

مقالات علمی

جلوه‌های شکلی مسابگری کیفی در پیشگیری از جرایم اقتصادی
مسین نظریان، مهدی غلام‌پور

اجراء و ارزیابی راهبردها در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل (BSC)
هادی مولودیان، لطف‌الله فروزنده‌دهکردی

کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان در مدیریت منابع انسانی با استفاده از الگوی آرمسترانگ
دکتر مهدی سیمانی‌نژاد، عبدالله افشار، دکتر محمدصادق ضیایی، زهرا زارعی

بررسی تطبیقی پیشگیری از فساد اقتصادی در مقوق ایران و اسناد بین‌المللی
مینم سعیدی

شناسایی عوامل مؤثر بر کجروی‌های اداری در کمرکات
طاهره ملالی‌فان‌آبادی

بررسی نگرش به فساد اداری و ارتباط آن با سرمایه اجتماعی (مطالعه موردی)
هادی مسن دوست‌فرزانی، دکتر لیلی یزدان‌پناه

آسیب شناسی نظارت همگانی در ایران؛ درآمدی بر نظریه مثلث نظارت همگانی
سعید عطار



فصلنامه دانش ارزیابی

سال سوم؛ شماره نهم؛ پاییز ۱۳۹۰

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور
مدیر مسئول: حجت الاسلام و المسلمین مصطفی پورمحمدی
سر دبیر: دکتر غلامحسین بلندیان

هیات تحریریه:

دکتر حجت الله ایوبی، دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر نوروز هاشم زهی،
دکتر کیومرث اشتریان، دکتر بهزاد پورسید، دکتر علیرضا دیهیم، مهندس محمدرضا اتفاق
کهنمویی

تلفن: ۶۱۳۶۳۱۹۷
bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موند
مسئول ارتباطات و هماهنگی: محمدحسین قدمی
ویراستار: سارا عسکرنیا
ترجمه و ویرایش انگلیسی: غلامرضا برادران

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۳۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیه الله طالقانی، تقاطع سپهد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،
طبقه هفتم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۱۲۴/۱۶۱۳ وزارت فرهنگ
و ارشاد اسلامی منتشر می شود.

مطالب مطرح شده در مقالات موضع سازمان بازرسی نبوده و نظر نویسندگان آنما می باشد و محت مطالب
به عهده نویسندگان خواهد بود

۱	سخن مدیر مسئول
مقالات علمی	
۳	جلوه‌های شکلی حسابداری کیفی در پیشگیری از جرایم اقتصادی / حسین ناظریان، مهدی غلام‌پور
۲۹	اجراء و ارزیابی راهبردها در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل (BSC)؛ مطالعه موردی دانشگاه پیام نور / هادی مولودیان، لطف‌الله فروزنده‌دهکردی
۴۷	کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان در مدیریت منابع انسانی با استفاده از الگوی آرمسترانگ / دکتر مهدی سبحانی‌نژاد، عبدالله افشار، دکتر محمدصادق ضیایی، زهرا زارعی
۶۵	بررسی تطبیقی پیشگیری از فساد اقتصادی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی / میثم سعیدی
۹۵	شناسایی عوامل مؤثر بر کجروی‌های اداری در گمرکات / طاهره جلالی‌خان‌آبادی
۱۱۹	بررسی نگرش به فساد اداری و ارتباط آن با سرمایه اجتماعی (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان) / هادی حسن دوست فرخانی، دکتر لیلی یزدان‌پناه
۱۴۷	آسیب‌شناسی نظارت همگانی در ایران؛ درآمدی بر نظریه مثلث نظارت همگانی / سعید عطار

سخن مدیر مسئول

اینک که نهمین شماره از فصلنامه دانش ارزیابی به زیور طبع آراسته می گردد، جای خوشحالی است که ادبیات حوزه نظارت و بازرسی به سوی قوام یافتگی علمی حرکت کرده است. حوزه‌ای که روزگاران نه چندان پیش، با نگاهی ساده انگارانه، چیزی بیش از نوعی فعالیت زورمدار تلقی نمی شد که به مدد دستگاههای اعمال قدرت، امکان آن فراهم می آمد امروزه، مرزهای حوزه‌های مختلف دانشی را در می نوردد و به مثابه عملی که نیازمند دانشی چند رشته‌ای است، رخ می نمایاند. از این رو، شاید کم تر کسی باشد که به ماهیت علمی این دو قرین دیرین یعنی نظارت و بازرسی شبهه‌ای به خود راه دهد.

دانش ارزیابی، فصلنامه‌ای است که در آن کوشیده‌ایم جنبه‌های علمی این پدیده را در معرض اطلاع و به دنبال آن، واکاوی‌ها و موشکافی‌های خواننده قرار دهیم. شناسایی مفاهیم، روش‌ها، رویکردها و الگوهای نظارت و بازرسی بر بستری از مصادیق و موارد واقعی، تلاش دست اندرکاران این مجموعه برای اقتران حوزه علم و عمل و کنش و نظر است. بی‌شک، این راهی طولانی و پرفراز و نشیب است که البته ثمره شیرین آن، دستیابی به تجارب جدید کاربردی در این حوزه ی دقت طلب خواهد بود. به رسم معهود، آگاهی از پیشنهادها و نظرات خواننده ارجمند، ما را متی است در تلاش برای تقویت نقاط قوت و کاستن از کاستی‌ها.

بعونه و منه

مصطفی پورمحمدی



مقالات علمی

جلو‌های شکلی حسابگری کیفی در پیشگیری از جرایم اقتصادی

حسین ناظریان^۱

مهدی غلام‌پور^۲

چکیده

پیشگیری از جرایم اقتصادی به دلیل شیوع گسترده‌ی آن و آثار مخربی که بر اقتصاد جامعه وارد می‌سازد ضرورت دارد و کشورها با سیاست‌های تقنینی و عضویت در کنوانسیون‌های بین‌المللی در صدد کاهش این نوع جرم‌ها هستند. پیشگیری از چنین جرایمی مستلزم سیاست جنایی مناسب و همکاری تمام نهادهای مرتبط است. نظریه‌های مختلفی در راه پیشگیری از جرایم در طول تاریخ حقوق کیفری ارائه شده است و هر یک راهکارهایی را برای مقابله با جرم مطرح کرده‌اند. نظریه حسابگری کیفی نیز همچون سایر نظریه‌ها چنین دغدغه‌ای داشته و راهکارهایی را برای پیشگیری از جرم ارائه داده است. طبق این دیدگاه، بزهار موجودی منفعت طلب و حسابگر است و برای ارتکاب جرم هزینه‌ها و منافع خویش را سنجیده و با ارزیابی آن‌ها مرتکب عملی می‌شود. بنیانگذاران حسابگری معتقدند، با توجه به این که بزهار حسابگر است، بنابراین نتیجه رفتار خویش را می‌داند. در نتیجه، جامعه بایست طبق اصول شدت، حتمیت و سرعت، حداکثر واکنش را در مقابل او انجام دهد. یکی از مواضع اعمال این دیدگاه در دادرسی‌های کیفری است. در این تحقیق سعی شده تا دادرسی کیفری ایران بر اساس این دیدگاه مورد بررسی قرار گیرد.

واژگان کلیدی: حسابگری کیفی، دادرسی کیفری، فایده‌گرایی، جرم اقتصادی، سرعت در رسیدگی.

۱. دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول). Hosseinnazerian@yahoo.com

۲. کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی پردیس قم دانشگاه تهران.

مقدمه

بسیاری از نظریه‌های مطرح شده در خصوص بز هکاری، به رفتار مجرمانه به عنوان عملی عمدی و حساب شده اهمیت چندانی نداده و بیش تر رفتار مجرمانه را به عنوان واکنش به محیط پیرامون می‌نگرند تا به عنوان یک کنش عمدی. اما نظریه «حسابگری کیفری» بیانگر آن است که اکثر نتایج مجرمانه، ناشی از انتخابی است که توسط بز هکار انجام شده است، کسی که درصدد یک منفعت اقتصادی، جنسی یا دیگر منافع می‌باشد. در این نظریه؛ سبب اولیه جرم، جذب منفعت است، نه آن چه در اکثر نظریه‌های جرم شناسی وضع نامساعد روانی یا اجتماعی تلقی می‌شود (میرخلیلی، ۱۳۸۵: ۲۷).

برخی از متفکرین، مرتکب جرم را یک موجود عاقل، منطقی و حسابگر فرض کرده‌اند که با انتخاب خود راه ناصواب را پیموده و لذا خواه ناخواه مستوجب کیفری معادل عمل خویش هستند. مثلاً از دیدگاه بنتام، بز هکار موجودی حسابگر است که برای ارتکاب جرم، نفع و ضرر خویش را می‌سنجد و زمانی که سود ارتکاب جرم بیش تر باشد مرتکب آن می‌شود. علت نام گذاری این امر به «حسابگری کیفری» همین نکته است؛ یعنی نشان دادن این که بز هکار بیکار ننشسته و تمام عملکرد قانون گذار و مسئولان قضایی، نظریات مردم و... را مورد ارزیابی قرار می‌دهد. در دیدگاه حسابگری کیفری صحبت از سود و زیان، هزینه و فایده برای ارتکاب یک رفتار مجرمانه و همچنین پاسخ نسبت به این رفتار مجرمانه می‌باشد. از یک سو مرتکب جرم با ارزیابی سود و زیان خویش مرتکب رفتاری می‌شود و از سوی دیگر نظام کیفری نیز با حساب سود و زیان و هزینه و فایده خویش، ضمانت اجرایی را که با کم‌ترین هزینه، بیش‌ترین سود را به همراه داشته باشد تعیین می‌نماید. حسابگری کیفری که نام دیگر آن اصالت سودمندی است یکی از مکاتب کیفری است که هنوز هم طرفدارانی دارد. ریشه اخلاقی مبتنی بر سودگرایی به آریستوییوس می‌رسد (جلیلی مقدم، ۱۳۸۵: ۱۱۰). اما صاحبان اصلی آن جرمی بنتام و جان استوارت میل هستند. اصالت فایده یا نفع، صورت منسجم و تکامل یافته اصالت لذت است. این نظریه، اعمال مجرمانه را به عنوان نتیجه محاسبه‌ای در نظر می‌گیرد که هزینه‌ها، منافع و خطرات مرتبط با آن اعمال را در نظر می‌گیرند. بنابراین، نظریه حسابگری کیفری بیانگر آن است که بز هکاران، تصمیم‌های حساب شده‌ای برای ارتکاب جرم در وضعیت‌های خاص می‌گیرند و در این زمینه به معیارهایی چون هزینه، خطر و فایده عمل توجه می‌کنند. لذا لازم است که در اتخاذ تدابیر کیفری، تمام جوانبی که عقل انسان در تصمیم‌گیری راجع به ارتکاب جرم به آن‌ها می‌پردازد، لحاظ شود. طبق اصل حسابگری کیفری، افراد را فایده جویی هدایت می‌کند و ارتکاب جرم نیز به خاطر سود احتمالی است که بز هکار آرزومند آن است. اما بز هکار با توجه به مجازات جرمی که قصد ارتکاب آن را دارد به بررسی نفع و ضرر می‌پردازد و اگر کیفر

به نحوی شدید ولی با اندیشه کامل بر ضرورت آن انتخاب شده باشد، ممکن است از ارتکاب آن خودداری کند. بدین سبب، بنام معتقد است که باید در تعیین مجازات دقت کافی به عمل آید و به علاوه، کیفر باید متناسب با وسعت خسارتی باشد که بر جامعه وارد شده است و نیز موجب هراس افراد شود و آن‌ها را از انجام جرم یا تکرار آن بازدارد. به عبارت دیگر، مجازات باید از نظر میزان، قطعی و از نظر اجرا، حتمی و از نظر سرعت، بسیار کوتاه باشد.

این نظریه، اعمال مجرمانه را به عنوان نتیجه محاسبه‌ای در نظر می‌گیرد که هزینه‌ها، منافع و خطرات مرتبط با آن اعمال را در نظر می‌گیرند. بنابراین، نظریه حسابگری کیفی بیانگر آن است که بزهکاران، تصمیم‌های حساب شده‌ای برای ارتکاب جرم در وضعیت‌های خاص می‌گیرند و در این زمینه به معیارهایی چون هزینه، خطر و فایده عمل توجه می‌کنند. لذا لازم است که در اتخاذ تدابیر کیفی، تمامی جوانبی که عقل انسان در تصمیم‌گیری راجع به ارتکاب جرم به آن‌ها می‌پردازد، لحاظ شود.

به این دلیل، این نظریه در مورد جرایم اقتصادی قابل بحث است که مرتکبان جرایم مورد بحث، به لحاظ این که در حرفه و فعالیت اقتصادی خود متخصص و متبحر بوده، اصولاً به طرق ارتکاب این جرایم با توجه به دارا بودن اطلاعات کافی در قلمرو فعالیت خود آگاهی داشته و طرق ارتکاب، سختی‌ها، ریسک و منافع حاصل از ارتکاب جرایم مورد بحث را سنجیده و سپس ارتکاب آن‌ها را انتخاب می‌کنند. لذا می‌بایست معادله جرم را با در نظر گرفتن یک سیاست کیفی مناسب و شاید متمایز از سیاست کیفی که در قلمرو سایر جرایم اعمال می‌شود بر هم زد. برای آن که بتوان شیوه‌های مناسبی را در برخورد با جرایم اقتصادی در پیش گرفت لازم است تعریفی از آن ارائه گردد.

در پیشگیری از جرایم اقتصادی در پرتو حسابگری کیفی، بر سه اصل شدت، حتمیت و سرعت در برخورد با بزهکاری اقتصادی و ارتکاب آن تأکید می‌شود. به طوری که اصل شدت، بر عدم مسامحه و تخفیف نسبت به بزهکار اقتصادی اشاره داشته و اطلاع می‌دهد که برای ارباب بزهکاران بالقوه و جلوگیری از تکرار جرم باید ضمانت‌اجراهای شدیدی را اعمال داشت. اصل حتمیت بر قطعی بودن اعمال رسیدگی‌ها و ضمانت‌اجراها و اصل سرعت نیز بر کوتاه‌ترین زمان و ابزار برای اعمال ضمانت‌اجراها تأکید دارد. یکی از ابزارهای لازم جهت اجرایی کردن اصل سرعت و حتمیت در واکنش علیه جرایم اقتصادی، وجود دادرسی خاص و دادگاه‌های تخصصی می‌باشد. «آیین دادرسی کیفی مجموعه قواعد و مقرراتی است که برای کشف جرم، تعقیب متهمان و تحقیق از آنان، تعیین مراجع صلاحیت دار، طرق شکایت از احکام و نیز بیان تکالیف مسئولان قضایی و انتظامی در طول رسیدگی به دعوی کیفی و اجرای احکام از یک‌سو و حقوق و آزادی‌های متهم از سوی دیگر، وضع و تدوین شده است.» (آشوری، ۱۳۸۸: ۱۳۸)

۱۲) در این بخش می‌خواهیم در ابتدا به طور اختصار صلاحیت و تشریفات رسیدگی در قلمرو جرایم (مبحث اول) را مورد بررسی قرار دهیم، در ادامه بازدارندگی مقررات دادرسی در پرتو حساسگری کیفری (مبحث دوم) را تشریح خواهیم ساخت.

الف: صلاحیت و تشریفات رسیدگی در قلمرو جرایم اقتصادی

قبل از اینکه هر اقدامی صورت گیرد شناخت دادرسی و دادگاه صالح برای رسیدگی به جرمی از اهمیت زیادی برخوردار می‌باشد زیرا عدم رعایت آن موجب عدم اعتبار رأی مورد نظری است که در مرجع غیر صالح صادر شده است (گلدوست جویباری، ۱۳۸۶: ۱۲۸). پس از مشخص شدن این امر فرآیند رسیدگی به آن جرم آغاز می‌گردد. فرآیند رسیدگی کیفری با کشف جرم آغاز و با تعقیب متهمین ادامه یافته و پس از صدور قرارهای مختلف و یا کیفرخواست مرحله تحقیقات مقدماتی را طی می‌کند. در ادامه در صورت صدور کیفرخواست شاهد مرحله دادرسی بوده و مرحله آخر اجرای حکم است. در گفتار اول به اختصار مراجع صالح رسیدگی کننده و در گفتار دوم برخی از تشریفات مربوط به جرایم اقتصادی را مورد بحث و بررسی قرار خواهیم داد.

۱. مراجع صالح رسیدگی کننده به جرایم اقتصادی

در نظام عدالت کیفری ایران، مراجع زیادی به جرایم اقتصادی رسیدگی می‌کنند و این امر نشانگر فقدان هدف یکسان و فضای واحد بر دادرسی این جرایم است (توسلی زاده، ۱۳۹۰: ۲۳۱). با توجه به قوانین و مقررات فعلی در نظام حقوقی ایران، برای رسیدگی به جرایم اقتصادی دو نوع مرجع وجود دارد: مراجع قضائی و مراجع غیرقضائی که در ذیل به بررسی این مراجع خواهیم پرداخت.

۱-۱. مراجع قضائی

مراجع قضائی، مراجعی هستند که به صورت مستقیم زیر نظر قوه قضائیه بوده و به پرونده‌های مرجوعه رسیدگی می‌کنند. در ذیل برخی از این مراجع را بررسی می‌نماییم.

۱-۱-۱. دادگاه انقلاب

هدف اولیه تشکیل این دادگاه حذف تشریفات دادرسی، سرعت در رسیدگی و برخورد شدید با بزه‌کاران بوده است (مهدوی پور، ۱۳۸۹: ۲۷۳). از این رو، رویکرد این دادگاه مبتنی بر سیاست کیفری شدید از طریق توسل به ابزارهای کیفری و واکنش‌های قهرآمیز است (یزدی نظری‌نژاد، ۱۳۸۳: ۱۳۸۸-۱۸۷). با دقت در حدود صلاحیت دادگاه انقلاب در حال حاضر باید بگوییم که، جرایمی که ماهیتاً با اساس نظام اسلامی و امنیت در ارتباط است و برخورد ضعیف با آن، بنیان کشور و نظام را تهدید می‌کند، از سوی قانون‌گذار به عهده دادگاه انقلاب سپرده شده است (قرشی، ۱۳۸۶: ۵). (برای دیدن صلاحیت قانونی دادگاه انقلاب رجوع کنید به: ماده ۵ قانون

تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳) برخی از قوانین و مقرراتی که صلاحیت دادگاه انقلاب را برای جرایم اقتصادی مشخص ساخته بدین شرح می‌باشد:

الف) ماده واحده قانون شمول اجرای قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی در مورد ثروت‌های ناشی از احتکار و گران فروشی و قاچاق مصوب ۱۳۸۶: این ماده واحده مقرر می‌دارد که: «دادگاه‌های مربوط به اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی موظف هستند مطابق قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی ثروت‌های محتکرین، گران فروشان، قاچاق چیان را مورد بررسی دقیق قرار داده و نسبت به ضبط و ثبت و اخذ ثروت‌هایی که برخلاف ضوابط دولت جمهوری اسلامی ایران در اثر احتکار و گران فروشی و قاچاق کسب گردیده به عنوان مجازات، به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران اقدام نمایند.» بر اساس تبصره ۲ این ماده واحده در مورد قانون فوق، روش ماده ۵ قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی اجرا خواهد شد. بدین ترتیب موارد مذکور در این قانون در صلاحیت دادگاه‌های انقلاب می‌باشد.

ب) تبصره ۶ ماده ۲ قانون مجازات اخلاص گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹ که بیان می‌دارد: «رسیدگی به کلیه جرایم مذکور در این قانون در صلاحیت دادسراها و دادگاه‌های انقلاب اسلامی است و دادگاه‌های مذکور در مورد جرایم موضوع ماده ۱ این قانون مکلف هستند فوراً و خارج از نوبت رسیدگی نمایند.»

ج) تبصره ماده ۴۸ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام: در این تبصره آمده است: «در صورتی که تشکیل شبکه به قصد اخلاص در نظام اقتصادی صورت گرفته باشد علاوه بر محکومیت، تعزیرات فوق توسط مراجع صدور احکام تعزیرات حکومتی، موضوع توسط دادگاه انقلاب پیگیری می‌شود.»

با بررسی در قوانین و مقررات مربوط می‌توان چنین نتیجه گرفت که قانون‌گذار معیارهایی همچون «اقدام علیه استقلال اقتصادی»، «اخلاص به نظام اقتصادی» را برای جرایم اقتصادی در نظر گرفته است. با این وجود، یک نوع ابهام و سرگردانی در قبال جرایم اقتصادی وجود دارد (خالقی، ۱۳۸۷: ۳۲۶). به گونه‌ای که تعیین حدود و ثغور خاصی از سوی قانون‌گذار برای رسیدگی به جرایم اقتصادی ارایه نشده است که موجب اختلاف صلاحیت بین دادگاه‌های انقلاب و سایر دادگاه‌ها شده باشد.

۱-۲-۱. مجتمع قضایی ویژه جرایم اقتصادی

مجتمع قضایی ویژه رسیدگی به جرایم اقتصادی بر مبنای ماده ۱۴ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۷۳ که به رئیس قوه قضاییه اختیار اختصاص قضات

۱. «... تخصیص شعبی از دادگاه‌های حقوقی و کیفری برای رسیدگی به دعوی حقوقی یا جزائی خاص مانند امور خانوادگی و جرائم اطفال با رعایت مصالح و مقتضیات از وظایف و اختیارات رئیس قوه قضاییه است.»

دادگاه‌های عمومی را به رسیدگی به دعاوی مختلف بر اساس نوع دعاوی و تجربه و تبحر آنان داده است، رئیس قوه قضائیه در تاریخ ۱۳۸۵/۵/۱۰ در راستای مبارزه جدی با مفاسد اقتصادی مبادرت به صدور دستورالعمل تشکیل مجتمع قضایی امور اقتصادی نمود. برابر ماده ۱ این دستورالعمل به منظور اجرایی کردن فرمان مقام معظم رهبری و حمایت از سرمایه گذاری سالم، پیشگیری از بروز فساد، تعقیب، تحقیق، رسیدگی، صدور حکم و اجرای احکام در جرایم ویژه اقتصادی، مجتمع قضایی با عنوان «مجتمع قضایی امور اقتصادی» که مشتمل بر دادرس، دادگاه بدوی و دادگاه تجدید نظر می‌باشد، تشکیل می‌گردد.

در رویه عملی دادگاه‌های ایران، پرونده‌های جرایم اقتصادی که در حوزه تهران می‌باشد در مجتمع قضایی امور اقتصادی رسیدگی می‌شود و در دیگر شهرها به شعب خاصی فرستاده می‌شود. این مجتمع دارای ساختاری یکپارچه در مراحل تحقیق، تعقیب، دادرسی و... است و در نتیجه همه‌ی مراحل رسیدگی به پرونده‌های مربوط به جرایم اقتصادی در این مجتمع صورت می‌گیرد. این امر می‌تواند زمینه ساز اعمال نفوذ بر این مجتمع‌ها و رسیدگی‌های پنهانی بدون نظارت مناسب را فراهم آورد.

۱-۳-۱. سایر مراجع

رسیدگی به جرایم اقتصادی ممکن است در مراجع مختلفی انجام گیرد و این امر نشانگر فقدان یکپارچگی در رسیدگی به یک نوع جرم است و از طرفی با اصل رعایت حقوق متهمان در رسیدگی به مراجع مخالف است. علاوه بر دو مرجعی که ذکر شد، می‌توان دادگاه عمومی، کیفری استان و دادگاه‌های جزایی مرکز استان را نام برد که هر یک با توجه به نوع جرم یا میزان مجازات و... به جرایم اقتصادی رسیدگی می‌کنند. در مورد دادگاه عمومی باید توضیح داد که این مرجع نیز صالح به رسیدگی به برخی از مصادیق جرم اقتصادی است که در صلاحیت دادگاه انقلاب و کیفری استان نباشد. به عبارت دیگر، چنانچه جرایم اقتصادی مستوجب اعدام به عنوان مجازات محاربه و فساد فی الارض و در نتیجه در صلاحیت دادگاه انقلاب نباشد و در صورتی که مستوجب مجازات حبس ابد و در نتیجه در صلاحیت دادگاه کیفری استان نباشد، در دادگاه عمومی مورد رسیدگی قرار خواهد گرفت.

۱-۲-۱. مراجع غیرقضایی

منظور از مراجع غیرقضایی رسیدگی، مراجعی هستند که از افرادی غیر از دارندگان پایه قضایی تشکیل شده و به تنهایی یا در کنار مراجع قضایی در رسیدگی به برخی جرایم دخالت دارند (خالقی، پیشین: ۳۳۱). رسیدگی غیرقضایی روشی است که قانون گذار آن را در راستای حل و فصل سریع و به دور از تشریفات آیین دادرسی کیفری و حقوقی انتخاب کرده و دارای استقلال می‌باشد. رسیدگی غیرقضایی به دو اعتبار محقق می‌گردند: به اعتبار مقام و به اعتبار نهاد.

۱-۲-۱. رسیدگی به اعتبار مقام

منظور از رسیدگی به اعتبار مقام، محوریت رسیدگی کننده در پرونده است، به گونه ای که مکان و تشریفات حضور متهم در مکان خاص لازم نیست. هر چند رسیدگی به اعتبار مقام سبب تسریع در امر رسیدگی و نیز موجب قطعیت ضمانت اجرا می شود، ولی هر گاه همراه با آموزش کامل رسیدگی کننده نباشد، لطمه های جبران ناپذیری به عدالت کیفری وارد می سازد و از این رو، واگذاری رسیدگی به اشخاص غیر قضایی آن هم بدون طرح در نهاد خاص، یک امر استثنائی و خلاف قاعده است (مهدوی پور، پیشین: ۲۸۳-۲۸۲).

ماده ۵ قانون مجازات مرتکبین قاچاق مصوب ۱۳۱۲ مقرر می دارد که، هر گاه مال موضوع عایدات دولت و یا اشیاء ممنوع الورود یا ممنوع الصدور توسط مکاری یا اتومبیل و یا سایر وسایط نقلیه یا به وسایل دیگری نقل شود و حامل نتواند ارسال کننده یا کسی را که محموله ها باید به او تسلیم شود تعیین و اثبات کند علاوه بر ضبط مال باید شخصاً از عهده جزای نقدی مقرر در ماده اول بر آید.^۱

۱-۲-۲. رسیدگی به اعتبار نهاد

این نوع رسیدگی برخلاف رسیدگی قضایی، در مؤسسه یا نهاد خاصی متمرکز نیست، بلکه در ذیل نهاد های مختلف قرار می گیرد. نهاد رسیدگی کننده معمولاً در قالب هیأت یا کمیسیون می باشد. در ذیل به دو نمونه از این مراجع اشاره خواهیم کرد:

الف) هیأت های رسیدگی کننده به جرایم اقتصادی

بر اساس ماده ۷۲ قانون نظام صنفی مصوب ۱۳۸۲، خریداران و مصرف کنندگان می توانند شکایت خود را در مورد تخلفات موضوع این قانون به اتحادیه های مربوطه و یا ناظران و بازرسان موضوع ماده ۵۲ این قانون تسلیم، ارسال یا اعلام دارند. بازرسان و ناظران موضوع این قانون گزارش تخلفات موضوع این قانون و شکایت دریافتی را حداکثر ظرف ۱۰ روز به هیأت رسیدگی بدوی و یا اتحادیه های ذیربط، تسلیم دارند. اتحادیه ها موظف هستند حداکثر ظرف مدت ۱۰ روز شکایت یا گزارش تخلف دریافتی را مورد بررسی قرار دهند و در صورت احراز عدم تخلف فرد صنفی، یا انصراف شاکی، با اعلام مراتب، پرونده را مختومه نمایند، در غیر این صورت و یا اعتراض شاکی، بازرسان یا ناظر ظرف مدت ۱۰ روز از تاریخ اعلام مختومه شدن، پرونده برای بررسی به هیأت رسیدگی بدوی ارسال خواهد گردید.

۱. بر اساس ماده ۶ این قانون، مأموران وصول عایدات دولت می توانند با تصویب رئیس ایالتی یا ولایتی به کسی که مرتکب قاچاق شده ارفاق نموده و از او قبول کنند که جریمه و عین مال موضوع قاچاق یا در صورت نبودن عین مال، قیمت آن را پرداخته و از تعقیب جزایی معاف شود مشروط بر اینکه، اولاً، این ارفاق بیش از یک مرتبه نسبت به یک نفر به عمل نیاید. ثانیاً، مرتکب قاچاق، سابقه محکومیت به علت قاچاق نداشته باشد. این امر بیانگر این است که ضبط مال و دریافت جزای نقدی توسط مرجع غیر قضائی صورت می گیرد.

بدین ترتیب، رسیدگی به جرایم صنفی در دادگاه‌ها انجام نمی‌گیرد و تکلیف قانونی دادگستری به همکاری به معنای محول شدن اجرای احکام هیأت‌های رسیدگی به تخلفات صنفی به واحدهای اجرای احکام حقوقی دادگستری یا اجرای احکام کیفری از طریق دادسرا نیست (نظریه شماره ۷/۱۹۵۸-۱۳۸۴/۳/۲۵ اداره ی حقوقی قوه قضائیه).

ب) سازمان تعزیرات حکومتی

سازمان تعزیرات حکومتی یک مرجع اختصاصی دولتی برای رسیدگی و صدور حکم در مورد برخی جرایم اقتصادی در حوزه تولید و توزیع کالاها و خدمات در کشور است (خالقی، پیشین: ۳۴۲). قلمرو صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی گسترده می‌باشد که به برخی از آن‌ها اشاره می‌کنیم (تولیت، ۱۳۷۹: ۳۲-۳۹).

۱) رسیدگی به جرم اختلاس در بعضی موارد در صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی است. با بررسی مفاد بند ب ماده ۱۸ قانون تعزیرات حکومتی، هرگاه یکی از کارمندان یا کارکنان وزارتخانه‌ها و شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و تحت پوشش دولت و نهادهای انقلاب اسلامی با ارتکاب یک یا چند تخلف از تخلفات موضوع فصل اول قانون تعزیرات حکومتی، مرتکب اختلاس شود، مرجع صالح برای رسیدگی به جرم اختلاس سازمان تعزیرات حکومتی است.

۲) مطابق مصوبه ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار مورخ ۱۳۷۶/۹/۲، «سازمان تعزیرات حکومتی به تخلف موضوع قانون منع خرید و فروش کوپن‌های کالاها اساسی در حد عرضه و توزیع کالای موضوع ماده‌های ۵ و ۱۷ قانون تعزیرات حکومتی رسیدگی می‌نماید».

۳) ستاد پشتیبانی برنامه تنظیم بازار، رسیدگی و صدور حکم در مورد تخلفات مربوط به کالاهایی که با ارز شناور یا ارز صادراتی وارد یا تولید می‌شوند را در صلاحیت سازمان تعزیرات حکومتی قرار داده است (مصوبه شماره ۶۳۱۰ مورخ ۱۳۷۴/۵/۲۳). سازمان تعزیرات حکومتی از جمله سازمان‌هایی است که به موجب ضرورت و نیاز جامعه در برخورد با تخلفات اقتصادی با تصویب مجمع تشخیص مصلحت نظام و تأیید مقام رهبری در سال ۱۳۷۳ تأسیس و تاکنون اقدامات زیادی را در امر مبارزه با تخلفات اقتصادی انجام داده است (باقرزاده، ۱۳۸۰: ۹).

۳. تشریفات رسیدگی به جرایم اقتصادی

بعد از تعیین صلاحیت برای مرجع قضایی، به ترتیب نوبت به مراحل تحقیقات مقدماتی، رسیدگی و اجرای حکم می‌رسد. از آنجایی که در بررسی به جلوه‌های شکلی سیاست کیفری ایران در قلمرو جرایم اقتصادی می‌خواهیم دریابیم که این سیاست تا چه حد به رویکرد حسابگری کیفری نزدیک است، در ذیل به طور اختصار به تشریفات رسیدگی می‌پردازیم، با عنایت به این نکته که دریافتن این امر بدون توجه به روند تشریفات جرایم اقتصادی امکان پذیر نمی‌باشد. زیرا

در بررسی به روند تشریفات جرایم اقتصادی در پی ویژگی‌هایی هستیم که با رویکرد حسابداری کیفری نزدیک یا منطبق باشد، بنابراین توجه به این تشریفات از اهمیت زیادی برخوردار است.

۳-۱. تحقیقات مقدماتی در قلمرو جرایم اقتصادی

یکی از مراحل مهم در فرآیند کیفری، تحقیقات مقدماتی می‌باشد، زیرا از یک سو، از نظر زمانی، معمولاً مدت زیادی از تاریخ وقوع جرم نگذشته و جمع‌آوری دلایل و آثار جرم بهتر انجام می‌گیرد و از سوی دیگر، در این مرحله است که دلایل و اسنادی له یا علیه متهم جمع‌آوری شده و منجر به قرار منع یا موقوفی، یا کیفرخواست می‌گردد. تحقیقات مقدماتی مجموعه اقدامات، تدابیر و تصمیماتی است که برای کشف جرم، جمع‌آوری دلایل، شناسایی مرتکب، جلوگیری از فرار و یا مخفی شدن او و اظهار نظر درباره بزهدار بودن و یا نبودن متهم، از طرف مقامات خاص قضایی انجام می‌گیرد (آخوندی، ج ۵، ۱۳۸۴: ۱۴-۱۳). این بند در دو قسمت، جهات قانونی شروع به تعقیب و شیوه‌های خاص تحقیقاتی مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

۱-۳-۱. جهات قانونی شروع به تعقیب جرایم اقتصادی

دادسرا در راستای انجام وظیفه اصلی خود، به هر طریقی که از وقوع جرمی مطلع شد، باید تعقیب کیفری را به جریان اندازد تا با جمع‌آوری دلایل و آثار جرم و جلوگیری از فرار متهم، چنانچه اصل تحقق جرم و انتساب آن به متهم محرز باشد، با صدور کیفرخواست، محاکمه و مجازات او را از دادگاه خواستار شود. مهم‌ترین طرق اطلاع دادسرا از وقوع جرم، که در قانون آیین دادرسی کیفری از آن‌ها با عنوان «جهات قانونی برای شروع به تحقیقات و رسیدگی» یاد کرده در ماده ۶۵ قانون مذکور آمده است.^۱ حال، به بررسی این موارد در قلمرو جرایم اقتصادی می‌پردازیم:

الف) شکایت شاکی

ماده ۵۲ قانون بازار اوراق بهادار مصوب ۱۳۸۴ مقرر می‌دارد: «سازمان مکلف است مستندات و مدارک مربوط به جرایم موضوع این قانون را گردآوری کرده و به مراجع قضایی ذصلاح اعلام نموده و حسب مورد موضوع را به عنوان شاکی پیگیری نماید. چنانچه در اثر جرایم مذکور ضرر و زیانی متوجه سایر اشخاص شده باشد، زیان دیده می‌تواند برای جبران آن به مراجع قانونی مراجعه نموده و طبق مقررات، دادخواست ضرر و زیان تسلیم نماید.» این ماده تصریح دارد که سازمان مکلف است مستندات جرایم را به مراجع قضایی «اعلام» و حسب مورد موضوع شکایت را به عنوان «شاکی» تعقیب کند. در این جا، سازمان علاوه بر «اعلام کننده اجباری» جرایم حوزه بازار اوراق بهادار، به نوعی به نیابت از فعالان بازار اوراق بهادار «شاکی» به شمار می‌رود (میرزایی

۱. ماده ۶۵ ق.آ.د.ک: «جهات قانونی برای شروع به تحقیقات به قرار زیر است: الف- شکایت شاکی؛ ب- اعلام و اخبار ضابطین دادگستری یا اشخاصی که از قولشان اطمینان حاصل شود؛ ج- جرائم مشهود در صورتی که قاضی ناظر وقوع آن باشد؛ د- اظهار و اقرار متهم.»

مفرد، ۱۳۸۹: ۲۸۹). قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲/۱۰/۱۷ نیز در ماده ۴۸ مقرر می‌دارد، سازمان‌های قانونی و مدنی حمایت از مصرف کننده می‌توانند به عنوان شاکی اقامه دعوا نمایند.

ب) گزارش ضابطین

کارکنان سازمان‌های مسئول مبارزه با قاچاق کالا و ارز به عنوان ضابطین واقعی اقتصاد انجام وظیفه می‌کنند. پرسنل گمرک در بعضی از کشورها مانند نیروهای نظامی دارای درجه و رتبه اند و بر اساس قانون از اختیارات وسیعی برای بازرسی برخوردار هستند و دیگر سازمان‌ها مکلف به همکاری با آن‌ها هستند. در حال حاضر، نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مسئول مبارزه با قاچاق کالا و ارز در سطح کشور است و گمرک عهده دار مبارزه با قاچاق اقلامی است که از طریق گمرک‌ها به کشور وارد یا از کشور خارج می‌شوند (گمرک جمهوری اسلامی ایران، «تأملی بر قاچاق کالا و مواد مخدر»، گزارش شماره ۱۴۹: ۱۵).

ج) کسب اقرار متهم

شاید معتبرترین و قطعی‌ترین وسیله برای پی بردن به وقوع جرم، اقرار مرتکب جرم باشد؛ زیرا اصولاً هیچ کس با آگاهی از عواقب محاکمه و محکومیت کیفری، با اقرار غیر واقع، خود را در معرض مجازات قرار نمی‌دهد (خالقی، پیشین: ۴۵). البته در جرایم اقتصادی، گاهی به منظور منحرف ساختن مسیر تحقیقات، بخصوص در جرایم سازمان یافته، برخی اقرارهای خلاف واقع صورت می‌گیرد که باید با دقت و احتیاط به آن‌ها توجه کرد.

د) اعلام جرم

قانون مجازات اخلاک‌گران در نظام اقتصادی کشور در تبصره ۲ ماده ۲ تصریح می‌دارد، در مواردی که اقدامات مذکور در ماده ۱ این قانون از طرف شخص یا اشخاص حقوقی اعم از خصوصی یا دولتی یا نهادها و یا تعاونی‌ها و غیر آن‌ها انجام گیرد، فرد یا افرادی که در انجام این اقدامات با علم یا از روی قصد مباشرت یا شرکت و یا به گونه ای دخالت داشته اند بر حسب اینکه اقدام آن‌ها با قسمت اول یا دوم ماده ۲ این قانون منطبق باشد، به مجازات مقرر در این ماده محکوم خواهند شد. در این موارد، مدیر یا مدیران و بازرس و بازرسان و به طور کلی، مسئول یا مسئولان ذیربط که به گونه ای از انجام تمام یا قسمتی از اقدامات مزبور مطلع شوند مکلف هستند در زمینه جلوگیری از آن یا آگاه ساختن افراد یا مقام‌هایی که قادر به جلوگیری از این اقدام‌ها هستند اقدام فوری و مؤثری را انجام دهند و کسانی که از انجام تکلیف مقرر در این تبصره خودداری کرده یا با سکوت خود به تحقق جرم کمک کنند معاون جرم محسوب و حسب مورد به مجازات مقرر برای معاون جرم محکوم می‌شوند.

۱-۳-۲. شیوه‌های خاص تحقیقاتی در زمینه جرایم اقتصادی

با توجه به پیچیدگی جرایم اقتصادی و اینکه افراد بزهکار برای پیشبرد اهداف مجرمانه خود

از فن آوری‌های پیشرفته استفاده می‌کنند، غالباً شیوه‌های سنتی گردآوری دلایل و مدارک جرم، کافی نمی‌باشد. برای اینکه انجام تحقیقات مورد سوء استفاده واقع نشود، در نظام حقوقی بیش تر کشورهایی که چنین تحقیقاتی پذیرفته شده است، انجام آن تابع تشریفات خاصی است (Enrique, 2001:131). با توجه به اینکه «جرایم اقتصادی در بستر زندگی اقتصادی روزمره و نه با توسل به خشونت و زور بازو و نیروی جسمانی بلکه همراه با تقلب و سوء استفاده از هوش، استعداد و تدبیر یا فن آوری‌های مدرن ارتکاب می‌یابند و ارتکاب آن‌ها مستلزم داشتن اطلاعات و دانش اقتصادی، تجاری یا مالی است. بدین ترتیب، جرم اقتصادی به کمک یا در پناه ساختارها و ابزارهای اقتصادی مشروع بدون توسل به خشونت یا تهدید ارتکاب می‌یابد» (ابراهیمی، ۱۳۸۶: ۱۳۵-۱۳۴). بنابراین، میزان رؤیت آن‌ها نسبت به دیگر جرایم کم‌تر است؛ در نتیجه، شیوه‌های تحقیقات در جرایم اقتصادی تا حدود زیادی متفاوت از سایر جرایم است که در ذیل به دو نمونه از شیوه‌های تحقیقات در جرایم اقتصادی می‌پردازیم:

الف) نظارت الکترونیکی

«نظارت الکترونیکی شامل گردآوری اطلاعات از طریق ابزارهای الکترونیکی است؛ فونونی مانند استراق سمع، نظارت بر ارتباطات الکترونیکی و تفتیش و توقیف، در بسیاری از کشورها به دلیل رعایت تضمین‌های حقوق بشری، در مراحل اولیه شناسایی کاربرد محدودی دارند و معمولاً منع می‌شوند؛ مگر اینکه ادله محکم وجود داشته باشد که جرمی ارتکاب یافته یا در شرف وقوع است. نظارت الکترونیکی، غالباً در جایی مورد استفاده قرار می‌گیرد که نمی‌توان به وسیله یک فرد خارجی به یک گروه منسجم نفوذ کرد یا نفوذ یا مراقبت فیزیکی، خطر غیرقابل قبولی را برای تحقیقات یا ایمنی تحقیق کنندگان به دنبال داشته باشد. نظارت الکترونیکی عموماً مشمول نظارت قضائی شدید و تضمینات قانونی متعددی است تا مورد سوء استفاده قرار نگیرد. اگر نظارت از منظر موازین حقوق بشری، ملاحظات فنی و هزینه‌ای قابل اجرا باشد، عامل بازدارنده قدرتمندی محسوب می‌شود، زیرا افراد همواره این احتمال را می‌دهند که مکالماتشان در معرض ضبط شدن قرار دارند و اگر مبادلات فاسد انجام شود، به عنوان دلیل استناد خواهند شد.» (مهدوی پور، پیشین: ۲۴۴).

ب) دام گستری

برای مقابله با ناکارآمدی روش‌های سنتی کشف جرم، مأموران اجرای قانون به روش‌های تحقیقی روی آورده‌اند که در آن‌ها گزارش و شهادت در مورد جرم، توسط خودشان صورت می‌گیرد؛ روشی که در آن پیشگیری و تحقیق در مورد جرم، هم زمان صورت می‌گیرد. این همان عرصه اجرای فعالانه قانون است که به طور فزاینده‌ای برای انواع مختلف جرایم به کار می‌رود (Dworkin, 2000: 409). اگر ضرورت تحقیقات ایجاب نماید می‌توان

عملیات تفتیش را از طریق نفوذ در گروه‌های بزهکار انجام داد. این عملیات عبارت از آن است که افسر پلیس با مسئولیت افسر به شرط آموزش‌های لازم و اخذ گواهی صلاحیت، نزد افراد بزهکار رفته و با جلب اعتماد آن‌ها خود را معاون یا شریک جرم یا دریافت کننده اموال مجرمانه وانمود سازد؛ با این هدف که به اطلاعات مورد نیاز برای تحقیقات اولیه یا تحقیقات مقدماتی دسترسی حاصل شود.

از دیگر شیوه‌های خاص تحقیقات در قلمرو جرایم اقتصادی می‌توان به استفاده از فنون حسابداری جنایی^۱، بکارگیری مخبران و سیستم‌های اطلاعاتی هوشمند اشاره نمود که با استفاده از آن‌ها زمینه‌ی کشف بسیاری از جرایم اقتصادی فراهم شده است و مشکلات و نواقص روش‌های سنتی را ندارد.

۴-۱. مرحله دادرسی و اجرا در قلمرو جرایم اقتصادی

در این بند به مراحل دادرسی (به معنای خاص) و اجرای حکم در قلمرو جرایم اقتصادی در سیاست کیفری ایران می‌پردازیم، به منظور اینکه از بحث دور نشویم به اختصار به این مراحل خواهیم پرداخت.

۴-۱-۱. دادرسی

در این قسمت سیاست کیفری ایران را در عدم افشاء هویت شاهد و مرحله تجدید نظر بررسی می‌کنیم:

الف) عدم افشاء هویت شاهد: در این روش به شاهد اجازه داده می‌شود بدون اعلام نام، آدرس و سایر مشخصات هویتی، شهادت دهد تا مانعی در شناسایی هویت او باشد. این روش بیش تر در مورد جرایم سازمان یافته صورت می‌گیرد؛ زیرا در این نوع جرایم، هر چند ممکن است شخصی را که علیه او شهادت داده شده حبس شود اما چون این جرایم به صورت بانندی هستند ممکن است، جان شهادت دهنده توسط سایر اعضای باند مورد تهدید قرار گیرد. با استفاده از چنین تدابیری، بسیاری از افراد که در شرایط عادی، حاضر به ادای شهادت نیستند، حاضر به بیان اطلاعات و ارائه اسناد و ادله می‌شوند.

ب) تجدید نظر: هر چند تجدید نظر خواهی به عنوان یک حق اساسی در دستگاه قضایی به شمار می‌رود، در حقوق داخلی در برخی موارد، تجدید نظر خواهی جرایم اقتصادی؛ تابع عموماً آیین دادرسی کیفری نیست. روشن نبودن قابلیت تجدید نظر خواهی در برخی مصادیق جرم اقتصادی، آشفتگی قضایی را به دنبال داشته است. طبق تبصره ماده ۴ قانون نحوه اعمال

۱. در این روش، شناسایی جرایم اقتصادی با استفاده از فنون حسابداری جنایی و یا به کمک آن انجام می‌گیرد، بدین ترتیب که سوابق مالی افراد، ارزیابی شده و با بررسی میزان پرداخت‌ها و مصارف، ممکن است وجود فساد یا دیگر جرایم اقتصادی نشان داده شود.

تغزیرات حکومتی راجع به قاچاق کالا و ارز مصوب ۱۳۷۴، رسیدگی به پرونده‌های موضوع این قانون تابع تشریفات آیین دادرسی و تجدید نظر نمی‌باشد.

۲-۴-۱. اجرای حکم

اجرای حکم آخرین مرحله دادرسی کیفری است و هدف از رسیدگی‌های کیفری این است که در صورت احراز وقوع جرم و صحت انتساب آن و محقق بودن مسئولیت کیفری متهم، ضمانت اجراهای مقرر به موقع اجرا گذاشته شود؛ تا در جامعه هیچ بز هکاری کیفر ندیده و اصلاح نشده باقی نماند (آخوندی، ج ۳، ۱۳۸۴: ۱۳). در این مرحله به منظور مبارزه با جرایم اقتصادی تدابیری اندیشیده شده است که به دو مورد خواهیم پرداخت:

الف) ضبط و مصادره بدون تأخیر: با توجه به اینکه در جرایم کلان اقتصادی و نیز سازمان یافته، منافع و عواید حاصل از جرم به کشورهای دیگر منتقل می‌گردد، تدوین کنندگان کنوانسیون مریدا در مواد ۵۴ و ۵۵ به این امر توجه کرده و مقرراتی را وضع کردند. از جمله اینکه از کشورهای عضو می‌خواهد به مراجع خود اجازه دهند تا حکم مصادره صادر شده توسط دادگاه کشور عضو دیگر را به اجرا درآورند.

ب) انتقال محکومین: مطابق ماده ۴۵ کنوانسیون مریدا، کشورهای عضو می‌توانند انعقاد ترتیبات یا موافقت نامه‌های دو یا چند جانبه انتقال محکومین به حبس یا سایر اشکال سلب آزادی به علت جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون به سرزمین خود را مدنظر قرار دهند تا آن‌ها محکومیت خود را در آنجا به اتمام برسانند. این امر در ایجاد ارباب دیگران و بازداشتن آن‌ها از تمایل به ارتکاب و اصلاح مرتکب اهمیت دارد.

پ) بازدارندگی مقررات دادرسی در پرتو حسابداری کیفری

همان طوری که قبلاً بیان شد، در تئوری حسابداری کیفری به منظور حسابداری مناسب بز هکار و در نتیجه پیشگیری از ارتکاب جرم، به یک سری از اصول تأکید می‌شود، مانند اصل سرعت، حتمیت و قطعیت در رسیدگی. این اصول در کنار شدت مجازات و سختگیری مقامات مسئول، از اصول اساسی در این تئوری محسوب می‌گردند که بررسی این موارد (به ویژه دو اصل نخست) برای پی بردن به رویکرد قانونگذار چه آگاهانه و چه غیر آن - به این تئوری از اهمیت برخوردار است. در کنار این اصول، مواردی را نیز می‌توان نام برد که می‌توانند بازگو کننده این تئوری باشند، مانند بازداشت موقت و... بنابراین در گفتار اول به بحث در زمینه اصول شناخته شده در تئوری ذکر شده و در گفتار دوم سایر جلوه‌ها (مبتنی بر اصل شدت) را مورد اشاره و بررسی قرار خواهیم داد.

۱. اصول حسابداری کیفری در قوانین شکلی ایران

در این گفتار سعی داریم اصولی را که حسابداری کیفری بر آن واقع شده در در قلمرو قوانین

شکلی ایران مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم. هدف این است که تا چه حد قوانین کیفری ایران در امور شکلی با چنین نظریه ای منطبق یا نزدیک می باشد؟ دریافتن این نکته حائز اهمیت است زیرا در بخش اول و نیز در فصل قبل خاطر نشان ساختیم که تکیه بر برخی از این اصول با توجه به بضاعت قانونی ما صحیح نیست. از طرفی آنچه مهم است پیشگیری هایی است که هزینه کمتری داشته و سرکوب مدار نباشد، زیرا توجه به پیشگیری های کنشی در مقابل واکنشی می تواند نتایج بهتری را برای جامعه به وجود آورد. هر چند رسیدگی به جرایم اقتصادی کلان چندین سال به طول می انجامد؛ ولی قانونگذار در برخی موارد گرایش به رسیدگی سریع دارد:

۱-۱. سرعت در رسیدگی

سرعت در رسیدگی عبارت است از اینکه با صرف مدت زمان معقول بتوان به پرونده رسیدگی کرده و از این طریق عدالت را برقرار ساخت، هر چند سرعت بخشیدن به دادرسی و رسیدگی از اهمیت بالایی برای جامعه، حکومت و اصحاب دعوا برخوردار می باشد، اما رعایت اصل تسریع در رسیدگی می بایست به گونه ای باشد که سایر اصول، از جمله اصل حق دفاع صحیح و قانونی، همچنین اجرای عدالت، مخدوش نگردد (درخشان، ۱۳۸۷: ۱۸). البته نباید دقت، رعایت حقوق طرفین، دادرسی منصفانه و سایر اصولی را که بایست در یک رسیدگی به آن توجه داشت را فدای سرعت کرد. رسیدگی سریع به پرونده های کیفری همواره از مهم ترین دغدغه های اندیشمندان و سیاستگذاران کیفری بوده است. چندان که شماری از اندیشمندان کیفری خصوصاً سزار بکار یا کارآمدی سیاست ها و اقدامات نظام عدالت کیفری را در گرو رسیدگی سریع به بزهکاری می دانستند (بکار یا، ۱۳۸۹: ۹۵). در این زمینه رئیس قوه قضائیه طی بخشنامه ای در تاریخ ۱۳۷۱/۱۰/۲۰ در کنار توجه به اصل سرعت در رسیدگی، بیان داشته اند که این امر نباید مانع از رسیدگی دقیق در پرونده ها گردد. هدف از یک دادرسی رسیدن به عدالت است که اصل سرعت یکی از ابزارهای رسیدن به آن می باشد. در قوانین و مقررات کیفری ما در قلمرو شکلی - اموری به چشم می خورد که نشانگر سرعت در رسیدگی است:

۱-۱-۱ دادگاه انقلاب

دادگاه انقلاب از جمله مراجعی است که با هدف شدت عمل و واکنش سختگیرانه نسبت به بزهکاران تحت صلاحیت آن به وجود آمد. یکی از مهم ترین ویژگی های آن، سرعت در رسیدگی به منظور واکنش مناسب در برابر جرم و جلوگیری از تخریب دیگران است (جوانمرد، ۲۵۶: ۱۳۸). سرعت در رسیدگی در کنار سختگیری های آن، این مرجع را برای بزهکاران مکانی هراسناک ساخته است.

رئیس قوه قضائیه طی بخشنامه مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۷ خطاب به کلیه دادگاه های عمومی و انقلاب، بر امر سرعت در رسیدگی تأکید نمودند: «بعضاً مشاهده می شود که به علت اطلاع

دادرسی در بعضی از پرونده‌ها در اثر تجدید اوقات رسیدگی و احياناً تعیین نوبت‌های طولانی، آقایان قضات با استناد به ماده ۱۷۳ قانون آیین دادرسی کیفری مبادرت به صدور قرار موقوفی تعقیب نموده و پرونده امر را بایگانی می‌نمایند. نظر به این که این امر نه تنها موجب فرار مجرمین از مجازات شده و بی‌اعتمادی و بدبینی مردم را از دستگاه قضائی در پی خواهد داشت، بلکه سبب تجری بزه‌کاران و خصوصاً متجاوزین به حقوق عمومی خواهد شد، لذا اقتضاء دارد قضات رسیدگی کننده سعی و دقت نمایند حتی المقدور قبل از حصول مرور زمان مقید در ماده نوشته شده نسبت به صدور رأی لازم اقدام نمایند.» در توضیح این مطلب باید خاطر نشان سازیم که تأکید به صدور رأی قبل از حصول مرور زمان و خودداری از اطاله دادرسی در دادگاه‌های مذکور، بر امر سرعت در رسیدگی‌ها توجه دارد، به طوری که عدم رعایت چنین اصلی می‌تواند زمینه بدبینی و بی‌اعتمادی مردم را نسبت دستگاه قضایی به وجود آورد. اهمیت این امر زمانی مشخص می‌گردد که دادگاه انقلاب صلاحیت رسیدگی به برخی از جرایم اقتصادی را دارد و این بخش نامه مهر تأییدی بر سرعت در روند رسیدگی به پرونده‌های اقتصادی می‌باشد.

ماده ۳۶ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۶۷ مقرر می‌دارد: «جهت رسیدگی به تخلفات مشمول تعزیرات حکومتی، دادسراها و دادگاه‌های انقلاب مکلف هستند پرونده‌های تعزیرات حکومتی را در خارج از نوبت و مقدم بر سایر پرونده‌ها رسیدگی نمایند.» رسیدگی خارج از نوبت و خارج از مهلت عادی برای رسیدگی به پرونده‌های اقتصادی بیانگر توجه و اهمیت این نوع پرونده‌ها از سوی قانونگذار داشته و از طرفی نشانگر سرعت در رسیدگی است.

ماده ۴ قانون تعزیرات حکومتی مصوب ۱۳۷۳ نیز بیان می‌دارد: «مراجع قضایی^۱ مکلف هستند پس از دریافت شکایت حداکثر ظرف مدت یک ماه نسبت به صدور حکم اقدام و مراتب را به گمرک یا سایر اداره‌های ذیربط اعلام نمایند.»

۱-۲. تخصیصی شدن رسیدگی به جرایم اقتصادی

یکی از راهکارهای مهم در رسیدگی سریع تر به جرایم اقتصادی، تخصیصی کردن رسیدگی به این نوع جرایم است (عبادی، ۱۳۸۵: ۴۷). به همین دلیل است که سازمان ملل متحد در ماده ۳۶ کنوانسیون مبارزه با فساد مالی (مریدا) کشورهای عضو را به پیش بینی و ایجاد مراجع تخصصی رسیدگی به این جرایم توصیه نموده، از آنان خواسته است که به چنین نهادهایی استقلال لازم را اعطاء کند تا بتوانند به نحو مؤثر و بدون نفوذ نامعقول، وظایف خود را انجام دهند. نظام کیفری ایران نیز به این مسأله توجه داشته و مقرراتی را در این مورد وضع نموده است:

الف. دادگاه تخصصی ناشی از قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجراء سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

۱. یکی از این مراجع قضائی می‌تواند دادگاه انقلاب اسلامی باشد.

در اجرای قانون مذکور که مصوب پنجم خرداد ماه ۱۳۸۷ است مقنن، قوه قضائیه را موظف به اختصاص برخی از شعب دادگاه‌های عمومی دادگستری برای رسیدگی به جرایم ناشی از این قانون و قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب اول آذر ماه ۱۳۸۴ به صورت فنی نموده است. ماده ۳۲ قانون مورد بحث در این باره مقرر کرده است: «قوه قضائیه مکلف است برای رسیدگی به تخلفات و جرایم ناشی از اجراء این قانون و قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴/۹/۱ شعب خاصی را تعیین کند. این شعب منحصرراً به دعاوی و شکایات مربوط به این دو قانون رسیدگی می‌نماید.» بنابراین با ایجاد این دادگاه تخصصی، فقط همین شعب از دادگاه‌های عمومی صلاحیت رسیدگی به این گونه جرایم را دارند و از سوی دیگر بر اساس اصل کلی قانونی بودن ایجاد دادگاه‌ها، مقنن از این شعب خاص صلاحیت عام را برداشته است و این شعب از دادگاه عمومی فقط می‌توانند به دعاوی ناشی از دو قانون مذکور رسیدگی کنند. بنابراین مقنن با تصویب این قانون، به منظور دقت بیش تر و رسیدگی سریعتر و بی‌دغدغه به موضوعات تخصصی، این دادگاه تخصصی را از رسیدگی به سایر جرایم منع کرده است.

ب. دادرسی و دادگاه رسیدگی کننده به جرایم رایانه‌ای

در قانون جرایم رایانه‌ای با توجه به فنی بودن جرایم در ارتباط با رایانه یا ناشی از آن، شعبی از دادگاه‌های موجود را به جرایم رایانه‌ای اختصاص داده است. ماده ۳۰ قانون مذکور مقرر می‌دارد: «قوه قضائیه موظف است به تناسب ضرورت شعبه یا شعبی از دادرسیها، دادگاه‌های عمومی و انقلاب، نظامی و تجدید نظر را برای رسیدگی به جرایم رایانه‌ای اختصاص دهد.» رایانه وسیله‌ای برای ارتکاب جرم است و برخی از جرایم اقتصادی نیز توسط رایانه انجام شده و می‌تواند در ذیل جرایم رایانه‌ای قرار گیرد؛ مانند، شرکت‌های هرمی که در ارتباط با این نوع جرایم اقتصادی دادرسی جرایم رایانه‌ای نیز صالح می‌باشد.

ج. مجتمع ویژه جرایم اقتصادی

تشکیل چنین مجتمعی در راستای تخصصی کردن دادگاه‌ها جهت رسیدگی به پرونده‌های اقتصادی است. به طوری که نفس ایجاد مجتمع‌های ویژه جرایم اقتصادی در جهت تخصصی شدن رسیدگی به این دسته از جرایم نشانگر اهمیت ویژه دستگاه قضایی به مبارزه با مفاسد و جرایم اقتصادی است. پرونده‌های مورد رسیدگی در این مجتمع عبارت از جرایم اقتصادی کلان با حدنصاب ده میلیارد ریال و بیش تر از آن می‌باشد که توسط کارکنان دولت یا به کمک آنان از اموال عمومی یا دولتی مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه این مجتمع، خاص جرایم اقتصادی است و مراحل مختلف رسیدگی به پرونده در آن انجام می‌گیرد، می‌تواند موجب تسریع رسیدگی گردد زیرا صرف رسیدگی به این

نوع جرایم مانع رسیدگی به جرایم دیگر شده و مانع تراکم پرونده‌های مختلف می‌گردد.

۱-۳- تبصره ۴ ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی کیفری الحاقی ۱۳۸۵/۳/۲۴

تبصره ۳ الحاقی به این ماده در مورد جرایم اقتصادی می‌باشد که اشاره به انتشار اسامی محکومین اقتصادی دارد، تبصره ۴ در امتداد تبصره قبل مقرر می‌دارد: «مرجع تجدید نظر موظف است حداکثر ظرف مدت شش ماه به پرونده‌های موضوع این ماده رسیدگی و حکم صادر نماید در صورت تأخیر بدون عذر موجه قضاات شعبه رسیدگی کننده به مجازات انتظامی از درجه (۴) به بالاتر محکوم می‌شوند.» تعیین ضرب الاجل شش ماهه برای مرجع تجدید نظر حاکی از توجه به اصل سرعت در رسیدگی‌ها است. اهمیت این مسأله تا آن جایی است که قسمت انتهایی تبصره برای قضاتی که بدون عذر موجه در روند رسیدگی تأخیر ایجاد می‌کنند، مجازات انتظامی در نظر گرفته است. علاوه بر این، تبصره ۵ نیز اشعار می‌دارد: «هر یک از مقامات قضایی یا اجرایی که از تکلیف موضوع این ماده تخلف نماید یا به نحوی از انحاء مانع از اجرای آن گردد به مجازات مقرر در ماده (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی^۱ محکوم خواهد شد.»

۱-۲- قطعیت در رسیدگی

منظور از قطعیت در رسیدگی این است که رسیدگی به پرونده در دادسرا یا دادگاه به دلایل مختلفی متوقف یا خارج نشود. مسأله اطاله دادرسی از موضوعات مهمی است که امروزه بر راه‌های مقابله و پیشگیری از آن تأکید می‌گردد. عدم رعایت اصل قطعیت می‌تواند زمینه ساز اطاله دادرسی و همچنین بی‌اعتمادی و بدبینی مردم را نسبت به دستگاه قضایی فراهم آورد. از جمله مواردی که می‌تواند در امور شکلی مانع قطعیت رسیدگی شود، شمول مرور زمان نسبت به جرم خاصی است. در این راستا هیأت عمومی دیوان عالی کشور طی رأی وحدت رویه شماره ۶۶۷ مورخ ۱۳۸۴/۴/۱۴ پاره‌ای از جرایم مهم که می‌توانند در زمره جرایم اقتصادی باشند، مانند ارتشاء و کلاهبرداری را از شمول مرور زمان خارج دانسته است.

در زمینه رعایت اصل قطعیت وجود نیروهای سالم و آموزش دیده در دستگاه قضایی از اهمیت خاصی برخوردار هستند. متأسفانه یکی از معضلاتی که در کشورهای مختلف جهان وجود دارد، فساد در بخش قضائی است، به طوری که شبکه‌های بزرگ بزهکاران اقتصادی با نفوذ در مسئولین مربوطه مانع تداوم رسیدگی می‌گردند، این امر به نحو آشکاری در تعارض با اصل قطعیت در رسیدگی به پرونده‌های اقتصادی است. امروزه شاید این اصل بیش‌تر از اصول شدت و سرعت در رسیدگی به پرونده‌های جرایم اقتصادی مورد توجه باشد، زیرا آنچه در نزد

۱. «چنانچه هر یک از صاحب منصبان و مستخدمین و مأمورین دولتی و شهرداری‌ها در هر رتبه و مقامی که باشد از مقام خود سوءاستفاده نموده و از اجرای اوامر کتبی دولتی یا اجرای قوانین مملکتی و یا اجرای احکام یا اوامر مقامات قضائی یا هر گونه امری که از طرف مقامات قانونی صادر شده باشد جلوگیری نماید به انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.»

رسانه‌ها و افکار عمومی بیش‌تر به چشم می‌آید به نتیجه رسیدن پرونده‌هایی از نوع جرایم اقتصادی است تا اینکه حتماً برخورد شدید صورت گیرد و یا در حداقل زمان پرونده به پایان برسد.

۳. سایر جلوه‌های شکلی حسابگری کیفری (اصل شدت)

در گفتار اول به دو اصل مهم در تئوری حسابگری کیفری پرداختیم. در این گفتار به سایر جلوه‌های شکلی ۱ که در قانون کیفری ما بیانگر حسابگری کیفری است اشاره خواهیم کرد. آن چه بیش‌تر در موضوعات آتی به چشم می‌خورد برخورد سختگیرانه در قبال جرایم اقتصادی است. به علت اهمیت این موارد بر آن شدیم تا آن‌ها را در یک گفتار مستقل و جدا بیان داریم. مواردی چون لزوم بازداشت موقت، انتشار اسامی محکومین جرایم اقتصادی و... از این قبیل است. قبل از ورود به بحث ذکر این نکته لازم است که وجود اصول سرعت و قطعیت و حتی تخصصی بودن رسیدگی‌ها خود بر اصل شدت تأکید دارد، زیرا با وجود آن‌ها مسیر فرآیند رسیدگی به پرونده‌های کیفری هموارتر شده و این برای بزهکاران اقتصادی سختگیرانه است. باید خاطر نشان ساخت که برخی از جلوه‌ها با جرایم دیگر مشترک می‌باشد، به عبارت دیگر، مصادیق اصل شدت ممکن است در مورد سایر جرایم نیز وجود داشته باشد. با توجه به اینکه هدف ما بررسی میزان حسابگری کیفری در جرایم اقتصادی است به این موارد مشترک نیز می‌پردازیم.

۱- ۳- اصل قانونی بودن تعقیب

در اجرای اصل قانونی بودن تعقیب، دادسرا مکلف به تعقیب کلیه رفتارهای مجرمانه است که به نحوی از وقوع آن‌ها مطلع می‌گردد (آشوری، ۱۳۸۹: ۲۰۹). در واقع «اگر عمل ارتكابی شرایط مندرج در قانون جزا را داشته باشد، دادسرا مکلف به تعقیب خواهد بود» (آخوندی، ۱۳۷۶: ۱۶۶). در این رویکرد دادستان از اختیارات محدودی برخوردار بوده و با کشف بزهکاری مکلف است فرآیند دعوی کیفری را آغاز کند (خزانی، ۱۳۷۷: ۱۷). مقنن ایرانی بعد از انقلاب در مورد روش تعقیب متهم، به نظام قانونی بودن تعقیب توجه داشته و در ماده دو قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۷۸ کلیه جرایم را دارای جنبه الهی عنوان نموده است و همچنین بند «الف» ماده ۳ قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب با بیان اینکه دادسرا عهده دار کشف جرم، تعقیب متهم به جرم، اقامه دعوی از جنبه حق الهی و حفظ حقوق عمومی و حدود الهی است، به اصل قانونی بودن تعقیب نظر داشته است. اصل قانونی بودن تعقیب نشانگر شدت عمل قانونگذار در برخورد با جرایم است. این اصل در مورد جرایم اقتصادی نیز صدق می‌کند، به عبارتی هرگاه کسی مرتکب جرم اقتصادی شد، دادسرا مکلف به تعقیب او است و امیدی برای بزهکار وجود ندارد که به موجب «قاعده اقتضای تعقیب» (Opportunity of pursuit) از تعقیب او صرف نظر شود.

۱. این جلوه‌ها را می‌توان در ذیل اصل شدت در فرآیند دادرسی قرار داد، با توجه به اهمیت این اصل در قبال جرایم اقتصادی که در قانون ما وجود دارد و نیز مصادیق زیاد آن، این اصل را در یک گفتار مجزا مورد بحث و بررسی قرار می‌دهیم.

۲-۳. لزوم بازداشت موقت

در نظام حقوقی ایران، صرف نظر از مواردی که مقنن به منظور جلوگیری از اختلال در روند تحقیقات، ممانعت از تبانی متهم با دیگران و اطمینان از دسترسی به متهم در مراحل بعدی تحقیق و رسیدگی، صدور قرار بازداشت موقت را تجویز نموده است (پاک‌نهاد، ۱۳۸۸: ۲۰۷)، در جرایمی مانند ارتشاء و اختلاس از این فراتر رفته و صدور قرار بازداشت موقت را تحت شرایطی اجباری نموده است. در بندهای الف، ب و ج ماده ۳۵ قانون آیین دادرسی کیفری صدور این نوع قرار در مورد محاربه و فساد فی الارض (مصادیقی از جرم اقتصادی که تغییر عنوان داده است)، جرایمی که مجازات قانونی آن‌ها اعدام یا حبس ابد باشد (مصادیقی از جرایم اقتصادی که عنوان محاربه و فساد فی الارض پیدا می‌کنند مستوجب اعدام می‌شوند و به علاوه مجازات برخی از این جرایم نیز حبس ابد است) و...

همچنین بر اساس بند ط ماده ۳ قانون اصلاح قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی و انقلاب، هرگاه در جرایم موضوع صلاحیت دادگاه کیفری استان تا چهار ماه و در سایر جرایم تا دو ماه به علت صدور قرار تأمین، متهم در بازداشت بسر برد و پرونده اتهامی او منتهی به تصمیم نهایی در دادسرا نشده باشد مرجع صادرکننده قرار مکلف به فک یا تخفیف قرار تأمین متهم می‌شد مگر آنکه جهات قانونی یا علل موجهی برای بقاء قرار تأمین صادر شده و وجود داشته باشد که در این صورت با ذکر علل و جهات مذکور قرار ابقاء می‌شود و متهم حق دارد از این تصمیم ظرف مدت ده روز از تاریخ ابلاغ به وی حسب مورد به دادگاه عمومی یا انقلاب محل شکایت نماید. چنانچه بازداشت متهم ادامه یابد مقررات این بند حسب مورد هر چهار ماه یا هر دو ماه اعمال می‌شود. به هر حال مدت بازداشت متهم نباید از حداقل مجازات حبس مقرر در قانون برای آن جرم تجاوز نماید. در مورد برخی از مصادیق جرایم اقتصادی که مستلزم مجازات حبس ابد و در صلاحیت دادگاه کیفری استان است مدت بازداشت موقت ۴ ماه و قابل تمدید به همین میزان است. همان طوری که بیان شد، صدور قرار بازداشت موقت به ویژه اجباری در مورد بسیاری از جرایم اقتصادی با توجه به نوع جرم و یا میزان مجازات آن‌ها امکان پذیر است.

۳-۳. انتشار اسامی محکومین

جنبه اصلاحی کیفر سبب می‌شود تا مرتکب پس از اتمام دوره محکومیت بی دغدغه و حتی به طور ناشناس وارد جامعه شده و به زندگی عادی خود مشغول شود. ناشناس ماندن به گونه ای یک حق محسوب می‌گردد تا شخص از نظر اجتماعی خوار و انگشت نما نگردد و بتواند جایگاه اجتماعی خود را باز یابد. ولی نسبت به جرایم اقتصادی رویکرد متفاوت است؛ به گونه ای که سیاست کیفری متضمن معرفی این افراد به جامعه است. معرفی این افراد سبب می‌شود تا دست کم موقعیت ارتکاب مجدد اقتصادی از سوی چنین افرادی کم رنگ شود. انتشار اسامی

محکومین همچنین سبب شناخته شدن آن‌ها می‌گردد که در واقع نوعی ارباب عمومی نیز به شمار می‌رود.

یکی از جلوه‌های سیاست سختگیرانه سیاست کیفری ایران در برخورد با بزهداران اقتصادی، انتشار اسامی محکومین است. این رویکرد با تصویب قانون اصلاح تبصره ۱ ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلابی در امور کیفری مصوب ۱۳۷۸ و الحاق سه تبصره به آن مصوب ۱۳۸۵ برای نخستین بار به صراحت در حقوق کیفری ایران پذیرفته شده است. بر اساس این قانون «در موارد محکومیت قطعی به جرم ارتکاب اختلاس، ارتشاء، مداخله یا تبانی یا اخذ پورسانت در معاملات دولتی، اختلال در نظام اقتصادی کشور، سوءاستفاده از اختیارات به منظور جلب منفعت برای خود یا دیگری، جرایم گمرکی، جرایم مالیاتی، قاچاق کالا و ارز و به طور کلی جرم علیه حقوق مالی دولت به دستور دادگاه صادرکننده رأی قطعی، خلاصه متن حکم شامل مشخصات فرد، سمت یا عنوان، جرایم ارتکابی و نوع و میزان مجازات محکوم علیه به هزینه وی در یکی از روزنامه‌های کثیرالانتشار و عنداللزوم یکی از روزنامه‌های محلی منتشر و در اختیار سایر رسانه‌های عمومی گذاشته می‌شود مشروط بر آنکه ارزش عواید حاصل از جرم ارتکابی یکصد میلیون ریال یا بیش تر از آن باشد».

موضوع انتشار اسامی محکومین در ماده ۱۷ قانون اقدامات تأمینی و تربیتی ۱ و ماده ۱۰ مسئولیت مدنی هر دو مصوب ۱۳۳۹، نیز وجود دارد. شدت عمل و سختگیری سیاست کیفری ایران در برخورد با بزهداران اقتصادی، از پیش بینی اعلام و انتشار اسامی محکومین این جرایم و سایر تدابیر کیفری، مشهود است.

۳-۴. تقدم اماره مجرمیت بر اصل براءت

اصل براءت مبتنی بر حفظ امنیت و کرامت انسان است و بر اساس آن شخص، بی‌گناه فرض می‌شود مگر اینکه گناهکاری اش ثابت شود (رحمدل، ۱۳۸۸: ۳۱۴-۳۱۳). طبق اصل ۳۷ قانون اساسی ایران، اصل براءت است و هیچ کس از نظر قانون مجرم شناخته نمی‌شود، مگر اینکه جرم او در دادگاه صالح ثابت شود. زیرا «حق شخص بی‌گناه به محکوم نشدن یکی از حقوق اساسی بشری وی به شمار می‌رود».

فرض بی‌گناهی بدین معنی است که مجموعه اجزای یک نظام قضائی، اداری و اجتماعی جهت حاکمیت بخشیدن به اصل مصونیت افراد از هر نوع تعرضی در امان باشند، در چنین فرضی است که روح حاکم بر جهت‌گیری‌ها و عملکردهای واقعی اجزای یک سیستم اجتماعی و

۱. «هرگاه منافع عمومی و با منافع مدعی خصوصی ایجاب نماید دادگاه صادرکننده حکم دستور حکم انتشار حکم را پس از قطعیت هزینه محکوم علیه صادر می‌نماید. هرگاه منافع عمومی یا منافع متهمی که براءت حاصل کرده است ایجاب نماید دادگاه دستور انتشار حکم براءت را پس از قطعیت ذینفع و یا متقاضی به هزینه اعلام کننده جرم صادر می‌نماید».

حقوقی، عینیت بخشیدن به فرض بی گناهی مظنون یا متهم است مگر آنکه یک حکم قطعی و لازم‌الاجرائی که بر اساس ضوابط دقیق قانونی علیه فرد صادر شده است جایگزین اصل برائت گردد (Ashworth, 1998: 57).

در جرایم اقتصادی «از نظر مبنایی، علت تقدم اماره مجرمیت بر اصل برائت ناکارآمدی قاعده استصحاب در صورت وجود اماره مجرمیت است، زیرا اصل برائت کیفری در مواردی که شخص مظنون به ارتکاب جرمی است، مبتنی بر استصحاب عدم ارتکاب جرم و برائت سابق است. مثال در مورد درآمدهای مشکوک، قاضی پرونده نسبت به برائت سابق متهم شک می‌کند که در نتیجه با جریان استصحاب برائت سابق بی گناهی وی استمرار می‌یابد. حال در صورتی که درآمدهای یاد شده و اوضاع و احوال موجود در روابط و ارتباطات متهم با مجرمان و به ویژه مرتکبان جرایم سازمان یافته یا هر شخص دیگری که می‌تواند به نوعی درآمدهای نامشروع را نصیب وی سازد، موجب ظن بسیار قوی یا اطمینان قاضی نسبت به نامشروع بودن این اموال و درآمدها گردد، دیگر استصحاب از جایگاهی برخوردار نبوده و این اماره که در حکم دلیل است بر اصل برائت ناشی از استصحاب مقدم خواهد بود» (شمس ناتری، ۱۳۸۳: ۲۹۶).

گرچه «تقدم اماره مجرمیت بر اصل برائت» در حقوق داخلی ایران به صورت مبنایی پذیرفته نشده است، اما قانونگذار در این زمینه گاه افراط و گاه تفریط را در پیش گرفته است. بدین معنی که مقرراتی در حقوق داخلی کشورمان حاکی از حاکمیت مطلق اماره مجرمیت و مخدوش شدن اصل برائت است، در مقابل قانونگذار در برخی مقررات به وضوح اصل را بر مشروعیت دارایی اشخاص و صحت معاملات قرار داده است. به عنوان نمونه، در ماده ۱ قانون مبارزه با پولشویی اصل را بر صحت معاملات قرار داده است که این رویه اتخاذ شده توسط قانونگذار با توجه به پیچیدگی جرایم اقتصادی و شخصیت ویژه بزهکاران اقتصادی (قدرت بالای سازگاری با جامعه) و قضاوت مناسب جامعه درباره آن‌ها پایانی جز عدم کشف بسیاری از جرایم اقتصادی و در نتیجه تشویق بزهکاران بالقوه و ترغیب بزهکاران مکرر و نهایتاً اختلال در سیستم اقتصادی کشور نخواهد داشت (توسلی زاده، پیشین: ۲۴۹-۲۴۸).

در قانون کیفری ایران وجود برخی ابزار و اسباب موجب آن می‌گردد که بزهکاران در ارتکاب اعمال مجرمانه خویش به حسابگری بپردازند. در قلمرو جرایم اقتصادی قانونگذار و دستگاه قضائی بیش تر به مقوله شدت و سختگیری در روند دادرسی توجه داشته است، پیش بینی قرار بازداشت موقت اجباری، انتشار اسامی محکومین اقتصادی، تقدم اماره مجرمیت بر اصل برائت در برخی موارد نشانگر شدت عمل قانونگذار است. با این وجود سوالی که ممکن است در اذهان به وجود آید این است که آیا پیش بینی ضمانت اجراهای سنگین در امور شکلی موجب کاهش ارتکاب جرایم اقتصادی بوده است؟ پیش از پاسخ دادن به این پرسش لازم به یادآوری

است که خود طرفداران حسابگری کیفری نیز به این نتیجه رسیده اند که رفتار سختگیرانه به تنهایی در فرآیند دادرسی مانع مستحکمی برای ارتکاب جرم نیست.

متأسفانه توجه بسیار زیاد قانونگذار به قرارهای سنگین و سایر ضمانات اجراها باعث کاهش جرایم اقتصادی نشده است و حتی امروزه شاهد افزایش جرایم اقتصادی کلان پایین کشف آن‌ها، عدم ثبات در اعمال ضمانت اجراها برای مرتکبان این جرایم است، به در جامعه می‌باشیم. یکی از دلایل این مسأله در کنار پنهانی بودن این جرایم و میزان عبارت دیگر حتمیت و قطعیت در روند دادرسی به خوبی رعایت نمی‌گردد. به نظر می‌رسد که ترکیب سه اصل نامبرده در کنار هم از یک سو و اعمال سیاست جنایی مناسب با رویکردی پیشگیرانه و مشارکت دادن مردم در امر پیشگیری و همچنین رفع مشکلات مادی و حتی معنوی مسئولان قضائی از سوی دیگر، بتواند تا حد زیادی راهگشای مناسبی در کاهش جرایم اقتصادی باشد.

یکی از ابزارهای لازم جهت اجرایی کردن اصل سرعت و حتمیت در واکنش علیه جرایم اقتصادی، وجود دادرسی خاص و دادگاه‌های تخصصی می‌باشد. «آیین دادرسی کیفری مجموعه قواعد و مقرراتی است که برای کشف جرم، تعقیب متهمان و تحقیق از آنان، تعیین مراجع صلاحیت دار، طرق شکایت از احکام و نیز بیان تکالیف مسئولان قضایی و انتظامی در طول رسیدگی به دعوای کیفری و اجرای احکام از یک سو و حقوق و آزادی‌های متهم از سوی دیگر، وضع و تدوین شده است».

جرایم اقتصادی دارای تشریفات و صلاحیت رسیدگی می‌باشند که در برخی موارد مخصوص این نوع جرایم است. وجود مجتمع قضایی ویژه جرایم اقتصادی، هیأت‌های رسیدگی کننده به جرایم اقتصادی و نیز نظارت الکترونیکی و دام گستره از این نوع می‌باشد.

در حسابگری کیفری سه اصل شدت، حتمیت و سرعت از اهمیت بالایی برخوردار بوده و بایستی در قلمرو شکلی و در راه پیشگیری از جرایم اقتصادی نیز مورد توجه قرار گیرد. وجود دادگاه انقلاب در امر رسیدگی به برخی از جرایم اقتصادی، تخصصی شدن رسیدگی به این جرایم بیانگر توجه به اصل سرعت در رسیدگی‌ها است. همچنین قانونی بودن تعقیب، لزوم بازداشت موقت، انتشار اسامی محکومین اقتصادی و تقدم اماره مجرمیت بر اصل برائت بیانگر توجه به اصل شدت می‌باشد.

نتیجه گیری

با مطالعه عقاید بنیانگذاران و طرفداران نظریه حسابگری کیفری می‌توان چنین بیان داشت که؛ ابتدا، بزهکار فردی مختار است. دوم، به دنبال مطلوبیت و منفعت است. یک نوع رابطه تنگاتنگی بین این دو وجود دارد که هر بزهکار مختاری مطلوبیت را می‌خواهد و نیز هر بزهکار

مطلوبیت خواهی مختار می‌باشد. به دلیل وجود چنین اختیاری حسابداری کیفی می‌گوید؛ با توجه به این که بزهکار مختار است، پس عواقب رفتار خویش را نیز می‌داند، در نتیجه باید پاسخگوی رفتار خویش باشد. بدین منظور سه اصل را سرلوحه خویش قرار می‌دهد: شدت، حتمیت و سرعت.

این اصول بیانگر واکنش سخت جامعه نسبت به بزهکاری است که با اختیار و با اراده مرتکب جرم شده است و در این بین اصل شدت مجازات‌هایی چون اعدام، حبس ابد و شلاق را توجیه می‌نماید. اصل حتمیت (قطعیت) مخالف نهادهایی همچون، تعلیق مجازات، آزادی مشروط و عفو است. در جوامع کنونی نیز ما شاهد برخوردهای سختگیرانه نسبت به بزهکاران، بخصوص بزهکاران سازمان یافته می‌باشیم که این امر از ویژگی‌های جوامع مدرن و به تبع تعارض میان آزادی و امنیت می‌باشد.

جرایم اقتصادی بیش‌ترین اثر را در مخدوش کردن سلامت اقتصادی و اداری جامعه دارد. جرایم اقتصادی همانند ویروس حامل بیماری عمل می‌کنند. به این صورت که وقتی ویروس ناقل بیماری وارد سیستم بدن شود کم‌کم توان و قدرت تحرک انسان را می‌گیرد. جرایم اقتصادی و وضعیت اجتماع را نیز می‌توان دقیقاً به همین صورت شبیه‌سازی کرد. چون وقتی این نوع از جرایم توسط افراد با نفوذ و صاحب منصب انجام گیرد موجب گسترش ارتکاب جرایمی چون، ارتشاء و سوء استفاده از موقعیت شغلی و اجتماعی می‌گردد. با این توضیح دیگر جایی برای اعمال قانون و قانون‌مداری نمی‌ماند. توجه به اصل سرعت و تا حدی حتمیت در مراحل دادرسی، تعیین و اجرای مجازات‌ها طبق این نظریه می‌تواند قدمی در ارباب و پیشگیری از ارتکاب جرایم اقتصادی بردارد. اما شکی ویژه پیشگیری کیفی از این جرایم را معین نماید. جرایم اقتصادی هم از جهت کشف و هم تعقیب و در نهایت انتساب آن به مرتکب با پیچیدگی‌ها و چالش‌هایی همراه است. پیش‌بینی رسیدگی کیفی افتراقی که برخی از جلوه‌های آن را در حقوق ایران می‌توان دید، می‌تواند عاملی بسیار مهم برای ارباب همگانی به شیوه سختگیرانه باشد.

منابع:

- آخوندی، محمود (۱۳۸۴). آیین دادرسی کیفری / کاربرد، جلد پنجم، چاپ اول.
- آخوندی، محمود (۱۳۸۴). آیین دادرسی کیفری، جلد سوم، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی (سمت)، چاپ ششم.
- آخوندی، محمود (۱۳۷۶). آیین دادرسی کیفری، جلد اول، تهران، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، چاپ هشتم.
- آشوری، محمد (۱۳۸۸). آیین دادرسی کیفری، جلد اول، انتشارات سمت، چاپ پانزدهم.
- آشوری، محمد (۱۳۸۴). جایگزین‌های زندان یا مجازات‌های بینابین، در: علوم جنایی (گزیده مقالات آموزشی برای ارتقاء دانش دست اندرکاران مبارزه با مواد مخدر در ایران)، جلد دوم، انتشارات سلسبیل، چاپ نخست.
- ابراهیمی، شهرام (۱۳۸۶). جرم اقتصادی و کنترل آن، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۶۱.
- باقرزاده، احد (۱۳۸۰). نقش شوراهای اسلامی و مدیریت شهری در کاهش تخلفات اقتصادی، مجله ترجمان حسبه، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهشکده سازمان تعزیرات حکومتی، سال دوم.
- بکاریا، سزار (۱۳۸۹). رساله جرایم و مجازات‌ها، ترجمه‌ی محمد علی اردبیلی، انتشارات میزان، چاپ ششم.
- پاک‌نهاد، امیر (۱۳۸۸). سیاست جنایی ریسک مدار، انتشارات میزان، چاپ اول.
- توسلی زاده، توران (۱۳۹۰). پیشگیری از جرایم اقتصادی در سیاست جنایی ایران و اسناد سازمان ملل متحد، رساله ی دکتری حقوق جزا و جرم شناسی.
- تولیت، سید عباس، صلاحیت عام محاکم دادگستری و صلاحیت شعب تعزیرات حکومتی، فصلنامه دیدگاه‌های حقوقی (قوه قضائیه)، شماره ۱۷ و ۱۸، بهار و تابستان ۱۳۷۹، انتشارات دانشکده علوم قضائی و خدمات اداری.
- جلیلی مقدم، مجتبی (۱۳۸۹). بررسی سودگرایی بنّام، مجله معرفت، سال نوزدهم، شماره ۱۵۹.
- جوانمرد، بهروز (۱۳۸۹). فرآیند دادرسی در حقوق کیفری ایران، انتشارات بهرامی.
- خالقی، علی (۱۳۸۷). آیین دادرسی کیفری، انتشارات شهردانش.
- خزانی، منوچهر (۱۳۷۷). سیستم قانونی بودن و سیستم موقعیت داشتن یا مناسب بودن تعقیب کیفری، در: خزانی، منوچهر، فرآیند کیفری (مجموعه مقالات)، کتابخانه گنج دانش.
- درخشان، محمدرضا (۱۳۸۷). اصل تسریع در رسیدگی کیفری در حقوق ایران و انگلستان، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
- رحمدل، منصور (۱۳۸۸). دادرسی عادلانه و مقررات دادرسی کیفری ایران، دری نجفی ابرندآبادی، علی حسین، تازه‌های علوم جنایی (مجموعه مقاله‌ها)، انتشارات میزان.
- شاملو، باقر (۱۳۸۳). اصل براءت کیفری در نظام‌های نوین دادرسی، در: علوم جنایی، نکوداشت دکتر آشوری، انتشارات سمت.
- شمس ناتری، محمدابراهیم (۱۳۸۳). اصل براءت و موارد عدول از آن در حقوق کیفری، مجموعه علوم جنایی، انتشارات سمت.
- عبادی، محمد اسماعیل، علل اطاله دادرسی، ماهنامه قضاوت، مرداد و شهریور ۱۳۸۵، شماره ۳۹.
- قرشی، سید مجتبی (۱۳۸۶). صلاحیت‌های قانونی دادگاه‌های انقلاب اسلامی، انتشارات مدین.

گلدوست جویباری (۱۳۸۶). رجب، کلیات آیین دادرسی کیفری، انتشارات جنگل.
 گمرک جمهوری اسلامی ایران، «تأملی بر قاچاق کالا و مواد مخدر»، گزارش شماره ۱۴۹.
 مهدوی پور، اعظم (۱۳۸۹). افتراقی شدن سیاست کیفری در قلمرو جرایم اقتصادی، رساله دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی.
 میرخلیلی، سید محمود (۱۳۸۵). پیشگیری وضعی از بزهکاری با نگاه به سیاست جنایی اسلام، رساله دوره دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
 میرزایی مفرد، غلامعلی (۱۳۸۹) حقوق کیفری بازار اوراق بهادار، انتشارات میزان.
 نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی.
 یزدی نظری نژاد، محمدرضا (۱۳۸۳). سیاست جنایی ایران در قبال جرایم اقتصادی، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه شهید بهشتی.

Ashworth, Andrew; the Criminal Process: An Evaluative Study; Second Edition, Oxford University Press, 1998

Dworkin, Gerald, Philosophy of Law, edited: Feinberg and Goleman, wads Worth, 6 Editions. 2000

Enrique Bacigaloupe, The Use of Technical Means in International and Surveillance of Private Communication, Towards an European Criminal Law against Organized Crimes, Vincenzo Milltello, Freiburg 2001

اجراء و ارزیابی راهبردها در سازمان‌های دولتی با استفاده از مدل (BSC)؛ مطالعه موردی دانشگاه پیام نور

هادی مولودیان^۱
لطف الله فروزنده دهکردی^۲

چکیده

در این مقاله ابتدا به تبیین و توضیح مدل کارت امتیازی متوازن پرداخته شده و بر اهمیت و نقش ویژه آن در اجراء و ارزیابی استراتژی‌ها تأکید می‌شود. از آن جا که به کارگیری این روش در سازمان‌های خصوصی و دولتی متفاوت خواهد بود تفاوت مدل در این دو بخش بیان گردیده است. در مرحله بعد با اتکاء به روش مطالعه موردی و با استفاده از رویکردهای قیاسی و استقرایی، نتایج به کارگیری آن در دانشگاه پیام نور به عنوان نهادی دولتی بیان شده و چشم انداز و مضامین استراتژیک و نیز اهداف راهبردی این دانشگاه ذکر شده است. این تحقیق از نظر جهت گیری، کاربردی محسوب شده و در زمره تحقیقات توصیفی-تبیینی طبقه‌بندی می‌شود. همچنین مقاله حاضر از نظر گردآوری اطلاعات از نوع کتابخانه ای به حساب می‌آید.

واژگان کلیدی: مدل کارت امتیازی متوازن، مضامین استراتژیک، اهداف راهبردی، دانشگاه پیام نور

۱. عضو هیئت علمی و دانشجوی دکتری بازرگانی دانشگاه پیام نور (نویسنده مسئول) moludian@yahoo.com

۲. عضو هیئت علمی دانشگاه پیام نور

مقدمه

از دیر باز شکاف میان عرصه نظر و عمل از جمله مشکلاتی بوده است که گریبانگیر موجودیت انسانی، چه در بعد فردی و چه در بعد جمعی و سازمانی بوده است. فیلسوفی چون سقراط معتقد است که انحراف در عمل مطابق انحراف در نظر است. دیوید هیوم از عدم لزوم متابعت بایدهای عملی از هست‌های نظری صحبت می‌کند و کانت بر این باور است که شکاف میان ذهن و عین اجتناب‌ناپذیر است. یعنی در ساحت نظری، اهدافی بیان می‌شود و در عرصه عمل برنامه‌هایی اجرایی شوند که ارتباط منطقی و قابل سنجشی با آرمان‌ها و سیاست‌های تدوین شده ندارند. در تعالیم اسلامی نیز عدم انطباق نظر و عمل و به تعبیری قول و فعل به شدت مورد نکوهش قرار گرفته و تفسیح شده است (سوره صف؛ آیه ۳ و ۴).




در علم مدیریت نیز مساله فوق دغدغه‌ای جدی است به طوری که نتایج بررسی‌ها نشان می‌دهد که ۹۰ درصد از برنامه‌های راهبردی سازمان‌ها در عمل با شکست مواجه می‌گردد و علت اصلی آن عدم ارتباط ساحت نظر و عمل است. به بیانی دیگر ریشه این مشکل در عدم تنظیم مدلی جامع برای ترجمه چشم انداز و سیاست‌ها به برنامه‌های عملیاتی می‌باشد. از منظر کارکردگرایانه تاکنون مدل‌های ی برای رفع این مشکل جدی در سطح سازمان‌ها ارایه شده است که می‌توان مدل BSC را از مهم‌ترین آن‌ها برشمرد. این مدل که در اوایل دهه ۹۰ توسط کاپلان و نورتون مطرح گردید می‌کوشد با تحقق بخشیدن به سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها در قالب عمل، از طریق فرآیند مستمر ارزیابی، شکاف دو ساحت نظر و عمل را مرتفع سازد (الوانی، ۱۳۸۸: ۶). در این روش که با مشارکت ۱۲ شرکت در یک پروژه یک ساله توسعه یافته بود شامل مجموعه‌ای از معیارهاست که به مدیران دیدگاهی سریع ولی جامع از کسب و کارشان ارایه می‌دهد. امروزه این مدل به عنوان یکی از ۱۵ ابزار مدیریتی پر کاربرد، کم خطا و مؤثر بین مدیران شرکت‌های مختلف در ۲۲ کشور دنیا شناخته می‌شود (ابن الرسول، ۱۳۸۳: ۴۳). به کمک BSC یک سازمان می‌تواند میزان انطباق عملکردهای جاری با سیاست‌های کلان را ارزیابی کرده و متناسب با آن، اقدامات ایجاد بهبود در فرآیندها، ایجاد انگیزش و تعلیم کارکنان و توسعه نظام‌های اطلاعاتی را پیش نماید. این مقاله ضمن ارائه مبانی روش شناختی تحقیق به معرفی کلی مدل ارزیابی موازن و جایگاه آن در ارزیابی و اجرای سیاست‌های سازمان‌های دولتی می‌پردازد. در شکل (۱) انواع مدل‌های ارزیابی عملکرد مورد مقایسه کلی قرار گرفته‌اند.

روش تحقیق

از بعد هدف این پژوهش درزمره پژوهش‌های توصیفی تبیینی طبقه‌بندی می‌شود. از سوی دیگر این تحقیق از منظر جهت‌گیری، کاربردی محسوب می‌شود و به ارایه الگویی

کار کردی جهت برنامه ریزی در سازمانهای دولتی مشابه می پردازد. پژوهش حاضر در مقام گردآوری اطلاعات کتابخانه ای محسوب می شود.

شکل ۱: مقایسه انواع مدل های ارزیابی عملکرد

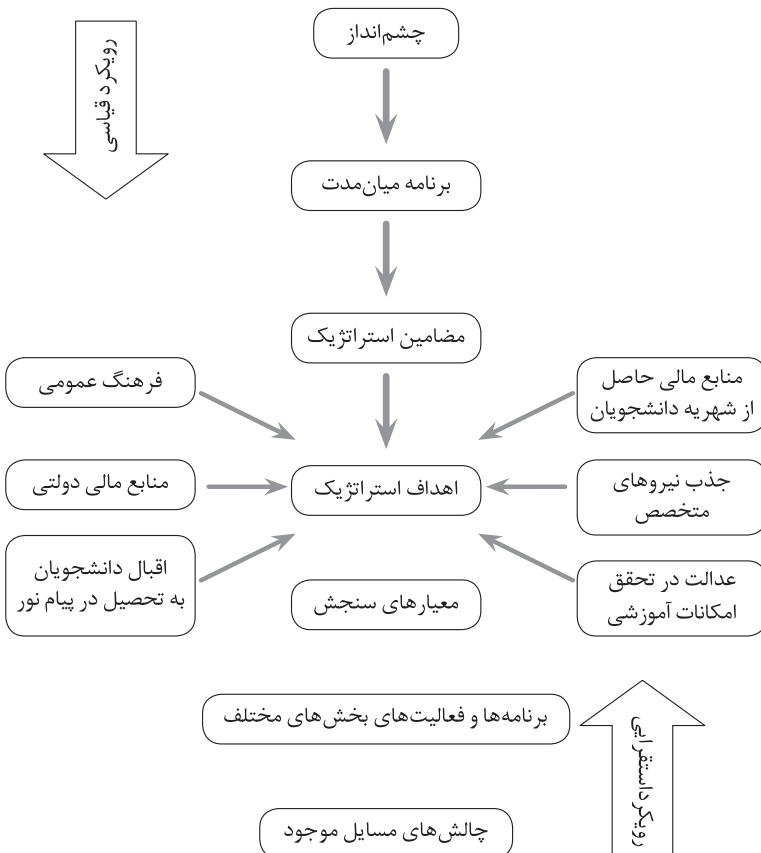
مدل های مبتنی بر زمان و هزینه	مدل های برتری سازمانی و خودارزیابی	مدل های تراز یابی (یکپارچه)
نمودار نیمه عمر	مدل دمینگ (Deming)	سیستم اسمارت (SMART)
مدل اسکور (Score)	مدل ممیزی کیفیت (ISO)	مدل منشور عملکرد
	مدل کیفیت مالکوم بالدريج (BALDRIGE)	مدل الگوگیری (Benchmarking)
	مدل تعالی سازمانی (EFQM)	مدل مدیریت بر اساس هدف (MBO)
		مدل نظام مدیریت هوشین (HOSHIN)
		مدل کارت امتیازی متوازن (BSC)
		
	تاکید بر ارزیابی حوزه مالی و فرآیند تولید مبتنی بر کنترل زمان و هزینه صرف شده	تاکید بر ارزیابی حوزه مدیریت و فرآیند تولید مبتنی بر ارتقاء کیفیت فرآیند

ارزیابی عملکرد به روش سنتی	روش کارت امتیازی متوازن
تاکید بر ارزیابی عملکرد کاری افراد	تاکید بر ارزیابی عملکرد فرایندها
تاکید بر ارزیابی بعد مالی سازمان	تاکید بر ابعاد گوناگون سازمان
تاکید بر کنترل	تاکید بر بهبود و یادگیری
تاکید بر صرف ارزیابی عملکرد	تاکید بر تفهیم اهداف و استراتژی سازمان قبل از ارزیابی عملکرد
تاکید بر رویدادهای منفرد (رویدادگرا)	تاکید بر هم جبهی عملکردها با استراتژی (راهبردگرا)
تاکید بر حصول نتیجه (نتیجه گرا)	تاکید بر حصول نتیجه و فرایند رسیدن به آن (روند گرا)
شاخص های گذشته نگر	شاخص های گذشته نگر و آینده نگر

مدل تحقیق

در این تحقیق از رویکردی ترکیبی استفاده شده است. در این رویکرد تلاش می‌شود تا با تجمع نقاط قوت رویکرد قیاسی و استقرایی، رویکردی جامع به سوژه تحقیق پیدا کرد. در این مدل در رویکردی از پایین به بالا به تحلیل مسائل و چالش‌های موجود نیز پرداخته شده است. بدین معنی که ابتدا چشم انداز و اهداف دانشگاه مورد توجه واقع شده و سپس برای جلوگیری از اهداف آرمان گرایانه و غفلت از واقعیت‌های موجود به چالش‌های موجود نیز پرداخته شده است. شکل (۲) مدل به کار گرفته شده در تحقیق را نشان می‌دهد.

شکل ۲: مدل تحقیق



توصیف مدل کارت ارزیابی متوازن (BSC)

با مدنظر قرار دادن ارکان اصلی فرآیند سیاستگذاری در سه جزء شکل گیری، اجرا و ارزیابی و مدل های متنوعی که تاکنون در این راستا از سوی اندیشمندان مختلف ارائه شده است، می توان گفت مدل ارزیابی متوازن، با رویکردی جامع به دنبال ارائه ی مدلی فراگیر برای سازمان دهی تمامی مراحل فرآیند سیاست گذاری سازمانی است. این ادعا با مرور تاریخ تکاملی این مدل قابل اثبات است. به طوری که این مدل با رویکردی معکوس، با ارزیابی و ارائه ی سنجه های مناسب عملکرد، متولد و سپس با سازمان دهی اجرای سیاست ها به بلوغ رسیده و با شکل دهی سیاست ها خاتمه می یابد.

مدل ارزیابی متوازن، ابتدا در سال ۱۹۹۲ با ارائه ی مقاله ای با عنوان «ارزیابی متوازن: سنجه هایی که عملکرد را رهبری می کند» ارائه شد.

این مقاله می کوشد با ارائه شاخص های مناسب، مدلی جهت ارزیابی میزان تحقق سیاست های سازمانی در عمل فراهم آورد. به عقیده کاپلان و نورتن، مادامی که نتوان چیزی را سنجید نمی توان آن را مدیریت کرد. بر این اساس، سنجش راهبردها مقدمه ای جهت مدیریت آن ها و ارتقای یادگیری استراتژیک سازمان قلمداد شده است. (کاپلان و نورتن، ۱۹۹۲: ۸)

وجود توازن و تعادل یک نیاز حیاتی برای سازمانی است که از سلامت برخوردار است. هماهنگی و تعادل لازمه حرکت کارا، اثربخش و ارتقاء توان بالقوه در سازمان می باشد. بر این اساس نظام ارزیابی خط مشی بایستی به یک تعادل و همگونی دست یابد که بتواند روند دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده را با عنایت به بهسازی آن ها پشتیبانی نماید.

ارزیابی متوازن به دنبال توازن در حوزه های زیر است (کاپلان و نورتن، ۱۳۸۷: ۱۹):

توازن بین معیارهای مالی و غیر مالی

توازن بین ذینفعان داخلی و خارجی سازمان

توازن بین اهداف کوتاه مدت و بلند مدت

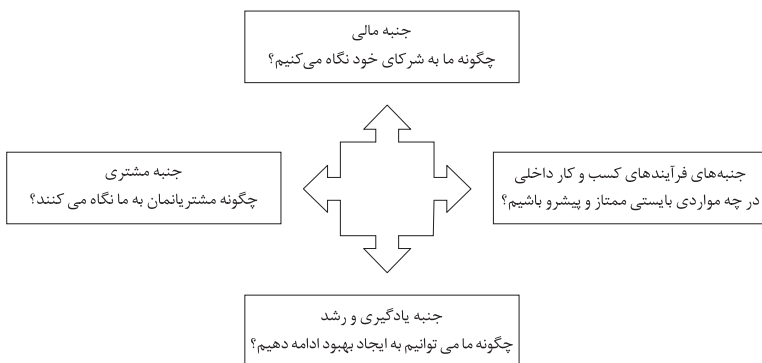
توازن بین شاخص های هادی (آینده نگر) و شاخص های تابع (گذشته نگر)

BSC اهمیت اندازه های غیر مالی را در سازمان آشکار می سازد و آن ها را در نظام اندازه گیری جامع و فراگیر به کار می گیرد. وجود اندازه های غیر مالی همانند حفظ مشتریان، جابجایی نیروی انسانی و یا تعداد محصولات جدید، در مدل ارزیابی متوازن نتایجی است که از فعالیت های سازمانی نشأت می گیرد که خود منجر به اجرا و دستیابی به استراتژی ها می شود، از این رو این اندازه ها از جمله پیش بینی کننده هایی محسوب می شوند که عملکرد مالیاتی سازمان را رقم می زنند.

یک سال پس از انتشار اولین مقاله، کاپلان و نورتن در مقاله ای با عنوان «راه اندازی ارزیابی

متوازن، یک گام مدل اولیه خود را ارتقاء بخشیده و کوشیدند مبتنی بر ترسیم روابط علی- معلولی، از این مدل جهت اجرا و مدیریت سیاست‌ها استفاده کنند (کاپلان و نورتون، ۱۳۴: ۱۹۹۳). در حقیقت در این مرحله، BSC به عنوان ابزاری جهت ترجمه عملیاتی راهبردها در خدمت فرآیند سیاست گذاری قرار می‌گیرد. (کاپلان و نورتون، ۴۱-۲۱: ۱۹۹۶). بدین منظور BSC از چهار منظر مالی، انتظارات مشتریان، فرآیندهای داخلی و میزان یادگیری و رشد سازمان به ترجمه چشم انداز و استراتژی‌ها در قالب برنامه‌های عملیاتی می‌پردازد و زمینه‌های ایجاد مزیت نسبی و موفقیت سازمان را فراهم می‌آورد.

شکل ۳: مدل ارزیابی متوازن (Parker, 2003, Ritter, 2000: 56)

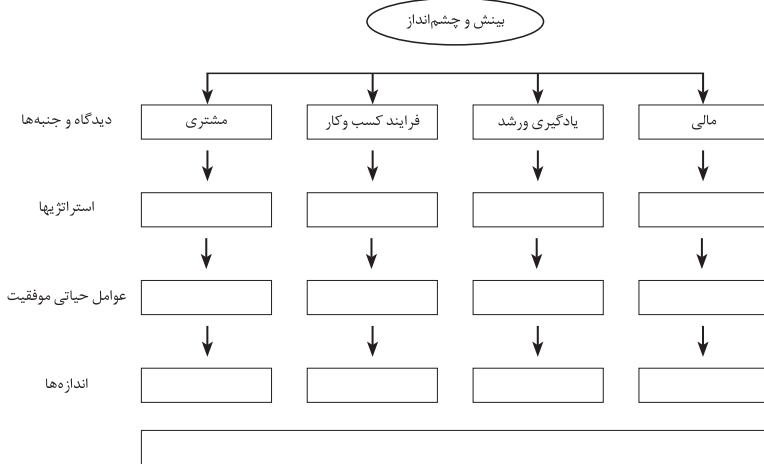


ساختار مفهومی مدل مبتنی بر سه ویژگی توازن و تعادل، سلسله مراتب کاستن از انتزاع مفاهیم راهبردی و نظام روابط عمومی علی و معلولی شکل گرفته است (شکل ۴).
براین اساس اجزای مدل مفهومی عبارتند از بینش و چشم انداز، راهبردها، عوامل حیاتی موفقیت، اندازه‌ها و طرح عملیاتی که در ادامه به توضیح مختصر هر یک پرداخته شده است.
۱. بینش و چشم انداز: بینش بیان‌کننده مقتضیات آتی است که سازمان انتظار دستیابی به آن را دارد.

۲. استراتژی: استراتژی‌ها در قالب فرآیندها قرار دارند و برگرفته از بینش و چشم انداز سازمانی هستند. استراتژی‌ها مواردی که بایستی مورد بررسی و اندازه‌گیری قرار گیرند را تعیین می‌کنند، که این موارد را عوامل حیاتی موفقیت می‌نامیم. مدل این امکان را فراهم می‌سازد که بینش سازمان را در قالب استراتژی‌ها به گونه‌ای که برای کارکنان قابل درک و لمس باشد و بتواند با آن‌ها کار کنند، تعریف نماید.

۳. عوامل حیاتی موفقیت (CSFS): به منظور تشریح روند دستیابی به اهداف و مقاصد استراتژیک به کار برده می شود.

شکل ۴: ساختار مفهومی مدل (نورتون و کاپلان)



۴- شناسایی و توسعه اندازه ها و روابط علت و معلولی: کلید موفقیت BSC در تناسب و کیفیت اندازه های تعریف شده در آن نهفته است و این مورد مدیریت را قادر می سازد تا با فعالیت ها و اقدامات سیستماتیکی که از طریق عوامل حیاتی موفقیت مشخص شده اند، موفقیت های شگرفی را در سازمان به وجود آورند. از این رو اندازه ها بر ستاده هایی که لازمه دستیابی به بینش و چشم انداز و طرح استراتژیک و اهداف سازمانی است تأکید و توجه دارند. مشکل اصلی در این خصوص یافتن ارتباطات علی و معلولی و ایجاد تعادل و هماهنگی گسترده ای از اندازه هایی است که تعریف شده اند.

۵- طرح عملیاتی: در تکمیل مدل، مشخصات، مراحل و قدم هایی که در راستای دستیابی به سطوح مختلف اندازه گیری وجود دارد در طرح های عملیاتی تشریح گردیده و اهدافی برای هر کدام از اندازه هایی که به کار برده می شود، مشخص می گردد. چون هر سازمانی نیازمند اهداف بلند مدت و کوتاه مدتی است که بر اساس آن ها به طور مستمر و مداوم کنترل های لازم را انجام داده و در صورت نیاز اقدامات اصلاحی را به موقع به مرحله اجرا در آورد، طرح های عملیاتی شامل تعیین مسئولیت کارکنان و زمان بندی گزارشات نیز می شود (کاپلان و نورتون، ۱۹۹۶: ۱۳-۱۵).

تبیین چهار منظر مدل

منظر اول:

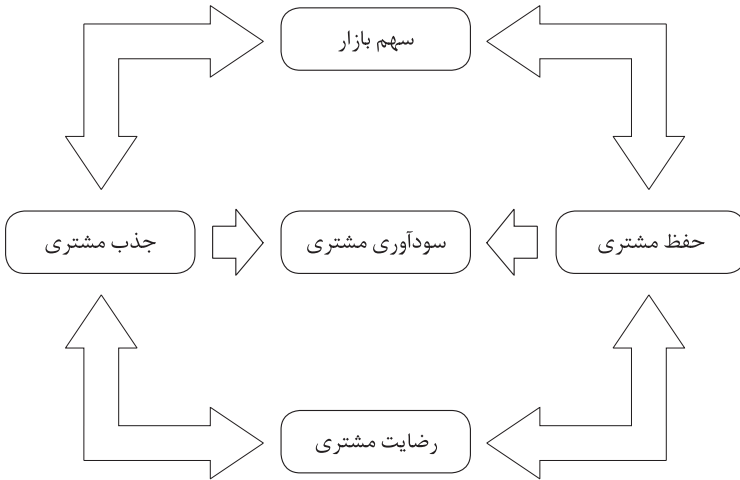
این مدل می‌بایست واحدهای سازمانی را ترغیب نماید تا میان اهداف مالی و استراتژی سازمانی ارتباط برقرار کنند. بر این اساس تأمین اهداف مالی، نقطه اصلی تمرکز همه مناظر مدل است. هر سنجه‌ای در هر منظر می‌بایست در نهایت امر در قالب نظام علی - معلولی عملکرد مالی را بهبود بخشد. کاپلان و نورتون با تبیین چرخه حیات سازمانی ذیل سه مرحله رشد، ثبات (بلوغ) و برداشت (افول)، سه استراتژی کلی مالی تعریف کرده‌اند: رشد و ترکیب درآمد، کاهش هزینه و بهبود بهره‌وری و استفاده بهینه از دارایی‌ها و استراتژی سرمایه‌گذاری، استراتژی رشد و ترکیب درآمد به توسعه محصولات و خدمات جدید می‌پردازد. در حالی که کاهش هزینه و بهبود بهره‌وری به کاهش هزینه‌های مستقیم و غیر مستقیم و به اشتراک گذاری منابع مشترک میان واحدها اشاره دارد. در راهبرد استفاده بهینه از دارایی‌ها نیز، سازمان‌ها از دارایی‌های بلااستفاده در سرمایه‌گذاری‌های جدید بهره می‌برند.

منظر دوم: مشتری

امروزه سازمان‌های بسیاری مأموریت و اهداف خود را بر پایه توجه و تمرکز بر مشتری و این که چگونه سازمان دیدگاه‌های مشتری را به عنوان اولویت اول مدیریت ارشد خود در بیاورد و تبیین و تعریف می‌نمایند (کاپلان و نورتون، ۱۹۹۶).

در منظر مشتری، به شناسایی مشتریان و بخش‌هایی از بازار که سازمان برای رقابت انتخاب کرده، می‌پردازند. این بخش‌ها منابع درآمدزای مطرح در رویکرد مالی را ارائه می‌کنند، با این تفاوت که سنجه‌های مطرح آن در مقایسه با سنجه‌های مالی، عموماً متمرکز بر حال و آینده هستند. در این منظر مولفه‌هایی نظیر رضایت، وفاداری، حفظ، جذب و سودآوری مشتریان مورد تأکید قرار می‌گیرد.

شکل ۵ نمایانگر سنجههای عمومی در دیدگاه مشتری است (الوانی، ۱۳۸۸: ۱۵).
شکل ۵: معیارهای عمومی در دیدگاه مشتریان



منظر سوم: فرآیند کسب و کار درون سازمانی

سازمان‌ها نوعاً، پس از فرمول‌بندی اهداف و سنججه‌های مناظر مالی و مشتری، اهداف و سنججه‌های فرآیندی را مشخص می‌سازند. این جنبه از BSC بر آن دسته از نتایج کسب و کارهای داخلی توجه و تأکید دارد که سازمان را به سمت موفقیت‌های مالی و رضایت‌مندی مشتریان هدایت خواهد نمود، از این رو با این تمرکز و توجه، مدیران به عملیات و فعالیت‌های مهم درون سازمانی، آن‌ها را قادر می‌سازد تا نیازهای مشتریان را برآورده نمایند.

کلیه فعالیت‌های سازمان بایستی مورد پایش قرار گیرد و اطمینان حاصل گردد که خروجی آن‌ها در حد رضایت و مطلوب می‌باشد. سازمان‌ها در خصوص این که چه فرآیندها و یا اقدامات رقابتی آن‌ها (با عنایت به اندازه‌های مشخص شده) بایستی از حد مطلوب و عالی خود فراتر روند، بایستی تصمیم‌گیری نمایند. اندازه‌ها امکان و توانایی لازم را برای مدیریت ارشد در مورد قضاوت و داوری در خصوص فرآیندهای کلیدی درون سازمانی و انجام رقابت‌های لازم که بر کل اهداف شرکت تأثیرگذار است، فراهم می‌سازد.

اندازه‌ها با ایجاد ارتباط لازم و یکپارچه سازی این اطمینان را ایجاد می‌نماید که کارکنان

سطوح پایین تر سازمان، اهداف روشن تری را برای فعالیت‌ها، تصمیمات و ایجاد بهبودها پیش رو داشته باشند و تمامی این‌ها با مأموریت و اهداف کلان سازمانی مرتبط می‌گردد. در دیدگاه فرآیندهای داخلی کسب و کار از زنجیره ارزش افزوده استفاده می‌شود (شکل ۶). تا چگونگی ایجاد ارزش برای مشتری و در نهایت دستیابی به نتایج مالی مطلوب مورد تحلیل قرار گیرد. این مدل مبتنی بر سه فرآیند اصلی نوآوری، عملیات و خدمات پس از فروش، از شناسایی نیازهای مشتریان به تامین نیازهای آنان ختم می‌گردد (کاپلان و نورتون، ۱۲۵-۹۲: ۱۹۹۶)

شکل ۶: مدل عمومی زنجیره ارزش سازمان

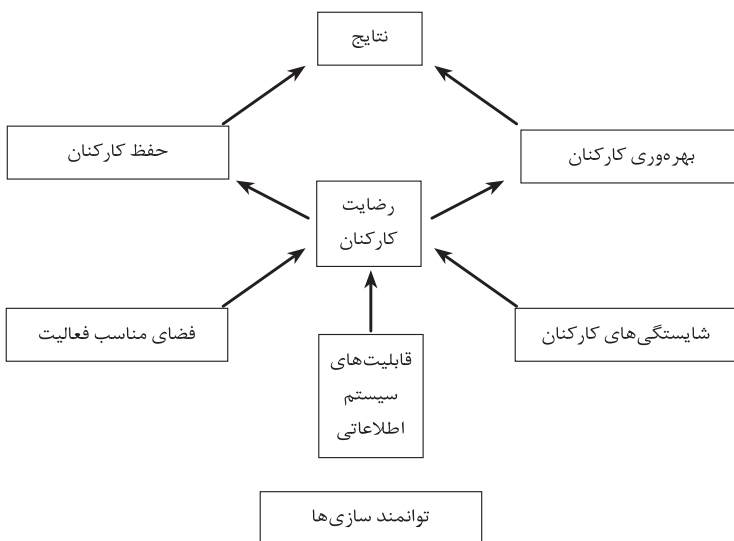


منظر چهارم: نوآوری و یادگیری

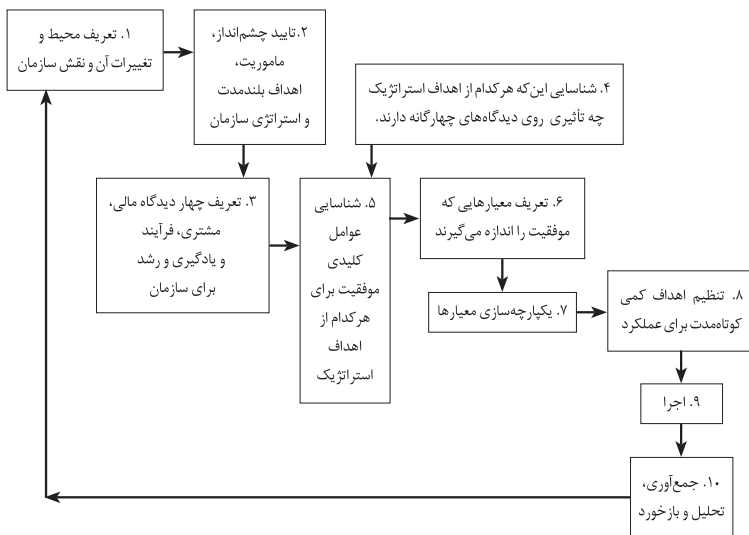
در این منظر اهداف و سنججهایی توسعه می‌یابد که در نهایت، رشد و یادگیری سازمان را منجر می‌شود. منظر رشد و یادگیری، زیرساخت تحقق سه منظر دیگر را مهیا می‌سازد. اندازه‌های مرتبط با مشتری و فرآیندهای داخلی کسب و کار یک سری از پارامترهای دخیل در موفقیت سازمان را که دارای اهمیت می‌باشند، شناسایی می‌نماید. اما اهداف در راستای دستیابی به موفقیت دائماً در حال تغییر بوده و برای حضور در صحنه رقابت ایجاد بهبودهای مستمر در محصولات و فرآیندها ضروری می‌باشد (کاپلان و نورتون، ۱۴۶-۱۲۶: ۱۹۹۶)

دیدگاه نوآوری و یادگیری در بحث ارزیابی عملکرد مبتنی بر سه گروه از سنججهای رضایت، جذب و بهره‌وری کارکنان شکل گرفته و مواردی نظیر قابلیت‌ها و توانایی کارکنان، کیفیت نظام اطلاعاتی، تعیین و روند دستیابی به اهداف و وجود تعلق خاطر سازمانی در راستای تحقق اهداف به عنوان توانمند سازی مدنظر قرار می‌گیرد.

شکل ۷: چارچوب مدیریت رشد و یادگیری



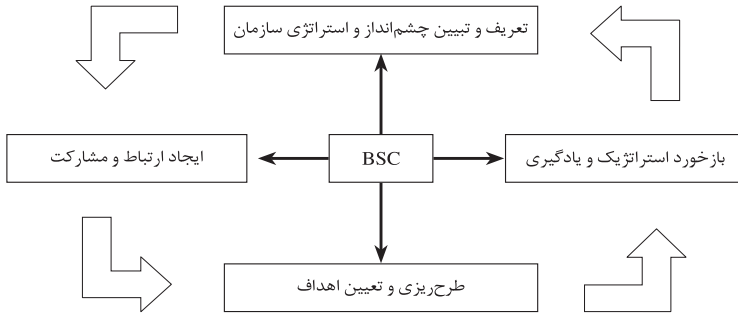
شکل ۸: مراحل مختلف فرآیند BSC



در نهاد مدل امتیازدهی، فرآیند مستمری وجود دارد که چهار جنبه فوق الذکر را با هم مرتبط ساخته و با این نقش آنچه را که به عنوان نقطه با اهمیت در سازمان بایستی مورد توجه قرار گیرد را مشخص و متمایز می سازد.

کاپلان و نورتین این فرآیند را در قالب یک چرخه تشریح نموده اند (شکل ۹). آن‌ها عنوان نموده اند که چشم انداز و بینش سازمان به طور کامل و جامع بایستی تشریح گردیده و در قالب اهداف و مواردی که سازمان بایستی آن‌ها را دنبال نماید تبیین شود. این‌ها مواردی هستند که به منظور تأکید و ایجاد تمرکز در کارها و فعالیت‌ها، تخصیص منابع و به روز آوری اهداف به کار برده می‌شوند (کاپلان و نورتون، ۱۱: ۱۹۹۶).

شکل ۹: سیستمی با رویکرد استراتژیک



BSC در سازمان‌های دولتی

در جهان امروز، مدیریت دولتی نوین بر به کارگیری ارزش‌ها و روش‌های مدیریتی بخش خصوصی در بخش دولتی دلالت دارد (Denhardt, 2000: 153-119). از آغاز دهه ۱۹۹۰ میلادی الگوی جدیدی از مدیریت در اکثر کشورهای پیشرفته ظهور کرد که آن را مدیریت گرای، مدیریت دولتی نوین، مدیریت مبتنی بر بازار، پارادایم فرابوروکراتیک، بازآفرینی دولت و یادولت کارآفرین می‌نامند و آن تلاش جهت تحقق ارزش‌های صرفه‌جویی، کارآیی و اثربخشی در کلیه سطوح دولت، تمرکز بر ستاده‌ها به جای داده‌ها، تدوین روشن اهداف فردی و سازمانی و ارزیابی سیستماتیک عملکرد، فاصله گرفتن از بوروکراسی و انعطاف‌پذیر کردن سازمان‌ها، ترجیح مکانیزم‌های بازار به مکانیزم‌های بوروکراتیک، خصوصی‌سازی، استفاده از پیمانکاری، افزایش رقابت میان ارائه‌کنندگان خدمات، کاهش اندازه، مقیاس و اندازه

دولت است که به طور کلی می‌توان آن را «ضد دولت‌گرایی» نامید (وارث، ۱۳۸۱: ۵۳). شاید علت اصلی این تغییر رویکرد از مدیریت دولتی سنتی به نوین را بهبود کارایی بتوان دانست. جدول ۱ به مقایسه BSC در سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی پرداخته است (الوانی، ۱۳۸۸: ۲۲).

جدول ۱: مقایسه BSC در سازمان‌های دولتی و خصوصی

موضوع	بخش خصوصی	بخش دولتی
اهداف استراتژیک	رقابت پذیری منحصر به فرد بودن	موفقیت در مأموریت‌ها اعمال بهترین روش
اهداف مالی	سود، رشد سهم بازار	بهره‌وری کارایی، ایجاد ارزش
ذینفعان	سهامداران خریداران مدیران	مالیات دهندگان، دریافت کنندگان خدمات قانون گذار جامعه
نتیجه	رضایت مشتری	رضایت مشتری

تغییرات مدل BSC در سازمان‌های دولتی

در این سازمان‌ها، مأموریت در رأس ارزیابی متوازن قرار می‌گیرد و دیدگاه مشتری بلافاصله بعد از آن قرار می‌گیرد. معیارهای مالی در بخش دولتی و غیر انتفاعی هم می‌تواند به عنوان توانمند سازهای موفقیت مشتری و یا به عنوان محدوده‌ای که سازمان باید در آن به عملیات بپردازد، دیده شود. معیارهای مالی در تضاد با کیفیت محصولات یا خدمات نیستند. زمانی که خدمات دولتی با کم‌ترین هزینه ممکن یا کارایی و اثر بخشی بالا به انجام می‌رسد، توجه بیش تری به خود جلب می‌کند و حتی تضمینی برای سرمایه گذاری بیش تر از سوی تأمین کنندگان وجود خواهد داشت. در این سازمان‌ها، برخلاف سازمان‌های بخش خصوصی، گروه‌های متعددی در طراحی خدمت، تأمین مالی آن و در نهایت منفعت بردن از آن نقش دارند. این شبکه روابط، موجب دشواری در تعیین مشتری می‌شود.

در مدل‌هایی که برای سازمان‌های عمومی و دولتی مطرح است اصول اولیه عملکرد با آنچه که در محیط‌های تجاری و رقابتی وجود دارد به طور فاحشی متفاوت است. در حوزه‌های دولتی و عمومی، دیدگاه‌های مالی با آنچه که مطرح است متفاوت است. اهداف مالی در بخش خصوصی به طور کلی دامنه گسترده‌ای از اهداف را در زمینه سودآوری سازمان و ادامه حیات در یک محیط تجاری و اقتصادی بیان می‌نماید. در صورتی که ملاحظات مالی در سازمان‌های دولتی و عمومی چگونگی اثربخشی و کارایی را در برآورده سازی نیازهای مخاطبین آن،

مورد توجه و بررسی قرار می‌دهد. از این رو دیدگاه‌های مالی در بخش دولتی بر اثر بخشی هزینه‌ها و ایجاد حداکثر ارزش در نزد مشتریان استوار است. از آن جا که سازمان‌های بخش دولتی و غیرانتفاعی مأموریت محور هستند، برای رسیدن به اهداف مهم اجتماعی خود تکیه زیادی روی مهارت‌ها، تعهد و یکپارچگی نیروی انسانی خود دارند.

ارزیابی راهبردهای دانشگاه پیام نور با استفاده از کارت امتیازی متوازن

دانشگاه پیام نور براساس تصمیمات جلسات ۹۴ مورخ ۶۵/۸/۲۷ و ۹۷ مورخ ۶۵/۹/۲۵ شورای عالی انقلاب فرهنگی عملاً با پذیرش اولین گروه دانشجویان در مهرماه ۱۳۶۷ تأسیس شد. این دانشگاه پس از تأسیس، با پذیرش اولین گروه دانشجویی خود در ۵ رشته تحصیلی و در ۲۸ مرکز باقیمانده از دانشگاه ابوریحان بیرونی و دانشگاه آزاد ایران از مهرماه سال تحصیلی ۶۸-۱۳۶۷ فعالیت آموزشی خود را آغاز کرد. توسعه دانشگاه و تأسیس شعب جدید از محل کمک‌های مردمی و محلی و امکانات مهیا شده از سوی هیأت مؤسس انجام می‌شود. دانشگاه پیام نور بزرگ‌ترین شبکه آموزش عالی دولتی در کشور است که در میان دانشگاه‌های باز دنیا رتبه ششم و در آسیا رتبه دوم را دارد.

۱. چشم انداز دانشگاه

چشم انداز سندی است که در پاسخ به سوال «به کجا می‌رویم؟» تدوین می‌شود (11): (Graham B, 2007). در بیانیه چشم انداز دانشگاه پیام نور در افق سال ۱۴۰۴ آمده است که: «با اتکال به قدرت لایزال الهی در راستای تحقق آرمان دسترسی به آموزش عالی برای همه، در همه جا و در همه وقت با تلاش و کوشش همه ذینفعان و برنامه ریزی دقیق و شفاف».

۲. برنامه‌های میان مدت

در راستای تحقق چشم انداز و نیل به آن دانشگاه پیام نور باید برنامه‌های میان مدتی را در دستور کار خود قرار دهد که با مراجعه به اسناد بالادستی دانشگاه می‌توان مواردی را به شرح زیر نام برد:

۱-۲ جدایی یاد دهنده و یادگیرنده (معلم و شاگرد) از یکدیگر، هم از نظر مکانی و هم از نظر زمانی

۲-۲ آرایه آموزش به وسیله سازمان نه معلم

۳-۲ استفاده از فناوری در آموزش، با به کارگیری ابزارهای ارتباطی جدید برای آموزش

۴-۲ تأمین ارتباط دو سویه میان سازمان یاد دهنده (معلم) و یادگیرنده

۵-۲ آرایه و تشکیل کلاس‌های رفع اشکال فردی و گروهی و ممنوعیت تشکیل کلاس‌های

آموزشی صرفاً حضوری

۶-۲ مشارکت معلم در شکل صنعتی شده فرآیند یادگیری - یاددهی به عنوان عامل اصلی
 ۷-۲ فردی و خصوصی کردن یادگیری (در این نظام یادگیرنده تعیین کننده زمان و مکان
 یادگیری متناسب با استعدادها و علایق و به طور کلی توانایی ها و ویژگی های فردی خود
 می باشد).

۳. جنبه های تحقیق چشم انداز

مدل کارت امتیازی متوازن این امکان را به سازمان ها می دهد که از چند دیدگاه و جنبه
 مختلف چگونگی جریان چشم انداز در فعالیت های خود را مورد سؤال قرار داده و جواب های
 مناسب را در این خصوص به دست آورند. برای دانشگاه پیام نور می توان مناظر و جنبه های زیر
 را در نظر گرفت:

الف) منظر دانشجویان (خدمت گیرندگان)

ب) منظر اساتید و کارکنان (تأمین کنندگان)

ج) منظر فرآیندهای داخلی

د) منظر رشد و یادگیری

در این رویکرد چنانچه مشخص است دانشجویان با توجه به اخذ آموزش و استفاده از
 امکانات آموزشی دانشگاه، خود تأمین کننده بخشی از نیازهای مالی دانشگاه نیز می باشند. بر
 این اساس دانشجویان طبق مدل امتیازی متوازن، هم به عنوان مشتریان دانشگاه تلقی شده و هم
 موجب ایجاد چرخش مالی و کسب نقدینگی لازم توسط دانشگاه می شوند.

۴. مضامین استراتژیک

مضامین استراتژیک منعکس کننده آن چیزی هستند که تیم مدیریت معتقد است برای
 کسب موفقیت باید انجام شود. مدیران ارشد تقریباً همیشه استراتژی هایشان را به مضامین محوری
 متعددی تفکیک می کنند (کاپلان و نورتون، ۱۳۸۷: ۷۶). این مضامین روشی جهت بخش بندی
 استراتژی به چند مقوله عمومی را فراهم می سازند:

الف) ایجاد امتیاز: موج بلند ارزش آفرینی، توسعه محصولات و خدمات جدید و ورود به
 بازارها و بخش های جدید مشتری

ب) توسعه، تعمیق یا تعریف مجدد روابط به مشتریان فعلی

ج) کسب برتری عملیاتی و موج کوتاه ارزش آفرینی از طریق مدیریت بهره وری داخلی،
 مدیریت زنجیره تأمین و مدیریت بکارگیری دارایی ها و ظرفیت منابع

د) شهروند خوب بودن: مدیریت روابط با ذی نفعان خارجی که به کار سازمان مشروعیت و
 جنبه های قانونی می دهند. (همان: ۷۷)

در مورد دانشگاه پیام نور می توان مضامین استراتژیک را به شرح زیر نام برد:

- ۴-۱ پذیرش و آموزش دانشجو در کلیه مقاطع تحصیلی (دکتری، کارشناسی ارشد، کارشناسی و کاردانی)
- ۴-۲ ایجاد زمینه برای ادامه تحصیل افرادی که در نظام آموزشی متعارف به سادگی امکان پذیر نیست
- ۴-۳ ایجاد و به کارگیری نظام آموزش نیمه حضوری مجازی و آموزش از راه دور رادیو و تلویزیونی
- ۴-۴ ایجاد زمینه مساعد برای ارتقای دائمی و به هنگام کردن سطح دانش نیروهای کارآمد جامعه
- ۴-۵ ایجاد زمینه‌های مناسب دستیابی به دانش‌های جدید و تولید علم
- ۴-۶ گسترش سطح دسترسی به آموزش عالی در اقصی نقاط جهان به خصوص برای ایرانیان و فارسی زبانان علاقه مند به جمهوری اسلامی
- ۴-۷ همکاری در ایجاد زمینه‌های مناسب برای مشارکت همگانی در توسعه فرهنگی جامعه و گسترش کمی و کیفی آموزش عالی
۵. اهداف راهبردی: این اهداف در واقع سطح بعدی از ساختار مدل می باشند که می توان در مورد دانشگاه پیام نور به شرح زیر برشمرد:
- ۵-۱ همگانی کردن آموزش عالی و ارتقای سطح علمی و فرهنگی جامعه
- ۵-۲ تسهیل دسترسی برابر فرصت‌های آموزش عالی همه وقت
- ۵-۳ کاستن از محدودیت‌ها و فراهم آوردن امکان ادامه تحصیلات دانشگاهی برای علاقه‌مندان، به ویژه در مناطق محروم.
- ۵-۴ فراهم آوردن زمینه استفاده از امکانات بالقوه، که در نظام آموزشی متعارف کم تر به کار گرفته می شود.
- ۵-۵ تربیت بخشی از نیروهای متخصص مورد نیاز جامعه
- ۵-۶ اهتمام به گسترش مرزهای دانش، به منظور دستیابی به نظریه‌های جدید علمی و تولید علم
- ۵-۷ مشارکت در حل معضلات اجتماعی: بدون شک با افزایش آگاهی و سطح دانش عمومی بسیاری از معضلات اجتماعی حل و ریشه کن خواهد شد.
۶. طرح‌های راهبردی: این طرح‌ها با توجه به اهداف تعیین خواهد شد و در واقع مهم ترین اقدامات جهت استمرار و تداوم مسیر عملیاتی کردن اهداف در دانشگاه می باشد.
- لذا با توجه به اهداف فوق الذکر می توان طرح‌های زیر را پیشنهاد کرد:
- ۶-۱ ایجاد فرهنگی عمومی در جامعه جهت رغبت همه اقشار به داشتن تحصیلات دانشگاهی به ویژه در مناطق محروم و کم تر توسعه یافته

۲-۶ تجهيز مراکز و واحدها به امکانات پيشرفته ديجيتالي و بهره مندي از لوازم و تجهيزات مناسب جهت استفاده از فناوري اطلاعات و برقراري و يديو کنفرانس

۳-۶ تخصيص امکانات به صورت عادلانه در همه استان ها و شهرستان ها با توجه به توانايي بالقوه آن ها جهت جذب و پرورش دانشجو در همه نقاط کشور و جلوگيري از ازدحام دانشجو در شهرهاي بزرگ و به ويژه تهران

۴-۶ جذب هيأت علمي مورد نياز و فراهم آوردن امکانات علمي و پژوهشي و نيز امکان ارتقاء علمي براي آنان

۷- شاخص هاي سنجش و ارزيباي

در بخش پاياني طراحي الگو ميزان موفقيت طرح هاي راهبردي در وصول به اهداف استراتژيك مورد سنجش قرار مي گيرد. هر چقدر نيل به اهداف راهبردي بيش تر باشد موفقيت دانشگاه در طراحي طرح هاي استراتژيك بيش تر خواهد بود. بايد توجه داشت كه الگوي شاخص گذاري و سنجش از پايين به بالاست. يعني ابتدا از طريق تركيب سنجه هاي اهداف، شاخص هاي سنجش اهداف و سپس از تلفيق شاخص هاي اهداف شاخص هاي مضامين و در ادامه از تركيب شاخص هاي مضامين شاخص هاي مناظر ايجاد مي شود. در نهايت از تركيب چهار شاخص منظر يك شاخص كلان كه بيانگر ميزان موفقيت عملكرد دانشگاه در تحقق راهبرد ها است حاصل مي شود.

منابع و مآخذ:

قرآن مجید

الوانی، سید مهدی، ودیگران (۱۳۸۸). اجرا و ارزیابی سیاست‌ها در سازمان‌های دولتی با بهره‌گیری از الگوی مدیریت متوازن سیاست‌ها؛ مطالعه موردی: دفتر تبلیغات اسلامی، اندیشه مدیریت، سال سوم، شماره اول، بهار و تابستان ۸۸.

ابن الرسول، اصغر، رضایی، محسن (۱۳۸۳). کاربرد کارت امتیازی متوازن برای ارزیابی عملکرد، تهران، فصلنامه مدیریت فردا، بهار و تابستان ۸۳.

وارث، سیدحامد (۱۳۸۱). نگرش فرآپارادایمی به مدیریت دولتی، دانش مدیریت، شماره ۵ کاپلان، رابرت و دیوید نورتون (۱۳۸۷). سازمان استراتژی محور، ترجمه پرویز بختیاری، ۱۳۸۷، تهران، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.

کاپلان، رابرت و دیوید نورتون (۱۳۸۶). همسویی استراتژیک، ترجمه بابک زنده دل، تهران، انتشارات سازمان مدیریت صنعتی.

محمدیگی خورتابسر، یزدان، هم سویی استراتژی کسب و کار و فناوری اطلاعات از طریق کارت امتیازی متوازن^۳ اولین کنفرانس بین‌المللی مدیریت فناوری اطلاعات و ارتباطات، تهران.

Denhardt, Robert B.(2000), Theories of public organization, Harcourt Brace College Publishers.

Grahamn, Brown, Mark(2007),Winning score: How To design and implement organizational scorecards, Productivity press.

Letza, Stephen R(1996), the design and implementation of the balanced business scorecard: an analysis of three companies in practice, business process reengineering &management journal,vol.2 no.3.

Kaplan, Robert S, Norton David P (1993), putting the balanced scorecard to work, Harvard business review.

Kaplan, Robert S, Norton David P(1992),the balanced scorecard: measures that drive performance, Harvard business review.

Kaplan, Robert S, Norton David p (1996), translating strategy into action: balanced scorecard ,Harvard business school press.

Ritter,micheal(2003),the use of balanced scorecards in the, strategic management of corporate communication, corporate communications :an international journal, vol 8.no 1.pp.44-59.

Simons, Robert (2000), performance measurement& control systems for implementing strategy, Harvard business school

Surel, yves (2000), the role of cognitive and normative forms in policy making., journal of European public policy

Meena chavan, (2007), The balanced scorecard: a new challenge, business department,maquarie university, north ryde, Australia

کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان در مدیریت منابع انسانی با استفاده از الگوی آرمسترانگ

دکتر مهدی سبحانی نژاد^۱

عبداله افشار^۲

دکتر محمد صادق ضیایی

زهرا زارعی

چکیده

مدیریت منابع انسانی زیر مجموعه مدیریت در معنای عام است که هدف آن مدیریت کارکنان به عنوان دارایی‌های ارزشمند سازمان جهت دستیابی به مزایای رقابتی است. این مقاله با استفاده از الگوی مایکل آرمسترانگ^۳ به بررسی وظایف و کارکردهای این شاخه از مدیریت می‌پردازد. روش انجام پژوهش، تحلیل اسنادی بوده به منظور گردآوری اطلاعات لازم جهت پاسخگویی به سؤال‌های پژوهش، کلیه اسناد و مدارک موجود و مرتبط با موضوع با استفاده از فرم گردآوری داده‌ها، جمع‌آوری و به شیوه کیفی تجزیه و تحلیل شده است. یافته‌ها نشان داد:

با سه رویکرد نرم افزاری (توجه به نیروهای انسانی فعال در سازمان به عنوان منبع مزیت رقابتی پایدار)، سخت افزاری (مدیریت منابع انسانی سیستمی از فعالیت‌های پاداش دهی است) و استراتژیک (مدیریت منابع انسانی کارکرد وسیعی را در بر می‌گیرد که در بردارنده استراتژی‌ها، سیاست‌ها، فعالیت‌ها و فلسفه‌های آن است) می‌توان مدیریت منابع انسانی را تعریف نمود.

واژگان کلیدی: مدیریت منابع انسانی، معنا و مفهوم، کارکردها، الگوی آرمسترانگ.

۱. دانشیار دانشگاه شاهد تهران، نویسنده مسئول، msnd47@gmail.com

۲. پژوهشگر و کارشناس ارشد دانشگاه شاهد تهران، afshar1404@gmail.com

مقدمه

مدیریت منابع انسانی زیر مجموعه مدیریت در معنای عام است که هدف آن مدیریت کارکنان برای دستیابی به مزایای رقابتی است. اهمیت و نقش مدیریت منابع انسانی قبلاً به عنوان مدیریت پرسنل شناخته شده بود، اما در سال‌های اخیر بسیار تغییر کرده است. در مراحل ابتدایی به مدیریت پرسنل به عنوان ابزار حفظ و نگهداری و به کارکنان به عنوان عامل تولید نگرسته می شد. در طول انقلاب صنعتی، با استفاده از مدیریت علمی در کار تیلور (۱۸۹۵) شرکت‌ها شروع به افزایش کیفیت روش‌ها برای انجام وظایف شغلی، سیستم‌های پرداخت مزایا برای به حداکثر رساندن کار، تلاش برای انتخاب و آموزش کارکنان با تحقیق کامل در مورد استعدادها و مهارت‌های آن‌ها پرداختند.

سازمان مجموعه ای از عقاید مشترک است که توسط کارکنان حفظ شده و عملکرد آن تحت تأثیر ارزش‌ها و معانی مشترک است. و فرآیندی از ترکیب مشاغلی است که در آن افراد و گروه‌ها با استفاده از امکانات لازم وظایف شغلی خود را اجرا می کنند (کاندالکر، ۱، ۲۵۵: ۲۰۰۷). کوچک ترین جزء هر سازمان افراد آن هستند که در نگرش، تفکر و انتظارات متفاوت از دیگران بوده و این تفاوت‌ها در انگیزه‌های فردی و روابط بین فردی اثرگذار است (تایسن، ۳: ۲۰۰۶). سرمایه انسانی دانش و مهارت‌های اکتسابی توسط فرد است و به عنوان دانش و مهارت افراد محدود به صاحب آن نیست و با به اشتراک گذاری آن می توان از مزایای آن استفاده کرد (الوود و همکاران، ۲: ۲۸۷، ۲۰۰۸).

با تأکید زیاد سازمان بر عامل انسانی، حوزه مدیریت منابع انسانی با ترکیب زمینه‌های مختلف علمی مانند روابط صنعتی و روانشناسی به وجود آمد. در سازمان‌های معاصر مدیریت منابع انسانی به عنوان جزئی از موفقیت سازمان‌ها است و در سال‌های اخیر اهمیت استراتژیک خود را به دست آورده و به عنوان منبع کلیدی در فرآیندهای سازمانی نگرسته می شود (فریس و همکاران، ۳: ۱۱۸، ۲۰۰۷).

مهم ترین عامل بهره وری در سازمان‌ها و در نهایت کل جامعه نیروی انسانی است. تردیدی نیست که شکوفایی هر جامعه ای در بهبود و پرورش منابع انسانی آن نهفته است و بدین سبب است که مسئولان سازمان‌ها با یاری متخصصان علوم رفتاری و منابع انسانی توجه خاصی را به پرورش کارکنان مبدول می دارند (آقایار، ۱۳۸۲).

شالوده ثروت هر سازمانی را، کارکنان آن در قالب دانش، مهارت‌ها و انگیزه‌هایشان تشکیل می دهند. امروزه، برخورداری از چنین ثروتی از آن جهت حائز اهمیت است که در دهه

1. kondalcker.

2. Elwood and et.al.

3. Ferris, Gerald R. and et.al.

و سده آینده منشأ اصلی برتری رقابتی در تکنولوژی جدید ریشه نخواهد داشت بلکه تابع ابتکار عمل، خلاقیت، تعهد و توانمندی نیروی کار خواهد بود (جزینی، ۱۳۸۵).

برخلاف گذشته که ثروت ملل را سرمایه فیزیکی، منابع طبیعی و نیروی همگن و جایگزین کار می دانستند؛ امروزه نیروی کار خام از طریق آموزش به سرمایه تبدیل شده و قسمت عمده ای از ثروت ملل را تشکیل می دهد، به گونه ای که بر اساس ارزیابی بانک جهانی در ۱۹۲ کشور جهان، سرمایه فیزیکی و طبیعی به طور متوسط به ترتیب تنها ۱۶ درصد و ۲۰ درصد سرمایه این کشورها را تشکیل می دهند در حالی که سرمایه انسانی ۶۴ درصد ثروت این کشورها را به خود اختصاص داده است (توربان، ۲۰۰۴) با توجه به آنچه بیان شد.

مسئله اساسی مقاله حاضر «کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان در مدیریت منابع انسانی با استفاده از الگوی آرمسترانگ» بوده، از این رو سه سؤال اساسی در این زمینه طرح و پژوهش در پی دستیابی به پاسخ سؤال ها برآمده است:

۱. مدیریت منابع انسانی چیست؟
۲. انواع مدیریت منابع انسانی کدامند؟
۳. وظایف و کارکردهای مدیریت منابع انسانی در سه حوزه؛ کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان با استفاده از الگوی مایکل آرمسترانگ، چیست؟

روش پژوهش

پژوهش حاضر به دنبال کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان در مدیریت منابع انسانی با استفاده از الگوی آرمسترانگ است. روش پژوهش از نوع توصیفی-تحلیلی است. جامعه آماری پژوهش شامل کلیه اسناد، مدارک و منابع مرتبط با موضوع مورد بررسی می باشد. در این خصوص، نمونه گیری انجام نشده و حداکثر منابع و مراجع موجود و مرتبط با موضوع پژوهش مورد بررسی و تحلیل واقع شده اند. ابزار گردآوری داده ها، فرم فیش برداری بوده، به علاوه از شیوه تحلیل کیفی به منظور تحلیل و جمع بندی یافته ها استفاده شده است.

تحلیل یافته های پژوهش

در اینجا نتایج بررسی سؤال های پژوهش ارائه خواهد شد:

۱. بررسی سؤال اول پژوهش: مدیریت منابع انسانی چیست؟

مدیریت منابع انسانی را شناسایی، انتخاب، استخدام، تربیت و پرورش نیروی انسانی به منظور نیل به اهداف سازمان تعریف کرده اند. مقصود از مدیریت منابع انسانی سیاست ها و اقدامات مورد نیاز برای اجرای بخشی از وظایف مدیریت است که با جنبه های از فعالیت کارکنان به

ویژه کارمندیابی، آموزش دادن به کارکنان، ارزیابی عملکرد، دادن پاداش و ایجاد محیطی سالم و منصفانه برای کارکنان سازمان بستگی دارد. که این سیاست‌ها و اقدامات دربرگیرنده مواردی چون؛ تجزیه و تحلیل شغل؛ برنامه‌ریزی منابع انسانی و کارمندیابی؛ گزینش داوطلبان واجد شرایط؛ توجیه و آموزش دادن به کارکنان تازه استخدام؛ مدیریت حقوق و دستمزد؛ ایجاد انگیزه و مزایا؛ ارزیابی عملکرد؛ برقراری ارتباط با کارکنان؛ توسعه نیروی انسانی و آموزش و متعهد نمودن کارکنان به سازمان می‌شود (تایسن، ۶۴-۶۱: ۲۰۰۶).

هدف مدیریت منابع انسانی تضمین این است که کارفرمایان سازمان حداکثر منافع را از توانایی‌های خود به دست آورند و کارکنان نیز از منافع مادی و معنوی مشاغل خود بهره مند گردند. مدیریت منابع انسانی، رویکرد مشخصی برای مدیریت کارکنان است که در تلاش برای دستیابی به مزایای رقابتی از طریق توسعه راهبردی نیروی کار توانمند و متعهد، با استفاده از تکنیک‌های فرهنگی، پرسنلی و ساختاری است. مدیریت منابع انسانی چشم انداز مدیریتی است که نیاز به ایجاد مجموعه متحدی از سیاست‌های پرسنلی برای حمایت از راهبرد سازمانی بحث می‌کند و راهبردی برای مدیریت روابط کارکنان است که بر استفاده از توانایی‌های افراد، از طریق مجموعه متمایزی از سیاست‌ها، رویه‌ها و برنامه‌های شغلی در جهت دستیابی به مزایای رقابتی مهم فعالیت می‌کند (سنایوسل، ۱۶-۱۵: ۲۰۰۹).

مدیریت منابع انسانی معطوف به سیاست‌ها، اقدامات و سیستم‌هایی است که طرز فکر، عملکرد و رفتار کارکنان را تحت تأثیر قرار داده و رویکردی استراتژیک است که به جذب، توسعه، ایجاد انگیزش و دستیابی به تعهد منابع کلیدی سازمان کمک می‌کند و فرآیندی است که شامل وظایفی چون؛ جذب، استخدام، ایجاد انگیزش و نگهداشت منابع انسانی می‌شود. دوران‌دیشی فراگیر- نوآور و تحول‌گرای سازمان یافته در تأمین منابع انسانی سازمان، پرورش و بهسازی آن، تأمین کیفیت زندگی قابل قبول کاری و بکارگیری بجا و مؤثر این منبع با شناخت و اعمال تأثیرگذاری در محیط درون و برون سازمانی در راستای تبیین استراتژی‌ها به منظور تحقق رسالت و اهداف سازمان است (آرمسترانگ، ۸: ۲۰۱۰).

تعاریف متعددی در مورد مدیریت منابع انسانی وجود دارد. این تعدد تعاریف ناشی از رویکردهای متعدد نگرش به این رشته است. تعاریف مدیریت منابع انسانی با رویکردهای سخت افزاری، نرم افزاری و استراتژیک مورد بحث قرار می‌گیرد.

رویکرد نرم افزاری برگرفته از چارچوب هاروارد بر اهمیت هم‌ردیفی سیاست‌های منابع انسانی با استراتژی سازمانی توجه داشته و دیدگاه‌های آن به مبانی رفتاری مدیریت منابع انسانی نزدیک می‌شود و بر مؤلفه‌های انسانی مدیریت منابع انسانی تأکید دارند (کالینگس و وود، ۲: ۲۰۰۹).

چارچوب هاروارد^۱

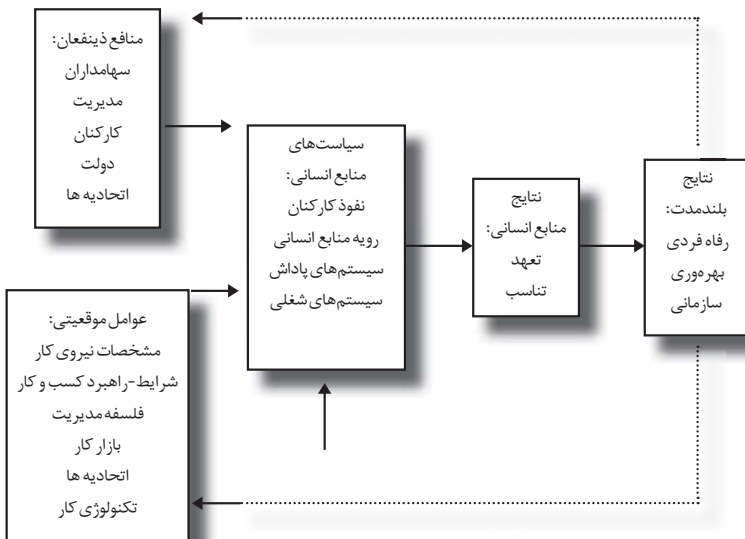
مکتب هاروارد پیشنهاد می‌کند که مدیریت منابع انسانی دو ویژگی دارد:

(۱) مدیران خط مسئولیت بیش تری را برای ایجاد اطمینان تنظیم استراتژی رقابتی و سیاست‌های پرسنلی می‌پذیرند.

(۲) کارکنان، مأموریت قراردادن سیاست‌هایی را مبنی بر این که چگونه فعالیت‌های پرسنلی توسعه می‌یابند و روش‌های اجرا شده‌ای که آن‌ها را متقابلاً تقویت می‌کند، که در شکل صفحه بعد مدل سازی شده است.

مزایای این مدل: ترکیب شناخت علایق سهامداران، شناخت اولویت ضمنی و صریح علایق کارکنان و سایر گروه‌ها، گسترش زمینه منابع انسانی، تصدیق سطح گسترده‌ای از عوامل زمینه‌ای بر روی انتخاب استراتژی مدیر، در هم تنیدن استدلال‌های بازار تولید و فرهنگی اجتماعی و تأکید بر انتخاب استراتژیک است (آرمسترانگ، ۷-۶: ۲۰۰۶).

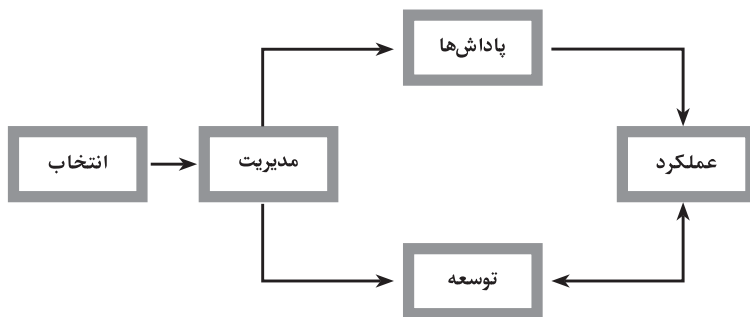
نمودار شماره ۵: چارچوب منابع انسانی هاروارد



منبع: (بیر و همکاران، ۱۹۸۴: به نقل از آرمسترانگ، ۶: ۲۰۰۶)

رویکرد سخت افزاری ضمن تأکید بر استفاده از سیستم‌های منابع انسانی جهت دستیابی به اهداف استراتژیک سازمان بیش تر به منابع انسانی توجه دارد (کالینگس و وود، ۳: ۲۰۰۹). مدل مرتبط با این رویکرد، مدل مکتب میثیگان است که در آن سیستم‌های منابع انسانی و ساختار سازمان به روشی متجانس با استراتژی سازمان است. چرخه منابع انسانی (نمودار ذیل) شامل چهار فرآیند و کارکرد کلی مدیریت منابع انسانی است (انتخاب کارکنان متناسب با موقعیت شغلی، مدیریت عملکرد کارکنان انتخاب شده و فعال در سازمان و ارزیابی مداوم آن‌ها، پاداش‌ها، توسعه) که در هر سازمانی وجود دارد و بر استفاده از منابع در جهت افزایش ارزش سهام سهامداران در کوتاه مدت تأکید دارد.

نمودار شماره ۲: چرخه منابع انسانی



منبع: (آرمسترانگ، ۶: ۲۰۰۶)

در نگاهی رقابت گرایانه به رویکردهای سخت افزاری و نرم افزاری می توان آن را به صورت استراتژیک چنین تعریف کرد؛ چشم اندازی مدیریتی است که در مورد ضرورت و نیاز به ایجاد مجموعه متحدی از سیاست‌های پرسنلی برای حمایت از استراتژی سازمانی بحث می کند. در معنای استراتژیک؛ مدیریت منابع انسانی کارکرد وسیعی را دربر می گیرد که در بردارنده استراتژی، سیاست‌ها، فعالیت‌ها و فلسفه‌های آن است (الکدر و همکاران، ۱۰۳: ۲۰۰۸).

۲. بررسی سوال دوم پژوهش:

انواع مدیریت منابع انسانی کدامند؟

مدیریت منابع انسانی زیر مجموعه مدیریت در معنای عام است که هدف آن مدیریت کارکنان برای دستیابی به مزایای رقابتی است. تعدد تعاریف در مورد مدیریت منابع انسانی ناشی

از جوان بودن نسبی و گستردگی وسیع آن است که موجب شکل‌گیری حوزه‌های مختلف تحقیقات و سطوح مختلف تحلیل می‌شود. به دلیل گستردگی این رشته؛ امروزه به سه دسته (خرد، استراتژیک و بین‌الملل) تقسیم می‌شود، که همه آن‌ها اساساً وظایف کارکردی و عملیاتی یکسانی بر عهده دارند (باکسل و همکاران، ۲۰۰۷).

۱-۲) مدیریت منابع انسانی خرد

در دیدگاه خرد و کارکردی جهت‌گیری انفرادی و رویکرد فعالیت واحد است و مدیریت منابع انسانی وظایف عملیاتی را بر عهده دارد و به مدیریت منابع انسانی به عنوان رویکرد خاص روابط کارکنان در جهت دستیابی به تعهد آن‌ها نسبت به سازمان توجه دارد (الکذر و همکاران^۱ ۲۰۰۸: ۱۰۵). این رویکرد به بررسی اثر فعالیت‌های کارکردی مدیریت منابع انسانی چون: انتخاب، کارمندیابی، آموزش، سیستم پاداش بر اساس روانشناسی صنعتی و سازمانی می‌پردازد، این رشته از تحقیق در تلاش برای کشف این موضوع است که چگونه مدیریت منابع انسانی می‌تواند بهره‌وری، کیفیت و رضایت فردی کارکنان را افزایش دهد. واحدهای تحلیل در این سطح بر افراد یا گروه‌های کوچک با هویت مشترک است در حالی که در مدیریت منابع انسانی کلان، واحدهای تحلیل در سطح سازمان می‌باشند (رایت و باسول، ۲۰۰۹: ۲۴۹).

نمودار شماره ۳: تعداد فعالیت‌های مدیریت منابع انسانی

نوع‌شناسی تحقیق در مدیریت منابع انسانی در دو سطح خرد و کلان،

	چندگانه	واحد
سازمان	مدیریت منابع انسانی استراتژیک روابط صنعتی	کارکردهای مجزا/ بررسی رابطه بین کارکردی خاص و عملکرد سازمان
سطح تحلیل		
فرد	تعهد روانی روابط استخدام	مدیریت منابع انسانی سنتی/ کارکرد روانشناسی صنعتی/ سازمانی

منبع: (رایت و باسول، ۲۰۰۲: ۲۵۰)

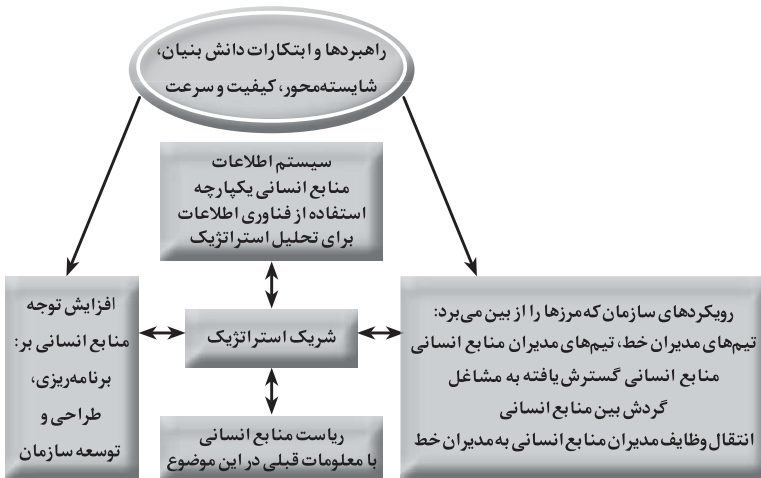
1. Boxall, & et al
2. Wright and Boswell

۲-۲) مدیریت منابع انسانی استراتژیک

با دو رویکرد می توان استراتژی منابع انسانی را تعریف کرد؛ براساس رویکرد محتوای استراتژی؛ مجموعه ای از سیاست ها و رویه های طراحی شده به وسیله مدیران ارشد سازمان با استفاده از عوامل درونی و بیرونی سازمان با هدف دستیابی به مزایای رقابتی و اهداف و آرمان های بلند مدت در سازمان تعریف کرد. در طریق دیگر، استراتژی را در زیر مجموعه محتوای استراتژی، براساس فرآیند استراتژی سازی به دو دسته استراتژی ها برنامه ریزی شده و نوظهور تقسیم بندی کرد (لگ، ۱۵۱۳۸: ۲۰۰۱).

سازمان و مدیریت منابع انسانی استراتژیک مجموعه ای از فعالیت های منسجم و متحد در جهت اجرای نقش های مذکور و دستیابی به مزایای رقابتی و اهداف سازمان می باشد و به الگوی برنامه ریزی شده منابع انسانی و مدیریت منابع انسانی ترتیبات و فعالیت های قرار داده شده که سازمان را در جهت دستیابی به اهداف و آرمان ها و اثربخشی سازمانی توانمند می سازد، تعریف شده است (وی و جانسون، ۱: ۲۰۰۵). در تعریفی کامل تر و با استفاده از استراتژی های منابع انسانی؛ مدیریت منابع انسانی استراتژیک دربردارنده استراتژی های کلی منابع انسانی است که به وسیله سازمان ها و واحدهای کسب و کار پذیرفته شده و در تلاش برای کنترل اثر آن بر عملکرد است (لنینگ هال و همکاران، ۶۴: ۲۰۰۹).

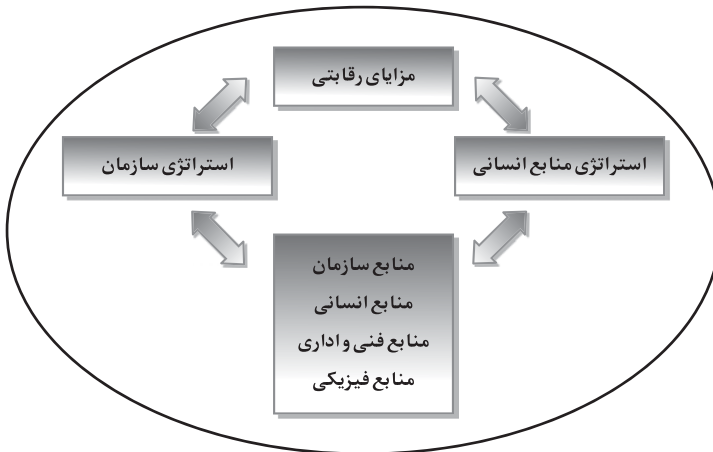
نمودار شماره ۴: عوامل مرتبط با منابع انسانی به عنوان شریک استراتژیک



منبع: (لولر، ۲۰۰۳: ۲۳)

مسیر اصلی مدیریت منابع انسانی استراتژیک ناشی از نگرش اقتصادی و منبع محور برای توضیح نقش آن در توسعه مزایای رقابتی سازمان است. اساس نگرش منبع محور این است که منابع انسانی، فنی، اداری و فیزیکی سازمان و به خصوص منابع انسانی منبع مزایای رقابتی پایدار هستند اگر به ارزش سازمان پیفزایند، برای سازمان منحصر به فرد هستند یا در بین رقبای محدود، قابل تقلید و تعویض هستند. بر اساس نگرش منبع محور، منابع انسانی به عنوان منبع بالقوه مزایای رقابتی پایدار دیده می شوند زیرا ارزش، کمیابی، بی مانندی و غیر قابل تعویض بودن آنها ناشی از عدم تجانس ذاتی، ابهام و پیچیدگی این منابع و شرایطی است که آنها در آن قرار گرفته اند (میسن و برت، ۲۰۰۶: ۴۴۸).

نمودار شماره ۵: چرخه مدل مدیریت منابع انسانی منبع محور



منبع: (سنایسول، ۲۱: ۲۰۰۹)

۳-۲) مدیریت منابع انسانی بین المللی^۱

کسب و کار در سراسر جهان تحت تأثیر تکنولوژی، گسترش جهانی شدن، رشد ظرفیت بهره وری، شکستن تعرفه های زیاد و سایر سخت گیری های تجاری، باز شدن بازارها در نتیجه تغییرات محیط سیاسی و افزایش کلی در آگاهی جهانی که نتیجه رشد سریع و نفوذ مدل کسب

1. International human resource management

و کار جهانی است، تغییرات انبوهی در نیم قرن اخیر یافته است. این تغییرات به طور واقعی همه کارکردهای شغلی، مدیریت و مدیریت منابع انسانی را تحت تأثیر قرار داده که نتیجه آن افزایش توجه به ابعاد بین‌المللی مدیریت منابع انسانی در سازمان‌های بزرگ و کوچک است (بنسن و اسکروگینز^۱، ۱: ۲۰۱۱). با تأثیر پذیری سازمان‌ها از جهانی شدن، مدیریت منابع انسانی فراتر از مرزها، کسب و کارهای بین‌المللی با مسائل متعددی مانند: مدیریت در فرهنگ‌های دیگر و مدیریت نیروهای شغلی داخلی چند فرهنگی روبرو است.

مدیریت مفهومی دارای چند معنی و پیچیده می‌باشد که زمینه‌های فرهنگی، قانونی، سیاسی و اجتماعی بر آن تأثیر می‌گذارند. تعریف شاخه مدیریت بین‌الملل عبارت است از مدیریت تولید سازمان یا علائق بازار در کشورهای دیگر با استفاده از نیروی کار محلی یا افرادی که برای کار در کشور دیگر مجبور به مهاجرت و ترک کشور خود می‌شوند. مدیریت مشاغل چند ملیتی متشکل از سازمان‌های مستقلی است که از قبل شکل گرفته‌اند (کامرس دیکشنری^۲، ۲۰۱۱).

مطالعات گسترده در زمینه مدیریت بین‌الملل از دهه ۱۹۵۰ با تحقیقات متعدد محققانی مانند: برانن^۳، ۱۹۵۰؛ بربسون^۴، ۱۹۶۱؛ شرکت بین‌المللی کسب و کار^۵، ۱۹۶۵؛ فارمر^۶، ۱۹۶۸؛ فایرودر^۷، ۱۹۶۰؛ گابریل^۸، ۱۹۶۷؛ هو^۹، ۱۹۷۰؛ نگاندهی^{۱۰}، ۱۹۶۵؛ رایبسون^{۱۱}، ۱۹۶۴؛ استینک^{۱۲}، ۱۹۶۰؛ تورلی^{۱۳}، ۱۹۶۴؛ ورنن^{۱۴}، ۱۹۶۸؛ وادیا^{۱۵}، ۱۹۷۰) آغاز شد (به نقل از پراساد و همکاران^{۱۶}، ۲۰۰۸: ۶۱۸). ورنر^{۱۷} (۲۰۰۲، ۲۷۲) با بررسی ۲۷۱ مقاله از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۰ در مورد روندها در مدیریت بین‌الملل دریافت مسائل و موضوعات مهم در این زمینه عبارتند از: (۱) محیط کسب و کار جهانی (۲) بین‌المللی کردن (۳) سرمایه‌گذاری‌های بین‌المللی مشترک (۴) سرمایه‌گذاری‌های مستقیم

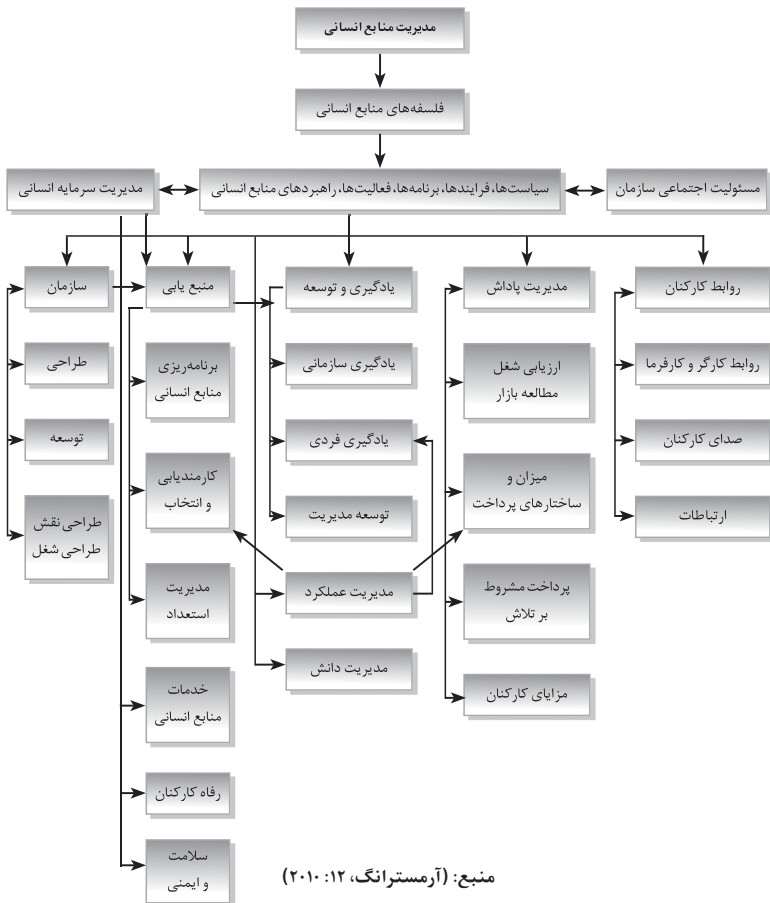
1. Benson and Scroggins
2. comcerdictionary
3. Brannen
4. Bryson
5. Business International Corporation
6. Farmer
7. Fayerweather
8. Gabriel
9. Howe
10. Negandhi
11. Robinson
12. Stepanek
13. Thorelli
14. Vernon
15. Wadia
16. Prasad et al
17. Werner

خارجی (۵ مبادلات بین‌المللی (۶ انتقال دانش (۷ شبکه‌ها و ارتباطات استراتژیک (۸ بنگاه‌های اقتصادی چند ملیتی (۹ روابط بین شرکت‌های تابعه (۱۰ مدیریت تیم چند ملیتی و تابعه و (۱۱) مدیریت افرادی که برای کار در کشور دیگر مجبور به مهاجرت و ترک کشور خود می‌شوند.

۳. بررسی سوال سوم پژوهش

وظایف و کارکردهای مدیریت منابع انسانی در سه حوزه؛ کارمندیابی، انتخاب و استخدام کارکنان با استفاده از الگوی مایکل آرمسترانگ چیست؟

نمودار شماره ۶: سیستم مدیریت منابع انسانی

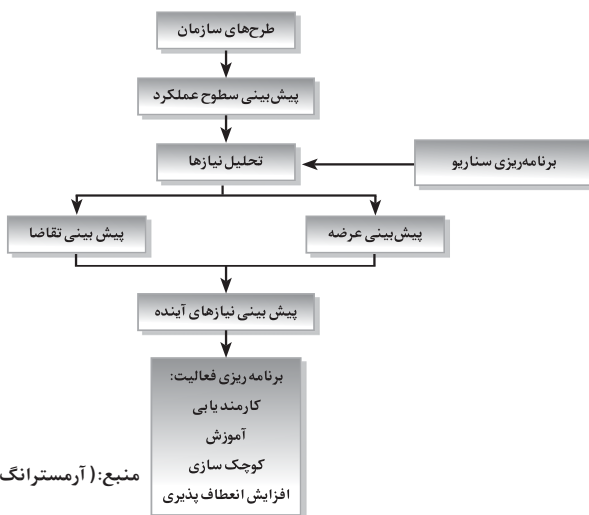


در گذشته مدیریت منابع انسانی به صورت مجموعه ای از فعالیت های جدا از هم بدون هیچ ارتباط صریح و قابل تشخیص نگریسته می شد اما امروزه با نگرش سیستمی بر اساس رویکرد سیستم ها توجه دارد. شکل ذیل مدیریت منابع انسانی را به صورت سیستم در نظر می گیرد.

فعالیت های مدیریت منابع انسانی با استفاده از الگوی آرمسترانگ عبارتند از:

منبع یابی: یافتن منابع انسانی، مادی و... در جهت دستیابی به اهداف سازمان است. جهت دستیابی به نیروی انسانی توانمند، مدیران منابع انسانی وظایف متعددی دارند؛ اولین مرحله در این فرآیند آگاهی مدیران از میزان نیروهای مورد نیاز و توانمندی های لازم آنها است که با برنامه ریزی نیروی انسانی مشخص می گردد. سازمان ها نیازمند آگاهی از این موضوع هستند که چه تعداد و نوعی از افراد می توانند نیازهای فعلی و آینده کسب و کار سازمان را تأمین کنند. برنامه ریزی نیروی انسانی فرآیندی است که سازمان ها تلاش می کنند نیاز برای نیروی انسانی را برآورده کنند و میزان و ماهیت منابع لازم برای برآوردن این نیاز مشخص می گردد. سه کار اصلی فرآیند برنامه ریزی نیروی انسانی شناسایی و یافتن تعداد مناسبی از افراد با مهارت های مناسب، ایجاد انگیزه در آنها برای دستیابی به عملکرد سطح بالا و ایجاد ارتباط تعاملی بین اهداف کسب و کار و فعالیت های مدیریت افراد می باشند. این برنامه ریزی به کارفرمایان در جهت ترکیب برنامه کاری سازمان و طرح های منابع انسانی، برآورد هزینه های کارگزینی، تعداد افراد به کار گرفته شده و کارکنان بر اساس مشخصات آنها کمک می کند (آرمسترانگ، ۱۹۰-۱۸۹: ۲۰۱۰).

نمودار شماره ۷: چارت جریان برنامه ریزی نیروی انسانی



منبع: (آرمسترانگ، ۱۹۱: ۲۰۱۰)

پس از تدوین سناریو با بررسی پیشرفت‌های محیطی آینده و تأثیر آن بر نیاز به افراد، پیش بینی عرضه و تقاضا برای آن‌ها به صورت متصل به هم، اکنون برنامه کار تدوین می‌شود (آرمسترانگ، ۱۹۱: ۲۰۱۰).

کارمندیابی^۱

کارمندیابی شناسایی و انتخاب افراد از متقاضیان خارج سازمان است (کالینگ و وود^۱، ۱۵۱: ۲۰۰۹). قبل از تصمیم‌گیری در مورد مسائلی مانند؛ روش‌های کارمندیابی، کارفرما باید متفکرانه اهداف کارمندیابی مانند تصمیم در مورد نوع افراد مورد جستجو به عنوان متقاضیان شغل (تجربه شغلی، سطح تحصیلات) را تعیین کند. برخی از اهداف کارمندیابی شامل اهداف قبل از استخدام مانند پر کردن پست‌های شغلی معین و جذب متقاضیان خاص است. اهداف پس از استخدام (مثلاً، جذب افراد فعال در سطح معین و جذب افرادی که مدت طولانی‌تر بتوان آن‌ها را در سازمان حفظ کرد) هستند. با داشتن اهداف کارمندیابی ثابت، سازمان‌ها قادر به توسعه استراتژی منسجم برای پر کردن پست‌های شغلی خالی هستند.

با داشتن سؤالات استراتژیک مشخص مانند کارمندیابی چه موقع شروع شود؟ با چه پیغامی می‌توان با متقاضیان شغلی بالقوه ارتباط برقرار کرد؟ چه کسی استخدام‌کننده است؟ این سؤالات استراتژیک مشخص، هماهنگ با اهداف کارمندیابی است. با مشخص شدن این سؤالات استراتژیک سازمان می‌تواند فعالیت‌های کارمندیابی را انجام دهد. مرحله‌نهایی روند کارمندیابی شامل ارزیابی نتایج کارمندیابی است. به طور خاص کارفرما باید اهداف کارمندیابی خود را (وضعیت مطلوب) در برابر نتایج کارمندیابی (وضعیت موجود) مقایسه کند. انجام این کارها موجب می‌شود کارفرما از تجارب خود یاد بگیرد به طوری که در آینده کارمندیابی کارآمدی داشته باشد (بروگک^۲، ۱۱۵: ۲۰۰۸).

برای اینکه کارفرمایان، کارمندیابی موفق داشته باشند و انتظارات شغلی نادرست کارکنان از بین برود، باید به صراحت اطلاعات صحیح و واقعی در مورد پست شغلی پیشنهادی و جنبه‌های مثبت و منفی شغل و ویژگی‌های سازمان ارائه دهند. با فراهم آوردن پیش‌نمایش واقع‌بینانه شغل افرادی که قادر به درک تناسب فرد و سازمان و فرد و شغل نیستند، از تعهد شغلی کناره‌گیری می‌کنند. روش‌های ارائه این اطلاعات با استفاده از فیلم‌های کوتاه یا جزوه (به صورت سنتی) و شبیه‌سازی‌های شغلی^۴ (مدرن) می‌باشد.

1. recruitment

2. Collings, and Wood

3. Breaugh

4. work simulations

شبیبه سازی‌ها مفهوم بهتری از ملزومات شغلی و بینش بیش تری در مورد توانایی‌های نیروهای تازه وارد برای انجام وظایف شغلی آن‌ها ارائه می‌دهند. روش دیگر، ایجاد تور مجازی برای بازدید از محل کار است. از این طریق می‌توان اطلاعاتی در زمینه‌های مختلف شغل مورد نظر مانند: محیط فیزیکی کار (دما، سر و صدا)، عوامل جمعیت شناختی نیروی کار و میزان تعاملات کارکنان به دست آورد.

برای اینکه متقاضیان پیش نمایش واقع بینانه‌ای از کار خود داشته باشند، استفاده از ترکیبی از روش‌ها بهتر است. مثلاً در مرحله اول اطلاعات واقعی شغل را می‌توان از طریق آگهی‌های استخدام و در وب سایت‌ها ارائه کرد. اطلاعاتی را نیز می‌توان از طریق مصاحبه در مرحله انتخاب اضافه کرد. افرادی که از سایت بازدید می‌کنند می‌توانند در شبیه سازی شغلی و تور محل کار شرکت کنند. بنابراین متقاضیان آماده به کار دریافت کنندگان پیش نمایش واقع بینانه شغل اگر استخدام شدند، باید آنچه مورد انتظار است را انجام دهند که نتایجی مانند رضایت و حفظ کارکنان دارد که نتیجه برخورد با صراحت و با صداقت سازمان در فرآیند کارمندیابی با آن‌ها است (برو، ۱۰۸: ۲۰۰۸).

انتخاب^۱

پس از یافتن متقاضیان مناسب برای سازمان اکنون باید با استفاده از روش‌های متعددی (مانند: مصاحبه‌های شغلی، آزمون‌های مختلف و...) افراد مناسب را برای استخدام در سازمان انتخاب کرد. هدف از انتخاب، یافتن افرادی است که موقعیت شغلی را بپذیرند و خدمات و عملکرد رضایت بخشی در دراز مدت داشته باشند.

فرآیند انتخاب به صورت سیستمی دارای مراحل ذیل می‌باشد؛

۱. تهیه لیستی از افراد مناسب برای شغل و طی مراحل مختلف از بین متقاضیان با استفاده از دو رویکرد گزینش (رد کردن متقاضیانی که تجربیات و توانمندی‌های لازم را برای شغل مورد نظر ندارند برای مرحله مصاحبه) و شمول (مقایسه توانمندی‌های متقاضیان بر اساس امتیازاتی که با سیستم نمره گذاری از پیش تنظیم شده کسب می‌کنند).

۲. ارائه آزمون‌های مختلف برای افرادی که نام آن‌ها در لیست می‌باشد.

۳. مصاحبه با متقاضیان و ارائه بازخورد آزمون‌ها به آن‌ها.

۴. انتخاب متقاضیان موفق.

۵. دستیابی به ارجاعات و صحت اطلاعات ارائه شده توسط متقاضیان (گاهی قبل از مصاحبه).

۶. ارائه موقعیت شغلی مورد نظر از طریق ارائه اطلاعات در مورد عنوان شغلی، زمان شروع

- آن، حقوق اولیه، مزایای شغلی و... و در نهایت تنظیم و امضای قرارداد رسمی شغل.
۷. ارائه موقعیت شغلی رسمی به افراد انتخاب شده به صورت رسمی.
۸. ارزیابی نتایج به منظور قضاوت در مورد اینکه آیا فرآیند انتخاب موفقیت آمیز بوده است و آیا هر مرحله از این فرآیند به صورت کارآمدی اجرا شده است؟ (جان استرویک، ۱۹۸-۱۹۴: ۲۰۰۸).

بحث و نتیجه گیری

مدیریت منابع انسانی از زمان شکل گیری آن تاکنون با تغییرات متعددی روبرو بوده و از چشم اندازهای سنتی مدیریت پرسنل، توجه به مسائل اداری و بروکراتیک به سمت یک جهت گیری استراتژیک تر تغییر مسیر یافته است.

با سه رویکرد نرم افزاری، سخت افزاری و استراتژیک می توان مدیریت منابع انسانی را تعریف نمود. دیدگاه نرم افزاری بر توجه به نیروهای انسانی فعال در سازمان به عنوان منبع مزیت رقابتی پایدار همسو با دیدگاه های رویکرد منابع انسانی در مدیریت منابع انسانی توجه دارد، مکتب هاروارد، الگویی از این دیدگاه می باشد. رویکرد سخت افزاری و مدل مکتب میشیگان مدیریت منابع انسانی را به صورت سیستمی از فعالیت های پاداش دهی، توسعه و... می نگرند و در نگرش کلی تر رویکرد استراتژیک مدیریت منابع انسانی کارکرد وسیعی را در بر می گیرد که در بردارنده استراتژی ها، سیاست ها، فعالیت ها و فلسفه های مربوط به آن است.

در تقسیم بندی مدیریت منابع انسانی سه نوع مدیریت خرد، استراتژیک و بین الملل را می توان برشمرد. مدیریت منابع انسانی خرد؛ اجرای وظایف عملیاتی مانند: کارمندیابی، آموزش و حفظ کارکنان توسط مدیران منابع انسانی است. مدیریت منابع انسانی استراتژیک در بردارنده استراتژی های کلی منابع انسانی است که به وسیله سازمان ها و واحدهای کسب و کار پذیرفته شده و در تلاش برای کنترل اثر آن بر عملکرد است. مدیریت منابع انسانی بین الملل که با گسترش جهانی شدن و پیدایش شرکت های چند ملیتی حوزه مسئولیت مدیریت منابع انسانی را به فراتر از مرزها گسترش داده است.

اولین مرحله در استخدام افراد جدید در سازمان تدوین برنامه مدون و مشخص کردن نیاز به نیروهای جدید بر اساس طرح های توسعه سازمان است. سپس فرآیند کارمندیابی با استفاده از روش های مختلف تبلیغاتی آغاز می گردد. در مرحله بعد با بررسی رزومه ها که در بردارنده اطلاعاتی در مورد وضعیت تحصیلی، تجربه کاری، تاریخچه فعالیت های اجتماعی و فوق برنامه بوده و برای کارفرمایان منبع قوی از اطلاعاتی که بیانگر تاریخچه زندگی فرد هستند، به راحتی قابل بررسی بوده و در نتیجه کم تر در معرض ارائه اطلاعات نادرست قرار

می‌گیرند و معرف قابلیت استخدام متقاضیان هستند در نتیجه درخواست‌های شغلی متقاضیان، فرآیند انتخاب با بهره‌گیری از روش‌های مختلف آغاز می‌گردد و افراد شایسته استخدام می‌گردند که در این میان انتخاب و حفظ استعدادهای درخشان برای سازمان‌های امروز بسیار مهم و حیاتی است.

منابع و مآخذ:

آقایار، سیروس (۱۳۸۲). توانمندسازی روشی نوین در محیط رقابتی، ماهنامه تدبیر، سال چهاردهم، شماره ۱۳۵. جزینی، علیرضا (۱۳۸۵). عوامل موثر در توانمندسازی افسران ستاد ناجا (از دیدگاه خبرگان)؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد فرماندهی و مدیریت دولتی، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی.

Alca' zar, Fernando Marti'n, Pedro M. Romero-Ferna' ndez and Gonzalo Sa' nchez-Gardey (2008). Human Resource Management as a Field of Research, British Journal of Management, Vol. 19, 103-119.

Armstrong, M (2006). A Handbook of human resource management practice, kogan page, London and Philadelphia.

Armstrong. M (2010). Armstrong's essential human resource management practice a guide to people management, First published in Great Britain and the U1.

Benson, P.G. Scroggins, W.A. (2011). The theoretical grounding of international human resource management: Advancing practice by advancing conceptualization, Human Resource Management Review 21, 1-3.

Boxall, P., Purcell, J., & Wright, P. M (2007). Human resource management: Scope, analysis and significance. In P. Boxall, J. Purcell, & P. M. Wright (Eds.), the handbook of human resource management (pp. 116). Oxford: University Press.

Bratton, J. (2007), work and organizational behavior, Basingstoke: Palgrave McMillian.

Breaugh, James A (2008). Employee recruitment: Current knowledge and important areas for future research, Human Resource Management Review 18 ,103-118.

Buchanan, D. and Huczynski, A. (2004). Organizational behavior, An Introduction text, 5 editions, Harlow: Prentice Hall.

Cole, Michael S. Field, Hubert S. & Giles, William F (2003). What Can We Uncover about Applicants Based on Their Resumes. A Field Study, Applied HRM Research, Volume 8, Number 2, 51-62

Collings, David G. Wood, Geoffrey (2009). Human Resource Management A critical approach, First published by Routledge.

De Cieri, Helen Fenwick, Marilyn and Hutchings, Kate (2005). The challenge of international human resource management: balancing the duality of strategy and practice, Int. J. of Human Resource Management 16:4 April, 584-598.

Elwood F. Holton, III and Bogdan Yamkovenko (2008). Strategic Intellectual Capital Development: A Defining Paradigm for HRD. Human Resource Development Review; 7; 270-291.

Ferris, G.R. Perrewé, P.L. Ranft, A.L., Zinko, R. Stoner, J.S. Brouer. R.L., Laird. M.D

(2007). Human resources reputation and effectiveness, *Human Resource Management Review* 17, 117–130.

Iles, Paul, Chuaim Xin, Preece, David (2010). Talent Management and HRM in Multinational companies in Beijing: Definitions, differences and drivers, *Journal of World Business*, 45: 179–189.

Kandalker, V.G (2007). *Organizational behavior*, New Age International (P) Ltd., Publishers.

Kotabe, Masaaki «Mike (2010). Letter from the Editor, *Journal of International Management*, Volume 16, 1.

Lawler III, Edward E (2003). HR as a strategic partner: what does it take to make it happen? Center for Effective Organizations -Marshall School of Business, University of Southern California, <http://www.marshall.usc.edu/ceo.p>: 1-30.

Legge, K (2001). *Strategic Human Resources Management*, International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences.

Lengnick-Hall, M, L. Lengnick-Hall, C, A. Andrade, L, S. Drake, B (2009). Strategic human resource management: The evolution of the field, *Human Resource Management Review* 19, 64–85.

Mayson, S., Barrett, R (2006). The 'science' and 'practice' of HRM in small firms. *Human Resource Management Review* 16, 448.

Prasad et al (2008). New criticisms of international management: An analytical review, *International Business Review*, 17 617–629.

Senyucel, z (2009). *Managing Human Resource in the 21st century*, Senyucel, zorlu and Ventus publishing aps.

Stone, Dianna L. Stone-Romero, Eugene F. Lukaszewski, Kimberly (2006). Factors affecting the acceptance and effectiveness of electronic human resource systems, *Human Resource Management Review* 16, 229–244.

Stredwick, John (2005). *An Introduction to Human Resource Management*, Elsevier Ltd.

Turban, E, E, J. (2004) *Information technology for management*. John Wiley & Sons New York.

Tyson, Shaun (2006). *Essentials of Human Resource Management*, Fifth edition, Elsevier.

Ukko, J, Tenhunen, J, Rantanen, H (2007). Performance measurement impacts on management and leadership: Perspectives of management and employees, *Int. J. Production Economics* 110, 39–51.

Way, Sean A. T, Johnson, Diane E (2005). Theorizing about the impact of strategic human resource management, *Human Resource Management Review* 15, 1–19.

Werner, Steve (2002). Recent Developments in International Management Research: A Review of 20 Top Management Journals, *management*, Volume., Pages 277-305.

Wright, Patrick M. Boswell, Wendy R (2002). Desegregating HRM: A Review and Synthesis of Micro and Macro Human Resource Management Research, *Journal of Management*, 28(3) 247–276. Ukko, J, Tenhunen, J, Rantanen, H (2007). Performance measurement impacts on management and leadership: Perspectives of management

and employees, *Int. J. Production Economics* 110, 39–51.

Way, Sean A. T, Johnson, Diane E (2005). Theorizing about the impact of strategic human resource management, *Human Resource Management Review* 15, 1–19.

Werner, Steve (2002). Recent Developments in International Management Research: A Review of 20 Top Management Journals, *management*, Volume.,, Pages 277-305.

Wright, Patrick M. Boswell, Wendy R (2002). Desegregating HRM: A Review and Synthesis of Micro and Macro Human Resource Management Research, *Journal of Management*, 28(3) 247–276.

بررسی تطبیقی پیشگیری از فساد اقتصادی در حقوق ایران و اسناد بین‌المللی

میثم سعیدی^۱

چکیده

فساد اقتصادی را می‌توان جزو اشکال نوین بزهکاری محسوب کرد. جامعه بین‌المللی بیش‌ترین تلاش خود را از اوایل دهه ۱۹۹۰ با تصویب کنوانسیون‌های مختلف معطوف آن نموده و اهمیت مبارزه با آن را به دولت‌ها یادآوری کرده است. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد که در ۱۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به موجب قطعنامه ۵۸/۴ به تصویب مجمع عمومی سازمان ملل رسید و به عنوان کنوانسیون مریدا معروف است از مهم‌ترین اسناد بین‌المللی در این رابطه است. در حقوق داخلی مقررات مختلفی در جهت تعریف و مبارزه با مصادیق فساد اقتصادی از جمله تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۵ که بر جرائم علیه حقوق مالی دولت اشاره نموده و آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۵/۹/۱ وجود دارد. با این حال بررسی‌های مقایسه‌ای و استفاده از تجربه سایر کشورها نشان می‌دهد که پیشگیری از فساد اقتصادی مستلزم استفاده از سازوکارهای تقنینی و اجرایی در کنار استفاده از رسانه‌ها به منظور آموزش‌های همگانی می‌باشد.

واژگان کلیدی: فساد اقتصادی، کنوانسیون ضد فساد ملل متحد، حقوق کیفری اقتصادی، پیشگیری، مراجع نظارتی

مقدمه

فساد اقتصادی با توجه به آثار و پیامدهای بسیار مخرب آن از جمله ایجاد اخلاق و بی ثباتی در نظام اقتصادی و سیاسی در سال‌های اخیر توجه جامعه جهانی را به خود جلب کرده و مجامع و گروه‌های بین‌المللی را به تلاش جهت مقابله با این پدیده وادار نموده است. پیشگیری از فساد اقتصادی با رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای که در سال‌های اخیر مورد توجه خاص قرار گرفته و نیز پیشگیری‌های وضعی-فنی در کنار پیشگیری‌های اجتماعی نقش مثبتی در کاهش وقوع این جرایم ایفا می‌کند. بنابراین ضروری است تا در جهت تقویت این راهکارها، قوانین و مقررات متناسب تدوین و اجرا شود، نظارت‌های مؤثری بر این فرآیند انجام گیرد و نهاد یا نهادهای مستقلی جهت پیشگیری و مقابله با این پدیده ایجاد گردد.

جرایم اقتصادی که تبلور حقوقی فساد اقتصادی در گروه‌ها و مجامع بین‌المللی و در سطح دانشگاهی هستند، کم‌تر مورد تعریف قرار گرفته است، جهت روشن شدن مفهوم آن به ذکر مصادیق اکتفا گردیده است.

فساد اقتصادی از لحاظ حقوقی به نوعی در قلمرو کیفری حقوق اقتصادی قرار می‌گیرد. «حقوق کیفری اقتصادی شامل تقلب‌های مالیاتی، تقلب‌های غذایی، جرایم ارتكابی در مورد تأسیس شرکت‌های تجاری، اداره یا تصفیه شرکت‌ها و... می‌گردد» (آنسل، ۱۳۷۵: ۱۱۹) و حقوق دانان آن را چنین تعریف کرده‌اند:

«شاخه‌ای از حقوق جزای اختصاصی است درباره ماهیت و طبع قضایی و عناصر اختصاصی فعالیت‌های اقتصادی متقلبانه و غیر مجاز اشخاص حقیقی و حقوقی مصرح در قانون که به قصد ثروت اندوزی و صدمه زدن به منافع عمومی و اخلاق در نظام اقتصادی کشور صورت می‌گیرد» (ولیدی، ۱۳۸۶: ۳۸).

در تعریفی دیگر آمده است: «مفاسد اقتصادی به جرائمی گفته می‌شود که باعث ایجاد اخلاق در نظام اقتصادی کشور در سطح کلان گردیده و با خارج کردن این امور از مجرای صحیح خود موجب از بین بردن عدالت اجتماعی و افزایش فاصله طبقاتی و سلب اعتماد عمومی از نظام و افزایش محرومیت و فقر توده کثیری از مردم در اثر تکاثر ثروت عده قلیلی می‌شود که به جهت برخوردار بودن از امکانات نامشروع اقتصادی و بعضاً قدرت سیاسی و امکان برقراری ارتباطی خاص با مسئولین مراکز تصمیم گیرنده اقتصادی و بهره مندی و دسترسی سریع به این قبیل اطلاعات و به دست آوردن فرصت‌های غیرقانونی و غیر اخلاقی در سوء استفاده از رانت‌های اطلاعاتی و بهره مندی از خلاءهای قانونی مرتکب می‌شوند» (فراهانی، ۱۳۸۴: ۱۳). این تعریف به نظر جامع می‌رسد و می‌توان تنها ایراد آن را موجز نبودنش دانست. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد که در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳ به موجب قطعنامه ۴/۵۸ به تصویب

مجمع عمومی سازمان ملل رسید و به عنوان کنوانسیون مریدا معروف است، به جای ارایه یک تعریف از فساد اقتصادی در فصل سوم این کنوانسیون به ذکر مصادیقی از آن پرداخته و تعیین چارچوب دقیق هر یک از این مصادیق را به کشورهای عضو سپرده است. از جمله مصادیقی که در این کنوانسیون ذکر شده‌اند می‌توان از رشوه (ماده ۱۵)، انجام تجارت با استفاده از نفوذ (ماده ۱۸)، سوء استفاده از موقعیت شغلی (ماده ۱۹) نام برد. در کنوانسیون پالرمو نیز تعریف حقوقی از فساد مالی ارایه نشده ولی مصادیق آن در ماده ۸ این کنوانسیون ذکر گردیده‌اند که از مهم‌ترین جنایات سازمان یافته فراملی تلقی می‌شوند.

شورای اروپا در ۱۹۸۱ به ضمیمه توصیه نامه ۱۲(۸۱) خود با بیان مشکل تعریف دقیق جرم اقتصادی، فهرستی از جرایم اقتصادی را بیان نموده است. جرائم مورد اشاره در این توصیه نامه به شرح ذیل می‌باشد.

«فعالیت‌های متقابلانه و سوء استفاده از وضعیت اقتصادی به وسیله شرکت‌های چند ملیتی، دستیابی یا سوء استفاده از امتیاز اعطایی دولت یا سازمان‌های بین‌المللی جرم رایانه‌ای، تأسیس شرکت‌های جعلی، تقلب مربوط به موقعیت تجاری، نقض استانداردهای امنیتی و سلامتی مربوط به کارمندان به وسیله شرکت، تقلب علیه مصرف‌کنندگان (به ویژه تحریف و اظهارات گمراه‌کننده در خصوص کالاها)، جرایم علیه سلامت عمومی، سوء استفاده از ضعف مصرف‌کننده یا بی‌تجربگی وی، رقابت ناعادلانه، جرائم گمرکی، جرائم مربوط به مقررات مالی و پولی، جرائم علیه محیط زیست»^۱. در حقوق داخلی، صرف نظر از عدم وجود عنوان جرم اقتصادی، با ملاحظه قوانینی که به نوعی بیانگر جرایم اقتصادی می‌باشند، به ویژه تبصره ۳ الحاقی به ماده ۱۸۸ قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب مصوب ۱۳۸۵ که بر جرایم علیه حقوق مالی دولت اشاره نموده و در زمینه تصویب آن، می‌توان گفت جرایمی نظیر اختلاس، ارتشاء، مداخله یا تبانی یا اخذ پورسانت در معاملات دولتی، اخلال در نظام اقتصادی کشور، سوء استفاده از اختیارات به منظور جلب منفعت برای خود یادگیری، جرایم گمرکی، جرایم مالیاتی، قاچاق کالا و ارز جزء جرایم اقتصادی در حقوق داخلی به شمار می‌روند.

برخی اعتقاد دارند که «هیچ تعریف دقیقی از فساد مالی نمی‌توان یافت که همه گونه‌ها و درجات آن را در بر گیرد یا شامل تمام اعمالی باشد که در همه نظام‌های قضایی عوامل تشکیل‌دهنده فساد محسوب شوند» (رهبر و دیگران، ۱۳۸۱: ۴۵)

کنوانسیون حقوق مدنی در خصوص فساد مصوب ۱۹۹۹ شورای اروپا نیز همانند سایر کنوانسیون‌های بین‌المللی از ارایه تعریف فساد خودداری نموده است و تنها به ذکر مصادیق فساد اکتفا کرده است.

1. Council of Europe Committee of Ministers: Recommendation R (81) 12 of Committee of Ministers of member states on economic crime. www.coe.int.

«فساد عمدتاً در دو سطح صورت می‌گیرد: سطح اول فسادی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی مرتبط بوده و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت‌ها درگیر این نوع فساد می‌باشند. احزاب سیاسی در این نوع از مفاسد درگیر بوده و زد و بندهای سیاسی همزاد این نوع فسادها محسوب می‌شوند. این نوع فساد که توسط افراد و مقامات رده بالای اداری، به صورت «باندی و با ارقام هنگفت صورت می‌گیرد و مجرمان پر قدرت و ثروتمند آن کم‌تر تحت تعقیب قرار می‌گیرند؛ فساد کلان نامیده می‌شود» (گسترش فساد مالی و اقتصادی و روش‌های مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسی‌های استراتژیک، گروه بررسی‌های اقتصادی، انتشارات موسسه تدبیر اقتصاد، جلد اول ۱۳۸۰: ۲۵).

نخستین بار موضوع جرایم سازمان یافته اقتصادی در سال ۱۹۷۵ در بخش پیگیری از جرم و عدالت کیفری سازمان ملل متحد مورد توجه قرار گرفت و در پنجمین کنگره پیشگیری از جرم و اصلاح مجرمان ملل متحد، جرم سازمان یافته به عنوان «تجارت» در سطح ملی و بین‌المللی مورد بررسی واقع شد. همچنین بحث جرم سازمان یافته، ارتشاء و فساد مالی (به عنوان برخی اشکال جرایم اقتصادی) در کنگره ششم سازمان ملل متحد در مورد پیشگیری از جرم مطرح شد و این جرایم، در هفتمین کنگره پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد (۱۹۸۵) تحت عنوان «اشکال نوین بزهکاری در بستر و فضای توسعه، چالشی برای آینده» مطرح شد و مورد بررسی قرار گرفت.

در همین زمان‌ها و به ویژه از دهه ۱۹۹۰ به بعد، علاوه بر سازمان ملل متحد، دیگر گروه‌ها و مجامع بین‌المللی و منطقه‌ای نیز، تلاش خود را جهت توجه جامعه بین‌الملل و جرم‌انگاری برخی مصادیق اعمال نامشروع اقتصادی به ویژه فساد مالی و پول شویی، معطوف داشتند از جمله: کنوانسیون آمریکایی علیه فساد مصوب ۲۹ مارس ۱۹۹۶ (لازم الاجرا شده در ۲۰ مارس ۱۹۹۷)، کنوانسیون‌های حقوق کیفری و مدنی راجع به فساد مصوب ۱۹۹۹ شورای اروپا و پروتکل الحاقی به کنوانسیون حقوق کیفری راجع به فساد مصوب ۲۰۰۳ شورای اروپا، کنوانسیون راجع به مبارزه با ارتشاء کارگزاران عمومی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی مصوب ۱۹۹۷ شورای همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) که از ۱۵ فوریه ۱۹۹۹ به مرحله اجرا درآمده است، و اولین سند بین‌المللی جهت جرم‌انگاری فساد مالی مقام‌های دولتی خارجی است، کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی (کنوانسیون پالرمو) مصوب ۲۰۰۰، کنوانسیون آفریقایی در خصوص پیگیری و مبارزه با فساد مصوب ۱۱ جولای ۲۰۰۲ (که در ۵ آگوست ۲۰۰۶ لازم الاجرا گردیده است).

کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد به عنوان اولین سند جامع بین‌المللی که به طور خاص به مقوله فساد می‌پردازد. بر اساس قطعنامه ۵۸/۴ مجمع عمومی سازمان ملل متحد

در شهر مریدی مکزیک تصویب گردید. جمهوری اسلامی ایران در نهم دسامبر ۲۰۰۳ این سند را امضاء نمود و با تصویب قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به این کنوانسیون توسط مجلس شورای اسلامی و متعاقباً با تصویب مجمع تشخیص مصلحت در مهر ماه ۱۳۸۷ رسماً به کنوانسیون مذکور پیوست.

ماده یک کنوانسیون اهداف آن را عبارت می‌داند از: الف: ارتقاء و تحکیم اقدامات، جهت پیشگیری و مبارزه مؤثرتر و کارا تر با فساد. ب: ارتقاء، تسهیل و حمایت از همکاری‌های بین‌المللی و کمک‌های فنی در زمینه ی پیشگیری و مبارزه با فساد از جمله استرداد اموال. پ: ترغیب سلامت، پاسخ‌گویی و مدیریت مناسب امور و اموال دولتی.

کنوانسیون از دولت‌های عضو می‌خواهد تا در صورتی که پیش‌تر در حقوق داخلی آن‌ها پیش‌بینی مقرر نشده است، برای پوشش دادن اعمال و اقدامات فاسد جرایم و تخلفاتی را جرم‌انگاری کنند. جرم‌انگاری برخی از اعمال، مطابق کنوانسیون الزامی و مستلزم آن است که دولت‌های عضو به برقراری سایر جرایم توجه کنند. این کنوانسیون علاوه بر اشکال اصلی فساد از قبیل ارتشاء و اختلاس به اعمالی که در پشتیبانی از فساد، ممانعت از اجرای عدالت، دلالتی نفوذ و اخفا یا پول‌شویی عواید ناشی از فساد، ارتکاب می‌یابند نیز می‌پردازد (دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، ترجمه حمید بهره‌مند بگ نظر، «رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد»، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷: ۱۸).

در چارچوب جرم‌شناسی پیشگیری، پیشگیری‌های اولیه و ثانویه قرار دارند. پیشگیری اولیه (نخستین) شامل اقدام‌هایی می‌شود که متمایل به تغییر اوضاع و احوال و شرایط جرم‌زای محیط فیزیکی و محیط اجتماعی است (یعنی بهبود شرایط زندگی). پیشگیری ثانویه (دومین) نیز شامل اقدام‌های پیشگیرنده‌ای می‌شود که ناظر بر گروه‌های خاص است که بیم ارتکاب جرم از سوی اعضای آن‌ها می‌رود. به عبارت دیگر مخاطب این اقدام‌ها، یک گروه یا جمعیت خاصی است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۵: ۲۵).

امروزه «پیشگیری غیر کیفری را در یک دسته بندی رایج و کلاسیک، به پیشگیری اجتماعی که بیش‌تر با تأمین حقوق اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی مردم در سطح جامعه محقق می‌شود و پیشگیری وضعی که باید با رعایت حقوق و آزادی‌های مدنی و سیاسی مردم به اجرا گذاشته شود تا جنبه عادلانه و منصفانه به خود بگیرد تقسیم کرده‌اند» (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۳: ۵۶۹).

«پیشگیری اجتماعی مجموعه اقدام‌هایی است که مهار عوامل اثرگذار در شکل‌گیری جرم را دنبال می‌کنند و هدف آن تقویت بنیادهایی است که با اثرگذاری بر گروه‌های در آستانه خطر، به جامعه پذیری فرد کمک می‌کند. به دیگر سخن پیشگیری اجتماعی به دنبال ساختن فرد یا قواعد

اجتماعی از رهگذر آموزش و پرورش است» (رایجان اصلی، ۱۳۸۳: ۱۴۹). «اصطلاح پیشگیری وضعی نیز یک نوآوری انگلیسی است که رونالد کلارک و تنی چند از همکاران او در دهه ۱۹۸۰ به نوشته‌های جرم‌شناسی و علوم جنایی وارد کرده‌اند» (صفاری، ۱۳۸۰: ۱۵۶).

سؤالاتی که در این مقاله سعی بر پاسخ دهی به آن شده است به قرار زیر هستند:

- ۱- پیشگیری از بروز فساد و مصادیق آن در اسناد بین‌المللی و مقررات ایران چیست و آیا رعایت مقررات اخلاق و رفتار حرفه‌ای در پیشگیری از جرائم اقتصادی نقش دارد؟
- ۲- آیا پیشگیری وضعی-فنی از جرایم اقتصادی نقش مثبتی در کاهش جرایم اقتصادی ایفا می‌نماید؟

۳- کدام گونه از گونه‌های پیشگیری در کاهش جرایم اقتصادی نقش موثرتری دارد؟

۴- آیا در ایران بسترهای قانونی-اجرایی برای پیشگیری از جرایم اقتصادی وجود دارد؟

فرضیات:

۱- پیشگیری از جرایم اقتصادی از گذر رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای نتیجه اثر بخشی در پیشگیری از جرایم اقتصادی دارد.

۲- پیشگیری وضعی-فنی از جرایم اقتصادی نقش مؤثری در کاهش جرایم اقتصادی دارد.

۳- هر دو نوع اقدامات پیشگیرانه اجتماعی و وضعی-فنی در کار یکدیگر در کاهش جرایم اقتصادی مؤثراند.

۴- به رغم توجه بیش‌تر به پیشگیری از فساد، در سال‌های اخیر در کشور، هنوز بسترهای قانونی-اجرایی برای پیشگیری از جرایم مختلف اقتصادی وجود ندارد.

با توجه به گسترده و پیچیده تر شدن فساد اقتصادی که نظام اقتصادی و به دنبال آن امنیت ملی کشورها را به مخاطره می‌اندازد؛ جامعه جهانی نیز با توجه خاص به این مهم تلاش‌های گسترده‌ای را در دهه‌های اخیر جهت مقابله پیشگیری از آن انجام داده است و در حقوق داخلی نیز، پس از فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ و هشدار به مسئولان نظام در خصوص مفاسد اقتصادی، توجه بیش‌تری به موضوع جرایم اقتصادی و پیشگیری از آن‌ها شده است، که یکی از مهم‌ترین آن‌ها نیز اجرایی کردن سیاست‌های اصل چهل و چهارم قانون اساسی است. در این راستا این مقاله اهداف زیر را دنبال می‌نماید:

۱- تبیین جایگاه روش‌های پیشگیری از جرایم اقتصادی، محدودیت‌ها و مزایای هر روش.

۲- ارائه راهکارهای مختلف جهت پیشگیری از جرایم اقتصادی.

۳- بررسی اسناد بین‌المللی مربوطه جهت شناخت بهتر تدابیر پیشگیرانه از جرایم اقتصادی.

تحقیق حاضر به روش توصیفی-تحلیلی انجام شده است و ابزارهای گردآوری اطلاعات

برای آن مراجعه به کتب و مقالات تخصصی، قوانین، آیین نامه‌ها، طرح‌ها و لوایح در دست بررسی و اسناد بین‌المللی می‌باشد.

در این تحقیق که به پیشگیری از جرایم اقتصادی می‌پردازد، منظور از اقدامات پیشگیرانه، با توجه به مطالب پیش گفته، پیشگیری‌های غیر کیفری می‌باشد. با توجه به بحث نسبتاً جدید پیشگیری از گذر، رعایت اخلاق و رفتار حرفه‌ای و توجه روزافزون به آن که خود می‌تواند در قلمرو پیشگیری اجتماعی و وضعی قرار گیرد، یک بخش را به این موضوع اختصاص داده و جهت جلوگیری از افزایش حجم تحقیق و نیز وجود سابقه تحقیق (معصومی، ۱۳۸۴: ۶۷). از پیشگیری اجتماعی و ذکر تمام مصادیق آن اجتناب گردیده است. در این فصل با توجه به این که برخی اقدامات پیشگیری در بخش عمومی و دولتی مصداق می‌یابد و برخی دیگر در هر دو بخش عمومی و خصوصی اعمال می‌گردد، تفکیک بین آن‌ها در دو فصل صورت گرفته است. در فصل دوم نیز به پیشگیری وضعی - فنی از جرایم اقتصادی از منظر ساز و کارهای اجرایی در فصل اول و از منظر ساز و کارهای تقنینی - نظارتی در بخش دوم پرداخته شده است.

۱. پیشگیری‌های بخش عمومی و خصوصی

کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در ماده پنج خود از دولت‌های عضو می‌خواهد تا سیاست‌های مؤثری را برای پیشگیری از فساد اتخاذ کنند و یک فصل کامل را با اقدامات متنوعی که هم به بخش عمومی و هم بخش خصوصی مرتبط می‌شود، به این مسأله اختصاص داده است. دامنه این اقدامات از ترتیبات نهادی مثل تأسیس یک نهاد ویژه مبارزه با فساد گرفته، تا کدهای رفتاری و سیاست‌های ارتقاءدهنده حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، شفاف سازی، مسئولیت پذیری را شامل می‌شود.

کنوانسیون به طرز چشمگیری با دعوت از هر یک از دولت‌های عضو به تشویق فعال جامعه مدنی و آگاهی عمومی از مشکلات فساد، بر نقش مهم کل جامعه از جمله سازمان‌های غیردولتی و ابتکارات جوامع تأکید می‌ورزد.

در این میان نقش رهبران سیاسی، مقامات کشوری و پایبندی آنان به اصول رفتاری حائز اهمیت می‌باشد. «اگر عموم مردم به این نتیجه برسند که مقامات و مراجع عمومی پایبند به ضوابط کاری خود نیستند؛ کم‌تر به قوانین جامعه احترام می‌گذارند. در چنین شرایطی تأکید بر حاکمیت قانون و مقابله مستقیم تر با فساد در عالی‌ترین سطوح اهمیت زیادی دارد؛ چرا که این وضعیت یکی از دلایل اصلی تزلزل حاکمیت قانون است» (پاتی افوسو و دیگران، ۱۳۸۴: ۲۱).

۱. ماده ۷ لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد که هم اکنون پس از ایراد شورای نگهبان تحت بررسی مجدد می‌باشد، دولت را موظف نموده است ظرف مدت ۶ ماه پس از تصویب، نسبت به تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران اقدام نماید. این امر خود یکی از دلایل اختصاص یک بخش در این تحقیق جهت بررسی موضوع و ابعاد آن می‌باشد.

در سطح بین‌المللی و جهت تثبیت حاکمیت قانون کمیسیون پیشگیری از جرم و عدالت کیفری تصویب قطعنامه ۵۱/۵۹ را تحت عنوان اقدام علیه ارتشاء به عنوان نتیجه نهایی و نقطه اوج کار اجلاسیه در سیاق برنامه هفت ساله کمیسیون از مجمع عمومی درخواست نمود. قطعنامه مذکور که در ۱۹۹۶ از تصویب مجمع عمومی گذشت، دربرگیرنده مجموعه مقررات بین‌المللی رفتار مأموران عمومی بود که به موجب آن اصولی که دولت‌های عضو می‌توانستند به عنوان ابزاری در جهت سوق دادن اقدامات و تلاش‌هایشان در مبارزه با فساد مالی به کار گیرند، مقرر گردید. (<http://unpan1.un.org/intradoc/croups/public/documents/un/unpanolo.930.pdf>).

شورای اروپا یکی از نهادهایی است که بیش‌ترین توجه را به موضوع رعایت مجموعه مقررات رفتاری و اخلاقی در مصوبات خود داشته است. از جمله می‌توان به اصول رهنمودی ۲۰ گانه، برای مبارزه علیه فساد مصوب ۶ نوامبر ۱۹۹۷ کمیته وزرا، توصیه (۱۰) ۲۰۰۰ کمیته وزرا برای دولت‌های عضو در خصوص مجموعه مقررات رفتاری کارگزاران عمومی مصوب ۱۱ می ۲۰۰۰ و ضمیمه آن توصیه (۳) ۲۰۰۰ کمیته وزرا برای دولت‌های عضو در خصوص مقررات علیه فساد راجع به هزینه‌های احزاب سیاسی و مبارزات انتخابی مصوب ۸ آوریل ۲۰۰۳ و ضمیمه آن اشاره کرد.

در ایران برخی سازمان‌های مرتبط و درگیر با فساد به طور خاص آیین‌نامه‌های رفتاری برای کارکنان تدوین نموده‌اند که در این میان می‌توان به آیین‌نامه حرفه‌ای مصوب سازمان حسابرسی و یا گمرک اشاره نمود. در این بخش ضمن تقسیم‌بندی و تفکیک موضوع قواعد اخلاقی و اخلاقی مشترک بین بخش عمومی و خصوصی و قواعد اخلاقی و رفتاری مختص به بخش عمومی به بررسی هریک می‌پردازیم.^۱

الف) پیشگیری‌های مشترک

یکی از پیش‌نیازهای لازم برای ایجاد ادارات دولتی کارآمد و مطمئن، شایستگی کارکنان است. ماده هفت کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد مقرر می‌دارد: "کشورهای عضو تلاش خواهند نمود تا نظام‌هایی را با ویژگی‌های زیر جهت استخدام، به کارگیری، حفظ، ارتقاء و بازنشستگی کارمندان و در صورت اقتضا، سایر مقامات دولتی غیر منتخب اتخاذ، حفظ و تحکیم بخشند:

الف) بر اساس اصول کارایی، شفافیت و معیارهای هدفمند مثل: شایستگی، برابری و استعداد.
ب) شامل مراحل کافی جهت گزینش و آموزش افراد برای مقام‌های دولتی که به ویژه در برابر

۱. برخی نمونه‌های طرح‌های ملی ضدفساد عبارتند از: ارمنستان، راهبرد و طرح اجرایی مبارزه با فساد، مونته‌نگرو، اصلاح نظام اداری، نیجریه، طرح اجرایی تقویت سلامت و توانایی قضایی در ایالت لاگوس و طرح اجرایی سلامت و توانایی قضایی در ایالت بورنو، جمهوری مولداوی، راهبرد ملی پیشگیری از فساد، رومانی، راهبرد ملی ضد فساد ۲۰۰۷-۲۰۰۵، طرح اجرایی اجرای راهبرد ملی ضدفساد و راهبرد اصلاح نظام قضایی (جهت ملاحظه جزئیات این طرح‌ها رجوع کنید به www.undoc.org).

فساد آسیب پذیر هستند و در صورت اقتضا چرخش کاری چنین افرادی برای مشاغل دیگر باشند.....»
 «در شرکت‌ها، افراد مسؤول کنترل باید به دقت مراقب خلأهای مربوط به تقسیم صلاحیت‌ها، ارزیابی و بررسی‌های مستقل و نیز ساز و کار مجوزها باشند. در جهت پیشگیری از فساد در بدو استخدام نیروهای جدید در شرکت‌ها، کارفرمایان باید سوابق و شرح حال متقاضیان استخدام و نواقص آن را به دقت بررسی کنند و از آن‌ها تقاضا کنند فرم‌های استخدام را تکمیل و به همراه چند توصیه نامه، تحویل دهند. در نهایت برای اجتناب از به کارگیری نیروهای نامطلوب، می‌توان از متقاضیان، تست‌های روان‌سنجی گرفت» (بجرو و دیگران، ۱۳۸۹: ۷۳).

۱) شایستگی در انتصاب و ارتقاء

ضروری است دولت نسبت به تدوین طرح جامع توسعه منابع انسانی و مدیریت نیروی انسانی بخش دولتی با رویکرد جذب نخبگان و توسعه فضای رقابتی اقدام نماید و یا قانون استخدام کشوری (ماده ۳۲) که مقرر می‌دارد انتصابات و ترفیعات باید براساس شایستگی، لیاقت، کاردانی و استعداد و رشد فکری و تجارب آن‌ها در مشاغل قبلی باشد، پایبند به این اصول باشد.

همچنین تصدی بیش از یک شغل دولتی از جانب یک شخص خود می‌تواند یکی از عوامل فساد باشد؛ به همین لحاظ می‌توان اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی که مقرر می‌دارد: «رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیأت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی جزو شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است؛» را یکی از اصول قانون اساسی جهت شایسته‌سالاری و جلوگیری از فساد دانست.

۲) عدم استفاده ناروا از اطلاعات و اسناد به نفع خود یا دیگری

کنوانسیون آمریکایی علیه فساد مصوب ۱۹۹۶ در ماده ۱۱ خود، دولت‌های عضو را به جرم انگاری استفاده ناصحیح کارگزار حکومتی از هر نوع اطلاعات طبقه‌بندی شده یا محرمانه که فرد در راستای فعالیت عمومی و به لحاظ اجرای وظایفش به دست آورده است ترغیب می‌نماید. طبق ماده ۲۲ از ضمیمه توصیه (۱۰) ۲۰۰۰ شورای اروپا تحت عنوان مدل مقررات رفتاری برای کارگزاری عمومی، کارگزار عمومی تنها اطلاعات محفوظ را باید مطابق مقررات و به اشخاص واجد صلاحیت آشکار کند و تلاش خود را برای حمایت از امنیت و محرمانگی اطلاعاتی که مسؤول حفظ آن می‌باشد به کار گیرد و از اطلاعات به دست آمده ناشی از وظایف شغلی، نباید استفاده ناروا کند.^۱

۱. همچنین ن‌ک: ماده ۱۱ کنوانسیون آمریکایی علیه فساد و ماده ۲۲ کد رفتاری برای کارگزاران عمومی مصوب ۲۰۰۰

این مسأله به کارگزاران عمومی که قبلاً به مناسبت شغل و وظیفه خود به اطلاعات محرمانه دست یافته اند نیز تسری یافته است و بند ۴ ماده ۲۸ توصیه فوق استفاده یا آشکار نمودن چنین اطلاعاتی توسط کارگزاران قبلی را منع نموده است. اطلاعاتی که به موجب قوانین خاص جهت هدف خاصی از جمله پیشگیری یا مبارزه با فساد مالی به دست می‌آید نیز نباید در غیر آن هدف به کار رود مگر با رضایت طرف مورد درخواست این موضوع در ماده ۱۷ کنوانسیون اتحادیه آفریقایی در خصوص پیشگیری و مبارزه با فساد مصوب ۲۰۰۳ مورد تأکید قرار گرفته شده است. در حقوق داخلی همان گونه که در ماده ۲ قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سرری دولتی اشاره گردید. مسأله استفاده ناروا به نفع خود یا دیگری به طور صریح مورد اشاره قرار نگرفته، لیکن با توجه کلیت ماده و اطلاق آن افشاء یا انتشار اسناد و اطلاعات طبقه‌بندی شده چه با سوء نیت، به قصد استفاده جهت نفع شخصی یا دیگری و چه بدون این قصد مشمول ماده فوق قرار خواهد گرفت.

۳) گزارش دهی

بند ۴ ماده ۷ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد مقرر می‌دارد که کشورهای عضو بر اساس اصول بنیادین حقوق داخلی خود تلاش خواهند کرد تا نظام‌هایی که شفافیت را ارتقاء می‌دهد و از تعارض منافع جلوگیری می‌کند، اتخاذ و حفظ و تحکیم نماید.

به رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات از جانب نظام دولتی که می‌بایست به صورت کارآمد در اسناد قانونی منعکس گردد از آن جهت اهمیت دارد که جامعه همواره دسترسی به اطلاعات را به عنوان حق مشروع و قانونی برای خود مفروض می‌داند و در مواردی که از آن منع شده باشد امکان اعتراض و بازخواست ممانعت‌کنندگان از دست‌یابی به حق خود را محفوظ می‌داند. در صورت عدم پذیرش این حق از سوی حکومت، جامعه در امر نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی و اجرایی با چالش‌های عدیده‌ای مواجه می‌شود چرا که نظام دولتی خود را موظف به پاسخ‌گویی نمی‌داند و جامعه نیز مستمسک قانونی برای اطلاع از نحوه فعالیت نظام دولتی نمی‌یابد که در نتیجه پتانسیل ارتکاب فساد افزایش می‌یابد و زمینه پیشگیری از آن نیز به شدت تضعیف می‌شود.

ماده ۱۰ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد از کشورهای عضو خواسته است تا تدابیر لازم در جهت بالا بردن شفافیت در مدیریت تشکیلات دولتی و نحوه اجرای وظایف و تصمیم‌گیری‌ها مشتمل بر تصویب آئین‌نامه یا مقرراتی به منظور ممکن ساختن مراجع مستقیم آحاد مردم، در صورت اقتضا، به اطلاعات مربوط به روند سازماندهی اجرای وظایف و تصمیم‌گیری‌های تشکیلات دولتی و نیز تصمیمات و اقدامات قانونی مربوط به مردم را با رعایت

کامل حفظ اسرار و اطلاعات شخصی و نیز حذف تشریفات اداری در صورت اقتضاء، به منظور تسهیل دسترسی مردم به مقامات صلاحیت دار تصمیم گیرنده و همچنین اطلاع رسانی به مردم از جمله انتشار گزارش‌های دوره‌ای درباره لغزش گاه‌های مالی در مدیریت تشکیلات دولتی را معمول دارند.^۱

در ماده ۴۴ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، دولت موظف گردیده جهت استقرار جامعه اطلاعاتی و تضمین دسترسی گسترده، امن و ارزان شهروندان به اطلاعات، اقدام‌هایی را انجام دهد. بنابراین با توجه به ضرورت دسترسی مردم به اطلاعات به عنوان یکی از عوامل پیشگیری از فساد تدوین مقرراتی جامع در این خصوص ضروری می‌نماید.

ماده ۱۴۳ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی اجتماعی فرهنگی، کلبه وزارت خانه‌ها مؤسسات و شرکت‌های دولتی ... (مطابق ماده ۱۶۰ همان قانون) را ملزم به افزایش پاسخ‌گویی دستگاه‌های اجرایی در مقابل مردم با استفاده از فناوری‌های اداری و ارزیابی عملکرد و راهکارهای لازم برای جلوگیری از مفاسد اداری نموده است.

اما به رغم همه مقررات مصوب جهت گزارش دهی و دسترسی به اطلاعات باید تمام تلاش را برای عدم تجاوز به حریم خصوصی اشخاص مبذول داشت^۲، زیرا نمی‌توان به بهانه مبارزه با فساد و شفاف سازی، اطلاعات مرتبط با حریم خصوصی اشخاص را افشا و در دسترس عموم قرار داد زیرا امکان سوء استفاده از آن‌ها به خصوص در جوامع رقابتی امروزی بسیار محتمل است.^۳

ب) پیشگیری‌های مختص بخش عمومی

در کنار اقدامات پیشگیرانه‌ای که در هر یک از بخش‌های عمومی و خصوصی جامعه اعمال می‌گردد، برخی دیگر با توجه به ماهیت بخش عمومی و اهمیت سلامتی دستگاه‌های دولتی و تحت تأثیر قرار نگرفتن آن‌ها در برابر نفوذ اشخاص تأمین کننده مالی در اتخاذ تصمیم‌های دولتی و حکومتی و رعایت آن‌ها در این بخش از اهمیت بسیاری برخوردار می‌باشد و در قوانین

۱. ماده ۱۲ مدل مقررات رفتاری برای کارگزاران عمومی مصوب کمیته وزرا شورای اروپا، کارگزاران عمومی را ملزم به گزارش به مقامات صالح قانونی راجع به فعالیت‌هایی که معتقد به غیرقانونی بودن آنها می‌باشند نموده است. مواد ۸ (بند ۴)، ۱۴ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد مالی، ماده ۷ کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با جرایم سازمان یافته فراملی، توصیه ۱۳ از ۴۰ توصیه گروه اقدام مالی (FATF) نیز هر یک به الزام دولت‌ها مبنی بر برقراری تدابیری جهت گزارش نمودن مفاسد مالی و معاملات مشکوک پرداخته‌اند.

۲. این موضوع در ماده ۲۷ توصیه (۱۰) ۲۰۰۰ کمیته وزراء شورای اروپا مورد توجه واقع شده است.

۳. جهت تداوم ساز و کار گزارش نمودن موارد فساد چه از جانب عموم و چه کارگزاران حکومتی، حمایت از ایشان امری ضروری است. اسناد بین‌المللی دولت‌ها را ملزم به حمایت از گزارش دهندگان و شهود مواردی فساد مالی، از طریق وضع قوانین متناسب نموده‌اند؛ از جمله بند ۳ اصول رهنمودی ۲۰ گانه شورای اروپا برای مبارزه با فساد مالی مصوب ۱۹۹۷، ماده ۹ کنوانسیون حقوق مدنی علیه فساد مصوب ۱۹۹۹ شورای اروپا، ماده ۲۲ کنوانسیون حقوق جزایی علیه فساد و مصوب ۱۹۹۹ شورای اروپا، ماده ۲۳ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد و ...

و مقررات نیز این الزام تنها برای بخش عمومی به وجود آمده است؛ از این رو، در این قسمت، به بررسی این اقدامات پیشگیرانه پرداخته می‌شود.

۱) اعلام دارایی و وضعیت مالی

اعلام و افشای اطلاعات مربوط به دارایی (عمدتاً مالی)، یکی از شیوه‌های پیشگیری از بروز فساد و معیار افزایش میزان پاسخگویی است (رهبر، دکتر فرهاد و دیگران، منبع پیشین، ۱۶۵). هدف این شیوه غیر مستقیم مقابله با فساد ایجاد می‌کند که دولت‌ها، مقامات عمومی که دارایی‌هایشان طی دوره تصدی به شکل نامعقولی افزایش یافته و با توجه به عواید و درآمدهای قانونی شان دلیلی برای چنین افزایشی وجود نداشته است تحت پیگرد و مجازات قرار دهند (پا اتی افوسو-اماه، دبلیو و دیگران، منبع پیشین، ۲۴).

ماده ۸ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد نیز بر اعلان دارایی‌های مقامات دولتی تأکید نموده است. در حقوق داخلی، اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی به این مهم پرداخته است و مقرر می‌دارد «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران، همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد». همچنین طبق ماده ۱ «قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب ۱۳۳۷/۱۲/۱۹»: «کلیه وزرا و معاونین و سایر کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آن‌ها و اعضای انجمن‌های شهر و کارمندان مؤسسات مأمور به خدمات عمومی و هم چنین کلیه کارمندان هر سازمان یا بنگاه یا شرکت یا بانک یا هر مؤسسه دیگر که اکثریت سرمایه یا منافع آن متعلق به دولت یا سایر مؤسسات مذکور است و یا نظارت یا اداره یا مدیریت آن مؤسسات با دولت است و نیز کلیه کسانی که از خزانه دولت یا از مؤسسات مذکور پاداشی دریافت می‌کنند؛ به استثناء بازنشستگان یا کسانی که وظیفه یا مستمری قانونی دارند؛ مکلف هستند صورت دارایی درآمد خود، همسر و فرزندان را که قانوناً تحت ولایت آن‌ها هستند؛ به مراجع صالح تسلیم و رسید دریافت دارند».

تجربه کشورهای مختلف نشان می‌دهد با وجود کمبودهایی که در اجرای این نوع مقررات وجود دارد باز هم می‌توان تأکید کرد که سیستم افشای وضعیت دارایی می‌تواند به خودی خود عامل بازدارنده مفیدی باشد و به همراه ساز و کارهای اجرایی مؤثر می‌تواند به تلاش کشورها برای کاهش بروز فساد کمک کند (پا اتی افوسو-اماه، دبلیو و دیگران، منبع پیشین، ۴۰۴).

۲) پذیرش و اعلام هدایا

اخذ هدایا توسط مقامات عمومی در برخی کنوانسیون‌های بین‌المللی مورد توجه قرار گرفته است، از جمله بند ۵ ماده هشت کنوانسیون ملل متحد علیه فساد و ماده چهار ضمیمه مصوبه مجمع

عمومی ملل متحد راجع به کد رفتاری علیه فساد.

از جمله مواردی که ممکن است نوعی هدیه برای جلب نظر مقامات عمومی تلقی گردد سفرهای پرهزینه خارجی و داخلی می باشد. در ایران مطابق قانون نظارت بر مسافرت‌های خارجی کارکنان دولت مصوب ۱۳۷۳، هیأتی متشکل از نماینده رئیس جمهور، معاون وزیر اطلاعات، امور خارجه و دستگاه‌های ذیربط مربوطه، دو نفر نمایندگان مجلس به انتخاب مجلس به عنوان ناظر در وزارت امور خارجه تشکیل می گردد که کارکنان دولتی مقرر شده در این قانون می‌بایست مسافرت‌های خارجی خود را جهت رفع هرگونه شبهه، مطابق بخشنامه‌های صادره اعلام نمایند. البته قانون فوق‌الذکر از معیارهای کلی و تفسیربردار استفاده نموده است؛ لذا ضروری است که معیارهایی مانند «ارتباط مستقیم موضوع سفر با شرح وظایف اداری شخص مسافرت کننده» و این که «شخص مناسب تر از مسافرت کننده در رابطه با موضوع سفر در سازمان وجود نداشته باشد» و «عدم امکان پیگیری و یا نظارت و یا انجام موضوع سفر از طرق دیگر غیر از مسافرت و تصریح به علل عدم حصول نتیجه در سفرهای قبلی در صورت تکراری بودن و یا مشابَهت موضوع سفر استناد کرد (همدمی خطبه سرا، ابولفضل، منبع پیشین: ۴۰۴). تا نظارت بیش تری بر سفرهایی که با بودجه و هزینه عمومی انجام می‌گیرد صورت پذیرد. از دیگر هزینه‌ها که می‌توان جزء هدایا محسوب کرد، هزینه‌های مربوط به مهمانی‌ها و پذیرایی‌های بیش از سقف معین مسؤولین دولتی می باشد. مطابق ماده ۶۰۳ قانون مجازات اسلامی اخذ وجه تحت عنوانین کمیسیون، حق الزحمه پاداش و... در مزایده‌ها و مناقصه‌ها و سایر موارد مطرح ممنوع و برای آن مجازات در نظر گرفته شده است.

مقررده دیگر، ماده ۷۱ مکرر الحاقی به قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶) مصوب ۸۰/۱۱/۲۷ می باشد که طبق آن پرداخت هرگونه وجهی توسط وزارت خانه‌ها و مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی موضوع ماده ۲ آن قانون به دستگاه‌های اجرایی به عنوان کمک یا هدیه به صورت نقدی یا غیر نقدی بجز در مواردی که در مقررات قانونی مربوط تعیین شده یا می‌شود و مبالغی که به دانشگاه‌های دولتی و احداث خوابگاه‌های دانشجویی دولتی، مؤسسات آموزش عالی فرهنگستان‌ها و بنیاد ایران شناسی، طرح‌های تحقیقاتی، جهاد دانشگاهی و حوزه‌های علمیه و آموزش و پرورش و سازمان تربیت بدنی، سازمان بهزیستی کشور و کمیته امداد امام خمینی (ره) و شرکت‌های صنعتی فناوری و تحقیقاتی و اورژانس پروژه‌های بهداشتی و ورزشی روستایی پرداخت می‌گردد، ممنوع است.

ج) پیشگیری وضعی - فنی از جرایم اقتصادی

اخلاق معنوی و اجتماعی که در محدوده پیشگیری اجتماعی مورد توجه قرار می‌گیرد، برای پیشگیری از همه انواع فساد کافی نیست. اگر صرفاً به کارایی آن در مقابله با فساد

اعتقاد داشته باشیم، کسانی که اخلاقمند هستند نباید مرتکب جرم شوند؛ در حالی که همواره چنین نیست.

۱) پیشگیری از فساد اقتصادی از گذر ساز و کارهای اجرایی

در این قسمت، با توجه به نقش فوق العاده مؤسسات مالی و بانکی در پیشگیری از فساد اقتصادی به ویژه جرایمی مانند تطهیر پول، به این موضوع پرداخته شده است. همچنین با توجه روزافزون به اجرایی نمودن اصل چهل و چهارم قانون اساسی در کشور و در سال‌های اخیر، در یک گفتار به آن پرداخته شده است.

با توجه به این که حجم عظیمی از عواید حاصل از فساد، پول شویی و سایر جرایم اقتصادی از طریق نظام‌های پولی و بانکی به جریان افتاده و به سیستم اقتصادی کشور تزریق می‌شود؛ لذا توجه و عملکرد این گونه دستگاه‌ها به این موضوع می‌تواند عامل پیشگیرانه مهمی محسوب شود. در این راستا سازمان‌ها و نهادهای بین‌المللی تلاش نموده اند تا با مقرر نمودن طرق پیشگیری از طریق این گونه مؤسسات و توصیه به کارگیری آن به کشورها گام مؤثری را در پیشگیری از این جرائم بردارند و جامعه جهانی، نیز در این راستا تا حدی به وحدت اقدام برسد. از جمله نهادی که به طور خاص به این موضوع پرداخته است گروه اقدام مالی علیه پول شویی (FATF) می‌باشد. این ارگان بین‌المللی به طور مداوم و گسترده در زمینه تعیین سیاست‌ها و اقدام‌های ضد تطهیر پول فعالیت نموده و با توصیه‌هایی (۴۰ توصیه) در ۱۹۹۰ بر نقش سیستم مالی تأکید نموده است. نقشی که در این زمینه به مؤسسات مالی داده شده است شامل تعیین هویت مشتری، حفظ و نگهداری اسناد و مدارک و گزارش موارد مشکوک می‌باشد. متعاقب آن سایر سازمان‌ها و نهادهایی بین‌المللی از جمله کمیته بال، قانون نمونه پول شویی ملل متحد و... نیز در طی کنوانسیون‌هایی بر این موارد تأکید نموده‌اند از جمله کنوانسیون‌های آمریکایی و نیز آفریقایی علیه فساد؛ کنوانسیون شورای اروپا راجع به تحقیق ضبط و مصادره اموال ناشی از جرم...، کنوانسیون پالمو و مریدا. در برخی از کشورها افتتاح حساب با نام غیر واقعی جرم محسوب نمی‌شود. این گونه بانک‌ها از اخذ اوراق شناسایی کامل یا گزارش کردن مشکوک به مقامات دولتی خودداری می‌کنند، در حالی که تلاش‌های بین‌المللی در دو دهه اخیر جامعه بین‌الملل را به سمت منع افتتاح چنین حساب‌هایی و تعیین هویت کامل مشتری هدایت و سوق داده اند.

آنچه از مجموع اسناد و مقررات بین‌المللی نمایان می‌باشد؛ این است که هویت مشتریان مؤسسات مالی و بانکی به ویژه مشتریان غیر ثابت باید دقیقاً مشخص شود. در این خصوص علاوه بر تأکید کمیته بال، کنوانسیون پالمو، مریدا و... مبنی بر لزوم احراز هویت مشتری در توصیه فاتف نیز، بر منع افتتاح حساب‌های بی نام و یا جعلی و با هویت موهوم تأکید گردیده است. مطابق قانون نمونه مبارزه با پول شویی؛ چنان چه شخص مشخص نباشد که عنوان اصیل یا نماینده از طرف

خود یا شخص ثالث معامله می‌نماید؛ مؤسسه مالی و بانکی باید درباره هویت واقعی مالک ذی نفع یا طرف اصلی که مشتری از طرف او معامله می‌کند اطلاعات کافی کسب نماید و چنان چه بعد از انجام این بررسی درباره هویت واقعی مالک ذی نفع تردیدی باقی بماند، باید رابطه بانکی و مالی با وی قطع گردد. که البته این امر منوط به تصویب بالاترین مقام مؤسسه و یا فردی که به او تفویض اختیار شده یا کمیته تخصصی در این رابطه می‌باشد. (مصوبه شورای پول و اعتبار: ماده ۶) هر چند که این موضوع نیز متأسفانه در قانون مبارزه با پول شویی مسکوت مانده است. با توجه به پیچیده و مشکل بودن تشخیص معاملات مشکوک به عنوان مهم ترین رکن در اعلام گزارش و لزوم رعایت دقیق قانون، اخذ اطلاعات و نحوه آن؛ مراجع صالح مربوطه می‌بایست آموزش‌های لازم به این گونه مؤسسات مالی و اعتباری و سایر اشخاص درگیر و موظف به اعلام گزارش در جهت هر چه بهتر اجرا شدن قانون داده شود. این موضوع مورد تأکید کنوانسیون‌های بین‌المللی مربوطه از جمله به طور کلی در ماده ۲۹ کنوانسیون پارامو و ماده ۶۰ کنوانسیون، قرار گرفته است. در مقررات داخلی نیز بند ۷ ماده ۷ قانون مبارزه با پول شویی و بند ۴ ماده ۷ و ماده ۲۰ مصوبه شورای پول و اعتبار بر این موضوع تأکید نموده‌اند. بند ۴ ماده ۷ مصوبه فوق‌الذکر، آموزش مطلوب کارکنان را به صراحت جهت پیشگیری از عملیات مشکوک مؤثر دانسته است.

در ماده ۴ قانون مبارزه با پول شویی در ایران، تشکیل شورای عالی پول شویی جهت جمع‌آوری، پردازش و تحلیل اخبار، اسناد و مدارک، اطلاعات و ارزیابی گزارش‌های واصله، شناسایی معاملات مشکوک و تهیه سیستم‌های اطلاعاتی، هماهنگ کردن دستگاه‌های ذیربط و... مقرر گردیده است که این شورا به ریاست و مسؤولیت وزیر امور اقتصادی و دارایی و متشکل از وزراء بازرگانی، کشور و رئیس بانک مرکزی خواهد بود.

با توجه به مراتب فوق به نظر می‌رسد ترکیب اعضای این شورا از یک جهت به لحاظ موقعیت و داشتن قدرت لازم جهت ضمانت اجرای مقررات مناسب می‌باشد؛ لیکن از سوی دیگر با توجه به ضرورت کارشناسی موارد مربوطه؛ ایجاد هیأت تخصصی در این زمینه ضروری است. علاوه بر آن مسؤولیت وظایف فوق بر دوش اشخاصی که دارای مسؤولیت‌های زیاد و فرصت کم می‌باشد، مؤثر بودن و نتیجه عملکرد این شورا را با مشکل روبرو می‌سازد.

۲) ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد

«رقابت به هر شکلی که باشد سبب بهبود عملکرد اقتصاد و افزایش کارایی آن می‌شود و از آن جایی که دخالت دولت‌ها در فعالیتهای اقتصادی سرچشمه بسیاری از انحصارات زیان‌آور و موانع ورود بنگاه‌های جدید به بازار و سایر اقدامات ضد رقابتی می‌باشد؛ هر قدر سهم دولت از درآمد ملی و تسلط آن بر اقتصاد کشور بیش تر باشد؛ بازار از وضعیت رقابتی دورتر

شده و با عدم کارایی بیش تری همراه خواهد بود» (گسترش فساد مالی و اقتصادی و روش های مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسی های استراتژیک، گروه بررسی های اقتصادی، انتشارات موسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۱، ج چهارم، ۱۹۳).

ایجاد فضای رقابتی در اقتصاد یکی از روش های مؤثر کاهش جرایم اقتصادی می باشد. این موضوع تا آن جا اهمیت دارد که در حال حاضر «بیش از یکصد کشور جهان قانون رقابت دارند و سازمان ملل متحد نیز در ۱۹۸۰ مجموعه اصول و قواعدی در زمینه رقابت منتشر و در سال ۲۰۰۰ آن را مورد بازنگری قرار داده است» (گسترش فساد مالی و اقتصادی و روش های مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسی های استراتژیک، گروه بررسی های اقتصادی، انتشارات موسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۱، ج چهارم، ۱۹۳).

ایجاد چنین فضای رقابتی مستلزم خصوصی سازی و افزایش فعالیت بخش های خصوصی در چرخه اقتصاد از یک طرف و آزادسازی و کاهش انحصار از طریق کاهش مداخله دولت در امر اقتصاد می باشد. «مطالعات انجام شده حاکی از آن است که هر قدر اقتصاد یک کشور متمرکزتر، پرپیچ و خم تر، بوروکراتیک تر و دولتی تر باشد؛ احتمال بروز مفاسد مالی و اقتصادی در آن بیش تر است» (گسترش فساد مالی و اقتصادی و روش های مبارزه با آن، دفتر مطالعات اقتصاد ایران، موسسه تدبیر اقتصاد، جلد سوم: ۱۳۱). از این رو در این گفتار به طور مختصر به این موضوع پرداخته می شود.

می توان گفت اندیشه اصلی در تفکر خصوصی سازی، حاکم کردن سازوکارهای باز بر تصمیم های اقتصادی می باشد که نتیجه آن ایجاد فضای رقابتی برای بنگاه های خصوصی بوده و از طریق کارآیی بنگاه ها نسبت به بخش عمومی ارتقاء پیدا می کند. «خصوصی سازی یک روند گریزناپذیر بوده و برای خروج از بن بست تمرکزگرایی فسادآمیز، راهی جز خصوصی سازی و کوچک کردن دولت وجود نخواهد داشت. از این رو خصوصی سازی را می توان یک برنامه اصلاحی مقابله با فساد قلمداد نمود» (ریبیعی، علی؛ منبع پیشین، ۴۲).

۳) پیشگیری از فساد اقتصادی در قراردادهای دولتی تأمین کالا

بیش تر نظام های حقوقی، مناقصه را بهترین روش دستیابی به اهداف کلی مقررات تأمین کالا و خدمات عمومی می دانند (پاتی افسو، اماه؛ دبلیو دیگران، منبع پیشین، ۶۰). مناقصه فرآیندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر (طبق اسناد مناقصه)، که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه گری که کم ترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می شود (ماده ۲ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳). «منظور از مناقصه دولتی کارآمد نظارتی است که مرتب و منظم، با حداقل دیوانسالاری کار می کند و در عین حال پاسخگوی نیازهای کاربران نهایی کالاها و خدمات هم هست» (پناهی و دیگران، ۱۳۸۲: ۳۷).

ماده ۹ کنوانسیون ضد فساد سازمان ملل متحد (مریدا) بر روی فرآیند مناسب و شفاف تدارک منابع دولتی متمرکز شده است.^۱ مطابق بند ۱ ماده ۹، کشورهای عضو مکلف اند تا با اصول بنیادین نظام حقوقی خود، برای برقراری نظام‌های مناسب تدارکات که مبتنی بر شفافیت، رقابت و معیارهای عینی در تصمیم‌گیری اند و علاوه بر امور دیگر، در پیشگیری از فساد کارآمد، اقدامات لازم را اتخاذ کنند. به نظر می‌رسد کشور ما برای اعمال مقررات کنوانسیون سازمان ملل در این رابطه راه نه چندان کوتاهی را در پیش دارد. مقررات مربوط به شفافیت سازی این گونه معاملات برای عموم و همچنین استفاده از اهداف و معیارهای از پیش تعیین شده جهت انجام این گونه معاملات باید صراحتاً در قوانین و مقررات مربوطه ذکر گردد. در مجموع باید گفت شفاف سازی در فرآیند مناقصه و سازوکارهای مناسب تقنینی رکن اساسی در پیشگیری از وقوع برخی از جرایم اقتصادی به ویژه فساد اقتصادی می‌باشد که در زیر به آن‌ها پرداخته می‌شود.

۱. شفافیت

از دیدگاه اقتصادی، شفافیت به معنی اطلاع رسانی حقیقی و همه جانبه در عرصه فعالیت‌های اقتصادی و روشن بودن سازوکارهای حاکم بر روابط اقتصادی یعنی چگونگی تولی و توزیع ثروت در جامعه است (فساد مالی و اقتصادی، ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله، انتشارات موسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲، ج ۳، ۱۶). بین شفافیت و پاسخگویی^۲ رابطه مثبتی وجود دارد، به این ترتیب که شفافیت بیش‌تر باعث پاسخگویی بیش‌تر مسئولین در قبال عملکرد خود در برابر مردم خواهد شد و همچنین کارمندان را از برخورد نادرست و تأخیر در انجام درخواست‌ها، باز می‌دارد. در این راستا، ماده ۹ کنوانسیون مریدا دولت‌ها را در اتخاذ اقدامات لازم به منظور ایجاد روش‌های مناسب در انجام خریدهای دولتی بر مبنای شفافیت، رقبت و ضوابط عینی در تصمیم‌گیری جهت جلوگیری موثر از فساد مالی فراخوانده و بر انتشار عمومی اطلاعات مربوط به تشریفات و قراردادهای خرید از جمله اطلاعات مربوط به مناقصه‌های دولتی و اطلاعات ذیربط و یا مربوط به اعطای قراردادها تأکید می‌ورزد.

بند ۳ ماده ۳۳ قانون چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، دولت را مکلف

۱. منشورات مرتبط بین‌المللی عبارتند از:

UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, with Guide to Enactment (1984) the Procurement Policies and Rules of the European Bank for Reconstruction and Development (August 2000) and the International Monetary Fund Code of Good Practices on Fiscal Transparency (2001) and Guide on Resources Revenue Transparency (2005).

۲. پاسخگویی: عمل مسئول ساختن خود یا افرادی مشخص در قبال وظایف محوله یا به عبارت دیگر، آوردن و دلیل خواستن برای کارهای انجام شده و وظایف انجام نشده است (به نقل از: نگاهی اجمالی به موضوع شفافیت و پاسخگویی در نظام اداری (حکومت)، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۱، ص ۵).

نموده است که با تجهیز دستگاه‌ها و واحدهای مربوطه و با رعایت استانداردها و چارچوب نظام بازرگانی و تجارت الکترونیکی، اقدامات لازم را توسط دستگاه‌های مربوطه برای انجام مناقصه، مزایده و مسابقه‌های خرید و فروش کالا و خدمات و عملیات مالی و اعتباری در محیط رایانه‌ای در شبکه‌های اطلاع رسانی انجام دهد.

همچنین طبق بند الف ۲۳ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳، دولت موظف به ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات و ثبت و نگهداری اطلاعات و اسناد راجع به فراخوان مناقصه، اسناد مناقصه، روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران، صورتحساب و نتایج ارزیابی‌ها و مشخصات و نحوه انتخاب برنده مناقصه را گردیده است. می‌توان گفت این اقدامات که در راستای پیشگیری فنی از جرایم اقتصادی می‌باشند؛ با اطلاع رسانی گسترده و شفافیت در روند برگزاری مناقصات و تهیه کالا و خدمات نقش مؤثری در کاهش این گونه جرایم ایفا می‌کنند.

۲. سازوکارهای قانونی، نقایص و ایرادات

یکی از روش‌های برگزاری مناقصه، مناقصه محدود می‌باشد که در آن به تشخیص و مسؤلیت بالاترین مقام دستگاه مناقصه‌گزار، محدودیت برگزاری مناقصه عمومی با ذکر ادله تأیید می‌شود. فراخوان مناقصه در این روش از طریق ارسال دعوتنامه برای مناقصه‌گران صلاحیت دار، براساس ضوابط مربوط به اطلاع مناقصه‌گران می‌رسد (سند ۱) (ب) ماده ۴ قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳). اما در عمل هر سازمان دولتی مناقصه‌های خود را با شرایط خاص خود برگزار می‌کند و معمولاً خریده‌ها از چند تأمین کننده منتخب (که احتمالاً روابط نزدیکی با مقامات دارند) صورت می‌گیرد. بر همین سیاق، مقدار کمی از تأمین کنندگان بالقوه می‌توانند با سازمان‌های دولتی معامله کرده و از فرصت‌های کسب و کار بهره‌مند گردند (دست کم به دلیل بی‌اطلاعی از نیازهای سازمان‌های دولتی محلی).

این وضعیت حتی اگر منتهی به فساد مالی و اقتصادی نگردد، موجب سوء ظن عمومی نسبت به منصفانه بودن فرآیندهای خرید دولتی شده و سطح اطمینان را تنزل می‌دهد (باقری اصل، ۱۳۸۱: ۳۴).

علاوه بر روش برگزاری مناقصه محدود، بندهای ۱ و ۲ ماده هفتاد و نه قانون محاسبات عمومی کشور مواردی را پیش بینی نموده که مناقصه یا مزایده برگزار نمی‌گردد؛ با این توضیح که چنانچه طرف معامله اشخاص، شامل: وزارتخانه، مؤسسه دولتی، شرکت دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی و مؤسسات تابعه (که بیش از ۵۰ درصد سهام، یا سرمایه و یا مالکیت آن‌ها متعلق به این مؤسسات و نهادها باشد)، شرکت‌های عمومی تعاونی مصرف و توزیع

کارکنان وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی (که براساس قوانین و مقررات ناظر بر شرکت‌های تعاونی تشکیل و اداره می‌شدند) و شرکت‌ها و مؤسسات تعاونی تولید و توزیع (که تحت نظارت مستقیم دولت تشکیل و اداره می‌گردند)، نیازی به برگزاری مناقصه یا مزایده نمی‌باشد. در صورتی که این قانون به طور کلی بخش خصوصی که دارای شرایط فنی و مالی برابر و یا بالاتر از بخش دولتی و عمومی غیردولتی باشد را از انجام بسیاری از معاملات با دولت محروم می‌نماید و نیز سبب ترغیب و تشویق گسترش بخش دولتی و بخش عمومی غیردولتی شده و برخلاف سیاست‌های کلی نظام مبنی بر کاهش حجم تصدی‌گری دولت و رقابتی کردن فعالیت‌های اقتصادی است. از این رو لایحه تحت رسیدگی «ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» دامنه این قانون محدود گردیده و ماده هجده لایحه فوق مقرر می‌دارد هر نوع فعالیت اقتصادی به صورت مستقیم یا غیر مستقیم برای کلیه دستگاه‌های مندرج در قانون که در وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها فعالیت‌های اقتصادی پیش‌بینی نشده است؛ ممنوع بوده و موارد استثناء باید به تصویب هیأت وزیران برسد.

از دیگر موارد ترک تشریفات مناقصه طبق ماده بیست و هفت قانون برگزاری مناقصات، موردی است که براساس گزارش توجیهی دستگاه مناقصه‌گزار به تشخیص یک هیأت ۳ نفره شامل معاون مالی و اداری و یا مقام مشابه وزارتخانه یا مؤسسه دولتی حسب مورد و در شرکت‌های دولتی مدیرعامل یا بالاترین مقام اجرایی و ذی‌حساب مرتبط با مقام مشابه و یک نفر دیگر از کارکنان خبره و متعهد دستگاه مربوطه به انتخاب بالاترین مقام دستگاه اجرایی ذیربط (و در شرکت‌های دولتی حسب مورد به انتخاب مجمع عمومی یا شورای عالی) و در معاملات بزرگ حسب مورد با تأیید وزیر یا رئیس مؤسسه یا هیأت مدیره شرکت انجام مناقصه میسر نباشد. در این مورد نیز به نظر می‌رسد با توجه به ضابطه خاص در ترک مناقصه و بنابراین سلیقه‌ای بودن تصمیم‌گیری‌ها راه برای تبانی با تأمین‌کنندگان کالا و خدمات باز بوده و یکی از نقاط ضعف و در نتیجه بروز فساد خواهد بود.

یکی دیگر از روزه‌های فساد در انعقاد قراردادهای مناقصه، در بخش تأمین هزینه‌های آن می‌باشد. در قراردادهایی که مقطوع نبوده و جهت پرداخت هزینه به تأیید گزارش‌های کاری و برآورد حجم کار نیاز است؛ امکان سوء استفاده‌های فراوانی وجود دارد. از این رو با توجه به هزینه‌های پنهان در مناقصه‌ها، انعقاد قراردادهای مقطوع گامی مهم جهت شفافیت و در نتیجه پیشگیری از این سوء استفاده‌ها و فساد مالی خواهد شد.

«علیرغم این که کلیات برگزاری مناقصه و مزایده‌ها تابع ضوابط و قوانین مشخص است؛ اما توضیح و تشریح جزئیات فنی و مالی مانند اولویت‌بندی نیازها و پروژه‌ها، اعمال محدودیت، مقررات و استانداردهای فنی و مالی، زمان بندی اجرایی، نظارت و کنترل پروژه و سطح کیفی تکنولوژی،

ماشین آلات و تجهیزات مورد استفاده به شدت تحت تأثیر تخصص، تجربه و خواست عامل انسانی قرار داد. از طرفی، تأثیر گذاری در روند تصمیم گیری و انتخاب شرکت‌های متقاضی پیمان‌های دولتی یا تغییر در شرایط قرارداد از مهم ترین دلایل تبادل رشوه و فساد مالی محسوب می‌شود» (بنیایی، ۱۳۸۶: ۲). بنابراین تعیین ضوابط و استانداردهای مشخص در تعیین جزئیات، عاملی مؤثر جهت پیشگیری از فساد مالی به عنوان یکی از مهم ترین جرایم اقتصادی به شمار می‌رود.

۳. پیشگیری از فساد اقتصادی از گذر ساز و کارهای تقنینی نظارتی

تصویب مقررات مناسب و جامعی جهت پیشگیری از مفاسد اقتصادی به صورت خاص یکی دیگر از اقدامات حیاتی است که همواره باید در برنامه کشورها قرار بگیرد. همان طور که اشاره گردید کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد و کنوانسیون اروپایی پالمو از جمله اقدامات تقنینی بین‌المللی در این راستا می‌باشند.

در نظام تقنینی ایران تاکنون کم تر به این مقوله توجه جدی و اساسی گردیده است هر چند که برخی اقدامات تقنینی در این زمینه انجام گردیده است. از جمله اقدامات تقنینی شایان توجه در این زمینه تصویب آیین نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی مصوب ۱۳۸۵/۹/۱ می‌باشد. در مقدمه این آیین نامه هدف از تصویب آن را « تأمین اجرای وظایفی که دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری برعهده دارند و پیش بینی ساز و کار اداری مناسب برای تسهیل خدمت رسانی به مردم » ذکر نموده است.

ماده دواين آیین نامه مقرر می دارد که کلیه دستگاه‌های موضوع ماده شانزده آیین نامه (۱)^۱ برای تحقق اهداف این آیین نامه نسبت به انجام موارد ذیل می باید اقدام نمایند:

الف) شفاف سازی مراحل انجام خدمات، اطلاع رسانی مناسب به مردم، اصلاح و کوتاه نمودن روش‌های انجام خدماتی که به مردم ارایه می گردد، توسعه فناوری اداری، انجام نظرسنجی از مردم و مراجعان براساس دستورالعمل‌هایی که از طرف سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور صادر می گردد (طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب رجوع در نظام اداری و مصوبات

۱. منظور دستگاه‌های مندرج در ماده ۱۶۰ قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی است که عبارتند از: «کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی موضوع ماده (۴) قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶/۶/۱» و سایر شرکت‌هایی که بیش از پنجاه درصد (۵۰٪) سرمایه و سهام آن‌ها منفرداً یا مشترکاً به وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی و شرکت‌های دولتی، به استثنای بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه قانونی، تعلق داشته باشند و همچنین شرکت‌ها و مؤسسات دولتی که شمول قوانین و مقررات عمومی به آن‌ها، مستلزم ذکر یا تصریح نام است، از جمله: شرکت ملی نفت ایران و شرکت‌های تابعه وابسته به وزارت نفت و شرکت‌های تابعه آن‌ها، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران و شرکت‌های تابعه، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران و شرکت‌های تابعه در موارد مربوط»

مربوطه به اصلاح سیستم‌ها و روش‌های اداری).

(ب) آموزش کارکنان به نحوی که کارکنان ذریبط از مفاد این آیین‌نامه به طور کامل مطلع شده باشند.

(ج) انتخاب بازررس یا بازرسان از طرف وزراء و رؤسای سازمان‌ها، استانداران، مدیران عامل، شرکت‌ها، رؤسای سازمان‌ها، مدیران کل واحدهای استانی برای انجام نظارت‌های لازم به طریق مقتضی و تهیه و ارایه گزارش در حیطه وظایف و مأموریت‌های محوله.

(د) تشویق اشخاصی که تخلفات موضوع ماده (۱) این آیین‌نامه را گزارش نموده و گزارش آنان منجر به صدور حکم قطعی براساس آیین‌نامه شده باشد، مطابق آیین‌نامه ای که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

(ه) پیش‌بینی حق فسخ برای دستگاه اجرایی در قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور اعمال حق مذکور در مواردی که به تشخیص دستگاه اجرایی طرف قرارداد مرتکب یکی از اعمال بندهای ماده (۱) آیین‌نامه شود.

همچنین درجه سلامت اداری، میزان شیوع رشوه از طریق طبقه بندی، تجزیه و تحلیل نظرسنجی از مردم به موجب ماده (ده) این آیین‌نامه و توسط سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (معاونت مدیریت و برنامه ریزی ریاست جمهوری) انجام می‌گردد.

در ماده ۱۳ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳) به گروه‌های خارج از بخش دولتی مثل جامعه مدنی، سازمان‌های غیردولتی و سازمان‌های جامعه مدار سپرده شده است. دولت‌های عضو متعهد شده‌اند تا در چارچوب امکانات خود و طبق اصول اساسی قوانین داخلی مشارکت نهادهای یاد شده را در جهت پیشگیری و مبارزه با فساد فراهم کنند و آگاهی مردم را در رابطه با علل و ریشه، شدت و تهدید فساد از راه شفافیت و مشارکت مردم را در فرآیند تصمیم‌گیری، تضمین دسترسی مؤثر مردم به اطلاعات، کمک به اطلاع‌رسانی همگانی برای عدم تحمل فساد و برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های درسی و مدارس و دانشگاه‌ها، کمک به گزارش دهی فساد ارتقاء دهند.

۵. پیشگیری از فساد اقتصادی از طریق نظارت‌های سازمانی بر فعالیت‌های مالی

بند ۲ ماده ۹ کنوانسیون مریدا کشورها را با اتخاذ تدابیر مناسب جهت ایجاد سیستم‌های کنترل‌کننده حسابداری و حسابرسی و نظارت‌های مربوطه در مدیریت و جوه عمومی ترغیب می‌نماید و علاوه بر آن طبق ماده ۱۲، جهت جلوگیری از فساد مالی در بخش خصوصی از کشورهای عضو می‌خواهد تا حصول اطمینان یابند که شرکت‌های خصوصی به تناسب ساختار و حجم خود از اهرم‌های کنترل

حسابرسی داخلی برای جلوگیری و ردیابی سوء استفاده‌های مالی برخوردار بوده و حساب‌ها و صورت حساب‌های مالی شرکت‌های خصوصی مشمول تشریفات حسابرسی و محاسباتی مناسب قرار دارد. همچنین ماده ده کنوانسیون حقوق مدنی علیه فساد شورای اروپا نیز بر اقدامات دولت‌ها جهت حسابرسی دقیق و عادلانه شرکت‌ها (اعم از عمومی و خصوصی) تأکید کرده است. در حال حاضر در ایران تشکیلات و سازمان مستقلی برای ذی حسابی‌ها پیش بینی نگردیده است و از نظر منابع مالی و انسانی مورد نیاز برای انجام فعالیت‌های خود وابسته به دستگاه‌های اجرایی می‌باشند. در تبصره ماده ۳۱ قانون محاسبات عمومی تصریح شده که ذی حساب باید وظایف خود را زیر نظر رئیس دستگاه اجرایی انجام دهد. این حکم قانون با انجام وظیفه نظارتی مقرر در ماده فوق مغایرت دارد زیرا منطقی نیست که به شکلی جایگاهی هم زیر مجموعه جایگاه دیگری باشد و هم ناظر با جایگاه بالاتر باشد لذا استقلال مقام ناظر شدیداً تضعیف می‌شود.

تبصره ۳۴ قانون برنامه اول توسعه و تبصره ۹۹ قانون برنامه دوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی گرچه سازمان مدیریت و برنامه ریزی و وزارت اقتصاد و دارایی را موظف به نظارت مستمر بر اجرای عملیات دستگاه‌های اجرایی نموده است؛ لیکن صرفاً به ارائه گزارش مربوط به پیشرفت عملیات و مطابقت آن در زمینه وصول به هدف‌های تعیین شده در برنامه در مقاطع ۶ ماهه به دولت و دیوان محاسبات و کمیسیون‌های مجلس شورای اسلامی بسنده نموده است. «در حالی که اگر هدف نظارت به ویژه نظارت حین اجرا باشد؛ گزارش‌های شش ماهه باعث از دست رفتن بسیاری از فرصت‌های اصلاح امور می‌شود و چنان چه این گزارش‌ها در جزئیات مورد توجه قرار گیرند، اقدام عملی با تأخیر بیش از ۶ ماه از تاریخ بازدید، بسیار دیر خواهد بود» (محسنی، ۱۳۸۲: ۱۳۳).

استفاده از روش‌های نو و استفاده از فن آوری اطلاعات و «نظارت‌های مستقیم رایانه‌ای، غیر حضوری و مکاتبه‌ای و نیز نظارت‌های غیرمستقیم که توسط افرادی خارج از سازمان‌های نظارتی به وسیله کارکنان و مسئولان دستگاه‌ها صورت می‌گیرد و با اعطای نمایندگی یا گزارش گیری و فرم‌های خود اظهاری به صورت مستمر از دستگاه‌ها امکان پذیر می‌باشد؛ روش‌هایی است که کم‌تر سازمان‌های نظارتی اتخاذ نموده‌اند» (محسنی، ۱۳۸۲: ۱۳۴).

به نظر می‌رسد در شرایط فعلی، توجه ویژه به نظارت و کنترل امور سازمان‌ها یا واحدهایی از سازمان‌هایی که بیشتر در معرض ابتلا به فساد اقتصادی هستند باید در مرحله برنامه ریزی برای قابله با جرائم اقتصادی به ویژه فساد مالی و تعیین اولویت‌های کار مورد توجه قرار گیرد. به عنوان نمونه، نظارت بر قراردادهای خارجی، طرح‌های بزرگ، نظام‌های بانکی و مالیاتی و بورس به عنوان اولویت اصلی باید اعلام شود.

«بررسی عملکرد کلی نظام کنترل کشور نشان می‌دهد که به رغم وجود قوانین بالنسبه سفت

و محکم و دارا بودن دستگاه‌های عریض و طویل در نظام کنترل هنوز انسجام لازم در نظام کنترل کشور مشاهده نمی‌شود. کنترل از ارکان اصلی مدیریت است و انواع مختلف آن با یکدیگر ارتباط تنگاتنگ دارند و برای کنترل مؤثر باید رابطه منطقی بین آن‌ها برقرار کرد» (طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقاء سلامت در نظام اداری کشور، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۰: ۲۳).

تعدد سازمان‌های نظارتی و عدم تصویب قانون جهت ارتباط قانونمند و سیستمی میان سازمان‌های نظارتی باعث ایجاد فعالیت‌های موازی و ایجاد هزینه‌های زیاد و کم اثر گردیده است. این ناهماهنگی و عدم ارتباط سبب شده است تا حاصل اقدامات و نتایج فعالیت‌های دستگاه‌های نظارتی برای یکدیگر قابل بهره برداری نباشد.

در یک سیستم ارتباطی صحیح نتایج اقدامات نظارتی هر یک از سازمان‌های نظارتی بر اساس یک راهبرد مشخص باید مورد بهره برداری قرار گیرد. با توجه به معضل فوق در بین نهادهای نظارتی؛ تلاش‌هایی از سوی سازمان بازرسی کل کشور جهت تدوین مقرراتی در این خصوص با تشکیل شورای عالی سیاست‌گذاری و هماهنگی‌کننده صورت گرفت که به لحاظ اختلاف در جایگاه و تداخل به نتیجه نرسید و در پی عدم تصویب چنین شورایی؛ بین سازمان بازرسی کل کشور و دیوان محاسبات کشور، سند تعامل و همکاری در تاریخ ۱۶ خرداد ۱۳۸۵ تنظیم گردید. با توجه به نبود مقررات قانونی خاص در زمینه همکاری و هماهنگی بین نهادهای نظارتی؛ به نظر می‌رسد ابتکار سازمان بازرسی کل کشور در اقدام فوق در صورت اجرای صحیح آن؛ راهی مفید جهت جلوگیری از تشتت اقدامات تلقی می‌شود.

۲. نقش رسانه‌ها در پیشگیری از فساد اقتصادی

نقش رسانه‌های گروهی در ایجاد و حفظ فضایی در زندگی عمومی که در آن بروز فساد مالی منع می‌گردد فوق العاده مهم و حیاتی است و مطبوعات، رادیو و تلویزیون با اعمال اختیارات عمومی و خصوصی به دقت و به طور مستمر نقش نظارتی بسیار مهمی در این راستا ایفا می‌کنند (Tobias Dahlström, The role of the Media in combating corruption, working paper, Jönköping International Business School, Sweden, 2008).

رابطه مستقیم استقلال رسانه‌ها و فساد اقتصادی همواره در پژوهش‌های بین‌المللی مورد تأکید قرار گرفته است (Ades/Di Talla (1997a) in a cross-section sample of 32 countries find empirically) (that education reduces corruption). رسانه‌های مستقل در کنار یک دستگاه قضایی مستقل از عوامل لاینفک کاهش فساد اقتصادی می‌باشند.

افزایش آگاهی عمومی بدون حضور رسانه‌های مستقل و آزاد تأثیری بر کاهش فساد

اقتصادی ندارد بلکه این حضور رسانه‌های مستقل و آزاد است که به نحو چشمگیری باعث کاهش فساد اقتصادی و افزایش آگاهی عمومی می‌گردد (Rudiger Ahrend, Press Freedom, Human Capital and Corruption, London School of Economics working papers, February 2000)

از مهم‌ترین راهکارهای حفظ استقلال و بی‌طرفی رسانه‌ها که می‌تواند به خوبی مورد توجه قرار گیرد واگذاری مالکیت رسانه‌ها به بخش خصوصی و جداسازی آن‌ها از دولت و یا احزاب سیاسی است. در واقع اگر رسانه‌ها به شکل خصوصی و به دور از نظارت‌های دولتی و با استفاده از تجربیات مدیران مستقل و شایسته اداره شوند، هم زمان با حرکت‌های منسجم گروه‌های مخالف در آشکار نمودن خلاف‌های متصدیان دولتی می‌توانند پرده از حمایت غیرقانونی و نمونه‌های سودجویی در تمام بخش‌های جامعه بردارند. اگر پوشش خبری بخش‌هایی از جامعه مستلزم استفاده از منابع دولتی باشد، باید تلاش شود که دولت نتواند با اتکاء به این حربه در ارائه اخبار و اطلاعاتی که به نفعش نیست محدودیت ایجاد نماید (Rudiger Ahrend, Press freedom, Human capital and corruption, working paper, London school of economics, February 2000).

قانون اساسی در اصل بیستم خود و در راستای تجهیز هر چه بهتر و مؤثرتر مطبوعات جهت بیان واقعیات و حقایق، اصل آزادی بیان را به رسمیت شناخته است. در این اصل آمده است؛ نشریات و مطبوعات در بیان مطالب آزادند مگر آنکه مخل به مبانی اسلامی یا حقوق عمومی باشد، تفصیل آن را قانون معین می‌کند. در خصوص صدا و سیما نیز قانون اساسی در اصل یکصد و هفتاد و پنجم خود عنوان داشته است: در صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران آزادی بیان و نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور باید تأمین گردد.

در «قانون مطبوعات» در راستای دفاع از حقوق مطبوعات و به موجب مواد سوم و چهارم و پنجم آن اصل آزادی بیان به صورت خاص برای مطبوعات فعال در صحنه رسانه ای کشور به رسمیت شناخته شده است که در نتیجه کمک زیادی به استقلال حرفه ای این قشر از رسانه‌ها می‌نماید.

در قانون برنامه چهارم توسعه و در ماده یکصد و شانزدهم آن نیز دولت مکلف گردیده است به منظور حمایت از حقوق پدیدآورندگان آثار فرهنگی، هنری و امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر، مطبوعات و قلم به بازنگری و اصلاح قوانین مطبوعات و تبلیغات و نظام جامع حقوقی مطبوعات و رسانه‌ها و تبلیغات دست زند. همچنین تهیه لایحه امنیت شغلی اصحاب فرهنگ و هنر و استقرار نظام صنفی بخش فرهنگ از جمله این تکالیف است.

نتیجه گیری

چنانچه فرهنگ عمومی به سمت رعایت اخلاق و رفتار حرفه ای سوق یابد، قانونگذاری در این زمینه که از اجتماع برخاسته است، مقبولیت عام داشته و خود مردم نیز حافظ آن خواهند بود. ایجاد یک مؤسسه دولتی بی طرف و تخصصی برای تهیه اصول اخلاقی و رفتاری و آموزش و ارایه مشاوره به کارمندان برای حصول اطمینان از درک صحیح آن‌ها نسبت به مسئولیت‌ها و قوانین اخلاقی حاکم بر فعالیت افراد در راستای اصول حرفه ای و شایستگی آن‌ها و ارایه آموزش در مورد مسائلی نظیر نقض حقوق مدنی که اغلب با فساد مالی مسؤولان امنیتی و قضایی همراه است، طراحی نظام نامه دولت به گونه ای که مشوقی برای درستکاری عمومی باشد که این امر باید از طریق ایجاد یک سیاست جامع درستکاری باشد که در آن مدیریت خدمات عمومی براساس شایستگی بنا نهاده می‌شود؛ همچنین ایجاد نظامی برای شناسایی کارکنانی که از درستکاری بالایی برخوردارند یا مؤسساتشان را در اهداف ضد فساد یاری می‌دهند، به کارگیری سازوکارهای مدیریتی برای اجرای هر چه بهتر معیارهای اخلاقی و حرفه ای، ایجاد یک نظام نظارتی دقیق بر روند اتخاذ تصمیمات حساس و نظارت بر کارکنانی که در اتخاذ این گونه تصمیمات دخیل هستند و ایجاد نظامی برای ارائه درک صحیح کاربرد ارزش‌های اخلاقی و معیارهای متعارف رفتاری و ایجاد نظام پاسخگویی برای کنترل فساد اقتصادی ضروری می‌باشد. بنابراین می‌توان با ایجاد بسترهای لازم فرهنگی، اجتماعی، قانونی، اجرایی و نظارتی جهت فراگیر نمودن رعایت اخلاق و رفتار حرفه ای که پیشگیری از جرایم اقتصادی (چه پیشگیری اجتماعی و چه وضعی - فنی حسب مورد، محسوب می‌شود)، گامی مؤثر در کاهش این گونه جرایم برداشت و این امر، درستی فرضیه اول تحقیق را ثابت می‌کند.

از طرف دیگر، خصوصی سازی، آزادی سازی و رقابتی کردن فرآیند تهیه و توزیع کالا و خدمات در رقابتی کردن خدمات دولتی، شفافیت اطلاعات مربوط به ضوابط و مقررات، شفافیت‌های مالی، بهبود سیستم مالیاتی و جلوگیری از فرار مالیاتی اصلاح مقرراتی که رابطه مستقیم با فساد اقتصادی و تسهیل ارتکاب جرایم اقتصادی دارند، مبارزه با پولشویی از طریق اصلاح نظارت‌های مالی و بانکی به تقویت نظام‌های مدیریت مالی و جهات حسابرسی، نظارت‌های قانونی و عمومی و در نهایت کاهش مداخلات دولت و افزایش نظارت‌های آن ایجاد واحدهای اطلاعات مالی و... از جمله سیاست‌گذاری‌هایی است که باید به صورت همه جانبه جامعه عمل بپوشد.

این اقدامات که نوعی پیشگیری وضعی و یا فنی از ارتکاب جرایم اقتصادی مختلف نظیر پولشویی، فساد مالی، فرارهای مالیاتی و قاچاق می‌باشند، با ایجاد مانع بر سر راه ارتکاب فساد و کاهش ارتکاب این گونه جرائم نقش بسزایی دارند. بنابراین، فرضیه دوم تحقیق نیز تأیید

می‌گردد. اما باید گفت با توجه به این که اغلب افراد در معرض ارتکاب جرایم اقتصادی افراد یقه سفید بوده که در حد بسیار بالایی اجتماعی می‌باشند، و حتی صاحب مشاغل کلیدی در اقتصاد یا سیاست می‌باشند و با نفوذ خود می‌توانند به راحتی مرتکب فساد اقتصادی گردند، صرف پیشگیری اجتماعی و یا ایجاد نظام‌های اخلاقی و رفتاری مانع محکمی برای عدم ارتکاب فساد در برابر آن‌ها محسوب نمی‌شود. این گونه افراد با توجه به موقعیت بالای اجتماعی خود که حتی در صورت ارتکاب فساد نیز در بیش تر موارد حساسیت عمومی را بر نمی‌انگیزد و با استفاده از ضعف نظام‌های نظارتی و حتی تساهل این مراجع در قبال این گونه افراد و عدم ضمانت اجراهای قانونی لازم جهت رعایت مجموعه مقررات رفتاری و اخلاقی از جمله ضعف سیستم ثبت دارایی و اموال افراد، مرتکب جرایم اقتصادی می‌گردند. لذا ضروری است که در کنار وجه به پیشگیری از این گونه جرائم از طریق ایجاد مجموعه مقررات اخلاقی و رفتار حرفه‌ای، از طریق کاهش دسترسی به موقعیت‌های جرم‌زا و فرصت‌های ارتکاب جرم و با استفاده از تکنیک‌های قانونی و به عبارت دیگر پیشگیری وضعی-فنی، ارتکاب این گونه جرائم را کاهش داد. پیشگیری واقعی از جرم در چارچوب یک سیاست جنایی راهبردی زمانی مصداق می‌یابد که از یک طرف به کاهش فرصت‌های ارتکاب جرم و از طرف دیگر به هماهنگ سازی اعضای جامعه با قواعد اجتماعی و تقویت بنیادهایی که با اثر گذاری در گروه‌های در آستانه خطر به جامعه پذیری فرد کمک می‌کنند، پرداخته شود.

از سوی دیگر نیز می‌توان گفت؛ با توجه به پیچیده بودن جرایم اقتصادی، لزوم نهادی با افراد متخصص و با تجربه در این زمینه که با استقلال کافی و بدون نفوذ از جانب مقامات و اشخاص صاحب قدرت به امر مبارزه و پیشگیری از این گونه جرایم از طریق ارائه راهکارهای قانونی لازم می‌پردازند ضروری به نظر می‌رسد.

کنوانسیون مریدا بر استقلال نهادهای مبارزه با فساد تأکید می‌ورزد تا این گونه نهادها بتوانند به وظایف خود به نحو مؤثر و بدون هیچ گونه اعمال نفوذ ناسوا عمل کنند و البته برای این منظور ایجاد منابع مالی و کادر تخصصی لازم و در صورت نیاز، دوره‌های آموزشی برای کارکنان جهت ایفای مطلوب وظایف خود را از دولت‌ها خواستار گردیده است.

در مجموع می‌توان گفت هر چند در سال‌های اخیر طرح‌ها و لوایحی که نقش پیشگیرانه‌ای در ارتکاب جرایم اقتصادی ایفا می‌کنند؛ نظیر لایحه رسیدگی به دارایی مسؤولان، لایحه ارتقاء سلامت نظام اداری و... مطرح و تحت بررسی می‌باشند و تلاش‌های دیگری نیز با تصویب قانون پولشویی و سیاست‌هایی نظیر اجرایی نمودن اصل چهل و چهارم قانون اساسی صورت پذیرفته است، لیکن بسترهای قانونی لازم با وجود قوانین ناقص و یا معیوب و یا حتی عدم وجود قوانین مؤثر بر پیشگیری از این گونه جرایم و نیز عدم ساز و کارهای دقیق و کارآمد اجرایی و نظارتی

جهت ایفای نقش مؤثر در کاهش جرایم اقتصادی، در کشور وجود ندارد که در این میان اراده عملی و قاطع سیاسی مسئولان مربوطه جهت ایجاد، تقویت و حفظ اصلاحات امری ضروری و اجتناب ناپذیر بوده و در پیشبرد اصلاحات نقش تعیین کننده ای دارد و بدون چنین اراده ای روند اصلاحات به کندی به پیش خواهد رفت و فرصت‌های زیاد دیگری در اختیار مجرمان اقتصادی قرار خواهد گرفت.

منابع و مأخذ:

- احمدی، عبدا... (۱۳۸۵). جرم قاچاق، نشر میزان، چاپ سوم.
- اسحاق زاده، علیرضا (۱۳۸۵). قاچاق کالا، نشر آثار اندیشه، چاپ اول.
- آنسل، مارک. دفاع اجتماعی، ترجمه دکتر محمد آشوری و دکتر علی حسین نجفی ابرندآبادی، انتشارات دانشگاه تهران، چاپ سیزدهم، ۱۳۷۵.
- باقرزاده، دکتر احد (۱۳۸۳). جرایم اقتصادی و پولشویی، انتشارات مجد، چاپ اول.
- بودجه ریزی در ایران، مسائل و چالش‌ها، دفتر مطالعات و برنامه ریزی و بودجه مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۱.
- بانک توسعه آسیا، ترجمه موسسه موج، سیاست‌های ضد فساد در آسیا و اقیانوسیه، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۹.
- پاتی افسوس و اما، دلیو. چهارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد مالی، ترجمه احمد رنجبر، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴.
- ربیعی، علی. زنده باد فساد: جامعه سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم، انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- رهر، فرهاد، میرزاوند، فضل ا...، زال پور، علیرضا، بازشناسی عارضه فساد مالی، چاپ اول، ۱۳۸۱، جلد دوم. دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل، ترجمه حمید بهره مند بیگ نظر، رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، دفتر مطالعات حقوقی مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۷.
- طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقاء سلامت در نظام اداری کشور، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه ریزی، ۱۳۸۰.
- فراهانی، محمد. جامعه شناسی فساد و امنیت، مطالعه موردی مقوله فساد سیاسی و اقتصادی و تأثیر آن بر امنیت ملی ایران، انتشارات پرسمان، ۱۳۸۴.
- فساد مالی و اقتصادی، ریشه‌ها، پیامدها، پیشگیری و مقابله، انتشارات مؤسسه تحقیقات تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۲، جلد ۳. گاتن، آلن. ادله الکترونیکی، ترجمه مصیب رضانی، انتشارات شورای عالی توسعه قضایی، شورای اطلاع رسانی، ۱۳۸۳.
- گسترش فساد مالی و اقتصادی و روش‌های مبارزه با آن، معاونت طرح و بررسی‌های استراتژیک گروه بررسی‌های اقتصادی، انتشارات مؤسسه تدبیر اقتصاد، ۱۳۸۱، جلد سوم و چهارم.
- کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مجله حقوقی دفتر خدمات حقوقی بین‌الملل جمهوری اسلامی ایران، شماره ۴۳، بهار و تابستان، ۱۳۸۷.

فاضلی، محمد (۱۳۸۸). مقدمه ای بر سنجش فساد، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.

معدن چیان، ابراهیم (۱۳۸۲). بررسی وضعیت و برنامه ریزی برای مبارزه با فساد اداری در کره جنوبی و تانزانیا، انتشارات پژوهشکده امام خمینی و انقلاب اسلامی.

معظمی، شهلا (۱۳۸۴). جرم سازمان یافته و راهکارهای جهانی مقابله با آن، نشر دادگستر، چاپ اول.

ولیدی، محمد صالح (۱۳۸۶). حقوق کیفری اقتصادی، نشر میزان، چاپ اول.

همدمی خطبه سرا، ابوالفضل (۱۳۸۳). فساد مالی، علل، زمینه ها و راهبردهای مبارزه با آن، انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد، حمید بهره مند بگ نظر (مترجم). رهنمودهای تقنینی جهت اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷.

مقالات

اردبیلی، دکتر محمد علی. پیشگیری از جرم در حقوق کنونی ایران، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۴۸-۴۹.

اردشیری، منصور (۱۳۸۶). خصوصی سازی در آموزش عالی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۵.

آیت اللهی، محمد صادق. پیشگیری از تطهیر درآمدها و سرمایه های نامشروع از طریق اصلاح نظام ثبتی اموال غیر منقول، نشر وفاق، چاپ دوم، ۱۳۸۲.

بینایی، محمد (۱۳۸۶). کنکاشی پیرامون فساد مالی در قراردادهای دولتی، برگرفته از سایت سازمان بازرسی کل کشور به آدرس اینترنتی: www.gio.ir

پاپ، جرمی. پارلمان و قانون گذاری علیه فساد، ترجمه مسعود فریادی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۲، تابستان ۱۳۸۵.

پناهی، علی و بندری، لیلیا. ابعاد اقتصادی مناقصات دولتی و ویژگی های فرایند حاکم بر آن ها، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۹، پاییز ۱۳۸۲.

جزایری، مینا. پولشویی و موسسات مالی، نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۳۷، بهار ۱۳۸۲.

محسنی، عباس و اطلاعاتی، رشید، بودجه ریزی در ایران، مسئولیت محاسباتی و نظارت های مالی و عملیاتی، انتشارات مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲.

The global program against corruption, anti corruption toolkit, United Nation office of drugs and crime: third edition, 2003.

New perspectives on economic crime by Hans Sjögren, Göran Skogh, Edward Elga Publishing Ltd, 2004.

Money laundering and the proceeds of crime: economic crime and civil remedies, Mary Michelle Gallant, Edward Elga Publishing Ltd, 2005.

Crime prevention: theory, policy and politics, Daniel Gilling, 1997, Routledge.

Tobias Dahlstrom, The role of the Media in combating corruption, Jönköping International Business School, 2004.

Sunil Sondhi, combating corruption in India; the role of civil society, congress of international political science, 2000.

- www.office-union.org
- www.coe.int
- www.conventions.coe.int
- www.audio.org.ir
- www.gio.ir
- www.iranets.ir
- www.irica-gov.ir
- www.sid.ir
- www.tpo.ir
- www.unpan1-un.org
- usinfo.gov
- www.worldbank.org

شناسایی عوامل مؤثر بر کجروی‌های اداری در گمرکات

طاهره جلالی‌خان‌آبادی^۱

چکیده

در این مقاله ابتدا به موضوع فساد اداری پرداخته شده است و اشکال، انواع، سطوح، علل و پیامدهای آن بیان شده، سپس راه‌های کنترل آن ارایه گردیده است. فساد در گمرک به علت اهمیت این سازمان در تأمین خزانه دولت و رشد اقتصادی کشور و هم چنین آسیب پذیری منحصر به فرد گمرک در برابر فساد، به واسطه ی ماهیت و پیچیدگی کار آن بررسی شده است. به طور خاص مدل عرضه و تقاضای فساد و علل به وجود آورنده ی این عرضه و تقاضا بیان شده است. در پایان علل بالقوه فساد در گمرکات بیان شده و راهکارهایی که برای کاهش این پدیده ارایه شده، بیان می‌شود.

واژگان کلیدی: فساد اداری، گمرک، ابعاد عرضه و تقاضای فساد

مقدمه

«چون اهل دیاری را بخواهیم هلاک کنیم، پیشوایان و متنعمان آن دیار را امر کنیم راه فسق و تباه کاری و ظلم پیش گیرند و در آن زمان عذاب لازم می‌شود، پس آن گاه همه را هلاک می‌سازیم» (قرآن کریم، سوره اسراء، آیه ۱۶).

فساد در تمام کشورها صرف نظر از میزان توسعه یافتگی آن‌ها و در تمام دوره‌های زمانی از ابتدای تشکیل جامعه بشری و به وجود آمدن دولت‌ها وجود داشته است. هم چنین مختص سازمان‌های دولتی نیست، بلکه در سازمان‌های غیر دولتی نیز وجود دارد.

فساد آفتی است که یک گستره ی وسیعی از تأثیرات تباه کننده بر جوامع دارد. دموکراسی و نقش قانون را از بین می‌برد، منجر به نقض حقوق بشر می‌شود، کیفیت زندگی را پایین می‌آورد، به جرم سازمان یافته، ترورسیم و تهدیدهای دیگر جامعه بشری اجازه بروز می‌دهد (آمپراتوان، ۱۳۷۶: ۲۰۸). فقر و نابرابری، درآمدها را کم تر می‌کند، هزینه‌های مدیریتی و مالی انجام کسب و کار را افزایش می‌دهد، نرخ سرمایه گذاری‌ها را کاهش می‌دهد و رشد اقتصادی را پایین می‌آورد، در نتیجه اقتصاد را سست می‌کند. فساد هم چنین کارایی شرکت‌ها را کاهش می‌دهد (دانایی فرد، ۱۳۸۵).

برای کاهش فساد، به علت پیامدهای ناگوار آن، باید ابتدا عوامل موجد آن را شناخت و سپس در صدد کاهش یا از بین بردن آن‌ها برآمد.

فساد ریشه‌ها و دلایل بسیاری دارد اما عمده ترین و شاخص ترین علت، ناکارآمدی حکومت است. مداخله ی بیش از حد دولت در اقتصاد، نظام اداری نامناسب، پیچیده و دارای بوروکراسی زائد، انحصارات دولتی و خصوصی، گسترش رانت خواری، تخصیص غیر منطقی و غیر هدفمند یارانه‌ها، وجود سیستم‌های چند نرخ ارز، قوانین غیر شفاف، تفسیر پذیر و پاگیر، مدیریت ضعیف، ناکارآمد و نالایق، ناکافی بودن حقوق مستخدمین دولت، توزیع ناعادلانه در آمد، ثروت و قدرت، رشد روز افزون فقر و تبعیض، اعمال نفوذ سیاستمداران و دولت مردان عالی رتبه و سوء استفاده آن‌ها از قدرت و موقعیت خویش، عدم پاسخگویی دولت، سیاستمداران و سازمان‌های دولتی به جامعه و افکار عمومی، فقدان کنترل‌های مستمر، دقیق و کارا، نظام قضایی ضعیف، تحت نفوذ و غیر پاسخگو، نبود نهاد مستقل مبارزه کننده با فساد که دارای قدرت، امکانات و بودجه کافی باشد، فقدان دموکراسی به معنای واقعی، سانسور و کنترل مطبوعات و... منجر به رواج فساد در جامعه می‌گردد (فرج پور، ۱۳۸۳: ۲).

گمرک به عنوان دستگاه نظارتی و حاکمیتی وظیفه ی نظارت بر ورود و خروج کالا را عهده دار است. این در حالی است که گمرک به دلیل گستردگی ماهیت و پیچیدگی کارش نسبت به کج روی‌های اداری آسیب پذیر است (آیرین هور، ۲۰۰۱). اداره گمرک، نقش حیاتی در رفاه

اقتصادی یک کشور ایفا می‌کند. به همین دلیل اداره گمرک مختل^۱ می‌تواند به راحتی به روابط تجاری و روابط تجاری کوتاه مدت ضربه وارد سازد. عوارض مالیاتی ناشی از تجارت عموماً در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار رو به کاهش است. با این وجود، عوارض گمرکی هنوز سهم حیاتی از مجموع عوارض کل دارد. علاوه بر این، نقش اداره گمرک در سیستم‌های مالیات بر ارزش افزوده، آن را به عنوان عامل مرکزی تجمیع عوارض (حتی هنگامی که تعرفه‌ها پایین است) مطرح می‌کند (کمپز و پردهن، ۳۶۷:۲۰۰۷).

با پذیرفتن این سه واقعیت، یعنی ۱. فراگیر بودن ۲. زیانبار بودن و ۳. قابل کنترل بودن فساد اداری، ملزم خواهیم شد که برای کاستن از قلمرو فساد و تحدید زیان‌های آن به اقدامات جدی تر و اصولی تر روی آوریم (خداداد حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰:۳۸).

۱) فساد اداری (کجروی‌های اداری)^۲

۱-۱) سابقه

فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه ی تمدن دارد و در حال حاضر یکی از مسائلی است که کشورهای جهان به آن مبتلا هستند. مطالعه ی تاریخ تمدن‌های قدیمی مانند ایران، یونان، روم، چین و هند نشان می‌دهد که در این تمدن‌ها نیز فساد اداری رایج بوده و نابسامانی‌های بسیاری برای جامعه‌ی بشری به دنبال داشته است، به گونه ای که منشأ برخی از جنگ‌ها، سقوط حکومت‌ها و در هم ریختن جوامع ناشی از فساد بوده است. در مجموع، فساد در کنار بقیه ی عوامل، از علل مهم فروپاشی تمدن‌ها بوده است (فرچ‌پور، ۱۳۸۳:۸).

حکومت‌ها و دولت‌ها از قرن‌ها پیش با مشکل سوء استفاده ی حق العمل کاران دولتی رو به رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد حکومت‌ها همیشه نگران سوء استفاده‌ی شخصی صاحب منصبان و حق العمل کاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. جرایمی نظیر اختلاس، ارتشاء و جعل، جرایم جدیدی نیستند و قدمتی به اندازه ی خود دولت دارند. فراهم شدن موقعیت، منجر به ارتکاب جرم می‌گردد و مسئولیت‌ها و اختیاراتی که طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه ی مساعدی را برای سوء استفاده فراهم می‌کند. هزینه‌های اضافی متعددی که این جرائم به جامعه و دولت تحمیل می‌کنند، باعث شده است کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده ی تخلفات اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند (عباس زادگان، ۱۳۸۹:۱۵).

1. dysfunctional

2. corruption

۲-۱) تعریف

فرهنگ آکسفورد^۱ فساد را به عنوان «رفتار نادرست یا غیر قانونی به ویژه افراد در قدرت و عمل تغییر کسی از استانداردهای اخلاقی به غیر اخلاقی» تعریف می‌کند. بر طبق این تعریف، فساد شامل ۳ عنصر مهم می‌شود: اخلاق، رفتار و قدرت. در متن گلد^۲، فساد «یک پدیده‌ی غیر اخلاقی است که شامل مجموعه‌ای از انحرافات اخلاقی از استانداردهای اخلاقی جامعه است». رشته‌های علمی مختلف از رویکردهای مختلفی برای تعریف فساد استفاده می‌کنند؛ اما

در علم سیاست ۳ رویکرد برای تعریف فساد به کار برده شده است:

رویکرد منفعت عمومی^۳؛

رویکرد افکار عمومی^۴؛

رویکرد رسمی - قانونی^۵.

در رویکرد اول، هر فعالیت سیاسی و اداری کارمند وقتی مخالف منفعت عمومی است، نامناسب در نظر گرفته می‌شود. این موضوع بیان می‌کند که کارمندان دولت از کسی به هزینه منفعت عمومی حمایت می‌کنند و منفعت شخصی به دست می‌ورند. اما در مورد این رویکرد بررسی و بحث شده است: کدام قانون باید در شناسایی منفعت عمومی پیروی شود، زیرا هر فعالیت دولت در مقابله با تعریف کسی از منفعت عمومی است.

ترویج دهندگان رویکرد دوم معتقدند که فساد آنچه عامه فکر می‌کنند است. این رویکرد نیز بر اساس کلمه «عامه»^۶ مورد نقد و بررسی قرار گرفته است منظور از عامه چیست؛ نخبگان سیاسی، شهروندان فعال سیاسی یا کل جمعیت؟

بر طبق سومین و آخرین رویکرد فعالیت‌های فاسد آن‌هایی هستند که ۱. بعضی قوانین خاص را که از طریق آن وظایف دولتی باید انجام شود را نقض می‌کنند و همچنین ۲. تبادلات غیر قانونی کالاها را برای نفع شخصی.

تمام این رویکردها با یک مشکل واحد روبرو هستند که چگونه می‌توان آن‌ها را برای اهداف تجربی در ملیت‌های مختلف با فرهنگ‌های متفاوت به کار برد. بنابراین، در یک تحلیل واقعی، یک تعریف باید دارای سه عنصر اساسی باشد. نخست این که بین بخش دولتی و بخش خصوصی تفاوت وجود دارد. دوم درگیری در یک مبادله است، یک گروه مشوق‌هایی را به یک کارمند اداری می‌دهد و در مقابل رویه خاص یا مزیت اداری یا کالاها را دولتی دریافت

1. Oxford Advanced Learner's

2. Gould

3. public interest approach

4. public opinion approach

5. the formal – legal approach

6. public

می‌کند. آخرین عنصری که باید جزئی از تعریف جامع فساد باشد بدین صورت است که چنین مبادلاتی (ذکر شده در مورد دوم) ناشایست و انحراف از ارزش‌های موجود است. سرانجام گفته می‌شود که فساد، انحراف رفتار پذیرفته شده توسط کارمندان دولتی است از هنجارهایی که واقعاً متداول است و یا اعتقاد بر این است که متداول می‌باشند یا از هنجارهای پذیرفته شده وقتی رفتار دولتی در مقابله با هنجارهای دولتی است. با در نظر گرفتن تمام این عناصر لازم، پرکاربردترین تعریف فساد در مطالعات تجربی «سوء استفاده کارمند دولتی برای نفع شخصی» است (شیر و انور، ۲۰۰۷: ۴).

یکی از تعاریفی که از سوی مؤسساتی همچون مؤسسه شفافیت بین‌الملل که فعالیت آن متوجه تحقیق پیرامون فساد اداری است، پذیرفته شده است. فساد اداری به معنای «استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت منافع و سود شخصی از سوی مدیران، حق‌العمل‌کاران و پاپوران سازمان‌های اداری و مؤسسات می‌باشد» (زینالی، ۱۳۸۴).

اگرچه فساد بیش‌تر به رفتار مقامات دولتی اشاره دارد، اما تمایل شهروندان برای پرداخت رشوه یا درگیر شدن در رفتار فاسد، از طرق دیگر سیستم فاسد را تقویت می‌کند (تویتس، ۲۰۰۵).

۱-۳ اشکال فساد

۱-۳-۱ رشوه^۱

رشوه آن نوع فساد است که برای دریافت سرویس دولتی یا دستیابی به امکانات و امتیازات به کارمندان دولت پول داده می‌شود (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۰).

۱-۳-۲ اختلاس^۲

اختلاس وقتی است که شخص ورای قانون و مقررات، با روش‌های غیر قابل کنترل و لذا غیر قابل مجازات عمومی، از قدرت خود سوء استفاده می‌کند (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۰).

۱-۳-۳ اخاذی یا باج‌گیری^۳

استفاده از زور، توسل به خشونت یا تهدید برای اخذ پول و منابع دیگر است. حق‌السکوت و اخاذی، اعمال و روابط آلوده‌ای است که در آن‌ها پول به صورت غیر قانونی و با توسل به خشونت، توسط کسانی که قدرت اعمال زور دارند، اخذ می‌شود (صادقی و دیگران: ۱۳۸۷).

حق‌السکوت^۴ نوعی باج‌گیری است که از شخص یا جمعیتی مانند فرد و حزب و دسته و یا حتی بعضاً از دولت اخذ می‌شود.

1. Bribery
2. Embezzlement
3. Extortion
4. blackmail

۴-۳-۱) سوء استفاده و کلاهبرداری^۱

روشی است غیر قانونی اما نامشهود، مثلاً: وقتی مأمورین و نمایندگان دولتی در یک شبکه ی غیر قانونی تجارت مشارکت دارند و انواع وسائل و مواد را به طور قاچاق وارد یا صادر می کنند (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۱).

۵-۳-۱) امتیاز دادن^۲

شامل امتیاز دادن به دوستان و اقوام و افراد خاص می شود. مثلاً: خصوصی کردن یک کارخانه و دادن آن به اقوام (رفیع پور، ۱۳۸۸: ۲۱).

۴-۱) انواع فساد

در یک نگاه کلی عمده ترین اقسام فساد عبارتند از: فساد سیاسی، فساد قانونی و فساد اداری که در مورد اخیر دقیقاً در متن سازمان اتفاق می افتد و دو مورد اول، یعنی فساد سیاسی و قانونی در سطوح کلان تر پدیدار می شوند. به هر حال هر سه مقوله ی فوق نتیجه ی تعاملات میان سیاستمداران، بوروکراتها و شهروندان است.

فساد سیاسی به طور کلی یعنی: استفاده از قدرت سیاسی به منظور تحقق اهداف شخصی و نامشروع فساد سیاسی و قدرت همزاد یکدیگرند؛ یعنی تا زمانی که قدرت وجود نداشته باشد از فساد سیاسی نیز اثری نخواهد بود. به تعبیر روسو، فساد سیاسی نتیجه ی کشمکش و تلاش بر سر کسب قدرت است.

منظور از فساد قانونی، وضع قوانین تبعیض آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف دولت است. بر این اساس، این باور عمومی که فساد فقط شامل اعمالی می شود که مغایر با قانون باشند، چندان قابل اعتماد نیست (خدادادی حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰، ۳۹).

مطالعه ی دولت ها نشان می دهد فسادها عمدتاً در دو سطح صورت می گیرد:

سطح اول، مفاسدی است که عمدتاً با نخبگان سیاسی مرتبط بوده و کارمندان عالی رتبه و مقامات ارشد دولت ها درگیر این نوع فساد می باشند. احزاب سیاسی در این نوع از مفاسد درگیر بوده و زد و بندهای سیاسی، همزاد این نوع فسادها محسوب می شود. تعبیر «فساد بالاشینان یقه سفید» را در سطح اول می توان به کار گرفت. این نوع مفاسد در بخش های واردات، مزایده ها، مناقصه ها، خریدهای خارجی و داخلی کلان، بخش های مرتبط با فروش منابع زیر زمینی و پروژه های بزرگ عمرانی رخ می دهد.

فساد در سطح دوم، میان کارمندان رده پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه های عمومی، کارسازی های غیر قانونی در این سطح صورت می گیرد. فساد در سطح دوم

1. Fraud

2. Favoritism

عمدتاً با بخش خصوصی و جامعه درگیر و در ارتباط می باشد (ربیعی، ۱۳۸۷: ۳۱).
 ۵-۱) علل فساد

فساد ریشه‌ها و دلایل بسیاری دارد اما عمده ترین و شاخص ترین علت، ناکارآمدی حکومت است. مداخله ی بیش از حد دولت در اقتصاد، نظام اداری نامناسب، پیچیده و دارای بوروکراسی زائد، انحصارات دولتی و خصوصی، گسترش رانت خواری، تخصیص غیر منطقی و غیر هدفمند یارانه‌ها، وجود سیستم‌های چند نرخ‌ی ارز، قوانین غیر شفاف، تفسیر پذیر و دست و پا گیر، مدیریت ضعیف، ناکارآمد و نالایق، ناکافی بودن حقوق مستخدمین دولت، توزیع ناعادلانه درآمد، ثروت و قدرت، رشد روزافزون فقر و تبعیض، اعمال نفوذ سیاستمداران و دولت مردان عالی رتبه و سوء استفاده آن‌ها از قدرت و موقعیت خویش، عدم پاسخگویی دولت، سیاستمداران و سازمان‌های دولتی به جامعه و افکار عمومی، فقدان کنترل‌های مستمر، دقیق و کارا، نظام قضایی ضعیف، تحت نفوذ و غیر پاسخگو، نبود نهاد مستقل مبارزه کننده با فساد که دارای قدرت، امکانات و بودجه ی کافی باشد، فقدان دموکراسی به معنای واقعی، سانسور و کنترل مطبوعات و... منجر به رواج فساد در جامعه می گردد (فرج پور، ۱۳۸۳: ۱).

برای وقوع فساد عناصر زیر باید وجود داشته باشد: یک کارمند دولتی، آزادی عمل (قدرت اختیاری)، سوء استفاده از قدرت دولتی توسط کارمند دولتی و منفعتی که به آن کارمند می رسد. دو مورد عمومی وجود دارد: اولی جایی که خدمات یا قراردادها «بر طبق قانون»^۱ ایجاد می شود. دومی جایی که معاملات «بر خلاف قانون»^۲ است. در موقعیت اول یک کارمند، سود شخصی را به طور غیر قانونی برای انجام کاری که او به طور عادی باید آن را بر طبق قانون انجام دهد می گیرد. در موقعیت دوم، رشوه برای انجام خدماتی که کارمند از آن منع شده است پرداخت می شود. هر موقعیت به راه حل‌های متفاوتی نیاز دارد (استیپنهرست و لانگست، ۱۹۹۷).

جونز^۳ (۱۹۹۳) معتقد است برای وقوع فساد، باید ۲ شرط اساسی زیر برقرار باشد:

قصد (نیت)^۴

باید قصد و نیت در ذهن مرتکب فساد وجود داشته باشد. قصد ممکن است از نوع وسیعی از علت‌ها برخاسته باشد و این که این علت‌ها از درون فرد یا از محیط ناشی شده باشد، تفاوت عملی ندارد.

1. According - to - rule

2. Against - the - rule

3. Jones

4. intent

فرصت^۱

باید فرصت ارتکاب عمل فساد و کلاهبرداری وجود داشته باشد. یک فرصت ممکن است بعد از برنامه ریزی در طولانی مدت ایجاد شود، یا این که از یک شانس در گذر زمان برخاسته باشد.

۶-۱) کنترل فساد

روش های کنترل فساد اداری عبارت است از:

- اصلاحات ساختاری در نظام اداری
- مقررات زدایی
- بالا بردن آگاهی های عمومی درباره ی آثار فساد اداری
- نظارت عمومی بر دستگاه های دولتی
- خصوصی سازی
- نظارت بر ثروت، مصرف و زندگی کارکنان دولت به ویژه در سطح مدیران عالی رتبه
- ترمیم حقوق و مزایای کارکنان
- جلوگیری از فساد استخدای
- آموزش مدیران دولتی
- آزادی مطبوعات
- سیاست زدایی از نظام اداری
- تشکیل سازمان مستقل مبارزه با فساد اداری (خدادادی حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰، ۴۲)

۲) گمرک

۱-۲) تاریخچه گمرک در ایران

تشکیلات گمرکی در ایران سابقه دیرینه دارد. در زمان اشکانیان (سده سوم قبل از میلاد) سازمان منظم گمرکی وجود داشته و شعب آن در مرزها آمار واردات را در دفاتر مخصوصی ثبت و حقوق معینی دریافت می کردند. در این دوره صادرات از پرداخت حقوق گمرک معاف بوده است.

در زمان ساسانیان (سده چهارم تا ششم میلادی) حقوق گمرکی به میزان یک دهم ارزش یا مقدار از واردات دریافت می شده است.

با ورود اسلام به ایران این رویه در سایر ممالک اسلامی رایج گردید. در دوره ی صفویه عوارض گمرکی کالاها با توجه به بهای آن تعیین می شد. از سال ۱۰۵۳ هجری قمری (۱۶۷۴ میلادی) گمرک به صورت اجاره ای اداره می شد و این ترتیب بیش از دو قرن ادامه داشته است.

در سال ۱۳۳۶ هجری شمسی (۱۹۵۷ میلادی) گمرک به وزارت منظم و از ۱۳۴۵ هجری شمسی (۱۹۶۶ میلادی) از وزارت اقتصاد مجزا و به وزارت دارایی ملحق شد. هم‌اکنون گمرک ایران از سازمان‌های وابسته به وزارت امور اقتصاد و دارایی است.

۲-۲) تعریف گمرک

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

۲-۳) نقش و وظایف گمرک

- اعمال سیاست‌های دولت در زمینه صادرات و واردات مسافری و تحویل کالاها و نگهداری و حفاظت آن‌ها در انبارها و اماکن گمرکی و نظارت بر تحویل و تحول کالاها میزبور تا انجام تشریفات قانونی و ترخیص آن توسط صاحب کالا یا نماینده قانونی وی.
- اجرای قانون مقررات صادرات و واردات، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های آن و تشخیص و اخذ حقوق گمرکی و سود بازرگانی و عوارض و واریز آن به حساب سازمان‌های ذیربط.
- تعیین ارزش و تعرفه کالاهای وارداتی و صادراتی.
- کنترل و نظارت بر امر ترانزیت کالا از قلمرو کشور.
- مبارزه با قاچاق کالا و تخلفات گمرکی از طریق اعمال مقررات مربوطه.
- جمع‌آوری و پردازش و انتشار آمار بازرگانی خارجی (واردات، صادرات).
- رسیدگی و حل اختلافات ناشی از اجرای قانون و مقررات گمرکی فی‌مابین گمرک و صاحب کالا.

• بازمینی اظهارنامه‌های وارداتی و صادراتی و اسناد ترخیص کالا مطابقت آن‌ها با قوانین و مقررات جاری کشور به منظور احراز صحت شرایط ترخیص و وصول کسر دریافتی یا استرداد اضافه پرداختی‌های احتمالی.

• بازرسی از گمرکات و نظارت بر عملکرد آن‌ها.

• برنامه‌ریزی جهت بهبود سیستم‌های گمرکی و پیاده‌سازی سیستم‌های مکانیزه نظیر نظام گمرکی آسان رایانه‌ای نگار.

• برنامه‌ریزی در راستای سیاست‌های اقتصادی دولت در جهت اجرای کامل مقررات صادرات و واردات و قانون امور گمرکی و آیین‌نامه اجرایی مربوطه.

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.

- گسترش ارتباطات بین‌المللی و گمرکی با کشورهای عضو اکو و کنفرانس اسلامی جهت تبادل تجربیات و همکاری‌های فی‌مابین.
- انجام تشریفات گمرکی واردات موقت، صادرات موقت، کابوتاژ (تجارت ساحلی)، ترانزیت داخلی، ترانزیت خارجی و انتقالی.
- اعمال مقررات گمرکی در مورد فری شاپ، بسته‌ها و پیک‌های سیاسی و پست بین‌المللی.
- تشخیص و تحویل کالاهای متروکه به سازمان جمع‌آوری و فروش اموال تملیکی و... طبق مقررات مربوطه.
- انجام امور مربوط به حق‌العمل کاران در گمرکات کشور.
- بررسی و انجام امور به توصیه‌های سازمان جهانی گمرک.
- ۴-۲) فساد در گمرک

اداره گمرک نقش حیاتی در رفاه اقتصادی یک کشور ایفا می‌کند. به این دلیل، اداره گمرک مختل^۱ می‌تواند به راحتی به روابط تجاری و روابط تجاری کوتاه مدت‌تضره بزند. عوارض مالیاتی ناشی از تجارت عموماً در کشورهای در حال توسعه و در حال گذار رو به کاهش است. با این وجود، عوارض گمرکی هنوز سهم حیاتی از مجموع عوارض کل دارد. علاوه بر این، نقش اداره گمرک در سیستم‌های مالیات بر ارزش افزوده، آن را به عنوان عامل مرکزی تجمیع عوارض (حتی هنگامی که تعرفه‌ها پایین است) مطرح می‌کند.

عملیات گمرکی چندین چالش برای مدیریت بخش عمومی مطرح می‌کند. در اکثر کشورها، ادارات گمرک به علت شبکه‌ی گسترده‌ی اداری و تعداد زیاد کارکنان، یکی از بزرگ‌ترین ادارات بخش عمومی هستند. جامعه‌ی تجارت اغلب گمرک را به عنوان یکی از بزرگ‌ترین موانع در سرمایه‌گذاری تجاری می‌داند و آن را به عنوان یکی از فاسدترین ادارات دولتی می‌شناسد. باروتر فساد جهانی شفافیت بین‌الملل، گمرک را به عنوان سومین اداره‌ی دولتی فاسد بعد از اداره پلیس و مالیات می‌داند. فساد در ادارات گمرک، متفاوت از فساد در سایر ادارات دولتی است، که این حتی ممکن است به صادرکنندگان و واردکنندگان کالا مربوط نباشد. رشوه‌های درخواست شده توسط کارمندان گمرک برای تسهیل شفاف‌سازی جریان واردات و صادرات، به طور ضمنی به راحتی پذیرفته می‌شود؛ به عنوان جنبه‌ی دیگری از هزینه‌های انجام کسب و کار، بنابراین بخش‌های عادی هزینه‌های شفاف‌سازی کلی حق‌العمل کاران گمرک، این هزینه‌ها به طور روزمره به مشتری به عنوان دستمزد خدمات اضافی انتقال می‌یابد. چه چیزی ادارات گمرک را تا این حد نسبت به فساد نهادینه شده، مورد سوء ظن قرار می‌دهد؟ (کمپز و پرادهان، ۲۰۰۷: ۳۶۷).

با توجه به حجم بالای تجارت و سرعت فزاینده معاملات تجاری، گمرک نیز ناگزیر است متحول گردد، زیرا که مراجعه کنندگان به گمرک به همان سرعتی که کالای خود را می‌خرند و حمل می‌کنند، توقع دارند با همان سرعت هم عملیات ترخیص کالا در سیستم گمرکی پیش برود. به علاوه با توجه به ظهور تجارت الکترونیکی، امروزه انتظار جامعه‌ی تجاری این است که رویه‌های گمرکی، شفاف و قابل پیش‌بینی شود و ترخیص کالاها سریع‌تر صورت گیرد. از طرفی دولت انتظار جمع‌آوری کلیه‌ی درآمدها و اعمال مؤثر قوانین و مقررات صادرات و واردات را دارد. به منظور تأمین این انتظارات، بسیاری از ادارات گمرکی مبادرت به بازنگری و مدرن‌سازی رویه‌ها و فرآیندهایشان کرده و از فناوری اطلاعات و ارتباطات و تجارت الکترونیکی برای پشتیبانی عملیاتشان استفاده می‌کنند (الهی و حسن زاده، ۱۳۸۶: ۹۵-۹۴).

گمرک مرکز هر تبادل تجاری بین‌المللی است و اغلب اولین پنجره‌ای است که یک کشور از طریق آن دیده می‌شود. اداره گمرک نقش حیاتی در رفاه اقتصادی یک کشور ایفا می‌کند. به این دلیل، اداره گمرک می‌تواند به راحتی بر روابط تجاری و سرمایه‌گذاری کوتاه مدت خارجی ضربه بزند.

اداره روابط تجاری و رویه‌های گمرک احتیاج دارد که هر حکومتی کارمندان با سطح بالای یکپارچگی و حرفه‌ای در برخورد با افراد عادی، تاجران و دیگر مقامات دولتی استخدام کند. به هر حال، واقعیت‌های روزانه در دنیای تجارت، به خصوص در اقتصادهای کم‌تر توسعه یافته نشان می‌دهد که رویه‌های پیچیده و غیر شفاف، همچنان کارمندان و حق‌العمل کاران گمرک را در اتخاذ اقدامات بصیرتی^۱ و جانب‌دارانه یا همکاری در مبادلات فساد و سوسه می‌کند. سه نوع فساد در گمرک شناسایی شده است:

- فساد روتین یا پرداخت‌های تسهیلاتی^۲ که در آن عاملین خصوصی، رشوه‌هایی برای انجام طبیعی و سریع عملیات گمرکی می‌پردازند.
 - فساد فریب‌آمیز^۳ که در آن تجار یا حق‌العمل کاران به دنبال چشم‌های نابینا یا تبانی با گمرک برای کاهش الزامات مالیاتی یا افزایش درآمدهای خارجی هستند.
 - فساد جنایی^۴ که در آن مجرمان رشوه‌هایی برای نادیده گرفتن عملیات غیر قانونی پر منفعت می‌پردازند. تمام این اشکال فساد در مناطق مرزی گمرک رایج است (انتبازی، ۳۲-۳۱: ۲۰۱۰).
- چارچوب کلیتگارد

بر طبق چارچوب کلیتگارد، احتمال وقوع فساد از یک معادله‌ی ساده پیروی می‌کند:

1. discretionary
2. routine corruption or facilitation payments
3. fraudulent corruption
4. criminal corruption

فساد = انحصار + قدرت صلاحدید- پاسخ گویی

این چارچوب ارتباط ویژه ای با محیط گمرک یعنی جایی که به واسطه ی انحصار اجرایی، ادارات گمرک اغلب تنها عامل مسئولیت دار هستند و جایی که کارمندان گمرک نسبتاً در سطوح پایین هستند و از قدرت تصمیم گیری و حق نظر قابل ملاحظه لذت می برند و جایی که سطوح سرپرستی و پاسخ گویی اغلب ضعیف است. انحصار: سازمان گمرک در سراسر دنیا انحصاری است.

قدرت صلاحدید: به واسطه سیستم دستی اختیار در بسیاری از کشورها، تماس رو در رو با کارمندان گمرک افزایش می یابد. پاسخگویی پایین در این سطح و قدرت صلاحدید کارمندان گمرک، شانس فساد را افزایش می دهد. به هر حال در محیط بسیار پاسخگو، استفاده از قدرت صلاحدید ممکن است به فساد منجر نشود.

پاسخگویی: دولت توانایی کافی برای نظارت بر رفتار کارمندان ندارد. به هر حال ترس در مقابل پاسخگویی گسترده و اجرای قوانین به صورت صحیح می تواند فساد را کاهش دهد (تریور، ۲۰۱۰).

گمرک در مورد فساد در سراسر دنیا بدنام است و به عنوان یک فعالیت کم خطر و پر پاداش در نظر گرفته می شود. گمرک به واسطه ویژگی منحصر به فرد و ماهیت کارش نسبت به فساد آسیب پذیر می شود. دلایل آن ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد، اما به دلیل قدرت عمل بالا، به ویژه در کشورهای در حال توسعه و درگیری مالی، یک نیروی عادی با وسوسه های فوق العاده ایجاد می کند. در سازمانی مانند گمرک که یک مقدار غیر قانونی به هر تصمیم و فرآیند مربوط است برای کارمندان، ماندن در سیستم بدون انجام فعالیت های فاسد دشوار است.

تصمیم کارمند گمرک برای بسیاری به دلیل هزینه ایجاد شده بر حسب زمان و پول، ارزشمند است. برای اجتناب از چنین تأخیرهایی، رشوه که اغلب «پول تسریع» نامیده می شود، برای تسریع کار پرداخت می شود. به هر حال میزان بالایی از فساد در اجاره کالاها با کم اظهار کردن کمیت، کیفیت یا اوصاف اتفاق می افتد؛ یعنی طبقه بندی کالاها در رده های تعرفه پایین تر و حفظ میزان بالایی از عوارض گمرکی و مالیات و یک رشوه خوب به کارمند گمرک. طبقه بندی نادرست نیز منجر به ارزش گذاری های کم تر از میزان واقعی می شود. عوارض دهندگان، محموله های خود را با تخمین کم تر حجم آن ها یا ارزش بازارشان، کم تر از ارزش واقعی تخمین می زنند. اظهارنامه نادرست، با همکاری یا اغماض کارمند گمرک، منجر به کاهش میلیون ها دلار از عواید دولت می شود. به طور مشابه کارمند متقلب تمایل به چشم ناپینا دارد هنگامی که کالاها از

انبار گمرک بدون ثبت‌های صحیح و بنابراین بدون پرداخت عوارض گمرکی خارج شده‌اند. راه دیگر، اجتناب از عوارض قاچاق است. دو نوع قاچاق وجود دارد؛ فیزیکی، که در آن وارد کننده به راحتی از برخورد با کارمند گمرک فرار می‌کند و اداری، نوع رایج تر گریز است که در آن خراج دهندگان و خراج گیرندگان تبانی می‌کنند.

مانند هر اداره حفاظت مرزی، گمرک نیز باید از ورود کالاهای غیر قانونی جلوگیری کند. قاچاق مواد مخدر، اسلحه، به علاوه قاچاق گسترده ی الکل و سیگار، گمرک را مستقیماً به گرداب جرم سازمانی، با بزه‌کارانی که از هر وسیله‌ای برای افزایش مبادلات غیر قانونی شان استفاده می‌کنند، تبدیل می‌کند.

ذینفعان یک فعالیت فساد شامل ارباب رجوعان تجاری (وارد کننده، صادر کننده یا در بعضی موارد قاچاقچی)، کارمندان گمرک، حق‌العمل کاران گمرک، مأموران دولتی، سیاست‌مداران و در بعضی موارد عامه که گاهاً سود کمی به شکل هزینه کاهش یافته کالاهای قاچاق یا کم اظهار شده به دست می‌آورند، می‌شود. اجتماع تجاری در سراسر دنیا گمرک را به عنوان یکی از محدودیت‌های جدی برای کسب و کار و به عنوان یکی از فاسدترین ادارات گمرکی به شمار می‌آورند. هزینه ورود به بازار برای مؤسسه‌های تجاری به واسطه اختلاف هزینه ی ورودی‌ها و حواشی سود بین گریزندگان از مالیات و مالیات دهندگان افزایش می‌یابد. این به رویه‌های ناکار، اجازه ماندن در کسب و کار را می‌دهد و فرصت‌هایی برای مأموران دولتی و سیاست‌مداران برای تقویت خودشان از طریق اخذ رشوه‌های زیاد از آن‌هایی که خواهان مساعدت دولت هستند، ایجاد می‌کند (تبریر، ۷-۶: ۲۰۲۰).

ادارات دولتی کمی هستند که در آن‌ها پیش شرط‌های کلاسیک برای فساد نهادی به روشنی که آن‌ها در ادارات گمرک هستند، وجود داشته باشد. انحصار دولتی ترکیب شده با قدرت، گسترده‌ی آزادی عمل عملیات فاسد را ایجاد می‌کند. همان‌گونه که کلیتگارد^۱ بیان می‌کند، فساد وقتی اتفاق می‌افتد که انحصار به اضافه‌ی آزادی عمل (قدرت تصمیم‌گیری، اختیار) منهای پاسخگویی وجود داشته باشد. علاوه بر این، به علت انحصار گمرک در جریان کالا، یک اداره گمرک می‌تواند به راحتی در توانایی شرکت در انجام کسب و کار مداخله کند. به این دلیل، در مورد پتانسیل فساد در محیط گمرک مبالغه‌نمی‌شود. یک تصمیم توسط یک کارمند گمرک برای پذیرش اظهار نامه‌ی کلاه برداری می‌تواند به طور عمده‌ای عوارض و مالیات را کاهش دهد و با غنیمت‌هایی که از خزانه‌ی دولت برداشته می‌شود، رانت‌های^۲ بالایی برای هر دو تاجر و کارمند ایجاد کند. هزینه‌های ایجاد شده می‌تواند بالا باشد. گمرک به عنوان

1. Klitgaard

2. rents

اداره حفاظت از مرزها باید از واردات کالاهای غیر قانونی، رانت خواری^۱ ممانعت کند. قاچاق مواد مخدر و اسلحه به اضافه‌ی قاچاق گسترده‌ی الکل و سیگار، گمرک را مستقیماً محل گریز ناپذیر جرم منسجم قرار می‌دهد، با مجرمانی که از هر وسیله‌ای از رشوه‌های گسترده تا رعب و خشونت، برای رواج مبادلات غیر قانونی شان، استفاده می‌کنند. ریسک‌های (قمارهای) مالی بالا و فرصت‌های رانت خواری، گرایش به چندگانگی پیدا می‌کند و یکپارچگی و ثابت قدمی را دشوار می‌کند. لین^۲ بیان می‌کند که یکی از بازرسان گمرک ایالات متحده برای تنظیم ورود منسوجات، حدوداً یک میلیون دلار برای فرار از قانون ایالات متحده اخذی کرده بود. ضررهای مالی سنگین در ارتباط با تصمیمات منحط گمرک وقتی با قدرت آزادی عمل که به کارمندان گمرک با دستمزد پایین داده می‌شود، همراه شود می‌تواند سنگین تر شود، کارمندانی که در انتخاب رد یا پذیرش یک اظهارنامه‌ی وارداتی و صادراتی یا توقف محموله قانونی دیگر، آزاد هستند. فقدان یک سیستم کنترلی کارآمد، شانس این که حتی این اعمال اختیاری و خودسرانه شناسایی شود را بسیار کم می‌کند (کمپز و پرادهان، ۲۰۰۷).

بر خلاف اداره مالیات، ادارات گمرک از نظر جغرافیایی به صورت پراکنده، با قرارگاه‌های دور، اغلب تمام وقت و با تعداد کارکنان نسبتاً کم کار می‌کنند. در این محیط نظارت کافی از یک اداره یا یک کارمند گمرک مشکل ساز می‌شود.

در بسیاری از کشورها، کنترل گمرک هنوز نشانگر تماس مستقیم بین کارمندان گمرک و حق العمل کاران واردات است. حتی با رویه‌های روشن مدرن و ژرف نگرانه، از تماس مستقیم آن‌ها در حالی که کالاها به طور فیزیکی بازرسی می‌شوند، نمی‌توان اجتناب کرد. بازرسی‌های گمرک حامل ریسک‌های ذاتی (اساسی) است که توسط یک تیم انجام نمی‌شود، بلکه توسط یک فرد کارمند، به ویژه در ادارات کوچک و شیفت‌های شب و آخر هفته انجام می‌شود، بنابراین فرصت رفتار رانت خواری به وجود می‌آید. اما تمام موارد فساد را نباید به ادارات گمرک مربوط دانست. گمرک بارزترین و برجسته‌ترین اداره‌ی دولتی در مرزهاست، بنابراین مکرراً به دلیل کلاهبرداری که در واقع توسط ادارات کنترل مرزی انجام می‌شود، سرزنش می‌شود. در روسیه، علاوه بر خدمات گمرک، کنترل مرزی استاندارد از محموله‌های وارد شونده به کشور، نیاز به بازرسی زمینی از نظر مهاجرت، پلیس مرزی، بازرسی‌های حمل و نقل، بازرسی‌های بهداشتی و کنترل‌های دامپزشکی دارد. فساد می‌تواند به واسطه‌ی فعالیت‌های هر کدام از این ادارات مرزی باشد. علاوه بر این، واردکنندگان ممکن است در مورد این که کدام اداره مسئولیت فرآیند کنترل مرزی را بر عهده می‌گیرد، سرگردان شوند.

1. Rent - seeking

2. Lane

مارسلو موس^۱ معتقد است فساد در گمرک در موزامبیک توسط فرصت‌های زیر تشویق می‌شود:

مقررات تجاری غیر روشن؛

تعرفه‌های گمرکی بالا؛

موانع تجارت بدون تعرفه؛

معافیت گمرکی، به ویژه توسط وزیران؛

سیستم ضعیف نظارت و سرپرستی (ماس، ۲۰۰۷)؛

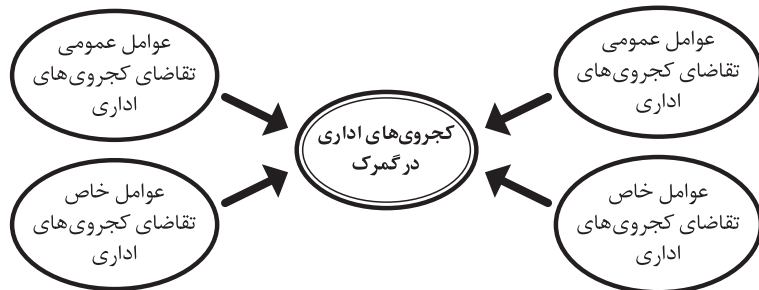
با وجود گام‌های مثبت، گمرک هنوز به عنوان یکی از فاسدترین سازمان‌های دولتی در بسیاری از کشورها شناخته می‌شود. این بیش‌تر مربوط به قدرت مأموران دولتی در شناسایی و معاینه و ارزیابی کالاهاست. فساد در اداره گمرک و تأثیر منفی آن بر رشد کشور و هزینه‌های آن برای جامعه، آن را به موضوع مهمی برای مطالعه تبدیل می‌کند (تریو، ۲۰۱۰:۷).

۳) عرضه و تقاضای فساد در گمرک

عرضه فساد اداری عبارت است از ارائه خدمات غیر قانونی اداری توسط کارمندان و مسئولین دولتی (حیبی، ۱۳۷۵:۵۴).

تقاضای فساد اداری عبارت است از تقاضای شهروندان و بخش خصوصی برای نقض قوانین و مقررات.

نمودار ۱: عرضه و تقاضای کجروی‌های اداری در گمرک



بیگویی و میجائووی (۲۰۰۲) عناصر عرضه و تقاضای فساد را به صورت زیر تبیین می‌کنند:

۳-۱) عوامل عمومی مؤثر بر فساد در گمرک

۳-۱-۱) عوامل عمومی مؤثر بر فساد در گمرک - عرضه فساد

عرضه فساد به آمادگی کارمندان گمرک برای ایجاد آن، بستگی دارد. البته آن آمادگی خودش به وسیله‌ی عوامل متعددی تعیین می‌شود. حقوق کارمندان گمرک: عموماً عقیده بر این است که حقوق پایین کارمندان گمرک عامل کلیدی مؤثر بر فساد در گمرک است.

نظریه پردازان انتخاب عمومی، به این نکته اشاره دارند که مقامات دولتی با حقوق پایین بنابراین بی‌انگیزه، ممکن است به انجام موضوعات اداری کند سوق پیدا کنند. دستمزدهای پایین خدمات عمومی فراگیری فساد سطح پایین را توجیه می‌کند. البته مطالعات نشان می‌دهد که افزایش پرداختی خدمات دولتی لزوماً باعث کاهش فساد نمی‌شود. در حقیقت، افزایش حقوق باید با دیگر اصلاحات تکمیل شود تا موثر واقع شود (آمراتوان، ۲۰۰۸: ۷۸).

سازمان فاسد: در اداره گمرک روح تیمی قوی وجود دارد. بنابراین عضوی از تیم بودن، یک عامل مهم مؤثر بر فساد است.

برای کارمند جدید در اداره‌ای که فساد در آن وجود دارد، اجتناب از مشارکت در برنامه‌های غیر قانونی به واسطه ارباب و ترس از آسیب دیدن، دشوار است. یک اداره گمرک فاسد شدیداً ناکارآمد است و تأثیر فساد در سراسر جامعه احساس خواهد شد (انتبازی، ۲۰۱۰: ۳۴).

خط مشی (رویه) کیفری فساد: یک خط مشی کیفری دقیق و اجرای دقیق آن به تقلیل میزان فساد می‌انجامد و در مقابل یک خط مشی کیفری آزاد و اجرای ناپایدار آن منجر به تقویت فساد در گمرک می‌شود.

۳-۱-۲) عوامل عمومی مؤثر بر فساد در گمرک - تقاضا برای فساد

عرضه ناکافی خدمات گمرکی: در چندین کشور ما بانوعی از فساد نهادینه شده روبرو هستیم تشخیص این که این نوع فساد به مهیا کردن خدمات کاملاً قانونی توسط اداره گمرک مربوط می‌شود که حتی اگر فساد صورت نگیرد آن خدمات انجام نمی‌شود مهم است. یک سؤال پیش می‌آید: دلایلی که باعث می‌شود ظرفیت‌ها یا منابع در مطابقت با تقاضا برای خدمات گمرکی قانونی ناکافی باشد چیست؟

عموماً دو جواب یا دو موقعیت متناظر محتمل است:

موقعیت اول: به شرایط واقعی یا احتمال واقعی پایین مهیا کردن دارایی‌های کافی از بودجه ملی برای عملیات کار در اداره گمرک است.

موقعیت دوم: در صورتی پیش می‌آید که از ظرفیت‌های موجود اداره گمرک عمده‌کم‌تر استفاده شود، بدون توجه به این که آیا این ظرفیت‌ها برای اطمینان از جریان سریع کالا در سراسر

مرزها کافی هستند یا خیر. یعنی برای عملکرد کارآمد کل رویه‌های گمرکی. این ایجاد عمدی یک «کمبود» به منظور ایجاد تقاضا برای فساد در گمرک است.

مکتب طرفدار حمایت: (در این مکتب دفاع و حمایت از تعرفه‌های گمرکی به منظور حمایت صنایع و اقتصاد داخلی به عنوان یک وسیله جهت توسعه اقتصادی به شمار می‌آید) خط مشی این مکتب، قوی‌ترین منبع تقاضا برای فساد مقامات گمرکی را ارائه می‌کند. خط مشی پروتکشنیسم سطح بالایی از حمایت گمرکی از محصولات بومی (عوارض گمرکی بالا بر محصولات وارداتی)، هم‌چنین وجود موانع بسیار بدون تعرفه برای واردات (شروط، مجوزها، کمیت‌های تعیین شده توسط دولت) را به کار می‌گیرد. هر چقدر که عوارض گمرکی بر یک محصول وارداتی بیش‌تر وضع شده باشد، تمایل واردکننده برای گریز از پرداخت عوارض و یا کاهش آن با اقدام به فساد در مقامات دولتی بیش‌تر می‌شود.

میزان بالای قوانین و رویه‌های پیچیده:

خط مشی تجارت خارجی پروتکشنیسم، به عنوان یک قاعده، به ازدیاد مقررات در فعالیت‌های تجارت خارجی می‌شود. به هر حال، میزان بالای مقررات، رویه‌های پیچیده و فرآیندهای تصمیم‌گیری غیر شفاف، حتی با سطح معینی از پروتکشنیسم باعث گسترش تقاضا برای فساد کارمندان گمرک می‌شود.

۲-۳) عوامل خاص مؤثر بر فساد در گمرک

نکاتی مطرح است که باید به آن‌ها توجه کنیم:

ابتدا در هر گذرگاه مرزی، مسافران یا افرادی که کالا به همراه دارند با تعداد زیادی از مستخدمین دولتی روبرو می‌شوند که کارمندان گمرک نیستند، اولین برخورد با مقاماتی از یک کشور با مقامات گمرکی نیست بلکه با پلیس مرزی است.

علاوه بر این برخورد استفاده‌کنندگان از خدمات گمرکی با اداره گمرک اغلب مستقیم نیست بلکه از طریق یک واسطه انجام می‌شود.

سرانجام بسیاری از استفاده‌کنندگان خدمات اداره گمرک به ویژه مسافران مجبورند متعلقات خود را در مرزها کنند (اگر آن‌ها از پرداختن عوارضی که فراتر از انتظارشان بوده اجتناب کنند) یا کالاهاشان به راحتی به دلیل نقض مقررات گمرکی ضبط شود.

۱-۲-۳) عوامل خاص عرضه فساد در گمرک

محموله کالاها و افرادی که همراه آن‌ها هستند، نمی‌توانند از مواجه شدن با کارمندان گمرک در هنگام ورود به کشور، اجتناب کنند.

گمرک به طور روزانه با تاجران در تماس است و مستقیماً در گرداب جرم سازمان یافته قرار دارد. مجرمان و تاجران فریب کار دلیلی برای استفاده از هر چیزی از رشوه گسترده تا ارباب و خوشونت برای ترویج مبادلات غیر قانونیشان پیدا می‌کنند.

اداره گمرک احتمالاً بیش از هر اداره دولتی، با شرایط کلاسیکی که فساد نهاده شده را ماندگار می‌کند روپرواست. فرصت‌ها آماده‌ی افزایش هستند زیرا کارمندان گمرک در وظایف خود ارتباط رو در رو با اعضای جامعه جهانی دارند و این افراد انگیزه بالایی برای تحت تأثیر قرار دادن تصمیمات اتخاذ شده توسط کارمندان گمرک دارند.

کارمندان گمرک حق متوقف کردن مسافران و محموله‌ها را در مرز دارند و در بعضی کشورها این حق در داخل کشور نیز گسترش پیدا می‌کند.

گمرک نسبت به فساد آسیب پذیر است. زیرا ماهیت واقعی کارش به اکثر کارمندان حتی در سطوح پایین، حق صلاح‌دید بالایی می‌دهد. آن‌ها در محیطی کار می‌کنند که در آن اختیار و مسئولیت منحصر بفرد برای تصمیمات مهم در مورد میزان عوارض و مالیات دارند. این به آن‌ها آزادی انتخاب پذیرش یا رد یک اظهار نامه صادرات و واردات یا ممنوعیت اختیاری بر محموله‌ای قابل قبول را دارند. در چنین موقعیت‌هایی، سرپرستی دقیق و پاسخگویی دشوار است. عنصر جغرافیایی یا منطقه‌ای در استخدام کارمندان پلیس در اداره گمرک قاعدتاً یک عامل مهم در عرضه فساد است.

حق العمل کاران گمرک از نظر جغرافیایی در پست‌های پراکنده و دور از هم کار، و با تعداد کمی کارمند کار می‌کنند. این شرایط نظارت فردی بر کارمندان گمرک را دشوار می‌سازد (انتبازی، ۳۴: ۲۰۱۰).

در موارد خاص، فساد خدمات در گمرک، عیناً انجام می‌شود، با ارجح دانستن کالاهایی از محموله توسط کارمندان گمرک.

۲-۳ عوامل خاص تقاضا برای فساد در گمرک

قدرت قابل ملاحظه‌ی تشخیص (صلاح‌دید، اختیار) کارمندان گمرک، عامل مهمی در ایجاد تقاضا برای فساد در گمرک است.

علاوه بر موضوع ارزشی گمرک، مسأله نیرنگ آمیزی وجود دارد در تصمیم این که هر کالای وارداتی به کدام طبقه‌بندی کالای گمرکی مربوط می‌شود. خلاصه این که با وجود میزان ابتکاری که ما در طراحی قوانین و آیین‌نامه‌ها داریم، همیشه باید مجالی برای قضاوت شخصی و آزادی در اجرا از سوی کارمندان و در اجرای قوانین وجود داشته باشد؛ یا اگر هر چیزی «بر طبق کتاب» انجام شود، رخوتی عمومی ایجاد خواهد شد و تمام تشکیلات اداری از کار می‌ایستند (یو. مینت، ۳۸: ۲۰۰۰).

۴) سه راه به دست آوردن اطلاعات در مورد فساد در گمرک:

۱. سؤال از شرکت‌ها: سؤال از شرکت‌ها در مورد تعداد دفعات و ارزش رشوه‌هایی که آن‌ها به بازرسی گمرک می‌پردازند، متداول‌ترین روش اندازه‌گیری فساد است.
۲. انجام ممیزی‌های داخلی: ممیزی‌های میزان اطاعت از قوانین، ممیزی‌های عملکرد و البته ممیزی‌های کلاه برداری، استاندارد طلایی برای اندازه‌گیری میزان فساد در عملیات متنوع گمرک‌ها می‌گذارد. متأسفانه، اطلاعات نمی‌توانند در سراسر عملیات یا بین نمایندگی‌های مختلف گمرک مقایسه شوند (و گزارش‌های ممیزی تقریباً هرگز در نظر عموم منتشر نمی‌شوند).
۳. انجام آزمون‌های یکپارچگی (تطمیع مقامات گمرکی): قابل‌اعتمادترین و مؤثرترین روش اندازه‌گیری فساد شامل نمونه تصادفی بازرسان گمرک و پیشنهاد رشوه به آن‌ها است. به علت مشکلات قانونی جدی، این نتایج باید فقط برای جمع‌آوری اطلاعات استفاده شود و نه به عنوان قسمتی از پیگرد قانونی (مایکل و مور، ۲۰۰۹).

۵) راهکارهای مبارزه با فساد در گمرکات

با توجه به روند آزادسازی فزاینده و قابل ملاحظه تجاری که حاصل فعالیت‌های موفقیت آمیز «گات»^۱ و «سازمان تجارت جهانی»^۲ بوده است، دولت‌ها توجه خود را به نقش و مساعدتی که گمرکات آن‌ها باید در جهت توسعه اقتصادی از طریق گسترش تجارت و سرمایه‌گذاری داخلی، کسب درآمد، اجرای سیاست‌های تجاری و حمایتی و حفاظت از امنیت جامعه بنمایند، معطوف نموده‌اند.

باید توجه داشت که گمرک یک ابزار اساسی برای مدیریت کارای اقتصاد بوده و هم‌زمان نقش حیاتی در مبارزه با قاچاق و تسهیل جریان قانونمند تجارت ایفا می‌نماید. باید اذعان داشت که فساد می‌تواند توان گمرک را در انجام مأموریتش تضعیف نماید. گمرک فاسد نه تنها قادر به وصول حقوق حقه دولت نبوده و در مبارزه با قاچاق کارا نخواهد بود، بلکه رشد تجارت قانونمند بین‌المللی را محدود کرده و مانع توسعه اقتصادی می‌شود.

از این رو، سازمان جهانی گمرک توجه بین‌المللی را به ضرورت یک برنامه اساسی و نظام مند اصلاح و نوسازی گمرکات جلب نموده است. همچنین سازمان مذکور هشدار داده است که تخلفات گمرکی مانع عمده‌ای در پیشرفت کشورها است و تعدادی از عوامل کلیدی و علاج بخش را در این بیانیه آروشای ۱۹۹۳ تبیین و اعلام نموده است.

1. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT)

2. World Trade Organization (WTO)

۱-۵) به حداقل رساندن قوانین و مقررات اداری

قوانین گمرکی باید شفاف و دقیق باشد، تعرفه‌ها در صورت امکان تعدیل شوند، تعدد عوارض و نرخ‌ها محدود گردد، قوانین اداری و تجارت کاهش به حداقل ممکن برسد. همچنین تعداد معافیت‌ها و استثنائات به حداقل ممکن کاهش یابد. قوانین و مقررات گمرکی، رویه‌ها و خطوط راهنمای اداری باید در بالاترین حد ممکن هماهنگ و ساده شوند به طوری که تعیین حقوق گمرکی و ترخیص، بدون هر نوع کار زائد و غیر ضروری و به طور منطقی صورت گیرد.

۲-۵) شفافیت

اطلاعات قدیمی، سردرگم و دور از دسترس در مورد مبنای دقیق و قانونی الزامات گمرکی، عامل عمده‌ای در بروز شیوه‌های نادرست است. تجربه نشان می‌دهد که متون مقررات گمرکی باید آزادانه در دسترس تمام افراد مرتبط قرار گیرد. اما در برخی کشورها این مقررات تنها در اختیار عاملین، حق العمل کاران و تعداد بخصوصی از تجار قرار دارد. به علاوه، این مقررات باید به طور سریع در پاسخ به تغییرات ضروری، اصلاح و به روز شوند تا از عهده مقتضیات جدید برآیند.

۳-۵) ماشینی کردن خدمات (رایانه‌ای کردن امور)

تبادل کامپیوتر با کامپیوتر اطلاعات تجاری و اداری با استفاده از استانداردهای توافق شده به گونه‌ای که مدیریت داده‌ها دارای ساختار و سازماندهی شده باشند.

۴-۵) تفکیک راهبردی وظایف، گردش شغلی و تغییر مکان شغلی

برای کاهش فرصت‌های سوء استفاده از پست یا موقعیت شغلی توسط افراد، مدیران گمرکی باید اقدامات و شیوه‌هایی چون تفکیک راهبردی وظایف، گماردن افراد در مشاغل به صورت چرخشی و اعمال بازرسی‌های تصادفی در مورد مستخدمین گمرکی و در شرایط خاص، تغییر مکان شغلی کارکنان را به طور منظم به کار گیرند.

۵-۵) مسئولیت و پاسخگویی مدیریت

مدیران باید شناسایی نقاط ضعف در شیوه‌های کاری و نیز نقاط در دستکاری کارکنان شان را از جمله مسئولیت‌های بسیار مهم خود تلقی و در جهت اصلاح آن‌ها اقدام لازم را اعمال نمایند. مسئولان گمرکی، سرپرستان و مدیران همگی باید میزان مناسبی از مسئولیت و پاسخگویی برای کشف و پیشگیری از فساد اداری را بر عهده بگیرند.

۶-۵) بازبینی (ممیزی و بررسی اسناد و حساب‌ها)

حسابرسی کارا، ابزار سودمند و مفیدی است جهت اطمینان از این که رویه‌های گمرکی مناسب بوده و به نحو صحیح اجرا می‌گردند. پیشگیری و کنترل فساد در درون گمرک را می‌توان از طریق بکارگیری یک رشته از مکانیزم‌های مناسب کنترلی (همچون برنامه‌های بررسی داخلی، نمونه گیری تصادفی و انتخاب و بررسی مواردی بدون اطلاع قبلی و به طور ناگهانی)

بهبود و تسهیل بخشد. به علاوه برای اطمینان از این که شیوه‌های کنترلی در اجرا کارایی دارند، بررسی‌ها و حسابرسی‌های داخلی و بیرونی ضروری و لازم هستند.

۷-۵) روحیه و فرهنگ سازمانی

مدیریت باید وفاداری، رضایت و خرسندی ناشی از انجام وظایف، «وحدت کلمه و همدلی گروهی» و میل به همکاری در فعالیت‌هایی که منجر به کاهش فساد می‌شود را در بین کارکنان به تدریج شکل دهد.

۸-۵) کارمندیابی و گزینش

فرآیندهای اداری کارمندیابی، استخدام و ارتقاء مستخدمین باید عینی، عادلانه و مصون از رابطه‌گری، مداخله‌ها و عاری از تعصب و بر پایه شایستگی باشد. این فرآیندها باید در برگزیده شیوه و ابزاری جهت شناسایی افرادی که در سطح بالایی به اصول اخلاقی پایبند هستند، باشد.

۹-۵) نظامنامه رفتار و اخلاق کارکنان

مستخدمین گمرک باید دارای نظامنامه رفتاری باشند که در آن کلیه مفاهیم رفتاری به طور کامل توضیح داده شده باشند. یک عامل مهم و کلیدی در هم برنامه درستکاری تدوین، انتشار و پذیرش یک نظامنامه جامع رفتاری است که در قالب واژه‌های غیر مبهم (روشن) و عملی و کاربردی، رفتار مورد انتظار از تمام کارکنان را به شیوه‌ای سازماندهی شده به اطلاع همگان برساند.

۱۰-۵) رشد شغلی و حرفه‌ای

مستخدمین گمرک باید در تمام طول مسیر شغلی خود از آموزش‌های شغلی و حرفه‌ای مناسب (که شامل درستکاری و اصول اخلاقی نیز می‌باشد) بهره‌مند گردند. آموزش و فراگیری (چه رسمی و چه غیر رسمی) به دو طریق نقش مهمی را در مبارزه با فساد ایفا می‌کند.

۱۱-۵) پرداخت کافی

بدیهی است که حقوق‌های دولتی نمی‌تواند در سطحی باشد که هر نوع رفتار منتهی به فساد را از بین ببرد. با این حال، سطوح پرداختی باید به اندازه‌ای سخاوتمندانه باشد که اطمینان یابیم مستخدمین گمرک، و سوسه به قبول پست‌های دولتی کم حقوق با این فرض که می‌تواند حقوق شان را از طریق اخذ کمیسیون، رشوه، حق حساب و نظایر آن جبران کنند، نمی‌شوند.

۱۲-۵) ارتباط با حق العمل کاران / صنایع

عمده فرصت‌ها برای درخواست رشوه هنگام تماس بین مستخدمین گمرکی و ارباب رجوع به وجود می‌آید. هر چه تعداد اوراق و اسناد و رویه‌های اداری بیش‌تر و پیچیده‌تر باشد، نیاز بیش‌تری به تماس مستقیم با اظهارکننده (ارباب رجوع) و فرصت و امکان بهتری برای رشوه‌خواری وجود خواهد داشت (فرج پور، ۱۳۸۳).

نتیجه گیری

بدون شک برای کاهش فساد، باید ابتدا عوامل موجد آن را شناخت و سپس آن عوامل را از بین برد تا بستر و پیش زمینه‌ای برای بروز فساد باقی نماند. با مطالعه ادبیات مربوط به فساد به علل بالقوه‌ای دست یافته‌ایم که کاهش یا از بین بردن هر یک از این علل، می‌تواند در کاهش فساد اداری در گمرکات نقش مؤثری داشته باشد.

این علل عبارتند از: ارایه ناکافی خدمات گمرکی، عدم شفافیت رویه‌های گمرکی، حق صلاح‌دید و قدرت بالای تصمیم‌گیری کارمند گمرک، انحصار اجرایی گمرک، ضعف پاسخگویی، ماهیت کار گمرک، ارزش‌گذاری کم‌تر از میزان واقعی، ریسک‌های مالی بالا و فرصت‌های رانت خواری، فقدان سیستم کنترل و نظارت کارآمد، پراکنده بودن جغرافیایی گمرکات، تماس مستقیم و مداوم بین کارمندان دولت و حق‌العمل‌کاران، مقررات تجاری مبهم، تعرفه‌های گمرکی بالا، معافیت‌های گمرکی به ویژه برای سیاست‌مداران، حقوق پایین کارمندان گمرک، حمایت از تولیدات داخلی و بنابراین افزایش تعرفه‌ها، ضعف رویه کیفری فساد.

منابع و مآخذ:

- الهی، شعبان؛ حسن زاده، علیرضا (۱۳۸۶). بررسی نقش گمرک الکترونیکی در تسهیل صادرات. فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ۴۳، ۱۲۰-۹۳.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، عوامل موثر و روش‌های مبارزه. تهران: انتشارات وثقی
- خداداد حسینی، سید حمید؛ فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۰). بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن. --- مدرس، ۱.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۵). کنترل فساد اداری: اصلاح مدیریت دولتی یا تدوین راهبرد ملی پیشگیری از فساد، مدیریت و توسعه، ۲۸.
- ریبعی، علی (۱۳۸۷). زنده باد فساد، جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم. تهران: مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۸). سرطان اجتماعی فساد. تهران: شرکت سهامی انتشار.
- زینالی، فرزانه (۱۳۸۴). عوامل سازمانی مؤثر بر کجروی‌های اداری. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.
- صادقی، حمید و دیگران (۱۳۸۷). بررسی اثرات تمرکز زدایی مالی بر کنترل فساد.
- عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). فساد اداری. تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- فرح پور، مجید (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض، موانع توسعه در ایران. تهران: مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- سایت گمرک جمهوری اسلامی ایران (www.irica.gov.ir).

Ampratwum, Edward Fokuoh (2008). The fight against corruption and its implications for development in developing and transition economies. *Journal of money laundering control*, Vol. 11, No. 1

Begovia, Boris & Mijatoia, Bo.Ko (2002). *Corruption at the customs*, published by the center for liberal – democratic studies Serbia.

Campos, J.Edgardo & Pradhan, Sanjay (2007). *The many faces of corruption: tracking vulnerabilities at the sector level*. Washington: the international bank for reconstruction and development, the world bank

Jones, Peter (1993). *Combating fraud and corruption in the public sector*. London: published by Chapman & Hall

Mellisa Ntabazi, Sarah (2010). *Combating corruption in customs through trade facilitation: case of East African community*. LLM degree in International Trade and Investment Law, university of Pretoria, South Africa

Michael, Bryane & Moore, Nigal (2009). What do we know about corruption (and anti-corruption) in customs? *world customs journal*, VOL. 4, No. 1

Mosse, Marcelo (2007). *Corruption and reform in the customs in Mozambique*. Maputo: CIP, London: Tiri.

Shabbir Ghulam & Anvar Mumtaz (2007). Determinants of corruption in developing countries. Germany: Hamburg institute of international economics (HWWI), pp. 2-11.

Stapenhurst, Frederick & Langseth, Peter (1997). The role of the public administration in fighting corruption. *international journal of public sector management*, VOL. 10, NO. 5, PP. 311-330

Tarir, Sumair (2010). *Corruption in customs department; an analysis of Klitgaard framework*, Tor Vergata University, Rome, Italy.

Tavits, Margit (2005). *Cause of corruption: testing competing hypotheses*. University of Oxford.

U Myint (2000). *Corruption: causes, consequences and cures*. *Asia-pacific Development Journal*, Vol. 7, No. 2.

بررسی نگرش به فساد اداری و ارتباط آن با سرمایه اجتماعی پاییز ۱۳۹۰ (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان)

هادی حسن دوست فرخانی^۱

دکتر لیلی یزدان‌پناه^۲

چکیده

اشکال مختلف نظام‌های اجتماعی و مدنی، متناسب با مسیر رشد و پیشرفت خویش با گونه‌های متفاوت کج روی و انحرافات اجتماعی نیز روبرو می‌گردند. گسترش سازمان‌های اداری و بروکراتیک و فزونی بخش خدمات در جوامع نوین امروزی سبب گردیده تا انحراف و فساد در عرصه اداری و سازمانی در قالب جرایم یقه سفید در کنار جرایم یقه آبی و یقه چرکی شروع به شکل‌گیری و گسترش نماید. فساد اداری که در تعریفی عام می‌توان آن را تلاش برای کسب منفعت شخصی به شکل نامشروع از موقعیت اداری کسب شده تعریف کرد، با توجه به پیامدها و بازخوردهای ناگوار اقتصادی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی که به همراه دارد سبب شده تا لزوم پرداختن بنیادی و ریشه‌ای به این مسئله اجتماعی از دیدگاه‌های مختلف علمی، به ویژه جامعه‌شناختی روز به روز بیش تر احساس گردد. از این رو در این پژوهش سعی بر آن است تا اولاً نگرش دانشجویان به عنوان تنها قشری که بالقوه دارای پتانسیل کسب موقعیت‌های مختلف اداری و سازمانی در آینده نزدیک را دارند به پدیده فساد اداری بررسی کنیم و در گام بعدی ارتباط آن را با سرمایه اجتماعی جامعه به عنوان مفهومی استراتژیک و مهم تبیین نمایم. روش تحقیق در این پژوهش از نوع پیمایشی بوده و تکنیک جمع‌آوری داده‌ها به طریق پرسشنامه ای می‌باشد. برای تحلیل داده‌ها نیز از آنالیز واریانس و رگرسیون چند متغیره متناسب با فرضیات تحقیق استفاده گردیده است. نتایج این تحقیق که از یک نمونه ۴۰۶ نفری، به صورت نمونه‌گیری طبقه‌ای سیستماتیک و از طریق فرمول کوکران در جامعه آماری ۱۵۲۱۵ نفری دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان در سال تحصیلی ۹۰-۹۱ صورت پذیرفته است، نشان می‌دهد که رابطه معناداری بین نگرش به فساد اداری و سرمایه اجتماعی وجود دارد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، سرمایه اجتماعی، انحرافات اجتماعی

۱. کارشناس ارشد جامعه‌شناسی دانشگاه شهید باهنر کرمان hadi_hasandoust@yahoo.com

۲. استادیار گروه علوم اجتماعی دانشگاه شهید باهنر کرمان lyazdanpanah@uk.ac.ir

مقدمه

دگرگونی‌های سیاسی، وجود نهادهای دموکراتیک و آزادی مطبوعات در دو قرن اخیر، در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان، دولت‌ها را مجبور کرده است نسبت به اقدامات و عملکردهای خود به مردم جوابگو باشند. در نتیجه این تحولات، تخلفات اداری به عنوان شکل نوینی از انحرافات اجتماعی در قالب جرایم یقه سفید^۱ از حساسیت بسیار بالایی برخوردار شده و دولت‌ها به خاطر حفظ مشروعیت سیاسی خویش ناچار هستند به این مسئله اجتماعی و راه کارهای اساسی جهت برون رفت از آن توجه بیشتری داشته باشند. لذا می‌تواند تا این دسته از انحرافات نوین مدنی بیشتر از دیدگاه‌های مختلف و بنیادی مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. بنابراین در این مقاله سعی بر آن است تا مسئله فساد اداری به عنوان یکی از مصادیق نوین انحرافات اجتماعی از منظر نگرشی و در ارتباط با سرمایه اجتماعی به عنوان مفهومی استراتژیک، در جامعه هدف دانشجویان به عنوان تنها نیرویی که قابلیت کسب مشاغل اداری و سازمانی را دارند با رویکرد بازدارندگی از جرم قبل از ارتکاب آن مورد تحقیق و تبیین قرار دهیم. آنچه در این پژوهش در قالب متغیر وابسته دنبال خواهد شد «نگرش به فساد اداری» که ابتدا مفهوم «نگرش» با توجه به تعاریف نظری روانشناسان اجتماعی در سه بعد شناختی اطلاعاتی، عاطفی احساسی و تمایل به رفتار تعریف عملیاتی گشته و به دنبال آن مفهوم «فساد اداری» با توجه به تعریف نظری در شش بعد (اختلاس، رشوه، پارتی بازی، سوء استفاده از شغل اداری و تقلب اداری) عملیاتی گردید. در نهایت برای «سنجش نگرش به فساد اداری دانشجویان» هر یک از شش شاخصه فساد اداری به صورت جداگانه در سه بعد اطلاعاتی، احساسی و تمایل به رفتار مورد سنجش قرار گرفت. جهت رسیدن به بعد شناختی، از طریق سؤالات باز و اکتشافی ابتدا اطلاعات دقیق و علمی دانشجویان از هر یک از شش شاخص فساد اداری پرسیده و اطلاعات جمع‌آوری شد و بعد از مقایسه پاسخ‌ها با پاسخ معیار در قالب طیف لیکرت به سه سطح اطلاعات بالا، اطلاعات متوسط و اطلاعات کم تبدیل گردید و برای سنجش بعد عاطفی و تمایل به عمل فساد اداری نیز ۱۲ سوال در قالب طیف لیکرت از دانشجویان پرسیده شد و نهایتاً متغیر نگرش به فساد اداری از ترکیب ۱۸ سوال اساسی به وجود آمد که در قسمت روش شناسی بیشتر بدان پرداخته شده است. در ادامه نیز سرمایه اجتماعی به عنوان متغیر مستقل با توجه به تعاریف‌های نظری جامعه‌شناسان در سه بعد اعتماد اجتماعی، مشارکت اجتماعی و شبکه اجتماعی تعریف عملیاتی گردید و در پایان اطلاعات توصیفی و تبیینی پژوهش استخراج گردید.

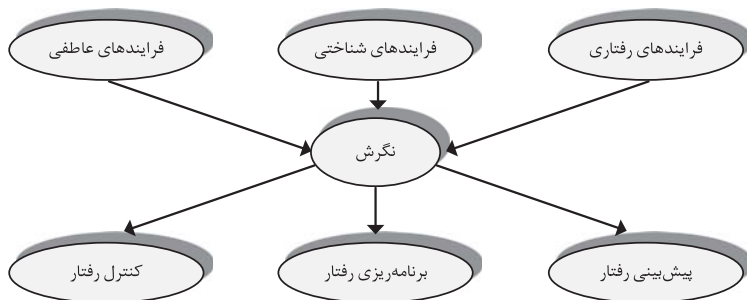
طرح مسئله و تعریف موضوع

فساد اداری که یکی از شکل‌های انحراف اجتماعی است و از لحاظ تقسیم بندی انحرافات ذیل انحرافات سازمانی یقه سفیدان قرار می‌گیرد (Sutherland, 1949:9). در مجموع به رفتاری اطلاق می‌گردد که در آن فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر؛ خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند (Scott, 1972:21). فساد اداری تنها محدود به یک کشور و نظام خاص اجتماعی نیست و در تمام نظام‌ها و تمام دوره‌های زمانی قابل رویت بوده است (Alemann:2008). فساد اداری از طریق هدایت نادرست استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دست یابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می‌کند (عباس زادگان، ۱۳۸۸:۱۳). که در نهایت منجر به اختلال در روند توسعه می‌شود (ریعی، ۱۳۸۱:۱). همچنین دارای پیامدهای منفی دیگری چون عدم ثبات اقتصادی، بی انضباطی و رکود، توزیع نامناسب امکانات و تسهیلات و عدم وجود عدالت اقتصادی و اجتماعی و آثار وضعی فراوانی چون تورم لجام گسیخته، کاهش درآمدها و قدرت خرید مردم و اختصاصی سازی به جای خصوصی سازی و رانت خواری و... را به دنبال دارد (پورکیانی، امیری، خادمی، ۱۳۹۰:۱۲۵). مسئله فساد اداری به دلیل اهمیت و نقش مهمی که در سلامت سازمانی، اجتماعی و بهره‌وری مطلوب از نیروی انسانی دارد، از جمله مهم‌ترین موانع در زمینه نبل به سعادت اقتصادی است. (Bardhan, P, 1997: Rose-Ackerman, 1999: Rahman, Kisunko & (Kapoor, 2000; Moreno, 2002

بنابراین مقابله با فساد در عرصه اداری به دلیل پیامدهای ناگوار و جبران ناپذیری که به همراه دارد ضرورتی جدی و انکار ناپذیر است. متأسفانه بر اساس گزارش‌های بین‌المللی در این زمینه (گزارش‌های سالانه‌ی سازمان بین‌المللی شفافیت از شاخص ادراک فساد، CPI) وضعیت جامعه ایران چندان مطلوب نبوده و ضرورت برنامه ریزی برای مقابله با این مسئله هر روز بیش تر احساس می‌گردد. نکته اساسی دیگری که در این ارتباط قابل تأمل است آگاهی به این امر است که بیش تر بررسی‌های صورت گرفته حول موضوع فساد اداری، در جامعه آماری سازمان‌ها و بر روی کارمندان سازمان‌ها بوده است، لذا به دلیل حساسیت بالای مسئله برای کارمندان، این قشر از جامعه هدف در ارایه نیات اصلی خود و دلایل آن نیز محتاطانه عمل می‌کنند و از ارایه پاسخ‌هایی که مسئولیت آن‌ها را به خطر بیندازد خودداری کرده و اطلاعات نه چندان صحیح تحویل محقق می‌دهند. از سوی دیگر نیز بیش تر بررسی‌های صورت گرفته حول موضوع، تاکنون به نقد و بررسی "کنش" فساد آمیز در حوزه اداری پرداخته‌اند و تحقیق نظام مند و دقیقی تاکنون با

محوریت "نگرش" به رفتار فساد آمیز در بخش سازمانی و اداری به عنوان قدم اول برای انجام رفتار منحرفانه صورت نپذیرفته است. مفهوم نگرش در تعریف نظری؛ به طور ضمنی دلالت بر نوعی آمادگی روانی عصبی برای فعالیت ذهنی و جسمی دارد (منشی طوسی، ۱۳۷۱: ۱۱۸). نگرش در روان شناسی اجتماعی متشکل از سه شاخص شناختی، احساسی و شاخص تمایل به عمل است. مؤلفه «عاطفی» اشاره به هیجانات و عاطفه فرد نسبت به موضوعات عینی و ذهنی و بخصوص ارزیابی های مثبت و منفی وی از آنها دارد. مؤلفه «شناختی» شامل افکاری است که فرد در مورد آن موضوع نگرش خاص دارد شامل: دانش و اطلاعات و حقایق و نهایتاً مؤلفه «تمایل به رفتار» چگونگی تمایل به عمل فرد در راستای موضوعات عینی و ذهنی را شامل می گردد (Taylor, Pephau & Sears, 2003). برای مثال: طرفداران حفظ محیط زیست معتقدند که آلودگی هوا باعث از بین رفتن لایه ازن می شود که خطر ابتلا به سرطان را افزایش می دهد (شناختی)، آن ها ممکن است به خاطر انقراض گیاه ناراحت و غمگین شوند (عاطفی) و بر این اساس آن ها از وسایل نقلیه عمومی به جای خودروی شخصی استفاده و در فرایند باز یافت شرکت خواهند نمود (رفتاری). (بهنر و وانک ۲؛ ۱۳۸۴). بنابراین به طور خلاصه مدل زیر گویای چگونگی شکل گیری مفهوم نگرش و تأثیر آن بر رفتار است.

نمودار ۱: مدل تحلیل چگونگی شکل گیری نگرش و تأثیر آن بر رفتار



از این روی در این مقاله سعی بر آن است تا از یک سو نگرش به فساد اداری به عنوان مقدمه ارتکاب به عمل فساد آمیز به عنوان متغیر وابسته در جامعه هدف دانشجویان به عنوان تنها

1. Attitude

2. Bohner, G, & Wanke, M

قشری که بالقوه گردانندگان سمت‌ها و پست‌های سازمانی و اداری هستند و همچنین به علت عدم فعالیت بالفعل آن‌ها در سازمان‌ها و ادارات دولتی و فارغ از مسئولیت و متعهد بودن در قبال ابراز دیدگاه‌های حقیقی خویش، مورد بررسی قرار می‌گیرد تا مشاهده شود نگرش دانشجویان به فساد اداری در سه بعد «شناختی» (اطلاعات دانشجویان از شاخص‌های فساد اداری)، «عاطفی» (احساس آن‌ها از انجام شاخص‌های فساد اداری توسط کارمندان دولت) و «تمایل به رفتار» (تمایل دانشجویان برای انجام شاخص‌های فساد اداری در صورت صاحب شغل اداری شدن) در چه وضعیتی است و در گام بعدی ارتباط و همبستگی این موضوع را با مفهوم سرمایه اجتماعی به عنوان ضامن نظام اجتماعی سالم تبیین می‌نماییم.

اهداف تحقیق

اهداف کلی:

بررسی ارتباط بین نگرش به فساد اداری و سرمایه اجتماعی

اهداف جزئی:

بررسی نگرش دانشجویان دانشگاه کرمان به فساد اداری

بررسی میزان سرمایه اجتماعی بین دانشجویان دانشگاه کرمان

بررسی ارتباط بین نگرش دانشجویان به فساد اداری و سایر متغیرهای زمینه‌ای

مبانی نظری پژوهش

جرایم یقه سفید به عنوان شکل نوین انحرافات اجتماعی

اصطلاح «جرم یقه سفید» اساساً یک اصطلاح جرم‌شناسی است که نخستین بار توسط ادوین ساترلند^۱ در ۱۹۳۹ به کار رفت. وی این اصطلاح را به عنوان «جرم ارتكابی توسط شخصی قابل احترام و دارای موقعیت اجتماعی بالا با استفاده از وضعیت شغلی خود» تعریف کرد (Sutherland, 1983: 7). وزارت دادگستری ایالات متحده تعریف ذیل را برای «جرم یقه سفیدی» پیشنهاد کرده است:

«جرم غیر خشنی که با اهداف مالی و به صورت فریبکارانه توسط اشخاصی با موقعیت شغلی کلیدی، حرفه‌ای یا نیمه حرفه‌ای ارتکاب می‌یابد که این افراد از مهارت‌ها و فرصت‌های شغلی خود استفاده می‌کنند. (Green, 2004: 12). در بررسی ویژگی‌های جرایم یقه سفیدی وجه تمایز اصلی، ویژگی «مرتکبان» این جرایم است نه خود «جرایم»؛ یعنی موقعیت بالای اجتماعی و اقتصادی آن‌ها را از سایر مجرمین متمایز می‌کند (Ibid, 8). بز هکاران یقه سفید که در برابر بز هکاران یقه

1. Edvin Sutherland

آبی و یقه چرکین اقرار گرفته‌اند، از نظر سیاسی، اقتصادی یا اجتماعی، صاحب نفوذ و اقتدار زیاد هستند و به اعتبار وضع آراسته ظاهری که اغلب به شکل کت و شلوار تیره، پیراهن سفید و کراوات متناسب است، از گروه اخیر قابل تشخیص هستند. جرایم یقه سفید برخلاف جرایم خیابانی و سنتی، بدون استفاده از خشونت یا نیروی عضلانی صورت می‌پذیرند (موسوی مجاب، ۱۳۸۳: ۸-۶۷). مجرمین یقه سفید به خاطر نیازهای روزمره مرتکب جرم نمی‌شوند؛ بلکه به جهت زیاده‌خواهی و افزون طلبی مرتکب جرم می‌شوند. به خاطر ظاهر موجه و فریبنده مجرمین یقه سفید، در قبال مجازات آنان نیز با تضاد مواجه می‌شویم. زیرا در مجازات مجرمین یقه سفید با جرایم شدید و وخیم از حیث آثار اقتصادی و اجتماعی با مجرمین خوب و موجه نمارو به رو هستیم (Freiberg, 2000: 7). یکی از مهم‌ترین نتایج جرایم یقه سفید به عنوان شکلی از انحرافات جدید اجتماعی، شکل‌گیری و افزایش فساد در زمینه اداری و سازمانی است که به عنوان تحدیدی جدی علیه نظم و سلامت اداری و سازمانی و در سطح گسترده اجتماعی قلمداد می‌شود.

فساد اداری^۲

ریشه فساد در زبان‌های خارجی، از فعل لاتین "Rumpere" به معنای شکستن است. بنابراین، در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود. (کیانی منش؛ ۱۳۸۶: ۲۷). که منظور از شکسته شدن در اینجا شکسته شدن قانون، عرف، اخلاق و در اغلب موارد مقررات دولتی است (حیسی، ۱۳۷۵: ۳۰). غالباً در نتیجه فساد چیزی نقض می‌شود، این چیز ممکن است یک اصل، رویه یا شیوه اخلاقی یا قانونی، یا مقررات اداری باشد. اگر چه تعاریف متعددی از فساد ارائه شده است، اما وجه مشترک تمام این تعاریف آن است که در محیط فاسد حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته می‌شود یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری یا دیگران واگذار می‌گردد (فرج پور، ۱۳۸۳: ۹). از دیدگاه ساموئل هانتینگتون فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خود ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند (هانتینگتون، ۱۳۷۰: ۹۰-۹۱). به عبارت دیگر فساد در حوزه اداری و سازمانی را در مجموع هر نوع استفاده نادرست از منابع عمومی برای کسب منافع شخصی دانسته‌اند. (Mbaku, 2008: 427) فساد اداری بر خلاف این که در اکثر جوامع وجود دارد از سویی نیز می‌توان آن را محصول و نتیجه شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی دانست (Lambsdorff, 2006; Yadav, 2005).

1. Blue-collar Criminals
2. Corruption

انواع فساد اداری

محققان در یک تقسیم بندی از فساد اداری ابعاد زیر را برای آن بر شمرده اند:

فساد اداری خرد: فساد اداری در سطح خرد به عنوان فساد بوروکراتیک شامل مقادیر نسبتاً کوچک اخذ پول و وجه نقد، هدیه یا رفتارهای سودجویانه از سوی سطوح پایین سلسله مراتب اداری است (Atuobi, 2008; Shah, 2007).

انباشت و تراکم فساد اداری در سطح خرد می تواند نتایج فاجعه آمیزی برای افراد کم درآمد داشته باشد (Lawal & Tobi, 2006: 30).

فساد اداری بزرگ: اغلب شامل فساد در سطح سازمانها، مؤسسات و نهادهای دولتی و نخبگان سیاسی و اداری می باشد. فساد اداری بزرگ همچنین در شکل همکاری سیاستمداران با نفوذ و بروکرات های ارشد جهت گسترش منافع برای حزب سیاسی شان نیز تجلی پیدا می کند. شکل دیگری از مصادیق فساد اداری بزرگ را می توان در فعالیت های رهبران شرکت های چند ملیتی بزرگ از طریق تحمیل هزینه های کلان بر منابع عمومی ملت ها مشاهده کرد. (Shabbir & Anwar, 2008: 75). این نوع از فساد اداری که معمولاً نیز ناشناخته باقی می ماند در واقع جنایت علیه بشریت است (Shah, 2007: 44).

غارث: غارت به دست آوردن غیر قانونی پول یا کالا است (Ginty, 2004: 56). در اغلب موارد غارت شامل معاملات ساختگی است که طی آن مقادیر زیادی از پول توسط مقامات ارشد اداری غارت می گردد. اگر این معاملات به نتیجه برسد آن ها قادرند که یک کشور را به سمت شوک های کلان اقتصادی مثل؛ کاهش ارزش، تورم های سنگین و مضمحل شدن بانک ها هدایت کنند (Baliamoune-Lutz & Ndikumana, 2007). غارت تأثیرات مخربی برای هر نظام اجتماعی به همراه دارد که مهم ترین اثر منفی آن از بین رفتن سرمایه های ملی هر کشور است (Wrong, ۲۰۰۹: ۳۴). غارت موجب افزایش بدهی های دولتی، کاهش سرمایه گذاری و رشد اقتصادی و نهایتاً به تقلیل رفتن توانایی های دولت در باز پرداخت بدهی های خارجی می گردد. (Afro Ba-rometer Networks, 2008: 12).

دکتر شکر الهی نیز در تقسیم بندی مشابه، فساد اداری را به سه بخش:

الف. فساد خرد: به اخذ رشوه های اندک از جانب کارکنان دولت برای رفع مشکلات می داند و همچنین زمانی که در موارد استثنایی از جانب کارمندی درخواست رشوه می شود اما این کار به شکل سازمان یافته انجام نپذیرفته و "فساد فردی" صورت گرفته است.

1. Corruption chopped
2. Grand corruption
3. Plunder

ب. فساد سازمان یافته: زمانی که بقای نظام‌ها به وجود فساد بستگی پیدا می‌کند و در این حالت سازمان‌ها، مقررات و هنجارهای رفتاری با فساد تطبیق پیدا می‌کند.

ج. فساد بزرگ: هنگامی که مسئولان سطح بالای دولتی و سیاستمداران در قراردادها و طرح‌های بزرگ که جنبه ملی دارند اعمال نظر می‌کنند و سودهای کلان به دست می‌آورند (شکرالهی، ۱۳۷۹: ۷۲-۷۳). از دید خانم آمولدسن^۲ فساد دارای انواع متعددی چون رشوه^۳ اختلاس، کلک‌های اقتصادی یا فریب، باج‌گیری، امتیاز دهی به دوستان و اقوام است. (رفیع پور، ۱۳۸۶: ۲۱-۲۲). هیدن هایمر^۴ (۱۹۸۹) محقق علوم سیاسی به سه گونه تقسیم می‌نماید:

فساد اداری سیاه: فساد اداری سیاه از لحاظ اخلاقی توهین آمیز، غیر قانونی و نامشروع است (Meredith, 2006: 85).

کاری است که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه گردد. برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵).

فساد اداری خاکستری: مبهم است، و قانونی بودن آن بستگی به معیارهای اخلاقی حاکم بر جامعه دارد (Meredith, 2006: 97). کاری که از نظر اکثر نخبگان منفور است، اما توده‌های مردم در مورد آن بی تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کارمندان در اجرای قوانینی که در بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیستند و فردی به غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آن معتقد نیستند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۵).

فساد اداری سفید: قابل تحمل است؛ و نه ممکن است و نه به نظر می‌رسد که غیر قانونی باشد (Meredith, 2006: 99) کاری که در ظاهر مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه و نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آنقدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثال گویای فساد سیاسی، چشم پوشی از موارد نقض مقرراتی است که در اثر تغییرات فرهنگی و اجتماعی ضرورت خود را از دست داده‌اند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۶). حبیبی به دو نوع فساد اداری در درون دولت و فساد اداری در روابط دولت با شهروندان نیز اشاره می‌نماید. انواع فساد اداری در درون دولت از نظر گاه ایشان شامل موارد زیر است:

• استفاده شخصی از وسایل و اموال دولتی.

1. Corruption and organized
2. Amnuldson
3. Bribery
4. Hidden Heimer
5. Black corruption
6. Corruption gray
7. White corruption

- کم کاری، گزارش مأموریت کذب، صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به غیر از وظیفه‌ی اصلی.
- دزدی مواد اولیه و مواد مصرفی متعلق به دولت توسط کارمندان و کارکنان.
- استفاده از امکانات اداری برای پیشبرد اهداف سیاسی توسط کارمندان عالی رتبه و سیاستمداران.
- فساد قانونی برای انتفاع سیاستمداران و کارمندان دولت.
- فساد در توزیع حقوق، مزایا و فرصت‌های شغلی بین کارمندان.
- فساد در ارایه کالا و خدمات دولتی.
- فساد در فروش اموال و املاک دولتی به شهروندان.
- فساد در خریدهای دولتی از بخش خصوصی.
- فساد در قراردادهای پیمانکاری بخش خصوصی با دولت.
- فساد در صدور مجوز برای فعالیت‌های اقتصادی و اجتماعی بخش خصوصی.
- فساد در شناسایی و مبارزه با قانون شکنان.
- فساد مالیاتی.
- فساد استخدامی (حبیبی، ۱۳۷۵: ۴۷).

علل فساد اداری

دلایل فساد در بین کشورهای مختلف، متفاوت است و می‌تواند نشأت گرفته از عوامل سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و حقوقی کشورها باشد (Lambsdorff, 2006: 8-34). عده‌ای علت اصلی فساد اداری را در نفوذ تاریخی دولت در اقتصاد و امور سیاسی دانسته‌اند. شرایطی که فرصت رانت‌خواری را به وجود می‌آورد و توانایی شهروندان را در پاسخگو نگه داشتن سیاستمداران و مقامات دولتی نسبت به اعمالشان کاهش می‌دهد که نتیجه چنین شرایطی افزایش فساد اداری است. (Robbinson, M., 2004: 6).

عده‌ای دیگر نیز فساد اداری را به سطح رشد اقتصادی، هم چنین سیستم قانونی و حکومتی کشورها ربط داده‌اند (Ng, D., 2006: 67). بانک جهانی نیز در بررسی‌های خود در این زمینه مطرح می‌کند که فساد اداری نتیجه سیاست‌های ضعیف اقتصادی، سطح پایین آموزش، توسعه نیافتگی جامعه و پاسخ‌گویی ضعیف نهادهای دولتی است (World Bank, 2004: 5). در مجموع ریشه اصلی فساد اداری را می‌توان هم در عوامل اقتصادی و هم در عوامل غیر اقتصادی جستجو کرد (Shabbir & Anwar, 2008). نمونه عوامل اقتصادی فساد عبارت است از؛ جهانی شدن سطح آموزش و پرورش و توسعه. (Atuobi, 2008: 8) و نمونه

عوامل غیر اقتصادی فساد نیز می‌تواند عوامل اجتماعی، سیاسی و مذهبی باشد از جمله: (۱) اندازه دولت، چنانچه هرچه قدر اندازه دولت بزرگ تر باشد فساد اداری نیز بیش تر می‌شود (Elliott, 1997: 179).

(۲) چگونگی فعالیت‌های دولت، مخصوصاً در چگونگی توزیع ثروت (Gerring & Tracker, 2004: 301, La Porta et al, 1999: 235).

(۳) سطح دستمزد کارمندان دولت (Treisman, 2000: 431).

(۴) فرهنگ و سابقه تاریخی فساد اداری در جامعه (La Porta et al, 1999: 235 Treisman, 2000: 432; Paldam, 2002, 30; Sandholtz & Taagepera, 2005, 111).

(۵) عدم وجود قانون مقررات شفاف در زمینه برخورد با مسئله (Gatti, 1999: 22).

(۶) سطح پایین توسعه یافتگی و رشد اقتصادی (Rose-Ackerman, 1999: 29; Rahman, 2000: 499; Kisunko & Kapoor, 2000: 56; Moreno, 2002: 499).

(۷) آزادی مطبوعات، دموکراسی، میزان پابندی به اخلاقیات، روابط متقابل، عدم کنترل و نظارت، هنجارها و ارزش‌های مدنی سیاستمداران و مسئولان، اندازه دولت باشد (Ali & Hodan, 2006; Cho & Kirwin, 2007).

در بین عوامل اجتماعی تأثیر گذار بر فساد اداری آنچه در اکثر بررسی‌های خارجی و داخلی قابل تأمل است ضعف و سستی عناصر سرمایه اجتماعی در جامعه مورد نظر است (Lho, K. and Cabuay, J., Pellegrini, 2005; Pillay, S., 2004; Adaman & Çarkoğlu, 2007; L. and Gerlagh, R., 2007; رهنمود، طاهرپور کلاتری، رشیدی ۱۳۸۸). بدین توضیح که در هر بستر و نظام اجتماعی که مکانیسم‌های پیوند دهنده‌ی اجتماعی سست گردد و زمینه برای افزایش فردگرایی و دوری از ارزش‌ها و هنجارهای مشترک به وجود آید، به همان میزان سطح تعلق و تعهد نسبت به سایر افراد جامعه نیز کاهش پیدا کرده و مکانیسم‌های کنترل درونی مضمحل می‌گردد، لذا در نتیجه شکل‌گیری چنین شرایطی اعتماد کنشگران نسبت به یکدیگر کاهش پیدا کرده و ضمن پایین آمدن مشارکت اجتماعی، خیر و منفعت شخصی بر خیر عمومی جامعه مقدم‌تر می‌گردد و بستر هرچه تمام‌تر برای ارتکاب کج روی نسبت به هنجارها و ارزش‌های جمعی فراهم می‌شود.

فضای مفهومی سرمایه اجتماعی و نظریه پردازان این حوزه

عنوان سرمایه اجتماعی را نخستین بار جامعه شناسی به نام لیندا جی. هانیفان در سال ۱۹۱۶ مطرح کرد که پس از او نیز به یکی از محورهای مهم مطالعاتی جامعه‌شناسان تبدیل شده بود (رنانی، ۱۳۸۶: ۷). سرمایه اجتماعی از جمله مفاهیم چند وجهی در علوم اجتماعی است که در اوایل

قرن بیستم به صورت علمی و آکادمیک مطرح و از سال ۱۹۸۰ وارد متون علوم سیاسی و جامعه‌شناسی شد و ابتدا توسط جاکوینز، بوردیو، یاسرون و لوری مطرح شد، اما توسط کسانی چون کلمن، بارت، پانام و پرتز، بسط و گسترش داده می‌شود (از کیا و غفاری؛ ۱۳۸۳: ۲۷۸).

اگر، سرمایه اقتصادی اشاره به حساب بانکی و چیزی است که یک فرد در بانک دارد (پول) و سرمایه انسانی چیزی است که در ذهن وجود دارد (آموزش و مهارت‌های مختلف)، سرمایه اجتماعی چیزی است که در ساختار روابط اجتماعی افراد موجود است (Portes, 1998). امروزه این امر مسلم است که رسیدن به توسعه، جامعه مدنی، معیارهای جهان شمول و بستر مناسب برای زیست اجتماعی تنها با وجود سرمایه اجتماعی شکل می‌گیرد. کشورهای جهان سوم جامعه‌های در حال گذار با چالش‌هایی روبرو هستند که این چالش‌ها تغییرات و دگرگونی‌هایی در جامعه ایجاد می‌کند و این تغییرات روندی مستقیم بر سرمایه اجتماعی دارد. فوکویاما، زندگی در جامعه دارای سرمایه اجتماعی را ساده دانسته و نارسایی‌ها و مشکلات رو به رشد کشورهای غربی را ناشی از فرسایش و تحلیل رفتن سرمایه اجتماعی، بخصوص منبع اصلی آن یعنی خانواده می‌داند، فروپاشی خانواده در کشورهای توسعه یافته ای چون آمریکا، فرانسه، انگلستان و سوئد، منجر به افزایش هزینه‌های رفاهی همچون مخارج تأمین اجتماعی، بهداشتی، مخارج خانواده، کاهش میزان پس انداز و افزایش بار تکفل شده است (Ibid:9). جامعه‌شناسان پی برده اند که در هر جامعه ای که افراد آن به اشکال مختلف عضوی از گروه یا انجمن یا صنفی هستند، دارای اعتماد به نفس بیش تر نسبت به جامعه می‌شوند و درصد اعتماد و احساس مسئولیتشان نسبت به گروه و حتی بیرون گروه بسیار بیش تر می‌شود (Ibid:9). بنابراین سرمایه اجتماعی یک مفهوم چند وجهی با تعاریف متعدد است که در مورد این که سرمایه اجتماعی چیست و چگونه مورد سنجش قرار می‌گیرد تعاریف و بحث‌های متعددی صورت گرفته که بررسی و مرور این تعاریف در تعیین معرف‌های مشترک برای سرمایه اجتماعی کمک خواهد نمود. بنا بر این در زیر به برخی از این تعاریف اشاره می‌کنیم:

پیربوردیو^۱

پیر بوردیو از اولین جامعه‌شناسان و محققانی است که به تحلیل سیستماتیک ویژگی‌های سرمایه اجتماعی پرداخت. بر اساس تعریف بوردیو، سرمایه اجتماعی، حاصل جمع منابع بالقوه و بالفعلی است که نتیجه مالکیت شبکه بادوامی از روابط نهادی شده بین افراد و به عبارت ساده‌تر، عضویت در یک گروه است. بوردیو سه نوع سرمایه را شناسایی نموده است: این اشکال سرمایه عبارتند از شکل اقتصادی (پول و مالکیت)، فرهنگی (شناخت، مهارت‌ها و کیفیت‌های تحصیلی) و اجتماعی (ارتباطات و عضویت گروهی). (bordieu, 1986: 241). بنابراین از دیدگاه بوردیو

1. bordieu

سرمایه اجتماعی از انواع دیگر سرمایه‌های اقتصادی، فرهنگی، و نمادین متمایز است. او برای سرمایه اجتماعی خصیلتی ساختاری و تعاملاتی قائل بود که از طریق شبکه نسبتاً بادوامی از روابط کما بیش نهادینه شده توأم با شناخت و تعهدات از جمله اعتماد متقابل به عنوان منبعی بالفعل یا بالقوه موجب تسهیل کنش‌های فردی و جمعی کنشگران می‌شود (Ibid:248). نگاه او به این مفهوم ابزاری است. زیرا توجه خود را بر دو جنبه متمرکز می‌کند:

(۱) فوایدی که فرد از مشارکت در گروه به دست می‌آورد.

(۲) برقراری ارتباطات اجتماعی عمدی برای فراهم آوردن دسترسی هر چه بیش تر به منابع و

سود فردی (تاجبخش، ۱۳۸۴: ۳۰۸). از نظر بوردیو سرمایه اجتماعی دو شاخص

اساسی دارد: (۱) اعتماد (۲) پیوند و در نهایت این سرمایه می‌تواند سرمایه اقتصادی به همراه

داشته باشد (چلبی، ۱۳۷۵).

جیمز کلمن^۱

جیمز کلمن اولین محققى بود که به بررسی تجربی مفهوم سرمایه اجتماعی و عملیاتی کردن آن پرداخت. او در تحلیل و تبیین سرمایه اجتماعی به جای توجه به ماهیت و محتوای آن به کارکرد سرمایه اجتماعی توجه دارد. به نظر کلمن سرمایه اجتماعی ترکیبی از ساختارهای اجتماعی است که تسهیل کننده کنش‌های معینی از کنشگران در درون این ساختارها است. سرمایه‌ی اجتماعی مانند دیگر اشکال سرمایه‌ی مولد است که بدون آن نیل به برخی از اهداف میسر نیست. به نظر او سرمایه اجتماعی منبعی برای کنش افراد است. برای مثال، گروهی از افراد که واقعاً به یکدیگر اعتماد دارند در قیاس با گروهی که فاقد چنین اعتمادی در بین خود هستند از قوای همکاری بیش تری با یکدیگر برخوردارند (کلمن؛ ۱۳۷۷). مهم‌ترین ویژگی سرمایه اجتماعی از نظر کلمن نظام تعهدات و انتظارات است (از کیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۲۷۸). کلمن سرمایه اجتماعی را از سایر انواع سرمایه‌های فیزیکی، اقتصادی و... متمایز می‌کند و برای آن خصیلتی ساختاری و تعاملاتی قائل است که کنشگر با عضویت در گروه و تعامل با سایر کنشگران با رعایت اصول و قواعد مورد پذیرش در آن گروه و جلب اعتماد دیگران به اطلاعات مورد نیاز دست می‌یابد و در فرآیند کنش از حمایت جمعی برخوردار می‌گردد (Coleman, 1990).

رابرت پوتنام^۲

رابرت پوتنام (۱۹۹۳-۱۹۹۸) از محققین اخیر سرمایه اجتماعی است وی نیز مثل بوردیو و کلمن سرمایه اجتماعی را از دیگر سرمایه‌ها متمایز می‌کند و آن را به عنوان سازمانی اجتماعی می‌داند

1. Coleman

2. Putnam, R. D

که مشتمل بر شبکه‌ای از روابط و تعاملات توأم با آگاهی و اعتماد اجتماعی است و با تسهیل و هم‌سازی کنش‌ها در ارتقاء کارایی سازمان و توسعه اقتصادی موثر واقع می‌شود (پوتنام، ۱۳۸۰: ۲۸۵). پوتنام، سرمایه اجتماعی را دلالت بر اشکالی از سازمان اجتماعی چون اعتماد، هنجارها و شبکه‌ها می‌داند که می‌توانند کارایی جامعه را از طریق کنش‌های متناسب تسهیل کنند و در نتیجه تعاونی خودانگیخته از طریق سرمایه اجتماعی تسهیل می‌شود (putnam:1992:1672). از دیدگاه وی ذخیره‌های سرمایه اجتماعی آنچنان که در اعتماد، هنجارها، شبکه‌های افقی روابط مدنی وجود دارند کلید مشکل‌گشایی دموکراسی هستند (Ibid, 183). به اعتقاد وی، تفاوت در سرمایه اجتماعی علت اصلی ایجاد تفاوت در اجتماع مدنی است، به عبارت دیگر مناطق دارای سرمایه اجتماعی زیاد دارای اجتماع زنده و پر شوری بوده و در نتیجه، اقتصاد پر رونق داشته و نهادهای سیاسی فعال دارند، ولی مناطق دارای سرمایه اجتماعی اندک هم در عرصه اجتماع و هم در عرصه اقتصاد و سیاست دچار مشکل هستند (شارع پور؛ ۱۳۸۳: ۳۰۳). پوتنام پیشرفت فناوری‌های نوین ارتباطی و ایجاد سرگرمی‌های جدید را موجب کاهش سرمایه اجتماعی و افزایش آسیب‌های اجتماعی تلقی می‌کند (putnam:2000).

فرانسیس فوکویاما^۱

فرانسیس فوکویاما سرشناس‌ترین نظریه‌پرداز در تلفیق سرمایه اجتماعی و اعتماد اجتماعی است که مفهوم سرمایه اجتماعی را در چهارچوبی اقتصادی مطرح می‌کند. از دید فوکویاما سرمایه اجتماعی وجود مجموعه معینی از هنجارها یا ارزش‌های غیر رسمی است که اعضای گروهی که همکاری و تعاون میانشان مجاز است، در آن سهم هستند. به اعتقاد او مشارکت در ارزش‌ها و هنجارها به خودی خود باعث تولید سرمایه اجتماعی نمی‌شود، چرا که این ارزش‌ها ممکن است ارزش‌های منفی باشد. هنجارهایی به تشکیل سرمایه اجتماعی منجر می‌شود که به ایجاد و افزایش همکاری در گروه بینجامد. این هنجارها با فضائل انسانی چون درستکاری، وفای به عهد، قابل اعتماد بودن در انجام وظیفه، روابط متقابل و نظایر آن‌ها مربوط اند و جوامع مدرن به جای اینکه در صدد باشند که اخلاق اعضایشان را بهبود بخشند، در جستجوی تأسیس نهادهای رسمی چون حکومت متکی بر قانون و مبادله مبتنی بر بازار آزاد هستند تا رفتارهای اعضای خود را نظام مند سازند (Fukyama 1998:11).

او کارکرد اصلی سرمایه اجتماعی را تسهیل همکاری و مشارکت گروهی برای تحقق اهداف و منابع فردی و جمعی و کمک به توسعه اقتصادی-سیاسی و فرهنگی می‌داند. فوکویاما هم نظیر برخی دیگر از صاحب‌نظران برای سرمایه اجتماعی انواع درون گروهی و بین گروهی

قائل است که برخورداری اعضاییک گروه از سرمایه اجتماعی محدود در آن گروه ممکن است مانع برخورداری آنان از سرمایه اجتماعی سایر گروه‌ها گردد (فوکویاما؛ ۱۳۸۴: ۳۷۹).

عناصر و مولفه‌های سرمایه اجتماعی

در زمینه ابعاد سرمایه اجتماعی پژوهش‌های زیادی صورت گرفته که برخی از آن‌ها با روش‌های آماری و برخی دیگر با تحلیل‌های نظری این ابعاد را مشخص کرده‌اند. در زیر به بیان برخی از ابعاد سرمایه اجتماعی از دید برخی از اندیشمندان این حوزه می‌پردازیم. بوردیو برای سنجش سرمایه اجتماعی ابعاد زیر را برای آن متصور بود: (۱) اندازه گروه یا شبکه (۲) حجم سرمایه ای که هر کدام از اعضای شبکه دارای آن هستند. کلمن، سه بعد زیر را برای سرمایه اجتماعی در نظر گرفته بود: (۱) تعهدات، انتظارات و اعتماد (متقابل ۲) کانال‌های ارتباطی (۳) هنجارها و ضمانت‌های اجرایی مؤثر (Bolino & et al; 2002: 506) از دیدگاه لینا و وان بورن^۱ سرمایه اجتماعی سازمانی از دو بعد زیر ساخته شده است: - وابستگی^۲

- اعتماد: (Lean & Van Buren, 1999: 542)

ناهاپیت و قوشال^۳ سه بعد زیر را برای سرمایه اجتماعی در نظر می‌گیرند:

- بعد ساختاری سرمایه اجتماعی.

- بعد ارتباطی سرمایه اجتماعی.

- بعد شناختی سرمایه اجتماعی (Nahapiet & Ghoshal; 1998: 251)

گروه کندی دانشگاه هاروارد، هشت بعد زیر را برای سنجش سرمایه اجتماعی مطرح کردند: (۱) اعتماد (۲) مشارکت سیاسی (۳) مشارکت و رهبری مدنی (۴) پیوندهای اجتماعی غیر رسمی (۵) بخشش و روحیه داوطلبی (۶) مشارکت مذهبی (۷) عدالت در مشارکت مدنی (۸) تنوع معاشرت‌ها و دوستی‌ها (الوانی و سید نقوی؛ ۱۳۸۰، ۱۴).

از کیا و غفاری در ایران برای سنجش سرمایه اجتماعی از سه مؤلفه اعتماد اجتماعی^۴، انسجام اجتماعی^۵ و مشارکت اجتماعی^۶ که رابطه متقابل با یکدیگر دارند و هر کدام تقویت کننده دیگری اند استفاده کرده‌اند (از کیا و غفاری، ۱۳۸۳: ۲۷۸). در پژوهش حاضر نیز به دلیل جامع

1. Leana & Van Buren
2. Associability
3. Nahapiet & Ghoshal
4. Social participaion
5. Social cohesion
6. social trust

بودن عناصر اجتماعی تشکیل دهنده مفهوم سرمایه اجتماعی از دیدگاه از کیا و غفاری جهت بررسی ارتباط سرمایه اجتماعی با نگرش نسبت به فساد اداری دانشجویان از تقسیم‌بندی آن‌ها استفاده شده است. با توجه به مبنای نظری ارایه شده هرچقدر سرمایه اجتماعی کنشگران افزایش پیدا کند به تناسب آن از یک سوء شبکه ارتباطی کنشگران با دیگران افزایش پیدا خواهد کرد و از سوی دیگر اشخاص، مشارکت اجتماعی بیش تری با نظام هنجاری و ارزشی جامعه خواهند داشت. لذا در چنین شرایطی فرد به شدت با بدنه هنجاری و ارزشی جامعه پیوند می خورد و سطح اعتماد عمومی نیز در بین کنشگران بیش تر گشته و خیر عمومی بر نفع شخصی پیشی خواهد گرفت که نتیجه پایانی چنین بستر اجتماعی این خواهد بود که افراد به معیارهای پذیرفته شده همگانی متعهدتر خواهند گشت و ریسک انجام اعمال نابهنجار و خارج از چارچوب عمومی را به دلیل به خطر افتادن منزلت اجتماعی کسب شده نخواهند کرد.

اهداف تحقیق

هدف کلی

- بررسی رابطه بین نگرش به فساد اداری و سرمایه اجتماعی

هدف جزئی

- سنجش نگرش به فساد اداری دانشجویان
- سنجش میزان سرمایه اجتماعی دانشجویان

روش شناسی پژوهش

این پژوهش با روش کمی و با استفاده از تکنیک پیمایش به انجام رسیده است. ابتدا مصاحبه‌های اکتشافی از تعدادی از دانشجویان به عمل آمد و در ادامه با توجه به حجم جامعه آماری از ابزار پرسشنامه برای جمع آوری اطلاعات استفاده گردید. جامعه آماری مورد مطالعه در این تحقیق، دانشجویان شاغل به تحصیل در سال تحصیلی ۹۰-۹۱ دانشگاه شهید باهنر کرمان می باشد که تعداد آن‌ها جمعاً برابر ۱۵۲۱۵ نفر می باشد، در این تحقیق با استفاده از روش نمونه گیری طبقه ای سیستماتیک با در نظر گرفتن سهمیه گروه‌های مختلف تحصیلی در دانشگاه و با استفاده از فرمول کوکران در سطح معناداری ۹۵ درصد و خطای نمونه گیری ۵ درصد یک نمونه ۴۰۶ نفری انتخاب گردید.

اعتبار و پایایی

در ابتدا برای سنجش میزان پایایی پرسشنامه آن را در اختیار ۵۰ نفر از دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان قرار دادیم که بعد از جمع آوری اطلاعات آنان مشخص شد که همه متغیرها از

پایایی بالایی برخوردارند (آلفای کرونباخ بیش تر از ۶۰ درصد). نمونه پایایی متغیرها در جدول زیر آورده شده است:

جدول ۲: آلفای کرونباخ برای متغیرهای تحقیق

نوع متغیر	مفهوم	مولفه‌ها	تعداد گویه	آلفای کرونباخ
وابسته	نگرش به فساد اداری	شناختی	۱۱ گویه	۷۸ درصد
		احساسی	۶ گویه	۹۳ درصد
		رفتاری	۶ گویه	۹۳ درصد
مستقل	سرمایه اجتماعی	مشارکت اجتماعی	۱۲ گویه	۷۲ درصد
		اعتماد اجتماعی	۲۱ گویه	۶۹ درصد
		شبکه اجتماعی	۴ گویه	۷۰ درصد

برای سنجش روایی پرسشنامه ابتدا پرسشنامه ی اعتبار تنظیم و در اختیار تعدادی از صاحب نظران قرار گرفت و پس از استخراج نظرات ایشان، پرسشنامه اصلاح نهایی گردید. همچنین برای سنجش روایی متغیر وابسته، از اعتبار سازه استفاده شد. اعتبار سازه با رابطه برقرار کردن بین وسیله اندازه گیری و چارچوب کلی نظری جهت تعیین این نکته که تا چه حد وسیله اندازه گیری مفاهیم و پیش فرض های نظریه به کار گرفته شده را منعکس می کند، سروکار دارد. بر اساس اطلاعات جدول زیر ملاحظه می شود که ضریب kmo برای سؤال های ۲۳ گانه نگرش به فساد اداری به عنوان متغیر وابسته برابر با ۰/۷۲۹ و برای متغیر مستقل سرمایه اجتماعی برابر است با ۰/۶۵ درصد که حاکی از کفایت نمونه می باشد. همچنین مقدار به دست آمده از آزمون بارلت در سطح ۰/۰۰۱ معنی دار است که نشان می دهد تفکیک عامل ها بر اساس بارهای عاملی به درستی اجرا شده و بین عامل ها هم پوشانی وجود ندارد.

جدول ۳: مقدار KMO و آزمون بارتلت

متغیر وابسته	متغیر مستقل	
۰/۷۲۹	%۶۵	مقدار کایز مایر - اولکین (kmo)
۶/۶۸۸	۲۴۹/۰۶۱	بارتلت
۱۳۶	۳	درجه آزادی
۰/۰۰۰	۰/۰۰۰	سطح معناداری

تعریف نظری و عملیاتی متغیرها:

متغیر وابسته: نگرش به فساد اداری به عنوان متغیر وابسته در این تحقیق قلمداد می‌شود که بر اساس دیدگاه نظری، نگرش نظامی بادوامی است که شامل یک عنصر شناختی، احساسی و یک تمایل به عمل است. مؤلفه عاطفی شامل هیجانات و عاطفه فرد نسبت به موضوع خصوصاً ارزیابی‌های مثبت و منفی است. مؤلفه رفتاری چگونگی تمایل به عمل فرد در راستای موضوع را شامل می‌گردد. مؤلف شناختی نیز شامل افکاری است که فرد در مورد آن موضوع نگرش خاص دارد شامل: دانش و اطلاعات و حقایق (Taylor, Pephau & Sears, 2003) و فساد اداری نیز هر نوع استفاده نادرست از منابع عمومی و دولتی است که جهت کسب منافع شخصی و فردی دانسته‌اند (Mbaku, 2008: 427).

جدول ۴: تعریف عملیاتی نگرش به فساد اداری

نوع متغیر	متغیر	ابعاد	تعریف مفهومی	تعریف عملیاتی	سطح سنجش	
وابسته نگرش به فساد اداری	اخلاص			آگاهی و اطلاعات پاسخگو از اختلاس (شناختی)	ترتیبی	
				احساس پاسخگو از انجام چنین رفتاری از سوی کارمندان دولت (عاطفی)	ترتیبی	
				تمایل پاسخگو به انجام اختلاس در صورت صاحب سمت دولتی شدن در آینده (تمایل به رفتار)	ترتیبی	
	تقلب اداری			تقلب، دست کاری یا ایجاد اختلال در اطلاعات، حقایق و امور کارشناسی از سوی افرادی که از اختیارات دولتی برخوردارند و در پی کسب منافع خصوصی هستند.	آگاهی و اطلاعات پاسخگو از تقلب اداری (شناختی)	ترتیبی
				احساس پاسخگو از انجام چنین رفتاری از سوی کارمندان دولت (عاطفی)	ترتیبی	
				تمایل پاسخگو به انجام تقلب اداری در صورت صاحب سمت دولتی شدن در آینده (تمایل به رفتار)	ترتیبی	
	رشوه			پرداخت پاداش به شکل مالی و غیر مالی به مأمورین دولت جهت انجام یا خودداری از انجام کاری معین	آگاهی و اطلاعات پاسخگو از رشوه (شناختی)	ترتیبی
				احساس پاسخگو از انجام چنین رفتاری از سوی کارمندان دولت (عاطفی)	ترتیبی	
				تمایل پاسخگو به اخذ رشوه در صورت صاحب سمت دولتی شدن در آینده (تمایل به رفتار)	ترتیبی	
	پارتی بازی			استفاده از قدرت شغلی جهت رساندن منفعت به دوستان، نزدیکان، هم فکران و هم خطان خود و تبعیض ناعادلانه قائل شدن	آگاهی و اطلاعات فرد از پارتی بازی	ترتیبی
				احساس پاسخگو از انجام چنین رفتاری از سوی کارمندان دولت (عاطفی)	ترتیبی	
				تمایل پاسخگو به پارتی بازی در صورت صاحب سمت دولتی شدن در آینده (تمایل به رفتار)	ترتیبی	
سوء استفاده از موقعیت شغلی			فرآیندی که در آن بعضی صاحب منصبان به طور سازمان یافته از سمت خود برای تعمیم، تضمین و گسترش منافع شخصی استفاده می کنند.	آگاهی و اطلاعات پاسخگو از سوء استفاده از موقعیت شغلی (شناختی)	ترتیبی	
			احساس پاسخگو از انجام چنین رفتاری از سوی کارمندان دولت (عاطفی)	ترتیبی		
			تمایل پاسخگو به سوء استفاده از موقعیت شغلی خود در صورت صاحب سمت دولتی شدن در آینده (تمایل به رفتار)	ترتیبی		
تبار گرایی			شکل خاصی از اعمال تبعیض ناروا است که در آن صاحب منصب اعضای خانواده و خویشان خود را بر دیگران ترجیح می دهد.	آگاهی و اطلاعات پاسخگو از تبار گرایی و قوم سالاری اداری (شناختی)	ترتیبی	
			احساس پاسخگو از انجام چنین رفتاری از سوی کارمندان دولت (عاطفی)	ترتیبی		
			تمایل پاسخگو به اولویت دادن به اعضای خانواده و خویشان به دیگران در صورت صاحب سمت دولتی شدن در آینده (تمایل به رفتار)	ترتیبی		

متغیر مستقل: سرمایه اجتماعی به عنوان متغیر مستقل در تحقیق مزبور همان گونه که بیان شد از سه شاخصه مهم؛ اعتماد اجتماعی، مشارکت اجتماعی و شبکه اجتماعی تشکیل شده است. اعتماد اجتماعی: در معنای مفهومی دلالت بر انتظارها و تعهدهای اکتسابی و تایید شده به لحاظ اجتماعی که افراد نسبت به یکدیگر و نسبت به سازمانها و نهادهای مربوط به زندگی اجتماعی دارند (از کیا، غفاری، ۱۳۸۳: ۲۴۸) و در تعریف عملیاتی این متغیر در پژوهش حاضر خود به سه مؤلفه؛ اعتماد بین شخصی (اعتماد به اعضای خانواده، دوستان، همسایگان، نزدیکان، همکلاسیها) اعتماد تعمیم یافته (قابل اعتماد بودن مردم ایران، منصف بودن مردم ایران در قالب ۴ سؤال) و اعتماد نهادی (اعتماد به نمایندگان مجلس، دادگاهها و قضات دادگستری، مدیران سازمانهای دولتی، سیاستمداران، پلیس و نیروی انتظامی، روحانیون، رادیو و تلویزیون داخلی، کسبه و بازاریان، رانندگان تاکسی و اتوبوس، معلمان).

مشارکت اجتماعی: سهم افراد یا گروههای سازمان یافته و جمعیت فعال، از لحاظ اقتصادی در تسریع اقتصادی و اجتماعی (اکبری، ۱۳۸۳: ۲۹). به دو مؤلفه مشارکت غیر رسمی (گوش دادن به مسائل و مشکلات همسایهها یا دوستان، حضور در مراسم عروسی یا ترحیم اطرافیان و دوستان، رفتن به عیادت و دیدار دوستان یا همسایهها در مواقع لازم، پول قرض دادن یا ضمانت مالی همسایهها یا دوستان، شرکت در جشن عاطفهها، جشن نیکوکاری یا طرح تکریم ایتم) و مشارکت رسمی (مشارکت داشتن در فعالیت‌های بسیج جهت عملیاتی شدن، انجمن‌های علمی، مشارکت با گروه‌های مذهبی، گروه‌ها و انجمن‌های خیریه، گروه‌های ادبی و هنری، گروه‌های ورزشی، گروه‌های سیاسی) تقسیم گشته و در قالب طیف لیکرت سنجیده شد.

شبکه اجتماعی: که متشکل از گروهی از افراد با روابط درون گروهی است که نگرشی مشترک دارند (bank and chirman, 2003: 12).

شبکه اجتماعی نیز به دو مؤلفه فراوانی شبکه (تعداد دوستانی که با آنها احساس نزدیکی می‌کند، تعداد خویشاوندانی که با آنها احساس نزدیکی می‌کند) و تراکم شبکه (میزان دیدار با دوستان، میزان دیدار با خویشاوندان) تقسیم گردیده و مورد سنجش قرار گرفته است.

یافته‌های پژوهش

بر اساس نتایج حاصله از مجموع ۴۰۶ نفر نمونه مورد بررسی که شامل ۱۵۵ نفر مرد و ۲۵۱ نفر زن بودند. از این میان ۳۶۲ نفر مجرد و ۴۴ نفر را افراد متأهل تشکیل می‌دادند. از میان مجموع ۴۰۶ نفر پاسخگویان این تحقیق بیشترین فراوانی سنی مربوط به ۲۱ سال است که ۲۲/۲ یعنی معادل ۹۰ نفر از مجموع پاسخگویان را به خود اختصاص داده است و همچنین کمترین بازه سنی شناسایی شده در این پژوهش نیز اشتراکاً مربوط می‌شد به ۳۱ و ۳۲ سال که هر کدام تنها

یک نفر از جمع کل را تشکیل داده بودند. از مجموع دانشجویانی که در نمونه مورد بررسی حضور داشتند ۳۰ نفر مربوط به دانشکده ریاضی و علوم کامپیوتر، کشاورزی ۶۴ نفر، فنی و مهندسی ۱۰۳ نفر، دامپزشکی ۱۱ نفر، علوم پایه ۵۰ نفر ادبیات ۷۸ نفر، تربیت بدنی ۱۱ نفر، اقتصاد ۲۹ نفر و در نهایت دانشکده هنر با ۳۰ نفر نمونه مورد بررسی را تشکیل داده بودند. از این میان ۱۰ نفر را دانشجویان دوره دکتری، ۳۰۹ نفر را دانشجویان دوره کارشناسی، ۸۴ نفر را دانشجویان دوره کارشناسی ارشد و ۳ نفر را دانشجویان دوره کاردانی تشکیل داده بودند. در مورد توصیف متغیر وابسته نگرش به فساد اداری بعد از ترکیب سه بعد شناختی، عاطفی و تمایل به رفتار مفهوم «نگرش» نسبت به شش شاخصه «فساد اداری» (اختلاس، تقلب اداری، رشوه، پارتی بازی، سوء استفاده از موقعیت شغلی، تبارگرایی) در نهایت شاخص نگرش به فساد اداری از ترکیب ۲۳ سؤال اصلی شکل گرفت، در حالت جزئی وضعیت پاسخگویان نسبت به سه بعد مفهوم «نگرش» نسبت به شش شاخص «فساد اداری» بدین شرح است: پیرامون بعد «شناختی» نگرش به فساد اداری ۵۰،۲۴ درصد (۲۰۴ نفر) وضعیت آگاهی و اطلاعات دقیق و علمی آنها از شاخص‌های تشکیل دهنده فساد اداری در حالت پایین گزارش شده است، ۲۶،۱۱ درصد (۱۰۶ نفر) اطلاعات بالا و قابل قبولی از شاخص‌های فساد اداری داشته‌اند و ۲۳،۶۵ درصد (۹۶ نفر) نیز سطح اطلاعاتی متوسط را به خود اختصاص داده بودند. در مورد بعد «عاطفی احساسی» نگرش به فساد اداری ۶۳،۰۵ درصد (۲۵۶ نفر) احساس منفی نسبت به انجام شاخص‌های فساد اداری از سوی کارمندان دولت دارند، ۲۴،۶۳ درصد (۱۰۰ نفر) احساس خنثی و بی‌طرفانه‌ای اتخاذ کرده‌اند و ۱۲،۳۲ درصد (۵۰ نفر) نیز احساس مثبتی از انجام شاخص‌های فساد اداری از سوی کارمندان دولت گزارش داده‌اند و نهایتاً نیز پیرامون بعد تمایل به رفتار؛ ۴۱،۸۷ درصد (۱۷۰ نفر) کاملاً مطمئن هستند که در صورت به وجود آمدن شرایط شغلی در آینده، مصادیق فساد اداری را به هیچ وجه انجام نخواهند داد، ۴۱،۸۷ درصد (۱۷۰ نفر) مرددند که آیا در آینده دچار فساد اداری خواهند شد یا خیر، و نهایتاً نیز ۱۶،۲۶ درصد (۶۶ نفر) معتقدند در صورت شکل‌گیری بستر لازم شاخص‌های فساد اداری را انجام داده و مرتکب فساد اداری می‌شوند. در ادامه بعد از جمع‌آوری داده‌ها و کدگذاری مجدد، شاخص نگرش به فساد اداری به سه بعد نگرش مثبت (گرایش به فساد اداری)، خنثی (مردد نسبت به انجام عمل) و منفی (تفر و انزجار از فساد اداری) تقسیم گردید و نهایتاً نیز نتایج توصیفی در حالت کلی حاکی از این موضوع بود که بیش‌ترین فراوانی داده‌ها در بخش نگرش خنثی متمرکز است ۵۱،۹۷ درصد (۲۱۱ نفر) که این امر نشان‌دهنده این است که پاسخگو حالتی بینابین و خنثی از بار مثبت یا منفی اتخاذ کرده و به بیانی بهتر موضع اتخاذی در این حالت از سوی پاسخگو موضعی قطعی و مطمئن نیست و هر آینه تحت شرایط خاصی این امکان می‌رود که میل به مثبت یا منفی داشته باشد. در قسمت دوم نیز

نگرشی منفی به فساد اداری با ۳۳ درصد از کل پاسخگویان معادل ۱۳۴ نفر قرار دارد، به عبارتی دیگر از کل نمونه ۴۰۶ پاسخگوی ما تنها ۳۳ درصد موضعی کاملاً منفی و خصمانه نسبت به این پدیده اتخاذ کرده‌اند و نهایتاً نیز ۱۵۰۲ درصد (۶۱ نفر) نیز دارای نگرش مثبت به فساد اداری‌اند و به بیانی بهتر موضع اتخاذ شده از سوی آن‌ها گویای این واقعیت است که آن‌ها نه تنها نسبت به این پدیده جهت گیری منفی ندارند بلکه بلعکس نگرش آن‌ها به فساد اداری مثبت و مطلوب پنداشته شده است.

پیرامون سرمایه اجتماعی به عنوان متغیر مستقل و سه مؤلفه اصلی (اعتماد، مشارکت و شبکه اجتماعی) وضعیت نتایج توصیفی به شرح ذیل است. اعتماد اجتماعی که خود از سه مؤلفه تشکیل شده بود بعد از جمع آوری داده‌ها و ترکیب آن‌ها در یک متغیر گویای این مطلب بود که در حالت کلی وضعیت اعتماد اجتماعی در شرایط متوسطی است چرا که ۵۴٫۹ درصد، معادل ۲۲۰ نفر از پاسخگویان نمره در حد متوسطی در این زمینه کسب کرده‌اند و بعد از آن نیز به ترتیب سطح پایین با ۲۶٫۸۵ درصد معادل ۱۰۹ نفر و سطح بالا فقط با ۱۸٫۹۷ معادل ۷۷ نفر قرار گرفته است. در مورد مشارکت اجتماعی نیز بعد از ترکیب نمره ای مؤلفه‌های تشکیل دهنده آن نتایج توصیفی گویای این مطلب بود که بیشترین سطح مشارکت پاسخگویان در رنج متوسط با ۴۹٫۵۱ درصد معادل ۲۰۱ نفر از پاسخگویان قرار دارد و بعد از آن به ترتیب مشارکت پایین با ۲۸٫۸۲ درصد معادل ۱۱۷ نفر و مشارکت بالا با ۲۱٫۶۷ درصد معادل ۸۷ نفر قرار گرفته‌اند. در نهایت شبکه اجتماعی نیز در حالت کلی وضعیت متوسطی را در بین پاسخگویان گزارش می‌داد ۴۳٫۸۴ درصد (۱۷۸ نفر) و شبکه اجتماعی ضعیف ۲۹٫۸۰ درصد (۱۲۱ نفر) و قوی ۲۶٫۳۵ درصد (۱۰۷ نفر) نیز بعد از آن قرار داشتند و در حالت کلی بعد از ترکیب سه شاخصه اصلی تشکیل دهنده سرمایه اجتماعی وضعیت این متغیر اساسی نیز حاکی از این موضوع است که پاسخگویان در حالت کلی دارای سرمایه اجتماعی متوسطی‌اند با ۵۰٫۹۹ درصد معادل ۲۰۷ نفر و بعد از آن نیز سرمایه اجتماعی پایین با ۳۰ درصد معادل (۱۲۲ نفر) و سرمایه اجتماعی بالا با ۱۸٫۹۷ درصد (۷۷ نفر) بیش‌ترین فراوانی را به خود اختصاص داده بود.

آزمون فرضیات

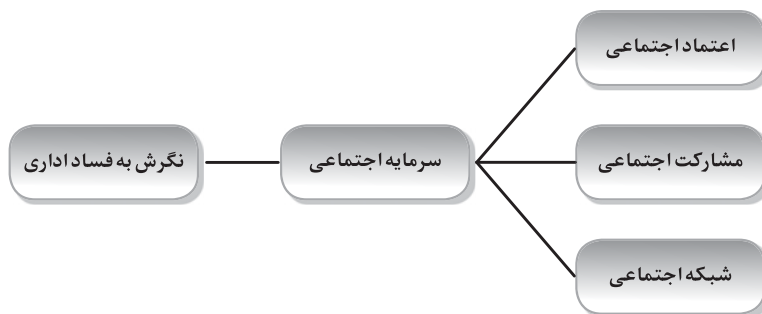
همان طور که جدول زیر نیز گویای آن است بر اساس نتایج به دست آمده بین متغیر نگرش به فساد اداری و سرمایه اجتماعی تحقیق رابطه ای معکوس نسبتاً قوی برقرار است، همچنین این رابطه برای شاخص‌های اجتماعی تشکیل دهنده مفهوم سرمایه اجتماعی نیز برقرار است، با این توضیح که با افزایش متغیر سرمایه اجتماعی در حالت کلی و شاخص‌های آن در حالت جزئی، نگرش به فساد اداری میل به منفی شدن (انزجار و تنفر از فساد اداری) دارد و با کاهش آن شاخص

نگرش به فساد اداری میل به مثبت شدن (گرایش به فساد اداری) می‌گذارد از سوی دیگر نیز سطح معنادار به دست آمده (کم‌تر از ۵ درصد) گویای آن است که از لحاظ آماری نیز رابطه به دست آمده معنادار است. همچنین نتایج به دست آمده در مورد متغیرهای زمینه‌ای؛ سن، جنس، وضعیت تأهل و انواع دانشکده‌های تحصیلی نیز گویای آن است که تنها بین جنسیت و وضعیت تأهل با متغیر وابسته رابطه‌ای معنادار برقرار است، با این توضیح که میانگین نمرات کسب شده در مورد نگرش به فساد اداری در بین مردان و متأهلان بالاتر از زنان و مجردان است.

جدول ۵: خلاصه همبستگی بین متغیر وابسته با متغیر مستقل و زمینه‌ی تحقیق

نتیجه آزمون	سطح معناداری	ضریب همبستگی	نوع آزمون	متغیر مستقل	متغیر وابسته
تایید فرضیه	۰/۰۰۰	- ۰/۴۶۶	پیرسون	سرمایه اجتماعی	نگرش به فساد اداری
تایید فرضیه	۰/۰۰۰	- ۰/۴۵۷	پیرسون	اعتماد اجتماعی	
تایید فرضیه	۰/۰۰۲	- ۰/۳۴۳	پیرسون	مشارکت اجتماعی	
تایید فرضیه	۰/۰۰۰	- ۰/۲۷۴	پیرسون	شبکه اجتماعی	

مدل تحلیلی پژوهش



بحث و نتیجه گیری

در حالت کلی هدف از این پژوهش سنجش نگرش دانشجویان به عنوان تنها نیروی بالقوه جهت تغذیه مشاغل اداری و سازمانی نسبت به مسئله فساد اداری بود. در تحقیق مزبور مبانی نظری مدعی این امر است که هرچقدر شاخص نگرش به فساد اداری میل به منفی شدن داشته باشد احتمال بیش تری وجود دارد در آینده نیز پاسخگویان در صورت به وجود آمدن شرایط لازم مرتکب فساد اداری نشوند و در حالت عکس قضیه نیز با مثبت شدن این شاخص تمایل به این عمل از سوی پاسخگویان در آینده محتمل تر خواهد بود و پاسخگویان گرایش بیش تری دارند تا در صورت شکل گیری بستر لازم، شاخص های نشان دهنده فساد اداری را از خود به نمایش بگذارند. بعد از گردآوری داده ها و تجزیه و تحلیل، نتایج به دست آمده حاکی از آن بود که نگرش دانشجویان به فساد اداری به عنوان متغیر وابسته در حالت کلی نسبت به این پدیده در حالت خنثی و بی طرفانه است ۵۱،۹۷ درصد (۲۱۱ نفر) و تنها ۳۳ درصد از کل پاسخگویان نسبت به این پدیده نگرش منفی دارند (۱۳۴ نفر) که این امر خود می تواند به عنوان زنگ خطری برای مسئولان اجرایی کشور در نظر گرفته شود؛ با این توضیح که در یک نمونه ۴۰۶ نفری از تنها قشری که قابلیت کسب مشاغل اداری را دارند تنها به ۱۳۴ نفر (۳۳ درصد) می توان امیدوار بود که در آینده مرتکب فساد اداری نشود. در واقع حتی اگر وضعیت پاسخگویانی که نگرشی خنثی و بی طرفانه را اتخاذ کرده اند کنار بگذاریم با وجود این همچنان ۱۵،۲ درصد (۶۱ نفر) از پاسخگویان دارای نگرش مثبت به فساد اداری اند (گرایش به انجام این عمل) انجام اعمال نامشروعی که هنوز شرایطش برای آن ها شکل نگرفته، خود دربردارنده هزینه های بالایی برای مسئولان اجرای نظام اجتماعی است. پیرامون سرمایه اجتماعی به عنوان متغیر مستقل نیز، اطلاعات گویای این امر بود که پاسخگویان هم به لحاظ کلی و هم از لحاظ شاخص های جزئی تشکیل دهنده سرمایه اجتماعی در وضعیت متوسط و متوسط رو به پایین به سر می برند که این امر نیز در کنار وضعیت نامطلوب نگرش به فساد اداری به عنوان تهدیدی علیه نظم اجتماعی می تواند قلمداد شود، با این توضیح که همان گونه که مبانی نظری مویید این امر بود هرچقدر سطح سرمایه اجتماعی در بستر اجتماعی بالا باشد به همان میزان نیز پایداری کنشگران به ارزش ها و هنجارهای جمعی قوی تر خواهد بود و احتمال انجام اعمالی خارج از معیارهای پذیرفته شده ی همگانی به دلیل به خطر افتادن منزلت و حیثیت اجتماعی افراد کاهش پیدا خواهد کرد و درحالت عکس نیز پایین بودن سرمایه اجتماعی پیوند فرد را با نظام اجتماعی سست گردانیده و زمینه تقدم منفعت شخصی بر خیر همگانی و در نتیجه کنش خارج از چارچوب ضوابط پذیرفته شده همگانی را افزایش می دهد.

نتایج آزمون فرضیات تحقیق نیز حاکی از آن است که بین متغیر وابسته نگرش به فساد اداری و سرمایه اجتماعی در حالت کلی و سه شاخصه تشکیل دهنده ی آن (اعتماد، مشارکت و شبکه

اجتماعی) در حالت جزئی رابطه‌ی معکوس نسبتاً قوی برقرار بود، با این توضیح که هرچقدر متغیرهای مستقل اجتماعی تحقیق افزایش پیدا کند شاخص نگرش به فساد اداری میل به فزونی و مثبت شدن دارد و با کاهش آن نیز شاخص نگرش به فساد اداری گرایش به منفی شدن و تفر خواهد داشت. از این روی در مجموع می‌توان چنین ابراز داشت که وضعیت نامطلوب پاسخگویان از لحاظ نگرش به شاخص‌های فساد اداری و شرایط نه چندان جالب شاخص‌های مهم اجتماعی از یک سو و از سوی دیگر معنادار شدن تمام شاخص‌های اجتماعی تحقیق به عنوان متغیرهای اصلی مستقل با متغیر وابسته نگرش به فساد اداری بیانگر این نکته است که این موضوع نیازمند اجرای راه کارهای مختلف، جهت برون رفت از این وضعیت است که در زیر به برخی از این راه کارها از منظر جامعه شناختی اشاره می‌کنیم.

پیشنهادهای

- ۱) اهمیت به مقوله‌های اجتماعی و فرهنگی در کنار توجه به مباحث اقتصادی و سیاسی در برخورد با این مسئله اجتماعی از سوی گردانندگان جامعه، به عبارتی دیگر معناداری رابطه بین نگرش به فساد اداری و عوامل جامعه شناختی گویای این موضوع است که هرچقدر بستر اجتماعی بهتر بتواند کنشگران را در خود حزم کند و به پیکره نظام اجتماعی پیوند بزند، همبستگی اجتماعی افزایش پیدا کرده و فرد احساس تعلق و تعهد بیش تری نسبت به دیگران پیدا می‌کند که نتیجه آن تقدم خیر جمعی بر منفعت شخصی است و در چنین شرایطی نیز احتمال انجام اعمالی خارج از چارچوب عرف پذیرفته شده جامعه از سوی کنشگران پایین می‌آید.
- ۲) فراهم سازی بستر لازم جهت تقویت روحیه مشارکت اجتماعی و تقویت شبکه روابط اجتماعی در بین آحاد افراد جامعه.
- ۳) جامعه پذیری درست و هدفمند و نهادینه کردن صحیح ارزش‌های همگانی و لزوم توجه به آن‌ها از طریق خرده نظام‌های خانواده، رسانه‌ها و آموزش و پرورش.
- ۴) افزایش روحیه اعتماد ملی از طریق فضای باز سیاسی در حدی که ارزش‌های اساسی جامعه مصون بماند.
- ۵) پایین بودن سطح آگاهی و اطلاعات دقیق پاسخگویان از چیستی شاخص‌های فساد اداری، لزوم توجه بیش از پیش در آگاه سازی کنشگران از مصادیق و نمونه‌های فساد اداری و اطلاع رسانی کامل و به دور از سانسور از پیامدها و آسیب‌هایی که جامعه در قبال انجام آن‌ها متحمل می‌شود را ایجاد می‌کند، بنابراین در این زمینه نظام آموزش و پرورش و رسانه‌های جمعی باید در شفاف سازی مسئله برای کنشگران فعال‌تر عمل کنند.
- ۶) لزوم تفکیک درست و صحیح منافع عمومی و ملی از منافع شخصی و فردی و توجه هر چه

بیش تر در باروری حس احترام به منافع عمومی و جمعی، که در این زمینه نیز نظام خانواده، آموزش و پرورش و رسانه‌های جمعی موظف اند در نهادینه کردن فرهنگ منفعت عمومی بر منافع شخصی در حوزه‌های مختلف بیش تر بکوشند.

منابع و مأخذ:

- ازکیا، مصطفی، غفاری غلامرضا (۱۳۸۳). توسعه روستایی با تاکید بر جامعه روستایی، تهران، نشر نی.
- الوانی، سید مهدی و میرعلی سید تقوی (۱۳۸۰). سرمایه اجتماعی: مفاهیم و نظریه‌ها، فصلنامه مطالعات مدیریت، شماره ۳۳ و ۳۴، ص ۲۶-۳.
- بهمن، ج و وانک، م. (۱۳۸۴). نگرش‌ها و تغییر آن‌ها، ترجمه علی مهداد، تهران، انتشارات جنگل.
- پوتنام، رابرت (۱۳۸۰)، دموکراسی و سنت‌های مدنی، ترجمه محمد علی دلفروز، تهران، وزارت کشور.
- پور کیانی مسعود، امیری افلاطون، خادمی مرتضی (۱۳۹۰). سلامت سازمانی، فساد اداری و شایعه، مرکز انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.
- حیبی نادر (۱۳۷۵) فساد اداری (عوامل موثر و روش‌های مبارزه، تهران، موسسه فرهنگی انتشاراتی.
- چلبی مسعود (۱۳۷۵). نظم اجتماعی، تهران، نشر نی.
- خلف خانی مهدی (۱۳۸۸)، بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و فساد اداری، فصلنامه راهبرد، سال هجدهم، ص ۵۵-۳۹.
- رنانی، محسن (۱۳۸۵)، کاهش سرمایه اجتماعی و ناکامی‌های سیاست‌های اقتصادی در ایران، مجله آیین، شماره ششم، اسفند.
- رهنمود فرج الله، طاهری پور کلاتری حیبی الله، رشیدی اعظم، (۱۳۸۸)، شناسایی عوامل موثر بر فساد مالی در بین کارکنان دستگاه‌های اجرایی، پژوهشنامه مدیریت اجرایی، سال دهم، شماره یک، نیمه اول. رفیع پور فرامرز (۱۳۸۶) فساد سرطان اجتماعی، تهران: شرکت سهامی انتشار.
- ربیعی، علی، (۱۳۸۳)، زنده باد فساد، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- سرداری احمد (۱۳۸۰)، رویکردی بر ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه، مجموعه مقالات دومین همایش ملی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چاپ اول، انتشارات مدیریت دانشگاه تهران.
- شکراللهی مسعود (۱۳۷۹)، ظرفیت‌سازی برای سلامت نظام اداری، ارتقای سلامت نظام اداری، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- صبوری کاشانی منوچهر (۱۳۸۰)، جامعه‌شناسی سازمان‌ها بروکراسی مدرن ایران، تهران، انتشارات سخن.
- عباس زادگان محمد، (۱۳۸۳)، فساد اداری، تهران، چاپ اول، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
- فوکویاما، فرانسیس (۱۳۸۴)، سرمایه اجتماعی و جامعه مدنی، مجموعه مقالات سرمایه اجتماعی، تهران انتشارات شیرازه.
- موسوی مجاب، سید درید، (۱۳۸۳). بزه کاران بقه سفید، فصلنامه مدرس علوم انسانی، دوره ۸، شماره ۳، ص. ۶۴.
- فرج پور مجید (۱۳۸۳)، موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد، تهران، موسسه خدمات فرهنگی رسا.
- هانتینگتون ساموئل (۱۳۷۰). سامان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی، محسن ثلاثی، انتشارات علم.

Afro Barometer Networks. (2008). «Where is Africa going?» Retrieved from <http://www.afrobarometer.org/newssupdate.html>

Ali, A. M., & Hodan, S. I. (2006)»Determinants of economic corruption: A cross-country comparison». *Cato Journal* Washington, 22, 449-469

Aleman, U , (2008) «Political corruption in Europe: Causes, consequences, and challenges». Retrieved from www.idi.org.il/sites/.../PoliticalCorruptioninEurope.aspx.

Sutherland, E. H. (1949)» White collar crime». New York: Dryden Press

Scott James c, (1972)»Comparative political corruption « , prentice Hall, Inc.

Bolino, Mark C, William H. Turnley & James M. Blood good (2002) «citizenship behavior and the creation of social capital in organizations», *Academy of management review* Vol.27, NO.4, 505-522

Bardhan, P. (1997)»Corruption&Political Development: A Review of Issues,»*Journal of Economic Literature* 35(3):1320-46

Cho, W., & Kirwin, M. F. (2007). «Vicious circle of corruption and mistrust in institutions in sub-Sahara Africa»: Micro level analysis. *Afrobarometer*, 71, 1-17. Retrieved from http://www.adb.org/Governance/egovernment_corruption.pdf

Rahman, Aminur; Kisunko, Gregory and Kapoor, Kapil. (2000) «Estimating the Effects of Corruption. Policy Research» Paper 2479, Washington, DC: World Bank

Rose-Ackerman, Susan.(1999). «Corruption and Government», New York: Cambridge University Press

Merton· R· K(1968)· «social Theory and social structure»· New York· The free press, Taylor, Sh.E.Peplau,L.A.,&Sears,D.O.(2003). «Social Psychology» (11 th Ed). New Jersey: Pearson Education, Upper Saddle River,

Sutherland, Edwin, (1983) «White Collar Crime: The Uncut Version». New Haven: Yale University Press.

Green, Stuart P(2004), «Moral Ambiguity in White Collar Criminal Law». *Notre Dame Journal of Law, Ethics and Public Policy*, Vol. 18,

Freiberg, Arie,(2000); «Sentencing White-Collar Criminals» paper presented at the Fraud Prevention and Control Conference Convened by the Australian Institute of Criminology in association with the Commonwealth Attorney-General's Department and held in Sufers Paradise, 24-25 august

Mbaku, J. M. (2008). «Corruption clean ups in Africa»: Lessons from public choice. *Journal of Asia and African studies*, 43, 427-456

Lawal, G., & Tobi, A. (2006). «Bureaucratic corruption, good governance and development»: The challenges and prospects

of institutional building in Nigeria. *Journal of Applied Science Research*, 2, 642-649.

Lambsdorff, J. G. (2006). «Causes and consequences of corruption. In S. R. Ackerman», *International handbook on economics of corruption* (pp. 8-34). New York, NY: Edward dgar

Lambsdorff, J. G. (2006). «Causes and consequences of corruption. In S. R. Ackerman», *International handbook on economics of corruption* (pp. 8-34). New York, NY: Edward dgar

La Porta R., Lopez-de-Silanes F, Shleifer A, Vishny RW. (1999). «The Quality of Government», *J, Ecs., Law & Org.* 15 (1): 222-279

Yadav, G. J. (2005). «Corruption in developing countries: Causes and solutions». A paper presented at Global Blues and Sustainable Development: The Emerging Challenges for Bureaucracy, Technology and Governance, a conference of the International Political Science

Association (IPSA) Research Committee 4 (Public Bureaucracies in Developing Societies) nd 35 (Technology & Development), Tampa, FL

Atuobi, S. M. (2008). «Corruption and state instability in West Africa: An examination of Policy options». KAIPTC Occasional Paper no7. Retrieved from www.kaiptc.org/conflict_prevention/details.asp

Shah, A. (2007). Tailoring the fight against corruption to country circumstances. Retrieved from <http://www.siteresources.worldbank.org/intwbigovantcor/Resources/Tailoring.pdf>

Shabbir, G., & Anwar, M. (2008). «Determinants of corruption in developing countries». Retrieved from http://www.pubchoicesoc.org/papers_2008/shabbir_anwar.pdf

Balioune-Lutz, M., & Ndikumana, L. (2007). «Corruption and growth in African countries: Exploring the investment channel.» Paper presented at the African Economic Conference, Addis Ababa, Ethiopia

Wrong, M. (2009). «It is our time to eat: The story of Kenyan Whistleblower». New York, NY: Harper Collins

Meredith, M. (2006). «The state of Africa: A history of fifty years of independence». London, UK: Free Press.

Robbinson, M. (Ed.) (2004). «Corruption and Development: An Introduction». London: Routledge.

Nahapiet, J., & Ghoshal, s. (1998) «Social Capital, Intellectual capital the organizational advantage» *Academy of management Review* &23(2), 242-260.

World Bank (2004). «Helping countries combat corruption: the role of the world bank.» poverty reduction and economic management. available at: www.Worldbank.org/public_sector/anticorruption/corruption/coridx.htm

Elliott, Kimberly Ann, and ed. (1997)b. «Corruption as a Global Policy Problem: Overview and Recommendations», in Elliott, *Corruption and the Global Economy*, Washington: Institute for International Economics, Pp175-233.

Gerring, J. and S. Tracker, (2004). «Political Institutions and Governance» *Pluralism versus Centralism*, *British Journal of Political Science*, Vol. 34 (2): 295-330.

Treisman, Daniel,(2000). «The Causes of Corruption: a Cross-National Study». *Journal of Public Economics* 76. 399-457.

Paldam, M, (2002). «The Big Pattern of Corruption. Economics, Culture and the See-saw Dynamics». *European Journal of Political Economy*, Vol. 18: 215-240

Sandholtz, Wayne and Taagepera, Rein, (2005). «Corruption, Culture, and Communism. *International Review of Sociology*», Vol. 15, No.1, March, Pp.109-131

Gatti, R. (1999). «Corruption and Trade Tariffs, or a Case for Uniform Tariffs», *World Bank Policy Research Working Paper No.2216*.

- Rose-Ackerman, Susan.(1999). «Corruption and Government», New York: Cambridge University Press.
- Rahman, Aminur; Kisunko, Gregory and Kapoor, Kapil. (2000)» Estimating the Effects of Corruption. Policy Research» Paper 2479, Washington, DC: World Bank
- Pillay, S.(2004), «Corruption – the challenge to good governance: a South African» perspective, The International Journal of Public Sector Management, Vol. 17, No. 7,pp.586-605
- Pellegrini, L.and Gerlagh, R (2007),» Causes of corruption: a survey of cross- country analyses and extended results», Springer Verlag
- Portes, Alejandro (1998),» Social capital: Its Origins and Applications in Modern Sociology, eartment of Sociology», Princeton University, Princeton, New Jersey 08540,7
- Bourdieu, p. (1986) «the form of capital» , new-York , greenwood
- Colman; J(1990)»equality and Achievement in education West», view press
- Putnam R.D (1992) , «MAKING DEMOCRACY WORK , civic tradition in modern Italy», Princeton university p6ress.
- Putnam,R (2000)»Boling alone»,N.Y.simon and
- Fukuyama, F (1998) «trust, the social virtues and the creation of propriety”, London Hamish Hamilton
- .Leana, Carrie R & Harry J. van Buren (1999) «Organizational Social And Employment Practices»; Academy of management Review; Vol 24No3 , 538-555
- Nahapiet, J., & Ghoshal, s. (1998) «Social Capital, Intellectual capital the organizational advantage»; Academy of management Review &23(2), 242-260.

آسیب شناسی نظارت همگانی در ایران؛ در آمدی بر نظریه مثلث نظارت همگانی

سعید عطار^۱

چکیده

بر مبنای نظریه حکمرانی خوب، الگوی نظارت همگانی، باید در قالب نظریه ای سه بُعدی شامل نهادهای نظارتی دولتی (سیاسی)، خصوصی (اقتصادی) و مردمی - مدنی (اجتماعی و فرهنگی) مورد تحلیل قرار گیرد. رسانه‌های جمعی نیز نقش پشتیبان یا تضعیف کننده این همکاری در حوزه نظارت را برعهده دارند. خط مشترک وصل کننده این سه نهاد، نهادهای نظارتی است که در هر سه حوزه فعالیت می‌کنند. بدین معنا، نظارت همگانی کارآمد به معنای فعال بودن نهادهای نظارتی بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش مدنی جامعه در بستری از فعالیت هم افزای رسانه‌های جمعی پشتیبان امر نظارت است. وجود توازن میان این سه نهاد اصلی به همراه نقش رسانه‌های جمعی به عنوان پشتیبان، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و مهیا بودن بسترهای لازم برای رشد و توسعه عاری از فساد است.

در کشور ما، فربه بودن دولت باعث تعدد نهادهای نظارتی دولتی موازی با سطح اندکی از تعامل سازمانی، ضعیف بودن بخش خصوصی باعث نبود نهادهای نظارتی منسجم خصوصی و کم توان بودن نهادهای مردمی و مدنی باعث ضعف شدید نهادهای نیمه مردمی - نیمه دولتی موجود شده است. حتی در تحلیل نقش رسانه‌های جمعی نیز باید نقش رسانه‌های جمعی دولتی را بسیار مهم تر از دیگر رسانه‌ها تلقی کرد. از این رو، مدل نظری سه بُعدی ما در متن تحلیل وضعیت ایران مبدل به مدلی دولت محور شده است.

واژگان کلیدی: نظارت همگانی؛ نظریه حکمرانی خوب؛ نظریه مثلث نظارت همگانی؛ نهادهای نظارتی دولتی، خصوصی و مردمی - مدنی؛ رسانه‌های جمعی

مقدمه

در دنیای متحول امروز، نظارت همگانی^۱ مقوله‌ای با پشتوانه عظیم نظری و تجربیات عملی است چرا که چنین تصور می‌شود که ضرورت حفظ و تداوم بقای حیات اجتماعی، تعمیق و نهادینه شدن نظارت همگانی است. جامعه به مثابه یک ارگانسیم زنده و واجد انبوهی از نهادها و سازمان‌های اجتماعی، نیازمند ابزارهایی برای حفظ و تداوم خود است. از این رو، چنین فرض می‌شود که نهادهای نظارتی کارویژه تداوم بخشی به حیات جامعه و دستیابی به اهداف را بر عهده داشته، مانع از انحراف نهادهای اجتماعی شده و فرآیند تحقق اهداف را تسهیل می‌کنند.

نظارت همگانی اما مقوله‌ای بدیع در فرهنگ سیاسی ایران است و به مانند بسیاری از مفاهیم جدیداً شناخته شده (نه لزوماً عاریتی از بیرون) نتوانسته است در کشور ما به شکلی مطلوب نهادینه شود. از این رو، بحث بر سر نظارت همگانی، چیستی، چگونگی تحقق و ثمرات آن، ضرورت اولیه گام گذاشتن در مسیر نهادینه سازی^۲ آن محسوب می‌شود. اجرایی کردن و استمرار بخشیدن به یک مکانیزم جدید، بدون فهم چیستی آن و بستر ظهور نظری و بروز عملی آن میسر نیست. از این رو، این نوشتار، بحث خود را با چیستی نظارت همگانی در بستر نظریه حکمرانی خوب آغاز کرده و با نگاهی اجمالی به این بستر نظری، به این نکته توجه خواهد کرد که نظارت همگانی کارآمد در معنای اعم آن، چارچوبی سه بُعدی است که در آن نهادهای دولتی، نهادهای خصوصی و نهادهای مدنی هر یک واجد نقشی جداگانه اما هم پیوند با یکدیگر هستند به گونه‌ای که نظارت همگانی کارآمد بدون کنش متقابل آن‌ها میسر نخواهد شد. لوازم اجرایی کردن نظارت همگانی را نیز باید در این سه عرصه جستجو کرد.

به دلیل ضعف بخش خصوصی در کشور ما و وابستگی آن به دولت، نهاد خصوصی نظارتی تأسیس نشده است تا این کار ویژه را محقق کند. از این رو، مدل نظارت همگانی ما در این بخش با ضعف نهادهای خصوصی، مدلی دو بخشی با برتری نهادهای دولتی خواهد بود. در این میان، تلاش خواهد شد تا نقش رسانه‌ها را برجسته کنیم. در حالی که در کشورهای توسعه یافته، رسانه‌ها حاصل تعامل میان سه بخش پیش گفته اند در کشور ما، رسانه‌های جمعی یک پا در بخش دولتی و یک پا در بخش خصوصی دارند که با توجه به برتری دولت بر بسیاری از عرصه‌ها، طبعاً رسانه‌های دولتی بیشترین حجم از رسانه‌های جمعی را در اختیار دارند. در ادامه بحث، خواهیم دید که بسترهای لازم برای کنشگری بخش‌های مردمی و مدنی نیز چندان مهیا نیست. از این رو، مدل آرمانی سه بُعدی ما در متن تحلیل وضعیت ایران به مدلی تک بخشی بر پایه نهادهای دولتی مبدل می‌شود.

1. Public oversight

۲. نهادینه سازی یا نهادینه کردن به معنای تثبیت شدن و استقرار و استمرار یافتن است.

در بخش پیامدهای نظارت همگانی برای کشور ما نیز بر چهار موضوع کارآمدی حکومت، توانمندسازی جامعه، تقویت رابطه دولت با جامعه و تحقق اهداف توسعه ملی تاکید شده و در نهایت جمع بندی از ضعف‌های مقوله نظارت همگانی در سه بُعد آرمانی آن، بخش‌های پایانی نوشتار حاضر را به خود اختصاص می‌دهد. بی تردید، تا مضامین و نگرش‌های گسترش یابنده پیرامون نظارت همگانی و ضرورت بسط آن در مرحله کنونی مورد کنکاش و دقت نظر کافی قرار نگیرند، نه‌اینه سازی این مقوله نیز میسر نبوده و انتظار در مورد استفاده از پیامدهای آن برآورده نخواهد شد. این نوشتار را باید مقدمه ای برای طرح ضرورت گام گذاشتن در این مسیر در چارچوب رویکرد سیستمی در متن نظریه حکمرانی خوب دانست.

چیستی نظارت همگانی و جایگاه آن در نظریه حکمرانی خوب

نظارت به معنای سنجش و اصلاح عملکرد برای به دست آوردن این اطمینان است که هدف‌های سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به انجام رسیده است (قائمی، ۱۳۸۵: ۵). به عبارت دیگر، نظارت به معنای بررسی این موضوع است که همه چیز بر طبق قوانین و دستورهایی که قبلاً تعیین شده بود، انجام می‌شود یا خیر (هوی و میسکل، ۱۳۷۶: ۵۷). بدین معنا، نظارت همگانی به معنای همگانی شدن این نظارت است. صفت همگانی خود، دارای دو بُعد نظارت همگانی به معنای اعم شامل نهادهای نظارتی حاضر در سه عرصه دولتی، خصوصی و مدنی و نظارت همگانی به معنای اخص شامل مشارکت نظارتی شهروندان بر عملکرد نهادهای فعال در حوزه‌های مختلف و نماد بُعد تعاملی روابط شهروند و مجموعه‌های مسئول در کشور است. آنجا که سخن از تعیین سرنوشت، تأثیرگذاری، نقش داشتن و مؤثر بودن است، یعنی وضعیتی که هر شهروند به تنهایی و شهروندان در مجموع برای تحقق و حفظ آن چه برای حیات جمعی مطلوبشان ضروری است تلاش می‌کنند، مقوله نظارت همگانی به معنای اخص کلمه مطرح می‌شود. از این منظر، «نظارت از عناصر و ابعاد حق شهروندی و به تعبیری، وجه بارزی از مشارکت شهروندی است.» (منوچهری، ۱۳۸۷: ۳۲-۳۳). در این نوشتار، مراد ما از نظارت همگانی معنای اعم آن است چرا که این معنای اخیر، نه تنها دربرگیرنده معنای اخص نظارت است بلکه به ماهیت امر نظارت و فلسفه وجودی آن در جهان مدرن نزدیک تر بوده و مؤید قرار داشتن آن در چارچوبی از نظام اجتماعی توسعه یافته است.

بی تردید، فلسفه نظارت حرکت در مسیر بهبود و اصلاح امور و سالم سازی محیط اجتماعی است. بدین معنا، امر نظارت «ابزار»ی در تحقق «هدف» است. از این رو، نظارت ماهیتاً با سیاست گذاری، قانون گذاری و اجرا نسبتی ندارد هر چند در پروسه هر کدام از این سه حوزه، امر نظارت مهم محسوب می‌شود. تجربه نشان داده است که در هم آمیختن ناظر با مجری به معنای نفی هر

دو و بروز آشفتگی در کارکردهای نهادهای جامعه است. این عدم تمایز نقشی، باعث درهم ریختگی ساختارهایی می‌شوند که هر کدام، کارکرد خاصی برای استمرار بقای جامعه دارند. بدین جهت است که در جوامع مدرن، نهادهای مختلف با کارکرد متفاوت تأسیس شده‌اند تا هر کدام بخشی از نظم بخشی به جامعه را محقق کنند. در کشور ما نیز نهاد ناظری مانند سازمان بازرسی کل کشور از سایر نهادها مستقل بوده و نمی‌تواند اقدامی اجرایی انجام دهد.

نظارت در جهان مدرن و بر روی سازمان‌های مدرن، به معنای فرآیندی دو سویه است: در یک سو نظارت باید تضمین کند که کنش سازمان‌های موجود، کنشی متمرکز و جهت دار، در سراسر سازمان است. به عبارت دیگر، فرآیند نظارت باید تضمین کننده انسجام سازمان‌ها باشد. از سوی دیگر، نظارت باید سازمان‌های موجود در کشور را در زمینه یادگیری، تطبیق و تغییر توانا سازد یعنی باید این امکان برای سازمان‌ها فراهم شود که با توجه به تغییرات محیطی، در مسیر تحولات گام برداشته و پویایی خود را حفظ کنند. (مک لگان و نل، ۱۳۷۷: ۱۸۷). به همین جهت، تمامی سازمان‌های موفق امروزی، سازمان‌هایی هستند که در مسیر میانی بین تمرکز و عدم تمرکز قرار دارند (قدمی، ۱۳۸۵: ۴۰). از این نظر، کنش نظارت همگانی، کنشی دو سویه با هدف حفظ انسجام سازمان‌ها و افزایش پویایی آن‌ها و کنشی برای کاهش تنش میان الزام انسجام سازمان‌ها (تمرکز) با جبر تغییر محیطی (عدم تمرکز) است.

نظارت همگانی به عنوان کنشی دو سویه و در معنای اعم آن، نظارتی معنادار در چارچوب نهادهای تکامل یافته و نظام اجتماعی توسعه یافته (یا نظام‌های متمایل به قرار گرفتن در این وضعیت) است. بدین روی، این معنا از نظارت را باید در چارچوب نظریه‌های جدید دولت و به طور مشخص در چارچوب نظریه حکمرانی خوب^۱ قرار داد. نظریه حکمرانی خوب، موج سوم نظریاتی است که در قرن بیستم، الگوی تحول و دگرگونی در جوامع در حال توسعه محسوب می‌شدند. این نظریه به دنبال مشکلاتی که دو نظریه دولت همه کاره و بزرگ (با اتکا به نظریه کینز، در دهه‌های ۵۰ تا ۷۰) و دولت پاسبان شب و کوچک (با اتکا به نظریه فردریش فون هایک و رابرت نوزیک، در دهه ۸۰ و اوایل دهه ۹۰) ایجاد کرده بودند، بستر نظری استقرار دولت مبتنی بر نهادهای کارآمد و متکی به حاکمیت قانون و نهادهای مدنی و خصوصی درگیر در حل مشکلات جامعه را فراهم ساخت.

این نظریه، به دنبال رسیدن به چارچوبی است که در آن دولت دارای نقش حداقلی (همهاننگ کننده و تنظیم گر به جای تصدی گر) بوده و در مسیر توانمندسازی نهادهای مدنی و بخش خصوصی، اقدامات مؤثری صورت گرفته باشد. به عبارت دیگر، این نظریه نشان دهنده تغییر رویکرد از راهبرد کوچک سازی دولت به راهبرد توانمند سازی دولت است (قلی پور، ۱۳۸۴:

۱۰۳-۱۲۷). در این راستا، بر رفتار تعاملی سه بخش دولت، نهادهای مدنی و بخش خصوصی تأکید می‌شود. (شریف پور و قلی پور، ۱۳۸۲: ۹۳). این الگوی سه بخشی، زیربنای الگوی سه بخشی ما در بحث نظارت همگانی است.

علیرغم تعابیر مختلف از اصطلاح حکمرانی خوب، بهترین تعبیر، تعریف آن به «اعمال قدرت اقتصادی، سیاسی و اداری بر اساس قانون، پاسخگویی و اثربخشی» (میدری و خیر خواهان، ۱۳۸۳: ۱۵) است. مفروض اصلی این تعریف، ارتباط تنگاتنگ میان ساختارهای رسمی و غیررسمی در امر تصمیم گیری مطلوب است (Bevir, 2007: 359). صفت خوب در این جا به معنای تحقق کارآمدی است.^۱ بر این مبنای نهادهای کارآمد کانون محور حکمرانی خوب محسوب می‌شوند. کافمن و همکارانش در بانک جهانی برای بیان حکمرانی خوب، شش شاخص حق اظهار نظر و پاسخگویی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت را بیان کرده‌اند. اعتقاد بر این است که هر چقدر در یک کشور دولت پاسخگو تر، کارآمدتر و ثبات سیاسی بیش تر، مقررات اضافی و هزینه‌ها کم تر و حاکمیت قانون گسترده تر و فساد محدودتر باشد، گفته می‌شود که حکمرانی خوب برقرار است (عیسی زاده و احمدزاده، ۱۳۸۸: ۹). بر مبنای این شاخص‌های شش گانه می‌توان گفت که مخرج مشترک هر سیاستی که در چارچوب نظریه حکمرانی خوب توصیه شده یا عملیاتی می‌شود عبارت است از وجود سازمان‌های نظارتی مؤثر و کارآمد. امروزه در بسیاری از کشورهای دنیا، نهادهای کارآمد نظارتی و بازرسی به عنوان ابزارهایی مفید در جهت حکمرانی خوب، در نظر گرفته شده‌اند و اغلب به عنوان محافظان حقوق مردم و پیشگامان مبارزه با فساد محسوب می‌شوند. در متن نظریه حکمرانی خوب، بر نقش این نهادها به عنوان پیش زمینه هر عملکرد مطلوب توسط حکومت تأکید شده است. این رویکرد، هر چند ریشه در نظریه نهادگرایی دارد اما بر بنیان تجربیات کشورهای متعددی طرح ریزی شده است. در نظریه نهادگرایی گفته می‌شود که نهادسازی مؤثر پیش زمینه موفقیت در تمام سیاست‌هاست. خصوصی سازی موفق و چابک سازی دولت به عنوان دو اصل شیوه نوین مدیریتی در کشورهای توسعه یافته بر بنیان نهادسازی مؤثر استوار بوده است (Weiss, 2000: 802).

از این رو می‌توان گفت که اگر بر لزوم نهادسازی، پیش از خصوصی سازی تأکید می‌شود، اگر بر کارآیی و چابکی نهادهای دولتی و دوری جستن آنها از فساد سیستماتیک تأکید می‌شود، این اصل محوری پذیرفته شده است که نظارت مؤثر یعنی وجود نهادهای نظارتی مؤثر مانند نظام

۱. اثربخشی به معنای کارآمدی دولت در انجام وظایف محوله است.

۲. برای مطالعه بحثی در مورد صفت «خوب» و معنای آن در حکمرانی خوب، ر.ک: دباغ، سروش، و ندا نفری (۱۳۸۸)، «تبیین مفهوم خوبی در حکمرانی خوب»، مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۳، ۳۱۸-۳.

حسابداری و حسابرسی شفاف، قوه قضائیه کارآمد، نهادهای مدنی فعال، پیش زمینه هر موفقیتی است.^۱ بر این مبنا، وجود نهادهای نظارتی کارآمد، پیش زمینه و درهم تنیده شدن و مکمل بودن دولت و بازار و لزوم طراحی سیاست‌های توسعه‌ی دموکراتیک، پس زمینه نظریه حکمرانی خوب محسوب می‌شود. در این تلقی، حکمرانی خوب مستلزم وجود نظارت همگانی مؤثر، نهادهای نظارتی کارآمد و فقدان فساد است.

چنانکه اشاره شد، نظارت همگانی به هیچ وجه جانشین سیاست‌گذاری و اجرا نیست. کلید معمای فراتر رفتن از دو قطبی توسعه سوز «دولت همه کاره و همه چیز دان و فقدان نظارت همگانی» با «دولت ضعیف و پراکنده و نظارت همگانی مداخله جویانه»، برقراری توازن ظریف میان نظارت و سیاست‌گذاری اجرا است. تجربه نشان داده است که برقراری توازن میان نظارت در بُعد همگانی و سیاست‌گذاری و اجرا در بُعد حکومتی، امری بسیار دشوار است. تجربه کشورهای موفق در این امر و تلفیق آن با شرایط خاص هر کشور و فرهنگ سیاسی و ساختار اجتماعی بومی آن می‌تواند رمزگان دستیابی به توازن پایدار باشد.

چرایی اهمیت نظارت همگانی

چرایی اهمیت نظارت همگانی، شاید پرسشی بی‌مورد و پاسخ آن، پاسخی از پیش مشخص باشد اما برای نهادینه ساختن این مقوله، باید مرتب به طرح پرسش و تشریح پاسخی مناسب بازگشت. علیرغم وجود اصول متعدد در قانون اساسی در مورد نظارت و نظارت همگانی مانند اصل هشتم (دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر و وظیفه‌ای است همگانی که (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸)، اصل ۱۷۴ قانون اساسی (تاکید بر نظام بازرسی در مدیریت دولتی با هدف پالایش و بهبود عملکرد نظام اداری) (طبرسا، ۲۰۱۳: ۲۰۶) و دیگر اصول مهم نظارتی چون اصول ۵۴، ۵۵، ۹۹، ۱۰۰، ۱۰۱ و ۱۷۳، طرح دلایلی دیگر ضرورت مرحله کنونی ماست. مهم‌ترین مسئله‌ای که وجود نظارت را ضروری می‌سازد، این واقعیت است که اغلب پیش‌بینی‌ها، سیاست‌ها و برنامه‌های عملیاتی در سازمان‌ها و نهادها با میزانی از خطا و انحراف معیار توأم است. از این رو، برای رفع این انحرافات عملکردی و اصلاح عملیات، نظارت تنها راهکار منطقی با کم‌ترین هزینه ممکن است. محیط متغیر و در حال تحول سازمان‌ها، دلیل دیگری بر ضرورت نظارت است. سازمان‌ها و نهادها برای بقای خود باید از تغییرات محیطی آگاه شوند و با استفاده از این هوشمندی سازمانی، هماهنگی‌های لازم را به عمل آورند. نظارت، مهم‌ترین وسیله

۱. جوزف استیگلیتز، برنده جایزه نوبل اقتصاد و منتقد سیاست‌های تعدیل ساختاری در مقاله زیر، با مقایسه فرآیند اصلاحات در دو کشور چین و روسیه، به این مهم اشاره می‌کند. برای مطالعه بیشتر، ر.ک: استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳). «اصلاحات به کجا می‌رود: ده سال تجربه گذار» در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ۱۳۹-۱۳۲.

و ابزار اصلی این آگاهی است (Deifel & Berlak, 2003:32).

از سوی دیگر، نظارت همگانی بستر ساز پشتیبانی وسیع مردم از نظام و عملکردهای آن خواهد بود. درستی این گزاره، در کشورهای مختلف نیز تجربه شده است. تأکید بر توسعه درون زاء، بومی و مردمی دقیقاً از همین مبنای نظری و تجربه عملی استخراج شده است. در توسعه بومی و درون زاء، این اصل محوری پذیرفته شده است که چنانچه اقشار مختلف مردمی فعالانه در برنامه‌های توسعه دخالت داشته باشند، نسبت به امور توسعه احساس مسئولیت کنند و در این مسیر، نظارت محلی و ملی بر عملکردها و سیاست‌های جاری در کشور داشته باشند، این مشارکت توأم با نظارت سبب حمایت و پشتیبانی آن‌ها از نظام و توسعه مدنظر نظام خواهد شد (غفاری و نیازی، ۱۳۸۶: ۱۰۶-۱۰۷). در الگوهای مدرن حکومتی نیز اصل نظارت، پیش فرض استقرار نهادها و رابطه کارآمد آن‌ها با یکدیگر است. منطقی پذیرفته شده نظارت در تمام نظام‌های سیاسی مدرن، پشتوانه نظری مدل تفکیک قوا بوده است. مطابق این مدل رایج، نظارت دستگاه‌های دولتی بر یکدیگر در عین استقلال و تفکیک قوا برقرار می‌شود که از آن به عنوان نظام توازن^۱ نیز یاد شده است.

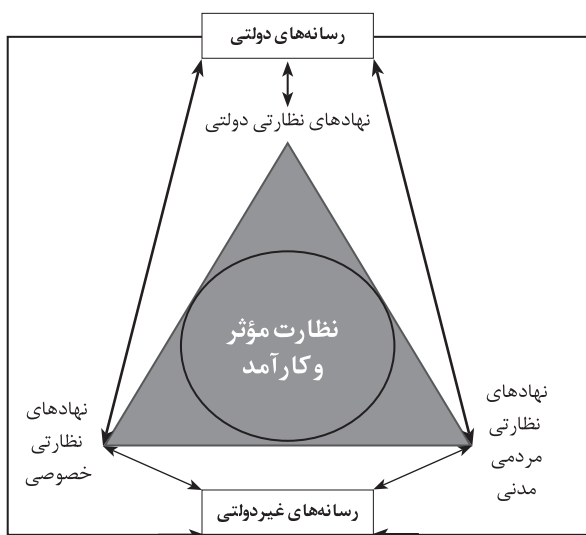
چگونگی نظارت همگانی: مثلث نظارت همگانی

چنانچه جامعه به عنوان یک بافت همبسته شامل اجزای مختلف در نظر گرفته شود، می‌توان این گزاره را صادق دانست که نهادهای مختلف موجود در آن در پیوند با یکدیگر، کلیتی را بر می‌سازند که یک کشور مستقل و واحد سیاسی متمایز از واحدهای دیگر را مشخص می‌کند. در چارچوب نظریه حکمرانی خوب، سه نهاد برجسته در جامعه که در تحلیل نهایی، سایر نهادهای جامعه پیرامون آن سه، سازمان یافته اند (از این رو، آن‌ها را جمع بسته ایم) عبارتند از: نهادهای دولتی، نهادهای بخش خصوصی و نهادهای مدنی. نهاد اول، واجد خصلتی سیاسی، نهاد دوم خصلتی اقتصادی و نهاد سوم واجد خصلتی اجتماعی و فرهنگی است. رسانه‌های جمعی نیز نقش پشتیبان یا تضعیف کننده این حوزه نظارت را بر عهده دارند. وجود توازن میان این سه نهاد اصلی به همراه نقش رسانه‌های جمعی به عنوان پشتیبان، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و مهیا بودن بسترهای لازم برای رشد و توسعه جامعه است. خط مشترک وصل کننده این سه نهاد، نهادهای نظارتی است که در هر سه حوزه فعالیت می‌کنند. بدین معنا، نظارت همگانی به معنای فعال بودن نهادهای نظارتی بخش دولتی، بخش خصوصی و بخش مدنی جامعه در بستری از رسانه‌های جمعی پشتیبان امر نظارت است.

این مدل نظری، برای کشور ما که هنوز گام‌های اولیه در مسیر نهادینه کردن نظارت همگانی

را می‌پساید تطبیق عینی ندارد. در این جا، فربه بودن دولت باعث تعدد نهادهای نظارتی دولتی و ضعیف بودن بخش خصوصی باعث نبود نهادهای نظارتی منسجم خصوصی و کم توان بودن نهادهای مردمی و مدنی باعث ضعف شدید نهادهای نیمه مردمی - نیمه دولتی موجود شده است. از این رو، حتی در تحلیل نقش رسانه‌های جمعی نیز باید نقش رسانه‌های همگانی دولتی را بسیار مهم‌تر از دیگر رسانه‌ها تلقی کرد.

نمودار ۱ - مثلث نظارت همگانی



۱-۳ نهادهای نظارتی دولتی

نهادهای نظارتی دولتی، واجد کار ویژه نظارت رسمی هستند بدین معنا که این نهادها به دلیل انجام مأموریتی در قالب نظارت بر دستگاه X در حوزه Y تأسیس شده‌اند. از این رو، نظارت آن‌ها بر جریان امور نظارتی وظیفه است و عدم انجام این وظیفه، عملی غیر قانونی محسوب می‌شود. در بسیاری از کشورها، به گروه‌هایی که در این سازمان‌ها مشغول به کار بوده و نقش ناظر و بازرس

را برعهده دارند، با اندکی کنایه مفتش کل گفته می‌شود. امروزه، آموزمندان یا بازرسان نقش مهمی در بازرسی از ادارات دولتی برعهده دارند (dimock, 1983: 468). در واقع، آن‌ها نقش تکامل یافته همان مفتشان قدیم محسوب می‌شوند که به نسبت آن‌ها، از استقلال و بی‌طرفی بیش‌تری برخوردار هستند. ادارات بازرسی پارلمانی، در این مورد نقش بی‌بدیلی برعهده دارند.^۳ نهاد نظارتی کمیسیون اصل ۹۰ مجلس، نقشی تقریباً مشابه آموزمندان در کشورهای توسعه یافته را ایفا می‌کند.

به طور کلی، نظام‌های بازرسی چندین کارکرد مهم دارند. همان‌طور که کیدن و همکارانش نیز به آن اشاره کرده‌اند (۱۹۸۳: ۳)، «برای عموم مردم»، اداره بازرسی ابزاری خوشایند برای اطمینان از این است که عدالت در امور، رعایت می‌شود و در نظام بوروکراسی‌ها، رفتاری منصفانه، درست و مؤدبانه با ارباب رجوع صورت می‌پذیرد. باید به این نکته توجه کرد که اداره بازرسی، صرفاً ابزاری برای فریاد رسی شهروندان نیست، بلکه این اداره، کارکردهای مهمی را در زمینه کنترل کیفی و حسابرسی - ممیزی امور اداری^۴ برعهده دارد: «اداره بازرسی، برای بوروکراسی‌ها ابزاری مکمل و ضروری محسوب می‌شود؛ ابزار مکملی که درباره فعالیت‌های بوروکراسی، تحقیق می‌کند تا این که از این امر اطمینان حاصل کند که فعالیت‌های این نهاد، فارغ از هر نوع اشتباهی صورت می‌گیرد. در صورتی که اشتباهی کشف شده باشد، این موارد استخراج شده و در نهایت تصحیح می‌گردند. در بهترین حالت، اداره‌های بازرسی می‌توانند در جهت مشخص کردن تأثیرات رویه‌هایی که گرچه با نیت پاکی ایجاد شده بودند، اما به گونه‌ای ناخواسته، آثار سوئی بر جای گذاشته‌اند نیز خدمات فراوانی را به انجام برسانند». به طور کلی، پذیرش ایجاد اداره بازرسی توسط دولت‌ها، نشان دهنده تشخیص آن دولت‌ها در مورد اهمیت حکومت عادلانه و خوب است. اما، باید در نظر داشت که امکان دست‌نشانده بودن بازرسان نیز وجود دارد زیرا که آن‌ها، به وسیله قوه مجریه منصوب می‌شوند. از سوی دیگر، به جهت ظاهر گول‌زننده پذیرش این اداره - مبنی بر این که در کشور مربوطه، دموکراسی و عدالت وجود دارد، این اداره ممکن است مورد پذیرش کشورهای مختلف قرار گیرد. دلیل اهمیت دموکراسی و عدالت این است که حکومت با کنترل بازرسان از یک طرف و کسب مشروعیت دموکراتیک

1. inspectors general

2. The Ombudsman

متأسفانه در زبان فارسی، برای دو مفهوم inspector و ombudsman برگردان مناسبی که معنای دقیق آن‌ها را بیان کند، وجود ندارد. از این رو، برای مفهوم inspector، ترجمه مفتش و برای ombudsman، ترجمه بازرسان انتخاب شده است.

۳. برای مطالعه بیش‌تر در مورد آموزمندان - Ori-gins, Roles, and Operations, American Bar Association (Howard, Charles (2011). The Organizational Ombudsman: Ori-

4. Administrative audit

ناشی از پذیرش این اداره در نظام پارلمانی از طرف دیگر، اعمال خود را به طور گسترده ای، به دموکراسی و عدالت نسبت می‌دهد (Drewry, 1998:832).

دلیل وجود نهادهای نظارتی دولتی در کشور ما را می‌توان این اصل پذیرفته شده دانست که «پایبندی به حق نظارت مردم ایجاب می‌کند که در حکومت اسلامی، فرد یا نهادی به عنوان مرجع رسیدگی به نتیجه نظارت مردم و احیاناً دادخواهی آنان وجود داشته باشد.» (منتظر قائم، ۱۳۸۵: ۲۱۷). این وجه از نظارت همگانی را اسپنسر «نظارت سلبی» می‌نامد. نظارت سلبی، گونه‌ای از نظارت است که مانع از انجام عملی در بین افراد یا سازمان‌ها می‌شود (میرسندسی، ۱۳۸۷: ۴۷۱). بدین معنا، نهادهای نظارتی دولتی مانند سازمان بازرسی کل کشور یا حتی نظارت مجلس شورای اسلامی بر عملکرد نهادهای اجرایی می‌کوشند تا مانع از اعمال غیرقانونی و فراقانونی نهادهای دیگر در حوزه‌های مختلف شوند. ویژگی ساخت حقوقی نظام سیاسی در ایران باعث شده است تا نهادهای نظارتی دولتی، نهادهایی متکثر و پراکنده در قوای مختلف و سازمان‌های متعدد باشند. قوه مقننه واجد دو نوع نظارت بر قوه مجریه و سیاست‌گذاری‌های دولت و همچنین بر قوه قضائیه است:

۱. نظارت سیاسی بر اعمال اداری (نظارت پارلمانی) شامل: نظارت بر تشکیل دولت، نظارت از طریق سؤال، از طریق تذکر، از طریق استیضاح و از طریق کمیسیون اصل ۹۰ (شکایت شهروندان از هر سه قوه) است.

۲. نظارت مالی^۱ از طریق دیوان محاسبات کشور.

قوه قضائیه نیز بر کار نهادها و قوای دیگر به طرق زیر نظارت دارد: نظارت قضائی بر اعمال اداری از طریق دیوان عدالت اداری (شکایت شهروندان از مأموران و نهادهای دولتی)، سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی مستمر از کلیه ادارات سیاسی-اداری-نظامی-شهری)، دیوان عالی کشور (نظارت بر اجرای صحیح قوانین در محاکم) دادگاه‌های دادگستری و در نهایت نظارت قضائی و شرعی بر مصوبات دولت از طریق قضات دادگاه‌ها. سازمان‌های حفاظت از محیط زیست، استاندارد و تحقیقات صنعتی ایران، بهینه‌سازی مصرف انرژی، بهینه‌سازی مصرف سوخت، سازمان ملی بهره‌وری ایران، مرکز تحقیقات مسکن، سازمان امور مالیاتی کشور، سازمان مدیریت و برنامه ریزی سابق (در نقش نظارتی خود)، شورای عالی سیاست‌گذاری

۱. به طور کلی، سه نوع نظارت مالی وجود دارد: نظارت پسینی (نظارت پیش از اجرای عملکرد مالی) به معنای نظارت بر تهیه و تصویب بودجه مؤسسات، نظارت اداری (نظارت در حین اجرا) به معنای هر سازمان بر عملیات دستگاه خود در حین اجرا، و نظارت پسینی (نظارت پس از اجرای عملکرد مالی). هرچند با توجه به نظر شماره ۷۵/۲۱/۱۱۶-مورخ ۱۳۷۵/۹/۱۴ شورای نگهبان در تفسیر اصل ۵۵ قانون اساسی، صلاحیت دیوان محاسبات کشور در محدوده نوع سوم نظارت است (رستمی و حسینی پور، ۱۳۸۸: ۱۹۸-۲۰۵) و نوع اول نظارت نیز از جمله مهم‌ترین کارکردهای مجلس شورای اسلامی بوده است اما با این وجود، تحقق نظارت نوع دوم نیز نمی‌تواند با وظایف ماهوی مجلس منافاتی داشته باشد.

الگویی مصرف، وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی از جمله بخش‌های نظارتی قوه مجریه هستند (میرمحمدی، ۱۳۸۳: ۱۲۹-۶۶).

علاوه بر این، نهاد مجمع تشخیص مصلحت نظام با اختیاراتی که از نهاد رهبری به آن تفویض شده است مسئولیت نظارت بر حسن اجرای سیاست‌های کلی نظام را برعهده داشته است (همان، ۱۴۴). نهاد شورای نگهبان نیز نظارت بر انتخابات را برعهده دارد. در این چارچوب حقوقی، نهاد رهبری مسئولیت نظارت بر همه ارکان اساسی نظام و قوای سه‌گانه را برعهده دارد. تعدد مراکز و روشن نبودن وظایف و بسیاری دیگر از معایب موجود، باعث شده است تا بسیاری از این نهادها نتوانند آن چنان که از آن‌ها انتظار می‌رود کارآمد باشند.

۳-۲ نهاد‌های نظارتی مردمی و مدنی

اشاره شد که وجود توازن میان سه عرصه اصلی نهاد‌های دولتی، نهاد‌های خصوصی و نهاد‌های مدنی، نشانگر توازن و انسجام اجتماعی و وجود بسترهای لازم برای رشد و توسعه جامعه است. در این جا، نقش نهاد‌های مردمی و مدنی بسیار چشمگیر است. واقعیت آن است که به خصوص در مراحل اولیه توسعه، نهاد‌های بازاری و نهاد‌های دولتی در اغلب موارد تمایل به تضعیف و کاهش اقتدار یکدیگر دارند. در این شرایط، کنش‌های همسو و توازن بخش نهاد‌های مدنی میان دولت و بخش خصوصی می‌تواند شرط بقای جامعه تلقی شود؛ هر چند این کنش‌ها، باید در چارچوبی منسجم و مناسب که توسط دولتی توسعه‌گرا مهیا شده است صورت گیرد.

توازن در جامعه به شکل عام و نقش توازن بخش نهاد‌های مدنی به شکل خاص، به معنای تقویت نهاد‌های نظارتی هر سه حوزه است. در مقابل، تضعیف نهاد‌های نظارتی دولتی توسط نهاد‌های نظارتی دو عرصه دیگر یا تضعیف نهاد‌های نظارتی خصوصی توسط نهاد‌های نظارتی دولتی و... به معنای خارج کردن جامعه از توازن مقوم، تعادل و ورود به بستری از امتناع تحقق اهداف ملی و توسعه ملی است.^۱

نقش نظارتی نهاد‌های مدنی را می‌توان «نظارت ایجابی» دانست. نظارت ایجابی، گونه‌ای از نظارت است که افراد را به انجام دادن عملی وادار می‌سازد (میرسندسی، ۱۳۷۸: ۴۷۱). در اغلب کشورها، معمولاً شهروندان به دلیل مشغله‌های فراوان و پیچیده بودن امور، وظایف شهروندی خود را نادیده گرفته و در بسیاری از مواقع، از مشارکت اجتماعی و حق نظارت بر جریان امور فاصله می‌گیرند. انجمن‌های مدنی و تشکل‌های مردمی، واسطه‌های مناسبی

۱. استریتین در مقاله‌ای، به روشنی به نقش مهم وجود توازن میان نهاد‌های این سه حوزه و به خصوص رابطه میان نهاد‌های دولتی و نهاد‌های خصوصی اشاره کرده است. برای مطالعه بیشتر، رک: استریتین (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب: پیشینه و تکوین مفهوم» در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، ص ۲۵۴-۱۹۳.

برای تغییر رفتار همگانی و تبدیل مردم از نظاره گرهای منفعل به مشارکت کنندگانی خودآگاه و نظارت کنندگانی فعال هستند.^۱

بدین معنا، نهادهای مدنی بستر الزامات اخلاقی و منفعتی برای مشارکت شهروندان در عرصه عمومی و نظارت بر اقدامات دو بخش دولتی و خصوصی را فراهم می‌کنند. بدین روی، نقش نظارتی نهادهای مدنی را (در مقابل نهادهای دولتی) باید نظارت غیررسمی و غیروظیفه ای دانست. این بُعد از نظارت، ریشه در علایق خاص، وظایف و اقتضانات مشارکت جویی شهروندان دارد و از این رو، حاوی پتانسیل‌های بسیار زیادی برای نهادینه ساختن امر نظارت و بهسازی نهادها در راستای تحقق اهداف است. مکان تجمع و انباشت این علایق و وظایف، نهادهای مدنی است. سازمان‌های غیردولتی^۲ و مدنی با طرح مسائل تازه و مشخص ساختن نیازهای محلی در ذهن افراد، علاوه بر ایجاد امکان بروز خلاقیت و نوآوری، باعث ایجاد، گسترش و تقویت هماهنگی بین بخش‌های دولتی و مردم و گسترش نظارت عمومی می‌شوند (غفاری و نیازی، ۱۳۶۸: ۸۷۱-۹۷۱).

از سوی دیگر، تشکل‌های مردمی محل حفظ، تقویت و گسترش ارزش‌ها محسوب می‌شوند چرا که ارزش‌های جامعه، هنگامی پایدار و مستمر خواهند بود که از دل جامعه بجوشند. راز ماندگاری و گسترش ارزش‌های بومی بسیاری از جوامع در همین نکته نهفته است. بنابراین، باگسترش و تقویت نهادهای مردمی، ارزش‌های جامعه امکان انباشت تاریخی پیدا می‌کنند. در ایران، یکی از پایدارترین تشکل‌های مدنی مردمی، انجمن‌هایی بودند که در پیرامون نهادهای ریشه دار محلی مانند مساجد شکل می‌گرفتند. در اینجا می‌توان گفت که ارزش‌های انباشت شده در درون و میان تشکل‌های مردمی، هنگامی که پا به عرصه نظارت بگذارند نه تنها می‌توانند ارزش‌های متعالی را در پهنه گسترده‌تر و حوزه‌های وسیع‌تری گسترش دهند بلکه می‌توانند حوزه مورد نظارت را نیز از ناپاکی‌ها و فساد محفوظ دارند. پاتریشیا مک لگان و کریستو نل (۱۳۷۷: ۶۵) بر این باورند که فرآیند درونی شدن ارزش‌ها و نهادینه شدن نظارت تشکل‌های مردمی باعث می‌شود تا ارزش‌ها بدل به نیروهای نظارت کننده نامرئی در درون سازمان‌ها و بر فراز آن‌ها شوند. هرچند در دنیای به سرعت در حال تحول امروز، ابزارهایی چون فن آوری ارتباطات و اطلاعات (ICT) فرصت‌های بسیاری برای تأثیر گذاشتن شهروندان منفرد و شهروندان

۱. برای مطالعه موردی تأثیر انجمن‌های مدنی بر بهبود عملکردهای دولتی در چند کشور، ر.ک: سامود پل و دیوید استیدن (۱۳۸۲). «به کار گرفتن خواست عمومی: دخالت دادن شهروندان در نظارت و بهسازی عملکرد فراهم آورندگان خدمات عمومی»، در ایجاد مشارکت میان دولت-شهروند-فعالیت‌های انتفاعی، سوزان تاجرو، خوزه ادگاردو ال. کمپوس (ویراستاران)، ترجمه مجید پسران قادر و عباس کحال زاده، تهران، موسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه ریزی، ص ۵۸-۳۷.

تشکل یافته در سازمان‌های مدنی فراهم آورده است اما به رغم این تحولات، این بُعد مهم از نظارت که نظارت همگانی در معنای اخص کلمه محسوب می‌شود، از جایگاه مناسبی در کشور ما برخوردار نیست به گونه‌ای که هنگامی که سخن از نظارت به میان می‌آید، چه به لحاظ ذهنیت جمعی و چه به لحاظ عینیت رخ داده منظور از آن، نظارت سازمان‌های دولتی بر جریان امور و عملکرد یکدیگر یا نظارت بر رفتارهای شهروندان است. بنابراین، چه در میان مردم و چه در سطح نخبگان سیاسی، اعتقادی به اهمیت و ضرورت تأسیس نهادهای نظارتی مردمی به وجود نیامده است.

به عبارت دیگر، ضعف فرهنگ عمومی و ذهنیت جامعه و ذهنیت منفی نخبگان سیاسی از یک سو و ضعف قوانین و سازوکارهایی که توسط دولت پشتیبانی می‌شود از سوی دیگر، شبکه‌ی منسجمی به وجود آورده است که اندک تلاش‌های صوت گرفته در جهت تأسیس نهادهای مدنی نظارتی را عقیم گذاشته است. در این میان، وزن عامل دوم یعنی نبود بسترهای دولتی پشتیبان نظارت تشکل‌های مردمی به نسبت عامل اول که مربوط به فرهنگ و نگرش شهروندان و نخبگان است بیش تر بوده و این عامل، نقش بزرگ‌تری در ضعف موجود در این بُعد از نظارت دارد. وجود قوانین ضعیف و ناپشتیان، یکی از مهم‌ترین این موارد است. اگر در قانون، حمایت از تشکل‌های مدنی و مردمی جهت کنترل و نظارت بر فعالیت‌ها و اقدامات حکومت و بخش خصوصی پیش بینی نشده یا راهکار عملی آن مشخص نشود تضمین شفافیت، نظارت و بررسی دقیق و موثکافانه اعمال حکومتی تقریباً ناممکن خواهد بود (ابراهیم آبادی، ۱۳۸۴: ۷۲). تجربه کشورهای موفق نشان می‌دهد که اصلاح این روند و ایجاد شکاف در این شبکه، باید از اصلاح سازوکارهای دولتی و تغییر نگرش نخبگان سیاسی آغاز و به جامعه تسری پیدا کند.

۳-۳ رسانه‌های جمعی

هنگامی که سخن از رسانه به میان می‌آید، عمدتاً ناظر بر آن چیزی است که رسانه‌های جمعی نامیده می‌شود. رسانه‌های جمعی^۱ از حیث لغوی به معنای ابزارهایی است که از طریق آن‌ها می‌توان با افرادی نه به طور جداگانه یا با گروه‌های خاص و همگون، بلکه با جماعت کثیر یا توده‌ای از مردم به طور یکسان دسترسی پیدا کرد (دادگران، ۱۳۸۲: ۳۰). از این رو، در عصر کنونی رسانه‌های همگانی به واسطه طیف وسیع مخاطبان، سرعت انتقال و سهولت استفاده، مهم‌ترین وسیله تبلیغی محسوب می‌شوند و به خاطر همین ویژگی‌های منحصر به فرد، نقش بسیار مؤثری در بالا بردن آگاهی‌های عمومی جامعه ایفا می‌کنند (رستمی، ۱۳۷۸: ۱۸۹). رسانه‌ها با پرچسته‌سازی آنچه که موجبات اضرار و اضمحلال اجتماعی می‌شود یا نشان دادن عواملی که منجر به ایجاد آتومی و ناهنجاری‌های اجتماعی می‌شود باعث تحذیر عمومی و انداز به حاکمیت

شده و عامل بازدارنده ای در هنجار ستیزی محسوب می گردند (احمدزاده کرمانی، ۱۳۸۷: ۳۲). بدین معنا، رسانه‌ها در شرایط ایده آل، بخشی از کار ویژه‌های نظارت ایجابی نهادهای مدنی و نظارت سلبی نهادهای دولتی را بر عهده دارند. به جهت اهمیت پیامدهای رسانه‌ای و نمادین بودن آن‌ها، کارویژه نظارتی آن‌ها بیش از آنکه عینی و مستقیم باشد، ذهنی و غیرمستقیم اما پایدار و معطوف به زمان میان مدت و بلندمدت است. بخش مهمی از این فرآیند در قالب جامعه پذیری و فرهنگ‌سازی مقوله‌بندی شده است و ناشی از کنش متقابل سه نظام اجتماعی، فرهنگی و روانی است که رسانه‌های جمعی بخش مهمی از این فرآیند را بر عهده دارند (Muz-2007: 5282). (zatti)

رسانه‌های جمعی از طریق فرآیندهای مداخله در ساختار آگاهی مخاطبان می‌توانند نسبت به همسویی یا هم‌نوایی آن‌ها در راستای مقوله ای خاص مبادرت ورزند و یا بالعکس در واگرایی و ایجاد ذهنیت دو گانه نسبت به واقعیت اقدام نمایند. بنابراین، اصل «رسانه‌ها واقعیت را بازسازی می‌کنند» (قاسمی، ۱۳۸۵: ۹۰). دو نقش نظارتی ایجابی و سلبی در مورد رسانه‌های جمعی نیز صادق است. از این رو، رسانه‌های جمعی از طریق تأکید بر معانی مشترک میان حاکمیت به عنوان شکل قانونی و مقبول قدرت و ذهنیت عامه، زمینه مشارکت‌گرایی عمومی را در تعیین بخشیدن به ظرفیت‌های قانونی قدرت که معمولاً در نظام قانونی یک دولت-ملت دیده شده، فراهم می‌آورند. آنچه که اهمیت دارد آن است که رسانه‌های جمعی بتوانند از خواست عمومی اطلاع یافته، در فرآیند مشارکت‌گرایی بر مبنای خواست عمومی با ساخت قدرت تعامل کرده و بر آن نظارت کنند.

از سوی دیگر، رسانه‌های همگانی، مکان نشر و گسترش اطلاعات محسوب می‌شوند. دسترسی به اطلاعات و قابلیت بهره برداری از آن برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌ها، عوامل نهایی تعیین کننده قدرت‌اند (مک لگان و نل، ۱۳۷۷: ۶۸). نظارت بدون دسترسی مردم به اطلاعات به معنای قدرت نداشتن مردم و فقدان بسترهای لازم برای عملیاتی کردن نظارت است. شاید بتوان نظارت در شرایط فقدان اطلاعات را «نظارت بدون پشتوانه» نامید که در نهایت، به نفعی کامل نظارت نیز منجر خواهد شد. از این رو، نظارت همگانی ارتباط تنگاتنگی با شفافیت^۲ یعنی در دسترس قرار دادن اطلاعات برای مردم و عمل کردن در چارچوب نظام مدیریتی باز، به جای نظام مدیریتی بسته دارد (ztnim, 2004: 3).

در کشور ما، رسانه‌های همگانی (با محوریت رادیو و تلویزیون) رسانه‌هایی دولتی یا وابسته به دولت هستند. این عینیت تجربه شده اما با مبنای نظری و فلسفه مردم سالاری تناسب اندکی

1. Nation-State

2. transparency

دارد. گوهر و جوهره اصلی مردم سالاری، حق و وظیفه توأمان و متعامل میان مردم و حاکمیت است که رسانه‌های جمعی می‌توانند در هر چه شفاف‌تر شدن این حقوق و تکالیف متقابل در حوزه‌های گوناگون نقش اساسی ایفاء نمایند چرا که آن‌ها نقش مؤثری در آموزش و ارتقاء شناخت و درک عمومی جامعه داشته و می‌توانند از یک سو به افراد آموزش‌های لازم در مورد چپستی حقوق‌شان، موضوعات محل نظارت همگانی، چگونگی تحقق نظارت همگانی و ابزارهای آن و در نهایت، فواید و ثمرات نظارت همگانی را داده و از سوی دیگر، به شفاف سازی از بخش‌های پنهان ساخت قدرت در حوزه‌های مختلف اجتماعی پردازند. بر این مبنای کار ویژه رسانه‌های جمعی (مردمی و برخاسته از درون تشکلهای مدنی) در آماده سازی جامعه برای گذار از افراط مداخله‌گری احساسی و مضر به بهانه حق نظارت مردم از یک سو و تفریط نفی حق نظارت مردم بر جریان امور، وظیفه رسانه‌ها را در شرایط امروز کشور ما حساس تر کرده است. تقویت مبانی نظری نظارت‌گری رسانه‌های جمعی وابسته به تشکلهای مدنی و کاهش شکاف میان این مبانی نظری با عملکردهای عینی و سیاست‌های اجرایی می‌تواند مقوم نظارت همگانی بوده و بسترهای لازم برای کنشگری نهادهای نظارتی مدنی و خصوصی را فراهم سازد.

۴- پیامدهای نهادینه شدن نظارت همگانی

نهادینه شدن نظارت همگانی، هر چند به معنای استمرار بخشی و استقرار نهادی آن است اما به واقع، به معنای انتظار از پیامدهایی است که قرار است با تحقق این نهادینگی، محقق شود. بدین روی، سخن گفتن در باب چپستی، چرایی و چگونگی نظارت همگانی بدون توجه به پیامدهای آن کامل نخواهد شد. در این جا به طور مختصر به چهار مورد از مهم ترین این پیامدها که با توجه به وضعیت کشور ما استخراج شده و نگاهی به الزامات موقعیت کنونی نظام سیاسی ما دارند می‌پردازیم.

۴-۱ نظارت همگانی و کارآمدی حکومت

نظارت همگانی می‌تواند از طریق بسترسازی اطلاعاتی برای ارتقای سازواری و سازگاری بین محیط و دولت در معنای اعم و حکومت در معنای اخص، تواناسازی حکومت برای بهبود مستمر خود و ارتقای سطح اعتماد، مشارکت معنادار و رضایت‌مندی عمومی (خدمت‌گیرندگان حکومت)، زمینه‌اثربخشی، موفقیت و استمرار حیات و بقای سازنده دولت (محمودی، ۱۳۸۷: ۱۰۱) را در بستری از کارآمدی حکومت فراهم آورد.

پژوهش‌های نهادهای بین‌المللی چون بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول نشان می‌دهد که میان افزایش نظارت همگانی و مشارکت مردمی با بروز فساد، به معنای استفاده از قدرت عمومی در جهت تأمین منافع شخصی یا گروهی (برادران شرکاء و ملک‌الساداتی، ۱۳۸۷: ۳۶۶)، رابطه معکوس

وجود دارد بدین معنا که با افزایش نظارت و مشارکت همگانی، فساد اداری کاهش می‌یابد. فساد اداری نیز از جمله مقولاتی است که باعث کاهش نرخ رشد اقتصادی، تنزل سرمایه‌های انسانی و اجتماعی (قلی پور، ۱۳۸۴: ۱۱۹)، کند شدن نظام اداری و کاهش کارآیی حکومت می‌شود.^۱ بنابراین، نظارت همگانی، امری فسادزا و از این رو، مقوم کارآمدی نهادهای حکومت است.

۲-۴ نظارت همگانی و افزایش توانمندی جامعه

یکی از پیامدهای نهادینه شدن نظارت همگانی و جلب مشارکت نظارتی مردم، توانمندسازی جامعه است. نظارت همگانی با زمینه سازی برای مشارکت معنی دار مردم، موجب جلب اعتماد و رضایت عمومی، توسعه ارتباطات محیطی با رویکرد عدالت محور و توسعه و تعمیق فرهنگ نظارت همگانی شده و در نهایت، باعث توسعه سرمایه اجتماعی در جامعه (محمودی، ۱۳۸۷: ۱۰) و از این رو، افزایش توانمندی جامعه می‌شود چرا که جامعه توانمند، جامعه‌ای مستقل، خوداتکاء و دارای سرمایه‌های انسانی و اجتماعی انباشته شده است و نهادینه شدن نظارت همگانی، به معنای افزایش کنشگری شهروندان جامعه و انباشت بیش تر سرمایه اجتماعی و بالفعل شدن سرمایه انسانی جامعه خواهد بود. در نتیجه توسعه سرمایه اجتماعی، اعضای جامعه به هم اعتماد کرده و به تشکیل گروه‌ها و مجامع داوطلبانه می‌پردازند (ترحمی، ۱۳۸۹). همچنین، نظارت همگانی و احساس اعتماد به نفس شهروندان ناشی از اهمیت نخبگان سیاسی به نگاه و نظر آنان، زمینه‌های مناسب برای افزایش احساس امنیت را در جامعه فراهم می‌کند.^۲ در این جا امنیت، پشتوانه توانمند شدن جامعه محسوب می‌شود. جامعه فاقد بنیان‌های قوی نظارت همگانی، جامعه دارای اعتماد به نفس پایین و سرمایه اجتماعی اندک است که این ضعف جامعه، نمی‌تواند منتهی به قدرتمند شدن دولت شود.^۳

۳-۴ نظارت همگانی و تقویت رابطه دولت با جامعه

مفروض نهادینه شدن نظارت همگانی، وجود بستری از کنش متقابل و تعامل اعتماد ساز میان دولت با جامعه است چرا که مشارکت همگانی و نظارت همگانی محقق نخواهد شد مگر آن که دولت و نخبگان سیاسی، کنشگری نهادهای نظارتی مدنی و خصوصی را در راستای اهداف ملی، واجد حس عمیقی از خیرخواهی جمعی، ریشه در خواست‌های جمعی و میرا از

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد رابطه میان کارآیی حکومت و فساد، رک: ویندو، توماس و همکاران (۱۳۸۳). «حکمرانی خوب و مبارزه با فساد»، در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی، صص ۳۴۳-۲۹۳.

۲. برای مطالعه بیشتر در مورد رابطه میان نظارت همگانی و احساس امنیت، رک: علی بنی اسدی و دیگران (۱۳۸۷). «تاثیر نظارت همگانی بر افزایش احساس امنیت در جامعه»، در مجموعه مقالات دومین همایش علمی - تخصصی ناجا و نظارت همگانی، تهران، مرکز نظارت همگانی، بازرسی کل ناجا، صص ۲۲-۱۳.

۳. برای مطالعه در این مورد، رک: Migdal, Joel (2007). State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another, New York, Cambridge University Press.

هر گونه مچ گیری تلقی کرده و از سوی دیگر، جامعه نیز کنشگری دستگاه‌های نظارتی دولتی را در راستای رسیدن به نظامی عاری از فساد، پشتیبانی از رشد و توسعه اقتصادی و در راستای منافع ملی به حساب آورد. از سوی دیگر، نهادینه کردن نظارت همگانی نیز خود باعث تقویت رابطه میان دولت با جامعه و نهادینه شدن مشروعیت نظام سیاسی می‌شود. بنابراین، تقویت نظارت همگانی نه تنها ریشه در اعتماد متقابل دولت و جامعه دارد بلکه مقوم و استمرار بخش به آن نیز محسوب می‌شود.

۴-۴ نظارت همگانی و تحقق اهداف توسعه ملی

نهادینه شدن نظارت همگانی با ابزارهای سه گانه نهادهای دولتی، نهادهای مدنی مردمی و نهادهای خصوصی، در بستری از کنش متقابل نظام حکومتی کارآمد و جامعه توانمند می‌تواند باعث طراحی و اجرای اجماع برانگیز برنامه‌های توسعه‌ای شود. در این جا، کنش متقابل و حرکت بر مدار اجماع دولت و جامعه تنها بر بستر اعتماد و مشارکت عقلانی میسر می‌شود که در روند نظارت همگانی به دست خواهد آمد چرا که با نهادینه شدن نظارت همگانی، هم جامعه می‌تواند به تنگناها و مشکلات اجرایی واقف شود و هم دولت می‌تواند تعهد و اراده لازم برای کارگزاری مشارکت محور توسعه را پیدا کند. بدین روی، فرآیند توسعه متضمن مسئولیت و جوابگوی بوروکرات‌ها در مقابل مردم و درک تنگناهای دولت توسط مردم است.

در این بستر توسعه گرایانه، دولت و جامعه نه دو مؤلفه مانع‌الجمع و روندهای موجود و نه حرکت در چارچوب بازی با حاصل جمع صفر، بلکه این دو در هم تنیده، همبسته با هم و در چارچوب بازی با حاصل جمع مثبت قرار خواهند گرفت. توسعه ملی، تالی منطقی نهادهای کارآمد و جامعه توانمند و کنش متقابل این دو خواهد بود.^۱

نتیجه گیری: نظارت همگانی در بستر رویکردی دولت محور

نظارت همگانی در کشور ما در متن الگوی سه وجهی این نوشتار، دارای بُعدی دولتی در زمینه‌ای از ناتوانی بخش خصوصی و به مشارکت نگرفتن یا وجود بسترهایی ضعیف برای مشارکت نهادهای مردمی و مدنی قرار دارد. بدین معنا، آنگاه که سخن از نظارت می‌شود، منظور نظارت دستگاه‌های دولتی بوده است. این سنت دولت محور نظارت در ایران، هنوز هم حاکم است. در این بستر دولت محور نظارت، آخرین مرحله از روند سیاست گذاری دانسته می‌شود. منظور از روند سیاست گذاری، تهیه و تدارک پیشنهادها و طرح‌های مختلف در زمینه مشکل

۱. برای مطالعه پیش تر در مورد رابطه توسعه و نهادهای کارآمد، به کتاب تأمل برانگیز زیر رجوع کنید. سیلیویو و همکارانش در این کتاب رویکردی نهاد گرایانه به توسعه دارند.

Borner, Silvio, Frank Bodmer and Markus Kobler (2004). Institutional Efficiency and Its Determinants: The Role of Political Factors in Economic Growth, New York, Organization for Economic.

یا مسئله ای خاص و ارائه پیشنهادی برای تصویب با در نظر گرفتن آلترناتیوهای پیشنهادی و سپس اجرای آن طرح است. نظارت بر اجرای طرح مربوطه و تعدیل کاستی‌های آن، آخرین مرحله از روند سیاست گذاری را تشکیل می‌دهد. این وجه سیاست گذارانه به مسأله نظارت، باعث تقویت رویکرد دولتی و تضعیف نظارت همگانی در دو محور دیگر آن شده است. مدل نظارت همگانی سه بُعدی با نهادهای هم سوی دولتی، خصوصی و مدنی، الگوی ایده آل برای طراحی سیاست‌های اصلاح گرایانه در جهت تقویت نظارت همگانی است. اراده و تعهد دو سویه شهروندان و نخبگان سیاسی به نهادینه کردن نظارت همگانی، هسته مرکزی اجرایی کردن مدل ایده آل محسوب می‌شود. بر مبنای این مدل و در مقام فرجام سخن، می‌توان مشکلات نظارت همگانی در کشور ما را در چندین محور زیر به صورت شماتیک خلاصه کرد.

نمودار ۲ - آسیب شناسی از نظارت همگانی در ایران



منبع: (احمدی، ۱۳۷۶؛ شریفی، ۱۳۸۵؛ رضائی خردمردی، ۱۳۸۹)

برای رسیدن به سطح مطلوبی از کارآمدی نهادهای نظارتی، باید با طرح الگوی نظارت

همگانی در متن نظریه حکمرانی خوب یعنی تقویت دو بُعد دیگر نظارت و به مشارکت طلبیدن و استفاده از پتانسیل های بخش خصوصی رو به رشد و نهادهای مردمی فعال، از الگوی دولت مدار نظارت گذار کرد. دولت می بایست ابتدا با رفع معایب درون سازمانی خود (تعدد مراکز و...) به ساختاری همگون و یکپارچه آن چنان که در تعریف از دولت این معنا ارائه شده است مبدل شود و آنگاه با بسترسازی و تأسیس نهادهای پشتیبان بخش های غیردولتی، به فرآیند تقویت بخش خصوصی و نهادهای مردمی و مدنی کمک کرده و در مسیر استقرار نهادهای نظارتی بخش خصوصی و مدنی به عنوان مکمل نهادهای نظارتی دولتی اقدامات مؤثری انجام دهد.

منابع و مأخذ:

- ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴). «پاسخگویی: مسائل و ابعاد آن»، دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- احمد زاده کرمانی، روح الله (۱۳۸۷). تبیین نقش رسانه های جمعی در تحقق الگوی مردم سالاری دینی، معاونت پژوهشی دانشکده خبر.
- استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۳). «اصلاحات به کجا می رود: ده سال تجربه گذار» در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی های اقتصادی، ۱۸۹-۱۳۲.
- برادران شرکاء، حمیدرضا و سعید ملک الساداتی (زمستان ۱۳۸۶ و بهار ۱۳۸۷). «حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی»، فصلنامه راهبرد، شماره ۴۶، ۳۵۹-۳۸۴.
- ترجمی، مهدی (۱۳۸۹). «بررسی تطبیقی نظارت همگانی در ایران و جهان»، در مجموعه مقالات همایش علمی- تخصصی نظارت همگانی. تهران، نشر فرهنگ صبا.
- دادگران، محمد (۱۳۸۲). مبانی ارتباطات جمعی، تهران، نشر فیروزه.
- رستمی، ولی و سیدمجتبی حسینی پور (۱۳۸۸). «نظارت مالی بر مؤسسات عمومی غیردولتی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، شماره ۴، ۱۹۱-۲۱۱.
- رستمی، ولی (۱۳۸۷). «مشارکت مردم در قانون گذاری جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۸، شماره ۱، ۱۷۹-۲۰۴.
- رمضانی خردمردی، حسین (۱۳۸۹). بررسی موانع توسعه نظارت همگانی در جامعه، در مجموعه مقالات همایش علمی- تخصصی نظارت همگانی، تهران: نشر فرهنگ صبا.
- شریف پور، فتاح و رحمت الله قلی پور (۱۳۸۲). «حکمرانی خوب و نقش دولت»، فرهنگ مدیریت، سال اول، شماره چهارم، ۹۳-۱۰۹.
- شریفی، اصغر (۱۳۸۵). «آسیب شناسی ساختارهای نظارتی در ایران و ارائه چارچوبی برای نظارت کارآمد»، در مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور.
- طبرسا، غلامعلی (۱۳۸۰). «تبیین ویژگی های نظام بازرسی اثربخش»، در مجموعه مقالات دومین همایش

نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور، ۲۰۸-۱۹۱.

عیسی زاده، سعید و اکبر احمدزاده (۱۳۸۸). «بررسی اثر عوامل نهادی بر رشد اقتصادی با تأکید بر نهادهای حاکمیتی: مطالعه موردی بین کشوری برای دوره ۱۹۹۶-۲۰۰۵»، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال سیزدهم، شماره ۴۰، ۱-۲۸.

غفاری، غلامرضا و محسن نیازی (۱۳۸۶). جامعه‌شناسی مشارکت، تهران، نشر نزدیک. قائمی، محمد حسن (۱۳۸۵). «نظارت، کنترل و بازرسی (مفاهیم، الگوها، کاربردها)»، بررسی‌های اقتصادی، شماره ۲۱.

قاسمی، طهمورث (۱۳۸۵). «سواد رسانه‌ای؛ رویکردی جدید به نظارت»، فصلنامه رسانه، سال هفتم، شماره چهار، ۸۵-۱۰۶.

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۵۸ با اصلاحات ۱۳۶۸. قدمی، محسن (۱۳۸۵). «نظارت کارآمد و فراگیر در سازمان‌های نوین» در مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و آموزش سازمان بازرسی کل کشور. قلی پور، رحمت‌الله (۱۳۸۴). «تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری»، فرهنگ مدیریت، سال سوم، شماره دهم، ۱۰۳-۱۲۷.

محمودی، علی رضا (۱۳۸۷). «کارکردهای نظارت همگانی» در مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی (تهران: انتشارات موسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۹-۱۱).

منتظر قائم، مهدی (۱۳۸۵). آزادی‌های شخصی و فکری از نظر امام خمینی و مبانی فقهی آن، تهران، مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی، مؤسسه چاپ و نشر عروج.

منوچهری، عباس (۱۳۸۷). «فلسفه شهروندی و نظارت همگانی در عرصه عمومی» در مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، تهران، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی.

میدری، احمد و جعفر خیرخواهان (۱۳۸۳). «مقدمه»، در میدری، احمد و جعفر خیرخواهان، حکمرانی خوب، بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر بررسی‌های اقتصادی.

مک لگان، پاتریشیا و کریستو نل (۱۳۷۷). عصر مشارکت، ترجمه مصطفی اسلامی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

میرسندسی، محمد (۱۳۸۷). «ضرورت جامعه‌شناختی نظارت همگانی» در مجموعه مقالات نظارت همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی، تهران، انتشارات مؤسسه تحقیقات و توسعه علوم انسانی، ۱۸۶-۱۷۳-۱۰.

میرمحمودی، محمد (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت، ۱۲۹-۶۶.

هوی، وین ک. و سسیل ج. میسکل (۱۳۷۶). تئوری تحقیق و عمل در مدیریت آموزشی، ترجمه میرمحمد سیدعباس زاده، ارومیه، دانشگاه ارومیه.

Berlak, Joachim, Bernhard Deifel (2003). Challenging the Unpredictable: Changeable Order Management Systems, in Grant, Gerald G. (ed.), ERP and Data Warehousing in

Organizations: Issues and Challenges, Hershey & London, IRM Press, pp. 22-52.

Drewry, Gavin (1998). "The Parliamentary Ombudsman", in Thomas Kurian, George (ed.), *World Encyclopedia of Parliaments and Legislation*, Vol. 2, London, Fitzroy Publishers, pp. 829-837.

Marshall E. Dimock (1983). "The ombudsman and Public Administration" in Michael J. White (ed.), *Public Administration Review*, Vol. 1, Blackwell Publishing, pp.467-470.

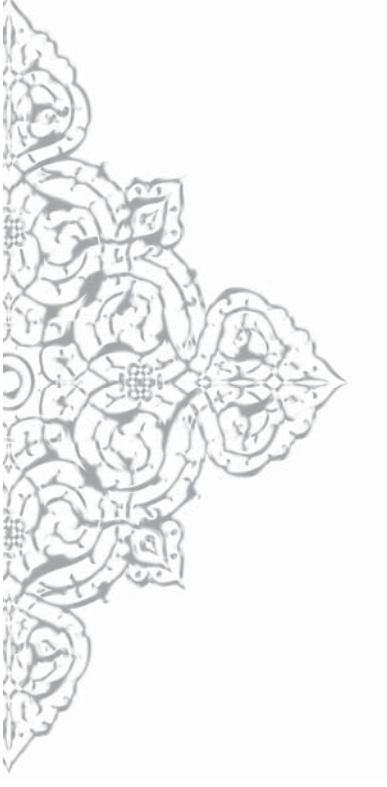
Mehta, Michael D. (2007). "Good Governance," in Bevir, Mark (ed.), *Encyclopedia of Governance*, California, Sage Publications, pp. 359-362.

Mintz, J. (2004). "G-R-E-A-T Principles toward a More Effective Organization," In John D. and Catherine T., Vice President and General Counsel, Mac Arthur Foundation.

Muzzatti, Stephen L (2007). "Mass Media and Socialization," In George Ritzer (ed.), *the Blackwell Encyclopedia of Sociology*. Malden, MA & Oxford, UK: Blackwell, pp. 2824-7.

Weiss, Thomas G. (2000). "Governance, Good Governance and Global Governance, Conceptual and Actual Challenges," *Third World Quarterly*, Vol. 21, Issue 5, pp. 795-815.

چکیده انگلیسی



Form Displays of criminal calculation on prevention of Economic crimes

Hossein Nazarian

Mehdi Gholampour

Abstract

Economic crimes prevention is an essential issue due to its vast prevalence, and its destructive impacts on economy of societies, and governments try to reduce these crimes by law making policies and membership in international conventions.

Prevention requires appropriate criminal policies and cooperation of all relevant institutions, Policies and cooperation of all relevant institutions.

Different theories on prevention are presented, each providing solutions against crimes. Criminal Calculation theory, among the others, provided guidelines for the prevention of crime.

According to this view, the delinquent is a profit seeking and calculative agent, who assesses the costs and benefits for committing a crime.

Keywords: Criminal Calculation, Criminal Proceeding Utilitarianism, Economic Crime, Speed in legal action.

Recruitment, selection and employment in Human Resource Management, Using Armstrong model ,

Mehdi Sobhani Nejad , Ph.d

Abdullah Afshar

Mohammad Sadegh Zeyaei , Ph.d

Zahra Zareei

Abstract

Human resource management is a subset of management in its general sense, its objective being managing the employees as valuable assets of the organization for achieving competitive advantages. This paper uses the Michael - Armstrong model to investigate the roles, and functions of this branch of management.

The research method was documentary analysis , and in order to gather the required data for answering the research question, all exiting documents and data related to the topic of research were gathered using data gathering from, and analyzed using qualitative method.

Key words: HRM, Meaning and Concept, Functions, Armstrong Model.

Evaluation of strategy Implementation in governmental organization using (BSC) model Case study: Payam Noor University)

Hadi Molodian

Lotfollah Forouzandeh Dehkordi

Abstract

This article firstly deals with the description, and explanation of parallel balanced slate card model, and emphasizes on its importance and special role in implementation, and evaluation of strategies.

Whereas there shall be a difference between application of this method in private and governmental organization, the difference in these two models have been expressed.

Relying on a case study in Payam Noor University as a governmental institution the objective goals of the university are mentioned.

This research is categorized as an applied descriptive explanatory

Keywords: Parallel balanced score card model, Strategic themes, Objective goals, Payam Noor University

Identification of the Influential factors on Administrative deviation in Iranian Custom offices

Tahereh Jalali Khan Abadi

Abstract

This article looks at the subject of administrative corruption, and studies its types, forms, levels, causes, and studies its types, forms, levels, causes, and consequences, and then, presents some Control methods.

Corruption is examined in custom offices due to the importance of this organization in the supply of the state treasury, and economic development of a country, and due to its nature of being uniquely prone to corruption, considering its nature, and complex procedures of work, have been investigated.

Specifically, the supply and demand mode of corruption, and the causes bringing about this supply and demand are presented. Finally the potential causes of corruption in custom offices are described, and the solutions found for reduction of this phenomenon are presented.

Key words: Administrative corruption, Custom offices, Dimension of corruption supply and demand.

A comparative study of prevention economic corruption in Iranian law, and international documents

Maysam Saeidi

Abstract

Economic corruption may be counted as a modern form of crime. International community had made the most of its efforts by ratification of various conventions against it, and has reminded to governments the importance of the campaign since the early 1990s.

Anti corruption convention of the United Nation an 31/oct/2002, pursuant by the virtue of resolution 4/58 adopted by the general assembly to the U.N, and it is Known as «Merida» Convention, and is among the most important international documents in this relationship regard.

Comparative studies and experiences of other countries reveal that, prevention of economic corruption requires the application of legislative, and administrative measures beside utilization of media with the purpose of providing public instruction.

Keywords: economic corruption, Anti corruption convention of the United Nation, Criminal economic law, Supervisory authorities prevention.

Pathology of the Public Supervision in Iran An introduction to the public supervisory triangle theory

Saeed Attar

Abstract

Based on good governance theory, public supervision model should be analyzed in the form of a three dimensional theory, consisting governmental supervisory institution (political), private institutions (economic) and public – Civil institutions (social and cultural to be analyzed.

Mass media may have a supportive or debilitating impact on this co-operation in the field of supervision. The common line connecting the three institutions is the supervising institutions active in all three areas. In this sense, efficient public supervision shall mean an activeness of supervisory institutions of governmental, private and civil sectors of a society in context of optimizing activeness of mass media backing up supervision.

Existence of a balance among these three institutions, in addition to the role of mass media as a supporting body is an indicator of social solidarity, and preparedness of the required context for the development, and growth uninfected.

Key words: Public Supervision, Good governance theory, Public supervision triangle theory, Governmental supervisory institutions, Civil and private, Civil, Mass media

Study of the attitude towards Administrative Corruption and its Relationship with Social Capital (Case study of students at Sahid Bahonar University)

Hadi HassanDoost Farkhani

Leyli Yazdan Panah, Ph.d

Abstract

The different social and civil systems, in their route to progress and growth, face different forms of social deviation and divergence. Development of administrative, and bureaucratic organizations, and increase of service department in modern societies, has resulted in expansion of deviation, and corruption in administrative and organizational fields in the form of white – collar crimes, along white blue-collar crimes. Administrative corruption which can be generally defined as the effort for gaining personal interest from the administrative position through unlawful means, has gained much attention due to its undesired economic political, social, and cultural consequences, and as a result, the need for a fundamental study on this social issue from different scientific view points, especially from a sociology approach is felt more and more.

This study, first tries to examine the attitudes of university students to administrative corruption as the only class of society who have the potential to gain administrative, and organizational positions in near future, and in the next phase, it tries to examine the relationship of administrative corruption with social capital as a strategic, and important concept.

Key words: Administrative Corruption, Social Capital, Social deviations.

ARTICLES

Form Displays of criminal calculation on prevention of Economic crimes

Evaluation of strategy Implementation in governmental organization using (BSC) model (Case study: Payam Noor University)

Recruitment, selection and employment in Human, Resource Management, Using Armstrong mode

A comparative study of prevention economic corruption in Iranian law, and international documents

Identification of the Influential factors on Administrative deviation in Iranian Custom offices

Study of the attitude towards Administrative Corruption and its Relationship with Social Capital (Case study of students at Sahid Bahonar University)

Pathology of the Public Supervision in Iran

An introduction to the public supervisory triangle theory

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 3; Number 9; Autumn 2011

Propertier: General Inspection Organization (GIO)

Managing Director: Mostafa Pourmohamadi

Editor in Chief: Dr. Gholamhossein Bolandian

Editorial Advisory Board

Dr. Kiomars Ashtarian, Dr. Norooz Hashemzehi, Dr. Hamidreza Malekmohamadi, Dr. Hojatollah Ayoobi, Dr. Behzad Poorseyed, Dr. Alireza Deyhim, Mohamadreza Etefagh-Kahnamooyi

Editors: Sara Askarnia

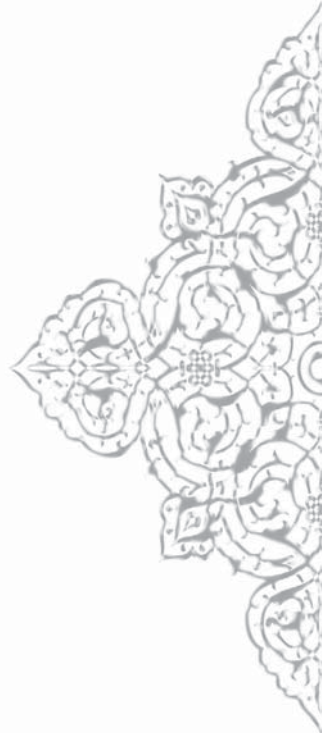
Tel: +982161363197

Excutive Manager: Ameneh Kashani movahhed bazrasi.research@136.ir

Abstract Translator: Gholamreza Baradaran www.bazresi.ir

Relations Manager: Mohamadhossein Ghadami

Address: No. 313, 3rd Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran



ARTICLES

Form Displays of criminal calculation on prevention of of Economic crimes

Evaluation of strategy Implementation in governmental organization using (BSC) model (Case study: Payam Noor University)

Recruitment, selection and employment in Human, Resource Management, Using Armstrong mode

A comparative study of prevention economic corruption in Iranian law, and international documents

Identification of the Influential factors on Administrative deviation in Iranian Custom offices

Study of the attitude towards Administrative Corruption and its Relationship with Social Capital (Case study of students at Sahid Bahonar University)

Pathology of the Public Supervision in Iran -An introduction to the public supervisory triangle theory

