

# Evaluation Knowledge Quarterly

15

Volume 5, Number 15, Spring 2013  
The Journal of General  
Inspection Organization

# ارزاند

۱۵

سال پنجم / شماره پانزدهم / بهار ۱۳۹۲  
فصلنامه علمی - تخصصی  
سازمان بازرسی کل کشور

سال پنجم / شماره پانزدهم / بهار ۱۳۹۲

## مقاله های علمی

موانع اداری- سازمانی نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی  
دکتر منصور ساعی، سارا عسکرنیا، دکتر محمد مومن مفسن غفوریان

مدیریت منابع انسانی و وموه الزامات متأثر از پدیده جهانی شدن  
دکتر مهدی سیمانی نژاد، عبدالله افشار، زهرا زارعی

ارایه چارچوبی آرمانی و کارکردی برای کنترل استراتژیک سازمانی  
ومید فاشعی، مجتبی لشکر بلوکی

بررسی تأثیر عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی مطالعه موردی (مناطق سه گانه شهرداری زاهدان)  
دکتر میبب الله سالارزهی، دکتر بدرالدین اورعی یزدانی، ریما نه پورمسن، الهه پور مسن

مفاسد اقتصادی طرح های عمرانی دستگاه های اجرایی  
مهری سادات موسوی

آثار متقابل توزیع درآمد و درآمد ملی بر مصرف بخش خصوصی در ایران و نقش نظارت و بازرسی در  
تمقق توزیع عادلانه تر درآمد در کشور  
مامد نعیمی پژوه، امجد توکل مقدم

## گزارش تفصیلی

آسیب شناسی واگذاری اراضی ملی و دولتی در جمهوری اسلامی ایران و ارایه راهکار  
دکتر زین العابدین طهماسبی سروستانی، علی نامی، محمد برزعلی، مرتضی وادی

## ARTICLES

Administrative – Organizational Barriers of Media Supervision on Governmental Organizations

Human Resources management and its requirements in the sphere of Globalization

Presentation of an Ideal and functional Framework for strategic organizational control

A Revision of the impact of behavioral factors on the upgrade of organizational Integrity (Case study: districts of Zahedan Municipality)

Economic Corruption of Civil projects in executive organizations

Mutual Impacts of Income distribution and national Income on the consumption of private sectors in Iran, and the role of inspection on realization of just distribution of income in the country

## INSPECTION CASE REPORT

Pathology of transferring national Governmental lands in the Islamic Republic of Iran, and proposing solutions

# فصلنامه علمی پژوهشی

## فصلنامه دانش ارزیابی

سال پنجم؛ شماره پانزدهم؛ بهار ۱۳۹۲

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیات تحریریه:

دکتر حمیدرضا ملک محمدی، دکتر مهدی سبحانی نژاد، دکتر مقصود امیری،  
دکتر نوروز هاشم زهی، دکتر حسین غلامی، دکتر سید محمد رضا سید نورانی،  
دکتر علیرضا دیهیم

تلفن: ۶۱۳۶۳۱۹۷  
bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد  
ویراستار: سارا عسکرنیا

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۱۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیه الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،  
طبقه ششم، 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 آن ها می باشد و صحت مطالب به عهده  
نویسندگان خواهد بود

### مقالات علمی

موانع اداری- سازمانی نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی / دکتر منصور ساعی، دکتر محمد محسن غفوریان و سارا عسکرنیا  
۵

مدیریت منابع انسانی و وجوه الزامات متأثر از پدیده جهانی شدن/ دکتر مهدی سبحانی نژاد، عبدالله افشار و زهراراعی  
۴۳

ارایه چارچوبی آرمانی و کارکردی برای کنترل استراتژیک سازمانی / وحید خاشعی مجتبی لشکر بلوکی  
۶۵

بررسی تأثیر عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی مطالعه موردی ( مناطق سه گانه شهرداری زاهدان) / دکتر حبیب الله سالارزهی، دکتر عبدالدین اورعی یزدانی، ریحانه پورحسن و الهه پورحسن  
۹۳

مفاسد اقتصادی طرح های عمرانی دستگاه های اجرایی / مهتری سادات موسوی  
۱۱۱

آثار متقابل توزیع درآمد و درآمد ملی بر مصرف بخش خصوصی در ایران و نقش نظارت و بازرسی در تحقق توزیع عادلانه تر درآمد در کشور / حامد نعیمی پژوه، احمد توکل مقدم  
۱۳۵

### گزارش تخصصی

آسیب شناسی واگذاری اراضی ملی و دولتی در جمهوری اسلامی ایران و ارایه راهکار / دکتر زین العابدین طهماسبی سروستانی، علی ناچی، محمد برزعلی و مرتضی واحدی  
۱۵۷

## سخن مدیر مسئول

به نام خالق منان

تولید نوشته هایی با ماهیت نظارت و بازرسی در زمینه مسائل مختلف اداری، سازمانی و در نگاهی گسترده تر، اجتماعی، کاری است که از یک سو، سهل می نماید زیراسرو کار داشتن با پدیده هایی است که هر روز به شکلی مستقیم و غیر مستقیم با تجربه روزمره ما عجین می شوند و از سوی دیگر، چهره ای مشکل در شناخت دقیق و تحلیل عمیق می یابند زیرا نظارت و بازرسی، در پس هیأت به ظاهر ساده خود، با گستره ای از مسائل پر شمار، متفاوت از یکدیگر از حیث صورت و معنا و متکثر از نگاه تأثیرات فوری، میان مدت و بلند مدت بر حوزه های زندگی اجتماعی روبرو است. بدین سبب کند و کاو، تحقیق و جست و جو و تحلیل و تعلیل در این عرصه، اگرچه کاری دقیق، فنی و پر زحمت است اما بهره ای کلی که از آن نصیب اجتماع می گردد نیز به همان قیاس، بهره ای قابل اعتنا است.

فصلنامه دانش ارزیابی در طی تلاش های بی وقفه خود در سال های گذشته، کوشیده تا با استفاده از تجربه های عملی فعالان عرصه نظارت و بازرسی، گوشه هایی از آن ها را به قلم نویسندگان و محققان در اختیار خوانندگان ارجمند قرار دهد تا از یک سو به تولید، تقویت و انباشت ادبیات موجود در این حوزه منجر شود و از سوی دیگر به نوعی تسهیم اطلاعات میان کاربران مختلف پرداخته باشد که خود در جلورفت دانش این عرصه، کاری پراهمیت تلقی می شود.

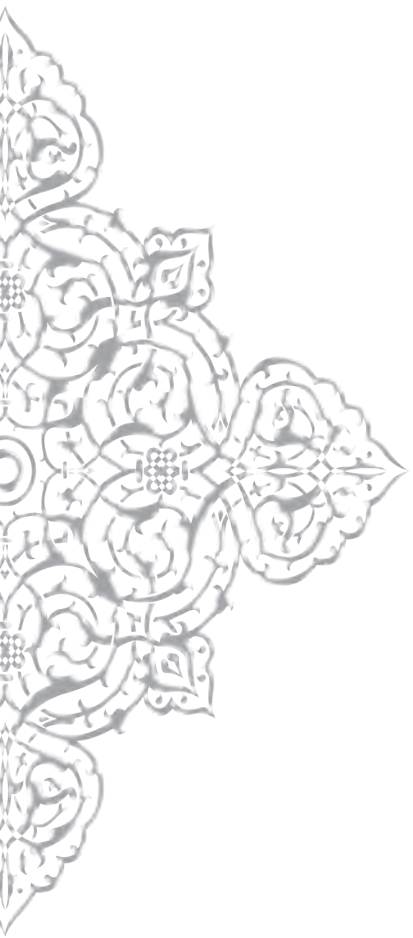
شکی نیست که نظر ها و راهنمایی های خوانندگان ارجمند این مجموعه نوشته ها، ما را در آرایه بهتر و پر بار تر آن، یاری خواهد نمود.

از خدا خواهیم توفیق عمل

ناصر سراج



# مقالات علميا





## موانع اداری - سازمانی نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی<sup>۱</sup>

دکتر منصور ساعی<sup>۲</sup>

دکتر محمد محسن غفوریان<sup>۳</sup>

سارا عسکرنیا<sup>۴</sup>

### چکیده

هدف اصلی مقاله حاضر بررسی موانع اداری-سازمانی نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی است. نوع پژوهش اکتشافی- کاربردی بوده و از دو روش پیمایش (با ابزار پرسشنامه) و مصاحبه عمیق برای جمع آوری اطلاعات و شناسایی موانع نظارت رسانه ای بهره گرفته شده است. جامعه آماری این مقاله استادان حوزه روزنامه نگاری، مدیران و کارشناسان روابط عمومی سازمان های دولتی و مدیران و کارشناسان سازمان بازرسی کل کشور هستند. نتایج نشان می دهد که «به رسمیت نشناختن حق آگاه شدن مردم از مسائل سازمانی، نگاه مالکانه سازمان های دولتی به اطلاعات سازمانی، بسته بودن جلسات اداره های دولتی بر روی رسانه ها، انسداد ارتباطات دورن سازمانی توسط روابط عمومی، تلقی هجمه گرایانه و مچگیرانه مدیران سازمان ها از انتقاد رسانه ها و گره زدن منافع شخصی و سازمانی با منافع ملی از سوی مدیران» از مهم ترین موانع موجود در درون سازمان های دولتی بر سر راه نظارت رسانه ای هستند.

**واژگان کلیدی:** نظارت رسانه ای، موانع سازمانی و اداری، رسانه های جمعی، سازمان بازرسی کل کشور

۱- این مقاله بخشی از طرح پژوهشی «موانع فراوری رسانه های جمعی در نقش آفرینی / نظارتی بر سازمان های دولتی» است که با تصویب و حمایت سازمان بازرسی کل کشور اجرا شده است.

۲- پژوهشگر پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی و مجری طرح پژوهشی

۳- عضو هیات عملی جهاد دانشگاهی و همکار طرح

۴- دانشجوی کارشناسی ارشد ارتباطات و همکار طرح

## مقدمه

موضوع اصلی این مقاله رسانه ها و نظارت اجتماعی است. بر همین اساس سؤال آغازین این است که رسانه ها چگونه می توانند از جایگاه و کارکرد نظارتی در جامعه برخوردار شوند و در راستای ایفای نقش نظارتی خود بر سازمان ها با چه موانع و چالش هایی روبه رو هستند؟

رسانه های جمعی به عنوان یک نهاد اجتماعی و مدنی همواره از عوامل و متغیرهای مهم در بحث نظارت بر محیط و حراست از آن از طریق اطلاع رسانی، آگاهی بخشی و تحلیل و تفسیر و نقد رویدادها بوده اند. تاجایی که هارولد لاسول، نظریه پرداز ارتباطات، نخستین و مهم ترین نقش رسانه ها را نظارت بر محیط زندگی انسانی می داند. از نظریه این وسایل ارتباطی با تهیه و پخش اخبار و اطلاعات، افراد جامعه را با محیط زندگی خود آشنا می کنند و بدین گونه آن ها را آماده می سازند تا از محیط خود اطلاع کافی به دست آورند و واکنش های لازم را برای انطباق با آن نشان دهند (مک کوئیل، ۱۳۸۳: ۱۰۸). ویلبر شرام استاد معروف ارتباطات نیز نخستین نقش رسانه ها را «نقش نگهبان» می داند (معمد نژاد، ۱۳۸۶: ۹). بنابراین می توان گفت که یکی از کارکردهای اساسی رسانه ها نقش نظارتی و مراقبتی (دیده بانی) است. این کارکرد شفاف سازی ارتباطی و اطلاعاتی و انتقاد از انحراف های موجود، کژکار کردی ها و قانون گریزی هادر نظام سیاسی و اجتماعی سبب اتخاذ و تقویت تصمیم ها و عملکردها و استاندارد و اصلاح اقدامات و رویه های مضر و مخرب و جلوگیری از فساد اداری می شود و به عنوان یک عامل کنترل و نظارت کننده بر تصمیم ها و عملکردها و دولت و سازمان های اجتماعی عمل می کند.

ادموند برک، فیلسوف و سیاستمدار محافظه کار انگلیسی با تأکید بر نقش نظارتی و دیده بانی رسانه ها در دفاع از منافع عمومی و تغییر و اصلاح رویه های نادرست امور اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی؛ رسانه ها را رکن چهارم دموکراسی نامید. بدین مضمون که رسانه ها هم تراز دیگر قوادر نظام های مردم سالار یعنی قوای مقننه، قضائیه و مجریه قرار می گیرد (معمد نژاد، ۱۳۸۶: ۴۵۹) و به ایفای نقش های ارتباطی، اطلاع رسانی و اطلاع یابی و نظارت همگانی برای پیشگیری از مشکلات و چالش ها و نقد روندها، رویه ها و اقدامات و فعالیت ها می پردازند.

در ایران کار نظارت و بازرسی به صورت تشکیلاتی و رسمی بر عهده سازمان بازرسی کل کشور است که بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی به منظور حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری، زیر نظر رییس قوه قضائیه در سال ۱۳۶۰ تشکیل شد (حجتی اشرفی، ۱۳۶۷: ۳۹). در اصلاحیه قانون تشکیل سازمان بازرسی (بنده ماده ۱۱ اصلاحی مصوب ۱۳۸۷/۴/۱۷) بر نقش آگاهی

بخشی و اطلاع رسانی عمومی رسانه ها به منظور ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد تأکید شده است و در ماده ۶۷ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی مصوب سال ۱۳۶۸ و اصلاحیه های بعدی آن، بر حمایت های قانونی از رسانه هایی که با اطلاع رسانی مناسب موجب تقویت نظارت و اثربخشی اقدامات می شوند، تأکید کرده است. این موضوع نشان دهنده این است که سازمان بازرسی به اهمیت اثر گذاری رسانه ها در زمینه شفافیت اطلاعاتی سازمان های دولتی و آگاهی بخشی به افکار عمومی و کشف و پیگیری تخلفات واقف است.

شناخت جایگاه و حق رسانه ها در نظارت بر سازمان های دولتی، مستلزم شناسایی و رفع موانعی است که رسانه ها در وضعیت موجود در دوران سازمان های دولتی با آن روبرو هستند. در این راستا، مقاله حاضر به دنبال بررسی «موانع سازمانی-اداری نظارت رسانه ای بر تصمیم ها و عملکرد سازمان های دولتی کشور» است. تا بتوان بر اساس نتایج آن به رایه راهکارهایی برای ایجاد نظارت رسانه ای بر سازمان ها دست یافت و همچنین بین رسانه ها و بزرگ ترین نهاد رسمی نظارتی کشور یعنی سازمان بازرسی تعاملی سازنده ایجاد کرد.

### مبانی مفهومی و نظری

مطالعه حاضر جنبه اکتشافی دارد و لذا به دنبال فرضیه آزمایشی نیست. بلکه بر مبنای مبانی مفهومی و نظری موضوع و همچنین مصاحبه عمقی با صاحب نظران در صدد کشف موانع و مؤلفه های سازمانی-اداری (دوران سازمان های دولتی) مؤثر بر کارکرد نظارتی رسانه ها است. به همین دلیل ابتدا در بعد تئوریک به مفهوم شناسی نظارت و نظرات رسانه ای و عوامل مؤثر بر آن پرداخته و سپس بر مبنای تحلیل مصاحبه های عمقی صاحب نظران به تدوین مدل مفهومی می پردازیم.

### الف- چیستی نظارت و کارکردهای آن

نظارت از ریشه «نظر» و در اصل واژه ای عربی است که برای آن معانی مختلفی ارایه شده است. نظر به معنای تأمل در چیزی و معاینه کردن آن نیز معنای می شود. نظارت در معنای دیگری همان مراقبت و کنترل یک چیز از آفت و بیماری است. همچنین در زبان عربی به معنای زیرکی و فراست آمده است (عاصی پور، ۱۳۶۸: ۲۶۸). «نظارت» به معنای نظر کردن و نگرستن به چیزی، مراقبت و تحت نظر و دیده بانی، داشتن کاری، نگرانی و مباشرت معنا شده است (لغتنامه دهخدا، جلد سیزدهم، ۱۳۷۳: ۱۹۹۴۶). به طور کلی می توان گفت که نظارت به معنی مراقبت و مشاهده ای است که شخص یا مقام و یا دستگاه ناظر نسبت به شخص یا سازمان دیگری انجام می دهد تا نظارت شونده وظایف خود

را بر اساس معیارهای تعیین شده به انجام برساند.

از کارکردهای نظارت، می توان به کارکرد حقوقی، سیاسی و مدیریتی اشاره کرد. نظارت در حقوق عمومی به معنای مراقبت و مشاهده ای است که شخص یا مقام و یا دستگاه ناظر نسبت به سازمان دیگری انجام می دهد تا نظارت شونده وظایف خود را بر اساس معیارهای تعیین شده به انجام برساند. در این فرآیند نظارت مردم بر دولت شایان توجه است. از آنجا که احتمال حضور و تقصیر در تدابیر امور جامعه می رود و از طرف دیگر هم احتمال خطا از سوی دولتمردان می رود و هم قدرت به حدی جذاب و وسوسه انگیز است که احتمال سوء استفاده از آن قابل فرض است، از این رو برای جلوگیری از هرگونه اشتباه یا خیانت، مردم باید مجاری مختلفی برای نظارت بر دولت در اختیار داشته باشند (رحمانی، ۱۳۸۵: ۱۳).

به لحاظ سیاسی، اعمال نظارت موجب تقویت مفهوم حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری و سیاسی، اصلاح ناکارآمدی ها و رویه های غلط، تثبیت و افزایش مشروعیت یک سیستم سیاسی خواهد شد. زیر نظارت موجب حضور متفکرانه اقشار مردم بخصوص از طریق احزاب و رسانه ها خواهد شد. هر چه نهادهای مردمی بیش تر در صحنه باشند و بر مقام ها و دستگاه های اجرایی نظارت کنند و مواظب اعمال، تصمیم ها و گفتار مسئولان و مدیران جامعه باشند، دستاوردهای دموکراتیک تقویت خواهد شد (تمیمی، ۱۳۸۴: ۱۲).

از نظر مدیریتی، نظارت باعث تعیین نقاط ضعف و قوت و مدیریت امور می گردد. دیدگاه مدیریتی، نظارت را کوششی می داند که مدیر در جهت تطبیق عملیات با برنامه انجام می دهد تا میزان صحت و سقم فعالیت ها را به دست آورد (تقوی دامغانی، ۱۳۷۳: ۹۵). در واقع می توان نظارت را فعالیتی دانست که باعث تطبیق عملیات با برنامه می شود و نظام را در زمینه هدف های مورد نظر از انحراف حفظ می کند (صادق پور و مقدس، ۱۳۷۲: ۱۶۰). بر این اساس نظارت فرآیندی است که از طریق آن می توان به حداکثر کارایی و اثربخشی در راستای اهداف سازمان دست یافت و به صحت پیش بینی های صورت گرفته در مورد برنامه ها پی برد و «بایدها»، «هست ها»، «مطلوب ها»، «ابا» «موجودها» و «پیش بینی ها» را با «عملکردها» مقایسه می کند و نتیجه این مقایسه تصویر روشنی از تشابه یا تمایز بین این دو گروه از عوامل خواهد بود و از آنجا که نظارت و کنترل سازمان با اصلاح انحراف ها و تطابق عملکردها با اهداف مطلوب معنا پیدا می کند می توان گفت که نظارت نقش پویایی را در هر سازمان ایفا می کند نظارت؛ مقایسه و سنجش بین آنچه هست و تحقق یافته با آنچه باید باشد و محقق شود است یعنی

تجزیه و تحلیل نتایجی که از عملکردها به دست می آید و اینکه آیا عملکرد درست مطابق اهداف، برنامه و قانون بوده است یا نه. در این بین نقاط ضعف نمایان شده و اقدام های لازم جهت حصول به نتایج مورد نظر صورت می گیرد.

### ب- نظارت رسانه ای

نظارت مردم بهترین وسیله حفظ نظام از خطرات و مفاسد اجتماعی است و در دوران مدرن امروزی یکی از ابزارهای مهم در نظارت مردم بر زمامداران و نهادهای اجتماعی و سیاسی و اقتصادی، رسانه ها هستند. رسانه های جمعی نقش زبان گویای آحاد ملت را بازی می کنند (افتخاری، ۱۳۸۱: ۷۹). در واقع نظارت رسانه ای بخشی از نظارت مستمر همگانی (مردمی) بر دولت و سازمان های دولتی در نظام های مردم سالار است. نظارت رسانه ای انعکاس نظام مند و مستمر بازخوردهای محیطی از طریق نهادهای مدنی و ارتباطی به سازمان به منظور ارتقای سطح سلامت دولت و سازمان ها و کارآمدی آنان است.

ملوین دفلور و اورت ای دنیس نویسندگان آمریکایی، در کتاب «درک رسانه های جمعی» یکی از نقش های مهم رسانه ها را نقش نظارت بر دولت و ارکان (سازمان ها و نهادها) و اعمال آن و نگهبان منافع عمومی عنوان می کنند. آن ها نقش نظارتی را ضامن سلامت و درستی عملکرد ساختار قدرت و مسئولیت در جوامع می دانند.

از نظر دفلور و دنیس، رویارویی با ساختار قدرت و نظارت بر آن، ویژگی افتخار آمیز حرفه ای روزنامه نگاری است. همین نقش رسانه ها است که گاه به استعاره از آن به عنوان «رکن چهارم دموکراسی یا مردم سالاری» یاد می شود. این استعاره را نخستین بار «توماس کارایل»<sup>۲</sup> (۱۷۹۵-۱۸۸۱) نویسنده و جامعه شناس انگلیسی از شخص دیگری به نام «ادموند برک»<sup>۳</sup> نقل قول کرد.

برک (۱۷۲۹-۱۷۹۷) در پارلمان انگلستان، جایگاه رسانه ها و روزنامه نگاران را با عنوان رکن چهارم دموکراسی در کنار سه قوه دیگر قرار داد و اظهار داشت که مهم تر از سه قوه دیگر است و سه قوه قبلی شامل مقننه، مجریه و قضائیه بودند. رسانه ها با قرار گرفتن در جایگاه چهارم، وظیفه نظارت بر عملکرد ارکان دیگر را بر عهده دارند.

به نظر دفلور و دنیس، در حکومت های برآمده از اراده مردم، حق ابراز عقیده آزادانه مردم به رسمیت شناخته شد تا بتوانند به نقد عملکرد دولت و نظارت بر آن بپردازند. حساسیت و اهمیت این نقش نظارتی

1. Melvin De Fleur & Everette Dennis

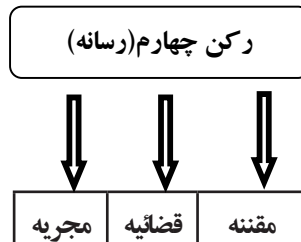
2. Tomas Carlyle

3. Edmund Burke

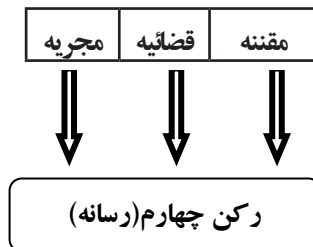
چنان بود که بنیانگذاران حکومت ایالات متحده آمریکا، پدیده آزادی رازیربنای حکومت تازه اعلام کردند. این نقش نظارتی در حکومت های دیگر مانند فرانسه و آلمان نیز پذیرفته شد. علت قدرت در مقابل رسانه ها و به تبع آن مردم بود. رسانه ها، آزادی بیان و اعمال این آزادی در مورد اقدام های دولت و نشان دهنده پاسخگو بودن دولت امروزه کارکرد نظارتی رسانه ها، نقش حساسی را در افزایش مسئولیت و پاسخگویی در زمینه های مختلف اجتماعی دارد (DeFleur & Dennis, 1998:320). در واقع نقش نظارتی رسانه ها اگر مسئولانه و درست ایفا شود، قدرت ها و سازمان های فاسد و بی بندبار و غیر پاسخگو شکل نمی گیرند.

رسانه ها اکنون به یکی از اصلی ترین رکن ها برای شکل گیری، تداوم و استحکام آزادی و دموکراسی تبدیل شده اند. البته هر چند نقش مذکور با توجه به وضعیت های جوامع گوناگون دستخوش تغییراتی شده است، اما هنوز هم یکی از افتخارات رسانه ها این است که خود را در کنار سه رکن نوین دموکراسی یعنی مقننه، قضائیه و مجریه، رکن چهارم دموکراسی بدانند. «پاولا ویچ» محقق و پژوهشگر روسی در زمینه رسانه ها در کتاب «تئوری های روزنامه نگاری» ارتباط رکن چهارم و دیگر قوا را در سه مدل قرار داد:

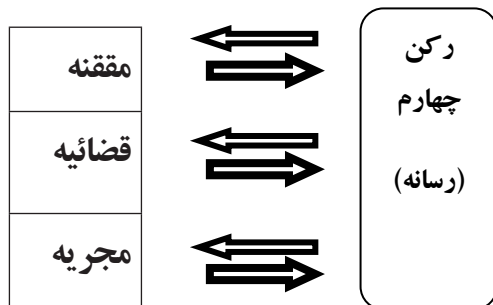
۱- مدل حاکمیت رسانه ای: این مدل متعلق به جامعه ای است که قدرت و نفوذ رسانه ها بر سایر قوا مشهود است و نقش های نظارتی، جریان سازی، هدایت و فشار رسانه ها رجحان دارد.



۲- مدل ابزار و دستیار سه قوه: این مدل شرایط کاملاً برعکس را نشان می دهد، در این مدل رسانه ها در سیطره و نفوذ قوا عمل می کنند. دستورها، هدایت شده از بالا است و رسانه ها صرفاً نقش روابط عمومی سازمانی را بازی می کنند.



۳- مدل همکاری متقابل: در این مدل ارتباط رسانه ها با دیگر قوا را دوسویه، متعادل و هم وزن می دانند. به عبارتی در این مدل نوعی مشارکت میان چهار رکن برقرار است.



البته به نظر می رسد در ساختارهای حکومتی که وزن قوای سه گانه یکسان نیست. هر قدر حجم قدرت در یک قوه بیش تر شود، به همان نسبت تأثیرش بر رکن چهارم بیش تر خواهد بود. این تأثیر به دو گونه است. هم می تواند به محدودیت و ایزوله سازی رسانه ها و در عین حال به توسعه و افزایش نقش دهی رسانه ها منتهی شود. تحقق هر یک از این دو به اندیشه های حاکم بر قوه بستگی دارد. این مدل هنگامی به وقوع می پیوندد که هر یک از این قوا در اختیار حزب یا جریان فکری ویژه ای قرار دارد. روابط حکومت و رسانه موجب نوعی بی قوارگی رسانه ای در جامعه است (رستگار، ۱۳۸۵: ۳۶ و ۳۷).

به طور کلی نظارت رسانه ای را می توان کارکردها و وظایفی دانست که رسانه ها به عنوان دیده بان منافع مردم و نظام سیاسی بر محیط اجتماعی و نهادهای اجتماعی (سازمان ها) اعمال می کنند. این نقش ها مواردی مانند آگاهی بخشی، تحلیل و تفسیر اخبار، شفاف سازی اطلاعاتی و افشاگری، پرسشگری و پاسخگویی به افکار عمومی و نظایر آن را در بر می گیرد. کارکرد نظارتی رسانه زمانی معنا پیدامی کند که رسانه در چک کردن و کنترل کردن سازمان های دولتی و عمومی آزاد باشد، استقلال حرفه ای از دولت داشته باشد و آزادی بیان رسانه ای از سوی دولت تضمین شده باشد (Coronel, 2008: 3). می توان ادعا کرد که در کارکرد نظارتی، رسانه ها با اطلاع رسانی شفاف، افشاگری، آگاه سازی و هوشیار سازی افکار عمومی مدام در حال چک کردن فعالیت های مختلف نظام سیاسی، اجتماعی و اقتصادی هستند تا زمینه اصلاح امور و به تعادل رساندن این نظام ها فراهم گردد یعنی سیاست چک کردن (ارزیابی) و متعادل کردن<sup>۱</sup> وظیفه اصلی ژورنالیسم نظارتی است.

## آزادی اطلاعات و نظارت رسانه ای

یکی از مؤلفه های بنیادی و اساسی در نظارت همگانی و نظارت رسانه ای بر نهادها و سازمان های دولتی و خصوصی وجود آزادی اطلاعات است. منظور از آزادی اطلاعات، «حق دسترسی افراد به اطلاعات موجود در دستگاه ها و مؤسسات عمومی و خصوصی» است. حق دسترسی به اطلاعات، نتیجه و محصول آزادی اطلاعات است. منظور از حق دسترسی به اطلاعات، آن است که هر یک از اعضای جامعه در هر زمان بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از مؤسسات دولتی، عمومی و گاه خصوصی نگهداری می شود و آن مؤسسه تنها بر مبنای دلایل احصاء شده و مشخص بتواند درخواست وی را رد کند (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۹). آزادی اطلاعات اکنون در بسیاری از کشورها و از جمله در ایران به صورت قانون در آمده است تا ضمانت اجرای آن توسط دولتمردان و منابع قدرت تضمین شود.

مفهوم آزادی اطلاعات<sup>۱</sup> با مفهوم دموکراسی و حکومت باز، قرابت زیادی دارد. تاجایی که نخستین گام که برای کمک به تحقق مفاد آرمانی دموکراسی برداشته شد، حمایت از آزادی اطلاعات بود که بعداً این آزادی به قلمرو فعالیت سایر رسانه های همگانی نیز تسری داده شد. از این ابزار، به ویژه برای آگاهی دادن به مردم در ایام انتخابات و سایر تصمیم گیری های مهم کمک گرفته شد تا مردم رادر انتخاب درست یاری دهند. به همین دلیل آزادی مطبوعات رارکن چهارم دموکراسی نامیده اند. گام دوم برای تحقق دموکراسی شفاف سازی حکومت و دولت است. به موجب این سازو کار، باید حق مردم در دسترسی آزادانه به اسناد و مدارک دولت به رسمیت شناخته شده و خانه های آهنی حاجب دولت به خانه های شیشه ای شفاف تبدیل شود تا مردم به آسانی بتوانند از عملکرد دولت آگاه شوند و در تحقق دموکراسی به صورت آگاهانه شرکت کنند اهمیت آزادی دسترسی مردم به اطلاعات و سوابق عملکرد دولت به اندازه ای است که به آن «اکسیژن دموکراسی» لقب داده اند یعنی حیات ارکان چهارگانه دموکراسی وابسته به آن اعلام شده است. در واقع شفاف سازی دولت به آزادی اطلاعات (اطلاع رسانی و کسب اطلاع) پیوندخورده که نخستین نتیجه این پیوند، تکلیف دولت به اطلاع رسانی و حق مردم در کسب اطلاع از دولت است. این نتیجه، خود مقدمه ای برای پاسخگویی دولت قرار می گیرد یعنی مردم با توجه به چند و چون اطلاعاتی که تحصیل می کنند حق پرسش از دولت را می یابند و در مقابل، دولت نیز مکلف به ارائه پاسخ های متقاعد کننده به مردم می شود (انصاری، ۱۳۸۷: ۲۷ و ۲۸).

آزادی اطلاعات و ثمره اصلی آن یعنی «به رسمیت شناختن حق دسترسی به اطلاعات» رامی توان یکی از عناصر حیاتی نظارت رسانه ای و مطبوعاتی بر سازمان ها و نهادها نامید. شهروندان باید حق و توانایی دسترسی به اطلاعات در اختیار دولت و سازمان ها را داشته باشند. چنین استدلال می شود که دسترسی به اطلاعات عنصر بنیادین در یک حکومت دموکراتیک است. زیرا برقراری و شکوفایی دموکراسی مستلزم آن است که شهروندان به اندازه کافی از اعمال و سیاست های حکومت خود آگاه باشند. بنیان حق دسترسی به اطلاعات بر این اصل استوار است که دولت نه مالک، بلکه امانت دار اطلاعات است (نمکدوست، ۱۳۸۲) و دولت باید اطلاعاتی را که در اصل متعلق به شهروندان است، در اختیار آن ها قرار دهد. براین اساس می توان گفت که یکی از مؤلفه های نظارت رسانه ای، به رسمیت شناختن حق دسترسی شهروندان به اطلاعات است.

به نظر می رسد تا زمانی که آزادی اطلاعات به صورت قانون در نیاید و اهمیت و فواید آن شناخته نشود، نمی توان حکومت ها و سازمان ها و نهادهای دولتی و عمومی را به انتشار اطلاعات و فراهم کردن زمینه دسترسی شهروندان به اطلاعات ملزم کرد. صاحب نظران و کارشناسان فواید به رسمیت شناختن آزادی اطلاعات و حق دسترسی به آن را در شش حوزه بر شمرده اند:

**الف- شفافیت:** شفافیت<sup>۱</sup> یک اصطلاح سیاسی است که شکل حقوقی نیز به خود گرفته است. قانون آزادی اطلاعات با استقرار اصل انتشار علنی تمامی اطلاعات دولتی، فضای تفاهم، اعتماد و همکاری را میان شهروندان و دولت به وجود می آورد. یک نظام اداری و قانون گذاری شفاف، نظامی است که امکان بصیرت را برای شهروندان خود فراهم می آورد. دسترسی مردم به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی، امکان بصیرت همگانی را در یک سطح پیشرفته و مؤثر فراهم می آورد. به اعتقاد صاحب نظران، در برخی از کشورها فضای سرد میان دولت ها و شهروندان و روحیه یأس در میان شهروندان و پرهیز آنان از مشارکت در فعالیت های سیاسی و اجتماعی به میزان قابل توجهی ناشی از فقدان اطلاعات درباره کنش های واقعی دولت ها است. نبود شفافیت در رفتارهای دولت و اصرار آن بر پنهان کاری، این احساس را در میان شهروندان به وجود می آورد که جدی گرفته نمی شوند و نقشی در سرنوشت خود ندارند (نمکدوست، ۱۳۸۲: ۴۰). بارزترین شاخص شفافیت، دسترسی شهروندان به اطلاعات است. البته اصل مهم مقدم بر دسترسی به اطلاعات، آگاهی شهروندان از وجود اطلاعات مورد نظر و چگونگی دسترسی به آن است. به نظر می رسد، هر قدر دسترسی به اطلاعات و چگونگی استفاده از آن در یک جامعه مفروض دشوار باشد (زمان بر و هزینه بر بودن) به همان نسبت از میزان شفافیت در جامعه کاسته می شود (نمکدوست تهرانی، ۱۳۸۲: ۲۸ و ۲۹).

**ب- مشارکت مردمی و نظارت مستمر:** در دنیای معاصر، آزادی اطلاعات لازمه دموکراسی مشارکتی شناخته شده و به دلیل کارکردهای مفیدش، اکسیژن مردم‌سالاری لقب گرفته است؛ زیرا اگر مردم ندانند که در جامعه چه می‌گذرد و اگر اعمال حاکمان و مدیران جامعه از آنان پنهان شود در این صورت چگونه قادر خواهند بود در اداره امور جامعه نقش ایفا کنند و سهم مهمی داشته باشند. یکی از ایرادهای بزرگی که بر مردم‌سالاری وارد می‌شود این است که اکثریت عددی نمی‌تواند ملاک یا دلیل حقیقت یا درستی چیزی باشد. چه بسا یک شخص آگاه بتواند بهتر از اکثریت فکر کند و تصمیمات درست‌تر بگیرد. آزادی اطلاعات تدبیری است برای پاسخگویی به این ایراد. به موجب این آزادی، اطلاعات عمومی و به ویژه اطلاعات دستگاه‌های حکومتی باید آزادانه برای افراد جامعه، قابل دسترس باشد و جز در موارد استثنایی، نباید حق دسترسی مردم به این اطلاعات را محدود کرد. از این پس، دیگر صرف اکثریت عددی نیست که تصمیم‌گیری می‌کند، بلکه اکثریت مطلع و آگاه به مسایل جامعه مبنای تصمیم‌گیری‌های مردم‌سالارانه قرار می‌گیرد.

**ج- مبارزه با فساد:** حق دسترسی به اطلاعات موجود در دستگاه‌های دولتی علاوه بر فراهم کردن زمینه‌های مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های مربوط به مسایل عمومی و نیز نظارت مردم بر عملکرد مدیران جامعه، به عنوان ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری نیز کاربرد دارد. تأثیر قانون و سازوکارهای تضمین‌کننده آزادی اطلاعات و حق دسترسی بر پیشگیری از فساد اداری مورد پذیرش همگان است. در بسیاری از کشورها این امر نخستین دلیل تدوین قانون آزادی اطلاعات و تضمین حق دسترسی بوده است برای مثال دولت سوئد دارای کهن‌ترین سنت آزادی اطلاعات است و همواره این کشور یکی از پایین‌ترین نرخ‌های فساد اداری را در جهان داشته است (نمکدوست تهرانی: ۴۰ و ۴۱).

به اعتقاد برخی صاحب‌نظران، شفافیت، کلیدی‌ترین روش برای جلوگیری از فساد، کشف فساد و حمایت از تمامیت حکومت است. وقتی مردم از آن و قراردادهایی که این دستگاه‌ها با اشخاص مختلف و به مناسبت‌های مختلف منعقد می‌کنند آگاهی داشته باشند بسیاری از زمینه‌های فساد اداری و مالی از بین می‌رود. افراد نالایق به آسانی نمی‌توانند وارد دستگاه‌های حکومتی شوند و بسیاری از مجرهای رانت‌خواری بسته می‌شود. «اسرارگرایی»<sup>۱</sup> افراطی پوششی است که خطاهای حکومت و مأمورانش در پشت آن پنهان می‌شود و آزادی اطلاعات در صدد است تا «شفاف‌سازی حکومت»<sup>۲</sup> را جایگزین آن کند (انصاری، ۱۳۸۷: ۳۴).

1. Secrecy

2. Open Government

**د- تقویت فرآیندهای اداری اصلاح گرانه و افزایش کارآمدی:** بر اثر شفاف سازی، سازوکارهای اداری و فرآیندهای نا کارآمد دولتی آشکار می شوند و دولت بیش از پیش ناچار به تجدید ساختار خواهد شد هر قدر بر میزان شفافیت دستگاه های حکومتی افزوده شود، به همان میزان فرآیندهای اصلاحی اداره امور تقویت می شوند. اگر امکانات رسانه ای و فناوری های اطلاعات و ارتباطات و مدرن کردن شیوه های اجرایی که از آن به عنوان «دولت الکترونیکی» تعبیر می شود، با تصویب و اجرای درست قوانین آزادی اطلاعات همراه شود، به میزان چشمگیری بر کارآمدی نظام اداری کشورها افزوده خواهد شد. این آمیزه راهی برای شفاف ساختن حکومت است، در عین حال سبب کاهش هزینه های اجرایی نیز می شود (نمکدوست تهرانی، ۱۳۸۲: ۴۱).

**ه- تعلق اطلاعات به مردم:** مبنای دیگر برای دفاع از آزادی اطلاعات و دسترسی به اطلاعات دولتی آن است که در یک جامعه مردم سالار، کل حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد و حاکمان و مدیران جامعه، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، نماینده و وکیل مردم هستند. بر این اساس، هر مالکی می تواند به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم و کیف اداره ی آن مطلع شود. اطلاعات موجود در دستگاه های حکومتی به حکومت تعلق ندارد، بلکه از آن مردم است و حکومت به نمایندگی از مردم از آن اطلاعات نگهداری می کند. همچنین مردم به عنوان موکل، هر زمان که مایل باشند می توانند از وکیل خود بخواهند تا حساب دوره ی تصدی خود را پس دهد (انصاری: ۳۵).

**و) پاسخگویی:** از ذهن خالی پرسشی بر نمی خیزد تا پاسخی به آن داده شود. به همین دلیل، حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در دستگاه های حکومتی مقدمه پاسخگویی حکومت به شمار می رود. وقتی مردم از کم و کیف اداره امور خود آگاه شوند، ممکن است ده ها پرسش یا نکته ی مبهم در این باره برای آن ها مطرح شود. حکومت پاسخگو، حکومتی است که این پرسش ها و نکته های مبهم را با گوش باز می شنود و به آن ها پاسخ معقول می دهد. بنابراین، حق دانستن به نحو لاینفکی با پاسخگویی یعنی هدف اصلی تمام نظام های حکومتی دموکراتیک پیوند خورده است. اگر فعالیت های حکومت و فرآیند تصمیم گیری ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند قضاوت آگاهانه و ارزیابی های مردم، مطبوعات و مجلس دشوار و حتی بی ثمر خواهد بود. البته در داخل هر حکومتی سازو کارهایی نظیر مجلس، دادگستری یا یک بازرس ویژه (سازمان بازرسی) وجود دارد که از آن ها برای بررسی و کنترل سوء استفاده از قدرت به وسیله مجریان حکومت استفاده می شود، لیکن برای اینکه این سازو کارها نیز کارآمدتر باشند، دسترسی آن ها به اطلاعات اجتناب ناپذیر است. از همین رو به اعتقاد برخی از صاحب نظران، بهترین راه پیشگیری از اشتباه ها و کاستن از دامنه

آن‌ها این است که سیاست‌های موجود و سیاست‌گذاری‌ها در برابر دیدگان عموم قرار بگیرند. در حقیقت هنگامی می‌توان از یک حکومت انتظار داشت که در رفتارهای خود خردورزی پیشه کند و به مشورت با شهروندان بپردازد که بتوان به حسابرسی در رفتار حکومت پرداخت و آن را واداشت که درباره کنش‌های خود به مردم توضیح دهد (Verhoeven, 2000: 22). از این منظر رابطه میان مردم و قدرت سیاسی نیز توجه به مفهوم آزادی اطلاعات و حق دسترسی حایز اهمیت ویژه است. در عین حال اعمال قدرت از سوی مردم و کاستن از خودرأیی حکومت و نهادهای دولتی، تنها در شرایطی میسر است که مردم از آنچه حکومت بدان مشغول است آگاه باشند. از همین رو حق دسترسی به اطلاعات هم سازوکاری لازم برای اعمال قدرت آگاهانه شهروندان در جهت تحقق حقوق خود و هم تضمینی برای درستکاری حکومت و رفتار مبتنی بر قانون و اعمال مشروع قدرت عمومی از سوی آن است (Ibid).

با الهام از مفاهیم حق آزادی بیان و اطلاعات، حق دسترسی به اطلاعات و شفافیت و پاسخگویی می‌توان گفت سازمانی که دارای قدرت سیاسی است باید از پنهان‌کاری اطلاعات خودداری کند. در یک جامعه مردم سالار، منافع سازمان یا منافع عمومی در یک راستا قرار می‌گیرند. نهادهای دولتی خود را نمایندگان و کارگزاران و در عین حال ملزم به پاسخگویی می‌دانند در حالی که رابطه عمودی بین سازمان و مخاطبان در یک حکومت غیرمردم سالار، پاسخگویی را غیر ضروری تشخیص می‌دهد. در یک حکومت غیرمردم سالار که بین سازمان و مخاطبان رابط عمودی وجود دارد، سازمان خود را در رأس و مردم را در قاعده می‌بیند. بنابراین همه مصلحت‌ها را سازمان تشخیص می‌دهد و او است که تصمیم می‌گیرد چه اطلاعاتی و به چه میزان قابل انتشار باشد. به نظر می‌سد که عملکرد نهادها و سازمان‌های دولتی در رابطه با شفاف‌سازی واقعیت‌های سازمان و میزان تعهد به پاسخگویی، یکی از شاخص‌های «به رسمیت‌شاختن حق دسترسی عموم به اطلاعات» و «شکل‌گیری حوزه عمومی» است.

### نظارت رسانه‌ای و حکمرانی خوب

حکمرانی خوب فرآیند تدوین و اجرای خط‌مشی‌های عمومی در زمینه‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با مشارکت سازمان‌های جامعه مدنی و رعایت اصول «شفافیت»، «پاسخگویی»، «اثربخشی» به گونه‌ای است که ضمن برآوردن نیازهای اساسی جامعه به تحقق عدالت و امنیت و توسعه پایدار منابع انسانی و محیط زیست منجر شود. حکمرانی خوب دارای ویژگی‌هایی مانند

مشارکت محوری، اجماع گرایی (تصمیم های جمعی)، مسئولیت پذیری، شفافیت و پاسخگویی، اثربخشی و کارایی، منصفانه بودن و فراگیری و پیروی از حاکمیت قانون است (صانعی، ۱۳۸۵: ۶۵).

معیارها و شاخص های متعددی برای اندازه گیری حکمرانی خوب وجود دارد. از جمله این شاخص ها: ۱- شفافیت تصمیم ها و عملکردها و پاسخگویی حکومت در قبال مردم و افکار عمومی ۲- آزادی اطلاعات و رسانه ها ۳- ثبات سیاسی کشور ۴- بهبود میزان اثربخشی حکومت ۵- بهبود کیفیت مقررات برای تنظیم امور اقتصادی ۶- حاکمیت قانون و رعایت قانون توسط دولت مردان و مردم ۷- مبارزه با فساد و کنترل آن و ۸- مشارکت مردم در تصمیمات دولت هستند (پور معصوم، ۱۳۸۹: ۱۱). همان طور که می دانیم دستیابی به شفافیت و پاسخگویی و مبارزه با فساد و دیگر شاخص ها منوط به دسترسی به اطلاعات و وجود آزادی رسانه ها است. در واقع زمانی یک دولت و یک سازمان یا نهاد و شرکت می تواند از حکمرانی خوب و کارایی مطلوب برخوردار باشد که تصمیم ها و عملکرد و خط مشی های آن در معرض نظارت و ارزیابی افکار عمومی قرار گیرد و این امر از طریق رسانه ها و کانال های ارتباط جمعی امکان پذیر است. در جوامع امروزی تقریباً تمام عرصه های سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی رسانه ای شده اند. مخاطبان و شهروندان از دریچه رسانه ها به محیط و رویدادها می نگرند. رسانه های چاپی و شفاهی نگرش ها و جهان بینی آن ها را شکل داده، در گون کرده و حفظ و تقویت می کنند در چنین شرایطی دسترسی به رسانه ها از سوی نیروهای اجتماعی یکی از ابزارهای کلیدی دستیابی به قدرت است (Sharma, 2002: 149).

در یک جامعه دموکراتیک رسانه ها نقش مهمی بر عهده دارند. دموکراسی به معنای حکمرانی مشارکتی تمام بازیگران است که در آن رسانه ها مردم را در مورد مشکلات مختلف اجتماع آگاه می سازند که این خود آگاهی، دولت مردان را متعهد به پاسخگویی به افکار عمومی می کند (Sharma, 2002: 150).

در جوامع دموکراتیک رسانه ها به عنوان بخشی از جامعه مدنی با ایفای نقش های اطلاع رسانی شفاف، نظارت بر تصمیمات و عملکرد، نقد روند ها و رویه ها، نگرانی از منافع عمومی و برجسته سازی رویدادها و وقایع گوناگون نهاد مؤثری برای دموکراتیزه کردن عرصه های قدرت، نظارت بر قدرت و ارزیابی و تعدیل آن (دولت حداقلی)، تحقق عدالت اجتماعی، کاهش مفاسد اجتماعی و اقتصادی و سیاسی و نیل به حکمرانی خوب محسوب می شوند. رسانه ها با پرسش از سازمان ها و یادآوری مسئولیت های آن ها در قبال شهروندان و الزام در پاسخگو کردن سازمان ها و ارکان قدرت و شکل دهی سازمان های شیشه ای، مسبب ایجاد شفافیت و اعتماد سازی در مردم می شوند. در جوامع مردم سالار در فضای حکمرانی، اقتدار دولت و مقام های دولتی محدود شده و روابط یک جانبه، جای خود را به

روابط چند جانبه و افقی می دهد و دولت خود را در یک سطح با دیگر نهادها (سازمان ها، جامعه مدنی، رسانه ها و...) قرار می دهد یعنی کششگران عرصه حکمرانی به قدری از یکدیگر استقلال دارند که نمی توانند چیزی را بر دیگری تحمیل کنند اما در عین حال آنقدر به یکدیگر وابسته اند و می دانند بدون یکدیگر قادر به اقدام نیستند. بنابراین با توجه به ماهیت؛ جوامع رسانه ها یا ابزار حکمرانی هستند و یا خود یکی از بازیگران و عناصر اصلی حکمرانی می باشند. رسانه ها در به وجود آوردن حکمرانی خوب مؤثر بوده و یکی از ارکان اصلی این مبحث می باشند.

هنگام پرداختن به نقش رسانه هادر حکمرانی خوب باید به جایگاه و کارکرد رسانه ها به عنوان یک رکن و بازیگر مدنی فعال، رابطه افقی رسانه ها با حکومت و میزان آزادی و اختیارات رسانه ها (فضای نقد و تحلیل افشاگری و...) توجه کرد. در واقع نقش اثربخشی رسانه ها بر فرآیند حکمرانی به نوع مالکیت رسانه (خدمات عمومی، خصوصی و دولتی)، میزان تکثیر گرایي و چندصدایی رسانه ای، جایگاه رسانه ها در قوانین و حقوق و حدود آن ها، میزان دسترسی به اطلاعات دولتی، ساز و کار نظارت رسانه ها بر حکومت و شرکت ها و سازمان ها و نظایر آن بستگی دارد (Bokpin, 2009: 30). چنین به نظر می رسد که اطلاع رسانی شفاف و روان سازی جریان ارتباطات و اطلاعات میان بخش های مختلف جامعه و پاسخگو کردن حکومت و شرکت ها از مهم ترین وظایف رسانه ها در فرآیند حکمرانی خوب محسوب می شود. اما نبود قوانین مشخص و چهارچوب های قانونی دسترسی به اطلاعات و همچنین محدودیت های موجود در دسترسی آزاد اطلاعات سبب جلوگیری از ایفای نقش نگرهبانی و تکثیر گرایي رسانه ای شده و آن را با خطر مواجه می سازد. رسانه ها؛ هم از سوی دولت با استفاده از قوانین و قواعد حقوقی مربوط به مالکیت و سانسور و توزیع منابع مادی و اقتصادی مورد تهدید قرار می گیرند و هم از سوی بخش خصوصی با استفاده از تطمیع (مثلا آگهی و...) و سایر ابزارها مورد تهدید واقع می شوند. در واقع می توان گفت حکمرانی به معنای شکستن قدرت بین بخش های فعال در جامعه است و انحصار قدرت در یک یا دو بخش و اجازه ندادن به فعالیت بخش های دیگر، ساختار را از ویژگی حکمرانی دور می کند. رسانه های جمعی می توانند تحقق شاخص های مشارکت، پاسخگویی، عدالت و برابری و شفافیت حکمرانی خوب را امکان پذیر کنند.

### مصاحبه های عمقی با صاحب نظران و تحلیل آن

در پژوهش حاضر با ۶۰ نفر (هر گروه ۲۰ نفر) از صاحب نظران و کارشناسان از جمله، «روزنامه نگاران و استادان رسانه»، «مدیران و کارشناسان روابط عمومی» و «مدیران ارشد سازمان بازرسی» مصاحبه انجام

گرفت. از آن ها خواسته شد تا «مهم ترین موانع موجود در دوران سازمان های دولتی را که مانعی اساسی بر سر راه نظارت رسانه ها بر تصمیم و عملکرد سازمان های مذکور هستند مشخص کنند». تحلیل مصاحبه ی مصاحبه شوندگان نشان داد که آن ها مهم ترین موانع موجود در دوران سازمان ها برای نظارت رسانه ها را چنین عنوان می کنند:

### ۱. مشکل دسترسی آزادانه رسانه ها به اطلاعات در سازمان ها

سازمان های دولتی نگاهی مالکانه به اطلاعات و اسناد خود دارند، از این رو اغلب اطلاعات عادی در گردش خود را نیز محرمانه و حفاظت شده تلقی می کنند و مانع افشا و ابراز آن از سوی مدیران و کارکنان می شوند. عدم انتشار فعال و داوطلبانه ی اطلاعات از سوی سازمان ها و اجازه ندادن به رسانه ها جهت حضور در نشست ها و جلسات، باعث می شود تا دسترسی رسانه ها به اسناد و مدارک آن ها (که در راستای انجام وظیفه نظارتی و اطلاع رسانی شفاف ضروری به نظر می رسد)، کاری پرهزینه، طاقت فرسا و بسیار کند شود.

#### گویه های مرتبط:

- هنوز در سازمان های ماحق دسترسی همگانی به اطلاع به رسمیت شناخته نشده است و اصولاً رسانه ها نامحرم تلقی می شوند.
- باید دسترسی آزادانه به اخبار و اطلاعات سازمان ها در قوانین لحاظ شود و رسانه ها بتوانند به راحتی به منابع اطلاعاتی دسترسی داشته باشند.
- باید همه سازمان ها توجیه شوند که دسترسی خبرنگاران به منابع اطلاعاتی آزاد است و اخبار و اطلاعات مورد نیاز خبرنگاران را بدون سانسور و تهدید در اختیار آن ها قرار دهند.
- امکان دریافت اطلاعات از سازمان ها به دلیل شکل و ساختار اداری آن غیر ممکن است.
- بی اعتقادی به پاسخگویی، شفاف سازی اطلاعات و تعامل با نهادهای اجتماعی و مدنی، نوعی بیماری فراگیر است که نظام مدیریتی ما را تهدید می کند.
- در صورت همکاری نکردن روابط عمومی و یا حتی سازمان در ارائه اصلاحات و ایجاد حق دسترسی رسانه ها به اطلاعات، امکان بازخواست روابط عمومی و سازمان ها در اشکال حقوقی - اخلاقی و قانونی وجود ندارد.
- فضای کسب اطلاعات شدیداً در ایران محدود و بسته است یعنی اصلاً سازمان های اداری اجازه ورود به حیطه اطلاعات را نمی دهند.

• در جامعه ای که حتی رسانه‌های منتقد روز به روز در حال رشد است پرده‌ای بین خودمان و آن‌ها ایجاد کرده‌ایم و مانع ورود آن‌ها می‌شویم و آن‌ها هم در پشت پرده نمی‌دانند چه می‌گذرد  
• یکی از محدودیت‌های مهم آن است که حق ابراز و افشای اطلاعات وجود ندارد.

## ۲. بی‌اعتقادی مدیران سازمان‌ها به حقوق مردم در جهت اطلاع از عملکرد آن‌ها

رسانه‌ها بدون دسترسی به اطلاعات کافی، نمی‌توانند به نقد، تحلیل، پرسش و نظارت پردازند. در عین حال با وجود تصویب قانون انتشار و دسترسی به اطلاعات، روزنامه‌نگاران از دسترسی به اطلاعات دولتی و سازمان‌ها محروم هستند. این از آن رواست که مدیران و مسئولان سازمان‌های دولتی اعتقادی جدی به حق مردم برای آگاه شدن از روند تصمیم‌گیری‌ها و اقدام‌های خود ندارند؛ امری که در صورت وقوع، موجب برقراری، حفظ و توسعه اعتماد متقابل بین مردم و حاکمیت شده و کمیت و کیفیت سطح مشارکت عمومی و مدنی برای پیشبردها اهداف جامعه را در پی دارد و در نهایت حکومت را کارآمدتر و فساد را کنترل می‌کند.

نبود فرهنگ انتقادپذیری و توجه‌نشدن مدیران در این خصوص که مسئولیت‌پذیری توأم با پاسخگویی است، موجب گردیده تا مدیران سازمان‌ها، نقد را در راستای تخریب ارزیابی کنند و نه تنها از رسانه‌های منتقد استقبال نکنند، بلکه در قبال آن‌ها سیاست برخورد و تحقیر را دنبال نمایند. این مسئله به‌شکلی است که در بسیاری از سازمان‌های دولتی، آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های داخلی مانع تماس رسانه‌ها با مسئولان می‌شود، به‌طور مثال در یک سازمان مصاحبه کارشناس بدون اجازه مقام بالاتر ممنوع است. نتیجه قهری این سیاست تنبیهی، عدم همکاری مدیران سازمان‌ها با مطبوعات در عرصه اطلاع‌رسانی است چرا که هیچ حمایتی از فرد اطلاع‌دهنده نمی‌شود و وی با تزلزل شغلی و تنبیه مواجه خواهد بود.

## گویه‌های مرتبط:

• فکر می‌کنند روابط عمومی یعنی پوشاندن همه‌ی امور، گاهی وقت‌ها سعی می‌کنند بعضی از کارهای خوبشان هم که انجام می‌دهند دیگران نفهمند و فکر می‌کنند که از همین هم یک چیزی پیدامی‌کنند.

• روابط عمومی کار کردی که در نهادهای ما دارد بیش تر از آن که بخواهد اطلاع‌رسانی کند و یا به صورت سازمانی آن اطلاعات را در اختیار بگذارد تبدیل به بازوی تبلیغاتی و مدافع سازمان می‌شود.

- مدیران ضعیف تلاش می کنند تا با پنهان کاری، از انتشار اطلاعات جلوگیری شود.
- دولت حق دسترسی آزادانه به اطلاعات را جزو حقوق شهروندی نمی داند و آن را در زمره مایملک خود قرار می دهد.
- مدیران سازمان ها به وجود آزادی اطلاعات و حق دسترسی رسانه و مردم به اطلاعات و حق آزادی بیان و داوری مردم در مورد عملکرد خود اعتقاد و التزامی ندارند.
- اصلاً نهادهای دولتی ما خود را مکلف به پاسخگویی نمی دانند.
- سازمان های ما پاسخگو به افکار عمومی نیستند.
- به روابط عمومی ها یاد داده اند که مدیر چه می خواهد، مدیر چه چیزی را می خواهد اطلاع بدهد و چه چیزی را اطلاع ندهد، با این رسانه کار کند یا بارسانه ای دیگر، اصلاً مردم متوجه این موضوع بشوند یا نشوند، مردم باید بدانند یا نه، مردم اصلاً حق دارند بدانند یا نه.
- در خیلی از جاها تفسیر این است که نباید اطلاعات به مردم داده شود. در سازمان های دولتی چنین احساسی وجود دارد که اطلاعات باید محرمانه تلقی شود و بیش تر از حد معینی نباید به مردم اطلاع داده شود.

### ۳. گره زدن منافع شخصی و سازمانی با منافع ملی

- مدیران دولت و سازمان های دولتی، منافع شخصی و سازمانی خود را با منافع ملی و خطوط قرمز نظام سیاسی گره زده و بدین وسیله مانع هر گونه اطلاع رسانی جامع، انتقاد و سؤال از تصمیم و عملکرد خود و یا پاسخگویی به آن می شوند.

#### گویه های مرتبط:

- در جامعه ی خودمان به دلیل این که نهاد ما ساختارمند نیست همه خیلی سریع و راحت با استفاده از احساسات و عواطف میتوانند خودشان را به منافع ملی گره بزنند.
- حتی رئیس شرکت قند و شکر یک منطقه اگر یک موقعی نقد به او وارد شود این را تضعیف مدیر کل می داند، تضعیف مدیر کل را تضعیف وزیر می داند و تضعیف وزیر را به تضعیف رئیس جمهور ربط می دهند و همین طور به هم متصل می کنند و در آخر سر می گویند که این سیاه کاری و کارشکنی است.

#### ۴. تعامل نادرست رسانه‌ها و سازمان‌های دولتی و عملکرد غیر حرفه‌ای روابط عمومی‌ها در

##### سازمان‌های دولتی

عدم آشنایی مدیران سازمان‌ها و مسئولان روابط عمومی با نقش و جایگاه رسانه (به عنوان آینه واقعیت‌های جامعه) و همچنین تلقی میچ‌گیرانه از نقش نظارتی رسانه‌ها به جای تلقی اصلاحی، تحلیلی، درمان‌گر و راهکارمحور (که به نوعی در هر دو قشر مدیران دولتی و اصحاب رسانه وجود دارد) باعث گردیده تا تعامل نادرستی میان رسانه‌ها و سازمان‌های دولتی شکل بگیرد. این مسئله اطلاع‌رسانی مصلحتی و کاملاً گزینشی روابط عمومی‌ها در سازمان‌های دولتی را در پی دارد که آن‌ها را به واحدهایی تشریفاتی بدل می‌کند که عهده‌دار پرده‌پوشی بر واقعیت‌های سازمان خود و تنها پاسخ‌گوی مدیران ارشد سازمان هستند نه پاسخ‌گوی افکار عمومی و رسانه‌ها.

از سوی دیگر تلقی روابط عمومی سازمان‌های دولتی از رسانه‌ها، ابزاری است؛ به این معنی که رسانه‌ها را به منزله‌ی ابزاری در جهت تبلیغ و معرفی نقاط قوت سازمان و پوشاندن نقاط ضعف آن می‌دانند، از این رو روابط عمومی‌ها همواره و به انحاء مختلف (تهدید و تطمیع) در صدد خاموش کردن بیان انتقادی رسانه‌ها می‌باشند.

##### گویه‌های مرتبط:

• متأسفانه بسیاری از روابط عمومی‌های ما بلبه‌قربان‌گوهستند در حالی که باید مشاوران امین باشند، بازوی تبلیغاتی و ارتباطی مسئول باشند، آخرین اخبار و اطلاعات را برسانند، تهدیدها را برسانند و آخرین دیدگاه‌ها را منتقل کند به مشتریان و مردم.

• هر دو طرف ماجرا وقتی که تعامل نداشته باشند به سراغ انقطاع و انسداد گفته‌ها می‌روند و بعد این‌ها اثر منفی می‌گذارد در تولیدات خبر و منبع در روزنامه.

• مسئولان ما به رسانه و خبرنگار نگاه ابزاری دارند و در واقع آن‌ها را وسیله‌ای برای بازتاب اهداف خود می‌دانند.

• برخی از مدیران سازمان‌ها، تصور می‌کنند خبرنگاران تریبون تبلیغاتی آن‌ها هستند که دائماً باید فعالیت‌ها و نکات مثبت آن‌ها را منعکس کنند و این در حالی است که رسانه‌ها وظیفه نظارت و بررسی امور را بر عهده دارند تا وضعیت تعادل را در جامعه حاکم کنند.

• وقتی که روابط عمومی سازمان‌ها از افراد قوی تشکیل نمی‌شوند و کسانی رئیس می‌شوند که بر حسب میزان امانت داری و میزان اطمینانی که مدیر بالا دستی از آن‌ها دارد منسوب می‌شوند و

اصلاً به کار کرد روابط عمومی و مختصات روابط عمومی آشنا نیستند برای همین اصلاً تعامل خوبی با رسانه را پیدا نمی کند.

• نگاه به روابط عمومی ها تبلیغاتی است. همچنین پائین بودن سواد رسانه ای در روابط عمومی و سازمانی، اطلاع از رسانه و نقش رسانه (عدم شناخت رسانه ها)، کمیت و کیفیت عملکرد آن ها در این زمینه مؤثر است.

• تقابل بین مدیران و سازمان ها با رسانه ها از مواردی است که می توان به آن اشاره کرد.  
• روابط عمومی به انحای مختلف (تهدید و تطمیع) در صدد خاموش کردن رسانه ها باشد.  
• در روابط عمومی اداره های دولتی کادر ارتباطی و مدیریتی ورزیده، آموزش دیده و با انگیزه برای تعامل با اصحاب رسانه وجود ندارد.

• ارتباط بین رسانه ها و سازمان های دولتی ارتباط منسجم، منطقی و مبتنی بر تفاهم و دوستانه نیست. گرایش به «خریدن» رسانه ها، تن دادن به تبلیغات پرزرق و برق یکسویه، به جای پذیرش دوسویگی و نقدپذیری و تبدیل روابط عمومی ها به واحدهای تشریفاتی و متصدی پرده پوشی بر واقعیت ها، از جمله آسیب های موجود در نظام اداره های دولتی ما است.

• روابط عمومی و خبرنگاران چون هیچ کدام حرفه ای و متخصص نیستند با هم معامله می کنند.  
• روابط عمومی سازمان ها غیر حرفه ای هستند: مثلاً کسی که به درد جایی نمی خورد رفته است روابط عمومی.

• روابط عمومی که وسیله انتقال و تسهیل است، به یک سدی تبدیل می شود و به شما به هیچ وجه اجازه ارتباط نمی دهد.

• خیلی از روابط عمومی ها تلاش می کنند که نظر خبرنگاران را به سمت خودشان با استفاده از راه های غیر معمول چه از نظر مالی و اقتصادی و یا تهدید جلب کنند.  
• کسانی که در روابط عمومی ها هستند نمی توانند نگاه حرفه ای و برخورد حرفه ای با رسانه ها داشته باشند، چرا که اصولاً تخصص این کار را ندارند.

• سازمان های دولتی و حکومتی با استفاده از تطمیع، جلوی رسانه را می گیرند.  
• در سال های اخیر عارضه ای پیش آمده که به نظر می رسد شاید در هر دو طرف؛ هم در حوزه رسانه و هم در حوزه روابط عمومی ها وجود دارد و این نقص است که سعی می کنند از مسیرهای غیر شفاف و غیر اصولی مسیر را طی کنند، مثلاً یکی از ابزارهایی که استفاده می کنند هدیه دادن است.

• متأسفانه هدیه دادن سازمان‌ها به خبرنگاران یک مسئله عادی شده است، آن خبرنگار دیگر نمک گیر آن وزارتخانه یا سازمان می‌شود.

• مدیران تنها در مواضع و ایام خاص سراغ رسانه‌ها می‌گیرند و فقط زمانی مبادرت به برقراری ارتباط می‌کنند که خود بخواهند. از این رو بین آن‌ها (سازمان و رسانه) ارتباط هدفمند و دوسویه برقرار نمی‌شود.

• روابط عمومی‌ها پنهان کاری‌هایی دارند و نقش سخنگو در توجیه عملکرد سازمان دارند.

#### ۵. عدم اطلاع‌رسانی شفاف و سریع توسط سازمان‌ها

عدم اطلاع‌رسانی کامل، شفاف و سریع سازمان‌ها از تصمیمات و عملکردهای خود، باعث گردش نادرست اطلاعات و در نتیجه فراهم آمدن زمینه‌ای برای رانت‌خواری و بروز انواع فساد اداری می‌شود.

#### گویه‌های مرتبط:

• یک واقعیتی است که در سازمان‌های ما هست و آن هم اینکه دوست ندارند اطلاعات را حتی به صورت قطره چکانی در اختیار خواننده قرار دهند، یعنی همه چیز را در یک قالب امنیتی برای سیستم در نظر می‌گیرند.

• در درون سازمان‌های دولتی آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های داخلی مانع اصلی در اطلاع‌رسانی به موقع و شفاف است.

• فرار از بیان واقعیت با توجهات متفاوت و نیز در برخی موارد گریز از پاسخ‌دهی در خصوص مسئولیت‌ها به عنوان موانع درون‌سازمانی لحاظ می‌شوند.

• از اخبار و اطلاعات سازمان محافظت می‌شود و این اخبار با احتیاط در اختیار رسانه‌ها قرار می‌گیرد که مانع عملکرد شفاف سازمانی است.

• روابط عمومی تحصیلات خاص خودش را می‌طلبد. متأسفانه افرادی که در روابط عمومی کار می‌کنند، نه تحصیلات و نه تجربه‌ی این کار را ندارند.

• برخی از دستگاه‌ها خیلی راغب نیستند آن شفافیت خدمات و کاری که دارند شاید به دلیل اینکه در کارشان نقصی وجود دارد گاهی اوقات موانع و پرده‌هایی را بین خودشان و رسانه‌ها ایجاد می‌کنند.

• اخبار سازمان‌ها را به طور شفاف اعلام نمی‌کنند.

• در اغلب سازمان های اداری کشور شفافیت و پاسخگویی وجود ندارد.  
 • یکی از موانع دیگر این است که مسئولین ما معمولاً همه چیز را محرمانه تلقی می کنند که از موانع بزرگ برای نظارت است.

#### ۶. ارزیابی اطلاعات ناقص و نادرست به رسانه ها

سازمان ها بر اساس مصلحت تشخیص می دهند که چه اطلاعاتی و به چه میزان انتشار یابد، از این رو بسیاری از اطلاعات منتشر شده نادرست، غیر واقعی و در نتیجه غیر قابل اعتماد است.

#### گویه های مرتبط:

- روابط عمومی ها مانع اطلاع رسانی شفاف هستند.
- روابط عمومی می اندیشد که تمامی تعهد او نسبت به سازمان دفاع از مدیریت و احتمالاً کارهای نادرستی است که در سازمان انجام شده است.
- روابط عمومی ها تلاش می کنند که فیلتر کنند و جلوی موارد منفی موجود را بگیرند و به نمود موارد مثبت سازمان پردازند و همین دلیلی است که نگذارند نقش نظارتی رسانه ها بر دستگاه ها به خوبی صورت بگیرد.
- خیلی از روابط عمومی های ما می توانند به عنوان یک مانع عمل کنند و سر راه ایفای نقش نظارتی رسانه ها قرار گیرند مانند: حذف اطلاعات، دادن اطلاعات نادرست.
- ملاحظات مدیریتی باعث می شود که مدیران و کارکنان و کارشناسان حقایق را عنوان نکنند.

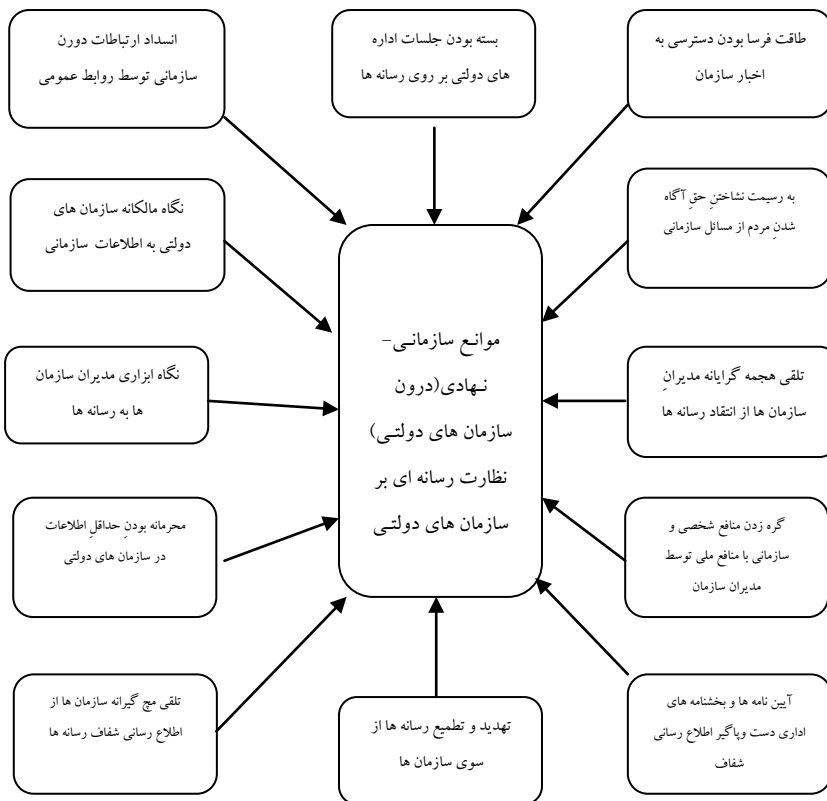
#### مدل مفهومی بر مبنای مبانی تئوریک و مصاحبه های عمقی:

پژوهش حاضر نخستین پژوهشی است که در ایران با هدف شناسایی موانع و چالش های فراروی رسانه های جمعی در نقش آفرینی نظارتی بر سازمان های دولتی انجام می گیرد. لذا یکی از مشکلات و مسائل اساسی این پژوهش فقدان یک چارچوب نظری منسجم برای استخراج مؤلفه ها و متغیرهایی بود که در وضع موجود در دوران سازمان های دولتی بر نظارت رسانه ها مؤثر هستند. بر همین اساس در پژوهش حاضر علاوه بر تدوین مبانی نظری، برای شناخت وضع موجود و شناسایی شاخص ها و متغیرها مصاحبه هایی با صاحب نظران و متخصصان و دست اندر کاران حوزه رسانه انجام شد. در واقع فرض بر این بود که برخی از مؤلفه ها و عوامل و یا موانع نظارت رسانه ای متأثر از شرایط و ساختارهای

سازمانی هستند و این شاخص ها و مؤلفه ها، تنها با استفاده از مصاحبه های نیمه ساختارمند با بخشی از جامعه آماری (نمونه ای هدفمند از متخصصان و کارشناسان حوزه رسانه، مدیران سازمان های دولتی و کارشناسان سازمان بازرسی) قابل کشف و ضبط کردن بودند.

پس از انجام مصاحبه ها و پیاده سازی و کد گذاری و تحلیل آن ها و همچنین با بررسی مبانی نظری و تجربی، ۳۰ مؤلفه (مانع) در درون سازمان ها کشف شد که مانع اساسی بر سر راه نظارت رسانه ای هستند. اما متغیرها و مؤلفه ها پس از ارزیابی، تلفیق، تدقیق و پالایش و ویرایش به ۱۲ شاخص تقلیل یافت. این شاخص ها در قالب گویه هایی تدوین شدند و پس از بررسی و تأیید اعتبار صوری به صورت پرسشنامه همراه با مقیاس لیکرت با پیوستار ۵ درجه ای برای هر گویه، در اختیار پاسخگویان قرار گرفت و از آنان خواسته شد تا نظر خود را از کاملاً موافقم (۵) تا کاملاً مخالفم (۱) ابراز دارند.

منظور از موانع درون سازمانی، موانعی هستند که از نظر ساختار سازمانی، آیین نامه و مقررات داخلی، بینش مدیریتی، نحوه تعامل با محیط پیرامونی، نگاه به اطلاعات و اطلاع رسانی در سازمان های دولتی ناشی می شوند. شاخص های موانع درون سازمانی نظارت رسانه ای در مدل زیر نشان داده شده اند:



بر مبنای این مدل، اگر رسانه ها را به عنوان ناظر در نظر بگیریم سازمان های دولتی در جایگاه نظارت شونده قرار می گیرند. بر این اساس نظارت شونده دو راه را در پیش خواهد گرفت؛ الف- خود گشودگی و شفاف سازی و اطلاع رسانی صریح و سریع و ارتباطات و تعامل دوسویه مناسب و مطلوب با رسانه ها ب- خود انقباضی، پنهان سازی، ابهام و نقص در اطلاع رسانی و انسداد در ارتباطات و اطلاع رسانی، تطمیع و تهدید رسانه ها.

### روش شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نوع اکتشافی-کاربردی است و برای نیل به اهداف پژوهش علاوه بر روش اسنادی (برای تدوین مبانی و چارچوب نظری و بررسی پژوهش های تجربی)، از روش پژوهش کیفی (مصاحبه عمیق) و کمی (پیمایش) به صورت تلفیقی استفاده شد. در پژوهش حاضر از تکنیک های پرسشنامه بسته پاسخ و مصاحبه نیمه ساختار یافته برای جمع آوری اطلاعات میدانی و بررسی و سنجش نگرش دیدگاه جامعه آماری استفاده شد.

جامعه آماری پژوهش سه گروه روزنامه نگاران (سردبیران و مدیران عامل رسانه ها)، مدیران و کارشناسان روابط عمومی (وزارتخانه ها و سازمان های مهم دولتی) و مدیران ارشد سازمان بازرسی کل کشور بودند. شیوه نمونه گیری از افراد مورد مطالعه هم برای روش کمی (پیمایش) و هم کیفی (مصاحبه) به صورت «نمونه گیری هدفمند» بود. برای بخش مصاحبه عمیق (باهدف غنی کردن پشتوانه مباحث نظری و شناسایی متغیرهای اصلی) به شیوه نمونه گیری هدفمند، نمونه ای ۶۰ نفره (از هر دسته ۲۰ نفر) از صاحب نظران و کارشناسان هر سه دسته انتخاب و با آن ها مصاحبه ای عمیق در مورد موانع نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی صورت گرفت.

برای بخش پیمایش و مطالعه میدانی وسیع تر، به منظور جلوگیری از اشتباه در اندازه گیری بلکه بر مبنای ارزیابی داوران و صاحب نظران (شورای ارزیابی و داوری علمی بررسی طرح های پژوهشی سازمان بازرسی کل کشور متشکل از استادان علوم اجتماعی کشور) برای هر گروه مورد بررسی به طور یکسان ۱۳۳ نفر و در مجموع ۳۹۹ نفر صاحب نظر و کارشناس در حوزه رسانه ها، روابط عمومی و نظارت و بازرسی سازمان بازرسی کل کشور مورد پرسش واقع شدند.

**یافته ها:**

در این بخش از مقاله مهم ترین یافته های حاصل از مصاحبه ها و پیمایش ارایه می شود.

**۱- طاققت فرسا بودن دسترسی به اخبار سازمان**

جدول شماره (۱) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «فرآیند دسترسی به اطلاعات و اخبار مربوط به تصمیم و عملکرد سازمان ها، طاققت فرسا، پرهزینه و کند است».

جدول شماره (۱)

درصدخالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۱/۵	۶	کاملاً مخالفم
۱۳	۵۲	مخالفم
۶/۸	۲۷	بی نظرم
۵۵/۶	۲۲۲	موافقم
۲۳/۱	۹۲	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

همان طور که داده های جدول ۱ نشان می دهد، بیش تر پاسخگویان یعنی ۷۷۷ درصد آنان بر این باورند که فرآیند دسترسی به اطلاعات و اخبار مربوط به تصمیم و عملکرد سازمان ها، طاققت فرسا، پرهزینه و کند است. تنها ۱۴/۵ درصد باین موضوع مخالفت کرده اند.

این گویه به یکی از مهم ترین موانع درون سازمان های دولتی برای جلوگیری از نظارت رسانه ها بر عملکردشان اشاره دارد. به واقع یکی از معیارهای کلیدی ارزیابی قوانین مربوط به آزادی اطلاعات و نظارت بر تصمیم ها و عملکرد دولت و نهادهای دولتی، دسترسی آسان، کم هزینه و سریع افراد به اطلاعاتی است که در جست و جوی آن هستند. این توافق بالا بر روی این گویه بیانگر این است که پاسخگویان آن را مانعی اساسی می دانند.

**۲- بسته بودن جلسات اداره های دولتی بر روی رسانه ها**

جدول شماره (۲) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «بسته بودن جلسات ادارات بر روی رسانه ها و تولید اطلاعات توسط روابط عمومی ها، موجب محدودسازی و کنترل اخبار و اطلاعات و ارایه اطلاعات مصلحتی به رسانه ها شده است».

جدول شماره (۲)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۱	۴	کاملاً مخالفم
۱۱/۵	۴۶	مخالفم
۸/۳	۳۳	بی نظرم
۵۶/۱	۲۲۴	موافقم
۲۳/۱	۹۲	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

بر اساس جدول شماره ۲ می توان گفت که ۷۹/۲ درصد پاسخگویان بر این اعتقاد هستند که بسته بودن جلسات اداره ها بر روی رسانه ها و تولید اطلاعات توسط روابط عمومی ها، موجب محدود سازی و کنترل اخبار و اطلاعات و ارایه اطلاعات مصلحتی به رسانه ها شده است. تنها ۱۲/۵ درصد با این گویه مخالف بوده اند.

### ۳- انسداد ارتباطات دورن سازمانی توسط روابط عمومی

جدول (۳) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «روابط عمومی سازمان های دولتی یک عامل و مسدود کننده فرآیند ارتباطات و اطلاع رسانی درون و برون سازمانی تبدیل شده و متصدی پرده پوشی بر واقعیات های سازمانی و مدافع یک جانبه آن است».

جدول شماره (۳)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۵	۲۰	کاملاً مخالفم
۲۰/۳	۸۱	مخالفم
۱۹/۸	۷۹	بی نظرم
۳۸/۳	۱۵۳	موافقم
۱۶/۵	۶۶	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

داده های جدول شماره ۳ بیانگر این است که ۵۴/۸ درصد پاسخگویان بر این باورند که روابط عمومی سازمان های دولتی یک عامل فلج کننده و باعث مسدود شدن فرآیند ارتباطات و اطلاع رسانی درون و برون سازمانی تبدیل شده و متصدی پرده پوشی بر واقعیات های سازمانی و مدافع یک جانبه

آن است. در همان حال ۲۵/۳ درصد با مضمون این گویه مخالف بوده اند و حدود ۲۰ درصد نیز بی نظر بوده اند. به عبارتی آن‌ها معتقدند، روابط عمومی به عنوان مهم ترین پل ارتباطی سازمان با محیط پیرامون، باید تسهیل گر فرآیند ارتباطات درون و برون سازمانی به ویژه ارتباط با رسانه ها باشد. روابط عمومی باید اطلاع رسانی شفاف و دفاع منطقی را در راستای ارتقای تصویر و جایگاه و سرمایه اجتماعی سازمان در میان مخاطبان سرلوحه کار خود قرار دهد و از پنهان کاری، پرده پوشی بر نقاط ضعف سازمان و تأکید صرف بر منافع سازمانی پرهیز کند.

#### ۴- به رسمیت نشاخصن حق آگاه شدن مردم از مسایل سازمانی

جدول (۴) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «مدیران و مسئولان سازمان های دولتی برای مردم حق آگاه شدن از تصمیم ها، اقدامات و عملکردها و حق اظهار نظر و انتقاد و اعتراض به آن‌ها را قایل نیستند».

جدول شماره (۴)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۳/۳	۱۳	کاملاً مخالفم
۱۷/۳	۶۹	مخالفم
۱۷	۶۸	بی نظرم
۴۴/۱	۱۷۶	موافقم
۳/۱۸	۷۳	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

بر اساس داده های جدول شماره ۴، می توان گفت که ۶۲/۴ درصد پاسخگویان بر آنند که مدیران و مسئولان سازمان های دولتی برای مردم حق آگاه شدن از تصمیم ها، اقدام و عملکردها و حق اظهار نظر و انتقاد و اعتراض به آن‌ها را قایل نیستند. این در حالی است که ۲۰/۶ درصد نیز با مضمون گویه موافق نبوده اند و ۱۷ درصد نیز گزینه «بی نظرم» را علامت زده اند.

#### ۵- نگاه مالکانه سازمان های دولتی به اطلاعات سازمانی

جدول (۵) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه « چون دولت و سازمان های دولتی خود را مالک (نه امانت دار) سازمان، اطلاعات و اسناد آن می دانند، خود را بی نیاز از پاسخگویی به شهروندان در برابر تصمیمات و عملکردهای خود می دانند»

جدول شماره (۵)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۲/۸	۱۱	کاملاً مخالفم
۱۸/۸	۷۵	مخالفم
۱۵	۶۰	بی نظرم
۴۳/۹	۱۷۵	موافقم
۱۹/۵	۷۸	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

بر اساس جدول شماره ۵ می توان گفت که ۶۳/۴ درصد پاسخگویان معتقدند چون دولت و سازمان های دولتی خود را مالک (نه امانت دار) سازمان، اطلاعات و اسناد آن می دانند، خود را بی نیاز از پاسخگویی به شهروندان در برابر تصمیم ها و عملکرد خود می دانند.

#### ۶- تلقی هجمه گرایانه مدیران سازمان ها از انتقاد رسانه ها

جدول شماره (۶) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «مدیران سازمان ها «انتقاد» را «هجمه» می دانند و توجه نیستند که در صورت پذیرش یک سمت، تصمیم ها و عملکردشان در معرض ارزیابی انتقادی رسانه ها و افکار عمومی قرار می گیرد».

جدول شماره (۶)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۲	۸	کاملاً مخالفم
۹/۵	۳۸	مخالفم
۱۰/۳	۴۱	بی نظرم
۵۰/۹	۲۰۳	موافقم
۲۷/۳	۱۰۹	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

بر اساس جدول شماره ۶ می توان گفت که ۷۸ درصد پاسخگویان اعتقاد دارند که مدیران سازمان ها «انتقاد» را «هجمه» می دانند و توجه نیستند که در صورت پذیرش یک سمت، تصمیم ها و عملکردشان در معرض ارزیابی انتقادی رسانه ها و افکار عمومی قرار می گیرد. ۱۱/۵ درصد نیز باین گویه مخالف بوده اند.

نقد به معنی و مفهوم قضاوت و داوری، خرده گیری، ارایه معایب و محاسن است که هدف اصلی آن تغییر وضعیت نامطلوب به وضعیت مطلوب است. اما هجوم یعنی حمله و تهدید که هدف اصلی آن تخریب و شکست دادن و از میدان به در کردن رقیب و یا دشمن است. به نظر می رسد در ایران، معنای هجمه با معنای نقد یکسان گرفته شده و یا برداشت یکسانی از آن صورت می گیرد. این در حالی است که بیان های انتقادی رسانه ها به دلیل اینکه واجد منافع عمومی نفع عمومی هستند و پیامد اصلاحی دارند، از ضرورت های کار رسانه است. زیرا روزنامه نگار حرفه ای بدون غرض شخصی با هدف دفاع از منافع عمومی به انتقاد و تحلیل و تفسیر انتقادی می پردازد.

#### ۷- گاه ابزاری مدیران سازمان ها به رسانه ها

جدول شماره (۷) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «مدیران سازمان های دولتی رسانه ها را بلندگو و ابزار تبلیغ و اطلاع رسانی تصمیم ها و عملکردهای خوشایند سازمان و پوشاندن نقاط ضعف و تصمیم ها و عملکردهای ناخوشایند می دانند».

جدول شماره (۷)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۲/۸	۱۱	کاملاً مخالفم
۱۱	۴۴	مخالفم
۱۳	۵۲	بی نظرم
۴۷/۱	۱۸۸	موافقم
۲۶/۱	۱۰۴	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

نتایج داده های جدول شماره ۷ نشان می دهد که ۷۳/۲ درصد پاسخگویان معتقدند که مدیران سازمان های دولتی رسانه ها را بلندگو و ابزار تبلیغ و اطلاع رسانی تصمیم ها و عملکردهای خوشایند سازمان و پوشاندن نقاط ضعف، تصمیم ها و عملکردهای ناخوشایند می دانند. ۱۳/۸ درصد نیز با مضمون گویه موافق نبوده اند.

### ۸- گره زدن منافع شخصی و سازمانی با منافع ملی توسط مدیران سازمان

جدول شماره (۸) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «مدیران سازمان های دولتی منافع شخصی و سازمانی را با منافع ملی و خطوط قرمز نظام سیاسی گره زده و بدین وسیله مانع هر گونه انتقاد و سؤال از تصمیم و عملکرد خود می شوند».

جدول شماره (۸)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۲	۸	کاملاً مخالفم
۸/۸	۳۵	مخالفم
۱۴/۸	۵۹	بی نظرم
۵۰/۱	۲۰۰	موافقم
۲۴/۳	۹۷	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

بر اساس نتایج جدول شماره ۸ می توان اظهار داشت که ۷۴/۴ درصد پاسخگویان بر این باورند که مدیران سازمان های دولتی منافع شخصی و سازمانی را با منافع ملی و خطوط قرمز نظام سیاسی گره زده و بدین وسیله مانع هر گونه انتقاد و سؤال از تصمیم و عملکرد خود می شوند و تنها حدود ۱۱ درصد مخالفت کرده اند.

### ۹- آیین نامه ها و بخشنامه های اداری دست و پاگیر

جدول شماره (۹) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «آیین نامه ها و بخشنامه های داخلی سازمان های دولتی، موانعی اساسی در تماس رسانه ها با مدیران و کارشناسان داخل سازمان هستند».

جدول شماره (۹)

درصد خالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۲	۸	کاملاً مخالفم
۱۹/۳	۷۷	مخالفم
۲۶/۸	۱۰۷	بی نظرم
۳۹/۶	۱۵۸	موافقم
۱۲/۳	۴۹	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

بر اساس جدول شماره ۹، حدود ۵۳ درصد پاسخگویان بر این باورند که آیین نامه ها و بخشنامه های داخلی سازمان های دولتی، مانعی اساسی در تماس رسانه ها با مدیران و کارشناسان داخل سازمان هستند. این در حالی است که ۲۱ درصد مخالفت کرده و حدود ۲۷ درصد نیز بی نظر بوده اند.

#### ۱۰- تهدید و تطمیع رسانه ها از سوی سازمان ها

جدول شماره (۱۰) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «در صورت برجسته کردن نقاط ضعف سازمان های دولتی، روابط عمومی ها با تهدید و تطمیع درصد خاموش کردن رسانه ها برمی آیند».

جدول شماره (۱۰)

درصدخالص	فراوانی	میزان موافقت با گویه
۲/۸	۱۱	کاملاً مخالفم
۱۴/۸	۵۹	مخالفم
۲۴/۸	۹۹	بی نظرم
۴۳/۶	۱۷۴	موافقم
۱۴	۵۶	کاملاً موافقم
۱۰۰	۳۹۹	جمع

نتایج به دست آمده از جدول شماره ۱۰ نشان می دهد، ۵۷/۶ درصد پاسخگویان اعتقاد دارند که در صورت برجسته کردن نقاط ضعف سازمان های دولتی، روابط عمومی ها با تهدید و تطمیع درصد خاموش کردن رسانه ها برمی آیند. در عین حال ۱۷ درصد مخالفت کرده و حدود ۲۵ درصد نیز بی نظر بوده اند.

#### ۱۱- تلقی میج گیرانه ی سازمان ها از اطلاع رسانی شفاف رسانه ها

جدول شماره (۱۱) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه «مدیران سازمان های دولتی تلقی میج گیرانه ای از کارکرد «اطلاع رسانی شفاف» و «پاسخگویی» به رسانه ها دارند و از این میج گیری رسانه ها هراسانند».

جدول شماره (۱۱)

میزان موافقت با گویه	فراوانی	درصد خالص
کاملاً مخالفم	۱۰	۲/۵
مخالفم	۳۳	۸/۳
بی نظرم	۶۳	۱۵/۸
موافقم	۲۰۶	۵۱/۶
کاملاً موافقم	۸۷	۲۱/۸
جمع	۳۹۹	۱۰۰

داده های جدول شماره ۱۱ نشان می دهد که ۷۳/۴ درصد پاسخگویان بر آنند که مدیران سازمان های دولتی تلقی مچ گیرانه ای از کارکرد «اطلاع رسانی شفاف» و «پاسخگویی» به رسانه ها دارند و از این مچ گیری رسانه ها هراسان هستند. حدود ۱۱ درصد با آن مخالفند و حدود ۱۶ درصد نیز بی نظر بوده اند. اطلاع رسانی شفاف و پاسخگویی دو کارکرد اصلی رسانه ها برای مبارزه با خطا کاری و قانون گریزی نهادها و سازمان های اجتماعی و نظارت بر حسن اجرای امور و قوانین است. شفافیت به معنی انتشار علنی اطلاعات دولتی برای شهروندان است. یک نظام اداری و قانون گذاری شفاف، نظامی است که امکان بصیرت را برای شهروندان خود فراهم می آورد. تقریباً سستی ترین دلیل برای شفاف سازی حکومت ها این است که شفافیت حکومت، کنترل کنش و واکنش های مؤسسات عمومی را تسهیل می کند.

## ۱۲- محرمانه بودن حداقل اطلاعات در سازمان های دولتی

جدول شماره (۱۲) توزیع فراوانی میزان موافقت پاسخگویان با گویه « حداقل اطلاعات در سازمان های دولتی به صورت محرمانه بوده و افشا و ابراز آن از سوی مدیران و کارشناسان و کارکنان به بیرون سازمان و رسانه ها ممنوع است».

جدول شماره (۱۲)

میزان موافقت با گویه	فراوانی	درصد خالص
کاملاً مخالفم	۱۰	۲/۵
مخالفم	۳۳	۸/۳
بی نظرم	۶۳	۱۵/۸
موافقم	۲۰۶	۵۱/۶
کاملاً موافقم	۸۷	۲۱/۸
جمع	۳۹۹	۱۰۰

نتایج حاصل از جدول شماره ۱۲ بیانگر این موضوع است که ۵۹/۵ درصد پاسخگویان بر آنند که حداقل اطلاعات در سازمان های دولتی به صورت محرمانه بوده و افشا و ابراز آن از سوی مدیران و کارشناسان و کارکنان به بیرون سازمان و رسانه ها ممنوع است. در همان حال ۲۱/۳ درصد با این گویه مخالف هستند و ۱۹ درصد نیز گزینه «بی نظرم» را انتخاب کرده اند. یکی از مسائل درون سازمانی نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی این است که تمام اسناد دولتی طبقه بندی شده اند و همه آنها در حد اسناد محرمانه قلمداد می شوند. این امر ناشی از نبود تعریف جامعی از اطلاعات و اخبار محرمانه است مسئله دیگر این است که اصل تفکیک در اسناد ما وجود ندارد، یعنی بخش قابل انتشار آن نیز مشخص نیست و بر همین اساس حداقل اطلاعات درون سازمانی محرمانه بوده و ارایه و اطلاع رسانی به بیرون سازمان و به ویژه رسانه ها پیامدهای شغلی و قضایی و... به دنبال دارد.

### نتیجه گیری و پیشنهادها:

هدف اساسی پژوهش حاضر، بررسی موانع موجود در درون سازمان های دولتی بر سر راه نظارت رسانه ها است. منظور از موانع درون سازمانی، موانعی هستند که از ساختار سازمانی، آیین نامه و مقررات داخلی، بینش مدیریتی، نحوه تعامل با محیط پیرامونی، نگاه به اطلاعات و اطلاع رسانی در سازمان های دولتی ناشی می شوند.

نتایج نشان می دهد که ۶۲/۴ درصد پاسخگویان بر آنند که مدیران و مسئولان سازمان های دولتی برای مردم حق آگاه شدن از تصمیم ها، اقدامات و عملکردها و حق اظهار نظر و انتقاد و اعتراض به آنها را قابل نیستند.

منظور از حق دسترسی به اطلاعات، آن است که هر یک از اعضای جامعه در هر زمان بتواند تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشد که در یکی از مؤسسات دولتی، عمومی و گاه خصوصی نگهداری می شود. حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در دستگاه های حکومتی مقدمه پاسخگویی حکومت به شمار می رود. اگر فعالیت های دولت و فرایند تصمیم گیری ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند قضاوت آگاهانه و ارزیابی های مردم، مطبوعات و مجلس دشوار و حتی بی ثمر خواهد بود. نتایج بیانگر این است که از نظر ۶۳/۴ درصد پاسخگویان دولت و سازمان های دولتی خود را مالک (نه امانت دار) سازمان، اطلاعات و اسناد آن می دانند و خود را بی نیاز از پاسخگویی به شهروندان در برابر تصمیم ها و عملکردهای خود می دانند.

در یک جامعه مردم سالار، کل حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد و حاکمان و مدیران جامعه، به طور مستقیم یا غیر مستقیم، نماینده و وکیل مردم اند. بر این اساس، هر مالکی می تواند به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم و کیف اداره آن مطلع شود. اطلاعات موجود در دستگاه های حکومتی به حکومت تعلق ندارد، بلکه از آن مردم است و حکومت به نمایندگی از مردم از آن اطلاعات نگهداری می کند. نتایج نشان دهنده این است که از نظر ۷۹/۲ درصد پاسخگویان، بسته بودن جلسات اداره ها بر روی رسانه ها و تولید اطلاعات توسط روابط عمومی ها، موجب محدود سازی و کنترل اخبار و اطلاعات و ارایه اطلاعات مصلحتی به رسانه ها شده است.

نتایج نشان می دهد که ۵۴/۸ درصد پاسخگویان معتقدند، روابط عمومی سازمان های دولتی به یک عامل فلج کننده و مسدود کننده فرایند ارتباطات و اطلاع رسانی درون و برون سازمانی تبدیل شده و تصدی پرده پوشی بر واقعیت های سازمانی و مدافع یک جنبه آن است. به عبارتی آن ها معتقدند، روابط عمومی به عنوان مهم ترین پل ارتباطی سازمان با محیط پیرامون باید تسهیل گر فرایند ارتباطات درون و برون سازمانی و اطلاع رسانی شفاف و بی طرفانه را سرلوحه کار خود قرار دهد و از پنهان کاری، پرده پوشی بر نقاط ضعف سازمان و تأکید صرف بر منافع سازمانی پرهیز کند.

از نگاه اکثریت پاسخگویان (۷۸/۷ درصد) دسترسی به اطلاعات و اخبار مربوط به تصمیم و عملکرد سازمان ها، طاقت فرسا، پرهزینه و کند است. به واقع یکی از معیارهای کلیدی ارزیابی و نظارت بر تصمیم ها و عملکرد دولت و نهادهای دولتی، دسترسی آسان، کم هزینه و سریع افراد به اطلاعاتی است که در جست و جوی آن هستند. نتایج پژوهش حاضر نشان می دهد که از نگاه ۷۸ درصد پاسخگویان، مدیران سازمان ها «انتقاد» را «هجمه» می دانند و توجیه نیستند که در صورت پذیرش یک سمت، تصمیم ها و عملکردشان در معرض ارزیابی انتقادی رسانه ها و افکار عمومی قرار می گیرد.

به نظر می رسد در ایران، معنای هجمه با معنای نقد یکسان گرفته شده و یا برداشت یکسانی از آن صورت می گیرد. این در حالی است که بیان های انتقادی رسانه ها به دلیل اینکه واجد منافع عمومی نفع عمومی هستند و پیامد اصلاحی دارند، از ضرورت های کار رسانه است. از سوی دیگر «میزان نقد پذیری» به عنوان شاخص تعیین کننده ای در انتخاب و یا انتصاب مدیران سازمان های دولتی مطرح نیست.

همچنین از نظر ۷۳/۴ درصد پاسخگویان، مدیران سازمان های دولتی تلقی می چرخ گیرانه ای از کارکرد «اطلاع رسانی شفاف» و «پاسخگویی» به رسانه ها دارند و از این می چرخ گیری رسانه ها هراسان هستند.

بر اساس نتایج پژوهش از دیدگاه ۷۳/۲ درصد پاسخگویان، مدیران سازمان های دولتی رسانه ها را بلندگو و ابزار تبلیغ و اطلاع رسانی تصمیم ها و عملکردهای خوشایند سازمان و پوشاندن نقاط ضعف و تصمیم ها و عملکردهای ناخوشایند می دانند. نتایج نشان می دهد که از نظر ۷۴/۴ درصد پاسخگویان مدیران سازمان های دولتی منافع شخصی و سازمانی را با منافع ملی و خطوط قرمز نظام سیاسی گره زده و بدین وسیله مانع هر گونه انتقاد و سؤال رسانه ها از تصمیم و عملکرد خود می شوند.

از نظر ۵۳ درصد پاسخگویان، آیین نامه ها و بخشنامه های داخلی سازمان های دولتی، مانعی اساسی در تماس رسانه ها با مدیران و کارشناسان داخلی سازمان ها هستند. این بخشنامه ها مانع تماس رسانه ها با مسئولان سازمان ها است، به طور مثال در یک سازمان مصاحبه کارشناس بدون اجازه مقام بالاتر ممنوع است. به نظر می رسد که این مسئله ناشی از محرمانه بودن حداقل اطلاعات در سازمانی دولتی است. به طوری که ۵۹/۵ درصد پاسخگویان معتقدند، حداقل اطلاعات در سازمان های دولتی به صورت محرمانه بوده و افشا و ابراز آن از سوی مدیران و کارشناسان و کارکنان به بیرون سازمان و رسانه ها ممنوع است و هر گونه رایحه و اطلاع رسانی به بیرون سازمان و به ویژه رسانه ها پیامدهای شغلی و قضایی برای فرد به دنبال دارد. نتایج پژوهش حاکی است ۵۷/۶ درصد پاسخگویان معتقدند، در صورت برجسته کردن نقاط ضعف سازمان های دولتی، روابط عمومی ها با تهدید و تطمیع در صدد خاموش کردن رسانه ها بر می آیند.

### راهکارها؛ چه باید کرد؟

همان طور که دیدیم، در ماده ۱۱ قانون سازمان بازرسی و نیز ماده ۶۷ آیین نامه اجرایی آن علاوه بر اشاره به نقش اطلاع رسانی و آگاهی بخشی رسانه ها در ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، بر حمایت های سازمان بازرسی کل کشور از رسانه هایی که با اطلاع رسانی مناسب موجب تقویت نظارت و اثربخشی اقدامات شوند، تأکید شده است. سازمان بازرسی کل کشور به منظور حمایت از نظارت رسانه ای بر سازمان های دولتی باید سازمان های مذکور و مدیران آن ها را ملزم سازد که:

- برای مردم حق دسترسی و آگاه شدن از تصمیم ها، اقدامات و عملکردها و حق اظهار نظر و انتقاد و اعتراض به آن ها را از طریق رسانه ها قایل شوند و از نگاه مالکانه به اطلاعات پرهیز کرده و اطلاعات و اسناد را سرمایه اصلی مردم تلقی کرده که باید به خود مردم بازگردانده شود. زیرا پذیرفتن این حق دسترسی مردم مقدمه پاسخگویی دستگاه های اداری خواهد بود و بهترین راه پیشگیری از اشتباه ها و

خطاها و کاستن از دامنه آن ها، اطلاع رسانی عمومی و قرار گرفتن در معرض دید عموم از طریق رسانه ها است (مانع درون سازمانی).

- روابط عمومی به عنوان مهم ترین پل ارتباطی سازمان با محیط پیرامون باید تسهیل گر فرایندها و ارتباطات درون و برون سازمانی و اطلاع رسانی شفاف و بی طرفانه را سرلوحه کار خود قرار دهد و از پنهان کاری، پرده پوشی بر نقاط ضعف سازمان و تأکید صرف بر منافع سازمانی پرهیز کند. زیرا در شرایط کنونی بر اثر نقش روابط عمومی ها، دسترسی به اطلاعات و اخبار مربوط به تصمیم و عملکرد سازمان ها، طاقت فرسا، پرهزینه و کند است. به واقع یکی از معیارهای کلیدی ارزیابی و نظارت بر تصمیم ها و عملکرد دولت و نهادهای دولتی، دسترسی آسان، کم هزینه و سریع افراد به اطلاعاتی است که در جست و جوی آن هستند.

- از انتقادهای رسانه ای هراس نداشته باشند زیرا بیان های انتقادی از ضرورت های کار رسانه ها بوده و به دلیل واجد نفع عمومی، پیامد اصلاحی دارند.

- سازمان بازرسی باید زمینه ایجاد حسن ظن سازمان های دولتی را نسبت به نقش و عملکرد اطلاع دهی، انتقادی و نظارتی رسانه ها در راستای ایجاد شفافیت و جلوگیری از خطا و فساد در سازمان های دولتی جلب کند. حسن ظن نسبت به امور رسانه ای یک اصل پذیرفته شده در عرصه جهانی است. بدین معنا که فرض بر این است که هر روزنامه نگار با حسن ظن و در راستای ایجاد شفافیت، حراست از منافع عموم مردم و جلوگیری از فساد، مطلب و محتوایی را تولید می کند (مانع درون سازمانی).

- مدیران نباید رسانه ها را بلندگو و ابزار تبلیغ سازمان خود بدانند بلکه باید توجه شوند که رسانه ها میانجی بین افکار عمومی و سازمان هستند (مانع درون سازمانی).

## منابع :

افتخاری، اصغر (۱۳۸۱). «ثبات سیاسی رسانه ای» در کتاب مجموعه مقالات همایش رسانه ها و ثبات سیاسی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

انصاری، باقر (۱۳۸۷). حقوق ارتباط جمعی، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه ها (سمت).

پور معصوم، فاطمه (۱۳۸۹). «حکمرانی رسانه، پدیده ای نو در معادلات اجتماعی»، منتشر نشده.

تمیمی، فاطمه (۱۳۸۴). «نظارت سیاسی و اداری بر اعمال دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران»،

پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی.

رحمانی، سعید (۱۳۸۵). «ساز و کار نظارت مردم بر دولت در نظام جمهوری اسلامی ایران»، پایان نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز.

رستگار، ایرج (۱۳۸۵). سرمقاله و سرمقاله نویسی، تهران: نشر قو.

صادقپور، ابوالفضل (۱۳۷۸). «نظارت یا کنترل کردن»، در کتاب نظارت و کنترل (مجموعه یازدهم)؛ نوشته جمعی از اساتید مدیریت، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

صانعی، مهدی (۱۳۸۵). «حکمرانی خوب مفهومی نو در مدیریت دولتی»، ماهنامه تدبیر، سال هفدهم، شماره ۱۷۸.

عاصی پور، محمدجواد (۱۳۶۸). نظارت از دیدگاه نظری و ارزیابی عملکرد دستگاه های نظارتی، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.

معمدنژاد، کاظم و رویا معتمدنژاد (۱۳۸۶). حقوق ارتباطات؛ جلد یکم، تهران: مرکز مطالعات و توسعه رسانه ها.

معمدنژاد، کاظم و رویا معتمدنژاد (۱۳۸۶). حقوق حرفه ای روزنامه نگاران (جلد یکم)، تهران: مرکز مطالعات و توسعه رسانه ها.

مک کوئیل، دنیس (۱۳۸۲). درآمدی بر نظریه های ارتباط جمعی، ترجمه دکتر پرویز اجالالی، تهران: مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه ها

نمکدوست تهرانی، حسن (۱۳۸۲). «حق دسترسی آزادانه به اطلاعات: بنیانها، روز جهانی و جایگاه ایران»، برگرفته از تارنمای جهانی مرکز پژوهشهای ارتباطات، ۹ آذر ۱۳۸۲: <http://www.Iranwsis.org>

نمکدوست تهرانی، حسن (۱۳۸۴). «مطالعه حق دسترسی آزادانه بر اطلاعات و نقش آن در پیشبرد دموکراسی (بررسی قوانین آزادی اطلاعات کشورهای منتخب برای کمک به تدوین یک الگوی ملی)»، رساله دکتری علوم ارتباطات دانشکده علوم اجتماعی و ارتباطات دانشگاه علامه طباطبائی.

Bokpin, Godfred Alufar (2009) ; An Examination of the Governance Practices of Ghanaian media institutions, pp. 600-609, Q Emerald Group Publishing Limited, vol 9 , no 5

Coronel, Sheila S(2008), The Media as Watchdog, retrived from www: <http://www.ziaruldela5.files.wordpress.com/2009/09/coronel20watchdog.pdf>

sharma, mukul(2002), Media and Governance. retrived from:

Verhoeven, Amaryllis(2000), "The Right to Information: A Fundamental Right?", retrived from www: [http://www.eip.nl/publications/summaries/1997-2000/workingpapers/conference proceedings/amaryllis.PFD](http://www.eip.nl/publications/summaries/1997-2000/workingpapers/conference%20proceedings/amaryllis.PFD)



## مدیریت منابع انسانی و وجوه الزامات متأثر از پدیده جهانی شدن

دکتر مهدی سبحانی نژاد<sup>۱</sup>

عبدالله افشار<sup>۲</sup>

زهرا زارعی<sup>۳</sup>

### چکیده

جهانی شدن مفهومی دارای ابعاد سیاسی، اجتماعی و اقتصادی است که مک لوهان<sup>۴</sup> آن را در فشرده‌گی زمان و مکان در امور انسانی، خلاصه کرده است. هدف مطالعه حاضر؛ مدیریت منابع انسانی و آثار جهانی شدن بر آن است. روش پژوهش، توصیفی-تحلیلی است. به معنای خاص پژوهش‌های میدانی، ابزاری در پژوهش استفاده نشده ولی از فرم‌های فیش برداری به منظور گردآوری نتایج مطالعات مرتبط استفاده شده است. به دلیل کیفی بودن داده‌ها، از تحلیل کیفی برای تحلیل و جمع‌بندی استفاده شده است. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که؛ مدیریت منابع انسانی زیر مجموعه مدیریت در معنای عام بوده و هدف آن، مدیریت کارکنان جهت دستیابی به مزیت رقابتی است. در خصوص تاثیر جهانی شدن بر فعالیت‌ها و فرایندهای مدیریت منابع انسانی باید به سرعت بخشی فعالیت‌ها و فرایندهای منابع انسانی با استفاده از سیستم مدیریت منابع انسانی الکترونیک، شکل‌گیری شرکت‌های چند ملیتی و... اشاره نمود.

واژگان کلیدی: مدیریت منابع انسانی، جهانی شدن، الزامات

۱-دانشیار دانشگاه شاهد تهران- msnd47@gmail.com

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

۳-مدرس دانشگاه پیام نور

## مقدمه

در قرن اخیر، جهانی شدن محیط کاری و همه ابعاد زندگی بشر بخصوص با تغییرات تکنولوژیکی روش های سنتی فعالیت های کارکنان، مدیریت سازمان ها و محل اشتغال افراد را تغییر داده است. جهانی شدن مفهومی پیچیده است که تعاریف مختلفی از آن در دیدگاه های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی وجود دارد.

جهانی شدن افزایش تعامل بین شهروندان جهانی است (کاگت و جیتلمن<sup>۱</sup>، ۱۹۹۹). فرایندی اجتماعی است که محدودیت های جغرافیایی، اجتماعی و تریبیت فرهنگی را کنار زده و افراد از کنار کشیده شدن این محدودیت ها آگاهی می یابند (واترز<sup>۲</sup>، ۱۹۹۵)، تشدید روابط اجتماعی جهانی به طوری که فاصله های دور را به هم نزدیک می کند و رویداد هایی که در فاصله های دور رخ داده، گویی در همین مکان نزدیک بوده است و بالعکس (گیدنس، ۱۹۹۴). همه این تعاریف در جهت روند دهکده جهانی در حرکت هستند (به نقل از دبره و اسمیت<sup>۳</sup>، ۲۰۰۲).

مدیریت منابع انسانی معطوف به اقدام ها و سیستم هایی 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 کرده و فرایندی است که شامل وظایفی چون؛ جذب، استخدام، ایجاد انگیزش و نگهداشت منابع انسانی می شود. به عبارتی دور اندیشی فراگیر- نوآور و تحول گرای سازمان یافته در تأمین منابع انسانی سازمان، تأمین کیفیت زندگی قابل قبول کاری و به کارگیری مؤثر این منبع با شناخت و اعمال تأثیرگذاری در محیط درون و برون سازمانی در راستای تبیین استراتژی ها به منظور تحقق رسالت و اهداف سازمان است (آرمسترانگ، ۲۰۱۰: ۸). اصل مهم در مدیریت منابع انسانی این است که افراد منبع مهم مزایای رقابتی پایدار در سازمان هستند. دارایی های نامرئی در سازمان ها ایده های انحصاری، برندهای معروف و خدمات معتبر، مهم تر از دارایی های مریی مانند: امکانات فیزیکی سازمان هستند زیرا به سختی قابل تقلید هستند. این دارایی های ارزشمند شرکت های چند ملیتی به منابع خاص کشوری که در آن فعالیت می کنند می افزایند بنابراین موفقیت رقابتی در محیط جهانی وابسته به منابع خاص سازمان و راهبردهای ایجاد تعادل بین بهره وری جهانی و حساسیت های محلی است (اسمیت، ۲۰۰۲: ۱۷۳-۱۷۰).

1.Kogut and Gittelman

2.Waters

3.Debrah and Smith

مهم ترین چالش سازمان ها در بخش های خصوصی و عمومی در قرن ۲۱ فعالیت آن ها در فراتر از مرز های ملی است (برسترو همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵: ۹۴۹). کسب و کار در سراسر جهان تحت تأثیر تکنولوژی، گسترش جهانی شدن، رشد ظرفیت بهره روی، شکستن تعرفه های زیاد و سایر تزییقات تجاری، باز شدن بازار در نتیجه تغییرات محیط سیاسی و افزایش کلی در آگاهی جهانی که نتیجه رشد سریع و نفوذ مدل کسب و کار جهانی است، تغییرات انبوهی در نیم قرن اخیر یافته است. هزاران شرکت و میلیون ها نفر خارج از وطن خود و میلیون ها نفر در کشور خود برای شرکت های خارجی کار می کنند. رقابت در همه جا به صورت جهانی است. علاوه بر این، درون دادها به فعالیت های شغلی در بالاترین کیفیت، قیمت و سرعت در دسترس همگان است که ایجاد کننده رقابت و استانداردهای جهانی در همه بخش ها و صنایع است. این تغییرات همه کارگرهای شغلی، مدیریت و مدیریت منابع انسانی را تحت تأثیر قرار داده که نتیجه آن افزایش توجه به ابعاد بین المللی مدیریت منابع انسانی در سازمان های بزرگ و کوچک است (بنسن و اسکر و گینز<sup>۲</sup>، ۲۰۱۱: ۱). با تأثیر پذیری سازمان ها از جهانی شدن، مدیریت منابع انسانی فراتر از مرزها، کسب و کارهای بین المللی با مسایل متعددی مانند: مدیریت خارج از کشور (کارکنانی که به وسیله سازمان ها برای کار به خارج از کشور خود می روند)، مدیریت در فرهنگ های دیگر، مدیریت نیروهای شغلی داخلی چند فرهنگی روبرو است.

مدیریت منابع انسانی بین الملل مطالعه و کاربرد همه فعالیت های مدیریت منابع انسانی است که بر فرایند مدیریت منابع انسانی در بنگاه های اقتصادی در سطح جهان تأثیر گذار است. مدیریت منابع انسانی در شرکت های چند ملیتی نقش پر اهمیتی در ارایه راه حل ها برای مسایل شغلی در سطح جهانی بازی می کنند. برای رویارویی با جهانی مدیریت منابع انسانی بین الملل مطالعه و کاربرد همه فعالیت های مدیریت منابع انسانی است که بر فرایند مدیریت منابع انسانی در بنگاه های اقتصادی در سطح جهان تأثیر گذار است. مدیریت منابع انسانی در شرکت های چند ملیتی نقش پر اهمیتی در ارایه راه حل ها برای مسایل شغلی در سطح جهانی بازی می کنند. برای رویارویی با جهانی شدن، مدیریت منابع انسانی در این شرکت ها با چالش های متعددی مانند: توسعه بینش در مورد کارکرد منابع انسانی؛ بخصوص آگاهی و فهم محیط رقابتی جدید و تأثیر آن بر مدیریت افراد در سطح جهان، روبه روست. چالش های منابع انسانی جهانی شامل موضوعاتی مانند این که چگونه هزاران کارمند را در شرکت های چند ملیتی برای دستیابی به اهداف استراتژیک، جذب، استخدام، آموزش و توسعه حفظ نمود. این

1. Brewster et al

2. Benson and Scroggins

نه تنها شامل استخدام کارکنان از کشورهای مختلف برای شرکت های چند ملیتی است، بلکه شامل تحرک جهانی کارکنان همچون: مدیریت افرادی که در خارج از وطن اصلی خود کار می کنند و قراردادهای کاری کوتاه مدت دارند، تنظیم فرایندها و فعالیت های منابع انسانی با امکانات جدید رقابت جهانی هم زمان با پاسخ به مسایل و نیازهای محلی، تقویت شایستگی ها و امکانات جهانی با کارکرد منابع انسانی است (بریسکو و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹: ۲۰). امروزه مدیران برای رقابت در عرصه جهانی، ناگزیر از پذیرش چالش های مدیریت منابع انسانی جهانی بوده و این چالش ها، فرصت های جدیدی در جهت افزایش نوآوری در کارکرد های مختلف مدیریت منابع انسانی ایجاد کرده و فضای کسب مزایای رقابتی را ایجاد می کنند. برای موفقیت در این فضای رقابت جهانی، مدیران منابع انسانی باید در جهت مدیریت منابع انسانی الکترونیک و با دیدگاهی استراتژیک حرکت نموده و با توجه به این که مدیریت منابع انسانی جهانی گسترده تر از مدیریت منابع انسانی بین الملل می باشد، اتخاذ رویکرد جهانی برای موفقیت مدیران منابع انسانی ضروری است.

با توجه به آنچه بیان شد مسأله اساسی مطالعه حاضر «مدیریت منابع انسانی و وجوه الزامات متأثر از پدیده جهانی شدن» بوده است.

### روش شناسی پژوهش:

روش پژوهش توصیفی - تحلیلی و از استنتاج مبتنی بر تحلیل مفاهیم و مفهوم پردازی مجدد نتایج، انجام شده است. با توجه به روش پژوهش، جامعه آماری پژوهش شامل منابع مرتبط با موضوع مورد بررسی است. در این خصوص، نمونه گیری انجام نشده و حداکثر منابع موجود و مرتبط با موضوع پژوهش مورد بررسی واقع شده اند. به معنای خاص پژوهش های میدانی، ابزاری در پژوهش استفاده نشده ولی در این ارتباط از فرم های فیش برداری به منظور گردآوری نتایج مطالعات مرتبط استفاده شده است. از آنجا که داده های به دست آمده کیفی بوده بنابراین از تحلیل کیفی به منظور تحلیل و جمع بندی آن ها استفاده شده است.

### تحلیل یافته های پژوهش

#### ۱. 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 سیاست‌ها و اقدام‌های مورد نیاز برای اجرای بخشی از وظایف مدیریت است که با جنبه‌هایی از فعالیت کارکنان به ویژه کارمندیابی، آموزش دادن به کارکنان، ارزیابی عملکرد، دادن پاداش و ایجاد محیطی سالم و منصفانه برای کارکنان سازمان که بستگی دارد این سیاست‌ها و اقدام‌ها در برگیرنده 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<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۶۴-۶۱).

هدف مدیریت منابع انسانی تضمین این است که کارفرمایان سازمان حداکثر منافع را از توانایی‌های خود به دست آورند و کارکنان از منافع مادی و معنوی مشاغل خود بهره مند شوند. مدیریت منابع انسانی رویکرد مشخصی برای مدیریت کارکنان است که در تلاش برای دستیابی به مزایای رقابتی از طریق توسعه استراتژیک، نیروی کار توانمند و متعهد بوده و با استفاده از تکنیک‌های فرهنگی، پرسنلی و ساختاری است. مدیریت منابع انسانی چشم انداز مدیریتی است که در مورد نیاز به ایجاد مجموعه متحدی از سیاست‌های پرسنلی برای حمایت از راهبرد سازمانی بحث می‌کند و استراتژیک مدیریت روابط کارکنان است که بر استفاده از توانایی افراد، از طریق مجموعه متمایزی از سیاست‌ها، رویه‌ها و برنامه‌های شغلی در جهت دستیابی به مزایای رقابتی مهم فعالیت می‌کند (براتن و گلد<sup>۲</sup>، ۲۰۰۷: ۷؛ به نقل از سنایوسل<sup>۳</sup>، ۲۰۰۹: ۱۶-۱۵).

مدیریت منابع انسانی معطوف به سیاست‌ها، اقدام‌ها 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 فرایندی است که شامل وظایفی چون؛ جذب، استخدام، ایجاد انگیزش و نگهداشت منابع انسانی می‌شود. به عبارتی دور اندیشی فراگیر- نوآور و تحول‌گرای سازمان یافته در تأمین منابع انسانی سازمان، پرورش و بهسازی آن، تأمین کیفیت زندگی قابل قبول کاری و به کارگیری 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<sup>۴</sup>، ۲۰۱۰: ۸).

1. Tyson

2. Bratton, J and Gold, J

3. Senyucel

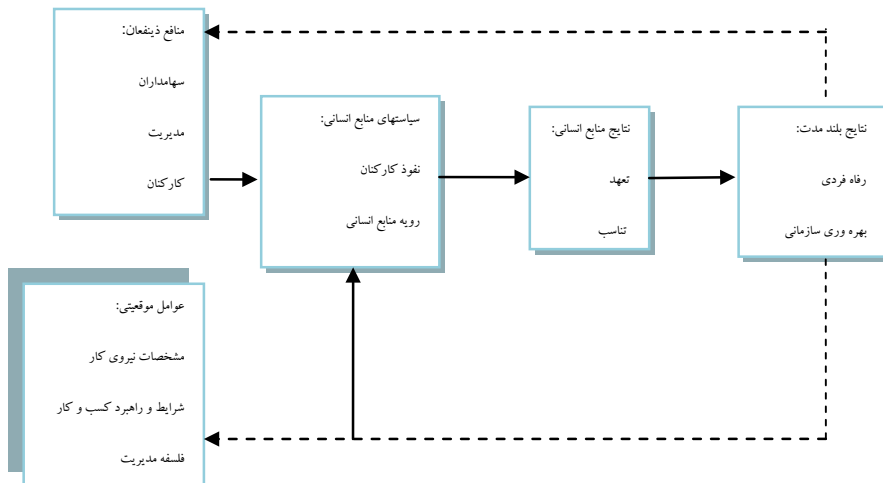
4. Armstrong

تعاریف متعددی در مورد مدیریت منابع انسانی وجود دارد. این تعدد 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، ۲۰۰۹: ۲).

### چارچوب هاروارد (Harvard Framework)

این مکتب پیشنهاد می‌کند که مدیریت منابع انسانی دو ویژگی دارد؛ یکی اینکه مدیران خط‌مسئولیت بیش‌تری را برای ایجاد اطمینان تنظیم استراتژی رقابتی و سیاست‌های پرسنلی می‌پذیرند. دوم کارکنان مأموریت قرار دادن سیاست‌هایی را مبنی بر این که چگونه فعالیت‌های پرسنلی توسعه می‌یابند و این که روش‌هایی اجرا شده که آن‌ها را متقابلاً تقویت می‌کند که در شکل ذیل مدل‌سازی شده است.

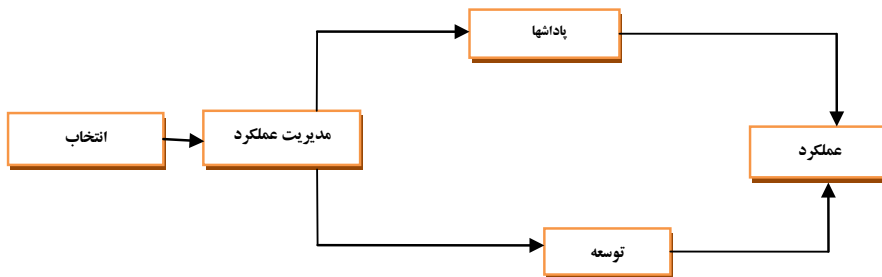
نمودار شماره (۱): چارچوب منابع انسانی هاروارد (بیر و همکاران ۱۹۸۴: به نقل از آرمسترانگ ۲۰۰۶: ۶)



مزایای این مدل: ترکیب شناخت علایق سهامداران، شناخت اولویت‌های ضمنی و صریح علایق صاحبان و کارکنان علاوه بر علایق گروه‌های مختلف، 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، ۲۰۰۶: ۷-۶).

رویکرد سخت افزاری ضمن تأکید بر استفاده از سیستم های منابع انسانی در جهت دستیابی به اهداف استراتژیک سازمان، بیش تر به منابع انسانی توجه دارد (کالینگس و وود، ۲۰۰۹: ۳). مدل مرتبط با این رویکرد مدل مکتب میشیگان است. در این مدل سیستم های منابع انسانی و ساختار سازمان به روشی متجانس با استراتژی سازمانی است. چرخه منابع انسانی (نمودار ذیل) شامل چهار فرایند و کارکرد کلی مدیریت منابع انسانی است (انتخاب کارکنان متناسب با موقعیت های شغلی و مدیریت عملکرد کارکنان انتخاب شده و فعالیت در سازمان و ارزیابی مداوم آن ها، پاداش ها، توسعه) که در هر سازمانی وجود دارد و تأکید بیش از حد بر استفاده از منابع در جهت افزایش ارزش سهام سهامداران در کوتاه مدت تأکید شده است (آرمسترانگ، ۲۰۰۶: ۶).

نمودار شماره (۲): چرخه منابع انسانی (آرمسترانگ، ۲۰۰۶: ۶)



در نگاهی رقابت گرایانه بین رویکردهای سخت افزاری و نرم افزاری به مدیریت منابع انسانی که در بازار های اقتصاد آزاد بخصوص در بریتانیا و آمریکا در دهه ۱۹۸۰ به وجود آمد، می توان آن را به صورت استراتژیک چنین تعریف کرد؛ چشم اندازی مدیریتی است که در مورد ضرورت و نیاز به ایجاد مجموعه متحدهی از سیاست های پرسنلی برای حمایت از استراتژی سازمانی بحث می کند. در معنای استراتژیک؛ مدیریت منابع انسانی کارکرد وسیعی را در بر می گیرد که در بردارنده استراتژی، سیاست ها، فعالیت ها و فلسفه های آن است (الکذر و همکاران، ۲۰۰۸: ۱۰۳). 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 گستردهی وسیع آن است که موجب شکل گیری حوزه های مختلف تحقیقات و سطوح مختلف تحلیل می شود. به دلیل گستردهی این رشته؛ امروزه به سه دسته (خرده، استراتژیک و بین الملل) تقسیم می شود، که همه آن ها اساساً وظایف کارکردی و عملیاتی یکسانی بر عهده دارند (باکسل و همکاران، ۲۰۰۷).

## ۲. الزامات پدیده جهانی شدن بر مدیریت منابع انسانی در جهان کنونی چیست؟

برای جهانی شدن به عنوان یک فرایند، نمی توان تعریف واحدی ارائه نمود بلکه می توان در ابعاد مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی آن را تعریف نمود. از دیدگاه اقتصادی جهانی شدن فرایندی است که به موجب آن تولیدات و بازارها در کشورهای مختلف به یکدیگر وابسته شده و موجب افزایش پویایی تجارت در کالاها و خدمات و گردش سرمایه ها و تکنولوژی می گردد. علاوه بر این، تغییر در ماهیت تجارت کالاها، با تولید فراملی عمودی که چند پاره شدند، بیش تر کالاهای واسطه ای از مرزها و استراتژی های سازمانی بر اساس منبع یابی از خارج شرکت یا سازمان به مراکز بر اساس تخصص بین المللی عبور کردند. از دیدگاه سیاسی، اجتماعی یا فرهنگی به ضمیمه این تغییرات اقتصادی تشدید روابط اجتماعی جهانی است که فاصله های دور را به هم وصل می کند. به طوری که رویدادهای محلی تحت تأثیر اتفاق ها از فاصله دور قرار می گیرند و همه جای دنیا به یکدیگر وابسته می شوند. جهانی شدن پدیده ای متمایز از بین المللی شدن<sup>۱</sup> است. بین المللی شدن دلالت ضمنی بر گسترش ارتباطات بین ملت ها، جریان کالاها و خدمات از یک کشور به کشور دیگر، فعالیتی آگاهانه است (برولی، ۲۰۰۳ به نقل از اسپارو و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴: ۱۸ و ۱۷).

پنج چالش مهمی که در اثر جهانی شدن، مدیریت منابع انسانی با آن روبرو است عبارتند از:

۱. ایجاد استراتژی شغلی جهانی؛ وظیفه مدیران منابع انسانی این است که به سه موضوع مهم توجه داشته باشند، از جمله: ترکیب مسایل منابع انسانی جهانی با چشم انداز سازمان، تشویق مدیران ارشد سازمان برای این که تبدیل به عامل مهمی برای ترکیب منابع انسانی با استراتژی جهانی توسعه و تحقیق شوند و مسایل جهانی را در فرایند استراتژی سازی و اجرا، بکار برند.

۲. قرار دادن فرایندها و برنامه های منابع انسانی در مسیری هماهنگ با استراتژی کسب و کار جهانی کلی؛ چالش طبیعی که از اصل ارزش گذاری سرمایه اجتماعی در سازمان پیروی می کند، نیاز به تنظیم فرایندها و برنامه ها با راهبردهای شغلی جهانی و بالعکس است که برای انجام آن نیازمند توجه در سه موضوع: حفظ چشم انداز جهانی در مقابل چشم اندازهای منطقه ای، توجه به مسایل منابع انسانی در طول اجرای استراتژی، ایجاد توازن بین مسایل جهانی در مقابل مسایل محلی و منطقه ای در سیاست های منابع انسانی را بر عهده دارند.

۳) طراحی و رهبری تغییر؛ با توجه به این که تغییر در هر شرایطی برای انسان سخت است و مقاومت در برابر آن وجود دارد، وظیفه مدیران منابع انسانی این است که افراد سازمان را طوری درگیر این

1. Internationalization

2. Sparrow and et. al

شرایط کنند که خود تبدیل به عوامل تغییر شوند.

۴) ایجاد فرهنگ‌های تعاونی جهانی؛ برای توسعه فرهنگ سازمانی جهانی<sup>۱</sup> توجه به حفظ ثبات هنجارهای مهم سازمان در کشورهای مختلف ضروری است. دو رویکرد در این زمینه وجود دارد؛ توجه به حفظ تشریفات فرهنگی و مذهبی که برای مدیران سازمان مهم است و در عین وجود فرهنگ‌های سازمانی جهانی احترام و حساس بودن به فرهنگ‌های محلی است (مندلهال و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۳: ۲۶۸-۲۶۴).

۵) توسعه رهبری جهانی و برای آینده؛ با تدوین برنامه‌های توسعه رهبری می‌توان رهبرانی را پرورش داد که دارای شایستگی‌های جهانی باشند (مندلهال و همکاران، ۲۰۰۳: ۲۷۰). رهبری یکی از پنج وظیفه مهم در مدیریت و به ویژه نفوذ در مدیریت تیم‌ها و گروه‌ها به طوری که افراد گروه‌ها و تیم‌ها وظایف از پیش تعیین شده را داوطلبانه و با رغبت انجام دهند. برای داشتن عملکرد کارآمد در سازمان همه مدیران باید به نوعی رهبر باشند، اما لزوماً همه مدیران رهبر نیستند، زیرا آن‌ها مجبور به فعالیت در بخش‌های سازمان یافته نیستند (کانداکر، ۲۰۰۷: ۲۲۴). مطالعات متعددی در حوزه‌های مختلف رهبری انجام شده مانند: مطالعات دانشگاه ایالتی اوهایو با معرفی سبک‌های رهبری وظیفه محور<sup>۳</sup> و فرد محور<sup>۴</sup> و دانشگاه میشیگان؛ مطالعات لیکرت که چهار سیستم رهبری؛ سیستم یک؛ مقتدر-استعمارگر<sup>۵</sup> (که در آن بسیار مستقل اند، به زیردستان خود اعتماد ندارند، تنها با ترس و مجازات ایجاد انگیزش در کارکنان می‌کنند، برقراری ارتباط از بالا به پایین است و همه تصمیمات را به تنهایی می‌گیرند)، سیستم دو؛ خیراندیش-مقتدر<sup>۶</sup> (کنترل سختی بر فرایند تصمیم‌گیری دارند، با دادن پاداش ایجاد انگیزه می‌کنند و از ارتباطات رو به بالا به صورت محدود استفاده می‌کنند)، سیستم سه؛ شورایی<sup>۷</sup> (نسبت به سیستم یک و دو کارمند محور هستند، با پاداش‌ها ایجاد انگیزه می‌کنند و تا حدی از مجازات‌های موقعیتی استفاده می‌کنند) و سیستم چهارم؛ گروه‌مشارکتی<sup>۸</sup> (که اعتماد و اطمینان کامل نسبت به زیردستان خود نشان می‌دهند و آن‌ها در همه فرایندهای تصمیم‌گیری مشارکت دارند، رفتار رهبران بازیردستان مانند اعضای یک گروه است) و ... به بررسی سبک‌های رهبری پرداختند.

1. Global corporate culture

2. Mendenhall and et.al

3. Task-oriented

4. People-orientated

5. Exploitive-authoritative

6. Benevolent authoritative

7. Consultative

8. Collaborative

در مجموع نتیجه گیری این مطالعات این است که سبک های مشارکتی، دموکراتیک<sup>۱</sup> کارآمدتراند، بر اساس موقعیت می توان از سبک های مختلف استفاده کرد و رهبری اثربخش نیازمند آگاهی از وظایف، گروه ها و کارکنان است (تایسن، ۲۰۰۶: ۴۰).

با شکل گیری شرکت های چند ملیتی و مدیریت منابع انسانی بین الملل، با تأثیر پذیری از جهانی شدن، موضوع رهبران جهانی در مطالعات مدیریتی شکل گرفته است. منظور از رهبری جهانی توانایی الهام بخشی و اثر گذاری بر تفکر، نگرش و رفتار افراد در سراسر جهان است و رهبران جهانی افرادی هستند که تأثیر قوی بر فرایند رهبری سازمان های جهانی دارند (آدلر<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱: ۷۶). تحقیقات مختلف ویژگی های متعدد برای رهبران جهانی ذکر کردند؛ یونگ و ردی (۱۹۹۵) ویژگی هایی مانند: توانایی تدوین چشم انداز، ارزش ها و استراتژی های محسوس، تحلیل گر تغییرات استراتژیک، نتیجه گرا بودن، دادن قدرت و اختیار به دیگران در جهت انجام وظایف خود به بهترین حالت، تحلیل گر تغییرات فرهنگی، مشتری محور بودن را ذکر کرده است (به نقل از مندلهال و همکاران، ۲۰۰۱: ۴۰). گرینسن و همکاران (۱۹۹۸) ویژگی های فردی مانند: کنجکاوی، ارتباط عاطفی، راستی، درستی و انعطاف پذیری رفتاری، توانایی درک مدیریت در شرایط عدم اطمینان علاوه بر ایجاد تعادل در تنش ها، دانش و توانایی شغلی و سازمانی به این معنی که رهبران جهانی دانش دست اولی در مورد توانمندی های و نقاط ضعف و قوت سازمان، آشنا به زیر مجموعه های سازمان و موقعیت های رقابتی آن و آشنا بودن با مدیران کلیدی برون مرزی باشند. بر اساس نگرش منبع محور علاوه بر نیروی انسانی و فیزیکی سازمان، دانش نیز یک منبع مهم و استراتژیک مزایای پایدار است. دانش ترکیب سیالی از تجربه دارای چارچوب، ارزش ها، اطلاعات زمینه ای و دیدگاه تخصصی است که چارچوبی برای ارزیابی و ترکیب اطلاعات و تجربیات جدید فراهم می کند که در ذهن افراد آگاه شکل گرفته است. این دانش در سازمان ها نه فقط در اسناد و مدارک آن ها بلکه در فرایند ها، فعالیت ها و هنجار های سازمان جاری است. انواع دانش های آشکار، ضمنی و تلویحی در سازمان ها وجود دارد اما انتقال دانش تلویحی مهم تر است زیرا انتقال آن بین سازمان ها سخت و هزینه بر است چون تنها قابل مشاهده و دستیابی در عمل است. این نوع دانش برای دستیابی به مزایای رقابتی در سطوح ملی و بین المللی ارزشمند تر از دانش آشکار است. علاوه بر سایر توانمندی ها و مهارت های عمومی که در بالا ذکر شد، یکی از مهارت های اساسی برای رهبران جهانی دارا بودن این دانش ها و توانایی در به اشتراک گذاری آن است. رهبران جهانی نقش های متعددی مانند؛ مشخص کردن سیاست ها و جهت حرکت سازمان،

1. Democratic-participative

2. Adler

مشخص کردن ترتیبات افراد در سازمان ها و ایجاد انگیزش در کارکنان و... دارند که اهمیت نسبی این نقش ها وابسته به فرهنگی است که آن ها در آن فعالیت می کنند و همچنین افرادی که به عنوان زیر دست آن ها کار می کنند به دلیل تفاوت در این شرایط مختلف است که نمی توان مفهوم واحدی برای رهبران جهانی در کشورهای مختلف ارائه کرد (مندلهال و همکاران: ۲۰۰۱: ۴۱ و ۳۹).

مراکز ارزیابی<sup>۱</sup>: اصطلاحی در روانشناسی صنعتی و مدیریت منابع انسانی است که با گذشت بیش از پنجاه سال از کاربرد آن اشاره به ترکیب منحصر به فردی از عناصر اساسی مدون در رهنمودها و ملاحظات اخلاقی عملیات های مراکز ارزیابی دارد (ترنتون تری و گینز<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹: ۱۶۹). این روش کاربرد های متعددی مانند: انتخاب کارکنان و توسعه مدیریت؛ که به توسعه عملکرد مدیران برای نقش های فعلی آن ها و مسئولیت های بزرگ ترشان در آینده می پردازد، دارد (آرمسترانگ، ۲۰۱۰: ۲۳۹). با شکل گیری مدیریت منابع انسانی بین الملل، از مراکز ارزیابی بین المللی<sup>۳</sup> با استفاده از انواع روش های بازی های نقش بین فرهنگی<sup>۴</sup>، مطالعات موردی، بحث های گروهی و شبیه سازی های گفتگوی بین المللی<sup>۵</sup> را برای بررسی شایستگی های بین المللی اساسی برای این رهبران در افراد متقاضی برای این کار استفاده می کنند. تعدادی از این شایستگی های رفتاری مورد نظر در مراکز ارزیابی بین الملل عبارتند از؛

تحمل موقعیت های پیچیده: توانایی عملکرد کارآمد در محیط های خارج از کشور خودشان که مبهم، پیچیده و نامعلوم هستند.

انعطاف پذیری رفتاری: ظرفیت رفتار بر اساس محیط ها و موقعیت های مختلف و جدید؛ جهت گیری هدف: علاقه به رسیدن به هدف، علی رغم وجود محدودیت ها، ناامیدی ها و فرصت ها؛

جمع گرایی و جامعه پذیر: علاقمند به برقراری روابط اجتماعی پایدار با دیگران؛ یکدلی: توانایی درک دقیق احساسات، انگیزه ها و توانایی های دیگران و برخورد مناسب با آن ها؛ عدم قضاوت در مورد دیگران: اجتناب از قضاوت در مورد دیگران؛ مهارت های ارتباط فراملی<sup>۶</sup>: ظرفیت مشخص کردن ادراکات فرهنگی مختلف و راهنمای حساس فرایندهای ارتباط بین الملل.

1. Assessment Center
2. Thornton III, George and C. Gibbons, Alyssa M
3. Intercultural Assessment Center (IAC)
4. Cross-cultural role plays
5. International negotiating simulations
6. Meta-communication skills

روش هایی که در مراکز ارزیابی بین المللی به کار می روند، در توسعه نگرش جهانی کارکنان، افزایش عملکرد شغلی آن ها در خارج از کشور، حساس کردن افراد به مسائل فرهنگی مؤثر بوده و ایزاری امید بخش<sup>۱</sup> برای ارزیابی و توسعه شایستگی های رهبران جهانی بخصوص در ترکیب با بازخورد های عملکردی تفصیلی پس از اجرای تمرین های موجود در آن ها است (اشتال<sup>۲</sup>، ۲۰۰۱: ۲۰۱).

محتوای برنامه آموزشی عبارت است از: آموزش فشرده زبان خارجه، کارگاه های آموزشی مهارت های ارتباط بین فرهنگی، آموزش خود آگاهی و حساسیت، سمینارهایی در مورد مدیریت تغییر، آموزش رهبری تیم های چندملیتی، به کارگیری تیم های پروژه و نیروی کار خارجی؛ پس از مشخص شدن نیازهای یادگیری و محتوا برای توسعه رهبران جهانی، از رویکردهای مختلف آموزش و یادگیری استفاده می شود. منظور از یادگیری و توسعه فرایند دستیابی به دانش، مهارت، توانمندی، رفتارها و نگرش هایی از طریق تجربیات یادگیری و توسعه است. با جهت گیری آموزشی می توان از انواع راهبردها برای یادگیری و توسعه رهبران جهانی استفاده کرد مانند: یادگیری تجربه محور که اساساً از آموزش در محل کار تشکیل شده است و یکی از قدیمی ترین روش های آموزش است که در محل واقعی کار برنامه ریزی، سازماندهی و هدایت می شود (جان استروئیک، ۲۰۰۵: ۳۷۸). مربی گری؛ فرایند استفاده از افراد خاص و آموزش دیده برای تأمین راهنمایی، مشاوره کاربردی و حمایت مستمر که به کارکنان اختصاص داده شده و آن ها را در فرایند یادگیری و توسعه کمک می کنند. یادگیری الکترونیکی؛ یادگیری خود محور است که با استفاده از فناوری اطلاعات، نیازهای یادگیری افراد را بر آورده می کند. پس از طی فرایند یادگیری و توسعه با استفاده از روش های مختلف یا یادگیری ترکیبی<sup>۳</sup> (استفاده از ترکیبی از روش های یادگیری) باید به مدیریت عملکرد با استفاده از ارایه نتایج ارزیابی، بازخورد و ابزاری استاندارد<sup>۴</sup> که برای ارزیابی می تواند در شناسایی بهترین فعالیت ها که توسط سایر سازمان ها پذیرفته شده مورد استفاده قرار گیرد، پرداخت (آرمسترانگ، ۲۰۱۰: ۲۴۳). در بین روش های آموزشی مختلفی که ذکر شد، رویکرد آموزشی تجربه محور بیش تر مورد استفاده قرار می گیرد، زیرا برای توسعه بعد تلویحی مؤثر بوده و در بلند مدت موجب دست یابی به مزایای رقابتی پایدار می گردد (مندلهال و همکاران: ۲۰۰۱: ۴۲).

- 
- 1.Promising tool
  - 2.Stahl
  - 3.Blended learning
  - 4.Benchmarking

### شکل گیری مدیریت منابع انسانی بین الملل

با تأثیر از جهانی شدن، اهمیت مدیریت منابع انسانی دیگر تنها در حوزه مدیریت منابع انسانی خرد و ملی مطرح نیست. با توجه به سطح تحلیل در مدیریت منابع انسانی؛ یک دیدگاه به مدیریت منابع انسانی، دیدگاه خرد و کارکردی (جهت گیری انفرادی و رویکرد فعالیت واحد) است، در این دیدگاه مدیریت منابع انسانی وظایف عملیاتی مانند: کارمندیابی، استخدام و حفظ آن را بر عهده دارد که اساساً به وسیله مدیران خط و کارکنان مدیریت منابع انسانی اجرا می شود. این دیدگاه به مدیریت منابع انسانی به عنوان رویکرد خاص به مدیریت روابط کارکنان در جهت دستیابی به تعهد آن ها نسبت به سازمان توجه دارد (الکذر، ۲۰۰۸: ۱۰۵).

مدیریت منابع انسانی بین المللی<sup>۱</sup> و فرایندها، فعالیت ها، مسایل و چالش های آن نیز یکی از موضوع های مهم است. استفاده از مدیریت منابع انسانی بین الملل برای اداره و کنترل توسعه استراتژیک از طریق مدیریت منابع انسانی بین الملل است. توسعه مدیریت بین الملل و مدیریت منابع انسانی بین الملل بیانگر مرتبط بودن این دو مفهوم به یکدیگر و توسعه مدیریت بین الملل ناشی از علاقه خاص به درک روشنی از مدیریت منابع انسانی در زمینه های بین الملل است. شرکت های چند ملیتی و بنگاه های اقتصادی چند ملیتی اصطلاحات معمولی هستند که برای توصیف انواع همکاری ها در مدیریت بین الملل به کار می روند. بنگاه های اقتصادی چند ملیتی شامل اشکال سازمانی مختلف با سرمایه گذاری های فراملی<sup>۲</sup> است که با سرمایه گذاری مستقیم مدیریتی فعال و اساسی در کشورهای خارجی به عنوان بخش های کاملی از بنگاه در شرایط عملیاتی و استراتژیک در پیچیده ترین و بالاترین سطح است (دی تری و همکاران ۲۰۰۷: ۲۸۳ و ۲۸۲).

در این جا بخش مدیریت منابع انسانی صرفاً مدیریت انفرادی است که از کشور خود برای کار به خارج از وطن خود رفته اند و کارآمد در سایر فرهنگ ها نیست، بلکه مدیریت منابع انسانی بین الملل به طور روز افزونی در همه فرایندهای بین المللی از شروع عملیات ها و مالکیت ها و ادغام های بین المللی، سطوح استراتژیک جزئی مدیریت منابع انسانی بین الملل، مدیریت فرایند خروج اجباری افراد از کشور خود به دلایل سیاسی و زندگی در کشور دیگر<sup>۳</sup> و آماده کردن این افراد فراری از کشور خودشان برای مدیریت و فعالیت در فرهنگ های دیگر، هدایت و کنترل توسعه استراتژیک عملیات های بین المللی، مدیریت نیروهای داخلی چند فرهنگی، مدیریت تنوع،

1. International human resource management (Ihrm)

2. Transnational enterprises (TNEs)

3. Expatriation

مهندسی تیم های جهانی و ایجاد آگاهی جهانی است. چنین رویکردی نقش مدیریت منابع انسانی را در کمک به توسعه سازمان های انعطاف پذیر و سازگار می شناسد و نقشی که مدیریت منابع انسانی می تواند با توسعه کارکرد خود در این دنیای جهانی بازی کند را پررنگ می کند (دی ثیری و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵: ۵۸۷).

## مدیریت منابع انسانی الکترونیکی<sup>۲</sup>

در اصطلاح اقتصادی جهانی شدن؛ جهان در حال تغییر به سوی اقتصاد جهانی و جهانی شدن اقتصاد است. جلوه های این جهانی شدن اقتصاد؛ رشد سریع در تجارت بین الملل، سرمایه گذاری مستقیم خارجی و جریان های مالی فراملی، مرتبط با موج جهانی آزادی اقتصاد شامل کاهش تعرفه ها و از بین رفتن آن ها، کاهش کنترل دولتی بر بازارها، حرکت هم زمان توسعه تکنولوژی در فرایند پردازش اطلاعات و ارتباطات شامل توسعه شبکه های موبایل، ایمیل، اینترنت و صفحات وب، ماهواره ها، ریز پردازنده ها، فیبر نوری، و ایرلس بر کاهش هزینه های ارتباطات جهانی و همکاری، کنترل، برنامه ریزی و مدیریت سازمان جهانی تأثیر گذاشته اند.

امروزه فناوری اطلاعات کاملاً خدمات و فعالیت های سنتی مدیریت منابع انسانی را دگرگون کرده است. مدیریت منابع انسانی الکترونیکی اصطلاحاً عبارت است از: «چتری که همه مکانیسم ها و محتواهای مدیریت منابع انسانی را با استفاده از فناوری اطلاعات و با هدف ارزش آفرینی در داخل سازمان ها و بین سازمان ها برای کارکنان و مدیران هدف تحت پوشش قرار می دهد (بندوراک و روئل<sup>۳</sup>، ۲۰۰۹: ۵۰۷).

این تعریف چهار جنبه وابسته به هم را توصیف می کند:

۱. محتوای مدیریت منابع انسانی الکترونیکی: در بردارنده هر نوع فعالیت منابع انسانی است که می تواند با فناوری اطلاعات در سطح مدیریتی یا تحولی<sup>۴</sup> پشتیبانی شود و استفاده از هر نوع فناوری اطلاعات مانند؛ اینترنت، اینترنت، سیستم های مدیریت منابع انسانی الکترونیکی پیچیده که حمایتی برای مدیریت منابع انسانی ارایه می دهد. این تأثیر در انجام وظایف متعدد و بخصوص وظایف عملیاتی مدیریت منابع انسانی و خدمات پرسنلی نیز قابل مشاهده است؛ از وظایف مدیریت امور کارکنان که تحت تأثیر استفاده از فناوری های نوین قرار گرفته است فعالیت های تأمین نیروی انسانی به عنوان فرصت کلیدی برای

1. De Cieri and et.al

2. EHRM

3. Bondarouk and Ruel

4. Transformational

تقویت مزایای رقابتی در سازمان است. تأمین نیروی انسانی در مفهومی گسترده عبارت است از فرایند کارمندیابی، انتخاب و حفظ افراد شایسته برای دستیابی به اهداف سازمان. هر سازمانی به اشکال متنوع از رویه تأمین نیروی انسانی استفاده می کند و تأمین نیروی انسانی روش اصلی سازمان برای اثرگذاری در سرمایه انسانی است. ماهیت کار در قرن بیست و یکم چالش های متعددی برای کارگزینی ایجاد کرده است؛ مانند: مشاغل دانش بنیان<sup>۱</sup> بیش تر بر شایستگی های کارکنان تأکید می کنند، تغییرات گسترده جمعیتی، نیروی انسانی، اجتماعی و تغییرات فرهنگی موجب ایجاد کسری های جهانی متقاضیان شایسته و توانمند شده و نیروی کار به شدت متنوع شده است. با توجه به محدودیت، ارزشمندی، غیر قابل تقلید بودن و قابلیت جایگزینی سخت استعدادهای درخشان، سازمان هایی که این استعداد ها را جذب و نگهداری می کنند، عملکردی بهتر از سازمان هایی دارند که از این استعداد هایی بهره اند. اصطلاح «جنگ برای استعداد» اصطلاحی کاربردی و واقعی برای سازمان ها جهت درک تأمین نیروی انسانی در سراسر جهان است (پلی هرت<sup>۲</sup>، ۲۰۰۶: ۸۷۰-۸۶۹).

انتخاب کارکنان در اقتصادهای دانش بنیان از فعالیت های مدیران منابع انسانی است که درگیر چالش های مهمی شده است. تغییرات گسترده در جامعه، مشاغل، سازمان ها، کارکنان، قوانین و بازارها این بعد از فعالیت مدیریت منابع انسانی را تحت تأثیر قرار داده است. با رشد صنایع پیشرفته مانند نیمه هادی ها<sup>۳</sup> با ویژگی های خاص مانند: فرایندهای تولید غیر معمول، سخت و پیچیده، عمر کوتاه تولیدات و بازدهی کم محصولات، وابسته بودن به کیفیت منابع انسانی، دارای مشکلاتی در دست یابی به سرمایه انسانی هستند. لذا روش های معمول انتخاب کارکنان چندان مناسب نیست. امروزه برای این منظور از آزمون های مختلف آنلاین<sup>۴</sup>، سیستم های هوشمند و داده کاوی به عنوان یکی از روش ها در انتخاب کارکنان استفاده می کنند.

---

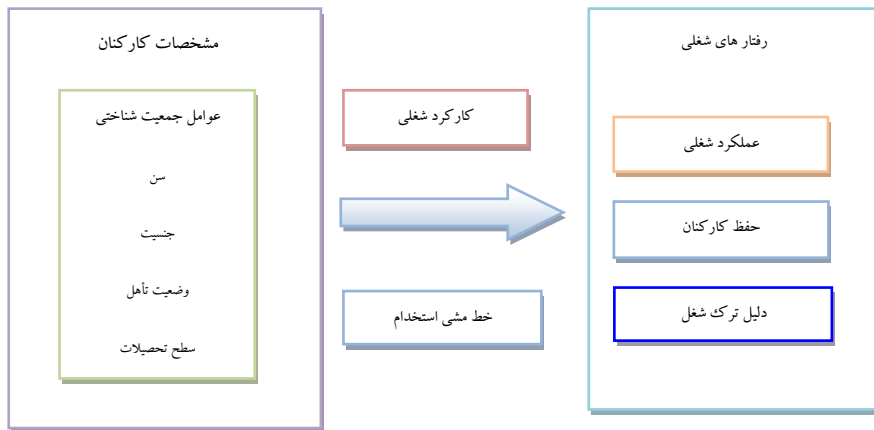
1. Knowledge based work places

2. Polyhart

3. Semiconductor industry

4. Online testing

نمودار شماره (۳): چارچوب مفهومی داده کاوی



اینترنت ماهیت آموزش و توسعه کارکنان را تغییر داده است؛ زیرا با تأثیر گذاری بر سازمان‌ها، موفقیت آن‌ها امروزه بیش از هر زمانی وابسته به دانش، مهارت، توانایی و سایر ویژگی‌های کارکنان برای رقابت در اقتصاد وابسته است. از طرف دیگر اینترنت موجب شده سازمان‌ها بیش تر همکارانه و به صورت تعاونی، به هم پیوسته و پاسخگوی نیازهای متغیر نیروی کار باشند (استن و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۲۲۹). استفاده از اینترنت و شبکه بندی بر اساس هدف یادگیری، برای یادگیری در داخل سازمان و سازمان‌هایی که از نظر فیزیکی در سراسر دنیا پراکنده هستند (شرکت‌های چند ملیتی مانند: شرکت نفت بی پی<sup>۲</sup>) کارآمد است که امکان ارتباط علایق، فعالیت‌ها و به اشتراک گذاری یادگیری، دانش و فرایندها را فراهم می‌کند. آموزش الکترونیکی کم هزینه تر و انعطاف پذیری بیشتر دارد. از طرفی متخصصان توسعه منابع انسانی باید توانمندی استفاده از آخرین یافته‌های علمی در حوزه توسعه منابع انسانی برای افزایش بهره‌وری و عملکرد کارکنان را داشته باشند. چالش دیگر حرکت این متخصصان در جهت گیری آینده نگارانه در این حوزه این است که آن‌ها باید متناسب با استراتژی‌های جدید کسب و کار پیش روند و حرکت آن‌ها در این مسیر باید فعال باشد (بینگ و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۰۳: ۲۴۶-۳۴۳).

1.Stone et.al

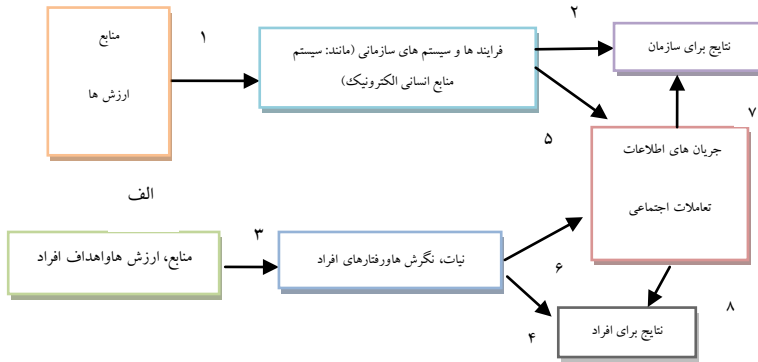
2.BP (British Petroleum)

3.Bing and et.al

هدف اولیه از سیستم مدیریت عملکرد کنترل رفتار کارکنان، اطمینان از این است که آن‌ها در جهت اهداف سازمان حرکت می‌کنند. با تأثیر مدیریت منابع انسانی الکترونیک بر مدیریت عملکرد از روش‌های جدید مانند: سیستم نظارت عملکرد کامپیوتری که تسهیل‌کننده اندازه‌گیری عملکرد با محاسبه متغیرهایی مانند: تعداد واحد‌های کاری، حرکت‌های کلیدی، زمان‌گذرانده شده در وظایف و نرخ اشتباهات استفاده می‌کنند. استفاده از این سیستم‌ها در حال افزایش است و بسیاری برآورد می‌کنند که بتوان چهل میلیون کارگر را با استفاده از آن، نظارت کرد (بندورا و روثل، ۲۰۰۹: ۲۳۷).

۲. اجرای مدیریت منابع انسانی الکترونیک: در بردارنده فرایند پذیرش مدیریت منابع انسانی الکترونیک به وسیله افراد سازمان و رضایت آن‌ها و تخصیص بودجه برای آن می‌باشد؛ پذیرش و اثربخشی سیستم مدیریت منابع انسانی الکترونیک در صورت تجانس بین ارزش‌ها و اهداف افراد، ارزش‌ها و اهداف سازمان، تقویت خواهد شد (جهت خط تیره الف در مدل). این تجانس تصریح می‌کند که ارزش‌ها و اهداف و منابع سازمانی موجب توسعه سیستم‌ها و فرایند‌های سازمانی می‌شود که در جهت تسهیل رسیدن به هدف طراحی شده‌اند (پیکان یک). ماهیت این سیستم‌ها و فرایند‌های سازمانی بر ظرفیت سازمان در جهت دستیابی به اهداف کوتاه مدت (مانند: سود) و اهداف بلندمدت (مانند: بقا و رشد) اثرگذار است. از طرفی ارزش‌ها و اهداف و دانش، توانایی و ویژگی‌های مربوط به شغل افراد بر نیت، نگرش‌ها و رفتار آن‌ها در سازمان و به تبع آن تلاش در جهت رسیدن به اهداف فردی و سازمانی اثرگذار است (پیکان‌های سه و چهار). چهار متغیر مهم جریان اطلاعات (انتشار اطلاعات در حوزه‌های مختلف مانند: اطلاعات در مورد موقعیت‌های شغلی در دسترس در سازمان)، الگوهای تعامل اجتماعی؛ تغییر الگوهای ارتباطات رو در رو به ارتباطات الکترونیک، کنترل ادراکی: یکی از اهداف مهم مدیریت منابع انسانی الکترونیک، کنترل رفتار افراد در جهت دستیابی به اهداف سازمان و در بسیاری موارد محدودکننده فعالیت افراد و پذیرش سیستم به نوبه خود، دارای اثرات به هم پیوسته سیستم‌های مدیریت منابع انسانی الکترونیک (پیکان پنج) و نگرش‌ها و نیت افراد (پیکان شش) بر نتایج در ابعاد سازمانی (پیکان هفت) و افراد (پیکان هشت) هستند (استن و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۰۶: ۲۳۰).

شکل شماره (۱): عوامل تأثیر گذار بر نتایج استفاده از سیستم های مدیریت منابع انسانی (استن و همکاران، ۲۰۰۶: ۲۳۰)



مدیریت منابع انسانی الکترونیک دارای نتایج کارکردی و ناکارآمدی در دو سطح افراد (مانند: آینده نگرایی ها، تقاضا و تصدی های شغلی) و سازمان دارد. علاوه بر این، عوامل تعیین کننده مهم متعددی در میزان پذیرش هر سیستم توسط افراد و نتایج کارکردی آن نقش دارند. اولاً: آن ها باید جریان های دو طرفه اطلاعات ارزشمند بین افراد و سیستم ها را تقویت کنند. ثانیاً: باید اجازه انواع و سطوح مناسبی از تعاملات اجتماعی بین افراد سازمان را بدهند؛ ثالثاً نباید تهدیدی برای کنترل ادراکی متصدیان باشند؛ طراحی مناسب سیستم مدیریت منابع انسانی الکترونیک پتانسیل افزایش اثربخشی سازمان را دارد؛ مثلاً موجب افزایش توانایی سازمان در جهت دسترسی، جمع آوری و انتشار اطلاعات شده و به کارکنان امکان دسترسی بیشتر تر به اطلاعات شغلی، فرصت ها، مزایا و بازخورد عملکردی دهد. با وجود این، این سیستم ها ممکن است ناکارآمدی هایی مانند: کاهش تعاملات اجتماعی کارکنان در سازمان، اثر منفی در کیفیت و دسترسی به اطلاعات مورد انتظار سازمان، عملکرد و پاداش، کاهش میزان کنترل ادراکی و این که افراد سیستم را به عنوان برهم زننده خلوت خود بشناسند، داشته باشد (استن و همکاران، ۲۰۰۶: ۲۴۲).

۳. مدیران و کارکنان هدف: سیستم های اطلاعات منابع انسانی؛ دستیابی، حفظ، دستکاری، تحلیل، بازایی و توضیح اطلاعات در مورد منابع انسانی سازمان است (بندوراک و روثل، ۲۰۰۹: ۵۰۶). این سیستم ها، محدود به فعالیت بخش منابع انسانی در هر سازمان بوده و امروزه با شکل گیری شرکت های چند ملیتی و مدیریت منابع انسانی بین المللی که همه افراد در سراسر دنیا با استفاده از اینترنت در جستجوی فرصت های شغلی و... هستند، با توجه به گستردگی هایی که در وظایف مدیران منابع انسانی ایجاد شده، آن ها باید برنامه هایی در جهت برآوردن علایق ذینفعان متعدد در سطوح و ابعاد مختلف را داشته باشند.

## نتیجه‌گیری

یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که مدیریت منابع انسانی در عصر حاضر با آن روبرو است، جهانی شدن و تأثیر آن بر ابعاد، فعالیت‌ها و کارکردهای مدیریت منابع انسانی است. با شکل‌گیری شرکت‌های چندملیتی موضوعات متعددی مانند: تفاوت‌های فرهنگی کارکنان این شرکت‌ها و تأثیراتی که تفاوت‌های فرهنگی آن‌ها در نحوه اداره این شرکت‌ها به وجود می‌آید، مطرح می‌شود. از طرفی تأمین نیروی جهانی مسئله مهمی است که شرکت‌های چندملیتی هنگام پر کردن پست‌های شغلی کلیدی در ادارات کلیدی و شعب با آن روبرو هستند. شرکت‌های چندملیتی با چالش‌هایی در مورد استخدام افرادی از ملیت‌های مختلف کشورهای اصلی که شرکت‌های چندملیتی در آنجا قرار دارند، کشورهایی که میزان این شرکت‌ها هستند یا کشور ثالث برای پر کردن پست‌های کلیدی در واحد‌های اصلی و شرکت‌های تابعه آن‌ها روبرو هستند. مدیریت منابع انسانی در به دست آوردن انطباق‌پذیری سازمان‌ها در عصر جهانی، نقش حیاتی را ایفا می‌کنند. رویکرد وابستگی منابع، پیشنهاد می‌کند که بخش‌ها و قسمت‌هایی از سازمان که با چالش‌های محیط خارجی در ارتباط هستند باید با نفوذتر عمل کنند. به عنوان مثال در دوره‌ای که مهندسان شرکت‌ها راه‌اندازی کردند مسایل تکنولوژیک از اهمیت زیادی برخوردار بودند یا در عصر بازاریابی انبوه که همه بخش‌ها به سمت بازاریابی در حال حرکت بودند، اکثر سازمان‌ها هم به پیروی از آن‌ها برخاستند یا در دوره‌ای دیگر بحث ادغام (سازمان‌ها یا تجارت) بازار سهام و مالکان شرکت‌ها مورد توجه قرار گرفت و نتایج بررسی‌ها نشان داد که مدیران مالی در بعضی از سازمان‌ها مورد سوءظن قرار می‌گرفتند. همه این‌ها در دوره‌ای دارای اهمیت زیادی بودند، اما در سال‌های بعد فعالیت منابع انسانی دارای اهمیت و برای سازمان‌ها نقش بسیار مهم و حیاتی را ایفا می‌کند. در این میان مدیریت منابع انسانی در عرصه فعالیت‌های جهانی کاربردهایی چون: توسعه مدیریت منابع انسانی الکترونیک، ایجاد و گسترش دیدگاه استراتژیک، ایجاد فرصت‌های جدید در جهت افزایش نوآوری‌ها در کارکردهای مختلف مدیریت منابع انسانی داشته است. امروزه مدیران برای رقابت در عرصه جهانی، ناگزیر از پذیرش چالش‌های مدیریت منابع انسانی جهانی بوده و این چالش‌ها، فرصت‌های جدیدی در جهت افزایش نوآوری در کارکردهای مختلف مدیریت منابع انسانی ایجاد کرده و فضای کسب مزایای رقابتی را ایجاد می‌کنند. برای موفقیت در این فضای رقابت جهانی، مدیران منابع انسانی باید در جهت مدیریت منابع انسانی الکترونیک و با دیدگاهی استراتژیک حرکت نموده

و با توجه به اینکه مدیریت منابع انسانی جهانی گسترده تر از مدیریت منابع انسانی بین الملل می باشد، اتخاذ رویکرد جهانی برای موفقیت مدیران منابع انسانی لازم و ضروری است.

#### منابع:

Alca zar, Fernando Martin, Pedro M. Romero-Fernandez and Gonzalo Sanchez-Gardey (2008). Human Resource Management as a Field of Research, British Journal of Management, Vol. 19, 103–119.

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

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

Bing.J.W, Kehrhan. M, Short.D, (2003), challenges to the field of human resource development, Advances in developing human resources, 5:342-351.

Bondarouk. T.V. Rue'l, H.J.M.(2009). Electronic Human Resource Management: challenges in the digital era, The International Journal of Human Resource Management, Vol. 20, No. 3, 505–514.

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. 1–16). Oxford: University Press.

Briscoe, Dennis R. Schuler, Randall S. and Claus, Lisbeth (2009). International Human Resource Management, Policies and practices for multinational enterprises, Third Edition, Routledge Taylor & Francis, London and Newyourk.

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

Chien, Chen-Fu. Chen, Li-Fei (2008), Data mining to improve personnel selection and enhance human capital: A case study in high-technology industry, *Expert Systems with Applications* 34 (2008) 280–290

Debrah, Yaw A. and Smith, Ian G. (2002). *Globalization, Employment and the Workplace*, 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.

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

Kim, Young Yun. Bhawuk, Dharm P.S. (2008). Globalization and diversity: Contributions from intercultural research, *International Journal of Intercultural Relations* 32. 301–304.

Polyhart, R.E (2006). Staffing in the 21st century: New Challenges and Strategic Opportunities, *Journal of Management*, 32, 897-868.

Mendenhall, Mark e. Jensen robert J. Black J. Stewart, Gregersen, Hal b.(2003), *Human Resource Management Challenges in the Age of Globalization*, *Organizational Dynamics*, Vol. 32, No. 3, pp. 261–274.

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

Sparrow, Paul. Brewster, Chris and Harris, Hilary (2004). *Globalizing Human Resource Management*, Routledge Taylor & Francis , CIPD.

Stahl, Gunter K. (2001), *Using Assessment Centers as Tools for Global Leadership Development: An Exploratory Study*, quorum books Westport, Connecticut London.

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.

Thornton III, George C. Gibbons, Alyssa M. (2009), Validity of assessment centers for personnel selection, *Human Resource Management Review* 19, 169–187.

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

## ارایه چارچوبی آرمانی و کارکردی برای کنترل استراتژیک سازمانی

وحید خاشعی<sup>۱</sup>  
مجتبی لشکر بلوکی<sup>۲</sup>

### چکیده

هدف مقاله ارایه یک نوع آرمانی و کارکردی از کنترل استراتژیک سازمانی است. تحلیل محتوای استنباطی و توصیفی و نمونه سازی آرمانی به عنوان استراتژی تحقیق برگزیده شده اند. در این مقاله بعد از تبیین هدف، سئوالات، روش شناسی و مبانی نظری تحقیق، سه گام اساسی برداشته می شود: گام اول، مطالعه و تحلیل محتوای نظریه ها و مدل های مختلف برای تعیین کارکردهای کنترل است. گام دوم، طراحی نوع آرمانی کنترل بازسازی شده بر اساس تحلیل محتوای نظریه های مختلف است. گام سوم، تحلیل نوع آرمانی به دست آمده بر اساس رویکرد کارکردگرایی است. در مجموع ۷ موضوع کنترل و ۶ کارکرد برای کنترل سازمانی و ۳ نوع کنترل سازمانی استقراء شده اند. انواع سه گانه کنترل عبارتند از کنترل الزامی (غیرراهبردی و عملیاتی)، کنترل راهبردی و کنترل فراراهبردی. کنترل غیرراهبردی و کنترل راهبردی هر کدام ۳ زیرمجموعه دارند. در انتهای مقاله، محققین مسیر تحقیقات آینده را تحت دو عنوان پیشنهادی ارایه داده اند.

واژگان کلیدی: کنترل، کنترل راهبردی، کنترل فراراهبردی، کارکرد، نوع آرمانی

۱- نویسنده مسئول، استادیار دانشکده مدیریت و حسابداری دانشگاه علامه طباطبایی (ره)، Khashei@atu.ac.ir

۲- مدرس و مشاور مدیریت استراتژیک

## مقدمه:

اصولاً مفهوم و لفظ سازمان تلویحاً به کنترل اشاره دارد. یک سازمان اجتماعی نوعی ترتیب منظم و قاعده مند از تعاملات تک تک انسان ها است. فرآیندهای کنترل به محدود کردن رفتارهای سلیقه ای شخصی کمک می کند و آن ها را متناسب با عقلانیت سازمانی منطبق نگه می دارد. سودمندی<sup>۱</sup> و کارکرد<sup>۲</sup> کنترل هر چه در نظر گرفته شود یکی از دغدغه های مدیران و تئوریسین ها بوده و خواهد ماند. چرا که سازمان بدون کنترل تقریباً بی معناست. این مقاله می کوشد سودمندی ها و کارکردهای یک سیستم کنترل آرمانی را تبیین کند. این مقاله حاصل یافته هایی از پژوهشی نظری در حوزه کنترل استراتژیک در سال ۱۳۸۷ بوده است.

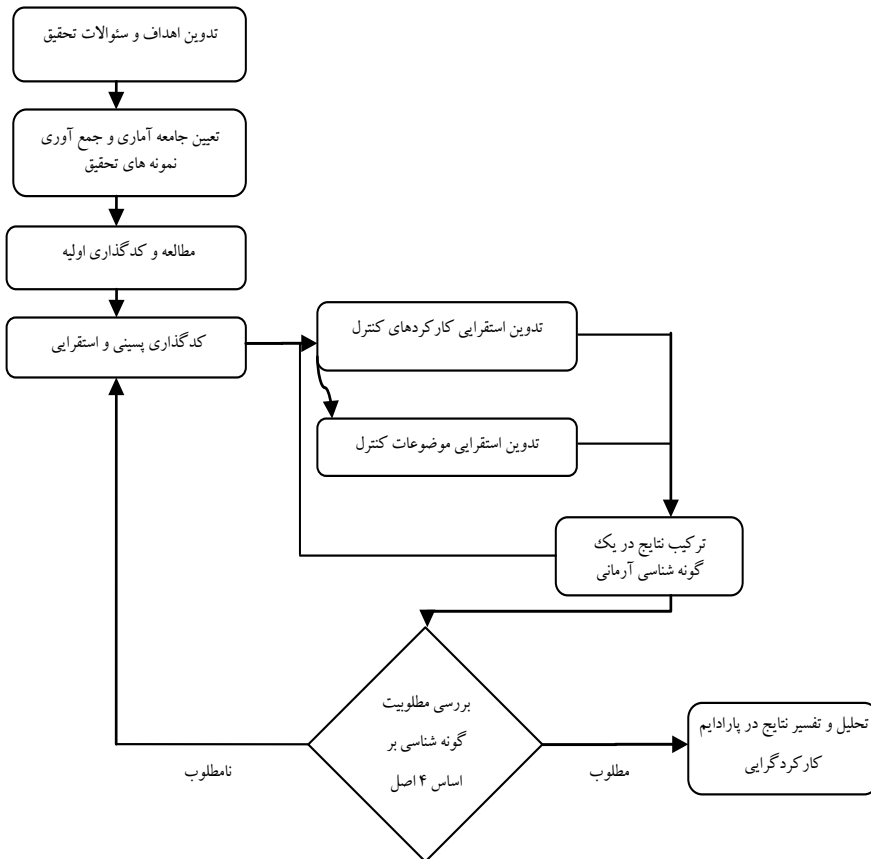
این مقاله می کوشد با رویکردی کارکردگرایانه، سودمندی ها و کارکردهای نوع آرمانی یک سیستم کنترل را بر اساس تحلیل محتوای کیفی - وصفی ارایه نماید. به عبارتی دیگر ارایه یک مدل جامع کنترل (از نوع گونه شناسانه و آرمانی) برآمده از ادبیات کنترل، هدف مقاله است. لذا با توجه به تعدد متون موجود و لزوم تحقیقات ترکیبی و استفاده از استراتژی تحلیل محتوا تحقیق در این زمینه صورت می گیرد و محصول تحقیق به صورت یک مدل ارایه می گردد. تحلیل محتوا می تواند به صورت توصیفی و یا تشریحی مورد استفاده قرار گیرد و هم می تواند امکان تحلیل علی<sup>۳</sup> فراهم آورد (ساروخانی، ۱۳۸۵: ۲۸۱). پس تحلیل محتوا را می توان به صورت وصفی به انجام رساند که با توجه به هدف تحقیق، رویکرد وصفی (توصیفی) آن انتخاب شده است (ساروخانی، ۱۳۸۵: ۲۹۱). محتوا یا متن؛ کلیه ساخت های زبانی، موسیقایی، تصویری و جسمی است که از طریق آن ارتباط برقرار می شود (رفیع پور، ۱۳۸۵: ۱۰۹). محتوا در مقاله حاضر شامل تئوری ها و مدل های کنترل می شود. واحد تحلیل؛ نظریه ها و مدل های کنترل سازمانی اشاره شده در ادبیات و مطالعات مدیریت است. روش جمع آوری داده ها، مطالعات اسنادی از نوع مطالعه کتابخانه ای است و روش نمونه گیری نیز بر اساس انتخاب تمام مدل ها و نظریه های اشاره شده در ادبیات کنترل بر اساس سه معیار اعتبار (وجودار جاع در متون آکادمیک)، تناسب با موضوع (کارکردهای کنترل) و در دسترس بودن مطالب آن صورت گرفته است. در روش های تجزیه و تحلیل نیز از کد گذاری

1.Functionalities

2 Function

3 Causal Analysis

پسینی<sup>۱</sup> (ساروخانی، ۱۳۸۵: ۴۱۰) به روش استقرایی<sup>۲</sup> (همان: ۴۱۴-۴۱۵) بر اساس چهار اصل فراگیری، همسانی، فراغت از ارزش، عدم ابهام (همان: ۴۱۷-۴۲۰) با ملاحظات روش تدوین نوع آرمانی استفاده شده است. در نمودار شماره ۱ نیز روش اجرای تحقیق به صورت شماتیک بیان شده است.



1.Post Codification

2.Inductive Codification

سؤال های کلیدی تحقیق مبنای جمع آوری داده ها و تحلیل قرار گرفته اند. این سؤال های تحقیق عبارتند از:

۱- کنترل سازمانی در نوع آرمانی خود باید دارای چه کارکردهایی باشد؟ به عبارتی اگر یک نوع آرمانی از کنترل سازمانی را در نظر بگیریم چه کارکردها و سودمندی هایی را می توان از کنترل در نظر داشت؟

۲- آیا می توان گونه آرمانی کنترل را با رویکرد کارکردگرایی توضیح داد؟ کارکردهای کنترل در ایفای نقش های چهارگانه سازمان (نقش های تطبیق، دستیابی به هدف، یکپارچگی و نگهداشت الگو) چیست؟

۳- کارکردهای مختلف چرا مطرح شده اند و چگونه در یک سیستم/زیرسیستم کنترلی تجمیع می شوند.

این سؤال ها با توضیحاتی که در تبیین مبانی نظری تحقیق خواهد آمد شفاف تر خواهد شد. بر اساس اهداف و سؤال ها تحقیق باید از ابزار نوع آرمانی سود جست که در ادامه به اجمال معرفی می گردد. لازم به ذکر است که نوع آرمانی در ادبیات به عنوان های زیر نیز ترجمه شده است: نمونه آرمانی، گونه آرمانی، نمونه مثالین و صورت نوعی.

نوع آرمانی پیشنهاد هوشمندانه ماکس وبر برای تحقیقات اجتماعی است. ماکس وبر معتقد بود توجه علوم اجتماعی (به معنای عام آن که شامل مدیریت هم می شود) باید تفسیری باشد نه اثباتی (Ashley, et al. 1998:270). به منظور بررسی و سنجش کنش ها، مقایسه پدیده های اجتماعی و تاریخی با یکدیگر و تحلیل آن ها، وبر ابزار مفهومی «نوع آرمانی» را پیشنهاد داده است. نوع آرمانی برخی مؤلفه ها و عناصر یک مفهوم تاکید می شوند و برخی مؤلفه هایی که از منظر محقق شایان توجه نیستند نادیده گرفته می شوند. سازه مفهومی که بدین ترتیب ساخته شده است باید به گونه ای باشد که اجزای آن ربط منطقی با یکدیگر داشته باشند و بتوانند با یکدیگر یک ترکیب را تشکیل دهند و بایستی دارای درستی عقلانی و برخوردار از سازگاری درونی باشند (وبر، ۱۳۸۲: ۷۶).

به عنوان مثال ماکس وبر از ابزار تحقیق نوع آرمانی در متدولوژی تحقیق خود برای تبیین ارتباط نظام ارزشی فکری پروتستان با رشد نظام سرمایه داری استفاده کرد (وبر، ۱۳۷۱). متدولوژی ماکس وبر هنگام تحلیل پدیده های اجتماعی پیچیده ای نظیر این دو پدیده، دارای دو مرحله اصلی است مرحله اول: ساختن انواع آرمانی و مرحله دوم: جستجوی روابط منطقی

ساختاری میان این انواع نمونه آرمانی سرمایه‌داری جدید را با مشخصه‌های انباشت سرمایه، محاسبه عقلانی و گردش ثروت‌ها مورد توجه قرار می‌دهد. این نوع آرمانی با توجه خاص به برخی از صفات پدیده مورد بررسی و نادیده گرفتن برخی صفات به دست آمده است. اما به هر حال اصالت سرمایه‌داری صنعتی را نسبت به سرمایه‌داری رباخواران کاملاً آشکار می‌کند. (بودون، ۱۳۶۹). ایده‌های بدیع وبر در کتب متعددی منعکس شده‌اند (نک: فروند، ۱۳۶۲ و پارکین، ۱۹۹۱) با توجه به اهمیت مفهوم نوع آرمانی و اشتباهات متداول در این زمینه سه گزاره توضیحی کلیدی در پیوست اول آورده شده است (ر.ک. پیوست اول).

با توجه به توضیحات داده شده در مورد نوع آرمانی (در متن و پیوست مقاله) به نظر می‌رسد این روش در تبیین کارکردهای کنترل سازمانی، کاربرد دارد. کاربرد این ابزار در ادامه مقاله نشان داده خواهد شد.

### تبیین مبانی نظری تحقیق:

یکی از روش‌های مناسبی را که برای پاسخ‌یابی به مساله کنترل سازمانی می‌توان به کاربرد، رویکرد کارکردهای کنترل است. قبل از آن که به تبیین کارکردهای کنترل بپردازیم، تبیین رویکرد کارکردگرایانه لازم می‌نماید.

۱- تعریف کارکرد: عنوان «کارکردهای کنترل»، صبغه جامعه‌شناسانه دارد. منظور جامعه‌شناسان از مفهوم کارکرد<sup>۱</sup> در اصطلاح کارکردگرایی<sup>۲</sup> اثری است که پدیده‌های اجتماعی از خود بر جای می‌گذارند. کارکردگرایان معتقدند که این اثرها، نتیجه و دستاورد ساختارهای اجتماعی‌اند. کارکردگرایان معتقد هستند که در هر سیستم، الگوهای تعاملی<sup>۳</sup> خاصی وجود دارد که نیازهای آن سیستم را مرتفع می‌سازد. به عنوان مثال دورکیم در تبیین پیدایش و بقای دین با رویکرد کارکردگرایی شئون مختلف جامعه را بر اساس پیامدهای سودمندی که برای سیستم بزرگ‌تر اجتماعی دارند، تبیین می‌کند (لیتل، ۱۳۷۳: ۱۵۱). وی معتقد است دین یعنی تمایز میان امور مقدس و نامقدس که کارکرد انسجام‌بخشی دارد و همین استعداد، منشاء پیدایش و تداوم دین تا دوران معاصر است (آرون، ۱۳۷۰: ۳۸۳-۳۷۸). برخی از کارکردگرایان، کارکردها را به ساختارها نسبت می‌دهند. زیرا معتقدند که نظم و ترتیب اجتماعی، دارای اثرهایی هستند که

1.Function

2.Functionalism

3.Patterns of Interaction

ناشی از شیوه خاص سازمان یافتن این ساختارها است (اسکید مور، ۱۳۶۹: ۱۴۲). در گرایش کارکردگرایی ساختاری که توسط تالکوت پارسونز بنا نهاده شده است (و ثوقی، ۱۳۶۹: ۲۴۶) هر سیستم اجتماعی<sup>۱</sup> دارای پاره سیستم هایی است که با یکدیگر دارای ارتباط متقابل هستند (Van Den Berghe, 1963) و برای اینکه این سیستم اجتماعی بتواند به بقا خود ادامه دهد و پیشرفت داشته باشد لازم است ۴ کارکرد ایفا نماید: سازگاری یا تطبیق با محیط<sup>۲</sup>، دستیابی به هدف<sup>۳</sup>، یکپارچگی<sup>۴</sup>، سکون یا نگهداشت الگو<sup>۵</sup>.

برای روشن تر شدن جایگاه بحث، مبانی نظری مقاله را در میان پارادایم ها و نظریه های مختلف موقعیت یابی می کنیم. بوریل و مورگان چهار نظریه عمده را در پارادایم کارکردگرا مشخص کرده اند (بوریل و مورگان، ۱۳۸۳: ۱۶۸). نظریه نظام اجتماعی، نظریه سوء کارکردهای مدیریت، چهارچوب مرجع کنش و نظریه کثرت گرایی. این دو محقق بعد از معرفی چهار زیرپارادایم اصلی، نظریه های فرعی درون هر کدام را معرفی کرده اند. یکی از نظریه های مطرح در زیرپارادایم نظام اجتماعی، نظریه اقتضایی تلفیقی معاصر است. با توجه به اهمیت و کاربری این نظریه، هشت گزاره کلیدی آن در ادامه بیان می شود (همان؛ ۲۲۸-۲۵۰):

الف- نظریه اقتضایی بر دیدگاه سیستمی باز که سازمان را موجودیتی در محدوده بافت محیط می نگرد مبتنی است.

ب- سازمان پاره سیستمی از یک سیستم اجتماعی بزرگ تر فرض می شود.

ج- سازمان به مثابه مجموعه ای از پاره سیستم های وابسته به هم نگریسته می شود.

د- سازمان به منزله یک سیستم از پاره سیستم های کارکردی تشکیل شده است که هر یک ممکن است با عناصری از محیط خارج سازمان تعامل داشته باشند.

ذ- به دلیل اهمیتی که هر یک از پاره سیستم های مزبور در برآوردن بقای سازمان به منزله یک کل دارد می توان هر یک از آن ها را در قالب یک ضرورت کارکردی مفهوم سازی کرد.

ر- هر پاره سیستم در درون هر سازمان مفروض می تواند گستره ای از تنوع را منعکس سازد.

ز- اثربخشی سازمان وابسته به تناسب پاره سیستم های سازمان با پاره سیستم های محیط است.

ح- سازگاری پاره سیستم ها با محیط به تفکیک در داخل سازمان منجر می شود که همین امر

1.Social System

2.Adaptation

3.Goal Attainment

4.Integration

5.Latency

مدیریت مناسب تعامل زیرسیستم‌ها را برای رسیدن به یک حالت مناسب تلفیق به عنوان یک کل الزامی می‌کند.

در جمع‌بندی می‌توان گفت که سازمان به عنوان پاره سیستمی از یک سیستم اجتماعی وسیع‌تر است. سازمان به منزله یک کل، مجموعه‌ای از پاره سیستم‌های وابسته به هم است که با پاره سیستم‌هایی از محیط خارج سازمان تعامل دارند. موفقیت سازمان وابسته به تفکیک، ترکیب پاره سیستم‌ها و سازگاری این پاره سیستم‌ها با پاره سیستم‌های محیط است. هر یک از پاره سیستم‌های سازمان در حفظ بقای سازمان، کارکردی ویژه دارند. پاره سیستم کنترل در یک سازمان نیز کارکردهایی دارند که باید شناسایی، ساختاردهی و ارزیابی شوند. مدیران، کارشناسان و مهندسان سازمان باید بدانند کارکردهای کنترل چیست و چه انتظاری از کنترل به عنوان یک پاره سیستم سازمانی باید داشته باشند. هدف این مقاله پاسخی دقیق به این سؤال است.

## ۲- روش تحلیل کارکردهای کنترل سازمانی:

بر اساس مطالب پیش گفته در ادامه مقاله، ۳ گام اساسی زیرارایه می‌شود:

الف- مطالعه و تحلیل محتوای نظریه‌ها و مدل‌های مختلف برای تعیین کارکردهای کنترل تحلیل محتوا، مقوله‌بندی همه اجزای یک متن در جعبه‌های مختلف است (دوورژه، ۱۳۶۲: ۱۱۸-۱۱۹) یا به عبارتی دیگر تحلیل محتوا عبارت است از شناخت و برجسته‌سازی<sup>۱</sup> محورها و یا خطوط اصلی یک متن یا متون مکتوب (ساروخانی، ۱۳۸۵: ۲۸۱). لذا بر این مبنا، نظرها و مدل‌های مختلف تحلیل محتوا شده و کارکردهای کنترل از متون مختلف استخراج و استنباط می‌شود.

ب- طراحی نوع آرمانی کنترل بر اساس تحلیل محتوای نظریه‌های مختلف

می‌توان با تحلیل آثار گروهی از نویسندگان خطوط اصلی اندیشه آن‌ها را بیرون آورده و با یکدیگر تلفیق نمود و در نهایت به صورت نوع آرمانی ارایه داد (همان: ۲۸۲-۲۸۳). در این مقاله نیز خطوط اصلی تفکر نویسندگان و نظریه پردازان از متن نظریه‌ها و مدل‌ها استخراج و مقوله‌بندی شده‌اند. بدین ترتیب با برجسته‌سازی خطوط اصلی متون مکتوب، گامی اساسی در تدوین یک نوع آرمانی برداشته می‌شود.

ج- تحلیل نوع آرمانی به دست آمده بر اساس رویکرد کارکردگرایی

چون رویکرد کارکردگرایی در این تحقیق حاکم است نوع آرمانی به دست آمده بر اساس

این رویکرد توصیف و تحلیل می شود. این تحلیل عبارت است از بررسی تطبیقی نوع آرمانی به دست آمده با دیدگاه چهار کارکرد ضروری هر سیستم از منظر پارسونز.

### تعاریف و مفاهیم کلیدی:

در این بخش تعاریف و سطوح، متغیرها و کارکرد کنترل ارایه می شوند. پیش از آوردن تعاریف و کارکردهای کنترل برای تدقیق معنایی و جلوگیری از خلط مفهومی، لازم است سطوح و متغیرهای کنترل توضیح داده شوند. می توان بر اساس پیشنهاد کانسینکی سطوح کنترل را به ترتیب زیر برشمرد: فرد، کارکردهای وظیفه ای و واحدها، سطح کسب و کار<sup>۲</sup>، سطح شبکه: بین سازمانی و فراسازمانی به عنوان مثال: Joint Venture و سطح بنگاه<sup>۳</sup> (B. R. Konsynski, 1993) این سطح بندی نشان می دهد که در سازمان با یک نوع کنترل روبرو نیستیم. همچنین باید عنوان کرد که کنترل بر متغیرهای مختلف اعمال می شود. متغیرهای کنترل شونده از دیدگاه جerald عبارتند از: شایستگی ها<sup>۴</sup> و اقتضائات<sup>۵</sup> در صورتی که بر اساس دیدگاه دو محقق دیگر متغیرهایی که باید در کنترل استراتژیک مد نظر قرار گیرند عبارتند از: اهداف استراتژیک، قابلیت های استراتژیک، عوامل کلیدی موفقیت صنعت، مفروضات برنامه ریزی و مزیت رقابتی (Tavakoli and Perks, 2001). گمانه زنی در مورد سطوح و متغیرهای کنترل پیوندی عمیق با کارکردهای کنترل دارد که در قسمت نتایج تحلیل این گزاره تشریح می شود.

- 
- 1.Division, Functional
  - 2.Strategic Business units
  - 3.Corporate and Holding
  - 4.Competencies
  - 5.Contingencies

جدول ۱: انواع کارکردهای کنترل در مدل‌ها و نظریه‌های مختلف

نظریه پردازان / نام الگو	انواع کنترل / کارکردهای کنترل
Doz and Prahalad, 1984	مدیریت اطلاعات، مدیریت مدیر و حل تعارض
سایمونز (۱۳۸۵؛ ۲۹-۳۸)	توازن سود، رشد و کنترل، توازن نتایج کوتاهمدت و رشد بلندمدت، توازن میان انتظارات ذی‌نفعان مختلف، تقویت بازده مدیریت، مدیریت انگیزه‌های رفتار انسانی
Ouchi, William Z., 1979	خروجی، رفتاری و اجتماعی (خانوادگی)
runs, and waterhouse, 1975	اداری و بین فردی
Bartelt C.A. (1979)	کنترل از طریق مدیریت جوهره تصمیم، کنترل از طریق مدیریت زمینه تصمیم و کنترل از طریق مدیریت ائتلاف موقت
Merchant, K. A., 1985	محدودیت‌های رفتاری، بازمینی پیشینی، مسئولیت‌پذیری و شخصی، اجتماعی و فرهنگ
Ansari, 1977	رویکرد ساختاری و رویکرد رفتاری
Hopwood, 1974	اداری و اجتماعی
Dalton, 1971	سازمانی، شخصی، اجتماعی
Bernard J. Jaworski, 1988	رسمی (ورودی، فرآیند و خروجی) و غیررسمی (خویش، اجتماعی و فرهنگی)
Child, J, 1981	بوروکراتیک (رسمی) و کنترل فرهنگی سازمانی (غیررسمی)
1987 Anderson and Oliver	نتیجه مبنای: مقادیر عینی و روش‌های ساده، رفتار مبنای: ذهنی و روش‌های پیچیده و اجتماعی شدن و وفادار کردن نسبت به اصول و اهداف سازمان
Muralidharan and Hamilton, 1999	کنترل ورودی (مثال: کنترل ارزش‌ها)، کنترل فرآیند؛ کنترل فرآیند تصمیم‌گیری و کنترل خروجی؛ کنترل اهداف بهره‌وری
Muralidharan, 2004	کنترل اجرای استراتژی کنترل محتوای استراتژی: شکل دادن به محتوای استراتژی در طول دوره اجرا.
Schreyogg, 1987	نظارت وسیع استراتژیک، کنترل مفروضات و کنترل اجرا
Kloot and Martin, 2000	سیستم سنتی (بالا به پایین، گزارش‌دهی دوره‌های و متمرکز بر معیارهای مالی) سیستم نوین (همکارانه با حضور تمامی ذینفعان، گزارش‌دهی زمان واقعی و توجه به معیارهای مالی و غیرمالی)

لازم به ذکر است که بعد از طرح برخی نظریه‌ها در میان تئوری‌ها و مدل‌های مختلف که به بحث کنترل می‌پردازند، پنج مدل که بر مبنای سه معیار غنای محتوایی، شفافیت و جامعیت انتخاب شده‌اند در پیوست مورد بررسی قرار گرفته‌اند.

#### ۴- نتایج تحلیلی توصیفی و استنباطی:-

بعد از انجام تحلیل محتوای توصیفی، نتایج تحلیلی پانزده گانه زیر به دست آمدند:

تحلیل ۱: اکثر محققان به صورت تصریحی یا تلویحی تأثیر محیط و تغییرات محیطی را بر محتوا و نوع کنترل در نظر گرفته‌اند (جدول ۲). به عنوان مثال حتی در سطح شرکت‌های مادر نیز دو عامل مؤثر بر انتخاب نوع کنترل عبارتند از: تلاطم محیطی و منطق استراتژیک بنگاه یا هولدینگ (Nilsson, 2000).

جدول ۲: پراکندگی نظریه و مدل‌ها بر اساس تاثیر گذاری محیط (تدوین از پژوهشگران)

درصد	تعداد	فرض پایه ای در مورد تاثیر محیط بر نوع و محتوای کنترل
٪۸۶	۱۸	مشخصات محیط بر نوع و محتوای کنترل تاثیر گذار است
٪۱۴	۳	مشخصات محیط بر نوع و محتوای کنترل بیتاثير است
۱۰۰	۲۱	مجموع

تحليل ۲: بيش تر محققان محیط را ثابت و ساده و يا متلاطم و ريسکی در نظر گرفته اند اما محققان کمی (مانند لورنژ و همکاران) در مورد محیط های مبهم، آشوبناک و پیچیده تئوری پردازی کرده اند. (جدول ۳)

جدول ۳: پراکندگی نظریه و مدل‌ها بر اساس فرض ثبات/عدم ثبات محیط (تدوین از پژوهشگران)

درصد	تعداد	فرض پایه ای در مورد محیط
٪۱۹	۴	فرض ثابت، ساده، متلاطم و ريسکی بودن
٪۵۷	۱۲	فرض محیط های مبهم، آشوبناک و پیچیده
٪۲۳	۵	نامشخص (وضعیت محیط در مدل/نظریه مشخص نشده است)
۱۰۰	۲۱	مجموع

تحليل ۳: محققان به نوعی از کنترل اشاره دارند که مستقل از محتوای استراتژی است و در صورت اتخاذ استراتژی های متفاوت، تغییر نمی کنند. مانند کنترل داخلی سایمونز (۱۳۸۵: ۴۱۸) و کنترل حسابداری آنتونی و همکاران (۱۳۷۲: ۲۶) وجود این نوع کنترل در نظریه ها در جدول ۴ آمده است.

جدول ۴: پراکندگی نظریه و مدل‌ها بر اساس وابستگی/عدم وابستگی به استراتژی (تدوین از پژوهشگران)

درصد	تعداد	رابطه با استراتژی
٪۶۲	۱۳	در مدل پیشنهادی، حداقل یک نوع کنترل وجود دارد که از استراتژی مستقل است
٪۳۸	۸	در مدل پیشنهادی تمام کنترلها وابسته به استراتژی است
۱۰۰	۲۱	مجموع

تحليل ۴: اکثر محققان نوعی از کنترل را در نظر گرفته اند که کارکرد آن اطمینان از اجرای استراتژی است به عنوان مثال: کنترل تشخیصی سایمونز و کنترل مدیریتی آنتونی، اکثر مدل‌ها برای این هدف شکل گرفته اند مانند:

- مدل های مبتنی بر سایبرنتیک ( Ochi, 1977 و Snell, 1992 )
- کارت امتیازی متوازن (Kaplan and Norton 1992, 1993, 1996)

جدول ۵: پراکندگی مدل ها بر اساس توجه به کارکرد اطمینان از اجرای استراتژی (تدوین از پژوهشگران)

درصد	تعداد	کارکرد حصول اطمینان از اجرای استراتژی
۱۹٪	۴	کارکرد اطمینان از اجرای استراتژی در مدل پیشنهادی وجود دارد
۸۱٪	۱۷	در مدل پیشنهادی کارکردی در مورد اطمینان از اجرای استراتژی وجود ندارد
۱۰۰	۲۱	مجموع

تحلیل ۵: تحلیل محتوای نظریه و مدل ها نشان می دهد که در مجموع ۶ کارکرد برای کنترل سازمانی، قابل احصاء و استقراء هستند. دو کارکرد اول ( $F01$ ,  $F02$ ) ربط مستقیم به اهداف و استراتژی ندارند به این معنا که در صورت وجود هر گونه استراتژی با هر محتوایی، به صورت مستقل کار خود را انجام خواهند داد. سه کارکرد بعدی نیز معطوف به اهداف راهبردی و استراتژی هستند. ( $F03$ ,  $F04$ ,  $F05$ ) یک نوع کارکرد متعلق به محتوای اهداف و راهبردها است و دغدغه صحت و اعتبار محتوایی آن ها را دارا است. ( $F03$ ) نوع دیگری از کارکرد در مورد تبدیل شدن استراتژی به برنامه ها و ... می باشد ( $F04$ ) و دیگری در مورد اجرای برنامه های استراتژیک و تحقق استراتژی در عمل ( $F05$ ) است. نوع دیگری از کارکرد کنترل مربوط است به محتوای استراتژی و نه تبدیل و اجرای استراتژی و نه اجرای برنامه های خاص، این گونه از استراتژی در مورد پیشبرد و هدایت کل سازمان به سوی آینده با دغدغه بقاء و حفظ مزیت رقابتی پیایی است. این موارد در جدول ۶ قابل مشاهده است.

جدول ۶: کارکردهای گونه آرمانی کنترل (تدوین از پژوهشگران)

کد	کارکرد
F01	جلوگیری از بینظمی، فساد و کلاهبرداری (بینظمیهای عمدی)، اشتباهات (بی نظمی غیرعمدی)
F02	حصول اطمینان از انجام عملیات خاصی به طور کارآ و مؤثر
F03	بهرورسانی و اعتباربخشی به محتوای اهداف و استراتژی
F04	بررسی اعتبار ترجمه استراتژی به عمل (عملیاتیکردن، نهادینه کردن راهبرد)
F05	کسب اطمینان از اینکه سازمان استراتژی خود را به طور کارآ و مؤثر محقق می کند
F06	کسب اطمینان از بقاء و برتری سازمان

تحلیل ۶: فرایندهای کنترل می توانند به عنوان یک عامل در تغییرات برنامه ریزی شده و برنامه ریزی نشده (نوظهور) نقش بازی کنند (Mintzberg, 1978; Burgelman, 1983, 1991). مطالعات نشان می دهد که مدیران ارشد سازمان ها اعتقاد دارند سیستم های اداری از جمله سیستم های کنترلی نقش مهمی در تغییرات سازمانی دارند. (Greiner and Bhambri, 1989; Gabarro, 1987). سایمونز گونه شناسی دقیقی از کارکرد کنترل در تغییرات سازمانی (شامل چرخش استراتژیک<sup>۱</sup> و تکامل استراتژیک<sup>۲</sup>) ارائه داده است. کارکردهای کنترل در مدیریت تغییرات عبارتند از: (۱) غلبه بر اینرسی سازمانی و القای حس اضطرار (۲) انتقال اهمیت هدف جدید و ایجاد حس احیای هدف و جهت گیری (۳) رسمیت بخشیدن به اهداف و استراتژی های جدید و اطمینان از پیشرفت بر طبق جدول زمانی اجرا (۴) تغییر روند تعیین انگیزه های پاداش که به صورت ذهنی بر اساس وفاداری به هدف استراتژیک جدید (۵) تمرکز یادگیری سازمانی بر عدم قطعیت های استراتژیک همراه با چشم اندازی برای آینده (Simons, 1994).

به عنوان نمونه نشان داده شده است که در زمان شروع تغییرات استراتژیک، کنترل های حسابداری نیز می تواند تغییراتی را در نگرش ها و رفتارها ایجاد کند (Knight and Willmott, 1993; Dent, 1991).

به زعم امانوئل و اوتلی دو کرانه در ادبیات کنترل در مورد کارکرد کنترل وجود دارد:

الف- دیدگاه کنترل مبتنی بر دیدگاه سایبرنتیک که به کارکرد نظم و ثبات<sup>۳</sup> نظر دارد

ب- دیدگاه مبتنی بر پدیدارشنودگی تعامل نقش آفرینان که به کارکرد تطبیق و یادگیری<sup>۴</sup> می پردازد این دو کرانه هم می توانند رقیب و متضاد دیده شوند و هم مکمل همدیگر (Emmanuel & Otley, 1995:7). نگاه متعارف به کنترل استراتژیک به صورت ضمنی بر این دلالت می کند که اساساً کنترل استراتژیک به منظور کسب اطمینان از سازگاری رفتار افراد با استراتژی از پیش تعیین شده است (Merchant, 1985). اما در سازمان ها علاوه بر استراتژی های اندیشیده شده، استراتژی های نوظهور هم وجود دارد (Mintzberg, 1978). سایمونز چارچوبی را برای کنترل استراتژیک تمهید کرده است که به هر دو نوع استراتژی ها توجه می کند (Simons, 1995 a, 1995b). این چهارچوب در بسیاری از تحقیقات مورد استفاده قرار گرفته است (Kasurinen, 1998 & Puolamäki, 2004).

1.Strategic Turnaround Mandate(Revolutionary Approach)

2.Strategic Evolution Mandate (Evolutionary Approach)

3.order and stability

4.Adoption And Learning

تحلیل ۷: موضوعات کنترل در پنج مورد قابل استنباط و استقرا هستند که در جدول ۷ ادامه آمده است.

جدول ۷: استقراء موضوعات کنترل (تدوین از پژوهشگران)

کد موضوع	موضوعات کنترل	کارکرد مرتبط
I01	اعداد و ارقام	F01
I02	اموال و دارایی ها و منابع	F01
I03	تصمیمات (کنترل فرآیند تصمیم گیری، کنترل زمینه / محتوای تصمیم گیری، کنترل تصمیم گیرندگان، ...)	F03, F04, F06
I04	عملیات (وظیفه های راهبردی)	F02, F04, F05
I05	مزیت رقابتی	F06
I06	ذینفعان سازمان	F06
I07	ارزش ها و ترجیحات	F06, F03

تحلیل ۸: بر اساس کارکردها و موضوعات کنترل، ۳ سیستم کنترل عمده قابل استقراء و استنتاج هستند. کنترل الزامی (S1) که کنترلی غیر راهبردی است یعنی با محتوای راهبرد وابستگی ندارند و با هر گونه راهبردی سازگاری دارد (بر اساس تحلیل ۳). خود این سیستم کنترل، دارای سه زیرسیستم است. کنترل داخلی (S11)، کنترل حسابداری (S12) و کنترل وظیفه ای (S13). سیستم کنترل عمده دیگر، کنترل راهبردی (S2) است که کاملاً مرتبط با استراتژی است و این گونه سیستم کنترلی هم دارای سه زیرسیستم است: نوع دیگر سیستم کنترل، کنترل فراراهبردی است (S3) که به استراتژی وابستگی ندارد اما مرتبط است. بدین معنا که کنترل فراراهبردی ورودی هایی را برای برنامه ریزی و کنترل راهبردی فراهم می نماید. تمام موارد مذکور در جدول ۸ بیان شده است.

جدول ۸: انواع کنترل و ابزارهای بکار رونده در هر نوع کنترل (تدوین از پژوهشگران)

مرتب با	برخی ابزارهای کنترل	انواع کنترل	کد
F01 I02	حفاظت‌های ساختاری (تفکیک وظایف، سطوح مشخص اختیار، دسترسی محدود به دارایی‌ها) و کنترل بوروکراتیک: روش‌ها و رویه‌های رسمی خودکار حفاظت‌های نظام (ثبت و مستندسازی امور، دسترسی محدود به پایگاه‌های اطلاعاتی) حفاظت‌های کارکنان (چرخش در شغل‌های کلیدی)	S11 کنترل داخلی	S01 غیرراهبردی و الزامی
F01 I01	بررسی‌های حسابداران و حسابرسان در مورد اعداد و ارقام و کاربری منابع و دارایی‌ها	S12 کنترل حسابداری	
F02 I04	روش‌های فنی کنترل: تکنیک‌های کنترل پروژه (PERT و ...) کنترل موجودی و ... مدیریت مبتنی بر هدف (MBO) و سیستم‌های ارزیابی عملکرد منابع انسانی	S13 کنترل وظیفه‌ای	
F03 I03 I07	کنترل مفروضات مبنایی استراتژی و نظارت وسیع استراتژیک بررسی تحولات محیطی (پدیدار شدن فرصت‌ها و تهدیدهای جدید) کنترل قابلیت‌ها (پدیدار شدن قابلیت‌های جدید)	S21 کنترل محتوای استراتژی	S02 راهبردی
F04 I03	کارت امتیازی متوازن طرح ریزی سود و سیستم تخصیص دارایی و منابع (بودجه سرمایه‌ای) یا برنامه سرمایه‌ای)	S22 کنترل تبدیل استراتژی	
F05 I04	تحلیل سوددهی استراتژیک بودجه بندی مراکز مسئولیت (سود، هزینه و سرمایه و ...)	S23 کنترل اجرای استراتژی	
F06 I05 I06 I07	کنترل پیشی: کنترل به وسیله چشم اندازها و پیش‌ها کنترل تحدیدی (مرزی): کنترل به وسیله خطوط قرمز و ارزش‌ها کنترل سیاسی (بازیگران سیاسی، تغییر مناسبات سیاسی، مدیریت ذینفعان ذینفوذ) کنترل فرآیند تصمیم‌گیری (مخالفت‌هوشیارانه، تصمیم‌گیری تعاملی)	S3 کنترل فرا راهبردی	S03

در جدول ۸، برای هر نوع کنترل، ابزارهایی معرفی شده‌اند. تخصیص این ابزارها به یک گونه از کنترل به این معنایست که این ابزار کنترلی فقط همین کاربرد را دارا است. این ابزارها می‌توانند در گونه‌های دیگر کنترل نیز به کار گرفته شوند. به عنوان نمونه سیستم‌های اندازه‌گیری عملکرد از جمله کارت امتیازی متوازن می‌تواند به شناخت استراتژی‌های در حال ظهور یا پدیدار شونده کمک برساند (Kaplan and Norton, 2000).

تحلیل ۹: یک سیستم کنترل آرمانی باید در شرایط سه گانه محیطی الف) ساده و باثبات، ب) پرسرعت و ریسکی و ج) مبهم و پیچیده کار کند. همچنین باید با ابزارهایی کنترلی باشد که با شرایط زیر هم خوانی داشته باشند: ۱- کنترل بدون وابستگی به استراتژی، ۲- کنترل بر مبنای استراتژی و ۳- کنترل فراتر از و مؤثر بر استراتژی.

تحلیل ۱۰: کنترل فراراهبردی یکی از انواع کنترل است که کم تر مورد توجه است. یکی از دستاوردهای این تحقیق مفهوم سازی و برجسته سازی این نوع از کنترل است. در محیط هایی که با وصف آشوبناک، پیچیده و مبهم معرفی می شوند، با سه مساله روبرو هستیم: ابهام در عوامل محیطی، ضعف در فهم روابط علی- معلولی و روابط غیرخطی و پیش بینی ناپذیر. در این حالت استراتژی به معنای کلاسیک آن وجود ندارد. تفکر استراتژیک و برنامه ریزی تکوینی هدفمند مبنای تصمیم گیران استراتژیک است.

در گذشته محیط ها معمولاً یا با ثبات بوده اند یا ریسکی با امکان محاسبه احتمالات. در شرایط فعلی با محیط هایی روبرو هستیم که پیچیده، آشوبناک و مبهم هستند. این گونه محیط ها روش جدیدی را در برنامه ریزی و کنترل استراتژیک پیش روی سازمان قرار می دهد. به عنوان نمونه براون<sup>۱</sup> و ایزنهارت (۱۹۹۸) قوانینی را برای رویکرد استراتژیک سازمان در شرایط جدید پیشنهاد کرده اند: مزیت ها موقتی هستند و رقابت پذیری تغییرات همیشگی را می طلبد و استراتژی متنوع و پدیدار شونده است. سازمان باید نگاه به آینده داشته باشد اما باید از برنامه ریزی های مفصل و سنگین پرهیز کند. اندرسون (۱۹۹۹) نیز بر موقتی بودن مزیت ها و لزوم سرعت تأکید کرده است. همچنین وود (۱۹۹۷) پیشنهاد می کند برای برنامه ریزی سازمان باید به جستجوی گفت و گویای استراتژیک با ذینفعان رفت و فرآیند مذاکرات آینده<sup>۲</sup> را رقم زد. (برخلاف رویکرد کلاسیک) برنامه ریزی استراتژیک در این محیط، پیش بینی کم کاربرد است. محیط مبهم است فلذا اهداف مبهم هستند، کنترل از پیش بینی جدا است و مزیت رقابتی موقت است.

در چنین شرایطی کارکرد کنترل نیز تغییر می کند: در محیط مبهم، کارکرد کنترل کشف درست بودن اهداف از پیش تعیین شده نیست. بلکه مطلوب بودن اهداف آینده را در زمان حال بررسی و سنجش می کند (Timothy et al, 1981). در محیط مبهم است که کنترل علاوه بر یادگیری تک حلقه ای و دو حلقه ای، با یادگیری سه حلقه ای<sup>۳</sup> نیز پیوند می خورد.

سه سیستم عمده و هفت زیر سیستم در جدول ۹ به صورت مشروح، تعریف تطبیقی می شوند:

1. Brown

2. future navigating process

3. Triple loop learning; Meta Learning; Learning how to learn

جدول ۹: گونه آرمانی کنترل، کار کردها و توضیحات تکمیلی و تطبیقی (تدوین از پژوهشگران)

کنترل فرا راهبردی	کنترل راهبردی			الزامی و غیرراهبردی			سیستم کنترل
	کنترل اجرایی	کنترل تبدیلی	کنترل محتوایی	کنترل وظیفه‌ای - برنامه‌ای	کنترل حسابداری	کنترل داخلی	زیر سیستم ها
کسب اطمینان از بقاء و برتری از طریق مزیت رقابتی بی در پی (پیشینی امکان پذیر نیست. این نوع کنترل مستقل از برنامه ریزی است)	کسب اطمینان از اینکه مؤسسه استراتژی خود را به طور کارآ و مؤثر محقق می‌کند	بررسی اعتبار ترجمه استراتژی به عمل و کسب اطمینان از یکپارچگی درونی بیرونی برنامه‌ها و ...	به روز رسانی و اعتباربخشی به محتوای استراتژی در پرتو فرصت‌ها و تهدیدات و ... پدیدار شونده	حصول اطمینان از انجام عملیات خاصی به طور کارآ و مؤثر	حفظ دارایی‌ها، کنترل اطلاعات حسابداری در صورت حساب‌ها، جلوگیری از اشتباه (غیر عمدی) و بی‌نظمی (فساد)	جلوگیری از سوء استفاده و مبادلات و تعاملات و کلاه برداری (بازرسی دارایی‌ها)	کارکرد
ابهام در عوامل محیطی، ضعف در فهم روابط علت - معلولی، روابط غیرخطی و پیشینی ناپذیر	محیط ریسکی (امکان پذیری محاسبه احتمال) و پرسرعت، پیش بینی پذیر است			در هر محیطی فعال است چه محیط با ثبات و شفاف باشد چه بی ثبات و مبهم			متناسب برای محیط
استراتژی به معنای کلاسیک آن وجود ندارد. تفکر استراتژیک و برنامه ریزی تکوینی هدفمند مینا است.	در این نوع کنترل، استراتژی اساس کار است. این کنترل در صورت وجود برنامه ریزی استراتژیک معنا دار است			استراتژی هر چه باشد این کنترل‌ها کار خود را انجام می‌دهند			ارتباط با استراتژی
تمام داده‌ها، لحظه‌ای، گذشته نگر، حال نگر و آینده نگر	داده‌های مالی، غیر مالی و دقیق، گذشته نگر	اهداف و استراتژی‌ها و شرایط سازمان	بر اساس داده‌های مالی و دقیق و تاریخی	داده‌های غیر مالی و دقیق لحظه‌ای و گذشته نگر	داده‌های مالی - تاریخی	داده‌های کیفی و غیر مالی تقریبی	اطلاعات ورودی
شاخص‌ها مبنای کار نیستند	کمی - کیفی	شاخص‌ها مبنای کار نیستند	کیفی	کمی	کمی	کیفی	کمی/ کیفی بودن شاخص‌ها
آینده گرا	گذشته گرا	حال نگر	آینده گرا	گذشته گرا	گذشته گرا	آینده گرا	دیدگاه نسبت به زمان
پیوسته (همیشگی) و گسسته (ادواری)	گسسته (ادواری)	گسسته (ادواری)	پیوسته (همیشگی)	گسسته (ادواری)	گسسته (ادواری)	گسسته (ادواری)	گسسته یا پیوسته بودن کنترل
کلیت سازمان	اجرا یا استراتژی کامل	فرآیند ترجمه استراتژی	محتوای استراتژی	اشیاء و فعالیت‌ها	ارقام و اموال دارایی‌ها	اشیاء و اموال	متمرکز بر (واحد تحلیل)
استراتژی نداریم	استراتژی درست و معتبر است	استراتژی معتبر و درست است	استراتژی‌ها ممکن است معتبر نباشد	استراتژی درست و معتبر است	برنامه‌ها درست است	برنامه‌ها درست است	فرض اصلی
یادگیری سه حلقه‌ای	یادگیری نوع دوم (دو حلقه‌ای)			یادگیری نوع اول (تک حلقه‌ای)			سطح یادگیری

تحلیل ۱۱: همان گونه که لورنز و همکاران بیان می کنند، کنترل های سه گانه عملیاتی و تاکتیکی و استراتژیک هم زمان در سازمان کار کرد دارند (۱۳۸۵: ۲۷). باید گفت که سیستم های سه گانه کنترل به صورت موازی، متعامل و هم زمان جاری و ساری هستند. به خاطر این که پاره سیستم های سازمانی با پاره سیستم های محیطی متفاوتی سرو کار دارند. سیستم های سه گانه کنترل غیر راهبردی و راهبردی و فراراهبردی به طور هم زمان مورد احتیاج مدیران هستند. سیستم های کنترل غیر راهبردی بر به عنوان اهرم کسب اطمینان از ثبات و سلامت سازمانی مورد نیاز هستند. سیستم کنترل راهبردی بر تولید و تبدیل و ترجمه (اجرایی شدن) و اجرای استراتژی نظارت می کنند و همچنین برای تمرکز توجه سازمانی به عدم قطعیت استراتژیک و ارایه اهرمی برای باز تنظیم استراتژی کاربرد دارند. کنترل فراراهبردی نیز آینده سازمان را در شرایط تلاطم شدید، پیچیدگی و آشوبناکی و ابهام هدایت می کند.

#### ۴- تحلیل نوع آرمانی کنترل بر اساس پارادایم کار کرد گرای:

با توجه به اینکه گونه آرمانی کنترل بر اساس مفهوم کار کرد و پارادایم کار کرد گرای تحقیق، تدوین و تنظیم شده است لازم می نماید همانگونه که در بند ۳-۳ بیان شد، این دستاورد پژوهشی بر این اساس تحلیل شود.

• بیان شد سازمان با پاره سیستم های محیطی مختلفی سرو کار دارد. این پاره سیستم ها را به جهت اختصار پاره محیط می نامیم. این پاره محیط ها دارای تنوع هستند. به عنوان مثال پاره محیط تکنولوژیک در صنعت فناوری اطلاعات و ارتباطات ممکن است دارای سرعت و ابهام باشند در صورتی که محیط رقابتی آن برای یک شرکت مونوپول ساده و با تغییرات کند باشد. لذا می طلبد در پاره سیستم کنترل دارای زیر مجموعه هایی باشیم که به صورت هم زمان و موازی کار کردهای کنترلی متفاوتی داشته باشند. این مشخصه را می توان بر اساس کار کردهای ۶ گانه و انواع ۳ گانه کنترل مشاهده کرد.

• ویژگی این پاره محیط ها ممکن است در طول زمان متغیر باشند به عنوان مثال: محیط رقابتی تبدیل به محیط رقابتی سنگین و پویا شود. لذا می طلبد سیستم های کنترل مختلف دارای تنوع و کار کردهای مختلف باشند، این مشخصه را می توان در هم زمانی ۳ نوع کنترل مشاهده نمود.

• در بررسی کار کردها باید توجه کرد یک سیستم معین چه نیازی را برای یک سیستم گسترده تر (ابر سیستم)<sup>۱</sup> بر آورده می سازد. به عبارتی باید بررسی شود که سیستم کنترل چه نیازی از ابر سیستم خود یعنی سازمان را بر طرف می نماید. از دیدگاه پارسونز هر سیستمی دارای چهار کار کرد ضروری است:

۱- تطبیق یا انطباق پذیری: هر سیستمی باید خودش را با محیط، لوازم و نیازهای محیطی سازگار سازد.

- ۲- هدف یابی: هر سیستمی باید اهداف خود را ترسیم کرده و رفتارش را بدان سو تنظیم نماید.
- ۳- یکپارچگی: هر سیستمی بین اجزاء درونی خود سازگاری و وفاق ایجاد می کند.
- ۴- نگهداشت هویت و الگوها: هر سیستمی باید توانایی ایجاد الگوهای فرهنگی خاص جهت انگیزش افراد را داشته باشد و آن ها را حفظ کند (ریتزر، ۱۳۷۴: ۱۳۱). از دیدگاه پارسونز، هر یک از کارکردهای چهارگانه یک سیستم، توسط چهار نوع سیستم فرعی انجام می گیرد، پاره سیستم اقتصادی کارکرد تطبیق را انجام می دهد. پاره سیستم سیاسی، کارکرد دستیابی به اهداف را محقق می کند. سیستم اجتماعی کارکرد انسجام و یکپارچگی سیستم را انجام می دهد. سیستم فرهنگی، کارکرد نگهداشت هویت و ثبات الگوها را به عهده دارد. اکنون اگر یک سازمان را در نظر بگیریم، سازمان باید کارکردهای چهارگانه مذکور را به انجام برساند. سیستم کنترل نقش های مختلفی را برای انجام کارکردهای ۴ گانه انجام می دهد. که در جدول ۱۰ به تفصیل آمده است.

جدول ۱۰: نقش کنترل در انجام ۴ کارکرد سازمان در چهارچوب پارادایم کارکردگرا (تدوین از پژوهشگران)

پاره سیستم	کارکردهای سازمان	کنترل غیر راهبردی	کنترل راهبردی	کنترل فراراهبردی
اقتصادی	تطبیق با محیط		انعکاس اطلاعات پدیدار شدن فرصت ها و تهدیدها و موضوع های استراتژیک (برای اطلاعات بیش تر رک S21)	مدیریت ذینفعان ذینفوذ
سیاسی	دستیابی به هدف	کنترل وظایف عملیاتی (برای اطلاعات بیش تر رک S13)	کنترل محتوای استراتژی (برای اطلاعات بیش تر رک S21)	
اجتماعی	یکپارچگی	ایجاد نظم و جلوگیری از فساد، بی نظمی، اشتباه (برای اطلاعات بیش تر رک F01)	کنترل تبدیل استراتژی به برنامه ها و کسب اطمینان از استراتژی محور شدن سازمان (برای اطلاعات بیش تر رک S22)	کنترل سیاسی (بازیگران سیاسی، تغییر مناسبات سیاسی) کنترل فرآیند تصمیم گیری
فرهنگی	نگهداشت الگو	رسمیت بخشی به امور (برای اطلاعات بیش تر رک S11)		کنترل بینشی: (چشم اندازها و بینش ها) کنترل تحدیدی [مرزی]: (خطوط قرمز و ارزش ها)

##### ۵- رهنگاشت پژوهشی برای تحقیقات آینده:

این مقاله که حاصل پژوهشی نظری در موضوع کنترل استراتژیک در سال ۱۳۸۷ می باشد شامل نوآوری هایی بوده است: الف- کارکردشناسی جامع کنترل، ب- مفهوم سازی کنترل فراراهبردی، ج- تعیین رابطه انواع کنترل با راهبرد (وابسته بودن به یا استقلال از راهبرد)، د- بررسی تطبیقی کارکردهای کنترل با ۴ کارکرد ضروری سازمان از دیدگاه پارسونز.

در ادامه دو زمینه تحقیقاتی به دیگر محققان پیشنهاد می شود:

#### ۵-۱ سطح خرد در کنترل استراتژیک

همان گونه که مشاهده شد مدل های مختلفی برای طراحی فرآیند کنترل علی الخصوص کنترل استراتژیک در ادبیات مدیریت پیشنهاد شده است: (Anthony, 1965; Lorange et al., 1986; Simons, 1995a) و همچنین سیستم هایی که به فرآیندهای استراتژی کمک می کنند نیز در ادبیات مطرح شده است که شامل پایش محیط (Preble, 1992)، بودجه استراتژیک (Lorange, 1988)، نشان های راهبردی (Camillus and Grant, 1980; Goold with Quinn, 1990)، سیستم های پاداش (Govindarajan, 1984; Salter, 1973). اما اکثر این مدل ها بر سطح کلان فرایند استراتژی کار کرده اند و کم تر به سطح خرد پرداخته اند و رفتار تک تک افراد در تحقق استراتژی کم تر مورد توجه قرار گرفته است. لذا محققان می توانند کنترل را بر اساس مدل ارایه شده در این مقاله در سطح خرد پی بگیرند.

#### ۵-۲ تبیین موانع کنترل در هر کدام از انواع کنترل های سه گانه

بر اساس یک تحقیق موانع کنترل استراتژیک را می توان موانع سیستماتیک، موانع سیاسی و موانع رفتاری برشمرد. تحقیق مذکور جزو معدود طرح هایی است که به موانع کنترل پرداخته است (Lorange and Murphy, 1984). با توجه به فقر ادبیات پیشنهاد می شود بر اساس مدل این مقاله، موانع انواع کنترل تعیین و تحلیل تطبیقی شوند.

پیوست ۱: سه گزاره کلیدی در مورد نوع آرمانی:

الف: نوع آرمانی یک مقوله ارزشی نیست که بایدها را دربرداشته باشد. اصولاً وبر معتقد بود علم نمی تواند به مردم بگوید چگونه زندگی کنند، اما علم می تواند برای آن ها اطلاعات لازم برای اتخاذ چنین تصمیم هایی را فراهم سازد (Ashley, et all., 1998:143). (Turner, 1998:276) (وبر، ۱۳۸۲: ۴۳) بنابراین مقصود از نوع آرمانی نشان دادن یک هدف برتر نیست. برخی گمان کرده اند که مراد وبر از نوع آرمانی بوروکراسی، معرفی یک هدف برتر است، یعنی اینکه باید این گونه بود و به این مرحله رسید.

ب: وبر به دو نوع معنا (ارجاع) قائل است: معنای عینی و معنای بازسازی شده، وبر کار یک جامعه شناس را معنای بازسازی شده و نه معنای عینی می داند. وی آنچه در ذهن بازسازی شده را «نوع آرمانی» می نامد. به عنوان مثال وبر سه نوع مشروعیت را معرفی می کند: مشروعیت کاریزماتیک، مشروعیت سنتی و مشروعیت قانونی. وبر معتقد است که این سه نوع مشروعیت به

شکل محض و ناب وجود ندارد و چیزی که در عالم خارج وجود دارد، ترکیبی است از این سه، مقصود او این است که این نمونه‌ها، نمونه‌هایی مثالی هستند. مصادیق این مفاهیم در عالم خارج به صورت ناب یافت نشوند (معنای عینی) اما این نمونه‌ها معنادار هستند و قابل ارجاع، منتهی به یک امر ذهنی بازسازی شده از عالم خارج.

ج: نوع آرمانی، یک تئوری به معنای کلاسیک آن نیست که با خروج یک مصداق از آن ابطال شود، بلکه یک نوع چارچوب ذهنی است که قرار نیست با واقعیات انطباق ۱۰۰٪ داشته باشد، می‌توان آن را نوعی تشبیه دانست که با صحت یک بعد از شباهت، صحیح خواهد بود. برخی به اشتباه نوع آرمانی را یک تئوری به معنای کلاسیک شمرده‌اند که باید مصادیقی را تحت پوشش خود قرار دهد، حال آنکه نوع آرمانی یک وسیله اندازه‌گیری و مانند یک متر است که برای اندازه‌گیری واقعیات ساخته شده است. اگر ما توقع داشته باشیم که مصداقی را تحت پوشش خودش قرار دهد، مانند این است که کسی یک «متر» را بیرون برده و ناامید برگردد که چیزی را پیدا نکردم که در خارج، درست یک متر باشد، پس این متر به درد نمی‌خورد، این فرد کار متر را درک نکرده که اندازه‌گیری دنیای خارج است، نه پیدا کردن شیء یک متری. از این رو اشتباه بودن تعبیر «درست» یا «غلط» در خصوص نوع آرمانی واضح می‌شود. نوع آرمانی چارچوبی برای ساختن ساختمان «فهم واقعیات های بی‌همتای جهان» است. چون تمام واقعیت، قابل درک و فهم نیست، با استفاده از تفرید و تقلیل علمی، یک نوع آرمانی ساخته و با آن به اندازه‌گیری واقعیت‌ها می‌پردازیم، و آنگاه با مشاهده موارد تطبیق و عدم تطبیق، به آن واقعیت علم پیدا می‌کنیم و سپس نوع آرمانی را کنار می‌گذاریم.

#### پیوست ۲: بررسی پنج مدل کنترل

همانگونه که در متن مقاله توضیح داده شده است پنج مدل انتخاب شده‌اند تا بررسی بیش‌تر شوند. این پنج مدل عبارتند از: مدل لورنژ و همکاران (۱۳۸۵)، مدل پریل (۱۹۹۲)، مدل سایمونز (۱۳۸۵)، مدل رابرت آنتونی و همکاران (۱۳۷۲) و مدل مورلید هاران (۱۹۹۷) که جدول خلاصه شده این مدل‌ها (که به جهت رعایت اختصار بسیار فشرده شده‌اند) در ادامه آورده می‌شوند.

جدول پ ۱: خلاصه‌ای از انواع کنترل لازم برای اجرا و به روز رسانی راهبردها (مدل پیرس و رابینسون، ۱۳۸۳: ۳۵۸-۳۸۷) (Preble, 1992).					
نوع کنترل	کنترل فرصت‌ها	کنترل اجرا	نظارت استراتژیک	کنترل آگاه‌های ویژه	کنترل عملیاتی
چه چیزی	فرصیات زیر بنایی استراتژی‌ها	مراحل کلیدی و مایلاستون‌های مهم در دستیابی به اهداف و استراتژی	کل محیط وسیع سازمان و تمام متغیرهایی که امکان تاثیر گذاری دارند	رویداد اتفاقی و غیرمنتظره تعیین نقاط آسیب پذیر توسعه برنامه‌های جایگزین در زمان بحران	نتایج عملیاتی روزمره اجرای برنامه‌های استراتژیک
کارکرد	به روز نگه داشتن فرصت‌های زیر بنایی استراتژی و معتبر بودن آن‌ها	بررسی اثربخشی اقدامات و اجرای برنامه‌ها	تشخیص زودهنگام تغییرات محیطی مؤثر بر استراتژی با در نظر گرفتن غیر متمرکز و وسیع متغیرهای محیطی	آمادگی استراتژیک در زمان‌های بحرانی و ملاحظه مجدد عمیق و غالباً سریع استراتژی بنیادی مؤسسه و آمادگی اقدام ضربتی در موارد نوظهور	کسب اطمینان از اینکه که سازمان استراتژی خود را به طور کارآ و مؤثر به تحقق می‌رساند. از طریق سیستم‌های بودجه بندی، جداول زمانی و ..

جدول پ ۲: خلاصه‌ای از ویژگی‌های سیستم‌های (اهرم‌های) کنترل استراتژیک به همراه سیستم کنترل داخلی (رابرت سایمونز، ۱۳۸۵)					
نوع کنترل	تشخیصی	تعاملی	سیستم‌های اعتقادی	سیستم‌های تعیین حدود	سیستم‌های کنترل داخلی
چه چیزی	سیستم‌های بازخوردی که نتایج سازمانی را مورد کنترل دقیق قرار داده و انحراف از استانداردهای تعیین شده عملکرد را تصحیح می‌نمایند	سیستم‌های کنترلی که مدیران برای قرار گرفتن در فعالیت‌های تصمیم‌گیری زیردستان به صورت مشخص و منظم مورد استفاده قرار می‌دهند	مجموعه‌ای روشن از مقاصد و ارزش‌ها شامل چگونگی خلق ارزش، سطوح عملکرد مطلوب و روابط انسانی	قواعد رسمی محدودیت‌ها و ممنوعیت‌هایی که به تحریم‌ها و توبیخ‌ها ارتباط دارند	دارایی‌ها را از دزدی یا زیان اتفاقی حفظ نموده و مطمئن بودن امور حسابداری و سیستم‌های اطلاعات مالی را چک می‌کند
کارکرد	فراهم آوردن امکان تخصیص مؤثر منابع تعریف اهداف ایجاد انگیزه دستورالعمل‌هایی برای اقدامات اصلاحی ارزیابی پس از تحقق آزاد گذاردن توجه مدیریت	تمرکز توجه سازمانی بر عدم قطعیت‌های استراتژیک ایجاد حساسیت برای ارابه اقدامات و استراتژی‌های جدید از طریق ایجاد چالش و بازیابی‌ها	نیروی محرکه و راهنمایی را برای رفتارهای فرصت‌یابی ارائه می‌کند. از طریق بیانیه مأموریت بیانیه چشم‌انداز بیانیه اهداف	امکان خلاقیت برای افراد در محدوده‌های تعریف شده آزادی را فراهم می‌کند. از طریق قواعد کار و دستورالعمل‌های عملیاتی	جلوگیری از ناکارایی در پردازش مبادلات، تصمیمات ناقص اتخاذ شده بر اساس داده‌های نادرست و کلابرداری

جدول پ ۳: بررسی رویکردهای مختلف نسبت به کنترل استراتژیک و کنترل مدیریتی متعارف (Muralidharan, 1997)						
نوع کنترل	کنترل اجرای استراتژی	مفروضات استراتژی	مدیریت موضوعات استراتژیک	کنترل تعاملی	بازنگری ادواری استراتژی	مدیریت کنترلی (متعارف)
کارکرد	اطمینان یافتن از اجرای استراتژی مطابق برنامه	تغییر محتوای استراتژی بر اساس آشکار شدن مفروضات غیر معتبر استراتژی	تغییر محتوای استراتژی در پرتو پدیدار شدن فرصت‌ها و تهدیدات	تغییر محتوای استراتژی در پرتو پدیدار شدن فرصت‌ها و تهدیدات مؤثر بر یکی از وجوه عملکرد سازمانی	تغییر محتوای استراتژی در پرتو پدیدار شدن فرصت‌ها و تهدیدات و آشکار شدن غیر معتبر بودن مفروضات	اطمینان یافتن از اجرای استراتژی مطابق برنامه بر اساس بررسی فرآیند اجرا با بیشترین جزئیات
چه چیزی؟	عوامل کلیدی موفقیت	مفروضات	فرصت‌ها و تهدیدات	تغییرات محیطی مؤثر و مرتبط با یکی از وجوه عملکرد سازمانی	مفروضات و فرصت‌ها و تهدیدات	فرآیند اجرا با بیشترین جزئیات

جدول پ ۴: خلاصه‌ای از انواع کنترل و ویژگی‌های آن‌ها از منظر رابرت آنتونی و همکاران (۱۳۷۲)			
نوع	کنترل مدیریتی	کنترل عملیاتی	کنترل حسابداری
چه چیزی	افراد: کسب اطمینان از این که استراتژی به طور کارآ و مؤثر اجرا می‌شود	اشیاء و عملیات وظیفه‌ای	اعداد و منابع و دارایی‌ها: اطلاعات مالی - حسابداری عینی تاریخی
کارکرد	تسهیل اجرای استراتژی‌ها، تشویق مدیران به دستیابی به اهداف سازمانی، فراهم کردن اطلاعاتی برای ارزیابی سازمان از طریق: تهیه برنامه، تهیه بودجه، اجرا و اندازه‌گیری عملکرد، گزارش‌گیری و تجزیه و تحلیل کنترل مراکز مسئولیت، استفاده از ساختار سازمانی استفاده از سیستم‌های انگیزشی و فرهنگ سازمانی و ...	حصول اطمینان از انجام عملیات خاصی به طور کارآ و مؤثر از طریق ۱- تعیین فعالیت‌ها و اقداماتی در زمینه جدول برنامه‌ها و سطوح موجودی و ... که احتمال انحراف وجود دارد. ۲- انتخاب روش‌ها و فنون کنترلی (به منظور اجتناب و اصلاح) ۳- مرور مستمر برای اطمینان از مناسب بودن سیستم کنترل و عدم سرپیچی	حفظ دارایی‌ها، کنترل اطلاعات و قابل اعتماد بودن اطلاعات حسابداری مورد استفاده در صورت حساب‌های سالیانه کشف اشتباهات و بی‌نظمی‌ها مقدمه حسابداری و حسابرسی این به منظور جلوگیری از اشتباهات (غیر عمدی) و بی‌نظمی‌ها [فساد] (عملیات ناخوشایند عمدی) است به عنوان مثال از طرف بازرسی فیزیکی دارایی‌ها و منابع

جدول پ ۵: خلاصه‌ای از انواع و ویژگی‌های کنترل استراتژیک از منظر لورنز و همکاران (۱۳۸۵)							
نوع کنترل	کنترل تدریجی استراتژیک (زمان صلح - خطی و پیوسته)		کنترل بنیادی استراتژیک (زمان جنگ - ناپیوستگی)				
مفروضات محیطی	زمانی که نیروهای بیرونی و درونی آرام است. مفروضات زیربنایی معتبر است. احتمال تغییرات عملیاتی وجود دارد.		فرضیات حیاتی استراتژی تغییر کرده است. قوانین حاکم بر استراتژی باید دوباره تعریف شود جهش ذهنی برای تعریف قوانین جدید				
کارکرد	پیش روی به سوی اهداف و اطمینان از اجرای استراتژی و بهبود (تطبیق محدود) استراتژی بر اساس ارزیابی عملکرد و ارزیابی استراتژی و مفروضات محیطی		تنظیم مجدد استراتژی و جهش استراتژیک بر اساس فرصت‌ها و تهدیدات برآمده از ناپیوستگی‌های چهار نیروی محیطی: نیروی اجتماعی، نیروی اقتصادی، نیروی تکنولوژیکی و نیروی سیاسی				
انواع کنترل	کنترل مراکز مسئولیت کلاسیک (مراکز هزینه، سود، درآمد، سرمایه گذاری، هزینه احتیاطی)	کنترل بر اساس ارزیابی عوامل کلیدی موفقیت (فرضیات اساسی مربوط به رقابت و فرضیات محیطی)	کنترل بر اساس استراتژی‌های عمومی	مدیریت مسائل استراتژیک برآمده از تلاطمات محیطی	تحلیل حوزه استراتژیک برای هم‌افزایی بین اجزای سازمان، محصولات، بازارها و کسب و کارهای متنوع	مدل سازی کامپیوتری برای درک پویایی محیط، هویشاری در قبال متغیرهای کلیدی و روابط پیچیده و حلقوی	برنامه‌ریزی سناریو بر اساس متغیرها، روندها و فرضیات محیطی
چه چیزی؟	بررسی مطلوبیت عملکرد مراکز مسئولیت	ارزیابی فرضیه‌های محیطی برای کشف علایم حیاتی هشدار دهنده در ارتباط با اعتبار اهداف اتخاذ شده	بررسی عقلانیت استراتژی‌های عمومی اتخاذ شده	شناسایی و مدیریت موضوعات استراتژیک پدیدار شونده	شناسایی هم‌افزایی‌های زنجیره ارزش، محصولات و کسب و کارهای کشف فرصت‌های جدید	بررسی انتخاب‌های استراتژیک، پرهیز از استراتژی غیر واقعی، توسعه درک پویایی تغییرات	ایجاد حساسیت در قبال فرصت‌های محیطی برآمده از تغییرات محیط و ارتقای آمادگی در برابر تغییرات محیطی

## منابع:

- آبراهانر، جی. اچ (۱۳۶۹). مبانی و رشد جامعه‌شناسی، ترجمه حسن پویان، تهران، انتشارات چاپخش
- آرون، ریمون (۱۳۷۰). مراحل اساسی اندیشه در جامعه‌شناسی، ترجمه باقر پرهام، تهران، انتشارات آموزش انقلاب اسلامی
- آنتونی، رابرت، دیردین، جان و بدفورد، نورتن (۱۳۷۲). نظام‌های کنترل مدیریت، ترجمه محمدتقی ضیایی بیگدلی، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول.
- اسکید مور ویلیام (۱۳۷۲). تفکر نظری در جامعه‌شناسی، ترجمه علی محمد حاضری و دیگران، تهران، نشر سفید
- بودون، ریمون (۱۳۶۹). روش‌های جامعه‌شناسی، ترجمه عبدالحسین نیک گهر، تهران، سازمان انتشارات و آموزش انقلاب اسلامی
- بوریل، گیسون و مورگان، گارت (۱۳۸۳). نظریه‌های کلان جامعه‌شناختی و تجزیه و تحلیل سازمان، ترجمه محمدتقی نوروزی، تهران: انتشارات سمت
- پیرس، جان، رابینسون، ریچارد (۱۳۸۳). مدیریت راهبردی، ترجمه سید محمود حسینی، تهران، انتشارات سمت
- دوورژه، موریس (۱۳۶۲). روش‌های علوم اجتماعی، ترجمه خسرو اسدی، تهران، امیرکبیر
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۵). تکنیک‌های خاص در علوم اجتماعی، تهران، شرکت سهامی انتشار، چاپ چهارم
- ریتزر، جورج (۱۳۷۴). نظریه جامعه‌شناسی در دوران معاصر، ترجمه محسن ثلاثی، تهران، انتشارات علمی
- ساروخانی، باقر (۱۳۸۵). روش‌های تحقیق در علوم اجتماعی، جلد اول، اصول و مبانی، تهران، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
- سایمونز، رابرت (۱۳۸۵). نظام‌های کنترل و سنجش عملکرد برای اجرای استراتژی، ترجمه مجتبی اسدی، تهران، انتشارات آریانا
- فروند، ژولین (۱۳۶۲). جامعه‌شناسی ماکس وبر، مترجم: عبدالحسین نیک گهر، تهران، نشر نیکان.

لورنژ، پیتیر، اسکات مورتن، م. اف. گوشل، س (۱۳۸۵). کنترل استراتژیک، سید محمد اعرابی، محمد حکاک، تهران، پژوهش‌های فرهنگی  
 لیتل، دانیل (۱۳۷۳). تبیین در علوم اجتماعی، ترجمه عبدالکریم سروش، نشر، تهران، موسسه فرهنگی صراط  
 وبر، ماکس (۱۳۸۲). روش‌شناسی علوم اجتماعی، ترجمه حسن چاوشیان، تهران، نشر مرکز  
 وبر، ماکس (۱۳۷۱). اخلاق پروتستان و روح سرمایه‌داری، ترجمه عبدالمعبود انصاری، تهران، انتشارات سمت.  
 وثوقی، منصور (۱۳۶۹). فونکسیونالیسم و تغییر اجتماعی، نامه علوم اجتماعی جلد دوم دوره جدید، شماره ۱، تهران

Anderson, Erin and Oliver, Richard L. (1987) Perspectives on Behavior-Based Versus Outcome-based Salesforce Control System, Journal of marketing 51:76-88

Anderson, P. (1999) Complexity theory and organization science. Organization Science. 10(3): 216-232

Ansari, shahid L. (1977), an aintegrated approach to control system design, accounting organization and society, 2:101-102

Ashley, David, Mechael Orenstein, David, (1998) Sociological Theory, allyn & bacon

Bartelt C.A. (1979) multinational structural evoloution: the changing decision enviorment in international devisions, D.B.A. diss.,Harvard Business school

Brown, S.L., & Eisenhardt, K.M. (1998). Competing on the edge: Strategy as structured chaos. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Bruns, william, jr and john, H.waterhouse (1975), Budgetary control and organizational structure, journal of accounting research, 13:177-202

Burgelman, R. A. (1983). A model of the interaction of strategic behavior, corporate context, and the concept of strategy, Academy of Management Review, 8 (1): 61-70.

Burgelman, R. A. (1991). Intraorganizational ecology of strategy making and organizational adaptation: Theory and field research, *Organization Science*, 2 (3): 239-262.

Child, J (1981) culture contingency and capitalism in the cross-national study of organization' in cummings L.L. And staw, B.M. (Eds.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, conn: JAI Press, 303-356

Dalton, Gene W. (1971), *Motivation and control in organizations* In: motivation and control in organizations, Gene W. Dalton and Paul R Lawrence (eds.) homewood, IL: Richard D. Irwin, Inc., 1-35

Dent, J.F., (1991). Accounting and organizational cultures: a field study of the emergence of a new organizational reality. *Account. Organ. Soc.* 16: 693–703

Douglas C. Bernhardt (1994) I want it fast, factual, actionable—tailoring competitive intelligence to executives needs, *Long Range Planning*, 27: 12-24

Doz, Yves; Prahalad, C. K. (1984) Patterns of Strategic Control within Multinational Corporations, *Journal of International Business Studies*, 15: 55-72.

Emmanuel, C. and Otley, D., (1995). *Readings in Accounting for Management Control*, Chapman and Hall.

Emmanuel, C., Otley, D.T., Merchant, K., (1990). *Accounting for Management Control*. Van Nostrand Reinhold.

Gabarro, J. J. (1987). *The Dynamics of Taking Charge.*, Harvard Business School Press, Boston. MA.

Greiner, L. E., Bhambri, A. (1989). New CEO Intervention and Dynamics of Deliberate Strategic Change. *Strategic Management Journal*, 10: 67-86.

Hopwood, anthony (1974) *Accounting and human behavior*. London: haymarket Publishing limited.

Jaworski, Bernard J. (1988) Toward a theory of Marketing Control: Environmental Context, control Type & Consequences, *Journal Of Marketing*, 52: 23-39

Kasurinen, T., (1998) *Strategic Management Accounting: Review of*

Literature and Integrated Framework. Working papers W-209, Helsinki School of Economics and Business Administration.

Kloot, Louise and Martin, John (2000) Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government, *Management Accounting Research*, 11: 231–251

Konsynski B. R. (1993) Strategic control in the extended enterprise, *IBM System Journal*, 32(1):111- 142

Lorange, P. (1988). 'Monitoring strategic progress and ad hoc strategic modification'. In Grant, J. (Ed.), *Strategic Management Horizons*. St Paul, MN: West Publishing.

Lorange, P. and Scott, F. M., and Ghoshal, S., (1986) *Strategic Control System*, St Paul, MN: West Publishing Company.

Lorange, Peter and Murphy, Declan (1984) Considerations in implementing strategic control. *Journal of Business Strategy* 4(4): 27-35

Merghant, K. A. (1985). *Control in Business Organizations*. Marshfield, MA: Pitman.

Mintzberg, H. (1978). Patterns in strategy formation, *Management Science*, 24 (9): 934-948.

Muralidharan, Raman (1997) Strategic Control for Fast-moving Markets: Updating the Strategy and Monitoring Performance, *Long Range Planning*, 30(1): 64 to 73

Muralidharan, Raman (2004) A framework for designing strategy content controls , *International Journal of Productivity and Performance Management* , 53 (7): 590-601

Muralidharan, Raman and Hamilton, Robert D. (1999) Aligning Multinational Control Systems, III, *Long Range Planning*, 32(3): 352 – 361

Nilsson, Fredrik, (2000), Parenting styles and value creation: a management control approach, *Management Accounting Research*, 11: 89-112,

Ouchi, William Z. (1979), A Conceptual Framework for the Design of Organization Control Mechanism, *Management Science*, 25: 833-847

Parkin, frank (1991) *Max Weber*, London, routledge

Preble J. F. (1992) Towards A Comprehensive System Of Strategic Control, *Journal of Management Studies* 29(4): 391-409

Puolamäki, E., (2004) Strategic Management Accounting Constructions in Organizations: A Structuration Analysis of Two Divisional Strategy Processes. Ph.D. Thesis, Turku School of Economics and Business Administration.

Robert Simons (1994) How New Top Managers Use Control Systems as Levers of Strategic Renewal, *Strategic Management Journal*, 15(3):169-189

Schreyogg, G and Steinman, H. )1978(, Strategic Control: A new Perspective, *Academy of management Review*, 12: 91-103

Schreyogg, George and Steinmann, horst (1987) Strategic Control; A New Perspective, *academy of management Review*, 12: 91-103

Simons, R. (1994) How new top managers use control systems as levers of control. *Strategic Manag. J.* 15, 169–189.

Simons, R. (1995a) Levers of Control- How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal. Boston, MA: Harvard Business School Press.

Simons, R. (1995b) Control in an age of empowerment, *Harvard Business Review*, 73:80-88.

Stolly, Kathy (2005) *The basics of sociology*, wood presa, USA

Tavakoli, Iraj and Perks, Keith J. H (2001) The development of a strategic control system for the management of strategic change, *Strategic Change*, 10: 297–305

Timothy, Ruefli and Jacques, Sarrazin (1981) Strategic Control of Corporate Development under Ambiguous Circumstances, *Management Science*, 27 : 1158-1170.

Turner, Jonathan H. et all (1998) *The Emergence of Sociological Theory*, wadsworth

Wood, R. (1997). *The future of strategy: The role of the new sciences.* Proceedings of International Conference on Complex Systems. Boston, MA: New England Complex Systems Institute.



## بررسی تأثیر عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی مطالعه موردی (مناطق سه گانه شهرداری زاهدان)

دکتر حبیب الله سالارزهی<sup>۱</sup>  
دکتر بدرالدین اورعی یزدانی<sup>۲</sup>  
ریحانه پورحسن<sup>۳</sup>  
اللهه پورحسن<sup>۴</sup>

### چکیده

پژوهش حاضر با هدف مطالعه و بررسی تأثیر عوامل رفتاری و ابعاد آن بر ارتقای سلامت سازمانی از دید پاسخگویان در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن انجام پذیرفته است. جامعه آماری شامل کارکنان شهرداری و مناطق آن به تعداد ۲۱۰ نفر بوده (۱۱۱ نفر در شهرداری مرکز و ۳۳ نفر در هر کدام از مناطق) و بر اساس جدول مورگان به صورت تصادفی، نسبتی از این جامعه به تعداد ۱۳۶ نفر انتخاب گردیدند. پژوهش حاضر با توجه به هدف آن، پژوهشی کاربردی است. از لحاظ ماهیت و روش، پژوهش توصیفی و از نوع پیمایشی است. پرسشنامه مورد استفاده در پژوهش، پرسشنامه استاندارد توصیف سلامت سازمانی است که توسط هوی و فیلمن در آمریکا ساخته شده است. ضریب پایایی رفتار شهروندی سازمانی ۰/۷۳۶ و تعهد سازمانی ۰/۹۰۵ به دست آمد. در این پژوهش از آزمون آماری  $t$  تک نمونه ای و روش میانگین استفاده شده است. با توجه به نتایج آزمون  $t$  با مقدار ( $\alpha: 0/05$ ) در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن، عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی مؤثر می باشند و همچنین با توجه به نظر پاسخگویان، متغیر رفتار شهروندی سازمانی بر ارتقای سلامت سازمانی تأثیری ندارد و متغیر تعهد سازمانی، سلامت سازمانی را افزایش می دهد. در نهایت، داده ها با استفاده از روش میانگین بررسی شده اند. بر اساس نتایج به دست آمده وضعیت سلامت سازمانی شهرداری و مناطق آن در زمینه عوامل رفتاری به طور مطلوب ارزیابی شده است.

**واژگان کلیدی:** سلامت سازمانی، عوامل رفتاری، رفتار شهروندی سازمانی، تعهد سازمانی

۱ دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه سیستان و بلوچستان

۲ دانشیار دانشکده مدیریت، دانشگاه سیستان و بلوچستان

۳ دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی - منابع انسانی دانشگاه سیستان و بلوچستان، R.pourhassan@yahoo.com

۴ کارشناس ارشد علوم تربیتی - مدیریت آموزشی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد زنجان

## مقدمه

در طلیعه قرن جدید که سازمان‌ها به خصوص نهادهای دولتی با محیط رقابت جهانی مواجه هستند، همواره نیاز به تغییرات ریشه‌ای و خلاقیت‌های کاری احساس می‌شود. نیروی رقابتی جهانی، سازمان‌های امروزی را مجبور کرده است که بعد از ده‌ها سال ادامه روش‌ها و رویه‌های کاری ثابت خود، روش‌های کاری جدید را در پیش گیرند، به گونه‌ای که سازمان‌ها دارای ثبات کاری نبوده و از نوعی ثبات نسبی برخوردار هستند و برای اینکه از قافله عقب‌نمانند اکثر این سازمان‌ها توجه خود را معطوف به سلامت سازمانی<sup>۱</sup> و ارتقای آن کرده‌اند و با شجاعت و جسارت خاصی سعی در ایجاد تغییرات بنیادی در درون سازمان دارند. لذا وجود سلامت سازمانی در نهادهایی مانند شهرداری‌ها مستلزم تغییر، تحول، موفقیت و یادگیری مستمر است. در مجموع، اهمیت سلامت سازمانی در محیط کار، آن‌چنان است که می‌تواند برای سازمان‌ها، انسانیت و برای اجتماع، فعالیت و برای محیط، مسئولیت را به‌ارمغان آورد. موضوعی که در سال‌های اخیر توجه افراد زیادی را به خود جلب کرده، ویژگی سلامت سازمانی است و اینکه چگونه می‌توان آن را با در اختیار داشتن مدیران و کارکنان لایق و توانا در سازمان پرورش داد و جو و شرایط کاری مناسب را ایجاد کرد (زنگل<sup>۲</sup>، ۱۳۷۴). در این مقاله سعی گردیده تأثیر عوامل رفتاری و ابعاد آن بر ارتقای سلامت سازمانی از دید پاسخگویان در شهرداری زاهدان و مناطق سه‌گانه آن، مطالعه و بررسی شوند.

## بیان مسأله

در دنیای پررقابت کنونی، سازمان‌ها پیوسته در جستجوی شیوه‌های جدیدی برای حداکثر کردن عملکرد و تلاش کارکنان و ارتقای سلامتی در سازمان‌ها هستند. سلامت سازمانی، اصطلاح دیگری برای مفهوم سازی جو عمومی یک سازمان است (قربان‌شیرودی، ۱۳۹۰: ۵). از طرفی دیگر، جو سازمانی ناسالم، باعث عدم اعتماد بیش‌تر افراد و روحیه پایین آنان و بالطبع باعث عدم کارایی کارکنان می‌شود که عدم کارایی کارکنان به نوبه خود عامل مهمی در کاهش اثربخشی سازمان محسوب می‌شود. سازمان‌ها در عصر تحولات امروزی به منظور کسب مزیت رقابتی و جهت ادامه بقا و فعالیت در عرصه جامعه، باید سلامتی را در محیط و بین کارکنان و مدیرانشان رشد و پرورش دهند

1. Organizational health

2. Zangel

و موجبات ارتقای سلامت سازمانی را فراهم آورند (ناصری، ۸۸). سازمان مجموعه ای از افراد است و در هر سازمان، نقش افراد انجام دادن کارها و پیشبرد وظایفی است که به آن‌ها محول شده است. سلامت سازمانی به ما اجازه می‌دهد تصویر بزرگ تری از سازمان داشته باشیم. امروزه عدم توفیق سازمان‌ها در دستیابی به هدف‌هایشان تا حدی به فقدان یا پایین بودن سلامتی سازمان مربوط است. سلامتی سازمان‌ها به خصوص در سازمان‌هایی که با منابع انسانی بیش‌تر سروکار دارند اهمیت بسیاری دارد زیرا، سلامت سازمانی مفهومی است که انسان نقش بسیار مهمی در برقراری آن ایفا می‌کند و به منزله مهم‌ترین عامل تحقق هدف‌ها در سازمان‌های امروزی شناخته شده است (فرحبخش، ۱۳۸۸: ۱۵۷). سازمان شهرداری زاهدان و مناطق سه‌گانه آن به عنوان یک سازمان خدماتی نیز از این قاعده مستثنی نیست و کارکنان و مدیران آن در جهت تحقق یا عدم تحقق اهداف نقش پررنگی دارند. از گذشته تا کنون بروز فساد در سیستم مالی و اداری سازمان‌ها به ویژه شهرداری‌ها نتیجه‌ی بی‌توجهی و نادیده‌انگاشتن سه عامل مهم بوده است. ابتدا: عدم تعامل و هماهنگی کارکنان با سازمان شهرداری و عدم یک‌مدیریت یکپارچه و تعامل‌گرا، فساد اداری را به میزان زیادی افزایش داده است. دوم: ضعف قوانین شهرداری و نبود سازوکارهای لازم نظارتی بر انجام وظایف که با گسترش مناطق و دستگاه‌های تحت پوشش شهرداری، بر ابعاد این مشکل افزوده، خود تبدیل به یک عامل مؤثر در بروز فساد مالی و اداری شده است. سوم: عدم معیارهای اخلاقی سالم باعث شده تا بروز تخلفات و به تبع آن فساد در مجموعه شهرداری‌ها بیش‌تر شود که در واقع فساد در بحث رشوه نمود پیدامی‌کند. سوء استفاده از بیت‌المال، اخذ پورسانت، تحصیل مال نامشروع، زمین‌خواری، مزایده‌ها و مناقصات و رشوه‌گیری، عدم تعامل و دوستی بین کارکنان و مدیران از جمله گلوگاه‌های فساد اداری و اقتصادی در شهرداری زاهدان هستند.

در سال‌های اخیر برخی نارضایتی‌ها در زمینه‌ی چگونگی برخورد شهرداری با مردم و خدمات‌رسانی به آن‌ها به چشم می‌خورد. در حال حاضر پرونده‌هایی از شکایت شهروندان در این زمینه در مراکز مختلف قضایی به ویژه سازمان بازرسی، دیوان عدالت اداری و دادستانی کل کشور در دست بررسی است. در این حال، یکی از مشکلات برخی شهرداری‌ها و به ویژه شهرداری زاهدان، پدیده ارتشاء و اختلاس است که نمی‌توان فقط با برخورد‌های قضایی به مهار آن پرداخت. تخلفات اداری شهرداری‌ها موجب شده تا مردم شکایت‌های زیادی از شهرداری داشته و اغلب شکایات مطرح شده در شهرداری زاهدان و مناطق سه‌گانه آن به سبب عدم معیارهای اخلاقی مناسب، عدم فرهنگ همکاری و صمیمیت بین کارکنان و مدیران و همچنین کم‌تعهدی نسبت به وظایف مربوطه است. با

توجه به اهمیت کاهش فساد اداری و افزایش سلامت سازمانی در سازمان مورد نظر، سؤالی که مطرح می شود این است که ابعاد عوامل رفتاری مؤثر بر ارتقای سلامت سازمانی در سازمان شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن کدامند؟

## مبانی نظری

موضوعی که در سال های اخیر توجه زیادی را به خود جلب کرده، ویژگی سلامت سازمانی است و اینکه چگونه می توان آن را با در اختیار داشتن مدیران و کارکنان لایق و توانا در سازمانی پرورش داد و جو و شرایط کاری مناسب را ایجاد کرد (زنگل، ۱۳۷۴). برای داشتن جامعه ی سالم باید سازمان های سالم ایجاد کنیم و برای اینکه سلامت سازمانی در یک سازمان ایجاد شود ابتدا باید جو موجود در آن سازمان شناخته شود (لایندن و کلینگل، ۲۰۰۰). در مورد سلامت سازمانی می نویسند: سلامت سازمانی مفهوم تقریباً تازه ای است و تنها شامل توانایی سازمان برای انجام وظایف، به طور مؤثر نیست بلکه شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود نیز می گردد (لایندن و کلینگل، ۲۰۰۰). از طریق سلامت سازمانی می توان استعدادهای اعضا را شناسایی نمود تا با استفاده از آن ها، اهداف سازمانی به شکل مطلوبی تحقق یابد (مظلومی و شاه طالبی، ۱۳۸۹: ۵۴). از یک دیدگاه، ابعاد سلامت سازمانی را شامل نفوذ مدیر (توانایی تأثیر بر مافوق)، ساخت دهی (وظیفه مداری و موفقیت مداری مدیر)، ملاحظه گری (رفتار دوستانه، حمایتی، باز و همکارانه)، پشتیبانی (وجود مواد و وسایل لازم)، روحیه (احساس اطمینان، اعتماد و همدردی در بین کارکنان) و تأکید علمی (تأکید سازمان برای یادگیری) دانسته اند (ذوالقدر نسب، ۱۳۸۴: ۳۴-۳۲). از دیدگاهی دیگر نیز رایبیز، سلامت سازمانی را در هفت بعد روحیه، تأکید علمی، مراعات، ساخت دهی، نفوذ مدیر بر افراد مافوق، حمایت منابع و امکانات و یگانگی نهادی می داند (رایبیز، ۱۳۸۵). در ارتباط با تأثیر وجدان کاری بر ارتقای سلامت سازمانی، از دیدگاه (دیویس<sup>۱</sup>، ۱۳۷۰)، عناصر لازم برای فضای سازمانی سالم عبارتند از: مسئولیت، فرصت پیشرفت، فشارهای منطقی در کار و مشارکت در کار از دیدگاه (لایندن و کلینگل، ۲۰۰۰) نیز، سازمان سالم جایی است که افراد می خواهند در آنجا بمانند و کار کنند و خود، افرادی سودمند و مؤثر باشند.

**عوامل رفتاری:** این عوامل تحت عنوان اخلاقیات در سازمان ها به عنوان سیستمی از ارزش ها و بایدها و نبایدها تعریف می شوند که بر اساس آن ها نیک و بد های سازمان مشخص و عمل بد از

1. Lynden&Klingel

2. Deivis

خوب متمایز می شود (تولایی، ۱۳۸۴). عوامل رفتاری، عواملی هستند که به رفتار و سکنات کارکنان و مدیران مربوط می شود که اگر در سازمان رعایت شوند و کارکنان و مدیران نسبت به آن ها متعهد باشند، سازمانی سالم خواهیم داشت. در پر تو عوامل رفتاری، صمیمیت و همکاری و تعهد و حلاوت در سازمان پرورش می یابد. در پژوهش حاضر بر آن شدیم تا دو بعد از عوامل رفتاری را مورد بررسی قرار دهیم. منظور از ابعاد عوامل رفتاری در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن، رفتار شهروندی سازمانی و تعهد سازمانی است.

**رفتار شهروندی سازمانی:** رفتار فردی آگاهانه و با بصیرت که مستقیماً و به صراحت با سیستم پاداش رسمی شناخته نمی شود و به صورت کلی، کارکردهای سازمان را ارتقا می دهد. منظور از آگاهانه و با بصیرت، رفتاری که لازمه نقش یا شرح شغل توافق شده در قرارداد است، نیست. این رفتار، انتخاب آزادانه شخصی است که غفلت از آن، تنبیهی در پی ندارد (پودساکوف<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰). رفتار شهروندی سازمانی، بهره وری کارکنان و گروه های کاری را افزایش می دهد، کار تیمی را تشویق می کند و می تواند بر عملکرد سازمان به خصوص در شرایط بحرانی، نقش مثبت و تأثیر گذاری داشته باشد (هویدا و نادری، ۱۳۸۸: ۱۰۴).

**تعهد سازمانی:** یکی از مهم ترین نگرش ها در زمینه سلامت سازمانی، تعهد سازمانی است (غلامعلی زاده، اسماعیلی و فاضل، ۱۳۸۴: ۵). زیرا تعهد سازمانی می تواند در تحقق اهداف سازمان، نقشی اساسی ایفا کند (مدنی و زاهدی، ۱۳۸۴: ۴). در نظر رایبیز تعهد سازمانی، حالتی است که فرد، سازمان را معرفی خود می داند و آرزوی باقی ماندن در سازمان را دارد (رایبیز<sup>۲</sup>، ۱۹۹۱). سلامت سازمانی با تعهد کارکنان نسبت به سازمانشان ارتباط دارد (مدنی و زاهدی، ۱۳۸۴: ۴). آگاهی از میزان تعهد کارکنان به سازمان می تواند در مراحل گوناگون فرایند مدیریت منابع انسانی، مبنای مناسبی برای تصمیم مدیران باشد.

## اهمیت و ضرورت موضوع پژوهش

یکی از شرایط لازم جهت توسعه و پیشرفت سازمان، دارا بودن حد مناسبی از سلامتی در سازمان است. بدون شک، جو سالم منجر به رشد و پرورش شخصی، شادکامی و کارکرد بهتر افراد سازمان می شود (سالارزهی و همکاران، ۱۳۹۰). محیط سالم زمینه ی رشد استعداد های افراد را فراهم می آورد و سازمان سالم، افرادی کوشا و فعال به بار می آورد. انجام تحقیقاتی

1. Podsakoff

2. Robbins

در این زمینه، یکی از ارکان‌های مهمی است که می‌تواند به امر انتخاب کارکنانی که بتوانند فساد اداری را کاهش و موجبات ارتقای سلامت را در سازمان فراهم آورند، منجر شود. سازمان سالم، موجبات افزایش کارایی و اثربخشی را در بین کارکنان، فراهم می‌آورد. دگرگونی‌های سیاسی، وجود نهادهای دموکراتیک و آزادی مطبوعات در دو قرن اخیر در کشورهای غربی و سایر نقاط جهان، دولت‌ها را مجبور کرده است که نسبت به اقدامات و عملکردهای خود به مردم جوابگو باشند. در نتیجه‌ی این تحولات، تخلفات اداری از حساسیت بسیار بالایی برخوردار شده و دولت‌ها به خاطر حفظ مشروعیت سیاسی ناچار هستند به این مسأله توجه کنند. جرایمی نظیر اختلاس، جعل و ارتشا، جرایم جدیدی نیستند و قدمتی به اندازه‌ی خود دولت‌ها دارند (شلالوند، ۱۳۷۷). حکومت‌ها و دولت‌ها از قرن‌ها پیش با مشکل سوء استفاده‌ی کارگزاران دولتی مواجه بوده‌اند. در متون باستانی نیز اشاره‌های متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد حکومت‌ها همیشه نگران سوء استفاده‌ی شخصی صاحب منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیازات شغلی بوده‌اند (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸). بنابراین سلامت سازمانی و بررسی شناسایی عوامل رفتاری مؤثر بر ارتقای آن، مورد توجه بسیاری از محققین؛ از جمله اینجانب قرار گرفته است.

### سؤالات پژوهش

#### سؤال اصلی پژوهش

آیا عوامل رفتاری در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن بر ارتقای سلامت سازمانی مؤثر هستند؟

#### سؤالات فرعی پژوهش

۱. آیا رفتار شهروندی سازمانی از دید پاسخگویان در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن، سلامت سازمانی را افزایش می‌دهد؟

۲. آیا تعهد سازمانی از دید پاسخگویان در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن، سلامت سازمانی را افزایش می‌دهد؟

### پیشینه پژوهش

احمد و دادی و فاطمه آخوندی در پژوهش خود با عنوان بررسی رابطه میان عدالت سازمانی و سلامت اداری، به این نتیجه دست یافتند که بین عدالت سازمانی و سلامت اداری رابطه مثبت و معناداری وجود دارد (ودادی و آخوندی، ۱۳۸۹).

در پژوهشی که توسط هوی و همکاران تحت عنوان فرهنگ همکاری و سلامت سازمانی انجام شد، وجود ارتباط بین فرهنگ همکاری و مدیریت افراد، سلامت کارمندان، تولید، نگهداری، وفاداری آنان و نتایج شغلی را تأکید کردند و راهبردهایی برای ارتقای فرهنگ سازمانی سالم ارائه دادند (مؤید<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹).

(کابوت درایو<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴) با ارائه یک تحقیق در میشیگان، سلامت سازمانی را تحت عنوان برنامه کامل و جامع سه گانه‌ی سلامت سازمانی مورد بررسی قرار داد. اصول اساسی استقرار سلامت سازمانی عبارت است از: ۱- احترام گذاشتن ۲- عدالت اجتماعی ۳- توجه به کارکنان عادی و کم درآمد.

در ارتباط با تأثیر تعهد سازمانی بر ارتقای سلامت سازمانی (مارسل برسیون<sup>۳</sup> و همکاران، ۱۹۹۷) در پژوهش خود، سلامت سازمانی را معلول مؤلفه‌های مرتبط با یکدیگر می‌دانند. از نظر آن‌ها سازمانی سالم تر است که مؤلفه‌های بیش تری را دارا باشد که یکی از این مؤلفه‌ها تعهد کارکنان است. نتیجه پژوهش بیان شده، با نتیجه پژوهش حاضر مشابهت دارد.

### چارچوب نظری

چارچوب نظری پژوهش مبنایی است که فرد پژوهش‌گر بر اساس آن درباره‌ی روابط بین عواملی که ایجاد مسئله مهم تشخیص داده شده‌اند، نظریه پردازی می‌کند. به طور کلی چارچوب نظری پایه‌ای است که تمام تحقیق بر روی آن تکیه می‌کند (خاکی، ۱۳۸۴: ۳۰). در پژوهش حاضر تحت عنوان ((مطالعه و بررسی عوامل رفتاری مؤثر بر ارتقای سلامت سازمانی در سازمان شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن در زاهدان)) بر آن شدیم تا تأثیر عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی را مورد مطالعه قرار دهیم و برای دستیابی به این هدف، پس از مطالعاتی در مورد متغیرهای تحقیق و جمع‌بندی نهایی

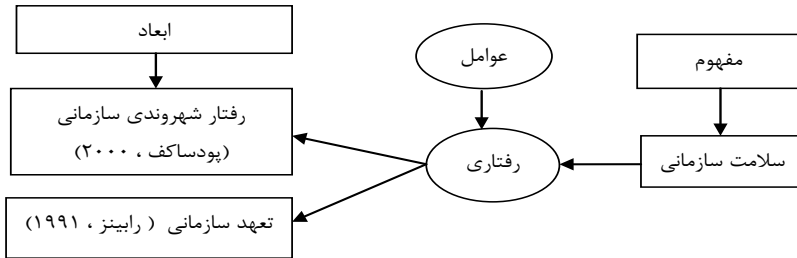
1. Moayed

2. Cabot drive

3. Marcel bersyon

که به وسیله محقق و استاد راهنمای گرامی انجام شد به این نتیجه رسیدیم که مدلی را به صورت زیر طراحی و مورد تجزیه و تحلیل قرار دهیم.

شکل (۱): مدل مفهومی پژوهش



منبع: (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸)

### فرضیه های پژوهش

#### فرضیه اصلی پژوهش

عوامل رفتاری در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن بر ارتقای سلامت سازمانی مؤثر هستند.

#### فرضیه های فرعی پژوهش

۱. رفتار شهروندی سازمانی از دید پاسخگویان در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن، سلامت سازمانی را افزایش می دهد.

۲. تعهد سازمانی از دید پاسخگویان در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه آن، سلامت سازمانی را افزایش می دهد.

#### متغیرهای مستقل

رفتار شهروندی سازمانی و تعهد سازمانی، متغیرهای مستقل در پژوهش حاضر هستند.

#### متغیرهای وابسته

سلامت سازمانی، متغیر وابسته در پژوهش حاضر است.

## روش پژوهش

پژوهش حاضر با توجه به هدف آن، پژوهشی کاربردی است. از لحاظ ماهیت و روش تحقیق، توصیفی و از نوع پیمایشی است.

## جامعه آماری پژوهش

جامعه آماری پژوهش حاضر در شهرداری زاهدان و مناطق سه گانه ی آن، جمعا ۲۱۰ نفر (۱۱۱ نفر در شهرداری مرکز و ۳۳ نفر در هر کدام از مناطق) است.

## حجم نمونه پژوهش

در پژوهش حاضر، ۱۳۶ نفر به عنوان نمونه در نظر گرفته شدند. با توجه به نمونه آماری، پرسشنامه در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن توزیع و ۱۳۶ عدد جمع آوری شد.

## روش نمونه گیری پژوهش

در پژوهش حاضر نیز برای تعیین حجم نمونه از جدول تعیین حجم نمونه ی مورگان استفاده شده است. در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن از روش نمونه گیری تصادفی ساده که هر کدام از اعضای جامعه ی مورد نظر، شانس برابر برای انتخاب شدن داشتند استفاده شده است و در بین آن ها پرسشنامه توزیع و جمع آوری شد و اطلاعات لازم به دست آمد.

## ابزار گردآوری اطلاعات

از پرسشنامه به عنوان ابزار اصلی گردآوری داده ها و پاسخ به سئوالات تحقیق و همچنین از منابع کتابخانه ای، اسناد و مدارک مربوط به سلامت سازمانی و شبکه جهانی اطلاعات (اینترنت) برای تدوین مبانی نظری استفاده شده است. در پژوهش حاضر از پرسشنامه استاندارد توصیف سلامت سازمانی (OHI) که توسط هوی و فیلدمن<sup>۱</sup> در سال ۱۹۸۷ در آمریکا تدوین شده است برای سنجش دیدگاه کارکنان و مدیران در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن استفاده گردید. در پژوهش حاضر با استفاده از این پرسشنامه، دو بعد از عوامل رفتاری را مورد بررسی قرار خواهیم داد. پرسشنامه حاضر از نوع بسته و دارای ۱۱ سؤال و دو مؤلفه است و متناسب با فضای جامعه آماری، بومی سازی شده و برای پاسخگویی به پرسش های آن از طیف نقطه ای لیکرت استفاده شده است. روایی پرسشنامه ی

مورد استفاده به صورت روایی صوری بوده، به این ترتیب که پرسشنامه ها در اختیار اساتید راهنما و چندی دیگر از اساتید محترم و متخصصان امر قرار گرفت و با بهره گیری از نظر ها و پیشنهادات، روایی پرسشنامه تأیید گردید. ضریب پایایی رفتار شهروندی سازمانی ۰/۷۶۳ و تعهد سازمانی ۰/۹۰۵ و پایایی کل پرسشنامه ۰/۸۴۲ به دست آمده است.

جدول ۱. ترکیب سؤال های پرسشنامه

متغیرهای مورد بررسی	مجموع سؤال ها
رفتار شهروندی سازمانی	هشت سؤال
تعهد سازمانی	سه سؤال

### فنون تجزیه و تحلیل اطلاعات

نرم افزار مورد استفاده برای تجزیه و تحلیل داده ها در پژوهش حاضر، نرم افزار SPSS است. به منظور تجزیه و تحلیل آماری فرضیه اصلی و فرضیه های فرعی پژوهش از آزمون تی تک نمونه ای و روش میانگین استفاده شده است.

### توصیف متغیرهای جمعیت شناختی پژوهش

مشخصات دموگرافیک نمونه های پژوهش: بر اساس اطلاعات به دست آمده از نمونه های مورد مطالعه، توزیع نمونه ها در مناطق مختلف و همچنین توزیع آن ها بر اساس جنسیت، سن، سابقه کار و وضعیت تحصیلی به شرح ذیل است:

جدول ۲. وضعیت پراکندگی نمونه های تحقیق بر اساس واحد سازمانی و جنسیت

واحد سازمانی	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد فراوانی جمعیتی
مرکز	۶۹	۵۰/۷	۵۰/۷	۵۰/۷
منطقه ۱	۲۲	۱۶/۲	۱۶/۲	۶۶/۹
منطقه ۲	۲۲	۱۶/۲	۱۶/۲	۸۳/۱
منطقه ۳	۲۳	۱۶/۹	۱۶/۹	۱۰۰/۰
جمع	۱۳۶	۱۰۰/۰	۱۰۰/۰	
جنسیت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد فراوانی جمعیتی
زن	۴۷	۳۴/۶	۳۵/۳	۳۵/۳
مرد	۸۶	۶۳/۲	۶۴/۷	۱۰۰/۰
جمع	۱۳۳	۹۷/۸	۱۰۰/۰	۱۳۵/۳
نامشخص	۳	۲/۲		
جمع	۱۳۶	۱۰۰/۰		

با توجه به اطلاعات جدول شماره ۲، از کل افراد نمونه، ۶۹ نفر (۵۰/۷٪) در مرکز، ۲۲ نفر (۱۶/۲٪) در منطقه ۱، ۲۲ نفر (۱۶/۲٪) در منطقه ۲ و ۲۳ نفر (۱۶/۹٪) در منطقه ۳ شاغل هستند و همچنین، ۴۷ نفر (۳۴/۶٪) زن و ۸۶ نفر (۶۳/۲٪) مرد هستند.

جدول ۳. وضعیت پراکندگی نمونه های تحقیق بر اساس سن و سابقه کار افراد

سن	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد فراوانی تجمعی
کمتر از ۳۰	۴۶	۳۳/۸	۳۴/۸	۳۴/۸
بین ۳۰ تا ۴۰	۵۷	۴۱/۹	۴۳/۲	۷۸/۰
بین ۴۰ تا ۵۰	۲۸	۲۰/۶	۲۱/۲	۹۹/۲
بیشتر از ۵۰	۱	۷	۸	۱۰۰/۰
جمع	۱۳۲	۹۷/۱	۱۰۰/۰	
نامشخص	۴	۲/۹		
جمع	۱۳۶	۱۰۰/۰		
سابقه خدمت	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد فراوانی تجمعی
کمتر از یک سال	۸	۵/۹	۶/۱	۶/۱
بین ۱ تا ۵ سال	۲۰	۱۴/۷	۱۵/۳	۲۱/۴
بین ۵ تا ۱۰ سال	۵۹	۴۳/۴	۴۵/۰	۶۶/۴
بیشتر از ۱۰ سال	۴۴	۳۲/۴	۳۳/۶	۱۰۰/۰
جمع	۱۳۱	۹۶/۳	۱۰۰/۰	
نامشخص	۵	۳/۷		
جمع	۱۳۶	۱۰۰/۰		

(منبع: محاسبات محقق)

با توجه به اطلاعات جدول شماره ۳، از کل افراد نمونه، ۴۶ نفر (۳۳/۸٪) کم تر از ۳۰ سال، ۵۷ نفر (۴۱/۹٪) بین ۳۰ تا ۴۰ سال، ۲۸ نفر (۲۰/۶٪) بین ۴۰ تا ۵۰ سال و ۱ نفر (۰/۷٪) بیش تر از ۵۰ سال دارند و همچنین، ۸ نفر (۵/۹٪) کم تر از یک سال، ۲۰ نفر (۱۴/۷٪) بین ۱ تا ۵ سال، ۵۹ نفر (۴۳/۴٪) بین ۵ تا ۱۰ سال و ۴۴ نفر (۳۲/۴٪) بیش تر از ۱۰ سال سابقه کاری دارند.

جدول ۴. اطلاعات توصیفی مربوط به تحصیلات کارکنان

تحصیلات	فراوانی	درصد	درصد معتبر	درصد فراوانی تجمعی
دیپلم	۲۹	۲۱/۳	۲۲/۵	۲۲/۵
فوق دیپلم	۲۹	۲۱/۳	۲۲/۵	۴۵/۰
لیسانس	۵۵	۴۰/۴	۴۲/۶	۸۷/۶
فوق لیسانس	۱۶	۱۱/۸	۱۲/۴	۱۰۰/۰
جمع	۱۲۹	۹۴/۹	۱۰۰/۰	
نامشخص	۷	۵/۱		
جمع	۱۳۶	۱۰۰/۰		

(منبع: محاسبات محقق)

با توجه به اطلاعات جدول شماره ۴، از کل افراد نمونه، ۲۹ نفر (۲۱/۳٪) دیپلم، ۲۹ نفر (۲۱/۳٪) فوق دیپلم، ۵۵ نفر (۴۰/۴٪) لیسانس و ۱۶ نفر (۱۱/۸٪) فوق لیسانس هستند.

### تجزیه و تحلیل فرضیه اصلی پژوهش

میانگین تأثیر عوامل مورد بررسی با میانگین مورد ادعا تفاوت معناداری ندارد  $H_0: \mu = \mu_0$

میانگین تأثیر عوامل مورد بررسی با میانگین مورد ادعا تفاوت معناداری دارد  $H_1: \mu \neq \mu_0$

جدول ۵. نتایج آزمون تی تک نمونه ای برای عوامل رفتاری

متغیر	میانگین	انحراف معیار	t	سطح اطمینان
عوامل رفتاری	۳/۱۵۲۹	۰/۸۲۳۵۹	۲/۱۶۵	۰/۰۳۲

(منبع: محاسبات محقق)

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۵، با توجه به مقدار  $(\alpha = 0,05)$  و سطح معناداری  $(sig = 0,032)$ ، میانگین عوامل رفتاری با میانگین مورد ادعا که ۳ می باشد تفاوت معناداری دارد، در نتیجه فرضیه  $H_0$  رد و فرضیه  $H_1$  تأیید می شود و در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن، عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی مؤثر می باشند و این عوامل با توجه به مقدار میانگین که  $(3/1529)$  است در جامعه آماری به صورت قوی وجود دارند.

## تجزیه و تحلیل فرضیه های فرعی پژوهش

میانگین تأثیر متغیر مورد بررسی با میانگین مورد ادعا تفاوت معناداری ندارد  $H_0: \mu = \mu_0$   
 میانگین تأثیر متغیر مورد بررسی با میانگین مورد ادعا تفاوت معناداری دارد  $H_1: \mu_0 \neq \mu$

جدول ۶. نتایج آزمون t تک نمونه ای برای رفتار شهروندی سازمانی و سنجه های مرتبط با آن

میانگین	t	انحراف معیار	سطح اطمینان	مورد
۳/۰۱۳۰	۰/۲۲۹	۰/۶۷۲	۰/۸۱۹	رفتار شهروندی سازمانی
۱. مدیران شهرداری، صمیمی و خونگرم هستند				
۲. مدیران شهرداری با همه کارکنان به عنوان همتای خود رفتار می کنند				
۳. کارکنان شهرداری نسبت به یکدیگر لطف و محبت دارند				
۴. کارکنان شهرداری یکدیگر را دوست می دارند				
۵. کارکنان شهرداری نسبت به یکدیگر بی تفاوت و بی اعتنائیستند				
۶. کارکنان شهرداری نسبت به یکدیگر اظهار دوستی می کنند				
۷. میان کارکنان شهرداری حس اعتماد و اطمینان وجود دارد				
۸. کارکنان شهرداری از یکدیگر کناره گیری نمی کنند				

(منبع: محاسبات محقق)

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۶، با توجه به مقدار  $(\alpha: ۰,۰۵)$  و (میانگین مورد ادعا: ۳)، در سطح معناداری  $(sig: ۰,۸۱۹)$ ، میانگین رفتار شهروندی سازمانی با میانگین مورد ادعا تفاوت معناداری ندارد، در نتیجه فرضیه  $H_0$  تأیید و فرضیه  $H_1$  رد می شود و طبق بررسی های انجام شده با استفاده از نرم افزار SPSS، از میان ۱۳۶ نفر در جامعه آماری، ۳۲ نفر (۲۳/۵٪ پاسخگویان) در سطح کم، ۳۵ نفر (۲۵/۷٪) در سطح متوسط و ۶۹ نفر (۵۰/۷٪) در سطح زیاد در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن، معتقد بودند که رفتار شهروندی سازمانی تأثیری بر ارتقای سلامت سازمانی ندارد. این متغیر با توجه به مقدار میانگین آن که (۳/۰۱۳۰) است در جامعه آماری به صورت قوی وجود دارد.

جدول ۷. نتایج آزمون t تک نمونه ای برای تعهد سازمانی و سنجه های مرتبط با آن

متغیر	سطح اطمینان	انحراف معیار	t	میانگین
تعهد سازمانی	۰/۰۰۲	۱/۰۹۷۴۱	۳/۱۱۲	۳/۲۹۲۹
۱. کارکنان شهرداری، کار خود را با شور و اشتیاق انجام می دهند				
۲. کارکنان با شهرداری احساس نزدیکی می کنند				
۳. مدیران شهرداری معتقدند که کارکنان آن ها توانایی پیشرفت کاری دارند				

(منبع: محاسبات محقق)

بر اساس اطلاعات جدول شماره ۷، با توجه به مقدار ( $\alpha: 0/05$ ) و (میانگین مورد ادعا: ۳) در سطح معناداری ( $sig: 0/002$ ) میانگین تعهد سازمانی با میانگین مورد ادعا تفاوت معناداری دارد؛ در نتیجه فرضیه  $H_0$  رد و فرضیه  $H_1$  تأیید می شود و طبق بررسی های انجام شده با استفاده از نرم افزار SPSS از میان ۱۳۶ نفر در جامعه آماری، ۳۵ نفر (۲۵/۷٪) پاسخگویان در سطح کم، ۴۶ نفر (۳۳/۸٪) در سطح متوسط و ۵۵ نفر (۴۰/۴٪) در سطح زیاد در شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن معتقد بودند که تعهد سازمانی باعث ارتقای سلامت سازمانی می شود. این متغیر با توجه به مقدار میانگین آن که (۳/۲۹۲۹) است به صورت قوی در جامعه آماری وجود دارد.

### نتایج تأثیر میانگین های سنجه های مرتبط با متغیرهای پژوهش

جدول ۸. میانگین های سنجه های مرتبط با رفتار شهروندی سازمانی

ردیف	مورد	میانگین
۱	مدیران شهرداری، صمیمی و خونگرم هستند	۳/۲۵
۲	مدیران شهرداری با همه کارکنان به عنوان همتای خود رفتار می کنند	۲/۶۷
۳	کارکنان شهرداری نسبت به یکدیگر لطف و محبت دارند	۳/۲۴
۴	کارکنان شهرداری یکدیگر را دوست می دارند	۳/۱۹
۵	کارکنان شهرداری نسبت به یکدیگر بی تفاوت و بی اعتنا نیستند	۲/۶۱
۶	کارکنان شهرداری نسبت به یکدیگر اظهار دوستی می کنند	۳/۳۹
۷	میان کارکنان شهرداری حس اعتماد و اطمینان وجود دارد	۳/۲۱
۸	کارکنان شهرداری از یکدیگر کناره گیری نمی کنند	۲/۵۳

(منبع: محاسبات محقق)

با توجه به اطلاعات جدول شماره ۸، متغیر رفتار شهروندی سازمانی در جامعه ی آماری در زمینه ی کناره گیری کارکنان از یکدیگر با میانگین (۲/۵۳) ضعیف و در زمینه ی دوستی کارکنان نسبت به یکدیگر با میانگین (۳/۳۹) مطلوب است.

با توجه به اطلاعات جدول شماره ۹، متغیر تعهد سازمانی در جامعه آماری در زمینه ای انس کارکنان با محل کار با میانگین (۳/۱۹) ضعیف و در زمینه ای اعتقاد مدیران به توانایی پیشرفت کاری کارکنان با میانگین (۳/۳۵) مطلوب است.

### نتیجه گیری و پیشنهادها:

با توجه به آزمون انجام شده در پژوهش و طبق نتایج به دست آمده، در جامعه آماری (شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن)، عوامل رفتاری و ابعاد آن (رفتار شهروندی سازمانی و تعهد سازمانی) به طور قوی وجود دارند. یافته های پژوهش نیز نشان می دهد که وضعیت سلامت سازمانی شهرداری مرکز و مناطق سه گانه آن در زمینه عوامل رفتاری، مطلوب بوده و کادر اداری سازمان های مربوطه در جهت تقویت سلامت سازمانی در زمینه عوامل رفتاری، کوشا بوده اند. در ارتباط با تأثیر عوامل رفتاری بر ارتقای سلامت سازمانی، پژوهشی انجام نشده و نمی توان قیاسی با نتایج پژوهش های دیگر داشت. نتایج تأثیر رفتار شهروندی سازمانی بر ارتقای سلامت سازمانی، برخلاف نتایج پژوهش های (ودادی و آخوندی، ۱۳۸۹)، (هوی و همکاران) و (کابوت درایو، ۲۰۰۴) که بیانگر این بود که بین رفتار شهروندی سازمانی و سلامت اداری رابطه مثبت و معنادار وجود دارد، نتایج تأثیر تعهد سازمانی بر ارتقای سلامت سازمانی با نتایج پژوهش (مارسل برسیون، ۱۹۹۷)، که بیانگر این بود که سازمانی سالم تر است که کارکنان، تعهد بیش تری داشته باشند، مشابهت دارد. با توجه به نتایج به دست آمده از تحلیل و آزمون فرضیه ها، مطالعات گسترده و مراجعات محقق و افزون بر این موارد، راهنمایی های اساتید محترم، پیشنهادهای زیر برای کاهش فساد و تقویت هر چه بیش تر سلامت سازمانی در زمینه عوامل مذکور برای مدیران و کارکنان سازمان شهرداری و مناطق سه گانه آن ارایه می گردد:

- با توجه به تأثیر مثبت رفتار شهروندی سازمانی بر سلامت سازمانی، برای ایجاد محیط سالم سازمانی، مدیر بهتر است از قدرت بالایی در زمینه تحت تأثیر قرار دادن زیردستان خود برخوردار باشد و با آن ها به شکل دوستانه و صمیمی برخورد کند

- برقراری عدالت و حفظ آن در سازمان با مساعدت کارکنان و مدیران

- با توجه به ضرورت مشارکت کارکنان در ایجاد و تقویت سلامت سازمانی، آشنایی مدیران با مفهوم سلامت سازمانی و ابعاد آن در کسب تعهد و مهارت لازم برای تشخیص و ایجاد محیط سالم سازمانی نیز ضروری است

- ترغیب کارکنان به داشتن تعهد در قبال مسئولیت های کاری خود

- کاهش کاغذبازی و تشریفات زاید اداری در سازمان
  - بکارگیری مدیران جوان با سطح تحصیلات بالا در پست های مدیریتی
  - ایجاد بستر مناسب به منظور ترویج فرهنگ سلامت و ایجاد کانون های خلاقیت و ضدفساد در سازمان
  - ارتقای سطح دانش عمومی کارکنان
  - ترویج و ارتقای فرهنگ سلامت و جلوگیری از فساد و رشوه در سازمان
  - توانمند کردن سازمان و کارکنان در مبارزه با فساد
  - توانمند کردن سازمان و کارکنان به خودداری از رشوه دادن
  - حذف فساد از ارتباطات اداری و خدماتی میان مدیران و کارکنان
- شایان ذکر است که اگر این موارد در شهرداری و مناطق سه گانه آن رعایت گردد، سازمانی سالم، کوشا و موفق خواهیم داشت.

### منابع

- تولایی، روح الله (۲۰۱۰). بررسی عوامل تأثیرگذار بر رفتار اخلاقی کارکنان در سازمان، دو ماهنامه علمی-ترویجی توسعه انسانی پلیس، شماره ۲۵.
- خاکی، غلامرضا (۱۳۸۴). «روش تحقیق بارویکردی به پایاننامه نویسی»، انتشارات بازتاب، ص ۳۰.
- ذوالقدر نسب، محسن (۱۳۸۴). بررسی رابطه سلامت سازمانی و تعهد سازمانی معلمان در مقطع ابتدایی شهر همدان، در سال تحصیلی -۸۲۸۳، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه تربیت معلم، دانشکده روانشناسی، صص ۳۲-۳۴.
- رابینز، استیفن پی (۱۳۸۵). بررسی تأثیر ساختار سازمانی بر روی سلامت سازمانی، مبانی رفتار سازمانی - ترجمه: پارسائیان و اعرابی - تهران.
- رابینز، استیفن پی (۱۹۹۱). رفتار سازمانی، چاپ پنجم.
- زنگل، مرضیه (۱۳۷۴). بررسی و مقایسه جو سازمانی از بعد سلامت سازمانی در سازمان های دولتی و غیرانتفاعی در دوره های تحصیلی راهنمایی و متوسطه. پایان نامه فوق لیسانس، دانشگاه شهید بهشتی.
- شیخ، محمود؛ باقرزاده، فضل الله؛ زیوریار، فرزاد؛ غلامعلی زاده، رضا؛ اسماعیلی، حسن و فاضل، جمال (۱۳۸۴). بررسی میزان تعهد سازمانی کارکنان معاونت تربیت بدنی و تندرستی آموزش و پرورش. فصلنامه حرکت، شماره ۲۶: صص ۲۱-۵.

- زاهدی شمس السادات، سینا محمدنبی و مهدی شهبازی (۱۳۸۸). بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری. مدیریت فرهنگ سازمانی سال هفتم، شماره بیستم، پاییز و زمستان ۱۳۸۸، ص ۴۵.
- فرحبخش، سعید (۱۳۸۸). مدیریت روابط انسانی در سازمان های آموزشی، تهران: آبیژ، ص ۱۵۷.
- قربان شیرودی، مهرا (۱۳۹۰). بررسی سلامت سازمانی و رابطه آن با سبک مدیریت مدیران، پایان نامه فوق لیسانس، دانشگاه آزاد اسلامی واحد سنندج، ص ۵.
- مدنی، حسین و زاهدی، محمدجواد (۱۳۸۴). تعیین اولویت عوامل مؤثر بر تعهد سازمانی کارکنان، جامعه شناسی ایران، دوره ششم، شماره ۱: صص ۳۳-۳.
- مظلومی، پریسا، شاه طالبی، بدری (۱۳۸۹). بررسی رابطه بین سبک رهبری تحولی مدیران و سلامت سازمانی مدارس ابتدایی دخترانه شهر اصفهان، نشریه دانش و پژوهش در علوم تربیتی - برنامه ریزی درسی، شماره ۲۵، صص ۵۳-۶۸.
- ناصری، اصغر (۱۳۸۸). ارزیابی سلامت سازمانی، فرایند و روش ها، فصلنامه مدیریت و توسعه، شماره ۱۳، صص ۴۱-۲۳.
- ودادی، احمد و آخوندی، فاطمه (۱۳۸۹). بررسی رابطه میان عدالت سازمانی و سلامت اداری در گمرک جمهوری اسلامی ایران، فصلنامه مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات.
- هویدا، رضا و نادری، ناهید (۱۳۸۸). بررسی سطح رفتار شهروندی سازمانی کارکنان، پژوهشنامه ی مدیریت اجرایی، علمی - پژوهشی، سال نهم، شماره ۱ (پیاپی ۳۳)، صص ۱۱۸-۱۰۳.
- Kathrine, B. (2007). Staff and school level predictors of school organizational Health: A mu Stoner. James A.F. 1995. Management.
- Klinge, William & Juliea Lynden. (2000) «Supervision Organizational Health». Supervision Journal.
- Moayed. N. (2009). A study of the relationship between educational Administration source of power and organizational health at Isfahan state universities in 2007-2009 academic year. university of Isfahan faculty of education & psychology Department of Educational science .ms thesis
- Podsakoff, P. M., Mackenzie, S. B., Paine, J. B., and Bachrach, D. G., (2000). «Organizational Citizenship Behaviors: A Critical Review of Theoretical and Empirical Literature and Suggestions for Future Research». Journal of Management, 26, (3), 513-563.



## مفاسد اقتصادی طرح‌های عمرانی دستگاه‌های اجرایی<sup>۱</sup>

مهری سادات موسوی<sup>۲</sup>

### چکیده

پروژه‌های عمرانی ملی با توجه به حجم اعتباراتی که به خود اختصاص می‌دهند، در صورت آغشته شدن به مفاسد اقتصادی می‌توانند موجب هدر رفت بخش قابل توجهی از بیت‌المال گردند. در مقاله حاضر که حاصل نتایج پژوهشی تحقیقی توصیفی و اکتشافی است، مفاسد اقتصادی در کلیه مراحل پروژه‌های عمرانی، مورد بررسی قرار گرفته است و تلاش شده تا گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی در مراحل مختلف پروژه، شناسایی شده و شیوه‌های بروز فساد در آن‌ها با توجه به نظر صاحب‌نظران این حوزه مورد شناسایی قرار گیرد. سئوالات تحقیقی با استفاده از مصاحبه‌ای ساختمند، مورد بررسی قرار گرفت. در مجموع مهم‌ترین گلوگاه فساد اقتصادی پروژه‌های عمرانی در مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه قرار داشت. از بین انواع مفاسد اقتصادی، به تبانی در معاملات دولتی، اعمال نفوذ بر خلاف حق، تحصیل مال از طریق نامشروع خصوصاً توسط کارفرمایان، پیمانکاران، مشاوران و ناظران، رشوه به افراد ذی‌نفوذ جهت گرفتن پروژه، چشم‌پوشی از نواقص، تصویب صورت وضعیت و تصرف غیرقانونی در اموال دولتی بیش از سایر موارد اشاره شده است. همچنین مؤثرترین شاخص‌ها از نظر پاسخگویان در خصوص عوامل عام و زمینه‌ساز فساد اقتصادی به ترتیب شامل؛ ضعف در کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها، انحصارگرایی دولت در اقتصاد، زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی، ساختار قانونی و اداری نظام دولتی، ضعف در سامانه‌های نظارتی، ضعف در نظام عدالت کیفری بود.

واژگان کلیدی: پروژه عمرانی، فساد اقتصادی

۱- این پژوهش به سفارش سازمان بازرسی کل کشور انجام یافته است

۲- هیأت علمی جهاد دانشگاهی علامه طباطبائی

## مقدمه

مفاسد اقتصادی پروژه‌های عمرانی، از جمله معضلات مبتلابه کشور در سطوح مختلف است که بخشی از بودجه عمومی اختصاص یافته به این بخش را در خود فرو می‌بلعد. از اینکه چند درصد از پروژه‌های عمرانی هیچگاه به بهره‌برداری نرسیده و چه میزان از بودجه صرف شده در این راه به هدر رفته است، آمار روشنی در دسترس نیست.

مقاله حاضر این مسأله را مورد واکاوی قرار می‌دهد که از نظر افراد صاحب‌نظر در حوزه پروژه‌های عمرانی، اعم از کارفرمایان، پیمانکاران، ناظران/بازرسان، مشاوران و صاحب‌نظران حقوقی، چه گریزگاه‌ها و مفاسدی در مراحل مختلف پروژه‌های عمرانی ملی - پیمانکاری موجود است و کدام یک از آن‌ها از تواتر و اهمیت بیش تری برخوردارند. به عبارت دیگر پاسخگویی به سئوالات ذیل مد نظر است:

• شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در طرح‌های عمرانی دستگاه‌های مختلف دولتی دارای چه نوع دسته‌بندی هستند؟

• گلوگاه‌های بروز فساد در پروژه‌های عمرانی کدامند؟

• چه عواملی در اجرای طرح‌های عمرانی ملی نقش زمینه‌ساز را در بروز مفاسد اقتصادی ایفاء می‌نمایند؟

• راهکارهای کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی طرح‌های عمرانی ملی از نظر صاحب‌نظران (کارفرمایان، مشاوران، ناظران، بازرسان، پیمانکاران و صاحب‌نظران حقوقی) چیست؟

• اولویت‌بندی گلوگاه‌های بروز فساد اقتصادی بر اساس نظر کارشناسان خبره کدام است؟

بدین منظور ابتدا تلاش شد در یک جامعی از مبانی نظری و مراحل اجرایی پروژه عمرانی پدید آید، سپس متناسب با هر بخش گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی با توجه به نظرهای صاحب‌نظران مورد شناسایی قرار گیرد. این مفاسد در کلیه مراحل پروژه‌ها، از مرحله پیشنهاد پروژه تا خاتمه و نگهداری آن، موجود است.

از سوی دیگر همانگونه که ذکر شد، این مقاله گلوگاه‌های مفاسد اقتصادی را در حوزه پروژه‌های عمرانی که به صورت پیمانی اجرا می‌گردند مورد بررسی قرار می‌دهد. به دلیل حجم اعتبارات بالای پروژه‌های پیمانی در مقایسه با سایر روش‌ها همچون امانی و ... و آسیب‌های خاص آن‌ها همچون آسیب‌ها و مفاسد مرتبط با پیمانکاران، کارفرمایان، مشاوران و ناظران، این نوع پروژه‌ها مد نظر بوده‌اند.

با توجه به اینکه بخش عمده‌ای از دانش و تجربیات موجود در خصوص پروژه‌های عمرانی مکتوب نشده است و بسیاری از مفاسد موجود به مرحله پرونده‌سازی نمی‌رسند تا بتوان از طریق مطالعه پرونده‌ها به جامعیتی مناسب در این خصوص دست یافت و با توجه به عدم امکان دسترسی به پرونده‌های مفاسد اقتصادی موجود در حوزه پروژه‌های عمرانی، مطالعه حاضر به عنوان گامی مقدماتی در صدد است با اتخاذ رویکردی اکتشافی برخی ابعاد فساد اقتصادی پروژه‌های عمرانی را از طریق مصاحبه با افرادی که در وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مختلف دولتی و غیردولتی به نحوی در ارتباطی مستقیم با پروژه‌های عمرانی بوده و کاملاً از روند مراحل گوناگون آن مطلع هستند جمع‌آوری؛ گلوگاه‌ها و شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در هر یک از مراحل اجرای پروژه‌های عمرانی احصاء و دسته‌بندی گردد.

### چارچوب مفهومی

با توجه به ماهیت این مقاله، چارچوب مفهومی در دو بخش «تبیین ابعاد نظری مفاسد اقتصادی» و «ادبیات موضوعی پروژه‌های عمرانی» مورد مطالعه قرار گرفته است.

در خصوص تعریف فساد در جوامع مختلف بشری بر حسب نگرش و برداشت‌ها، تعاریف گوناگون و تا حدی متفاوت از یکدیگر به عمل آمده است. البته تاکنون هیچ تعریف واحد، جامع و پذیرفته شده‌ای که در سطح جهانی مورد قبول باشد از فساد ارایه نشده است و تلاش‌هایی در این زمینه نیز، همواره با مشکلات حقوقی، جرم‌شناسی و در بسیاری از کشورها، معضلات سیاسی مواجه می‌شوند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۴).

در زبان عربی فساد از ریشه «فسد» و به معنای جلوگیری از انجام اعمال سالم است. در زبان لاتین با واژه Corruption و ریشه Rumpere مصطلح است که به معنی شکستن و نقض کردن نیز تفسیر می‌شود. به عبارت دیگر منظور این است که چیزی شکسته یا نقض می‌شود و این چیز می‌تواند قوانین و مقررات اداری باشد (دادگر و معصومی‌نیا، ۱۳۸۳: ۱۵).

فساد در لغت به مفهوم تباهی، خرابی، متلاشی شدن و نابودی و از بین رفتن است (معین، ۱۳۷۶). باید توجه داشت که آنچه در سال‌های اخیر از آن تحت عنوان فساد مالی یا اقتصادی (بخصوص در ایران)

یاد شده است، شامل انواع فساد اعم از اداری، سیاسی و اقتصادی (در معنای خاص آن) می‌شود (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۳: ۳۵).

صورت‌های بسیار گوناگونی از فساد وجود دارد که رسیدن به تعریفی واحد را بسیار دشوار می‌کند ولی با وجود این دشواری، تعریف آن ناگزیر است: زیرا تعریف فساد است که مبنای سنجش و تنظیم راهبردهای مبارزه با آن قرار می‌گیرد. از این رو، به‌رغم محوریت سنجش فساد در این تحقیق، باید تعاریف ارائه شده در این خصوص نیز مرور شود.

در دایره‌المعارف علوم اجتماعی آمده است «هنگامی که براساس عالی‌ترین نظریه‌های اخلاق سیاسی وقت، نیت و شرایط یک اقدام را بررسی کرده و چنین قضاوت می‌کنیم که این عمل منافع عموم را به دلیل نفع شخصی قربانی کرده است؛ چنین عملی فعلی فاسد تلقی می‌شود» (حبیبی، ۱۳۷۵: ۱۶). از نظر این گروه آنچه را که مردم جامعه غیراخلاقی و مضر می‌دانند فساد است. مشکل اینجا است که مردم نگاه واحدی ندارند و تفاوت نگاه‌های مردم و نخبگان سیاسی نیز قابل توجه است.

گذشته از تعریف فساد بر مبنای قانون، افکار عمومی، نفع عمومی و وابستگی‌های خانوادگی و شخصی، بر مبنای سطح سازمانی آن نیز تعریف شده است. در این موارد از فساد کلان (زمانی که مدیریت ارشد دست‌اندر کار است) و فساد خرد (فساد کارکنان بوروکراتیک غیرارشد) سخن گفته می‌شود. در این باره از فساد سازمان‌یافته حالتی از فساد که رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده مشخص باشد و انجام کار در برابر رشوه تضمین شده باشد و غیرسازمان‌یافته نیز بحث می‌شود (فرج‌پور، ۱۳۸۳: ۱۳). هر چند غالباً گفته می‌شود که فساد کلان بدون همراهی کارکنان غیرارشد امکان‌پذیر نیست و از این رو اختلاطی بین این دو وجود دارد.

به دلیل همین پیچیدگی‌ها در تعریف فساد، در سال ۲۰۰۲ زمانی که مذاکرات برای نوشتن کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد آغاز شد، مقرر شد تعریفی از فساد ارائه نشود و در نهایت تنها فهرستی از مصادیق فساد در متن کنوانسیون گنجانده شود. همچنین در کتاب راهنمایی که سازمان ملل متحد برای هدایت افراد مبارزه‌کننده با فساد منتشر کرده (United Nations, 2004: 23-29). بدون تلاش برای تعریف فساد، بیش‌تر نوعی گونه‌شناسی ارائه شده است.

از تعاریف مختلفی که در خصوص فساد وجود دارد می‌توان استنباط کرد که اولاً فساد امری نسبی است و در حقیقت مرتبط با نظام ارزشی سیاسی و اجتماعی هر جامعه می‌باشد زیرا در حالی که فردی با ویژگی عملکردی خاص در یک جامعه فاسد تلقی می‌شود ممکن است در جامعه دیگری کاملاً عادی و طبیعی قلمداد شود، ثانیاً فساد بیش‌تر در دستگاه دولت مطرح می‌شود، گر چه فرض بر این است که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به صلاح و مصلحت

می اندیشد لکن فساد در بخش دولتی گسترش بیش تری دارد (طرح مطالعاتی تدوین مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، ۱۳۸۴: ۲۵).

بنابراین مفاسد اقتصادی یا فساد اقتصادی یا تخلفات اقتصادی؛ هر گونه کسب در آمدی است که از راه های نامشروع اعم از راه های مخالف قوانین، نظم عمومی و اخلاق حسنه حاصل می شود و همچنین کلیه سوء استفاده هایی است که برای رسیدن به مقاصد خصوصی یا بهره گیری از موقعیت سیاسی، اجتماعی و مذهبی خود یا دیگران انجام می پذیرد و شامل هر نوع مدیریت یا تصرف در اموال عمومی و یا جمعی است که بدون تجویز قانونی یا رضایت افراد ذی حق در آن صورت می پذیرد. تصرفات مجاز در اموال عمومی و یا جمعی که بدون ارایه حساب روشن و حسابرسی شده عمل کرده باشد نیز از مصادیق مفاسد اقتصادی محسوب می شود<sup>۱</sup> در رویکردی کلی به فساد اقتصادی، ادبیات موجود در این زمینه به رویکردهای مرتبط با عوامل مؤثر بر آن، طبقه بندی فساد مالی و اقتصادی و مصادیق آن قابل تقسیم است که در ذیل به اختصار به طبقه بندی فساد مالی و اقتصادی پرداخته می شود:

فساد اقتصادی در این مقاله هر نوع سوء استفاده از موقعیت سیاسی، اداری در بخش دولتی یا غیردولتی است که می تواند از طریق تحمیل پروژه های عمرانی بدون توجه اقتصادی، فنی، مالی و حقوقی به دولت، زمینه سازی برای اتخاذ سیاست های پولی، مالی، بازرگانی باشد که برخلاف منافع ملی بوده و با تحت مالکیت و یا مدیریت در آوردن اموال دولتی از طریق اختلاس، ارتشاء، تبانی در معاملات دولتی و یا با هدف کسب منافع مالی از منابع عمومی نظیر تبانی احتمالی مهندس مشاور با پیمانکار، تبانی کارفرما و پیمانکار، تبانی مدیران شرکت های پیمانکاری با یکدیگر در اجرای پروژه با هزینه بالاتر و در نهایت سوء استفاده های مالی به دلیل برخورداری از اطلاعات نهایی و برداشت های غیرقانونی به وقوع می پیوندد.

«اگر چه مباحث نظری درباره فساد در دهه ۱۹۵۰ شکل جدی به خود گرفت، اما از دهه ۱۹۷۰ اولین آمار نظری و بررسی های تجربی درباره فساد ارایه شد و از آن زمان به بعد یکی از اصلی ترین مباحث در زمینه دولت، حکمرانی و توسعه بوده است. سازمان های متعددی در سطح جهان تأسیس شده اند که درباره ی فساد تحقیق کرده و راه های مبارزه آن را بررسی می کنند که ظهور مؤسساتی نظیر شفافیت بین المللی در میانه دهه ۱۹۹۰ و تمرکز ویژه سازمان هایی نظیر بانک جهانی، برنامه

۱- تعریف مفاسد اقتصادی برگرفته از ماده (۱) طرح صیانت از مفاسد اقتصادی (تیر ماه ۱۳۸۴). ر.ک به لورزاد، معینی (۱۳۸۹) جرایم اقتصادی در حقوق کیفری

توسعه سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> و انواع قوانین و پیمان نامه‌های ملی و بین‌المللی مبارزه با فساد<sup>۲</sup> نشان‌دهنده اهمیت یافتن این مبحث در جهان است.

عمده تحقیقات درباره فساد بر چهار موضوع متمرکز شده است: تعریف، علل بروز، پیامدها و سنجش فساد. بررسی‌هایی که به زمینه‌های بروز فساد می‌پردازد یا آن‌ها که سعی می‌کنند گونه‌شناسی از انواع فساد ارایه دهند نیز در همین چهار دسته قرار می‌گیرند (فاضلی، ۱۳۸۸: ۱۴).

فساد ذاتاً جرمی اقتصادی محسوب نمی‌شود، هر چند در طول زمان بر اقتصاد کشورها و یا در عرصه بین‌المللی بر جذب سرمایه‌گذاری و امنیت اقتصادی، آثار و تبعاتی بر جای می‌گذارد به عنوان مثال، در جرم رشوه الزاماً با یک بار رشوه، آن هم به میزان پایین نمی‌توان گفت جرم اقتصادی محقق شده، اگر چه فساد اتفاق افتاده است. همچنین برخی از مصادیق فساد شامل تأخیر و تعلل غیرموجه یا اعمال نفوذ، همیشه با انگیزه مالی و اقتصادی همراه نیست، بلکه آن چه مدنظر است، سوءاستفاده یک دارنده‌ی مقام از موقعیت شغلی خود است. فساد الزاماً ناشی از فعالیتی اقتصادی نیست. تعریف فساد (سوءاستفاده از موقعیت شغلی در جهت منفعت شخصی و گروهی)، با تعریف جرم اقتصادی متفاوت است و اگر بخواهیم فساد را به اعتبار آثار اقتصادی آن در طول زمان، جرمی اقتصادی بدانیم، نوعی مسامحه در تعبیر است (دادخدایی، ۱۳۸۹: ۶۶-۶۵).

هر چند فساد در درون و بین کسب و کارهای خصوصی و در درون سازمان‌های غیردولتی، بدون نقش داشتن هیچ مسئول و منبع دولتی نیز به وجود می‌آید، اما اکثر تعاریف فساد بر این نوع فساد به عنوان رابطه‌ای بین دولت و جامعه تأکید دارند، زیرا فساد در بخش عمومی مشکلی اساسی‌تر از فساد در بخش خصوصی تلقی می‌شود. همچنین کنترل فساد در بخش عمومی، پیش‌نیاز کنترل فساد در بخش خصوصی است.

سازمان شفافیت بین‌المللی<sup>۳</sup>، گزارشی را در سال ۲۰۰۵ تحت عنوان «پیشگیری از فساد در پروژه‌های عمرانی» به چاپ رساند که در آن ضمن اشاره به برخی مفاسد رایج همچون ارتشاء و کلاهبرداری، تهدیداتی که از سوی این اعمال متوجه پروژه‌ها می‌گردد را نیز مورد اشاره قرار داده است. در این گزارش، روش‌هایی برای کارفرمایان و صاحبان پروژه‌های عمرانی جهت پیشگیری از فساد بیان شده است.

در صورتی که کارفرمایان پروژه‌های عمرانی، آلوده به فساد نبوده و ناظران و مشاوران متعهد با پیمانکاران و پروژه‌ها در ارتباط باشند، فساد بخش پیمانکاری نیز کاهش خواهد یافت زیرا بدون

1. UNDP

2. OECD (Anti bribery treaty; OAS Anti- corruption convention; US foreign corrupt practices Act)

3. Transparency International organization

همدستی عوامل کارفرما، امکان فساد به حداقل خواهد رسید.

گونه های مختلفی از فساد اقتصادی امکان بروز و ظهور دارند که بخش عمده ای از این گونه های عام در پروژه های عمرانی نیز پدیدار می شود. با توجه به ماهیت پروژه های عمرانی، برخی از مفاسد و جرایم یاد شده ممکن است بیش از سایرین در این حوزه موضوعیت داشته باشند.

۱- رشوه (ارتشاء از طریق کارمندان دولت)

۲- اخذ پورسانت

۳- اختلاس

۴- تحصیل مال از طریق نامشروع

۵- اعمال نفوذ برخلاف حق

۶- تبانی در معاملات دولتی

۷- خودداری از اعلام جرایم مالی به مراجع ذیصلاح قضایی

۸- تصرف غیرقانونی در اموال دولتی

۹- تعدی نسبت به دولت

۱۰- تخلف از اجرای مواد ۱۹، ۲۲ و ۳۵ قانون برنامه بودجه<sup>۱</sup>

۱- ماده ۱۹ این قانون بیان می دارد؛ "بودجه مصوب از طرف نخست وزیر به کلیه دستگاه های اجرایی جهت اجرا ابلاغ خواهد شد. در اجرای بودجه دستگاه اجرایی مکلف است براساس شرح فعالیت ها و طرح ها که بین دستگاه و سازمان مورد توافق واقع شده است، در حدود اعتبارات مصوب عمل نماید." ماده ۲۲؛ "تشخیص صلاحیت و طبقه بندی مهندسین مشاور و پیمانکاران توسط سازمان براساس آیین نامه مصوب هیأت وزیران صورت خواهد گرفت ارجاع کار به مهندسین مشاور و پیمانکاران و روش تعیین برنده مناقصه براساس آیین نامه مصوب هیأت وزیران توسط دستگاه اجرایی انجام گیرد. تبصره: ارجاع کار از طرف دستگاه اجرایی به مؤسسات علمی و یا تخصصی جهت اجرای طرح های مطالعاتی، هم چنین انعقاد قرارداد مربوط با تأیید سازمان برنامه و بودجه خواهد بود." ماده ۳۵؛ "دستگاه های اجرایی موظفند در پیشرفت فعالیت های جاری و طرح های عمرانی، مراقبت دایم به عمل آورد و منظمأ به ترتیبی که از طرف سازمان تعیین می شود، اطلاعات لازم را به سازمان تسلیم نمایند و کلیه تسهیلات و همکاری لازم برای نظارت و ارزش یابی سازمان را بر نتایج اجرای فعالیت ها و طرح ها از هر حیث فراهم سازند."

ماده واحده قانون مجازات متخلفین از مقررات مواد ۱۹، ۲۲ و ۳۵ قانون برنامه و بودجه مصوب ۱۳۵۵/۱/۲۰ بیان می دارد: "هر یک از مقامات و مستخدمین وزارتخانه ها و مؤسسات و شرکت های دولتی، از جمله شرکت های دولتی که شمول حکم بر آن ها مستلزم ذکر نام است و سایر دستگاه های اجرایی مذکور در بند ۱۱ ماده قانون برنامه و بودجه کشور، از اجرای احکام ماده ۱۹، ۲۲ و ۳۵ آن قانون، کلاً یا بعضاً خودداری نماید یا اطلاعات ناقص یا غیرواقعی ارائه دهد و یا از ارایه مدارک لازم به سازمان مذکور استنکاف کند به حکم مرجع صالح به مجازات مقرر در ماده ۸۵ قانون محاسبات عمومی مصوب ۱۳۴۹/۱۰/۱۵ محکوم خواهد شد. ماده ۸۵ قانون مذکور نیز بیان داشته است؛ در صورتی که بر اثر گواهی خلاف واقع ذی حساب، نسبت به تأمین اعتبار یا بر اثر اقدام یا دستور وزیر یا رئیس مؤسسه دولتی یا مقام های مجاز از طرف آنان، زاید بر اعتبار و یا برخلاف قانون، دینی بر ذمه دولت ایجاد شود ذی حساب یا اقدام کننده و یا دستور دهنده حسب مورد به موجب رأی مرجع صالح به حبس جنبه ای از یک تا سه سال و به پرداخت جزای نقدی معادل میزان مورد تخلف محکوم خواهد شد. متعاقباً می توان اشاره کرد به آیین نامه هایی چون:

آیین نامه تعیین برنده مناقصه مصوب ۱۳۵۴/۴/۱۵.

آیین نامه ارجاع کار به پیمانکاران طراحی و ساخت موضوع مصوبه ۱۳۸۰/۱۱/۱۴.

آیین نامه تشخیص صلاحیت پیمانکاران اجرای پروژه های صنعتی، روش طرح و ساخت مصوبه ۱۳۸۰/۱۱/۱۴.

آیین نامه ارجاع کار به پیمانکاران موضوع مصوبه ۱۳۸۰/۷/۲۴.

آیین نامه طبقه بندی و تشخیص صلاحیت پیمانکاران مصوبه ۱۳۸۱/۱۱/۲۴.

آیین نامه نحوه انتخاب و ارجاع کار به مشاوران مصوبه ۱۳۸۳/۴/۳.

مجموع مصوبات فوق به لزوم ارجاع کار به مشاوران و پیمانکاران تشخیص صلاحیت شده و لزوم ارایه اسناد ارزیابی توان اجرای کار به پیمانکارانی که ظرفیت کاری آن ها بیش تر از مبلغ برآورد باشد، اشاره نموده اند.

جرایم مربوط به مفاسد اقتصادی با سایر جرایم مالی متفاوت هستند زیرا از لحاظ جغرافیایی، بزهکاری اقتصادی پدیده شهری ناشی از توسعه یافتگی در زندگی مدرن است که غالباً در ارتباط با یک فعالیت حرفه‌ای به ظاهر قانونی و مشروع، از طریق بزهکاران دارای مهارت خاص واقع می‌شود که از رفتار خود احساس مجرمیت نمی‌کند این جرایم مبتنی بر سوءاستفاده از نبوغ و توانایی فکری بوده و به شیوه‌ای نامحسوس واقع می‌شوند.

علل مفاسد اقتصادی در پروژه‌های عمرانی عللی کاملاً متفاوت با سایر مفاسد اقتصادی نیست هر چند بخشی از عوامل نیز صرفاً اختصاص به پروژه‌های عمرانی و ماهیت آن‌ها دارد. از جمله عوامل زمینه‌ساز می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

• ساختار قانونی و اداری نظام دولتی

• کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها

• نظام عدالت کیفری

• سامانه‌های نظارتی

• انحصارگرایی دولت در اقتصاد

• زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی

لیکن با توجه به مراحل مختلف پروژه‌های عمرانی، مفاسدی خاص این پروژه‌ها نیز شکل می‌گیرد. «در کلی‌ترین حالت می‌توان گفت یک طرح عمرانی از لحظه پیدایش تا اتمام، مراحل چهارگانه زیر را طی می‌کند: (قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیاء، ۱۳۸۲: ۱۷)

الف- مرحله برنامه‌ریزی و تأمین اعتبار

ب- مرحله طراحی

ج- مرحله ساخت

د- مرحله بهره‌برداری

در مقاله حاضر بخش اول به دو بخش طراحی و برنامه‌ریزی و انعقاد قرارداد تقسیم شده است. در سازمان شفافیت بین‌المللی عمده‌ترین مفاسد مرتبط با پروژه‌های عمرانی ارتشاء<sup>۱</sup> و کلاهبرداری ذکر شده است. عوامل گوناگونی بر پروژه‌های پیمانی و دولتی، فارغ از کم و کیف موضوع قرارداد، از مرحله‌ی توجیه ابتدایی و تصویب یا ابلاغ طرح تا انتخاب پیمانکار و اجرای کار و تحویل دادن محصول قرارداد، اثر می‌گذارد.

این عناصر و عوامل را که منشاء داخلی دارد یا بیرون از قرارداد است، عبارتند از:

- ۱- عوامل انسانی
- ۲- تعیین شرایط قرارداد
- ۳- نیازهای فنی تازه و تغییر سلیقه
- ۴- انتخاب پیمانکار
- ۵- نظارت بر مراحل قرارداد
- ۶- تحویل پروژه
- ۷- پروژه های دستوری (ابلاغی)
- ۸- اعمال نفوذ
- ۹- پروژه های القاء شده از سوی پیمانکاران
- ۱۰- شرکت ها و نمایندگان خارجی (وفایی، ۱۳۸۴: ۱۶۸-۱۶۶).

### روش تحقیق

تحقیق حاضر، توصیفی و اکتشافی است. پس از انجام مطالعات نظری و تدوین مدل تحلیلی تحقیق جهت تکمیل فهرست گریز گاه های بروز فساد اقتصادی در پروژه های عمرانی ملی، مصاحبه هایی نیمه ساختمند با تعدادی از صاحب نظران خبره در هر یک از مراحل مختلف طرح (از انجام طرح مطالعاتی تا نگهداری و بهره برداری پروژه های عمرانی ملی پیمانی) انجام پذیرفت. انتخاب این افراد خصوصاً در وزارتخانه هایی صوت گرفت که دارای بیشترین حجم اعتبار و بیشترین تعداد پروژه عمرانی ملی بودند.

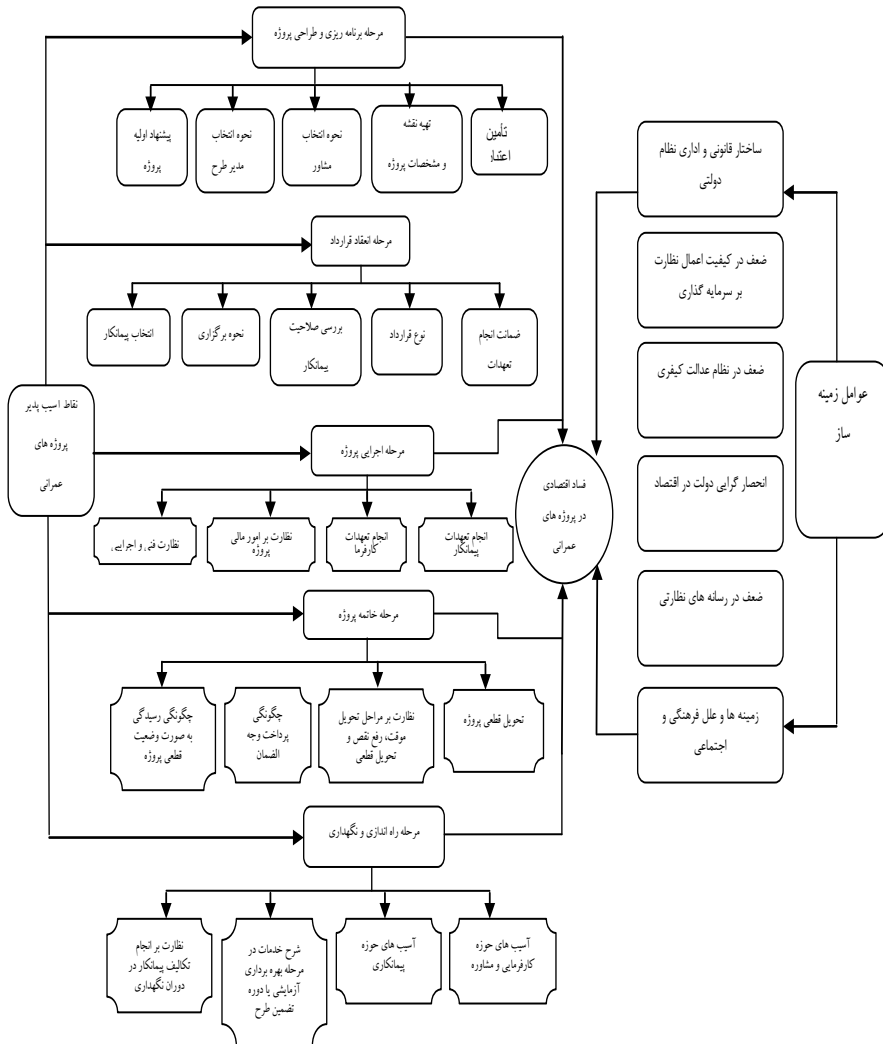
جامعه آماری تحقیق حاضر را، کلیه افراد خبره ای تشکیل می دهند که در مراحل مختلف طرح (از انجام طرح مطالعاتی تا نگهداری و بهره برداری پروژه های عمرانی ملی پیمانی) به طور مستقیم با پروژه های عمرانی ملی در ارتباط هستند.

حجم نمونه ۱۵۰ نفر بود که با توجه به نوع درگیری شان در مراحل مختلف پروژه و نوع سازمان یا وزارتخانه انتخاب شده اند.

جمع آوری داده های تحقیق با توجه به ماهیت طرح و افراد نمونه که شامل کسانی می شد که سال ها در پروژه های عمرانی با سمت های مختلف (کارفرما، مدیر، مشاور، پیمانکار، بازرس، ناظر و صاحب نظر حقوقی) مشغول فعالیت بودند، به شیوه مصاحبه نیمه ساختمند انجام یافت. نکته قابل توجه این است

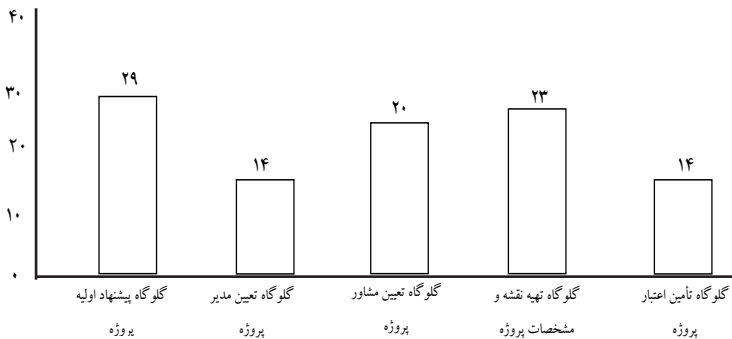
که افراد نمونه با توجه به میزان تخصصشان، سئوالات مرتبط با حیطه کاری خود را پاسخ داده‌اند و فراوانی پاسخ‌دهندگان با توجه مراحل پروژه و نوع سئوالات متغیر بوده است.

### نمودار تحلیلی فساد اقتصادی



## یافته‌ها

صاحب‌نظران پاسخگو از بین گریز گاه‌های مطرح در این مرحله، گلوگاه پیشنهاد پروژه را بیش از سایر بخش‌ها مهم تلقی نمودند.

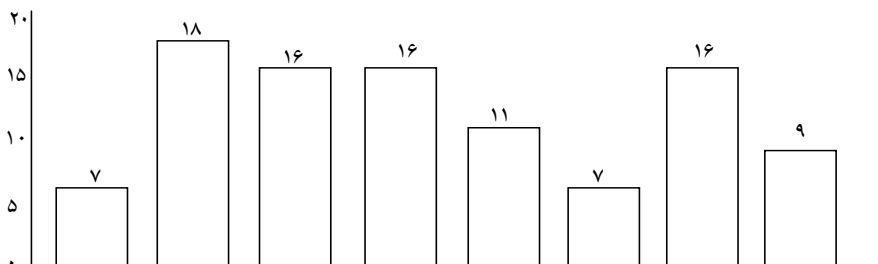


## شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی

۴ اغلب ماده‌های قانونی (همچون ماده ۱۹، ۲۲ و ۳۵) متمرکز بر مراحل پس از پیشنهاد پروژه همچون عمل در حدود اعتبارات مصوب، تعیین صلاحیت پیمانکار/مشاور، برنده مناقصه و... است. در حالی که اغلب افراد جامعه نمونه اعم از کارفرمایان، مشاوران، پیمانکاران، ناظران و کارشناسان حقوقی پیشنهاد اولیه پروژه را یکی از مهم‌ترین گلوگاه‌های قابل تأمل در بروز مفاسد اقتصادی مطرح نمودند. نظارت‌ها نیز از این مرحله به بعد صورت می‌گیرد.

۵ با توجه به نظر صاحب‌نظران، در مرحله انعقاد قرارداد، گریز گاه‌های نحوه برگزاری مناقصه بیش از سایر گلوگاه‌ها، در حوزه مفاسد اقتصادی حایز اهمیت است.

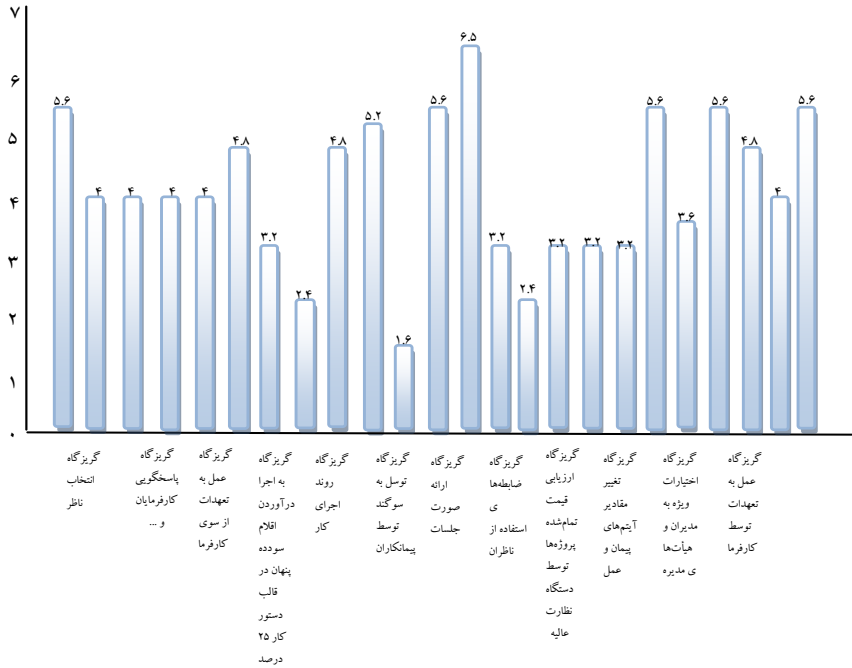
## گلوگاه‌های مرحله انعقاد قرارداد



۱- شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه‌های مرحله طراحی و برنامه‌ریزی پروژه	
اصول تئوری بر کارایی حق	<p>- پیشنهاد پروژه به دلیل فشار سیاسی نمایندگان، وزرا و سایر مسئولان</p> <p>- اعمال نفوذ برای تصویب پروژه‌هایی که در آن‌ها منافع شخصی و گروهی پیشنهاد دهندگان تأمین می‌گردد (عدم انطباق پروژه تعریف شده با نیازهای ملی و استانی)</p> <p>- انتخاب جهت دار مدیر پروژه برای هدایت پروژه به سمت تأمین منافع اقتصادی</p> <p>- اعمال نفوذ مشاوران، سیاستمداران و... در انتخاب مدیر پروژه بدون در نظر گرفتن صلاحیت و توانایی وی</p> <p>- جابجای نمودن کل پروژه توسط مدیر طرح بنا به درخواست برخی افراد صاحب نفوذ</p> <p>- انتخاب مدیر بر اساس روابط خانوادگی، همسوی بودن به لحاظ سیاسی و جناحی</p> <p>- انتخاب مشاور خارج از ضوابط و به صورت سفارشی یا انتخابی (توجه به آیین نامه‌ها فقط در حدی که انتخاب، مورد ایراد مراجع نظارتی و مالی قرار نگیرد)</p> <p>- اگر مشاور اقتصادی بودن و باقی طرح توجیه کننده کار فرمایان یا کارکنان می‌کند (عدم استقلال مشاور در رأی نظر فنی)</p> <p>- عدم استقلال مشاور در رأی نظر فنی (اگر مشاور اقتصادی بودن و باقی طرح توجیه کننده کار فرمایان یا کارکنان می‌کند)</p> <p>- اعمال تغییرات در پروژه به دلیل منافع اقتصادی توسط برخی گروه‌ها و افراد که از لحاظ فنی باعث کاهش کارایی پروژه می‌شود</p>
تخلف از انجام تعهدات	<p>- کمی برداری از نقشه‌های آماده سایر طرح‌ها و عدم ارائه دقیق نقشه و در نظر گرفتن موقعیت و ماهیت پروژه حاضر</p> <p>- تغییر در احجام سود آور برای ذی‌نفعان، طراحی بر اساس اهداف تعیین شده قبلی و حذف پیچیدگی‌های طرح</p>
تخلّف اجرایی مورد ۱۹ ماده قانون پروژه‌ها	<p>- عدم برگزاری مناقصه و یا تخلف در آن</p> <p>- واگذاری چندین کار به یک مشاور و یا با یک مشاور به طور مدام کار کردن</p> <p>- ارائه اطلاعات مورد نیاز مشاور جهت مطالعات اولیه از سوی کارشناسان ذریعاً با رانت / رشوه / پورسانت و... (گو یا اطلاعات سازمانی جزء مایملک شخصی برخی افراد شاغل در بخش دولتی شده است)</p>
برونگهی از اعتبار مصوب حاصل کار	<p>- هر چه هزینه انجام یک پروژه بیشتر شود مستمرد مشاور نیز افزایش می‌یابد. گاهی به همین دلیل پروژه به صورت بسیار دست‌آلای طراحی گردیده و به بحث اقتصاد مهندسی در نظر گرفته نمی‌شود. - این امر باعث بالا رفتن قیمت تمام شده پروژه می‌گردد. گاهی نیز طراحان پروژه به دلیل ضعف در انجام طراحی، پروژه را در جهت اطمینان، بسیار بیش تر و سنگین تر طراحی می‌کنند. افزایش نامعقول - حجم پروژه بیش از حد مورد نیاز جهت استفاده بعدی پیمانکار و سود بیش تر پیمانکار و مشاور است.</p> <p>- جانمایی پروژه به صورتی که منافع پنهان خاصی ایجاد می‌نماید. به عنوان مثال پروژه‌های نیاز به کوهبری داشته که با هزینه کار فرما سنگ‌ها جابجا و به پیمانکار از این بابت حق الزحمه‌ای پرداخت می‌شود لیکن سنگ‌های جابجا شده در منطقه توسط پیمانکار خرید و فروش می‌شوند</p> <p>- عدم قیمت گذاری اصولی و صحیح خود موجب فساد می‌گردد، گاهی چندین برابر نیاز مالی یک پروژه، اعتبار به آن اختصاص داده می‌شود</p>
تخلّف در معاملات دولتی	<p>- تأثیر سفارشات و روابط در تأمین اعتبار پروژه‌ها که می‌تواند موجب تأخیر پروژه‌های اولویت دار شود.</p> <p>- ارائه رشوه به کارفرما برای موافقت با اجرای پروژه</p> <p>- ارائه رشوه به کارفرما برای انتخاب شدن به عنوان مدیر طرح</p> <p>- استفاده از اعتبار و منابع مالی در جای دیگر</p> <p>- انحصاری اعلام نمودن شرایط برخی پروژه‌ها که به تئوری در انتخاب مدیر پروژه منجر می‌گردد</p> <p>- اعمال نظر جهت مصرف نوع خاصی از مصالح در اجرای پروژه تأمین کننده ویژه و خاص و انحصاری داشته باشد</p> <p>- طراحی نقشه به گونه‌ای که توسط شرکت‌های محدودی قابل انجام است (هر چند که ممکن است گران‌تر تمام شود! در صورتیکه اصلاً نیازی به انجام طرح ویژه نبوده است!)</p> <p>- وجود روابط ناسالم بین مدیر، کارفرما و پیمانکار (تخلف از اجرای مواد ۱۹ قانون برنامه بودجه)</p> <p>- جابجایی ردیف‌های اعتباری</p> <p>- برآورد کم و غیر واقعی اعتبار مورد نیاز جهت اجرای پروژه برای توجه صرفه اقتصادی آن</p> <p>- دنبال کردن مقاصد و اهداف پشت پرده توسط اشخاص تأیید کننده اعتبار</p>

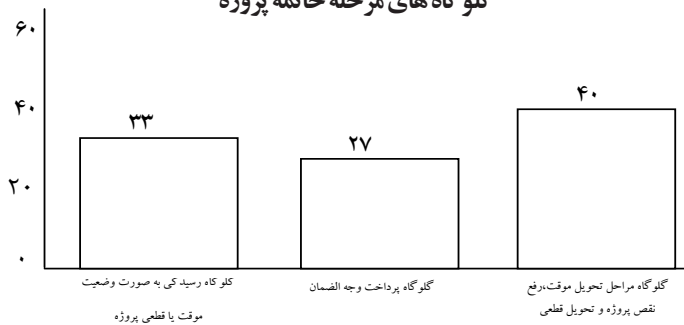
۲- شیوه های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه های مرحله انعقاد قرارداد	
نتیجتهای از انجام پیشنهاد	<p>- برخی پیمانکاران در مرحله انعقاد قرارداد، آگاهانه و عمدتاً شرایط فنی را طوری تنظیم می نمایند که بعداً بتوانند از مجرای همین بندها سوء استفاده نمایند</p> <p>- پیمانکار به بهانه افزایش کیفیت کار، کارفرما و مشاور را مجاب می کند که از ماشین آلات و تکنولوژی های خاصی برای پیشبرد پروژه استفاده نماید در حالی که واقعاً میزان افزایش کیفیت در برابر میزان افزایش هزینه ناچیز است</p>
تنبی در معاملات دولتی	<p>- تبانی بین مشاور و پیمانکار؛ بدین صورت که مشاور قیمت پایه را بالاتر از حد معمول محاسبه می نماید و پیمانکار با اطلاع از این موضوع قیمت پیشنهادی خود را پایین تر از قیمت پایه اعلام و به این صورت برنده مناقصه می شود</p> <p>- عدم بررسی سوابق در مناقصه یک مرحله ای و برنده شدن پایین ترین پیشنهاد</p> <p>- تهیه جدول امتیاز خودسرانه توسط دستگاه اجرایی به منظور حذف پیمانکارانی که کارفرما به هر دلیلی دوست ندارد در مناقصه شرکت ندارد</p> <p>- دستکاری غیرمنصفانه در رتبه های پیشنهاددهندگان به کمک امتیاز فنی</p> <p>- فاش شدن اطلاعات شرکت کنندگان، تبانی در باز کردن پاکت ها و برآورد توانایی پیمانکار و دادن اطلاعات نادرست توسط دستگاه اجرایی به پیمانکاران شرکت کننده</p> <p>- پرداخت رشوه جهت خریداری رتبه (جمل اسناد و مدارک توسط پیمانکاران و مشاورین جهت اخذ صلاحیت کاری)</p> <p>- تبانی کارفرما و پیمانکار در ارایه ضمانت ناکافی</p> <p>- انتخاب رابطه ای پیمانکار</p> <p>- مشاور و کارفرما با سوء نیت، شرایط فنی و سایر روالها از جمله مناقصه را طوری طراحی و اجرا نمایند که یک پیمانکار خاص برنده شده و در ادامه با تبانی صورت گرفته هر سه ضلع منتفع گردند</p> <p>- خودداری از اعلام جرایم مالی به مراجع ذیصلاح قضایی و پرداخت زاید بر اعتبار یا خلاف قانون</p>
نتیجتهای از اجرای ماده ۱۳۳ و ۱۳۵ قانون برنامه پنجم	<p>- انجام ترک تشریفات به جای مناقصه محدود و ارجاع پروژه به پیمانکاران دلخواه</p> <p>- برگزاری صوری مناقصه و حذف بعضی از شرکت کنندگان که رابطه ندارند بدون انکاء به ضابطه های مشخص و مستدل</p> <p>- دادن امتیاز ویژه کارفرما به برخی پیمانکاران در مناقصه، عقد قرارداد لوای امتیازهای فنی و تجربه و ...</p> <p>- انتخاب پیمانکاران انحصاری برای برخی پروژه های عمرانی از سوی کارفرما</p> <p>- عقد قرارداد با پیمانکارانی که فاقد توان و ظرفیت فنی و مالی لازم هستند و با کسب حق بالاسری و ... پروژه ها را بر اساس قراردادهای کوچک تر به پیمانکاران دست دوم و سوم واگذار می نمایند</p> <p>- شرکت های به نسبت بزرگ تر نیمه دولتی با قیمت های فوق العاده پایین امکان رقابت را از رقبای بخش خصوصی می گیرند</p>

### گلوگاه‌های فساد اقتصادی در مرحله اجرایی



با در نظر گرفتن نظرات پاسخگویان در صد اهمیت گلوگاه‌های این مرحله، به صورت نمودار فوق ترسیم شده است. همانطور که قابل ملاحظه است گلوگاه ارائه صورت جلسات، انتخاب ناظر، ایجاد آیتم‌های جدید مغایر با برآورد اولیه، تغییر مقادیر آیتم‌های پیمان، اختیارات ویژه مدیران و نظارت بر امور مالی پروژه از جمله مهم‌ترین گریزگاه‌های این مرحله هستند.

### گلوگاه‌های مرحله خاتمه پروژه



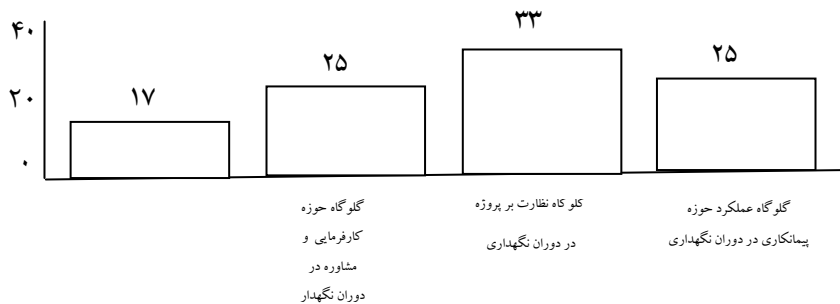
در این مرحله، ۴۰ درصد صاحب‌بنظران پاسخگو، احتمال بروز فساد اقتصادی در گلوگاه تحویل موقت، رفع نقص و تحویل قطعی را مهم‌تر ارزیابی نمودند.

۳- شیوه های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه های مرحله اجرایی پروژه	
<p>- به دلیل نفوذ پیمانکاران و قدرت مالی آنها و همچنین شفاف نبودن کامل انتخاب پیمانکار و ناظر، امکان تعیین ناظر توسط پیمانکار وجود دارد و چه بسیارند انتصاباتی که با رانت پیمانکاران در سیستم کارفرما و دستگاه نظارت صورت می‌پذیرد</p> <p>- ترجیح روابط به جای ضوابط (انتخاب افراد بدون تخصص و دارای روابط با مسئولین دستگاه اجرایی)</p> <p>- منافع مشترک ناظر با پیمانکار (همچون خرید مصالح یا تجهیزات از دستگاه نظارت (حقیقی - حقوقی) که خود اغلب منجر به تأیید صوری کیفیت پروژه می‌گردد)</p> <p>- تأیید عملکرد پیمانکار توسط ناظر به ازای درخواست مطالبات از پیمانکار با وجود مشاهده خطاهایی در مرحله اجرا</p> <p>- صحنه سازی پیمانکاران و کارفرمایان در پشت پرده و ارایه مدارک و فاکتورهای صوری و تقسیم آن بین اعضای گروه</p> <p>- تبانی نماینده کارفرما با پیمانکار در جهت ایجاد آیم‌های جدید مغایر با برآورد اولیه</p>	تأیید در انجام پروژه
<p>- در بعضی مواقع برخلاف نظر کارشناسی، کارشناسان به صورت دستوری از طرف مدیران، مجبور به امضا و تأیید موضوعاتی می‌شوند</p> <p>- دادن رشوه به عوامل ذی‌نفع، در دستگاه نظارت اعمال نفوذ می‌کند</p> <p>- علیرغم دریافت اعتبار کلان، کار با کیفیت پائین تحویل داده شده و درصدی از آن بین پیمانکار و دستگاه نظارت تقسیم می‌گردد</p> <p>- سوء استفاده و ترویج انواع مفاسد اقتصادی همچون ارتشا و... در صورت عدم تعدیل یا پاسخگو نبودن تعدیل هانست به تورم پیش آمده</p> <p>- تطمیع ناظران و عوامل کارفرما با اغراق در آیم‌های تجهیز کارگاه</p> <p>- سند سازی برای عدم اعاده در یافتی‌ها</p> <p>- اختلالات پیش آمده در عمل به تعهدات از سوی کارفرما منجر به تن دادن پیمانکاران به پرداخت رشوه و... به کارشناسان می‌گردد</p> <p>- اشتباه در محاسبات، عدم دقت در محاسبه مقادیر کار، اعمال آیم‌های اضافی</p> <p>- گاهی به دلیل عدم اطلاع کافی و گاهی نیز عدم توجه کافی ناظران و بعضاً به دلیل رانت، دستور العمل‌های نظارت رعایت نمی‌شوند</p> <p>- انجام کار غیر مرتبط با حرفه کارشناس و ناظر سبب انجام ناصحیح و ناموفق کار و عدم شناسایی مفاسد پروژه می‌شود به علاوه کارشناس نیز باید علاوه بر تجربه دارای تعهد باشد</p> <p>- دستکاری در هزینه‌ها و ارایه فاکتورهای غیر واقع</p>	فساد مالی و اتصال نفوذ
<p>- عدم تهیه به موقع صورتجلسات سبب ایجاد زمینه چانه‌زنی برای پیمانکار پس از انجام کار و نهایتاً کنار آمدن کارفرما و دستگاه نظارت می‌شود</p> <p>- استفاده از مصالح با کیفیت پایین، کارگران غیر ماهر، ارایه صورت وضعیت‌های غیر واقعی و... از جمله اقداماتی است که توسط پیمانکاران به هنگام تغییرات ناگهانی قیمت مواد و مصالح انجام می‌دهند</p> <p>- عدم تهیه به موقع صورتجلسات موجب می‌شود پیمانکار موارد کاری انجام داده نشده یا امور آتی را در صورت وضعیت اعمال کرده و از کارفرما مبلغ غیر واقعی و غیر مرتبط با پیشرفت کار دریافت نماید</p> <p>- برخی پیمانکاران از رانت در طبقه بندی خاک و تعریف ترانسه استفاده می‌کنند زیرا می‌توانند با دادن مبلغی به آزمایشگاه، خواسته خود را در نمونه خاک مورد نظر اعمال کنند. در صورت ضعف دستگاه نظارت و آزمایشگاه این گزینه می‌تواند بسیار اثر گذار باشد</p> <p>- عدم اعلام قیمت واقعی مواد و مصالح از سوی پیمانکار به کارفرما به هنگام بی‌ثباتی بازار جهت کسب سود بیش تر</p> <p>- سوء استفاده از توسل به سوگند در بسیاری موارد که بعضاً در مواردی در تغییر نظر دستگاه نظارت یا کارفرما مؤثر است</p> <p>- برخی پیمانکاران در حین کار به عناوین کارهای دیگر را زخمی کرده، زمان طولانی تری را برای پروژه ایجاد می‌کنند و طی صورت وضعیت‌های درخواست مطالبات ۲۵ درصد را می‌نمایند از سوی دیگر چون دستور کار ۲۵ درصد پس از انجام مبلغ پیمان ابلاغ می‌شود، لذا در ابتدای کار مشخص نیست و از دید سایر پیمانکاران و شرکت کنندگان در مناقصه پنهان مانده است</p> <p>- کم و زیاد کردن درصد مصالح از لحاظ فنی و کیفی و یا عدم استفاده از مصالح و مواد مدنظر کارفرما و نقشه‌های موجود و ارایه احجام غیر واقعی</p> <p>- عدم رعایت ضوابط فنی از سوی پیمانکار و اعمال نفوذ در انتخاب نوع مصالح و کارهای اضافه</p> <p>- پایبند نبودن کارفرما به ضوابط و مقررات و چشم‌پوشی از آن‌ها و مغایر شرایط پیمان عمل نمودن</p> <p>- دور شدن قیمت‌های دریافتی مناقصات از قیمت‌های واقعی، پایین آمدن کیفیت پروژه و تطویل بیش از حد پیمان‌ها به دلیل شفاف نبودن آیم‌های فهرست‌ها</p> <p>- تغییر برآورد های اولیه توسط کارفرما و تبانی با پیمانکار در خصوص تأخیرات، تعدیل و...</p>	تحصیل مان با عدم عمل به پیمانکار

## ۴- شیوه‌های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه‌های مرحله خاتمه پروژه

۱. عدم نظارت مستمر و با وجود روابط ناسالم بین ناظر و پیمانکار که منجر به ارایه و تأیید صورت وضعیت‌های کاذب و صوری می‌شود
۲. چشم‌پوشی از نواقص توسط مشاور
۳. احجام غیر واقعی، تعدیل‌های غیر واقعی، پاداش غیر واقعی، نرخ حمل بار غیر واقعی، رقم غیر دقیق علی‌الحساب‌ها در صورت وضعیت‌های موقت و تحمیل آیتم‌هایی با قیمت‌های چند برابر در صورت وضعیت
۴. خودداری از اعلام جرایم مالی به مراجع ذیصلاح
۵. عدم کفایت و قاطع نبودن مواد ۳۹، ۴۰ و ۴۱ شرایط عمومی پیمان به ویژه در نحوه تحویل کار به سازمان بهره‌بردار و هم‌چنین افتتاح و بهره‌برداری از پروژه‌ها بدون در نظر گرفتن نواقص موجود و عدم پیش‌بینی‌های لازم برای تحویل کار و نحوه نگهداری آن پیش از شروع بهره‌برداری
۶. تأیید صورت وضعیت قطعی بدون بررسی دقیق نواقص و ...
۷. عدم استفاده از ماشین‌های مکانیزه برای بررسی روساخت و زیرساخت پروژه‌ها همچون جاده و آزمایش کیفیت آن
۸. عدم انطباق مبلغ اولیه پیمان با احتساب اضافه کاری با وجه دریافتی
۹. استفاده از آیتم‌های تکراری در هنگام ارایه صورت وضعیت
۱۰. چشم‌پوشی از نواقص موجود در کار در اثر تئانی بین پیمانکار و مشاور/ ناظر و پرداخت وجه الضمان
۱۱. عدم برچیدن کارگاه توسط پیمانکار که سبب تحمیل هزینه به کارفرما می‌شود
۱۲. عدم آزمایش کیفیت و عدم دقت در چگونگی تحویل پروژه و در نتیجه تحویل پروژه با نقص‌های بسیار
۱۳. فاصله زمانی بین تحویل موقت تا تحویل قطعی برای بعضی از پروژه‌ها مانند پروژه‌های راهسازی کم است
۱۴. عدم وجود ناظر مقیم از طرف دستگاه‌های اجرایی در بسیاری از پروژه‌های عمرانی و عدم وجود اعتبار برای نظارت بر پروژه‌های عمرانی در تحویل پروژه دارای نقص و در نتیجه کوتاهی زمان تحویل موقت تا تحویل قطعی
۱۵. تسریع در افتتاح به هر قیمت و به دلایل سیاسی و انجام کار سطحی سبب سهل‌انگاری در تأیید پروژه و عدم توجه به رفع نقص در موقع تحویل قطعی، پروژه تحویل می‌گردد

## گلوگاه‌های مرحله راه اندازی و نگهداری پروژه



۳۳ درصد پاسخگویان، گریز گاه نظارت بر پروژه در دوران نگهداری را در بروز مفاسد اقتصادی مهم‌تر از بابتی نمودند.

۵- شیوه های بروز مفاسد اقتصادی در گلوگاه های مرحله راه اندازی و نگهداری پروژه
<p>-ضعیف بودن آیین نامه رسیدگی به تخلفات پیمانکاران و عدم امکان قانونی برخورد با آنان پس از دوره تضمین سبب کم کاری پیمانکاران و تحویل پروژه با کیفیت و طول عمر پایین می شود</p> <p>-تثانی پیمانکار و ناظر یا کارفرما برای کوتاه کردن دوره تضمین</p> <p>-سهل انگاری و رفع عیوب به صورت ظاهری</p> <p>-کارفرما می تواند با توجه به منابع مالی که برای پروژه و نگهداری تعریف شده و در اختیارش است به راحتی با مشاور مدنظر خودش از پیمانکار رده پایین در قسمت مناسب استفاده کرده و مازاد منابع مالی را که در حساب می ماند بین خود تقسیم کند</p> <p>-عدم رفع عیوب به صورت کامل جهت ارجاع مکرر کارفرما به پیمانکار جهت رفع عیوب و نواقص احتمالی (استفاده از مصالح نامرغوب در رفع نواقص پروژه به صورت صوری و ظاهری و عدم رعایت استانداردهای موجود)</p> <p>-عدم تضمین کیفیت کار به صورت قانونی و در نتیجه غیر قابل پیگیری بودن آن</p> <p>-عدم اعمال نظارت عالی بر پروژه و بازرسی در دوران بهره برداری و عدم ارزیابی عملکرد پروژه های اجرا شده</p> <p>-مطلوب نشان دادن کارهای انجام شده به صورت مصنوعی با تثانی عوامل سه گانه</p> <p>-تطمیع عوامل نظارتی و ...</p> <p>-تعویض قطعات با قطعات نامرغوب</p>

## نتیجه گیری

با توجه به نتایج تحقیق، در مجموع مهم ترین گریزگاه فساد اقتصادی در پروژه های عمرانی در مرحله برنامه ریزی و طراحی پروژه قرار دارد و مفاسد نخست در آنجا پایه گذاری می شوند. زیرا پیشنهاد و تعریف پروژه، تعیین مشاور، مدیر و اعتبار پروژه در این مرحله رقم می خورد و هر خللی در این مرحله، پروژه را در مراحل بعدی نیز دچار مشکلات عدیده نموده و راه را برای جولان مفسدان اقتصادی و بهره مندی از گریزگاه های موجود هموار می نماید. جالب است که نظرات پاسخگویان در خصوص اولویت و اهمیت گریزگاه های فساد با ترتیب مراحل پروژه نیز مطابقت داشت:

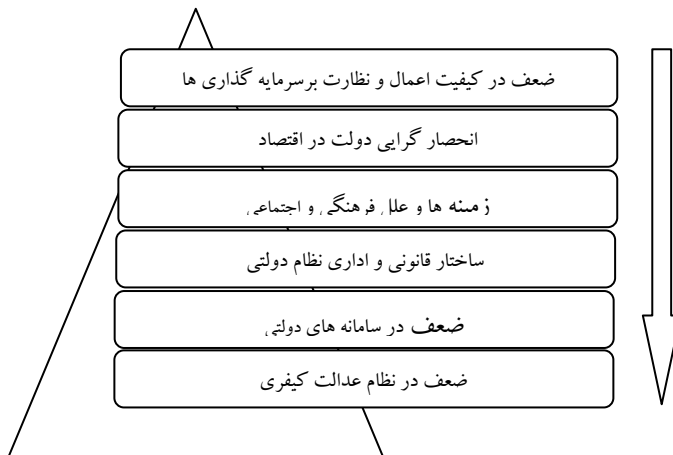
### اهمیت مراحل مختلف پروژه در بروز مفاسد اقتصادی از دیدگاه صاحب نظران



همانگونه که ملاحظه می‌شود از دیدگاه صاحب‌نظران پاسخگو، مرحله طراحی و برنامه‌ریزی در بروز فساد اقتصادی از اهمیت بیش تری برخوردار است. از بین انواع مفاسد اقتصادی نیز، تبانی در معاملات دولتی، اعمال نفوذ بر خلاف حق (در پیشنهاد پروژه، تعیین پیمانکار، مدیر و مشاور، تحصیل مال از طریق نامشروع بخصوص توسط کارفرمایان، پیمانکاران، مشاوران و ناظران، رشوه به افراد ذی‌نفوذ جهت گرفتن پروژه، چشم‌پوشی از نواقص، تصویب صورت وضعیت غیر واقعی بیش از سایر انواع ذکر شده است. با توجه به ماده قانونی مربوطه در صورتی که فرد به علت اهمال یا تفریط موجب تضییع اموال و وجوه دولتی گردد یا آن را به مصارفی برساند که در قانون اعتباری برای آن منظور نشده یا زائد بر اعتبار مصرف شده باشد، جرم مرتکب شده است.

در خصوص پروژه‌های عمرانی گاه دیده می‌شود که بخشی از اعتبارات پروژه در زمینه‌ای غیر از زمینه‌های پروژه صرف شده است که خود به کندی پیشرفت اجرای پروژه‌ها و یا توقف پروژه منجر می‌گردد.

با توجه به مجموع نظرهای مطرح شده در خصوص عوامل عام (زمینه‌ساز) فساد اقتصادی، مؤثرترین شاخص‌ها از نظر پاسخگویان به لحاظ اثرگذاری بیش تر بر بروز مفاسد اقتصادی در نمودار ذیل به نمایش درآمده است:



از بین عوامل زمینه‌ساز نیز، کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها و انحصارگرایی دولت در اقتصاد بیش از سایر شاخص‌ها اثرگذار دانسته شده است و پس از این شاخص‌ها، زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی، ساختار قانونی و اداری نظام دولتی، ضعف در سامانه‌های نظارتی و ضعف در نظام عدالت کیفری است. از بین مؤلفه‌های شاخص «کیفیت اعمال نظارت بر سرمایه‌گذاری‌ها»،

عدم برنامه‌های دقیق و شفاف در سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی و عدم نظارت کارآمد بر سرمایه‌گذاری‌های بخش دولتی از سوی پاسخگویان مؤثرتر از سایر مؤلفه‌ها تشخیص داده شد.

عدم شفافیت در منابع و مصارف بودجه دولت، رعایت ملاحظات احتمالی اجتماعی و سیاسی و اداری در برخورد با تخلفات و انجام برخی فعالیت‌ها به صورت انحصاری در بخش دولتی از جمله مهم‌ترین مؤلفه‌های مدنظر پاسخگویان از بین مؤلفه‌های شاخص «انحصارگرایی دولت» بود.

از بین مؤلفه‌های شاخص «زمینه‌ها و علل فرهنگی و اجتماعی»، رواج بیاعتمادی در جامعه، افزایش نابرابری در جامعه، رواج فرهنگ برخورداری حداکثر از مادیات، حتی بدون رعایت حقوق دیگران از سایر مؤلفه‌ها مؤثرتر دانسته شد.

از بین مؤلفه‌های شاخص «ساختار قانونی و اداری نظام دولتی»، ضعف در ثبات مدیریت‌ها، رقابت‌های پیچیده در پروژه‌های دولتی و عدم استخدام و ترفیع کارکنان بر اساس شایسته‌سالاری از سایر مؤلفه‌ها مؤثرتر دانسته شد.

پراکندگی و ضعف هماهنگی بین دستگاه‌های نظارتی به صورت رسمی، تحرک ضعیف مجامع عمومی شرکت‌های دولتی به عنوان نمایندگان دولت در برخورد با تخلفات، عدم پیشینی ارتباط رسمی بین دستگاه‌های نظارتی با یکدیگر سه مؤلفه‌ای است که نسبت به سایر مؤلفه‌های شاخص «ضعف در سامانه‌های نظارتی» مؤثرتر قلمداد شده است.

از بین مؤلفه‌های شاخص «نظام عدالت کیفری»، عدم وجود مقام‌های قضایی مطلع و کافی در رسیدگی تخصصی به پرونده‌های مفاسد اقتصادی، طولانی شدن مراحل دادرسی، «فقدان مدعی العموم مقتدر و برخوردار از منابع کافی برای تعقیب جرایم مالی و اقتصادی، عدم تمایل شاکیان خصوصی به پیگیری پرونده مؤثرتر از سایر مؤلفه‌ها اعلام شده است.

### برخی راهکارهای پیشنهادی به شرح ذیل است:

#### الف- راهکارهای پیشنهادی مرحله برنامه‌ریزی و طراحی پروژه جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی

-در اختیار نهادن زمان کافی برای مطالعه موقعیت پروژه برای تهیه نقشه مطابق با واقع
-انتخاب کارشناسان زبده و مشاوران مورد اطمینان با در نظر گرفتن منافع ملی
-وجود سندیکی مربوط به مشاوران و پیمانکاران که بتواند کیفیت کار این گروه را بالا ببرد
-نظارت بر کار مشاور و پیمانکار به صورت مستمر زیرا ممکن است مشاور در تبه‌های دریافت دارد ولی کارهای بعدی او از کیفیت مناسب برخوردار نباشد
-اجرای سیستمی متمرکز و شفاف جهت ارزیابی مشاوران و اجرای سیستم مهندسی ارزشی یا مهندسی مجدد جهت پروژه‌های بزرگ
-بررسی و تأیید توجیه پذیری پروژه توسط نهادهای بی طرف
-در فهرست سیاه قراردادن کارفرما و یا مشاوره که با تباتی عددسازی‌های نموده است (عدم دریافت کارهای بعدی تا مدت معین)
-گرددش آزاد و شفاف اطلاعات تا همگان به اطلاعات پروژه دسترسی داشته باشند و امکان تصمیم سازی‌های غیرمنطقی پشت درهای بسته سلب گردد
-نظارت مستمر سازمان بازرسی بر مراحل مختلف انجام پروژه به شکل کارشناسانه با توجه به نوع پروژه صورت پذیرد
-اراده دولت برای اجرای کردن طرح‌های جامع باید بر خاسته از اولویت‌هایی باشد که بر ایند مطالعات، پیش روی می‌گذارد لذا می‌بایست جایگاه متخصصان عرصه‌های فنی، زیست محیطی، اقتصادی، اجتماعی، میراث فرهنگی و... در این طرح‌ها مشخص بوده و آیین‌نامه‌ها و پروتکل‌های کارشناسی شده‌ای برای تهیه طرح‌های آمایشی و جامع تدوین و در صورت وجود، کاستی‌های آن رفع گردد تا شاهد کاهش اثرگذاری تصمیمات سیاسی در تغییر اولویت‌های انجام طرح‌های عمرانی و ملی باشیم
-از نفوذ افراد سیاسی (نمایندگان مجلس، وزراء و معاونین وزراء، نیروهای مسلح و قضات و ...) در ارایه، پیگیری و تصویب طرح‌های عمرانی جلوگیری به عمل آید (ممانعت از اعلام طرح مطالعه نشده، مصوبه نگرفته، توجیه اقتصادی نشده و توجیه فنی نشده)
-بهبتر است ابتدا موافقت‌نامه صرفاً برای مطالعات تیوگرافی، مطالعات ژئوتکنیک، تهیه طرح و نقشه‌های مطالعه شده صورت پذیرد و در سال بعد موافقت‌نامه اجرای پروژه با در دست داشتن اطلاعات کامل مبادله شود

#### ب- راهکارهای پیشنهادی مرحله انعقاد قرارداد پروژه جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی

-باید کوشید که شرایط ترک تشریفات سخت و شرایط مناقصه عمومی تسهیل گردد. در ضمن باید مناقصات اطلاع‌رسانی شده و کاملاً شفاف برگزار شود. اطلاع‌رسانی شفاف، دقیق و به موقع منجر به جذب پیمانکاران پیش تری می‌شود. افراد تیم بررسی کننده باید شرایط احراز پست و تجربه کافی داشته باشد
-نظارت عالی که توسط دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی و ... انجام می‌شود باید به‌هنگام و به‌موقع باشد نه اینکه پس از اتمام قرارداد، یا پس از واگذاری پروژه‌های، نهاد نظارتی وارد شود
-تشویق مشاور یا پیمانکار: چنانچه پیمانکاری در زمان بهره‌برداری، با توجه به قیمت تمام شده و کیفیت پروژه، فراتر از قرارداد کار را تحویل دهد، باید مورد تشویق قرار بگیرد این کار نه تنها عادلانه است بلکه خود به خود سبب حذف عوامل فساد می‌گردد
-در صورت امکان طراحی، اجرا و بهره‌برداری بر عهده پیمانکار قرار داده شود تا مسئولیت هر گونه ایرادی در پروژه بر عهده پیمانکار بوده و مسئولیت‌ها بین مشاور، پیمانکار و کارفرما تقسیم نگردد. پیمانکار می‌داند که باید سال‌ها از این پروژه بهره‌برداری کند و سرمایه‌گذاری خود را از طریق عوارض دریافتی جبران نماید لذا تلاش خواهد نمود که کار را با بهترین کیفیت به انجام برساند
-تنظیم مناسب قرارداد و اخذ تضمین‌های لازم
-اعمال سقف ریالی در تبه‌ها و ارزیابی مستمر پیمانکار توسط یک مرجع ذیصلاح بر اساس نمرات آتسنابیی از آیتنهایی نظیر؛ به کارگیری افراد متخصص (با مدارک مستدل بیمه‌ای)، کیفیت کار، مدت زمان اجرای کار، بنیه مالی مناسب با تأیید صورت‌حساب بانکی، ماشین‌آلات، رعایت قوانین اداره کار و امور مالیاتی، تکمیل پروژه از محل منابع خویش فرمایم و افزایش مشارکت مالی در پروژه‌ها و دادن امتیاز بالا به این موضوع. بدین ترتیب پس از کسب امتیاز لازم، سقف ریالی پیمانکار تعیین می‌گردد
-بررسی و تجدیدنظر هر ساله رتبه اعطایی به پیمانکاران و مشاوران از سوی معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری و ارایه رتبه بر اساس مدارک ارایه شده. ستاره‌دار نبودن رتبه‌ها و در نظر نگرفتن سابقه کاری از دیگر مواردی است که سبب تشکیک دستگاه‌های اجرایی در رتبه بندی شده و به ناچار در دستگاهی ضوابط و شرایط خاصی را ملاک قرار می‌دهد که به نوبه خود بستر ساز فساد است

## ج- راهکارهای پیشنهادی جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی در مرحله اجرایی

- استفاده از نیروهای فعال یا بازنشسته پروژه های خاص، در نظارت بر پروژه های مشابه
- کارفرما و مشاور نباید انتظار انتفاع مادی از پیمانکار داشته باشند یعنی باید تجهیز شان خارج از قرارداد پیمانکار باشد همچنین تجهیز پیمانکاران هم باید برای هر پروژه مناسب پروژه مورد نظر باشد
- استفاده بیش تر از پیمان های مقطوع و بر آوردهای دقیق اولیه و حتی المقدور احتراز از تغییرات بعدی
- تشکیل و فعالیت کمیته های کارشناسی متشکل از مهندسان ضرایب فهرست بها، کارشناسان کارفرمایی، بخش صنعت، پیمانکاری و هم چنین منتخبین جامعه مهندسان مشاور ایران زیر نظر و هدایت دفتر نظام فنی اجرایی، نسبت به بررسی همه جانبه و با بهره گیری از تمام ظرفیت های موجود (هم از نظر ضوابط و قوانین بالادستی و هم از نظر سیستم های اجرایی مهندسی) که بررسی های لازم را صورت دهد و گزارش های مکتوب به مقامات مسئول ارایه کنند
- تأمین به موقع اعتبارات
- تخصیص کامل اعتبارات در ابتدای سال و در نتیجه کوتاه کردن زمان اجرا
- رعایت دقیق قانون و مقررات
- کنترل دقیق ذی حساب ها
- رسیدگی و نظارت دقیق بر آیتم های صورت وضعیت
- حذف ضریب بالاسری، ضریب منطقی های ... که هم موجب استیصال پیمانکاران شده، هم به تطویل پروژه می انجامد و هم راه را برای کاستن از کیفیت پروژه و صدور صورت وضعیت های صوری باز می کند
- مستندسازی مناسب کار
- استفاده از دستگاه نظارت فنی و مدیر پروژه سالم، فنی و متعهد و مقید به اصول اخلاقی
- نظارت دقیق و به روز سازمان بازرسی بر کلیه مراحل پروژه به صورت محسوس و نامحسوس
- برخورد قاطع با متخلفین جهت عبرت سایر کارکنان و عوامل
- استفاده سازمان های نظارتی از کارشناسان خبره و آگاه و آشنا با پروژه با حقوق
- برگزاری دوره های آموزشی برای ناظران تا در صورت سپری نمودن واحدهای آن دوره، در فهرست دستگاه نظارت قرار داده شوند
- تهیه بندی ناظران همچون مشاوران و پیمانکاران مثلاً ناظری که دارای حق نظارت تونل است، حق نظارت کوهستان را نداشته باشد و ... نباید ناظران بدون گواهی صلاحیت ناظر هر پروژه های شوند در درجه اول سلامت فردی و در درجه دوم آگاهی کامل و اشراف بر پروژه و آشنایی با آن ملاک انتخاب ناظران باشد
- باید برای پیمانکاری که قیمت صوری داده، راهکار قانونی یافت و از وضعیت حاضر خارج نمود زیرا وقتی هر دو طرف معامله از صوری بودن آن مطلع هستند، قبح تخلف و فساد به آرا می رخت بر بسته و توجیه جایگزین آن می شود
- ایجاد تفکیک وظایف مشخص و دقیق بین بخشهای نظارتی مختلف همچون حراست، سازمان بازرسی، بخش تخلفات اداری و حقوقی تا هیچ یک نتوانند کم کاری و سهل انگاری های خود را با انداختن توپ در زمین سایرین توجیه نموده و آنرا جزء وظایف خود ندانند استفاده از چند کانال نظارتی خود سبب تداخل وظایف شده و در نهایت در برخی موارد، نظارت بر زمین می ماند زیرا هر یک از ناظران می پندارند که در حیطه وظایف سایرین است
- اختیارات ویژه مدیران و هیأت های مدیره باید چارچوب قانونی داشته باشد تا موجب تسهیل و تسریع کار شود
- اگر طبقه بندی خاک و تعریف ترانشه دارای شیت های آزمایشگاهی باشد از رانت جلوگیری می شود
- افزایش دوره تضمین
- انتخاب اعضای متخصص در کمیسیون تحویل (به طور مثال استفاده از یک گروه مهندس ناظر در رشته های مختلف مثل عمران، مکانیک و برق و بررسی دقیق کار)
- در مراحل تحویل موقت دقت لازم بعمل آمده و نظر ناظر مقیم مورد توجه قرار گیرد
- استفاده از کارشناسان دایره حقوقی هر سازمان می تواند در شناسایی بهتر مفاسد و مشکلات اقتصادی پروژه یاری رسان باشد
- برای پروژه های بزرگ و پیمانکاران توانمند ارایه قیمت بر اساس قیمت پایه مفید نیست. کارفرما در مناقصات باید فهرست مقادیر و پیمانکاران قیمت واحد هر کار را و در نتیجه قیمت کامل را پیشنهاد نمایند. لازمه هر نوع واگذاری کار و به هر طریقی که مدنظر کارفرمایان باشد، چه سه عملی (کارفرما، مشاور، پیمانکار) یا طرح و ساخت (کارفرما- پیمانکار) یا EPC (مهندسی، تدارکات- ساخت) با انعقاد قرارداد به صورت فهرست بها بر اساس قیمت پایه یا به شکل قیمت تجمیع شده یا در نهایت به صورت کیلومتری مطالعه شده، وجود فهارس پایه شفاف و منطقی است که وسیله ای برای اندازه گیری کارفرمایان محترم و ضامن تحقق شعار کیفیت- زمان اجرای مناسب و قیمت بهینه خواهد بود. متأسفانه انجام این مهم بدون حضور کارشناسان وزار تخانه ها و کارشناسان نهادهای صنفی صورت می پذیرد و با کاربرد قیمت های غیر واقعی روز در تجربه های مربوطه لطمات زیادی به سازندگی و آبادگری کشور وارد می شود
- بررسی پروژه توسط عامل چهارم به هنگام تحویل پروژه

## د- راهکارهای پیشنهادی جهت کنترل و کاهش بروز مفاسد اقتصادی در مراحل خاتمه و نگهداری پروژه

-در دوره نگهداری و راه‌اندازی حتی‌المقدور بایستی علاوه بر ناظران دوره ساخت، از افراد دیگری نیز استفاده نمود
-دقت در تعمیر و نگهداری، انجام تعمیرات واقعی و دقیق
-آگاه‌سازی عوامل مافوق برای جلوگیری از فشار برای بهره‌برداری زودتر پروژه
-استفاده از عامل چهارم نظارتی در پروژه‌های بزرگ و کمیته فنی در کارهای متوسط و کوچک
-تدوین آیین‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، شرح خدمات امور مربوط به نگهداری و بهره‌برداری (در این زمینه ضعف زیادی وجود دارد)
-برقرار کردن حفاظت و امنیت مجموعه پروژه
-استفاده از دوربین‌های مداربسته، کنترل دقیق اجناس، ورود و خروج آن‌ها
-نگهداری پروژه‌ها از سوی پیمانکاران ارجحیت بیش‌تری دارد لیکن اغلب با تغییر شرایط از افراد دیگری جهت نگهداری استفاده می‌شود، در صورتی که وظایف پیمانکار مطالعه Snippet_3086D722E.idms ، اجرا، مسئولیت اقدامات آزمایشی و نگهداری می‌باشد که لازم است ناظران هم‌دورادور نظارت کنند
-در صورت عدم بکارگیری پیمانکار در مرحله نگهداری، بهتر است گزارش سال به سال پروژه‌های انجام شده را تهیه و در اختیار پیمانکاران بگذارند پیمانکاران متوجه اشکالاتشان شوند
-از بیمه برای تضمین کیفیت استفاده شود تا لااقل پیمانکاری که پروژه را به خوبی اجرا نکرده است با پرداخت حق بیمه بیش‌تری مواجه شده و متوجه اشکال خود باشد
-پیشنهاد می‌گردد دوره تضمین با توجه به میزان اهمیت و نوع پروژه تطویل گردد

## منابع

- حبیبی، نادر (۱۳۷۵). فساد اداری، تهران: وثقی
- لورزاد، مجتبی (۱۳۸۹). جرایم اقتصادی در حقوق کیفری دیوان، تهران: انتشارات جنگل، چاپ اول
- دادخدایی، لیلیا (۱۳۸۹). «مفهوم جرم اقتصادی و تحولات آن»، مجله تعالی حقوق، سال دوم، شماره ۶
- دادگر، حسن و غلامعلی معصومی‌نیا (۱۳۸۳). «فساد مالی»، نشر کانون اندیشه جوان، تهران: چاپ اول
- دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۶) تحلیل فساد مالی، اقتصادی و بازرگانی، معاونت برنامه‌ریزی و امور اقتصادی وزارت بازرگانی
- طرح مطالعاتی تدوین مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (۱۳۸۴) دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، انتشارات مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، چاپ دوم.
- عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی
- فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض: موانع توسعه در ایران، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا

قرارگاه سازندگی خاتم‌الانبیا: (۱۳۸۳) مدیریت طرح‌های عمرانی، چاپ دوم  
 معین، محمد، (۱۳۷۶). فرهنگ فارسی، تهران: انتشارات امیرکبیر، چاپ یازدهم  
 وفایی، حسن (۱۳۸۴). «فساد مالی در پیمانکاری‌ها»، مجله سیاسی-اقتصادی، شماره ۲۱۳-۲۱۴  
 همدمی خطبه‌سرا، ابوالفضل (۱۳۸۷). فساد مالی (علل، زمینه‌ها و راهبردهای مبارزه با آن)،  
 تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، چاپ دوم  
 فاضلی، محمد (۱۳۸۸) مقدمه‌ای بر سنجش فساد، تهران: مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها

United Nations, (Sep 2004). United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators.



## آثار متقابل توزیع درآمد و درآمد ملی بر مصرف بخش خصوصی در ایران و نقش نظارت و بازرسی در تحقق توزیع عادلانه تر درآمد در کشور

حامد نعیمی پژوه<sup>۱</sup>

احمد توکل مقدم<sup>۲</sup>

### چکیده

این تحقیق آثار متقابل توزیع درآمد و درآمد ملی بر مصرف در ایران را در غالب مطالعه سیستمی طی سال‌های (۱۳۵۲-۱۳۸۹) مورد بررسی قرار می‌دهد. نتایج حاکی از آن است که نظریه اقتصاددانانی که افزایش نابرابری را ابزاری برای افزایش تولید از طریق تجمع ثروت در دست ثروتمندان (گروهی که میل نهایی به مصرف پایینی دارند و درآمد مازاد خود را سرمایه گذاری می‌کنند) می‌دانند، در مورد ایران رد می‌شود و نظریه گروه دوم اقتصاد دانان توسعه که بیان می‌کنند افزایش برابری در اقتصاد با افزایش قدرت مصرف بخش ضعیف جامعه (که اکثراً کالاهای مصرفی داخلی را به جای کالاهای لوکس وارداتی مصرف می‌کنند)، باعث تشویق مصرف کالاهای داخلی و در نتیجه افزایش تولید آن‌ها و در نهایت تولید ناخالص داخلی می‌شود، در مورد ایران تأیید می‌کند. همچنین مطالعه وظایف سازمان بازرسی کل نشان از نقش کلیدی این سازمان در تحقق توزیع عادلانه تر درآمد از طریق نظارت بر قوانین موجود در این زمینه (از قبیل قانون هدفمند کردن یارانه‌ها) دارد.

واژگان کلیدی: توزیع درآمد، تولید ناخالص داخلی، مصرف بخش خصوصی، VECM

۱- کارشناس ارشد اقتصاد و بازرسی وزارت امور اقتصادی و دارایی

۲- کارشناس ارشد مدیریت اجرایی و معاون بازرسی کل امور اقتصاد و دارایی

## مقدمه:

مصرف و مخارج مصرفی از عناصر کلیدی دستگاه تحلیلی اقتصاد کلان می‌باشد. تاکنون دیدگاه‌های مختلفی درباره مصرف و عوامل تأثیرگذار بر آن در اقتصاد کلان مطرح شده است. عده‌ای بر نقش درآمد بر مصرف تأکید داشته‌اند و عده‌ای نیز نگرشی روان‌شناختی بر مصرف داشته‌اند و مصرف را تنها تابعی از درآمد فرد ندانسته بلکه متأثر از مصرف افراد هم‌گروه یا جامعه فرد دانسته‌اند. عده‌ای نیز همانند مودیگیانی و البرت آندو و ریچارد برومبگ<sup>۱</sup> و نیز فریدمن<sup>۲</sup> تأکید کرده‌اند که افراد ترجیح می‌دهند به جای این که مصرف‌شان با نوسانات درآمد بالا و پایین رود، الگوی مصرف پایداری داشته باشند. فریدمن تأکید می‌کند مصرف هر دوره به کل درآمدهای مورد انتظار فرد بستگی دارد و بنابراین تغییرات درآمد در طی یک دوره اثر چندانی بر مصرف به جانمی‌گذارد. همچنین با توجه به این که مخارج مصرفی یکی از اجزای تقاضای کل می‌باشد شناخت رفتار مصرفی هر جامعه و عوامل مؤثر بر آن می‌تواند در تصمیم‌گیری‌های سیاستی مؤثر باشد. از طرف دیگر ترجیحات مصرفی می‌تواند بر الگوی تخصیص منابع نیز مؤثر باشد این جا است که نقش توزیع درآمد در اهمیت سیاست‌گذاری‌ها مطرح می‌شود چرا که با حاکمیت عده‌ای خاص بر الگوی تقاضای مؤثر جامعه، حاکمیت مصرفی آن‌ها بر الگوی تخصیص منابع نیز بیش‌تر می‌شود. بنابراین دو کشور که سطح تولید ناخالص ملی و درآمد سرانه برابری دارند ممکن است کاملاً ساختار تولید و مصرف متفاوتی داشته باشند و این امر بستگی به این دارد که آیا درآمد ملی، عادلانه توزیع شده است یا نه. نظریه‌های مربوط به توزیع درآمد و اثرات آن بر تحركات اقتصادی و مصرف بیش‌تر به مطالعات اقتصاددانان توسعه مربوط است. عده‌ای از اقتصاددانان توسعه بر این باورند که توزیع ناعادلانه درآمد باعث تجمع ثروت در دست افراد ثروتمند می‌شود و چون افراد ثروتمند میل‌نهایی به مصرف کمی دارند. درآمد حاصله را پس‌انداز می‌کنند و این امر خود باعث افزایش سرمایه‌گذاری و در نتیجه درآمد ملی و رشد اقتصادی می‌گردد.

عده‌ای نیز معتقدند ساختار کشورهای در حال توسعه تا حدی متفاوت است و باید در مورد پایین بودن میل‌نهایی به مصرف افراد ثروتمند در کشورهای در حال توسعه شک کرد. این عده معتقدند که افراد ثروتمند در این کشورها نه تنها ثروت خود را صرف سرمایه‌گذاری و تولید در این کشورها نمی‌کنند بلکه آن‌را یا صرف خرید زمین و کالاهای مصرفی لوکس در کشورهای ثروتمند کرده و یا صرف بورس بازی در زمینه مسکن و زمین (به جای سرمایه‌گذاری و فعالیت‌های مولد تولیدی)

1. Brumberg

2. Fridman

در کشورهای خود می‌کنند. لذا نه تنها تولید در این کشورها متأثر از توزیع ناعادلانه درآمد نمی‌باشد بلکه بر مصرف نیز اثر زیان باری دارد. این عده معتقدند با توجه به این که این کشورها در تولید کالاهای ضروری مصرفی مزیت نسبی دارند توزیع برابر ثروت و درآمد با افزایش مصرف این کالاها موجبات افزایش تولید و رشد اقتصادی در این کشورها را نیز فراهم می‌کند. در کشور ما نیز با توجه به سیاست‌های هدفمندی یارانه‌ها و تلاش‌های صورت گرفته در زمینه توزیع عادلانه درآمد این سؤال مطرح می‌شود که آیا در صورت تحقق توزیع عادلانه درآمد (به واسطه اجرای سیاست‌های هدفمندی یارانه‌ها) می‌توان امیدوار به افزایش مصرف کالاهای تولیدی و در نتیجه تشویق تولید بیش‌تر و در نهایت رفاه اقتصادی شد و یا این که در درازمدت با اثرات مخربش بر سرمایه‌گذاری موجبات افول اقتصادی را فراهم خواهد کرد. لذا در مطالعه حاضر سعی شده است در راستای تحلیل بهتر اثرات توزیع درآمد بر مصرف در ایران در غالب یک مطالعه سیستمی به اثرات متقابل و هم‌زمان متغیرهای مورد استفاده در مدل نیز توجه شود و سعی شده به سؤال‌های زیر پاسخ داده شود.

۱- آیا نابرابری در بلندمدت اثر منفی بر مصرف خصوصی در ایران دارد؟

۲- آیا نابرابری در کوتاه مدت اثر منفی بر مصرف بخش خصوصی در ایران دارد؟

۳- آیا مصرف خصوصی اثر مثبتی بر تولید در ایران دارد؟

لذا مقاله حاضر در ۶ قسمت تدوین شده است. در پی آمد مقدمه در بخش دوم به مبانی نظری و دیدگاه‌های مختلف موجود، بخصوص دیدگاه‌های اقتصاددانان توسعه در زمینه مصرف و توزیع درآمد و ارتباط آن‌ها با یکدیگر پرداخته ایم. بخش سوم را به مروری بر پیشینه تحقیق در ایران و سایر کشورهای دنیا اختصاص داده ایم. در بخش چهارم نیز بعد از معرفی الگوی نظری و نحوه اتصال توزیع درآمد و تولید به مصرف و معرفی داده‌ها، به تصریح الگوی اقتصادسنجی پرداخته شده است. در بخش پنجم نیز به نقش نظارت و بازرسی در تحقق اهداف تحقیق و رشد اقتصادی پرداخته شده است و در نهایت در بخش ششم با توجه به نتایج تحقیق به ارائه پیشنهادهایی با توجه به یافته‌های تحقیق پرداخته شده است.

**تعریف توزیع درآمد و نظریه‌های اقتصاددانان توسعه در رابطه با رابطه توزیع درآمد و مصرف**

#### (۱) مفهوم توزیع درآمد:

نحوه توزیع درآمد که در واقع نشان دهنده چگونگی تقسیم عواید بین عوامل تولید است، پایه

و اساس بسیاری از نظریه های اقتصادی است مسأله توزیع درآمد بر حسب اینکه درآمد بین چه عواملی توزیع می گردد، قابل بررسی است. توزیع درآمد را می توان میان اجزاء درآمد ملی و سهم هر جزء از درآمد ملی (مانند سرمایه گذاری، مصرف و...) و یا در رابطه با توزیع درآمد میان افراد جامعه یا توزیع شخصی درآمد تعریف نمود.

در اینجا ضروری است که میان درآمد که مفهوم جریانی یا روانه ای [Flow] است و ثروت که مفهوم انباشته ای [Stock] است، تفاوت قابل شویم. به عبارت دیگر باید گفت ثروت، حجم کل ذخایر انباشته شده یک فرد در هر لحظه از زمان را اندازه گیری می کند در حالی که درآمد، دریافتی کل یک شخص یا خانوار در طی یک دوره معین است. به طور کلی اقتصاددانان برای مقاصد تحلیلی و کمی بین دو معیار اندازه گیری درآمد فرق می گذارند: ۱- توزیع تبعی درآمد [توزیع درآمد مبتنی بر عوامل تولید] ۲- توزیع شخصی یا مقداری درآمد

#### ۱-۱) توزیع تبعی درآمد (توزیع درآمد مبتنی بر عوامل تولید)

این توزیع به توزیع درآمد بین عوامل تولید (کارگر، سرمایه، زمین و مدیریت) بر اساس مشارکت آنان در تولید اشاره دارد. به عبارت دیگر در این توزیع بررسی می کنیم که چند درصد از کل درآمد ملی به هر یک از عوامل تولید رسیده است. در آثار نظری مربوط به توزیع درآمد، درآمد هر عامل تولید به وسیله سهمی که این عامل در تولید دارد توضیح داده می شود. فرض می شود که منحنی های عرضه و تقاضا قیمت تعادلی هر عامل را تعیین می کند وقتی قیمت تعادلی هر عامل تولید در میزان استفاده از آن عامل ضرب شود، بر اساس فرضیه بهره برداری کارای عوامل (یعنی حداقل هزینه) پرداخت کل به هر عامل به دست می آید.

در مقیاس کلان اگر  $y = f(L, K)$  تابع تولید کل اقتصاد باشد در این صورت:

$$\mathbf{S} = \frac{W.L}{Y} = \frac{W}{Y/L}$$

سهم نیروی کار از تولید خواهد بود که در آن  $W$  سطح تعادلی دستمزدهای اسمی است از تقاطع منحنی های عرضه و تقاضای نیروی کار به دست می آید. بنابراین:

$$\dot{\mathbf{S}} = \dot{W} - \left( \frac{\dot{Y}}{L} \right)$$

که در آن به ازای هر متغیر چون  $X$ ،  $\dot{X} = \frac{dLnX}{dt}$  به عبارت دیگر اگر سطح دستمزد

و بهره‌وری نیروی کار، با نرخ یکسانی رشد نمایند سهم نیروی کار از تولید بدون تغییر خواهد ماند.

$$\left( \overset{\circ}{S} = 0 \right)$$

بدیهی است همین استنتاج در مورد سهم سرمایه از تولید  $\overset{\circ}{S} K = 1 - \overset{\circ}{S} L$  نیز برقرار خواهد بود. اما اگر بهره‌وری نیروی کار سریع‌تر از سطح دستمزدها رشد کند در آن صورت سهم نیروی کار از تولید (ویا در آمد ملی) به طور مستمر در حال کاهش و سهم سرمایه در حال افزایش خواهد بود. بنابراین توزیع تبعی درآمد بر اساس دو عامل سطح دستمزدهای اسمی  $W$  و بهره‌وری نیروی کار  $Y/L$  تعیین می‌شود. البته تحلیل فوق، ایستا بوده و در کوتاه مدت (که  $K$  ثابت است) معتبر می‌باشد همچنین این تحلیل از محاسبه تأثیر نیروهای غیر بازار مانند قدرت تعیین قیمت عوامل به عنوان مثال، نقش چانه‌زنی بین کارفرمایان و اتحادیه‌های کارگری در تعیین قیمت سرمایه، زمین و تولید در جهت منافع شخصی خودشان در توزیع درآمد بین عوامل تولید ناتوان است.

## ۱-۲) توزیع مقداری درآمد

این توزیع متداول‌ترین مقیاسی است که به وسیله اقتصاددانان به کار برده می‌شود. این مقیاس صرفاً با اشخاص یا خانواده‌ها و کل درآمدی که آن‌ها دریافت می‌کنند سروکار دارد طبقه کسب درآمد در نظر گرفته نمی‌شود و آنچه مهم است این است که هر فرد چه مقدار درآمد کسب کرده است بدون توجه به این که درآمد تماماً از اشتغال ناشی شده باشد یا از منابع دیگری مانند بهره، سود، اجاره، هدیه ارث و غیره. به علاوه، موقعیت جغرافیایی (شهر یا روستا) و منابع شغلی درآمد [مثلاً کشاورزی، صنایع کارخانه‌ای، تجارت خدمات] نیز نادیده گرفته می‌شود اگر فرد  $X$  و فرد  $Y$  هر دو درآمد سالانه شخصی برابر داشته باشند هر دو در یک طبقه قرار می‌گیرند، صرف نظر از اینکه فرد  $X$  ممکن است روزانه ۱۵ ساعت در مزرعه اش کار کند و فرد اصلاً کار نکند و صرفاً درآمد حاصل از ارثیه اش را جمع‌آوری نماید.

$Y$

توزیع شخصی درآمد بی‌ارتباط با توزیع تبعی درآمد نیست بلکه مرتبط با آن است. شخصی که تنها صاحب نیروی کار است نسبت به شخصی که علاوه بر نیروی کار، صاحب زمین و سرمایه نیز می‌باشد، احتمالاً درآمد کم‌تری کسب می‌کند به علاوه مالکیت عوامل، ارتباط نزدیکی با موقعیت شخص در توزیع شخصی درآمد دارد. معمولاً نیروی کار در طرف پائین رشته توزیع مقداری درآمد قرار می‌گیرد و صاحبان سرمایه، زمین و مدیریت در طرف دیگر آن.

به خاطر داشته باشیم که توزیع تبعی درآمد به مان‌شان می‌دهد که آیا درآمد به طور کارابین عوامل تولید توزیع شده است یا خیر در حالی که توزیع مقداری درآمد به ما می‌گوید توزیع درآمد بین افراد جامعه تا چه اندازه برابر بوده است. در این تحقیق توزیع مقداری درآمد، کانون توجه بوده و از اینجا به بعد به طور ساده از آن به عنوان توزیع درآمد یاد می‌کنیم.

### ۳-۱) تولید ناخالص داخلی:

در این تحقیق از تولید ناخالص داخلی به عنوان شاخصی برای درآمد ملی در نظر گرفته شده است. تولید ناخالص داخلی عبارت است از کالاها و خدمات نهایی تولید شده و مبادله شده در داخل مرزهای جغرافیایی یک کشور.

### ۴-۱) هزینه‌های مصرفی خصوصی:

مخارج مصرفی یعنی خرید کالاهای مصرفی و خرج کردن روی این کالاها، اعم از اینکه کالاهای مصرفی فوق‌الذکر بادوام باشند یا بی‌دوام.

## پیشینه تحقیق‌های صورت گرفته در داخل و خارج کشور

### الف) تحقیقات داخلی

منجذب (1996 و Monjazebe)، به انتخاب مدل بهینه مصرف برای ایران در چارچوب مدل‌های مصرفی کینز، دوزنبری، مودیگلیانی و فریدمن در دوره‌ی ۱۳۷۳-۱۳۳۸ می‌پردازد. نتایج تحقیق بر اساس مقایسه بین میزان بهینگی از لحاظ آماری، مدل دوزنبری را از لحاظ آماری با اقتصاد ایران سازگارتر می‌داند.

سید عبدالله میراحمدی (۱۳۷۸)، در پایان‌نامه خود تحت عنوان «سیاست توزیع مجدد درآمد بر ساختار اقتصاد ایران (با روش داده-ستانده)» به بررسی این موضوع می‌پردازد که نتایج احتمالی سیاست‌های باز توزیع درآمد به سمت عدالت بیش‌تر بر ساختار تولید، اشتغال و الگوی مصرف چه خواهد بود؟ در این پژوهش اثرات تغییر در توزیع درآمد بر متغیرهای کلان اقتصادی از طریق مدل بسته داده‌ستانده‌ای که در چارچوب برنامه جهانی اشتغال «دفتر بین‌المللی کار (ILO) فراهم آمده، مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌گیرد. بر اساس نتایج مدل، باز توزیع درآمد به نفع گروه‌های پایین درآمدی اثر مثبت قوی بر تولید بخش‌های کشاورزی و صنایع تولید کالاهای بی‌دوام و کم‌دوام دارد. همچنین بهبود توزیع درآمد به سطح بالاتر اشتغال، ارزش افزوده کل، ستانده کل و درآمد شخصی و واردات منجر می‌شود. بنابراین هیچ نیازی به مبادله بین رشد اقتصادی و برابری درآمدها

وجود ندارد (رد فرضیه کوزنتس در ایران).

ابونوری و اژدری (۱۳۷۸)، با توجه به اطلاعات مقطعی ۸۶ کشور مورد مطالعه در دوره ۱۹۸۰-۱۹۹۳، و همچنین اطلاعات سری زمانی ۱۳۷۳-۱۳۵۰ ایران به تحلیل اثر توزیع درآمد بر رشد اقتصادی پرداخته‌اند. این مطالعه نشان داده است که اثر نابرابری درآمد بر رشد اقتصادی منفی بوده است و همچنین مشخص شده که اثر سهم ۲۰ درصد میانی (طبقه متوسط) بر رشد، بیش تر از اثر سهم ۴۰ درصد پایین (طبقه فقیر) است.

فاطمه عزیز خانی (۱۳۸۲)، در رساله خود به بررسی رابطه تعادلی و بلندمدت سه متغیر تولید، تورم و توزیع درآمد و همچنین چگونگی تأثیر گذاری آن‌ها بر یکدیگر پرداخته است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که شوک‌های سطح تولید مهم‌ترین متغیرها در این تحقیق هستند. به خاطر اینکه هر شوکی از طرف تولید، تأثیر قابل توجهی بر سایر متغیرها دارد. همچنین وی نتیجه می‌گیرد که تولید و نرخ تورم اهمیت بیش تری در توجیه نوسانات ضریب جینی دارند و شوک‌های مثبت ضریب جینی در کوتاه مدت و بلندمدت تأثیر منفی بر سطح تولید دارد و باعث کاهش سطح تولید می‌شود.

#### ب) مطالعات خارجی

کوزنتس (۱۹۵۵) با استفاده از داده‌های در دسترس کشورهای در حال توسعه، که در سطوح مختلف درآمدی قرار داشتند، دریافت که با بالا رفتن درآمد تا حد معینی، نابرابری افزایش می‌یابد، اما پس از آن سطح نابرابری با افزایش درآمد کاهش می‌یابد. به عبارت دیگر، شکل رابطه بین نابرابری درآمد با درآمد سرانه در طول زمان در یک کشور شبیه واژگون است.

برین و پنالوسا (۱۹۹۹)، به بررسی نقش بی‌ثباتی اقتصاد کلان (انحراف استاندارد نرخ رشد تولید ناخالص داخلی) در نابرابری درآمد در کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه طی زمان ۱۹۶۰-۱۹۹۰ پرداخته‌اند. آن‌ها به این نتیجه رسیده‌اند که بی‌ثباتی بیش تر، ضریب جینی و سهم ۲۰ درصد بالایی از درآمد را افزایش و سهم بقیه ۲۰ درصدها را کاهش می‌دهد.

هاردینگ و گرینول (۲۰۰۱)، در مطالعه روند نابرابری هزینه و درآمد در دهه‌های ۱۹۸۰ و ۱۹۹۰ هزینه و درآمد خانوارهای استرالیایی به این نتیجه رسیده‌اند که طی دوره زمانی مورد بحث، نابرابری درآمد افزایش، سهم درآمدی ۱۰ درصد پایینی کاهش و ۲۰ درصد بالایی افزایش یافته، اما نابرابری هزینه طی این مدت ثابت مانده است.

پیر لاپاسی، مارجین ساسین و جوزور پیک (۲۰۰۴)، در مطالعه‌ای دیگر تحت عنوان «رشد اقتصادی، توزیع درآمد و فقر در طول دوره انتقال در هلند» ارتباط بین سیاست‌های کلان اقتصادی

و متغیرهای رشد اقتصادی را همراه با تغییرات آن‌ها در طول زمان و اثر آن‌ها بر روی فقر با تکیه بر کشور هلند تجزیه و تحلیل می‌کند. به علاوه این مقاله مشخص می‌کند که چگونه سیاست‌های مالی و حمایت اجتماعی بر روی توزیع درآمد و فقر در هلند تأثیر گذاشته است. برای اینکه رشد کاهش دهنده فقر هم باشد ارتباط بین توسعه اقتصادی و بهبود بازار کار باید به صورت اساسی گسترش پیدا کند.

جواد صالحی اصفهانی (۲۰۰۶)، در مطالعه‌ای تحت عنوان انقلاب اسلامی و توزیع مجدد در ایران روند فقر و نابرابری را سه دهه بعد از انقلاب مورد بررسی قرار داده است و برای این موضوع از داده‌های خانوارها استفاده می‌کند و نشان می‌دهد که فقر به صورت قابل ملاحظه‌ای نسبت به استانداردهای بین‌المللی و همچنین در مقایسه با قبل از انقلاب کاهش یافته است. اما اگر چه نابرابری به صورت معناداری بعد از انقلاب بهبود یافت اما نسبتاً در طی ۱۵ سال ثابت باقی مانده است.

### تصریح الگوی اقتصادسنجی

در این بخش به بررسی رابطه متقابل بین توزیع درآمد و درآمد ملی و مصرف در ایران با استفاده از تحلیل‌های هم‌انباشتگی می‌پردازیم. بدین ترتیب که با معرفی الگویی که ضریب جینی و درآمد ملی را به مصرف مرتبط می‌سازد، به تخمین روابط بلندمدت این سه متغیر که هدف غایی این تحقیق است پرداخته می‌شود سپس در راستای تحلیل جامع تر به رابطه بلندمدت رشد اقتصادی و توزیع درآمد در ایران پرداخته می‌شود و در ادامه با استفاده از توابع عکس‌العمل آنی مدل VECM به تحلیل اثرات متقابل کوتاه‌مدت متغیرها پرداخته می‌شود.

#### - معرفی داده‌ها

در این تحقیق از داده‌های زیر استفاده شده است:

GDP: تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۷۶

GINI: ضریب جینی به عنوان شاخصی برای اندازه‌گیری نابرابری در ایران

CONSUMPTION: هزینه‌های مصرفی خصوصی به قیمت ثابت سال ۷۶

داده‌های مورد استفاده در این تحقیق برای سال‌های ۱۳۴۸ تا ۱۳۸۹ می‌باشد و از سایت بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران استخراج شده است.

حال قبل از تخمین روابط بین متغیرهای استفاده شده در این تحقیق نیاز است به این سؤال پاسخ داده شود که چگونه می‌توان مصرف را به ضریب جینی مرتبط ساخت؟

لذا در ادامه بحث ابتدا به سؤال مذکور پاسخ داده می‌شود و سپس به تخمین رابطه متغیرها پرداخته می‌شود.

به منظور مرتبط ساختن مصرف با توزیع درآمد می‌توان کشش‌های مختلف مصرفی را برای گروه‌های مختلف درآمدی در نظر گرفت و نوشت:

$$(1) C_t = A \prod_{i=1}^5 Y_i^{\beta_i} e^{\varepsilon}$$

$C_t$ : مصرف کل

$\beta_i$ : کشش مصرفی گروه‌های مختلف درآمدی

$Y_i$ : مقدار درآمد گروه‌های مختلف درآمدی از درآمد کل

$$(2) \sum_{i=1}^5 Y_i = Y$$

همچنین داریم:

که در آن:  $Y_t$ ، درآمد کل است

اگر از طرفین لگاریتم بگیریم داریم:

$$(3) \ln c_t = \ln A + \varepsilon_t \ln e + \sum_{i=1}^5 \beta_i \ln Y_i$$

اگر سهم گروه‌های مختلف درآمدی را به صورت  $\alpha_i = Y_i / Y_t$  نشان دهیم، داریم:

$$(4) Y_i = \alpha_i Y_t$$

با جایگذاری رابطه ۴ در معادله ۳ داریم:

$$(5) \ln c_t = \ln A + \varepsilon_t \ln e + \sum_{i=1}^5 \beta_i \ln \alpha_i Y_t$$

پس از ساده سازی رابطه ۵ داریم:

$$(6) \ln c_t = \ln A + \varepsilon_t \ln e + \sum_{i=1}^5 \beta_i [\ln \alpha_i + \ln Y_t] \xrightarrow{\ln e=1} \ln c_t = \ln A + \varepsilon_t + \sum_{i=1}^5 \beta_i \ln \alpha_i + \ln Y_t \sum_{i=1}^5 \beta_i$$

اگر  $\sum_{i=1}^5 \beta_i = \beta_0$  و  $\ln A = \beta_0$  داریم:

$$(7) \ln c_t = \beta_0 + \varepsilon_t + \sum_{i=1}^5 \beta_i \ln \alpha_i + \beta_1 \ln Y_t$$

با فرض اینکه میانگین و واریانس  $\ln \alpha_i$ ها و ضریب همبستگی بین  $\ln \alpha_i$  و  $\ln Y_t$ ها ثابت اند همچنین با در نظر گرفتن انحراف استاندارد  $\ln \alpha_i$ ها به جای لگاریتم ضریب جینی، معادله نهایی را به صورت زیر استخراج

$$(8) \ln c_t = \beta_0 + \varepsilon_t + \beta_2 \ln G_t + \beta_1 \ln Y_t$$

می‌کنیم:

با تخمین معادله مذکور می‌توان به رابطه مصرف و نابرابری پی برد.

در ادامه پس از آزمون ریشه واحد<sup>۱</sup> و بررسی خواص آماری متغیرها، روابط بین متغیرها (در غالب الگوی معرفی شده) با بکارگیری خود رگرسیون برداری تخمین و در نهایت روابط متغیرها مورد تحلیل قرار می گیرد.

### ۱) آزمون پایایی متغیرها

متغیرهای اقتصاد کلان اغلب حاوی یک روند تصادفی (ریشه واحد) هستند که با یک بار دیفرانسیل گیری روند مذکور حذف می شود. از آنجایی که حضور چنین روندی، تخمین و استنباط آماری به روش های سنتی اقتصادسنجی را غیر معتبر می سازد لذا اولین گام برای تحلیل های اقتصادسنجی در متودولوژی نوین، تعیین درجه هم انباشتگی (تعداد ریشه های واحد) است متغیرهایی که ناپایا (Non stationary) بوده و بعد از یک بار دیفرانسیل گیری تبدیل به متغیر پایا (Stationary) می شوند را انباشته (Integrated) از درجه یک یا (I(1) می نامند. سایر متغیرها ممکن است پایا یا پایا در روند (یعنی (0) بعد از کنترل اثر روند قطعی) باشند. به علاوه بعضی از متغیرها ممکن است با بیش از یک بار دیفرانسیل گیری مانا شوند. مثلاً ممکن است متغیری با D بار دیفرانسیل گیری مانا شود که در این صورت به آن ها انباشته از درجه D می گویند.

با استفاده از آزمون های ریشه واحد می توان به سهولت به خواص آماری متغیرها پی برد در این مطالعه ما از آزمون دیکی فولر تعمیم یافته<sup>۲</sup> استفاده می کنیم.

جدول شماره (۱) نتایج آزمون های ریشه ی واحد بر اساس دو فرضیه  $H_0$ ،  $H_1$ ؛ یعنی:

اگر  $t_\delta > \tau$   $H_0: \delta = 0$  نایستا است

اگر  $t_\delta < \tau$   $H_0: \delta < 0$  ایستا است

فرض  $H_0: \delta = 0$  رد می شود.

جدول (۱): نتایج آزمون ADF بر روی لگاریتم متغیرها (در سطح)

نتیجه	مقدار بحرانی مک کنیون ۹۰ درصد	مقدار بحرانی مک کنیون ۹۵ درصد	آماره ADF	بدون عرض از مبدأ و روند	با عرض از مبدأ و روند	با عرض از مبدأ	متغیر
ناپایا	-۳/۱۹	-۳/۵۲	-۲/۸۳		*		lconsumption
ناپایا	-۳/۱۹	-۳/۵۲	-۲/۲۰		*		lgdp
ناپایا	-۳/۱۹	-۳/۵۲	-۲/۹۸		*		lgini

منبع: یافته های تحقیق بر اساس برآورد Eviews

1. Unit Root

2. Augmented Dickey Fuller

با مقایسه آماره ADF و مقادیر بحرانی (Critical Value) می توان دید که تمامی متغیرها در سطح نامانا هستند. در ادامه مجدداً آزمون ریشه واحد را برای تفاضل مرتبه ی اول متغیرهای مورد نظر تکرار می کنیم نتایج حاصل از این آزمون در جدول شماره (۲) ارایه شده است.

جدول (۲): نتایج آزمون ADF بر روی تفاضل اول متغیرها

متغیر	با عرض از مبدا	با عرض از مبدا و روند	بدون عرض از مبدا و روند	آماره ADF	مقدار بحرانی مک کینون ۹۵ درصد	مقدار بحرانی مک کینون ۹۰ درصد	نتیجه
در سطح	lconsumption	*		-۳/۹۳	-۳/۵۲	-۳/۱۹	پایا
	lgdp	*		-۳/۸۳	-۳/۵۳	-۳/۱۹	پایا
	lgini	*		-۷/۸۱	-۳/۵۲	-۳/۱۹	پایا

منبع: یافته های تحقیق بر اساس برآورد Eviews

با مقایسه آماره ADF و مقادیر بحرانی (Critical Value) می توان دید که تمامی متغیرها با یک بار دیفرانسیل گیری مانا می شوند.

## ۲) تعیین وقفه بهینه الگو

به منظور برآورد مدل خودرگرسیون برداری و در نتیجه انجام آزمون همگرایی یوهانس برای بررسی روابط بلند مدت متغیرهای مورد استفاده در مدل تعیین وقفه بهینه الزامی است بدین منظور از معیار اطلاعات آکائیک استفاده شده است. به ازای وقفه های مختلف معیار اطلاعات آکائیک و معیار شوارتز و دیگر معیارها به دست آمده در زیر آورده شده است.

جدول (۳): تعیین وقفه بهینه مدل

وقفه مورد نظر	LR	FPE	AIC	SC	HQ
۱	۲۱۸/۸۹	۱/۵۲	-۹/۴۹	-۸/۹۷x	-۹/۳۰
۲	۲۰/۳۹x	۱/۲۸x	-۹/۶۷x	-۸/۷۷	-۹/۳۵x
۳	۱۳/۹	۱/۵۲	-۹/۵۲	-۸/۲۳	-۹/۰۶

منبع: محاسبات محقق

در این جا برای برآورد مدل VAR و برآورد روابط بلند مدت متغیرها آزمون جوهانسون را با در نظر گرفتن معیار آکائیک انجام خواهیم داد. لذا مشاهده می شود که به ازای وقفه ۲ معیار آکائیک کم ترین مقدار را دارا می باشد. می توان نتیجه گرفت، طول وقفه بهینه ۲ است.

۳) هم‌انباشتگی<sup>۱</sup>

در بخش آزمون پایایی متغیرها ملاحظه کردیم که متغیرها در سطح مانا نیستند و با تفاضل گیری مانا می‌شوند و می‌توان از خطر رگرسیون کاذب رها شد. اما با تفاضل گیری اطلاعات ارزشمندی را در رابطه با سطح متغیرها از دست می‌دهیم. در اینجا است که باید آزمون هم‌انباشتگی را بررسی کنیم که در صورت اثبات وجود هم‌انباشتگی، می‌توان متغیرها را در سطح پردازش کرد. به طور کلی در تحلیل چند متغیره سری زمانی، ممکن است بیش از یک بردار هم‌انباشتگی بلندمدت وجود داشته باشد. در آن صورت روش‌هایی مانند انگل-گرنجر نمی‌تواند بدون هیچ پیش فرضی از جانب تحلیل‌گر، این بردارها را تعیین کند. جوهانسون و جوسیلیوس با فرموله کردن روشی برای هم‌انباشتگی برداری که در آن تعیین بردار هم‌انباشتگی از طریق حداکثر راستنمایی صورت می‌گیرد، توانستند نقایص روش انگل-گرنجر را حل کنند که برای بررسی هم‌انباشتگی در این مطالعه نیز از این روش استفاده می‌گردد.

به طور کلی اساس تحلیل در این روش بر روی ماتریس II استوار است و با استفاده از دو آماره بزرگ‌ترین مقدار ویژه و آزمون اثر، وجود هم‌انباشتگی و تعداد روابط مشخص می‌گردد. در آزمون حداکثر مقدار ویژه به ترتیب «فرضیه صفر عدم وجود رابطه هم‌انباشتگی  $r=0$  در مقابل وجود یک رابطه هم‌انباشتگی  $r=1$ » و «وجود یک رابطه هم‌انباشتگی در مقابل وجود دو رابطه هم‌انباشتگی  $r=2$ » و «وجود دو رابطه هم‌انباشتگی در مقابل وجود سه رابطه هم‌انباشتگی  $r=3$ » آزمون می‌شود. در آزمون اثر نیز به ترتیب «فرضیه عدم وجود رابطه هم‌انباشتگی در مقابل وجود رابطه هم‌انباشتگی» و «وجود یک یا کم تر از یک رابطه هم‌انباشتگی در مقابل وجود بیش تر از یک رابطه هم‌انباشتگی» و «وجود دو یا کم تر از دو رابطه هم‌انباشتگی در مقابل بیش تر از دو رابطه هم‌انباشتگی» آزمون می‌شود. اگر آماره‌های آزمون مربوط به این متغیرها از مقادیر بحرانی در سطح ۰.۵/ بیش تر باشد فرضیه رد می‌شود، بدین ترتیب تعدادی بردار هم‌انباشتگی به دست می‌آید. ما با استفاده از روش جوهانسون بردارهای هم‌انباشتگی را در مدل برآوردی به دست آورده و به وسیله این بردارها روابط بلندمدت میان متغیرهای مدل را بررسی خواهیم کرد.

در این روش با استفاده از آزمون حداکثر مقدار ویژه و آزمون اثر، وجود هم‌مجمعی و رابطه یا روابط تعادلی بلندمدت بین متغیرهای الگو مشخص می‌گردد. در آزمون حداکثر مقادیر ویژه وجود

۲ بردار همجمعی در برابر فرضیه مقابل  $r+1$  بردار همجمعی مورد آزمون قرار می‌گیرد و وجود ۲ بردار همجمعی وقتی پذیرفته می‌شود که کمیت آماره آزمون از مقدار بحرانی آن کوچک تر باشد. بر این اساس تعداد بردارهای همجمعی یک است زیرا کمیت آماره آزمون مربوط به آن  $11/115$  است که از مقدار بحرانی آن  $14/2646$  در سطح  $95\%$  کوچک تر است. برآورد ضرایب این بردار همجمعی که توسط نرم افزار Eviews ارایه شده به صورت زیر در جدول (۴) آمده است.

جدول ۴: تعیین تعداد بردارهای همجمعی بر اساس آزمون حداکثر مقدار ویژه

مقدار بحرانی در سطح ۹۵ درصد	آماره آزمون $\lambda_{max}$	فرض مقابل	فرض صفر
۲۱/۱۳۱	۲۱/۹۷	$r=1$	$r=0$
۱۴/۲۶۴۶	۱۱/۱۱۵	$r=2$	$r \leq 1$
۳/۸۴۱	۰/۰۰۷	$r=3$	$r \leq 2$

منبع: یافته‌های تحقیق بر اساس برآورد E views

آزمون دیگری که برای این منظور طراحی شده است آزمون اثر است. در این آزمون نیز مادامی که کمیت آماره آزمون از مقدار بحرانی آن بزرگ تر باشد، فرضیه صفر (وجود ۲ بردار همجمعی) در برابر فرضیه مقابل (بیش از ۲ بردار همجمعی) پذیرفته خواهد شد، که مقدار آماره آزمون از کمیت بحرانی آن کوچک تر باشد. از این رو بر اساس اطلاعات مندرج در جدول (۵) می‌توان وجود  $r=1$  بردار همجمعی را پذیرفت زیرا کمیت آماره آزمون  $11/12$  است که از مقدار بحرانی  $15/49$  در سطح  $95\%$  کوچک تر است.

جدول ۵: تعیین تعداد بردارهای همجمعی بر اساس آزمون اثر

مقدار بحرانی در سطح ۹۵ درصد	آماره آزمون $\lambda_{max}$	فرض مقابل	فرض صفر
۲۹/۷۹	۳۳/۱۰	$r=1$	$r=0$
۱۵/۴۹	۱۱/۱۲	$r=2$	$r \leq 1$
۳/۸۴	۰/۰۰۷	$r=3$	$r \leq 2$

منبع: یافته‌های تحقیق بر اساس برآورد E views

پس در نتیجه با توجه به آزمون حداکثر مقادیر ویژه و آزمون اثر، یک بردار همجمعی بلندمدت به دست می‌آید یعنی یک رابطه تعادلی بلندمدت بین متغیرهای الگو برقرار است.

جدول ۶: بردار هم انباشتگی و نرمال شده

متغیر بردار	Lconsumption	lgdp	lgini
بردار نرمال نشده	۹/۲۵	-۷/۸۲	۳۳/۸۳
بردار نرمال شده	۱/۰۰۰۰۰۰	-۰/۸۴	۳/۶۵

منبع: یافته های تحقیق بر اساس برآورد Eviews

جدول (۶) بردار هم انباشتگی و نرمال شده متغیرها را نشان می دهد همانطوری که مشخص است بردار هم انباشتگی نسبت به متغیر Lconsumption نرمال شده است و بردار نرمال شده را می توان به صورت زیر نوشت:

$$LCONSUMPTION = 1/96 + 3/84 LGDP - 3/65 LGINI$$

$$(-8/83) \quad (5/48)$$

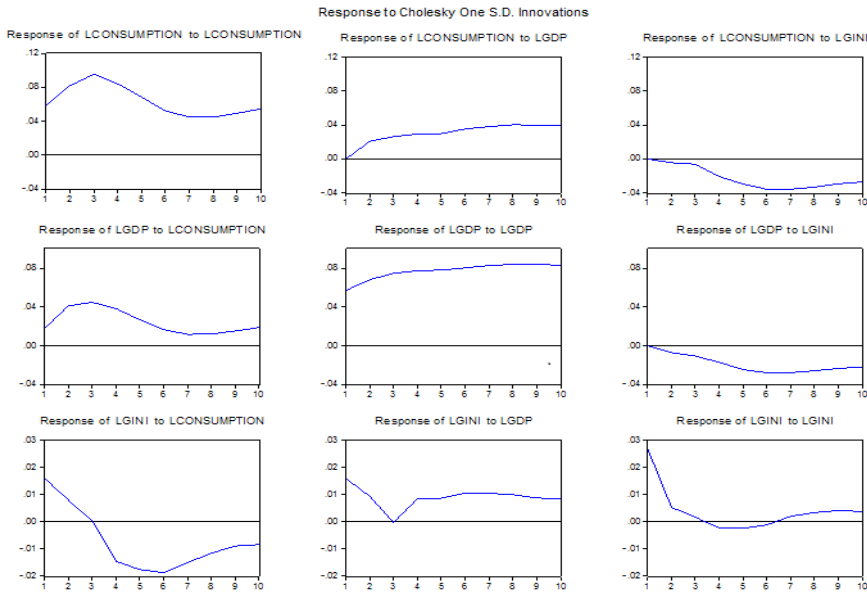
اعداد داخل پرانتز معرف آماره  $t$  بوده که با توجه به اعداد فوق نشان دهنده معنی دار بودن ضرایب است. همان طور که در معادله نشان داده شده است در بلند مدت لگاریتم تولید به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ تأثیر مثبت بر لگاریتم مصرف دارند اما لگاریتم ضریب جینی یا نابرابری اثر منفی بر مصرف بخش خصوصی دارد و لذا افزایش نابرابری باعث کاهش مصرف بخش خصوصی می شود که این می تواند علاوه بر کاهش رفاه بخش عمده جامعه اثرات زیان باری نیز بر تولید داشته باشد.

#### ۴) توابع عکس العمل آنی الگو<sup>۱</sup>

برای بررسی انحراف کوتاه مدت متغیرها از مقادیر تعادلی، می توان الگوی تصحیح خطای رابطه بلندمدت را برآورد کرد، زیرا وجود همجمعی بین مجموعه ای از متغیرهای اقتصادی مبنای استفاده از الگوی تصحیح خطا فراهم می آورد عمده ترین دلیل استفاده از این الگو، آن است که نوسانات کوتاه مدت آن ها را به مقادیر بلندمدت آن ها ارتباط می دهد. تابع عکس العمل آنی، عکس العمل یک متغیر درون زار نسبت به تغییر یکی از جملات اخلاص یا تحریک در طول زمان نشان می دهد. در نمودارهای زیر آثار تکانه های وارده از طرف متغیرهای مورد مطالعه شده بر یکدیگر نشان داده شده است و لذا از تکانه های موجود برای بررسی آثار کوتاه مدت متغیرها استفاده شده است.

1. Impose Responses

## نمودار ۱. توابع عکس العمل آنی مدل VECM



اثر شوک مثبت در نسبت لگاریتم تولید بر لگاریتم مصرف نیز دارای اثر مثبتی است و در نتیجه افزایش تولید باعث افزایش مصرف می شود. (Response of Lconsumption to Lgdp) بدان معنا که افزایش تولید مصرف را در کوتاه مدت افزایش می دهد.

اثر شوک مثبت در نسبت لگاریتم ضریب جینی بر لگاریتم مصرف دارای اثر منفی است بدان معنی که افزایش ضریب جینی (نابرابری) باعث کاهش مصرف در کوتاه مدت می شود. (Response of Lconsumption to Lgini) بدان معنا که افزایش نابرابری مصرف را کاهش می دهد.

## نقش نظارت و بازرسی در هدایت توزیع درآمد و رشد اقتصادی در ایران:

نظارت و کنترل یکی از وظایف اصلی مدیریت محسوب می شود، به طوری که بدون توجه به این جزء سایر اجزاء مدیریت شامل برنامه ریزی، سازماندهی و هدایت نیز ناقص بوده و تضمینی برای انجام درست آن وجود ندارد. سازمان و قوانینی که مورد بازرسی قرار نگیرد روز به روز به ضعف و نابودی می رود و اثربخشی آن مورد سؤال قرار می گیرد، بالعکس سازمانی که اصول بازرسی بر آن اعمال شود حتی اگر آن نارسایی ها وجود داشته باشد وجود بازرسی منظم آن ضعف را بر

طرف خواهد نمود. همچنین دستگاه‌های حکومت اگر خود را به پاسخگویی موظف ندانند، اثرات نامطلوبی بر جامعه از خود بر جای خواهند گذاشت و در مسیر عدم مشارکت و خودرأیی خواهند افتاد و ارباب رجوع را صرفاً موظف به اطاعت می‌دانند. همان طوری که بیان شد نتایج حاصل از این تحقیق نشان دهنده آن است که توزیع درآمد بهتر باعث رشد اقتصادی بالا در ایران از طریق افزایش مصرف تولیدات داخلی می‌شود از طرف دیگر نقش سازمان بازرسی (به عنوان یک نهاد ناظر) بر روی متغیرهای کلان اقتصادی از طریق نظارت بر قوانین مؤثر بر این متغیرها مشخص می‌شود. طبق تبصره ماده (۱) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، نظارت و بازرسی از نظر این قانون عبارت است از مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدفدار به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره مراحل قبل، حین و بعد از اقدام‌های دستگاه‌های مشمول ماده (۲) این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارائه پیشنهادهای مناسب در جهت حسن جریان امور می‌باشد، از طرف دیگر قانون هدفمندی یارانه‌ها به عنوان تلاشی برای بهبود توزیع عادلانه تر درآمد و بهینه کردن الگوی مصرف در کشور است و به منظور حصول به این امر مهم تدوین و ارائه شده است که در صورت اجرای صحیح این قانون می‌توان به توزیع مناسب درآمد دست یافت که با توجه به نقش نظارتی سازمان بازرسی کل کشور، نظارت بر این امر و ارائه راهکارهای مناسب برای حسن جریان امور در این زمینه نقش کلیدی سازمان را در زمینه بهبود توزیع درآمد و رشد اقتصادی بالا از طریق افزایش مصرف کالاهای داخلی را مشخص می‌کند.

### نتیجه‌گیری و پیشنهادها:

این تحقیق بر اساس یک مدل اقتصادسنجی در قالب خودرگرسیون برداری می‌باشد. در تعیین تعداد وقفه برای مدل تحقیق، وقفه بهینه دو بر اساس معیار اطلاعاتی آکائیک به دست آمد. روابط بلندمدت بین متغیرهای الگو بر اساس آزمون همجمعی جوهانسون - جوسیلیوس مورد بررسی قرار گرفت، بر این اساس تعداد بردارهای همجمعی با استفاده از آزمون حداکثر مقدار ویژه و آزمون اثر یک می‌باشد و نتایج حاکی از آن است که لگاریتم ضریب جینی تأثیر منفی بر لگاریتم مصرف در بلندمدت دارد و لگاریتم تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت سال ۱۳۷۶ تأثیر مثبتی بر مصرف در بلندمدت دارد. همچنین نتایج توابع عکس‌العمل آنی حاکی از آن است که در کوتاه مدت نیز افزایش تولید باعث افزایش مصرف در ایران می‌شود و کاهش ضریب جینی مصرف را در ایران

افزایش می‌دهد و افزایش مصرف بخش خصوصی نیز اثر مثبتی بر تولید ناخالص داخلی در ایران دارد و بنابراین می‌تواند یک عامل محرک برای رشد اقتصادی در ایران محسوب شود و نظریه اقتصاددانانی که افزایش تولید و در نتیجه رشد اقتصادی را از طریق افزایش نابرابری راهکاری برای توسعه اقتصادی کشورها می‌دانند، در ایران رد می‌شود و لذا پیشنهاد می‌شود دولت با فراهم کردن زمینه‌های مناسب برای توزیع عادلانه تر درآمد در کشور، زمینه افزایش مصرف و همچنین رفاه قشر ضعیف جامعه را فراهم بیاورد تا علاوه بر تشویق تولید داخلی از طریق افزایش مصرف قشر ضعیف جامعه که اکثراً مصرف‌کننده کالاهای تولیدی داخل (به جای کالاهای لوکس خارجی) می‌باشند، زمینه را برای ایجاد عدالت اجتماعی و اقتصادی واقعی نیز فراهم آورد. همچنین با توجه به این که در تدوین برنامه‌های بازرسی شناخت ضرورت‌ها در تدوین برنامه‌های بازرسی، در قانون و آیین‌نامه سازمان بازرسی مورد تأکید قرار گرفته است و با در نظر گرفتن یافته‌های این تحقیق و اثبات نقش کلیدی توزیع عادلانه تر درآمد در بهبود رشد اقتصادی کشور و افزایش تولید کالاهای داخلی، پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی در برنامه‌های مستمر سالانه خود، نظارت بر قانون هدفمند کردن یارانه‌ها و اجرای صحیح آن توسط دستگاه‌های مربوطه را در دستور کار قرار دهد.

این تحقیق آثار متقابل توزیع درآمد و درآمد ملی بر مصرف در ایران را در غالب مطالعه سیستمی طی سال‌های (۱۳۸۹-۱۳۵۲) مورد بررسی قرار می‌دهد. نتایج حاکی از آن است که نظریه اقتصاددانانی که افزایش نابرابری را ابزاری برای افزایش تولید از طریق تجمع ثروت در دست ثروتمندان (گروهی که میل نهایی به مصرف پایینی دارند و درآمد مازاد خود را سرمایه‌گذاری می‌کنند) می‌دانند، در مورد ایران رد می‌شود و نظریه گروه دوم اقتصاد دانان توسعه که بیان می‌کنند افزایش برابری در اقتصاد با افزایش قدرت مصرف بخش ضعیف جامعه (که اکثراً کالاهای مصرفی داخلی را به جای کالاهای لوکس وارداتی مصرف می‌کنند)، باعث تشویق مصرف کالاهای داخلی و در نتیجه افزایش تولید آن‌ها و در نتیجه تولید ناخالص داخلی می‌شود، در مورد ایران تأیید می‌باشد.

## منابع

- ام، گیلیس، دی.اچ، پرکینز، ام، رومر و آر، اسنود گراس (۱۳۷۹). اقتصاد توسعه، ترجمه: غلامرضا آزاد(ارمکی)، تهران: نشر نی
- بختیاری، صادق (۱۳۸۲). تحلیلی از توزیع درآمد با استفاده از روش پارامتریک، تهران: معاونت

امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی

برانسون، ویلیام. اچ (۱۳۷۲). تئوری و سیاست های اقتصاد کلان، ترجمه: عباس شاکری، تهران:

نشرنی

تفضلی، فریدون (۱۳۷۳). نظریه ها و سیاست های اقتصادی، تهران: نشرنی

تودارو، مایکل (۱۳۷۰). توسعه اقتصادی در جهان سوم، جلد اول، ترجمه: غلامعلی فرجادی،

تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه

رحمانی، تیمور (۱۳۸۰). اقتصاد کلان، جلد دوم، تهران: انتشارات برادران

زیبایی، حسن (۱۳۸۲). تجارت برنامه های توسعه کشور در خصوص توزیع درآمد و عدالت

اجتماعی (ارایه راهکارهای پیشنهادی برای برنامه چهارم توسعه)، تهران: دفتر اقتصاد ک

طیبیان، محمد (۱۳۷۹). فقر و توزیع درآمد در ایران، تهران: مؤسسه عالی پژوهش در برنامه ریزی

و توسعه

گجراتی، دامودار (۱۳۸۳). مبانی اقتصادسنجی، جلد دوم، ترجمه: حمید ابریشمی، تهران: انتشارات

دانشگاه تهران

Nissim, Ben-David(2007),“ Economic growth and its effect on income distribution”,Journal of Economic Studies, Volume34, Issue1, Page 42 – 58

Partridge, Mark(2005), “Does income Distridution Affect U.S.State Economic Growth?”,Journal of Regional Science, vol45, No45,pp363394-

Hein, Eckhard and Vogel, Lena(2007),“ Distribution and growth reconsidered: empirical results for six OECD countries”,Published by Oxford University press on behalf of the Cambridge Political Economy Society

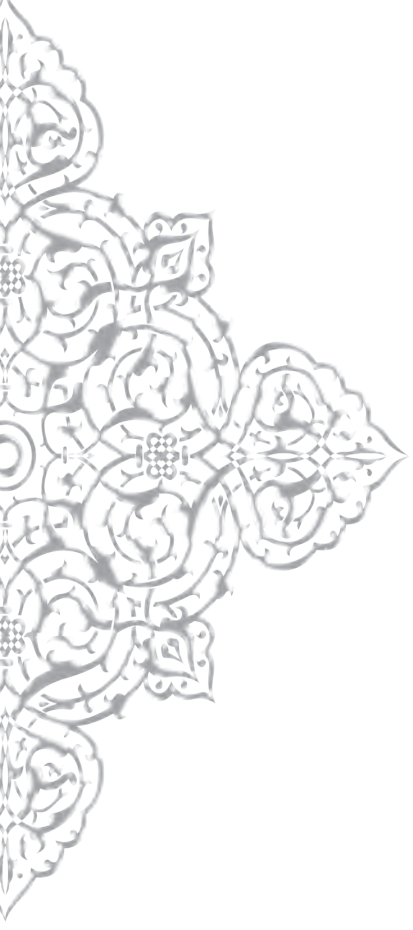
Salehi-Isfahani,Javad (2006), «Revolution and redistribution in Iran: how the poor have fared 25 years later », available: <http://www.imf.org/external/index.htm>

Dadkhah, Kamran (2001), «Income Distribution and Economic Growth in the United States: 1947-2001-», available: <http://www.economics.neu.edu/papers/documents>

Saunders, Peter (2003), «Examining Recent Changes In Income Distribution In Australia», SPRC Discussion Paper, No 130

Osberg, Lars (1997), « Economic Growth, Income Distribution and Economic Welfare in Canada 1975-1994-», available: <http://econpapers.repec.org/scripts>





# گزارش تفصیلی



## آسیب شناسی واگذاری اراضی ملی و دولتی در جمهوری اسلامی ایران و ارائه راهکار

دکتر زین العابدین طهماسبی سروسستانی<sup>۱</sup>

علی ناحی<sup>۲</sup>

محمد برزعلی<sup>۳</sup>

مرتضی واحدی<sup>۴</sup>

### چکیده

به منظور آسیب شناسی قوانین و مقررات مرتبط با واگذاری اراضی در کشور توأم با ارائه راهکارهای لازم در راستای مقابله با فساد پژوهشی مطالعاتی با بهره گیری از روش مطالعاتی شناخت تطبیقی، با تکیه بر منابع و آمارهای رسمی دستگاه های اجرایی و نظارتی و قوانین و مقررات مرتبط با بحث در سال ۱۳۸۹ انجام گردید و آسیب های مربوطه در بخش های تقنینی، قضائی، اجرایی و ... همراه با راهکارهای مربوطه ارائه گردید، نتایج نشان داد در صورت اعمال اصلاحات در قوانین و مقررات منابع طبیعی و امور زمین و رفع موانع و محدودیت های موجود، امکان کنترل پدیده زمین خواری خصوصاً با توجه به راهکارهای ارائه شده به میزان قابل توجهی فراهم خواهد گردید.

واژگان کلیدی: منابع طبیعی، واگذاری اراضی، شناخت تطبیقی

۱. عضو هیأت علمی دانشگاه تربیت مدرس و بازرس کل امور جهاد کشاورزی و محیط زیست سازمان بازرسی کل کشور- tahmasbi@modares.ac.ir

۲. سربازرس گروه منابع طبیعی و محیط زیست

۳. سربازرس گروه کشاورزی

۴. بازرس امور منابع طبیعی و محیط زیست

## مقدمه

نگارنده فرهنگ واژگان فارسی عمید، واگذاری را در معنی واگذار کردن و تسلیم کردن هر چیز بکار برده است (عمید، ۱۳۵۸)، واگذاری زمین در زبان انگلیسی معادل واژه (assigned land) است و از ریشه assign به معنی واگذار کردن، استخراج شده است، مالکیت و واگذاری اراضی در دنیا از منظر قانون به صورت های مختلفی انجام می گیرد، نحوه مالکیت اراضی یا مالکیت زمین به ویژه در سیستم کامن لا<sup>۱</sup> یا قانون غیر مدون در انگلستان به صورتی است که زمین به وسیله شخصی حقیقی که به او نگهدارنده زمین<sup>۲</sup> می گویند مورد استفاده قرار می گیرد. در واقع در این سیستم بالاترین مقام کشور مالک قانونی اراضی است و تمامی دارندگان خصوصی اراضی، اعم از عمده و خرده مالکان به نحوی از او اراضی را اخذ نموده اند (Anonymous, 2010). از نگاه تاریخی در سیستم فئودالیسم<sup>۳</sup>، اشراف زادگان یا مالکان عمده، اراضی را از مقام صلاحیت دار یا عالی اخذ و به مالکین خرده پا به صورت طولانی مدت و یا موقتی واگذار نموده تا آن ها به امور متفاوتی همانند کشاورزان بپردازند. این روند واگذاری می تواند از شخص دوم به اشخاص سوم یا چهارم نیز صورت پذیرد. به طور اجمالی می توان گفت که در دنیا واگذاری اراضی و مالکیت آن به شرح ذیل صورت می پذیرد (Anonymous, 2010):

۱. سیستم آلودیال (Allodial): در این سیستم واگذاری اراضی به صورت قطعی انجام می پذیرد؛
۲. واگذاری اراضی به مردمان بومی؛
۳. واگذاری زمانی؛
۴. واگذاری موروثی: بر اساس قانون انگلستان واگذاری اراضی، اشخاص پس از مرگ به وراثت نیز وجود دارد اما قابلیت انتقال به دیگران وجود ندارد؛
۵. واگذاری به صورت اجاره؛
۶. واگذاری اراضی به صورت کاربری اشتراکی: اراضی به صورت اشتراکی به افراد واگذار می شود؛
۷. واگذاری اراضی کشاورزی از مالک به دیگری به طور موقت؛
۸. واگذاری اراضی برای استفاده های خاص: در این سیستم شخصی اجازه می دهد که دیگری استفاده خاصی از زمینش ببرد (Anonymous, 2008)؛

---

1.Common Law

2.Land holder

3.Feudalism

### ۹. روش های ترکیبی مالکیت و واگذاری اراضی (Baker, 1990).

شایان ذکر است اراضی در کشور جمهوری اسلامی ایران بصورت قطعی و استیجاری واگذار می گردد در زمینه ادله و امکان به رسمیت شناختن این واگذاری و مالکیت افراد بر آن باید گفت، یکی از منابع اصلی مالکیت انسان در اسلام کار مولد و خلاق است. منطق فطرت برای پدید آورنده یک شیء حق تصرف در آن را می پذیرد و او را مالک آن شیء می شناسد. از آنجا که منابع طبیعی به زعم بسیاری از اساتید فقه و حقوق در شمار انفال قرار دارند به اختصار سطور زیر را به تشریح ابعاد تملک این اموال از منظر فقه اسلامی اختصاص دادیم.

مباحات عبارتند از اراضی موات، معادن، اشیاء و حیوانات گمشده، دینه و... در نتیجه دورکن اصلی مباح عبارت است از؛ (۱) نداشتن مالک (۲) امکان تملک یا انتفاع از آن ها بر طبق قانون. در مورد اراضی اساساً زمینی مباح و موات است که اولاً؛ مالک خاص نداشته باشد. ثانیاً؛ آبادی و کشت و زرع در آن نباشد. در تحولات قانونی در کشور این موازین مستند به اصول و قواعد فقهی از جمله قاعده ضرورت، مصلحت و منافع عمومی دستخوش تحول شده است و به موجب قوانین خاص، مقداری از این اراضی ملک دولت محسوب می شود. مثلاً پس از پیروزی انقلاب اسلامی در رابطه با اراضی موات تحولات عمیق قانونی به وجود آمده است و با تصویب اصل ۴۵ قانون اساسی و قوانین مربوط به اراضی موات شهری و خارج شهری، اراضی موات از زمره مباحات خارج و قابل تملک خصوصی نیست. از منظر احیاء، اراضی به ۴ قسم تقسیم می شوند؛ عمران بالاصل، عمران بالعرض، موات بالاصل و موات بالعرض.

امروزه قانون در جامعه حاکم است، پس در صورتی که امری مخالفت با نظم جامعه یا اضطراب در معیشت و زندگانی انسان ها پدید آمد، بر موازین فقهی نیز مستند به پویائی قواعد اسلام تأثیر خواهد داشت. نتیجه اینکه اولاً؛ احیاء و تملک زمین حق عام برای همه مردم است. ثانیاً؛ ولی امر بر اساس وضعیت جامعه و رعایت مصلحت آن ها اذن عام در احیاء صادر و یا احیاء را محدود به شروط و قیود می نماید. ثالثاً؛ قانون نظم بر جمیع قوانین اجتماعی و فردی و حقوق و احکام حاکمیت دارد. رابعاً؛ مقتضای وجوب حاکمیت نظم در تشکیلات اسلامی آن است که احیاء منوط به اذن باشد تا هرج و مرج در جامعه حاکم نشود. خامساً؛ مقتضای جمع بین موارد چهارگانه فوق آن است که هیچ کسی از بهره برداری به وسیله حق احیاء محروم نگردد (سلطانیان، ۱۳۸۹: ۲۶۶-۲۳۲). بر این اساس اراضی منابع طبیعی که در گروه احیاء بالاصل و موات بالاصل هستند، جزء انفال است که در دست امام مسلمین و نایب او قرار دارد و فقه اسلام امکان تملک و بهره برداری از آن را به رسمیت شناخته است.

اراضی منابع طبیعی و دولتی به عنوان بستر حیات و توسعه پایدار کشور، متعادل کننده اکوسیستم و پشتوانه بخش کشاورزی، دارای ارزش های تجاری و غیر تجاری فراوانی است. تأکید سند توسعه منابع طبیعی در چشم انداز بیست ساله جمهوری اسلامی ایران که توسط مقام معظم رهبری تأیید و ابلاغ گردیده است بر "ایجاد عزم ملی در احیای منابع طبیعی تجدید شونده و توسعه پوشش گیاهی برای حفاظت و افزایش بهره‌وری مناسب و سرعت بخشیدن به روند تولید این منابع و ارتقاء بخشیدن به فرهنگ عمومی و جلب مشارکت مردم در این زمینه، سرلوحه و نقطه عطف لزوم توجه و اهتمام به منابع طبیعی کشور می باشد که مبنای تنظیم سیاست های کلی برنامه پنج ساله آینده را تشکیل می دهد" (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۸۸). روند تخریب منابع طبیعی در ایران از یک طرف به شرایط خاص طبیعی نظیر شرایط اقلیمی و... و از طرف دیگر به افزایش جمعیت و نیاز روزافزون جوامع محلی به تامین مایحتاج خود مرتبط است ولی آنچه که این روند را تشدید نموده است بعضاً سیاست ها و تصمیم گیری های نادرست و غیر اصولی بخش دولتی (از هم پاشیده شدن نظام مدیریتی سنتی) و عدم جایگزینی یک نظام مدیریتی اصولی بوده است، از این روی برخی سودجویان عرصه های منابع طبیعی ملی را تصاحب و به اراضی کشاورزی و ... تبدیل نموده، که غالباً تبعات سوء فراوانی را به دنبال داشته است.

مطابق آمار جهانی، سطح اراضی قابل کشاورزی جهان حدود ۱/۵ میلیارد هکتار و سرانه جهانی تأمین غذا برای هر نفر ۰/۵ هکتار و در ایران با حدود ۱۸ میلیون هکتار (با در نظر گرفتن جمعیت بیش از ۷۰ میلیون نفر) سرانه فعلی تأمین غذا برای هر نفر حدود ۰/۲۵ هکتار است که در حال حاضر حدود ۵۰ درصد از استاندارد جهانی کم تر است. از طرفی افزایش روزافزون جمعیت کشور، توسعه شهرها، ایجاد تأسیسات صنعتی، خدماتی، گردشگری و... جزء الزامات اجتناب ناپذیر جوامع امروزی محسوب می شوند که ره آورد آن خارج شدن سالانه مساحت زیادی از اراضی کشاورزی موجود از چرخه تولید محصولات زراعی و باغی بوده که به دلیل شرایط جوی، جغرافیایی و کمبود منابع آب مطمئنه احیاء و بهره برداری از اراضی غیر کشاورزی امکان پذیر نبوده بنابراین افزایش اراضی (سطح زیر کشت) دست نیافتنی خواهد بود (سازمان امور اراضی، ۱۳۸۸).

با توجه به اهمیت منابع طبیعی علی الخصوص اراضی ملی در کشور، در این پژوهش به منظور ساماندهی بخش های مختلف منابع طبیعی پیرامون حفظ، احیاء، توسعه و بهره برداری ضمن مطالعه قوانین و مقررات حاکم بر عرصه های ملی شده و آسیب شناسی و انجام اصلاحات لازم در خصوص قوانین و مقررات منابع طبیعی و امور زمین و ارایه طریق در بهره برداری اصولی از این منبع

حیاتی و نیز شناسایی واگذاری های غیر قانونی و تصرفات اراضی ملی در راستای مبارزه با پدیده شوم زمین خواری و جلوگیری از تغییر کاربری غیر مجاز، در بخش های اراضی تحت اختیار وزارت جهاد کشاورزی و وزارت مسکن و شهرسازی همراه با آسیب شناسی جوانب مختلف موضوع، راهکارهای عملی لازم ارایه شده است. به طور کلی هدف از انجام این تحقیق آسیب شناسی روند واگذاری اراضی به اشکال مختلف در دوران بعد از پیروزی انقلاب و ارایه راهکار در جهت کاهش تبعات آسیب های مذکور می باشد.

### روش تحقیق

روش معمول تحقیق، روش کتابخانه‌ای و میدانی است، تحقیق حاضر را می توان مخلوطی از هر دو روش دانست، در این تحقیق که در سال ۱۳۸۹ انجام شد، نخست، با بهره گیری از روش های مطالعه تطبیقی آنلاین، کتابخانه‌ای و تحلیل روایت که از روش های تحقیقی کیفی است با استمداد از منابع مکتوب، شفاهی، اسناد الکترونیکی، مطالعات قانونی و... کتبی که حاوی مطالبی در خصوص موضوع تحقیق بوده جمع آوری و مورد مطالعه قرار گرفت، در این راستا سعی شده تا کلیه تحقیقات و گزارش هایی که در این خصوص انجام یافته و قابل دسترسی بوده مورد مطالعه و ارزیابی و استفاده قرار گیرد. سپس با بهره گیری از روش مطالعاتی شناخت تطبیقی و تکیه بر منابع و آمارهای رسمی دستگاه های اجرایی و نظارتی و قوانین و مقررات مرتبط با بحث آسیب شناسی روند واگذاری اراضی به اشکال مختلف در دوران بعد از پیروزی انقلاب و ارایه راهکار در جهت کاهش تبعات آسیب های مذکور انجام گردید و در نهایت بر اساس دستاوردهای حاصله نتایج در بخشی جداگانه ارایه گردید.

### نتایج و بحث

الف) مروری بر میزان و نحوه واگذاری اراضی در بخش کشاورزی  
با عنایت به آمار ارایه شده از سازمان جنگل ها، مراتع کشور (سال ۱۳۷۹) از ۱۶۴ میلیون هکتار سطح کشور در حدود ۸۳/۲ درصد آن را منابع طبیعی تجدید شونده (به صورت جنگل، مرتع، بیشه و بیابان) تشکیل می دهد که از این مساحت حدود ۱۱/۷۵ میلیون هکتار آن به صورت جنگل با تراکم تاج پوشش ۱۰ درصد (۱۴/۲ میلیون هکتار با تراکم تاج پوشش ۵ درصد)، حدود ۸۵ میلیون هکتار به صورت مرتع، حدود ۳۲/۶ میلیون هکتار به صورت بیابان بوده و در حدود ۲۷/۸ میلیون هکتار آن را مناطق مسکونی شهری و کشاورزی تشکیل می دهد، با توجه به آمار فوق مساحت منابع طبیعی

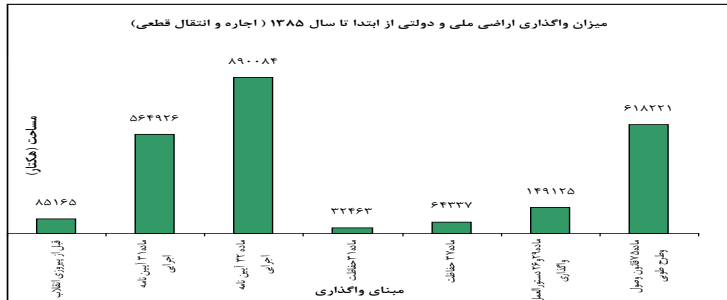
تجدید شونده در حدود ۱۳۶/۴ میلیون هکتار برآورد شده است قابل توجه آنکه از ۱۱/۷۵ میلیون هکتار جنگل در حدود ۱/۸۴ میلیون هکتار آن در دامنه شمالی سلسله جبال البرز و بقیه در سطح کشور پراکنده می باشد و در جنگل های شمال کشور ۷۸ درصد جنگل های تولیدی<sup>۱</sup> و ۲۲ درصد جنگل های حفاظتی، حمایتی و ذخیره گاهی<sup>۲</sup> است. همچنین از مساحت ۳۲/۶ میلیون هکتار اراضی بیابانی در حدود ۱۲ میلیون هکتار آن را ماسه های روان تشکیل می دهد که ۵ میلیون هکتار از ماسه های روان فعال بوده و مرتباً جابجا می شوند (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۸۷).

از نظر طبیعی کشور ایران به ۶ کلان حوزه، ۳۰ حوزه آبخیز اصلی و ۱۰۸۱ حوزه آبخیز فرعی تقسیم شده است. از مجموع مساحت کشور حدود ۹۵-۹۰ میلیون هکتار مربوط به مناطق کوهستانی و شیب دار و حدود ۷۴-۶۹ میلیون هکتار مربوط به مناطق کم شیب و دشت ها می باشد که حدود ۹۱ میلیون هکتار از حوزه های آبخیز (بیش از ۵۵ درصد از سطح کشور) سیل خیز است و این عرصه ها در تولید هرز آب های سطحی سریع نقش دارند و سالانه بیش از صد میلیارد متر مکعب هرز آب مستقیم و سریع تولید می نمایند که مبین استعداد فرسایش پذیری وسیعی است، به طوری که ۲۵۵ شهر (معادل ۴۱/۵ درصد کل شهرهای کشور)، ۸۶۵۰ آبادی (معادل ۱۲/۷ آبادی های کشور)، یک میلیون هکتار از اراضی زراعی (باغات، اراضی آبی و دیم واقع در دشت ها و حاشیه رودخانه ها)، ۲۰۰۰۰ رشته قنات و بخش قابل توجهی از جاده ها و راه های ارتباطی در معرض خطر سیل است. از طرفی میزان فرسایش خاک در سطح ۱۲۵ میلیون هکتار از حوزه های آبخیز کشور به طور متوسط سالانه حدود ۳۰-۲۵ تن در هکتار و متوسط سالیانه رسوب معادل ۱۰ تن در هکتار می باشد. با اندازه گیری ایستگاه های هیدرومتری و همچنین نتایج عمق یابی مخازن تعدادی از سدهای بزرگ و مهم کشور، میزان رسوب وارده به سدها معادل ۲۳۶ میلیون متر مکعب در سال برآورد شده است (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۸۷). پیش از انقلاب اسلامی واگذاری و بهره برداری از اراضی ملی به استناد مواد ۳۱ الی ۴۱ قانون حفاظت و بهره برداری انجام می شد (واگذاری قطعی صورت نمی گرفته است). لیکن بعد از انقلاب اسلامی واگذاری اراضی ملی و دولتی به استناد لایحه قانونی اصلاح لایحه واگذاری و احیاء اراضی مصوب ۳۱/۲/۵۹ شورای انقلاب و مواد ۳۱ و ۳۲ آئین نامه اجرایی لایحه قانونی مذکور به صورت اجاره و متعاقباً با تصویب الحاق یک تبصره به ماده ۳۲ آئین نامه اجرایی مصوب ۱۳۶۸ و مواد ۷۵ و ۸۴ قانون وصول مصوب ۱۳۷۳ پس از بهره برداری انتقال اراضی به صورت

۱- جنگل هایی که جهت استحصال چوب و ... مورد بهره برداری قرار می گیرند

۲- جنگل هایی که جهت استحصال چوب و ... مورد بهره برداری قرار می گیرند

قطعی انجام امکانپذیر گردید که به شرح نمودار ذیل می باشد:



شایان ذکر است تاکنون ۷۰۰ هزار هکتار از اراضی ملی در اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری به وزارت مسکن تخصیص داده شده و میزان ۱/۶۳۰ میلیون هکتار در اختیار نیروهای مسلح می باشد همچنین ۶۳۱ هزار هکتار تحت عنوان موات و خالصه توسط سازمان امور اراضی واگذار شده است (مجموعاً ۵/۵۷۸ میلیون هکتار) (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور، ۱۳۸۸).

ب) مروری بر میزان و نحوه واگذاری اراضی در بخش مسکن و شهرسازی  
جمع کل اراضی واقع در محدوده قانونی شهرها ۱۳۹۴۲۹۸۰۲۰ هکتار و اراضی واقع در حریم شهرها ۷۱۲۲۸۱۰۱۷۰۳ هکتار و جمع کل اراضی مذکور معادل ۸۵۵۸۳۳۸۸۴۰ هکتار است، شایان ذکر است سطح وسیعی از این اراضی نیز توسط سوداگران و سودجویان تصرف شده است که قسمت عمده این اراضی توسط اشخاص حقیقی و حقوقی مورد تصرف قرار گرفته و صرفاً به لحاظ تغییر نمایندگی دولت از دستگاه اجرایی قبلی (سازمان جنگلها، مراتع و آبخیزداری کشور) به سازمان ملی زمین و مسکن، اسناد مالکیت آن به سازمان مذکور منتقل شده و به رغم عدم تحویل واقعی زمین، در زمره اراضی دولتی با نمایندگی مسکن و شهرسازی تلقی می شود. حسب اعلام سازمان ملی زمین و مسکن، جمع اراضی موصوف تا تاریخ ۸۷/۱۲/۲۹ معادل ۳۵۱۱۸۵۹۱۷ هکتار است که بیش ترین میزان تصرفات اراضی دولتی به ترتیب مربوط به استان های کرمان، اصفهان و تهران با مساحت ۷۷۸۸۳۳۷۷، ۴۷۰۱۵۸۴۴ و ۳۲۴۰۰۰۳۳ است. با توجه به پیگیری های حقوقی سازمان ملی زمین و مسکن و سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها و طرح دعوی در مراجع قضایی، قسمت هایی از اراضی تصرف شده خلع ید گردیده که میزان آن در کل کشور معادل ۴۱۵۶۶۰۱۵۴۵ هکتار می باشد، توضیح اینکه مجموع تصرفات از سال ۵۸ تا پایان سال ۸۷ جمعاً ۷۶۶۸۴۰۷۴۶۲ هکتار بوده که از این میزان ۴۵۱۶۶۰۱۵۴۵ هکتار آن خلع ید شده و مابقی در تصرف اشخاص می باشد. با عنایت به اینکه

وزارت مسکن و شهرسازی در اجرای تکالیف قانونی موظف است نسبت به واگذاری اراضی واقع در محدوده قانونی و حریم شهرها با اهداف معین در قوانین و مقررات موضوعه اقدام نماید بر همین اساس از سال ۱۳۵۸ تا پایان سال ۱۳۸۷ نسبت به واگذاری‌ها اقدام شده که میزان این واگذاری‌ها در کل کشور ۹۳۶۳۳۴۸۸۰۷ هکتار بوده و از این میزان ۱۹۰۲۲۰۷۰۴۵ هکتار آن دارای کاربری مسکونی و ۵۳۰۵۳۰۴۳۱۴ هکتار آن کاربری غیر مسکونی داشته است. به طور کلی مجموع اراضی ملی که از ابتدای سال ۵۸ تا پایان سال ۸۷ در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی قرار گرفته ۱۷۹۲۱۶۸۰۷۶۶۷ هکتار بوده که از این میزان معادل ۹۳۶۳۳۴۸۸۰۷ هکتار واگذار شده و الباقی معادل ۸۵۵۸۳۳۸۱۴۰ هکتار در اختیار وزارت مسکن و شهرسازی می باشد (سازمان ملی زمین و مسکن، بانک اطلاعات زمین، ۱۳۸۸).

### آسیب شناسی پدیده زمین خواری در اراضی ملی و دولتی و راهکارهای پیشنهادی

با توجه به روند واگذاری‌های انجام شده در بخش کشاورزی و مسکن و شهرسازی پس از پیروزی انقلاب اسلامی مجموعه‌ای از عوامل، اعم از قوانین موجود و سایر عوامل موجبات بروز پدیده زمین خواری در کشور فراهم نموده است، لذا در ادامه نوشتار به منظور حفظ، احیاء، توسعه و بهره‌برداری از منابع طبیعی کشور و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی و مبارزه با پدیده شوم و ناپسند زمین خواری مراتب مورد کنکاش و آسیب شناسی قرار گرفته است و آسیب‌های موجود در چند بخش تقنینی، اجرایی، قضایی و... بشرح ذیل تقسیم بندی شده است:

#### ۱- آسیب‌های تقنینی:

• عدم وجود قانون جامع منابع طبیعی (تعدد قوانین و مقررات مربوط به امور اراضی و منابع طبیعی)؛ قوانین و مقررات حاکم بر منابع طبیعی کشور مربوط به سال‌های ۴۱، ۴۶ و ۴۸ است و تاکنون اصلاحات قابل توجهی در آن صورت نگرفته از طرفی در سال‌های بعد از پیروزی انقلاب اسلامی قوانین و مقررات متعددی در ارتباط با واگذاری اراضی ملی شده به تصویب رسیده که دارای اشکالاتی است از طرفی این نوع قوانین و تعدد آن‌ها به دلیل ضمانت اجرای ضعیف، نسخ ضمنی در برخی موارد، متروک گردیدن قوانین یا... از طریق تأسیس قوانین جدید، نه تنها بازدارنده تجاوزات به عرصه‌های ملی نبوده بلکه موجب تجری متخلفین و افزایش میزان سالانه تخلفات نیز شده است.

راهکار: ضرورت دارد در تصویب قانون جامع منابع طبیعی و تجمع قوانین واگذاری و همچنین تصویب لایحه جلوگیری از پدیده زمین خواری، همچنین اصلاح قوانین و مقررات متضمن تشدید

مجازات متخلفین و متجاوزین به منابع طبیعی تسریع گردد.

• عدم اعمال مجازات تعیین شده در ماده ۵۵ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع و تأخیر در رسیدگی به پرونده‌های مربوط به تصرف عدوانی و عدم اجرای احکام خلع ید که موجب تجری متصرفین می‌گردد.

راهکار: تسریع در رسیدگی به پرونده‌های مربوط به تصرف عدوانی و اجرای احکام خلع ید مربوطه.  
• انتقال قطعی اراضی قابل واگذاری به موجب قوانین موضوعه؛ بدین ترتیب که پس از اجرای طرح اراضی مذکور به طور قطعی به مجریان طرح‌ها واگذار می‌شود و مجریان با احساس مالکیت هر نوع تغییر کاربری را حق و حقوق خود دانسته و مبادرت به تغییر کاربری غیر مجاز، قطعه بندی و فروش اراضی نموده و مسایل و مشکلاتی را به وجود می‌آورند.

راهکار: افزایش نظارت بر واگذاری‌ها و برخورد قانونی با تغییر کاربری‌های غیر مجاز.

• واگذاری و فروش اراضی تصرفی قبل از سال ۱۳۶۵ به متجاوزین منابع طبیعی که موجب تجری متجاوزین به عرصه‌های ملی گردیده است (قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع).

راهکار: ضروری است از تمدید زمان اجرای قانون اصلاح ماده ۳۴ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع ممانعت به عمل آید و با جلوگیری از تمدید زمان اجرای قانون فوق، علاوه بر برخورد قانونی با متصرفین و خلع ید از اراضی متنازع فیه موجبات اجرای فوری مواد ۷، ۱۰ و ۱۱ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور فراهم گردد.

• قرار دادن اراضی ملی شده با استناد مواد ۲ و ۳ قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع در اختیار اشخاص حقیقی و حقوقی که موجب ایجاد حق برای اشخاص می‌گردد؛ قانون مرقوم و تبصره الحاقی به آن حفظ، احیاء و توسعه و بهره‌برداری از جنگل، مرتع و بیشه‌های طبیعی و اراضی جنگلی ملی شده، جنگل‌های دست‌کاشت و یا جنگل‌ها و مراتعی که در اجرای وظیفه احیاء و توسعه منابع طبیعی از قبیل طرح‌های جنگلداری، مرتعداری، بیابان‌زدایی، طرح‌های مدیریت منابع طبیعی و یا طرح‌هایی که با مشارکت اشخاص حقیقی و حقوقی برای توسعه منابع طبیعی ایجاد می‌شوند را در اختیار اشخاص قرار می‌دهد.

راهکار: افزایش نظارت و برخورد مستمر قانونی با تخلفات احتمالی.

• فقدان ضابطه مشخص برای تشخیص ضرورت‌ها در ماده ۱ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ‌ها در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها؛ نظر به اینکه فاکتورهای تشخیص ضرورت

در قانون و آیین نامه اجرایی آن احصاء نشده است کمیسیون موضوع ماده قانونی مذکور تابع ضوابط و مقررات نبوده و حتی برای اراضی درجه یک کشاورزی هم می تواند مجوز تغییر کاربری صادر نماید.

راهکار: ضروری است علاوه بر اصلاح موارد فوق، تغییر کاربری اراضی کلاس ۱ تا ۳ و تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ های تحت شبکه های آبیاری و زهکشی از طرق قانونی ممنوع و همچنین تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ های واقع در تراس رودخانه هانیز ممنوع گردد.

• معاف گردیدن احداث مساحت ۵۰۰ متر بنا از عوارض بااستناد تبصره ۱ اصلاحی ماده ۲ قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها که موجب رشد فرآینده تغییر کاربری اراضی علی الخصوص در اراضی وسیعی که بین وراثت تقسیم و بدین طریق از معافیت مذکور سوء استفاده شده گردیده است.

راهکار: ایجاد محدودیت قانونی در تغییر کاربری اراضی ضروری است.

• تصویب و تمدید مواد ۱۴۷ و ۱۴۸ اصلاحی قانون ثبت اسناد و املاک کشور که امکان تصرف و سوء استفاده از مواد قانونی مذکور و تثبیت مالکیت متجاوزین به اراضی و... را فراهم می ساخت.

راهکار: پیشگیری از تصویب و تمدید ماده ۱۴۸ قانون ثبت ضروری است.

• فقدان برنامه جامع در مورد زمین و تعدد قوانین و مقررات مربوط به زمین و یکسان بودن مجازات قانونی متجاوزین به اراضی دولتی و اشخاص خصوصی.

راهکار: اصلاح، بازنگری و بررسی قوانین و مقررات مربوط به مقوله زمین به منظور حذف موارد زاید، ایجاد رویه های عملی، شناسایی موارد متناقض و مقررات دست و پاگیر و... ضروری است.

## ۲- آسیب های اجرایی:

• عدم اجرای طرح آمایش سرزمین و نامشخص بودن نوع کاربری اراضی؛ آمایش سرزمین عامل بسیار مؤثر و تعیین کننده نوع کاربری اراضی است لیکن تاکنون به دلیل عدم انجام این امر مهم و نامشخص بودن نوع کاربری اراضی، هم زمان با گسترش شهرها زمین های واگذار شده از طرف وزارت جهاد کشاورزی و همچنین زمین های کشاورزی توسط سودجویان تغییر کاربری داده شده و با ساخت سازه های غیرمجاز مسایل و مشکلاتی را به وجود آورده اند که بایستی برای مقابله با این پدیده از راهکارهای قانونی و شیوه های علمی استفاده شود.

راهکار: ضروری است، اولاً، طرح آمایش سرزمین به صورت منطقه ای انجام شود و تخریب و تغییر کاربری اراضی مستعد کشاورزی و آسیب رساندن به منابع طبیعی و محیط زیست به حداقل برسد.

همچنین تکمیل سریع تر طرح شناسایی و تشخیص اراضی و تهیه کاداستر در سراسر کشور مورد نیاز بسیاری از دستگاه های دولتی است. ثانیاً، با عنایت به مفاد ماده ۷۲ قانون برنامه چهارم توسعه، دولت مکلف به آمایش سرزمین و توازن منطقه شده است لذا ضرورت دارد در اسرع وقت نسبت به آمایش سرزمین اقدام تا واگذاری ها مطابق با تعیین کاربری ها و مطالعات آمایش سرزمین و توازن منطقه ای صورت پذیرد.

• فقدان سند مالکیت اراضی ملی و موات و مشکلات ناشی از آن در اعمال حاکمیت بر عرصه های ملی شده و نیز عدم فراهم شدن زمینه اجرای ماده سیزدهم قانون ملی شدن جنگل های کشور؛ از آنجایی که مساحت حدود ۳۰ میلیون هکتار از کل ۱۴۵ میلیون هکتار اراضی ملی و موات که تحت اختیار وزارت جهاد کشاورزی می باشد فاقد سند مالکیت بوده و در مواقع بروز تخلف بر خورد قانونی با متخلفین خالی از اشکال نمی باشد.

راهکار: تعیین تکلیف اراضی دولتی در جهت تثبیت مالکیت دولت با اخذ سند (با اعمال ماده ۲۲ قانون ثبت) در یک زمان مشخص ضروری به نظر می رسد.

• اجرای ماده ۱۰ قانون زمین شهری و عدم حفاظت مناسب از اراضی ملی داخل در محدوده شهرها پس از تحویل به مسکن و شهرسازی.

راهکار: ضرورت دارد منابع طبیعی در اسرع وقت حاشیه اراضی ملی همجوار محدوده شهرها را قبل از اینکه مشمول ماده ۱۰ قانون زمین شهری شوند با اجرای طرح های مناسب نظیر جنگلکاری و یا پارک جنگلی محصور، مانع از شمول آن ها در ماده قانونی مذکور شوند.

• عدم وجود علائم مشخص در طبیعت جهت تشخیص اراضی ملی و اراضی شهری و در برخی موارد نامشخص بودن محدوده نهایی شهرها؛ در اکثر مواقع اراضی ملی حاشیه (خارج از محدوده قانونی) شهرها و روستاها، به دلیل گسترش محدوده قانونی آن ها و نیز ارزش افزوده زمین، مورد تجاوز و تصرف افراد سودجو قرار گرفته و باعث فراهم شدن زمینه ساخت و سازهای غیر مجاز خواهد شد از طرف دیگر با توجه به اینکه محدوده و حد و مرز اراضی ملی و منابع طبیعی مشخص نبوده این موضوع زمینه را برای تخریب و تصرف و تجاوز افراد یاد شده، فراهم می نماید.

راهکار: ضروری است حد و مرز اراضی ملی و شهری با قرارداد عوارضی بر عرصه مباحوث عنه مشخص گردد.

• عدم وجود قوانین و مقررات جهت خودداری مسئولین از ارائه خدمات و اعطای امتیاز آب، برق، گاز، تلفن، پایان کار و ... به متجاوزین و متصرفین اراضی ملی شده است.

راهکار: ضروری است تصویب مقررات مربوط به عدم ارایه خدمات شهری به متجاوزین عرصه‌های ملی و... واقع در خارج از محدوده قانونی شهرها و شهرک‌ها در اولویت قرار گیرد.

• عدم کفایت و ناچیز بودن برنامه‌های فرهنگی و آموزشی به منظور گسترش فرهنگ حفاظت از منابع طبیعی از جمله آموزش در دوران تحصیلی اعم از دبیرستان و دانشگاه‌ها.

راهکار: علاوه بر آموزش لازم، ترویج نظارت مردمی و عمومی و فعال سازی ستاد خبری ویژه برای جلب مشارکت و نظارت همگانی به منظور مبارزه با زمین خواری ضروری است.

• عدم قید کلمه خارج از محدوده چهارگانه حفاظت محیط زیست در اسناد و مدارک مربوطه به واگذاری اراضی ملی و دولتی و منجز نبودن حدود و ثغور اراضی ملی با مناطق حفاظت شده که موجب بروز مشکلاتی در واگذاری‌ها می‌گردد؛ نظریه اینکه بخش قابل توجهی از اراضی ملی شده در اختیار سازمان حفاظت محیط زیست می‌باشد در برخی از واگذاری‌ها بدون توجه به قوانین و مقررات سازمان حفاظت محیط زیست اعضای کمیسیون‌ها مبادرت به واگذاری زمین می‌نمایند. مضافاً اینکه بخش از اراضی ملی (حدود ۱۲ میلیون هکتار) در محدوده مناطق ۴ گانه حفاظت محیط زیست بوده که سازمان حفاظت محیط زیست جهت برخورد با متصرفین اراضی مذکور و معرفی آن‌ها به مراجع قضایی به دلیل نداشتن اسناد مالکیت به نام سازمان موصوف در اکثر موارد در محاکم قضایی حکم برائت متخلفین را صادر می‌نماید.

راهکار: ضروری است در زمان واگذاری اراضی، ضمن اخذ استعلام از سازمان محیط زیست، پس از طی مراحل قانونی در اسناد و اوراق مربوطه کلمه خارج از محدوده چهارگانه، قید شود.

• اطلاع برخی از مسئولین از موقعیت مکانی اجرای طرح‌های بزرگ اقتصادی و تصرف و خریداری اراضی ملی از مجریان که موجب گسترش رشوه، فساد اداری و استفاده از رانت اطلاعاتی توسط زمین خواران و سوداگران می‌گردد.

راهکار: پیش‌بینی ضمانت اجرای مناسب از جمله فسخ قرارداد و واگذاری، استرداد زمین و مشروط نمودن واگذاری‌ها در قالب شرایط و ضوابط مشخص و معین به منظور جلوگیری از رانت خواری و سوء استفاده اشخاص از واگذاری‌ها ضروری است.

• مشکلات ناشی از عدم به روزرسانی پیشروی و پسروی دریا در نقشه‌های سنوات قبل از پیروزی انقلاب اسلامی.

راهکار: به روز کردن نقشه‌های اراضی ساحلی دریاچه‌ها و سواحل جنوبی کشور با آخرین وضعیت پیشروی آب و اجرای دقیق قانون اراضی مستحده ساحلی، مصوب سال ۱۳۵۴ و تهیه و تصویب آیین

نامه اجرایی آن ضروری است.

- عدم تناسب امکانات، تجهیزات و نیروی انسانی یگان حفاظت از منابع طبیعی و محیط زیست با عرصه های در اختیار آن ها.
- راهکار: به منظور حفاظت از منابع طبیعی تجدید شونده (به عنوان پشتیبان بخش کشاورزی) باید از محافظین توانمند و مجهز به تمامی امکانات استفاده گردد و از طریق اصلاح قانون منابع طبیعی با متجاوزین برخورد قاطع شود.
- واگذاری قطعی اراضی ملی بدون ارایه طرح و اجرای آن به واسطه عدم نظارت بر اجرای طرح های کشاورزی و غیر کشاورزی موضوع مواد ۳۱ و ۳۲ لایحه قانونی اصلاح لایحه قانونی واگذاری و احیای اراضی.
- راهکار: ارایه طرح مصوب و افزایش نظارت بر واگذاری ها ضروری است.
- عدم رعایت استانداردهای لازم در ارتباط با میزان نیاز واقعی به زمین جهت اجرای طرح های مختلف
- راهکار: تدوین استانداردهای جدید یا بروزرسانی استانداردهای مربوطه و استفاده از آن ضروری است.
- کمبود کارشناسان حقوقی در دستگاه های اجرایی جهت ارایه دادخواست و اقامه دعوی در محاکم قضایی و دفاع ضعیف از حقوق دولت در مراجع صالحه.
- راهکار: استفاده ادارات کل منابع طبیعی از کارشناسان حقوقی با تجربه در تنظیم، اصلاح دادخواست ها و لوایح حقوقی و دفاع از آن ضروری است.
- تصرفات غیر قانونی توسط دستگاه های اجرایی و مؤسسات عمومی و شهرداری ها و یا صدور مجوزهای احداث بنا توسط دهیاری ها، بخشداری ها و بنیاد مسکن و ... بدون رعایت قانون حفظ کاربری اراضی زراعی و باغ ها و اصلاحیه بعدی آن.
- راهکار: تعیین تکلیف قانونی اراضی موصوف.
- عدم ممیزی دقیق اراضی و اختلافات ریشه دار در مالکیت بین دولت و مردم در زمینه مستثنیات.
- راهکار: استفاده از عکس های ماهواره ای و نقشه های دیجیتالی برای تعیین حدود اراضی و همچنین ضرورت تسریع در صدور اسناد و ثبت مالکیت به نام دولت ضروری است.
- تصرف اراضی توسط دستگاه های اجرایی از قبیل ارتش، سپاه، ناجا و ... که باعث عدم امکان برنامه ریزی کلان در خصوص این اراضی شده و به دلیل مقتضیات نظامی و امنیتی امکان اجرای صحیح قوانین و مقررات را محدود می نماید.

راهکار: تعیین تکلیف اراضی مبحث عنه.

- مهاجرت بی رویه به شهرها و افزایش جمعیت شهری و تصرف اراضی به بهانه تأمین مسکن و امرار معاش (کشاورزی، معدن و ...) که با گذشت زمان وجهه قانونی به خود می گیرد.
- راهکار: به منظور حفاظت از منابع طبیعی، ترویج فرهنگ منابع طبیعی از طریق آموزش در دوران تحصیل و سایر روش ها نظیر صدا و سیما و ... ضروری است.
- فقدان واحد ویژه حفاظت از اراضی در ساختار سازمان های مسکن و شهرسازی.
- راهکار: تشکیل یگان های حفاظت در ساختار تشکیلاتی سازمان های مسکن و شهرسازی استان ها، شرکت های عمران شهرهای جدید و شرکت های زیرمجموعه آن ها ضروری می باشد.
- بی توجهی شهرداری ها به طرح های مصوب شهری بالا دست، ناهماهنگی در دستگاه های اجرایی شهری و تعدد مراکز تصمیم گیری و تداخل وظایف.
- راهکار: هماهنگی دقیق و قانونمند بین دستگاه های اجرایی مداخله کننده در امر مدیریت زمین شهری از جمله منابع طبیعی، شهرداری، ثبت و وزارت مسکن و شهرسازی ضروری است.
- عدم همکاری و هماهنگی و عدم برخورد قاطع شهرداری ها و نیروهای انتظامی و نظامی در مواجهه با تصرفات غیرقانونی و ساخت و سازهای غیرمجاز.
- راهکار: ضروری است مسئولین عالی رتبه دستگاه های ذیربط در امر زمین ضمن تعامل با یکدیگر ترتیبی اتخاذ نمایند که شهرداری ها و دستگاه های اداری مرتبط قبل از استعلام از وزارت جهاد کشاورزی، پروانه ساختمانی را رایب نمایند.
- تغییر کاربری اراضی واگذار شده از سوی دولت توسط مجریان طرح ها و تغییر کاربری های اراضی زراعی و عمومی و خدماتی به کاربری های انتفاعی.
- راهکار: تصویب قوانین و مقررات جامع جهت تحصیل ارزش افزوده مترتب بر تغییر کاربری های عمومی و خدماتی به کاربری های انتفاعی به نحوی که انگیزه تغییر کاربری های غیراصولی و بدون ضابطه کاهش یابد و استفاده از ارزش افزوده تحصیل شده جهت تحقق و اجرای کاربری های عمومی در شهرها مدنظر قرار گیرد ضروری است.
- فقدان یا نا کافی بودن کمربند سبز و حریم حفاظتی بازدارنده در اطراف شهرها و روستاها و کمبود امکانات و کارکنان آموزش دیده در باب جلوگیری از تصرف اراضی و دفاع از دعوی سازمان ملی زمین و مسکن در باب اراضی تصرفی.
- راهکار: تأمین نیروی مورد نیاز و ایجاد و تکمیل کمربند سبز.

• صدور مجوزهای غیرقانونی برای طرح های کشاورزی و صنعتی و نظایر آن و واگذاری زمین با مساحت های غیر منطقی بدین منظور از سوی ادارات منابع طبیعی.

راهکار: بروزرسانی اطلاعات و بررسی واگذاری های قبلی و برخورد با تخلفات صورت گرفته در اجرای طرح ها و یا تغییر کاربری و فروش خارج از ضابطه اراضی مورد واگذاری ضروری است.

۳- آسیب های قضایی:

• نحوه رسیدگی به پرونده های مربوط به منابع ملی در مراجع قضایی و لزوم ایجاد و گسترش شعب تخصصی؛ اگرچه تاکنون قوانین و مقررات متعددی در امر تثبیت مالکیت دولت و واگذاری اراضی به متقاضیان جهت اجرای طرح ها و جلوگیری از تغییر کاربری اراضی زراعی و باغ ها و برخورد با متخلفین و متجاوزین به عرصه های ملی به تصویب رسیده لکن به علت عدم وجود محاکم قضایی تخصصی در شهرستان ها، پرونده های موضوعه در شعبه های غیر تخصصی رسیدگی، در نتیجه منتهی به صدور آراء مختلف و بعضاً متناقض در ارتباط با موضوع واحد شده و موجب بروز مسایل و مشکلاتی برای متولی امر می گردد.

راهکار: ایجاد و گسترش شعب تخصصی مورد بحث.

• تعدد و پیچیدگی قوانین و مقررات مربوط به منابع طبیعی و مسایل محیط زیست و عدم شناخت کافی قضات نسبت به قوانین موضوعه.

راهکار: آموزش قضات و آشنایی بیش تر آن ها با قوانین و مقررات مربوط به منابع طبیعی، محیط زیست و امور اراضی و شیوه های بهره برداری از منابع مذکور، همچنین عوارض ناشی از بهره برداری های غیر اصولی از آن منابع و گنجانده شدن قوانین مربوط به امور زمین و منابع طبیعی در درس کارشناسی رشته حقوق و همچنین دوره های کارآموزی قضات در جهت آموزش و فرهنگ سازی به منظور حفظ منابع طبیعی ضروری است.

• لغو معافیت دستگاه های دولتی اعم از سازمان جنگل ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سازمان امور اراضی و سازمان حفاظت محیط زیست از پرداخت هزینه های دادرسی و کارشناسی در خصوص پرونده های متشکله در مراجع قضایی (زمین خواری) و عدم تأمین اعتبار مورد نیاز پس از حذف ماده ۶۹۰ قانون آئین دادرسی مدنی سابق.

راهکار: اعمال معافیت یا تعیین ردیف بودجه جهت وزارت جهاد کشاورزی جهت تأمین هزینه دادرسی در دعوی مربوط به امور زمین و منابع طبیعی ضروری است.

• کند بودن روند اجرای قانون اصلاح ماده ۳۳ قانون حفاظت و بهره برداری از جنگل ها و مراتع،

پیرامون نظارت بر واگذاری اراضی ملی و برخورد مناسب با تخلفات صورت گرفته. راهکار: تقویت این نوع نظارت و همکاری مراجع دولتی و قضایی در زمینه برخورد با متخلفین.

- اطلاع دادرسی و رسیدگی به پرونده های مربوط به امور زمین در محاکم قضایی.
- راهکار: تسریع در رسیدگی به پرونده های امور زمین مطابق بخشنامه های صادره توسط ریاست قوه قضائیه زمینه ساز کاهش تخلفات و جرایم موضوعه خواهد بود.
- عدم اعمال سیاست واحد در صدور آرای قضایی در برخورد با متعرضین اراضی و عدم اعمال دقیق و صحیح قوانین مربوط به اراضی و برداشت های متفاوت و ناصواب از آن در محاکم قضایی که بعضاً موجب تجری متجاوزین به اراضی ملی می گردد.
- راهکار: ایجاد محاکم قضایی تخصصی جهت رسیدگی به پرونده های امور زمین در این خصوص ضروری است.

#### ۴- سایر آسیب ها:

- عدم ثبات در قوانین موجب از بین رفتن و تضعیف ضمانت اجرای قوانین گردیده و این ذهنیت را ایجاد، که در صورت تجری نسبت به قانون و تصرف اراضی امکان جلب مالکیت آن و انتفاع مادی بدلیل تغییرات مداوم قانون دور از انتظار نمی باشد.
- راهکار: بازنگری قوانین توسط مراجع قانونگذار، کاهش تعارضات قانونی و تلاش برای تصویب قوانین جامع و مانع در این خصوص.
- تغییرات متفاوت در عرصه های منابع طبیعی که بعضاً ذخیره گاه های ژنتیکی، اکولوژیکی، زیست محیطی و ... هستند موجب خسارت های جبران ناپذیر به پیکره محیط زیست کشور خواهد شد و امکان هر گونه سیاست گذاری در حفظ این عرصه ها را با مشکل مواجه می نماید.
- راهکار: پایان بخشیدن به مباحث شناسایی و اخذ اسناد مالکیت اراضی مزبور.
- افزایش بی رویه قیمت زمین بالاخص در حوزه های مرکزی شهرستان ها و حریم کلان شهرها و غیراقتصادی بودن فعالیت های کشاورزی برای زراعین و کشاورزان خرده مالک که اکثریت بهره برداران این بخش را شامل می شوند زمینه را برای تفکیک و فروش اراضی فراهم نموده است. البته کمبود آب کشاورزی و بروز خشکسالی بر تشدید این وضعیت بی تأثیر نیست.
- راهکار: تقویت سازو کارهای قانونی و اجرایی بازدارنده امر تفکیک و تغییر کاربری اراضی.
- عدم وجود اسناد رسمی مالکیت بیش تر اراضی کشاورزی (قولنامه ای بودن اراضی) و به تبع آن

- عدم امکان دخالت جهاد کشاورزی در خرید و فروش، تفکیک، افراز و تقسیم اراضی زراعی.
- راهکار: فراهم نمودن زمینه صدور اسناد رسمی برای این اراضی.
- گرایش افراد سودجویی که قبلاً در زمینه ساخت و ساز در داخل شهرها فعالیت داشته اند لیکن به دلیل اشباع شدن اراضی داخل شهر و گرانی مصالح ساختمانی به خرید و فروش، تفکیک و افراز اراضی کشاورزی و تبدیل آن به ویلا (در قالب باغ شهر) روی آورده اند.
  - راهکار: ایجاد سازوکار اجرایی و قانونی بازدارنده تغییر کاربری این گونه اراضی.
  - تعدد روش های واگذاری و بهره برداری از اراضی ملی و منابع طبیعی.
  - راهکار: لازم است در این زمینه با اصلاح قوانین و ساختار اجرایی هر نوع واگذاری به صورت متمرکز انجام شود.
  - فقدان مدیریت واحد بر اراضی ملی و دولتی در کل کشور (مسکن و شهرسازی، امور اراضی، منابع طبیعی، اوقاف، شهرداری ها، وزارت نیرو و ...).
  - راهکار: ضرورت دارد وزارت نیرو، سازمان حفاظت محیط زیست، وزارت جهاد کشاورزی و وزارت کشور ضمن تعامل، با تعیین حریم قانونی سدها، رودخانه ها و ... و برخورد با ساخت و سازهای غیر مجاز، از بروز مشکلات جلوگیری نمایند.
  - عدم پیش بینی بودجه جهت شورای عالی حفاظت از حقوق بیت المال و عدم برخورداری مصوبات آن شورا از ضمانت اجرای لازم.
  - راهکار: فعال تر شدن شورای حفظ حقوق بیت المال در سراسر کشور و لزوم برخورد قانونی و محسوس برای عموم با متخلفین و متجاوزین به اراضی ضروری است.

### نتیجه گیری

از آنجا که در تمام کشورهای جهان منابع طبیعی تجدید شونده به عنوان منابع پایه به دلیل برخورداری از مزیت های زیاد در پایداری و توسعه کشاورزی، جلوگیری از فرسایش خاک، فراهم نمودن محیط سالم برای موجودات زنده و ... دارای اهمیت زیادی است، لیکن به لحاظ بی توجهی به این منابع حیاتی همه ساله مساحت قابل توجهی از منابع طبیعی تخریب و موجبات بروز سیل، کویری شدن منطقه و در نتیجه فقر و گرسنگی و وابستگی به بیگانگان را فراهم می سازد. از طرف دیگر به دلیل اینکه کشور ایران به علت واقع شدن در یکی از مناطق خشک جهان از جمله کشورهایی است که منابع طبیعی

تجدید شونده آن‌ها از اهمیت و حساسیت زیادی برخوردار بوده و هر گونه بی‌توجهی در بهره‌برداری اصولی از آن خسارات جبران‌ناپذیری را به این طبیعت حساس و شکننده وارد می‌سازد، بنابراین ضروری است با تهیه و تدوین برنامه‌های منسجم علمی و فنی ضمن حفاظت از این سرمایه‌های استراتژیک و ارزشمند که زیربنای استقلال و اقتدار کشور در سنوات آتی را فراهم می‌سازند نسبت به ارتقاء کمی و کیفی آن اقدام نموده و عوامل بستر ساز هر گونه سوء استفاده، تعدی، تجاوز و تغییر کاربری غیر مجاز اراضی و... را شناسایی و با اقدامات فرهنگی، قانونی، اجرایی، قضائی و... زمینه سوء استفاده از منابع ملی را محدود، تا امکان کنترل و ساماندهی پدیده ناپسند زمین‌خواری فراهم گردد، از این روی با توجه به روند فوق و آسیب‌شناسی‌های انجام شده، انتظار می‌رود در صورت تحقق راهکارهای پیشنهادی و فراهم شدن راهکارهای لازم در خصوص سایر آسیب‌های احتمالی که در این پژوهش به آن اشاره نگردیده است، امکان ساماندهی لازم در قالب قوانین مربوط به واگذاری اراضی فراهم و تبعات آسیب‌های فوق‌الذکر کاهش یابد.

## منابع

- سازمان ملی زمین و مسکن، بانک اطلاعات زمین (۱۳۸۸). گزارش عملکرد وزارت مسکن و شهرسازی در خصوص اراضی دولتی.
- سازمان امور اراضی (۱۳۸۸). گزارش عملکرد دستگاه‌های زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی در خصوص اراضی ملی و موات (سازمان امور اراضی، نامه‌های شماره ۱۴۵۹۵۷/۰۲۰/۵۳ مورخ ۱۴/۱۲/۸۸ و ۸۸ و ۱۴۴۴۹۰/۰۲۰/۵۳ مورخ ۸/۱۲/۸۸).
- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (۱۳۸۸). گزارش عملکرد دستگاه‌های زیرمجموعه وزارت جهاد کشاورزی در خصوص اراضی ملی.
- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (۱۳۸۷). گزارش عملکرد سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور در دولت نهم، دفتر روابط عمومی و امور بین‌الملل.
- سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور (۱۳۸۷). گزارش سالانه عملکرد سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور، سند توسعه منابع طبیعی و آبخیزداری در افق ۱۴۰۴، دفتر برنامه‌ریزی و بودجه.
- سلطانیان، صحبت‌الله (۱۳۸۹). حقوق مدنی اموال و مالکیت، تأثیر زمان و مکان بر قانون مدنی، نشر

جاودانه.

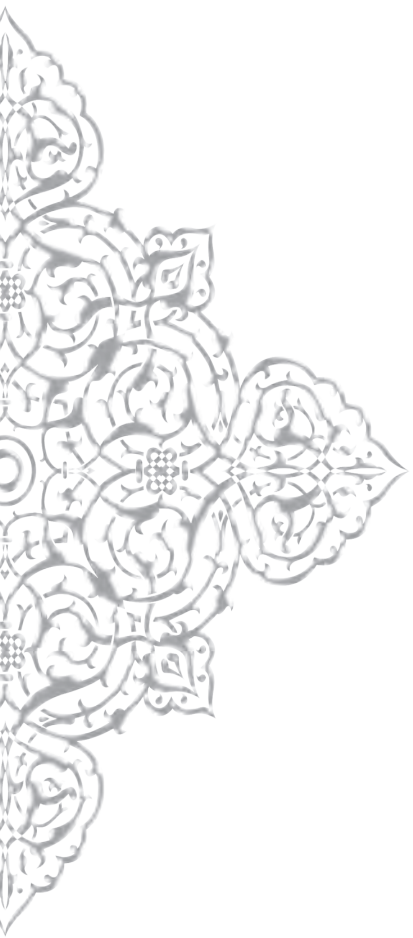
عمید، ح (۱۳۵۸). فرهنگ عمید.

کیخسروی، د.، کوچ پیده، ن (۱۳۸۷). تاریخ تحول منابع طبیعی ایران. انتشارات پونه.

Anonymous. 2010. Modes of ownership and tenure. Wikipedia, the free encyclopedia.



# چیدہ ایچ ای





## **Administrative – Organizational Barriers of Media Supervision on Governmental Organizations**

Mansoor Saei

Mohammad Mohsen Gaforian

Sarah Askarnia

### **Abstract**

The main objective of this paper is to review administrative -organization barriers of media supervision on governmental organizations. This research is an explorative applied type, and uses questionnaires, and deep interviews as tools for collecting information, and recognizing the barriers of media supervision.

The results show the followings as the most important barriers of media supervision within the governmental organizations:

- Non- recognition of the public right for being informed of organizational issues
- Possessory look of organizations for their Information,
- Closing the meeting of governmental organizations on the media,
- Perception the managers of governmental organization, about the critical approach of the media, and intermingle of personal and organizational interests with national interests by the managers.

**Keywords: Media Supervision, Administrative Organizational Barriers, Mass media, General Inspection Organization**

## **Presentation of an Ideal and functional Framework for strategic organizational control**

Vahid khashei  
Mojtaba lashkar Blocki

### **Abstract**

The main objective of this research is to present an ideal and functional framework for strategic organizational control. The analysis of inferential and descriptive contents, and ideal modeling were selected as the research strategies.

After defining the objective, questions, methodology and theoretical fundamentals of the research, three main steps as mentioned below were taken in this paper:

-Study and analysis the contents of different views, and models for determining control applications.

-Designing ideal format of reconstructed control based on the analysis the contents of different views.

-The analysis of ideal kind gained based on functional approach

Generally, seven control subjects and six functions for organizational control, and three organizational controls were concluded.

Threefold kinds of control include necessary control (non strategic and operational) strategic control and para strategic control.

Each of strategic and non-strategic controls have three subcategories.

finally, the researchers mapped the essential path of the future research.

**Keywords: Control, Strategic control, Para strategic control, Ideal kind.**

## Human Resources management and its requirements in the sphere of Globalization

Mehdi Sobhaninejad  
Abdullah Afshar  
Zahra Zareei

### Abstract

Globalization is a concept embedding social, political, and economic dimensions, which have been summarized by Mac. Luhan in the compression of time and place in to human affairs. The main objective of this study is to analyze the management of human resources, and the impacts of globalization on it.

The research methodology is descriptive, and analytical. In this research no special tool of that kind which is used in field research was used. However; some forms were used for collecting information, and making conclusion on the basis of related studies.

Whereas, the data of the research were qualitative, qualitative analysis was used for analyzing and concluding. The collections and findings of human resources are categorized beneath management in its general meaning, and its objective is to manage personnel to reach competitive status. Regarding the impacts of globalization on the activities and processes of human resources management, we have to outline the acceleration of activities and process of human resources by using electronic system of human resources management, incorporation of multinational companies, etc.

**Keywords:** Human resources management, Globalization, Requirement.

## Economic Corruption of Civil projects in executive organizations

Mehri Saddat Mosavi

### Abstract

Considering the budget allocated, national civil projects may cause the spoilage a huge part of national capital of corruption. This article which is the conclusion of a research -descriptive, and explorative- deals with economic corruption in various phases of national civil projects, and the researcher tries to recognize the bottleneck of economic corruption in various phases of national civil projects. the method of corruption manifestation therein considering the experts of this field.

The question of this research was analyzed based on a well-structured Interview.

In general, the main bottleneck of economic corruption in civil projects was located in planning, and designing the project.

From among various economic corruptions, the following cases were more common:

Collusion in governmental transactions, unfair exertion of influences, illegal acquisition of assets specially by employer, contractors, consultants, and supervisors, giving bribe to influential persons for winning projects, Ignoring the defects, approval of statements and unlawful possession of governmental assets, and properties. Moreover, the most important indications, according to Interviewed persons, are as below in respect of general factors paving the ground for economic corruption: Weakness, and Inadequacy of the quality of supervising investments, the government's monopoly in economy, cultural, and social fields and reasons, Legal structure of governmental system, weakness of supervisory systems, and penal justice.

**Keywords: Civil Projects, Economic Corruption**

## **A Revision of the impact of behavioral factors on the upgrade of organizational Integrity (Case study: districts of Zahedan Municipality)**

Habibullah Salarzehy  
Barroddin Avaray Yazdani  
Reyhaneh Pourhassan  
Ellaheh Pourhassan

### **Abstract**

This research was done to make a study on the impacts of behavioral factors, and its dimensions on the upgrade of organizational integrity from the viewpoint of repliers in Three district of Zahedan Municipality. The statistical society of this research includes the personnel of the municipality, and the districts.

According to Morgan table, Some 136 persons of this society was selected on random basis. considering its objectives, this is a descriptive – applicable research.

The questionnaire used in this research is a standard one for describing organizational integrity which was designed, and produced by Hoy and fieldman in the U.S.A.

End coefficient of organizational behavior of the civilians was gained 0/763, and organizational commitment 0/905.

In this research statistical Single sample t-test and average method was used.

Considering the result t-test which showed ( $\alpha: 0/05$ ).In the headquarter of Zahedan Municipality, and its three districts, behavioral factors have a positive effect on upgrading the organizational health. Moreover, according to repliers, the variable of organizational behavior of civilians does not affect the upgrading of organizational integrity, and the variable of organizational commitment increases organizational integrity.

Finally, the data were analyzed by using average method. Based on the result of this research, the status of organizational Integrity by the municipality of Zahedan, and its districts were evaluated as desirable.

**Keywords: Administrative health, Behavior factors, Organizational commitment**

## **Pathology of transferring national – Governmental lands in the Islamic Republic of Iran, and proposing solutions**

Zeinolabedin Tahmasebi Sorvastani

Ali Nagi - Morteza Vahedi

Mohammad Barzali

Mohammad Ghasemi pour

### **Abstract**

This research was carried out considering the Pathology of the acts, and regulation related to transferring land in the country beside the suggestion of related solutions for controlling study-research solutions for controlling corruption by using adaptive studies method, and relying on official statistics, and resources of executive, and supervisory apparatuses, and reviewing the acts, and regulations related to this subject in 2010.

The damages of such transfers, and the solutions are discussed in this research by taking a look at legislative, administrative, and judicial aspects of this subject.

The result showed if some amendments are exerted in the acts, and regulations of natural recourses, and land affairs, and present impediments are removed, the possibility of controlling unlawful possession and transfer of national lands will increase highly specially considering the solutions presented herein.

**Keywords: National resources, Land transfer, Adaptive recognition**

# **Mutual Impacts of Income distribution and national Income on the consumption of private sectors in Iran, and the role of inspection on realization of just distribution of incomes in the country**

Hamed Naimi Pajweh

Ahmad Tavakol Moghaddam

Behzad Heydari

## **Abstract**

This research reviews mutual impacts of incomes distribution, and national incomes on the consumption in Iran in the framework of a systematic study from 1973 up to 2010. The result show that views of those economists who believe that the increase of inequality is a means for increasing, of production by accumulation of wealth (A group who enjoy low inclination of consumption, and invest the surplus of their incomes) is rejected in Iran. On the other hand, this research approves the views of the second group of economists who believe that the increase of equality in Iranian economy increases consumption power of low levels of the society (a group who use domestic products instead of luxurious imported goods) will result in encouragement for consuming domestic products, and therefore the increase of gross domestic production.

In addition, a review of the functions and duties of General Inspection organization show and reveals the Important role of this organization in the realization of more fair distribution of incomes through supervising exiting laws related to this field such as purposeful subsidies Act .

**Keywords: Income distribution, domestic gross production, consumption of private sector.**



## Articles

Administrative – Organizational Barriers of Media Supervision on Governmental Organizations

Human Resources management and its requirements in the sphere of Globalization

Presentation of an Ideal and functional Framework for strategic organizational control

A Revision of the impact of behavioral factors on the upgrade of organizational Integrity(Case study: districts of Zahedan Municipality)

Economic Corruption of Civil projects in executive organizations

Mutual Impacts of Income distribution and national Income on the consumption of private sectors in Iran, and the role of inspection on realization of just distribution of incomes in the country

## Inspection Case Report

Pathology of transferring national – Governmental lands in the Islamic Republic of Iran, and proposing solutions

## Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 5; Number 15; Spring 2013

**Propertier: General Inspection Organization (GIO)**

**Managing Director: Naser Seraj**

**Editor in Chief:Ibrahim Shahrokhian**

Editorial Advisory Board

Dr.Hamidreza Malek mohamadi,Dr. Hossein Gholami, Dr. Norooz Hashemzahi,  
Dr. Seyedmohamadreza Seyednoorani, Dr. Alireza Deyhim, Dr.Maghsood  
Amiri, Dr.Mehdi Sobhaninejad

Editors: Sara Askarnia

Tel. :982161363197

Excutive Manager: Ameneh Kashani movahhed

bazrasi.research@136.ir

[www.bazresi.ir](http://www.bazresi.ir)

Address: No. 313, 3rd Floor, GIO Headquarter, Gharani Crossroad, Taleghani St., Tehran, Iran

