

مقالات علمی

بررسی تأثیر ارتقاء سطح نظارت و افزایش سرمایه های اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران  
ممیدرضا مسن پور و اصغر سپهبان قره بابا

عوامل مؤثر بر فساد مالی از نگاه کارکنان بانک ها و موسسات مالی استان خوزستان  
سید رضا پورغفاری، فرهاد افشارنیا ، غلاممسین گرمی، محمودرضا مهرورز و سعید شریفی

جستاری در کارکرد سازمان بازرسی کل کشور  
زهرا زارعی

نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد  
محمّد نادری ملکشاه

کاربرد روش پیمایش در سنجش سلامت اداری  
علی سیف زاده

تأملی بر راهکارهای بنیادین ارتقاء فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد  
محمود مهدوی فر

گزارش تخصصی

ماشیه ای بر برخی ابهامات و چالش های قانون برگزاری مناقصات  
غلامعلی سلامت منش و امید قاسمیان

ARTICLES

Investigating the Effect of Promotion of Supervision and Social Capital on Economic growth in Iran

Study of Factors affecting Financial Corruption from the view points of Staffs of Khuzestan Province Banks and Financial Establishments

An essay on the Function of the State General Inspection Organization(GIO)

The Role of Civil Institutions in Preventing Corruption

Survey method in administrative integrity

Reflections on the fundamental public culture promotion methods in the fight against corruption

Challenges and ambiguities of the rule of performing the tenders



## فصلنامه دانش ارزیابی

سال ششم؛ شماره بیستم؛ تابستان ۱۳۹۳

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت 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: ۶۱۳۶۲۳۰۷-۶۱۳۶۲۱۳۵

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار: سارا عسکرنیا

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ 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 ۱۶۱۳/۱۲۴ 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

۱

سخن مدیر مسئول

### مقالات علمی

بررسی تأثیر ارتقاء سطح نظارت و افزایش سرمایه‌های اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران / حمیدرضا حسن پورو اصغر سپهبان قره بابا ۵

۳۳

عوامل مؤثر بر فساد مالی از نگاه کارکنان بانک‌ها و موسسات مالی استان خوزستان / سیدرضا پورغفاری، فرهاد افشارنیا، غلامحسین کرمی، محمودرضا مهرورز و سعید شریفی

۴۹

جستاری در کارکرد سازمان بازرسی کل کشور / زهرا زارعی

۶۷

نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد / محمد نادری ملک‌شاه

۸۵

کاربرد روش پیمایش در سنجش سلامت اداری / علی سیف زاده

۱۰۹

تأملی بر راهکارهای بنیادین ارتقاء فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد / محمود مهدوی فر

### گزارش تخصصی

۱۲۹

حاشیه‌ای بر برخی ابهامات و چالش‌های قانون برگزاری مناقصات / غلامعلی سلامت منش و وحید قاسمیان

## سخن مدیر مسئول

### به نام خالق یکتا

شماره جدید پیش رو از مجله تخصصی دانش ارزیابی، گردآورنده مجموعه‌ای از مقالات و نتایج و محصولات تحقیقاتی است که در زمینه‌های مختلف شناسایی، بررسی، ارزیابی و پیشگیری و مقابله با فساد به رشته تحریر درآمده‌اند. فساد، پدیده‌ای پیچیده است و از این رو مقابله با آن، کاری دقیق، زمان‌بر و نیازمند جمع شدن مؤلفه‌هایی است که تحقیق و بررسی، یکی از مهم‌ترین آن‌هاست. توجه بیش از پیش دنیای امروز به مقوله راه حل‌های مستند به بررسی‌های علمی، حکایت از آن دارد که مراکز تحقیقاتی در جهان به تدریج به جایگاه‌های بالایی در تدوین سیاست‌ها و ارائه توصیه‌های سیاستی به صاحب‌منصبان دست یافته‌اند. پیشرفت‌های فناوری به ویژه در زمینه ارتباطات، ایجاد شبکه‌های مختلف، امکان‌جابه‌جایی داده‌های فراوان در زمان اندک، به وجود آمدن وظایف جدید برای دولت‌ها و ده‌ها مورد دیگر، هر کدام به نوعی، زمینه‌هایی نو برای بروز فساد را به وجود آورده‌اند و این فضای درهم‌تنیده اطلاعاتی - ارتباطاتی، تنها به مدد تحقیقات بنیادین و کاربردی مراکز تحقیقاتی است که می‌تواند به قید شناخت و ادراک صواب درآید.

سازمان بازرسی کل کشور به مثابه نهاد نظارت‌گر بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، پرداختن به مباحث علمی - پژوهشی در راستای اجرای وظایف ذاتی خود را به عنوان یکی از اولویت‌های کاری قرار داده و از این رو، بخشی از این قسم فعالیت‌ها در قالب مجله دانش ارزیابی تقدیم خوانندگان گرامی و علاقه‌مندان این حوزه می‌شود. مانند همیشه، منت‌دار راهنمایی‌ها و اظهار نظرهای جامعه علمی و اجرایی کشور هستیم.

بمنه و کرمه

ناصر سراج





# مقالات علميا



## بررسی تأثیر ارتقاء سطح نظارت و افزایش سرمایه های اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران

حمیدرضا حسن پور<sup>۱</sup>

اصغر سپهیان قره بابا<sup>۲</sup>

### چکیده

امروزه سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی به یکی از مفاهیم توضیح دهنده رشد تبدیل شده است. اعتماد متقابل بین افراد و واحدهای اقتصادی جزئی از سرمایه اجتماعی است. اعتماد به معنی اعتقاد به پایبندی سایر افراد به تعهداتشان در تعاملات اقتصادی-اجتماعی، عامل اصلی تشکیل سرمایه اجتماعی است. در واقع چنین اعتقادی موجب سهولت برقراری تعامل و مبادلات می شود.

در این پژوهش از مدل «رشد درون زا» و از متغیرهایی نظیر نظارت و بازرسی، سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی استفاده شده است تا اثرات جمعی آن ها بر متغیر رشد اقتصادی ایران آزمون شود. متغیر سرمایه اجتماعی با دو شاخص میزان مشارکت جمعی (نسبت تعداد اعضای کانون های فرهنگی، هنری و سیاسی به جمعیت) و میزان جرم (نسبت تعداد پرونده های قضایی به جمعیت) نشان داده شده است.

ابزار برآورد مدل عبارت از تکنیک های سری زمانی در اقتصادسنجی پیشرفته است و بدین منظور از روش همگرایی بلندمدت جوهرنسن-جوسیلیوس در بلندمدت و برای تحلیل روابط کوتاه مدت متغیرها از روش تصحیح خطای برداری استفاده شده است. نتایج حاصل از تخمین نشان می دهد که در بلندمدت دو بردار همگرایی به دست آمده و بیانگر این واقعیت هستند که در بلندمدت سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی تأثیر مثبت بر روی رشد اقتصادی ایران دارد.

هر دو بردار نشان می دهند که در بلندمدت سرمایه اجتماعی بیشترین تأثیر را بر رشد اقتصادی ایران دارد. همچنین در کوتاه مدت ارتباط میان انباشت سرمایه فیزیکی و اجتماعی با رشد اقتصادی در ایران مثبت و در مقابل، ارتباط میان انباشت سرمایه انسانی و رشد اقتصادی منفی است. تأثیر انباشت متغیر سرمایه اجتماعی در کوتاه مدت نیز بسیار پررنگ تر از تأثیر متغیر سرمایه فیزیکی است.

پیشنهاد می شود دولت برای ایجاد رشد اقتصادی در جامعه در زمینه فرهنگ سازی برای ایجاد بسترهای لازم برای ارتقاء سطح نظارت و پیماد آن تشکیل سرمایه های اجتماعی تلاش کند.

**واژگان کلیدی:** نظارت و بازرسی، سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی، سرمایه فیزیکی، رشد اقتصادی، هم جمعی

۱-بازرس کل قضایی استان کرمانشاه

۲-کارشناس بازرسی کل استان کرمانشاه

**مقدمه:**

از نظر بانک جهانی می توان سرمایه را به چهار جزء سرمایه طبیعی، سرمایه فیزیکی، سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی تقسیم بندی نمود. سرمایه های طبیعی همان موجودی دارایی های محیطی مانند زمین، آب، جنگل، معادن، گیاهان و جانوران است. سرمایه فیزیکی عبارت از تشکیل سرمایه ثابت ناخالص در بخش ماشین آلات، کارخانه ها، ساختمان ها و تجهیزات زیربنایی مانند خطوط راه آهن و جاده ها است. سرمایه انسانی برابر ظرفیت های سازنده افراد می باشد که بر مهارت، آموزش و بهداشت مبتنی است و همچنین به معنای ارتقای توانایی های اکتسابی افراد است. شبکه ها، انجمن ها و مؤسساتی که با هنجارهای مشترک و روابط متکی بر اعتماد شکل می گیرند و همکاری را تسهیل می کنند و مناسبات اجتماعی را کم هزینه می سازند و با تسهیل و کم هزینه ساختن مناسبات اجتماعی و مبادلات اقتصادی موجب افزایش بازدهی حاصل از بهره برداری از مزیت های نسبی بین افراد، بنگاه ها، صنایع و مناطق می شوند، سرمایه اجتماعی نام دارند. همچنین اعتماد متقابل بین افراد و واحدهای اقتصادی جزئی از سرمایه اجتماعی است. اعتماد به معنی اعتقاد به پای بندی سایر افراد به تعهداتشان در تعاملات اقتصادی - اجتماعی به عنوان عامل اصلی در تشکیل سرمایه اجتماعی است. در واقع چنین اعتقادی موجب سهولت برقراری تعامل و مبادلات می شود. با مروری بر تعاریف مختلف سرمایه اجتماعی در متون علمی، به مفاهیم مشترکی برخورد می شود که در نظریه پردازی سرمایه اجتماعی از آن استفاده می شود. مشارکت در شبکه ها، اعتماد، هنجارهای اجتماعی، استفاده از منابع مشترک و کشگرایی از جمله این مفاهیم هستند (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۸).

ادبیات دهه ۱۹۹۰ در خصوص سرمایه اجتماعی نشان داده است که هر چه سرمایه ملتی بزرگ تر باشد آن ملت خوشبخت تر و ثروتمندتر است. سرمایه اجتماعی جز اجتماعی بودن تابع تولید یک کشور و میراثی تاریخی است که از طریق اعتماد آفرینی در مقیاس عمومی به جامعه مدنی کمک می کند. نهادهای اجتماعی از طریق انتشار اطلاعات نتیجه همکاری را تشویق می کنند و مقدار بیش تری از معماهای لاینحل اجتماعی را از سر راه حرکت اقتصادی جامعه برمی دارند و رشد اقتصادی را امکان پذیر می نمایند. اکثریت کشورهای غنی به لحاظ سرمایه اجتماعی شکوفاترین اقتصادهای جهان هستند. بنابراین می توان گفت، یکی از دلایل تسهیل فرایند توسعه اقتصادی انباشت سرمایه اجتماعی است.

سرمایه اجتماعی را می توان در سطح کلان مجموعه ای از فضیلت های اخلاقی و مناسبت های اجتماعی هم ساز با تحولات توسعه ای دانست که هم تحت تأثیر متقابل عملکرد سیاسی و ساخت

قدرت و هم تحت تأثیر متقابل عملکرد اقتصادی قرار می گیرد. ارزش ها و فضایل اخلاقی لایه های زیرین نظام اجتماعی است. نظارت، درستکاری، صداقت، رعایت حقوق شهروندی، اعتماد به همدیگر، نظم پذیری و خردگرایی بر عملکرد اقتصادی و سیاسی اثر می گذارد. قراردادهای اجتماعی غیر رسمی و خارج از قانون، بسترهای شکل گیری نظام های حقوقی رسمی متضمن حقوق مالکیت و شهروندی افراد را تشکیل می دهند.

اخلاق کاری معطوف به موفقیت و همکاری سازمانی به عنوان جنبه هایی از سرمایه اجتماعی، نقش مهمی در موفقیت بنگاه ها و یا «کارایی سازمانی» دارند. نبود روابط مناسب بین نیروی کار و مدیریت و همچنین بین لایه های مختلف یک بنگاه و سازمان، بر اثر بخشی هزینه های صرف شده تأثیر منفی می گذارد و کارایی سازمانی و در نهایت کل کارایی بنگاه ها را کاهش می دهد (دینی ترکمانی، ۱۳۸۵: ۶).

در این مطالعه تلاش می شود تا تأثیرات انباشت سرمایه های اجتماعی از طریق ارتقاء سطح نظارت، بر رشد اقتصادی در ایران مورد بررسی قرار گیرد. در ادامه مبانی نظری و پیشینه تحقیق بررسی شده سپس برای بررسی رابطه بلند مدت بین متغیرهای مدل از روش هم انباشتگی جوهانسن - جوسیلیوس<sup>۱</sup> و برای بررسی رابطه کوتاه مدت متغیرها از مدل های تصحیح خطا<sup>۲</sup> استفاده شده است. در ادامه بر آورد مدل ها و نتایج حاصل از آن ها ارایه می شود و در پایان نیز جمع بندی و نتیجه گیری صورت می گیرد.

## ادبیات تحقیق:

### ۱- مفهوم سرمایه اجتماعی

سرمایه اجتماعی به عنوان منبعی جهت کنش جمعی تلقی می شود و این منبع علاوه بر آگاهی و توجه به دانش نسبت به امور عمومی اجتماعی یا سیاسی است یعنی آگاهی که موجب علاقه مندی و دل نگرانی است، شامل هنجارهای اعتماد (اعتماد عمومی یا تعمیم یافته و اعتماد نهادی - مدنی)، هنجارها و یا رفتارهای معامله متقابل که در درون شبکه های اجتماعی عمل می کنند و عناصر ساختاری شبکه ها و مشارکت های رسمی و غیر رسمی است. نتایج سرمایه اجتماعی در داخل شبکه شامل مجموعه ای از کنش های جمعی در اشکال و اندازه های مختلف است (فیروز آبادی، ۱۳۸۴: ۱۶۷).

در مقایسه انواع سرمایه ها می توان بیان نمود، سرمایه فیزیکی، با ایجاد تغییرات در مواد جهت

1-Johansen - Juselius

2-Error Correction Model (ECM)

شکل دادن به ابزارهایی که تولید را تسهیل می کند به وجود می آید و از جنبه ای ملموس و قابل مشاهده برخوردار است. سرمایه انسانی، با تغییر دادن افراد برای کسب مهارت ها و توانایی هایی به آن ها پدید می آید و افراد را توانا می سازد تا به شیوه های جدید رفتار کنند و بنابراین کم تر ملموس بوده و در مهارت ها و دانشی که فرد کسب کرده، تجسم می یابد. سرمایه اجتماعی، حتی کم تر از این ملموس بوده و در روابط میان افراد تجسم می یابد. سرمایه اجتماعی زمانی به وجود می آید که روابط میان افراد به شیوه ای دگرگون شود که کنش را تسهیل کند (کلمن، ۱۳۷۷: ۴۶۵).

کلمن<sup>۱</sup> سازمان اجتماعی را پدید آورنده سرمایه اجتماعی در نظر می گیرد، وی معتقد است که سرمایه اجتماعی با کارکردش تعریف می شود، به زعم وی سرمایه اجتماعی شیء واحدی نیست بلکه انواع چیزهای گوناگونی است که دو ویژگی مشترک دارند: همه آن ها جنبه ای از ساخت اجتماعی هستند و کنش های معین افراد را در درون ساختار تسهیل می کنند. سرمایه های اجتماعی مانند شکل های دیگر سرمایه مولد است و دست یابی به هدف های معین را که در نبود آن دست یافتنی نخواهد بود، امکان پذیر می سازد (جیمز کلمن، ۱۳۷۷: ۴۶۴). کلمن برخی از روابط اجتماعی را که می تواند منابع سرمایه ای سودمند ایجاد کند شامل: تعهدات و انتظارات، ظرفیت بالقوه اطلاعات، هنجارها و ایدئولوژی می داند.

بورديو<sup>۲</sup> اولین کسی است که به زعم پورتر تحلیل منظمی از سرمایه اجتماعی به دست داده است و این مفهوم را چنین تعریف کرده است: سرمایه اجتماعی حاصل انباشت منابع بالقوه و یا بالفعلی است که مربوط به مالکیت یک شبکه بادوام از روابط کم و بیش نهادینه شده در بین افرادی است که با عضویت در یک گروه ایجاد می شود (بورديو، ۱۳۸۴: ۲۴۸).

پونتام<sup>۳</sup> با بررسی ای که در مناطق مختلف ایتالیا از حیث میزان سرمایه اجتماعی در شکل های میزان مشارکت مدنی، اعتماد اجتماعی و هنجارها و ارزش های سودمند انجام داد، این نظریه را طرح کرد که بین میزان سرمایه اجتماعی در یک منطقه و سطح توسعه اقتصادی و رفاه اجتماعی آن منطقه ارتباط متقابلی وجود دارد. از نظر پونتام، منابع سرمایه اجتماعی مانند اعتماد، هنجارها و شبکه ها معمولاً خود تقویت کننده اند و به تعادل اجتماعی همراه با سطح بالایی از همکاری، اعتماد، معامله متقابل، مشارکت مدنی و رفاه جمعی منجر می شوند؛ برعکس فقدان این ویژگی ها در جوامع غیر مدنی نیز منجر به عهدشکنی، بی اعتمادی، فریب و حيله، بهره کشی، انزو و رکود می شود (پونتام، ۱۳۸۰: ۳۰۳).

1-Kellman

2-Bourdieu

3-Puntam

پوتنام در بررسی عناصر سرمایه اجتماعی، مشارکت‌های مدنی را از اشکال ضروری به شمار می‌آورد و معتقد است که هرچه این شبکه‌ها در جامعه‌ای مترکم‌تر باشند، احتمال همکاری شهروندان در جهت منافع متقابل بیش‌تر است و باعث می‌شود که هزینه‌های بالقوه عهدشکنی در هر معامله‌ای کاهش یابد، هنجارهای قوی معامله متقابل را تقویت کند، ارتباط را تسهیل و جریان اطلاعات را در مورد قابل اعتماد بودن افراد بهبود بخشد. شبکه‌های مشارکت مدنی تجسم موفقیت پیشینیان در همکاری است (پوتنام، ۱۳۸۰: ۲۹۷). وی علاوه بر مشارکت‌های مدنی از هنجارهای معامله متقابل و اعتماد نیز به عنوان عناصر ذهنی و شناختی سرمایه اجتماعی نام برد.

یکی دیگر از دیدگاه‌های نظری در خصوص سرمایه اجتماعی دیدگاه لومان<sup>۱</sup> است. بحث لومان به طور مشخصی متفاوت از بحث‌های کارکردگرایی و کشمکش فقر است. قشربندی از نظر لومان جزیی از تکامل فرم‌های اجتماعی است. قشربندی نوعی تمایز و تفکیک است که در راستای افزایش پیچیدگی جامعه عمل می‌کند و از این رو می‌تواند پیچیدگی و ریسک محیطی را از طریق ارتباطات کاهش دهد. این شیوه از نگرستن به تمایز پایگاهی و موقعیتی دلالت بر آن دارد که قشربندی نوعی شکل‌بندی سیستمی مبتنی بر برابری را به معارضه می‌دارد. در این شرایط ارتباطات مبتنی بر قشربندی که از امور مرتبط با نظام اجتماعی است، افزایش می‌یابد.

اگرچه لومان تلویحاً برقراری ارتباطات اجتماعی به مثابه اصلی‌ترین شکل سرمایه اجتماعی را راهبردی برای حرکت به سوی برابری اجتماعی می‌داند، لیکن باید توجه داشت که توزیع انواع سرمایه‌ها (اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و نمادین) در بین قشرها و طبقات اجتماعی گوناگون متفاوت است و در نتیجه، کنشگران گروه‌بندی شده در هر یک از این گروه‌های طبقاتی امکانات برابر برای بازتبدیل این سرمایه‌ها به یکدیگر به منظور ارتقاء پایگاه طبقاتی و منزلتی خود در اختیار ندارند. با این حال بورديو معتقد است که افراد و خانواده‌ها پیوسته در تلاش‌اند تا به وسیله دنبال کردن راهبردهای بازتبدیل، جایگاه خویش را در فضای اجتماعی حفظ کرده یا بهبود بخشند.

أفه و فوش<sup>۲</sup> علاوه بر تأیید عناصری که در تعریف بورديو، کلمن و پاتنام از سرمایه اجتماعی وجود دارد، آن را شامل مجموعه افکار، عقاید و حساسیت نسبت به زندگی اجتماعی و سیاسی و توجه به هر چیزی که در معنای وسیع‌تر به امور عمومی اطلاق می‌شود، می‌دانند. به اعتقاد ایشان سرمایه اجتماعی در شکل بالقوه فردی، تمایل برای دنبال کردن موضوعات مشترک در رسانه‌های الکترونیکی و چاپی است. همچنین سرمایه اجتماعی شکل فعال‌تر مسئولیت مدنی است که باعث

1-leoman

2-Offe &amp; Fuche

علاقه مندی و دل نگرانی می شود و نقطه مقابل چشم پوشی، بی تفاوتی و شکل گیری نگرش فرصت طلبانه است (۴ فقه و فوش، ۲۰۰۲-۱۹۰-۱۹۱).

مکتب نهادگرایی در اقتصاد یکی دیگر از دیدگاه‌هایی است که به بررسی اثرات سرمایه اجتماعی در فعالیت های اقتصادی و تولیدی پرداخته است. نهادگرایان سرمایه اجتماعی را به عنوان نوع خاصی از ویژگی های عملکردی نهادها در نظر می گیرند که با تأثیر بر نظام های انگیزشی، بر دایره انتخاب و گزینش افراد و سازمان ها تأثیر می گذارد. در مکتب نهادگرایی، سرمایه اجتماعی یک عامل کاهش دهنده هزینه های مبادلاتی در فعالیت های اقتصادی و همچنین عاملی است که منجر به تغییرات انگیزشی به نفع فعالیت های اقتصادی می شود.

## ۲- تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی از طریق انباشت سرمایه انسانی

سرمایه اجتماعی موجب افزایش کارایی و بهره وری عوامل تولید شده و از طریق آن موجب افزایش رشد اقتصادی می شود. بعلاوه سرمایه اجتماعی از یک سو سبب افزایش اعتماد بین افراد، کاهش فرصت طلبی ها شده و از این مسیر ضعف های قراردادهای ناقص میان افراد را جبران کرده و هزینه مبادله را کاهش می دهد و از سویی مناسبت های میان افراد را ارتقا بخشیده و موجب افزایش کارایی و بهره وری عوامل تولید می شود. این امر می تواند باعث تخصیص مناسب و کارآمدتر قراردادهای سرمایه گذاری ها شده و در کنار آن باعث افزایش تولید و در نتیجه رشد اقتصادی گردد. سرمایه اجتماعی می تواند از طریق تأثیر گذاری بر سرمایه انسانی، به طور غیر مستقیم رشد اقتصادی را متأثر سازد. بسیاری از صاحب نظران اعتقاد دارند که سرمایه اجتماعی و تعاملات و ارتباطات درون خانواده، دوستان و آشنایان که با عنوان سرمایه اجتماعی درون گروهی مشهور است، نقش عمده و بسزایی در شکل گیری تحصیلات افراد به عنوان شاخصی برای سرمایه انسانی دارد. سرمایه اجتماعی درون گروهی زمینه را برای گسترش تحصیل و توجه افراد خانواده به تحصیل فرد ایجاد می کند. از دیگر سو سرمایه اجتماعی برون گروهی با تعاملات اجتماعی خارج از فضای بسته دوستان و آشنایان نیز با افزایش اعتماد و کاهش فرصت طلبی می تواند زمینه را برای افزایش بازدهی افراد از تحصیلات و سرمایه انسانی که دارند، فراهم نموده و عاملی برای شکوفایی سرمایه انسانی یک جامعه باشد (امیری و رحمانی، ۱۳۸۵: ۱۱۴).

بنابراین سرمایه اجتماعی می تواند از طریق تأثیر بر سرمایه انسانی، رشد اقتصادی را متأثر گرداند. این امر را می توان با استفاده از مدل چو یوان کی<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) که بر اساس فروض زیر استوار است، بیان

نمود (رحمانی، عباسی نژاد و امیری، ۱۳۸۶: ۱۰).

- ۱- انباشت سرمایه اجتماعی نیازمند منابعی است که جزو منابع تولید کالا هستند.
  - ۲- سرمایه اجتماعی در گذر زمان بدون سرمایه گذاری جدید از بین می رود.
  - ۳- وجود ذخیره سرمایه اجتماعی اثر مثبت بر انباشت سرمایه اجتماعی دارد.
  - ۴- سرمایه اجتماعی تأثیر مثبت بر افزایش سرمایه انسانی دارد.
  - ۵- سرمایه اجتماعی تأثیر مستقیم بر تولید کالای نهایی ندارد.
  - ۶- وجود ذخیره سرمایه انسانی اثر مثبت بر انباشت سرمایه انسانی دارد.
  - ۷- سرمایه انسانی عامل تولیدی مهمی در تولید کالای نهایی است.
- می توان معادلات انباشت سرمایه اجتماعی، انسانی و فیزیکی را به شکل زیر ارائه کرد:

$$K^{\circ} = Y - C - \delta_K \cdot K$$

$$H^{\circ} = E \cdot (u_H \cdot H)^{1-\psi} \cdot S^{\psi} - \delta_H \cdot H$$

$$S^{\circ} = P \cdot (u_S \cdot H)^{1-\sigma} \cdot S^{\sigma} - \delta_S \cdot S$$

$$Y = K^{\alpha} \cdot (u_Y \cdot H)^{1-\alpha}$$

در معادلات بالا تعاریف نمادها عبارتند از:  $K$  ذخیره کل سرمایه فیزیکی،  $Y$  تولید کل،  $C$  مصرف کل،  $H$  ذخیره سرمایه انسانی،  $S$  ذخیره سرمایه اجتماعی،  $\delta_K$  نرخ استهلاک سرمایه فیزیکی،  $\delta_H$  نرخ استهلاک سرمایه انسانی،  $\delta_S$  نرخ استهلاک سرمایه اجتماعی،  $u_H$  سهم ذخیره سرمایه انسانی که به انباشت سرمایه انسانی تخصیص داده می شود،  $u_S$  سهم ذخیره سرمایه انسانی که به انباشت سرمایه اجتماعی تخصیص داده می شود،  $u_Y$  سهم ذخیره سرمایه انسانی که به تولید کالا و خدمات تخصیص داده می شود،  $E, P, A$  پارامترهای بهره وری هستند و  $\alpha, \psi, \sigma$  پارامترهای کشش بوده و در دامنه (۱ و ۰) تغییر می کنند.  $\sigma$  میزان تأثیر ذخیره سرمایه اجتماعی بر انباشت سرمایه اجتماعی است،  $\psi$  میزان تأثیر ذخیره سرمایه اجتماعی بر انباشت سرمایه انسانی است،  $\alpha$  میزان تأثیر ذخیره سرمایه فیزیکی بر رشد تولید است.

توجه به این نکته ضروری است که در اگر در معادلات بالا  $\psi = 0$  باشد و  $S^{\circ}, S$  حذف شوند، مدل ارائه شده به مدل لو کاس<sup>۱</sup> (۱۹۸۸) برای بیان سرمایه اجتماعی و رشد تبدیل می شود. در تعادل بلندمدت، میزان بهینه ذخیره سرمایه انسانی که به انباشت سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی تخصیص داده می شود بار وابط زیر تعیین می شود.

$$u_H^* = \frac{(1-\psi)(\gamma_H^* + \delta_H)}{\rho + \theta \gamma_H^* + \delta_H}$$

$$u_S^* = \frac{\psi(1-\sigma)(\gamma_H^* + \delta_S)}{(1-\psi)(\rho + \theta \gamma_H^* + \delta_S)}$$

بافرض:

$$c = \frac{C}{H} \quad \text{و} \quad k = \frac{K}{H} \quad \text{و} \quad y = \frac{Y}{H} \quad \text{و} \quad s = \frac{S}{H}$$

نظر بر اینکه در بلند مدت همه متغیرها شامل H و K ثابت هستند نسبت های فوق نیز در تعادل بلند مدت ثابت هستند. در ضمن می توان نوشت:

$$s^* = \left( \frac{\rho}{\gamma_H^* + \delta_S} \right)^{\frac{1}{1-\sigma}} \cdot u_S^*$$

$$k^* = \left( \frac{A\alpha}{\rho + \theta \gamma_H^*} \right)^{\frac{1}{1-\alpha}} \cdot (1 - u_H^* - u_S^*)$$

$$y^* = A \cdot (k^*)^\alpha (1 - u_H^* - u_S^*)^{(1-\alpha)}$$

عبارت  $\gamma_H^*$  نرخ رشد اقتصادی در مسیر رشد متوازن است.

تابع ضمنی در این مدل به صورت زیر تعریف می شود:

$$f(\gamma_H^*) = \gamma_H^* + \delta_H - E \cdot (u_H^*)^{(1-\psi)} (s^*)^\psi$$

نتایج مدل فوق را می توان به شرح زیر بیان نمود.

۱- با فرض ثابت بودن نرخ پس انداز و برون زابودن  $u_H$  و  $u_S$  می توان معادلات S و K را با این مشخصه که  $s^0 = 0, k^0 = 0$  می باشد، به صورت زیر ساده کرد.

$$s = \left( \frac{P}{E} \cdot \frac{u_S^{1-\sigma}}{u_H^{1-\psi}} \right)^{\frac{1}{(1+\psi-\sigma)}}$$

$$k = \left[ \frac{A}{E} \left( \frac{s}{u_H} \right)^{1-\psi} \cdot \phi \right]^{\frac{1}{(1-\alpha)}} \cdot u_Y$$

۲- افزایش در E سبب کاهش در هر دو نسبت سرمایه فیزیکی به سرمایه انسانی (k) و نسبت

سرمایه اجتماعی به سرمایه انسانی (S) می شود.

۳- افزایش در  $P$  سبب افزایش هر دو نسبت سرمایه فیزیکی به سرمایه انسانی ( $k$ ) و نسبت سرمایه اجتماعی به سرمایه انسانی ( $S$ ) می شود (رحمانی، عباسی نژاد و امیری، ۱۳۸۶: ۱۱).

### پیشینه تحقیق:

#### ۱- مطالعات خارجی

در مورد سرمایه اجتماعی مطالعات زیادی انجام شده است. از نخستین مطالعات می توان به مطالعه پوتنام<sup>۱</sup> اشاره نمود. وی در سال ۱۹۹۳ تأثیر سرمایه اجتماعی و دموکراسی را در مناطق مختلف ایتالیا بررسی نمود. شاخص او برای این بررسی، اعتماد و مشارکت های مدنی است. براساس مطالعه مقطعی وی، مناطق شمالی ایتالیا سطح بالاتری از سرمایه اجتماعی دارند. همچنین حکومت های دموکراتیک تر نیز سطح اقتصادی بالاتری را دارا هستند، برعکس مناطق جنوبی ایتالیا (به طور مثال سیسیل) دارای سطح پایین تری از سرمایه هستند. در این مناطق گروه ها و باندهای مافیایی، فعالیت های گسترده ای دارند و سطح اقتصادی در این مناطق پایین تر است.

پوتنام در سال ۱۹۹۵ به منظور پاسخ به این پدیده که چرا در دو دهه اخیر مشارکت های مدنی و ارتباطات اجتماعی کاهش یافته است، به بررسی علل و عوامل و چرایی این موضوع پرداخته و برای بررسی این مطلب از ۸ شاخص اجتماعی زیر استفاده نموده است:

الف. درصد افرادی که در انتخابات ریاست جمهوری شرکت می کنند

ب. درصد افرادی که روزنامه می خوانند.

ج. درصد افرادی که معتقدند بیش تر افراد جامعه قابل اعتماد هستند.

د. درصد افرادی که بدون دریافت دستمزد در یک پروژه محله ای یا یک کار گروهی مشارکت کرده اند.

ه. درصد افرادی که عضو یک گروه شهروندی هستند.

و. درصد افرادی که به سیاست علاقه مندند.

ز. درصد افرادی که به طور مرتب به کلیسا می روند.

ح. درصد افرادی که به طور مرتب به کلوپ می روند.

نتایج به دست آمده از مطالعه وی حاکی بر آن است که خانواده هایی که در آن ها هر دو والدین شاغل اند، مشارکت بیش تری دارند. همچنین حضور زنان به عنوان نیروی کار حتی آنان که به صورت نیمه وقت شاغل هستند، موجب افزایش مشارکت می شود. از دیگر سو حومه نشینی،

حاشیه نشینی و پراکندگی شهر به عنوان یک عامل مؤثر در کاهش سرمایه اجتماعی نقش دارد. تأثیر سرگرمی های الکترونیکی و از همه بیش تر تلویزیون در خصوصی کردن اوقات فراغت، نیز در کاهش میزان سرمایه اجتماعی مؤثر بوده است.

شاید مهم ترین عاملی که پوتنام در مطالعات خود به عنوان عامل کاهش سرمایه اجتماعی به آن اشاره کرده است، بحث تغییرات نسلی است، به گونه ای که فرآیند آرام، مستمر و گریز ناپذیر جایگزینی نسل مدنی گذشته با فرزندان و نوه های کم تر مشارکت پذیر آنان در این امر مؤثر است. وی همچنین جنگ رابه عنوان عاملی تأثیر گذار در مشارکت مدنی به حساب می آورد. سرمایه اجتماعی قوی ترین همبستگی را با آموزش دارد که همراه با افزایش سال های تحصیل افراد بیش تر نیز می شود. ناک و کیفر<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۷ از مطالعه خود نتیجه گرفتند که رشد اقتصادی و اعتماد رابطه مستقیمی دارند و یک انحراف معیار افزایش در میزان اعتماد سبب افزایش و رشد اقتصادی به میزان نیم انحراف معیار می شود.

أفه و فوش<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۲ در مطالعه دیگری به بررسی متغیرهای در رابطه با سرمایه اجتماعی و سطوح رفتار اجتماعی پرداخته و درآمد خانوار و وضعیت بازار کار، شاخص ترکیبی وضعیت شغلی شامل: امنیت شغلی، سطح درآمد و وقت اضافه، دین، دین باوری و تعهد دینی، آموزش، سن، شهر در برابر حومه، اندازه خانوار، جنس مرد، مشارکت بازار کار زنان، با متغیر سرمایه اجتماعی در رابطه مستقیم قرار گرفته است.

ایشی و سوادا<sup>۳</sup> در سال ۲۰۰۵ در مقاله خود مدل تعمیم یافته سولو را با افزودن سرمایه اجتماعی بررسی نموده و نشان دادند که تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی مثبت و معنی دار است. بگلسدیک و اسمولدرس<sup>۴</sup> در سال ۲۰۰۴ با استفاده از مطالعات ارزشی اروپا<sup>۵</sup> اثر سرمایه اجتماعی درون گروهی و برون گروهی را بر رشد اقتصادی ۵۴ ایالت اروپا بررسی کردند. بر اساس برخی از یافته های آنان رابطه بین رشد و سرمایه اجتماعی مثبت بوده است، اما رابطه مثبتی بین رشد و سرمایه اجتماعی درون گروهی وجود نداشته است و فقط برای افراد داخل گروه مانند خانواده و دوستان مؤثر بوده است. سرمایه اجتماعی بالاتر در این گروه ها، نرخ رشد اقتصادی کندتری را به همراه داشته است. چرا که گذراندن بیش تر وقت خود با خانواده یا دوستان، باعث از دست دادن

1-Knack & P.Keefer

2-Offe & Fuchs

3-Ishise. H. & Y. Sawada

4-Beugelsdijk and Smulders

5-European Values Studies

زمان‌های بیش‌تری برای یادگیری و کار شده و بر مصرف و درآمد و به‌طور کلی اقتصاد، اثر منفی داشته است.

بگلسدیک و شیک<sup>۱</sup> در سال ۲۰۰۵ با مطالعه مقطعی ۱۵۴ ایالت در اروپا، رابطه بین سرمایه اجتماعی و رشد اقتصادی را برای دوره زمانی ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۰ بررسی کردند. بر اساس برخی از نتایج رابطه معناداری بین رشد اقتصادی محله‌ها و اعضای فعال گروه‌ها وجود داشته است.

دیندا<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۷ با استفاده از شاخص اعتماد و داده‌های بررسی‌های ارزش جهانی، رابطه بین اعتماد و رشد اقتصادی را طی دوره ۱۹۹۰ تا ۲۰۰۰ بررسی کرده است. بر اساس برخی از نتایج سرمایه انسانی و سرمایه اجتماعی اثر مثبت بر سطح درآمد داشته است.

## ۲- مطالعات داخلی

در خصوص سرمایه اجتماعی از انتهای دهه ۷۰ مطالعاتی در داخل کشور انجام شده است که در ذیل به چند مورد از این مطالعات اشاره می‌شود:

کاظمی پور در سال ۱۳۸۲ در کتاب خود با نام «سرمایه اجتماعی در ایران» مفاهیم و کارکردهای سرمایه اجتماعی و چشم‌انداز بین‌المللی آن را بررسی می‌نماید. این بررسی در واقع یک تحلیل ثانویه نسبت به پیمایش‌های صورت گرفته طی دوره ۱۳۸۲-۱۳۵۳ است. وی همچنین شاخص‌های مورد استفاده در زمینه سرمایه اجتماعی در ایران را جمع‌بندی و بررسی نموده است.

تاجبخش در سال ۱۳۸۲ در پژوهشی که در مورد ۲۵ شهر نمونه استان فارس انجام داد، سه متغیر کارآیی نهادی، سرمایه اجتماعی و نوسازی اقتصادی را بررسی نمود. بر اساس نتایج این مطالعه بین کارآیی نهادی با سرمایه اجتماعی و مدرنیزاسیون و توسعه اقتصادی رابطه‌ای وجود ندارد، بین کارآیی و اعتماد نهادی رابطه مثبت بسیار قوی و بین سطح آموزش و پایگاه اقتصادی-اجتماعی با هر دو نوع اعتماد نهادی و اجتماعی رابطه منفی و معنی‌داری وجود دارد. اعتماد به نهادها نیز رابطه مثبت و معنی‌داری با مشارکت‌های اجتماعی و سیاسی افراد داشته است.

فیروزآبادی در سال ۱۳۸۴ سرمایه اجتماعی و عوامل مؤثر بر شکل‌گیری آن در شهر تهران را بررسی می‌نماید. وی در این مطالعه مفهوم سرمایه اجتماعی در ایران و عناصر اصلی تشکیل‌دهنده و متغیرهای مؤثر بر شکل‌گیری آن را مطالعه می‌نماید. این مطالعه در مورد شهر تهران با متغیرهای مستقل تأثیرگذار بر سرمایه اجتماعی از قبیل نسل، مهاجرت، سطح تحصیلات، دین باوری، جنس و... انجام شده است.

1-Beugelsdijk and Schaik

2 - Dinda

سوری در سال ۱۳۸۴ در مقاله ای تحت عنوان سرمایه اجتماعی و عملکرد اقتصادی، آثار سرمایه اجتماعی را بر رشد اقتصادی و سرمایه گذاری بخش خصوصی در ایران در دوره ۱۳۵۰-۱۳۷۹ بررسی نموده است. ایشان شاخص پرونده های بررسی شده در رابطه با چک های بلامحل را به عنوان متغیر کاهش سرمایه اجتماعی در نظر گرفته اند و نتیجه گرفته است که شاخص کاهش سرمایه اجتماعی، رابطه منفی و کاملاً معنی داری با رشد اقتصادی و سرمایه گذاری بخش خصوصی دارد.

علمی، شارع پور و حسینی در سال ۱۳۸۴ در مطالعه ای تحت عنوان سرمایه اجتماعی و چگونگی تأثیر آن بر اقتصاد به بررسی نظری مفهوم سرمایه اجتماعی و شش راه از راه های تأثیر آن بر اقتصاد پرداخته اند. ایشان در سرمایه اجتماعی را کیفیت روابط میان انسان های بیان می کنند و سرمایه اجتماعی را برای تربیت و انباشت سرمایه های انسانی و دستیابی به توسعه مالی و کارایی سیاست های دولت و اقدام به نوآوری، گردش اطلاعات و نیل به رشد اقتصادی لازم می دانند.

رحمانی، عباسی نژاد و امیری در سال ۱۳۸۶ در مقاله ای با نام بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران با روش اقتصادسنجی فضایی، با تشریح مدل های نئو کلاسیک و با استفاده از اطلاعات پیمایش های ارزش ها و نگرش های ایرانیان و رفتارهای فرهنگی ایرانی و آمارهای مرکز آمار ایران و بانک مرکزی و با بکارگیری روش اقتصادسنجی فضایی، تأثیر سرمایه اجتماعی را بر رشد اقتصادی ۲۸ استان کشور طی دوره ۱۳۷۹-۱۳۸۲ مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه رسیدند که این متغیر دارای تأثیر مثبت و معنی داری بر رشد اقتصادی هستند.

صفدری، کریم و خسروی در سال ۱۳۸۷ در مطالعه خود تحت عنوان بررسی تأثیر سرمایه های اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران برای نشان دادن اثر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران بر اساس شاخص فوکویاما و از متغیرهای تعداد پرونده های مختومه صدور چک های بلامحل و اختلاس و ارتشای سرانه به عنوان متغیر کاهش سرمایه اجتماعی استفاده کرده اند. دوره زمانی مطالعه ایشان ۱۳۴۹-۱۳۸۵ و مدل لوزی تحقیق ایشان روش ARDL می باشد. بر اساس یافته های ایشان هم در بلندمدت و هم در کوتاه مدت میان کاهش سرمایه اجتماعی و رشد اقتصادی رابطه معکوس وجود دارد.

سعادت در سال ۱۳۸۷ در مقاله ای تحت عنوان برآورد روند سرمایه اجتماعی در ایران با استفاده از روش فازی، برای تخمین کمی سرمایه اجتماعی برای سال های ۱۳۴۳-۱۳۸۵ از روش فازی استفاده کرده است. در روش فازی بکار گرفته شده توسط ایشان دو شاخص مرتبط با سرمایه اجتماعی

یعنی میزان مشارکت جمعی (نسبت تعداد اعضای کانون‌های فرهنگی هنری به جمعیت) و میزان جرم (نسبت تعداد پرونده‌های قضایی به جمعیت) برای برآورد سرمایه اجتماعی استفاده شده و روند سرمایه اجتماعی به صورت سری زمانی استخراج شده است. نتایج بررسی‌های وی نشان می‌دهد که سرمایه اجتماعی دارای نواسانات متعددی طی دوره مورد نظر است. روند سرمایه اجتماعی در بلندمدت یک روند نزولی خفیف را طی کرده است و در نهایت در سال‌های اخیر کاهش در سرمایه اجتماعی بیش‌تر مشاهده می‌شود.

صمدی در مقاله خود بنام سرمایه اجتماعی و توسعه مالی در اقتصاد ایران در سال ۱۳۸۸ به بررسی عوامل مؤثر بر توسعه مالی با تأکید بر رابطه درازمدت بین سرمایه اجتماعی و توسعه مالی پرداخته و با استفاده از داده‌های سری زمانی ۱۳۵۰-۱۳۸۵ و تکنیک هم‌جمعی گریگوری-هانسن و یوهانسن-جوسیلیوس به این نتیجه رسیده است که مخدوش شدن حقوق مالکیت و نزول سرمایه اجتماعی به عنوان برخی عوامل نهادی از جمله موانع عمده توسعه مالی در اقتصاد ایران هستند.

### تشریح مدل و معرفی متغیرها

از نیمه دوم قرن بیستم نظریات مکتب نئو کلاسیک ها و به ویژه رابرت سولو در خصوص تبیین عوامل اساسی رشد اقتصادی در جهان و کشورهای مختلف به کار گرفته می‌شود. فرض‌های اساسی آن عبارت از وجود رقابت کامل، پرداخت به عوامل تولید بر اساس بازده نهایی، وجود بازده نزولی و یا ثابت در تابع تولید و اشتغال کامل است. از نیمه دوم دهه ۱۹۸۰ میلادی، به دلیل ناکارآمد بودن دیدگاه‌های این مکتب برای توجیه گوناگونی رشد در کشورهای مختلف، نظریه جدیدی با نام «نظریه رشد نوین» و یا «نظریه رشد درون‌زا» در عرصه ادبیات اقتصادی وارد گردید. این نظریه نرخ رشد تولید ناخالص ملی را به وسیله نظام‌هایی از درون سیستم و فرایند تولید تعیین می‌کند و تکنولوژی را امری درون‌زای می‌داند که توسط متغیرهایی مانند تصمیمات انسانی، سرمایه انسانی و حمایت‌های دولتی، افزایش می‌یابد. در نظریه رشد درون‌زا، پیشرفت فنی به معنی بهبود در بهره‌وری، ابداعات، تنوع تولید، سرمایه انسانی، زیرساخت‌ها، تحقیق و توسعه و... تعبیر می‌شود.

در این پژوهش از مدل «رشد درون‌زا» که در آن متغیرهایی نظیر سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی مورد استفاده قرار می‌گیرند؛ تا اثرات جمعی آن‌ها بر متغیر رشد اقتصادی آزمون گردد، این مدل از مطالعه ایشی و سوادا<sup>۱</sup> برگرفته شده است. ایشی و سوادا با استفاده از گسترش مدل رشد سولو تعمیم یافته که توسط مانکیو، رومر و ویل<sup>۲</sup> (MRW) بیان شده است، به بررسی تأثیر

1-Ishise and Sawada

2-mankiw, Romer and Weill

سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی می پردازند. مدل تعمیم یافته NRW از سه نوع سرمایه فیزیکی، انسانی و اجتماعی تشکیل شده است که در اینجا به ترتیب با  $K_s(t)$ ,  $K_h(t)$ ,  $K_k(t)$  و همچنین نیروی کار را با  $L(t)$  و سطح تکنولوژیکی تعمیم یافته نیروی کار  $A(t)$  نشان داده می شود. زمانی که تابع تولید GES انعطاف پذیر با فرض بازدهی ثابت نسبت به مقیاس استفاده می شود، تابع تولید کاپ-داگلاس با متغیرهای سرمایه فیزیکی، انسانی و اجتماعی با پارامترهای  $\alpha, \beta, \theta$  بشرح زیر به دست می آید.

$$Y(t) = K_k(t)^\alpha K_h(t)^\beta K_s(t)^\theta [A(t)L(t)]^{1-\alpha-\beta-\theta}$$

$$\alpha, \beta, \theta \in [0,1]$$

$$\alpha + \beta + \theta \in [0,1]$$

فرض می شود که  $L$  و  $A$  به صورت درونزا با نرخ های  $n$  و  $g$  رشد نمایند. لذا خواهیم داشت:

$$L(t) = L(0)e^{nt}$$

$$A(t) = A(0)e^{gt}$$

اگر عبارت  $[A(t)L(t)]$  را نیروی کار مؤثر بنامیم، نیروی کار مؤثر با نرخ  $n+g$  رشد خواهد کرد.

$$[A(t)L(t)] = A(0)e^{gt} L(0)e^{nt} = A(0)L(0)e^{(g+n)t}$$

اگر نرخ استهلاک برای انواع سرمایه با  $\delta_i$  و نرخ پس انداز برای انواع سرمایه با  $\mu_i$  نشان داده شود، می توان معادله پایه ای سولو را برای هر واحد نیروی کار مؤثر به شرح زیر استخراج کرد.

$$k^\circ = \mu_i \cdot y - (n + g + \delta_i) k_i$$

$$i = k, h, s$$

که در آن  $y = \frac{Y}{AL}$ ,  $k_i = \frac{K_i}{AL}$  به ترتیب تولید سرانه مؤثر و سرمایه سرانه مؤثر است.

در تعادل بلند مدت نرخ رشد سرمایه سرانه مؤثر  $k_i^\circ = 0$  است اما نرخ رشد تولید سرانه مؤثر در

تعادل بلند مدت به شرح زیر نشان داده می شود:

$$y^\circ = \left[ \left( \frac{\mu_k}{n+g+\delta_k} \right)^\alpha + \left( \frac{\mu_h}{n+g+\delta_h} \right)^\beta + \left( \frac{\mu_s}{n+g+\delta_s} \right)^\theta \right]^{\frac{1}{1-\alpha-\beta-\theta}}$$

فرض می شود که نرخ استهلاک برای همه انواع سرمایه یکسان است. بنابراین به ازای هر  $i$ ,

$$\delta_i = \delta \text{ است.}$$

همچنین فرض می‌شود:

$$h A(t) = h A(0) + g t$$

$$h A(0) = \alpha + \varepsilon$$

$$\varepsilon = N(0, \delta^2)$$

بنابراین می‌توان لگاریتم در آمد سرانه را به صورت رابطه زیر نشان داد:

$$\begin{aligned} \ln \left( \frac{Y_t}{L_t} \right) &= \alpha + g t + \frac{\alpha}{1-\alpha-\beta-\theta} \ln(\mu_k) + \frac{\beta}{1-\alpha-\beta-\theta} \ln(\mu_h) + \frac{\theta}{1-\alpha-\beta-\theta} \ln(\mu_s) \\ &- \frac{\alpha+\beta+\theta}{1-\alpha-\beta-\theta} \ln(n+g+\delta) + \varepsilon \end{aligned}$$

معادله فوق حالت گسترش یافته معادله رگرسیونی MRW است. این معادله بیان می‌کند که اگر کشوری در سال  $t$  در تعادل بلندمدت باشد، لگاریتم در آمد سرانه می‌تواند به صورت تابع خطی از نرخ‌های پس انداز برای هر نوع سرمایه، نرخ رشد نیروی کار مؤثر به علاوه استهلاک  $(n+g+\delta)$ ، یک عرض از مبدأ  $(\alpha+g t)$  و جزء ثابت تصادفی گسترش یابد (صفدری، کریم و خسروی، ۱۳۸۷: ص ۴۷).

در این تحقیق از رابطه زیر برای سنجش تأثیرات متغیرهای مدل با رشد اقتصادی در بلندمدت از روش همگرایی جوهانسن-جوسیلیوس و برای تحلیل روابط کوتاه مدت متغیرها از روش تصحیح خطای برداری استفاده خواهد شد.

مدل مذکور در حالت کلی به صورت زیر است:

$$Y_t = F(L_t, K_t, H_t)$$

که در آن  $Y$  معرف محصول ناخالص داخلی،  $L$  بیانگر سرمایه انسانی و  $K$  مبین سرمایه گذاری فیزیکی و  $H$  نشان دهنده سرمایه اجتماعی است.  $T$  نیز سال‌های مورد بررسی است. با استفاده از این مدل می‌توان رابطه بین تولید ناخالص داخلی، سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی را تشریح کرد. هم چنین مدل فوق بیان می‌کند که تغییرات بلندمدت این متغیرها ممکن است به هم دیگر مرتبط باشند. به علاوه اگر پویایی کوتاه مدت در رفتار عامل‌ها را نیز در نظر بگیریم، با فرض ثابت بودن سایر شرایط، تغییرات گذشته در سرمایه انسانی، سرمایه اجتماعی و سرمایه فیزیکی می‌تواند حاوی اطلاعات مفیدی در مورد پیش بینی تغییرات آتی تولید ناخالص داخلی باشد.

بنابراین با توجه به تحلیل فوق، برای بررسی ارتباط میان سرمایه فیزیکی، انسانی و تولید ناخالص داخلی مدل های رگرسیونی زیر تخمین زده می شوند:

$$LGDPR_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot LSOCICAP_t + \beta_2 \cdot LHUMACAP_t + \beta_3 \cdot LPHISCAP_t + \beta_4 \cdot TREND + \varepsilon_t$$

تعاریف متغیرهای موجود در رابطه فوق عبارتند از:

$LGDPR_t$ : لگاریتم تولید ناخالص ملی واقعی در دوره  $t$  به قیمت های ثابت سال پایه ۱۳۷۶ (میلیارد ریال).

$LSOCICAP_t$ : لگاریتم انباشت سرمایه اجتماعی در دوره  $t$ . داده های سری زمانی این شاخص از مطالعه آقای رحمان سعادت تحت عنوان برآورد روند سرمایه اجتماعی در ایران با استفاده از روش فازی گرفته شده است (سعادت، ۱۳۸۷: ۱۲). وی برای نشان دادن این متغیر از دو شاخص میزان مشارکت جمعی (نسبت تعداد اعضای کانون های فرهنگی، هنری و سیاسی به جمعیت) و میزان جرم (نسبت تعداد پرونده های قضایی به جمعیت، استفاده نموده است.

$LHUMACAP_t = LITADULT$ : لگاریتم نرخ باسوادی است که از منابع بانک مرکزی استخراج شده است، به عنوان متغیر جایگزین برای سرمایه انسانی، بکار رفته است. متذکر می شود، متغیرهایی از این دست به دلیل مشکلات مختلف مربوط به اندازه گیری و تعیین معیار و شاخص برای آن هادر مدل های دو یا سه متغیره به طور مستقیم وارد نمی شوند؛ بلکه از رشد آن ها طی دوره مورد بررسی استفاده می گردد (الماسی، سپهبدان قره بابا، ۱۳۸۸: ۱۶۵). بنابراین متغیر نرخ باسوادی بزرگسالان به طور مستقیم وارد مدل نشده؛ بلکه از رشد آن ها طی دوره ۱۳۳۸ - ۱۳۸۶ استفاده شده است.

لگاریتم تشکیل سرمایه ثابت ناخالص داخلی واقعی در بخش ماشین آلات و تجهیزات و بخش ساختمان به قیمت های ثابت سال پایه ۱۳۷۶ در دوره  $t$  (میلیارد ریال).

### برآورد مدل و یافته های تحقیق:

در این تحقیق از داده های آماری بانک مرکزی جمهوری اسلامی و سالنامه های آماری منتشره توسط مرکز آمار ایران و سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور برای سال های مختلف، استفاده شده است. جمع آوری اطلاعات نیز به روش کتابخانه ای و اسنادی صورت گرفته است. سری زمانی مورد استفاده جهت تخمین مدل شامل داده های سال های ۱۳۳۸ تا ۱۳۸۶ است.

قبل از برآورد مدل، بایستی ابتدا نسبت به مانایی و نامانایی سری های زمانی مورد استفاده در مدل اطمینان حاصل شود. یکی از روش هایی که برای شناسایی متغیرهای پایا، مورد استفاده قرار

می‌گیرد، روش آزمون دیکی - فولر تعمیم یافته می‌باشد. مهم‌ترین بخش انجام آزمون ADF انتخاب طول وقفه بهینه است که در آن جملات پسماند حایز خاصیت عدم خودهمبستگی سریالی باشند. برای انتخاب طول وقفه بهینه، چهار معیار آکاییک (AIC)، حنان - کوین (HQC)، شوارز بیزین (SBC) و حداکثر راستنمایی (LL)، ارایه شده است. آزمون دیکی - فولر در حالتی که در آن مدل دارای عرض از مبدأ و بدون روند است و همچنین در حالتی که در آن مدل دارای عرض از مبدأ و روند است، انجام گردیده است. نتایج این آزمون (جدول شماره ۱) برای متغیرهای مدل بر اساس روش شوارز گویای آن است که تمامی متغیرها در سطح، ناپایا و در تفاضل مرتبه اول پایا هستند.

جدول ۱- آزمون ریشه واحد دیکی فولر تعمیم یافته متغیرهای مورد مطالعه

مدل دارای عرض از مبدأ و روند			مدل با عرض از مبدأ و بدون روند			نام متغیر
کمیت بحرانی جدول	آماره محاسبه شده	طول وقفه بهینه	کمیت بحرانی جدول	آماره محاسبه شده	طول وقفه بهینه	
-۳/۵۱۶۲	-۲/۵۸۲۰	۲	-۲/۹۳۰۳	-۱/۷۵۴۴	۰	$LGDP_t$
-۳/۵۴۶۸	-۳/۱۵۳۵	۲	-۲/۹۴۹۹	-۲/۰۶۲۹	۲	$LHUMACAP_t$
-۳/۵۳۴۸	-۲/۱۹۵۳	۰	-۲/۹۴۲۲	-۱/۹۷۵۱	۰	$LSOCICAP_t$
-۳/۵۱۶۲	-۴/۰۳۵۸	۰	-۲/۹۳۰۳	-۲/۸۰۵۶	۰	$LPHISCAP_t$
-۳/۵۱۸۹	-۳/۸۵۷۰	۱	-۲/۹۳۲۰	-۲/۹۷۴۰	۱	$DLGDP_t$
-۳/۵۵۱۴	-۵/۸۵۷۵	۱	-۲/۹۵۲۸	-۲/۲۹۱۰	۱	$DLHUMACAP_t$
-۳/۵۷۹۶	-۴/۷۵۶۸	۰	-۲/۹۷۰۶	-۴/۲۲۸۰	۰	$DLSOCICAP_t$
-۳/۵۱۸۹	-۷/۶۵۹۶	۰	-۲/۹۳۲۰	-۷/۷۶۰۸	۰	$DLPHISCAP_t$

مأخذ: یافته‌های تحقیق

کمیت بحرانی جدول در سطح اطمینان ۹۵٪ می‌باشد.

بر اساس جدول شماره ۱ کلیه متغیرهای مورد مطالعه هم‌انباشته از مرتبه یک هستند. در مرحله بعد برای تعیین بردار هم‌انباشتگی بلند مدت از روش جوهانسن - جو سیلیوس استفاده شده است که اساس آن را یک مدل VAR تشکیل می‌دهد.

یکی از مراحل اصلی در تخمین مدل VAR، انتخاب درجه بهینه مدل است. آماره LL برای آزمون فرضیه برابر P بودن درجه VAR، در مقابل فرضیه رقیب کوچک تر و یا مساوی P-1 بودن درجه VAR، بکار می رود. درجه بهینه مدل VAR در این تحقیق بر اساس معیار شوارز-بیزین برابر دو است. با استفاده از آماره LL می توان معنادار بودن هر متغیر از پیش تعیین شده ای مانند متغیرهای موهومی، روند و یا عرض از مبدأ را بررسی نمود. آماره LL برای آزمون فرضیه اعمال قید صفر روی زیر مجموعه ای از ضرایب متغیرهای از پیش تعیین شده مدل، نشان می دهد که متغیرهای از پیش تعیین شده تأثیر معنی داری در مدل دارند.

پس از تعیین درجه بهینه VAR و نیز اطمینان از معنی دار بودن اثرات متغیرهای از پیش تعیین شده بر مدل، برای تعیین رتبه ماتریس و مشخص کردن تعداد بردارهای همگرا، از آزمون های  $(\lambda_{trace})$  اثر و حداکثر مقدار ویژه  $(\lambda_{max})$  استفاده می گردد. نتایج حاصل از آزمون های مذکور در پنج حالت، به طور خلاصه در جدول (۲) ارایه شده است.

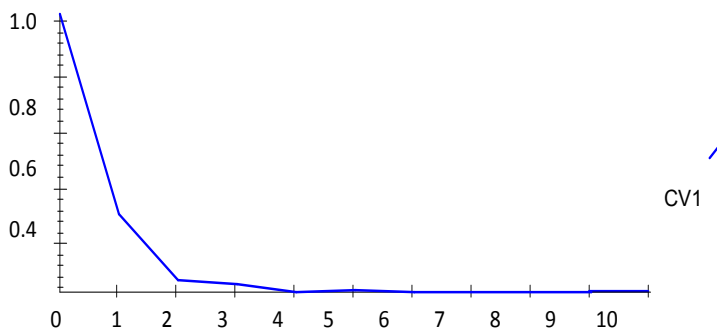
جدول ۲ - خلاصه نتایج آزمون رتبه ماتریس با استفاده از آماره های  $\lambda_{max}$  و  $\lambda_{trace}$

نوع آزمون	$H_0$	$H_1$	حالت اول	حالت دوم	حالت سوم	حالت چهارم	حالت پنجم
$\lambda_{max}$	$r = 0$	$r = 1$	۲۸/۸۶۱۰ (۲۳/۹۲۰۰)	۳۶/۸۹۹۲ (۲۸/۲۷۰۰)	۳۶/۷۶۰۷ (۲۷/۴۲۰۰)	۴۶/۶۷۴۱ (۳۱/۷۹۰۰)	۴۶/۳۰۶۲ (۳۱/۰۰۰۰)
	$r \leq 1$	$r = 2$	۱۱/۳۳۲۳ (۱۷/۶۸۰۰)	۲۶/۹۱۹۲ (۲۲/۰۴۰۰)	۲۶/۸۸۴۸ (۲۱/۱۲۰۰)	۳۲/۹۰۲۹ (۲۵/۴۲۰۰)	۳۲/۶۴۸۲ (۲۴/۳۵۰۰)
	$r \leq 2$	$r = 3$	۲/۱۵۱۶ (۱۱/۰۳۰۰)	۱۱/۲۶۴۹ (۱۵/۸۷۰۰)	۹/۵۹۷۴ (۱۴/۸۸۰۰)	۹/۶۲۳۰ (۱۹/۲۲۰۰)	۸/۱۶۷۰ (۱۸/۳۳۰۰)
	$r \leq 3$	$r = 4$	۰/۱۲۶۶۱ (۴/۱۶۰۰)	۳/۱۲۴۰ (۹/۱۶۰۰)	۱/۵۴۹۵ (۸/۰۷۰۰)	۱/۶۰۰۳ (۱۲/۳۹۰۰)	۰/۳۴۴۸۳ (۱۱/۵۴۰۰)
$\lambda_{trace}$	$r = 0$	$r \geq 1$	۴۲/۴۷۱۶ (۳۹/۸۱۰۰)	۷۷/۲۰۷۳ (۵۳/۴۸۰۰)	۷۴/۷۹۲۴ (۴۸/۸۸۰۰)	۹۰/۸۰۰۲ (۶۳/۰۰۰۰)	۸۷/۵۰۶۲ (۵۸/۹۳۰۰)
	$r \leq 1$	$r \geq 2$	۱۳/۶۱۰۵ (۲۴/۰۵۰۰)	۴۰/۳۰۸۰ (۳۴/۸۷۰۰)	۳۸/۰۳۱۷ (۳۱/۵۴۰۰)	۴۴/۱۲۶۲ (۴۲/۳۴۰۰)	۴۱/۲۰۰۱ (۳۹/۳۳۰۰)
	$r \leq 2$	$r \geq 3$	۲/۲۷۸۲ (۱۲/۳۶۰۰)	۱۳/۳۸۸۸ (۲۰/۱۸۰۰)	۱۱/۱۴۶۹ (۱۷/۸۶۰۰)	۱۱/۲۲۳۳ (۲۵/۷۷۰۰)	۸/۵۵۱۹ (۲۳/۸۳۰۰)
	$r \leq 3$	$r = 4$	۰/۱۲۶۶۱ (۴/۱۶۰۰)	۲/۱۲۴۰ (۹/۱۶۰۰)	۱/۵۴۹۵ (۸/۰۷۰۰)	۱/۶۰۰۳ (۱۲/۳۹۰۰)	۰/۳۸۴۸۳ (۱۱/۵۴۰۰)

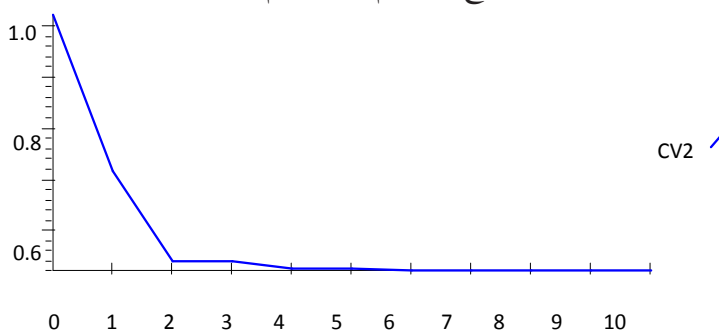
مأخذ: یافته های تحقیق

اعداد داخل پراتر مقدار بحرانی در سطح ۵ درصد هستند. شایان ذکر است که بردارهای همگرایی به دست آمده از آزمون‌های اثر و حداکثر مقدار ویژه صرفاً یک روابط آماری هستند. لذا باید برداری انتخاب شود که توجیه و استدلال اقتصادی داشته باشد و علاوه بر آن از لحاظ آماری نیز ضرایب آن معنی دار باشد. همان گونه که از جدول (۲) مشخص است، در حالت بدون عرض از مبدأ و روند زمانی (حالت اول) بر اساس آزمون اثر و آزمون حداکثر مقدار ویژه یک بردار به دست می‌آید. اما بردار همگرایی به دست آمده قابل قبول نبوده و منطبق بر فرضیات اقتصادی نمی‌باشد. در حالت دارای عرض از مبدأ مقید و بدون روند زمانی (حالت دوم)، در حالت دارای عرض از مبدأ نامقید و بدون روند زمانی (حالت سوم)، در مدل دارای عرض از مبدأ نامقید و با روند زمانی مقید (حالت چهارم) و نیز در مدل دارای عرض از مبدأ نامقید و با روند زمانی نامقید (حالت پنجم)، هم بر اساس آزمون اثر و هم بر اساس آزمون حداکثر مقدار ویژه تعداد دو بردار به دست می‌آید. اما تنها یک بردار همگرایی به دست آمده در حالت دوم و یک بردار همگرایی به دست آمده در حالت سوم قابل قبول بوده و منطبق بر فرضیات اقتصادی می‌باشد. اما در بقیه حالات بردارهای همگرایی بدست آمده، منطبق بر فرضیات اقتصادی نبوده و قابل قبول نمی‌باشد. بابدست آوردن تأثیر تکانه‌های وسیع بر کل سیستم برای بردارهای بدست آمده برای حالت‌های دوم و سوم، ملاحظه می‌شود که تکانه وارده در زمان صفر در افق ۵۰ ساله زایل می‌گردد. این بیانگر این مطلب است که رابطه تعادلی بلندمدت، میان متغیرهای هر یک از الگوهای فوق‌الذکر حاکم می‌باشد که این مطلب در نمودار شماره (۱) و (۲) در زیر نشان داده شده است.

نمودار شماره (۱): تأثیر تکانه‌های وسیع بر سیستم در بردار هم‌انباشتگی حاصل در حالت دوم



نمودار شماره (۲): تأثیر تکانه‌های وسیع بر سیستم در بردار هم‌انباشتگی حاصل در حالت سوم



بنابراین می‌توان به مقادیر نرمالیزه بردارهای به دست آمده، برای ضرایب متغیرها با درجه اطمینان بالایی اعتماد کرد. بردارهای همگرایی قابل قبول به دست آمده از اجرای مدل در حالت‌های دوم و سوم در جدول (۳) منعکس شده‌اند.

جدول ۳ - خلاصه نتایج بردارهای بلندمدت رشد

حالت دارای عرض از مبدأ نامقید و بدون روند زمانی (حالت سوم)		مدل دارای عرض از مبدأ مقید و بدون روند زمانی (حالت دوم)		نام متغیر
بردار همگرایی نرمالیزه	بردار همگرایی	بردار همگرایی نرمالیزه	بردار همگرایی	
-۱/۰۰۰۰	۰/۲۰۱۸۲	-۱/۰۰۰۰	۰/۱۹۶۰۳	$LGDP_t$
۲۴۴/۵۱۷۳	-۴۹/۳۴۷۷	۲۵۰/۴۰۰۶	-۴۹/۰۸۵۸	$LSOCICAP_t$
۱۱/۱۵۰۷	-۲/۲۵۰۴	۱۱/۴۱۸۰	-۲/۲۳۸۳	$LHUMACAP_t$
۲/۶۹۷۵	-۰/۵۴۴۴۱	۲/۷۷۸۸	-۰/۵۴۴۷۲	$LPHISCAP_t$
-----	-----	-۱۶۴۷/۱	۳۲۲/۸۸۷۳	Intercept

مأخذ: یافته‌های تحقیق

می‌توان بر اساس مقادیر نرمال شده بردارهای فوق، معادلات زیر را برای نشان دادن ارتباط بلندمدت متغیرهای مدل، ارایه کرد.

$$LGDP_t = -1647.1 + 250.4006 LSOCICAP_{t+1} + 4180 LHUMACAP_t + 2.7788 LPHISCAP_t$$

$$LGDP_t = 244.5173 LSOCICAP_{t+1} + 1.1507 LHUMACAP_t + 2.6975 LPHISCAP_t$$

هر دو بردار نشان دهنده این واقعیت هستند که در بلندمدت سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی تأثیر مثبت بر روی رشد اقتصادی ایران دارد. همچنین هر دو بردار نشان می‌دهند که در بلندمدت سرمایه اجتماعی بیش‌ترین تأثیر را بر رشد اقتصادی ایران دارد. البته این تفاسیر با فرض ثابت بودن سایر شرایط صورت می‌گیرد.

نظر بر این که مدل مورد استفاده در این تحقیق یک مدل لگاریتمی است، لذا ضرایب متغیرهای بیان‌کننده کشش نیز هستند. بنابراین در بردار اول با فرض ثابت بودن سایر شرایط، رابطه میان سرمایه اجتماعی و رشد در بلند مدت مثبت و معنی‌دار است. به عبارت دیگر در بلند مدت اگر سرمایه اجتماعی یک درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی در ایران را به میزان  $2/50406$  درصد افزایش خواهد داد. رابطه میان سرمایه انسانی و رشد نیز در بلند مدت مثبت و معنی‌دار است. به عبارت دیگر در بلند مدت اگر سرمایه انسانی یک درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی در ایران را به میزان  $0/11418$  درصد افزایش خواهد داد. همچنین در بلند مدت اثر افزایش سرمایه‌های فیزیکی بر روی رشد اقتصادی ایران مثبت و معنی‌دار و حدود  $0/02778$  درصد است. به عبارت دیگر در بلند مدت اگر سرمایه فیزیکی یک درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی در ایران را به میزان  $0/02778$  درصد افزایش خواهد داد.

در بردار دوم با فرض ثابت بودن سایر شرایط، رابطه میان سرمایه اجتماعی و رشد در بلند مدت مثبت و معنی‌دار است. به عبارت دیگر در بلند مدت اگر سرمایه اجتماعی یک درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی در ایران را به میزان  $2/445173$  درصد افزایش خواهد داد.

رابطه میان سرمایه انسانی و رشد نیز در بلند مدت مثبت و معنی‌دار است. به عبارت دیگر در بلند مدت اگر سرمایه انسانی یک درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی در ایران را به میزان  $0/111507$  درصد افزایش خواهد داد. همچنین در بلند مدت اثر افزایش سرمایه‌های فیزیکی بر روی رشد اقتصادی ایران مثبت و معنی‌دار و حدود  $0/026975$  درصد است. به عبارت دیگر در بلند مدت اگر سرمایه فیزیکی یک درصد افزایش یابد، رشد اقتصادی در ایران را به میزان  $0/026975$  درصد افزایش خواهد داد.

عمده‌ترین دلیل شهرت الگوهای تصحیح‌خطا (ECM)، آن است که نوسانات کوتاه مدت متغیرها را به مقادیر تعادلی بلندمدت آن‌ها ارتباط می‌دهند. وقتی که دو متغیر  $X_t$  و  $Y_t$  هم‌انباشته‌اند، یک رابطه تعادلی بلندمدت بین آن‌ها وجود دارد. البته در کوتاه مدت ممکن است عدم تعادل‌هایی وجود داشته باشد. این مدل‌ها در واقع نوعی از مدل‌های تعادل جزئی هستند، که در آن‌ها با وارد کردن پسماند پایا از یک رابطه بلندمدت، نیروهای مؤثر در کوتاه مدت و سرعت نزدیک شدن به مقدار تعادلی بلندمدت اندازه‌گیری می‌شوند.

ضریب تصحیح‌خطا، در صورتی که با علامت منفی ظاهر شود، نشانگر سرعت تصحیح‌خطا و میل به تعادل بلندمدت خواهد بود. این ضریب نشان می‌دهد در هر دوره چند درصد از عدم تعادل

متغیر وابسته تعدیل شده و به سمت رابطه بلندمدت نزدیک می شود. نتایج الگوی تصحیح خطای برداری رشد تولید ناخالص واقعی سرانه در مدل با عرض از مبدأ مقید و بدون روند زمانی (حالت دوم)، به طور خلاصه در جدول (۴) آمده است:

جدول ۴ - خلاصه نتایج مدل تصحیح خطای برداری در حالت دوم

متغیر توضیحی	ضریب متغیر	انحراف معیار	آماره T و (احتمال پذیرش فرضیه $H_0$ )
$dLGDP_{1t}$	۰/۴۰۱۷۹	۰/۱۸۰۸۲	۲/۲۲۲۱ (۰/۰۳۴)
$dLSOCICAP_{1t}$	۶/۰۲۷۴	۴/۷۴۲۹	۱/۲۷۰۸ (۰/۲۱۳)
$dLHUMACAP_{1t}$	-۰/۴۶۵۳۳	۱/۱۶۹۶	-۰/۳۹۷۸۵ (۰/۶۹۳)
$dLPHISCAP_{1t}$	۰/۳۲۴۶۳	۰/۱۸۸۱۹	۱/۷۲۵۰ (۰/۰۹۴)
$ecm_{1t}$	-۰/۱۰۵۲۰	۰/۱۴۳۴۵	-۰/۷۳۳۳۷ (۰/۴۶۹)

مأخذ: یافته‌های تحقیق

همان گونه که در جدول فوق مشاهده می شود، در کوتاه مدت ارتباط میان انباشت سرمایه فیزیکی و اجتماعی با رشد اقتصادی در ایران مثبت و در مقابل ارتباط میان انباشت انسانی و رشد اقتصادی منفی می باشد. همچنین تأثیر انباشت متغیر سرمایه اجتماعی بسیار پررنگ تر از تأثیر متغیر سرمایه فیزیکی است.

ضریب  $(-1) ecm_{1t}$  برابر  $0/10520$  - است. بنابراین رابطه ای کوتاه مدت در بین متغیرهای مدل وجود دارد. ضریب جزء تصحیح خطا نشان می دهد در هر سال ۱۰ درصد از عدم تعادل در رشد اقتصادی تعدیل می شود. بنابراین ضریب عبارت تعدیل، سرعت پایینی از همگرایی به سمت تعادل بلندمدت را نشان می دهد.

عبارت تصحیح خطای مدل به شرح ذیل است:

$$ecm_{1t} = 322.8873 + 0.19603LGDP_{1t} - 49.0858LSOCICAP_{1t} - 2.2383LHUMACAP_{1t} - 0.54472LPHISCAP_{1t}$$

الگوی تصحیح خطای برداری رشد تولید ناخالص واقعی سرانه در مدل با عرض از مبدأ نامقید و بدون روند زمانی (حالت سوم)، به طور خلاصه در جدول (۵) نشان داده شده است.

جدول ۵- خلاصه نتایج مدل تصحیح خطای برداری در حالت سوم

متغیر توضیحی	ضریب متغیر	انحراف معیار	آماره T و (احتمال پذیرش فرضیه $H_0$ )
<i>INTERCEPT</i>	-۵۵/۵۱۲۵	۵۱/۶۶۸۵	۱/۰۷۴۴ (۰/۲۹۱)
<i>dLGDP</i> <sub>۱</sub>	۰/۳۴۴۳۹	۰/۱۸۳۳۴	۱/۸۷۸۴ (۰/۰۷۰)
<i>dLSOCICAP</i> <sub>۱</sub>	۶/۲۰۱۴	۴/۶۸۲۸	۱/۳۲۴۳ (۰/۱۹۵)
<i>dLHUMACAP</i> <sub>۱</sub>	-۰/۷۰۷۰۱	۱/۱۶۸۱	-۰/۶۰۵۲۶ (۰/۵۵۰)
<i>dLPHISCAP</i> <sub>۱</sub>	۰/۲۸۲۶۷	۰/۱۸۸۳۱	۱/۵۰۱۱ (۰/۱۴۴)
<i>ecm</i> <sub>۱</sub>	-۰/۱۲۳۱۴	۰/۱۴۱۵۸	-۰/۸۶۹۷۶ (۰/۳۹۱)

مأخذ: یافته های تحقیق

همان گونه که در جدول فوق مشاهده می شود، در کوتاه مدت ارتباط میان انباشت سرمایه فیزیکی و اجتماعی با رشد اقتصادی در ایران مثبت و در مقابل ارتباط میان انباشت انسانی و رشد اقتصادی منفی می باشد. همچنین تأثیر انباشت متغیر سرمایه اجتماعی بسیار پررنگ تر از تأثیر متغیر سرمایه فیزیکی است.

ضریب  $(-I)ecm$  برابر  $۰/۱۲۳۱۴$  - است. بنابراین رابطه ای کوتاه مدت در بین متغیرهای مدل وجود دارد. ضریب جزء تصحیح خطا نشان می دهد در هر سال حدود ۱۲ درصد از عدم تعادل در رشد اقتصادی تعدیل می شود. بنابراین ضریب عبارت تعدیل، سرعت پائینی از همگرایی به سمت تعادل بلندمدت را نشان می دهد. عبارت تصحیح خطای مدل بشرح ذیل می باشد:

### نتیجه گیری:

امروزه در ایران سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه انسانی و سرمایه اقتصادی به یکی از مفاهیم توضیح دهنده رشد تبدیل شده است. سرمایه اقتصادی شامل: سرمایه مالی، فیزیکی، منابع طبیعی و منابع سرمایه ای ابزاری برای افزایش قدرت تولید و بازدهی افراد، به صورت برون زاست. سرمایه انسانی نیز به معنای ارتقای توانایی های اکتسابی افراد است و قدرت تولید و بازدهی افراد را به صورت درون ز افزایش می دهد در حالی که سرمایه اجتماعی با تسهیل و کم هزینه ساختن مناسبات

اجتماعی و مبادلات اقتصادی موجب افزایش بازدهی حاصل از بهره برداری از مزیت های نسبی بین افراد، بنگاه ها، صنایع و مناطق می شود. سرمایه اجتماعی به عنوان جزو معنوی تابع تولید محسوب می شود که تأثیر آن هم بر تکنولوژی و هم بر کیفیت و بهره وری نیروی کار مشهود است. اعتماد متقابل بین افراد و واحدهای اقتصادی جزئی از سرمایه اجتماعی است. اعتماد به معنی اعتقاد به پابندی سایر افراد به تعهداتشان در تعاملات اقتصادی- اجتماعی، به عنوان عامل اصلی در تشکیل سرمایه اجتماعی است. در واقع چنین اعتقادی موجب سهولت برقراری تعاملات و مبادلات می گردد. در این میان نظارت می تواند نقش راهبردی را در مقوله انباشت سرمایه های اجتماعی ایفا نماید. در این پژوهش از مدل «رشد درون زا» که در آن متغیرهایی نظیر سرمایه اجتماعی، سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی مورد استفاده قرار گرفتند؛ تا اثرات جمعی آن ها بر متغیر رشد اقتصادی ایران آزمون گردد، بدین منظور از روش همگرایی بلندمدت جو هانسن- جوسیلیوس در بلندمدت و برای تحلیل روابط کوتاه مدت متغیرها از روش تصحیح خطای برداری استفاده گردید. نتایج حاصل از تخمین نشان می دهد که در بلندمدت دو بردار همگرایی به دست می آید که هر دو بردار نشان دهنده این واقعیت هستند که در بلندمدت سرمایه اجتماعی در کنار سرمایه انسانی و سرمایه فیزیکی تأثیر مثبت بر روی رشد اقتصادی ایران دارد. همچنین هر دو بردار نشان می دهند که در بلندمدت سرمایه اجتماعی بیش ترین تأثیر را بر رشد اقتصادی ایران دارد. البته این تفاسیر با فرض ثابت بودن سایر شرایط صورت می گیرد.

همچنین در کوتاه مدت ارتباط میان انباشت سرمایه فیزیکی و اجتماعی با رشد اقتصادی در ایران مثبت و در مقابل ارتباط میان انباشت انسانی و رشد اقتصادی منفی می باشد. تأثیر انباشت متغیر سرمایه اجتماعی در کوتاه مدت نیز بسیار پر رنگ تر از تأثیر متغیر سرمایه فیزیکی است.

در بردار اول ضریب  $ecm(-I)$  برابر  $0/10520$  - است. بنابراین رابطه ای کوتاه مدت در بین متغیرهای مدل وجود دارد. ضریب جزء تصحیح خطا نشان می دهد در هر سال ۱۰ درصد از عدم تعادل در رشد اقتصادی تعدیل می شود. بنابراین ضریب عبارت تعدیل، سرعت پائینی از همگرایی به سمت تعادل بلندمدت را نشان می دهد.

در بردار دوم ضریب  $ecm(-I)$  برابر  $0/12314$  - می باشد. بنابراین رابطه ای کوتاه مدت در بین متغیرهای مدل وجود دارد. ضریب جزء تصحیح خطا نشان می دهد در هر سال حدود ۱۲ درصد از عدم تعادل در رشد اقتصادی تعدیل می شود. بنابراین ضریب عبارت تعدیل، سرعت پائینی از

همگرایی به سمت تعادل بلندمدت را نشان می دهد.

### منابع:

- الماسی، مجتبی، سپهبان قره بابا، اصغر، (۱۳۸۸). بررسی رابطه سرمایه گذاری در نیروی انسانی و سرمایه گذاری فیزیکی با رشد اقتصادی ایران طی دوره ۱۳۵۰-۱۳۸۴، فصلنامه پژوهش و برنامه ریزی در آموزش عالی، ویژه نامه برنامه پنجم توسعه بخش علم و فناوری، مؤسسه پژوهش و برنامه ریزی آموزش عالی، سال ۱۵، شماره ۳.
- امیری، میثم؛ رحمانی، تیمور (۱۳۸۵). بررسی آثار سرمایه اجتماعی درون گروهی و برون گروهی بر رشد اقتصادی استان های ایران، دوفصلنامه جستارهای اقتصادی، سال سوم شماره ششم.
- رحمانی، تیمور، عباسی نژاد، حسن، امیری، میثم (۱۳۸۶). بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران: مطالعه موردی استان های کشور با روش اقتصادسنجی فضایی، فصلنامه پژوهش های اقتصادی، سال ششم شماره دوم.
- بوردیو، پیر (۱۳۸۴). شکل های سرمایه، گردآورنده کیان تاجبخش، ترجمه افشین خاکباز و حسن پویان، انتشارات شیرازه، تهران.
- پوتنام، رابرت و... (۱۳۸۴). سرمایه اجتماعی، اعتماد، دموکراسی و توسعه، گردآورنده کیان تاجبخش، ترجمه افشین خاکباز و حسن پویان، انتشارات شیرازه، تهران.
- دینی ترکمانی، علی (۱۳۸۵). تبیین افول سرمایه اجتماعی، فصلنامه علمی-پژوهشی رفاه اجتماعی، سال ششم شماره ۲۳.
- سعادت، رحمان (۱۳۸۷). برآورد روند سرمایه اجتماعی در ایران با استفاده از روش فازی، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۸۳.
- سوری، علی (۱۳۸۴). سرمایه اجتماعی و عملکرد اقتصادی، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۶۹.
- شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰). سرمایه اجتماعی: مفاهیم اصلی و چارچوب نظری، فصلنامه علمی و پژوهشی رفاه اجتماعی، سال اول، شماره دوم.
- صفدری، مهدی، کریم، محمد حسین، خسروی، محمد رسول (۱۳۸۷). بررسی تأثیر سرمایه اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران، فصلنامه اقتصاد مقداری، دوره ۵، شماره ۲.
- علمی، زهرا (میلاد)، شارع پور، محمود، حسینی، سید امیر حسینه (۱۳۸۴). سرمایه اجتماعی و چگونگی تأثیر آن بر اقتصاد، مجله تحقیقات اقتصادی، شماره ۷۱.
- صمدی، علی حسین (۱۳۸۸). سرمایه اجتماعی و توسعه مالی: اقتصاد ایران (۱۳۵۰-۱۳۸۵)، مجله

تحقیقات اقتصادی، شماره ۸۸.

- فیروز آبادی، سید احمد (۱۳۸۴). بررسی سرمایه اجتماعی و عوامل مؤثر بر شکل گیری آن در شهر تهران، رساله دکتری، دانشکده علوم اجتماعی دانشگاه تهران.
- کاظمی پور، عبدالمحمد. (۱۳۸۳). سرمایه اجتماعی در ایران، تحلیل ثانویه پیمایش های ۱۳۸۲-۱۳۵۳، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، دفتر طرح های ملی.
- کلمن، جیمز. (۱۳۷۷). بنیادهای نظریه اجتماعی، ترجمه منوچهر صبوری، نشر نی، تهران.
- کلمن، جیمز (۱۳۸۴). نقش سرمایه اجتماعی در ایجاد سرمایه انسانی، گردآورنده کیان تاجبخش، ترجمه افشین خاکباز و حسن پویان، انتشارات شیرازه، تهران.

Beugelsdijk, S & S. Smulders. (2004). Social Capital and Economic Growth. Tilburg University, Department of Economics, mimeo.

Beugelsdijk, S. & T.V. Schaik. (2005). Social Capital and Growth in European Regions: an Empirical Test. *European Journal of Political Economy*, 21: 301324-.

Chou, Yuan K. (2003) Three Simple Models of Social Capital and Economic Growth; the *Journal of Socio-Economics*.

Dinda, S. (2007). Social Capital in the Creation of Human Capital and Economic Growth: A Productive Consumption Approach. *Journal of Socio-Economic*, 37: 20202033-.

Fukuyama, Francis, (1999), Social Capital and Civil society, IMF conferences on second Generation Reforms, [www.IMF.com \base \Prepared for delivery at IMF \social capital and civil society, Htm](http://www.IMF.com/base/Prepared%20for%20delivery%20at%20IMF/social%20capital%20and%20civil%20society.htm).

Ishise. H. & Y. Sawada. (2005). Aggregate Returns to Social Capital: Estimates Based on the Augmented Augmented - Solow Model. *Journal of Macroeconomics*, Elsevier, 31(3): 376393-.

Knack, S., and Keefer, P., (1997), "Does Social capital have an economic Pay-off? A cross country investment", *Quarterly Journal of Economic*, Vol: 112, No: 4, PP: 12511288-.

Mankiw, N.G., D. Romer & D.N. Weil. (1992), a Contribution to

the Empirics of Economic Growth, Quarterly Journal of Economics, 107(2): 407437-.

Offe, Claus and Fuchs, Susanne, a Decline of Social Capital? The German Case, Published in Putnam, Robert d, (2002), Democracy in Flux: The evolution of social Capital in Contemporary Society, New York: Oxford University press.

Putnam, Robert (2000), Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community, New York: Simon and Schuster.



## عوامل مؤثر بر فساد مالی از نگاه کارکنان بانک ها و مؤسسات مالی استان خوزستان

سیدرضا پورغفاری<sup>۱</sup>

فرهاد افشارنیا<sup>۲</sup>

غلامحسین کرمی<sup>۳</sup>

محمودرضا مهرورز<sup>۴</sup>

سعید شریفی<sup>۵</sup>

### چکیده

پژوهش حاضر با هدف شناسایی عوامل مؤثر بر فساد مالی در بین کارکنان بانک ها و مؤسسات مالی در استان خوزستان به روش پیمایشی انجام گرفت. جامعه آماری پژوهش ۱۵۰۰۰ نفر از کارکنان مؤسسات مالی، کارشناسان موضوعی بود که از این میان با استفاده از روش نمونه گیری تصادفی متناسب با حجم و از طریق فرمول نمونه گیری کوکران تعداد ۳۸۴ نفر به عنوان حجم نمونه انتخاب شدند. ابزار جمع آوری اطلاعات در بخش اول مصاحبه از مدیران ارشد و در بخش دوم پرسشنامه بود. روایی ابزار پژوهش مورد تأیید متخصصان و پایایی آن از طریق ضریب آلفای کرونباخ و گاتمن به ترتیب برابر ۰/۸۷ و ۰/۸۶ برآورد شد. نتایج PCA با معیار استخراج عامل ها با ارزش ویژه ی بیش تر از یک، نشان داد که عوامل استخراج شده از مصاحبه ها مورد نظر حداقل روی یک عامل با ارزش ویژه بیش تر از ۱ بار گرفته اند و عامل های استخراج شده در مجموع ۴۷/۶۷۴ از واریانس داده ها را تبیین می نمایند. نتایج تحلیل عامل اکتشافی حاکی از آن بود که عوامل مؤثر بر فساد مالی را می توان در دو دسته عوامل سازمانی با ۳۱ عامل و فرهنگی- اجتماعی با ۱۷ عامل دسته بندی نمود. افزایش تمایل به گزارش کمی به مافوق (آمار صوری)، وجود جو قانون شکنی، افزایش تمایل مسوولین به کتمان تخلف اداری، بی توجهی به جابه جایی به موقع کارکنان مالی و زمانبر بودن فرآیند رسیدگی به جرم در میان ابعاد سازمانی بالاترین بار عملی را به خود اختصاص دادند. همچنین فرد گرا شدن جامعه، بالا بودن سطح توقعات خانواده، پایین بودن هزینه های اجتماعی فساد در جامعه و عدم اطلاع رسانی به عموم در خصوص انواع جرایم و مجازات آن ها بالاترین بار عملی را در بعد فرهنگی و اجتماعی به خود اختصاص دادند. بر طبق نتایج حاصل (KMO = ۰/۷۷۶) و در نظر گرفتن معیار ۰/۶۰ آماره KMO مقدار قابل قبولی بود.

**واژگان کلیدی:** فساد، فساد مالی، فرهنگ، عوامل سازمانی، عوامل فرهنگی

۱- پژوهشگر و کارشناس اداره کل بازرسی استان خوزستان. Seyedrezapourghafari@iran.ir

۲- دانشجوی دکتری حقوق خصوصی

۳- پژوهشگر مسائل جامعه‌شناسی

۴- پژوهشگر مسائل حقوقی

۵- پژوهشگر و عضو باشگاه پژوهشگران جوان دانشگاه آزاد اسلامی واحد اصفهان (خوراسگان)

**مقدمه:**

فساد عموماً به تصرف غیر قانونی در اموال دولتی و سوء استفاده از موقعیت و استفاده غیر قانونی از اختیارات و قدرت در جهت استفاده از امکانات مالی اطلاق می‌شود (داد‌گرو و معصومی‌نیا، ۱۳۸۳). در این میان فساد مالی که امروزه گریبان بسیاری از جوامع را گرفته، کانون توجه پژوهش‌های سازمانی قرار گرفته است. با این وجود فساد مالی رویدادی پیچیده، چند بعدی، شایع و دارای علل و آثار چند گانه است. منشاء این امر عوامل مختلف فرهنگی، اجتماعی، سیاسی، حقوقی و اقتصادی است. که هر یک به تناسب اقتضائات زمانی بر شدت و نوع فساد مالی تأثیر گذار است. شناسایی و رتبه‌بندی این عوامل می‌تواند یکی از مهم‌ترین گام‌ها برای برخورد با این پدیده مخرب باشد. بر این اساس تحقیق حاضر در صدد است تا با شناسایی این عوامل سهم هر یک را در ایجاد فساد مالی مشخص نماید.

**طرح مسأله:**

فساد پدیده‌ای پیچیده، چند بعدی و دارای علل و آثار چند گانه است؛ به رغم پیچیدگی، دشواری و حساسیت سر و کار یافتن با این عارضه، در سال‌های اخیر مطالعات گسترده‌ای در اندازه‌گیری فساد، بیان علل ارتکاب آن انجام شده است. فساد را می‌توان در نوشته‌های ارسطو<sup>۱</sup> و بعد از آن سیسرو<sup>۲</sup> ردیابی کرد، ولی به طور آکادمیک بهترین توصیف را موریس<sup>۳</sup> (۱۹۹۱) از فساد در قالب «استفاده نامشروع از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی<sup>۴</sup>» داشته است. با این حال فساد را می‌توان به عنوان یک عمل مخفیانه و عمدتاً با حمایت قدرت که طی آن انتفاع کالا یا خدماتی را به شخص یا گروه ثالث می‌رسد شناخت (سنیو<sup>۵</sup>، ۲۰۰۶). فساد مفهومی گسترده است که طیف وسیعی از رفتارها و فعالیت‌های غیر قانونی نامشروع، متقلبانه، غیر اصولی و ناهنجار را شامل می‌شود، از نظر تاریخی فساد در تمامی حوزه‌های سیاسی، اداری و بخش خصوصی وجود دارد در واقع فساد عامل اصلی است که مانع رشد اقتصادی می‌شود، مشروعیت دولت را کاهش می‌دهد و بر ثبات سیاسی کشورها در طول زمان اثر می‌گذارد (میردال<sup>۶</sup>، ۱۹۸۶). در میان انواع مختلف فسادهایی که آسیب‌های اجتماعی به بخش عمومی کشور وارد می‌آوردند و تصمیمات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی را تحت تأثیر

1-Aristoteles

2-Cicero

3-Morris

4-Illegitimate use of public power to benefit a private interest

5-Senio

6-Myrdal

خود قرار می دهند فساد مالی و اداری اهمیت شایان توجهی دارد (همیلتون<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳). اگرچه فساد مالی در کشورهای در حال توسعه شدت بیش تری دارد (لونیز و استوارت<sup>۲</sup>، ۲۰۱۳). اما این بدان معنا نیست که در کشورهای توسعه یافته فساد مالی وجود ندارد، بررسی هانشان داده است در روسیه در حدود ۶۰ درصد از افراد در تعاملات با یکدیگر، پزشکان و معلمان پیشنهاد رشوه می کنند هم چنین در حدود ۲۸ درصد از مرادات دولتی با پیشنهاد رشوه صورت گرفته است (چلوخین و هابر فیلد<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳). بررسی ها حکایت از آن دارد که فساد اداری کشورهای عضو اکو ارتباط معکوس و معنی داری با نرخ رشد اقتصادی آن ها داشته است (نقوی و همکاران، ۱۳۸۹). فساد نه تنها در این حوزه بلکه در نرخ پس انداز ملی نیز تأثیرات زیادی بر جای گذاشته است (اصغر پور و همکاران، ۱۳۹۰). در همین راستا مجمع جهانی اقتصاد<sup>۴</sup> میزان فساد را در سال حدود ۵ درصد از تولید ناخالص داخلی جهانی و در حدود ۲۶ تریلیون دلار تخمین زده است (گرایکار و سیدبتموم<sup>۵</sup>، ۲۰۱۲). وجود فساد به ویژه در بازارهای مالی هزینه های زیادی در پی دارد هزینه استقراض، ارزش سهام پایین تر، بدتر شدن وضعیت اداره امور شرکت ها از جمله این آسیب ها است (انجی<sup>۶</sup>، ۲۰۰۶). هم چنین فساد مالی می تواند از طریق پیوند با فساد سیاسی که عمده تاً در کشورهای در حال توسعه شدت بیش تری دارد سرمایه گذاری خارجی را در طرح های توسعه یک کشور کاهش دهد (خلدی و سهرابیان<sup>۷</sup>، ۲۰۰۸).

فساد نتیجه فرسایش اخلاقی<sup>۸</sup> در سازمان ها است. فرسایش اخلاقی در ابتدا خود را از طریق سیستم مالی نشان می دهد. فسادهای مالی بزرگ با افزایش ارزش شرکت به تبع آن ارزش سهام شرکت هایی که در واقع ورشکست شده بودند اتفاق افتاد (آزر<sup>۹</sup>، ۲۰۱۴). فساد عموماً از طریق ارتشاء<sup>۱۰</sup> یا از طریق وام بانکی صورت می گیرد اما عمده ترین شیوه فساد مالی وام های بانکی است که امکان باز دریافت آن وجود ندارد این مساله منابع تأمین مالی بانک را با مشکل مواجه می کند (وایل<sup>۱۱</sup>، ۲۰۱۱). عدم وجود یک چارچوب با ثبات قانونی، عدم توسعه ی ساز و کارهای دموکراتیک، تشویش افکار عمومی و

1-Hamilton

2-John M Luiz, Callum Stewart

3-Serguei Cheloukhine and M R Haberfeld

4-World Economic Forum

5-Adam Graycar, &amp; Sidebottom

6-David Ng

7-Shady Kholdy and Sohrabian

8-Moral corruption

9-Arzu Azer

10-Bribe

11-Weill

جامعه مدنی، سیستم مالیاتی عملکرد ضعیف، عدم توسعه بازار و سیستم های مالی، خصوصی سازی ناقص شرکت های دولتی، بی ثباتی حکومت از طریق دستکاری قانونی توسط نخبگان سیاسی از عمده عوامل زمینه ساز فساد است (گرو دانیك و مارتینویك<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲).

اگرچه عوامل متعددی در فساد اداری مؤثر هستند اما عمدتاً فرهنگ<sup>۲</sup> به ویژه فرهنگ سازمانی نقش قابل توجهی در ایجاد فساد سازمانی دارد (کامبل و کونترز<sup>۳</sup>، ۲۰۱۳). از این رو بهترین روش های مواجهه با فساد سازمانی و سیاست های ضد فساد، روش های مبتنی بر فرهنگ سازمانی<sup>۴</sup> معرفی شده اند (لیس سوت<sup>۵</sup>، ۲۰۱۲).

عمده بررسی ها در ایران نشان داده است عوامل متعددی بر فساد مالی در دستگاه های اجرایی مؤثر است، شامل: افزایش حقوق بخش دولتی، وضع مقررات و قوانین مؤثر، مطبوعات، آگاهی عمومی نسبت به مقررات و قوانین، سیستم های مالی و کارا، اصلاح ساختار اداری، عدم سیاسی کردن سیستم اداری و خصوصی سازی می توانند در کنترل و جلوگیری از فساد اداری مؤثر باشد (خداداد حسینی و فرهادی نژاد، ۱۳۸۰). هم چنین سرمایه های اجتماعی (خلف خانی، ۱۳۸۸) ضعف سیستم مالیاتی (کریمی و همکاران، ۱۳۹۱) عوامل کیفیت زندگی کاری (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸) ادراک از عدالت سازمانی (سلیمی و پور عزت، ۱۳۸۹) تعهد سازمانی، رضایت شغلی و تمکن مالی کارکنان (حقیقتیان، ۱۳۹۱) فرهنگ فردگرایی، فرهنگ مصرف گرایی، عوامل نابهنجاری اخلاقی (صادقی ده چشمه، ۱۳۹۱) بر فساد اداری تأثیر گذاشته و از آن تأثیر می پذیرند. برخی پژوهش ها عوامل مؤثر بر فساد را در بعد سازمانی شامل نظام پرداخت، بستر کنترل و نظارت، ارتباطات، جرایم و قوانین فساد، گروه های غیر رسمی، شفافیت، اطلاع رسانی و پاسخ گویی، قوانین و مقررات اداری و در بعد مدیریتی شامل ضعف مدیران در رهبری و هدایت، ضعف مدیران در نظارت و کنترل و ضعف مدیران در بسیج منابع و امکانات (عظیمی و همکاران، ۱۳۸۹). در ایران مطرح کردند.

پژوهش های خارجی پیرامون این نابهنجاری حاکی از آن بوده است که کنترل داخلی و خارجی ناکافی، نرخ و میزان مجازات (کارولین و بئاتریس و در<sup>۶</sup>، ۱۹۹۷) قدرت مازاد، فاصله بین کارکنان

1-Grozđanić and Martinović

2-Culture

3-Campbell & Anja S Göritz

4-Organizational culture

5-Liis Sööt

6-Carolin & Beatriswedr

مردم سالار (کافمن<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۰۷) رفاه اجتماعی و فرهنگ فردگرایی (موتاسکو<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰) باورهای مدیران (لیس سوت<sup>۳</sup>، ۲۰۱۲) فرهنگ جمع گرایی (قومیتی) (ژنگ و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۱۳) پاسخگویی و شفافیت (التون و دیکس<sup>۵</sup>، ۲۰۱۳) و اعتماد اجتماعی (لوپز و سانتوس<sup>۶</sup>، ۲۰۱۳) از جمله عوامل مؤثر در فساد اداری بودند.

نمی توان انکار کرد که پیامدهای این مقوله اداری در قالب معضلات و ناهنجاری هایی همچون سوء استفاده از موقعیت های شغلی، ارتشاء و اختلاس، کلاهبرداری، پارتی بازی، بی عدالتی، باج خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع (ذینفع ها)، سرقت اموال و دارایی های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران و نظایر آن به صورت فردی، گروهی و سازمان یافته پدیدار می شود. بر این اساس نمی توان انتظار داشت نظام اداری آمیخته با فساد مالی ابزار مدیریتی مناسبی برای توسعه پایدار در مسیر تحقق چشم انداز ۱۴۰۴ باشد؛ هم چنین نمی توان از سازمان های آمیخته با فساد انتظار بهره وری و حضور در محیط رقابتی داشت؛ اگر چه سازمان ها امروزه با استفاده از ابزارهایی چون منشور اخلاقی، تقویت آموزه های دینی، افزایش نظارت های سازمانی در تلاش اند تا بر مهار فساد سازمانی فائق آیند، اما در تحقق این هدف چندان موفق نبوده اند. به نظر می رسد یکی از مهم ترین دلایل عدم تحقق در کنترل فساد ناتوانی در شناسایی عوامل مؤثر بر آن باشد. سوال اینجا است که آیا افزایش هزینه های کنترل این موضوع که عمدتاً از طریق بکارگیری فن آوری، ایجاد قوانین جدید و تشدید مجازات ها صورت می گیرد می تواند عاملی اساسی در کنترل فساد باشد یا خود به عنوان ابزاری برای ایجاد آن بدل می شود. با این وجود به نظر می رسد مهم ترین گام در کنترل و مهار فساد اداری شناسایی عوامل تأثیر گذار از دودیدگاه مدیران و کارمندان مرتبط با مسایل سازمانی است. چرا که عمدتاً شناسایی عوامل فساد سازمانی به صورت پیش فرض یا کلیشه ای صورت گرفته و تحقیقات علمی در این زمینه از فراوانی زیادی برخوردار نبوده اند؛ این که چه عواملی بر فساد سازمانی از منظر افرادی که با این پدیده مواجه اند مؤثر است و هر یک تا چه اندازه سهم در ایجاد فساد دارد می تواند عاملی اساسی در برنامه ریزی های کنترل فساد سازمانی باشد. نتایج این پژوهش می تواند در کلیه سازمان ها و دستگاه های اجرایی مورد استفاده قرار گیرد هم چنین می تواند مبنایی برای برنامه ریزی کنترل فساد در دستگاه های نظارتی باشد.

1-Kaufman

2-Mutascu

3-Liis Sööt

4-Xiaolan Zheng et al

5-Walton, and Dix

6-López and Santos

### سؤال پژوهش:

۱. چه عواملی بر فساد سازمانی در مؤسسات مالی اعتباری و بانک ها مؤثر است؟

### روش پژوهش:

پژوهش حاضر از نظر هدف کاربردی و از نظر روش تحقیق توصیفی از نوع پیمایشی است. برای گردآوری اطلاعات در بخش اول از سند پژوهی، مطالعات مبتنی بر اسناد و اطلاعات کتابخانه ای از طریق مراجعه به کتاب ها و تحقیقات موجود در این زمینه استفاده شده است. بخش دوم پرسشنامه مبتنی بر مصاحبه با مدیران ارشد و صاحب نظران موضوعی در حوزه مسایل مالی در استان خوزستان می باشد. جامعه آماری پژوهش شامل ۱۵۰۰۰ نفر از کارکنان، مدیران، صاحب نظران و کارشناسان موضوعی دستگاه های اجرایی بود که از طریق فرمول تعیین حجم نمونه تعداد ۳۸۶ نفر به عنوان حجم نمونه محاسبه و پرسشنامه توزیع و با نرخ بازگشت ۹۹ درصد جمع آوری شد.

### یافته های پژوهش:

پیش از تجزیه و تحلیل، و برای پی بردن به این که آیا ماتریس همبستگی گویه های پرسشنامه از تناسب کافی برای تحلیل عاملی برخوردار است، از اندازه گیری کفایت نمونه گیری KMO و آزمون کرویت بار تلت استفاده شد. شاخص KMO کفایت نمونه گیری و همبستگی بین متغیرهای اندازه گیری شده را نشان می دهند. معیار پذیرش KMO مقادیر بیش از ۰/۶۰ می باشد. بر طبق نتایج حاصل (KMO=۰/۷۶۶) و در نظر گرفتن معیار ۰/۶۰ آماره KMO مقدار قابل قبولی دارد و نمونه مورد نظر (N=100) برای انجام تحلیل عاملی مناسب بوده است. فرض صفر آزمون کرویت بار تلت بر این است که متغیرها فقط با خودشان همبستگی دارند. بنابراین رد این فرض که با معنادار بودن کای اسکوئر مشخص می شود نشان از مناسب بودن ماتریس همبستگی برای تحلیل عاملی است. با توجه به آماره کای اسکوئر ( $P < 0/001$  و  $df = 1128$  و  $\chi^2 = 3060/265$ ) که در آزمون بار تلت محاسبه شده است. نتیجه می گیریم که ماتریس همبستگی تشکیل شده از گویه های پرسشنامه برای تحلیل عاملی مناسب بوده است و به بیان دیگر گویه ها با یکدیگر تعامل (همبستگی) داشته اند.

نتایج PCA با معیار استخراج عامل ها با ارزش ویژه ی بیش تر از یک، نشان داد که ۴۸ گویه مورد نظر حداقل روی یک عامل با ارزش ویژه بیش تر از ۱ بار گرفته اند و عامل های استخراج شده در مجموع ۴۷/۶۷۴ از واریانس داده ها را تبیین می نمایند. در ادامه مجدداً PCA اجرا شد. این بار استخراج عوامل روی دو عامل تنظیم شد. در این تحلیل از چرخش متعامد به روش واریماکس و

نرمال کردن به روش کیزر با ضریب  $K=0/4$  (حداقل همبستگی قابل قبول برای گرفتن یک گویه در عامل مربوطه) استفاده شد. نتایج در جدول ۱ خلاصه شده است. نام گذاری عامل ها با توجه به محتوای گویه ها انجام شد. ۱۷ گویه روی عامل فرهنگی-اجتماعی و ۳۱ گویه روی عامل سازمانی قرار گرفته اند.

جدول ۱- بارهای عاملی، ارزش های ویژه، درصد واریانس تبیین شده، آلفای کرونباخ و میانگین امتیازات مؤلفه های

دو گانه استخراج شده از پرسشنامه در نمونه تحت بررسی ( $N=100$ )

ردیف	گویه ها	سازمانی	عامل ها (فرهنگی-اجتماعی)
۱	عدم برخورد به موقع با عوامل فساد	۰/۵۳۱	
۲	اعمال نفوذ دستگاه های مختلف در استخدام افراد غیر اصلح	۰/۵۰۶	
۳	بی توجهی به نظر کارشناسان مجرب	۰/۶۰۲	
۴	عدم تناسب بین افزایش حقوق کارمندان با وضعیت اقتصادی جامعه	۰/۶۰۴	
۵	تفاوت فاحش حقوق کارمندان در دستگاه های اجرایی	۰/۶۳۰	
۶	وجود جو قانون شکنی	۰/۶۴۷	
۷	عدم تناسب بین جرم و مجازات	۰/۳۰۶	
۸	زمانبر بودن فرآیند رسیدگی به جرم	۰/۶۳۸	
۹	وجود امنیت شغلی برای فرد خطا کار	۰/۵۰۹	
۱۰	نقص در قوانین و بخشنامه ها	۰/۳۹۵	
۱۱	ضعف رسانه ها در بازتاب واقعیت هانسبت به فساد		۰/۳۸۰
۱۲	فردگرا شدن جامعه (آموزش فردگرایی مبتنی بر منافع از کودکی به فرزندان)		۰/۶۴۲
۱۳	سست شدن پایبندی به اعتقادات دینی		۰/۵۶۶
۱۴	اعمال نفوذ دستگاه های مختلف در برگشت به کار افراد متخلف	۰/۴۰۹	
۱۵	ضعف در نظام پاداش و تشویق	۰/۳۵۰	
۱۶	عدم صلاحیت و ناتوانی مسوولین تصمیم گیر	۰/۴۰۴	
۱۷	بالا بودن سطح توقعات خانواده		۰/۶۶۹
۱۸	عدم صلاحیت مسوولین مجری	۰/۵۱۹	
۱۹	عدم اطلاع رسانی قطعی از مراجع مسوول در برخورد با جرایم مالی	۰/۶۵۹	
۲۰	استعفا نکردن مسوولین رده بالا در هنگام تخلف زیر دستان	۰/۵۲۴	
۲۱	ضعف در نظارت دستگاه های ناظر	۰/۴۴۶	
۲۲	وضعیت نابسامان اقتصادی پرسنل	۰/۵۱۱	
۲۳	عدم نگرانی فرد نسبت به عواقب انجام تخلف اداری	۰/۵۵۸	
۲۴	زیاد شدن فاصله طبقات اقتصادی در جامعه	۰/۵۲۵	
۲۵	پایین بودن هزینه های اجتماعی فساد در جامعه	۰/۷۰۱	
۲۶	ارزش شدن اهداف مادی (هدف وسیله را توجیه می کند)	۰/۶۲۹	
۲۷	انجام خلاف به عنوان یک حق برای متخلف (از این راه حقم را می گیرم)	۰/۶۲۶	
۲۸	حاکم شدن رابطه به جای ضابطه در محیط های اداری	۰/۴۶۷	

ردیف	گویه ها	سازمانی	عامل ها (فرهنگی-اجتماعی)
۲۹	اطلاع رسانی نکردن در خصوص مجازات متخلف در فضای اداری	۰/۵۹۰	
۳۰	دنبال مقصر بودن(به جای رفع ریشه ها و ضعف های بنیادین)	۰/۵۲۳	
۳۱	ضعف در آگاهی های عمومی نسبت به فساد و مصادیق آن		۰/۶۶۸
۳۲	ترجیح مصالح سازمانی بر منافع اجتماعی از سوی مسوولین		۰/۵۷۷
۳۳	حاکم بودن فضای میج گیری بجای ایجاد جو خود کنترلی		۰/۳۴۲
۳۴	عدم توجه به آموزش های دینی و اخلاقی		۰/۵۰۵
۳۵	رشد فرهنگ تظاهر و ریاکاری در جامعه		۰/۵۵۳
۳۶	احساس عدالت سازمانی پایین کارمندان از سازمان	۰/۶۶۴	
۳۷	عدم حمایت از مدیران و کارمندان شایسته	۰/۵۲۷	
۳۸	اعلام نکردن آمارهای تخلف در هر سازمان در هر سال	۰/۵۹۴	
۳۹	شکسته شدن قبح رشوه دادن و گرفتن (برای رسیدن به حق باید رشوه داد)	۰/۵۲۷	
۴۰	تأثیر تخلف مسوولین بر کارکنان آن ها	۰/۶۰۰	
۴۱	محدود شدن کار فرهنگی به آمار برگزاری نماز و همایش	۰/۶۷۰	
۴۲	افزایش تمایل به گزارش کمی به مافوق (آمار صوری)	۰/۷۰۸	
۴۳	حاکم شدن جو رقابت ناسالم (چشم و همچشمی) در جامعه		۰/۵۹۱
۴۴	نا توانی سیستم نظارتی در شناسایی فسادهای پنهان در بدو ایجاد	۰/۵۲۸	
۴۵	پایین بودن سرمایه اجتماعی (اعتماد، مشارکت و..)		۰/۶۶۹
۴۶	بی توجهی به جابه جایی به موقع کارکنان مالی	۰/۶۳۶	
۴۷	افزایش تمایل مسوولین به کتمان تخلف اداری	۰/۶۶۷	
۴۸	عدم اطلاع رسانی به عموم در خصوص انواع جرایم و مجازات آن ها		۰/۷۱۳
	ارزش ویژه	۱۴/۶۸۱	۳/۳۰۸
	درصد واریانس	۳۰/۵۸۶	۶/۸۹۱
	الفای کرونیباخ	۰/۹۴۴	۰/۸۰۱
	ضریب گاتمن	۰/۸۸۶	۰/۸۵۲

روش استخراج: تحلیل مؤلفه های اصلی (PCA)، روش چرخش: واریماکس با نرمال کردن به روش کیزر. به منظور بررسی مناسب بودن و برازش ساختار دو عاملی تعیین شده در تحلیل عامل اکتشافی از تحلیل عامل تأییدی استفاده شد. به این منظور پس از رسم مدل در نرم افزار لیزرل و انجام تحلیل با روش مدل سازی معادلات ساختاری (SEM) شاخص های برازش این مدل به روش تخمین «بیش ترین درست نمایی»<sup>۱</sup> محاسبه و ارزیابی شد. شاخص های برازش برای مدل مفروض (شکل ۱) در جدول (۲) خلاصه شده است.

پس از بررسی و تأیید الگوهای اندازه گیری در گام اول از معادلات ساختاری پیشنهاد آندرسون و جریینگ (۱۹۹۸) برای تست فرضیه ها از معادله ساختاری استفاده شده است.

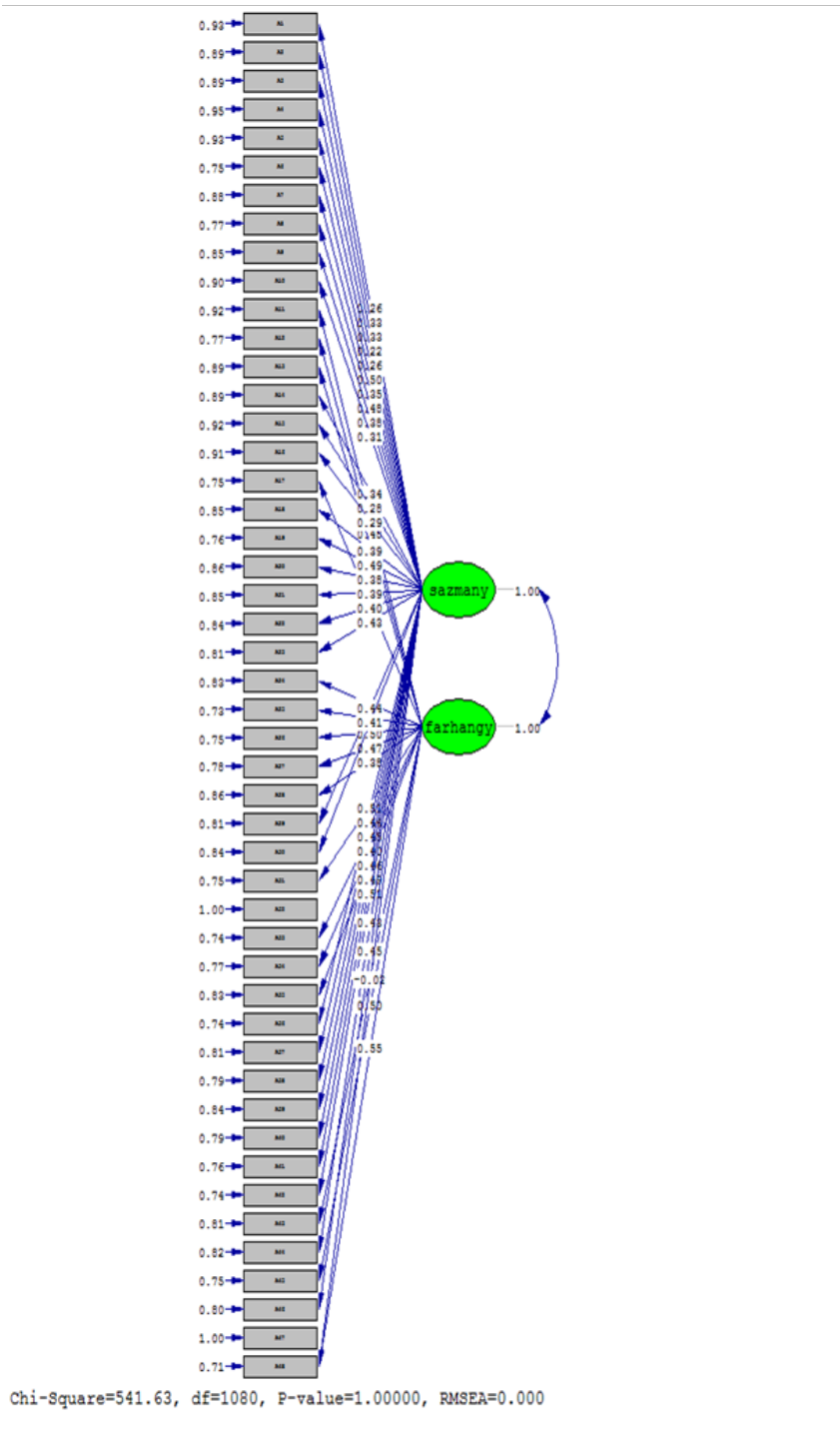
جدول ۲ - شاخص های کلی برازش مدل نهایی برازش شده

مقدار	شاخص
۵۴۱/۶۳	کای اسکوتر
۱۰۸۰	درجه آزادی
۰/۵۰۲	کای اسکوتر نسبی (CMIN/DF)
۱/۰۰۰	P
۰/۸۱	شاخص نیکویی برازش (GFI)
۰/۰۷۸	ریشه میانگین مربعات باقی مانده (RMR)
۰/۸۳	شاخص برازش تطبیقی (CFI)
۰/۰۰۰	ریشه میانگین مربعات خطای برآورد (RMSEA)
۰/۸۰	شاخص نیکویی برازش اصلاح شده (AFGI)

نتایج حاصل از اطلاعات ارائه شده جدول ۲ به شرح زیر می باشد:

شاخص کای اسکوتر نسبی مدل از مقدار قابل قبول ۰/۵۰۲ برخوردار و نشان دهنده برازش خوب مدل است. همچنین مقدار P بزرگتر از ۰/۰۵ است به همین دلیل مقدار کای اسکوتر برای الگو قابل قبول است و می توان نتیجه گرفت که بین ماتریس واریانس و کواریانس مشاهده شده با ماتریس واریانس و کواریانس باز تولید شده تفاوت معناداری وجود ندارد. با توجه به اینکه مقدار P برای الگوی مذکور بزرگتر از ۰/۰۵ است می توان نتیجه گرفت که مقدار کای اسکوتر نسبی برای الگو قابل قبول است. GFI برای الگو ۰/۸۱ است که نشان می دهد بین ماتریس واریانس و کواریانس باز تولید شده و ماتریس واریانس و کواریانس مشاهده شده تفاوت چندانی وجود ندارد و این نشان از برازش خوب الگو دارد. ریشه دوم میانگین مربع های باقیمانده یا RMR برای الگوی مذکور ۰/۰۷۸ است و مقدار کمی است که این نیز بیانگر خطای اندک الگو و برازش قابل قبول آن است. مقدار CFI برای الگو ۰/۸۳ و برازش بسیار خوب است. شاخص ریشه دوم میانگین مربعات خطای برآورد RMSEA نیز همانند شاخص RMR بر مبنای تحلیل ماتریس باقی مانده دارد. الگوی قابل قبول دارای مقدار ۰/۰۵ یا کوچکتر برای این شاخص هستند. مقدار این شاخص برای الگو ۰/۰۰۰ است که این شاخص نیز نشان از برازش خوب الگوها توسط داده ها دارد. با توجه به مطالب بالا می توان نتیجه گرفت که شاخص های کلی نشان از برازش خوب الگو توسط داده ها دارد یا به عبارتی می توان گفت که داده های جمع آوری شده به خوبی الگو را مورد حمایت قرار می دهند. الگوی معادلات ساختاری به همراه ضرایب رگرسیونی در شکل ۱ ارائه شده است.

شکل ۱- مدل نهایی به همراه برآوردهای استانداردها شده



### نتیجه‌گیری:

فساد یک نیروی یک پارچه و متمرکز نیست که بتوان آن را به وسیله راه حلی تک بعدی کنترل نمود، بلکه مستلزم استفاده از رهیافتی کلی نگر چند بعدی است. برخی توجه به منشور اخلاقیات سازمانی به عنوان یکی از راهکارهای عمده برای کاهش فساد اداری، به ویژه در جوامعی که دارای نظام های ارزشی و اعتقادی فراگیر هستند را مورد توجه قرار دادند (علی زاده و فانی، ۱۳۸۵) با این وجود هم چنان این سازمان ها شاهد آمارهای فساد اداری است.

بررسی ها حاکی از آن بود قانون گریزی مدیران؛ عدم پاسخ گویی و نظارت ضعیف؛ ضعف سیستم ارزیابی عملکرد؛ بوروکراسی زاید بخش دولتی (رهنورد و همکاران، ۱۳۸۹) عامل مهمی در ایجاد فساد سازمانی است. تحقیقات متعددی نشان از آن داشت که فرهنگ عامل اصلی فساد اداری شناخته می شود. نتایج این پژوهش نیز نشان داد می توان عمده علل عمده فساد اداری را در دو سطح سازمان و جامعه جست و جو کرد. این نتایج حکایت از آن داشت که سهم عوامل سازمانی در ارتکاب فساد سازمانی اهمیت بیش تری دارد. بر این اساس عواملی همچون عدم برخورد به موقع با عوامل فساد، اعمال نفوذ دستگاه های مختلف در استخدام افراد غیر اصلح، بی توجهی به نظر کارشناسان معرب، عدم تناسب بین افزایش حقوق کارمندان با وضعیت اقتصادی جامعه، تفاوت فاحش حقوق کارمندان در دستگاه های اجرایی، وجود جو قانون شکنی، عدم تناسب بین جرم و مجازات، زمان بر بودن فرآیند رسیدگی به جرم، وجود امنیت شغلی برای فرد خطا کار، نقص در قوانین و بخشنامه ها، اعمال نفوذ دستگاه های مختلف در برگشت به کار افراد متخلف، ضعف در نظام پاداش و تشویق، عدم صلاحیت و ناتوانی مسوولین تصمیم گیر، عدم صلاحیت مسوولین معربی، عدم اطلاع رسانی قطعی از مراجع مسوول در برخورد با جرایم مالی، استعفا نکردن مسوولین رده بالا در هنگام تخلف زیر دستان، ضعف در نظارت دستگاه های ناظر، وضعیت نابسامان اقتصادی پرسنل، عدم نگرانی فرد نسبت به عواقب انجام تخلف اداری، احساس عدالت سازمانی پایین کارمندان از سازمان، عدم حمایت از مدیران و کارمندان شایسته، شکسته شدن قبح رشوه دادن و گرفتن (برای رسیدن به حق باید رشوه داد)، افزایش تمایل مسوولین به کتمان تخلف اداری، بی توجهی به جابه جایی به موقع کارکنان مالی، تأثیر تخلف مسوولین بر کارکنان آن ها از جمله این عوامل مهم بر شمرده می شود. از نتایج به دست آمده می توان دریافت مهم ترین عامل بروز فساد در سازمان ها ریشه های فرهنگی دارند. بر این اساس می توان فرهنگ سازمانی را یکی از مهم ترین عناصر تعیین کننده فساد اداری دانست. فرهنگ سازمانی از طریق تأثیر بر کارکنان،

از قابلیت بالایی برای پیش‌گیری از بروز فساد اداری برخوردار است. فرهنگ سازمانی همچنین منشأ شکل‌گیری سازمان غیررسمی است از این رو می‌تواند ابزاری برای کنترل گروه‌های غیر رسمی باشد. هم‌چنین فرهنگ سازمانی مثبت از طریق تأثیر بر جامعه‌پذیری سازمانی، ایجاد سرمایه اجتماعی مثبت و هم‌چنین ایجاد هزینه اجتماعی برای تخلف در فضای اداری امکان تخلف را کاهش می‌دهد. فرهنگ سازمانی مثبت همچنین درک افراد از عدالت، اهداف سازمانی را بهینه می‌کند. ادراک عدالت سازمانی می‌تواند عامل کاهش فساد اداری باشد. عدالت سازمانی از سوی دیگر سبب ایجاد احساس تعهد سازمانی و رضایت شغلی افراد در سازمان می‌شود.

نتایج این پژوهش نشان داد می‌توان عوامل مؤثر به فساد را در یک سازمان به دو سطح کلی سازمانی و فرهنگی اجتماعی دسته‌بندی نمود؛ عوامل سازمانی در قلمرو سازمان و عوامل اجتماعی در حوزه اجتماع و بیرون از سازمان بر فساد تأثیر می‌گذارد. از آنجایی که عمده این عوامل فرهنگی هستند. می‌توان سهم عوامل فرهنگی را در ایجاد فساد سازمانی بیش از سایر عناصر دانست. از این میان افزایش تمایل به گزارش کمی به مافوق (آمار صوری)، وجود جو قانون شکنی، افزایش تمایل مسوولین به کتمان تخلف اداری، بی‌توجهی به جابه‌جایی به موقع کارکنان مالی و زمان بر بودن فرآیند رسیدگی به جرم در میان ابعاد سازمانی همچنین فردگرایی جامعه، بالا بودن سطح توقعات خانواده، پایین بودن هزینه‌های اجتماعی فساد در جامعه و عدم اطلاع‌رسانی به عموم در خصوص انواع جرایم و مجازات از عوامل مهم و تأثیرگذار بر فساد مالی در سازمان‌ها بر شمرده شده‌اند.

### منابع:

- اصغریور حسین، سلمانی بهزاد، فشاری مجید، دهقانی علی، ۱۳۹۰. تأثیر فساد اداری بر نرخ پس‌انداز ناخالص ملی کشورهای منطقه MENA (رهیافت داده‌های تابلویی پویا)، تحقیقات مدل‌سازی، شماره ۳، صص ۹۹-۱۲۱.
- تقوی مهدی، نیکومرام هاشم، طوطیان صدیقه، ۱۳۸۹. ارتباط بین فساد اداری و رشد اقتصادی، رسالت مدیریت دولتی، شماره ۳، صص ۸۱-۱۱۲.
- تقوی مهدی، نیکومرام هاشم، غفاری فرهاد، طوطیان صدیقه، ۱۳۹۰. رابطه فساد اداری و رشد اقتصادی در کشورهای عضو اپک، پژوهشگر، شماره ۲۱، صص ۸۱-۱۰۳.
- حقیقتیان منصور کریمی زاده اردکانی سمیه نظری جواد. ۱۳۹۱. بررسی برخی عوامل اجتماعی مؤثر بر فساد اداری (مورد مطالعه: سازمان‌های اداری شهر یزد) جامعه‌شناسی کاربردی (مجله

پژوهشی علوم انسانی دانشگاه اصفهان)، شماره ۴۸، ۱۲۵-۱۴۲.

خلف خانی مهدی، ۱۳۸۸. بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و فساد اداری، راهبردی ویژه بررسی های فرهنگی و اجتماعی، شماره ۵۳، صص ۳۹-۵۵.

دادگر، حسن و معصومی نیا، غلام علی، ۱۳۸۳. فساد مالی، تهران، کانون اندیشه جوان  
دانایی فرد حسن، ۱۳۸۴. استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می دهد؟!،  
مدرس علوم انسانی، شماره ۳۹، ۱۰۱-۱۱۸.

رهنورد آهن فرج اله، طاهر پور کلاتری حبیب اله و رشیدی اعظم، ۱۳۸۹. شناسایی عوامل موثر بر  
فساد مالی در بین کارکنان دستگاه های اجرایی، پژوهشنامه مدیریت اجرایی، شماره ۱۰، صص ۳۵-  
۵۲.

زاهدی شمس السادات، محمد نبی سینا، شهبازی مهدی، ۱۳۸۸. بررسی عوامل موثر بر کاهش فساد  
اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران)، مدیریت فرهنگ سازمانی، شماره ۲۰، ۲۹-۵۵.

سلیمی غلامرضا، پور عزت علی اصغر، ۱۳۸۹. بررسی تأثیر رابطه ادراک بی عدالتی در سازمان بر  
گسترش میل به فساد اداری، اندیشه مدیریت راهبردی، شماره ۷، صص ۱۳۱-۱۵۹.

شفیعی نوذر و نوایی فرهاد، ۱۳۸۹. فساد درون سازمانی ایران در پرتو شخصیت اقتدارگرا و ساخت  
پاتریمونیالیسم سنتی و ایلپاتی جامعه، تحقیقات سیاسی و بین المللی، شماره ۱، صص ۱-۲۶.

خداداد حسینی، سید حمید و فرهادی نژاد محسن، ۱۳۸۰. بررسی فساد اداری و روش های کنترل آن  
مدرس علوم انسانی، شماره ۱۸، صص ۳۷-۵۴.

علی زاده ثانی محسن، فانی علی اصغر، ۱۳۸۶. تأثیر فساد اداری بر توسعه انسانی جوامع، اخلاق در  
علوم و فناوری، شماره ۲، صص ۱۷-۲۴.

عظیمی حسین عطا فر، علی شائمی، برزکی علی، ۱۳۸۹. بررسی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر  
بر فساد اداری - مالی در سازمان های دولتی مراکز استان های اصفهان و زنجان، اندیشه مدیریت  
راهبردی، شماره ۸، صص ۱۲۹-۱۴۷.

کریمی پتانلار سعید، جعفری صمیمی احمد و رضایی روشن اختر، ۱۳۹۱. اثر فساد مالی بر  
درآمدهای مالیاتی: مطالعه موردی کشورهای منتخب در حال توسعه، سیاست های اقتصادی (نامه  
مفید) شماره ۱۸، صص ۱۵۱-۱۷۲.

Balcı Ali, Özdemir Murat, Apaydın Çiğdem, Özen Fatmanur.2013. The relationship of organizational corruption with organizational culture, attitude towards work and work ethics: a search on Turkish high school teachers, *Asia Pacific Education Review*, Volume 13, Issue 1, pp 137-146

Campbell Jamie-Lee, Göritz Anja S. 2013. Culture Corrupts! A Qualitative Study of Organizational Culture in Corrupt Organizations, *Journal of Business Ethics*

Hamilton, Alexander (2013), small is beautiful, at least in high-income democracies: the distribution of policy-making responsibility, electoral accountability, and incentives for rent extraction, World Bank.

López José Atilano Pena, Santos José Manuel Sánchez.2013. Does Corruption Have Social Roots? The Role of Culture and Social Capital, *Journal of Business Ethics*

Morris, S.D. 1991, *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*. University of Alabama Press, Tuscaloosa

Mutascu Mihai Ioan.2010. Corruption, Social Welfare, Culture and Religion in European Union 27, *Transition Studies Review*, Volume 16, Issue 4, pp 908-917

Seleim Ahmed and Bontis Nick.2009. The relationship between culture and corruption: a cross-national study, *Journal of Intellectual Capital* Volume: 10 Issue: 1

Sööt Mari-Liis.2012. The role of management in tackling corruption, *Baltic Journal of Management* Volume: 7

Senior, I. (2006), *Corruption - The World's Big C.*, Institute of Economic Affairs, London

Walton, Grant and Dix, Sarah, Papua New Guinean.2013. Understandings of Corruption: Insights from a Nine-Province, Available at

SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2360437>

Zheng, Xiaolan and El Ghouli, Sadok and Guedhami, Omrane and Kwok, Chuck C.Y.2013. Collectivism and Corruption in Bank Lending. Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2352665> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2352665>



## جستاری در کارکرد سازمان بازرسی کل کشور

زهرا زارعی<sup>۱</sup>

### چکیده

از آن جایی که سوء مدیریت و فساد اداری و مالی در دستگاه های اداری و اجرایی عامل مؤثری در ایجاد نارضایتی میان مردم و تضعیف پایه های حکومت در هر جامعه ای محسوب می شوند، لذا بهترین روش مبارزه بابتی قانونی و سوء جریان در اداره امور کشور و مؤثرترین تدبیر برای پیش گیری از بروز جریان ناسالم اداری، وجود نظارت مستمر و ایجاد نهاد های خاص نظارتی در کشور است. نهاد های نظارتی و بازرسی در کشور تضمین کننده سلامت دستگاه های اداری و دولتی است. یکی از انواع نظارت ها بر عملکرد دولت، نظارت قضایی و اداری از طریق سازمان بازرسی کل کشور می باشد. این نهاد، به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت بر حسن و صحت اجرای قوانین در دستگاه های اداری را بر عهده دارد. این سازمان به عنوان یک دستگاه ضد فساد و حافظ حقوق شهروندی و تضمین کننده سلامت حاکمیت دستگاه های اجرایی و اصلاح اقتدار آن ها محسوب می شود، معیارها و شرایطی جهت تحقق نظارت تامه آن وجود دارد که این شرایط را می توان در چند مقوله ماهیت، ساختار و کارکرد های سازمان بازرسی کل کشور مورد تحلیل و بررسی قرار داد.

**واژگان کلیدی:** سازمان بازرسی کل کشور، نظارت قضایی و اداری، حقوق شهروندی

## مقدمه:

نظارت به مجموعه فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که با هدف تضمین موفقیت یک رفتار معین انجام می‌پذیرد. هر چه اهمیت یک نهاد بیش تر باشد، اقدام‌های کنترلی آن با دقت بیش تری تدوین و اجرا می‌شود تا ضریب اطمینان رفتار تا سرحد امکان ارتقا یابد. به همین دلیل، کنترل و نظارت بر عملکرد سازمان‌های اداری و عمومی ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. نظارت بر دستگاه‌های اداری، یکی از مسایل مهم حقوق عمومی است. کنترل اداره باید به گونه‌ای باشد که بتوان به آسانی، اعمال و فعالیت‌های اداره را با قوانین، روش‌ها و خط‌مشی‌هایی که از طرف هیأت حاکمه و قدرت سیاسی وضع شده است مطابقت داد و از صحت اجرای آن اطمینان حاصل کرد و بدون نظارت و کنترل هیچ سازمانی به اهداف خود نخواهد رسید و دیر یا زود به ورطه سقوط گرفتار خواهد شد. بنابراین رکن اصلی وظایف مدیریت که تضمین‌کننده سلامت و صحت عملکرد سازمان نیز هست نظارت و کنترل می‌باشد اصولاً یکی از ابزارهای مهم در جهت حفظ و رعایت حقوق شهروندان و کنترل تخلفات و کاهش فساد و ایجاد عدالت اداری، نظارت و بازرسی است که این امکان را به مدیران اجرایی می‌دهد تا بتواند نسبت به اجرای هر چه بهتر حقوق شهروندان اقدام کند و احیاناً نارسایی‌هایی را که در این زمینه ممکن است بروز و ظهور کند با بازرسی دستگاه‌های دست‌اندر کار و اعمال نظارت بر آن‌ها به موقع رفع کند. در این میان استقلال دستگاه‌های بازرسی و نظارتی از جمله مهم‌ترین ویژگی‌های لازم برای دارا بودن یک سیستم نظارتی و کنترلی قوی و مناسب در کشور محسوب می‌شود زیرا، لازمه نظارت مؤثر خروج نهاد ناظر از روابط سلسله‌مراتبی حاکم بر آن سازمان می‌باشد. علاوه بر این داشتن نیروهای متعهد، کارا، متخصص و با تجربه و همچنین داشتن ضمانت اجرای لازم برای تحقق نتایج بازرسی‌ها و پیشنهادات ارایه شده از سوی دستگاه‌های نظارتی نیز در زمره ویژگی‌های یک سیستم کنترل قوی و مناسب قرار می‌گیرد.

هر چند که تظلم خواهی مردم ماهیت قضایی دارد، ولی بارها اتفاق افتاده است که مردم از عدم توجه به خواسته‌های برحقشان از مراجع مربوطه مأیوس شده و فریاد خویش را راهی محافل و مجالس عام کرده‌اند. این فریادخواهی نه تنها ممکن است در مقابل ستم فردی باشد، بلکه می‌تواند در برابر یک ستم اجتماعی از سوی مردم اعمال شود (هاشمی، ۱۳۸۶، ص ۱۶۲). تظلم خواهی غیر قضایی همواره در ایران وجود داشته است مثلاً برخی اوقات، فرد تظلم دیده، ظلمی را که بر او رفته است در مسجد بیان می‌داشته و با این کار دست به احقاق حق خود می‌زده است (همان، ص ۱۶۳). درست است که چنین تظلم خواهی الزامات سفت و سختی را در پی ندارد اما بی‌نتیجه و بی‌فایده نیز نمی‌باشد؛ زیرا با علنی شدن مسایل، طرف شکایت سعی خواهد کرد که با واکنش مثبت و جبهه خود را در انظار حفظ کند. در نظام حقوقی کشورمان علاوه بر نظارت قضایی بر اعمال و اقدام‌های

دستگاه های اداری، یک نوع نظارت غیر قضایی (نظارت قضایی و اداری) نیز پیش بینی شده است (طباطبایی مومنی، ۱۳۸۸)، ۱۸۲ نمونه ای از این مورد را می توان اصل ۱۷۴ قانون اساسی و سازمان بازرسی کل کشور دانست. این اصل قانون اساسی را می توان به عنوان یکی از شاهکارهای قانونگذار اساسی در زمینه حقوق ملت و شهروندان به شمار آورد.

منبعث از این اصل، سازمان بازرسی کل کشور زیر نظر قوه قضاییه موظف است، علاوه بر حسن جریان امور و اجرای دقیق قوانین در دستگاه های اداری، ضعف هایی را که در اجرای قوانین در سیستم اجرایی وجود دارد مشخص کند و آن را به مقامات و مسولین منعکس کند تا بهترین راه حل را برای آن ارایه دهند. این نهاد به شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد و تخلفات دستگاه های دولتی و عمومی رسیدگی می کند و نتایج رسیدگی خود را در قالب هایی همچون صدور توصیه نامه و گزارش ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده ارایه می دهد و تصمیمات آن فاقد قوه لازم الاجرا است ولی این تصمیمات می تواند منجر به تصمیمات قضایی و سیاسی علیه مقام ها و نهادهای خاطی گردد و از طرق دیگری اشخاص و نهادهای متخلف را مجبور به اجرای تصمیماتش می کند و ویژگی دیگر این نهاد استقلال آن است. با توجه به این مطالب، مقاله حاضر سازمان بازرسی کل کشور را از حیث ماهیت، ساختار، کارکردهای آن مورد بررسی قرار می دهد.

### تدیین مفاهیم:

#### مفهوم نظارت:

از نظر لغوی کلمه نظارت به فتح و کسر نون به کار می رود و ریشه آن «نظر» است. نظر در لغت به معنی مشاهده، تأمل و تفکر در چیزی آمده است. «نظر» در معانی دیگری نظیر مهلت، انتظار، حکم و فصل دعوی نیز به کار رفته است. کلمه ناظر نیز از همین ریشه است و به معنی نگاه کننده، چشم، مراقب و نگهبان استعمال شده است. از نظر لغوی، نظارت در ادبیات فارسی به «مراقبت، تحت نظر و دیده بانی داشتن بر کاری است» (دهخدا، ۱۳۸۵، ۳/۲۰۵).

از نظر اصطلاحی نظارت را به صورت های گوناگون تعریف کرده اند که به برخی از این تعاریف اشاره می شود: به نظر «استونر» کنترل و نظارت عبارت است از: فعالیتی منظم که ضمن آن نتایج مورد انتظار در قالب استانداردهای انجام عملیات معین شده و سپس سیستم دریافت اطلاعات طراحی می شود. عملیات پیش بینی و انجام شده با هم مقایسه می گردند تا اختلاف و انحراف ها ارزیابی و میزان اهمیت آن ها مشخص شده و سرانجام اصلاحات لازم برای تحقق هدف ها و ماموریت های سازمان، صورت پذیرد (دادگر، ۱۳۸۰، ص ۱۲۷) و یکی از نویسندگان کشورمان، نظارت را تطبیق فعالیت های یک مؤسسه با اهداف تعیین شده طبق موازین قانونی و همچنین انطباق فعالیت های مردم با موازین قانونی و نظم اجتماعی تعریف کرده است (انصاری، ۱۳۸۶، ص ۱۴۹).

نظارت فعالیت است که ضمن آن عملیات پیش بینی شده با عملیات انجام شده مقایسه می شوند و در صورت وجود اختلاف و انحراف (بین آنچه باید باشد و آنچه هست) به رفع و اصلاح آن اقدام می شود (صادقی ۱۳۸۳، ص ۱۸۵).

یکی از نویسندگان، نظارت را براساس بینش الهی بدین شرح تعریف نموده است: مراقبت و زیر نظر قرار دادن نیروی انسانی و کارها به منظور حفظ سلامت نیروی انسانی و مطلوبیت کارها است (میرمحمدی، ۱۳۸۳، ص ۱۲).

بنابراین در تعریفی جامع می توان گفت نظارت عبارت است از: استفاده از راهکارهای علمی و مهارت های عملی برای بررسی انطباق فعالیت ها با قوانین و مقررات مورد عمل و کفایت آن ها به منظور ارزیابی میزان تحقق اهداف، پی بردن به نقاط ضعف و قدرت عملگردها، ارائه راه حل های اصلاحی و افزایش بهره وری (صفرخانی، ۱۳۸۸، ص ۵۶).

مبانی و فلسفه نظارت:

حکومت از یک سلسله نهادهای اساسی و دستگاه های سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی تشکیل شده که هر کدام در حوزه مسوولیت ها و اختیارات قانونی خود، اعمال گسترده و متفاوتی را انجام می دهند و این نهاد ها با در اختیار داشتن بیش ترین امکانات و وسایل و منابع مالی و انسانی قسمت اعظم قدرت و زمامداری را اعمال می نماید لذا زمینه انحراف و سوء استفاده از اختیارات قانونی در آن ها به مراتب بیش تر است به همین دلیل کنترل قدرت این دستگاه ها و نظارت دقیق و مستمر بر اعمال آن ها اهمیت و ضرورت دارد. حال چرایی و فلسفه نظارت بر اعمال دولت را بدین صورت می توان برشمرد:

۱- نظارت بر اعمال حکومت در توسعه سیاسی و ایجاد بینش و شعور سیاسی در مردم و در نتیجه، ارتقای کیفی هم سویی بین مردم و دولت تأثیر مستقیم دارد به گونه ای که سطح همکاری های بین مردم و نهادهای دولتی گسترش یافته و مردم با آگاهی که نسبت به اعمال کارگزاران و نهادهای حکومتی به دست می آورند در رفع عیوب و پیشرفت مسوولیت های دولت همکاری و همراهی می نمایند در حالی که بدون نظارت چنین انتظاری رانمی توان داشت (موسی زاده، ۱۳۹۰، ص ۱۶۳).

۲- جلوگیری از استبداد، فساد سیاسی و خود کامگی سران و کارگزاران حکومتی از طریق نظارت بر اعمال دولت مردان و افشای عملکرد خود کامگان و فساد کارگزاران که در مبارزه برای حفظ سلامت نظام سیاسی اجتناب ناپذیر می باشد. بی گمان در نظام های مردم سالار، مراقبت و نظارت دایمی بر اعمال دولت مردان و فعالیت های قدرت طلبانه صاحبان زر و زور ضرورت حیاتی داشته و نتیجه آن می تواند در پیش گیری از شکل گیری گونه های استبداد مؤثر و نقش آفرین باشد (همان، ص ۱۶۴).

۳- توسل به مشروعیت سیاسی پایدار که مطلوب هر نوع نظام سیاسی است. نظارت با مکانیزم‌های گوناگون، عملکرد حاکمان را در منظر و چشم‌انداز مردم قرار می‌دهد تا به یکی از دو حالت رضامندی و ناخوشنودی دست بیابند و دولت‌ها با احراز ناخوشنودی ملت‌های خود، تلاش در جلب رضایت عمومی نموده و مشروعیت سیاسی خود را تضمین می‌نمایند. بی‌گمان مشروعیت دولت‌ها در ابتدا با آراء عمومی دست‌یافتنی است. لکن دولت‌ها در ادامه حیات خود به مشروعیت پایدار نیاز دارند و ممکن است به رغم داشتن پشتوانه آراء مردمی، به علت کوتاهی‌ها و یافساد، در معرض ناخوشنودی و یا خشم ملت قرار گیرند و تداوم مشروعیت آنان دچار خدشه و چالش شود. نظارت مداوم بر اعمال حکومت این امکان را فراهم می‌سازد که دولت‌ها با توجه به کاستی‌ها، خود را برای جلب رضایت عمومی آماده نمایند و از این طریق به مشروعیت خود تداوم بخشند (عمید زنجانی و موسی زاده، ۱۳۸۹، ص ۴۹).

۴- پیشگیری از تجاوز به آزادی‌ها و حقوق عمومی در برخورد با اقتدار دولت، به طوری که موازنه بین آزادی‌ها و حقوق ملت از یک سو و اختیارات و اقتدار دولت از سوی دیگر برقرار و حقوق ملت در روند اعمال اقتدار دولت مورد تجاوز قرار نگیرد. هر چند راهکارهایی چون تفکیک قوا یا استقلال قوا در ایجاد تعادل و موازنه سیاسی و حفظ و حراست از آزادی‌ها و حقوق عمومی در قانون اساسی پیش‌بینی می‌شود لکن برای محدود کردن آن بخش از اعمال حکومت و رفتار دولت مردان که بر آزادی‌های فردی و حقوق اجتماعی شهروندان آسیب می‌رساند باید تمهیدات دیگری چون رسیدگی در دستگاه قضایی پیش‌بینی شود که خود در عمل نیاز به نظارت بر اعمال حکومت دارد. بدین جهت است که در مقابل وظیفه حفظ آزادی‌ها و حقوق عمومی که بر عهده قوه قضاییه است سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی شده تا نظارت در خدمت قضاوت قرار گیرد (همان، ص ۵۱).

غیر از دلایل عقلی و منطقی پیش‌گفته از جمله می‌توان استدلال کرد که از جهت نقلی و با ارجاع به سیره معصومین (ع)، حاکم اسلامی موظف است که برای اعاده حکومت مطلوب، به سیره سیاسی علوی و ... تاسی کند که از جمله نکات مثبت حکومت علوی نظارت آن حضرت و مسوولان رده بالا بر زیردستان و سایر نیروهای تحت امر بوده است. چنان که در نامه حضرت امیرالمؤمنین علی (ع) به مالک اشتر نخعی زمانی که وی را به عنوان والی مصر و اطراف آن معرفی فرمودند، آمده است که: «همه کارهای کارگزاران را تحت نظر بگیر و بازرسان مخفی از میان مردمانی که اهل صدق و وفا هستند بر آنان بگمار زیرا تحت نظر قرار دادن پنهانی امور کارگزاران آنان را وادار به حفظ امانت و مدارا با رعیت می‌نماید و معاونان خود را با دقت کامل زیر نظر بگیر در آن هنگام که کسی از آنان دست به خیانت گشود و این خیانت را اخبار بازرسان مخفی تأیید کردند از جنبه شهادت به آن اخبار اکتفا نموده و کیفر بدنی را برای او اجرا کن و آن چه را که به

دست آورده از او بگیر و او را به موقعیت ذلت و خواری بکشان و با نشان خیانت او را مشخص نما و ننگ تهمت را بر گردنش بیاویز» (علامه جعفری (ره)، ۱۳۷۹، ص ۹۵۸ و ۹۶۰).

سازمان بازرسی کل کشور:

اولین نهاد نظارتی قضایی و اداری در ایران، را باید «دفتر بازرسی کل کشور» دانست که در سال ۱۳۱۵ هجری شمسی، با تصویب قانون اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدلیه، تحت ریاست وزیر دادگستری ایجاد شد. به موجب ماده ۶ آن، دفتر بازرسی کل کشور از دفاتر اختصاصی وزیر عدلیه شمرده شد. در سال ۱۳۲۲، وزیر دادگستری طی بخشنامه ای به واحدهای مربوطه ابلاغ کرد که نظارت خود را در امر بازرسی کل کشور از طریق مدیر کل کشور و امور دادرها اعمال خواهد کرد. بدین ترتیب امور بازرسی کل کشور تحت ریاست وزیر دادگستری انجام می شد تا آنکه در تاریخ ۱۴ اسفند ماه سال ۱۳۳۳، لایحه اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات دادگستری و استخدام قضات در کمیسیون مشترک مجلسین به تصویب رسید که مواد ۷الی ۱۳ این قانون در مورد بازرسی کل کشور است.

در سال ۱۳۴۷، قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر ۱۴ ماده و ۲ تبصره به تصویب مجلس رسید. به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کل کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه آن منحصر آ رسیدگی به امور قضایی و اداری دادگستری بود تبدیل و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور به عهده سازمان بازرسی شاهنشاهی محول شد. مطابق ماده یک قانون مذکور سازمان بازرسی شاهنشاهی تحت نظارت شخص شاه بود و نخست وزیر، مسوول امور مربوط به این سازمان در مجلسین گردید، تعیین رئیس سازمان به فرمان شاه صورت می گرفت.

پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی در ایران، سازمان بازرسی شاهنشاهی منحل و مطابق لایحه قانونی سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۵۷/۱۲/۷ اولین سازمان بازرسی کل کشور تشکیل شد. به موجب این لایحه که مشتمل بر ۱۰ ماده و ۲ تبصره بود، سازمان بازرسی تحت ریاست وزیر دادگستری انجام وظیفه می نمود و عمدتاً این وظیفه به یکی از معاونان او به نام سرپرست سازمان محول گردیده بود. لایحه مزبور که به طور رسمی سازمان بازرسی شاهنشاهی و اداره کل بازرسی دادگستری را منحل اعلام کرد، با الهام از قانون مربوط به اداره کل بازرسی کل کشور مصوب سال ۱۳۳۳ و مقرراتی شبیه به آن تنظیم شد و آیین نامه ی اجرایی آن نیز در جلسه مورخ ۱۳۵۷/۶/۵ هیأت وزیران دولت موقت جمهوری اسلامی ایران در ۱۹ ماده به تصویب رسید. آشفستگی های اداری پس از پیروزی انقلاب اسلامی که نشأت گرفته از آثار قهری هر انقلاب بوده و جو حاکم بر دستگاه های دولتی و وابسته به آن ها در آن زمان، قدرت هر گونه اقدام مؤثر و تحرکی را از این سازمان سلب نمود تا اینکه قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در تاریخ

۱۳۵۸/۸/۲۴ به تصویب مجلس خبرگان رسید و موجودیت قانونی این سازمان به قوه قضاییه که قوه ای مستقل است محول شد سپس با تصویب قانون و آیین نامه اجرایی آن، سازمان بازرسی کل کشور عملاً فعالیت خود را آغاز نمود.

بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور تحت نظر قوه قضاییه مسوولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری کشور را بر عهده دارد و به عنوان یک دستگاه ضد فساد و حافظ حقوق شهروندی و تضمین کننده سلامت حاکمیت دستگاه های اجرایی و اصلاح اقتدار آن ها محسوب می شود.

این نهاد با توجه به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و آیین نامه اجرایی قانون مذکور، موظف به بازرسی و نظارت مستمر بر کلیه وزارتخانه ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان ها و دستگاه های تابعه قوه قضاییه و نیروهای نظامی و انتظامی و شرکت های دولتی و شهرداری ها و مؤسسات وابسته به آن ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن ها نظارت یا کمک می نماید، می باشد؛ این نهاد نحوه عملکرد و رفتار مسوولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و بکارگیری فناوری های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسوولیت پذیری و پاسخگویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه ای و شئون اسلامی را بررسی می نماید. همچنین بررسی اوضاع عمومی و اجتماعی اعم از آن که مربوط به تمام یا بخشی از کشور یا یک منطقه باشد از قبیل پیشرفت اجرای برنامه های توسعه بخشی، استانی و ویژه، رشد اقتصاد ملی، سرمایه گذاری، رقابت پذیری، اشتغال زایی، تراز تجاری، فاصله دهک های اجتماعی، امنیت قضایی، امور انتظامی، حقوق شهروندی و حفظ محیط زیست در حدود وظایف و مأموریت های دستگاه های مشمول بازرسی را نیز بر عهده دارد. این بازرسی که عمده فعالیت های سازمان را در بر می گیرد در قالب برنامه سالیانه با استفاده بهینه از منابع و امکانات موجود مبتنی بر پایه های علمی و شناخت کامل از نیازها و شرایط حاکم بر کشور صورت می گیرد.

این نهاد علاوه بر بازرسی مستمر می تواند به شکایات اشخاص علیه سوء مدیریت یا سوء عملکرد دستگاه های اجرایی رسیدگی کند و نهادها و سازمان های تحت صلاحیت خود را مجبور به پاسخگویی کند و در نهایت گزارش بازرسی خود را که حاوی پیشنهادهای اصلاحی است به مقام هایی چون رهبری، رییس قوه قضاییه، رییس جمهور و وزیر ذی ربط ارسال و چنانچه به وقوع تخلف یا جرمی برخورد نماید، به مراجع صالح قضایی یا اداری اعلام نماید. تصمیماتی که این سازمان اتخاذ می کند فاقد قدرت لازم الاجرا است و از طرق دیگری که در ادامه خواهد آمد اشخاص و نهادهای متخلف را مجبور به اجرای تصمیماتش می کند.

بررسی ساختار، ماهیت و کارکردهای سازمان بازرسی کل کشور:

### بند اول - از نظر سند تأسیس:

طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر قوه قضاییه تشکیل می شود که حق نظارت نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری را برعهده دارد. بنابراین این نهاد مشروعیت خود را از بالاترین سند قانونی کشور «قانون اساسی» دریافت کرده است علاوه بر آن، مجلس نیز قوانینی را پیرامون حدود اختیارات و وظایف این سازمان به تصویب رسانده است. با توجه به اینکه هدف مقنن از تأسیس این سازمان تضمین حقوق شهروندان در برابر ادارات دولتی از طریق نظارت قضایی و اداری بر آن است و با این وصف نهادهای قضایی چون دیوان عدالت اداری از شمول مصادیق این نهاد نظارتی خارج است. علاوه بر این حوزه نظارت این نهاد محدود به اداره های دولتی است و شامل مؤسسات بخش خصوصی نمی شود به موجب بند «د» ماده ۴ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی، نظارت شامل مؤسسات و بنگاه های خصوصی نمی شود که از وجوه عمومی استفاده نمی کنند. بر اساس مفهوم مخالف این ماده، اگر بخش خصوصی از وجوه عمومی استفاده کند، مشمول نظارت این سازمان قرار خواهد گرفت. علاوه بر نظارت مستمر بر عملکرد دولت، به تظلم خواهی شهروندان هم رسیدگی می کند همان طور که در ماده ۱۲ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۸۷/۱۲/۲۷ پیش بینی شده است که: سازمان می تواند با شکایت های اشخاص، در خصوص سوء جریان اداری و مالی و نقض قوانین و مقررات دستگاه های اداری رسیدگی نماید؛ ضمناً باید توجه داشت که این نهاد، یک نهاد تعقیب تمام عیار، مثل دادسرا نیست بلکه در نهایت می تواند مثل ضابطین قضایی صرفاً بخشی از فرایند تعقیب، یعنی جمع آوری و ارائه دلایل را انجام دهد و پس از بازرسی حق مواخذه و مجازات متخلفین از قانون را ندارد بلکه بر اساس قاعده جدایی مقام تعقیب از مقام قضایی باید متخلفان از قانون را به مراجع قانونی یعنی مراجع قضایی یا انتظامی، معرفی نماید.

### بند دوم - از حیث استقلال نهادی:

بنابر تعاریف موجود از نهاد نظارتی، استقلال این نهاد یکی از ویژگی های عمده و اصلی این نهاد به شمار می آید این موضوع کاملاً بدیهی است که نهادی که دست به رسیدگی به شکایات شهروندان علیه مقام ها و نهادهای عمومی دولتی می زند الزاماً باید دارای استقلال کامل باشد؛ زیرا استقلال نهاد ناظر از اداره، مهم ترین تضمین صیانت از حقوق اداره شوندگان در برابر اداره است و آنچه بیش از هر چیز در تضمین این استقلال نقش دارد، استقلال ارگانیکی این نهاد از اداره است. به این مفهوم که سازمان تحت تصدی نظارتی از سازمان های تابعه اداره تحت نظارت نبوده و در نتیجه اجبار سلسله

مراتبی قادر به تأثیر گذاری بر اقدام های این نهاد نباشد و بتواند صلاحیت خود را کاملاً بی طرفانه و منصفانه اعمال کند. شناسایی استقلال ارگانیک برای نهاد نظارتی مستلزم استقلال این نهاد در انتصاب یا استخدام اداره کنندگان ارشد و بازرسان مربوطه (استقلال اداری) و پیش بینی بودجه مستقل در قانون بودجه هم شأن با سازمان های مستقل (استقلال مالی) و مصونیت در خصوص متصدیان می باشد. حال هر کدام از این معیارها را برای سازمان بازرسی کل کشور مورد بررسی قرار می دهیم (گرچی، بابایی، ص ۱۴۹).

همان طور که گفته شد نهاد نظارتی باید دارای استقلال ارگانیک، هم نسبت به سازمان های تحت صلاحیت و هم نسبت به نهاد مؤسس خود باشد؛ اما سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از ارکان وابسته به قوه قضاییه از استقلال خاصی در برابر بخش عظیمی از اداره های تحت صلاحیت خود یعنی دستگاه های اداری قوه مجریه و مقننه بهره مند می باشد و به موجب اصل ۱۵۶ قانون اساسی قوه قضاییه، قوه ای مستقل است و استقلال در این اصل به این معنی است که این قوه در برابر هیچ یک از قوای دیگر دارای مسوولیت قضایی یا سیاسی نیست. حال با توجه به اطلاق عبارت «دستگاه های اداری» در اصل ۱۷۴ قانون اساسی، نظارت سازمان شامل دستگاه های اداری قوه قضاییه نیز می شود. لذا، سازمان بازرسی کل کشور به عنوان سازمانی وابسته قوه قضاییه در برابر قوای مجریه و مقننه موظف به پاسخگویی نمی باشد و دارای استقلال است. اما در عین حال همین وابستگی ارگانیک سازمان بازرسی به قوه قضاییه هم در بعد اداری و هم مالی می تواند موجب تقلیل نظارت سازمان بازرسی کل کشور به نظارت سلسله مراتبی (داخل) شود.

بر اساس ماده ۴ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضاییه از میان قضات شرع و یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی باشند تعیین می شود. رئیس سازمان می تواند یک نفر قائم مقام برای خود از میان قضات با صلاحیت انتخاب کند که با پیشنهاد و تصویب رئیس قوه قضاییه تعیین می گردد، همچنین می تواند به تعداد لازم معاون داشته باشد. بنابر ماده مذکور سازمان بازرسی کل کشور را از لحاظ سازمانی نمی توان مستقل دانست اما از بعد استقلال اداری قانونگذار عادی امتیازاتی را به این نهاد واگذار کرده است که به استقلال اداری سازمان بازرسی کمک می کند به عنوان مثال: نظارت و بازرسی توسط بازرس یا هیأت های بازرسی به عمل می آید که از بین اشخاص واجد صلاحیت، توسط رئیس سازمان و یا مقام های مجاز از طرف وی تعیین می شوند و رئیس هیأت بازرسی از بین دارندگان پایه قضایی یا متخصصین و کارشناسان برجسته و مورد اعتماد تعیین خواهد شد. مهم تر اینکه هیأت بازرسی می تواند برای انجام اظهار نظر کارشناسی حسب مورد از کارشناسان سازمان و یا خارج از سازمان اعم از کارشناسان دستگاه های اداری کشور، رسمی و غیررسمی استفاده نماید. انجام هرگونه نظارت و بازرسی، مستلزم صدور حکم مأموریت از سوی رئیس سازمان یا مقام مجاز از طرف ایشان خواهد بود. در احکام مأموریت قلمرو محیطی،

زمانی و موضوعی بازرسی و مدت آن صریحاً تعیین می شود. اما بازرسی از دادگستری و دیگر نهادها و سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه با اجازه و موافقت ریاست قوه قضاییه انجام می گیرد. از حیث مالی، بودجه سازمان در بودجه کل کشور تحت ردیف مستقل ذیل ردیف دادگستری منظور و یک پنجم آن خارج از شمول محاسبات عمومی و سایر مقررات صرف خواهد شد. اما از این حیث مصونیت امتیاز خاصی برای مقام‌ها و بازرسان سازمان بازرسی پیش بینی نشده است با اینکه وظیفه خطیر نظارت بر عملکرد دولت می تواند زمینه ساز ایجاد انواع تهدیدها و پرونده سازی‌ها باشد. از این رو، جهت تضمین استمرار تصدی مناصب، شایسته است تا انواع مصونیت‌های خاص در خصوص متصدیان این نوع نظارت پیش بینی شود. با این حال، با توجه به اینکه رییس و بخشی از مقام‌های این نهاد از دارندگان پایه قضایی هستند صرفاً این دسته از مأمورین، از امتیازات اصل منع عزل قضات که در اصل ۱۶۴ قانون اساسی به آن تصریح شده است بهره مند خواهند بود.

### بند سوم- از حیث رسیدگی فراقضایی:

شکل رسیدگی این نهاد نظارتی به شکایات شهروندان و تخلفات دستگاه‌های دولتی به روش فراقضایی انجام می گیرد بدین معنی که اهداف کلاسیک این نهادها نظارت بر اعمال اداره‌های دولتی و بهبود آن‌ها و افزایش مسوولیت ارگان‌ها در برابر عموم شهروندان از راه‌های گفت و شنود بین آن‌ها و پاسخگویی اداره‌ها، مشارکت شهروندان در رسیدگی و جبران خسارات وارده به آنان است.

قوانین داخلی سازمان بازرسی در این زمینه تصریح می کنند، که پس از وصول شکایت، بلافاصله مراتب به یکی از بازرسان و کارشناسان متخصص در رشته مربوطه ارجاع و شخص مذکور بررسی‌های لازم را انجام داده و نهایتاً با دریافت مستندات از دستگاه مشتکی عنه یا اخذ اظهارات مسوولین مربوطه نظر کارشناسی خود را بر وقوع و یا عدم وقوع تخلف اعلام می نماید. نکته قابل توجه اینکه به موجب ماده ۸ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور کلیه مسوولان ذی ربط در وزارتخانه‌ها و سازمان‌ها و مؤسسات اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را بدون هر گونه فوت وقت در اختیار بازرسان یا بازرسان اعزامی قرار داده و همکاری لازم را مبذول دارند. چنانچه مسوولین امر از خواسته بازرس سرپیچی نموده و حاضر به ارسال اسناد و مدارک لازم نباشند و به اصطلاح از انجام این تکلیف قانونی استنکاف نمایند مطابق قانون به حبس یا انفصال موقت از خدمات دولتی و عمومی محکوم خواهند شد و در صورتی که اسناد و مدارک سرّی باشند رونوشت به طریق دست نویس تهیه می گردد؛ مگر در مواردی که بنا به تشخیص سازمان، تهیه تصویر آن ضروری باشد. در صورتی که اسناد سرّی در اختیار استانداری، دیوان محاسبات استان، اداره کل اطلاعات، واحدهای نظامی و انتظامی استان باشد دسترسی به این اسناد می باید با اجازه و

موافقت‌رییس سازمان صورت گیرد.

و ماده ۳۲ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مقرر می‌دارد: هرگاه برای روشن شدن مطلب و رفع ابهام یا در جهت تکمیل اطلاعات، نیاز به اخذ توضیح از مسوولین و کارکنان دستگاه‌های مشمول نظارت و بازرسی باشد، آنان موظف هستند به سؤال‌های کتبی یا شفاهی بازرس پاسخ داده و مطالب آنان صورت جلسه خواهد شد و همچنین در صورت نیاز می‌توان اشخاص مزبور و سایر افراد مرتبط با موضوع را جهت اخذ توضیح به سازمان دعوت نمود.

این نهاد علاوه بر رسیدگی به شکایات شهروندان علیه دستگاه‌های دولتی و عمومی، به طور خودجوش و بدون شکایت نیز به تخلفات و سوءمدیریت نهادها، نظارت خود را اعمال می‌کند؛ تا آنجا که موظف بر بازرسی و نظارت مستمر بر کلیه وزارت خانه‌ها و ادارات و امور اداری و مالی دادگستری، سازمان‌ها و دستگاه‌های تابعه قوه قضائیه و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها و دفاتر اسناد رسمی و مؤسسات عام‌المنفعه و نهادهای انقلابی و سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آنان متعلق به دولت است یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت یا کمک می‌نماید و کلیه سازمان‌هایی که شمول این قانون نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر نام آن‌ها است، بر اساس برنامه منظم می‌باشد. بنابراین سازمان بازرسی کل کشور اختیار رسیدگی خودجوش و مستقل (بازرسی مستمر) علیه تخلفات و سوء عملکرد نهادهای عمومی و دولتی را دارد. زمانی که نظارت و بازرسی مستمر در کار باشد، حقوق و آزادی‌های عمومی مصرح در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به ویژه بندهای ۶الی ۱۰، ۱۲ و ۱۴ ذیل آن و سایر اصول مربوطه تأمین و تضمین می‌گردد.

همچنین این نهاد، بازرسی‌های فوق‌العاده‌ای حسب الامر مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) و یا به دستور رییس قوه قضائیه و یا درخواست رییس جمهور و یا کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی مجلس شورای اسلامی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسوول دستگاه‌های اجرایی ذی ربط و یا در موردی که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود، انجام می‌دهد. این نوع بازرسی به لحاظ حساسیتی که در نوع آن وجود دارد می‌بایست در یک زمان معین و مشخص انجام و صرف نظر از ارسال گزارش به سازمان مرکزی، نسخه‌ای از گزارش نهایی آن به مراجع مربوطه (درخواست‌کننده) ارسال شود.

زیرا که قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اعلام کرده است که موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوء جریان‌های اداری و مالی در خصوص وزارت خانه‌ها و نهادهای انقلاب اسلامی و بنیادها به رییس جمهور و در خصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت به وزیر ذی ربط و در مورد شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته، به وزیر کشور و در خصوص مؤسسات غیر دولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی و در خصوص سوء جریانات اداری و مالی

مراجع قضایی و واحدهای تابعه دادگستری به رییس قوه قضاییه و در موارد ارجاعی از کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی نتیجه بازرسی به آن کمیسیون اعلام خواهد شد.

### بند چهارم- از حیث ضمانت اجرای رسیدگی:

چنانچه از تعریف این نهاد فهمیده می شود ضمانت اجرای تصمیماتش ضمانت اجرای نرم است. یعنی این نهاد دارای قدرت لازم الاجرا برای اجرایی کردن تصمیمات خود نمی باشد بلکه این نهاد نتیجه تصمیمات خود را در قالب گزارش های ویژه و یا سالانه به نهادهایی که قانوناً برای دریافت آن ها ذی صلاح هستند ارایه می دهند. این نهاد نوعی دستگاه نفوذ و تأثیر است و از راه های فرا قضایی حل اختلافات بهره می گیرد و به افکار عمومی به ویژه از طریق انتشار گزارش فعالیت خود تکیه می کند (عباسی، ۱۳۸۹، ص ۲۶۸).

در کل نتیجه تمام بررسی ها و رسیدگی های سازمان بازرسی کل کشور، گزارش های بازرسی خواهد بود که توسط بازرسان تهیه و به مراجع مختلف ارسال می گردد. در بازرسی های سه گانه (بازرسی مستمر یا برنامه ای، فوق العاده و موردی) پس از تقدیم گزارش یا شکواییه به سازمان بازرسی کل کشور یا اداره های کل استانی آن، مراتب در دبیرخانه تشکیلات ثبت سپس از طریق مدیر کل به یکی از بازرسان یا کارشناسان متخصص ارجاع می شود. چنانچه کارشناسی لازم انجام شود و تخلفی احراز نگردد و یا دلایل کافی بر وقوع جرم یا تخلفی در دست نباشد پرونده با تنظیم مقدمه و شرحی از سوی بازرس مربوطه اظهار نظر شده سپس جهت ارزیابی نهایی به نظر سرپرست هیأت یا مدیر کل بازرسی خواهد رسید. مدیران کل نیز که عمدتاً از قضات قوه قضاییه تعیین می شوند با بررسی هایی که از اوراق پرونده به عمل می آورند چنانچه نظر بر عدم احراز تخلف یا جرم داشته باشند با اظهار نظر کارشناس یا بازرس پرونده موافقت نموده سپس دستور بایگانی آن را صادر و مسوولین دفتری نیز نتیجه رسیدگی را به شاکی ابلاغ می نمایند. چنانچه موضوع مطروحه در شکواییه خارج از وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور باشد پرونده بایگانی و نتیجه آن به شاکی ابلاغ می شود (ماده ۱۴ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور). چنانچه نتیجه ارزیابی های به عمل آمده از سوی بازرسان و کارشناسان سازمان بر وقوع تخلف از سوی مسوولین دستگاه های دولتی (مشمول بازرسی) باشد پس از تهیه گزارش لازم پرونده به هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری جهت رسیدگی بعدی و صدور حکم ارسال خواهد شد بدین نحو که بازرس مربوطه بدو با ملاحظه اسناد و مدارک مربوطه ارزیابی های لازم را از گزارش یا شکواییه واصله به عمل آورده و پس از تکمیل و انطباق آن ها با مقررات قانونی، نظر نهایی خود را اعلام می نمایند.

برای مثال در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام تخلف اداری مدیران کل اداره‌ها و مقام‌های بالاتر تا سطح وزرا و هم طراز آنان باشد سازمان بازرسی کل کشور موضوع را جهت رسیدگی به هیأت تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری منعکس و تا حصول نتیجه پیگیری خواهد نمود و چنانچه تخلف از سوی مقامات و مدیران پایین تر از سطح مدیران کل صورت گرفته و در سازمان استانی نیز هیأت بدوی رسیدگی به تخلفات اداری تشکیل شده باشد پس از تأیید مراتب، پرونده به آن مرجع ارسال تا وفق مقررات رسیدگی و رأی مقتضی صادر شود در غیر این صورت به چنین تخلفاتی نیز در وزارت خانه مربوطه رسیدگی خواهد شد.

همچنین در مواردی که گزارش بازرسی متضمن اعلام وقوع جرمی باشد و جرم دارای حیثیت عمومی باشد رییس سازمان یا مقام‌ها مأذون از طرف وی (معاونین و مدیران کل سازمان) یک نسخه از گزارش را با دلایل و مدارک مربوطه برای تعقیب و مجازات مرتکب به مرجع قضایی ارسال و موضوع را تا حصول نتیجه نهایی پیگیری می نماید. مرجع قضایی رسیدگی کننده مکلف است وقت رسیدگی و جهت حضور را به اطلاع سازمان بازرسی کل کشور برسانند.

در نهایت اینکه مطابق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، چنانچه بازرسان سازمان به وجود مصوبات خلاف قانون برخورد نمایند بلافاصله مراتب را به دیوان عدالت اداری کشور ارسال تا نسبت به ابطال این گونه مصوبات اقدام شود.

اما علاوه بر رسیدگی به شکایت‌ها و صدور گزارش، هدف اصلی و اساسی هر نهاد نظارتی در درجه اول می بایست اصلاح اموری باشد که در چارچوب قانون نبوده و مشکلاتی را برای مردم و دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور فراهم می نماید. بدین معنا که در ضمن بازرسی ممکن است نواقصی مشاهده شود که نیازمند به اصلاح بوده و در این راستا باید پیشنهادها لازم‌ارایه گردد یا اینکه بررسی‌ها فاقد هرگونه تخلف یا جرمی باشد ولی اصلاحات بعدی را بطلبد؛ در این صورت ارایه پیشنهادهای اصلاحی ضروری به نظر می رسد. پس از انجام بازرسی از دستگاه‌های مشمول بازرسی و نظارت‌های انجام شده، در آن قسمت که ضرورت ایجاب نماید، مستندات مربوطه جمع آوری سپس بازرسان و کارشناسان متخصص، ارزیابی‌های لازم را بر روی پرونده مورد نظر انجام و چنانچه نیازمند ارایه پیشنهادی باشد این پیشنهاد در انتهای گزارش‌های تنظیمی ارایه سپس جهت اجرای صحیح آن‌ها مراتب به دستگاه مورد بازرسی ارسال می گردد. پیشنهادهای اصلاحی ممکن است در جهات مختلف مطرح شود: گاه اصلاح رویه‌های عملی در دستگاه‌هاست، گاه جای و عزل مقامات و مسوولین واحدها بوده همچنان که ممکن است با ارایه پیشنهادی از حیث و میل بیت‌المال جلوگیری به عمل آید بنابراین ارایه پیشنهادهای سازنده و اصلاحی برای دستگاه‌های مشمول بازرسی از اهمیت ویژه‌ای برخوردار بوده و رویکرد سازمان بازرسی نیز بیش تر توجه به این امر می باشد (صفری دنیا چالی، ۱۳۹۱، ص ۹۷).

به موجب ماده ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور اشاره گردیده که وزیر یا مسوول دستگاه مربوطه موظف است از تاریخ دریافت گزارش هیأت بازرسی، حداکثر ظرف مدت ده روز عملیات اجرایی را جهت انجام پیشنهادهای مندرج در گزارش مزبور شروع و مفاد جریان کار را مرتباً به اطلاع سازمان برساند. سازمان بازرسی موظف است اجرای پیشنهادهای اصلاحی خود را تا حصول نتیجه نهایی از طریق مکاتبه، دعوت از مسوولان ذی ربط، انجام بازرسی (اعزام بازرس یا هیأت بازرسی) و یا هر طریق قانونی دیگر پیگیری نماید و در صورت عدم اجرای آن ها بدون عذر موجه، اقدام های زیر را انجام دهد:

الف: تذکر و تأکید بر اجرای پیشنهاد به مسوول مربوطه در مهلت مقرر با توجه به تبصره ماده ۱۰ قانون.

ب: تهیه گزارش استنکاف از اجرای پیشنهادهای قانونی سازمان و ارسال آن به مرجع قضایی پس از طی تشریفات مربوطه به ارسال گزارش.

ضمناً در ارایه پیشنهاد های اصلاحی باید مواردی رعایت شود که در ماده ۵۰ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به صراحت به آن اشاره شده است.

در نهایت اینکه، وظیفه سازمان بازرسی صرفاً مچ گیری و برخورد با جرایم و تخلف نبوده بلکه بیش تر جنبه پیشگیرانه داشته و از مدیران و مسوولین پر تلاش و قانون مدار جامعه حمایت خواهد نمود. اگر به محتوای ماده ۴ آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به دقت توجه نماییم به وظایف بازرسی و هیأت های بازرسی را در بخش های مختلف اشاره شده است به عنوان مثال:

الف: عملکرد دستگاه از حیث حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین شامل تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه، انجام برنامه ها، طرح ها و درجه رشد و ارتقا و نیل به اهداف تعیین شده شناسایی نقاط قوت، ضعف فرصت ها و تهدیدات و مفاصل اداری و مالی.

ب: نحوه عملکرد و رفتار مسوولان از حیث اصول مدیریت، استفاده از منابع، ایجاد تحول و به کار گیری فناوری های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور و نیز صحت عمل، حسن شهرت، انضباط، مسوولیت پذیری و پاسخ گویی، رعایت حقوق مردم و اخلاق حرفه ای و شئون اسلامی. سپس در بند و ماده ۵۰ آیین نامه مذکور که راجع به ارایه پیشنهادهای گزارش بوده به تشویق، تقدیر، ارتقا، اعطا نشان و درجه و ... اشاره نموده است.

مطابق مواد فوق، قطعاً تشویق مدیران و مسوولینی که در حوزه وظایف خود موفق عمل می کنند، اثر فرهنگی بسیار مثبتی در تسری مدیریت کارا و اثربخش در پی خواهد داشت. امروزه به دلیل وجود ابزارهای ارتباطی و اطلاعاتی که باعث می شود هر فرد از وضعیت دیگران آگاهی پیدا نماید، زمانی که دیگران مطلع شوند مسوولی به لحاظ برخورد درست با ارباب رجوع یا حضور به

موقع در محل کار خود مورد تشویق مسوولین نظارتی کشور قرار گرفته، تمام تلاش خود را بر آن خواهد گذاشت تا با انجام صحیح وظایف و بهره‌وری بیش‌تر، خود نیز در زمره تشویق‌شوندگان قرار گیرند لذا نقش سازمان بازرسی بسیار با اهمیت است.

بنابراین با توجه به مطالبی که ذکر شد، نمی‌توان جایگاه سازمان بازرسی کل کشور و پتانسیل آن را نادیده انگاشت. زیرا چنان‌که گفته شد این نهاد از سوی نهادهای نظارتی قضایی نیز مورد حمایت می‌باشد و در مواقع لزوم می‌تواند از وجود آن‌ها بهره‌برد و با توجه به صلاحیت مبنی بر صدور گزارش، می‌تواند در جنبه‌های مختلفی اثر گذار باشد باز خورد این صلاحیت سازمان، ممکن است در قالب آسیب‌شناسی و پیش‌گیری و مقابله با سوء جریانات اداری و مالی، پاسخگویی مقامات خاطی، شفافیت اداری، ایجاد زمینه قانونگذاری و ..... تجلی یابد.

### نتیجه‌گیری:

نظارت و کنترل عبارت است از رابطه‌ای است که بین دو عامل نظارت‌کننده و نظارت‌شونده در جهت تحقق خواسته‌ها و اهداف معینی برقرار می‌گردد دستگاه‌های نظارتی وظیفه دارند اهدافی را که در قانون اساسی و قانون عادی و آیین‌نامه‌های اجرایی و بخش‌نامه‌های پیش‌بینی شده با عملکرد دستگاه‌های اجرایی مطابقت داده و در صورت عدم تحقق اهداف مورد نظر و مشاهده نقایص، طرق اصلاح را پیشنهاد نمایند.

از فواید نهاد‌های نظارتی و بازرسی در کشور را می‌توان جلوگیری از خطا و کاهش تخلفات، جلوگیری از سوءاستفاده، بالا رفتن دقت و سرعت در کار و ارتقای عملکرد، اصلاح رفتار کارگزاران، افزایش اعتماد مردم به مسوولان، جلوگیری از نفوذ خداوندان زر و زور و تزویر بر کارکنان، ایجاد رقابت برای انجام کارهای بهتر و دقیق‌تر، شفاف شدن فعالیت‌ها هدایت و کمک‌رسانی به دست‌اندرکاران امور، برخورد شایسته با مراجعین، جلوگیری از ضرر و زیان احتمالی بر نظام و تشکیلات، هوشیاری مسوولان و کارآمدی دستگاه‌های دولتی را نام ببریم. ویژگی دیگر این نهاد نظارتی، عکس‌العمل و واکنشی است که نسبت به وجوه مثبت و منفی عملکرد دستگاه‌های دولتی و عمومی نشان می‌دهد و از این طریق موجب سالم‌سازی نظام اداری کشور می‌شود.

سازمان بازرسی کل کشور به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی وظیفه نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری کشور را بر عهده دارد، اما با توجه به رابطه‌سازمانی که با قوه قضاییه دارد فاقد اختیار اتخاذ تصمیمات لازم الاجرا به مانند محاکم قضایی می‌باشد و یک نهاد فراقضایی محسوب می‌شود. این نهاد هم‌به‌شکایات شهروندان علیه سوء عملکرد و تخلفات دستگاه‌های دولتی و عمومی رسیدگی می‌کند و نتایج رسیدگی خود را در قالب‌هایی همچون صدور توصیه‌نامه و گزارش‌ها به نهادهایی که قانون مشخص کرده‌ارایه می‌دهند. همچنین این

سازمان باید به وسیله عوامل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، اداری، مدیریتی، حقوقی و قضایی راهکارهای متناسب با موضوع تخلف را به سازمان ها و نهادهای اجرایی ارائه دهد.

### منابع:

- انصاری، ولی الله (۱۳۸۶). کلیات حقوق اداری: از لحاظ نظری، عملی و تطبیقی، تهران، انتشارات میزان
- دادگر، یدالله (۱۳۸۰). مبانی و اصول علم اقتصاد، کلیاتی از اقتصاد برای همه، حوزه علمیه قم، دفتر تبلیغات اسلامی.
- دهخدا، علی اکبر (۱۳۸۵). فرهنگ متوسط دهخدا، به کوشش غلامرضا ستوده و دیگران، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
- صفر خانی، حسن (۱۳۸۸). نظارت نوین و نقش سازمان بازرسی کل کشور در تحقق آن، دانش ارزیابی سال اول شماره ۱.
- صفری دنیا چالی، مسعود (۱۳۹۱). درآمدی بر نظارت و بازرسی در ایران با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور، سمنان انتشارات حبله رود.
- صادقی، محمد علی (۱۳۸۳). نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخ گو، مجموعه مقاله های سومین همایش نظارت و بازرسی، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- طباطبایی مؤتمنی، منوچهر (۱۳۸۸). آزادی های عمومی و حقوق بشر، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- عباسی، بیژن (۱۳۸۹). حقوق اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر.
- علامه جعفری (ره) (۱۳۷۹). نهج البلاغه علی علیه السلام
- عمید زنجانی، عباس - علی موسی زاده، ابراهیم (۱۳۸۹). نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، چاپ اول، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
- گر جی از ندریانی، علی اکبر - بابایی، مهدی، آمبودزمان هم سنجی سامانه های ایران، فرانسه و انگلیس، مجله تحقیقات حقوقی شماره ۵۷.
- موسی زاده، ابراهیم (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی کمیسیون اصل نود و نهاد آمبودزمان، فصلنامه دیدگاه های حقوقی قضایی.
- میر محمدی، سید محمد (۱۳۸۳). الگوی نظارت و کنترل در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات سمت.

هاشمی، محمد (۱۳۸۶). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ چهاردهم، تهران، نشر میزان.

قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۷۵.

قانون اصلاحی تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ۱۳۸۷.

آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.

سایت سازمان بازرسی کل کشور.



## نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد

محمد نادری ملکشاه<sup>۱</sup>

### چکیده

فساد، پدیده نوینی نیست و رشد، تکوین و توسعه آن قدمتی به اندازه تاریخ اجتماع‌های انسانی و تاریخ سازمان‌ها و نهادها دارد. به طور کلی، همه اجتماع‌های اداری دارای سطوح و لایه‌هایی از فساد بوده‌اند و به جرأت می‌توان ادعا کرد که در تاریخ حیات انسانی، نمی‌توان مقطعی را یافت که عاری از اشکال فساد باشد. از این روی، باید اذعان کرد که فساد پدیده‌ای همه‌گیر و جهانی است. امروزه هیچ کشوری، حتی دموکرات‌ترین، آزادترین و توسعه‌یافته‌ترین کشورها نیز نظام اداری کشورشان را از تمامی جهات دارای سلامت اداری کامل نمی‌دانند یعنی تمامی سیستم‌های اداری دنیا دارای درجات، سطوح و لایه‌هایی از فساد هستند. دسترسی به اطلاعات، آموزش عمومی و ارتقاء سطح آگاهی، تجهیز رسانه‌ای، نهادهای مدنی و گزارش دهی و حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد را می‌توان از جمله تدابیر مهم پیش‌گیری اجتماعی از فساد دانست. در همین راستا، مردم در قالب نهادهای مدنی آگاه از مسایل و تصمیم‌های تأثیرگذار حکومتی در موقعیتی قرار می‌گیرند که بر رفتار کارگزاران بخش عمومی نظارت کرده و زمینه‌های ارتکاب فساد را از آنان سلب خواهند کرد. با این تفاسیر می‌توان این نتیجه‌گیری را نمود که در آموزش عمومی و ارتقاء سطح آگاهی، اطلاعات به صورتی فعال منتشر می‌شود. در این راستا نهادهای مدنی نیز با هدف همراه کردن جامعه مدنی و اعضای فعال در آن با سازوکارهای مقابله با فساد و با خط مشی گزارش دهی و حمایت از اطلاع‌دهندگان فساد، تلاش می‌کنند تا مردم به همکاری با نهادهای مقابله با فساد ترغیب شوند. این نوشتار ابزارها و شیوه‌های تحقیق پیشگیری از فساد را با تأکید بر نهادهای مدنی مورد بحث و بررسی قرار می‌دهد.

**واژگان کلیدی:** فساد، نهادهای مدنی، آموزش عمومی، دسترسی به اطلاعات، بازرسی و نظارت

## مقدمه:

بنابر شواهد موجود، هر چه به اواسط سده بیست و یکم نزدیک می شویم، موضوع فساد به عنوان یکی از مسایل فراگیر این قرن، اهمیت بیش تری می یابد. هر کشور با هر سطحی از توسعه در تمام طیف های سیاسی تحت تأثیر رسوایی های فساد قرار می گیرد هر چند سطوح آن در کشورهای مختلف از یکدیگر تفاوت دارد و تحت تأثیر پارامترهای متفاوتی است (هیوود، ۱۳۸۱: ۱۷). ایران در مقایسه با کشورهای دیگر و از دیدگاه بین المللی در رتبه های بالای فساد قرار دارد. بر اساس بررسی های موجود، ایران جزو فسادپذیرترین کشورهای دنیاست؛ مانند اوایل انقلاب که بسیاری از مسوولان معتقد بودند فساد از روابط آزاد اقتصادی و گسترش سرمایه داری و بازار نشأت می گیرد ممکن است هنوز هم افرادی حتی در رده های بالای مدیریتی قرار داشته باشند که معتقد باشند فساد فقط در جوامع غربی یا سرمایه داری وجود دارد و در ایران فقط لایه هایی از فساد وجود دارد که می توان با برخورد های قهری یا حذف افراد ناصالح و فاسد آن را ریشه کن کرد. اما وضعیت نگران کننده تر از دستگیری و بازداشت تنی چند از افراد فاسد است. فساد در ایران بیش از آنکه جنبه ظاهری و سطحی داشته باشد، باطنی، عمیق و سیستماتیک است. نبود پاسخگویی و شفافیت و عدم اتخاذ راهبردی جامعه از عوامل اصلی عدم کنترل فساد در کشور است و برنامه ریزی جدی مبارزه با فساد در کشور، نیازمند عزم جدی در اصلاح و تعبیه برخی مکانیسم های کارآمد کنترلی، نظارتی و افزایش پاسخگویی و شفافیت است. نظریاتی نیز در این زمینه مطرح است که از آن جمله می توان به نظریه دولت کوچک، دولت کارآفرین، دولت مدیرتی، نظریه کارگزاری و نظریه انتخاب عمومی اشاره کرد. راه حلی که به عنوان یک الگو در این نوشتار ارایه خواهد شد؛ الگوی بهره گیری از نهادهای مدنی است. الگویی که به توصیف نقش نهادهای مدنی، ویژگی های اجزای آن و تعامل آن ها با سایر بخش های دولتی می پردازد و در این راستا پروسه ای را تبیین می کند که در جلوگیری و کاهش فساد تأثیر گذار است. بررسی سیر تاریخی مشارکت مردم در نهادهای مدنی در دوره قبل از انقلاب اسلامی نشان می دهد که همواره اداره امور کشور بر مبنای سیستم تمرکز استوار بوده و حکومت سلطنتی با پشتوانه خارجی ها و البته سلطه خویش اداره امور را در اختیار داشته است؛ البته در اینجا لازم است که مابحث سنتی مشارکت مردم را از بحث علمی آن جدا کرده چون از دیرباز مردم ایران به گونه های مختلف در مساجد، تکیه ها، هیأت های مذهبی، تعزیه ها و ... نسبت به نهادهای مدنی مشارکت عام داشته اند که نقد و بررسی این مقوله عظیم در این تحقیق نمی گنجد. اگر انقلاب مشروطیت را به عنوان نقطه عطف تاریخ ایران مدنظر قرار دهیم، در می یابیم که قوانین و مقرراتی

که نشان از سپردن اختیارات و مشارکت به مردم در اداره نسبی امور تا قبل از انقلاب مشروطه وجود نداشت. در دوران پهلوی نیز شکل حکومت، سلطنت استبدادی بوده به نحوی که مقام سلطنت، خود را بالاترین فرد و نظر مستشاران خارجی را بهترین نظر می دانسته است؛ بنابراین در این نظام نیز جایی برای مشارکت مردم به معنای واقعی کلمه در اداره امور باقی نمی ماند تا به دنبال آن قوانین و مقرراتی در خصوص مشارکت آنان در جامعه مدنی آن روز تصویب و اجرا شود.

### فرضیه اصلی و متغیرهای پژوهش:

همان طور که در مقدمه اشاره شد، مسأله اصلی که در این پژوهش هدایت کننده کار ما خواهد بود، نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد است. با توجه به این پرسش که نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد چه نقشی دارند؟ فرضیه اصلی پژوهش را می توان این طور بیان کرد: رابطه دوسویه دولت و نهادهای مدنی تأثیر قابل توجهی در پیشگیری از فساد دارد. با عنایت به فرضیه فوق، در پژوهش حاضر ضمن تعریف و سنخ شناسی فساد؛ به تاریخچه مبارزه با فساد در ایران، نهادهای مدنی، مقوله جامعه پذیری گزارش دهی و در نهایت تبیین نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد می پردازد.

### کلیات و چارچوب نظری:

اهمیت درک دقیق و عمیق مفاهیم و ارایه یک چارچوب نظری جامع و مانع، امروزه تا آنجا مورد توجه قرار گرفته که برخی اندیشه گران و فلاسفه (مانند هرمنوتیسین ها و زبان شناسان) بر این باورند که بدون پرداختن به این مهم نمی توان بحثی علمی کرد. کلمات معمولاً یک معنای لغوی و یک معنای اصطلاحی دارند و بین کاربرد عامیانه آن ها با کاربرد کلاسیک و علمی شان تفاوت وجود دارد. مهم تر آن که گاه بر سر تعاریف نیز بین متخصصان اختلاف بروز می کند. اینجا است که در هر نوشته علمی ضرورت دارد نخست، برخی مفاهیم مهم علمی و به اصطلاح کلیدی که احتمالاً محل اختلاف است توسط نویسنده تعریف شود تا خواننده بداند که در آن نوشتار چه معنایی از آن اصطلاح مورد نظر است.

### فساد:

فساد امری است نسبی و در حقیقت با نظام ارزش های یک جامعه ارتباط پیدا می کند. اطلاق فساد به رفتار خاص با ارزش های فرهنگی و اجتماعی و درجه تحمل جامعه ارتباط می یابد و یک

فرد زمانی فاسد خوانده می شود که رفتارش از رفتار عادی و مورد قبول جامعه متبوعش منحرف شده باشد (زاهدی ۱۳۸۷: ۲۲۲).

واژه فساد و مشتقات آن نیز ۵۲ بار در قرآن بکار رفته است. فساد و افساد در آیات مختلف قرآن مجید با گناهان مختلفی که غالباً جنبه مصداقی دارد، ذکر شده که بعضی از این گناهان فوق العاده بزرگ و بعضی از آن کوچک تر است مثلاً گاهی فساد هم ردیف با جنگ با خدا و پیامبر آمده (مائده: ۳۳) و گاهی هم ردیف با هلاک کردن انسان ها و زراعت ها (حرث و نسل) (بقره: ۲۰۵) و زمانی در کنار قطع پیوندهایی که خدا به آن فرمان داده (بقره: ۲۷) و گاه در کنار برتری جویی و سرکشی قرار گرفته است (قصص: ۸۳). گاه فرعون را مفسد می شمارد (یونس: ۹۱) و گاه آن را هم ردیف کم فروشی بیان داشته (هود: ۸۵) و زمانی هم کلمه فساد در روی زمین، در مورد سرقت بکار رفته (یوسف: ۷۳) و بالاخره گاهی به معنای به هم ریختن نظام عالم هستی و جهان آفرینش آمده است (انبیاء: ۲۲).

در دهه های اخیر، برخی از صاحب نظران به عللی که اکنون منسوخ شده، وجود و شیوع فساد را تسهیل کننده و «گریس» توسعه می دانستند و مدعی بودند که فساد و انجام مصداقی آن، راهی مؤثر برای دور زدن مقررات مزاحم و دست و پاگیر در نظام غیر اثربخش است و از طرفی فساد، این امکان را به کسانی که وقت آن ها با ارزش است می دهد تا به طور مستقیم به اول صف بیایند یا تقدیم پروژه به شرکت هایی که سودآورترین هستند صورت گیرد؛ بنابراین می توانند بالاترین رشوه ها را بدهند تا به ثمر بخش تری برسند (Huntington, 1968: 385). این گروه به هیچ وجه ضایعات اخلاقی، اجتماعی و اقتصادی ناشی از فساد را در نظر نمی گیرد. اینان فراموش می کنند که فساد، نوعی سرقت از منابع عمومی و به نوعی، مخرب اقتصاد جامعه است و تخصیص استعدادهای نادرست صورت می گیرد و افراد فاسد تصمیم های نادرستی می گیرند زیرا ترجیح می دهند از طرح های زیر استاندارد، پیچیده، پرهزینه و سرمایه بر حمایت کنند و در عوض، آسان تر بتوانند مبالغ هنگفتی را به سود خود به دست آورند.

#### انواع فساد:

در یک دسته بندی فساد به دو نوع اداری و سیاسی تقسیم می شود. فساد سیاسی یا کلان در بالاترین سطوح دستگاه سیاسی رخ می دهد. منظور از این نوع فساد، معامله با افراد بلند پایه ای است که از سمت و مقام خود برای به دست آوردن روش های کلان از شرکت های ملی و بین المللی یا داوطلبان پروژه ها و قراردادها استفاده می کنند یا مبالغ هنگفتی را از خزانه داری عمومی به نفع خود اختلاس و به حساب

بانکی خود واریز می کنند. این نوع فساد معمولاً توسط سیاستگذاران سر می زند و آن ها گروه افراد معدودی هستند که قدرت سیاسی را در یک کشور در دست دارند و تصمیمات مهم کشوری را اتخاذ می کنند. اما فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین یا سطح خیابانی نیز گفته می شود، همان است که هر روز در برخورد با مدیران عمومی در بخش هایی مانند دادگستری ها، شهرداری ها، پلیس، گمرک و... آن را تجربه می کنند (منصورنژاد، ۱۳۸۴: ۸).

#### جامعه مدنی:

آن چه امروز از آن به جامعه مدنی یاد می شود بر اصل جامعه پذیری و ارتباط افقی میان افراد جامعه مبتنی می باشد. به عبارت دیگر آحاد و اجزای متنوع و متفاوت جامعه برای آن که بتوانند با انس و الفت بیش تر در کنار هم زندگی کنند و از امنیت و آسایش نسبی برخوردار گردند، تدابیری در پیش می گیرند که نه تحمیلی و از جانب دولت بلکه از توافق و تفاهم جمعی حاصل شده باشد. بنابر این می توان چنین نتیجه گرفت که در جامعه مدنی افراد ضمن حفظ تفاوت های فردی یا گروهی خود، در زمینه کارکرد خود در چارچوب حدود و ضوابطی که قانون تعیین می کند، آزاد هستند. این نوع جامعه پدیده عصر مدرنیسم و عقل باوری است که در آن مناسبت ها قانونی، جای روابط سنتی بین افراد را می گیرد (علمداری، ۱۳۷۶: ۲۲).

آنچه در ایران در باب جامعه مدنی رایج گشته است ناظر به دو قرائت از این مفهوم است: قرائت اول که بیش تر در مباحث و مقاله ها و ترجمه های علمی و آکادمیک مطرح شده است، جامعه مدنی را فضایی میان دولت و خانواده معرفی می کند. در این تلقی، هر جامعه در سه لایه کلی تصور می شود: در لایه بالایی، قدرت و دولت و لایه زیرین را افراد منفرد یا شهروندان تشکیل می دهند. لایه بالایی را «حیطه دولتی» و لایه پایینی را «حیطه خصوصی» نام نهاده اند. اما در برخی جوامع یک لایه میانی هم وجود دارد که نه دولتی و نه خصوصی است که آن را گستره یا «حیطه عمومی» و یا اصطلاحاً جامعه مدنی می نامند مانند تشکلات شوراها، اتحادیه های صنفی، فکری و... و همه نهادهایی که بدون توجه به دولت و تغییرات مستمر آن همواره باقی می ماند. بنابر این نگرش، اگر ویژگی اصلی دولت ساخت قدرت آمرانه و تابعیت باشد، در آن صورت جامعه مدنی فاقد چنین ساختی است (بشیریه، ۱۳۷۶: ۳۲۵).

در قرائت دوم از جامعه مدنی که اینک در بین برخی شایع گشته است؛ جامعه مدنی جامعه ای است قانون مدار، مبتنی بر قرارداد های اجتماعی، شفاف، حافظ حقوق افراد، مبتنی بر حاکمیت ملی، توزیع کننده

قدرت در چارچوب احزاب و شوراها و ...؛ مسأله دارای اهمیت در این نگرش این است که جامعه مدنی (چه بخش سیاسی و چه بخش های غیر سیاسی آن) لزوماً ساختاری در مقابل دولت و فعالیت های آن نیست و برعکس حتی می تواند کمک کار دولت نیز باشد. این حیطة به علت ماندگاری خویش در مقایسه با رفت و آمدهای دولت ها می تواند همیشه نقش ناظر و کنترل کننده بر قدرت حاکم و عملکرد آن به مثابه مشوق یا منتقد را بازی کند و هرگاه دولت و قدرت حاکم قصد فرارفتن از حدود خود و زیر پا گذاشتن ملت را داشت، در برابر آن بایستد. از زاویه چنین نگرشی، گرامشی جامعه مدنی را سنگرهای ملت معرفی می کند که دولت برای چیره شدن بر یک جامعه باید آن را فتح کند (گفتگو، خرداد و تیر ۷۶: ۳۶).

#### نهادهای مدنی:

راز و رمز «دموکراسی توسعه گرا» (لفت ویچ، ۱۳۷۸: ۴۸) و مدیریت حکومت و دولت پاسخگو (هیوز، ۱۳۷۷: ۲۹۴) که اخیراً بر سر زبان ها و قلم های متخصصین است، عمدتاً در چگونگی نظام یا ساختار اداری جوامع بشری نهفته است یعنی تشکیل و عملکرد هر چه بیش تر و بهتر نهادهای مدنی که نقش میانجی بین بخش عمومی و خصوصی را بازی می کنند و در نهایت توسعه را به ارمغان می آورند. نهادهای نوع دوم را سازمان های شهر- پایه می نامند که نهادهای مدنی اغلب از بین آن ها پدیدار می شوند. وظیفه و رسالت این نهادها ایجاد بستری برای تلاقی و تلقین توسعه با مردم سالاری به شمار می رود. به عبارت دیگر نهادهای مدنی، ابزار سازمانی و اداری توسعه و نیز مردم سالاری و برتر از همه دایر کردن کنش متقابل بین این دو پدیده هستند.

شهرهای بزرگی که در از نای تاریخ یا در گستره جهان، در هر زمان و در هر مکان نماد یا متجسم کننده «تمدن» بوده اند، نمونه های بارز انباشت ارزش های مادی و معنوی فرهنگ معینی به شمار می روند. پیدایی نیازهای اجتماعی پیچیده تر و متکامل تر در آن ها موجبات فراز آمدن انواعی از «سازمان های دومین» گردیده که سکان نحله های تمدن سازی و دوران سازی را در دست گرفته اند. برخورداری از دستاوردهای مدنی و مدنیت این شهرها را به صورت بستر رویش و پرورش اندیشه متعالی در آورده است. اندیشه ها و ارزش هایی که منجر به پروراندن شهروندان آگاه و با وجدانی شود که گفتار، رفتار و کردارشان بالحاظ کردن خود و عدالت انجام پذیرد. «خواستن و توانستن» آنان منجر به تشکیل جامعه ای می شود که در آن، حق و حرمت کلیه افراد (شخصیت های حقیقی) و نهادها و سازمان ها (شخصیت های حقوقی) محفوظ و محترم باشد؛ چه فلسفه و «عیار وجودی» جامعه مدنی در ایجاد و نهادینه کردن حس دیگر خواهی نهفته است.

احزاب:

طبعاً پیدایش گروه‌های متعدد و متنوع اجتماعی موجب افزایش تقاضای مشارکت می‌شود و عمده‌ترین وسیله سازمان دادن مشارکت مردم همان احزاب سیاسی و نظام حزبی هستند. عملکرد اولیه هر حزب شکل دادن به افکار عمومی است. بدون چنین اجتماعی (جذب) هیچ‌گاه امکان ندارد افکار و عقاید پراکنده در جامعه را بتوان بررسی کرد و البته آن افکار و عقاید را به صورت مجموعه‌ای منظم و سازمان یافته در آورد (نقیب زاده، ۱۳۶۸: ۹).

نظام حزبی بن‌مایه سیستم‌های سیاسی امروزی را تشکیل می‌دهد که کاربرد و حوزه عملکرد آن در جامعه به مراتب از نفوذ دیگر ساختارهای سیاسی فراتر می‌رود. در کشورهایی که مخالف ایجاد احزاب و نهادهای مدنی هستند معمولاً انتقاداتی بر ضد احزاب می‌شود که عبارتند از:

(الف) احزاب به فساد و عدم کارایی دستگاه دولتی دامن می‌زنند.

(ب) آن‌ها جامعه را دچار تفرقه می‌سازند و کشمکش‌های گروهی را می‌افزایند.

(ج) کشور را بی‌ثبات و آن را آماده برای نفوذ بیگانگان می‌سازند (هاتینگتون، ۱۳۷۰: ۵۸۶).

البته برآستی نمی‌توان عملکرد ناپسند احزاب را در ایجاد تشنج در ایران و یا نپیمودن فرایند تاریخی حزب در ایران را نادیده گرفت، اما با همه این احوال می‌توان به نقش احزاب و نهادهای مدنی برای ایجاد مشارکت مردم در انجام امور مختلف پی برد. احزاب و نهادهای مدنی باعث افزایش رشد و آگاهی عمومی جامعه از نظر اجتماعی و سیاسی می‌شوند و استعدادها و قابلیت‌های افراد جامعه را برای مشارکت در اداره امور کشور بالا می‌برند. با افزایش آگاهی‌های اجتماعی و فرهنگی مردم، از شدت تمرکز امور در مرکز کاسته و اداره امور کشور به طرف عدم تمرکز از طریق مشارکت مردم در اداره امور مختلف سوق داده می‌شود و در نهایت برای نظم و سازماندهی مشارکت مردم در امور؛ نهادهای مختلف مدنی تشکیل می‌شود.

### شناختن‌های همکاری مطلوب بین نهادهای مدنی و دولتی:

با توجه به نقش مثبت و مفید نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد و مقابله با آن در راستای پر کردن فاصله میان حاکمیت و جامعه و برقراری ارتباط میان نهادهای عمومی و جامعه مدنی، می‌توان به اعطای نقشی مهم‌تر و مؤثرتر به نهادهای مدنی اقدام کرد. اگر دولت‌ها بر بدبینی مفرط خود درباره اصل و نحوه فعالیت نهادهای مدنی غلبه کنند و خواستار مشارکت هرچه بیش‌تر آن‌ها در اداره جامعه شوند؛ آن‌گاه برقراری اتصال سازمانی و اداری میان نهادهای مدنی و دولتی می‌تواند جامعه حقیقت به خود بپوشد.

در شکل نخست برقراری این اتصال می‌توان تأسیس نهادها و مراجعی خاص را با هدف پیشگیری از فساد و مبارزه با آن متصور شد که با همکاری میان دولت و نهادهای مدنی ایجاد شده است. در واقع، تأسیس نهادهای با هویت دولتی و مدنی مورد توجه قرار گیرد. برای تضمین اثرگذاری مطلوب و مؤثر نهادهایی که از اتصال میان مجموعه‌های دولتی و مدنی به وجود می‌آیند، توجه به عوامل زیر ضروری است:

### ۱- تخصص‌گرایی

ترکیب اعضای این نهادها باید شامل دامنه‌ای از تخصص‌های لازم و مرتبط با معضل فساد باشد و البته باید به شکل مستمر اطلاعات کافی و روزآمد در اختیار آنان نهاد تا توانایی اعضای پیوسته حفظ و ارتقاء یابد.

### ۲- جامعیت

در ترکیب اعضای نهادهای مرکب (مدنی و دولتی) تا حد امکان باید نمایندگان از طیف‌های مختلف فعال در عرصه جامعه مدنی حضور داشته باشند.

### ۳- تجهیز و توانمندسازی

نخستین چالش فراروی فعالیت نهادهای مدنی محدودیت‌هایی است که احتمالاً دولت‌ها به دلیل نگرانی از مورد نظارت قرار گرفتن در مسیر فعالیت این نهادها ایجاد کرده یا اینکه سازمان‌دهی آنان را پرهزینه سازند. برای رفع چنین معضلی باید دولت‌ها را متقاعد کرد که فعالیت‌های نهادهای مدنی اگرچه ممکن است در پاره‌ای از موارد باعث بروز مشکلاتی در امر حاکمیت شود اما به طور کلی و در نهایت، فعالیت این نهادها با تقویت حس اعتماد عمومی به دولت و پر کردن فاصله میان طبقه حاکم و جامعه به تحکیم پایه‌های حاکمیت منجر خواهد شد (همان، ۱۳۸۶: ۹۱).

چالش دیگر ناتوانی در دخالت دادن نمایندگان تمامی گروه‌های اجتماعی ذینفع و ذی‌نفوذ در امر مبارزه با فساد و اداره این نوع مجموعه‌ها است. امکان دارد که صاحبان منافی که به آنان فرصت حضور در چنین نهادهایی داده نشده است در مخالفت با برنامه‌ها و اقدام‌های ضدفساد اصرار ورزند. وجود این اطمینان که چنین نهادهایی تصمیم‌ها مبتنی بر دخالت تمامی گروه‌های ذی‌نفع گرفته می‌شود اعتباری دوچندان به اقدام‌های این نهادها می‌بخشد (Global corruption report; spe- cial focus, 2004: 318).

### جامعه‌پذیری گزارش‌دهی و حمایت از نهادهای مدنی:

باید با تشویق کارمندان و شهروندان به ارایه اطلاعات و افشاشگری و حمایت از آنان زمینه‌پذیری

از وقوع فساد را فراهم کرد (رهبر، ۱۳۸۱: ۷). فساد مالی و اقتصادی معمولاً در محیط‌های در بسته و اداری صورت می‌پذیرد و اصولاً ماهیت پیچیده‌ای دارد و امکان پنهان‌سازی آن‌ها به نحو گسترده‌ای امکان پذیر است. گاهی، فساد زمانی کشف می‌شود که دیگر امکان دستگیری متهم یا متهمان و بازستانی منافع ناشی از فساد وجود ندارد. حمایت از شاهدان و اطلاع‌دهندگان فساد ضرورت می‌یابد زیرا اگر آنان خود را در خطر ببینند یا از پیامدهای احتمالی این رفتار خود بترسند، هرگز حاضر به همکاری و ایفای نقش موثر در این زمینه نیستند (رزا کرمن، ۱۳۸۲: ۳۳۲).

سازو کار گزارش دهی باید به نحوی ترسیم شود که ضمن در دسترس بودن امنیت لازم را نیز داشته باشد. در یک تقسیم‌بندی کلی و با توجه به نهاد مسوول دریافت گزارش‌های می‌توان از دو نوع سازو کار گزارش دهی عمومی نام برد:

#### ۱- سازو کار گزارش دهی داخلی

در این حالت، مرجع دریافت‌کننده گزارش‌ها در داخل همان نهادی است که امکان وقوع فساد در آن می‌رود. بنابراین شاهدان اعم از مراجعان و کارکنان می‌توانند به مرجع واقع در داخل نهاد محل ارتکاب فساد (مانند دفتر حراست و بازرسی) گزارش دهند. در این حالت، مردم و کارکنان آسان‌تر و بهتر می‌توانند وقوع فساد را گزارش دهند.

#### ۲- سازو کار گزارش دهی خارجی

در این حالت، مرجع مسوول دریافت گزارش‌ها خارج از نهاد محل وقوع فساد است. در اینجا، حیطه فعالیت مرجع مزبور گسترده است و کل بخش عمومی را فرا می‌گیرد. مراجعی همچون نهادهای تخصصی مقابله با جرم و نهادهای حسابرسی و بازرسی عمومی نمونه‌هایی از این مراجع هستند. به دلیل وجود استقلال بیش‌تر در مراجع خارجی دریافت‌کننده گزارش‌ها و دوری از منابع وقوع فساد، امکان انحراف این سازو کار در برخورد با گزارش‌های دریافتی کم‌تر است (Global corruption report; special focus, 2004: 323).

از سویی دیگر کارآمدی هر چه بیش‌تر سازو کار گزارش دهی منوط به وجود عوامل زیر است که البته توسل به آن‌ها باید پیوسته باشد:

#### ۱- آگاهی و استقلال

اطلاع مراجع مسوول از منابع بالقوه و بالفعل اطلاعاتی که می‌توان از آن‌ها گزارش دریافت کرد در این زمینه بسیار اهمیت دارد. استقلال کافی در مورد حفظ محرمانه بودن روند دریافت گزارش‌ها و رسیدگی به آن‌ها را داشته باشند.

## ۲- آسان سازی تشریفات گزارش دهی

ضمن حفظ ارزش گزارش از لحاظ کمی و کیفی و به موقع بودن، ساده و شفاف باشد به نحوی که، اطلاع دهندگان فساد در برخورد با آن دچار اشکال و گمراهی نشوند.

## ۳- بالا بردن آگاهی های مردمی

این آگاهی باید درباره نحوه و چگونگی گزارش فساد و نهادهایی که می توانند به آن ها گزارش دهند باشد. از رهگذر آموزش و تبلیغات رسانه ای می توان اطلاعات مردم را در این زمینه به خوبی افزایش داد و آن ها را به همکاری ترغیب کرد (The global dynamics of corruption, 2002: 48).

در همین راستا به نظر می رسد برای ایجاد حس همکاری میان شاهدان و مطلعین از وقوع فساد و حمایت کامل و مؤثر از گزارش دهندگان فساد، باید قانون جامعی تصویب شود. در تهیه و تدوین این قانون رعایت موارد زیر لازم و ضروری است:

### ۱- برقراری توازن

با وجود ارزش بسیار سازو کار گزارش دهی، امکان سوء استفاده از آن نیز وجود دارد. گاهی گزارش های همراه با سوء نیت و مغرضانه توسط افرادی که تلاش می کنند تا جرم های خود را پنهان کرده یا با دیگران تسویه حساب شخصی کنند به مراجع مسوول داده می شود که زمینه تعرض به حقوق و آبروی افراد پاک و درست کار را فراهم می کند. برای رهایی از این معضل، باید الزامات قانونی لازم جهت بررسی های دقیق درباره درستی یا نادرستی این گزارش ها وجود داشته باشد و در عمل نیز تازمانی که درستی گزارشی تأیید نشده است از افشاء آن جلوگیری کرد. حتی باید تمهیداتی نیز برای اعاده حیثیت و جبران خسارت از کسانی که مورد اتهام های نادرست قرار گرفته اند مقرر کرد و برای آن افرادی که آگاهانه گزارش های نادرست و خلاف واقع می دهند و به نحوی از سازو کار گزارش دهی سوء استفاده می کنند مجازات هایی در نظر گرفت.

### ۲- حفظ محرمانگی

برای پیشگیری از بسزه دیدگی گزارش دهندگان بهترین راه، حفظ هویت و مشخصات فرد اطلاع دهنده و محتوای گزارش وی است. در صورتی که چنین کاری در عمل امکان پذیر نباشد یا به هر دلیلی هویت فرد اطلاع دهنده افشا شود باید به سرعت میزان تهدیدی که ممکن است گریبان گیر فرد شود را ارزیابی نمود و اگر تحقق آن تهدید فوری و جدی باشد، امکان انتقال فرد به مکانی امن فراهم شود. حتی می توان تمهیداتی دیگر همچون محافظت فیزیکی، شهادت از راه دور، تغییر محل زندگی و... را برای مراقبت از اطلاع دهندگان فساد پیش بینی کرد (The United Nations Handbook, 2004: 448).

### ۳- وصف بازدارندگی

این قانون باید تمامی افرادی را که از اطلاع دهندگان به دلیل افشاگری و گزارش دهی شان انتقام گرفته، ضررهای مالی و جانی و حتی آبرویی به آنان وارد کرده مجرم بشناسد و برای آن‌ها مجازات تعیین کند. پیش بینی چنین تمهیدی حاوی پیام بازدارندگی قوی و مؤثر برای کسانی است که قصد انتقام از گزارش دهندگان فساد را در سر می‌پروراند و در عین حال، زمینه بهتر پیش‌گیری از بزه دیدگی گزارش دهندگان را فراهم می‌کند.

### ۴- جبران خسارت

در این قانون باید تمهیداتی برای جبران ضرر و زیان وارد شده به اطلاع دهنده مقرر شود برای مثال، اگر کارمندی به سبب افشای فساد در نهاد محل کار خود عزل شود، باید حق بازگرداندن او به موقعیت شغلی قبلی به رسمیت شناخته شود (معصومی، ۱۳۸۶: ۱۰۴). یکی از چالش‌هایی که می‌تواند اجرای سازوکار گزارش دهی را با مشکل روبرو سازد عدم اطمینان مردم به مراجع مبارزه با فساد است. اگر باور مردم بر این مبنا قرار گیرد، هرگز همکاری مؤثری با مراجع تحقیق نخواهد کرد و ممکن است کل روند مبارزه با فساد آسیب ببیند.

### تعیین نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد:

نقش نهادهای مدنی و مشارکت آنان در شکل دهی به سازوکارهای کنترل اجتماعی که با هدف پیشگیری از فساد و مقابله با آن صورت می‌پذیرد، نقشی بی‌بدیل و ارزشمند است. این نهادها با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی دولتی تلاش می‌کنند تا فعالیت آن‌ها را از رهگذر شفاف سازی و به اصطلاح در اتاق شیشه‌ای در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند (روشنی، بی تا: ۳۲). داوطلبانه بودن فعالیت در این نهادها و پای بندی فراوان اعضای آن‌ها به اصول کاری سبب اثر آفرینی بسیار نهادهای مدنی شده است. نهادهای مدنی خارج از حیطه آموزش رسمی دولتی می‌توانند با ابتکارها و امکانات مردمی گسترده خود قشرهای گوناگون مردم را در زمینه‌های مختلف آموزش دهند و در بالا بردن سطح آگاهی و فرهنگ عمومی تأثیرگذار باشند. همچنین این نهادها می‌توانند در تحریک توجه و حساسیت مردم به حل مشکلات و بحران‌ها بسیار اثرگذار و کارآمد باشند. آن‌ها می‌توانند به بسیج امکانات مردمی در زمینه‌های مختلف از جمله مقابله با فساد کمک شایانی کنند (چاروسه، ۱۳۸۱: ۱۳۴).

در خصوص نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد؛ می‌توان به ذکر نمونه‌هایی جامع از نتایج

اقدامات این نهادها برای مبارزه با فساد و سالم سازی سامانه عمومی اشاره کرد:

#### ۱- کمک به روند آموزش و اطلاع رسانی عمومی

عدم اطلاع مردم از فساد و نحوه وقوع و مبارزه با آن مهم ترین علت اجتماعی ایجاد کننده فساد است که توجه به امر آموزش و اطلاع رسانی می تواند در رفع این مشکل راه گشا باشد. نهادهای مدنی به واسطه اینکه خارج از حوزه آموزش رسمی دولتی فعالیت می کنند و به شکل گسترده ای مورد اعتماد جامعه هستند؛ می توانند با استفاده از ابتکارها و امکانات مردمی خود در زمینه اطلاع رسانی و آگاه سازی جامعه در خصوص فساد و نحوه پیشگیری و مقابله با آن موفق باشند (معصومی، ۱۳۸۶: ۸۴).

#### ۲- برقراری فرهنگ قانون مداری و پرهیز از فساد

ارتکاب فساد در بعضی از مجموعه های فرهنگی، فاقد قبح اجتماعی و نشانگر زیرکی و کیاست افراد است. در واقع، اندیشه های ریشه دار غلط و غیرمنطقی درباره فساد در بعضی از جامعه ها به واسطه حضور در متن جامعه و اطلاع از طرز تفکر اعضای آن و نیز بهره مندی از سرمایه اعتماد عمومی می توانند به خوبی در راستای حاکم کردن فرهنگ قانون مداری و پرهیز از فساد حرکت کرده و زمینه اصلاح باورهای نادرست جامعه را در خصوص فساد فراهم کنند (Global corrup-tion report; special focus, 2000: 25).

#### ۳- کمک به سازو کار گزارش دهی

می توان ادعا کرد که در موفقیت یا عدم موفقیت سازو کار گزارش دهی فساد به مراجع تحقیق بزرگ ترین عامل تعیین کننده همکاری اعضای جامعه مدنی با آن ها است. این نهادها می توانند با تشویق همه جانبه مردم در جهت همکاری با مراجع تحقیق و متقاعد کردن آنان مبنی بر اینکه از رهگذر این همکاری هیچ خطری آن ها را تهدید نخواهد کرد باعث ارتقاء سطح همکاری های مردمی شوند (Global corruption report; special focus, 2000: 30).

#### ۴- پژوهش و بیان دیدگاه های اصلاحی

نهادهای مدنی می توانند با انجام پژوهش های بنیادین در خصوص معضلات و مشکلات جامعه و ارائه نتایج خود به حاکمیت بخش عمومی را در راستای اتخاذ برنامه های کلان و مناسب یاری رسانند. در این حوزه نیز، نتایج تحقیق و پژوهش نهادهای مدنی می تواند به ارتقای شفافیت در عملکرد دولت ها و بالا بردن توان پاسخ گویی آنان کمک کند؛ اموری که در صورت تحقق به کاهش امکان وقوع فساد منجر می شوند (معصومی، ۱۳۸۶: ۸۶).

## نتیجه‌گیری:

همان گونه که دیدیم، این نوشتار به تحلیل رابطه نهادهای مدنی و فساد پرداخته است. گفته شد که فساد اشکال مختلفی دارد؛ از فساد مالی تا فساد اخلاقی، سیاسی و اداری که هر یک نقش مخربی بر نظام اجتماعی جامعه ایفا می‌کنند. در بسیاری از کشورها فساد هزینه‌های اقتصادی سنگینی به بار می‌آورد و عملکرد بازارهای آزاد را دچار اختلال می‌کند و در نهایت باعث کندی روند توسعه اقتصادی می‌شود. در همین راستا ما در پژوهش فوق به بررسی نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد با تأکید بر متغیر رابطه دو سویه دولت با نهادهای مدنی پرداختیم. تحلیل مطالب فوق نشان داد که:

۱- برای مبارزه با فساد، صرف در دسترس قرار دادن اطلاعات برای مردم کافی نیست بلکه باید سطح آگاهی مردم را نیز افزایش داده و آن‌ها را برای نظارت بر حوزه‌هایی که ممکن است در معرض فساد قرار بگیرند، آموزش داد. در همین راستا آموزش کارکنان دولتی نیز در زمینه نحوه برخورد با فساد و بیان شیوه‌های گزارش دهی و آگاهی‌دادن به شهروندان در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای وخیم آن و تشویق آنان به برقراری ارتباط بدون واسطه با مسوولان امر مبارزه با فساد اقدامی لازم و ضروری است.

برای جلب پشتیبانی عمومی، بهتر آن است که برای عموم اعضای جامعه مدنی ثابت شود که فساد امری زیان‌بار و نامطلوب است. به ویژه در حوزه‌هایی که مردم با دولت تعامل بیش‌تری دارند اهمیت آشنایی آنان با زیان‌های فساد دوچندان است. همچنین، مردم همیشه باید از نحوه و چگونگی اجرای برنامه‌های مبارزه با فساد آگاه باشند تا از این رهگذر امکان جلب همکاری و پشتیبانی آنان از برنامه‌های پیش‌گیرانه و سرکوب‌گرانه در روایی با فساد وجود داشته باشد. باید اطلاعات ویژه‌ای درباره نحوه و چگونگی همکاری با نهادهای تخصصی مبارزه با فساد را در اختیار مردم و کارمندان دولتی گذاشت. آگاهی از قوانین کیفری مقابله با فساد نیز جزء این مؤلفه است. اصولاً انتشار قوانین کیفری می‌تواند حاوی دستورهای پیش‌گیرانه برای مجرمان بالقوه باشد و از این رهگذر هزینه بالای ارتکاب فساد را به آنان گوشزد کرده و آنان را به رعایت درست کاری و صداقت تشویق کند.

از این رو، دولت‌ها موظف هستند به خصوص با استفاده از رسانه‌ها به ویژه رسانه‌های ملی به آموزش مردم برای مبارزه با فساد اهتمام ورزند. رسانه‌های جمعی به واسطه بهره‌مندی از طیف وسیع مخاطبان و سرعت بالای انتقال اخبار و اطلاعات نخستین و مهم‌ترین گزینه برای انتقال پیام‌های ضد

فساد هستند. گزارش فساد در رسانه‌ها مانع اعمال نفوذ افراد برای مسکوت نگاه داشتن رفتارهای فساد و عدم پیش‌گیری از فساد شده و افشای فساد در رسانه‌ها ناگزیر هزینه‌های اجتماعی و سیاسی فساد را برای مرتکبان آن‌ها افزایش می‌دهد. برای برخی از مخاطبان و اقشار خاص، برگزاری همایش، نشست و کارگاه آموزشی فایده‌بخش‌تری دارد. از فواید تمسک به چنین وسایلی امکان برقراری ارتباط دوسویه میان متولیان امر مبارزه با فساد با مخاطبان است. برای دستیابی به این امر، باید همراه با حفظ استقلال دستگاه‌های حکومتی، اعم از دستگاه قضایی، قانونگذار و قوه مجریه؛ نهادهای مدنی را به نظارت بر فعالیت‌های قوای سه‌گانه قادر ساخت. دخالت دادن نهادهای مدنی در برخورد با پدیده فساد، از جمله عناصر اصلی یک راهبرد صرف دانست که نهادهای مدنی را از دولت (که نقش انحصاری مبارزه با فساد را دارد) متمایز می‌سازد.

در نهایت باید با توجه به این واقعیت که نهادهای متولی امر آموزش در جامعه‌های امروزی متفاوت و متغیر اند، ایجاد هماهنگی میان آن‌ها کاری دشوار و نیازمند صرف وقت بسیار است و اگر این هماهنگی به خوبی صورت نپذیرد، امکان دوباره کاری و اتلاف منابع مادی در این زمینه بسیار محتمل است. اصلاح و ارتقاء سطح آگاهی‌های مردمی در مورد معضل فساد و مبارزه با آن امری بسیار پرهزینه، زمان‌بر و دشوار است و نمی‌توان در مدت زمانی کوتاه و انجام چند برنامه موقت در این حوزه به موفقیت چندانی دست یافت. برای موفقیت در این برنامه، توجه به مولفه‌های زمان و تداوم جریان آموزش امری لازم و ضروری است.

۲- می‌توان ادعا نمود که در موفقیت یا عدم موفقیت ساز و کار گزارش دهی فساد به مراجع تحقیق بزرگ‌ترین عامل تعیین‌کننده همکاری اعضای جامعه مدنی با آن‌ها است. نهادهای مدنی و اعضای فعال در آن می‌توانند به خوبی با اعلام موارد وقوع فساد به این ساز و کار کمک کنند و بایستی گزارش‌های رسیده باعث ایجاد تلاش و انگیزه بیش‌تری در مراجع تحقیق شوند و در مقابل هرگونه اهمال یا عدم رسیدگی به گزارش‌ها بایستند. همچنین، این نهادها می‌توانند با تشویق همه‌جانبه مردم در جهت همکاری با مراجع تحقیق و متقاعد کردن آنان مبنی بر اینکه از رهگذر این همکاری هیچ خطری آن‌ها را تهدید نخواهد کرد باعث ارتقاء سطح همکاری‌های مردمی شوند. اما از نگاهی دیگر در برخی فرهنگ‌ها، شهروندان خود را از سوی جامعه تحت فشار می‌بینند و «لو دادن» همشهریان برای آن‌ها لکه‌ننگی به حساب می‌آید. در حقیقت این وظیفه مهم و سازنده بر دوش نهادهای مدنی است که باید برای شهروندان این احساس را ایجاد کنند که این کار آن‌ها در نهایت برای جامعه به عنوان یک کل، مفید است و در صورت عدم گزارش فساد، جامعه و به تبع خود آن‌ها، از تأثیرات

سوء فساد در امان نخواهد بود.

۳- باید میان دولت و نهادهای مدنی ارتباط مناسبی وجود داشته باشد و مردم، دولت و دولتمردان را از آن خود بدانند تا معرفی یک مفسد به دولت، نوعی خیانت به مردم محسوب نشود. همچنین باید برای مردم این اعتماد به وجود آید که در صورت گزارش فساد، اولاً با مفسد به نحو شایسته و عادلانه برخورد خواهد شد و ثانیاً خود آن‌ها خسارتی را متحمل نخواهد شد. در صورتی که دولت بتواند اعتماد مردم را جلب کند؛ افزایش آگاهی و جلب مشارکت مردم را نهادهای مدنی خود متقبل خواهد شد؛ اگرچه نقش حمایتی دولت در افزایش دانش مردم به طور کامل ضروری به نظر می‌رسد.

آنچه باید بدان اذعان داشت این است که رابطه میان دولت و جامعه مدنی در ایران رابطه‌ای متوازن، سالم و رشد یابنده نبوده است. دولت تا پیش از انقلاب هرگز مردم سالار نبوده و از بینش علمی و تولیدی و انضباط لازم و مسوولیت کافی نسبت به جامعه بهره‌ای نداشته است و از سوی دیگر به دلیل عدم تکوین نهادهای واسطه‌ای، همواره این خطر وجود داشت که جامعه بهره‌ای نداشته است و از سوی دیگر به دلیل عدم تکوین نهادهای واسطه‌ای، همواره این خطر وجود داشت که جامعه مدنی نتواند یا نخواهد با دولت به سازشی تاریخی برسد و در صورت نایل نشدن به توازن مورد نظر، جامعه به سوی عدم توازن به گونه‌ای پیش رود که منجر به حرکت ملت بر ضد دولت و احتمالاً سرنگونی آن گردد.

از جمله عوامل مؤثر در تداوم این عدم توازن این است که دولت با استفاده از درآمدهای نفتی حیات اقتصادی مستقلی یافته و در نتیجه خود را موظف ندانسته است به جامعه در مورد اعمال خود جواب پس دهد. این امر مشوق فرهنگ سیاسی و اقتصادی غیرمولد و ضد ارزشی در جامعه بوده و باعث شده است که جامعه مدنی نیز تحول و تکامل پیدا نکند. بنابراین یافتن سازوکارهای کاهش دهنده اتکای دولت بر درآمدهای نفتی و افزایش تکیه بر درآمدهای نفتی ناشی از تولید در جامعه، باعث خواهد شد دولت خود را بیش تر به ملت نیازمند ببیند و در رعایت حقوق آنان جدیت بیش تری به خرج دهد. تحت چنین شرایطی، جامعه از هویتی روشن و منازعه‌ناپذیر در میان گروه‌ها و اندیشه‌گران برخوردار می‌شود و با هدایت رهبران فکری که بر اثر توجه دولت، در خود نوعی شخصیت احساس می‌کنند، مردم با علاقه و جدیت و نه از روی اجبار و اکراه به کار و فعالیت و از جمله مشارکت در امور سیاسی خواهند پرداخت.

## منابع:

- امانی، مصطفی (خرداد و تیر ۱۳۷۶). گفتگو درباره جامعه مدنی در پرتو رویداد دوم خرداد. تهران: اطلاعات سیاسی - اقتصادی. شماره ۱۱۸-۱۱۷.
- بشیریه، حسین (۱۳۷۶). جامعه شناسی سیاسی. تهران: نشر نی.
- چاروسه، امین (۱۳۸۱). نقش سازمان های غیردولتی در ایجاد و حفظ سلامت نظام اداری کشور. مجموعه مقالات همایش سلامت نظام اداری. چاپ اول.
- رزا کرمن، سوزان و دیگران (۱۳۸۲). دولت، فساد و فرصت های اجتماعی. ترجمه حسین راغفر. تهران: انتشارات نقش و نگار.
- روشنی، سینا (بی تا). روش های مبارزه با فساد مالی و اداری. تهران: هفته نامه بانک و اقتصاد. شماره ۶۴.
- رهر، فرهاد و دیگران (۱۳۸۱). بازشناسی عارضه فساد مالی. تهران: انتشارات جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- زاهدی، شمس السادات (۱۳۵۸). نگرشی بر فساد و آثار آن. مجله دانش مدیریت. تهران: دانشگاه تهران.
- علمداری، کاظم (تیر ۱۳۷۶). جامعه مدنی: چگونه و کی؟. مجله آدینه. شماره ۱۱۹.
- لفت و ویج، آدریان (۱۳۷۸). دموکراسی و توسعه. ترجمه احد علیقلیان و افشین خاکباز. تهران: انتشارات طرح نو.
- معصومی، سید محمد (۱۳۸۶). پیش گیری از فساد مالی و اقتصادی در حقوق ایران و اسناد بین المللی. تهران: دانشگاه امام صادق.
- منصور نژاد، محمد (۱۳۸۴). بررسی تأثیر فساد اداری بر امنیت اجتماعی. تهران: مجله توسعه مدیریت. شماره ۶۶.
- نقیب زاده، احمد (۱۳۶۸). عملکرد و نقش احزاب سیاسی در جوامع امروزی. تهران: اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال سوم، شماره هشتم، مرداد و شهریور.
- هانتینگتون، ساموئل (۱۳۷۰). سازمان سیاسی در جوامع دستخوش دگرگونی. ترجمه محسن ثلاثی. تهران: نشر علم.
- هیوز، آون (۱۳۷۷). مدیریت دولتی نوین. ترجمه مهدی الوانی و دیگران. تهران: انتشارات مروارید.
- هیود، پل (۱۳۸۱). فساد سیاسی. ترجمه طاهری و بنی هاشمی. تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

Global corruption report; special focus: access to information; Transparency International; 2004.

Global corruption report; special focus: non- governmental organization; Transparency International; 2002.

Huntington, Samuel p. Political order in changing societies, new Haven, Yale University press. 1968.

The global dynamics of corruption: the role of the United Nation in Strengthen judicial integrity and capacity in Nigeria; state integrity Meeting in Lagos; May 2002.

The United Nations Handbook: on practical anti-corruption measure for Prosecutors and investigators; United Nations office on Drugs and Crime, Vienna, September, 2004.



## کاربرد روش پیمایش در سنجش سلامت اداری

علی سیف زاده<sup>۱</sup>

### چکیده

سنجش همه مفاهیم در علوم اجتماعی با دشواری‌هایی روبه‌رو است اما سنجش فساد از آن جهت که این پدیده اساساً به صورت مخفیانه و با پنهان کاری عمدی کنشگران آن صورت می‌گیرد، دشواری‌های بیش تری دارد. کنشگران می‌کوشند تا سند و مدرکی از فساد خود به جا نگذارند، از همین رو دنبال کردن اقدام‌های فاسد و سنجش میزان وقوع آن بسیار دشوار است، لذا سنجش فساد با روش‌های غیرمستقیم صورت می‌گیرد. با این حال ابزارهای مختلف بنا به کاربردهایی که مدنظر بوده، با توجه به بهبود تدریجی نظریه‌ها درباره فساد و نوآوری‌های روش‌شناختی، آرایه و به کار گرفته شده است. هدف اصلی این مقاله بررسی کاربرد روش پیمایش در سنجش سلامت (فساد) اداری است.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که: ۱- روش پیمایش در سنجش نگرش و ارزیابی مردم، کارکنان، صاحب نظران و ذینفعان از وضعیت سلامت اداری- مالی دستگاه یا سازمان (با شاخص‌های ادراک فساد، تجربه فساد و ارزیابی کارنامه) کاربرد دارد. ۲- در شاخص‌های دیگر نیز می‌توان بر حسب نیاز در کنار سایر روش‌ها از روش پیمایش استفاده کرد. ۳- با توجه به اینکه در ایران داده‌های قابل اعتمادی درباره فساد وجود ندارد و هنوز دانش کافی برای سنجش فساد نیز در داخل کشور تولید نشده است، بنابراین سنجش فساد در ایران باید یکی از کلی‌ترین روش‌ها آغاز شود. روش‌های مبتنی بر ادراک و تجربه فساد بهترین گزینه‌ها برای اولین مرحله سنجش فساد است.

**واژگان کلیدی: سلامت اداری، روش پیمایش.**

## مقدمه:

بررسی مفهوم سلامت اداری بدون بررسی و تعریف مفهوم فساد اداری قابل تصور نیست. باید این دو مفهوم، ارتباط آن‌ها و تعاریف هر یک مورد بررسی قرار گیرد و در نهایت به یک تعریف مشخص و قابل سنجش از مفهوم سلامت اداری دست پیدا کرد.

ریشه واژه لاتین معادل فساد فعل لاتین «رومپر» به معنای «شکستن» است. در فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا اغلب مقررات اداری باشد. بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی فساد را به معنای «سوء استفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» تعریف کرده‌اند (دادگر و معصومی نیا، ۱۳۸۳: ۱۵). فساد در تمام ادیان منفور است و دارای درجاتی از سقوط و انحراف انسانی در اخلاق، دین، سیاست، کار و فعالیت‌های اجتماعی است که تا مرز تخریب نیز پیش می‌رود که اصطلاحاً انسان فاسد در تخریب خود تسلیم می‌شود (قورچیان، ۱۳۸۳: ۹).

واژه corruption نیز معادل تعبیری چون فساد، انحراف، تباهی، ارتشاء و رشوه قرار گرفته است که در واقع متضاد صداقت و درستکاری و قابلیت اعتماد بودن یا همان integrity است که در ادبیات سازمانی و مدیریتی به سلامت ترجمه شده است؛ «سلامت اداری» اصطلاحی است که می‌توان معادل «Institutional integrity» (امانت، راستی و انسجام اداری و نهادی) قرار داد. البته ما اصطلاحات دیگری در این ارتباط نیز داریم؛ اصطلاحاتی چون «governmental integrity» که می‌تواند معادل سلامت و انسجام حکومتی قرار بگیرد.

همانطور که فساد را بر مبنای معیارهای مختلف تعریف کردیم، سلامت را نیز می‌توانیم بر اساس همین معیارها تعریف کنیم. چنانچه فساد را بر مبنای تخلف از قانون و مقررات و سوء استفاده از مقام و موقعیت برای منافع شخصی تعریف کردیم، جهت تعریف سلامت اداری نیز می‌توانیم بر همین مبنای عمل کنیم: بر این اساس، آرمسترانگ در مقاله «سلامت، شفافیت و پاسخگویی در مدیریت عمومی»<sup>۱</sup>، این سه مفهوم را اصول درهم تنیده و اساسی مدیریت عمومی می‌داند و در مورد مفهوم سلامت می‌گوید: «در مدیریت عمومی، مفهوم سلامت به صداقت و درستکاری<sup>۲</sup> (پیروی از اصول) و قابلیت اعتماد<sup>۳</sup> در انجام وظایف اداری و قانونی اشاره دارد؛ به عبارت دیگر، سلامت، آنتی تز فساد (corruption) یا سوء استفاده از مقام و موقعیت جهت منافع شخصی یا گروهی است (Armstrong, 2005: 3). پس می‌توان گفت که منظور از سلامت اداری، نظام اداری سالم و به

1-Integrity, Transparency, and Accountability in Public Administration

2-Honesty

3-Trustworthiness

دور از بیماری، فساد و انحراف از قواعد و مقررات اخلاقی اداری و قانونی است. وقتی نظام اداری به لحاظ شاخص های فساد و تخلف اداری، در سطح پایین تری باشد، سلامت اداری در سطح بالاتری قرار خواهد داشت. به عبارت ساده تر، هر چه فساد اداری و تخلف کم تر باشد، سلامت اداری بیشتر است. در سطح جهانی نیز تلاش ها در جهت مبارزه با فساد<sup>۱</sup> و ارتقاء<sup>۲</sup> سلامت اداری بوده و هست (OECD, 2005).

تعریف فساد و همچنین سلامت اداری با نگاه ارزش های عمومی در جامعه نیز به ما کمک زیادی می کند. بر این اساس فساد اداری در تمام عرصه ها هنجار شکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و ارزشی و قانونی در عملکرد سازمانی و شغلی است و از این رو است که سلامت اداری تبعیت از هنجارهای قابل قبول سازمانی و شغلی در جامعه و فرهنگ است. با توجه به اینکه از تعریف اسمی<sup>۳</sup> برای مشخص نمودن فضای مفهومی سلامت اداری استفاده کرده ایم، لازم است که بابر شمردن شاخص های عینی آن، این مفهوم را به سمت عملیاتی تر شدن پیش ببریم. بنابراین، برخی از شاخص ها و مصادیق سلامت اداری را می توان این گونه ذکر کرد: ۱. قانون مندی<sup>۲</sup>. قواعد و مقررات شفاف و بدون ابهام<sup>۳</sup>. شفافیت در انجام خدمات دولتی<sup>۴</sup>. شفافیت و ضابطه مندی در استخدام و جذب نیرو و ۵. تدوین اخلاق حرفه ای و پایبندی به آن<sup>۶</sup>. اطلاع رسانی و پاسخگویی<sup>۷</sup>. شایسته سالاری و... بنا بر این وقتی هر کدام از مصادیق فساد مثل رشوه، اختلاس، رانت خواری و... رخ بدهد، یک یا چند تا از مصادیق و شاخص های سلامت اداری مخدوش شده است.

حال پس از بررسی مفهوم فساد و سلامت اداری به کاربرد روش تحقیق پیمایشی در سنجش سلامت اداری می پردازیم.

سنجش نگرش و ارزیابی مردم، کارکنان، صاحب نظران و ذی نفعان از وضعیت سلامت اداری - مالی دستگاه یا سازمان با روش پیمایش (با شاخص های ادراک فساد، تجربه فساد و ارزیابی کارنامه)، در شاخص های دیگر نیز می توان بر حسب نیاز از روش پیمایش استفاده کرد.

پیمایش یکی از روش های کمی است که درصدد تعمیم نتایج نمونه به کل جامعه آماری است. استفاده از ابزار «پرسشنامه» رایج ترین روش سنجش نگرش هادر پژوهش پیمایشی است (رفیع پور، ۱۳۷۸: ۶۸). مارش بر آن است که پیمایش دقیقاً به معنی تکنیک خاصی در گردآوری اطلاعات نیست. هر چند عمدتاً از پرسشنامه استفاده می شود اما فنون دیگری از قبیل مصاحبه عمیق و

1-Fighting corruption

2-Enhance

۳- تعریفی اسمی است که طی آن معنی یک واژه یا مفهوم به وسیله صفات و ویژگی های مشخصی تعیین می شود؛ به عبارت دیگر تعریف اسمی به تعریف یک واژه توسط واژه های دیگر اشاره دارد. در این گونه تعریف از واژه های انتزاعی و ملاک های فرضی استفاده می شود (سرمد و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۰)

مصاحبه ساختمان، تحلیل محتوا و جز اینها هم به کار می روند. ویژگی بارز پیمایش عبارت از شیوه گردآوری داده ها و روش تحلیل آن ها می باشد (دواس، ۱۳۸۳: ۱۳).

روش های سنجش سلامت اداری را می توان به دو دسته کلی روش های پیمایشی و غیر پیمایشی تقسیم نمود که هر کدام از این روش ها در سطح کلان و خرد قابل بررسی و سنجش می باشد.

جدول شماره ۱ - روش های سنجش سلامت اداری

روش ها	سطح	
پیمایشی	کلان	۱. روش شمارش شکایات ۲. روش شمردن گزارش های روزنامه ها ۳. پیمایش ادراک فساد ۴. پیمایش تجربه فساد
	خرد	۱. دنبال کردن جریان کار ۲. شمارش کمی آرایه خدمات ۳. سنجش فساد در سطح شرکت
غیر پیمایشی	کلان	۱. شاخص سنجش میزان ارزیابی تفاوت هزینه ها و درآمدها ۲. سنجش میزان تقاضای پول نقد ۳. سنجش میزان ارزیابی ورودی مواد اولیه ۴. سنجش میزان ارزیابی به کمک مدل های اقتصاد سنجی
	خرد	۱. روش بررسی اسناد مالی ۲. بررسی موردی پروژه ها ۳. روش تفاوت ارزش و هزینه ۴. شاخص اقتصاد غیررسمی یا زیر زمینی ۵. تحلیل گزارش های سازمان های نظارتی ۶. تحلیل گزارش های خود ارزیابی سازمان ها

با عنایت به اینکه تحقیق پیمایش بهترین روش موجود برای آن دسته از پژوهندگان است که علاقه مند به جمع آوری داده های اصلی برای توصیف جمعیت های بسیار بزرگی هستند که نمی توان به طور مستقیم آن ها را مشاهده کرد با نمونه گیری احتمالی دقیق می توان گروهی از پاسخگویان را فراهم آورد که ویژگی های آنان منعکس کننده ویژگی های جمعیت بزرگ تر باشد و پرسشنامه های استاندارد شده دقیق داده هایی را به دست می دهند که با داده هایی که از همه پاسخگویان به دست می آیند شباهت دارند (ببی، ۱۳۸۱: ۵۶۸). حال مسئله اصلی تحقیق این است که روش پیمایش چه کاربردی در سنجش سلامت اداری دارد؟ در مورد اهمیت بررسی روش های سنجش سلامت اداری می توان گفت که فساد به دلیل نقشی که در ممانعت از توسعه، برهم زدن

نظم اخلاقی و زایل کردن مشروعیت دولت دارد، باید در کانون توجه قرار گیرد. سنجش فساد (سلامت) نیز از آن جهت که راهبردهای مبارزه را تا اندازه‌ای مشخص می‌کند از اهمیت زیادی برخوردار است. تجربه کشورهای دیگر نشان می‌دهد که اندازه‌گیری فساد نقش بسیار مهمی در طراحی برنامه‌های مبارزه با فساد داشته است.

### پیشینه تحقیق:

در جست و جوی آنچه به دنبالش هستیم، نگاهی اجمالی به تحقیقات پیشین، زمینه‌های پردازشی معتبرتر را فراهم خواهد آورد. از این رو، برخی از کتب و گزارش‌های مربوط و درخور توجه به قرار زیر هستند.

۱- کتابی تحت عنوان ابزارهایی برای ارزیابی فساد و سلامت اداری در نهادها و سازمان‌ها<sup>۱</sup> به نویسندگی دکتر آنتونی لانی و دکتر عمر از فر در دپارتمان اقتصاد دانشگاه مریلند<sup>۲</sup> تهیه شده است. در این کتاب راهنما جهت طراحی و توسعه زمینه‌های کاربردی و عملی ارزیابی برنامه‌های مبارزه با فساد، به تشریح روش‌های تهیه اطلاعات و داده‌های کمی، کیفی و تطبیقی معتبر پرداخته شده که می‌تواند در طراحی، پیاده‌سازی و ارزیابی برنامه‌های ضدفساد بخش‌ها یا سازمان‌های دولتی مبارزه با فساد مورد استفاده قرار بگیرد. گام‌هایی که در این روش‌ها مورد ملاحظه قرار می‌گیرند شامل بازبینی اطلاعات و داده‌های موجود یا قابل دسترسی، انجام یک ارزیابی تخصصی، انجام یک پیمایش کمی هم از مقام‌های دولتی (در رده‌های مختلف) و هم از ارباب رجوع‌ها و استفاده کنندگان از خدمات (کاربران)، به همراه استفاده از یافته‌های ارزیابی جهت اطلاع از برنامه‌های طرح می‌باشد. همچنین کتاب شامل یک مجموعه از ضمایم فنی و ژرفا نگر همچون یک مدل عملکرد جهت اجرا و ارزیابی است.

۲- کتابی با عنوان «مجموعه سلامت اداری (مبانی، شاخص‌ها، عملکرد، برنامه) توسط معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور» در پاییز ۱۳۸۹ تهیه شده است. اهداف اصلی این کتاب که به عنوان یک طرح ملی بوده عبارتند از: ۱- شناسایی شاخص‌های عمومی فساد در سطح ملی ۲- شناسایی شاخص‌های اختصاصی فساد به تفکیک دستگاه‌های اجرایی و استانی در سطح ملی ۳- شناسایی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و استانی در رابطه با مسأله فساد در سطح ملی ۴- شناسایی برنامه‌های آتی دستگاه‌های اجرایی و استانی (به تفکیک) در رابطه با مسأله فساد در سطح ملی مروری بر بخش‌های این کتاب نشان می‌دهد که:

1-Tools for Assessing Corruption & Integrity in Institutions

2-Dr. Anthony Lanyi and Dr. Omar Azfar, both economists at the IRIS Center

در بخش اول کتاب، در ابتدا به ارایه تعاریف مرسوم فساد پرداخته شده است. در ادامه بخش اول، به بررسی عوامل مؤثر بر فساد پرداخته شده است. عوامل مدیریتی، فرهنگی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی به صورت تیتروار ذکر شده اند. در ادامه به ضرورت بومی سازی شاخص های فساد در ایران پرداخته شده است. در بخش سوم، کلیات طرح (اعم از بیان مسأله، ضرورت، اهداف، مراحل انجام کار و ...) ذکر شده است. در بخش چهارم کتاب، به هدف اصلی کتاب می‌رسیم: تحت عنوان: «تعیین شاخص های عمومی سلامت و فساد اداری». در ۸ صفحه، ۱۴ «شاخص عمومی» برای سنجش فساد و سلامت اداری دستگاه های دولتی ذکر شده است. عنوان کلی آخرین بخش کتاب «شاخص های اختصاصی فساد به تفکیک دستگاه های اجرایی» است. در این بخش در ۵۵ مورد، (۱۴ وزارت خانه کلان، ۳۸ سازمان) به علاوه شهرداری ها، استانداری ها و بانک ها بررسی شده اند.

۳- کتابی با عنوان مقدمه ای بر سنجش فساد مالی و اداری توسط محمد فاضلی در سال ۱۳۸۸ توسط مرکز پژوهش های اسلامی مجلس منتشر شده است. در این کتاب به تعریف فساد مالی و اداری و روش های سنجش آن پرداخته شده است. معادل کلمه فساد مالی و اداری در زبان انگلیسی Corruption از ریشه لاتین Rumrere و به معنی شکستن یا نقض است. به عبارت دیگر، در اینجا منظور این است که چیزی شکسته می شود. این چیز می تواند قوانین و مقررات اخلاقی یا اجتماعی یا به احتمال قوی قواعد و مقررات اداری باشد. ادیبان در فرهنگ های فارسی واژه فساد را به تباه شده معنی کرده اند به عبارتی هر چیزی که اصطلاح فساد با آن اطلاق گردد در واقع از بین رفته و تباه شده می باشد اعم از اینکه این اصطلاح در مورد کالاهای مصرفی، انسان و یا هر چیز دیگری به کار گرفته شود. دیوید گولد اعتقاد دارد که فساد اداری عبارت است از سوء استفاده شخصی از منابع عمومی توسط کارکنان دولت. هانتینگتون اعتقاد دارد که فساد به رفتار آن کارمندان عمومی اطلاق می شود که برای منافع خصوصی شان ضوابط پذیرفته شده رازیر پامی گذارند، این فساد برای هر دستگاهی چه دولتی و چه خصوصی می تواند وجود داشته باشد.

۴- کتابی با عنوان نقش مدیریت در بهبود سلامت اداری. توسط انتشارات مرکز آموزش و تحقیقات صنعتی ایران در سال ۱۳۸۷ چاپ شده است. در چکیده این کتاب آورده شده، که زندگی بشر امروز مابه گونه ای شکل گرفته که از ابتدای تولد تا لحظه مرگ ناگزیر با سازمان های مختلف و متعدد اجتماعی - اقتصادی - فرهنگی و ... سرو کار دارد. اخذ گواهی تولد تا صدور جواز دفن نشانی از وابستگی های بشر امروزی به سازمان ها و دستگاه های دولتی یا غیر دولتی است. رفتارهای متقابل

سازمان‌ها با یکدیگر و تأثیر آن بر رفتارهای فردی و چگونگی تعامل فرد با سازمان و سازمان با فرد نشانه توسعه یافتگی جوامع و افراد جامعه می‌باشد به نقل از میشل کروزیه دقت و درستی و کارایی اداره‌های دولتی و خصوصی امکان هماهنگ کردن فعالیت‌های مدرن و پیچیده بون نارسایی بدون نظم، بدون نابسامانی، خلاصه در یک کلمه کارایی اداری یا سازمان یک جامعه، یکی از عوامل تشکیل دهنده رشد آن جامعه است. مطالعه رفتار سازمان و نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و نقشی که مدیریت در سالم سازی محیط کار می‌تواند ایفا کند از مقوله‌هایی است که مورد توجه و عنایت متخصصین علوم اداری و سازمانی قرار گرفته است و کتب و مقالات متعدد در این زمینه منتشر گشته که کتاب حاضر یک نمونه آن است. این کتاب مجموعه‌ای از اطلاعات کاربردی است که شاید جوابگوی پاره‌ای از نیازهای مدیران و علاقه‌مندان به این رشته باشد. این کتاب شامل چهار فصل شامل مباحث گوناگون از قبیل تعاریف مختلفی از سلامتی - ارتباطات - اصول و مبانی مدیریت و هنر مدیران موفق. ارزش و نقش مهم کارکنان در ارتقای سطح سازمان و در آخر آشنایی مدیران با روش‌های صحیح دسترسی به اطلاعات ایمنی کار و استفاده بهینه از زمان می‌باشد.

۵- سلامت اداری در ایران؛ آسیب‌ها و راهکارها، عنوان گزارش پژوهشی شماره ۲۷ سازمان بازرسی کل کشور در آذر ماه ۱۳۸۹ می‌باشد که این گزارش دارای ۸ فصل می‌باشد. فصل اول سلامت اداری و ویژگی‌های نظام اداری سالم را مطرح می‌کند. فصل دوم ویژگی‌های وضعیت ناسالم اداری را معرفی می‌کند. فصل سوم عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری را بیان می‌کند. فصل چهارم پیامدهای وجود و استمرار فساد اداری را نام می‌برد. فصل پنجم آسیب‌های نظام اداری ایران را مطرح می‌کند. فصل ششم برنامه‌ها و سیاست‌های کلی نظام در زمینه ارتقای سلامت اداری را معرفی می‌کند. فصل هفتم راهکارهای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری را ارائه می‌کند و فصل هشتم استراتژی‌ها و راهبردهای مبارزه با فساد اداری را بیان می‌کند.

بررسی روش‌های سنجش سلامت اداری، بررسی روش‌های پیمایشی کلان‌نگر سنجش سلامت اداری و بررسی روش‌های سطح خرد سنجش سلامت اداری از اهداف اصلی این نوشتار است. یافته‌های تحقیق:

الف) بررسی و شناخت روش‌های پیمایشی کلان‌نگر:

۱- روش شمارش شکایات

میزان شکایات ارائه شده به پلیس در ایران کم تر اتفاق می‌افتد و مراجع ذی ربط دیگر (مانند سازمان بازرسی کل کشور) می‌تواند شاخصی از فساد تلقی شود. همان‌گونه که از نام این روش

پیدا است، تعداد شکایات مطرح شده در یک دوره زمانی مشخص به عنوان شاخص فساد تلقی می‌شود. ممکن است این شمارش مبنایی برای مقایسه میان میزان فساد در دوره‌های زمانی مختلف نیز قرار گیرد.<sup>۱</sup>

این روش پیمایش سنجش سلامت اداری با مشکلات متعددی مواجه است. میزان مراجعه به دستگاه نظارت و بازرسی برای شکایت از عاملان فساد به عوامل متعددی بستگی دارد که سطح فساد معمول در جامعه یکی از آنها است. به عبارتی هر قدر جامعه فاسدتر باشد، امید افراد به حل مشکل از طریق شکایت کاهش می‌یابد و به همین علت میل به شکایت کردن نیز کاسته می‌شود. بنابراین اتکا به این روش سبب می‌شود میزان فساد در محیط‌هایی که فساد بیش تر است، کم تر نشان داده شود. میزان شکایات تابع میزان اعتماد مردم به دستگاه نظارت و بازرسی، میزان باور آنها به جدی بودن مبارزه با فساد، منافع گزارش کردن فساد در مقابل منافع تن دادن به فساد و میزان رعایت شدن حقوق و آزادی‌های سیاسی افراد در سطح جامعه نیز هست.

مردم اگر باور داشته باشند که دستگاه نظارت و بازرسی در مبارزه با فساد جدی است، تمایل بیش تری برای شکایت خواهند داشت. اگر فساد به صورت پدیده‌ای گسترده و همه‌جاگیر در نیامده باشد، کنشگران انگیزه بیش تری برای گزارش کردن فساد خواهند داشت. در ضمن، زمانی فساد گزارش خواهد شد که منافع حاصل از فساد در مقابل هزینه‌های آن ناچیز باشد. زمانی که افراد آگاه از فساد در سود حاصل از آن سهم داشته باشند، احتمال گزارش شدن آن کاهش می‌یابد. در ضمن، اگر حقوق و آزادی‌های سیاسی افراد رعایت نشود و امنیت افراد بر اثر گزارش کردن فساد به خطر بیفتد احتمال گزارش کردن فساد کاهش می‌یابد.

اگر به شروط فوق توجه کنیم، درمی‌یابیم که احتمال گزارش شدن موارد فساد در کشورهایی که بیش ترین فساد را شاهد هستند از همه کم تر است. هر قدر فساد شایع تر باشد اعتماد به نهادهای اجتماعی و به تبع آن اعتماد کم تر خواهد بود، شایع بودن فساد انگیزه مبارزه با آن از طریق گزارش موارد مشاهده شده را کاهش می‌دهد و رعایت نشدن حقوق و آزادی‌های فردی و بیم ناشی از فقدان امنیت در این کشورها، زمینه مساعدی برای گزارش کردن فساد ایجاد نمی‌کند. بنابراین این شاخص نمی‌تواند برای سنجش فساد معتبر باشد. حتی ممکن است فاسدترین کشورها موارد کم تری از گزارش فساد را داشته باشند. با توجه به تفاوت سطح متغیرهای مؤثر بر فساد و همچنین تفاوت

۱- در ایران در سایت سازمان بازرسی کل کشور نیز سامانه ای تحت عنوان سامانه رسیدگی به شکایات مردمی طراحی شده است. این سازمان طی سه سال گذشته با ایجاد یک سامانه الکترونیکی گسترده و قوی و با ایجاد ارتباط مستقیم با مردم از طرفی و ارتباط با بیش از ۷۰۰۰ واحد اجرایی کشور از طرف دیگر، بر این امر نظارت میکند. سخنرانی جناب آقای پورمحمدی، وزیر محترم دادگستری در مراسم اختتامیه سیزدهمین کنفرانس آمبودمان آسیایی در تهران، ۱۵-۱۸ مهرماه ۱۳۹۲

میزان توسعه یافتگی نظام‌های امنیتی و پلیس در کشورهای مختلف، شاخص سنجش فساد مبتنی بر شمارش شکایات، از اعتبار کافی برای بررسی‌های تطبیقی برخوردار نیست و در بررسی‌های غیر تطبیقی نیز تحقق شروط لازم برای معتبر دانستن داده‌های حاصل از آن، سبب بروز تردیدهایی در به‌کارگیری این شاخص می‌شود.

## ۲- روش شمردن گزارش‌های روزنامه‌ها

می‌توان گزارش‌های منتشر شده در روزنامه‌ها را نیز شاخص سنجش فساد تلقی کرد. غالباً روزنامه‌ها و بقیه رسانه‌های جمعی به علت پابندی به وظایف حرفه‌ای، حساسیت‌های خبرنگاران، نیاز به درج خبرهای مورد توجه مردم و جلب مخاطب یا صرفاً برای اطلاع‌رسانی و حتی گاهی به عنوان بخشی از منازعات سیاسی و اجتماعی با گروه‌های رقیب و جلب نظر مردم به گروه‌های خاص، اقدام به انتشار اخبار فساد افراد و گروه‌های مختلف می‌کنند.<sup>۱</sup> شمارش این گزارش‌ها نیز می‌تواند مبنایی برای محاسبه میزان فساد باشد.

روش شمارش گزارش‌های روزنامه‌ها نیز ایرادات متعددی دارد که شباهت‌های آن‌ها با نقدهای وارد بر روش شمارش شکایات ارایه شده به دستگاه نظارت و بازرسی زیاد است. این شاخص بیش از آن که نشان دهنده فساد باشد، شاخصی از میزان دسترسی روزنامه‌ها و خبرنگاران به اطلاعات، میزان حرفه‌ای بودن مطبوعات و روزنامه‌نگارها و میزان رعایت شدن حقوق و آزادی‌های سیاسی است. در جامعه‌ای که حقوق و آزادی‌های افراد رعایت نمی‌شود، هر قدر هم فساد زیاد باشد احتمال منعکس شدن اخبار آن در روزنامه‌ها اندک است. در ضمن میزان پرداختن روزنامه‌ها به مطالب مختلف تابع میزان دل‌مشغولی مردم به این گونه مطالب است. حساسیت مردم به فساد ممکن است به دلایل مختلف افزایش یا کاهش یابد. با توجه به این موارد، شمارش گزارش‌های مندرج در روزنامه‌ها اعتبار و روایی لازم را ندارد. به دلیل تفاوت شرایط مؤثر بر انتشار گزارش‌های مطبوعاتی از فساد در کشورهای مختلف، این شاخص قابلیت بررسی تطبیقی ندارد.

با این همه تحلیل محتوای رسانه‌ها نیز کاربردهای خاص خود را دارد. رسانه‌ها نقش مهمی در بسیج افکار عمومی برای مبارزه با فساد دارند و مهم است که بدانیم تا چه حد این نقش ایفا شده است. رسانه‌ها نقش‌های گوناگونی در زمینه جامعه‌پذیری، اطلاع‌رسانی، بسیج عمومی، شکل دادن به افکار عمومی یا هدایت مدیریت و رهبری افکار عمومی دارند و نقشی دوگانه را در جوامع ایفا می‌کنند (مهرداد، ۱۳۷۹: ۴۹). از یک طرف سبب افزایش آگاهی مردم نسبت به فساد می‌شوند و

۱- فرامرز رفیع‌پور در یکی از معهود تحقیقات انجام شده برای سنجش فساد در ایران، این روش را نیز در کنار روش‌های دیگر به کار گرفته است (رفیع‌پور، ۱۳۸۶). فوزارا نیز همین روش را برای بررسی بازنمایی فساد در رسانه‌های چاپی اروپای مرکزی به کار برده است (Fuszara, 1999).

از طرفی دیگر موارد فساد را مورد بررسی و تحقیق قرار داده و گزارش هایی را در رابطه با آن ارایه می دهند.

اغلب اوقات تأثیر رسانه به عنوان ابزاری برای مقابله با فساد کم تر ملموس بوده و بیش تر به صورت غیرمستقیم است، تأثیرات رسانه ها در مبارزه با فساد در سطح وسیع تری در جامعه روی می دهد. مایکل جانسون یکی از صاحب نظران در زمینه مبارزه با فساد معتقد است که عوامل مختلفی وجود دارند که سبب پایدار شدن فساد در برخی از امور می شوند. در بسیاری از این موارد، رسانه های جسور و مستقل یکی از مؤثرترین نیروهایی هستند که می توانند در برابر این عوامل ممانعت به عمل آورند (Michael, 1997, 22).

### ۳- پیمایش ادراک فساد

این نوع سنجش فساد مبتنی بر نظر سنجی از مردم و گروه های مختلف و سنجش نظرات ایشان درباره میزان فساد رایج در نهادها یا کل جامعه است. در این گونه پیمایش ها معمولاً نظرات نخبگان سیاسی، مقامات دولتی، اهل کسب و کار، متخصصان و عموم مردم درباره وجود و رواج فساد در جامعه پرسیده می شود. دیدگاه های نخبگان از آن جهت اهمیت دارد که نگرش های ایشان بر شکل گیری اقدامات ضد فساد تأثیر دارد و دانستن نگرش های ایشان راهی به سوی شناخت زمینه های تدوین سیاست های ضد فساد است. به علاوه این افراد احتمالاً از مطلع ترین ها درباره فساد و بالاخص فساد کلان هستند. سنجش نظرات بقیه مردم درباره فساد نیز شاخصی از میزان وقوع فساد در جامعه تلقی می شود. این گونه اندازه گیری غالباً با استفاده از پرسشنامه و در نمونه های بزرگ انجام و از انواع روش های نمونه گیری برای تضمین معرف بودن داده ها استفاده می شود.

هدف از این سنجش ها، بررسی تغییرات نگرش های مردم و نخبگان در یک بازه زمانی، شناخت درک مردم و نخبگان از کارآیی دولت و سطح وقوع فساد، شناخت نهادها یا عرصه هایی که بیش ترین فساد در آن ها رخ می دهد، شناخت میزان حمایت مردم از برنامه های ضد فساد، شناخت اقدام هایی که مردم آن ها را فساد یا مهم ترین صورت های فساد تعریف می کنند، ارایه معیارهایی برای رده بندی کشورها در زمینه فساد و کمک به سیاست گذاری برای مبارزه با فساد است.

در کشور ما نیز سازمان بازرسی کل کشور به عنوان بزرگ ترین نهاد نظارت و بازرسی طی چهار سال (۹۱-۱۳۸۸) نظر سنجی های مختلفی را جهت سنجش ادراک از فساد و میزان تمایل شهروندان به گزارش دهی و اعلام موارد فساد انجام داده است.

انتقادات متعددی بر این شیوه سنجش فساد نیز وارد شده است. اولاً که این پیمایش ها نظر مردم

درباره فساد و نه خود فساد را می‌سنجند. ممکن است افراد به اندازه کافی مطلع نباشند و تنها آنچه را که در جامعه رایج است بیان کنند. از آنجا که این شاخص هادهنی هستند تحت تأثیر جریان‌های اجتماعی نیز قرار دارند. بنا به این که در زمان انجام تحقیق چه نوع گزارش‌هایی درباره فساد در مطبوعات و سایر رسانه‌ها منتشر شده باشد، ذهنیت افراد نسبت به فساد تغییر می‌کند. هم‌چنین، انتشار نتایج حاصل از همین گزارش‌ها در دوره‌های بعدی تحقیق بر نظرات مردم تأثیر می‌گذارد. وقتی در نتایج این تحقیقات به بالا بودن فساد در برخی کشورها اشاره می‌شود، احتمال این که در دور بعدی تحقیقات مردم نتایج دوره‌های قبلی را مرجع پاسخ‌گویی خود قرار دهند زیاد است.

برخی از مهم‌ترین شاخص‌هایی که با استفاده از این شیوه تهیه و ارایه می‌شوند، محصول ادغام داده‌های تحقیقات و پیمایش‌های دیگر هستند. برای مثال «شاخص ادراک فساد»<sup>۱</sup> که مؤسسه شفافیت بین‌المللی منتشر می‌کند، حاصل ادغام و استاندارد نمودن داده‌های پیمایش‌های مختلف است. در سال ۲۰۰۴ این مؤسسه بر مبنای ۱۸ پیمایش انجام شده در خصوص کشورهای مختلف شاخص خود را محاسبه کرده است و برای آن که کشوری تحت پوشش محاسبات این مؤسسه قرار گیرد باید حداقل داده‌های ۳ پیمایش در خصوص آن وجود داشته باشد. هم‌چنان که بسیاری از محققان نوشته‌اند، پیمایش‌هایی که برای محاسبه این شاخص استفاده می‌شوند دارای حجم نمونه‌های مختلف، سطوح سنجش متفاوت و درباره فساد در عرصه‌های مختلف هستند. برخی از آن‌ها فساد در کل جامعه را می‌سنجند و برخی فساد در یک نهاد را ارزیابی می‌کنند. بنابراین ادغام کردن این داده‌ها مشکلات روش‌شناختی متفاوتی دارد (Johnston, n.d; Treisman, 2006, 5-Pp.6).

هم‌چنین در غالب این پیمایش‌ها، تنها رشوه مد نظر قرار گرفته است حال آن که فساد در قراردادهای دولتی، فساد در بخش تجارت خارجی و فساد از طریق ارجح دانستن خویشاوندان با رشوه برابر نیستند. هم‌چنین بر فساد کلان تأکید شده و انواع خرده‌فساد فراموش شده است. معلوم نیست که منظور از شدت فساد در این گونه سنجش‌ها چیست و آیا تعداد دفعات وقوع فساد یا مقدار منابعی که به صورت فاسد رد و بدل شده‌اند مد نظر است؟ شدت تأثیرات فساد بر سیاست و اقتصاد مد نظر است یا آن که منظور درگیر بودن افراد بیش‌تر و مهم‌تر است. در ضمن میان فساد سازمان‌یافته و سازمان‌نیافته نیز تمایزی قایل نمی‌شوند.

فواید پیمایش ادراک فساد: نقد‌های وارد بر پیمایش‌های ادراک فساد به معنای بی‌حاصل بودن سنجش ادراک فساد نیست. ابتدا چنان که خواهیم دید و همه محققان اذعان دارند بدیل‌های موجود

برای سنجش فساد زیاد نیست (Treisman, 2006, P. 7). دوم، این شاخص‌ها اهمیت دارند زیرا ادراکات مردم بر میزان باور آن‌ها به مشروعیت نظام سیاسی، نوع نگرش‌های مردم و فعالان اقتصادی نسبت به سرمایه‌گذاری و نگرش‌های نخبگان نسبت به برنامه‌های مبارزه با فساد تأثیر دارد. کافمن و همکارانش از شش افسانه یا تصور کلیشه‌ای درباره سنجش فساد در ادبیات سخن گفته‌اند. دو مورد از آن‌ها ناظر بر وضعیت شاخص‌های ذهنی در برابر شاخص‌های عینی است. به عقیده آن‌ها این گفته که برای مبارزه با فساد به شاخص‌های عینی نیاز داریم و بررسی شاخص‌های ذهنی فساد نمی‌تواند مبنایی برای طراحی اقدام‌های عملی و سیاست‌گذاری ضدفساد باشد درست نیست (Kaufmann et al, 2006).

بررسی منابع موجود نشان می‌دهد که سنجش فساد به شیوه پیمایش ادراک مردم از فساد زیاد در ایران انجام نشده و یکی از موارد معدود، پیمایشی است که فرامرزی رفیع‌پور در شهر تهران انجام داده است. وی در پی پاسخ دادن به این سؤال است که «آیا فساد در ایران وجود دارد؟» (رفیع‌پور: ۵۷). وی برای پاسخ گفتن به این سؤال از راهبردهای متفاوتی استفاده می‌کند. ابتدا شواهد فساد را در متون ادبی فارسی جست‌وجو کرده، سپس در گزارش‌های روزنامه‌ها درباره فساد کاوش می‌کند. اما روشی که برای سنجش کمی فساد به کار برده از جنس پیمایش‌های ادراک فساد است. ابزاری که در این تحقیق به کار برده شده است نگرش‌های مردم درباره رواج فساد در بخش دولتی، نمایندگان مجلس، پلیس، قوه قضاییه، بخش خصوصی و قبح فساد را ارزیابی می‌کنند. هم‌چنین برخی گویه‌های به کار رفته در پرسشنامه برای فرضیه‌آزمایی درباره عوامل موثر بر نگرش مردم به فساد هستند. برخی گویه‌های به کار رفته در پرسشنامه این تحقیق عبارتند از:

- در هر اداره‌ای اگر کار آدم گیر کند با پول می‌شود آن‌را حل کرد.

- آدم برای گرفتن حقتش به پارتی احتیاج دارد.

- اگر کار آدم در شهرداری گیر کند با پول کار آدم راه می‌افتد.

- مسولین بیش‌تر به فکر دوست و فامیل خودشان هستند تا به فکر کشور و مردم.

- اگر باش بیافتند پلیس خوب از آدم باج می‌گیرد.

- در دادگاه بیش‌تر حق را به ثروتمند می‌دهند.

در این پژوهش میزان اعتماد به برخی سازمان‌ها نظیر شهرداری‌ها، گمرک، پلیس، بنیاد شهید و بنیاد مستضعفان و هم‌چنین میزان رواج فساد در قالب پول و پارتی در آن‌ها سؤال شده است. برای انجام این تحقیق با ۴۵۵ نفر از شهروندان و ۱۲۹ نفر در سازمان‌های دولتی شهر تهران یعنی جمعاً

۵۸۴ مصاحبه انجام شده است.

برخی نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که ۷۵ درصد پاسخ‌گویان تصور می‌کنند فساد مالی در همه سطوح حاکمیت وجود دارد و تنها ۲ درصد تصور می‌کنند که فساد وجود ندارد (ص. ۹۳). ۴۳۸ درصد معتقدند یکی از علت‌هایی که مملکت پیشرفت نمی‌کند این است که مسوولین سوءاستفاده مالی می‌کنند (ص. ۹۵). بقیه نتایج حاصل از این تحقیق نیز از باور عمده مردم به وجود فساد در ایران حکایت دارد.

#### ۴- پیمایش تجربه فساد

بر اثر نقدهای وارد شده بر سنجش ادراک فساد، نوع دیگری از سنجش فساد که مبتنی بر بررسی تجربه فساد توسط افراد است به کار گرفته شد. در این پیمایش‌ها که به نسل دوم یا مبتنی بر تجربه فساد معروف هستند، به عوض آن که ذهنیت مردم درباره فساد سنجیده شود، این که چقدر در معرض فساد قرار گرفته‌اند سؤال می‌شود. برای مثال از آن‌ها پرسیده می‌شود که در یک تا سه سال گذشته چند بار رشوه پرداخته‌اند یا از آن‌ها خواسته شده است تا رشوه بپردازند. این پیمایش‌ها نیز در میان گروه‌های هدف مختلف - مردم عادی، مدیران شرکت‌های اقتصادی و کارشناسان - اجرا شده و بر بررسی فراوانی موارد فساد، کنشگران و انگیزه‌های آن‌ها متمرکز می‌شوند. در برخی از این پیمایش‌ها ویژگی‌های محیط سرمایه‌گذاری، کیفیت حکمرانی و مدیریت و مشخصات عملکردی شرکت‌های فعال در عرصه اقتصادی نیز ارزیابی می‌شود.

در پیمایش‌های تجربه فساد سعی شده است میان بروز انواع فساد تمایز قابل شوند بالاخص سعی شده موارد فساد کلان و فساد دستگاه‌های قضایی، بانک مرکزی، مشارکت بخش خصوصی در تبلیغات سیاسی، دادن پست‌های دولتی به خویشاوندان سیاستمداران و موارد مشابه سنجش شود (Piliponyte, 2005, P. 9).

اولاً در پیمایش فساد بیم آن هست که پاسخ‌گویان موارد مواجه شدن با فساد را فراموش کرده باشند یا از ترس جواب ندهند. اما ایراد مهم‌تر این روش آن است که تنها صورت‌هایی از فساد را که شخص در معرض آن‌ها قرار گرفته و تأثیر آن‌ها بر خود را احساس کرده است می‌تواند گزارش کند برای مثال در بررسی تجربه فساد، مردم یا فعالان اقتصادی نمی‌توانند درباره فساد کلان پنهان و شناسایی نشده یا مواردی از فساد سیاستمداران که از طریق تصویب قوانین خاص انجام می‌شود اشاره کنند. حتی در صورتی که به این صورت‌ها از فساد اشاره کنند نمی‌توان گفته‌های آن‌ها را قابل اعتماد دانست و مبنای محاسبات قرار داد. گاهی از این روش برای محاسبه میزان خسارت مالی وارد

شده به افراد و فعالان اقتصادی نیز استفاده شده و از آن‌ها پرسیده می‌شود که در دوره زمانی تحت بررسی چقدر رشوه پرداخته‌اند. استفاده از این سؤال‌ها نباید این تصور را ایجاد کند که می‌توان به کمک این روش تمامی خسارت‌های ناشی از فساد را ارزیابی کرد. زیان‌های ناشی از فساد کلان به اقتصاد ملی، زیان شرکت‌ها ناشی از طولانی شدن زمان انتظار برای انجام کارها در صورت تن ندادن به فساد و بسیاری صورت‌های دیگر زیان ناشی از فساد را نمی‌توان به کمک این روش‌ها محاسبه کرد. بنابراین تصور ارزیابی زیان ناشی از فساد برای افراد و گروه‌های اجتماعی مختلف بسیار غیرواقع‌بینانه است.

روش سنجش تجربه فساد این مزیت را دارد که میزان قربانی فساد شدن و نه تصور وجود فساد را می‌سنجد. به علاوه قادر است میزان تغییر سطح فساد در زمینه‌هایی را که قابل ارزیابی است برآورد کند برای مثال می‌توان سطح فساد در رشوه‌خواری‌های خرد را ارزیابی کرد.

ب) بررسی و شناخت روش‌های پیمایشی سنجش فساد در سطح خرد:

روش‌های پیمایشی که در بالا به آن‌ها اشاره شد، برای سنجش فساد در سطح کلان مناسب هستند و داده‌هایی درباره ادراک یا تجربه فساد در سطح یک کشور یا منطقه به دست می‌دهند. معمولاً داده‌های این پیمایش‌ها چیزی درباره فساد در جریان کار سازمان‌های خاص ارائه نمی‌کنند. از همین رو روش‌های دیگری برای ارزیابی فساد در سطح خرد (سازمان‌ها و جریان کار بروکراتیک) طراحی شده است. سه روش عمده این کار در زیر تشریح شده است.

#### ۱- دنبال کردن جریان کار

گذشته از روش‌های پیمایشی، از دنبال کردن فرایند انجام امور و شناسایی کردن زمینه‌های فساد در جریان انجام امور نیز استفاده می‌شود<sup>۱</sup>. نمونه کامل این روش‌ها با عنوان «پیگیری هزینه‌های عمومی»<sup>۲</sup> شناخته می‌شود. این پیمایش‌ها جریان منابع را از بالا (جایی که در دولت بودجه‌ها تخصیص داده می‌شود) به پایین (جایی که منابع به سازمان‌های مصرف‌کننده نهایی این بودجه‌ها نظیر مدارس و بیمارستان‌ها) می‌رسند دنبال می‌کنند (Piliponyte, 2005, P. 11; Reinikka & Svensson, 2006, P. 360) و به دنبال مشخص کردن محل و چگونگی نشت کردن بودجه‌های دولتی و نرسیدن آن‌ها به دست سازمان‌هایی است که برای مصرف کردن بودجه‌ها در نظر گرفته شده‌اند.

به کمک این گونه بررسی‌ها می‌توان فهمید: چه مقدار از بودجه‌ها در جریان انتقال از سطح بالا

1-Tracking approaches

2-Public Expenditure Tracking Surveys (PETS)

به پایین هرز می‌روند و صرف منافع خصوصی می‌شوند؛ در طول مسیر، از چه شیوه‌هایی برای خارج کردن بودجه‌ها از مسیر برنامه‌ریزی شده استفاده می‌شود؛ و چگونه اسناد و مدارکی برای خارج کردن بودجه‌ها استفاده می‌شود؟ اوگاندا اولین کشوری بود که در سال ۱۹۹۶ این شیوه را به کار گرفت. بررسی‌های انجام شده در این کشور نشان داده بود که افزایش بودجه‌های آموزش و پرورش تأثیر قابل ملاحظه‌ای نداشته است. لذا بررسی به شیوه PETS در ۲۵۰ مدرسه دولتی، ۱۸ منطقه آموزش و پرورش و ۳ وزارتخانه انجام شد تا آسیب‌شناسی لازم صورت بگیرد. این بررسی معلوم کرد که تنها ۱۳ درصد از افزایش بودجه صورت گرفته در نهایت به مدارس و سازمان‌هایی که مصرف کننده بودجه بودند می‌رسید (Reinikka & Svensson, 2006, P. 361).

این گونه تحقیق در کشورهای پرو، تانزانیا و زامبیا نیز تکرار شده است. تحقیق در زامبیا نشان داد که عمده‌ترین صورت فساد از طریق تخصیص نامناسب بودجه‌ها توسط مدیران صورت می‌گیرد برای مثال تخصیص اضافه کاری‌ها به گونه‌ای نامناسب انجام می‌شود. تحقیق در اوگاندا نشان داده که ۸۷ درصد منابع غیرمالی (نظیر کتب درسی در نظر گرفته شده برای مدارس) به مصرف کننده‌هایی نمی‌رسد. بر همین اساس دولت اوگاندا از مدارس خواسته تا میزان منابع رسیده را در روزنامه‌ها منتشر کنند تا مشخص شود چه اندازه از منابع تخصیص داده شده نهایتاً به مدارس رسیده است (P. 363). این روش برخلاف روش‌های پیمایش ادراک و تجربه فساد، زمان‌بر، هزینه‌بر و ارابه کننده‌ی داده‌هایی هستند که قابلیت مقایسه‌ای ندارند. در ضمن داده‌هایی درباره سطح کلی فساد در یک کشور یا منطقه ارابه نمی‌کنند بلکه اطلاعات حاصل از این روش، خرد و قابل استفاده برای تحلیل سازمانی خاص است. البته بنا به کیفیت و ماهیت داده‌هایی که از این روش به دست می‌آید می‌توان نتایج به دست آمده برای مبارزه با فساد را در بقیه سازمان‌ها نیز به کار بست. ارابه شناخت عمیق از ساز و کارهای اداری فاسد، شناخت نقاط بحرانی و حساس در سازمان و ارابه راهکارهای عملی برای مبارزه با فساد در سازمان‌ها از مزایای این روش؛ و فقدان مقایسه‌پذیری، زمان‌بر و هزینه‌بر بودن نیز از کاستی‌های آن در مقایسه با روش‌های پیمایشی کلان‌نگر است.

## ۲- پیمایش کمی ارابه خدمات

این شیوه نوع خاصی از پیمایش برای ارزیابی مسایل مالی، کیفیت ورودی و خروجی خدمات و قیمت خدمات ارابه شده به مردم در سازمان‌های دولتی است<sup>۱</sup>. در گذشته غالباً نظر سنجی از مشتریان برای ارزیابی کیفیت و کمیت خدمات ارابه شده استفاده می‌شد اما در این شیوه از پرسشنامه‌های متعددی برای سنجش ابعاد مختلف کیفیت و کمیت خدمات استفاده شده و در غالب پرسشنامه‌های

مربوط به این شیوه، داده‌های حاصل از منابع مختلف ثبت می‌شود. اطلاعات از سطوح ملی، منطقه‌ای و محلی جمع‌آوری و با نمونه‌هایی از کنشگران درگیر در ارائه خدمات نیز مصاحبه می‌شود. بقیه پرسشنامه‌ها اطلاعاتی درباره کمیت و کیفیت فرایند کار در مراحل مختلف آن ثبت می‌کنند. پیمایش کمی ارائه خدمات در مقایسه با PETS و شیوه‌های نظرسنجی، بسیار هزینه‌بر و نیازمند صرف زمان زیاد است. غالباً انجام این کار درباره همه ابعاد ارائه خدمات به مشتریان، بسیار دشوار و بدون صرفه اقتصادی است، لذا معمولاً درباره جوانب خاصی از کار سازمان‌ها که تصور می‌شود بیشترین مشکل در آن‌ها وجود دارد انجام می‌شود. برای مثال نمونه‌هایی از این سنجش برای ارزیابی میزان حضور کارکنان بیمارستان‌ها و پزشکان بر سر مشاغل خود انجام شده است (Reinikka & Svensson, 2006, P. 364). در نمونه‌های دیگر از این شیوه برای ارزیابی میزان حضور معلمان و کارکنان اداری بقیه سازمان‌ها نیز استفاده شده است. عمده‌ترین نقطه ضعف روش‌هایی نظیر PETS و QSDS گزارش‌های نادرستی است که کارکنان سازمان‌های تحت بررسی ارائه می‌کنند یا به هنگام بررسی گزارش‌های پیشین ارائه شده توسط مدیران اداری احتمال دارد گزارش‌هایی مبنای تحلیل قرار گیرند که آگاهانه به صورت نادرستی تنظیم شده‌اند و در صورتی که دقت کافی وجود نداشته باشد، مبنای بررسی قرار می‌گیرند.

در استفاده از این شیوه‌ها حتماً دو راهبرد عملی بایستی به کار گرفته شود: ۱- استفاده از منابع اطلاعاتی مختلف؛ ۲- در نظر داشتن این که کدام یک از منابع اطلاعاتی یا کنشگران انگیزه‌هایی برای ارائه گزارش‌های نادرست دارند (P. 361). اگر ملاحظات فوق به گونه‌ای رعایت شود که اطلاعات درست مبنای بررسی قرار گیرند، روش‌هایی نظیر PETS و QSDS می‌توانند شاخص‌هایی برای بررسی عملکرد سازمان‌ها ارائه کنند. هم‌چنین روش «پیمایش کمی ارائه خدمات» یا همان QSDS نیز به مانند روش «پیگیری هزینه‌های عمومی» شاخص‌های قابل مقایسه ارائه نمی‌کند و بیش‌تر برای آسیب‌شناسی ساختار سازمانی و شناسایی نقاط آسیب‌پذیر در مقابل اقدام‌های فاسد صورت می‌گیرد.

### ۳- فساد در سطح شرکت (بنگاه)

غالباً تصور می‌شود که سنجش این که چقدر فساد در شرکت‌ها<sup>۱</sup> (خصوصی و دولتی) صورت می‌گیرد ناممکن است اما چند تجربه نشان می‌دهد که می‌توان همکاری شرکت‌های خصوصی را در این زمینه جلب کرد. در این بررسی‌ها، هدف رسیدن به شناخت عوامل مؤثر بر کاهش عملکرد و کارآیی شرکت‌های اقتصادی است. البته فساد یکی از عواملی است که در پرسشنامه‌های این

تحقیقات سنجیده می‌شود. یکی از موفق‌ترین موارد این‌گونه تحقیقات توسط انجمن مشاوره و اطلاعات صنایع اوگاندا انجام شده است. سؤال‌های تحقیق به گونه‌ای طراحی شده بودند که بخش فساد در اواخر پرسشنامه قرار گرفته بود و بعد از جلب اعتماد پاسخ‌گو در ابتدای پرسشنامه، پرسیده می‌شدند. در ضمن تحقیق توسط سازمانی غیردولتی و مورد اعتماد صنایع انجام می‌شد. یکی از اهداف آن بود که شرکت‌هایی که بیش‌تر در معرض رشوه‌دادن هستند و آنچه که سبب می‌شود شرکت‌ها مجبور به رشوه‌دادن شوند شناسایی شود. نتایج نشان داد شرکت‌هایی که بیش‌تر با دولت سروکار دارند (به عبارتی مجبورند فعالیت‌های هزینه‌بر و مبتنی بر تکنولوژی پیشرفته انجام دهند و در نتیجه بیش‌تر به حمایت دولت نیاز دارند) بیش‌تر در معرض رشوه‌دادن هستند و مجبورند وقت بیش‌تری را برای مذاکره با دولتی‌ها صرف کنند. این تحقیق نشان داد قریب ۵۰ درصد شرکت‌ها در اوگاندا رشوه‌هایی بیش از مقدار سرمایه اولیه خود پرداخته‌اند (Reinikka & Svensson, 2006, Pp. 365-366). با توجه به این که تحقیقات نشان می‌دهد یک درصد افزایش در میزان رشوه‌ها باعث سه درصد کاهش نرخ رشد اقتصادی شرکت‌ها می‌شود، این میزان رشوه نقش بسزایی در عدم توسعه شرکت‌ها دارد.

بررسی مناسب‌ترین روش جهت سنجش فساد در ایران:

اگر بپذیریم که داده‌های قابل اعتمادی درباره فساد در ایران وجود ندارد و هنوز دانش کافی برای سنجش فساد نیز در داخل کشور تولید نشده است، آن‌گاه می‌توانیم استدلال کنیم که سنجش فساد در ایران باید از یکی کلی‌ترین روش‌ها آغاز شود. متون بسیار اندکی درباره سنجش فساد به فارسی موجود است (رفیع‌پور، ۱۳۷۸؛ عباس‌زادگان، ۱۳۸۳، صص. ۳۸-۲۵).

به عبارتی، باید ابتدا از روش‌هایی آغاز کرد که داده‌هایی درباره سطح رواج فساد در کل کشور، در سطح سازمان‌های دولتی، بر خی متغیرهای مرتبط با فساد ارایه می‌کند. روش‌های مبتنی بر ادراک و تجربه فساد بهترین گزینه‌ها برای اولین مرحله سنجش فساد است. بقیه کشورهای جهان نیز همین راه را طی کرده‌اند.

مؤسسه‌هایی نظیر شفافیت بین‌المللی، بانک جهانی و گالوپ با سنجش ادراک فساد آغاز کرده و سپس به بررسی تجربه فساد رسیده است. کشورهای نظیر مکزیک، آرژانتین و برزیل نیز در ابتدا و به عنوان بخشی از برنامه کلی سنجش و مبارزه با فساد، از ارزیابی ادراک و تجربه فساد آغاز کرده‌اند. این گونه داده‌ها قابلیت تطبیق دارد، می‌توان تغییرات آن‌ها در طول سال‌های مختلف را با یکدیگر مقایسه و معیاری برای موفقیت اقدامات ضد فساد دولت تدوین کرد، هزینه و زمان لازم

برای اجرای آن‌ها در مقایسه با بقیه روش‌ها کم‌تر است و می‌توان عرصه‌های بسیار گسترده‌تری را در این روش‌ها در مقایسه با بقیه روش‌ها ارزیابی کرد.

داده‌های به‌دست آمده از سنجش ادراک و تجربه فساد به دولت‌ها نشان می‌دهد که:

۱. تصورات مردم درباره سطح کلی رواج فساد در جامعه و بخصوص بخش دولتی چیست.
۲. مردم چه بخش‌هایی از دستگاه اداری را بیش‌تر فاسد می‌دانند.
۳. مهم‌ترین صورت‌های فساد در نظر مردم چیست.
۴. موفقیت برنامه‌های مبارزه با فساد دولت در نظر مردم چقدر بوده است.
۵. داده‌های به‌دست آمده از این گونه تحقیقات قابلیت بسیار مناسبی برای اقدام‌های تبلیغاتی دارد و می‌توان آن‌ها را مبنای برنامه‌های ضده فساد نیز قرار داد.
۶. داده‌های به‌دست آمده از سنجش ادراک و تجربه فساد، مبنایی برای بقیه روش‌ها نیز خواهد بود (عطایی، ۲۰۹:۱۳۸۶).

بررسی منابع موجود نشان می‌دهد که:

۱. هیچ‌یک از مؤسسات بین‌المللی سنجش فساد در ایران شعبه ندارند و بر خلاف بسیاری کشورها که سنجش فساد در آن‌ها از طریق این مؤسسات انجام می‌شود، چنین کاری در ایران انجام نمی‌شود.<sup>۱</sup>
۲. اگرچه در ایران آمارهایی از موارد فساد توسط سازمان‌های مختلف ارائه شده و در مواردی به صورت منفرد و غیر نظام‌مند نسبت به سنجش فساد اقدام شده است، لیکن هیچ سازمانی متکفل سنجش فساد و سلامت اداری به صورت نظام‌مند، دوره‌ای و مطابق با معیارهای علمی و بین‌المللی نیست. در کشورهای دیگر، سنجش فساد غالباً به صورت متمرکز و از طریق مؤسسات خاص انجام می‌شود. این اقدام چندین مزیت دارد:

سنجش فساد از طریق سازمان‌های مشخص که مأموریت خاص آن‌ها این کار است، سبب انباشت دانش و بهبود الگوهای روش‌شناختی در زمینه سنجش فساد می‌شود.

سنجش فساد توسط سازمان‌های مشخص سبب استاندارد شدن شاخص‌ها شده و از تعدد شاخص‌های گزارش شده جلوگیری می‌کند. به همین ترتیب دولت‌ها شاخص‌هایی در دست خواهند داشت تا بر مبنای آن‌ها سیاست‌گذاری کرده و میزان موفقیت برنامه‌های خود را ارزیابی کنند. تمرکز بودجه‌ها در دست سازمانی خاص سبب می‌شود تا سازمان منابع بیش‌تری برای انجام تحقیقات با دقت بالاتر و گستره بیش‌تر در دست داشته باشد.

۱- با توجه به سابقه و بضاعت علوم اجتماعی در ایران و توانایی بالقوه‌ای که در کشور برای انجام این کار وجود دارد، ضرورتی برای سپردن این کار به مؤسسات بین‌المللی وجود ندارد. ولی انجام این سنجش‌ها در داخل کشور، با همکاری کردن با این مؤسسات و بالاخص تبادل اطلاعات، یافته‌های کارشناسی و همکاری‌های روش‌شناختی منافاتی ندارد. البته ذکر این نکته بسیار مهم است که علاوه بر استفاده از اطلاعات و تحلیل‌های آن‌ها ما نباید جنبه‌های سیاسی و ایدئولوژیک تحلیل‌های این نهاد‌های بین‌المللی را هم از نظر دور داشته باشیم.

تمرکز (مشروط به رعایت شدن همه معیارهای علمی، اخلاق پژوهشی و دورنگ داشتن ملاحظات سیاسی از پژوهش‌های علمی) سبب بالا رفتن اعتماد به یافته‌های تحقیقات سازمان‌سنجش‌کننده فساد و سلامت اداری خواهد شد.

با این ملاحظات، به نظر می‌رسد اقدام برای سنجش فساد و سلامت اداری در ایران، در گام اول باید از طریق مشخص کردن سازمانی برای انجام این مأموریت صورت بگیرد. این سازمان باید مرکزی تحقیقاتی باشد و ترجیحاً به یکی از نهادهای حاکمیتی وابسته باشد. این وابستگی می‌تواند تا حدودی تضمین‌کننده تداوم کار این سازمان تحقیقاتی باشد.

بهتر است برنامه سنجش ادراک و تجربه فساد در بین مردم عادی (خانوارها)، بنگاه‌های اقتصادی، کارشناسان اقتصادی، سیاسی و اجتماعی بروکرات‌ها و کارمندان دولت انجام شود. گسترده بودن بررسی در سطح این گروه‌ها می‌تواند امکان مقایسه نظریات گروه‌ها و به دست آوردن اطلاعات مناسب را فراهم کند.

بنابراین، بهتر است این سنجش در سطح ملی انجام شود و در عین حال اندازه نمونه و شیوه نمونه‌گیری به صورتی تعیین شود که نتایج قابل تعمیم به سطح استان‌ها نیز باشد و حاکمیت شاخص‌های مناسبی برای ارزیابی سازمان‌اداری و سطح فساد در استان‌ها داشته باشد. بالا بردن اندازه نمونه‌ها می‌تواند داده‌های کافی برای بررسی سطح فساد در سازمان‌های ارایه‌کننده خدمات نیز ارایه کند. به این ترتیب سخن بر سر آن است که ملاحظات روش شناختی به گونه‌ای باشد که بتوان شاخص‌های مناسب برای ارزیابی سطح فساد در استان‌ها و سازمان‌ها حداقل سازمان‌هایی که اهمیت زیادی دارد به دست آورد.

واقعیت این است که هر کدام از روش‌های سنجش فساد دارای جزئیات روش شناختی بسیاری هستند که هنوز منابع کافی برای شناخت آن‌ها به زبان فارسی در دست نیست. تعداد بسیار زیادی تحقیقات سنجش فساد و سلامت اداری در جهان انجام شده و کتب بسیاری درباره هر یک از روش‌های به کار گرفته شده وجود دارد. هر یک از مؤسساتی که دست به سنجش فساد زده‌اند نوشته‌های روش شناختی متعددی برای توضیح دادن روش‌هایی که به کار می‌گیرند منتشر کرده‌اند و ابعدی از سنجش فساد را روشن ساخته‌اند. در بین ابزارهایی که برای سنجش فساد ایجاد شده‌اند به انبوهی از پرسشنامه‌ها، فرم‌های جمع‌آوری اطلاعات، روش‌های سنجش شاخص‌های اقتصاد کلان، مدل‌های اقتصادسنجی و تکنیک‌های بررسی اسناد مالی برمی‌خوریم که هنوز جزئیات فنی آن‌ها در نوشته‌های موجود به زبان فارسی بررسی نشده‌اند. از یک محقق نمی‌توان انتظار داشت که بار بررسی

این متون را به تنهایی به دوش بکشد و چارچوب‌های روش‌شناختی سنجش فساد را تدوین کند. هر یک از این روش‌ها مستلزم داشتن تخصص‌های مشخصی هستند که جمع آمدن آن‌ها در یک فرد امکان‌پذیر نیست. با این ملاحظات، یک گام اساسی برای آغاز سنجش فساد در ایران، شناسایی و ترجمه کردن تعداد زیادی (و البته با دقت فراوان انتخاب شده) از متونی است که در زمینه سنجش فساد منتشر شده‌اند. بعد از انجام چنین مرحله‌ای است که می‌توان ادعا کرد سنجش فساد در ایران بر مبنای تجربه جهانی و با دقت روش‌شناختی کافی انجام خواهد شد.

به این ترتیب می‌توان گفت اقدام برای سنجش فساد در ایران، به تشکیل یک تیم تحقیقاتی شامل متخصصان علوم اجتماعی، علوم سیاسی، مدیریت، اقتصاد و آمار نیاز دارد که تحت مدیریت سازمانی که مسوول سنجش فساد در کشور است کار کنند و از طریق شناسایی متون معتبر، ترجمه برخی از آن‌ها و کار بر روی شرایط استفاده از ابزارهای موجود در جهان، ابزارها و شیوه‌های مناسب سنجش فساد در ایران را تعیین کنند. بدیهی است که این تیم تحقیقاتی به یک تیم ترجمه دقیق متون نیز نیاز دارد. البته باید توجه داشت که این کار با اقدام‌های عملی و استفاده از تجربیات جهانی و تجربیات بومی در سطح ملی و سازمانی در ایران به موازات هم به پیش رود.

سنجش فساد اقدامی نیست که یک بار برای همیشه انجام شود و اساساً اهمیت داده‌های سنجش فساد ناشی از قدرت مقایسه‌پذیری آن‌ها در دوره‌های متفاوت است. بنابراین لازم است تا برنامه‌ای برای سنجش دوره‌ای فساد تنظیم شود. حداکثر رعایت ملاحظات روش‌شناختی برای مقایسه‌پذیری بودن داده‌ها نیز باید مورد نظر قرار بگیرد (عطایی، ۱۳۸۶: ۲۱۱).

### نتیجه‌گیری:

اولین روش‌ها برای سنجش فساد بر اندازه‌گیری ادراک فساد نزد مردم عادی، کارشناسان خارجی و داخلی متخصص اوضاع کشورها و فعالان اقتصادی هر کشور مبتنی بودند. روش‌هایی نظیر CPI در این دسته قرار می‌گیرند. بعد از ایراد‌های وارد شده به مطالعات مبتنی بر سنجش ادراک فساد، سنجش تجربه فساد در دستور کار قرار گرفته است. البته این معنای کنار گذاردن شاخص‌های ادراک فساد نیست چرا که آن‌ها نیز به جای خود اهمیت دارند. اندازه‌گیری بر مبنای تجربه فساد در پی آن است که میزان قربانی شدن مردم در اقدام‌های فاسد و هزینه‌هایی را که فساد بر مردم عادی، شرکت‌ها و فعالان اقتصادی تحمیل می‌کند ارزیابی کند. در این بین سعی شده است میزان تأثیر فساد بر گروه‌های اجتماعی مختلف نیز بررسی شود. به عبارتی سخن بر سر آن است که کدام افراد (زنان/ مردان؛ فقرا/ اغنیاء؛ و ...) بیش تر در معرض اقدامات فساد و هزینه‌های فساد هستند.

اندازه گیری بر مبنای ادراک و تجربه فساد، شاخص های کلان به دست می دهند. همان گونه که پیمایش های سالیانه شاخص CPI و GCB که توسط سازمان شفافیت بین المللی؛ و پیمایش هایی نظیر BEEPS و GCI که توسط بانک جهانی انجام می شوند نشان می دهد شاخص های کلان، یک عدد هستند. داده های دیگری که در کنار این اعداد منتشر می شوند، نظیر میزان اعتماد مردم به انواع سازمان های عمومی و تجربه فساد در هر سازمان؛ یا میزان مواجه شدن فعالان اقتصادی با درخواست رشوه نیز ماهیت کلان این شاخص ها را تغییر نمی دهد. شاخص های کلان دیگری نیز وجود دارند که از جنس داده های اقتصادی به شمار می روند. هر گونه تلاش برای سنجش فساد بر مبنای ارزیابی اندازه اقتصاد غیر رسمی و زیرزمینی، میزان پولشویی، فرار مالیاتی یا قاچاق کالا از جنس شاخص های کلان هستند. شاخص های کلان ماهیت تطبیقی دارند و می توان از آن ها برای مقایسه سطح فساد در کشورهای مختلف استفاده کرد. شاخص های کلان می توانند محرک های اجتماعی و سیاسی بسیاری برای تدوین برنامه های مبارزه با فساد ایجاد کنند، سطح آگاهی مردم درباره فساد را ارتقاء دهند و حمایت آن ها از برنامه های مبارزه با فساد را بالا ببرند. هم چنین تحقیقاتی که بر مبنای این شاخص ها انجام می شود می تواند نشان دهد که کدام متغیرها با سطح فساد رابطه دارند برای مثال وقتی بررسی مفصل نشان داده است که کیفیت مداخله (و نه اندازه مداخله) دولت در اقتصاد مهم ترین تبیین کننده فساد است، می توان بینش های مناسبی برای تدوین برنامه های مداخله مثبت تدوین کرد. حداقل این که چنین تحقیقاتی قادرند اولویت های برنامه ریزی برای مبارزه با فساد را مشخص سازند. در ضمن تحقیقاتی که نشان می دهند بیشترین قربانیان فساد چه کسانی هستند می توانند در تدوین برنامه هایی برای کاستن از تأثیرات فساد بر این گروه ها کمک کننده باشند. هم چنین نباید این واقعیت را که شاخص های کلان معیارهایی برای سنجیدن میزان موفقیت برنامه های ضد فساد ارایه می کنند دست کم گرفت.

اما شاخص های کلان معمولاً قادر نیستند اطلاعات دقیق و جزئی درباره فرایند فساد و اطلاعات مناسب برای سیاست گذاری ارایه کنند. به عبارتی از طریق آن ها نقاط مبهم موجود در فرایند بروکراتیک که مسبب فساد هستند شناخته نمی شود. از همین رو روش های اندازه گیری بخشی طراحی و اجرا شده اند. ما در این جا به طور خاص دو روش ارایه کردیم:

۱. پیمایش پیگیری هزینه های عمومی (PETS). این روش در پی شناسایی جریان منابع از مرکز تا واحدهای مصرف کننده نهایی بودجه است و نشان دادن نقاط نشت کردن بودجه و انحراف آن به سوی منافع شخصی است.

۲. پیمایش کمی ارایه خدمات (QSDS). این روش نیز در پی سنجش کیفیت ارایه خدمات در زمان ارایه آن به مشتری در بخش عمومی است. بدیهی است که این روش می تواند در بخش خصوصی و غیرانتفاعی نیز به کار گرفته شود و برای شناسایی انواع فساد غیرمالی نیز تناسب بسیاری دارد.

در واقع این شاخص ارزیابی کارنامه ای است که نشان می دهد که آیا یک اداره یا سازمان (مثلاً نیروی انتظامی) نمره قبولی را برای ارایه خدمات مناسب دریافت می کند یا خیر و نکته مهم تر آنکه این کارنامه می تواند موارد فساد احتمالی در بین اداره های مختلف دولتی را آشکار سازد. نحوه کار این کارنامه بدین شکل است که ابتدا کاربران مستقیم خدمات مختلف دولتی در یک محدوده مورد نظر سنجی قرار می گیرند. در مرحله دوم، ارایه دهندگان این خدمات (سازمان های دولتی) بر اساس یافته های پیمایش و همچنین ارزیابی اقدام های رتبه بندی می شوند و در مرحله آخر این یافته ها در اختیار مردم قرار می گیرند تا زمینه را برای بحث و گفتگو در حوزه عمومی بین اداره و کاربران خدمات آن فراهم کند. این فرآیند، اداره های رتبه بندی شده را مجبور می سازد تا در مقابل خواست مردم برای بهبود در ارایه خدمات پاسخ مثبت دهند (بارگوا و دیگران، ۱۳۸۹: ۱۶۵). نظر سنجی کارنامه ای نشان می دهد که آیا شهروندان از کیفیت خدمات ارایه شده (برای مثال خدمات بهداشتی، یا امنیتی) و یا کیفیت اجرای اداره های محلی و ملی در حل مشکلات راضی هستند یا خیر. این کارنامه همچنین برآوردی از هزینه های پنهان که به شهروندان تحمیل می شود را فراهم می سازد (همچون رشوه برای دریافت مجوز و پروانه در شهرداری و یا برای دستکاری در مدارک دولتی).

روش های دیگری نیز برای سنجش فساد به کار گرفته شده اند که هر کدام مزایا و دشواری های خاص خود را دارند. شمارش بررسی های قضایی علیه موارد فساد؛ تحلیل محتوای رسانه ها، حسابرسی پروژه های خاص، بررسی تفاوت ارزش واقعی و هزینه صرف شده برای انجام پروژه ها و بالاخص پروژه های ساختمانی؛ از این دست هستند. در مجموع هر کدام از این روش ها می توانند بخشی از سطح، ماهیت، فرایندها، پی آمدها و کنشگران فساد را مشخص کنند. تناسب هر روش به هدفی که از اجرای آن مد نظر است بستگی دارد.

**منابع:**

- بارگوا، وینای و دیگران (۱۳۸۹). چالش فساد در آسیا: بررسی موردی و ساختاری برای اقدام بر ضد فساد. ترجمه علی رضا دیهیم و حسین عظیم بیگ. نشر زمان نو.
- ببی، ارل (۱۳۸۶). روش های تحقیق در علوم اجتماعی: نظری/علمی. ترجمه رضا فاضل. تهران: سازمان سمت.
- پوپر، کارل ریموند (۱۳۶۴). جامعه باز و دشمنانش (جلد اول). ترجمه عزت الله فولادوند، تهران: انتشارات خوارزمی.
- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۶). سرطان اجتماعی فساد. شرکت سهامی انتشار.
- ساروخانی، باقر (۱۳۸۵). روش های تحقیق در علوم اجتماعی، جلد اول اصول و مبانی تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، چاپ دوازدهم.
- سرمد، زهره؛ بازرگان، عباس و حجازی الهه (۱۳۸۳). روش های تحقیق در علوم رفتاری، چاپ هشتم، تهران: انتشارات آگاه.
- عباس زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری. دفتر پژوهشهای فرهنگی.
- عطایی، امید (۱۳۸۶). بازرسی، سنجش و پیشگیری از فساد. مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری. تهران: انتشارات زمان نو.
- مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور. مجموعه سخنرانی های سیزدهمین کنفرانس آسبودمان آسیایی ۱۷-۱۶ مهرماه ۱۳۹۲.
- مهرداد، هرمز، مقدمه ای بر نظریات و مفاهیم ارتباط جمعی، فاران، ۱۳۷۹
- Johnston, Michael. (n.d) «Measuring Corruption: Numbers Versus Knowledge Versus Understanding».
- Kaufmann, Daniel. (2006) «Myths and Realities of Governance and Corruption». [www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2-1\\_GCR\\_Kaufmann.pdf](http://www.worldbank.org/wbi/governance/pdf/2-1_GCR_Kaufmann.pdf).
- Langseth, Petter., Langan, Patricia. & Taliercio, Robert. (1995) «Service Delivery Survey (SDS): A Management Tool». The Economic Development Institute, the World Bank.
- Piliponyte, Jolanta. (Aug 2005) Diagnosis of Corruption: A Review of Existing Instruments and A Case Study of Lithuania. Australian Political

Studies Association Conference 2005, Dunein, New Zealand, and 28-30 September.

Reinikka, Ritva. & Svensson, Jakob. (2006) «Using Micro-Surveys to Measure and Explain Corruption». *World Development*, Vol. 34, No. 2, Pp. 359-370.

Treisman, Daniel. (2006) «What we learned about the causes of corruption from ten years of crossnational empirical research?» [www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman](http://www.polisci.ucla.edu/faculty/treisman).

Johnston, Michael. "What Can Be Done About Entrenched Corruption?" Paper prepared for Annual World Bank Conference on Development Economies, Washington, D.C. April 30–May 1, 1997.

## ناملی بر راهکارهای بنیادین ارتقاء فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد

محمود مهدوی فرا<sup>۱</sup>

### چکیده

مبارزه با فساد نیازمند استفاده از رویکردهای متنوع در سطوح مختلف جامعه است و یکی از رویکردهای اساسی در این زمینه ارتقاء فرهنگ عمومی می باشد. نقش و تأثیر فرهنگ عمومی در کاهش و پیشگیری از فساد، لزوم بررسی شیوه ها و راهکارهای تقویت و ارتقاء آن را ضروری می سازد. این نوشتار به بررسی مهم ترین راهکارهای ارتقاء فرهنگ عمومی پرداخته است. آموزش در مدارس و دانشگاه ها با افزایش آگاهی دانش آموزان و دانشجویان از فساد، ماهیت و پیامدهای آن می تواند در پرورش نسلی که در آینده عهده دار مسولیت های مختلف در کشور می شوند بسیار مؤثر باشد. رسانه های جمعی نیز از طریق اطلاع رسانی و آگاهی بخشی به مردم، زمینه مشارکت بسیاری از شهروندان را در امر نظارت همگانی فراهم می آورند و در نهایت یک راه مهم برای به وجود آوردن حمایت عمومی مردم از برنامه های ضد فساد، تقویت سازمان های مردم نهاد است که عامل مهمی در ارتقای آگاهی عمومی در مورد فساد و لزوم کنترل آن است.

**واژگان کلیدی:** فساد- فرهنگ عمومی- آموزش- رسانه های جمعی- سازمان های غیر دولتی (مردم نهاد)

**مقدمه:**

یکی از رویکردهای اساسی در مقابله با فساد، پیشگیری از آن است که خود، مستلزم حمایت قاطع از سوی جامعه و هماهنگی و مشارکت شهروندان است. بدیهی است هرگاه بین حکومت و شهروندان فاصله ایجاد شود و اعتماد به سازمان های نظارتی کم گردد و شهروندان به همکاری با نهادهای تشکیل دهنده در امر مبارزه با فساد و برنامه های اصلاحی و اجرایی یک نظام قرار نگیرند با وجود افرادی سالم در رأس نظام و نهادهای مبارزه با فساد باز هم شیوه های کنترل آن به ناکامی منجر خواهد شد.

آگاه سازی جامعه در موضوع پیشگیری و مقابله و مبارزه با فساد علاوه بر تحقق مشارکت مؤثر مردم و نیروهای اجتماعی در این زمینه، سبب اعتماد عمومی بیش تر به نظام کیفری کشور نیز می شود. بنابراین در حوزه سیاست های نظارتی و اکنش های دولتی و پاسخ های جامعه مدنی را بایستی در کنار یکدیگر ملاحظه و بررسی کرد. نگاهی به کشورهای کامیاب در مبارزه با فساد نشان می دهد این کشورها در کنار بکارگیری روش های قانونی و حقوقی توانسته اند با استفاده از شیوه های مناسب آموزشی و فرهنگی، سطح آگاهی مردم را نسبت به ارتکاب آگاهانه یا نا آگاهانه تخلف و جرم بالا ببرند و مشارکت مردم را در زمینه مبارزه با فساد نیز به شکلی مطلوب جذب کنند. چنین مشارکتی سبب می شود تا مردم در جایگاه قضاوت کنندگان و منتقدانی قرار گیرند که از ظرفیت و قدرت قانونی خود برای وادار سازی مسوولان به ادای توضیحات قانع کننده در مورد عملکردهایشان، آگاهی دارند.

از منظر آنچه بیان شد، هدف این نوشته، پاسخ به پرسش از چیستی راهکارهایی است که برای ارتقای فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد وجود دارد. برای پاسخ به این پرسش ابتدا تعریف و تبیین مختصری از فرهنگ عمومی به عنوان مفهوم اصلی این نوشته که ضروری می نماید، پرداخته شده است. گام بعدی، شناسایی مهم ترین راهکارهای ارتقای فرهنگ عمومی خواهد بود. از این رهگذر، ابتدا به نقش و تأثیر آموزش به عنوان یکی از عوامل مؤثر در کاهش و پیشگیری از فساد پرداخته شده است که البته تأکید اصلی بر روی آموزش در مدارس و دانشگاه ها بوده است. نقش و کارکرد رسانه های جمعی به عنوان انتقال دهنده اطلاعات، ارزش ها و هنجارها بخش بعدی این بررسی را تشکیل می دهد و در نهایت نقش و کارکرد سازمان های غیردولتی به عنوان نهادهایی که می توانند نقش مهمی در ارتقای آگاهی عمومی در مورد فساد و کنترل آن داشته باشند مورد بحث قرار گرفته است.

## فرهنگ عمومی:

فرهنگ در نگاهی کلی تعیین کننده نوع برداشت و احساس اعضای جامعه نسبت به یک پدیده است و راهنمای اعمال انسان ها و معرف جهان بینی های آن ها در زندگی است. به بیان ساده، فرهنگ، یک پدیده اجتماعی است که از سویی در تلاش انسان ها برای پاسخگویی به نیازهای گوناگون نشان پدید می آید و از سوی دیگر راهنمای فکر و عمل انسان ها برای رفع نیازهایشان است مثلاً در یک جامعه نیاز به غذا باعث ایجاد روش خاصی برای کشت و کار می شود که در اثر گذشت زمان، خو گرفتن به این روش و تکرار آن توسط اعضای جامعه تبدیل به بخشی از فرهنگشان می شود (افروغ، ۱۳۷۹: ۲۱-۷).

اما فرهنگ عمومی از مجموعه ای منسجم و نظام یافته از اهداف، ارزش ها، عقاید، باورها، رسوم و هنجارهای مردم متعلق به یک جامعه بزرگ، قوم یا ملت سخن می گوید (فردرو، ۱۳۸۰: ۱۷۰-۱۲۴). بنابراین فرهنگ عمومی، شامل تمامی فعالیت های مبتنی بر اندیشه و عادت است که در راستای برآوردن نیازهای بشری بسته به انواع جوامع از نظر تاریخی، سیاسی، اقتصادی، مذهبی، رفتارهای عمومی مردم را شکل می دهد. همه انسان هایی که از گذشته های دور تا کنون در هر گوشه ای از جهان زندگی کرده اند؛ فرهنگ داشته اند. پس فرهنگ پدیده ای عام است و هیچ گروه یا فردی را در جامعه انسانی نمی توان یافت که فاقد فرهنگ باشد؛ اما از آنجایی که اقوام و جوامع مختلف به نحوه یکسانی در برآوردن نیازهای خود فعالیت نکرده اند و طبیعتاً فرهنگ خاص خود را ساخته و پرداخته اند، لذا در جوامع مختلف تنوع فرهنگی به چشم می خورد. در یک جامعه بزرگ، قوم یا ملت، بسیاری از ارزش ها، باورها، هنجارها، معیارها و الگوهای رفتاری هستند که گذشته از تکرر فرهنگی قومیت های مختلف جامعه، جنبه عام داشته، همگان آن را پذیرفته اند و در یک کل اجتماعی از آن پیروی می کنند. همین جنبه های عام در یک جامعه بزرگ یا ملت را می توان به عنوان «فرهنگ عمومی» آن جامعه مورد مطالعه و بررسی قرار داد. شخصیت اجتماعی مردم یک جامعه در فرهنگ عمومی آن خلاصه می شود و اهداف و کیفیت و مسیر حرکت به سوی تعالی یا زوال و عقب افتادگی آن تحت تأثیر فرهنگ عمومی است. لذا اهمیت شناخت و بررسی فرهنگ عمومی برای ارتقاء و تحول آن در مسیر رشد و توسعه، آشکار می شود. بسیاری از پژوهشگران برای واکاوی فرهنگ عمومی و اصلاح و برنامه ریزی آن ابتدا به بررسی دقیق فرهنگ عمومی از طریق کارکردهای سطوح و لایه های مختلف فرهنگ می پردازند. زیرا فرهنگ از سطوح مختلفی مشتق شده است. برخی از این مشتقات در یک نظام فرهنگی، پایه ها و ریشه های فرهنگ

عمومی را می‌سازند. این بخش، لایه زیرین را تشکیل می‌دهد و دیگر سطوح و لایه‌ها بر آن قرار می‌یابند. جهان بینی‌ها و شناخت‌شناسی در این سطح قرار دارد که ریشه بسیاری از باورها، اعتقادات و ارزش‌ها را به عنوان لایه بعدی فرهنگ تشکیل می‌دهند. سطح بعد، آیین‌ها، هنر و ادبیات است که لایه بعدی را تشکیل می‌دهند و بر پایه باورها، اعتقادات و ارزش‌های یک جامعه استوار هستند. لایه بعدی که بیرونی‌ترین و آشکارترین سطح است، هنجارها و الگوهای رفتاری و معیارهای اجتماعی در یک جامعه مورد مشاهده و بررسی است. اولسون، فرهنگ را دارای چهار مؤلفه، هنجار، باور، ارزش و تکنولوژی می‌داند. در هنجار به دنبال این هستیم که چه چیز در فرهنگ مردم وجود دارد و در ارزش به دنبال این هستیم که چه باید باشد. در حقیقت نگرش آرمانی به آنچه که در فرهنگ عمومی انتظار داریم، ارزش است و در تکنولوژی، به چگونگی انجام امور توجه داریم (مرعشی، ۱۳۷۶: ۶۲ و ۷۳-۷۱).

#### راهکارهای ارتقاء فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد:

اگرچه ممکن است راهکارهای کلی و جزئی فراوانی برای ارتقای فرهنگ عمومی در مبارزه با فساد وجود داشته باشد؛ اما باید کوشید تا مهم‌ترین و کلی‌ترین راهبردهایی که می‌توانند به نحوی اقدامات دیگر را نیز در بر گرفته و پوشش دهند مورد بحث قرار گیرند. از این رهگذر، راهکاری اصلی در این زمینه شامل موارد زیر خواهند بود:

#### ۱- آموزش

مفهوم آموزش به معنای فرایند انتقال آگاهی‌ها، نگرش‌ها و مهارت‌ها از فرد یا گروهی به فرد یا گروه دیگری، به منظور ایجاد تغییر در ساختارهای شناختی است. یکی از راهکارهای مهم مبارزه با فساد نیز افزایش آگاهی و شناخت عمومی نسبت به آثار فساد از طریق آموزش در مدارس و دانشگاه‌ها و... است (Keen, 2000:32-36). این کار در بسیاری از کشورهای موفق در مبارزه با فساد از جمله کره جنوبی و مالزی انجام شده است. دولت کره جنوبی برای تغییر ذهنیت مردم نسبت به فساد، برنامه‌های آموزشی ضد فساد را اجرا کرده است و این گونه برنامه‌ها در مؤسسه‌های آموزشی دولتی، دانشگاه‌ها، مدارس و مراکز فرهنگی تدوین و پیاده می‌شوند. بدیهی است در زمینه آموزش و افزایش آگاهی مردم به غیر از دانشگاه‌ها و مدارس، رسانه‌های جمعی و نهادهای غیر دولتی نیز تأثیر گذار هستند؛ که در بحثی مستقل به آن‌ها خواهیم پرداخت.

آموزش دانش آموزان مدارس و دانشجویان در خصوص نحوه برخورد با فساد و بیان شیوه‌های گزارش دهی و آگاهی دادن به شهروندان در خصوص ماهیت فساد و پیامدهای وخیم آن و تشویق

آنان به برقراری ارتباط بدون واسطه با مسوولان امر مبارزه با فساد، اقدامی لازم و ضروری است. انتظار مقابله با فساد از جامعه ناآگاه و بی‌خبر از پیامدهای وخیم فساد و شیوه‌های ارتکاب آن، انتظاری غیرمعقول و نادرست است؛ لذا در طراحی و پی‌ریزی رهیافتی موثر و کارآمد در جهت پیشگیری از فساد و مقابله با آن می‌بایست به آموزش عمومی آن در مدارس برای دانش‌آموزان و دانشجویانی که در آینده‌ای نزدیک عهده‌دار مسوولیت‌های مختلفی در کشور می‌شوند، به‌عنوان اصلی تخطی‌ناپذیر نگریم.

آموزش جوانان در خصوص فساد و مبارزه با آن می‌تواند به‌عنوان یک سر فصل درسی در کتاب‌های علوم اجتماعی، دینی، تاریخ و اقتصاد گنجانده شود. در کنار آموزش نظری، آموزش‌های عملی نیز می‌تواند بسیار مفید باشد به‌عنوان مثال دیدار این دانش‌آموزان از نهادهای عمومی نظارت و بازرسی کشور در درک آن‌ها از چگونگی کارکرد این نهادها در مبارزه با فساد کمک خواهد کرد (شفیع‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۵۷-۱۵۳).

آموزش‌های مبارزه با فساد در مدارس و دانشگاه‌ها می‌تواند به‌صورت رسمی و هم‌غیر رسمی باشد. در سطح رسمی، عناصر آموزشی مبارزه با فساد را می‌توان در دروس عمومی تحصیلی گنجانده در سطح غیر رسمی از طریق فعالیت‌های فوق‌درسی همچون اردوهای آموزشی، کنفرانس‌های دانش‌آموزی و مواردی از این قبیل می‌توان به اهداف مورد نظر دست یافت. از آنجایی که هدف از آموزش ارتقاء آگاهی اجتماعی است؛ مناسب‌ترین فضا برای این منظور دروس علوم انسانی همچون علوم اجتماعی، تاریخ، علوم سیاسی و... است. ارتباط میان این دروس و مباحث مربوط به مقابله با فساد غیر قابل انکار است، به این دلیل که مشکل فساد در یک بستر حقوقی، سیاسی، تاریخی و اقتصادی مورد بحث قرار می‌گیرد.

ادغام آموزش‌های ضد فساد در دوره‌های دروس عمومی بدون آموزش دادن برخی از مفاهیم پایه و اساسی غیر ممکن است برای مثال فهم مشکل فساد بدون بحث درباره برخی مفاهیم حقوقی، اقتصادی و قانونی بسیار مشکل است. به عبارت دیگر آموزش‌های مقابله با فساد تنها تدریس یک موضوع نیست؛ بلکه فراهم آوردن اطلاعات برای مخاطبان آموزش نیز می‌باشد. این مفاهیم و ارزش‌ها می‌توانند در خلال بحث در مورد دیگر موضوع‌ها به خوبی منتقل شوند ([www.transparency.org/topic/detail/education](http://www.transparency.org/topic/detail/education)).

البته ممکن است پیشنهاد قرار دادن موضوع‌های جدید در دروس عمومی تحصیلی همراه با این ابراز نگرانی باشد که در حال حاضر برنامه‌های زیادی وجود دارد و وقت کمی برای پرداختن به

همه آن‌ها هست و قرار دادن آموزش‌های مبارزه با فساد نیز در این مورد استثنا نیست. با این وجود برای رفع این نگرانی راه‌های مختلفی وجود دارد. یک راه برخورد با این موضوع، گنجاندن این آموزش‌ها به عنوان بخشی از دیگر دروس است. آنچه مهم است نباید تصور کرد که آموزش‌های مبارزه با فساد از دیگر رشته‌ها جدا می‌باشد.

یک مشکل خاص در آموزش‌های مبارزه با فساد چگونگی جلوگیری از تبدیل شدن آن به دوره آموزش رفتارهای فساد انگیز است. بنابراین مدرسان با درک حساسیت موضوع باید عقلانیت، بصیرت و مهارت‌های آموزشی لازم را داشته باشند.

اهداف برنامه‌های آموزشی مقابله با فساد:

۱- معرفی ماهیت، دلایل و پیامدهای پدیده فساد

۲- نشان دادن راه‌های مبارزه با فساد

۳- تثبیت آموزش‌های مذکور در کنار استانداردهایی که در حال حاضر در دوره‌های آموزش عمومی تحصیلی وجود دارند مانند: ارزش‌ها (مذهبی، دموکراتیک و هر چیزی که با شرافت انسانی و مسوولیت‌پذیری اجتماعی مرتبط است) ارتقاء توانایی‌ها (روابط اجتماعی، تفکر انتقادی و حل مسایل، برنامه‌ریزی منطقی و سازماندهی فعالیت‌ها، برنامه‌ریزی زمانی، ابتکار، مستقل بودن، مسوولیت‌پذیری در مورد اعمال، مشارکت در زندگی اجتماعی و...)

هدف نهایی این آموزش‌ها، پرورش شخصیتی است که آگاه به تهدیدات ناشی از فساد برای رفاه عمومی جامعه و امنیت ملی است. شخصیتی که مظاهر فساد را تحمل نکرده و بارها و امکانات مختلف برای برخورد با آن آشنا است.

محتوای برنامه‌های آموزشی مقابله با فساد:

به نظر می‌رسد مواردی که در ادامه عنوان می‌شوند می‌بایست در چارچوب یک برنامه آموزش عمومی مؤثر در مقابله و پیشگیری از فساد لحاظ شوند؛ مواردی که حداقل اطلاعات لازم در خصوص فساد را در اختیار دانش‌آموزان و دانشجویان می‌گذارند و آنان را در امر مقابله با فساد تجهیز می‌کنند، البته می‌توان موارد دیگری را نیز با توجه به امکانات و ضرورت‌ها بدان اضافه کرد:

۱- ماهیت فساد (مالی و اقتصادی): تا به امروز تعاریف زیادی از فساد مالی و اقتصادی ارائه شده، اما در جوامع گوناگون بر حسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، این تعاریف متفاوت است. در سطح بین‌المللی نیز با تلقی‌های متفاوتی از مفهوم فساد مالی و اقتصادی روبه‌رو هستیم. اما در سطح نهادهای آموزشی و برای اینکه دانش‌آموزان و دانشجویان تصویر و درک روشنی از فساد داشته باشند می‌بایست در

محتوای برنامه آموزش عمومی، ماهیت فساد و نحوه وقوع آن به خوبی مورد بحث قرار گیرد.

۲- هزینه های فساد: فقر، بهداشت ضعیف، امید زنگی پایین، توزیع نابرابر در آمد و ثروت، نرخ رشد های پایین و حتی منفی برای بعضی از کشورها و شکست برنامه های توسعه ای آنان تنها بخشی از پیامدهای نامطلوب فساد است. باید این واقعیت که فساد باعث ضرر کلی به جامعه می شود و تنها افراد کمی را منتفع می سازد برای مخاطبان جوان این آموزش ها اثبات شود. آن ها باید بدانند که شاید با ارتکاب رفتاری فاسد منتفع شوند، اما در نهایت و با وقوع فساد این خود و خانواده هایشان هستند که ضرر بیش تری می کنند.

۳- اطلاعات مربوط به برنامه های مقابله با فساد: یکی از موضوعاتی که همواره بر وجود آن در محتوای برنامه آموزش عمومی در مقابله با فساد تاکید می شود، نشر اطلاعات مربوط به برنامه های مقابله با فساد است. در واقع مخاطبان آموزش باید همیشه از چگونگی اجرای برنامه هایی که در مبارزه با فساد در جامعه و محیط زندگی شان در جریان است مطلع باشند تا از رهگذر این آگاهی، امکان جلب همکاری و پشتیبانی آنان از برنامه های پیشگیرانه در مواجهه با فساد وجود داشته باشد. حتی لازم است تا از این طریق اطلاعات ویژه ای در خصوص نحوه و چگونگی همکاری با نهادهای تخصصی مبارزه با فساد را در اختیار آن ها گذاشت برای مثال نشانی و شماره تلفن مراجعی که در صورت وقوع فساد بتوان به آن ها گزارش داد، می تواند به شکلی خاص مد نظر قرار گیرد. این اعتقاد که مبارزه با فساد به نفع جامعه است و پشتیبانی عمومی از برنامه های مقابله با فساد امری لازم و ضروری است، می بایست به خوبی در طیف مخاطبان آموزشی به وجود آید.

۴- پیام های کیفی: در محتوای یک برنامه آموزش عمومی قوی و مؤثر همواره می بایست سهمی در خور توجه برای آشنایی با احکام کیفی که در مقابله با فساد وضع شده اند در نظر گرفت. انتشار پیام های کیفی می تواند حاوی دستورات پیشگیرانه برای مجرمین بالقوه باشد. در این حالت با تهدید کیفی تابعان حقوق کیفی از یک سو و به اجرا گذاشتن این تهدید از طریق مجازات کسانی که ممنوعیت های کیفی رانقض کرده اند به پیشگیری از ارتکاب جرایم کمک می شود. جرم انگاری رفتارهای فاسد از جانب قانونگذار، حاوی پیام بازدارندگی از ارتکاب آن برای مخاطبان است. در واقع گنجاندن پیام های کیفی در محتوای برنامه آموزش عمومی همواره به مخاطبین آن ها هزینه بالای ارتکاب فساد را گوشزد و آن ها را تشویق به رعایت درستکاری و صداقت می کند (<http://www.irlister.com/article/269116>).

کوتاه سخن، برنامه آموزش عمومی که در اصل رهیافتی پیشگیرانه آن هم از نوع اجتماعی آن در

مقابله با معضل فساد مالی، اقتصادی و اداری به حساب می آید تدبیری مؤثر و کارآمد در پیشگیری از این پدیده می باشد. تدبیری که در مقیاسی وسیع در بخش دولتی و در پاره ای از موارد در بخش خصوصی، باعث افزایش و ارتقای سطح شفافیت می شود.

بنابراین آماده سازی افکار عمومی اعضای جامعه مدنی در راستای حمایت مؤثر و مجدانه از اقدامات ضد فساد امری فوق العاده و با اهمیت تلقی می شود و برنامه آموزش عمومی توان محقق نمودن این مهم را دارا است، لذا می بایست به عنوان رهیافتی مؤثر و با ارزش در برنامه های کلان ضد فساد لحاظ شود.

در این راستا ترویج آموزش مقابله با فساد در مدارس و دانشگاه ها یکی از مهم ترین برنامه هایی است که در رهیافت پیشگیرانه جایگاه بسیار مهمی دارد. توانمند سازی جوانان از این طریق در به وجود آوردن نسلی که سازنده یک جامعه سالم و آماده مبارزه با فساد است، نقش بسیار مهمی خواهد داشت.

## ۲- نقش و کارکرد رسانه های جمعی

سخن از رسانه جمعی عمدتاً ناظر به وسایل ارتباط جمعی یا تکنولوژی های ارتباطی است که انتقال پیام ها از فرستنده یا فرستندگان را به مخاطب یا مخاطبان ناهمگون ممکن می سازند؛ این وسایل شامل روزنامه، کتاب، رادیو، تلویزیون، ماهواره، تکنولوژی های نوین ارتباطات و اطلاعات و اینترنت و... است.

رسانه های ارتباط جمعی ابزارهایی هستند که از طریق آن ها می توان به افراد بلکه جماعتی کثیر یا توده ای ناهمگون و پراکنده دسترسی پیدا کرد. اینها وسایلی هستند که پیام های یکسانی را به مخاطبان انبوه در یک جامعه یا در سطح اجتماعات محلی، ملی و جهانی منتشر و توزیع می کنند (ساعی، ۱۳۹۱: ۲۳-۲۰).

رسانه های جمعی در جهان اجتماعی ما به کار تولید، بازتولید و توزیع معرفت به معنای وسیع آن نمادها یا مرجع های معنی دار و قابل تجربه در جهان اجتماعی اشتغال دارند. کارکرد های رسانه ها متنوع و متکثر هستند. در نخستین تلاش برای تبیین کارکردهای رسانه های جمعی، هارولد لاسول سه کارکرد اصلی را برای رسانه ها ارائه داد: ۱- نظارت بر محیط ۲- همبستگی در واکنش به محیط ۳- انتقال میراث فرهنگی و بلبر شرام برای نقش های مذکور سه صفت خاص «نگهبان»، «راهنما» و «معلم» را ذکر کرد (مک کوئیل، ۱۳۸۲: ۱۰۹).

رسانه ها در حکم انتقال دهنده فرهنگ، برای انتقال اطلاعات، ارزش ها و هنجارها از یک نسل

به نسل دیگر و از افراد جامعه به تازه واردها، کاربرد دارند. آن‌ها از این راه با گسترش بنیان تجربه مشترک، انسجام اجتماعی را افزایش می‌دهند. رسانه‌ها با استمرار اجتماعی شدن پس از اتمام دوره آموزش رسمی و نیز با شروع آن در طول سالیان پیش از مدرسه، به جذب افراد در جامعه کمک می‌کنند. در واقع رسانه‌ها با نمایش و عرضه جامعه، می‌توانند هویت فرد را ساخته و از احساس بیگانگی و بی‌ریشه بودن او بکاهند.

رسانه‌ها به عنوان کنشگران مستقل، سهم قابل ملاحظه‌ای در تحقق نظارت همگانی دارند، اما به جز این نقش مستقل، رسانه‌ها به ابزاری برای انتقال داده‌های نظارت همگانی به سیستم، چرخش این داده در درون سیستم برای بررسی و تصمیم‌گیری و در نهایت پاسخگویی به مردم کاربرد دارند. رسانه‌ها از طریق اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی به شهروندان، راه‌ها، روش‌ها، نهادها و سازمان‌های نظارت همگانی را به شهروندان معرفی می‌کنند که همین آگاهی، منبع مشارکت بسیاری از شهروندان است. اما به جز آگاهی‌رسانی، رسانه‌ها با تبیین اهداف، وظایف و عملکرد نهادهای نظارت همگانی شهروندان را به مشارکت در امر نظارت همگانی ترغیب می‌کنند. این کار ویژه رسانه‌ها موجب شده است تا در بیش‌تر سازمان‌ها رویط عمومی تأسیس شود که با استفاده از ابزارهای رسانه‌ای، در بخش ارتباطات و اطلاع‌رسانی و در تعامل با رسانه‌ها، نقشی دو سویه بین مردم و سازمان‌های اداری ایفا می‌کند، از یک طرف با اطلاع‌رسانی سیاست‌ها، عملکردها و برنامه‌های سازمان به مردم، ضمن پاسخگویی، فرهنگ مشارکت را در لایه‌های عمیق فرهنگی جامعه ترویج می‌کند و از سوی دیگر با انتقال انتظارات، نیازها و خواسته‌های شهروندان، بخشی از مشارکت شهروندان را جذب می‌کند و برای برنامه‌ریزی و سیاست‌گذاری آینده به مدیریت سازمان‌های اداری کمک می‌کند.

رسانه‌های جسور و مستقل می‌توانند به عنوان مانعی غیر مستقیم در برابر برخی از انواع فساد عمل کنند که در صورت نبود رسانه‌ها شکوفا می‌شوند، اما رسانه‌ها با ارایه نقطه نظرها و گزارش‌های مختلف افکار عمومی را نسبت به آن‌ها مطلع ساخته و مانع از رشد آن‌ها می‌شوند.

### تأثیر نقش شفاف‌سازی رسانه‌های جمعی:

شفافیت یک اصطلاح سیاسی است که شکل حقوقی نیز به خود گرفته است. قانون آزادی اطلاعات با استقرار اصل انتشار علنی اطلاعات دولتی، فضای تفاهم، اعتماد و همکاری را میان شهروندان و دولت به وجود می‌آورد. دسترسی مردم به اطلاعات موجود در مؤسسه‌های عمومی از طریق رسانه‌های جمعی، امکان بصیرت عمومی را در یک سطح پیشرفته و مؤثر فراهم می‌آورد.

آگاهی و بصیرت ناظر و کنترل کننده بیرونی، پیش شرط نظارت و کنترل است و این پیش شرط در نتیجه شفافیت حاصل می شود و هر چه بصیرت عمومی افزایش یابد، زمینه های سوءمدیریت یا کتمان سوءمدیریت ها نیز از بین می رود یا کاهش می یابد (انصاری، ۱۳۷: ۳۱).

به نظر برخی از اندیشمندان، مهم ترین و عقلانی ترین دلیل برای لزوم شفافیت رسانه های جمعی آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی تقویت می کند. شفافیت یکی از شروط اساسی برای جهت گیری اراده اشخاص است که این اراده، برای ایجاد جامعه مردم سالار نقش حیاتی دارد.

### رسانه های جمعی و مشارکت در نظارت:

در دنیای معاصر، آزادی اطلاعات از لوازم دموکراسی مشارکتی شناخته شده و به دلیل کارکردهای مفیدش، اکسیژن مردم سالاری لقب گرفته است؛ زیرا اگر مردم ندانند که در جامعه چه می گذرد و اعمال حاکمان و مدیران جامعه از دید آنان پنهان شود، چگونه قادر خواهند بود در اداره امور جامعه نقش ایفا کنند؟

در گذشته، مشارکت مردم در حکومت و تعیین سرنوشت خود، بیش تر در ایام انتخابات صورت می گرفت و پس از آن نه انتخاب کنندگان از کم و کیف اموری که وکیل و منتخب آن ها انجام می داد آگاه بودند و انتخاب شدگان خود را مکلف به اطلاع رسانی و پاسخگویی در برابر موکلان خود می دانستند. اما در روزگار کنونی، برای داشتن یک مردم سالاری زنده و شاداب، این نوع مشارکت اتفاقی و موردی باید جای خود را به مشارکت فراگیر و نظارت مستمر مردمی بدهد. مردم نه تنها باید حاکمان و مدیران خود را انتخاب کنند، بلکه پس از انتخاب نیز هر زمان که بخواهند باید حق داشته باشند به اطلاعات راجع به نحوه عملکرد مدیران جامعه دسترسی داشته باشند و از آن ها درخواست اطلاع رسانی کنند. دستگاه های دولتی نیز باید مکلف شوند اطلاعات خود را با ملاحظه برخی از استثنائات در دسترس عموم قرار دهند و تدابیر لازم برای انجام دادن این تکلیف را اتخاذ کنند. به دیگر سخن، آزادی اطلاعات و حق دسترسی مردم به اطلاعات دستگاه های حکومتی، مهم ترین مقدمه نظارت مردم بر حکومت است که در اصل ۸ قانون اساسی ایران بر آن تصریح شده است (انصاری، ۱۳۷۸: ۳۱).

### رسانه های جمعی و فرهنگ پاسخگویی:

در یکی از مدل های پاسخگویی، این پدیده را در دو قالب عمودی و افقی می توان تقسیم بندی کرد. پاسخ گویی یک فرد یا واحد اداری به فرد یا واحد مافوق در داخل نظام تشکیلاتی سازمان های عمومی

و دولتی را «پاسخ‌گویی عمودی» و پاسخ‌گویی یک دستگاه عمومی و دولتی به عموم مردم (اعم از فرد یا سازمان‌های غیردولتی) و نمایندگان مردم و دستگاه‌های قضایی مستقل را «پاسخ‌گویی افقی» می‌نامیم. در مدل دیگری، سخن از پاسخ‌گویی سیاسی و عمومی است. «پاسخ‌گویی سیاسی» به عنوان نوعی زنجیره‌ای پاسخ‌گویی است که مستخدمان خدمات عمومی را با رییس کل اجرایی سازمان که متقابلاً در برابر وزرا پاسخ‌گو است و وزیر با هیأت دولت و هیأت دولت را با مجلس ارتباط می‌دهد و «پاسخ‌گویی عمومی» بیش‌تر غیررسمی است و نوعی پاسخ‌گویی مستقیم در برابر عامه، اجتماعات، گروه‌ها و افراد است. پاسخ‌گویی عمومی و پاسخ‌گویی سیاسی، اجزای مکمل یک فرایند هستند.

اگر فعالیت‌های حکومت و فرآیند تصمیم‌گیری‌ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند قضاوت آگاهانه و ارزیابی‌های مردم، مطبوعات و مجلس دشوار و حتی بی‌ثمر خواهد بود. از همین رو به اعتقاد برخی از صاحب‌نظران، بهترین راه پیشگیری از اشتباه‌ها و کاستن از دامنه آن‌ها این است که سیاست‌ها و سیاست‌گذاری‌ها از طریق رسانه‌های جمعی 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. از این منظر در 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 خود رأیی 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 سازو کاری 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. در یک جامعه مردم‌سالار، منافع سازمان با 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 غیر مردم‌سالار، پاسخ‌گویی را غیر ضروری تشخیص می‌دهد. در یک حکومت غیر مردمی که بین سازمان و مخاطبان رابط عمودی وجود دارد، سازمان خود را در رأس و مردم را در قاعده می‌بینند. بنابراین همه مصلحت‌ها را سازمان تشخیص می‌دهد و اوست که تصمیم می‌گیرد چه اطلاعاتی و به چه میزان قابل انتشار باشد. به نظر می‌رسد که عملکرد نهادها و سازمان‌های دولتی در رابطه با شفاف‌سازی واقعیت‌های سازمان

و میزان تعهد به پاسخگویی، یکی از شاخص های « به رسمیت شناختن حق دسترسی عموم به اطلاعات» و «شکل گیری حوزه عمومی» است (ساعی، ۱۳۹۱: ۵۳-۴۹).

حوزه عمومی از نظر مبدع آن یعنی یورگن هابرماس، اندیشمند و فیلسوف آلمانی، عرصه ای اجتماعی است که در آن افراد از طریق مفاهمه، ارتباط و استدلال مبتنی بر تعقل، موضع گیری ها و جهت گیری های هنجاری اتخاذ می کنند که بر فرآیند اعمال قدرت دولت، تأثیراتی آگاهی دهنده و عقلانی ساز باقی می گذارد.

اکنون در جهانی که مبادله ارتباطات و اطلاعات بیش از آنکه از طریق فضاهای عمومی فیزیکی و سنتی صورت گیرد از طریق رسانه ها انجام می پذیرد، در واقع رسانه ها با دارا بودن نقشی تعیین کننده در ایجاد ارتباطات و اطلاع رسانی، قابلیت تبدیل شدن به یک فضای عمومی را دارند. اگر رسانه ها تحت نفوذ قدرت های سیاسی و اقتصادی قرار نگیرند یکی از مهم ترین مجراهای شکل دهنده حوزه عمومی در جامعه اطلاعاتی کنونی هستند. بر این اساس، رسانه ها زمانی می توانند مجرا و کانال اصلی حوزه عمومی شوند که ابتدا حق دسترسی همگانی به اطلاعات به رسمیت شناخته شود و فضای ابراز نظر، نقد و تحلیل پیام ها و اطلاعات فراهم گردد.

### سازمان های غیر دولتی:

سازمان مردم نهاد سازمانی با شخصیت حقوقی مستقل، غیر دولتی، غیر انتفاعی و غیر سیاسی است که برای انجام فعالیت داوطلبانه با گرایش فرهنگی، اجتماعی، مذهبی، بشردوستانه و بر اساس قانونمندی و اساسنامه مدون، رعایت چارچوب قوانین موضوعه کشور و مفاد آیین نامه های اجرایی آن فعالیت می کند.

امروزه سازمان های غیر دولتی یا مردم نهاد که در زبان فارسی به آن ها «سمن» نیز گفته می شود، جایگاه رفیعی در نظام های سیاسی، اقتصادی و فرهنگی در سطوح ملی و بین المللی دارند. همچنین نمی توان نقش بسیار مهم این سازمان ها در پیشبرد اهداف جامعه و دولت را نادیده گرفت، چنانکه بسیاری از صاحب نظران از آن به عنوان «موج سوم» در مدیریت جامعه نام برده اند. بنابراین توجه به نقش و جایگاه این سازمان ها حایز اهمیت است (رایینز، ۱۳۸۱: ۱۰۱).

سازمان های غیر دولتی یا مردم نهاد جدیدترین شکل نهادهای خود پدیدار هستند که در پاسخ به نیازهای اجتماعی به وجود می آیند و با ساماندهی درست می توانند به یک نهاد انعطاف پذیر بویا و ماندگار تبدیل شوند. سازمان های غیر دولتی از گروه های داوطلب مردمی تشکیل می شود؛ یعنی به اجبار عضو نشده اند، گروهی کار می کنند و به صورت تشکل دارای ساختار می باشند. غیر دولتی

هستند؛ یعنی در چارچوب کلی حکومت تعریف نمی شوند غیر انتفاعی اند؛ یعنی افرادی که آن را تأسیس کرده اند از طریق فعالیت در آن کسب درآمد نمی کنند و سود نمی برند.

حامیان سازمان های غیر دولتی، این سازمان را به عنوان جایگزینی مناسب برای دولت های کشورهای میزبان در ارائه خدمات و اولویت های چون برنامه ریزی خانواده، حمایت از کودکان، توسعه مشارکت های کوچک، محیط زیست، گردشگری و غیره می دانند. تمرکز اصلی حامیان در تقویت بخشی سازمان های غیر دولتی موجب گسترش و توانایی سازمانی در برنامه ریزی، اجرا و ارزیابی برنامه های توسعه شده است.

اعتقاد به زمینه سازی برای مشارکت مردم و گسترش سازمان های غیردولتی نیازمند حرکت از تمرکز مطلق دولتی در ابعاد سیاسی، اداری، برنامه ریزی و... به سوی عدم انحصار دولتی می باشد. حکومت ها برای حفظ همگامی با شرایط جهانی و پیشبرد برنامه های توسعه در اندیشه عدم انحصار دولتی می باشند تا از این طریق مردم را در حل مشکلات مشارکت دهند.

سازمان های غیر دولتی در سطح عام نیروهای مهم برای تقویت نهادهای جامعه مدنی و ارتقای نظارت همگانی به شمار می آیند. از آنجایی که بسیاری از سازمان های داوطلب دارای ارزش ها و ایده آل های مشترکی در میان اعضای خود هستند، لذا حامیان و تسریع کنندگان مهم تغییرات اجتماعی به شمار می روند. آن ها می توانند منبع نوآوری، تجربه و آزمون رویکردهای نوین در قبال مسائلی توسعه باشند. سازمان های غیر دولتی می توانند نقش بسیار مهمی در توسعه داشته باشند که این کار از طریق بسیج منابع و انرژی مولد در خدمات اجتماعی و توسعه آن ها صورت می گیرد. ایجاد شبکه ای میان سازمان های غیردولتی نظیر خانه تشکل ها می تواند قدرت سازمان های غیردولتی را جهت تقویت مشارکت مضاعف کند.

سازمان های غیردولتی در هر کشوری، «شاخص توسعه جامعه مدنی» تلقی می شوند و وجود آن ها از نظر کمی و کیفی گرایش حکومت را نسبت به جامعه مدنی نشان می دهد (دیپیم، ۱۳۸۸: ۳-۷).

به طور کلی سازمان های غیر دولتی باید در تلاش برای انجام دو وظیفه اساسی همت گمارند:

۱. تقویت جامعه مدنی به نحوی که باعث افزایش انسجام و اثربخشی آن در مواجهه با نیازهای جامعه بشود و رهبران سیاسی و کارکنان اداری را وادار سازند تا در قبال مردم مسوول و پاسخگو باشند.

۲. اصلاح سیاست ها و خط مشی های دولتی به گونه ای که دولت مجبور شود نیازها و خواسته های بخش ضعیف تر را به شکل مناسب تری تأمین کند (ترنر و هیوم، ۱۳۷۹: ۱۵۶).

در واقع نهادهای مدنی با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای عمومی دولتی تلاش می‌کنند تا فعالیت‌های آن‌ها را از طریق شفاف‌سازی در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند که با انجام اقداماتی نظیر موارد زیر تقویت می‌شود:

- ارتقای شفافیت و مشارکت مردم در فرآیند تصمیم‌گیری

- تضمین موضوع دسترسی مؤثر مردم به اطلاعات

- انجام فعالیت‌های مربوط به اطلاع‌رسانی همگانی که به عدم تحمل فساد و نیز برنامه‌های آموزشی مردمی از جمله برنامه‌های مردمی از جمله برنامه‌های درسی مدارس و دانشگاه‌ها کمک کند

- اجر نهادن به ارتقاء و حمایت از آزادی برای یافتن، دریافت، نشر و توزیع اطلاعات مربوط به فساد.

با توجه به نقش برجسته نهادهای مردمی در امر مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری، اقدامات این نهادها در مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری در موارد زیر قابل ذکر است:

۱. کمک به آموزش عمومی: کمک به روند آموزش اعضای جامعه مدنی و بالا بردن سطح آگاهی آنان در زمینه شناخت فساد و نحوه پیشگیری از آن و در صورت وقوع فساد، چگونگی گزارش آن به مراجع تحقیق اولین اقدام مهم و مؤثر نهادهای مدنی در امر پیشگیری از فساد است.

۲. برقراری فرهنگ قانون‌مداری و پرهیز از فساد: دومین اقدام نهادهای مدنی در این رابطه، جلب مشارکت‌های مردمی و سازمان‌دهی صحیح و منطقی آن برای برقراری فرهنگ قانون‌مداری، صداقت و درستکاری و پرهیز از فساد است. نهادهای مدنی می‌توانند به واسطه حضور در بطن جامعه و اطلاع از طرز فکر اعضای آن و همچنین برخورداری از سرمایه اعتماد عمومی به خوبی در راستای حاکم کردن فرهنگ قانون‌مداری و پرهیز از فساد حرکت کنند و زمینه اصلاح باورهای نادرست جامعه در خصوص فساد را فراهم آورند.

۳. کمک به سازوکار گزارش‌دهی: کمک به سازوکار گزارش‌دهی از طریق اعلام موارد وقوع فساد به مراجع تحقیق و پیگیری آن و تشویق مردم به همکاری با این سازوکار، اقدام مؤثر دیگری است که می‌تواند منتج از فعالیت نهادهای مدنی باشد. می‌توان ادعا کرد که همکاری اعضای جامعه مدنی بزرگ‌ترین عامل تعیین‌کننده در موفقیت یا عدم موفقیت سازوکار گزارش‌دهی فساد به مراجع تحقیق است. نهادهای مدنی و اعضای فعال آن می‌توانند به خوبی با اعلام موارد وقوع فساد به این سازوکار کمک کنند و با پیگیری شکایت‌های رسیده باعث ایجاد تلاش و انگیزه بیش‌تر در

مراجع تحقیق شوند و مانع بی تفاوتی و اهمال کاری و یا عدم رسیدگی شوند.

### نتیجه‌گیری:

موفقیت یا شکست راهبردهای کلان دولت‌ها در مقابله با پدیده فساد را می‌توان به این واقعیت وابسته دانست که تاچه حد درباره بهای واقعی فساد و پیامدهای وخیم آن در افکار عمومی نگرانی ایجاد شده است، بنابراین آماده سازی افکار عمومی جامعه در راستای حمایت مؤثر از اقدامات ضدفساد، امری فوق العاده تلقی می‌شود. با توجه به این واقعیت که فساد اداری، مالی و اقتصادی امروزه به معضلی جهانی تبدیل شده است و تمامی کشورهای جهان اعم از توسعه یافته در حال توسعه و جهان سوم از پیامدهای مخرب آن در امان نمی‌باشند، بحث در خصوص اقدامات تدابیری که بتوانند از بروز چنین معضلی پیشگیری نماید و یا اینکه در صورت وقوع آن، مرتکبین را مجازات و خسارات وارده را جبران کند اهمیتی دوچندان می‌یابد.

بر پایه این مسئله که مهم‌ترین عامل اجتماعی موجب فساد، عدم آگاهی عمومی نسبت به ماهیت فساد، پیامدهای وخیم آن و چگونگی مقابله با آن است، در این نوشتار موضوع‌هایی مطرح شد که هدف عمده از توسل به آن ارتقای سطح آگاهی و هوشیاری عموم اعضای جامعه نسبت به پدیده فساد و نحوه مقابله با آن است که در نهایت موجبات پیشگیری از بروز رفتارهای فساد آلود را فراهم می‌آورد. در این راستا، مثلث آموزش، رسانه و سازمان‌های غیر دولتی، هسته اصلی بحث حاضر را به خود اختصاص می‌دهد.

نقش و تأثیر آموزش در مدارس، دانشگاه‌ها؛ زیرا نهادهای آموزشی هر جامعه از جمله آموزش و پرورش و آموزش عالی می‌توانند در انتقال مفاهیم ضد فساد به دانش‌آموزان و دانشجویان بسیار موثر باشند. گنجاندن مطالب آموزشی به بالا بردن آگاهی این افراد از فساد و ماهیت و پیامدهای آن (که ممکن است بر یک جامعه تأثیر بگذارد) کمک کرده و می‌تواند در پیشگیری از فساد نقش عمده‌ای ایفا کند.

نقش و کارکرد رسانه‌های جمعی؛ چرا که رسانه‌ها در حکم انتقال دهنده فرهنگ، برای انتقال اطلاعات، ارزش‌ها و هنجارها از یک نسل به نسل دیگر و از افراد جامعه به تازه‌واردان، کاربرد دارند. آن‌ها از این راه با گسترش بنیان تجربه مشترک، انسجام اجتماعی را افزایش می‌دهند و به عنوان کنشگران مستقل، سهم قابل ملاحظه‌ای در تحقق نظارت همگانی دارند. رسانه‌ها از طریق اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به شهروندان، راه‌ها، روش‌ها، نهادها، و سازمان‌های نظارت همگانی را به شهروندان معرفی می‌کنند که همین آگاهی، منبع مشارکت بسیاری از شهروندان است. اما به

جز آگاهی‌رسانی، رسانه‌ها با تبیین اهداف، وظایف و عملکرد نهادهای نظارت همگانی شهروندان را به مشارکت در امر نظارت همگانی ترغیب می‌کنند.

نقش و کارکرد سازمان‌های غیردولتی؛ زیرا دو عامل مهم در مبارزه با فساد یکی اراده سیاسی و دیگری خواست عمومی مردم برای مبارزه با آن است. یک رویکرد بلندمدت و پایدار برای مبارزه با فساد، نیازمند حمایت عمومی مردم است و یک راه مهم برای به وجود آوردن حمایت عمومی مردم در برنامه‌های ضد فساد تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد است که عامل مهمی در ارتقای آگاهی عمومی در مورد فساد و لزوم کنترل آن به شمار می‌روند.

### منابع:

افروغ، کاد، فرهنگ‌شناسی و حقوق فرهنگی، تهران، فرهنگ و دانش، چاپ اول پاییز ۱۳۷۹.  
انصاری، باقر (۱۳۸۷). حقوق ارتباط جمعی، تهران: انتشارات سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها (سمت).

ترنر مارک و دیوید هیوم (۱۳۷۹). مدیریت و توسعه، ترجمه عباس منوریان، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی.

دیپیم، علی رضا (۱۳۸۸). نقش و جایگاه سازمان‌های غیردولتی در مبارزه با فساد، تهران، سازمان بازرسی کل کشور.

رابینز، استیفن (۱۳۸۱). رفتار سازمانی، ترجمه سید محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی سایبان.

ساعی، منصور (۱۳۹۱). شناسایی موانع فراروی رسانه‌های جمعی در نقش آفرینی نظارتی بر سازمان‌های دولتی، سازمان بازرسی کل کشور: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.

شفیع‌زاده، حمید. «ارتقای فرهنگ و آموزش عمومی برای مقابله با فساد». نشریه دانش ارزیابی سال دوم، شماره ۳.

فردرو، محسن و دیگران؛ جامعه و فرهنگ (مجموعه مقاله‌های) تهران، آرون، چاپ اول ۱۳۸۰.  
مجله الکترونیکی ویستا، «برنامه آموزشی اولویت‌پیشگیری از فساد مالی در جوامع». <http://ir-ister.com/article/269116>

مرعشی، سید جعفر و دیگران پیرامون فرهنگ عمومی کشور، تهران، سازمان مدیریت صنعتی،

چاپ اول، ۱۳۷۶.

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

Keen. E, 'Fighting corruption through education', Constitutional and Legal Policy Institute, COLPI paper No.1, 2000  
[www.transparency.org/topic/detail/education](http://www.transparency.org/topic/detail/education)





# گزارش تفصیلی



## حاشیه‌ای بر برخی ابهامات و چالش‌های قانون برگزاری مناقصات

غلامعلی سلامت منش<sup>۱</sup>

وحید قاسمیان<sup>۲</sup>

### چکیده

یکی از قوانین جدیدی که معاملات دستگاه‌های دولتی را سامان بخشید، قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن است، در ابتدای اجرای قانون دستگاه‌ها دولتی در اجرا ابهامات و سؤال‌های بسیاری داشتند که اکثراً پس از تصویب آیین‌نامه‌های اجرایی آن مرتفع شد، لیکن هر قانونی پس از گذشت زمان و در مرحله اجرا نقاط ضعف و ابهاماتی دارد که نیازمند به روز رسانی و رفع نواقص می‌باشد. هدف این مقاله شناسایی چالش‌ها و ابهامات قانون برگزاری مناقصات و آیین‌نامه‌های اجرایی آن از جنبه‌های حقوقی، اجرایی و نظارتی و ارائه پیشنهاد‌های مناسب برای متن جایگزین است. در این مقاله با توجه به سوابق اجرایی، حقوقی و نظارتی نویسندگان سعی بر آن شده تا نقاط ضعف قانون از هر سه منظر به خواننده منتقل و در پایان هر بند پیشنهاداتی لازم در حد و وسع نویسندگان و متن جایگزین برای اصلاح قوانین و آیین‌نامه‌های مربوط ارائه شود. تلاش نویسندگان بر این بوده است که پیشنهاد‌های ارائه شده متناسب با اصول کلی حقوقی، روح قانون برگزاری مناقصات و قابل اجرا باشد، لذا ارائه نظرات مشفقانه و انتقادات سازنده خوانندگان می‌دامتنان خواهد بود.

**واژگان کلیدی: مناقصه، مزایده، قانون برگزاری مناقصات، معاملات دولتی**

۱- معاون بازرسی کل استان سمنان

۲- مسوول کمیته معاملات دستگاه‌های اجرایی استان سمنان

**مقدمه:**

همه ساله دستگاه های دولتی در راستای تحقق اهداف و نیازهای خود معاملات متعددی را با بخش خصوصی به انجام می رسانند که بسته به نوع و مبلغ آن باید با تشریفات خاصی صورت پذیرد در این عقود که به نمایندگی از دولت واقع می شود قانونگذار از بیم تبانی نماینده با اشخاص ثالث می خواهد نظم ثابتی را در تعیین قیمت و انتخاب طرف عقد اجباری کند، انجام تشریفات مناقصه و مزایده شرط صحت این عقود است (کاتوزیان، ناصر؛ ۱۳۸۵)، این تشریفات در قوانین مختلف از جمله قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ مورد مذاقه قانونگذار قرار گرفته است. از اهداف مهم و اساسی این قانون می توان به اصل رقابت، اصل شفافیت فرآیند انجام معاملات در دولت، اصل تساوی همه شرکت کنندگان از حقوق یکسان، سیر جریان آزاد اطلاعات و دسترسی یکسان همه مردم به اطلاعات اشاره نمود. قانونگذار در سال ۱۳۹۰ نیز با تصویب قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد، بار دیگر بر اجرای این اصول تاکید نمود. اکنون پس از گذشت نزدیک به یک دهه از تصویب قانون برگزاری مناقصات و آیین نامه های اجرایی آن نواقص و چالش های آن در عمل برای دستگاه های مجری قانون و پیمانکاران مشخص شده که نیازمند اصلاح و به روزرسانی قانون است. با توجه به منابع اندک و فقر پژوهش در این زمینه، جمع آوری و ارایه مطالب در قالب مقاله بادشواری های خاص خود مواجه است، بسیاری از چالش های قانون نیازمند بررسی های دقیق میدانی و انجام پژوهش های همه جانبه و تطبیقی است، لیکن با عنایت به تجربه نویسندگان در سه حوزه فنی - اجرایی، حقوقی و نظارت بر معاملات سعی بر آن شده تا تجربیات و اطلاعات به دست آمده با کمک از سایر مقاله ها و منابع موجود به خواننده منتقل شود.

**بیان مسئله:**

قانون برگزاری مناقصات از مهم ترین قوانینی است که تشریفات انعقاد قراردادهای دولتی را مشخص نموده، هدف این قانون ایجاد فضای سالم برای رقابت سازنده در بخش خصوصی، جلوگیری از ایجاد رانت در معاملات دولت، شفاف سازی معاملات دولتی و ... می باشد، اکنون که نزدیک به یک دهه از تصویب آن می گذرد شناسایی ابهام ها و چالش های آن در اجرای قانون و همچنین در بخش نظارتی در جهت تحقق اهداف قانون تأثیر بسزایی خواهد داشت، چالش هایی که خود گلوگاه های ایجاد رانت، بروز فساد و انحراف قانون از اهداف آن می باشد که به برخی از آن ها اشاره می گردد:

۱. یکی از چالش های قانون برگزاری مناقصات انجام مناقصات به صورت محدود است. مطابق

تحقیقات به عمل (آمده متنی نژاد، صادق؛ ۱۳۸۶) یکی از اصلی ترین گلوگاه های بروز فساد در معاملات دولتی فرآیند برگزاری مناقصه به صورت محدود می باشد. علیرغم اینکه مناقصه محدود استثنایی بر قاعده مناقصه عمومی است لیکن در برخی موارد مشاهده گردیده دایره شمول این استثناء از اصل (برگزاری مناقصات به صورت عمومی) فراتر رفته و اکثر مناقصات دستگاه اجرایی با دلایل توجیهی تکراری و مشابه، به مناقصه محدود تبدیل گردیده است. یکی از دلایل توسعه این نوع از مناقصات، عدم الزام به شفاف نمودن ادله و نامشخص بودن شاخص های ضرورت برگزاری این نوع از مناقصات می باشد<sup>۱</sup>.

با توجه به اینکه در مناقصات محدود یکی از اهداف اصلی قانون برگزاری مناقصات یعنی اصل رقابت پذیری مورد خدشه قرار می گیرد و همچنین زمینه را برای شکل گیری فساد و ایجاد رانت آماده می نماید ضروریست شرایط برگزاری آن به طور دقیق، مشخص و انجام آن محدود به شرایط خاص و استثنایی شود، لذا شایسته است قانونگذار با تبیین شاخص هایی نسبت به شفاف نمودن دلایل برگزاری مناقصه محدود و شرایط تحقق بند ب ماده ۹ قانون برگزاری مناقصات موضوع تعیین نوع مناقصه را در دستور کار خود قرار دهد.

مهم ترین گام در انجام برگزاری مناقصات محدود، ارزیابی کیفی پیمانکاران و تهیه لیست کوتاه می باشد. آیین نامه اجرایی بند «ج» ماده ۱۲ و همچنین آیین نامه اجرایی بند الف ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات با تبیین برخی از موضوعات به طور مشترک، راهنمای چگونگی تهیه لیست کوتاه و روش انجام برگزاری مناقصه محدود می باشند. با دقت نظر در مفاد آیین نامه اجرایی بند الف ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات مشخص می گردد انجام مناقصه محدود مشروط به تهیه لیست کوتاه بوده و لیست بلند از دایره شمول استفاده برای دعوت از مناقصه گران خارج می باشد. در این رابطه، توجه به مفاد بندهای «ث» و «ج» ماده ۱۱ آیین نامه اجرایی مذکور قابل تذکر می باشد. بر اساس تعریف جزء ۹ بند الف ماده ۲ آیین نامه اجرایی موضوع بند ج ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات تهیه فهرست کوتاه بر اساس اسناد واصله به منظور ارزیابی توان انجام تعهدات موضوع مناقصه صورت می پذیرد. یکی از ایرادهای وارده آن است که این ارزیابی کیفی عمدتاً به صورت کلی و عام انجام گرفته و تعهدات موضوع مناقصه مورد غفلت قرار می گیرد. از طرف دیگر اعتبار فهرست تهیه شده در مناقصات پیمانکاری بر اساس رشته و پایه مربوطه به مدت ۲ سال قید شده است. این در حالی است که:

اولاً؛ شرایط اجرای تعهدات موضوع مناقصه در هر پروژه با پروژه دیگر متفاوت بوده و شرایط و

ویژگی های خاص خود را دارا می باشد. این تفاوت ها شامل محل و زمان اجرای پروژه، حجم عملیات اجرایی و میزان هزینه اجرای کار، مشخصات خصوصی، تکنولوژی و تکنیک های خاص اجرای موضوع مناقصه بوده که احصا آن هادر فرآیند ارزیابی کیفی مناقصات امری پیچیده می باشد. ثانیاً؛ صلاحیت عمومی پیمانکاران در رشته و پایه مربوط بدو ابر اساس گواهی صلاحیت صادره از سوی معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری (که مطابق شاخص های مشخص ارزیابی می گردند) مورد تأیید قرار گرفته است و بخشی از ارزیابی مذکور موازی کاری محسوب می شود. ثالثاً؛ در زمان اعتبار دو ساله فهرست کوتاه تهیه شده؛ عملاً حقوق پیمانکاران جدید تأیید صلاحیت شده و توانمند، نادیده گرفته می شود و اصل ایجاد محیط رقابت کیفی تحت الشعاع موضوع قرار می گیرد.

رابعاً؛ با شناسایی لیست مذکور، احتمال تبانی بین مناقصه گران به شدت افزایش یافته (متنی نژاد، صادق؛ ۱۳۸۶) و در این راستا بعضاً با ارایه دلایل واهی نظیر: عذر خواهی از شرکت در مناقصه به دلیل تکمیل ظرفیت کارهای در دست انجام و یا عدم تمایل به انجام موضوع مناقصه در شرایط حاضر و همچنین ارایه پیشنهاد قیمت نامعقول، اتمام مهلت و یا ابطال گواهی صلاحیت عمومی و ... از حضور در فرآیند مناقصه عذر خواهی می نمایند که این امر ضمن تغییر در لیست کوتاه تهیه شده و ایجاد ابهام در اعتبار لیست مذکور، فاقد شرایط لازم برای تحقق مناقصه ای رقابتی می گردد. لذا به منظور رفع ابهام های مذکور پیشنهاد می گردد ضوابط خاصی برای برگزاری مناقصه محدود از سوی مراجع ذی صلاح تهیه و ابلاغ گردد و حتی الامکان دستگاه های اجرایی به منظور حصول اطمینان از توانمندی مناقصه گران بالحاظ ارزیابی کیفی مناقصه گران در اسناد مناقصه، مناقصات خود را به روش مناقصات دو مرحله ای عمومی برگزار نمایند.

۲. از دیگر ابهامات موجود در قانون برگزاری مناقصه، موضوع بند د ماده ۵ قانون برگزاری مناقصات می باشد. در این بند آمده است: «در مناقصات دو مرحله ای، کمیسیون مناقصه با حضور رئیس دستگاه مناقصه گزار تشکیل می شود» در حالی که در جزء یک بند الف همان ماده یکی از اعضای کمیسیون مناقصه را رئیس دستگاه مناقصه گزار یا نماینده وی معرفی نموده است. الزام قانونی ایجاد شده در بند «د» ماده ۵ قانون مذکور عملاً قسمت مؤخر جزء یک بند الف همان ماده در خصوص حضور نماینده وی در کمیسیون مناقصات دو مرحله ای را منتفی نموده است. با توجه به اینکه مناقصات دو مرحله ای عملاً دارای حساسیت و یا سطح تشخیصی خاصی نسبت به سایر مناقصات ندارد لذا ضرورت تأکید و الزام رئیس دستگاه به حضور در کمیسیون مناقصات دو

مرحله‌ای مشخص نبوده و کمیسیون مذکور نیز می‌تواند همانند سایر کمیسیون‌ها به تشخیص رییس دستگاه دارای نماینده باشد. همچنین در صورت حضور رییس دستگاه به همراه نماینده وی عملاً امکان تفکیک آراء (و بعضاً اعتبار رسمیت جلسه در صورت غیاب مسوول فنی دستگاه مناقصه گزار) مورد ابهام قرار می‌گیرد. از این رو به منظور جلوگیری از ایجاد ابهام و سردرگمی مسوولین دستگاه‌های اجرایی، ضرورت دارد قانونگذار نسبت به شفاف‌سازی و رفع ابهام از بند ۵ ماده قانون برگزاری مناقصات اقدام نماید. در این راستا پیشنهاد می‌شود بند ۵ ماده قانون برگزاری مناقصات حذف گردد.

۳. در بند الف ماده ۱۵ قانون برگزاری مناقصات<sup>۱</sup> اشاره به خرید اسناد شده است که این موضوع مستمسک برخی از دستگاه‌های اجرایی شده تا هزینه اسناد مناقصه را به طور غیر واقعی تعیین نمایند و یا سایر هزینه‌های مربوط به فرآیند مناقصه را من جمله هزینه آگهی روزنامه را از برنده مناقصه مطالبه نمایند<sup>۲</sup>. بدین ترتیب برخی از دستگاه‌های دولتی در اخذ هزینه آگهی روزنامه از برنده مناقصات و همچنین نحوه تعیین قیمت فروش اسناد مردد شده و این اقدام را در راستای تأمین هزینه‌های دستگاه اجرایی؛ قانونی دانسته و برخی نیز به استناد ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰<sup>۳</sup> این عمل را غیرقانونی می‌دانند و استدلال هر دو طرف نیز بلاوجه نمی‌باشد چرا که در قانون تبیین موضوع صراحت ندارد و دستگاه‌های اجرایی در راستای تأمین منافع خود؛ دست به تفسیر قانون می‌زنند. با عنایت به قابلیت دسترسی کلیه مناقصه‌گران به پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات و امکان آسان و ارزان قیمت دسترسی به اطلاعات و اسناد مناقصه، به صورت فایل‌های الکترونیکی<sup>۴</sup>، پیشنهاد می‌گردد عبارت «یا خرید» از بند الف ماده ۱۵ قانون برگزاری مناقصات حذف گردد. بدیهی است در اجرای پیشنهاد مذکور عبارت «خلاصه اسناد مناقصه» در جزء ۳ بند الف ماده ۲۳ به عبارت «اسناد مناقصه» تغییر خواهد یافت.

۴. مطابق بند الف ماده ۲ قانون برگزاری مناقصات؛ «مناقصه فرایندی است رقابتی برای تأمین کیفیت مورد نظر که در آن تعهدات موضوع معامله به مناقصه‌گری که کم‌ترین قیمت متناسب را پیشنهاد کرده باشد، واگذار می‌شود». همچنین قانونگذار در بند الف ماده ۲۰ قانون برگزاری مناقصات، برنده اول مناقصه را شخصی می‌داند که حایز مناسب‌ترین قیمت شده باشد. البته در ادامه

۱- بند الف ماده ۱۵ ق.ب.م- «شرکت کنندگان در مناقصه پس از دریافت یا خرید اسناد باید پیشنهادهای خود را به ترتیب زیر تهیه و به مناقصه‌گزار تسلیم کنند...»

۲- به طور مثال آگهی فراخوان شماره ۱۳۴۴۸۱۲ مورخ ۹۲/۹/۱۴ در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات.

۳- ماده ۴: «دریافت هرگونه وجه، کالا و یا خدمات تحت هر عنوان از اشخاص حقیقی و حقوقی توسط وزارتخانه‌ها، موسسات و شرکت‌های دولتی غیر از مواردی که در مقررات قانونی مربوط معین شده یا می‌شود ممنوع است.»

۴- به طور مثال آگهی فراخوان شماره ۱۳۴۴۱۰۴ مورخ ۹۲/۹/۶ در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات.

همین بند تصریح می نماید: «روش ارزیابی مالی باید در اسناد مناقصه به صورت مشروح با ذکر نحوه تأثیر گذاری ارزیابی فنی بازرگانی بر قیمت اعلام شود». لیکن بررسی اسناد و مدارک موجود در دستگاه های اجرایی مشخص می نماید؛ بعضاً کمیسیون مناقصه بدون توجه به شرایط اسناد مناقصه (نحوه تأثیر ارزیابی فنی بازرگانی بر قیمت پیشنهادی) نسبت به رد کم ترین قیمت پیشنهادی اقدام نموده و پیشنهاد مذکور را نامتناسب تلقی می نماید. این در حالی است که در صورت عدم پیش بینی تأثیر ارزیابی فنی بازرگانی بر قیمت؛ در راستای رعایت صرفه و صلاح دولت می بایست کم ترین قیمت پیشنهادی مناط عمل قرار گرفته و انجام تعهدات موضوع مناقصه با حداقل قیمت صورت پذیرد. توضیح اینکه بر اساس بند «ج» ماده ۱۹ قانون برگزاری مناقصات هر گونه ارزیابی فنی بازرگانی، تنها پیش از گشودن پیشنهاد های قیمت مجاز بوده و صلاحیت مناقصه گران نیز قبلاً در اجرای ماده ۱۲ قانون مذکور مورد ملاحظه و تأیید قرار گرفته است و البته تضامین لازم نیز برای انجام تعهدات در زمان انعقاد قرارداد از برنده مناقصه دریافت خواهد شد. بدیهی است کمیسیون معاملات می بایست حسب شرایط مندرج در اسناد مناقصه و عندالزوم اخذ نظر کمیته فنی بازرگانی (که اختصاص به اعلام نظر در خصوص بررسی قیمت ها و تجزیه و کنترل مبانی آن را به عهده دارد) نسبت به تعیین برنده مناقصه اتخاذ تصمیم بنماید. لذا به منظور رفع هر گونه ابهام پیشنهاد می گردد در بند الف ماده ۲۰ قانون برگزاری مناقصات عبارت «مناسب ترین قیمت» به «کم ترین قیمت ترازشده» تغییر نماید.

۵. یکی از الزامات قبل از برگزاری مناقصات، ورود اطلاعات مناقصه و اسناد آن در پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات<sup>۱</sup> و همچنین درج اطلاعات مربوط به برگزاری مناقصه یا مزایده در پایگاه نظارت بر معاملات سازمان بازرسی کل کشور<sup>۲</sup> می باشد، همچنین در قوانین دیگر از الزام به ثبت اسناد مربوط در پایگاه های دیگری چون پایگاه ملی اطلاعات قراردادها<sup>۳</sup>، بانک اطلاعات مناقصات نیز نام برده شده است، این پایگاه های اطلاعاتی که همگی در جهت شفاف سازی و تسهیل نظارت بر معاملات و رعایت اصل رقابت ایجاد گردیده اند لیکن به سبب تعدد و تشابه، زمان و هزینه زیادی را از دستگاه ها برای درج اطلاعات اخذ می نماید. هر چند در حال حاضر به دلیل فقدان نظارت و عدم ضمانت اجرایی، بسیاری از دستگاه ها، به تکالیف خود برای ثبت اسناد و مدارک مورد اشاره در آیین نامه اجرایی نظام مستند سازی و اطلاع رسانی مناقصات به طور کامل عمل نمی نمایند. این در حالی است که پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات قابلیت مناسبی برای تجمع سایر پایگاه های اطلاع رسانی را دارد. لذا پیشنهاد می شود معاونت نظارت راهبردی ریاست جمهوری با هماهنگی

۱- بند «ب» ماده ۷ آیین نامه اجرایی نظام مستند سازی و اطلاع رسانی مناقصات.

۲- بند ج ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.

۳- بند ب ماده ۳ قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.

سازمان بازرسی کل کشور ضمن تغییرات نرم افزاری مناسب پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات، با تدوین «دستورالعمل نحوه ثبت اطلاعات و نگهداری اسناد در پایگاه ملی اطلاع رسانی مناقصات» نسبت به تجمیع دیدار گاه های الکترونیکی اقدام نماید. بدیهی است تحقق این امر موجب صرفه جویی در وقت و هزینه گردیده و با نظارت سازمان بازرسی کل کشور؛ پایگاه مذکور بستر مناسبی برای شفاف سازی اطلاعات و تحقق حسن جریان امور در عرصه برگزاری مناقصات خواهد بود.

۶. برخی از دستگاه های اجرایی در هنگام انتشار آگهی فراخوان مناقصه یا مزایده این عبارت را در ذیل آگهی خود درج می کنند: «دستگاه مناقصه گزار در رد هر یک یا تمام پیشنهادها مختار است». حال آنکه این موضوع در بند ۴ ماده ۱۰ آیین نامه معاملات دولتی آمده بود و قانونگذار در قانون برگزاری مناقصه چنین اختیاری را برای دستگاه مناقصه گزار پیش بینی ننموده و در ماده ۳۰ قانون برگزاری مناقصات نیز به نسخ سایر قوانین مغایر این قانون تصریح نموده است. با توجه به سکوت قانونگذار در این مورد سوال اساسی این است که آیا دعوت به مزایده و مناقصه را بایستی ایجاب به فروش یا خرید خدمات انگاشت که پیشنهاد خرید و ارایه خدمات به قیمت معین، قبول آن است یا اعلان مزایده یا مناقصه تنها دعوت به ایجاب است و پیشنهادهای رسیده را باید صاحب کالا قبول کند تا معامله انجام شود و پیش از آن فروشنده در رد یا قبول پیشنهادها آزاد است؟ (کاتوزیان؛ ۱۳۸۵).

در خصوص مزایده نظرات متعددی ارایه گردیده، برخی معتقدند پس از تعیین برنده مزایده یا حراج عقد را باید تمام شده دانست که این نظر قوی تر است (کاتوزیان، ناصر؛ ۱۳۸۵). با وجود این پیشنهاد کننده می تواند به صراحت اعلام کند که در رد و قبول نتیجه مزایده آزاد است، زیرا این قید نشان می دهد که او هنوز در انجام دادن معامله جازم نیست و مفاد عقد را بر مبنای مزایده انشاء نکرده است، لذا در این گونه موارد برنده شدن در مزایده به تنهایی عقد را واقع نمی سازد زیرا امکان انتخاب برای اعلان کننده حاکی از آن است که اعلان را باید دعوت به ایجاب شمرد و در نتیجه اراده برنده مزایده ایجاب است و باید مورد قبول قرار گیرد (همان، ص ۲۹۲).

در خصوص مناقصه نیز نظرات مختلفی ارایه شده است، عده ای آن را یک ایجاب همراه با التزام می دانند، چرا که شرایط خاصی برای افراد شرکت کننده، نحوه ارایه قیمت، نحوه انجام کار و ... در نظر گرفته می شود و هر گاه ایجاب همراه با تعهد به نگهداری آن باشد، این تعهد حق رجوع از ایجاب را ساقط می کند و لذا آن را یک اعلان یا دعوت به ایجاب نمی دانند. اما به نظر نویسنده در مناقصه عقد اولیه ای هنگام انتشار آگهی دعوت بین کارفرما و شرکت کنندگان منعقد گردیده که

بیمانکاران ذی صلاح ایجاب های خود را مطابق شرایط معین شده به کارفرما ارایه دهند تا وی آن ایجابی را که مناسب ترین است قبول نماید. کارفرما به طور ضمنی متعهد گردیده که در صورتی که ایجاب ها مطابق با شرایط عقد اولیه ارایه گردند آنرا که مناسب ترین است قبول نماید و لذانی تواند بدون ارایه دلایل قانونی از قبول امتناع کند و همه پیشنهادها را رد نماید.

علی ایحال به نظر نویسنده در مزایده ها و مناقصاتی که بر مبنای قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ صورت می گیرند، پیش بینی اختیار قبول یارده پیشنهادها در اسناد مناقصه فاقد وجهت قانونی می باشد، صرف نظر از موارد فوق الذکر، قانون برگزاری مناقصات در بندهای الف و ب ماده ۲۴، شرایط تجدید یا لغو مناقصه را بیان نموده لذا در صورتی که دستگاه مناقصه گزار قصد رد نمودن پیشنهادی را دارد فقط در قالب بندهای الف و ب ماده ۲۴ قانون برگزاری مناقصات می تواند اقدام نماید، فلذا قانون گذار در این قانون چنین اختیاری را برای دستگاه مناقصه گزار پیش بینی ننموده، لیکن در معاملاتی که بر مبنای آیین نامه معاملاتی خاص برگزار می گردند درج شرط مذکور بستگی به قوانین و مقررات خاص یا قواعد عمومی دارد.

۷. بر اساس ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات ارزیابی کیفی مناقصه گران از اهمیت بالایی برخوردار می باشد، این فرآیند در بسیاری از دستگاهها اجرایی به روش های مختلف و در اکثر موارد به صورت ناقص انجام می پذیرد و مستنداتی بابت امتیازهای داده شده موجود نیست، لذا با بررسی های صورت گرفته و کارشناسی به منظور ایجاد وحدت رویه در این خصوص، نسبت به طراحی نمونه فرم های ارزیابی کیفی اقدام شده (فایل پیوست) که پس از ارزیابی هیچ گونه شکایتی را نمی توان وارد دانست، لذا پیشنهاد می گردد دستگاه های اجرایی در ارزیابی های کیفی خود از این نمونه فرم ها استفاده نمایند.

### نتیجه گیری:

در قانون برگزاری مناقصات مواردی همچون: برگزاری مناقصات به صورت محدود، مغایرت بند د ماده ۵ قانون برگزاری مناقصات با جزء ۱ بند الف همان ماده، خلاء قانونی در فروش اسناد مناقصه، قابل تفسیر بودن واژه «کم ترین قیمت مناسب» در ماده ۲ و بند الف ماده ۲۰ قانون برگزاری مناقصات، تعدد بلاوجه پایگاه های اطلاعاتی مناقصات و قراردادها، وجود خلاء قانونی در اعطای اختیار به دستگاه برای رد یا قبول پیشنهادات در برگزاری مزایده یا مناقصه و ... باعث گردیده ایجاد فضای سالم برای رقابت سازنده در بخش خصوصی، جلوگیری از ایجاد رانت در معاملات دولت، شفاف سازی معاملات دولتی و ... به درستی انجام پذیرفته و همچنین در بخش نظارتی نیز در جهت تحقق اهداف تأثیر بسزایی خواهد داشت، همچنین این

چالش ها خود گلوگاه های ایجاد رانت، بروز فساد و انحراف قانون از اهداف آن می باشد. در پایان برای رفع ابهامات و خلاءهای قانونی موصوف پیشنهاداتی ارائه گردیده که امید است با اجرای آن ها گام مهمی در رسیدن به اهداف قانون برگزاری مناقصات و ارتقای سلامت نظام اداری برداریم.

### منابع:

آزایی، وحید (۱۳۸۹). "بررسی و تحلیل گزارش های خود اظهاری نظارت بر مناقصه ها و مزایده ها در دستگاه های اجرایی طی سال ۱۳۸۸"، مجله دانش ارزیابی سازمان بازرسی کل کشور، سال دوم، شماره چهارم، تابستان ۱۳۸۹.

اسماعیلی هریسی، ابراهیم (۱۳۸۷). "شرح و تفسیر قانون برگزاری مناقصات"، چاپ اول نشر داد گستر. خضری، محمد. (۱۳۹۰). تربیتی مقدم، فرهاد، نظری، محمد رضا، (۱۳۹۰). "شناسایی زمینه های فساد اقتصادی در مناقصه های دولتی"، مجله اقتصاد تطبیقی، سال دوم شماره اول، بهار و تابستان ۱۳۹۰.

عیدی زاده، محمد حسین (۱۳۸۲). "شرحی بر آیین نامه معاملات دولتی"، نشر میزان. قرباغی، علیرضا (۱۳۸۶). "نقش قانون مناقصات در روند تحول از الگوی سنتی اداره ی امور دولتی به مدیریت دولتی نوین در ایران"، مجله پیام مدیریت، شماره ۲۳ و ۲۴.

کاتوزیان، دکتر ناصر (۱۳۸۵). "حقوق مدنی - قواعد عمومی قراردادها" جلد اول، شرکت سهامی انتشار. منتی نژاد، صادق، (۱۳۸۶). "شیوه ها و زمینه های تبانی در معاملات دولتی" مجله حقوقی داد گستری شماره ۶۱.

قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و آیین نامه های اجرایی آن.

قانون محاسبات عمومی.

آیین نامه معاملات دولتی.

مجموعه قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور.

قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.

قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت.

مشروح مذاکرات دوره ششم مجلس شورای اسلامی.



# چیدہ استیجی





## Investigating the Effect of Promotion of Supervision and Social Capital on Economic growth in Iran

Hamidreza Hasanpoor  
Asghar Sepahban ghare baba

### Abstract

Nowadays, social capital along with human capital and physical capital are among the explaining concepts of Growth. Mutual confidence between individuals and economic units are a part of social capital. Confidence which means the believe in other people in doing their obligations in socio-economic interactions is the main factor in generating social capital. In fact, such a belief makes the interchanges and interactions easier.

In this research, the model of endogenous growth and also variables such as social, human and physical capital are used to investigate their total effects on the variable of Economic growth in Iran. Furthermore, the variable of social capital with two indexes of level of total participation (the ratio of number of members in cultural, artistic and political centers to population) and the level of crime (the ratio of number of judicial cases to population) are used. The tools of estimation of model are techniques of time series in advanced econometrics. For this purpose, long- run co integrating method of Johansen – Juselius is used and for analysis of short – run relations of variables, the method of Error correction vector (ECM) is used. The finding of this estimation shows that in long - run two co integrating vectors shall be attained and both of them indicate this fact that in long – run social capital along with human and physical capital have the positive effects on the Economic growth in Iran. Furthermore, both of these vectors show that in long – run social capital has the highest effect on the Economic growth in Iran. In short – run, also, the relation between accumulation of social and physical capital with the economic growth in Iran is positive; on the contrary, the relation between human capital and the economic growth is negative. The effect variable of social capital accumulation in short – run is more obvious than the effect of physical capital variable. It is suggested that in order to create economic growth in the country, the government should provide necessary measures regarding cultural preparation for formation of social capital of the society.

**Key Words:** social capital, Human capital, Physical capital, Economic growth, co integration, Iran

## Study of Factors affecting Financial Corruption from the view points of Staffs of Khuzestan Province Banks and Financial Establishments

Seyed reza Poorghafari

Farhad Afsharnia

Gholamhossein Karami

Mahmoodreza Mehrvarz

Saeed Sharifi

### Abstract

This research was carried out in a surveying method aiming at recognizing the effective factors on financial corruption among staffs of banks and financial establishments in khuzestan province. The research statistical society included 15000 staffs of financial establishments and 384 of them were experts selected through a random sampling proper to the volume and they were selected as the sample volume through Cocran sampling formula. In the first phase, the data gathering tool was interviewing chief managers and in the second phase, it was a questionnaire. The reliability of the research tool was approved by the experts and its validity was estimated through Kronbach's alpha coefficient and Gotman 0.87 and 0.86, respectively. The PCA results through factors exploitation criterion with the special value of more than one showed that the exploited factors of the intended interviews have been put at least on a special-valued factor more than one time and the exploited factors describe 47.674 of data variance totally. The results of analyzing the discovered factor revealed that the effective factors on the financial corruption can be classified into two groups (organizational factors with 31 factors and cultural-social one with 17 factors). Increased inclination toward hiding bureaucratic crimes, paying no attention to rotating financial staffs in time and taking time in investigating process of the crime among high level of administrative dimensions allocate the factor load to themselves. Individualism growth in the society, high level of expectations in the families, low social expenses for corruption and the lack of informing the public regarding different kinds of crimes and their punishments have also allocated the higher factor load in the cultural and social dimensions to themselves. According to the achieved results ( $KMO=0.776$ ) and considering 0.60 criterion, KMO statistical criterion had an acceptable amount.

**Key words:** Corruption, financial corruption, cultural, organizational factor, cultural factors

## **An essay on the Function of the State General Inspection Organization(GIO)**

Zahra Zaree

### **Abstract**

Since corruption and financial mismanagement and ill-function of administrative apparatus play an important role in creating discontent among the people and undermine the foundations of any society, the best way to combat lawlessness and abuse in the administration of the country and the most effective measures for the prevention of the occurrence of defective administration is an ongoing monitoring and oversight of specific institutions in the country.

In this regard and due to article 174 of the constitution the GIO supervises and verifies the implementation of laws by the administrative organs responsible.

The aim of this study is to identify the nature of an anti-corruption and protector body of the rights of citizens.

This research seeks to reflect the structure and functions of the GIO and it's Structural and functional features.

**Keywords: General inspection, supervision and administration of justice, civil rights**

## The Role of Civil Institutions in Preventing Corruption

Mohmmad Naderi malekshah

### Abstract

Corruption is not a new phenomenon, its creation and development have an antiquity as human societies and date of organizations and institutions as a whole, all of the administrative communities have corruption layers and levels. It may be said that in the history of human life, an era cannot be found without corruption. So corruption is an universal and epidemic phenomenon. Now a days, No country knows its administrative systems as perfect and without corruption, it means that all the administrative systems of the world have some degrees of corruption. Policies like free access to information, public teaching and promoting knowledge level, media equipment of civil structures and reporting and protection of corruption informer are among the means for preventing corruption. It can be claimed that the civil institutions struggle for accompanying civil society and its active members with method of confronting with corruption and reporting policy and protect of corruption informer to encourage people for cooperating with institution to confronting with corruption. This study discusses equipment's and methods of preventing corruption with emphasis on civil structures.

**Key words; corruption, civil institution, public teaching access to information, inspection and control.**

## Survey method in administrative integrity

Ali Seifzadeh

### Abstract

Measuring the concepts of social sciences is regarded as a difficult task needing expertise technical methods.

But this difficulty duplicates when corruption becomes the case. It is obvious that such cases need specific methods which are called in our study, methods in administrative integrity.

The main objective of this study is investigating the application of survey method in administrative integrity in Iran.

**Keywords:** administrative integrity, the survey method.

## Reflections on the fundamental public culture promotion methods in the fight against corruption

Mahmood MahdaviFar

### Abstract

Fighting corruption requires various approaches at different levels of society. one of the main approaches in this regard is promotion of public culture. The role and impact of public culture on the decline and prevention of corruption necessitate the recognition and assessment of ways to strengthen and promote the public culture. This paper outlines three main approaches within this framework: education, media and non- governmental organizations (NGOs). The first part lays emphasis on education at schools and in universities, where the next generation of managers and employees raise. In The role of media addressed in the next section of the paper. The media's role is not only to inform the public about facts, but also to warn and educate the public about the harm of corruption and how it undermines the moral standards of society, endangers democracy, deprives citizens of their rights and blocks development. Finally an important way to create public support for anti-corruption programs is strengthening the NGOs. This is an important factor in promoting public awareness about corruption and the need to control it.

**Keywords: corruption- public culture- media- non- governmental organizations (NGOs)**

## Challenges and ambiguities of The rule of Performing The tenders

Gholamali Salamat manesh

Vahid Ghasemian

### Abstract

The law of performing the tenders and its executive regulations is a new law that organized the transactions of the state organizations. In the beginning of enforcing the law, the state organizations confronted many ambiguities and questions that most of them were answered after the approval of its executive regulations, but as the weaknesses and ambiguities reveal during the time, revision of the law becomes necessary. The aim of this article is to identify the challenges and ambiguities of the rule of performing the tenders and its executive regulations from the legal, executive and supervisory aspects and to give the suitable suggestions for a substitute text. The authors hope that the given suggestions will be according to the general legal principles and the spirit of the law of performing the tenders and be applicable.

**Keywords:** tender, bid, rule of performing the tenders, state transactions

## Articles

Investigating the Effect of Promotion of Supervision and Social Capital on Economic growth in Iran

Study of Factors affecting Financial Corruption from the view points of Staffs of Khuzestan Province Banks and Financial Establishments

An essay on the Function of the State General Inspection Organization(GIO)

The Role of Civil Institutions in Preventing Corruption

Survey method in administrative integrity

Reflections on the fundamental public culture promotion methods in the fight against corruption

Challenges and ambiguities of the rule of performing the tenders

## Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 6; Number 20; Summer 2014

**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

Publications: Publication of Social Sciences

Tel: +982161362135

Editor: Sara Askarnia

bazrasi.research@136.ir

Excutive Manager: Ameneh Kashani movahhed

[www.bazresi.ir](http://www.bazresi.ir)

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

