

مقالات علمی

تبیین ارتباط رضایتمندی شغلی کارکنان و فساد در دستگاه‌های اداری: توصیه‌های سیاستی
دکتر امید آرای، مامود آرای

نسبت عوامل سازمانی، مدیریتی و فساد اداری - مالی در سازمان های دولتی
رضا مرادی مقیقت و مسن تبیانیان

نقش اخلاق کارگزاران در بهبود کار و کاهش ناکارآمدی حکومت در متون دینی
غلاممسین گرمی، ممد علی میدری و ممد باقرزاده

بررسی ارتباط میان انباشت سرمایه های انسانی با توزیع درآمد در ایران
اصغر سپهیان قره بابا

مدل ها و راهبردهای قابل اجرا در مبارزه با فساد
ناهید ناصری و شاهین نقاشیان

بررسی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در پارچهوب نظام بین الملل مقوق بشر
مسین سپه سرا

گزارش تفصیلی

مروری بر همخوانی ها و ناهمخوانی های مسن جریان امور و اجرای صمیع قوانین باتوجه به معیارهای نظارت و
بازرسی در قانون سازمان بازرسی کل کشور
مهدی تقوی قادیکلایی

ARTICLES

Explaining the Relationship between Job Satisfaction and Corruption of Bureaucracy; Policy Recommendations

The Proportion of Organizational-Managerial Factors and Administrative Financial Corruption in Government Organizations

The Role of Ethical Values in Improvement of Governance and Reduce Inefficiency in Religious Texts

A Study of the Relationships between Human Capital Accumulation and Income Distribution in Iran

Applicable Models and Strategies for Anti-Corruption

Evaluation of the United Nations Convention Against Corruption within the Framework of International System of Human Rights

INSPECTION CASE REPORT

Review of Consistency and Inconsistency in the Quality and the Correct Implementation of Laws by the Standards of Supervision and Inspection of General Inspection Organization.

فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی

سال ششم؛ شماره بیست و یکم؛ پاییز 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، دکتر حسین قلجی

تلفن: ۰۲۱-۶۱۳۶۲۳۰۷-۶۱۳۶۲۱۳۵

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار: مجتبی مقدسی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

صفحه آرا: مهسا احمدی

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۱۵۰۰۰۰ ریال

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

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۱۲۴/۱۶۱۳ وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی

منتشر می شود.

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

فهرست مطالب

۱	سخن مدیر مسئول
مقالات علمی	
۵	تبیین ارتباط رضایت‌مندی شغلی کارکنان و فساد در دستگاه‌های اداری؛ توصیه‌های سیاستی دکتر وحید آرای و محمود آرای
۳۱	نسبت عوامل سازمانی - مدیریتی و فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی رضا مرادی حقیقت و حسن تیبانیان
۴۹	نقش اخلاق کارگزاران در بهبود کار و کاهش ناکارآمدی حکومت در متون دینی غلامحسین کرمی، محمدعلی حیدری و محمد باقرزاده
۷۱	بررسی ارتباط میان انباشت سرمایه‌های انسانی با توزیع درآمد در ایران اصغر سپه‌بان قره‌بابا
۹۷	مدل‌ها و راهبردهای قابل اجرا در مبارزه با فساد ناهید ناصری و شاهین نقاشیان
۱۲۳	بررسی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در چارچوب نظام بین‌الملل حقوق بشر حسین سپه‌سرا

گزارش تخصصی

۱۴۹	مروری بر همخوانی‌ها و ناهمخوانی‌های حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین با توجه به معیارهای نظارت و بازرسی در قانون سازمان بازرسی کل کشور مهدی تقوی قادیکلای
-----	--

سخن مدیر مسئول

به نام خالق یکتا

مقابله با فساد از جمله مقولاتی است که فراهم آوردن مقدماتش، گاه از اصل مقابله و مبارزه مشکل تر می نماید. این مقدمات از یک سو، جنبه ای کاملاً مادی و ابزاری به خود می گیرند و در چارچوب فراهم آوردن زیرساخت ها و ابزارهای گوناگون ظاهر می گردند و از سوی دیگر، لباسی غیرمادی بر تن می کنند و در شکل فعالیت هایی دانشی، علمی و فرهنگی خود را به نمایش درمی آورند. فعالیت های دانشی نیز از تبیین مفاهیم گرفته تا تعیین روش ها و از پردازش نظریه ها تا کاربست آن ها، چنان متنوع و پرشمارند که حساب ها را از دست عقل خارج می کنند. باین همه، پی آیندهای فساد، چنان پر قدرت اند که لحظه ای غفلت و تحمل، نفوذ و تأثیر گذاری آن ها را دوچندان می نماید.

مجموعه ی حاضر به عنوان فصلنامه تخصصی مباحث مقابله با فساد در کشور می کوشد تا حاصل فعالیت های علمی - پژوهشی محققان و نویسندگان را در اختیار خوانندگان قرار دهد. این نوشته ها از یک منظر، نگاهی به نوع و سطح پردازش موضوعات علمی در این خصوص در کشور است و از منظری دیگر، نوعی به اشتراک گذاری تجارب، روش ها و خلاقیت به حساب می آید. امید آن که تلاش های یاد شده، به ارتقاء سطح دانش افراد در شناخت فساد و مبارزه مؤثر با آن کمک نماید.

بمنه و کرمه

ناصر سراج



مقالات علمي

تبیین ارتباط رضایت‌مندی شغلی کارکنان و فساد

در دستگاه‌های اداری؛ توصیه‌های سیاستی

دکتر وحید آرای^۱

محمود آرای^۲

چکیده

تجهیز نیروی انسانی متعهد، متخصص، ماهر و افزایش مهارت‌های مداوم آن‌ها، پیشرفت و موفقیت سازمان‌های دولتی را تضمین و اجتناب‌ناپذیر می‌کند. نیروی انسانی متعهد و برخوردار از احساس رضایت شغلی، با کردار و اعمال خود و اتخاذ تصمیمات صحیح و به موقع، می‌تواند ضمن افزایش سرمایه‌های مادی سازمان متبوع، کاهش فساد اداری و دسترسی به اهداف سازمانی را به دنبال داشته باشد. مقاله‌ی پیش‌رو با استفاده از روش توصیفی تحلیلی و اطلاعات اسنادی، در صدد تبیین ارتباط رضایت‌مندی شغلی و فساد است. به این ترتیب در نهایت به این یافته‌ها می‌رسیم که شناخت و اجرای عوامل مؤثر بر ارتقای رضایت شغلی کارکنان نظیر عوامل فرهنگی و اجتماعی (فرهنگ جامعه، وضعیت روانی مردم، آموزش، انگیزش، فرهنگ سازمانی و ضرورت توجه به معنویت و اعتقادات اسلامی در محیط کاری)، عوامل اقتصادی و سیاسی (موقعیت سازمان در کشور، اوضاع اقتصادی و نظام اداری کشور، نظام سیاسی مبتنی بر شفافیت و نظام سیاسی مبتنی بر مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها)، عوامل انسانی و شخصیتی (ویژگی‌های شخصیتی مدیران، دسترسی به منابع و اطلاعات علمی، بهره‌گیری از نیروی کار متخصص در کشور و ایجاد تعهد در کارکنان) و عوامل اداری و سازمانی (عوامل درون‌سازمانی، فناوری، مدیریت و رهبری اثربخش در سازمان، مشارکت و همکاری، شیوه‌های علمی و جامع ارزیابی عملکرد شغلی کارکنان و عوامل محیطی کار)، فساد اداری را کاهش، و به تبع آن، بهره‌وری سازمان را افزایش می‌دهد.

کلید واژه‌ها: رضایت شغلی، فساد اداری، نظریه‌ها، توصیه سیاستی.

۱- دکتری علوم سیاسی (گرایش سیاستگذاری عمومی)، دانشگاه تهران (araei@alumni.ut.ac.ir).

۲- دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت آموزشی، دانشگاه علامه طباطبائی (araei.mahmood@gmail.com).

مقدمه

بعد از جنگ جهانی دوم، شناخت عواملی که می‌تواند موجب رضایت شغلی و تشویق افراد به کار شود، بیش از پیش مورد توجه قرار گرفت. مطالعات انجام گرفته پیرامون رضایت شغلی در سطح جهانی، نشان می‌دهد که قبل از دهه‌ی ۱۹۲۰ میلادی، درباره‌ی این مهم، تحقیقی در مدیریت صنعتی و به ویژه در مهندسی صنایع و هم‌زمان با شیوه‌ی مدیریت علمی فردریک تیلور (۱۹۱۵-۱۸۵۶) در مورد عواملی مانند امنیت شغلی، انگیزه و رغبت و عوامل محیطی، صورت گرفته است. با وقوع رکود اقتصادی در دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ میلادی، بحث رضایت شغلی در سازمان‌ها مطرح شد. این زمانی بود که اکثر کارمندان و کارگران با توجه به کسادی و رکود اقتصادی واقع شده، از شغل خود ناراضی بودند. این مسأله، توجه بیشتر مدیران و سازمان‌ها را به بحث رضایت شغلی جلب کرد. نیروی انسانی کارآمد، شاخص عمده‌ی برتری یک سازمان نسبت به سازمان دیگر است؛ زیرا نیروی انسانی، مهم‌ترین منبع موجود در هر سازمانی محسوب می‌شود. کارکنان متخصص، وفادار، سازگار با ارزش‌ها و اهداف سازمانی و دارای انگیزه‌ی قوی، از نیازهای اصلی و ضروری هر سازمان به شمار می‌آید. دستگاه‌های اجرایی به کارکنانی نیاز دارند که فراتر از شرح وظایف مقرر و معمول خود، به کار و فعالیت بپردازند. چنین کارکنانی در هر اداره و سازمانی، ضمن کاهش غیبت، تأخیر و جابجایی، باعث کاهش فساد اداری، افزایش چشمگیر عملکرد، نشاط روحی دیگران و تجلی هر چه بهتر اهداف متعالی سازمان و نیز دستیابی به اهداف فردی خواهند شد. افراد راضی و خوشحال در همه حال چه در محیط کار و یا بیرون از آن، نسبت به شغل و سازمان خود احساس تعهد مضاعفی خواهند داشت و در نتیجه، فساد اداری کاهش می‌یابد؛ رضایت‌مندی کارکنان دستگاه‌ها، آرامش خاطر عمومی را در پی دارد. رضایت کارکنان و تأثیر آن در موفقیت سازمانی، یکی از دغدغه‌های اصلی صاحب‌نظران علم مدیریت است. از جمله مشکلات نظام اداری که این است که وسیله، ابزار و راهکار، گاه بر هدف مقدم می‌شود و به صورت برجسته و مشهود، تأثیر منفی بر هدف بر جای می‌گذارد. برخی اوقات، تلقی پایین بودن دستمزدها در قبال خدمتی که ارائه می‌شود، نامناسب بودن محیطی که جهت ارائه‌ی خدمت در نظر گرفته می‌شده و این احساس که احترام کافی به کارمند گذاشته نمی‌شود، یا تبعیض صورت می‌گیرد، باعث می‌گردد که تمام توان یک سازمان، متوجه حل این مشکلات شده و از آن هدف و رسالت اصلی، متوقف و دور شود. این مسأله همچنین ممکن است تابان‌جا پیش رود که خدمت‌رسانی و کسب رضایت‌مندی عمومی، تبدیل به ضد خودش، یعنی احساس نارضایتی در مردم گردد (پورمحمدی، ۱۳۸۹).

در این مقاله، ضمن مروری بر تعاریف مفاهیم اساسی و نظریه‌های مختلف در خصوص ارتباط رضایت شغلی و فساد اداری، عوامل مؤثر بر رضایت شغلی و نقش آن در کاهش فساد اداری بررسی گردیده و در نهایت راهکارها و سیاست‌های مؤثر بر ارتقای رضایت‌مندی شغلی کارکنان در سازمان‌های دولتی جهت رفع و یا کاهش فساد اداری، ارائه می‌شود.

۱. مفهوم‌شناسی (شغل، رضایت شغلی، فساد، فساد اداری)

شغل^۱ از نظر لغوی که به معنای به کار واداشتن فرد از طریق اشتغال در جریان تولید و خدمات، مشارکت نموده و پاداشی نقدی یا جنسی دریافت دارد (شفیع‌آبادی، ۱۳۷۶: ۳). کار و شغل، فعالیتی بدنی یا فکری در جهت تولید و خدمت است؛ به طور کلی، کار فعالیتی است که از کسی خواسته شده و در مقابل آن، به وی مزد پرداخت می‌شود (شرتر، ۱۳۶۹: ۲۰۷). به طور خلاصه می‌توان گفت، شغل یعنی کاری که فرد، به انجام آن مشغول است و از طریق آن، هم انجام وظیفه می‌کند و هم امرار معاش می‌نماید.

در خصوص رضایت شغلی^۲ هم تعاریف متعددی ارائه شده است؛ فیشر و هانا^۳، رضایت شغلی را عاملی روانی قلمداد کرده و آن را به صورت نوعی سازگاری عاطفی با شغل و شرایط آن تعریف می‌کند؛ به این معنا که اگر شغل شرایطی مطلوب را برای فرد فراهم کند، وی از انجام آن رضایت خواهد داشت؛ اما اگر شغلی برای فرد رضایت و لذت مطلوب را فراهم نکند، او شروع به مذمت شغل کرده و در صورت امکان، آن را ترک خواهد کرد (شفیع‌آبادی، ۱۳۷۶: ۱۲۳).

هپاک^۴، رضایت شغلی را مفهومی پیچیده و چندبعدی دانسته و آن را با عوامل روانی جسمانی و اجتماعی مرتبط کرده است. به نظر وی صرفاً وجود یک عامل، موجب رضایت شغلی فرد نخواهد شد، بلکه وجود ترکیبی از عوامل مختلف موجب خواهد شد که فرد در لحظه‌ی معینی از شغل خود، احساس رضایت کند (سفیری، ۱۳۷۷: ۷۶). گینزبرگ و همکارانش، رضایت شغلی را به دو نوع مختلف رضایت درونی و بیرونی تقسیم‌بندی کرده‌اند؛ رضایت درونی از دو منبع به دست می‌آید: نخست، احساس لذتی که انسان صرفاً از اشتغال به کار و فعالیت کسب می‌کند، و دوم، لذتی که بر اثر مشاهده‌ی پیشرفت و یا انجام برخی مسئولیت‌های اجتماعی و به ظهور رساندن توانایی‌ها و رغبت‌های فردی حاصل می‌شود. رضایت بیرونی با شرایط اشتغال و محیط کار ارتباط دارد و هر لحظه در حال تغییر و تحوّل است. از عوامل رضایت بیرونی به عنوان مثال، شرایط محیط کار، میزان

1- Job.

2- Job Satisfaction.

3- V.E.Fisher & J.V.Hanna.

4- R.Hoppock.

دستمزد و پاداش نوع کار و روابط موجود بین کارگر و کارفرما را می‌توان نام برد (دادنیا، ۱۳۸۷). با توجه به آن چه گفته شد، می‌توان گفت، رضایت شغلی یعنی احساس خرسندی و خشنودی که فرد از کار خود می‌کند و لذتی که از آن می‌برد و در پی آن، به شغل خود دلگرمی و وابستگی پیدا می‌نماید (۵۳: ۱۹۹۶، Hellriegel & woodman-۵۵). به این ترتیب، رضایت شغلی عبارت است از رضایتی (به مفهوم لذت روحی ناشی از ارضای نیازها و تمایلات و امیدها) که فرد از کار خود به دست می‌آورد، و یا مجموعه‌ای از احساسات سازگار و ناسازگار که کارکنان با همان حس به کار خود می‌نگرند.

در جوامع گوناگون، برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف گوناگونی از فساد به عمل آمده است؛ از جمله فساد از ریشه‌ی فسد به معنی تباهی، اخلال و منع از رسیدن به یک هدف مطرح است، و در زبان لاتین با واژه‌ی *corruption* از ریشه‌ی لاتین *rumpere* مصطلح است و به معنای شکستن یا نقض کردن است، که آن ممکن است رفتار اخلاقی یا شیوه‌ی قانونی و غالباً مقررات اداری باشد (کیانی منش، ۱۳۸۶: ۳). در فرهنگ وبستر^۱، فساد چنین تعریف شده است: پاداشی نامشروع که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه، تخصیص داده می‌شود (سرداری، ۱۳۸۰: ۱۳۴).

در زمینه‌ی فساد اداری نیز تعاریف زیادی ارائه شده است. ساموئل هانتینگتون، فساد اداری را چنین تعریف می‌کند: فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای منافع خصوصی خود، ضوابط پذیرفته شده را زیر پا می‌گذارند؛ به عبارتی فساد، ابزاری نامشروع برای برآوردن درخواست‌های نامشروع از نظام اداری است. از این رو، فساد اداری به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن، فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف، یک نقش دولتی عمل می‌کند.

۲. رابطه‌ی رضایت شغلی و فساد اداری در بستر نظریه‌ها

در خصوص رضایت‌مندی شغلی کارکنان و تأثیر آن بر تخلفات و فساد اداری، نظریات مختلفی ارائه شده که به مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌گردد. بروفی^۲، نظریه‌های رضایت شغلی و رابطه‌ی آن با فساد را به سه دسته‌ی ذیل تقسیم‌بندی کرده است:

۲.۱. نظریه‌ی نیازها

میزان رضایت شغلی هر فرد به دو عامل بستگی دارد: نخست این که چه میزانی از نیازها و به

1- Webster.

2- A. H. Brophy.

چه میزان از طریق کار و احراز موقعیت مورد نظر، تأمین می‌شود؛ دوم این که نیازها به چه میزان از طریق اشتغال به کار مورد نظر، تأمین نشده باقی می‌ماند. نتیجه‌ای که از بررسی عوامل دسته اول و دوم حاصل می‌شود، میزان رضایت شغلی فرد را معین می‌کند (شفیع آبادی، ۱۳۷۰: ۱۲۵). رضایت‌مندی، تابعی از میزان کامروایی و ارضای نیازهای فرد، شامل نیازهای جسمی و روان‌شناختی است. در صورتی که این نیازها تأمین گردد، تمایل فرد به فساد اداری کاهش می‌یابد. نیازها به عنوان احتیاجات عینی انسان که در همه افراد مشابه است، تلقی می‌شود، در حالی که ارزش‌ها، آرزوهای ذهنی هر فرد است که در اشخاص با یکدیگر متفاوت است (از کمپ، ۱۳۷۰: ۲۶۰).

۲.۲. نظریه‌ی انتظارات

انتظارات فرد در تعیین نوع و میزان رضایت شغلی مؤثرند. اگر انتظارات فرد از شغل خود زیاد باشد، رضایت شغلی معمولاً دیرتر و مشکل‌تر به دست می‌آید؛ مثلاً ممکن است فردی در صورتی از شغل خود راضی شود که بتواند به تمام انتظارات تعیین شده‌ی خود از طریق اشتغال، جامه‌ی عمل ببوشاند. مسلماً چنین فردی به مراتب دیرتر از فردی که کمترین انتظارات را از شغل خود دارد، رضایت شغلی خواهد یافت؛ بنابراین، رضایت شغلی، مفهومی کاملاً یکتا و فردی است و عوامل، میزان و نوع آن را باید در مورد هر فرد، به‌طور جداگانه بررسی کرد (شفیع آبادی، ۱۳۷۰: ۱۲۷-۱۲۵).

این نظریه معتقد است که رضایت‌مندی شغلی به وسیله‌ی انطباق کامل امیدها و انتظارات با پیشرفت‌های فرد تعیین می‌شود، در حالی که نارضایتی معلول ناکامی در رسیدن به انتظارات است (از کمپ، ۱۳۷۰: ۲۶۰). در این نظریه به هر میزان که احتمال وقوع موفقیت در انجام کار در حد بالاتری قرار گیرد، و به هر میزان تطابق و هماهنگی میان توانایی‌های فرد و نیازها و انتظارات شغلی او بیش‌تر شود، هر قدر پاداش‌های خارجی و داخلی در سطح بالاتری قرار گیرد، و هر اندازه ادراک او از منصفانه بودن پاداش‌ها در سطح بالاتری باشد، احتمال بقای او در سازمان بیش می‌شود و فساد اداری کاهش می‌یابد (سفیری، ۱۳۷۷: ۷۸-۷۷).

۲.۳. نظریه‌ی نقش

در این نظریه، به دو جنبه‌ی اجتماعی و روانی توجه می‌شود. در جنبه‌ی اجتماعی، تأثیر عواملی نظیر نظام سازمانی و کارگاهی و شرایط محیط اشتغال، در رضایت شغلی مورد توجه واقع می‌شود. این عوامل، شامل شرایط بیرونی رضایت شغلی نیز می‌گردد. جنبه‌ی روانی رضایت شغلی، بیشتر به انتظارات و توقعات فرد مربوط می‌شود؛ به بیانی دیگر، احساس فرد از موقعیت شغلی و فعالیت‌های

او در انجام مسئولیت‌های محوله و ایفای نقشی خاص به عنوان عضوی از اعضای جامعه، میزان رضایت شغلی فرد را مشخص می‌کند. رضایت کلی، نتیجه‌ای است که از ترکیب دو جنبه‌ی اجتماعی و روانی حاصل می‌شود و این به نوبه‌ی خود بر فساد اداری، تأثیر می‌گذارد (شفیع آبادی، ۱۳۷۰: ۱۲۷-۱۲۵).

آبراهام کورمن، نظریات رضایت شغلی را قابل تلفیق در هم می‌داند. به نظر او تا سال ۱۹۷۵ میلادی، عمدتاً سه نظریه‌ی رضایت شغلی به شرح زیر وجود داشته است:

۲.۱. نظریه کام‌روایی نیازی^۱

این نظریه که بیشترین شباهت را به نظریه‌ی مشوق^۲ عملکرد دارد، بیانگر این مفهوم است که اگر انسان آن‌چه را می‌خواهد به دست آورد، راضی خواهد شد، و هر چه بیشتر خواهان چیزی باشد، وقتی آن را به دست آورد، راضی‌تر می‌شود، و اگر به دست نیآورد، ناراضی می‌گردد.

۲.۲. نظریه‌ی گروه مرجع^۳

در این نظریه آن‌چه موجبات خشنودی و رضایت فرد را فراهم می‌کند، بر آورده شدن خواست‌ها و دیدگاه‌های گروهی است که فرد در آن اشتغال دارد؛ بنابراین اگر شغلی، علائق، خواست‌ها و شرایط گروه را بر آورده سازد، شخص از آن شغل احساس رضایت کرده و به آن علاقه‌مند می‌گردد، و از این طریق، فساد اداری کاهش می‌یابد.

۲.۳. نظریه‌ی روابط انسانی^۴

در دوره‌ی مدیریت کلاسیک چنین تصور می‌شد که مسائل مادی، بیشترین اثر را بر رضایت و علاقه‌مندی افراد در محیط کار و در نتیجه بالا رفتن تولید دارد، اما تحقیقات هائورن نشان داد که برقراری روابط انسانی، جوّ دوستانه، مشارکت، پذیرش، احترام به افراد و داشتن روابط غیر رسمی صمیمی، سبب افزایش روح همکاری، بازدهی و تولید شده و تأثیر عمیقی بر رضایت شغلی افراد دارد. نتایج این تحقیقات نشان داد چنان‌چه افراد با نوعی آزادی و اختیار درباره‌ی مسائل کار بیاندیشند و تصمیم بگیرند و دیگران نظرات شان را به آنان تحمیل نکنند و حق مخالفت با تصمیمات و نظرات مدیران در ارتباط با حوزه‌ی کاری خود داشته باشند، نوعی احساس تعلق و مالکیت نسبت به محیط کار در آنان ایجاد می‌کند. از نقطه نظر مدیریت: «هدف دانش روابط انسانی، ایجاد سازمانی پرتوان و پویا است و این هدف از هیچ راهی میسر نمی‌شود به جز از طریق فراهم نمودن رضایت

1- Need fulfillment Theory.

2- Incentive Theory.

3- Reference- group Theory.

4- Relations theory Human.

خاطر در وجود افراد به خاطر موقعیت در کار گروهی اعضای سازمان». به عبارت دیگر، روابط انسانی وسیله‌ای است برای به ثمر رساندن اهداف عالی سازمان و کاهش فساد اداری از طریق رضایت‌مندی کارکنان (کورمن، ۱۳۷۰: ۳۳۶-۲۳۲).

پارسونز^۱ هم رضایت‌مندی را وابسته به پنج عامل می‌داند:

۲.۱. عزت نفس

انسان‌ها با هنجارها و نیازهای اخلاقی‌ای که در درون خود به وجود می‌آورند، زندگی می‌کنند. محترم شمردن این هنجارها و الگوی رفتاری در کسب رضایت‌مندی آن‌ها تأثیر به‌سزایی دارد. مدیر شایسته، کسی است که کارکنان را در خلق این هنجارها یاری کند.

۲.۲. شناسایی

همه‌ی انسان‌ها به‌طور شدید یا ضعیف، علاقه‌مندند تا از سوی دیگران مورد شناسایی و احترام قرار گیرند. مدیران باید از عملکرد کارکنان آگاه باشند و آنان را از این آگاهی باخبر سازند.

۲.۳. تأمین خواسته‌ها

انسان‌ها همواره در پی تأمین نیازهای مادی و معنوی خویش‌اند، و همین امر بر رضایت‌مندی آنان مؤثر است. ترک خدمت افراد، به سبب عدم کسب رضایت‌مندی و تأمین خواسته‌های آنان است.

۲.۴. لذت بخش بودن

لذت بخش بودن شغل و فعالیت، ایجاد رضایت‌مندی می‌کند.

۲.۵. صمیمیت

دوستی و صمیمیت در روابط میان کارکنان، محرکی قوی و انگیزشی به‌شمار می‌آید که به رضایت‌مندی منجر می‌شود. اگر برخوردهای منفی در درون یک تشکیلات یا سازمانی گسترش پیدا کند، ضعف روحیه را به همراه می‌آورد (Mumford، ۱۹۹۳). هرزبرگ^۲ هم در مطالعات خود (نظریه‌ی انگیزشی - بهداشتی یا نظریه دو عاملی)، متوجه شد که می‌توان عوامل رضایت و ناراضی‌تی از شغل را جداگانه مورد بررسی قرار داد. وی عواملی را که منجر به رضایت کارکنان از شغل می‌شود، عوامل انگیزش‌ناامید و عواملی را که موجبات ناراضی‌تی کارکنان را فراهم می‌آورد، عوامل ابقا یا عوامل بهداشت نام‌گذاری کرد (خلیل‌زاده، ۱۳۷۵: ۱۷). به نظر وی، واحدهای صنعتی و خدماتی در صورتی موفق می‌شوند افراد را به خوبی جذب کنند، که نیازهای آنان را تأمین کرده و فساد اداری را کاهش دهند تا بتوانند کاری عرضه نمایند که رضایت آن‌ها را جلب کند، ثانیاً، کار

1- Parsons.

2- F.Hertzberg.

را با توجه به چگونگی تأمین نیازهای سطح سوم (نیاز به رشد و شکوفاشدن استعدادهای فکری و نیروهای بالقوه در فرد) در نظر بگیرند؛ یعنی سازمان بر اساس تحقق ظرفیت روحی و فکری کارمند و شناخت استعدادها، باعث علاقه به کار و احساس مسئولیت‌هایی می‌شود که در جریان کار سازمان مورد نظر است، و امکانات شغلی و حرفه‌ای و پرداخت دستمزد برابر با تلاش‌های فرد را فراهم می‌سازد. هرزبرگ به این نتیجه رسید که اگر این گونه نیازهای افراد تأمین گردد، کارکنان از فعالیت خود رضایت دارند و اگر تأمین نشود، در رابطه با سازمان و کار خود اظهار نارضایتی کرده و تمایل به فساد اداری در آن‌ها بیشتر می‌شود. سازمان می‌تواند با تأمین این قبیل نیازها، نارضایتی آن‌ها را کاهش داده و حتی از میان بردارد (توسلی، ۱۳۷۵: ۱۳۸).

بریل^۱ هم معتقد است که انسان طبیعی، در انتخاب شغل، نیازی به پند و سفارش ندارد؛ خود او فعالیتی را که باید دنبال کند، به نحوی حس می‌کند (از کمپ، ۱۳۷۰: ۲۶۰). این نظریه می‌گوید، اگر فردی با تصمیم و اندیشه‌ی خود، شغل‌اش را انتخاب کند، به طور طبیعی، از آن رضایت خواهد داشت؛ اما اگر با اجبار و یا اضطراب آن را انتخاب نماید، به احتمال قوی، از شغل خود ناراضی است، و نارضایتی شغلی، احتمالاً فرد را به سمت فساد و تخلفات اداری نظیر کم‌کاری، عدم پاسخ‌گویی و مسئولیت‌گریزی، رشوه و... سوق می‌دهد.

۳. رضایت‌مندی شغلی کارکنان و کاهش فساد اداری در سازمان‌های دولتی

با توجه به نظریه‌ها و مطالعات مختلف صورت گرفته، نگارنده برای بررسی رابطه‌ی رضایت شغلی و فساد اداری، عوامل چندگانه‌ی زیر را مورد ملاحظه قرار می‌دهد که به مهم‌ترین شاخصه‌های آن‌ها اشاره می‌گردد:

۳.۱. عوامل فرهنگی و اجتماعی

۳.۱.۱. فرهنگ جامعه

مردم هر کشور به میزان قابل توجهی تحت تأثیر آداب و رسوم و سنت‌های گذشته و حال یا «فرهنگ ملی» خود هستند. فرهنگ یک جامعه می‌تواند تلاش مدیریت سازمان‌ها را در جهت افزایش رضایت شغلی، با موانعی جدی مواجه سازد (مثلاً وقتی که توجه و ارزش وقت در آن فرهنگ اندک است)، یا برعکس. در این زمینه به عنوان عامل پیش‌برنده، رضایت شغلی و در نتیجه بهره‌وری و کاهش فساد اداری در سازمان، تحت تأثیر فرهنگ جامعه‌ای قرار می‌گیرد که منابع انسانی به آن تعلق دارد و در آن جامعه به حیات خود ادامه می‌دهد (ساعتچی، ۱۳۸۹: ۲۵-۲۹).

۳.۱.۲. وضعیت روانی مردم

هنگامی که وضعیت روانی مردم یک جامعه نگران‌کننده است، کارکنان سازمان‌ها نیز بخشی از این پدیده‌ها را به محل کار خود می‌آورند. وقتی اختلاف‌های رفتاری و پدیده‌های روانی افراد و یک کشور در حداقل ممکن باشد، به احتمال بسیار، سلامت روانی سازمان‌ها نیز در سطح بالاتری خواهد بود و مدیریت سازمان‌ها ناگزیر به صرف نیروی اضافی برای مقابله با مشکلات ناشی از پدیده‌های روانی کارکنان خود و عوارض ناشی از این بیماری‌ها نیستند (طاهری، ۱۳۸۷: ۲۰۰-۱۷۰).

۳.۱.۳. آموزش

آموزش، فرایندی مستمر است و تمرکز آن روی جنبه‌های تخصصی گروهی و فرهنگ سازمانی است. آموختن، عمل یا مجموعه‌ای است که موجب می‌شود، فرد، مهارت، دانش و بینش لازم را برای انجام کاری فراگیرد. در اهمیت نقش این عامل در بهبود رضایت شغلی و کاهش فساد اداری، پیتر دراگر (۲۰۰۳: ۱) (Heeter) مطرح می‌کند که گسترش و ارتقای کیفیت و افزایش متناسب برنامه‌های آموزشی کارکنان جهت ایجاد دانش فنی و دانش اجتماعی و کار مولد در جهان امروز، یک ضرورت است. اگر این آموزش‌ها با کیفیتی بالا گسترش یابد، میان دست و مغز کارکنان پیوند ایجاد گردد، منطق و علم جایگزین سنت و تجربیات غلط گردد و نهایتاً به عنوان یک ارزش طرح گردد، طبعاً مقدمات افزایش رضایت شغلی و بهره‌وری نیز فراهم خواهد آمد. آموزش‌های نیروی انسانی شامل فراهم آمدن امکانات تحصیل در دوره‌های مقدماتی و بالاتر، کسب مهارت‌های فنی، آموزش‌های نظری مرتبط با شغل و پرورش شخصیت کارکنان است، که می‌تواند به شکل‌های آموزش حین خدمت و آموزش در غیر ساعات خدمت، آموزش در گروه‌های کوچک فعالیتی، اجرا گردد.

تربیت و آموزش نیروی انسانی در جهان همواره به عنوان یک سرمایه‌گذاری بلندمدت مطرح بوده و به دلیل کیفیت نیروی کار بر اثر آموزش، فلسفه‌ی مدیریت مشارکتی به وجود آمده و تصمیم‌گیری در تمام سطوح سازمانی صورت می‌گیرد (زارع، ۱۳۷۹). تیلور اظهار می‌دارد که اگر شما بخواهید بهره‌وری و رضایت فردی را بهبود بخشید، باید روی آموزش و سایر ابزارهای فنی و تکنیکی تمرکز کنید (Taylor, 2005: 4). آموزش عالی، سطح مهارت مردم را افزایش می‌دهد و آن‌ها را توانمندتر می‌سازد تا برای سطوح بالای شغلی ماهرتر شوند و اولین نتیجه‌ی به کارگیری چنین کارکنان آموزش دیده‌ای، افزایش رضایت شغلی، بهره‌وری و کاهش فساد اداری است.

۳.۱.۴. انگیزش

برل سون و استاینر^۱ معتقدند که انگیزش (ایجاد انگیزه) حالت درونی فرد است و رفتاری را در وی به وجود می آورد تا دسترسی به اهداف مشخص، ممکن گردد. یکی از مقولات مهم در استفاده‌ی مؤثر از نیروی کار، انگیزش است؛ به ویژه فشار مثبتی که باعث تغییر رفتار در جهت مطلوب می گردد. برای پرورش طرز نگرش صحیح، افراد باید کار خود را به شکل فعالیتی معنی دار ببینند. این امر به خودجوشی آنان کمک کرده و دانش حرفه‌ای و طرح‌های کاری آن‌ها را غنی می‌سازد.

نگرش‌ها و رفتار درست بر اثر سیستم‌های ارزشی کارکنان، شرایط کار و انگیزشی که در آن‌ها ایجاد می‌شود، به وجود می‌آید (مشبکی، ۱۳۸۰: ۱۲۹)؛ همچنین پرداخت بر اساس شایستگی، انگیزش کارکنان را افزایش می‌دهد. یک کارمند با انگیزش و متعهد و با تربیت عالی، میل دارد که در سازمان باقی بماند (Bontis & Fitz, ۲۰۰۲: ۷). از این رو می‌توان گفت که انگیزش، قوی‌ترین عامل در رضایت شغلی است که نوعی تمایل و شوق درونی برای کسب موفقیت و آرامش حاصل از انجام کار به خصوص است. فردی که برای انجام کار دارای انگیزه‌ی قوی باشد، دیگر در قبال پاداش‌های کم و حتی تنبیه‌های بی‌جا، دلسرد و متوقف نمی‌شود و هیچ‌گاه از تلاش باز نمی‌ایستد. فردی که دارای انگیزه باشد، هنگام رویارویی با مشکلات و در جایی که نیاز به از خود گذشتگی داشته باشد، صحنه‌ی کار را به نفع راحتی خود ترک نمی‌کند.

۳.۱.۵. فرهنگ سازمانی

بروس تیلور (Taylor, ۲۰۰۵) اعتقاد دارد که برای افزایش رضایت شغلی و بهره‌وری، کارهای زیادی می‌توان انجام داد. شیوه‌هایی در ورای تکنیک‌های آشکار وجود دارد که ما می‌توانیم آن‌ها را بهبود بخشیم. از جمله موارد مهم، بهبود فرهنگ سازمانی در گروه‌های کاری است؛ البته نمایش این که بهبود فرهنگ می‌تواند روی رضایت شغلی و بهره‌وری اثر داشته باشد، بسیار مشکل است و همین عامل، مدیران را به چشم پوشی از بهبود فرهنگی سوق می‌دهد. بهره‌وری سازمان در صورتی افزایش می‌یابد که فرهنگ سازمانی در جهت کسب اولویت‌ها و اهداف سازمان، شکل داده شود و گاهی تغییر یابد (کاظمی، ۱۳۸۱). به همین دلیل، سازمان‌ها در اولین مرحله از اقدامات خود برای افزایش رضایت شغلی و کاهش فساد اداری، نیازمند القای یک فکر و اندیشه‌ی کاری می‌باشند تا ضمن آموزش و آگاهی دادن به کارکنان، زمینه‌ی فرهنگ غنی کار و بهره‌وری را ایجاد نمایند، به طوری که کار برای زندگی و متعالی شدن، معنا شود، نه صرفاً برای معیشت و زنده ماندن.

1- B. Bertson and Steiner.

۳.۱.۶. ضرورت توجه به معنویت و اعتقادات اسلامی در محیط کاری

مفهوم معنویت برای درک تغییر و تحوّل سازمانی و به علاوه تشریح سیستم‌های ارزشی و توسعه‌ی مدیریت و رهبری و توان‌مندی به کار برده می‌شود. معنویت در کار و سازمان به عنوان احساس کاری خاص برای انرژی دادن به افراد جهت انجام دقیق کارها در نظر گرفته می‌شود. در دین اسلام، تنها چیزی که ملاک و معیار برتری افراد است، در درجه‌ی اول تقوی، و دوم، کار و عمل و رنج دست آن‌هاست. از نظر حضرت علی (ع)، یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های انسان مؤمن، پرکاری است؛ در اوصاف متقین می‌فرماید: «به هیچ وجه از کارهای اندک خویش خشنود نمی‌شوند، و کار بسیار خویش را نیز زیاد نمی‌شمارند، و بدین سان همواره نسبت به نفس خویش، بدبین و از کارنامه‌ی خود نگران‌اند (نهج‌البلاغه). از دیدگاه اسلام، خداوند، ناظر همیشگی و تمام‌اعمال‌آدمیان است؛ حالا اگر انسان بتواند حضور خدا را درک کند، قطعاً چنین شخصی احتیاج زیادی به نگاهبانان بشری نخواهد داشت و مسئولیت خویش را به درستی انجام خواهد داد.

مدیران می‌توانند با اقداماتی از قبیل غنی‌سازی شغلی و توانمندسازی کارکنان و توجه به لذت بخش کردن کار، ادراک کارکنان را از احساس معنادر کار، بهبود بخشند. تبیین واضح رسالت و چشم‌انداز سازمان برای کارکنان، نظر سنجی از کارکنان درباره‌ی ارزش‌های سازمان و تلاش برای توجه به سلامت، روحیه و شرایط زندگی کارکنان نیز می‌تواند به پذیرش بیشتر اهداف و ارزش‌های سازمانی از سوی کارکنان منجر گردد؛ بنابراین مدیران، هم باید به نیازهای معنوی افراد توجه داشته باشند، و هم جهت ایجاد یک جو سازمانی پویا و انگیزاننده با نهادینه‌سازی اعتقادات اسلامی از طریق آموزش به کارکنان، تلاش کنند. با چنین اقداماتی می‌توان امیدوار بود که کارکنان از انجام وظیفه در سازمان، لذت می‌برند، راضی‌ترند و رفتارهای شهروندی سازمانی بیشتری انجام می‌دهند. محققان معتقدند ترویج معنویت در محیط کار، منافع و مزایایی دارد از قبیل: افزایش خلاقیت، افزایش صداقت و اعتماد، افزایش حس تعامل شخصی، افزایش تعهد سازمانی، بهبود نگرش‌های شغلی از قبیل افزایش رضایت شغلی، مشارکت شغلی و نیز کاهش نیات ترک محیط کار، افزایش اخلاق و وجدان کاری، که همه‌ی این‌ها به صورت مستقیم و غیرمستقیم، سبب بهبود عملکرد، سودآوری و اثربخشی سازمان می‌گردند.

معنویت در سازمان را از طریق راهکارهای فرهنگ سازمانی و تنظیم مأموریت و اهداف سازمان بر مبنای اعتقادات حاکم بر افراد سازمان می‌توان بهبود داد. در این صورت، کارکنان، اشتراک بیشتری بین رفتارهای اعتقادی و فضای درونی سازمان، مشاهده می‌کنند و به کارهای گروهی و سازمانی

تشویق می شوند و می توانند در انتقال اعتقادات خود به گروه و سازمان در فرآیند انجام وظایف شان، فعال باشند.

با توجه به شرایط فرهنگی و اجتماعی کشورمان، نگرش دینی از اهمیت خاصی برخوردار است و ضرورت توجه و گسترش بررسی ها در خصوص دین را می طلبد. تحقیقات گسترده ای در مورد رابطه ی نگرش دینی با مفاهیمی از قبیل همسازی اجتماعی، شکیبایی، سلامت عمومی، عملکرد تحصیلی، درستکاری، رضایت شغلی انجام شده که اکثریت قریب به اتفاق آن ها به همبستگی قوی بین نگرش دینی و متغیرهای وابسته رسیده اند که همه ی این ها به دلیل تأثیر عمیق دین در تفکر، رفتار، شخصیت و... در فرد است (شکرکن، ۱۳۸۴). از این رو، ایمان و اعتقادات باعث افزایش روحیه ی انگیزش و وجدان کاری و در نتیجه تعهد شخصی و سازمانی و جلوگیری از اهمال و کم کاری برای رسیدن به اهداف سازمان می گردد.

۳.۲. عوامل اقتصادی و سیاسی

۳.۲.۱. موقعیت سازمان در کشور

با نگاهی اجمالی به سازمان های موفق که قادر بوده اند سطح رضایت شغلی و بهره وری خود را به میزان قابل توجهی افزایش دهند، مشخص می شود که این سازمان ها معمولاً متعلق به کشورهایایی هستند که موقعیت آن ها در رقابت های جهانی بسیار مطلوب است. وقتی کشوری در چنین شرایطی قرار می گیرد، سازمان های آن پویا می شوند و انگیزه ی رشد و پیشرفت در کارکنان شان افزایش یافته و در نتیجه فساد اداری کاهش می یابد (Saari and Timoth، ۲۰۰۴: ۳۹۵-۴۰۷). هر چه اوضاع سیاسی یک کشور از ثبات و پایداری بیشتری برخوردار بوده و آگاهی و اعتقاد سیاستمداران آن کشور نسبت به ارزش و اهمیت بهره وری ملی بیشتر باشند، اوضاع و احوال و زمینه های فراهم می آید که تلاش مدیران برای دستیابی به حداکثر بهره وری سازمانی نیز با توفیق بیشتری همراه می گردد.

۳.۲.۲. اوضاع اقتصادی کشور

در مواردی که اقتصاد یک کشور بیمار است، سازمان های فعال در آن نیز مشکلات خاص خود را خواهند داشت و تلاش مدیریت برای برقراری نوعی ثبات جهت افزایش معقول رضایت شغلی، بهره وری، کاهش فساد اداری و پیروی از برنامه ی منظم در ابعاد مختلف حیات سازمانی، نتایج دلخواه را در بر نخواهد داشت (ساعتچی، ۱۳۸۲).

۳.۲.۳. نظام اداری کشور

وقتی نظام اداری یک کشور کارآمد نیست، مدیران سازمان‌ها درگیر مشکلاتی نظیر فقدان مبانی مشترک سازماندهی، تورم کارمند، سازمان‌های مشابه و موازی، ضعف تحقیقات در مسایل اداری، استفاده‌ی نادرست از منابع انسانی، عدم تناسب بین صف و ستاد، عدم ثبات سازمانی پست‌های مدیریتی و نظایر آن هستند و تلاش جهت دستیابی به رضایت شغلی و بهره‌وری بهینه در حد مورد انتظار مؤثر واقع نمی‌شود.

از دیدگاه ماکس وبر، برای این که مشکلات نظام‌های اداری فعلی را در شرایط اجتماعی پاسخ‌گو باشیم، باید یک توسعه‌ی اقتدار بوروکراتیک عملیاتی گردد. توجه به ویژگی‌های آرمانی بوروکراسی می‌تواند باعث افزایش سطح رضایتمندی و کارآمدی و کاهش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی گردد؛ البته در جامعه‌ی ما باید این ویژگی‌ها را بومی‌سازی کرد. یکی از ویژگی‌ها، وجود سلسله‌مراتب، اقتدار است؛ یعنی هر مقام بالاتر بتواند مقام مادون خود را تحت نظارت و کنترل قرار دهد. دومین ویژگی، قوانین مکتوب است که باید حاکم بر رفتار همه در سیستم اداری باشد. عدم اجرای قانون، بی‌نظمی ایجاد می‌کند و بی‌نظمی هم نارضایتی به وجود می‌آورد و نارضایتی هم باعث کاهش کارآمدی و در نتیجه فساد اداری می‌گردد. سومین ویژگی، مربوط به مقامات اداری است که باید تمام وقت و حقوق بگیر باشند. دوشغله بودن، تفکر مدیر را در جاهای مختلف پخش می‌کند و در نتیجه باعث مدیریت نا کارآمد می‌شود. چهارمین ویژگی این است که باید میان وظایف مقامات اداری در سازمان، و بیرون سازمان تفکیک وجود داشته باشد. ویژگی دیگر در بوروکراسی آرمانی این است که هیچ یک از اعضای سازمان اداری، مالک منابع مادی‌ای که در اختیارش قرار داده‌اند، نیست و می‌بایستی به‌عنوان ابزار اجرای مأموریت به آن منابع نگاه کند. اگر بوروکراسی را به‌عنوان یک نظام اداری اثربخش تصور کنیم، اجرای دقیق یک بوروکراسی آرمانی می‌تواند رضایتمندی و کارآمدی را افزایش داده و منجر به کاهش فساد اداری گردد. البته در کنار اجرای بوروکراسی در سیستم اداری، ممکن است تشریفات زاید هم به وجود آید که آن از معایب بوروکراسی است.

یک مدیر برای افزایش کارآمدی، باید با مکانیزم‌هایی معایب بوروکراسی را از سیستم حذف کند. اگر تصمیمات برای معیارهای عمومی گرفته شود و میل شخصی در تصمیمات اثر نداشته باشد، اثربخشی آن بالاتر است. اداره‌ی کارآمد سازمان باید با ابزار علمی، و روانشناختی توأم باشد، در غیر این صورت، کارآمدی و رضایتمندی ایجاد نمی‌شود. هدف از تمرکززدایی، تلاش برای ایجاد مشارکت مطلوب در سطح قوای مختلف کشور است. باید از تمرکز قدرت در دست

نهادهای حکومت مرکزی جلوگیری کرد، و بخشی از اختیارات این مقامات را که ماهیت محلی دارند، به سطوح محلی منتقل نمود. هدف دیگر تمرکززدایی، انتقال پدیده‌ی پاسخ‌گویی به سراسر ارکان قدرت است؛ باید این تمرکززدایی در هر سطحی اعمال گردد و مردم در موقعیتی قرار گیرند که نسبت به تصمیم‌گیری خود، احساس مالکیت نمایند (Stewart، ۲۰۰۶).

۳.۲.۴. نظام سیاسی مبتنی بر شفافیت

قوانین باید به گونه‌ای شفاف، مسأله‌ی پاسخ‌گویی مالی را مشخص کند. به عبارتی، سازوکار لازم و روشنی در پاسخ‌گویی مالی برای همه‌ی بخش‌های عمومی یا خصوصی کشور، پیش‌بینی شود. چنین قوانینی با درجه‌ی شمولیت همگانی، باید از پایین‌ترین ارکان اجرایی تا بالاترین رکن قدرت را در بر گیرد. باید تمام هزینه‌ها روشن، واضح و شفاف و به اطلاع عموم رسانده شود. به فراموشی سپردن پاسخ‌گویی مالی، مقدمه‌ی فساد خواهد بود. فساد، تخریب و تباهی در نهادها را به وجود می‌آورد و اعتماد ملت را از ارکان قدرت، سلب خواهد کرد، در صورت فقدان پاسخ‌گویی، حتی درگیر شدن یک فرد با فساد، مانند مرضی‌مُسری سایر ارکان را در بر خواهد گرفت. در صورت شفافیت مالی، کسی جرأت اقدام به فساد اداری را پیدا نخواهد کرد.

۳.۲.۵. نظام سیاسی مبتنی بر مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌ها

دسترسی به اطلاعات، کمک بزرگی به درک و تشخیص کارکنان می‌نماید که چه چیزهایی باید تغییر یا بهبود داده شوند. کارکنان همچنین نیازمند وجود سازوکارهایی هستند که از طریق آن بتوانند به طور سودمند و اثربخش بر پایه‌ی موازین منطقی پاسخ‌گو باشند. از طرف دیگر، قانونگذاران و سیاستگذاران نیز نیازمند وجود سازوکارهایی هستند تا ترجیحات و منافع گوناگون کارکنان را به دست آورده و با یکدیگر جمع‌کنند. به کارکنان باید فرصت تفکر، مباحثه و اظهار نظر داد و آن‌ها اجازه یابند که در زمان طراحی و تدوین این لوایح و سیاست‌ها در جلسات کمیته‌ای و مشورتی، مشارکت داشته باشند (UNDP، ۱۹۹۷:۲، ۳-۳).

۳.۳. عوامل انسانی و شخصیتی

۳.۳.۱. احراز پست‌های اداری بر مبنای صلاحیت

در تمام کشورها به ویژه کشورهای توسعه یافته، برای پست‌های اداری و سازمانی، شرایط احراز، معرفی می‌گردد، و انتخاب و انتصاب افراد بر مبنای شرایط مزبور صورت می‌گیرد. در محتوای شرایط احراز موقعیت‌های اداری و دولتی، بخشی به ویژگی‌های شخصیتی مدیر اختصاص داده شده است، علت آن نیز به اهمیت و نقش ویژگی‌های شخصیتی مدیران است که در رفتارهای

سازمانی از خود نشان می‌دهند. اگر بر مبنای رفیق بازی یا رشوه، فردی برای پستی انتخاب شده و شرایط آن را نداشته باشد، بروز فساد، امری اجتناب‌ناپذیر است. افرادی که به طور کلی دارای نگرش منفی هستند، همیشه از هر چیزی که مربوط به شغل است، شکایت دارند. در سال ۱۹۵۵ میلادی، برافیلد و کروکت، ثابت کرده‌اند که رضایت شغلی نتیجه‌ی فرآیند انگیزش جامع است. از این دیدگاه، انگیزش عبارت است از فعالیت و هدایت انرژی و رفتار، در حالی که رضایت شغلی، پاداش رفتار است. وقتی اعضای سازمانی از کار رضایت پیدا می‌کنند، میزان غیبت و تأخیر در کار و حتی ترک خدمت کاهش می‌یابد (۲۰۰۴:۳۹۵)، Saari and Timothy، ۴۰۷. در حقیقت، رضایت شغلی می‌تواند برای کاهش تخلفات و فساد اداری در سازمان، تعیین‌کننده باشد.

۳.۳.۲. دسترسی به منابع و اطلاعات علمی

در کشورهایی که امکان دسترسی افراد به آخرین اطلاعات و دستاوردهای علمی در زمینه‌های گوناگون، با سهولت بیشتری انجام می‌گیرد، سازمان‌ها نیز از این منابع در جهت آشنایی کارشناسان خود با پیشرفت‌های فزاینده‌ی علمی و استفاده از آن برای افزایش رضایت شغلی و بهره‌وری، با سهولت بیشتری بهره می‌گیرند. وقتی دسترسی به منابع و اطلاعات علمی مشکل است، تمایل کارشناسان سازمان‌ها و امکان آنان برای دستیابی به اطلاعات مزبور، کاهش می‌یابد و در نتیجه، احتمال افزایش بهره‌وری در سازمان‌ها نیز کمتر می‌شود.

۳.۳.۳. بهره‌گیری از نیروی کار متخصص در کشور

در مواردی که مدیریت سازمان‌ها نسبت به لزوم و اهمیت بهره‌گیری از نیروی کار متخصص و کارورزیده در ابعاد مختلف حیات سازمانی، آگاهی و بینش پیدا می‌کنند، و برای حل مشکلات کار و افزایش بهره‌وری سازمان، کارشناسان موجود در کشور را شناسایی و در رابطه با اثربخش‌تر کردن دستگاه‌ها و وسایل کار، روش‌های انجام دادن وظایف شغلی و توانمندتر کردن نیروی انسانی سازمان به کار می‌گیرند، احتمال افزایش بهره‌وری، نیز رضایت شغلی، بیشتر می‌شود (پیمان، ۱۳۷۴). وقتی مدیران سازمان‌ها با شیوه‌های درست بهره‌گیری از افراد متخصص آشنا نیستند و مزایای این نوع به کارگیری را نمی‌شناسند، احتمال افزایش رضایت شغلی و بهره‌وری نیز در چنین سازمان‌هایی کاهش می‌یابد.

۳.۳.۴. ایجاد تعهد در کارکنان

یک کارمند متعهد برای سازمان، فوق‌العاده ارزشمند است. او می‌تواند با انجام به موقع کارها و

حس مسئولیت، در کاهش فساد اداری مؤثر باشد. مدیران می‌توانند بابر آورده کردن نیازهای اساسی کارکنان، برقراری اعتماد متقابل میان خود و آن‌ها و ایجاد یک فرهنگ عاری از سرزنش، آن‌ها را نسبت به سازمان متعهد کنند. تازمانی که نیازهای روحی و روانی کارمندان بر آورده نشود، هرگز به‌طور کامل نسبت به سازمان احساس تعهد نخواهند کرد. تنها متعهد ساختن کارکنان به سازمان کافی نیست، بلکه باید تعهد آن‌ها را همواره حفظ کرد (احدی نیا، ۱۳۸۴: ۳). یکی از مؤثرترین راه‌های حفظ تعهد در کارکنان و نگه داشتن آن‌ها در سازمان، غنی‌سازی شغل و افزایش انگیزه است. قدردانی از افراد به خاطر عملکرد برترشان، انگیزه‌ای در حفظ تعهد و ایجاد رضایت شغلی آن‌ها است.

۳.۴ عوامل اداری و سازمانی

۳.۴.۱ عوامل درون سازمانی

الف) حقوق و دستمزد: مطالعات لاک^۱ نشان می‌دهد که حقوق و دستمزد، عاملی تعیین‌کننده برای رضایت شغلی است؛ به‌ویژه زمانی که از دیدگاه کارمند، این پرداخت منصفانه و عادلانه باشد (۱۹۸۹: ۳۶۶- leap & crion، ۳۶۷).

ب) ترفیحات: ترفیحات شامل تغییر مثبت در حقوق (حقوق بالاتر)، آزادی عمل کمتر مورد سرپرستی قرار گرفتن، چالش کاری و مسئولیت و آزادی بیشتر در تصمیم‌گیری است. به علت این که ارتقا، میزان ارزش فرد را برای سازمان نشان می‌دهد (به‌ویژه در سطوح عالی‌تر)، ترفیع فرد، منجر به افزایش روحیه وی می‌گردد.

ج) سیاست‌های سازمانی: ساختار دیوانسالارانه برای فردی که دارای سبک رهبری دموکراسی است، مناسب نیست و علاوه بر آن، سیاست‌های سازمانی نیز در رضایت شغلی تأثیر می‌گذارد. سیاست‌های غیرمنعطف، باعث برانگیختن احساسات منفی شغلی، و سیاست منعطف، باعث رضایت شغلی و کاهش فساد اداری می‌گردد.

۳.۴.۲ فنآوری

فنآوری معمولاً دارای دو بعد است؛ یکی سخت‌افزار و دیگری نرم‌افزار. سخت‌افزار، نمایانگر بُعد مادی ماشین آلات، ابزار و امکانات است، و بُعد نرم‌افزار، بیانگر دانش و فن به کارگیری ابزار و امکانات مزبور است. از طرفی، سازمان پدیده‌ای است که فعالیت‌های انسانی را در قالب فنآوری‌های مختلف، نظم و شکل می‌بخشد. انتخاب و به کارگیری نظام فنی در هر سازمان، بر اساس اهداف مورد انتظار و نحوه تخصیصی کردن اطلاعات، مهارت‌ها و وسایل و ابزار مورد

1- Locke.

نیاز، همچنین چگونگی روش‌های تحلیل اطلاعات انجام می‌پذیرد. جذب فناوری پیشرفته در تولید، عامل بسیار مهمی در افزایش رضایت شغلی و بهره‌وری است. تطابق میان فناوری مورد استفاده با نیازهای سازمانی از مواردی است که سازمان‌ها باید در انتخاب و استفاده از آن، دقت کافی داشته باشند (۲: ۲۰۰۴، resek). اگر فناوری به صورت مجرد و تنها در سازمان مورد نظر باشد، و ارتباط آن با دانش فنی کارکنان و سطح فناوری مورد نیاز مورد بررسی قرار نگیرد، نه تنها موجب افزایش بهره‌وری نخواهد گردید، بلکه هزینه‌ها را افزایش و سطح رضایت کارکنان را کاهش می‌دهد و در نهایت، فساد اداری را نیز به دنبال خواهد داشت.

۳.۴.۳. مدیریت و رهبری اثربخش در سازمان

در سازمان‌ها باید مسئولیت‌های خطیر و سنگین مدیریت در همه‌ی سطوح (پایه، میانی و عالی) به افرادی سپرده می‌شود که ضمن برخورداری از ویژگی‌های شخصیتی خاص، شیوه‌های رهبری و مدیریت مناسب را به کار گیرند و با مفاهیم جدید مدیریت و رهبری در سازمان‌ها نیز آشنا باشند (ساعتچی، ۱۳۸۹: ۲۲). تاهنگامی که شیوه‌های علمی و اثربخش ارزیابی جامع عملکرد شغلی کارکنان را به کار نگیریم، قادر به جدا ساختن یا تمیز بین کارکنان مستعد و کوشا و کارکنان نامستعد و غیر کوشا، نخواهیم بود.

مهم‌ترین خصوصیات مدیریت اثربخش عبارتند از: مدیر، از ارتباطات متقابل واحد خود و بقیه‌ی سازمان، همچنین از ارتباطات متقابل بین سازمان و محیط خارجی آن مطلع است؛ از خدمات و تولیدات سازمان اطلاع دارد، و تاریخچه‌ی سازمان را می‌داند؛ از لحاظ تکنیکی (مهارت فنی) ماهر است؛ از حقایق سیاسی داخلی سازمان اطلاع دارد؛ به خوبی می‌داند که در تمام بخش‌های سازمان چه می‌گذرد؛ از جایگاه خویش در سازمان به خوبی آگاه است؛ به طور مداوم با افراد بخش‌های دیگر سازمان که بر حسب مورد با کار او در ارتباط‌اند، ملاقات می‌نماید، و از قدرت خود در کل سازمان با اطلاع است؛ نفوذ روی زیردستان خود دارد و اهداف سازمان را خوب می‌شناسد.

۳.۴.۴. مشارکت و همکاری

در فرایند تغییر، درگیری فعال تمام کارکنان برای ایجاد جو مساعد و نگرش به کار جهت افزایش رضایت شغلی، دارای اهمیت است. مشارکت نه تنها به تحوّل سازمان‌ها کمک می‌کند، بلکه در عین حال اثر عمیق آموزشی دارد. کارکنان می‌توانند از طریق مختلف نظیر گروه‌های کاری، گروه‌های اتاق فکر، هسته‌های کیفیت و کارهای رسمی و غیر رسمی مربوط به روابط کارمند-مدیریت و... به مشارکت گرفته شوند.

اقداماتی که روی همکاری و ارتباطات تمرکز کند، به کارکنان اجازه می‌دهد تا با همدیگر موفق‌تر عمل کنند. اگر ابزاری تهیه کنیم که به کارکنان اجازه دهد مؤثرتر کار کنند، فضای نوآوری و خلاقیت و رضایت شغلی ایجاد خواهد شد. براون^۱ بیان می‌دارد، مشارکت در صورتی رضایت شغلی کارکنان را افزایش می‌دهد که از آن به عنوان عاملی برای انگیزش استفاده شود و آن‌ها بتوانند بر کار همکاران نیز نظارت داشته باشند، که این خود، نوعی مدیریت است. کیفیت و شیوه‌ی رهبری بر میزان تولید، کارایی، رضایت کارکنان و روحیه‌ی آن‌ها، تأثیر بسزایی دارد.

در نظام نوین مدیریتی، اگر چه تصمیم‌گیرنده نهایی مدیریت سازمان است، ولی اطلاعات لازم جهت اخذ تصمیم نهایی، مدیران، از مغزها و تجربیات بسیار با ارزش کارکنان خود به صورت پیشنهادها و سازمان یافته دریافت می‌نمایند. مدیران در حالی که مسئولیت نهایی واحدی را که به سرپرستی آن گمارده شده‌اند، بردوش دارند، در کارگردانی عملیات با کسانی که به راستی کار را به انجام می‌رسانند، مشارکت می‌کنند. نتیجه‌ی این رویه آن است که کارکنان به احساس درگیر بودن در رسیدن به اهداف سازمان دست می‌یابند و خود را به عنوان عضو دارای مسئولیت سازمان و سهم در منافع و مضار آن می‌بینند، و در نتیجه، سعی می‌کنند که با مشارکت بیشتر به افزایش بهره‌وری و کاهش فساد اداری سازمان خود کمک شایانی بنمایند (Grimsrud & Gunnes, ۲۰۰۳).

۳.۴.۵. شیوه‌های علمی و جامع ارزیابی عملکرد شغلی کارکنان

ارزیابی عملکرد، فرایندی است که به سنجش و اندازه‌گیری، ارزش‌گذاری و قضاوت درباره‌ی عملکرد در طی دوره‌ای معین می‌پردازد. بهبود مستمر عملکرد سازمان‌ها، نیروی عظیم هم‌افزایی ایجاد می‌کند که نیروی مزبور می‌تواند پشتیبان برنامه‌ی رشد و توسعه و ایجاد فرصت‌های تعالی سازمانی شود. بدون بررسی و کسب آگاهی از میزان پیشرفت و دستیابی به اهداف، و بدون شناسایی چالش‌های پیش روی سازمان و کسب بازخور و اطلاع از میزان اجرای سیاست‌های تدوین شده و شناسایی مواردی که به بهبود جدی نیاز دارند، بهبود مستمر عملکرد میسر نخواهد شد. تمامی موارد مذکور بدون اندازه‌گیری و ارزیابی امکان‌پذیر نیست.

لرد کلونین، فیزیکدان انگلیسی، در مورد ضرورت اندازه‌گیری می‌گوید: هر گاه توانستیم آن‌چه را که درباره‌اش صحبت می‌کنیم، اندازه گرفته و در قالب اعداد و ارقام بیان نماییم، می‌توانیم ادعا کنیم درباره‌ی موضوع مورد بحث، چیزهایی می‌دانیم. در غیر این صورت، آگاهی و دانش ما ناقص بوده و هرگز به مرحله‌ی بلوغ نخواهد رسید.

ارزیابی عملکرد کارکنان با این هدف صورت می‌گیرد که فرایند هدف‌گذاری صحیح، توسعه

1- Brown.

و فرایند بهبود دائمی، تقویت یافته، و مدیریت امور و توسعه‌ی مدیریت علمی بهبود حاصل نموده، استفاده‌ی بهینه از منابع به خصوص منابع انسانی - که امروزه مهم‌ترین سرمایه‌ی تأثیرگذار در فرایند توسعه است - و ارتقای توان دستیابی به اهداف و در نتیجه اثربخشی آن‌ها میسر گشته، تصمیم‌گیری‌ها دقیق‌تر گردیده، مشارکت جامعه با مجموعه‌ی دولت و دستگاه‌های اجرایی افزایش یافته و در نهایت پذیرش تغییر و تحوّل در جامعه و به تبع آن در مجموعه دولت نهادینه گردد (Drummond & Stone، ۲۰۰۷: ۲۰۹).

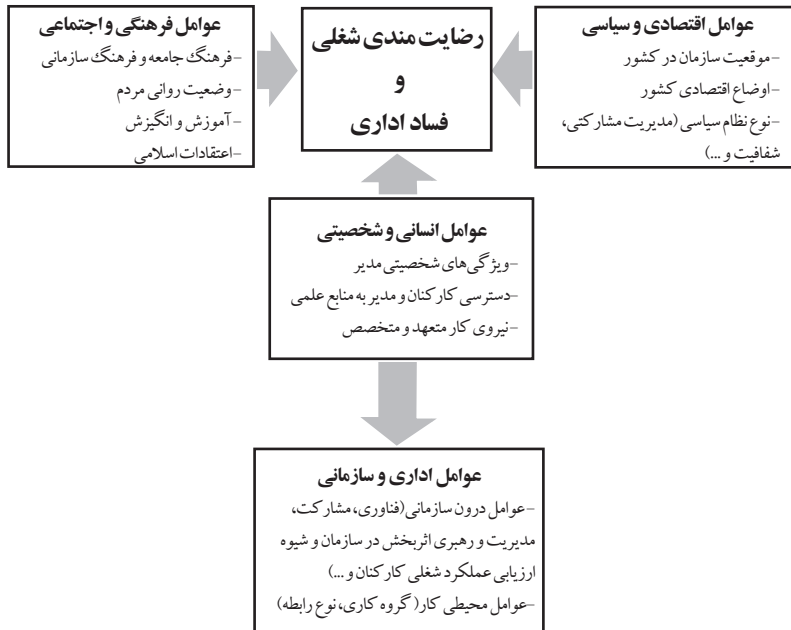
تدوین و یا بررسی رسالت‌ها، مأموریت‌ها، اهداف کلان و استراتژی‌ها، تدوین و تنظیم شاخص‌های ارزیابی عملکرد، تدوین و برقراری معیارهای (استانداردها) عملکردی مرتبط با شاخص‌های ارزیابی، ابلاغ و اعلان انتظارات و شاخص‌های ارزیابی به ارزیابی شونده، اندازه‌گیری عملکرد واقعی، مقایسه‌ی عملکرد واقعی با استانداردهای هر شاخص، اعلام نتایج و نحوه‌ی نیل آن‌ها با ارزیابی شونده و اقدام به منظور به کارگیری عملیات اصلاحی جهت بهبود مستمر عملکرد ارزیابی شونده از طریق مکانیسم بازخورد در فرایند ارزیابی عملکرد کارکنان، حائز اهمیت‌اند. وقتی کارکنان سازمان اطمینان حاصل کردند تنها تلاش، پشتکار، لیاقت و شایستگی آنان موجب رشد آنان در سازمان می‌شود، کارایی شخصی خود را افزایش می‌دهند و با دلگرمی بیشتر در جهت افزایش بهره‌وری سازمانی، تلاش می‌کنند.

۳.۴.۶. عوامل محیطی کار

الف) سبک سرپرستی: هر جا که سرپرستان با کارکنان رفتاری حمایتی و دوستانه داشته‌اند، رضایت شغلی نیز زیاد بوده است.

ب) گروه کاری: اندازه‌ی گروه و کیفیت ارتباطات متقابل شخصی در گروه، نقش مهمی در رضایت کارکنان دارد. هر چه گروه کاری بزرگتر باشد، رضایت شغلی نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا ارتباطات متقابل شخصی ضعیف‌تر شده و احساس همبستگی کم‌رنگ‌تر، و نهایتاً شناخت تمامی افراد مشکل می‌شود؛ همچنین گروه کاری به عنوان یک اجتماع، سیستم حمایتی - احساسی و روحیه‌ای برای کارکنان محسوب می‌شود. اگر افراد در گروه دارای نگرش‌ها و باورهای مشابه باشند، جوّی را به وجود می‌آورند که در سایه‌ی آن، رضایت شغلی فراهم می‌گردد.

ج) هر چه شرایط کاری مطلوب‌تر باشد، رضایت شغلی ایجاد می‌گردد؛ زیرا در شرایط کاری مطلوب، آرامش فیزیکی و روانی بهتری برای فرد فراهم می‌شود.



۵. نتیجه گیری و توصیه های سیاستی

انسان در همه ی سازمان ها یکی از عوامل مهم در پیشبرد اهداف سازمانی تلقی می شود. در جهت نیل به افزایش رضایت شغلی و کارایی، مدیران سازمانی باید عوامل پیش گفته (فرهنگی و اعتقادی، اقتصادی و سیاسی، شخصیتی و انسانی، و اداری و سازمانی) را شناسایی نموده، سپس برای تأمین این عوامل در جهت افزایش کارایی، همت گمارند. از این رو، مدیران دستگاه های اجرایی می بایستی ضمن تعامل و همکاری با سازمان بازرسی کل کشور به عنوان مهم ترین نهاد نظارتی، و برخورد قاطع، سریع و به موقع با تخلفات و مفاسد اداری نسبت به بررسی ریشه ای آن و انجام اقدامات پیشگیرانه (فراهم نمودن محیط مناسب کاری و شغلی، تناسب فرد با شغل، پرداخت حقوق، مزایا و پاداش های متناسب با عملکرد افراد، استقرار نظام های ارزیابی عملکرد کارآ و مؤثر و صحیح)، همچنین انجام پیمایش ها و ارزیابی های دوره ای از سنجش مؤلفه های حاکم بر رضایت شغلی، زمینه های ایجاد احساس بی عدالتی و اجحاف در میان کارکنان و نهایتاً ارتقای رضایت شغلی را فراهم آورند.

بهترین و بیشترین کمکی که سازمان بازرسی کل کشور می تواند به دستگاه های دولتی انجام دهد، این است که چه اقداماتی انجام گیرد تا کارمندان دولت، احساس رضایت بیشتر نموده و فضای اداری برای شان دلنشین و امیدوارکننده تر باشد و انگیزه ی کارآمدی شان افزایش یابد. مهم این است که در فضای دیوانی موجود در کشور و با همین ساختار و فرهنگ موجود (در میان

مشتریان، کارکنان، مدیران و انتظارات) تطابق و هماهنگی بیشتری جهت دستیابی به راه‌حل صحیح، منطقی، واقعی و کاربردی ایجاد شود. برخی مواقع، کارمند نمی‌تواند پاسخ مناسبی به مشتریان و مراجعین بدهد به این دلیل که مراجعین هم انتظارات و توقعات زیادی دارند و انتظارات مزبور ممکن است خارج از تعهدات و رسالت سازمانی کارمند باشد. از آنجایی که کارمند نمی‌تواند خود به طور مستقل و عملی پاسخ‌گو باشد، موجب نارضایتی مشتری یا مراجعه‌کننده می‌گردد و همین نارضایتی در روحیات خود کارمند نیز تأثیر می‌گذارد و عامل مهمی در نوع رفتار کارمند در برخوردهای بعدی با ارباب رجوع می‌شود. در «سیاست‌های کلی نظام اداری» ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، ملاحظات و محورهای بسیار اساسی مطرح شده که در صورت اجرای دقیق آن، افزایش عملکرد، بهره‌وری و تحصیل رضایت بیشتر مشتریان نظام اداری را به دنبال دارد. از این رو، علاوه بر عوامل پیش‌گفته‌ی مؤثر در رضایت شغلی کارکنان، توجه به توصیه‌های سیاستی زیر ضروری می‌نماید:

- ۱.۵. مدیران و مسئولین دستگاه‌های اجرایی به منظور افزایش میزان رضایت‌مندی و انگیزه‌ی شغلی کارکنان برای جلوگیری از مفاسد اقتصادی و تخلفات اداری، به موارد ذیل توجه کنند:
 - در نظر گرفتن نیازهای مادی کارکنان از جمله حقوق دریافتی ماهیانه، امکانات و تسهیلات رفاهی.
 - در نظر گرفتن نیازهای غیرمادی کارکنان از جمله مورد تشویق قرار دادن آن‌ها به هنگام موفقیت در کار، ایجاد انگیزه مبنی بر این که شغلی که در سازمان دارند، حائز اهمیت است، به کارگیری تمامی استعدادهای (تجارب و تخصص) آن‌ها در کار و ارزش قائل شدن سازمان برای آن.
 - توجه به نوع روابط و مناسبات شغلی کارکنان با یک‌دیگر در محیط کار و برخورد جدی با روابط و مناسبات شغلی نامناسب کارکنان نسبت به یکدیگر.
 - توجه به محیط فیزیکی کارکنان و در نظر گرفتن اقدامات لازم به منظور بانشاط ساختن محیط کار در حدّ توان و امکانات سازمان.
 - بازنگری و تدوین مجدد سیستم ارتقای شغلی در سازمان‌ها (اکثریت کارکنان سازمان‌ها از سیستم ارتقای شغلی موجود رضایت ندارند).
 - احترام به کارکنان بر اساس لیاقت، شایستگی و کفایت آنان و آفرینندگی در محیط کار با حمایت‌های مادی و معنوی آن‌ها.
 - ایجاد روحیه‌ی همکاری و مشکل‌گشایی در سازمان و باور داشتن آن‌ها توسط مدیران و

کارکنان.

- اهتمام و حمایت در خصوص مدیریت مشارکتی و این که کارکنان از استحکام شغل خود در سازمان اطمینان کامل داشته باشند تا با روحیه‌ی بهتری به کار بپردازند.
- برخورد جدی با آن دسته از کارکنانی که مبادرت به ایجاد روابط به جای ضوابط و زیر پا گذاشتن حقوق افراد در سازمان می‌کنند (این امر مستلزم آن است که مدیران و مسئولین سازمان این اعتماد را در آن‌ها به وجود آورند که کارکنان به راحتی بتوانند خواسته‌های خود را با مدیران در میان بگذارند، و در صورت مشاهده‌ی رابطه‌بازی و حق‌کشی، بتوانند موارد فوق را بازگو نمایند، و مسئولین با آن موارد برخورد مناسب و جدی به عمل آورند. ایجاد صندوق انتقاد و پیشنهاد می‌تواند در این زمینه راهگشا باشد).
- در دستگاه‌های اجرایی، تخصیص پست‌ها به کارکنان بر اساس میزان تحصیلات، تجارب و توانایی کارکنان صورت پذیرد.
- نظارت بر چگونگی پرداخت مزایا و نیز واگذاری امکانات رفاهی به کارکنان و نیز تشویق‌ها و نیز تنبیه‌های سازمانی کارکنان.
- ۲.۵. مدیران و مسئولین دستگاه‌های اجرایی به منظور افزایش بیشتر میزان مشارکت سازمانی کارکنان، ضروری است به موارد زیر توجه کنند:
 - برگزاری دوره‌های آموزشی برای کارکنان سازمان به منظور آموزش چگونگی مشارکت در فرایند کار (تصمیم‌گیری، اجرا و نظارت).
 - توجه به تعاملات اظهاری کارکنان و ابعاد آن در محیط کار.
- ۳.۵. مدیران و مسئولین دستگاه‌های اجرایی برای افزایش میزان تعامل اظهاری کارکنان سازمان در محیط کار، ضروری است مهارت‌های ارتباط بین فردی را در همه کارکنان خود، ایجاد و تقویت کنند. این مهارت‌ها برای تبادل ثمربخش اطلاعات و افکار میان کارکنان لازم‌الاجراست؛ کاربرد آن‌ها به کارکنان کمک می‌کند تا به وظایف خود به شکل مؤثرتری عمل کنند. این تقویت‌کننده‌های ارتباط رفتار بین فردی عبارتند از: توصیف کردن، برابری‌نگری، پذیرش نظرات دیگران، مسأله‌محوری، حسن‌نیت و همدلی.
- ۴.۵. مدیران و مسئولین دستگاه‌های اجرایی به منظور کاهش احساس بیگانگی از کار کارکنان سازمان در محیط کار، به موارد زیر توجه کنند:
 - به کارکنان اجازه داده شود تا از ابتکار، مهارت و استقلال عمل فردی خود در چگونگی انجام

کار استفاده کنند؛ البته این امر، خود مستلزم پیاده شدن سبک مدیریتی مشارکتی در سازمان است.

- استقلال شغلی به واسطه‌ی در اختیار گذاشتن فرصت‌های مناسب جهت به کارگیری استعدادها و خلاقیت‌ها در انجام کارهای غیر تکراری و خلاق، می‌تواند از میزان احساس بیگانگی کارکنان از کار، بکاهد.

- به کارکنان اجازه داده شود تا بر فرایند کار خویش، نظارت و کنترل داشته باشند.

بر خورداری از کارکنانی متعهد و وفادار و دارای رضایت شغلی، مهم‌ترین عامل موفقیت در هر سازمان است. اولویت اصلی هر سازمان، باید جلب و حفظ کارکنان متعهد و احساس رضایت شغلی آنان باشد. ناکامی در تحقق این امر، به معنای از دست دادن کارایی، عدم رشد و از دست دادن کسب و کار است. به طور کلی، ایجاد رضایت شغلی و به تبع آن کاهش فساد اداری، بستگی به عوامل متعدد فرهنگی و اعتقادی، اقتصادی و سیاسی، اداری و سازمانی، و شخصیتی و انسانی دارد که در کنار هم، موجب حصول نتیجه‌ی مطلوب می‌شوند و چه بسا نبود یک عامل، فرد را در زمره‌ی اشخاص ناراضی از شغل خویش قرار می‌دهد.

کتاب‌نامه و منابع

- احدی نیا، ناصرالدین ۱۳۸۴. راهکارهای افزایش بهره‌وری، مجله‌ی تدبیر، شماره‌ی ۱۵۷.
- از کمپ، استوارت ۱۳۷۰. روان‌شناسی اجتماعی کاربردی، ترجمه‌ی فرهاد ماهر، مشهد، انتشارات آستان قدس رضوی.
- پورمحمدی، مصطفی ۱۳۸۹. سخنرانی در سمینار علمی بررسی رضایت‌مندی شغلی کارکنان و تأثیر آن بر کارآمدی و جلوگیری از مفساد اقتصادی و تخلفات اداری در دستگاه‌های اجرایی، سازمان بازرسی کل کشور.
- پیمان، سیدحسین ۱۳۷۴. بهره‌وری و مصداق‌ها، نشریه‌ی زمینه.
- توسلی، غلامعباس ۱۳۷۵. جامعه‌شناسی کار و شغل، تهران، انتشارات سمت.
- خلیل‌زاده، نورالله ۱۳۷۵. بررسی عوامل مؤثر در رضایت و عدم رضایت شغلی دانشجو معلمان دانشگاه پیام نور ارومیه، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد دانشکده روان‌شناسی و علوم تربیتی دانشگاه تهران.
- دادنیا، اکرم ۱۳۸۷. تأثیر رضایت شغلی در موفقیت سازمانی، روزنامه جمهوری اسلامی، ۲۱ فروردین.

- زارع، مریم ۱۳۷۹. اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر بهره‌وری نیروی کار در شرکت توزیع نیروی برق، پایان‌نامه‌ی کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی کرمان.
- ساعتچی، محمود ۱۳۸۲. روانشناسی بهره‌وری (ابعاد کاربردی، روانشناسی کار و روانشناسی صنعتی و سازمانی)، مؤسسه‌ی نشر ویرایش.
- سرداری، احمد ۱۳۸۰. رویکردی به ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه؛ بررسی آسیب‌شناسی اداری، دومین همایش علمی و پژوهشی نظارت و بازرسی، سازمان بازرسی کل کشور.
- سفیری، خدیجه ۱۳۷۷. جامعه‌شناسی اشتغال زنان، تبیان.
- شرتز، بروس ۱۳۶۶. بررسی و برنامه‌ریزی زندگی تحصیلی-شغلی، ترجمه‌ی طیبه زندی‌پور، فردوس.
- شفیق‌آبادی، عبدالله ۱۳۷۰. راهنمایی تحصیلی و شغلی، مرکز چاپ و انتشارات دانشگاه پیام‌نور.
- شفیق‌آبادی، عبدالله ۱۳۷۶. راهنمایی و مشاوره شغلی و حرفه‌ای، انتشارات رشد.
- طاهری، شهرام ۱۳۸۷. بهره‌وری و تجزیه و تحلیل آن در سازمان‌ها، نشر هستان.
- کاظمی، سید عباس ۱۳۸۹. بهره‌وری و تجزیه و تحلیل آن در سازمان، انتشارات سمت.
- کورمن، آبراهام ۱۳۷۰. روان‌شناسی صنعتی و سازمانی، ترجمه‌ی حسین شکرکن، تهران، سروش.
- کیانی‌منش، کامران ۱۳۸۶. تأملی بر موضوع فساد اداری، انجمن علوم مدیریت ایران.
- میردردی‌کوندی، رحیم ۱۳۷۹. شغل، رضایت شغلی و روش‌های ارزیابی آن، مجله‌ی علوم انسانی معرفت، شماره‌ی ۳۸.
- Bontis, N. & Fitzenz, J2002. «Human Capital Management», (<http://www.accountingforpeople.gov.uk>).
- Drummond, Ian & Stone, Ian. (2007), Exploring the potential of high performance work systems in SMEs, Employee Relations, Vol. 29, No. 2
- Grimsrud, Bjorne & Gunnes, Stein2003. «Productivity Puzzles – should employee participation be an issue?», (<http://www.faf.no/nyhet>).
- Heeter, mark2003. «Knowledge Worker Productivity», (<http://www.alumniosu.org>).

- Hellriegel. Don & Woodman. W. Richard 1996. «Organizational Behaviors» South - Western College Publishing An International Thomson Publishing Company.
- Leap. L. Terry & Crion. D. Michael 1989. «Personal /Human Resource Management» ، New York، Macmillan Publishing Company.
- Mumford، Enid 1993.»Job satisfaction: a method of analysis»، Personnel Review، Vol. 1 Iss: 3
- Resek، Robert 2004. «Productivity Benefits of Higher Education»، (<http://www.igpa.uiuc.edu/my>).
- Saari، Lise M. and Timothy A. Judge 2004. Employee attitude & job satisfaction human resource management، winter، Vol. 43، No. 4.
- Taylor، Bruce 2005. «Organizational culture is important in software productivity»،(<http://www.workinginunison.com>).
- UNDP، Governance & sustainable development، New York، 1997.

نسبت عوامل سازمانی - مدیریتی و فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی

رضامرادی حقیقت^۱

حسن‌تبیانیان^۲

چکیده

ظهور فساد اداری، قدمتی به درازی جامعه‌ی بشری دارد و رابطه‌ی آن با توسعه‌ی نظام سیاسی، مستقیم است، تا جایی که پیدایش آن می‌تواند موجب اختلال در نظام سیاسی کشور گردد. در یک نظام اداری فاسد، کارمندان از موقعیت انحصاری خود در ارائه‌ی خدمات بهره می‌گیرند، و با شغل خود به تجارت می‌پردازند، که این امر علاوه بر آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می‌شود.

بررسی ریشه‌های فساد اداری، ما را به دلایلی رهنمون می‌سازد که موجد محیطی است که در بستر آن عوامل انسانی جرأت می‌یابند تا به راحتی با سوء استفاده از موقعیت شغلی ایجاد شده، دست به اقداماتی بزنند که در پرتو آن، حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان، نقض، و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار شود. برخی از این دلایل را در ابهام مقررات قوانین و روش‌ها، کیفیت کار نظام دیوان‌سالاری، سطح دستمزدها در بخش دولتی، سیستم تنبیه و مجازات و نظارت‌های سازمانی می‌توان دید که با مطالعه‌ی دقیق و رفع آن، می‌توان امیدوار به اصلاح نظام اداری بود. با توجه به اهمیت وجود نظام اداری سالم و اثرات آن در توسعه‌ی کشور، نگارندگان این سطور، سعی دارند با استفاده از روش تحقیق تاریخی و توصیفی، به بررسی مفهوم فساد اداری، علل موجوده و آثار آن بپردازند تا اهمیت مبارزه با این پدیده‌ی شوم، هر چه بیشتر تبیین شود.

واژه‌های کلیدی: فساد اداری - مالی، سازمان‌های دولتی، عوامل مدیریتی و سازمانی،

تخلّفات اداری

۱- کارشناسی ارشد مدیریت، سربازرس اداره کل بازرسی استان سمنان.

۲- دانشجوی دکتری مدیریت دانشگاه سمنان، بازرس اداره کل بازرسی استان سمنان.

مقدمه

فساد اداری، پدیده‌ای نوین نیست، پیدایش و گسترش آن، قدمتی به اندازه‌ی تاریخ اجتماعات بشری و تاریخ سازمان‌ها و نهادها دارد. فساد از عوامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع از دستیابی به اهداف و از موانع اساسی رشد و تکامل آن‌ها به شمار می‌آید. به همین دلیل، همواره کسانی که به فکر سلامت نظام اجتماعی بشر و رشد و تکامل آن بوده‌اند، در اندیشه‌ی پیشگیری و مبارزه با این پدیده‌ی شوم اجتماعی افتاده‌اند. از سوی دیگر، می‌توان بیان داشت که فساد مسأله‌ای است که در تمام ادوار گریبانگر دستگاه‌ها و سازمان‌ها بوده، و چالش اصلی اندیشه‌ی بسیاری از دانشمندان و متفکران سیاسی را تشکیل می‌داده است. فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد، پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را در نور دیده و با این ویژگی نه به زمانی خاصّ تعلق دارد و نه مربوط به جامعه‌ای ویژه. در واقع می‌توان گفت، فساد اداری، پدیده‌ای همزاد حکومت‌هاست؛ یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت، از همان زمان، فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرد؛ بنابراین می‌توان فساد را فرزند ناخواسته‌ی سازمان تلقی نمود که در نتیجه‌ی تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسبت تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است. فساد اداری، بخشی از مجموعه مسایلی است که سازمان‌ها در دوره‌ی عمر خود به ناگزیر آن را تجربه می‌کنند.

در این قسمت که به کلیات پژوهش اختصاص یافته، تلاش گردیده تا تدوین چهارچوب لازم برای ورود به پژوهش و به تصویر کشیدن کلیات آن تحقق یابد. در این راستا، با تشریح بیان مسأله، موضوع فساد اداری - مالی معرفی شده و دغدغه‌های اصلی و مسأله‌ی پژوهشی که محقق را وادار به جستجو و انجام پژوهش حاضر نموده، تشریح گردیده است. بر این اساس، آن‌چه به عنوان دغدغه‌ی اساسی مطرح بوده، گام برداشتن در حوزه‌ی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی و گشودن دریچه‌ای نو برای مدیران سازمان‌ها جهت درک بیشتر مصادیق و عوامل مؤثر و بازدارنده از فساد اداری - مالی و رابطه‌ی فیما بین و تأثیر و تأثر آن‌ها در درون سازمان‌ها از طریق مدل‌سازی این روابط بوده تا با فهم عوامل مؤثر و بازدارنده از فساد، راهکارهای لازم برای پیشگیری یا مبارزه با فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی به دست آید.

در این فصل، ضرورت انجام پژوهش از چند بُعد مورد بررسی قرار گرفته است. از یک سو با مطالعه‌ی تحلیل تاریخی فساد در تمدن‌های باستان، مانند ایران، یونان، روم، چین، مصر و هند، مشخص گردیده که فساد در جوامع بشری، قدمتی به اندازه‌ی تمدن داشته و اکنون نیز یکی از

مسائل مبتلا به کشورهای جهان سوم است که در بروز نابسامانی‌ها و جنگ‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، نقش دارد. از سوی دیگر، آسیب‌ها و پیامدهای فساد اداری - مالی در سطح جامعه و سازمان‌ها به لحاظ فردی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و فرهنگی، بیانگر این موضوع است که فساد، در سازمان‌ها، تبعات بسیار منفی و ذنبال داشته و ضمن آلوده ساختن کارکنان سالم و ایجاد جوّ دل‌سردی و بی‌اعتمادی، صداقت و امانت آن‌ها را زیر سؤال برده، و کیفیت خدمات عمومی را پایین می‌آورد، به گونه‌ای که مدیران را به فکر مبارزه با این پدیده ترغیب ساخته است. در این بخش، همچنین ضرورت آسیب‌شناسی پدیده‌ی فساد اداری - مالی با رویکرد پیشگیری نیز بررسی شده و مشخص گردیده است که برخورد با این پدیده، از حیث ممانعت یا درمان آن، از اصول علمی لازم برخوردار نبوده و به جای پیشگیری، به طور عمد، در مان هدف قرار داده می‌شود. بنابراین برای به دست آوردن درک بهتری از عوامل بازدارنده از فساد اداری - مالی، ضروری است تا چنین پژوهش‌هایی به اجرا درآید.

در نهایت با تبیین دغدغه‌های مسئولان عالی‌رتبه‌ی نظام در خصوص لزوم مبارزه با فساد اداری - مالی، و بیان آماری از سازمان شفافیت بین‌المللی که به استناد آن رتبه‌ی ایران سالانه به لحاظ فساد در بین سایر کشورها نزول می‌یابد، برای پیشگیری یا مبارزه با فساد اداری - مالی چاره‌ای جز بررسی دقیق‌تر ابعاد موضوع در داخل سازمان‌ها وجود ندارد.

پژوهش حاضر با توجه به اهداف و موضوع تحقیق از نوع کاربردی است، و هدف از انجام آن، ارائه‌ی راهکارهایی مناسب برای کاهش فساد در سازمان‌های دولتی است. بدنه‌ی اصلی این تحقیق، حاصل بررسی گسترده‌ی منابع موجود در همین زمینه بوده، و به همین جهت به لحاظ کاربردی، پژوهش مزبور، جهت بسط و توسعه‌ی مطالعات مربوط به عوامل درون‌سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی و تولید روش‌های جدید یا بهبود آن‌ها، بسیاری از مطالعات مربوطه را جمع‌آوری نموده و با دسته‌بندی آن‌ها، نسبت به تبیین الگویی فراگیر در درون سازمان که مشتمل بر عوامل سازمانی و مدیریتی متعدد است، اقدام نمود، و در پی جواب برای حداقل سه سوال زیر است:

۱. مصادیق فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی کدامند؟
۲. الگوی تعامل بین عوامل مؤثر بر فساد اداری مالی با عوامل سازمانی مدیریتی چیست؟
۳. چه راه حل‌ها و توصیه‌هایی برای کاهش بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی می‌تواند ارائه داد؟

اهمیت و ضرورت پژوهش

اهمیت و ضرورت انجام پژوهش با توجه به ابعاد و زوایای مختلف، روشن می‌گردد. الف) تحلیل تاریخی فساد اداری - مالی: مطالعه‌ی تاریخ تمدن‌های باستان مانند ایران، یونان، روم، چین، مصر و هند، بیانگر این واقعیت است که فساد در جوامع بشری، قدمتی به اندازه‌ی تمدن‌های مزبور داشته و اکنون نیز یکی از مسایل مبتلا به کشورهای جهان است. فساد، نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع، اغلب ناشی از فساد بوده است (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۴). به طوری که بین «سقوط حکومت‌ها و تمدن‌ها» و «فساد اداری - مالی»، رابطه‌ی مستقیمی وجود داشته است (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، ۱۳۸۰). به عنوان نمونه، در حدود ۲۰۰۰ سال قبل، در پادشاهی هند، کائوتی لیا^۱، نخست‌وزیر وقت، کتابی با عنوان آرتاشاسترا^۲ نوشت و در آن از فساد اداری - مالی در دستگاه دولتی، سخن به میان آورد، و علت اصلی پیدایش فساد اداری - مالی در میان کارکنان دولتی را تمرکز همه‌ی امکانات و منابع در درون حکومت ذکر کرد. وی دولت را به کوزه‌ی عسل بزرگی تشبیه کرده که همه تمایل دارند به نحوی از آن منتفع گردند. در این کتاب، چهل راه اختلاس نیز برشمرده شده است (باردان، ۱۹۹۷، ص ۸۱).

ب) پیامدهای فساد اداری - مالی: اهمیت مطالعه‌ی عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی از طریق پی بردن به آسیب‌ها و پیامدهای این پدیده، بیشتر نمایان می‌گردد. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، عامه‌ی مردم، سازمان‌های غیردولتی^۳ و رسانه‌ها، به فساد اداری - مالی به عنوان تنها عامل اصلی تحت سلطه‌ی دیگران بودن و رشد اقتصادی ضعیف، نگاه می‌کنند (یاداو، ۲۰۰۵). فریش^۴ (۱۹۹۴) و پیلائی^۵ (۲۰۰۴) معتقد بودند که فساد اداری - مالی یکی از موانع اصلی توسعه است. برخی پژوهش‌ها چنین نتیجه گرفتند که فساد اداری - مالی به پایین آمدن سطح سرمایه‌گذاری‌های خصوصی تأثیر می‌گذارد (وی، ۲۰۰۰؛ مائورو، ۱۹۹۵)^۶، و به شکل معنادار و واضحی سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی را کاهش می‌دهد (ژائو و همکاران، ۲۰۰۳)^۷، و در نهایت

-
1. Kautilya
 2. Arthashastra
 3. NGO
 4. Yadav
 5. Frisch
 6. Pillay
 7. Wei, Mauro
 8. Zhao, et al.

این روند به بحران‌های مالی (وی و وو، ۲۰۰۱)^۱ و تخصیص منابع فرعی (آدس و دی تلا، ۱۹۹۹)^۲، تحریف هزینه و بازده دولت (تانزی و داوودی، ۱۹۹۷)^۳، درآمد بالای نابرابر و فقر (گوپتا و همکاران، ۱۹۹۸)^۴، تورم (المرهویی، ۲۰۰۰)^۵ و پایین آمدن استانداردهای زندگی (فاریا، ۲۰۰۱)^۶ کمک می‌کند؛ همچنین پژوهش‌های تجربی نشان می‌دهد که وجود فساد زیاد، موفقیت اجتماعی را کم می‌کند (مائورو، ۱۹۹۸)^۷، سطح سرمایه‌ی انسانی را کاهش داده و اعتماد به نفس را از بین می‌برد (هاستد، ۲۰۰۲)^۸.

مصادیق فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی کدامند؟

فساد اداری - مالی طبق تعریف سازمان شفافیت بین‌المللی، آن دسته از فعالیت‌های کارکنان و مسئولان دولت را شامل می‌شود که اولاً به منافع عمومی لطمه بزند، ثانیاً هدف از انجام آن، رساندن فایده به عامل (کارمند اقدام کننده) یا شخصی دیگر باشد. تحقیقات متعددی در خصوص تبیین عوامل مؤثر بر فساد و ارائه‌ی نظریات مختلف صورت گرفته، اما بسیاری از تحقیقات مزبور از ابعاد جامعه‌شناختی، روانشناختی، حقوقی، سیاسی و اقتصاد جامعه به تبیین موضوع پرداخته‌اند و در خصوص عوامل درون‌سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی در مقایسه‌ی با آن‌ها محدود است. در این تحقیق، فساد اداری در مفهوم کلان خود به مجموعه‌ی رفتارهای آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که جهت تأمین خواسته‌های فردی خود، عرف و قوانین پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند؛ بنابراین فساد اداری، طیف گسترده‌ای از رفتارها را شامل می‌شود.

بررسی ریشه‌های فساد اداری، ما را به نقاط آسیب‌پذیری رهنمون می‌سازد که فرد یا افراد خاطی به راحتی با سوءاستفاده از موقعیت شغلی ایجاد شده، دست به اقداماتی می‌زنند که در پرتو آن، حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نقض و یا حق مسلم فرد یا گروهی به آسانی پایمال یا به ناحق به دیگری واگذار می‌شود. می‌توان نتیجه گرفت که پیشگیری از تخلفات سازمانی، زیربنا و مقدمه‌ی سالم سازی محیط مزبور است و عوامل مختلفی در فرآیند مذکور تأثیر دارند که یکی از اساسی‌ترین آن‌ها، توجه به عوامل انسانی و مدیریتی است؛ زیرا محور و قالب سالم سازی سازمان،

-
1. Wei & Wu
 2. Ades & Di Tella
 3. Tanzi & Davoodi
 4. Gupta, et al.
 5. Al - Marhubi
 6. Faria
 7. Mauro
 8. Husted

افراد وابسته و پیوسته‌ی سازمان‌اند، چنان‌چه سالم پرورش یابند، کار بهسازی محیط سازمانی، سریع‌تر انجام می‌شود و به‌صورت فرآیندی مداوم در می‌آید. فساد تا جایی که به سازمان و سازوکار آن مربوط می‌شود، به اجزای سه‌گانه‌ی سیاسی، قانونی و اداری قابل تقسیم است.

۱. فساد سیاسی. بنا به تعریفی کلی، فساد سیاسی عبارت است از سوءاستفاده از قدرت سیاسی در جهت اهداف شخصی و نامشروع (آقا بخشی، ۱۴۹۶، ص ۱۹۹). اصولاً فساد سیاسی و قدرت، همزاد یکدیگرند؛ یعنی تازمانی که قدرت وجود نداشته باشد، از فساد سیاسی هم اثری نخواهد بود. همان‌گونه که روسو اعلام می‌دارد، فساد سیاسی نتیجه‌ی حتمی کشمکش و تلاش بر سر کسب قدرت است (زاهدی، دوره‌ی اول، شماره‌ی دوم، ص ۲۳۷).

۲. فساد قانونی. منظور از فساد قانونی، وضع قوانین تبعیض‌آمیز به نفع سیاستمداران قدرتمند و طبقات مورد لطف حکومت‌هاست. این نوع رفتار که در اصطلاح به آن فساد قانونی اطلاق می‌شود، این باور عمومی را که فساد فقط شامل اعمالی می‌شود که مغایر با قانون باشد، نفی می‌کند؛ برای مثال، قوانینی که بدون هیچ‌گونه توجیه اقتصادی و یا اجتماعی، انحصار خرید، فروش یا تولید محصولی را به فرد یا گروهی از افراد، اختصاص می‌دهند، نمونه‌هایی از همین نوع فساداند (حیبی، ۱۳۷۵، ص ۱۴).

۳. فساد اداری. صاحب‌نظران به مقتضای زاویه‌ای که برای نگریستن به این پدیده انتخاب نموده‌اند، تعریف مختلف و بعضاً مشابهی از فساد اداری ارائه کرده‌اند؛ به عنوان نمونه، جیمز اسکات معتقد است، فساد اداری به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند (اسکات، ۱۹۷۲).

برای تشریح بیشتر مسأله، در این بخش ابتدا به معرفی فساد و تعاریف و ابعاد آن از نظر محققین پرداخته می‌شود و با بیان رویکردها و نظریات متعدد و اختلاف نظر موجود در بین اندیشمندان که از نوع نگاه آن‌ها نسبت به فساد نشأت گرفته، مصادیق و پیامدهای متعدد آن مورد بررسی قرار گرفته و از آثار و تبعات آن به عنوان دغدغه‌ی اساسی برای انجام این پژوهش، یاد شده است.

تبیین مفهوم فساد و تعاریف و ابعاد آن از نظر محققین. فساد یکی از پدیده‌های جهانی است که از دیرباز با پیدایش شکل‌های اولیه‌ی حکومت وجود داشته و در عصر حاضر نیز در تمام کشورهای دنیا کمابیش وجود دارد. در سطح جهان، فساد یک مشکل جدی در ایجاد آسیب و ضرر به سیاست‌ها و منافع عمومی تلقی می‌شود (سازمان بین‌المللی شفافیت، ۲۰۰۵). در زیرمجموعه‌ی فساد - در

معنی عام - فساد در نظام اداری نیز گریبان‌گیر همه‌ی کشورها بوده و اقدامات بسیاری در پیشگیری یا مقابله‌ی با آن به انجام رسیده است. با این حال با وجود سابقه‌ی طولانی در این زمینه، هنوز هم علل بروز فساد اداری - مالی و راهکارهای پیشگیری یا مقابله با آن، نظام‌مند نشده است. با این که پژوهش‌های بین‌رشته‌ای بسیاری در خصوص علل و راهکارهای مبارزه با آن انجام شده، اما تا دهه‌ی ۱۹۸۰، مطالعات مربوط به فساد اداری - مالی محدود به حوزه‌های اقتصاد، جامعه‌شناسی، روانشناسی اجتماعی، جرم‌شناسی، دانش سیاسی و اخلاق می‌شد، که هر یک از زاویه‌ای خاص به مسأله‌ی فساد اداری - مالی می‌نگریست (تورگلر (۲۰۰۶)، آموندسن (۱۹۹۹)، اندوینگ و جلدستاد (۲۰۰۱)، برونر (۱۹۸۱)، ویلیامز (۲۰۰۰)؛ به عنوان نمونه با افزایش مطالعات از دهه‌ی ۱۹۹۰، رویکردهای مختلفی در تعریف فساد اداری - مالی به وجود آمد و مشخص گردید که هیچ مفهوم متحد و جهانی‌ای در خصوص تعریف و عوامل مؤثر در بروز فساد اداری - مالی وجود ندارد (اندوینگ و جلدستاد، ۲۰۰۱).^۲ نکته‌ی بارز در این پژوهش‌ها، دستیابی به برخی ابعاد مشترک در تعریف فساد اداری - مالی و شناسایی عوامل مؤثر در بروز آن بود که برخی از آن‌ها عبارت بودند از:

- نقض (تخطی از) هنجارها. در این بُعد، فساد اداری - مالی، رفتاری غیر اخلاقی است که شامل نقض، تخطی یا انحراف از هنجارهای قانونی یا ارزش‌های اخلاقی محسوب می‌شود (براستز، ۱۹۷۰).^۳

- سوءاستفاده از قدرت. کسانی که کارهای فاسد انجام می‌دهند، قدرت، اختیار، موقعیت یا دانشی که به آن‌ها سپرده شده را برای منافع و مزیت شخصی خود یا افراد خاصی به کار می‌گیرند (آشفورث و آناند (۲۰۰۳)، خان (۱۹۹۶)، نایه (۱۹۶۷)، پیت و آبرات (۱۹۸۶)، تانزی (۱۹۹۵) و (۱۹۹۸)، تریسمن (۲۰۰۰)، وان دوینه (۲۰۰۱)).^۴

- پنهان کاری. انجام‌دهندگان کارهای فاسد، یا بدون اطلاع شخص خاص مسئول نسبت به انجام عمل مجرمانه خود از قبیل دزدی از موجودی انبار، سندسازی و... اقدام می‌کنند یا یک اجتماع مخفی، صمیمی و نزدیک را شکل می‌دهند که به صورت مخفی بر اهداف غیر قانونی و سودروابط مبادله‌ای خود توافق دارند (هانتینگتون، ۱۹۸۹).

رابل و کولمن با ترکیب ابعاد مشترک فساد اداری - مالی، تعریف زیر را از فساد اداری - مالی ارائه داده‌اند: فساد اداری - مالی رفتار منحرفی است که خود را در سوءاستفاده از وظیفه‌ای در سیستم

1. Torgler, Amundsen; Andving&Fjeldstad; Brunner, Williams

2. Andving&Fjeldstad

3. Brasz

4. AshForth&Anand, Huntington, Khan, Nye, Pitt &Abratt, Tanzi, Treisman, Van Duyne

سازمان و جامعه به نفع فردی دیگر یا نهاد و مؤسسه‌ای نشان می‌دهد. این سوءاستفاده از وظیفه، توسط خود فرد یا کسی دیگر آغاز می‌شود تا به منفعتی برای خود یا طرف سوم منتهی شود. در نتیجه، آسیب ضرری به سیستم سازمان و جامعه وارد می‌شود و انتظار می‌رود اعمال فاسد در توافق مخفی و دو طرفه، محفوظ بماند (رابل و کولمن، ۲۰۰۸، ص ۲۵).

رویکردها و نظریات متعدد و اختلاف نظر موجود در بین اندیشمندان بر اساس نظرات محققین مختلف از جمله تانزی^۱ (۲۰۰۲) دیدگاه‌های صاحب‌نظران در مورد مبانی نظری فساد اداری - مالی، یکسان نیست و دیدگاه‌های نظری و رویکردهای تئوریک متعددی در مورد آن وجود دارد (تسگایی^۲، ۲۰۰۳). از آن جمله:

الف) دیدگاه‌های مختلف (از قبیل دیدگاه اخلاق‌گرایان، دیدگاه کارکردگرایان)

ب) نظریات مطرح شده در مورد فساد اداری - مالی (از قبیل نظریه‌ی انتخاب عقلانی، نظریه‌ی فرصت‌ارتکاب فساد، نظریه‌ی بازدارندگی، نظریه‌ی محرومیت نسبی، نظریه‌ی رانت‌جویی، نظریه‌ی حامی-پیرو)

ج) تئوری‌های مختلف در مورد فساد اداری - مالی (از قبیل تئوری نرمال و نهادی‌سازی فساد، تئوری دوگانگی ساختار)

د) مدل‌های مختلف (از قبیل مدل جنبه‌های شناختی و ارادی شخص فاسد در اقدام به عمل فاسدانه) همانطور که اشاره شد، یکی از دلایل این تعدد، چند بُعدی نگریستن به مقوله‌ی فساد اداری - مالی از لحاظ مسایل اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، سیاسی، حقوقی، مدیریتی و روانشناسی توسط هر کدام از نظریه‌پردازان است.

مصادیق و پیامدهای متعدد فساد. از سوی دیگر، تعدد مصادیق فساد اداری - مالی از قبیل سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی، ارتشاء و اختلاس، کلاهبرداری، پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی برای ارباب رجوع و ذینفع‌ها، سرقت اموال و دارایی‌های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه‌ی سازمان به دیگران، تصرف غیرقانونی، اخذ پورسانت، مداخله‌ی دست‌اندرکاران و کارمندان در معاملات دولتی و نظایر آن، نشانگر این است که فساد اداری - مالی، امری پیچیده و متنوع بوده و مبارزه با آن نیز باید امری مستمر، طولانی و پیچیده باشد (آناند^۳ و دیگران، ۲۰۰۵). در حقیقت، فساد (در ابعاد اداری و ابعاد دیگر) مانند عفونتی است که اگر به اندام و پیکر جامعه راه یابد، اعضای آن را یکی پس از دیگری عفونی کرده و از کار می‌اندازد و چه بسا

1. Tanzi

2. Tsegaye

3. Anand & et al

گسترش این عفونت، کل پیکره‌ی جامعه را فاسد کند (هریسون^۱، ۲۰۰۳). در این راستا و با توجه به تعدد تقسیم‌بندی‌ها، پیامدها و مصادیق فساد اداری - مالی، اندیشمندان تلاش کرده‌اند با ارائه‌ی راهکارهای مختلف و متناسب با شرایط خاص هر کشور در جهت رفع آن گام بردارند. نظام اداری در ایران نیز همانند سایر کشورها از پدیده‌ی فساد اداری - مالی و آسیب‌های آن مصون نبوده و به دلایل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی، موجب عقب‌ماندگی کشور و بروز دغدغه‌ها و نگرانی‌های متعدد در رأس نظام شده است. این دغدغه‌ها و نگرانی‌ها، علاوه بر آثار سوء فساد اداری - مالی بر مشروعیت نظام جمهوری اسلامی در سطح کلان، متوجه آثار و پیامدهای فساد اداری - مالی در سطح سازمان‌های دولتی نیز بوده و پژوهش‌های متعددی را با خود به همراه داشته است.

پژوهش‌های انجام شده و دغدغه‌ی موجود در انجام پژوهش حاضر

اغلب پژوهش‌های انجام شده در حوزه‌ی فساد اداری - مالی، حتی نوع نگاه سازمان بین‌المللی شفافیت به این مقوله، به صورت کلان و با در نظر داشتن عوامل فراسازمانی، از نوع سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی بوده و در مقایسه با خیل انبوهی از مطالعات مربوط به عوامل کلان مؤثر بر فساد، مطالعات مربوط به عوامل درون‌سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی در اقلیت می‌باشد؛ به عنوان نمونه، مطالعات حقیقی (۱۳۷۳)، رحمتی (۱۳۷۸)، ایوبی (۱۳۷۹)، سرداری (۱۳۸۰)، فرهادی‌نژاد (۱۳۸۲)، دفتر بررسی‌های اقتصادی مجلس (۱۳۸۳)، رهبر (۱۳۸۴)، سامتی (۱۳۸۵)، خضری (۱۳۸۶)، فانی و علیزاده‌ثانی (۱۳۸۶)، رفیع‌پور (۱۳۸۶)، براون (۲۰۰۵)، سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۰۷)، فو کو (۲۰۰۸) و مولیار (۲۰۰۸)، به صورت کلان و با در نظر داشتن عوامل فراسازمانی از قبیل عوامل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و فرهنگی جامعه بوده‌اند. مطالعات اسفندیاری و دیگران (۱۳۶۲)، اعتضادی (۱۳۸۰)، دادگر (۱۳۸۲)، شفیعی خورشیدی (۱۳۸۵)، محمدپناه (۱۳۸۶)، قلی‌پور، نیک‌رفتار (۱۳۸۶)، آموندنسن (۲۰۰۰)، یاسر (۲۰۰۵)، سلدادیو و هان (۲۰۰۶)، کیمویو (۲۰۰۷)، اسکاتلان (۲۰۰۸)، آلتاس (۲۰۰۹) و سلیم (۲۰۰۹)، هر کدام بخشی‌هایی از عوامل سازمانی مؤثر بر فساد اداری - مالی را مورد بررسی قرار داده‌اند، که در برخی از آن‌ها، عوامل مربوط به نقش وظایف مدیران در بروز فساد اداری - مالی، کمرنگ بوده است. بر اساس آنچه از ادبیات و مبانی نظری و مطالعات و پژوهش‌های مختلف استناد می‌شد، عوامل مدیریتی و سازمانی متعددی شناسایی و گردید که در اکثر مطالعات از آن‌ها به عوامل مؤثر در بروز فساد اداری - مالی، نام برده شده است. این عوامل عبارت بودند از:

۱- عوامل ساختاری (تشکیلات اداری، قوانین و سیستم‌ها و روش‌ها) ۲- فرهنگ سازمانی

۳- ارتباطات (ویژگی روابط، گروه‌های غیررسمی) ۴- عوامل روانی ۵- نظام پرداخت
 ۶- سیستم نظارت و کنترل (بستر کنترل و نظارت، تشکیلات نظارت و کنترل) ۷- وظایف
 مدیریتی (برنامه‌ریزی، سازماندهی، بسیج منابع و امکانات، رهبری و هدایت، نظارت و کنترل).

الگوی تعامل بین عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی با عوامل سازمانی - مدیریتی
 با توجه به این که بسیاری از مدیران سازمان‌ها، ابزارهای علمی لازم برای شناسایی و آسیب‌شناسی
 عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر در بروز فساد اداری - مالی و شیوه‌های برخورد با این پدیده را در
 دست نداشته و اغلب با این سؤال مواجه‌اند که علاوه بر عوامل فردی و فراسازمانی، کدامیک از
 عوامل مربوط به وظایف مدیریت و عوامل سازمانی در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های
 دولتی مؤثرند؟

مقاله‌ی حاضر در نظر دارد تا با استفاده از رویکرد مدیریت تحول و رفتار سازمانی و بررسی نظام‌مند
 عوامل مدیریتی و سازمانی تأثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی، به شناسایی و
 آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر در بروز فساد دست یابد، و نشان دهد که آیا بین هر کدام
 از عوامل مؤثر بر فساد اداری - مالی، تعاملی خاصی وجود دارد، و چه راه‌حل‌ها و توصیه‌هایی برای
 آگاهی و استفاده‌ی مدیران جهت کاهش بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی می‌توان
 ارائه نمود. اقداماتی که تقاضای شهروندان را برای خدمات آمیخته با فساد اداری کاهش می‌دهد،
 عبارتند از:

۱. مقررات‌زدایی

با توجه به این که از جمله عواملی که سبب می‌شود تا افراد یا بخش خصوصی به روش‌های ناسالم
 برای انجام کارهایشان متوسل شوند، قوانین و مقررات پیچیده و برخی نیز غیر لازم است، از این رو،
 مقررات‌زدایی به معنای حذف، کاهش یا تغییر در مقررات و رویه‌ها و دستورالعمل‌های اداری
 جهت تسهیل گردش فعالیت‌ها در زمینه‌های مختلف اقتصادی و اجتماعی و بر اساس ضرورت‌ها و
 الزامات، می‌تواند به تعدیل سطح تقاضای خدمات فساد اداری کمک کند (مستندات برنامه‌ی سوم
 توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران).

۲. بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی

از آن‌جا که فقر اقتصادی، علمی و آموزشی، دو عامل بسیار اساسی در پیدایش فساد اداری به
 شمار می‌آیند - به‌ویژه فقر علمی و آموزشی که خطرناک‌تر به نظر می‌رسد - از این رو، افزایش
 سطح آگاهی عمومی نسبت به آثار زیانبار و متعددی که فساد اداری بر زندگی اجتماعی، اقتصادی،

سیاسی و فرهنگی جامعه می‌گذارد، ایجاد درک عمومی برای مبارزه با فساد از جمله طُرُق مطلوبی است که می‌توان از آن برای مبارزه با فساد به کار برد. اقداماتی که عرضه فساد اداری را از سوی کارکنان کاهش می‌دهد، عبارتند از:

۱- اصلاح نظام اداری: اعمال اصلاحات در سازمان‌های دولتی از جمله اصلاح و بهبود تشکیلات سازمان‌ها، بهبود نظام بودجه‌ریزی، مدیریت مالی اثربخش، نظام مالیاتی کارآمد و اقداماتی از این قبیل، می‌تواند در کاهش عرضه فساد اداری مؤثر باشد. این اصلاحات باید بتواند قدرت انحصاری کارکنان را در تصمیم‌گیری تعدیل نماید، ارتباط مستقیم ارباب رجوع و کارکنان را به حداقل برساند، سرعت انجام کارها را افزایش دهد و از ایجاد روابط بلندمدت بین کارمندان و مراجعان جلوگیری کند.

۲- جلوگیری از فساد استخدامی: فساد استخدامی به معنای اعمال تبعیض و عدم توجه به معیارهای شایستگی در انتخاب، انتصاب و ارتقای کارکنان، محیط سازمان‌ها را برای رشد فساد آماده می‌کند؛ زیرا این امر به ایجاد شبکه‌های غیر رسمی در سازمان کمک نموده و از طریق کاستن از هزینه‌های مبادرت به فساد اداری، عرضه فساد را افزایش می‌دهد. استقرار نظام متمرکز گزینش و شفافیت در فرایند و نتایج انتخاب و نیز برقراری مکانیزم‌های منطقی و روشن در انتصاب‌ها و ارتقاها درون سازمانی، می‌تواند فساد استخدامی و تبعات آن را محدودتر سازد.

۳- افزایش حقوق و مزایای کارکنان دولت: همچنان که تحقیقات نشان می‌دهد، بخش عمده‌ای از تخلفات اداری، ریشه در تنگناهای اقتصادی دارد که به طور طبیعی، بهبود بخشیدن به وضعیت اقتصادی کارکنان به کنترل بخشی از فساد مزبور، کمک خواهد نمود.

۴- سیاست‌زدایی از نظام اداری: با توجه به این که هر یک از انواع فساد اداری ناشی از زمینه‌های خاص است، از این رو، سیاست‌زدایی از نظام اداری می‌تواند به کاستن انواعی از فساد اداری منجر شود که در نتیجه‌ی مداخلات و ملاحظاتی سیاسی، اتفاق می‌افتد.

۵- نظارت عمومی بر دستگاه‌های دولتی: به منظور تحقق امر پاسخ‌گویی، تمام نهادهای جامعه‌ی مدنی اعم از احزاب، جمعیت‌ها، اتحادیه‌های کارمندی و کارگری، به‌ویژه رسانه‌های گروهی، باید بتوانند بر عملکرد دستگاه‌های عمومی نظارت داشته باشند. به‌طور کلی می‌توان گفت، توسعه‌ی پایدار به‌طور عام، مستلزم ساز و کارهای رسمی و غیررسمی محدودکننده‌ای است که دولت و مقامات آن را در قبال اعمالشان، مسئول و پاسخ‌گو بدانند.

۶- تشکیل سازمان‌های مستقل مبارزه با فساد: اگرچه تحقیقات و نظر سنجی‌های مختلف در نقاط

مختلف جهان حکایت از آن دارد که افراد به کارایی چنین سازمان‌هایی در بلندمدت چندان خوش بین نیستند، ولی وجود چنین تشکیلاتی می‌تواند به عنوان ابزاری مقتدر عمل کند که نمایانگر تعهد بلندمدت و شایسته‌ی دولت در این زمینه است؛ البته برای مقابله با سوء استفاده‌های سیاسی احتمالی از این ابزار، باید مکانیزم‌های کنترلی لازم نیز پیش‌بینی شود (گروه مترجمین مؤسسه‌ی مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، ۱۳۷۸، ص ۲۷۱). روش‌هایی که عرضه و تقاضای فساد را باهم کاهش می‌دهد، عبارتند از:

۱. تشویق کارکنان و شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاگری: چنانچه شهروندان و کارکنان سالم برای فاش‌سازی موارد تخلف مشاهده شده، انگیزه‌ی کافی داشته باشند، هزینه‌ی فساد اداری برای هر دو طرف، افزایش می‌یابد و به کاهش عرضه و تقاضای فساد اداری، کمک می‌کند.
 ۲. آزادی مطبوعات: اگر بپذیریم که اطلاع‌رسانی، دشمن شماره‌ی یک فساد است، نیز بپذیریم که یکی از مکانیزم‌های بسیار قوی در زمینه‌ی اطلاع‌رسانی در مورد فساد اداری، مطبوعات هستند، آن‌گاه آزادی مطبوعات، آثار مهمی بر تحدید ابعاد فساد اداری بر جای خواهد گذاشت.
- راه‌حل‌ها و توصیه‌هایی برای کاهش بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی می‌توان ارایه داد.

تحلیل تاریخی فساد و اقدامات انجام شده در راستای کاهش آثار و پیامدهای سوء فساد اداری - مالی در کشورهای مختلف، نشان داده که آسیب‌شناسی فساد اداری - مالی (از حیث شناخت نوع، گستره، عمق، میزان و درجه‌ی مزمن بودن فساد) و برخورد با این پدیده از حیث پیشگیری یا درمان آن، از اصول علمی لازم برخوردار نبوده و به جای پیشگیری، درمان هدف قرار داده می‌شود، و در زمینه‌ی درمان نیز معمولاً رویه‌های تنبیهی و برخوردهای پس از وقوع، مدنظر قرار می‌گیرد.

تجربیات به دست آمده از سایر کشورها نشانگر این است که برای کاهش این پدیده‌ی شوم در نظام اداری کشور، برنامه‌هایی مورد نیاز است که با شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی تأثیرگذار در بروز این نوع فساد (علاوه بر عوامل فراسازمانی) و طراحی برنامه‌های تأثیرگذار، پیشگیری از بروز فساد اداری - مالی را هدف قرار دهد (لایپست و لنز، ۲۰۰۰). همان‌گونه که در دنیای پزشکی تأکید بر این است که پیشگیری بهتر از درمان است و از این طریق با هزینه و زمان کمتر می‌توان به مقصود رسید، در این‌جا نیز تأکید می‌شود شناسایی و آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی تأثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی و برنامه‌ریزی پیشگیرانه بر پایه‌ی این عوامل، می‌تواند مانع از بروز بسیاری از مصادیق فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی شده یا

وقوع آن را به حداقل برساند؛ بنابراین ضروری است تا پژوهش‌هایی در این زمینه به انجام برسد که که در آن‌ها علاوه بر اتکا بر رویه‌هایی که مبتنی بر تنبیه بعد از ارتکاب فساد است، ایجاد و راه‌اندازی سیستم پیشگیری از فساد اداری - مالی مورد تأکید قرار گیرد.

پیش‌زمینه‌ی طراحی این سیستم، آسیب‌شناسی عوامل مدیریتی و سازمانی تأثیرگذار در بروز فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی است. ضمن این که وجود فساد اداری - مالی در سازمان‌های دولتی، خود معلول و در واقع نشانه‌ی بیماری است که ریشه‌یابی علل آن‌ها نیاز به مطالعات آسیب‌شناسی سازمانی داشته (شریفی کلویی، ۱۳۷۹، ص ۱۰) و این امر تأکید مجدد بر انجام پژوهش حاضر دارد. اهمیت پیشگیری و مبارزه با فساد اداری - مالی در ایران بدین گونه است که با مطالعه و تحلیل تاریخی فساد، پیامدها و آثار سوء آن در سازمان‌ها و به ویژه در جامعه، مشخص گردید که فساد اداری - مالی به عنوان یک بیماری مسری و مهلک، خود را نشان داده که افزون بر متلاشی کردن سازمان از درون، به نهاد و سازمان دیگر نیز سرایت می‌کند، تا آن‌جا که همه‌ی نهادهای موجود را تحلیل می‌برد و این پندار در مردم تقویت می‌شود که مقامات دولتی و نخبگان اقتصادی، منابع مالی را به یغما برده و حیف و میل می‌کنند (فتح‌آبادی، ۱۳۸۳). این دیدگاه منفی نسبت به دولت می‌تواند به بحران‌های سیاسی با پیامدهای جدی امنیتی منتهی شود؛ زیرا بنا بر آمار موجود، رتبه‌ی شفافیت در ایران، از متوسط جامعه‌ی جهانی پایین‌تر بوده و به زعم سازمان مزبور، این نتایج به‌رغم وجود نهادهای نظارتی و اعمال قوانین متعدد است. این موضوع بیانگر آن است که از دیدگاه جهانی، درجه‌ی شیوع فساد در ایران رو به افزایش است، و موضوع مذکور به عنوان دغدغه‌ای اساسی برای مدیران عالی در سطوح بالای قوای سه‌گانه و مقام معظم رهبری مطرح شده و موجب گردیده تا دستورات مستقیمی از سوی مشارالیه در خصوص ریشه‌یابی و مبارزه با مفاسد اداری - مالی صادر شود.

به عنوان نمونه، در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ رهبر معظم انقلاب، طی فرمانی ۸ ماده‌ای، سران قوای سه‌گانه و ارگان‌های نظارتی تابعه را به مبارزه‌ی جدی و قاطع با فساد اقتصادی و مالی مکلف نمودند و در فروردین ۱۳۸۹ با ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری، مجدداً بر آن تأکید کردند. این تأکیدات و دغدغه‌ها موجب گردیده تا با تدوین مجموعه قوانین و مقررات گوناگون در زمینه‌ی مبارزه با فساد و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی، به صورت جدی‌تری به مبارزه با فساد اقتصادی و مالی پرداخته شود که در این میان می‌توان به تدوین لایحه‌ی مبارزه با پول‌شویی، مبارزه با قاچاق کالا و ارز، آزادسازی تجارت، یکسان‌سازی نرخ ارز، اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم، شفاف‌سازی

اصلاحات مالی و تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی اشاره کرد. با این حال، به رغم مجموعه فعالیت‌ها و قوانین و مقررات فوق که نشان‌گر توجه قوای سه‌گانه از بعد حقوقی در خصوص این موضوع بوده، شواهد، نشان‌دهنده‌ی بروز انواع دیگری از مصادیق فساد اداری-مالی در سازمان‌های دولتی است که به دلیل کم‌توجهی به عوامل مدیریتی و سازمانی مؤثر در بروز فساد، شکل گرفته است.

بسیاری از مطالعات انجام شده در سطح کلان، به ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی پرداخته و به مقوله‌ی مدیریتی موضوع، توجه خاصی صورت نگرفته است. این در حالی است که عوامل مدیریتی و سازمانی، نقش ریشه‌ای در بروز فساد اداری-مالی در داخل سازمان داشته و در مقایسه با سایر عوامل کلان، از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است؛ بنابراین با توجه به ماهیت موضوع و پیامدهای ناگوار فساد اداری-مالی و اثربخشی پایین الگوها و راه‌حل‌های پیشین که به درون سازمان و عوامل مدیریتی توجه چندانی نداشته‌اند- ضرورت دارد تا با اتخاذ رویکرد مدیریت تحول و رفتار سازمانی، به بررسی عوامل تأثیرگذار در بروز فساد اداری-مالی پرداخته و با آسیب‌شناسی موضوع در سازمان‌های دولتی، الگوی مناسبی در خصوص عوامل مؤثر در بروز فساد در سازمان‌های دولتی، طراحی گردیده و راهکارهای لازم برای مدیران سازمان‌ها جهت پیشگیری یا مقابله با بروز این پدیده، ارائه گردد.

بحث و نتیجه‌گیری

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده و توانسته صدمات جبران‌ناپذیری بر سرعت حرکت چرخ توسعه‌ی جامعه، ایجاد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، ماهیتی پیچیده بدان داده که در نتیجه، بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با آن، به شکست انجامیده است؛ بنابراین با وجود برنامه‌های اصلاحات اداری و قوانینی که برای مبارزه با فساد اداری یا تعدیل آن از روزگاران پیشین تا به امروز وضع شده، مسأله‌ی فساد اداری همچنان لاینحل باقی مانده و ریشه‌ی آن کننده نشده است؛ چرا چنین است؟ بی‌گمان، علت آن، کمبود قوانین نیست؛ زیرا می‌دانیم که به خصوص در زمینه‌ی امور مالی برای جلوگیری از حیف و میل درآمدها و منابع مالی دولت-قوانین و مقررات و روش‌های نظارت و کنترل، چندان مفصل است که اغلب دست و پاگیر بوده و باعث کندی اجرای برنامه‌ها و هدف‌های سازمان‌ها می‌شود، اما با

وجود این، فساد اداری و سوء استفاده از منابع مالی عمومی همچنان یکی از مسایل مهم سازمان‌های اداری ماست؛ علت اصلی استمرار فساد اداری را باید در عوامل دیگری جست‌وجو کرد؛ عوامل فرهنگی، اجتماعی، اقتصادی، سیاسی و اداری، از جمله عوامل مهم پدیده‌ی مزبور به شمار می‌روند. اگرچه جامعه‌ی ایران توأم با گرایش‌های مذهبی و ملی است که همگی فساد را پدیده‌ای زشت دانسته و همواره بر مبارزه با آن تأکید کرده‌اند، با این حال، شاهد این هستیم که شیوع فساد در جامعه، مسیر بسیاری از پیشرفت‌های اجتماعی و ملی را بسته و هزینه‌های هنگفتی بر دوش کشور و در نهایت مردم، گذاشته است. یکی از مهم‌ترین این هزینه‌ها در سطح کلان، افزایش فاصله‌ی طبقاتی میان طبقات اجتماعی غنی و فقیر است که پیامد آن احساس عدم وجود عدالت اجتماعی در نگرش‌ها و اذهان توده‌ی مردم است. بر این اساس، اعتقاد به نظام اجتماعی (به قول دور کهایم، وجدان جمعی) کاهش می‌یابد و به عبارت دیگر، کنترل روانی افراد بر روی رفتار خود - که نقش مهمی در آلوده شدن کارکنان به فساد اداری دارد - کم می‌شود.

تا به امروز، در ایران، برنامه‌های بسیاری برای مبارزه با فساد طراحی شده و به اجرا در آمده، اما تا کنون موفقیت‌اندکی حاصل گردیده است. برخی از دلایل اصلی عدم موفق نبودن این برنامه‌ها عبارتند از: ۱. مجازات نشدن سوء استفاده‌کنندگان و شرکت‌کنندگان در فساد اداری ۲. پولکی بودن و خودفروختگی افراد و مقامات اداری در آن بخش از ساختار سیاسی و اداری که باید - به اصطلاح - با فساد اداری مبارزه کنند ۳. وجود کارکرد مثبت فساد اداری برای نخبگان اداری و گروه‌های متنفذ و قدرتمند اقتصادی که در عمل به صورت نهادی برای توزیع مجدد درآمدها به سود این نخبگان عمل می‌کند ۴. نظام‌مند نبودن و عدم استمرار برنامه‌ها و نظارت دستگاه‌های دولتی و حکومت‌های مختلف در رابطه با مبارزه علیه فساد اداری؛ ۵. تأکید بر تنبیه و مجازات متخلفان به جای تأکید بر رویه‌های پیش‌گیرانه از بروز فساد از جانب مسئولان ذی‌ربط.

برای حذف یا کاهش فساد در نظام اداری و سطح جامعه، نیازمند برنامه‌هایی اساسی و همه‌جانبه هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ و مدیریت سازمانی (به عنوان پدیده‌ای که به طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد)، پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آن که از طریق طراحی رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع، با آن مبارزه کند. اگر اجزای انسانی سازمان، پرورش یافته گردند، کار سالم‌سازی محیط سازمانی سریع‌تر انجام می‌شود و به صورت فرایندی مداوم در می‌آید؛ همچنین اگر عوامل سازمانی و مدیریتی حاکم، متکی بر طرفداری از منافع گروه نباشد، و در برخورد با گروه یا افراد خاص، رفتار ویژه‌ای از خود

بروز ندهد، در واقع نوعی تبعیض گریزی و اجتناب از تبعیض در رفتار اعضا، مشاهده می شود. پایان سخن این که مبارزه با فساد، مستلزم برنامه ریزی دقیق جهت شناسایی همه جانبه است. برای این منظور، پیشنهاد می شود یک گروه تحقیق با تخصص های اقتصاد، مدیریت، جامعه شناسی، حقوق و امور مالی تشکیل شود و به بررسی همه جانبه ی ریشه های بروز فساد مالی و اداری بپردازد و راه های علمی و عملی مبارزه با آن را مشخص نمایند.

در پایان، نکات و راهکارهایی در راستای کاهش فساد اداری - مالی در سازمان های دولتی ارایه می شود؛ نکاتی که ساده به نظر می رسند، و در بسیاری مواقع هم عملی نمی شوند، در حالی که عمل به آنها می تواند موجب مزایای بسیار مهمی برای سازمان و مدیریت گردد.

- کنترل از بالا و برخورد با انحصار گرایان و افزایش نظارت اجتماعی به منظور مقابله با انحصار قدرت حاکمان و دارندگان قدرت؛

- احیای وضعیت فرهنگی و هنجارهای حاکمه با بهبود حس مسئولیت پذیری اجتماعی، افزایش اعتماد اجتماعی و نهادسازی؛

- عدم تبعیض در برخورد با افراد مختلف در سازمان های مختلف

- قاطعیت در برخورد با متخلفان.

کتاب نامه و منابع

- برومند، زهرا (۱۳۸۲)، رفتار اخلاقی و مسئولیت اجتماعی مدیران، مدیریت، سال سیزدهم، شماره ی ۷۷ و ۷۸، مهر و آبان، صص ۲۳-۱۷.

- رفیع پور، فرامرز (۱۳۸۶)، سرطان اجتماعی فساد، تهران، انتشارات شرکت سهامی انتشار، چاپ اول.

- زاهدی، شمس السادات (۱۳۷۵)، نگرش بر فساد و آثار آن، دانش مدیریت، شماره دوم، بهار. صص ۲۴۵ - ۲۳۴.

- شلالوند، عبدالعلی (۱۳۷۷)، اختلاس و فساد اداری، آفت توسعه، مجلس و پژوهش، سال پنجم، شماره ی ۲۵، خرداد و شهریور، صص ۱۵۰-۱۳۱.

- فتح آبادی، محمدحسین (۱۳۸۳)، بررسی عوامل بروز فساد اداری و راهکارهای پیشگیری و کاهش آنها، دانش حسابرسی، شماره ی ۱۳ پاییز.

- قائمی، علی (۱۳۶۶)، آسیب ها و عوارض اجتماعی (ریشه یابی، پیشگیری، درمان)، تهران،

انتشارات شفق.

- محمدپناه، مراد (۱۳۸۶)، نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از فساد اداری، مهارت، شماره ۵۸، آبان، صص ۱۰-۷.
- Adams, R. (1973), «Differential Association and Learning Principles Revisited», *Social Problems*, No. 20, PP. 45870-.
- Ades, A. & Di Tella, R. (1999), «Rents, Competition, and Corruption», *American Economic Review*, Vol. 89(4), PP. 98292-.
- Al-Marhubi, F.A. (2000), «Corruption and Inflation», *Economics Letters*, Vol. 66, pp. 199202-.
- Alpaslan, C. M; Green, S. E. & Mitroff, I. I., (2008), «Using a Rhetorical Framework to Predict Corruption», *EJBO Electronic Journal of Business Ethics and Organization Studies*, Vol. 13, No. 2. <http://ejbo.jyu.fi/>
- Amundsen, I. (1999), «Political Corruption: An Introduction to the Issues», Working Paper 99(7), Chr. Michelsen Institute, Bergen. <http://www.cmi.no/publications/1999/wp/wp19997-.pdf>. Accessed 25 Nov 2005.

نقش اخلاق کارگزاران در بهبود کار و کاهش ناکارآمدی حکومت در متون دینی

غلامحسین کرمی^۱

محمدعلی حیدری^۲

محمد باقرزاده^۳

چکیده

در نظام جمهوری اسلامی نخستین انگیزه‌ای که به کارگزار جهت و هدف می‌دهد، این است که مسئولیت کارهای بندگان خدا را عهده‌دار می‌شود، و از این رو مجری فرامین الهی است، و هر چه بیشتر به مسئولیت خویش عمل نماید، به بندگان خدا خدمت می‌کند و به همان نسبت نقش خود را جهت تحقق اهداف عالی حکومت الهی بهتر ایفا می‌نماید.

جمهوری اسلامی ایران، نظامی است که پس از گذشت قرن‌ها ظلم و ستم، بر آن است که خدمتگزار مستضعفین جامعه باشد. این نظام برای تحقق اهداف مقدس خود متکی به کارگزارانی شایسته و لایق است، و یکی از ویژگی‌های مهمی که نظام مذکور را از سایر نظام‌ها جدا می‌کند، کیفیت نیروی انسانی کارگزار در حکومت است.

مقاله‌ی حاضر با اتکا بر قرآن کریم، نهج‌البلاغه و سایر کتب دینی و با استفاده از احادیث و روایات پیامبر (ص) و امامان شیعه، قصد دارد دیدگاه اسلام را در خصوص اخلاق کارگزاران و مبارزه با فساد حکومتی و اداری ارائه نماید، و در این راستا، وظایف دولت، مدیران و کارگزاران آن را برای ایجاد و برقراری حکومتی سالم در جهت خدمت به مردم در قالب ۱۳ بند، خلاصه نموده است.

کلمات کلیدی: اخلاق کارگزاران، فساد حکومتی و اداری، قرآن، نهج‌البلاغه، روایات.

۱. کارشناس ارشد علوم اجتماعی گرایش جامعه‌شناسی (دانشجوی دکتری) و مدیرکل بازرسی استان خوزستان.

۲. کارشناس اقتصاد گرایش بازرگانی و مسئول حفاظت و اطلاعات اداره کل بازرسی استان بوشهر.

۳. کارشناس ارشد مدیریت بازرگانی گرایش مدیریت مالی و کارشناس برنامه و بودجه پارک علم و فناوری خلیج فارس استان بوشهر.

مقدمه

مبارزه با فساد اداری یکی از مباحثی است که پس از پیروزی انقلاب اسلامی ایران به صورت جدی مطرح شده و در سال‌های اخیر به طور ویژه‌ای مورد توجه متولیان امر قرار گرفته است. تعمق در قرآن، کتب دینی، احادیث و روایات و سیره‌ی عملی پیامبر (ص) و امامان شیعه، نشان می‌دهد که موضوع مزبور، در دین اسلام، دارای اهمیت قابل توجهی بوده و مدیران و کارگزاران دولتی می‌توانند با تکیه بر این منابع گرانبها، راه درست را از غلط تشخیص داده و با توجه به اهداف متعالی نظام اسلامی به عنوان خدمتگذاران جامعه، به انجام امور محوله بپردازند. در این مقاله، سعی گردیده تا به طور خلاصه نظرات و دیدگاه‌های اسلامی در خصوص مبارزه با فساد حکومتی و اداری آورده شود.

۱. عدالت محوری

از اوصافی که می‌توان برای یک مدیر مؤمن و شایسته مطرح کرد، اهتمام به عدالت اجتماعی و عدل محور بودن است. این واژه‌ی مقدس که در قرآن کریم و متون روایی اسلامی به طور گسترده، مطرح و برفراگیر بودن آن تأکید شده، مفهومی پربار، امیدآفرین و نشاط‌انگیز دارد (پاک‌نیا، ۱۳۸۸).

خداوند با تأکید فراوان به گسترش عدالت اجتماعی و سیاسی در لایه‌های گوناگون جامعه‌ی اسلامی، عنایت ورزیده، و به اهل ایمان فرمان می‌دهد: ای کسانی که ایمان آورده‌اید! برای خدا قیام کنید و از روی عدالت گواهی دهید؛ مبادا دشمنی با گروهی، شما را به ترک عدالت [و انصاف] متمایل کند. عدالت پیشه کنید که به تقوا نزدیک است و تقوای الهی پیشه کنید که خداوند نسبت به آنچه انجام می‌دهید با خبر است (مائده/۸).

امام صادق (ع) درباره‌ی الگوی مدیران حکومت اسلامی، یعنی حضرت محمد (ص) می‌فرماید: آن بزرگوار، چنان عدالت را در برنامه‌های مدیریتی خود به مرحله‌ی عمل درآورده بود که حتی لحظات خود را در جلسات عمومی در میان حاضران تقسیم می‌کرد و در نگاه خودش بین افراد، تبعیض قائل نبود (وسائل‌الشیعه، شیخ حر عاملی). همچنان که مطابق با قرآن کریم، رسول اکرم (ص) همواره می‌فرمود: من مأمور شده‌ام که عدالت را میان شما برقرار سازم (شوری/۱۵).

۲- قاطعیت در اجرای عدالت

یک مدیر عادل، هم‌زمان با اجرای عدالت در تمام ابعاد آن، ناچار است برای اجرای عدالت

با مفسدان اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی، مروجان فساد، فحشا و بی‌بندوباری، بر هم‌زنندگان عزت و استقلال کشور و سایر موانع عدالت، مقابله کند (پاک‌نیا، ۱۳۸۸).

امام ششم در این باره فرمود: لَا يُقِيمُ النَّاسَ إِلَّا السَّيْفُ و... (الکافی، محمد بن یعقوب کلینی)؛ یعنی تنها شمشیر، مردم را استوار می‌گرداند و شمشیرها کلیدهای بهشت و دوزخند.

آری، در سایه‌ی مدیران عدالت‌محور، باید اهل تقوا و انسان‌های پاکدامن، در آسایش زندگی کنند و خائنان و افراد آلوده دامن، در هراس به سر برند. به همین سبب، صادق آل‌محمد (ع) می‌فرماید: اجرای یک مورد حد در زمین، بهتر از باریدن چهل روز باران است (وسائل الشیعه، شیخ حرّ عاملی).

در این جا شایسته است که آن سخن تاریخی مولای عدالت‌پیشگان را به یاد آوریم که به عبیدالله بن عباس یکی از مدیران حکومت علوی، که از جاده‌ی صداقت و عدالت خارج شده و به بیت‌المال خیانت کرده بود، عتاب کرد و در آخر فرمود: به خدا سوگند، اگر حسن و حسین چنان می‌کردند که تو انجام دادی، از من روی خوش نمی‌دیدند و به آرزو نمی‌رسیدند تا آن که حق را از آنان باز پس ستانم (نهج البلاغه، نامه ۴۱).

۳- مبارزه با اخذ رشوه توسط مدیران و کارگزاران

علی (ع) در فراز سخنانی که از فتنه‌ها و آزمون‌های آینده خبر می‌دهد، از قول پیغمبر اکرم (ص) می‌فرماید: ای علی، این مردم به زودی به وسیله‌ی اموال‌شان مورد آزمایش قرار می‌گیرند؛ در دینداری بر خدا منت می‌گذارند و با این حال، رحمتش را آرزو می‌کنند و خود را از خشم و قدرتش در امان می‌پندارند؛ حرام خدا را با شبهات دروغین و هواهای نفسانی و غفلت‌زا حلال می‌شمزند، و بدین گونه، شراب را به بهانه‌ی این که آب انگور است، و رشوه را زیر پوشش «هدیه»، و ربا را تحت عنوان معامله، حلال می‌پندارند (نهج البلاغه، خطبه‌ی ۱۵۶).

از نظر اسلام، گرفتن رشوه از سوی حاکم در مقام صدور حکم در حد کفر و شرک، و گرفتن هدیه از سوی کارگزاران در قبال انجام وظیفه‌ی اداری، به خیانت توصیف گردیده و از هر دو شدیداً نهی شده است (رحیمیان، ۱۳۸۰).

در مورد رشوه از حضرت رسول اکرم (ص) روایت شده: «از رشوه بر حذر باشید، زیرا رشوه کفر محض است، و بوی بهشت به مشام صاحب رشوه نرسد» (بحار الانوار ج ۱۰۴). در روایات دیگر، رشوه‌دهنده و رشوه‌گیرنده را لعنت فرموده و آن‌ها را اهل آتش دانسته است. علی (ع) نیز گیرنده‌ی هدیه را خائن و گیرنده‌ی رشوه را مشرک نامیده است: ... من اخذ هدیه‌ی کان غلولا

و من اخذ رشوه‌ی فهومشرك؛ همچنين آن حضرت در معنی اكالون للسحت (مائه/۴۲) فرمود: او کسی است که حاجت برادرش را بر آورد و آن‌گاه هدیه او را بپذیرد. پیغمبر اکرم (ص) شخصی به نام «ابواللیثه» را به جمع آوری زکات گمارده بود؛ هنگامی که او از مأموریت بازگشت، زکات‌ها را تحویل داد، و با صداقت، اجناسی را برای خود نگهداشت و گفت، آن‌ها به عنوان هدیه به من داده شده است! پیغمبر اکرم (ص) بلافاصله برخاست و روی منبر ایستاد و فرمود: چه شده است که کارمندی که ما برای انجام کارمان گسیل داشته‌ایم می‌گوید: این برای شماست و این هدیه برای من است! آیا به راستی اگر در درون خانه‌ی پدر و مادرش نشسته بود، به او هدیه‌ای داده می‌شد! قسم به آن که جانم دردست اوست، هیچ کس چیزی (هدیه) را نمی‌گیرد، مگر آن که در روز قیامت آن را برگردن خود حمل می‌کند و... (بحار، ج ۱۰۴).

۴- اشتیاق به خدمت

دولت مردان پیرو مذهب جعفری (ع)، همواره خود را در مقابل مشکلات مردم، مسئول می‌دانند و برای رفع نیازها و گرفتاری‌های اهل ایمان، با تمام وجود اقدام می‌کنند. آنان ریاست و منصب دولتی را هرگز به عنوان یک طعمه‌ی چرب و نرم حساب نمی‌کنند؛ بلکه فرصت و وسیله‌ای برای احقاق حقوق محرومان و مستضعفان جامعه می‌شمارند و تلاش می‌کنند تا زمانی که مشکل برادر دینی و ایمانی خود را حل نکرده‌اند، به آسایش و راحتی خود نیندیشند. دولت‌مردان و مدیرانی که کانون مهر و محبت و رحمت‌اند و باگشاده‌رویی و اشتیاق تمام به خدمت مردم می‌پردازند، در قلب جامعه و در دل انسان‌ها جای دارند (پاک‌نیا، ۱۳۸۸).

یک کارگزار و مدیر با ایمان در جامعه‌ی اسلامی، این نوای ملکوتی ششمین پیشوای شیعیان جهان را با گوش جان می‌شنود، و نصب‌العین خود قرار می‌دهد که: هر مؤمنی گرفتاری مؤمنی در سختی افتاده را برطرف کند، خداوند، حوایج دنیا و آخرتش را آسان می‌گرداند، و هر مؤمنی عیب مؤمنی را بپوشاند که [آن مؤمن] از آن می‌ترسد، خداوند ۷۰ عیب دنیوی و اخروی او را می‌پوشاند و تا زمانی که مؤمن در جهت یاری به برادرش باشد، خداوند او را یاری می‌کند؛ پس به وسیله‌ی موعظه و پند، سود ببرید و در کار خیر رغبت داشته باشید» (الکافی).

دولت‌مردان و مدیرانی که کانون مهر و محبت و رحمت‌اند و باگشاده‌رویی و اشتیاق تمام به خدمت مردم می‌پردازند، در قلب جامعه و در دل انسان‌ها جای دارند. آنان با عمل پسندیده خود در روح و جان مردم نفوذ می‌کنند و پیوسته بر اثر لطف الهی از پشتیبانی مردم برخوردارند

و عزت و احترام خواهند داشت (پاک‌نیا، ۱۳۸۸).

امام صادق (ع) در پیام ارزشمندی به مدیران و آحاد جامعه‌ی اسلامی چنین توصیه فرمود: بر مسلمانان شایسته است که در پیوستن کوشش کنند و در مهرورزی و عطوفت نسبت به یک‌دیگر مشارک و همکاری کرده و مواسات نسبت به حاجت‌مندان داشته باشند، و عطوفت آنان نسبت به هم به گونه‌ای باشد که خداوند در قرآن به آن امر کرده و فرمود: مؤمنین با همدیگر مهربانند (الکافی، ج ۲).

در حقیقت، خدمت به برادران دینی، بالاترین عبادتی است که هیچ امر خیری به درجه‌ی آن نمی‌رسد. آن گرامی فرمود: خداوند متعال به چیزی همانند گام برداشتن در راه خدمت و نیکی به برادران دینی عبادت نشده است (الکافی).

۵- اخلاق در رفتار کارگزاران

آیت‌الله جوادی آملی (۱۳۷۸) با اشاره به آیه‌ی ۲۵ سوره حدید، بر مدیریت اخلاقی مبتنی بر قوانین الهی تأکید می‌کند. این سوره می‌فرماید: ما پیامبران را با معجزه و ادله‌ی قاطع و گویا فرستادیم و با آنان کتاب آسمانی - که مجموعه‌ی عقاید، اخلاق و قوانین علمی را در بر دارد - نازل نمودیم تا مردم به عدل و داد قیام نموده و به جور و ستم قصور نکنند، و آهن را که در آن باس و نیروی شدید بوده و عامل هراس بیگانگان است، فرو فرستادیم که یاغیان و رهنان با آن دفع شوند و از حریم قسط و عدل و قانون الهی دفاع گردد. وی همچنین معتقد است که یکی از اهداف حکومت اسلامی، تأسیس مدینه‌ی فاضله است. از جمله ویژگی‌های مدینه‌ی فاضله از دید ایشان و بر اساس آیه‌های قرآن کریم، به طور خلاصه، موارد زیر را می‌توان برشمرد:

الف) رشد فرهنگی؛ زمامدار حکومت اسلامی، عهده‌دار تأمین علم و دانش شهروندان قلمرو و حکومت خواهد بود (مطابق سوره‌ی جمعه، آیه‌ی ۲)

ب) رشد اقتصادی؛ رهبران اسلامی، تبیین خطوط کلی (مسایل) مالی در نظام اسلامی را به عهده دارند و قوانین الهی، گذشته از آن که مردم را به کاشت، داشت و برداشت در همه‌ی شئون اقتصادی دعوت می‌کند، حلال بودن آن را نیز در همه‌ی مراحل تحصیل، نگهداری، توزیع و صرف و هزینه، رکن لازم هر اقتصاد سالم می‌داند (مطابق سوره‌ی نور آیه‌ی ۳۳، سوره‌ی حدید آیه‌ی ۷، سوره‌ی نساء آیه‌ی ۵، سوره‌ی حشر آیه‌ی ۷ و سوره‌ی توبه آیه‌ی ۳۴).

ج) فرآیند صحیح صنعتی؛ پیشوایان نظام اسلامی، عهده‌دار ترغیب به فراگیری کامل و تعلیم کیفیت بهره‌برداری از آن هستند (مطابق سوره‌ی نساء آیه‌ی ۲۹ و سوره‌ی سبأ آیات ۱۲ و ۱۳).

د) رشد حقوقی داخلی و بین‌المللی؛ قوانین اسلامی و مسئولان نظام دینی، عهده‌دار تبیین و اجرای آن هستند (مطابق سوره‌ی کهف، آیه‌ی ۹۶ و سوره‌ی بقره‌ی آیات ۱۷۷ و ۲۷۹).
 آیت‌الله مصباح یزدی (۱۳۷۸) نیز معتقد است، دستیابی به آن‌چه در سطور پیشین مطرح شد، از طریق استفاده و به کارگیری مدیرانی امکان‌پذیر است که با اخلاق اسلامی تربیت یافته‌اند.
 استاد جعفر سبحانی (۱۳۷۸) از جمله ویژگی‌های عمومی مدیریت از دیدگاه اسلام را موارد زیر می‌داند:

۱. ایمان به ارزش کار ۲. امانت و تعهد ۳. دانایی ۴. توانایی ۵. دادگری در میان زیردستان
۶. احترام به افکار دیگران ۷. قاطعیت و بُرندگی در تصمیم ۸. تواضع و فروتنی یا مردمی بودن
۹. حسن سابقه ۱۰. داشتن آمیزه‌ای از نرمی و درشتی ۱۱. بزرگ‌منشی و بزرگواری در برابر مخالفان
۱۲. انتقادپذیری ۱۳. آشنایی به زمان ۱۴. دوراندیشی.

در ویژگی‌های فوق، اضافه بر این که تخصص، داشتن دیدگاه استراتژیک، توجه به مدیریت زمان و استفاده از روش‌های مدیریتی مبتنی بر مشارکت تأکید شده، بر ویژگی‌های اخلاقی نیز تأکید خاصی شده است. به عبارت دیگر، ترکیب علم، عمل، ایمان و اخلاق می‌تواند به مدیریت یاری رساند تا هدف‌های سازمانی را محقق سازد.

از نظر اسلام، خدمت به مردم وظیفه عمده‌ی دولت و دستگاه‌های اداری است. علی(ع) در نامه‌های خود، به کرات به حکام یادآوری کرده‌اند که مهم‌ترین وظیفه‌ی آنان و مأموران‌شان این است که از روی شایستگی و مهربانی، شرافت‌مندانه به مردم خدمت کنند. به آن‌ها سفارش شده که طبق موازین قانونی و نه مستبدانه، با خلق خدا از روی عدالت رفتار کنند. این تأکید از سوی علی(ع) در جمله‌ی زیر خلاصه شده است: کمال سعادت، تلاش در اصلاح امور مردم است.

علی(ع) بعد از آن که مالک‌اشتر را به خدمت در راه خلق و نیکبختی روزافزون مردم سفارش می‌کند، می‌فرماید: فرمانروا تنها زمانی از اعتماد مردم برخوردار تواند بود که مهربان باشد و در رفتار با آنان جانب ملاحظه فرونگذارد، گرفتاری‌های‌شان را از میان ببرد و به آنان ستم روا ندارد. ایشان به مأموران خود دستور می‌دهند که به هنگام جمع‌آوری مالیات، مشکلات دهقانان را مدنظر داشته باشند. از دیدگاه ایشان، رفاه مالیات‌دهنده، از خود مالیات مهم‌تر است. سیاست جمع‌آوری مالیات باید چنان باشد که از حدّ توانایی افراد تجاوز نکند: حکمرانی که به سعادت رعایای خود و باروری زمین بی‌توجه است و کوشش‌های او همه مصروف جمع‌آوری درآمد

است، زمین را بی حاصل و ملک را تباه می کند.

از آن جا که تهیدستان و بینوایان ممکن است در دسترسی به فرمانروا مشکلاتی داشته باشند، او باید به ویژه به رفاه خلق دلبستگی داشته باشد، از بار اندوهشان بکاهد و حرمتشان را نگاه دارد، هر چند جامعه به چشم حقارت در ایشان نظر کند. علی (ع) به مالک اشتر می فرمود: اشتغال به مسایل عمده‌ی مملکتی، به عنوان حجت متقن در تغافل نسبت به فقرا، پذیرفته نیست.

تحقیقاتی که امروزه در ارتباط با مشتری‌مداری صورت می گیرد، رفتار مؤدبانه‌ی کارگزاران به عنوان یکی از عوامل مورد توجه مردم، همواره مورد تأکید قرار گرفته است. علی (ع) این نکته را بسیار زیباتر از همگان مورد توجه قرار داده و به مالک اشتر می فرماید که از مأموران خود بخواهد در رفتار نسبت به خلق، جانب ادب و نزاکت را فرونگذارد: ای مالک، هرگز به خود مگویی من خداوندگار و فرمانروای ایشانم... و باید از روی فروتنی و حلم، اطاعت من کنند؛ چون چنین اندیشه‌ای، ذهن را از مدار صحت و توازن بدر برد و تو را خودبین و پرنخوت کند (مزارعی، ۱۳۷۸).

یکی از خطرناک‌ترین آفات اخلاق سازمانی و تباه‌کننده‌ترین عامل رفتار انسانی این است که کارگزاران و کارمندان نظام اداری، از بالا به پایین به مردمان بنگرند و خود را بر آنان مسلط ببینند و اداره‌ی امور خود را فرمانروا تصور نمایند (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی، ۱۳۸۳).

علی (ع) به منظور جلوگیری از هرگونه گرایش مالک به سوی عجب و تکبر، دو قانون رفتاری را مکرراً به او گوشزد می کنند: در قبال خلق، رفتاری متواضعانه در پیش گیرد و آن شیوه زندگی اختیار کند که پر زرق و برق نباشد، و از طرز زندگی مسلمان معمولی، چندان دور نگردد (صدقی، ۱۳۷۸، ص ۹).

نکته‌ی دیگری که می تواند مبنای رفتار اسلامی کارگزاران و مدیران دولت‌های اسلامی قرار گیرد، دسترسی مردم به آنان است. علی (ع) از مالک اشتر می خواهند که هر روز، زمان معینی را به پذیرفتن افراد شاکی اختصاص دهد و با شکیبایی و نزاکت با آن‌ها رفتار کند، حتی اگر رفتار آن‌ها نابهنجار و بی نزاکت باشد و گفتارشان نامربوط. حکام نباید بین خود و خلق پرده کشند: زنها! بین خود و کسانی که بر آن‌ها حکم می رانی، حجاب جاه و مقام حایل نکنی.

کارگزاران و مدیران، حق ندارند مستبد باشند یا طبق امیال خود عمل کنند و بر آنان است که در قلمرو قانونی، وظایف خود را انجام دهند. اساساً اصول حکومت قانون و اصل برابری در مقابل آن، در کتبی که در جهان اسلام در زمینه‌های حکومت و اداره امور نوشته شده، سخت

مورد تأکید قرار گرفته است. علی (ع) می‌فرماید: کشور را باید بر اساس اصول عدالت و برابری اداره کرد و به مالک دستور می‌دهد که امور اداری قلمرو حکومت خود را طبق فرامین الهی و احادیث نبوی حل و فصل کند و نباید اندیشه‌های واهی شأن و مقام را در دماغ پیوردد، و خودرأیی پیشه کند و به خداوند اعلان جنگ کند.

از دیگر اصول اخلاقی مورد توجه در اسلام، شایسته‌سالاری است. از آن جایی که اسلام مکتبی ارزشی است، مدیران آن نیز باید طبق ارزش انتخاب شوند. علی (ع) به مالک دستور می‌دهد که در انتخاب عمال و کارگزاران، افرادی را انتخاب کند که دارای تجربه‌ی کاری و حیا باشند، از خانواده‌ای صالح و پیش از همه اسلام آورده باشند، که چنین افرادی دارای اخلاق کریم‌اند (سیدرضی، نامه شماره ۵۳)؛ بنابراین از نظر اسلام، مدیریت و مسئولیت‌ها از آن شایسته‌هاست، همان‌طور که عقل نیز چنین می‌گوید. شاید مهم‌ترین باقیات و صالحات یک مدیر، چیزی جز گزینش افراد شایسته به مسئولیت‌ها نیست (صدقی، ۱۳۷۸، ص ۱۰).

سوءاستفاده، از ناحیه‌ی کارمندان خدمات عمومی، محکوم است، و اما برخلاف جوامعی که بین گروه‌ها فرق می‌گذارند، سیاست اسلامی، حمایت اقربا و رفیق‌بازی را محکوم می‌کند. کارمندان خدمات عمومی به متابعت از انضباطی سخت دعوت می‌شوند. از ایشان خواسته می‌شود که خواسته‌های نامتعادل و نامعقول خود را مهار کنند: همانا کاری که به عهده‌ی توست، طعمه‌ای برایت نیست، بلکه امانتی است بر گردنت (نهج البلاغه، نامه ۵). در نامه به مالک اشتر، علی (ع) اصل جلب توجه دیگری را عنوان می‌کنند: طبقات و درجات مختلف جامعه، برای سعادت و بهزیستی خود، به یک‌دیگر بستگی دارند. حکومت، خود به صورت کامل، توری تنگ بافت است، آن‌طور که طبقه‌ای از کارگزاران نمی‌تواند بدون حمایت دیگران، شاد زیند و بارضایت خاطر کار کنند. نیروهای مسلح، قضات، افسران پلیس، وزرا و مأموران وزارتخانه‌ها، ایفاکنندگان نقش‌هایی اساسی برای حکومت‌اند، و هر یک دارای حقوقی هستند؛ بر این اساس، نوعی موازنه‌ی قدرت و نفوذ بین عناصر تشکیل‌دهنده‌ی دولت به وجود می‌آید و کسی نمی‌تواند دیگران را زیر سلطه‌ی خود در آورد. کارمند کشوری، حتی اگر والاترین مقام اداری را احراز کند، نباید خویش را عقل کل انگارد.

امام، مکرر در مکرر به مالک سفارش می‌کند که با همکاران و حتی با مردم مشورت کند. در این باره، هم قرآن کریم و هم بزرگان دین به پرهیز از استبداد و اجتناب از خودرأیی سفارش، و بر مشورت تأکید کرده‌اند: اگر مشورت نکنید، تباه می‌شوید (حکمت ۲۰۲، ص ۱۱۶۵)؛ نیز

می‌فرمایند: در امور با اهلش مشورت کنید و از خود رأیی پرهیزید (حکمت ۲۰۲، ص ۱۱۸۱). برای به کار بستن ضوابط رفتار عمومی، ایجاد نظام گزارش‌گیری کارآمد توصیه می‌شود. امام علی (ع) معتقدند که حکمران باید از وضع رعایای خود و علل واقعی حوادثی که در قلمرو حکومت او اتفاق می‌افتد، آگاه باشد. اگر اطلاعات معتبر و موثق در دسترس نباشد، برداشت حکمران از اوضاع غیر واقعی خواهد بود و نخواهد توانست بر روابط موجود بین موقعیت‌ها و اوضاع، درست داوری کند؛ بنابراین آنچه اهمیت حیاتی دارد، داشتن وزرا و مأمورانی است که حقیقت تلخ را بی‌هیچ‌گونه پرده‌پوشی و بیم، به حکمران بگویند؛ مأمورانی که از هم داستانی با تو در انجام دادن اعمالی که خدا دوست ندارد، پیروانش مرتکب شوند، سر باز زنند. امام علی (ع) ضمن همان نامه به مالک‌اشتر توصیه می‌فرمایند که حکومت را از کارگزاران نادرست بپیرای؛ اگر یکی از آنان را غیر صالح یافتی و مأموران پنهانی تو مدار کی معتبر بر ناراستی او ارایه کردند، بر توست که او را کیفر دهی. این کیفر می‌تواند تنبیه جسمانی یا انفصال از خدمت و باز پس گرفتن آنچه به ناروا گرد آورده است، باشد.

۶- ساده‌زیستی و اجتناب از اشرافی‌گری

مدیران شایسته در حکومت اسلامی، ساده‌زیستی را یک خصلت خداپسندانه و باعث رسیدن به کمالات روح و ارتقای کیفی در انجام کارهای جامعه و خدمت به مردم می‌دانند. آنان همواره این اندیشه‌ی خداپسندانه را در ذهن خود می‌پروراندند که مهم‌ترین راز و رمز توفیق رسول گرامی اسلام (ص) و ائمه‌ی هدی در جذب دل‌های مشتاق سعادت، خصلت ساده‌زیستی و تواضع در برخورد با مردم بوده است (پاک‌نیا، ۱۳۸۸).

آنان می‌دانند که: خداوند بزرگ بر پیشوایان عادل واجب کرده که خود را با مردم ناتوان برابر قرار دهند تا تنگدستی، فرد مستمند را به طغیان و سرکشی وادار نکند (الکافی، ج ۱). امام صادق (ع)، دلدادگان به مظاهر دنیوی را مذمت کرد و فرمود: مشمول لعن و غضب خداست کسی که بنده‌ی درهم و دینار باشد (الکافی، ج ۲).

آن گرامی درباره‌ی ضرورت زندگی ساده و بی‌آلایش مدیران و رهبران جامعه‌ی اسلامی می‌فرمود: خدا می‌داند که من می‌توانم خانواده‌ام را با خرمای خوب اطعام نمایم (و به بهترین صورت زندگی کنم)؛ اما دوست دارم خداوند مرا در حال برنامه‌ریزی صحیح زندگی ببیند (الکافی، ج ۵).

آری؛ دلبستگی به دنیا علاوه بر این که مانع کمال انسان و باعث بدبینی عموم می‌شود، باعث

می‌گردد تا یک مدیر در لذت‌های زودگذر دنیا غوطه‌ور شود و از نوع محرومیت‌های طبقات نیازمند جامعه، غافل بماند (پاک‌نیا، ۱۳۸۸).

کارگزاران پیرو اهل بیت، هرگز این سخن گهربار امام صادق (ع) را فراموش نمی‌کنند که فرمود: اگر دوست داری که در درگاه الهی با خدا همنشین شوی و در بهشت در جوار حضرت باری تعالی مسکن گزینی، دنیا [و مظاهر فریبنده‌ی آن] در نظر تو باید پست و خوار باشد. مرگ را نصب‌العین خود قرار بده [و برای خود در این دنیا] چیزی ذخیره نکن، و بدان آن چه قبلاً از اعمال نیک در این دنیا برای جهان آخرت تقدیم داشته‌ای، به حال تو سودمند خواهد بود و از کارهای نیک که انجام آن‌ها را به تأخیر انداخته‌ای، ضرر خواهی کرد» (تحف العقول، حسن بن شعبه حرانی و بحار الانوار، علامه مجلسی).

از منظر امام صادق (ع)، یک مسلمان با ایمان، با زندگی ساده، بی‌پیرایه و دل‌کنندن از علایق دنیوی و زرق و برق آن، سعادت خود را در هر دو جهان تضمین می‌کند.

امام خمینی (ره) درباره‌ی ضرورت ساده‌زیستی مسئولان حکومتی می‌فرمود: مصیبت‌هایی که ملت‌ها می‌کشند از این است که متصدیان امورشان از قشر مرفه و از اشراف و اعیان جامعه‌اند، در پی این هستند که ثروت‌شان را زیاد کنند (صحیفه‌ی امام، ۱۳۷۹).

مدیران شایسته در حکومت اسلامی، ساده‌زیستی را یک خصلت خداپسندانه و باعث رسیدن به کمالات روح و ارتقای کیفی در انجام کارهای جامعه و خدمت به مردم می‌دانند. آن بزرگوار در فراز دیگری از سخنانش خطاب به دولتمردان و روحانیان صاحب منصب کشور می‌فرماید: اگر روزی از نظر زندگی از مردم عادی بالاتر رفتید، بدانید که دیر یا زود مطرودمی‌شوید (صحیفه امام، ۱۳۷۹). در فرازی دیگر چنین می‌فرماید: «شما گمان نکنید اگر با چندین اتومبیل بیرون بیایید و جبهه‌تان نزد مردم بزرگ می‌شود! آن چیزی که مردم به آن توجه دارند و موافق مذاق عامه است، این است که زندگی شما ساده باشد، همان‌گونه که سران اسلام و پیغمبر اسلام (ص) و امیر مومنان (ع) و ائمه‌ی ما، زندگی‌شان ساده و عادی بود، بلکه پایین‌تر از عادی (صحیفه امام، ۱۳۷۹).

۷- امانتداری و صداقت

از مهم‌ترین نیازهای عصر ما برای آحاد جامعه به ویژه متولیان امور حکومتی، تقویت و ترویج خصلت‌های زیبای امانتداری و راستگویی است؛ زیرا فراگیر شدن پدیده‌ی دروغ، خیانت، دورویی و نفاق، آثار و تبعات منفی و ناشایستی در جامعه دارد، و لازم است که در عزل و نصب

مدیران، این ویژگی‌ها با کمال جدیت پیگیری، و تشویق و تنبیه افراد، به طور شفاف با این معیارهای پسندیده انجام شود. لازم است که افراد چابک‌ساز، دروغگو و خیانت‌پیشه، طرد، و انسان‌های امین و درستکار، شناسایی شوند و در مصدر امور قرار گیرند. آشکار کردن آثار و برکات امانتداری و صداقت، آموزش عملی و تشویق انسان‌های امین و صادق، و معرفی الگوهای پاکدامنی و راستی، مهم‌ترین نیاز جامعه به ویژه در سطح مدیران است (پاک‌نیا، ۱۳۸۸). امام صادق (ع) در بیان معیار انتخاب افراد می‌فرماید: به نماز و روزه افراد فریفته نشوید؛ چه بسا که شخصی به نماز و روزه عادت کرده و ترک آن برایش وحشت‌آور و آزاردهنده است؛ بلکه آن‌ها را در مقام راستگویی و امانتداری آزمایش کنید (الکافی، ج ۲).

مناصب دولتی در حکومت اسلامی، امانت‌هایی بس حساس و ارزشمندند و خداوند متعال در قرآن کریم فرموده: خداوند متعال به شما فرمان می‌دهد که امانت‌ها را به اهلش بسپارید (نساء/۸)؛ بنابراین ویژگی امانتداری و راستگویی باید در اوصاف مدیران جامعه‌ی اسلامی با تمام وجود، دنبال، و منصب‌های حکومتی به عنوان امانت‌هایی گران‌سنگ به اهلش واگذار شود.

امام صادق (ع) درباره‌ی انتخاب علی (ع) به عنوان جانشین رسول خدا (ص) و پیشوایی امت اسلام، به این دو صفت اشاره می‌کند و به یار وفادارش عبدالله بن ابی یعفور پیام می‌دهد که ای عبدالله! جعفرین محمد به تو سلام می‌رساند و یادآور می‌شود: به ویژگی‌های علی (ع) در نزد رسول خدا (ص) بنگر و به آن‌ها ملتزم شو! به راستی علی (ع) به وسیله‌ی راستگویی و امانتداری به آن ویژگی‌ها در نزد پیامبر (ص) رسید (جامع‌الأخبار، تاج‌الدین شعیری و امالی، صدوق).

امام صادق (ع) در گفتاری چنین هشدار می‌دهد: نگاه نکنید به بسیاری نماز و روزه و حج و کارهای نیک و دعا و زمزمه‌های شبانه‌ی افراد، نگاه کنید به راستگویی و امانتداری مردم (الکافی، ج ۲).

از منظر پیشوای صادق (ع)، امانتداری ۳ مرحله دارد و کسی را نمی‌توان امین به حساب آورد، مگر این که در این ۳ مرحله، امانتداری خود را اثبات کند: در حفظ اموال، حفظ اسرار و رازهای پنهانی و پاسداری از ناموس مردم. اگر فردی ۲ مورد را رعایت کند، اما در یکی دیگر از عهده برنیاید، امین نخواهد بود. آن حضرت در این باره فرمود: شخص را نمی‌توان امین به حساب آورد مگر آن که در سه چیز امانتداری خود را انجام دهد: بر اموال، اسرار و ناموس [مردم] و اگر دو تای این‌ها را حافظ باشد و یکی را ضایع کند، امین نیست (مستدرک سفینه‌البحار، علی

نمازی شاهرودی و بحارالانوار).

۸- اصرار بر اجرای قانون

در نهج البلاغه می‌خوانیم که امام علی (ع) فرمود: به خدا سوگند، بیت المال تاراج شده را هر کجا که بیابم، به صاحبان اصلی آن باز می‌گردانم، گرچه با آن ازدواج کرده، یا کنیزانی خریده باشند؛ زیرا در عدالت، گشایش برای عموم است، و آن کس که عدالت بر او گران آید، تحمل ستم برای او سخت‌تر است (نهج البلاغه).

در ذیل خطبه‌ی یکصد و چهارم می‌فرماید: به خدا سوگند، درون باطل را می‌شکافم تا حق را از پهلویش بیرون کشم (نهج البلاغه).

در خطبه‌ی یکصد و شش با اعتراض شدید امام (ع) روبه‌رو هستیم که به اصحاب خود می‌فرماید: هم اکنون می‌نگرید که قوانین و پیمان‌های الهی شکسته شده اما خشم نمی‌گیرید، در حالی که اگر پیمان پدران تان نقض می‌شد ناراحت می‌شدید (نهج البلاغه).

در نامه‌ی پنجم برای تویخ اشعث بن قیس والی آذربایجان می‌نویسد: همانا پست فرمانداری برای تو وسیله‌ی آب و نان نبوده، بلکه امانتی در گردن توست؛ باید از فرمانده و امام خود اطاعت کنی، تو حق نداری نسبت به رعیت استبداد ورزی، و بدون دستور به کار مهمی اقدام نمایی (نهج البلاغه).

در نامه‌ی بیستم برای زیاد بن ابیه، جانشین فرماندار بصره می‌نگارد: همانا به راستی به خدا سوگند می‌خورم اگر به من گزارش کنند که در اموال عمومی خیانت کردی، کم یا زیاد، چنان بر تو سخت گیرم که کم بهره شده، و در هزینه‌ی عیال، در مانده و خوار و سرگردان شوی (نهج البلاغه). در نامه‌ی دیگر خطاب به کار گزار خود می‌فرماید: به ریسمان قرآن چنگ بزن و از آن نصیحت پذیر، حلالش را حلال و حرامش را حرام بشمار... مرگ و جهان پس از مرگ را فراوان به یاد آور...، از کاری که تو را خشنود و عموم مسلمانان را ناخوشایند است، پرهیز...، خشم خود را فرو نشان و به هنگام قدرت ببخش و به هنگام خشم فروتن باش و در حکومت مدارا کن تا آینده خوبی داشته باشی (نهج البلاغه، نامه‌ی ۶۹).

۹- روش رفتار با مردم

از نظر علی (ع)، مردم معصوم نیستند، گاهی گمراه می‌شوند، و روی علل نامعلومی نافرمانی می‌کنند، و عمداً یا خطاً با حکومت مخالفت می‌نمایند؛ در چنین شرایطی، حاکم نباید رفتار مردم را بهانه قرار داده و قدرت خود را برای درهم کوبی و نابودی آنها به کار گیرد؛ یعنی

وظیفه‌ی حاکم، مدارا با مردم، نصیحت جامعه، اصلاح آن‌ها و رسیدگی به امور و حل مشکلات و معضلات آن‌ها است. یقیناً اگر حکومت با این طرز تفکر با مردم رفتار کند، پاداش خوبی از جامعه دریافت خواهد کرد، و همیشه نام نیکی از آن‌ها در تاریخ باقی خواهد ماند. این یک قاعده‌ی کلی است که برخورد خشن با مردم، عکس‌العمل متقابل به همراه می‌آورد و به تعبیر فلاسفه، دفع ضدد با ضدد را در پی دارد. هر کس با خلاقیت درآمیزد و کمر به جنگ جامعه ببندد، چند صباحی دوام پیدا نخواهد کرد؛ چراغ عمر او به خاموشی رفته، آن وقت، بدنام‌تر از گذشته، سر زبان‌های مردم می‌چرخد (ابراهیمی، ۱۳۸۶).

از نظر امام علی (ع)، توده‌ی مردم دارای صفات زیر هستند:

۱. بهترین پایه برای دین‌اند؛

۲. بهترین اساس جامعه اسلامی‌اند؛

۳. آماده‌ترین مردم برای دفاع در برابر حملات دشمن‌اند.

با توجه به آنچه گفته شد، ضروری‌ترین امور برای یک حاکم این است که هیچ وقت از جلب رضایت آن‌ها غافل نشود، از میان رعیت کسی را از خود نراند، عیوب مردم را پوشاند و در صدد علاج و اصلاح آن‌ها (عیوب) برآید، و فقط در صورتی که خیلی آشکار باشد، با آن (عیوب) مبارزه کند.

از جمله توصیه‌های حکیمانه‌ی امیرمؤمنان که جامعیت ویژه‌ای در میان خطابه‌ها و نامه‌های آن حضرت دارد، نامه‌ی معروف خطاب به مالک‌اشتر است که در آن، حضرت، همه‌ی ابعاد و زوایای ابزار و عوامل عدالت اجتماعی را لحاظ کرده‌اند. در فرازی از این نامه همچنین آمده است: ای مالک، من تو را به سوی شهرهایی فرستاده‌ام که پیش از تو دولت‌های عادل یا ستمگری بر آن حکم رانده‌اند. پس نیکوترین اندوخته‌ی تو باید اعمال صالح و درست باشد؛ هوای نفس را در اختیار گیر و از آنچه حلال نیست، خویشتن‌داری کن..... مهربانی با مردم را پوششش دل خویش قرار ده و با همه دوست و مهربان باش؛ مبادا هرگز چنان حیوان شکاری باشی که خوردن آنان را غنیمت دانی، زیرا مردم دو دسته‌اند: دسته‌ای برادر دینی تو، و دسته‌ی دیگر همانند تو در آفرینش می‌باشند؛ اگر گناهی از آنان سرزد یا علت‌هایی بر آنان عارض شود، آنان را ببخشای و بر آنان آسان گیر، آن‌گونه که دوست داری خدا تو را ببخشد و بر تو آسان گیرد (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

با توجه به فرازهای نامه‌ی مالک‌اشتر، می‌توان به این مطلب توجه داشت که برای اداری

امور، علاوه بر تدبیر و کاردانی با اقتدار، می‌بایست به ابزارهای عاطفی و انسانی نیز تمسک جست (وثوقی، ۱۳۸۷).

رهنمودهای امام (ع) نشانگر تأثیر ایمان و اعتقاد صحیح در هدایت و اصلاح جامعه است که ایشان توجه کارگزاران را به آن سمت و سو، جلب می‌کردند. در فراز دیگری از نامه می‌فرمایند: به مردم نگو به من فرمان دادند و من نیز فرمان می‌دهم، پس باید اطاعت شود، این گونه خودبزرگ‌بینی دل را فاسد می‌کند و دین را پژمرده و موجب زوال نعمت‌هاست.

دوست‌داشتنی‌ترین چیزها در نزد تو، در حق، میانه‌ترین و در عدل، فراگیرترین، و در جلب خشنودی مردم، گسترده‌ترین باشد، هرگز نیکو کار و بدکار در نظرت یکسان نباشد؛ زیرا نیکو کاران در نیکو کاری بی‌رغبت و بدکاران در بدکاری تشویق می‌گردند؛ پس هر کدام از آنان را بر اساس کردارشان پاداش ده.

بدان ای مالک، هیچ وسیله‌ای برای جلب اعتماد والی به رعیت، بهتر از نیکو کاری به مردم و تخفیف مالیات و عدم اجبار مردم به کاری که دوست ندارند، نیست.

امیرمؤمنان در این نامه به حقوق تمام اقشار مردم اعم از نظامی، تاجر، ادیب، کارگر و...، دستورالعمل‌هایی داده و رهنمودهای لازم را مبذول داشته و یادآور شده‌اند که رعایت حقوق هر یک از اقشار جامعه، منجر به شکوفایی عدالت در جامعه می‌گردد، که حاکم دین نباید از آن‌ها غفلت نماید.

مولای متقیان در نامه‌ای دیگر خطاب به والی خود، چنین می‌فرمایند: در بامداد و شامگاه، در یک مجلس عمومی، به امر اطلاع‌رسانی و آموزش (که از ابزارهای اصلاح یک جامعه است) با مردم بنشین، آن‌هایی که پرسش‌های دینی دارند، با فتواها آشنا گردان و ناآگاه را آموزش ده و با دانشمندان به گفتگو پرداز؛ جز زبانت، چیز دیگری پیام‌رسانت با مردم، و جز چهره‌ات، دربانی وجود نداشته باشد (نهج البلاغه، نامه‌ی ۶).

در یک رهنمود دیگر، امام (ع) خطاب به «عبدالله بن عباس» فرماندار بصره چنین فرمودند: با مردم به هنگام دیدار در مجالس رسمی و در مقام داوری، گشاده‌رو باش و از خشم بپرهیز که سبک مغزی، به تحریک شیطان است (نهج البلاغه، نامه ۷۶).

رهبر فرزانه‌ی اسلام با توجه به روان‌شناختی جامعه‌ی اسلامی که در آن مردم غیرمسلمان نیز زندگی می‌کنند و حق و حقوقی دارند، علاوه بر توصیه‌های دینی، رفتار انسانی را به حاکمان خود توصیه می‌کردند، و در برخی موارد، آن‌ها را مورد عتاب قرار می‌دادند و حقوق

غیرمسلمان‌ها را یادآوری می‌کردند. در نامه‌ای خطاب به حاکم فارس چنین فرمودند: پس از نام خدا و درود، همانا دهقانان مرکز فرمانداریت از خشونت و قضاوت و تحقیر کردن مردم و سنگدلی توشکایت کردند، من درباره‌ی آن‌ها اندیشیدم، نه آنان را شایسته‌ی نزدیک شدن یافتم، زیرا که مشرک‌اند، و نه سزاوار قساوت و سنگدلی و بدرفتاری، زیرا با ما هم پیمان‌اند؛ پس در رفتار با آنان، نرمی و درشتی را به هم آمیز؛ رفتار توأم با شدت و نرمش داشته باش، و اعتدال و میانه‌روی را در نزدیک یا دور کردن، رعایت کن (نهج البلاغه، نامه ۱۹).
بدین گونه بود که حکومت عدل علوی، در جامعه‌ی اسلامی از چشمه‌ی زلال سعادت ابدی کام مسلمانان را شیرین نمود و آن‌ها را به حکومت دینی امیدوار ساخت (وثوقی، ۱۳۸۷).

۱۰- اصلاحات اقتصادی

از آن‌جا که لازمه‌ی هر جامعه‌ی با ثبات و مقتدر حفظ و داشتن یک سیستم منظم و کارآمد اقتصادی است و به منزله‌ی رگ‌های حیاتی عمل می‌کند، امیرمؤمنان از این بُعد نیز به اصلاح جامعه می‌پرداختند: با فقر در هر جبهه از هر سو می‌جنگم تا بر او پیروز شوم.
اصلاح امر معیشت اثر به‌سزایی در اصلاح مردم و آبادانی جامعه دارد و به‌عنوان یکی از زمینه‌های هدایت، نمود پیدا می‌کند. امیرمؤمنان برای جلوگیری از فساد اقتصادی و اجرای عدالت اجتماعی، همواره در تقسیم رفاه و اموال بیت‌المال، دقت ویژه‌ای داشتند و در این رابطه به جزئیات نیز توجه می‌نمودند؛ به‌عنوان مثال، در یک مورد، هنگامی که اموال بیت‌المال را بین نمایندگان قبایل تقسیم می‌کردند، تکه نانی باقی ماند، و آن حضرت همان نان را هم به نسبت مساوی بین نمایندگان قبایل تقسیم نمودند (عدالت اجتماعی، محسن قرائتی).
مولای متقیان در مورد امور اقتصادی، علاوه بر رعایت تقسیم اموال عمومی به مردم و کارگزاران توصیه می‌کردند که از اسراف بپرهیزند، چراکه اسراف یکی از عوامل رکود اقتصادی و عمران و آبادانی است. در نامه‌ی جانشین فرماندار بصره چنین آمده است: ای زیاد، از اسراف بپرهیز و میانه‌روی را برگزین، و از امروز به فکر فردا باش و از اموال دنیا به اندازه‌ی کفایت خویش نگاه‌دار... (نهج البلاغه، نامه ۲۱).

از آن‌جا که اقتصاد از دیدگاه امام علی (ع) شریان حیات زندگی دنیایی است و اصلاح آن موجب آرامش خاطر و زمینه‌ی درستی و صداقت را نیز فراهم می‌نماید، ایشان ضمن دریافت مالیات (زکات و غیره)، توصیه‌های اخلاقی و سازنده را نیز مد نظر داشتند و خطاب به مالیات‌بگیران می‌فرمودند: در سر راه، هیچ مسلمانی را نترسان و یا بازور از زمین او (مالیات‌دهنده)

نگذر؛ افزون‌تر از حقوق الهی از او مگیر، و هرگاه به آبادی‌ای رسیدی در کنار آب فرود آی، و وارد خانه‌ی کسی مشو؛ سپس با آرامش و وقار به سوی آنان حرکت کن تا در میان‌شان قرارگیری؛ به آن‌ها سلام کن و در سلام و تعاریف و مهربانی، کوتاهی نکن؛ سپس می‌گویی: ای بندگان خدا، مرا ولیّ خدا و جانشین او به سوی شما فرستاده، تا حق خدا را که در اموال شماست، تحویل بگیرم؛ آیا در اموال شما حقی است که به نماینده‌ی او پردازید؟ اگر کسی گفت نه، دیگر به او مراجعه مکن و اگر کسی پاسخ داد آری، همراهش برو، بدون آن که او را بترسانی، یا تهدید کنی یا به کار مشکل و ادا سازى؛ هرچه از طلا و نقره به تو رساند، بردار و اگر گوسفند و شتر بود، بدون اجازه‌اش داخل مشو، که اکثر اموال از آن اوست؛ پس از انتخاب، اعتراض نکن، و صاحبش را اجازه ده که خود انتخاب کند و بر انتخاب او خرده مگیر (نهج البلاغه، نامه‌ی ۲۵).

علی (ع) در نامه‌ای دیگر خطاب به مأموران مالیات فرمودند: به تو سفارش می‌کنم که با مردم تندخو نباشی و به آن‌ها دروغ گویی... بدان! برای تو در این زکاتی که جمع می‌کنی، سهمی معین و حقی روشن است و شریکانی از ضعیفان و مستمندان داری؛ همان‌گونه که ما حق تو را می‌دهیم، تو هم نسبت به حقوق آنان وفادار باش... (نهج البلاغه، نامه‌ی ۲۶).

امیرمؤمنان معتقد بودند که اخذ مالیات برای عمران، آبادانی و رفاه مردم است، بنابراین می‌باید رضایت خاطر مردم نیز جلب شود، تا این که مردم با رغبت با حکومت همکاری داشته باشند؛ بنابراین فرمودند: برای گرفتن مالیات، لباس‌های تابستانی یا زمستانی، مرکب سواری و برده‌ی کاری او را نفروشید و برای گرفتن درهمی، کسی را تازیانه نزنید و به مال کسی دست اندازی نکنید (نهج البلاغه، نامه‌ی ۵۱).

رهبان عدالت‌گستر اسلام، ضمن توصیه‌های جزئی و کلی در زمینه‌ی اصلاح اقتصادی، خود بهترین الگو برای مردم بودند و در نهایت سادگی زندگی می‌کردند، در حالی که می‌توانستند زندگی بهتر از آن را به دست بیاورند (وثوقی، ۱۳۸۷).

۱۱- اصلاحات قضایی

یکی دیگر از دغدغه‌های امیرمؤمنان در دوران خلافت، اصلاح امور قضایی و رعایت حقوق فردی-اجتماعی امت مسلمان بود، که در دوره‌های خلفای پیشین، با چشم‌پوشی‌های قومی، قبیله‌ای و سیاسی، نادیده گرفته شده بود، و ای بسا مظلوم به جای ظالم مجازات نیز گردیده بود. آن حضرت در مورد مقابله با ظلم و ستم، چنان با قاطعیت و شهامت وارد عرصه می‌شد که هیچ

ظالمی نمی توانست از چنگال عدالت بگریزد. چنان با انصاف و عدل از حق دفاع می کرد که ای بسا خود مجرمان به قضاوت خشنود می شدند. ایشان می فرمودند: افراد خوار و ستم دیده در نزد من بسیار قوی و عزیز هستند تا این که حق آنان را به آن‌ها بازگردانم، و افراد قوی و ستمگر در نزد من بسیار ناتوان و ضعیف اند تا این که حقی را از آنان باز پس بگیرم (جرج جرداق).

در امر قضاوت و احقاق حق، امیر مؤمنان، چنان جدی و مصمم عمل می کردند که حتی از داغ نهادن بر دست برادر خویش، و اهمه‌ای نداشتند، تا این که برادر، حرارت آتش را بر جسم خود احساس کند، و تقاضای سهم بدون نوبت از بیت‌المال مسلمین ننماید: سوگند به خدا، برادرم عقیل را دیدم که به شدت تهیدست شده و از من درخواست داشت تا یک من از گندم‌های بیت‌المال را به او ببخشم. پی‌درپی مرا می دید و درخواست خود را تکرار می کرد. چون به گفته‌های او گوش دادم، پنداشتم که دین خود را به او واگذار می کنم و به دلخواه او رفتار و از راه و رسم عادلانه‌ی خود دست برمی دارم. روزی آهن را در آتش گذاختم و به جسمش نزدیک کردم تا او را بیازمایم؛ پس چون بیمار از درد فریاد زد و نزدیک بود از حرارت آن بسوزد، به او گفتم، ای عقیل، گریه کنان بر تو بگریند، از حرارت آهنی می نالی، که انسانی به بازیچه آن را گرم ساخته است، اما مرا به آتش دوزخی می خوانی که خدای جبارش با خشم خود آن را گذاخته است! (نهج البلاغه، خطبه‌ی ۲۲۴).

امام و رهبر عدل گستر جهان اسلام، خود نیز در محضر قاضی، بدون شاهد، نتوانست حق فردی خود را تصاحب کند؛ چنان‌چه معروف است، آن حضرت با مردی یهودی بر سر زرهی نزاع داشتند؛ هنگامی که نزد قاضی وقت (شریح قاضی) برای دادخواست روانه شدند، قاضی به احترام امیر مؤمنان از جای خود برخاسته و امام را به جای خود نشاناد؛ آن حضرت ضمن اعتراض به عمل یک جانبه‌ی قاضی که چرا تنها از وی احترام کرده و طرف دیگر نزاع، احترام نکرده، سخنان رسول خدا را درباره‌ی قاضی به وی یاد آور شدند و سپس از شریح خواستند که به قضاوت پردازد و چون امام برای ادعای خود، که زره از آن ایشان است، شاهدی نداشت، از حق مسلم خود محروم شدند. مرد نصرانی چون قضاوت اسلام را در مورد ولی مسلمین، امیر مؤمنان مشاهده کرد، به عمل خلاف خود اعتراف کرد و شهادتین را بر زبان جاری ساخت (فضائل الخمسه من الصحاح السته‌ی، علامه سید مرتضی حسین فیروز آبادی).

رهبر عدالت گستر اسلام به قدری در مورد حقوق فردی حساس و دقیق بودند که حتی حقوق شهروندی غیرمسلمانان را نیز جدی می گرفتند: «به من خبر رسیده که مردی از لشکر شام به

خانه زنی مسلمان و زنی غیرمسلمان که در پناه حکومت اسلام بوده‌اند، وارد شده و خلخال و دستبند و گردن‌بند و گوشواره‌های آن‌ها را به غارت برده در حالی که هیچ وسیله‌ای برای دفاع، جز گریه و التماس نداشته‌اند، اگر بر این حادثه‌ی تلخ، مسلمانی از روی تأسف بمیرد، ملامت نخواهد شد و از نظر من سزاوار است (نهج البلاغه، خطبه‌ی ۲۷).

هنگامی که عده‌ای به امام یادآوری کردند که معاویه با هدایا و پول‌های فراوان، عده‌ای را جذب کرده، شما هم از اموال عمومی به اشراف عرب و بزرگان قریش ببخشید و از تقسیم مساوی بیت‌المال دست بردارید تا به شما گرایش پیدا کنند، امام فرمودند: آیا به من دستور می‌دهید برای پیروزی خود، از جور و ستم درباره‌ی امت اسلامی که بر آن‌ها ولایت دارم، استفاده کنم! به خدا سوگند تا عمر دارم و شب و روز برقرار است، هرگز چنین کاری نخواهم کرد. اگر این اموال از خودم بود، به گونه‌ای مساوی در میان مردم تقسیم می‌کردم تا چه رسد که جزو اموال خداست! آگاه باشید، بخشیدن مال به آن‌ها که استحقاق ندارند، زیاده‌روی و اسراف است....» (نهج البلاغه، خطبه‌ی ۱۲۷).

از آن‌جا که رعایت حقوق فردی آثار مثبتش به جامعه باز می‌گردد و زمینه‌ی فضای سالم را برای رسیدن به کمال فراهم می‌نماید، امام بزرگوار خطاب به مالک‌اشتر چنین فرمودند: از میان مردم، برترین فرد نزد خود را برای قضاوت انتخاب کن؛ کسانی که مراجعه‌ی فراوان، آن‌ها را به ستوه نیاورد، در اشتباهاتش پافشاری نکند و بازگشت به حق پس از آگاهی برای او دشوار نباشد؛ پس از انتخاب قاضی، هرچه بیشتر در قضاوت‌های او بیندیش و آن‌قدر به او ببخش که نیازهای او برطرف گردد و به مردم نیازمند نباشد (نهج البلاغه، خطبه‌ی ۵۳).

قضاوت درست، ضمن این که امنیت را به جامعه باز می‌گرداند، موجب نشاط روانی و انگیزش بسیار برای فعالیت و سازندگی در جامعه بود، اما اجرای عدالت، چنان برای عده‌ای سخت و طاقت‌فرسا بود که تحمل امام برای آن‌ها دشوار بود و سرانجام مسیر زندگی آن‌ها را عوض کرد، اما در مقابل این عده، ضعف در آرامش زندگی کردند (وثوقی، ۱۳۸۷).

حاکم و دولتمردان اسلامی در گام اول به عنوان الگوهای جامعه وظیفه دارند کارها و رفتار خویش را اصلاح نمایند، چرا که مردم به رفتار و اعمال آن‌ها اقتدا می‌کنند؛ در گام بعدی وظیفه دارند حدود تعزیرات اسلامی را برای جلوگیری از مفسد اجتماعی، قاطعانه و بدون ترس از اعتراض ابرقدرت‌ها و وابستگان آن‌ها اجرا نمایند. قرآن، اجرای حدود را باعث حیات جامعه‌ی انسانی می‌داند، آن‌جا که می‌فرماید: «و لکم فی القصاص حیاة یا اولی الاباب لعلکم تتقون»؛

یعنی برای شما در قصاص حیات و زندگی است، ای صاحبان خرد! شاید شما تقوا پیشه کنید. امام هفتم (ع) درباره‌ی این آیه «فیحیی به الارض بعد موتها؛ زنده می گرداند زمین را پس از مرگ آن» فرمود: «این آیه، زنده شدن زمین به واسطه‌ی باران را نفرموده، بلکه مقصود آیه این است که خداوند مردانی برمی‌انگیزد تا عدالت را زنده کنند و به واسطه‌ی زنده شدن عدالت و اقامه‌ی حدود، زمین، زندگی را از سر می‌گیرد. هر مجازات اسلامی که در زمین اجرا شود، نفع آن بیشتر از چهل روز باران است (وسائل الشیعه).

نه تنها اجرای حدود بر کاتی دارد و باعث جلوگیری و ریشه کنی فساد می‌شود، اجرا نکردن آن، از گناهان بس بزرگ است. علی (ع) هنگام اجرای یکی از حدود الهی فرمود: خدایا! توبه پیامبرت هنگامی که از دینت خبر می‌داد، فرمودی: ای محمد! هر کس یک حدّ از مجازات‌های مرا تعطیل کرده و اجرا نکند، با من دشمنی کرده و بدین وسیله خواستار مخالفت با من شده است (وسائل الشیعه).

۱۲. وظایف کارگزاران

طبق دیدگاه امام علی (ع) در حوزه‌ی مدیریتی و اداری، هیأت حاکمه و اعضای دولت باید روشی را در پیش گیرند و به اموری پردازند که شامل موارد زیر باشد:

- الف. به حق نزدیک تر باشد؛
- ب. شامل عدالت شده و در تأمین آن مؤثر باشد؛
- ج. رضایت مردم را جلب نماید؛
- د. از ترجیح روابط و نزدیکان بر ضوابط قانونی اجتناب جدی نماید، چون نتایج منفی زیر را به دنبال دارد:

- ۱- د. تحمیل مخارج بی‌مورد و سنگین بر دولت؛
- ۲- د. کمترین سود عاید دولت می‌شود؛
- ۳- د. موجب دوری از انصاف حاکم نسبت به سایر مردم می‌گردد؛
- ۴- د. درخواست بیشتر اطرافیان را موجب می‌گردد؛
- ۵- د. کمترین سپاسگزاری را آن‌ها از حکومت خواهند کرد؛
- ۶- د. اگر به آن‌ها نرسی، بیشترین نق را می‌زنند و دیرتر از همه عذر پذیراند؛
- ۷- د. صبرشان در برابر حاکم، کمتر از هر کس دیگر خواهد بود.

۱۳- وظایف دیگر دولت

از دیدگاه امام علی(ع)، دولت و شخص ریاست آن، ضروری است که با علما مرادوی زیاد داشته باشد، از مجالست فراوان با حکما غفلت ننماید، برای تثبیت قدرت، مصلحت امور بلاد را در نظر بگیرد و روشی را پیشه‌ی خود سازد که باعث پایداری و وفاداری مردم در دولت‌های قبل بوده است. به خاطر این که لزوم همیاری مردم با همدیگر، اجتناب ناپذیر است؛ چون زندگی بعض مردم با بعض دیگر اصلاح می‌شود، مردم از همدیگر در هیچ شرایطی بی‌نیاز نیستند.

دولت از توجّه خاص به طبقات مردم نباید غفلت کند و در شناسایی آن‌ها همت گمارد، مثل مشاغلی که در جامعه وجود دارد، از جمله: عضویت در نیروهای مسلح، نویسندگی، قضاوت، کارمندی که کارشان سبب رتق و فتق امور مردم می‌شود، بعض مردم مالیات‌بده و خراج پردازند، قسمت دیگر شان تاجر و اهل صنعت می‌باشند، و تعدادی هم قشر آسیب‌پذیر و فقیر اجتماع می‌باشند. خداوند برای هر یک از این طبقات در کتاب خود و سنت نبی خود، سهمی را معین کرده، یا واجبی را برای آن‌ها مشخص ساخته که دولت باید متعهد آن باشد (ابراهیمی، ۱۳۸۶).

از منظر امام علی(ع)، این طبقات، پیوند ناگسستنی و ارتباط زنجیره‌ای با هم دارند، و یکی متکی بر دیگری است؛ مثلاً نظامیان سپر محکم رعیت، زینت حاکمان، عزت دین، تأمین‌کننده‌ی امنیت راه‌ها و امنیت عمومی مردم‌اند. طبیعی است مخارج و معاش آن‌ها به عهده‌ی جامعه است، یعنی قوام ارتش از سرمایه‌ی ملت خواهد بود، و خداوند از مال ملت برای ارتشیان مقرری تعیین کرده است.

کتاب‌نامه و منابع

- ابراهیمی، محمدعلی (۱۳۸۶). قانون‌گرایی در نهج‌البلاغه، فقه‌پژوهان، شماره‌ی ۲.
- بحارالانوار ج ۱۰۴.
- پاک‌نیا، عبدالکریم (۱۳۸۸). مهم‌ترین ویژگی‌های مسئولان از دیدگاه امام صادق(ع)، مبلغان، شماره‌ی ۱۲۰.
- حسن بن شعبه حرانی، تحف‌العقول، نشر جامعه‌ی مدرسین، ص ۳۰۴ و بحارالانوار، علامه مجلسی، مؤسسه الوفا، ج ۷۵.

- تاج‌الدین شعیری، جامع الأخبار، نشر رضی، قم، ص ۱۰۰، فصل ۵۶ و امالی، صدوق، نشر کتابخانه اسلامی.
- جوادی آملی، عبدا... (۱۳۷۸). فلسفه و اهداف حکومت اسلامی در دیدگاه اسلام درباره‌ی مدیریت، مجموعه‌ی بیست و سوم، نوشته‌ی جمعی از اساتید مدیریت، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- رحیمیان، محمدحسن (۱۳۸۰)، نقش ورع در مدیریت، پاسداراسلام، شماره‌ی ۲۳۳.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۳). اصول اخلاقی و رفتاری مدیران و کارکنان دستگاه‌های دولتی، انتشارات مؤسسه‌ی عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
- سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۸۰). اخلاق کارگزاران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، تهران.
- صحیفه‌ی امام، (۱۳۷۹)، مجموعه‌ی آثار امام خمینی (ره)، نشر مؤسسه‌ی تنظیم آثار امام (ره)، تهران، ج ۱۶ و ۱۷.
- صدقی، محمد (۱۳۷۸). سیره‌ی امام (ره) در مدیریت، الگویی برای موفقیت مدیران، فصلنامه‌ی مدیریت دولتی، شماره‌ی ۴۵ و ۴۶، صص ۱-۱۲.
- فضائل الخمسه من الصحاح الستّه، تألیف علامه‌السیّد مرتضی‌الحسین‌الغیروزآبادی، ج ۳. -قرائتی، محسن، عدالت اجتماعی.
- قرآن کریم.
- محمد بن یعقوب کلینی، الکافی، دارالکتب الاسلامیه، ج ۱، ۲ و ۵.
- مزارعی، فخرالدین (۱۳۷۸)، ضوابط رفتاری خدمات عمومی از نظر اسلام در دیدگاه‌های اسلام درباره‌ی مدیریت، مجموعه‌ی بیست و سوم، نوشته‌ی جمعی از اساتید مدیریت، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- علی‌نمازی شاهرودی، مستدرک سفینه‌البحار، نشر اسلامی، ج ۱، ص ۲۲۳ و بحار الانوار، ج ۷۵.
- مصباح یزدی (۱۳۷۸). تبیین مفهوم مدیریت اسلامی در دیدگاه‌های اسلام درباره‌ی مدیریت، مجموعه‌ی بیست و سوم، نوشته‌ی جمعی از اساتید مدیریت، مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- جرج جرداق، صوت‌العدالة الانسانیة، ج ۱.
- نهج البلاغه، ترجمه محمد دشتی، نشر سنبله.
- نهج البلاغه، نشر ائمه.

- نهج البلاغه، ترجمه و شرح فشرده، محمد جعفر امامی و محمدرضا آشتیانی.
- وثوقی، فاطمه (۱۳۸۷). شیوه‌های اصلاحات از دیدگاه امیرمؤمنان علی علیه‌السلام، پاسداراسلام، مهر ۱۳۸۷، شماره ۳۲۲.
- شیخ حر عاملی، وسائل الشیعه، مؤسسه‌ی آل‌البیت، ج ۱۸ و ۲۸.

بررسی ارتباط میان انباشت سرمایه‌های انسانی با توزیع درآمد در ایران

اصغر سپه‌بان قره‌بابا^۱

چکیده

تبیین نظری و آزمون تجربی ارتباط میان متغیرهای کلان اقتصادی و توزیع درآمد، پاسخ‌گویی یکی از نیازهای اساسی برنامه‌ریزان اقتصادی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، است. توزیع درآمد در هر جامعه‌ای از ساختار اقتصادی - اجتماعی آن جامعه، به ویژه شرایط بازار کار، میزان تورم و بیکاری و اندازه‌ی دولت، ناشی می‌شود؛ علاوه بر این‌ها می‌توان به متغیرهای دیگری همچون انباشت سرمایه‌های انسانی اشاره کرد. برخی معتقدند که سرمایه‌ی انسانی می‌تواند به کاهش نابرابری در جامعه بیانجامد.

این مطالعه می‌کوشد رابطه‌ی میان توزیع درآمد، سرمایه‌ی اجتماعی، سرمایه‌ی انسانی، رشد اقتصادی و میزان تورم ایران را برای دوره‌ی زمانی ۱۳۳۸-۱۳۸۶ بررسی کند. برای تحلیل روابط بلندمدت متغیرها، از روش همگرایی یوهانسن - یوسیلیوس و برای تحلیل روابط کوتاه مدت، از روش تصحیح خطای برداری استفاده شده است. نتایج حاکی است که در بلندمدت، انباشت سرمایه‌ی انسانی و سرمایه‌ی اجتماعی، تأثیر مثبت و معنی‌داری بر توزیع درآمد دارند. به علاوه، رشد اقتصادی و تورم، توزیع درآمد ایران را در بلندمدت بدتر می‌کنند؛ همچنین، یافته‌های تحقیق نشان می‌دهند که وقوع انقلاب اسلامی، در بلندمدت، موجب عادلانه‌تر شدن توزیع درآمد در ایران شده است. لازم به ذکر است که جنگ تحمیلی، در بلندمدت، اثراتی منفی بر توزیع درآمد در ایران بر جای گذاشت. مهم‌تر آن که انباشت سرمایه‌ی انسانی در بلندمدت، بیشترین تأثیر را بر بهبود توزیع درآمد ایران داراست.

واژگان کلیدی: سرمایه‌ی انسانی، سرمایه‌ی اجتماعی، توزیع درآمد، هم‌جمعی، ایران،

طبقه‌بندی JEL: J24؛ I28؛ H55.

مقدمه

توزیع ناعادلانه‌ی درآمد در جامعه، یکی از مصادیق ترویج و توسعه‌ی فساد اداری است. در این راستا باید عادلانه کردن حقوق و مزایای کارکنان در بخش‌های مختلف دولت، همچنین در رده‌های مختلف سازمانی - در مقایسه با بخش غیردولتی - به منظور پیشگیری از وقوع فساد، در دستور کار مدیران قرار گیرد.

جلوگیری از فساد سیاسی و خودکامگی کارگزاران حکومتی از طریق نظارت بر اعمال دولت مردان و افشای عملکرد خودکامگان و فساد کارگزاران، در مبارزه برای حفظ سلامت نظام سیاسی، اجتناب ناپذیر است. بی‌گمان در نظام‌های مردم‌سالار، مراقبت و نظارت دائمی بر اعمال دولتمردان و فعالیت‌های قدرت طلبانه‌ی صاحبان زر و زور، ضرورت حیاتی داشته و نتیجه‌ی آن می‌تواند در پیشگیری از شکل‌گیری گونه‌های استبداد، مؤثر و نقش آفرین باشد. این مهم در الگوی اقتصاد مقاومتی نیز به چشم می‌خورد، به نحوی که در سیاست‌های کلّی، بر این مقوله تأکید شده است.

بازرسی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و نقش‌بی‌بدیل آن در تأمین و تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و تضمین همه‌جانبه‌ی حقوق ملت و خواسته‌های حکومت و تعمیم عدالت امنیت و آزادی به تمامی سطوح و ابعاد جامعه و صیانت از اموال عمومی و بیت المال مسلمین، و نهایتاً تحقق دولت و نظام اداری کارآمد، سالم و مطلوب، بر کسی پوشیده نیست.

کشورهای در حال توسعه از سطح پایین درآمد سرانه و نیز شکاف‌های درآمدی در رنج هستند. رشد اقتصادی بالا به همراه تعدیل نابرابری درآمد، شاید بزرگترین هدف و دشوارترین وظیفه‌ی سیاست‌گذاران کشورهای در حال رشد باشد. توزیع درآمد در هر جامعه‌ای از ساختار اقتصادی - اجتماعی آن جامعه، به ویژه شرایط بازار کار، میزان تورّم و بیکاری و اندازه‌ی دولت متأثر است، اما می‌توان به متغیرهای دیگری همچون وضعیت آموزشی و سطح سواد جامعه نیز اشاره کرد. متغیرهای اخیر در بلندمدت، پراکنندگی درآمدها را تحت تأثیر قرار می‌دهند. در واقع، از آموزش عالی به عنوان راه‌حلی پایدار برای حلّ مشکل نابرابری یاد می‌شود. تحقیقات نشان داده که آموزش در کنار سایر اثرات خارجی مثبت خود، در مهم‌ترین نقش، سبب انباشت سرمایه‌های انسانی می‌شود. امروزه، نقش انباشت سرمایه‌های انسانی در شکل‌دهی توزیع درآمد، آن‌را به شاخصی از توسعه‌یافتگی جوامع، تبدیل کرده است.

تا قبل از دهه‌ی ۱۹۵۰، نیروی کار به عنوان عاملی متجانس در نظر گرفته می‌شد که همراه با

سرمایه‌ی فیزیکی، منجر به تولید محصول می‌گردید. به عبارت دیگر، تمام واحدهای نیروی کار، جانشین کامل هم بودند. بعد از دهه‌ی ۱۹۵۰، مهارت و تخصص افراد که موجب افزایش بازدهی و بهره‌برداری بهتر و بیشتر از سرمایه‌های فیزیکی می‌شود، خود نیز به عنوان عامل مؤثری در ایجاد تفاوت بین واحدهای مختلف کار، شناخته شد. گروه‌های با درآمد بالا نسبت بیشتری از درآمد خود را از طریق سرمایه‌گذاری به دست می‌آورند، و در مقابل، دهک‌های درآمدی پایین‌تر، نسبت بیشتری از درآمد خود را از نیروی کار کسب می‌کنند. در این میان، انباشت سرمایه‌های انسانی از طریق آموزش می‌تواند موجب افزایش درآمد گروه‌های دارای درآمد پایین گردیده و موجب تعدیل در توزیع درآمد شود.

در مباحث نظری، اغلب از شاخص ضریب جینی به عنوان ابزار نمایش توزیع درآمد استفاده می‌کنند. ضریب جینی عبارت است از متوسط منفعت مورد انتظار کسب شده توسط هر یک از افراد جامعه، تقسیم بر میانگین درآمد جامعه و یا حداکثر اندازه‌ی این منفعت (ابونوری، اسانوندی، ۱۳۸۴، ص ۱۸۳). به بیان دیگر، ضریب جینی عبارت است از نسبت متوسط مجموع قدر مطلق تفاوت بین کلیه‌ی جفت درآمدها به حداکثر اندازه‌ی ممکن این تفاوت (متناظر با نابرابری کامل در توزیع درآمد)؛ بنابراین ضریب جینی در توزیع ناپیوسته عبارت است از:

$$G = \frac{\Delta}{2\alpha} = \frac{1}{2\alpha} \cdot \frac{1}{n^2} \sum_{i=1}^n \sum_{j=1}^n |x_i - x_j|$$

در تحقیق حاضر، بعد از مرور مباحث نظری و تجربی رابطه‌ی میان رشد اقتصادی، انباشت سرمایه‌ی انسانی، اجتماعی و میزان تورم بر توزیع درآمد در ایران، بررسی می‌شود. نوآوری این تحقیق، بررسی تأثیر انباشت سرمایه‌ی انسانی و اجتماعی بر توزیع درآمد، در دوره‌ی زمانی ۱۳۳۸-۱۳۸۶ در کشور است. در ادامه، تحلیل مبانی نظری و الگوی تحقیق، انجام می‌گیرد، سپس پیشینه‌ی موضوع مزبور در خارج و داخل کشور مرور می‌شود. بعد از ارائه‌ی الگوی نظری تحقیق، روابط بلندمدت و کوتاه‌مدت متغیرهای الگو بر اساس روش هم‌جمعی یوهانسن - یوسیلیوس و الگوی تصحیح خطا، برآورده می‌شوند، و در پایان، نتایج به دست آمده، تفسیر و خلاصه می‌شوند.

مبانی نظری

رشد اقتصادی از اهداف اصلی هر برنامه‌ی اصلاح اقتصادی است. تحولات این متغیر، ساختار توزیع درآمد را تحت تأثیر قرار می‌دهد. سیمون کوزنتس^۱ (۱۹۵۵) در مقاله‌ی «رشد

1- Simon Kuznets, 1955.

اقتصادی و نابرابری درآمد»، این فرضیه را مطرح کرد که در مراحل اولیه‌ی رشد اقتصادی، نابرابری درآمدی افزایش می‌یابد، و پس از ثابت ماندن در سطحی معین به تدریج کاهش می‌یابد. این مشاهده به عنوان منحنی کوهانی شکل (یا U وارون) کوزنتس، مشهور شده؛ زیرا رابطه‌ی بین تغییرات در توزیع درآمد که به وسیله‌ی ضریب جینی اندازه‌گیری می‌شود و تولید ناخالص ملی سرانه به شکل لای وارون است. این که چرا نابرابری در مراحل اولیه‌ی رشد بدتر می‌شود، با ماهیت تغییرات ساختاری ارتباط دارد. رشد اولیه ممکن است در تطابق با الگوی لوئیس، در بخش نوین صنعتی که در آن اشتغال محدود و دستمزد و بهره‌وری بالا است، متمرکز شود. شکاف درآمد بین بخش‌های نوین و سنتی ممکن است در ابتدا و قبل از همگرایی تشدید شود؛ بنابراین، نابرابری در بخش نوین در حال رشد ممکن است بیشتر از نابرابری در بخش سنتی را کد باشد. در کشورهایی که درآمد پایین است، برای دولت مشکل است که انتقال درآمد از طبقات ثروتمند به طبقات فقیر را اجرا کند (تودارو، ۱۳۸۳، ص ۱۶۴)؛ بنابراین در کشورهای جهان سوم، افزایش درآمد می‌تواند توزیع درآمد را بدتر کند.

سرمایه‌ی انسانی یکی از مفاهیمی است که می‌تواند بر توزیع درآمد در جامعه تأثیرگذار باشد. برخی معتقدند که سرمایه‌ی انسانی، دارای اثرات خارجی مثبت است و کاهش در سطح نابرابری است؛ بدین معنی زمانی که افراد جامعه در اثر آموزش به کارگران ماهر تبدیل شوند، صاحب درآمد بالاتری می‌شوند و در این صورت می‌توان امیدوار بود که افزایش سطح آموزش در جامعه به کاهش نابرابری منجر شود. از طرف دیگر، عده‌ای اعتقاد دارند که رواج سیستم‌های آموزش‌های انتفاعی در جوامع، باعث می‌شود افرادی که دارای استطاعت مالی بالاتری هستند، از آموزش بهره‌مند شده، آن‌گاه در نتیجه‌ی برخورداری کارگران ماهر از درآمد بالاتر، سطح درآمدی خود را نسبت به افرادی که توانایی پرداخت هزینه‌ی آموزش را ندارند، افزایش دهند، بنابراین شکاف درآمدی، ایجاد شود (Hendel, Shapiro, Willen, ۲۰۰۵، ۳۸۶).

تئودور شولتز که به پدر نظریه‌ی سرمایه‌ی انسانی معروف است، سرمایه‌ی انسانی را جزئی از مفهوم عمومی سرمایه تلقی می‌کند و آن را در کنار سرمایه‌ی مادی و مکمل آن توصیف می‌کند. به اعتقاد وی، بدون توجه به سرمایه‌ی انسانی، توضیح میزان رشد اقتصادی گذشته و نیز چگونگی توزیع درآمد شخصی، ناقص و نارسا است. شولتز، نیروی کار را به عنوان

یک عامل همگن و متجانس تولید قلمداد نمی‌کند، بلکه معتقد است که نیروی کار براساس آموزشی که دریافت می‌دارد، از کیفیت و مهارت و تخصصی متفاوت برخوردار می‌شود که وی را از افراد دیگر، متمایز می‌کند؛ بنابراین نمی‌توان نیروی کار را عاملی همگن و متجانس در نظر گرفت؛ زیرا کیفیت نیروی کار نسبت به میزان آموزشی که در مراحل مختلف زندگی دریافت کرده، بسیار متفاوت است (کفایی و درستکار، ۱۳۸۶، ص ۵۶). الگوی نظری این مطالعه از مبانی فکری و نظریه‌پردازی پروتی^۱ (۱۹۹۶) و گوبین و ریپ^۲ (۲۰۰۴) و همچنین، ساختار مطالعه ابریشمی، مهرآرا و خطابخش (۱۳۸۴) الهام گرفته است. اگر فرض شود که فقط یک کالا در اقتصاد وجود داشته باشد که بتواند به طور مصرفی و سرمایه‌ای مورد استفاده قرار گیرد، تولید کالای مصرفی در آینده که در زمان t صورت می‌پذیرد، تابع تکنولوژی AK است:

$$Y_t^i = A \cdot k_t^i \quad (1)$$

پارامتر میزان کارایی را نشان می‌دهد. اگر فرض شود که کارایی تابعی نزولی از میزان مالیات است (ابریشمی، مهرآرا، خطابخش، ۱۳۸۴، ص ۳۰) بنابراین:

$$A = f(\tau) \quad f'(\tau) < 0 \quad (2)$$

اگر کاهش کارایی متناسب با میزان مالیات باشد:

$$A = (1 - \alpha \cdot \tau) \cdot A^* \quad 0 < \alpha < 1 \quad (3)$$

که در آن زمانی که مالیات صفر باشد، میزان حداکثر کارایی است. با جایگذاری A^* در (۱) نتیجه خواهد شد که:

$$Y_t^i = (1 - \alpha \cdot \tau) \cdot A^* \cdot k_t^i \quad (4)$$

در معادله‌ی فوق نشان دهنده‌ی سطح آموزش فردی تعدیل شده در جامعه است.

$$k_t^i = (e_t^i)^\delta (\eta_t^i)^{1-\beta} \quad 0 < \beta < 1 \quad (5)$$

که در آن سطح آموزش فرد i در زمان t و سطح پایه دانش و مهارت در جامعه را مشخص می‌کند.

$$e_t^i = (h_t^i)^\gamma \quad 0 < \gamma = (\beta / \delta) < 1 \quad (6)$$

اگر فرض شود که: (همان منبع) برای افزایش سطح آموزش فردی، هر شخص می‌تواند در نیروی انسانی (h_t^i) سرمایه‌گذاری کند. سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی، بازدهی کاهنده دارد، یعنی برای افراد

1- R.Perotti, 1996.

2- N., Gobbin and G., Rayp, 2004

با تحصیلات بالا، پول، زمان و تلاش بیشتری برای افزایش سطح تحصیلات لازم است؛ بنابراین در صورت عدم وجود مالیات و دولت، سطح تولید هر فرد توسط سرمایه‌گذاری خود وی در نیروی انسانی و سطح دانش و مهارت عمومی جامعه، تعیین می‌شود. انباشت دانش و مهارت از فعالیت‌های تولیدی که در گذشته از سوی بخش خصوصی از طریق فرآیند آموزش ضمن خدمت انجام گرفته، به دست می‌آید؛ بنابراین:

$$\eta_t = \left(\frac{1}{m}\right) \sum_i Y_{t-1}^i \quad (۷)$$

ثروت هر فرد که در دوره t به دنیا آمده، از رابطه‌ی زیر به دست می‌آید:

$$W_t^i = \varepsilon_t^i \cdot \eta_t \quad \varepsilon^i \geq 0 \quad (۸)$$

که در آن شوک تصادفی با میانگین یک است که به طور یکسان و مستقل، توزیع شده و دسترسی فرد i را به دانش عمومی، در سالی که به دنیا آمده، نشان می‌دهد؛ بنابراین افراد از نظر میزان دسترسی به دانش، دارای ثروت متفاوت‌اند. برای دوره‌های بعدی نیز فرد می‌تواند ثروت خود را مصرف کند یا در تولید کالاهایی که قرار است در آینده مصرف کند، سرمایه‌گذاری نماید؛ اما اگر دولت و مالیات وارد الگو گردد، سیاست باز توزیع درآمد ممکن است از طریق گسترش آموزش همگانی و تسهیل و تسریع در انباشت سرمایه‌ی انسانی گروه‌های کم‌درآمد، صورت پذیرد. اگر فرض شود که دولت وظیفه‌ی باز توزیع درآمد را بین نسل‌ها بر عهده دارد، مصرف جاری افراد از رابطه‌ی زیر به دست می‌آید:

$$C_t^i = W_t^i - h_t^i + \alpha \cdot \eta_t \quad (۹)$$

اگر همه افراد میزان یکسانی از درآمدهای مالیاتی جمع‌آوری شده از نسل‌های قبل را دریافت کنند:

$$\frac{1}{m} \sum_i \alpha \cdot Y_{t-1}^i = \alpha \cdot \eta_t \quad (۱۰)$$

مصرف آینده‌ی افراد نیز برابر است با تولید منهای مالیات:

$$d_t^i = Y_t^i \cdot (1 - \alpha) \quad (۱۱)$$

اگر مطلوبیت بین دوره‌ای فرد A که در زمان t به دنیا آمده، به صورت زیر تعریف شود:

$$U_t^i = \ln C_t^i + \rho \cdot \ln d_t^i \quad 0 < \rho < 1 \quad (12)$$

با جایگذاری (۹) و (۱۱) در رابطه‌ی (۱۲)، مسأله‌ی بهینه‌یابی فرد برابر خواهد بود با:

$$\text{Max}\{h (W_t^i - h_t^i + \alpha) + \rho \cdot \ln Y_t^i (1 - \alpha)\} \quad \text{W.r.t. } b_t^i, h_t^i \quad (13)$$

از حل آن نتیجه می‌شود:

$$h_t^i = \frac{\rho \cdot \beta}{1 + \rho \cdot \beta} (\varepsilon_t^i \cdot \eta_t + \alpha \cdot \eta_t) = \frac{\rho \cdot \beta}{1 + \rho \cdot \beta} \left[\frac{A^*}{m} \sum_i k_{t-1}^i (1 - \alpha) (\varepsilon_t^i - \alpha) \right] \quad (14)$$

بنابراین، سرمایه‌گذاری در نیروی انسانی میان افراد مختلف، متفاوت خواهد بود. در این حالت نیز مانند رابطه‌ی (۶) سطح آموزش افراد به قرار زیر به دست آورده می‌شود:

$$e_t^i = (h_t^i)^\gamma = \left[\frac{\rho \cdot \beta}{1 + \rho \cdot \beta} \right]^\gamma (\eta_t)^\gamma (\varepsilon_t^i + \alpha)^\gamma \quad (15)$$

آموزش کل در این حالت می‌تواند به صورت زیر مشخص شود:

$$e_t^{\text{tot}} = \left[\frac{\rho \cdot \beta}{1 + \rho \cdot \beta} \right]^\gamma (\eta_t)^\gamma \sum_i (\varepsilon_t^i + \alpha)^\gamma \quad (16)$$

می‌توان بیان کرد که باز توزیع اگر چه کارایی را کاهش داده و از این طریق متعاقباً انباشت دانش و مهارت را افزایش می‌دهد، اما بر اساس رابطه‌ی (۱۶) به افزایش آموزش و کارایی منجر می‌شود.

مروری بر مطالعات پیشین

سرآغاز مطالعه و بررسی رابطه‌ی متغیرهای اقتصاد کلان بر توزیع درآمد از مطالعه‌ی سیمون کوزنتس (۱۹۵۵) آغاز شد و این فرضیه را مطرح کرد که در مسیر توسعه‌ی هر کشور، نابرابری درآمد ابتدا افزایش یافته و پس از ثابت ماندن در سطح معینی، به تدریج کاهش می‌یابد. مطالعات بعدی الوالیا^۱ (۱۹۷۹)، سائیت^۲ (۱۹۸۳)، رتی رام^۳ (۱۹۸۸)، آناد و

1. M.S. Ahlwalia, 1979.

2. A. Saith, 1983.

3. R. Ram, 1988.

4. S. Anand & S.M.R. Kanbur, 1993

5. K. Deininger & L. Squire, 1998.

کانبور^۴ (۱۹۹۳) و دینجر و اسکویز^۵ (۱۹۹۸) نیز تلاش کردند ارتباط میان رشد اقتصادی و سایر متغیرهای کلان را بر توزیع درآمد نشان دهند و به نوعی فرضیه‌ی کوزنتس را بررسی کنند. آندریاس ساویدز^۱ (۱۹۹۸) برای سال‌های ۱۹۷۸-۱۹۹۴ در میان کشورهای مختلف مطالعه‌ای انجام داده است. در الگوی وی، شاخص ضریب جینی، تابعی از رشد اقتصادی (درآمد سرانه‌ی واقعی)، سرمایه‌ی انسانی، و آزاد سازی تجاری است؛ وی نتیجه گرفته که رشد اقتصادی و انباشت سرمایه‌ی انسانی، بر بهبود توزیع درآمد، تأثیر مثبت دارند، اگر چه این اثرات همواره معنی‌دار نیستند.

وریمی و ارهارت^۲ (۲۰۰۴) مطالعه‌ای در مورد رابطه‌ی نابرابری و رشد اقتصادی در کشورهای اتحادیه‌ی اروپا و کشورهای حوزه‌ی دریای مدیترانه با استفاده از داده‌های مقطعی انجام داده‌اند و نتیجه گرفته‌اند که رشد سریع اقتصادی باعث افزایش نابرابری می‌شود. هندل، شاپرو و ویلن^۳ (۲۰۰۵) در مطالعه‌ای برای ایالات متحده‌ی آمریکا نتیجه گرفتند که هرگاه دولت، اعطای تسهیلات به مراکز آموزش عالی انتفاعی را افزایش داده و یا با انجام سیاست‌هایی شهری‌ی این مراکز را کاهش دهد، موجب دانش آموخته شدن و افزایش درآمد افراد بیشتری می‌شود. این امر، شکاف دستمزدی کارگران ماهر و کارگران غیر ماهر را بیش از پیش افزایش می‌دهد. به عبارت دیگر، در جوامعی که آموزش عالی انتفاعی دارند، افزایش آموزش نیروی انسانی (انباشت سرمایه‌ی انسانی) موجب تشدید نابرابری می‌شود.

بولتون فلیشر، های‌هنگ لی و مین جیانگ ژائو^۴ (۲۰۰۸) در مقاله‌ای با عنوان سرمایه‌ی انسانی، رشد اقتصادی و نابرابری درآمدی در چین، نتیجه گرفتند که انباشت سرمایه‌ی انسانی در سطوح کمتر توسعه یافته در مناطق مختلف چین، می‌تواند کارایی اقتصادی را بهبود داده و عاملی قوی در کاهش اختلاف درآمدی آن‌ها باشد. رایندرات جها و تاو دانگ^۵ (۲۰۱۰) با استفاده از داده‌های مقطعی برای کشور تیمور شرقی^۶ برای سال ۲۰۰۱، نتیجه گرفته‌اند که آموزش ابتدایی و متوسطه می‌تواند خطر سوء تغذیه‌ی را که خانوارها با آن مواجه‌اند، کاهش دهد.

1. A. Savvides, 1998.

2. M.E. Veriemi AND Ch. Erhart, 2004.

3. I. Hendel and J. Shapiro & P. Willen, 2005.

4. B. Fleisher & H. Li & M. Qiang Zhao, 2008.

5. R. Jha & T. Dang, 2010.

6. Timor-Leste

نتایج مطالعه‌ی ابونوری (۱۳۷۶) برای دوره‌ی زمانی ۱۳۵۰-۱۳۷۵ نشان می‌دهد که نسبت اشتغال و بهره‌وری کار، اثر کاهشی بر سطح نابرابری داشته، ولی عوامل تورّم، سهم نسبی درآمد شخصی از تولید ناخالص داخلی، متوسط کل مالیات‌های دریافتی از هر خانوار و هزینه‌ی دولت برای هر خانوار، آثار افزایشی بر آن داشته‌اند.

پروین و زیدی (۱۳۸۰) در مطالعه خود برای دوره‌ی ۱۳۳۸-۱۳۷۳ با استفاده از روش حداقل مربعات سه مرحله‌ای تکراری و با استفاده از روش شبیه‌سازی توسط معیارهای مختلف، هفت گزینه بر مبنای اهداف برنامه‌ی اول توسعه‌ی اقتصادی-اجتماعی ایران و سیاست‌های جاری اقتصاد در دوره‌ی این برنامه، نتیجه گرفتند: الف) سیاست کاهش ارزش پول ملی بیشترین و سیاست افزایش مخارج دولت، کمترین تأثیر را بر گسترش فقر و نابرابری دارد (ب) تأخیر در اجرای سیاست‌های تعدیل، باعث افزایش کمتر نابرابری درآمد می‌شود و سیاست‌های جاری دولت نسبت به اهداف برنامه، تأثیر کمتری بر افزایش نابرابری درآمد دارد (پ) شاخص نسبت افراد فقیر و شکاف درآمدی نشان می‌دهد که تأخیر در اجرای سیاست‌های تعدیل در مقایسه با اجرای اهداف برنامه، به رغم بهبود در نابرابری توزیع درآمد، فقر را گسترش داده و اگر اهداف برنامه به طور کامل اجرا می‌شد، فقر بیشتر از زمان اجرای سیاست‌های جاری گسترش می‌یافت.

جرجرزاده و اقبالی (۱۳۸۴) در مطالعه‌ای برای دوره‌ی زمانی ۱۳۴۷-۱۳۸۱ در ایران با استفاده از روش تخمین ARDL به بررسی عوامل مختلف بر شاخص توزیع درآمد پرداخته‌اند. الگوی مطالعه‌ی وی بر اساس الگوی جهها (۱۹۹۹) و به قرار زیر است.

(۳۰)

$$LGINI_t = \beta_1 \cdot LnGDDP + \beta_2 \cdot LnP_2 + \beta_3 \cdot LnPIF + \beta_4 \cdot LnEF + \beta_5 \cdot LnROIL + \beta_6 \cdot LnTAX + \beta_7 \cdot LnGC + \beta_8 \cdot LnGI + \varepsilon$$

در این الگو، آن ضریب جینی، تابعی از تولید ناخالص داخلی سرانه، میزان تورّم، سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، نسبت اشتغال، درآمدهای حاصل از فروش نفت، درآمدهای مالیاتی دولت، و مخارج جاری و عمرانی دولت است. نتایج حاصل از تحقیق ایشان نشان می‌دهد که توزیع درآمد در بلندمدت، با رشد اقتصادی و افزایش تورّم، ناعدالانه‌تر می‌شود. کفایی و درستکار (۱۳۸۶) در مطالعه‌ی خود برای دوره‌ی زمانی ۱۳۴۷-۱۳۸۰ نتیجه گرفتند که افزایش سطح (متوسط) سواد و اختلاف یا پراکندگی (انحراف

معیار) کمتر، باعث بهبود توزیع درآمد در جامعه می‌شود. دادگر، نظری و مهربانی (۱۳۸۷) در مطالعه‌ی خود برای دوره‌ی زمانی ۱۳۵۳-۱۳۸۴ با استفاده از روش اقتصادسنجی و الگوی خود توضیح برداری نتیجه گرفتند که سیاست انبساط مالی دولت و تورم در بلندمدت و میان مدت، موجب افزایش نابرابری اقتصادی می‌شود. زاهدی، ملکی و حیدری (۱۳۸۷) در مطالعه‌ی خود تحت عنوان فقر و سرمایه‌ی اجتماعی، نتیجه گرفتند که میزان سرمایه‌ی اجتماعی گروه‌ها و افراد، تحت تأثیر شرایط محرومیت و فقر قرار گرفته و تأثیری منفی بر سرمایه‌ی اجتماعی دارد، اما انباشت سرمایه‌ی اجتماعی با توجه به فرآیند باز تولید، قادر است زمینه‌ی لازم را برای ارتقای سطح رفاه کنش‌گران فقرزده، فراهم آورد.

معرفی الگو و متغیرها

از رابطه‌ی زیر برای سنجش تأثیرات متغیرهای الگو بر ضریب جینی که معرف توزیع درآمد است، استفاده می‌شود. برای تحلیل روابط بلندمدت، از روش هم‌گرایی یوهانسن - یوسیلیوس و برای تحلیل روابط کوتاه مدت متغیرها از روش تصحیح خطای برداری استفاده خواهد شد.

الگوی تحقیق در حالت کلی، فرم لگاریتمی زیر است:

$$GINI_t = f(GNPCI_t, HUMT_t, SOCCAP_t, LPI_t) \quad (۳۱)$$

در این فرم، ضریب جینی، تابعی از تولید ناخالص ملی سرانه‌ی حقیقی، شاخص انباشت سرمایه‌های انسانی، انباشت سرمایه‌های اجتماعی و میزان تورم است. با استفاده از این الگو می‌توان رابطه‌ی بین توزیع درآمد، رشد اقتصادی، سرمایه‌ی اجتماعی، سرمایه‌ی انسانی و میزان تورم را تشریح کرد؛ همچنین، الگوی فوق بیان می‌کند که تغییرات بلندمدت این متغیرها ممکن است با هم 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 هر یک از متغیرهای مستقل می‌تواند حاوی اطلاعاتی مفیدی در مورد پیش‌بینی تغییرات آتی توزیع درآمد در ایران باشد؛ بنابراین برای بررسی ارتباط میان متغیرهای مذکور، الگوی رگرسیونی زیر برآورد می‌شود:

(۳۲)

$$LGINI_t = \beta_0 + \beta_1 \cdot LGNPCI_t + \beta_2 \cdot LHUMT_t + \beta_3 \cdot LSOCCAPT_t + \beta_4 \cdot LPI_t + \beta_5 \cdot DUREV + \beta_6 \cdot DUWAR + \beta_7 \cdot TREND + \varepsilon_t$$

متغیرهای رابطه‌ی فوق عبارتند از:

$LGINI_t$: لگاریتم شاخص توزیع درآمد که با ضریب جینی نشان داده شده است.

$LGNPCI_t$: لگاریتم تولید ناخالص ملی واقعی سرانه در دوره‌ی t به قیمت‌های ثابت سال پایه‌ی ۱۳۷۶.

$LHUMT_t$: لگاریتم انباشت سرمایه‌ی انسانی در دوره‌ی t که از نسبت مجموع تعداد دانش‌آموزان و دانشجویان دانشگاه آزاد و دولتی و دیگر مؤسسات آموزش عالی بر کل جمعیت به دست آمده است.

$LSOCICAP_t$: لگاریتم انباشت سرمایه‌ی اجتماعی در دوره‌ی t ، داده‌های سری زمانی این شاخص از مطالعه‌ی رحمان سعادت، تحت عنوان «برآورد روند سرمایه‌ی اجتماعی در ایران با استفاده از روش فازی» گرفته شده است (سعادت، ۱۳۸۷: ۱۲).

LPI_t : لگاریتم میزان تورم، برای به دست آوردن رشد قیمت‌های نسبی ابتدا از شاخص بهای کالاها و خدمات مصرفی و شاخص ضمنی سرمایه‌گذاری لگاریتم گرفته و سپس این دو مقدار از هم کم می‌شود. شاخص ضمنی سرمایه‌گذاری نیز از تقسیم سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به قیمت جاری بر سرمایه‌گذاری بخش خصوصی به قیمت واقعی به دست می‌آید.

$DUREV$: متغیر موهومی، انقلاب اسلامی ایران در سال ۱۳۵۷ می‌باشد که کمیت آن برای سال‌های قبل از انقلاب صفر، و برای سال‌های بعد از انقلاب، یک می‌باشد.

$DUWAR$: متغیر موهومی، جنگ تحمیلی است که در سال‌های ۱۳۶۷-۱۳۵۹ عدد یک و برای بقیه‌ی سال‌ها عدد صفر را می‌گیرد.

ε_t : جزء اخلاص و t نیز سال‌های مورد بررسی می‌باشد.

بحث و برآورد الگو

در این تحقیق از داده‌های آماری بانک مرکزی جمهوری اسلامی و سالنامه‌های آماری منتشره توسط مرکز آمار ایران و سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور برای سال‌های مختلف، استفاده شده است. جمع‌آوری اطلاعات نیز به روش کتابخانه‌ای و اسنادی صورت گرفته است. سری زمانی مورد استفاده جهت تخمین الگو شامل داده‌های سال‌های ۱۳۳۸ تا ۱۳۸۶ است.

شایان ذکر است که در اغلب متغیرهای سری زمانی اقتصادی گرایش به حرکت هم جهت وجود دارد. این موضوع به دلیل روند زمانی مشترکی است که در اکثر آن‌ها جاری است. در نتیجه در اکثر متغیرهای سری زمانی خصوصیات آماری سری از قبیل میانگین و واریانس، تابعی از زمان بوده، و ثابت و ماندگار نیستند. تخمین الگوی رگرسیونی با استفاده از متغیرهای غیر ثابت را رگرسیون کاذب می‌نامند. استناد به چنین الگویی به نتایج گمراه کننده‌ای منجر خواهد شد. یکی از روش‌های اجتناب از رگرسیون کاذب، استفاده از روش‌های هم‌انباشتگی است.

به طور کلی در تحلیل چند متغیره‌ی سری‌های زمانی، ممکن است بیش از یک بردار هم‌انباشتگی بلندمدت وجود داشته باشد. در آن صورت، روش‌هایی مثل انگل-گرنجر نمی‌تواند بدون هیچ پیش فرضی از سوی تحلیل‌گر، این بردارها را تعیین کند. یوهانسن و یوسیلیوس با ارائه‌ی روشی برای هم‌انباشتگی برداری که در آن تعیین بردار هم‌انباشتگی از طریق حداکثر راست‌نمایی صورت می‌گیرد، توانستند نقایص روش انگل-گرنجر را برطرف کنند؛ اساس کار آن‌ها الگوی VAR به قرار زیر است:

$$Y_t = A_1 \cdot Y_{t-1} + A_2 \cdot Y_{t-2} + \dots + A_p \cdot Y_{t-p} + e_t \quad (۳۳)$$

بر اساس این رابطه، الگوی تصحیح خطای برداری (VECM) به شکل زیر نوشته می‌شود:

$$Y_t = \pi_1 \Delta Y_{t-1} + \pi_2 \Delta Y_{t-2} + \dots + \pi_{p-1} \Delta Y_{t-(p-1)} + \pi Y_{t-p} + e_t \quad (۳۴)$$

که در آن:

$$\pi = -(I - A_1 - A_2 - \dots - A_p) \quad (۳۵)$$

به طور کلی، در این روش، اساس تحلیل روی ماتریس π استوار است. اگر رتبه‌ی ماتریس (۲) مشخص باشد و تعداد متغیرها p فرض شود، آن‌گاه ۳ حالت ممکن است پیش آید:

(۱) اگر $r=p$ باشد، در آن صورت π دارای رتبه‌ی کامل است و تمام متغیرها مانا خواهند بود. در این صورت می‌توان از روش VAR برای سطح متغیرها استفاده کرد.

(۲) اگر $r < p$ و $r > 0$ باشد، در این صورت r بردار هم‌انباشتگی وجود دارد که مانا هستند و $r-p$ روند تصادفی یا نامانا وجود خواهد داشت.

(۳) اگر $r=p$ باشد، تمام متغیرها دارای ریشه‌ی واحد هستند و می‌توان با روش VAR و با استفاده از تفاضل مرتبه‌ی اول متغیرها، ضرایب را تخمین زد.

بحث یوهانسون و یوسیلیوس بر حالت دوم بنا شده که در آن رتبه‌ی ماتریس کوچک‌تر از

تعداد متغیرهاست. در این روش از دو آماره‌ی حداکثر مقدار ویژه و آزمون اثر برای تعیین تعداد بردارهای هم‌انباشتگی استفاده می‌شود (نوفرستی، ۱۳۷۸: ص ۱۳۶).

الگوهای هم‌انباشتگی بر اساس رابطه‌ی زیر استوار هستند:

$$\Delta y_t = a_{0y} + a_{1y}t - \pi_y Z_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_{iy} \Delta Z_{t-1} + \Psi_y W_t + u_{iy} \quad (۳۶)$$

که در آن $y = \begin{bmatrix} y_t \\ x_t \end{bmatrix}$ ، Z_t یک بردار از متغیرهای درون‌زای X ، $I(1)$ نیز یک بردار از متغیرهای برون‌زای $I(1)$ و W یک بردار از متغیرهای برون‌زای $I(0)$ است. در این معادله عرض از مبدأ و جمله‌ی روند نیز وجود دارد. متغیرهای برون‌زای $I(1)$ از رابطه‌ی زیر تبعیت می‌کنند:

$$\Delta y_t = a_{0y} + a_{1y}t - \pi_y Z_{t-1} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_{iy} \Delta Z_{t-1} + \Psi_y W_t + u_{iy} \quad (۳۷)$$

ترکیب روابط (۳۶) و (۳۷) رابطه زیر را تشکیل می‌دهد:

$$\Delta x_t = a_{0x} + \sum_{i=1}^{p-1} \Gamma_{ix} \Delta x_{t-i} + \Psi_x w_t + v_t \quad (۳۸)$$

که در آن:

$$u_t = \begin{pmatrix} u_{iy} \\ v_t \end{pmatrix}, a_0 = \begin{pmatrix} a_{0y} \\ a_{0x} \end{pmatrix}, a_1 = \begin{pmatrix} a_{1y} \\ 0 \end{pmatrix}, \pi = \begin{pmatrix} \pi_{0y} \\ 0 \end{pmatrix}, \Gamma_i = \begin{pmatrix} \Gamma_{iy} \\ \Gamma_{ix} \end{pmatrix}, \Psi = \begin{pmatrix} \Psi_y \\ \Psi_x \end{pmatrix}$$

در تخمین رابطه‌ی (۳۶)، بایستی بین حالات مختلف تمایز قایل شد. این حالات از مقیدترین حالت تا نامقیدترین حالت شامل موارد زیر است:

(۱) معادله بدون عرض از مبدأ و روند زمانی می‌باشد، یعنی $a_{0y} = a_{1y} = 0$ است.

(۲) معادله دارای عرض از مبدأ مقید و فاقد روند زمانی است، یعنی $a_{1y} = 0$ ، $a_{0y} = \pi_y \mu_y$ می‌باشد.

(۳) معادله با عرض از مبدأ غیرمقید و بدون روند زمانی است یعنی $a_{1y} = 0$ ، $a_{0y} \neq 0$ است.

(۴) معادله با عرض از مبدأ غیرمقید و دارای روند زمانی مقید است، یعنی $a_{0y} = 0$ ، $a_{1y} = \pi_y \Omega_y$ می‌باشد.

(۵) معادله شامل عرض از مبدأ غیرمقید روند زمانی غیرمقید باشد، یعنی $a_{0y} \neq 0$ ، $a_{1y} \neq 0$ باشد (تشکینی، ۱۳۸۴: ص ۲۶۱).

پیش از برآورد الگو، بایستی نخست نسبت به مانایی و نامانایی سری‌های زمانی مورد استفاده در الگو اطمینان حاصل شود. یکی از روش‌هایی که برای شناسایی متغیرهای پایا، استفاده می‌شود، آزمون دیکی- فولر تعمیم یافته است. مهم‌ترین بخش انجام آزمون ADF انتخاب طول وقفه‌ی بهینه است که در آن جملات پسماند، حائز خاصیت عدم خودهمبستگی سریالی‌اند. برای انتخاب طول وقفه‌ی بهینه، چهار معیار آکائیک (AIC)، حنان- کوئین (HQC)، شوارز بیزین (SBC) و حد اکثر راستنمایی (LL)، ارایه شده است. آزمون دیکی- فولر در حالتی که در آن الگو دارای عرض از مبدأ و بدون روند است، همچنین حالتی که در آن الگو دارای عرض از مبدأ و روند است، انجام شده است. فرمول محاسبات این آزمون به قرار زیر است:

(۳۷)

$$\Delta X_t = \alpha_0 \cdot (1 - P) - P \cdot X_{t-1} + \sum_{i=1}^P \beta_i \cdot \Delta X_{t-i} + u_i$$

(۳۸)

$$\Delta X_t = \alpha_0 \cdot (1 - P) + \alpha_1 \cdot T - P \cdot X_{t-1} + \sum_{i=1}^P \beta_i \cdot \Delta X_{t-i} + u_i$$

نتایج این آزمون (جدول شماره ۱) برای متغیرهای الگو بر اساس روش شوارز، گویای آن است که تمامی متغیرها در سطح، ناپایا و در تفاضل مرتبه‌ی اول پایا هستند. جدول (۱): آزمون ریشه‌ی واحد دیکی فولر تعمیم یافته متغیرهای مورد مطالعه

نام متغیر	الگو با عرض از مبدأ و بدون روند			الگو دارای عرض از مبدأ و روند		
	طول وقفه‌ی بهینه	آماره‌ی محاسبه شده	کمیت بحرانی جدول	طول وقفه‌ی بهینه	آماره‌ی محاسبه شده	کمیت بحرانی جدول
$LGINI_t$	۰	۲-/۸۹۱۷	۲-/۹۵۲۶	۰	۲-/۹۷۵۵	۳-/۵۵۱۴
$LGNPCI_t$	۲	۲-/۴۴۱۶	۲-/۹۴۷۲	۲	۲-/۲۲۶۷	۳-/۵۴۲۶
$LHUMT_t$	۲	۲-/۰۶۲۹	۲-/۹۴۹۹	۲	۳-/۱۵۳۵	۳-/۵۴۶۸
$LSOCICAP_t$	۰	۲-/۹۷۵۱	۲-/۹۴۲۲	۰	۲-/۱۹۵۳	۳-/۵۳۴۸
LPI_t	۰	۰-/۹۵۷۰۴	۲-/۹۳۰۳	۰	۲-/۵۶۰۵	۳-/۵۱۶۲
$dLGINI_t$	۰	۷-/۴۹۷۳	۲-/۹۵۵۸	۲	۶-/۴۰۳۹	۳-/۵۵۶۲
$dLGNPCI_t$	۰	۵-/۰۵۷۴	۲-/۹۴۹۹	۰	۵-/۰۸۷۰	۳-/۵۴۶۸
$dLHUMT_t$	۰	۳-/۵۳۸۰	۲-/۹۵۲۸	۰	۶-/۶۲۵۰	۳-/۵۵۱۴
$dLSOCICAP_t$	۰	۶-/۴۳۵۶	۲-/۹۴۴۶	۰	۶-/۴۸۴۵	۳-/۵۳۸۶
$dLPI_t$	۰	۵-/۹۸۹۵	۲-/۹۳۲۰	۰	۵-/۹۱۵۵	۳-/۵۱۸۹

مأخذ: یافته‌های تحقیق

کمیت بحرانی جدول در سطح اطمینان ۹۵٪ می‌باشد.

بر اساس جدول شماره ۱، کلیه‌ی متغیرهای مورد مطالعه، هم‌انباشته از مرتبه‌ی یک هستند. در مرحله‌ی بعد برای تعیین بردار هم‌انباشتگی بلند مدت از روش یوهانسن-یوسیلیوس، استفاده شده که اساس آن را یک الگوی VAR تشکیل می‌دهد.

یکی از مراحل اصلی در تخمین الگوی VAR، انتخاب درجه‌ی بهینه‌ی الگو است. آماره‌ی LL برای آزمون فرضیه برابر P بودن، درجه‌ی VAR، در مقابل فرضیه‌ی رقیب، کوچکتر و یا مساوی ۱-P بودن، درجه‌ی VAR، به کار می‌رود. درجه‌ی بهینه‌ی الگوی VAR در این تحقیق بر اساس معیار شوارز-بیزین برابر دو است. با استفاده از آماره‌ی LL می‌توان معنادار بودن هر متغیر از پیش تعیین شده‌ی ای مانند متغیرهای موهومی، روند و یا عرض از مبدأ را بررسی کرد. آماره‌ی LL برای آزمون فرضیه‌ی اعمال قید صفر روی زیرمجموعه‌ای از ضرایب متغیرهای از پیش تعیین شده‌ی الگو، نشان می‌دهد که متغیرهای از پیش تعیین شده، تأثیر معنی‌داری در الگو دارند. پس از تعیین درجه‌ی بهینه‌ی VAR و نیز اطمینان از معنی‌دار بودن اثرات متغیرهای از پیش تعیین شده بر الگو، برای تعیین رتبه‌ی ماتریس و مشخص کردن تعداد بردارهای همگرا، از آزمون‌های اثر (λ_{trace}) و حداکثر مقدار ویژه (λ_{max}) استفاده می‌شود. نتایج حاصل از این آزمون‌ها در پنج حالت، به طور خلاصه در جدول (۲) ارائه شده است.

جدول (۲): خلاصه‌ی نتایج آزمون رتبه‌ی ماتریس با استفاده از آماره‌های λ_{max} و λ_{trace}

نوع آزمون	H_0	H_1	حالت اول	حالت دوم	حالت سوم	حالت چهارم	حالت پنجم
λ_{max}	$r = 0$	$r = 1$	۴۳/۴۷۴۶ (۳۶/۵۹۰۰)	۴۷/۹۸۰۴ (۴۰/۵۷۰۰)	۴۵/۳۹۴۶ (۳۹/۸۵۰۰)	۶۴/۲۷۳۳ (۴۳/۷۲۰۰)	۶۳/۲۵۴۶ (۴۲/۹۴۰۰)
	$r \leq 1$	$r = 2$	۳۸/۹۸۵۹ (۳۰/۶۰۰۰)	۴۰/۰۹۲۷ (۳۴/۶۹۰۰)	۳۹/۶۰۸۴ (۳۳/۸۷۰۰)	۴۳/۴۱۲۲ (۳۷/۸۵۰۰)	۴۱/۳۰۷۲ (۳۷/۰۸۰۰)
	$r \leq 2$	$r = 3$	۲۳/۴۱۱۲ (۲۴/۵۰۰۰)	۲۹/۲۸۴۵ (۲۸/۴۹۰۰)	۲۹/۲۸۳۴ (۲۷/۷۵۰۰)	۳۰/۱۴۸۶ (۳۱/۶۸۰۰)	۲۹/۵۳۲۶ (۳۰/۹۲۰۰)
	$r \leq 3$	$r = 4$	۱۷/۰۹۴۴ (۱۸/۰۸۰۰)	۲۰/۹۲۸۴ (۲۱/۹۲۰۰)	۲۰/۵۱۳۳ (۲۱/۰۷۰۰)	۲۰/۸۳۳۲ (۲۴/۸۸۰۰)	۱۸/۱۶۷۱ (۲۴/۱۸۰۰)
	$r \leq 4$	$r = 5$	۳/۷۷۷۰ (۱۱/۴۱۰۰)	۱۷/۰۹۲۹ (۱۵/۲۷۰۰)	۱۶/۹۹۴۵ (۱۴/۳۵۰۰)	۱۷/۱۲۱۷ (۱۸/۰۸۰۰)	۱۳/۷۹۳۹ (۱۷/۱۴۰۰)
λ_{trace}	$r = 0$	$r \geq 1$	۱۲۶/۷۴۳۱ (۸۱/۴۵۰۰)	۱۵۵/۳۷۹۰ (۹۷/۵۷۰۰)	۱۵۱/۷۹۴۱ (۹۲/۴۲۰۰)	۱۷۵/۷۸۸۹ (۱۰۸/۹۰۰۰)	۱۶۶/۰۵۵۴ (۱۰۳/۹۷۰۰)
	$r \leq 1$	$r \geq 2$	۸۳/۲۶۸۶ (۵۹/۱۹۰۰)	۱۰۷/۳۹۸۶ (۷۲/۱۵۰۰)	۱۰۶/۳۹۹۵ (۶۸/۰۶۰۰)	۱۱۱/۵۱۵۶ (۸۱/۲۰۰۰)	۱۰۲/۸۰۰۸ (۷۷/۱۴۰۰)
	$r \leq 2$	$r \geq 3$	۴۴/۲۸۲۷ (۳۹/۴۰۰۰)	۶۷/۳۰۵۹ (۴۹/۴۳۰۰)	۶۶/۷۹۱۱ (۴۶/۴۴۰۰)	۶۸/۱۰۳۵ (۵۶/۴۳۰۰)	۶۱/۴۹۳۶ (۵۳/۴۸۰۰)
	$r \leq 3$	$r = 4$	۲۰/۸۷۱۵ (۲۳/۳۷۰۰)	۳۸۰۲۱۳ (۳۰/۴۶۰۰)	۳۷/۵۰۷۷ (۲۸/۴۲۰۰)	۳۷/۹۵۴۹ (۳۵/۳۷۰۰)	۳۱/۹۶۱۰ (۳۳/۳۹۰۰)
	$r \leq 4$	$r = 5$	۳/۷۷۷۰ (۱۱/۴۱۰۰)	۱۴/۰۹۲۹ (۱۵/۲۷۰۰)	۱۶/۹۹۴۵ (۱۴/۳۵۰۰)	۱۷/۱۲۱۷ (۱۸/۰۸۰۰)	۱۳/۷۹۳۹ (۱۷/۱۴۰۰)

مأخذ: یافته‌های تحقیق

اعداد داخل پرانتز مقادیر بحرانی در سطح ۵ درصد هستند.

شایان ذکر است که بردارهای همگرایی به دست آمده از آزمون‌های اثر و حداکثر مقدار ویژه، صرفاً روابط آماری هستند؛ بنابراین باید بُرداری انتخاب شود که توجیه و استدلال اقتصادی داشته باشد و به علاوه، ضرایب آن از لحاظ آماری نیز معنی دار باشد؛ همچنین توجه به این نکته ضروری است که در عمل ممکن است نتایج به دست آمده از دو روش آزمون اثر و حداکثر مقدار ویژه، یکسان نباشند. بر اساس مطالعات مونت کارلو، آزمون اثر، بعضاً قویتر از آزمون حداکثر مقدار ویژه است.

همان گونه که از جدول (۲) مشخص است، در حالت بدون عرض از مبدأ و روند زمانی (حالت اول) سه بردار، 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) و در الگوی دارای عرض از مبدأ نامقید و با روند زمانی مقید (حالت چهارم) چهار بردار، و نیز در الگوی دارای عرض از مبدأ نامقید و با روند زمانی نامقید (حالت پنجم)، تعداد سه بردار همگرایی به دست می آید. تنها یک بردار همگرایی به دست آمده در حالت چهارم قابل قبول و منطبق بر فرضیات اقتصادی است، و در بقیه‌ی حالات بُردارهای همگرایی به دست آمده بر فرضیات اقتصادی، منطبق و قابل قبول نمی باشند.

ضرایب همگرایی و نرمالیزه‌ی متغیرها برای بردار قابل قبول به دست آمده از اجرای الگو در حالت چهارم در جدول (۳) منعکس شده‌اند.

جدول (۳): خلاصه‌ی نتایج بردارهای بلندمدت رشد

الگودارای عرض از مبدأ غیر مقید و روند زمانی مقید (حالت چهارم)		نام متغیر
بردار همگرایی	بردار همگرایی نرمالیزه	
۲/۲۱۲۴	-۱/۰۰۰۰	$LGNI_t$
-۰/۲۵۹۰۰	۰/۱۱۷۰۷	$LGNPCI_t$
۲/۰۹۴۷	-۰/۹۴۶۸۰	$LHUMT_t$
۰/۵۳۰۶۷۶	-۰/۲۳۹۸۶۴	$LSOCICAP_t$
-۰/۲۱۹۸۹	۰/۰۹۹۳۸۹	LPI_t
۰/۲۶۰۲۱	-۰/۱۱۷۶۱	$DUREV$
-۰/۱۰۵۱۹	۰/۰۴۷۵۴۵	$DUWAR$
۰/۰۰۵۶۵۳۱	-۰/۰۰۲۵۵۵۲	$TREND$

بر اساس مقادیر نرمال شده‌ی بردارهای فوق، می‌توان معادلات زیر را برای نشان دادن ارتباط بلندمدت متغیرهای الگو، ارائه داد:

$$LGINI = 0.11707GNPCI - 0.94680 \cdot HUMT - 0.23986 \cdot SOCCAPT + 0.099389 \cdot LPI - 0.11761 \cdot DUREV + 0.047545 \cdot DUWAR - 0.0025552 \cdot TREND$$

نتایج به‌دست آمده در بردار فوق نشان می‌دهند که در بلندمدت، رشد اقتصادی و تورم، تأثیر منفی بر توزیع درآمد دارند، و آن را بدتر می‌کنند، اما سرمایه‌ی اجتماعی در کنار سرمایه‌ی انسانی تأثیری مثبت بر توزیع درآمد در ایران دارد؛ همچنین در بلندمدت، وضع توزیع درآمد پس از انقلاب اسلامی ایران بهتر شده، و جنگ تحمیلی، توزیع درآمد را بدتر کرده است. مهم‌تر از همه آن که در بلندمدت، انباشت سرمایه‌ی انسانی، بیشترین تأثیر را بر بهبود توزیع درآمد در ایران، دارا بوده است.

نظر به این که الگوی این تحقیق، الگویی لگاریتمی است، ضرایب متغیرها بیان‌کننده‌ی کشش نیز هستند؛ بنابراین در بلندمدت، رابطه‌ی میان سرمایه‌ی اجتماعی و انسانی با توزیع درآمد، مثبت و معنی‌دار است؛ به عبارت دیگر، در بلندمدت اگر سرمایه‌ی انسانی یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد در ایران را به میزان ۰/۹۴ درصد بهبود خواهد داد؛ همچنین در بلندمدت اگر سرمایه‌ی اجتماعی یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد را به میزان ۰/۲۴ درصد بهبود خواهد داد.

رابطه‌ی میان رشد اقتصادی و تورم با توزیع درآمد در ایران، در بلندمدت، منفی و معنی‌دار است؛ به عبارت دیگر، در بلندمدت اگر رشد اقتصادی یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد به میزان ۰/۱۱۷ درصد بدتر خواهد شد؛ همچنین در بلندمدت، اثر تورم بر توزیع درآمد در حدود ۰/۰۹۹ درصد می‌باشد. به عبارت دیگر، در بلندمدت اگر تورم یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد در ایران را به میزان ۰/۰۹۹ درصد بدتر خواهد کرد.

عمده‌ترین دلیل شهرت الگوهای تصحیح خطا (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 رابطه‌ی تعادلی بلندمدت بین آن‌ها وجود دارد؛ البته در کوتاه مدت هم ممکن است عدم تعادل‌هایی وجود داشته باشد. این الگوها در واقع نوعی از الگوهای تعادل جزئی هستند که در آن‌ها با وارد کردن پسماند پایا از یک رابطه‌ی بلندمدت، نیروهای مؤثر در کوتاه مدت و سرعت نزدیک شدن به مقدار تعادلی بلندمدت،

اندازه گیری می‌شوند. ضریب تصحیح خطا در صورتی که با علامت منفی ظاهر شود، نشانگر سرعت تصحیح خطا 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 رابطه‌ی بلندمدت نزدیک می‌شود؛ همچنین، بردار به دست آمده نشان می‌دهد که وقوع انقلاب اسلامی در بلندمدت، موجب عادلانه‌تر شدن توزیع درآمد در ایران شده، اما جنگ تحمیلی در بلندمدت، اثر منفی بر توزیع درآمد داشته است. نتایج الگوی تصحیح خطای برداری رشد تولید ناخالص واقعی سرانه در الگو با عرض از مبدأ غیر مقید و روند زمانی مقید (حالت چهارم)، به طور خلاصه در جدول (۴) آمده است:

جدول (۴): خلاصه‌ی نتایج الگو تصحیح خطای برداری در حالت چهارم

متغیر توضیحی	ضریب متغیر	انحراف معیار	آماره‌ی t و (احتمال پذیرش فرضیه)
<i>Intercept</i>	۹/۶۰۵۷	۱۴/۱۹۱۶	۰/۶۷۶۷۶ (۰/۵۰۵)
<i>dLGINI₁</i>	۰/۲۳۳۵۰	۰/۱۹۳۴۷	۱/۲۰۶۹ (۰/۲۳۹)
<i>dLGNPCI₁</i>	۰/۰۷۹۳۳۸	۰/۰۶۱۲۴۰	۱/۲۹۵۵ (۰/۲۰۷)
<i>dLHUMT₁</i>	- ۰/۳۶۲۵۱	۰/۳۶۹۸۳	- ۰/۹۸۰۲۱ (۰/۳۲۷)
<i>dLSOCICAP</i>	۳/۱۶۸۴	۱/۲۴۲۷	۲/۵۴۹۷ (۰/۰۱۸)
<i>dLPI₁</i>	۰/۰۷۸۹۷۹	۰/۰۷۹۹۱۰	۰/۹۸۸۳۵ (۰/۳۳۳)
<i>dDUREV₁</i>	- ۰/۰۸۱۹۸۲	۰/۰۴۷۷۲۴	- ۱/۷۱۷۸ (۰/۰۹۹)
<i>dDUWAR₁</i>	۰/۰۲۱۱۶۲	۰/۰۲۹۶۲۳	۰/۷۱۴۳۸ (۰/۴۸۲)
<i>ecm(-1)</i>	۰-۱۰۲۹۳	۰/۰۲۹۹۹۳	- ۳/۴۳۱۸ (۰/۰۰۲)

مأخذ: یافته‌های تحقیق

با توجه به جدول (۴) روابط کوتاه مدت الگو به شرح زیر قابل مشاهده است:

$$(40) \\ dGINI = 9.6057 + 0.23350 \cdot dGINI_1 + 0.079338 \cdot dGNPCI_1 - 0.36251 \cdot dHUMT_1 \\ + 3.1684 \cdot dSOCCAPT_1 + 0.078979 \cdot dLPI_1 - 0.10293 \cdot ecm_1 - 0.081982 \cdot DUREV \\ - 0.021162 \cdot DUWAR$$

با توجه به آماره‌ی t و پذیرش این احتمال که فقط ضریب متغیر سرمایه‌ی اجتماعی و متغیر موهومی انقلاب اسلامی و ضریب تصحیح خطا، قابل اطمینان هستند، می‌توان نتیجه گرفت که در کوتاه مدت، انباشت سرمایه‌ی اجتماعی، منجر به وخیم‌تر شدن وضعیت توزیع درآمد در ایران شده است؛ به علاوه، وقوع انقلاب اسلامی در کوتاه مدت، وضعیت توزیع درآمد در کشور را بهبود بخشیده است. ضریب تصحیح خطای الگو برابر $1029/10$ می‌باشد، و در نتیجه رابطه‌ی کوتاه مدت بین متغیرهای الگو وجود دارد. ضریب جزء تصحیح خطا، نشان می‌دهد که در هر سال، حدود ۱۰ درصد از عدم تعادل در توزیع درآمد تعدیل می‌شود؛ بنابراین، ضریب عبارت تعدیل، سرعت پایداری از همگرایی به سمت تعادل بلندمدت را نشان می‌دهد.

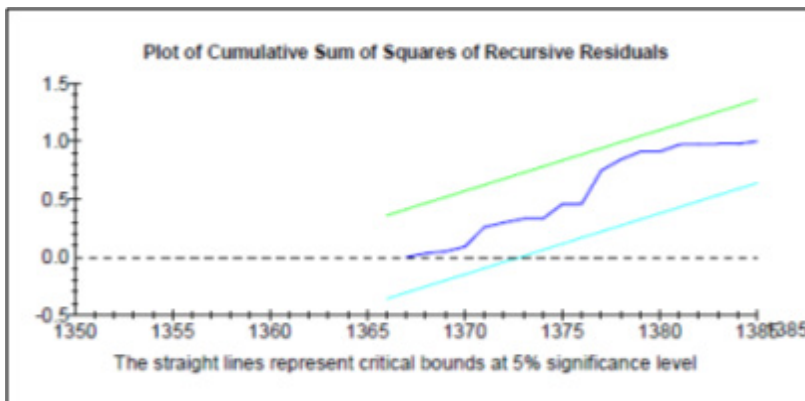
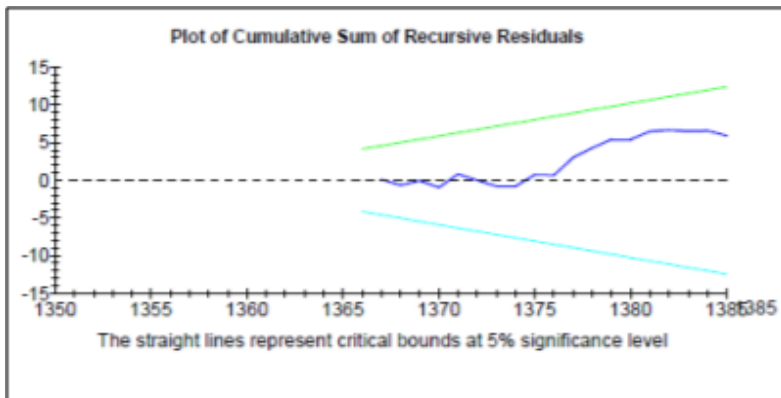
عبارت تصحیح خطای الگو به شکل زیر است:

$$(41) \\ ecm(-1) = 2.2124 \cdot LGINI - 0.25900 \cdot LGNPCI + 2.0947 \cdot LHUMT \\ + 0.530676 \cdot LSOCICAP - 0.21989 \cdot LPI + 0.26021 \cdot DUREV - 0.10519 \cdot DUWAR \\ + 0.0056531 \cdot TREND$$

نتایج استحکام الگو را می‌توان با استفاده از آماره‌های آزمون $CUSUM$ و $CUSUMSQ$ به صورت نمودارهای (۱) و (۲) در زیر نشان داد. با توجه به تخمین الگوی فوق می‌توان بیان کرد که الگوی برآوردی، از استحکام مناسبی برخوردار است؛ زیرا بر اساس این دو آماره، آزمون منحنی مورد نظر، بین فواصل اطمینان قرار دارد. می‌توان پایداری الگو و ثبات ساختاری آن را با استناد به نتایج آزمون اثرات $CUSUM$ و $CUSUMSQ$ در نمودارهای صفحه‌ی بعد نشان داد:

1- Cumulative Sum

2- Cumulative Sum of Squire



همان‌گونه که در نمودارهای بالا مشاهده می‌شود، منحنی‌های CUSUM و CUSUMSQ در ناحیه‌ی میان دو خط بحرانی در سطح ۵ درصد قرار گرفته‌اند که این نتیجه بیانگر پایداری الگو در بلند مدت است.

تفسیر نتایج

الف) در بلندمدت، رابطه‌ی میان سرمایه‌ی انسانی با توزیع درآمد، مثبت و معنی‌دار است؛ به عبارت دیگر، در بلند مدت اگر سرمایه‌ی انسانی یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد را به میزان ۰/۹۴ درصد بهبود خواهد داد. نقش سرمایه‌ی انسانی و عوامل توسعه‌دهنده‌ی آن از جمله آموزش در شکل‌دهی وضعیت توزیع درآمد به عنوان شاخصی از توسعه یافتگی اجتناب‌ناپذیر است. انباشت سرمایه‌ی انسانی

موجب می‌شود که فرد به دلیل تخصص علمی کسب شده، از کیفیت و مهارت و تخصص برخوردار باشد و درآمد بالاتری کسب کند؛ علاوه بر آن، توانایی حاصل از آموزش موجب می‌شود تا فرد، منافع روانی و مزایای اجتماعی بالاتری را نیز به دست آورد؛ بنابراین با ازدیاد افراد آموزش دیده، سطح نابرابری در جامعه کاهش می‌یابد.

ب) در بلندمدت، رابطه‌ی میان سرمایه‌ی اجتماعی با توزیع درآمد در ایران، مثبت و معنی‌دار است. به بیان دیگر، در بلندمدت اگر سرمایه‌ی اجتماعی یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد به میزان ۰/۲۴ درصد بهبود خواهد یافت، اما در کوتاه مدت، انباشت سرمایه‌ی اجتماعی منجر به بدتر شدن وضع توزیع درآمد خواهد شد.

انباشت سرمایه‌ی اجتماعی دارای اثرات مثبت متنوعی است که می‌توان آن را به اثرات فردی و اجتماعی تقسیم کرد. از جنبه‌ی فردی، سبب می‌شود تا افق اندیشه‌ی افراد وسیع‌تر شود و فرد در درک موقعیت فردی خود در اجتماع، بهتر عمل کند؛ به عنوان مثال، فرد دارای تحصیلات عالی، معمولاً از پایگاه اجتماعی بالاتری برخوردار می‌شود و کمتر دچار بزه و اعتیاد می‌گردد. انباشت سرمایه‌های اجتماعی، موجب افزایش تولید کل می‌شود و در عین حال هزینه‌های جنبی مانند هزینه‌های مبادله، هزینه‌ی دستگاه قضایی، هزینه‌های برقراری امنیت داخلی نیز کاهش می‌یابند؛ بنابراین، تقویت جایگاه دین‌مداری، اخلاق‌گرایی، اعتماد و عقلانیت در زندگی شخصی و اجتماعی افراد، تقویت سازمان‌های غیردولتی، آموزش عدالت و برابری اجتماعی، احترام به حقوق و اموال دیگران، ممکن است موجب تقویت همکاری‌های اجتماعی و در نتیجه بهبود در توزیع درآمد شود.

ج) رابطه‌ی میان رشد اقتصادی و توزیع درآمد در ایران، در بلند مدت، منفی و معنی‌دار است. به عبارت دیگر، در بلند مدت اگر رشد اقتصادی یک درصد افزایش یابد، توزیع درآمد را به میزان ۰/۱۱۷ درصد بدتر خواهد کرد. با توجه به این که کشور مراحل اولیه‌ی فرایند توسعه‌ی اقتصادی خود را طی می‌کند، طبق فرضیه‌ی کوزنتس، رشد اقتصادی توزیع درآمد را بدتر کرده است.

د) در بلندمدت، رابطه‌ی میان تورّم و توزیع درآمد، منفی و معنی‌دار و حدود ۰/۰۹۹ درصد است. به بیان دیگر، در بلند مدت اگر تورّم یک درصد افزایش یابد، توزیع

درآمد را به میزان ۰/۰۹۹ درصد بدتر خواهد کرد.

و وقوع انقلاب اسلامی، در بلند مدت، موجب بهبود توزیع درآمد شده است. با پیروزی انقلاب اسلامی اگر چه تا سال ۱۳۶۰ به دلیل تمرکز دولت در جهت تحکیم وضعیت خود در مقابل دشمنان، فرار متخصصان خارجی و سرمایه‌داران داخلی و افزایش قیمت‌ها شاخص‌های نابرابری تغییری نکرد، اما از سال ۱۳۶۱ به بعد، به دلیل آن که اهداف و سیاست‌های دولت در جهت توسعه‌ی روستایی، تقسیم اراضی میان روستاییان بی‌زمین و کم‌زمین و پرداخت یارانه از سوی دولت برای محصولات که قیمت آن‌ها در بازار بالا بود، وضعیت توزیع درآمد برابرتر شد؛ همچنین، فرار بسیاری از ثروتمندان از کشور و خلأ ناشی از نبود گروه پردرآمد در کشور، نابرابری‌ها را کاهش داد. در دوران جنگ تحمیلی نیز دولت با اعمال سیاست‌های حمایتی، تلاش کرد تا عامه‌ی مردم را از تلخی‌های جنگ، ننگه دارد و در این مسیر نیز موفق بود. بعد از جنگ نیز در طول اجرای برنامه‌های پنج ساله و اجرای تدریجی سیاست‌های تعدیل اقتصادی و خصوصی سازی و بروز فشارهای شدید تورمی، به ویژه در اوایل سال ۱۳۷۴، دولت مجبور به مقابله با تورم و تثبیت اوضاع اقتصادی شد؛ بنابراین توزیع درآمد، وضع بهتری به خود گرفت. در مجموع می‌توان گفت، بر اساس شاخص ضریب جینی، توزیع درآمد در سال‌های بعد از انقلاب نسبت به سال‌های قبل از انقلاب، از بهبود نسبی برخوردار شده است.

ی) جنگ تحمیلی، در بلندمدت، اثراتی منفی بر توزیع درآمد در ایران داشته است. می‌توان دلیل این امر را در خرابی‌های ناشی از جنگ جستجو کرد. جنگ، اثرات مخربی بر منابع انسانی و بر منابع طبیعی و فیزیکی وارد آورد. در بلندمدت، انباشت سرمایه‌ی انسانی بیشترین تأثیر را بر بهبود توزیع درآمد در ایران داراست. این امر به دلیل آن است که اثر سرمایه‌های انسانی بر توزیع درآمد، توسط اثر انباشت سرمایه‌های اجتماعی تشدید می‌شود.

نتیجه‌گیری

تبیین نظری ارتباط میان متغیرهای کلان اقتصادی و توزیع درآمد، پاسخ‌گوی یکی از نیازهای اساسی برنامه‌ریزان اقتصادی، به ویژه در کشورهای در حال توسعه است، و این مهم در الگوی اقتصاد مقاومتی نیز به چشم می‌خورد، به نحوی که در

سیاست‌های کلی آن بر این مقوله تأکید شده است. توزیع درآمد در هر جامعه‌ای از ساختار اقتصادی-اجتماعی آن جامعه، به ویژه شرایط بازار کار، میزان‌های تورّم و بیکاری و اندازه‌ی دولت ناشی می‌شود، اما علاوه بر این‌ها می‌توان به متغیرهای دیگری همچون وضعیت آموزشی و سطح سواد جامعه نیز اشاره کرد؛ زیرا پراکندگی درآمدها را در بلندمدت تحت تأثیر قرار می‌دهند.

از آموزش عالی به عنوان راه حلی پایدار برای حل مشکل نابرابری یاد می‌شود. تحقیقات نشان داده که آموزش در کنار سایر اثرات خارجی مثبت خود، انباشت سرمایه‌های انسانی را سبب می‌شود. برخی معتقدند که سرمایه‌ی انسانی می‌تواند دارای اثرات خارجی مثبتی باشد که یکی از آن‌ها، کاهش سطح نابرابری است. بدین ترتیب، افراد جامعه در اثر آموزش، به کارگرانی ماهر تبدیل شده و دارای درآمد بالاتری می‌شوند. در این صورت می‌توان امید داشت با افزایش سطح آموزش در جامعه، می‌توان به کاهش نابرابری امیدوار شد. از طرف دیگر، عده‌ای معتقدند که رواج سیستم‌های آموزش‌های انتفاعی در جوامع، باعث می‌شود افرادی که دارای استطاعت مالی بالاتری هستند، از آموزش بهره‌مند شوند و در نتیجه‌ی برخورداری کارگران ماهر از درآمد بالاتر، سطح درآمدی خود را نسبت به افرادی که توانایی پرداخت هزینه‌ی آموزش را ندارند، افزایش داده شکاف درآمدی، بیشتر شود.

در این مطالعه، تلاش شد رابطه‌ی میان توزیع درآمد، رشد اقتصادی، سرمایه‌ی اجتماعی، سرمایه‌ی انسانی و میزان تورّم تشریح شود. برای تحلیل روابط بلندمدت متغیرها از روش همگرایی یوهانسن-یوسیلیوس و برای تحلیل روابط کوتاه مدت متغیرها از روش تصحیح خطای برداری در دوره‌ی زمانی ۱۳۳۸-۱۳۸۶ استفاده شد. معلوم شد که در بلندمدت، انباشت سرمایه‌ی انسانی و سرمایه‌ی اجتماعی، تأثیر مثبت و معنی‌داری بر برابری توزیع درآمد دارند؛ به علاوه، رشد اقتصادی و تورّم، توزیع درآمد را در ایران، در بلندمدت، بدتر می‌کرد.

یافته‌های تحقیق نشان می‌دهد که وقوع انقلاب اسلامی، در بلندمدت، موجب عادلانه‌تر شدن توزیع درآمد در ایران شده، اما جنگ تحمیلی در بلندمدت، اثراتی

منفی بر وضعیت توزیع درآمد، داشته است. مهم‌تر از همه آن‌که در بلندمدت، انباشت سرمایه‌ی انسانی، بیشترین تأثیر را بر بهبود توزیع درآمد در ایران، دارا بوده است.

کتاب‌نامه و منابع

- ابریشمی، حمید، مهرآرا، محسن، خطابخش، پریسا، (۱۳۸۴)، بررسی رابطه‌ی رشد و توزیع درآمد در ایران، پژوهشنامه‌ی علوم انسانی و اجتماعی، ویژه‌ی اقتصاد، سال پنجم، شماره‌ی ۱۷، صص ۱۳-۵۳.
- ابونوری، اسماعیل، (۱۳۷۶)، اثر شاخص‌های اقتصاد کلان بر توزیع درآمد در ایران، مجله‌ی تحقیقات اقتصادی، شماره‌ی ۵۱، صص ۱-۳۱.
- پروین، سهیلا، زیدی، راضیه، (۱۳۸۰)، اثر سیاست‌های تعدیل بر فقر و توزیع درآمد (مطالعه‌ی موردی سیاست‌های برنامه اول توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی ایران، (مجله‌ی تحقیقات اقتصادی، شماره‌ی ۵۸، صص ۱۱۳-۱۴۶).
- تشکینی، احمد، (۱۳۸۴)، اقتصاد سنجی کاربردی به کمک میکروفیت، انتشارات مؤسسه‌ی فرهنگی هنری دیباگران تهران، چاپ اول، تهران.
- تودارو، مایکل، (۱۳۸۳)، توسعه‌ی اقتصادی در جهان سوم، ترجمه‌ی غلام‌علی فرجادی، مؤسسه‌ی عالی پژوهش در برنامه‌ریزی و توسعه، چاپ دوازدهم، تهران.
- جرجرزاده، علیرضا، اقبالی، علیرضا، (۱۳۸۴)، بررسی اثر درآمدهای نفتی بر توزیع درآمد در ایران، فصل‌نامه‌ی علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال چهارم، شماره‌ی ۱۷، صص ۱-۱۹.
- دادگر، یدالله، نظری، روح‌الله، مهربانی، فاطمه، (۱۳۸۷)، تأثیر سیاست‌های مالی و تکنانه‌های قیمت بنزین بر توزیع درآمد و رفاه در ایران، فصل‌نامه‌ی علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره‌ی ۲۸، صص ۱۵۰-۱۲۹.
- رحمانی، تیمور، عباسی‌نژاد، حسن، امیری، میثم، (۱۳۸۶)، بررسی تأثیر سرمایه‌ی اجتماعی بر رشد اقتصادی ایران: مطالعه موردی استان‌های کشور با روش اقتصادسنجی فضایی، فصل‌نامه‌ی پژوهش‌های اقتصادی، سال ششم شماره‌ی دوم، صص ۱-۲۶.
- زاهدی، محمد جواد، ملکی، امیر، حیدری، امیر ارسلان، (۱۳۸۷)، فقر و سرمایه‌ی

اجتماعی، فصل‌نامه‌ی علمی پژوهشی رفاه اجتماعی، سال هفتم، شماره‌ی ۲۸، صص ۱۰۶-۷۹.

- سعادت، رحمان، (۱۳۸۷)، برآورد روند سرمایه‌ی اجتماعی در ایران با استفاده از روش فازی، مجله‌ی تحقیقات اقتصادی، شماره‌ی ۸۳، صص ۱-۱۶.

- کفایی، سید محمد علی، درستکار، عزت‌الله، (۱۳۸۶)، تأثیر آموزش رسمی بر توزیع درآمد در ایران، فصل‌نامه‌ی پژوهش‌های اقتصادی ایران، سال نهم، شماره‌ی ۳۰، صص ۵۳-۷۶.

- نوفرستی، محمد، (۱۳۷۸)، ریشه‌ی واحد و هم‌جمع‌ی در اقتصادسنجی، مؤسسه‌ی خدمات فرهنگی رسا، چاپ اول.

-Anand, S., and S.M.R. Kanbur, (۱۹۹۳), "Inequality and Development: A Critique", Journal of Development Economics, No. ۴۱, PP. ۴۳-۱۹.

-Ahlwalia, M.S., (۱۹۷۹), "Inequality, Poverty and Development", Journal of Development Economics, No. ۳, PP. ۳۴۲-۳۰۷.

-Chou, Yuan K. (۲۰۰۳) Three Simple Models of Social Capital and Economic Growth; The Journal of Socio-Economics.

-Deininger, K., and L. Squire, (۱۹۹۸), "New Ways of Looking at Old Issues: Inequality and Growth", Journal of Development Economics, No. ۵۷, PP. ۲۸۷-۲۵۹.

-Fleisher, Belton, and Haizheng Li, and Min Qiang Zhao, (۲۰۰۸), Human Capital, Economic Growth, and Regional Inequality in China, Journal of Development Economics, Vol. ۹۲, No. ۳, PP. ۲۳۱-۲۱۵.

-Gobbin N. and Rayp G., (۲۰۰۴), "Inequality and growth: does time change anything", Ghent University, Department of economics.

-Hendel, I., and Shapiro, J., and Willen, P., (۲۰۰۵), "Educational opportunity and income inequality", Journal of Public Economics, No. ۸۹, PP. ۸۷۰-۸۴۱.

- Kuznets, S., (۱۹۵۵), "Economic Growth and Income Inequality", American Economic Review, No. ۴۵, PP. ۲۸-۱.

-Jha, R., and Dang, T., (۲۰۱۰), "Education and the Vulnerability to Food Inadequacy in Timor-Leste", Australian National University, Economics RSPAS in its series Departmental Working Papers, with number -۲۰۱۰.

۰۴.

-Perotti, R. (۱۹۹۶), "Growth, income distribution and democracy: What the data say?", *Journal of Economic Growth*, No. ۱, PP. ۸۷-۱۴۹.

-Ram, R. (۱۹۸۸), "Political Development and income inequality; Further Evidence on the U curve Hypothesis", *World Development*, Vol. ۱۶, No. ۱۱, PP. ۱۳۷۰-۱۳۷۱.

-Saith, A. (۱۹۸۳), "Development and Distrilation: A critique of the Cross-country U-hypothesis", *Journal of Development Economics*, No. ۱۳, PP. ۳۲-۱۰.

-Savvides, A. (۱۹۹۸), "Trade policy and income inequality: new evidence", *Journal of Economics letters*, No. ۶۱, PP. ۳۷۲-۳۶۰.

-Weriemmi M.E. and Ch. Erhart, (۲۰۰۴), "Inequality and Growth in a Context of Commercial Openness, Theoretical Analysis and Empirical Study: The case of the Countries around the Mediterranean Basin", University of nice-Sophia Antipolice.

مدل‌ها و راهبردهای قابل اجرا در مبارزه با فساد

ناهید ناصری^۱

شاهین نقاشیان^۲

چکیده

انجام مفاد کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، مستلزم آن است که هر دولتی از وجود یک یا چند نهاد برای پیشگیری و مبارزه با فساد، اطمینان حاصل کند^۳. به دلیل تفاوت در شیوه‌های حکومتداری، برای کشورهای در حال توسعه، مدل خاصی برای تأسیس چنین نهاد ضد فساد وجود ندارد. دولت می‌تواند یک نهاد مبارزه با فساد را با تمامی قدرت و مسئولیت‌هایش از جمله پیشگیری و اجرای قانون، به یک نهاد واگذار کرده و یا اختیارات و مسئولیت‌ها را میان چندین نهاد توزیع کند. هدف، بررسی برخی از مدل‌های استفاده شده توسط سازمان‌های مبارزه با فساد و آشنا کردن مسئولان با راهبردهای نوین جهت بسط و توسعه‌ی نهادهای رسمی مبارزه با فساد، و پیشنهاد مدلی از کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد و توصیه‌هایی برای کشور. مهم این است که در راستای اتخاذ یک مدل مبارزه با فساد، ایران باید ابتدا با در نظر گرفتن پارامترهای مربوط به آن، استراتژی اجرایی شدن مدل منتخب را برگزیده، پس از آن به پیاده‌سازی شرایط پیشگیری پرداخته، و نهایتاً راهبردی ترکیبی را در پیش گیرد. مدل‌های آژانس، غالباً متفاوت و منحصر به فرد بوده، اما راهبردهای اجرا، عموماً دارای شکلی خاص‌اند؛ هرچند ممکن است در عمل متفاوت باشند.

کلید واژه‌ها: مدل، راهبردها، مبارزه با فساد؛ راهبردهای پیشگیری، راهبردهای اجرای قانون.

۱. کارشناس ارشد جرم‌شناسی، کارشناس مبارزه با فساد، nahidnaseri123@gmail.com

۲. کارشناس علوم سیاسی، کارشناس مبارزه با فساد، shahin.nnc@gmail.com

۳. کنوانسیون ضد فساد ملل متحد مواد ۶ و ۳۶.

مقدمه

استقرار دولت‌های مبتنی بر رأی مردم، علاوه بر ایجاد نظم عمومی و کارایی دولت‌ها، این نوید را می‌دهد که آن‌ها بتوانند از طریق بهبود استانداردهای کیفیت زندگی در ساختار بوروکراتیک، از آن به عنوان سرمایه‌ی اجتماعی نمادین خود برای مشارکت در مجامع بین‌المللی استفاده کنند. بخشی از این استانداردها، شاخص‌های حکمرانی خوب است. شاخص‌هایی از قبیل شفافیت، اثربخشی، مسئولیت‌پذیری، مشارکت‌جویی، شایسته‌سالاری و پاسخ‌گویی، مهم‌ترین فاکتورهایی هستند که برای سنجش و ارزیابی مطلوبیت و پیشرفت نهادهای حکومتی و دولتی وضع شده و تجربه‌ی عملی احترام به آن‌ها را به وضوح در بهبود رتبه‌ی دولت‌هایی مانند سنگاپور در زمینه‌ی کاهش فساد، می‌توان دید. یکی از راه‌هایی که در قوانین بین‌المللی (معاهدات) پیش‌بینی شده تا به آن وسیله زمینه‌ی فساد و جلوه‌های آن از قبیل رشوه، اختلاس، قاچاق، اعمال نفوذ و ده‌ها مورد دیگر کاهش یابد، ارائه‌ی تعریفی کارکردی از مفاهیم است. منظور از فساد، از دیدگاه سازمان ملل متحد، به طور کلی سوءاستفاده از قدرت برای کسب منافع خصوصی است، و می‌توان آن را بر اساس مقدار پول از دست رفته و بستر اداری به سه طبقه تقسیم کرد ۱- فساد خرد، سوءاستفاده از قدرت توسط مقامات دولتی سطح پایین و میانی که در تعاملات خود با شهروندان عادی، برای دسترسی به کالاهای اساسی و یا خدمات عمومی در مکان‌هایی مانند بیمارستان‌ها، مراکز آموزشی، ادارات پلیس و سازمان‌های دیگر به وقوع می‌پیوندد ۲- فساد کلان، اعمال ارتكابی در سطوح بالای مدیریتی دولتی است که مسئولین را قادر می‌سازد تا از دارایی‌های عمومی کشور بهره‌مند شوند ۲- فساد سیاسی، به دست‌کاری سیاست‌ها، قواعد، بهره‌برداری از نهادها و سوءاستفاده از قدرت برای تخصیص منابع مالی اطلاق می‌شود که طی آن، منافع برای تصمیم‌گیرندگان سیاسی و اطرافیان‌شان ایجاد شده و منجر به حفظ قدرت، مقام و ثروت برای آن‌ها می‌شود.

منظور از مقامات دولتی در این جا، تنها مدیران و اشخاص حقوقی دارای پست را شامل نمی‌شود، بلکه اعم است از کلیه‌ی کارکنان دولت، انتخابی یا انتصابی، رسمی یا غیر رسمی و با حقوق یا بدون حقوق^۱. به این ترتیب در خواهیم یافت که در مواردی مانند قاچاق، ارتشا، اختلاس و مسائل اقتصادی، این امکان وجود دارد که علاوه بر بهبود ظرفیت‌های ایمن‌سازی در حوزه‌ی پیشگیری از فساد، زمینه‌های همکاری بین‌المللی و مشارکت در ساخت جامعه‌ی جهانی فراهم آمده، و بر این اساس بتوان حداقل انتظارات حقوقی از دیگر کشورها را مطرح ساخت. در آموزش‌ها و تعاریف آکادمیک سازمان‌های ضد فساد، منتسب به ملل متحد، دو نکته‌ی مهم و اساسی وجود دارد که ذیل

۱. ماده‌ی ۲ کنوانسیون مبارزه با فساد ملل متحد.

آن استراتژی‌های مؤثر علیه فساد اقتصادی و شفافیت اداری مطرح می‌شوند.

اولین نکته آن است که یک راه حل منفرد برای مبارزه وجود ندارد، و دوم این که نمی‌توان مسئولیت مبارزه‌ی جامع با فساد را به یک سازمان مشخص سپرد. همین نگاه راهبردی می‌افزاید: سه رویکرد ایجاد اهرم‌های بازدارندگی، فرهنگ سازی از طریق آموزش و گسترش فعالیت‌های پیشگیرنده، تأثیر مطلوب تری در اقدامات ملی دارند.

مبارزه با فساد، زیرمجموعه‌ای از علوم اجتماعی در زمینه روانشناسی، حقوق یا جرم‌شناسی است، و صرف داشتن احساس عمومی، قضاوت خوب و ذهن مشتاق و علاقمند برای موفقیت در نبرد با فساد، کافی نیست. علمی برای مبارزه با فساد وجود دارد، درست مثل وکیل شدن یا روانشناس شدن. متأسفانه سیاستمداران، فرماندهان و رهبران جوامع، اغلب نمی‌توانند دریابند که روشی منطقی و علمی برای مبارزه با فساد وجود دارد، که در نتیجه، برنامه‌های ضد فساد توسط اقشار دیگری از جامعه رهبری می‌شود و عموماً همین رهبران، تبدیل به جامعه‌ای حقوقی برای مبارزه با فساد می‌شوند.

در عین حالی که بعضی از این برنامه‌ها موفق بوده‌اند، تعداد زیادی هم منتج به شکست شده‌اند. علت اولیه‌ی شکسته‌ای ترکیبی از دو عامل بوده است: اول، عدم آگاهی و دانش از سیستم‌ها و رویکردهای مبارزه با فساد، و دوم، فقدان اراده‌ی سیاسی. در اصل، موفقیت و اثرگذاری همان چیزی است که رهبران رده بالای دولتی، اراده‌ی تحقق آن را دارند. با این حال در جایی که اراده‌ی سیاسی وجود داشته باشد، یک کارشناس مبارزه با فساد می‌تواند سازمان‌ها را به نحوی با موفقیت توسعه دهد که ابزارها و اطلاعات برای رهبران آتی در دسترس باشد. اکنون این پرسش مطرح می‌شود که مدل‌ها و راهبردهای مبارزه با فساد کدامند و اعمال «راهبرد پیشگیرانه» یا «راهبرد کشف و اجرا» با توجه به سه راهبرد مدل مبارزه با فساد کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد (UNCAC)^۱، چگونه به کاهش فساد منجر می‌گردد؟ به نظر می‌رسد، در صورتی که ایران در مبارزه با فساد ابتدا راهبرد اجرای قانون را در زمینه‌ی مبارزه با فساد در سیاست ملی خود به کار گیرد، در زمانی کوتاه شاهد کاهش چشمگیر فساد خواهیم بود.

۱: مدل‌ها و استراتژی‌های مبارزه با فساد

۱-۱: مدل‌های مبارزه با فساد هیلبرون^۲

در حالی که تاکنون برای یک سازمان مبارزه با فساد، هیچ مدل عامی که مورد اتفاق نظر و تأیید

1. United Nation Convention Against Corruption

2. Heilbrun

همه کشورها باشد، وجود نداشته، پروفیسور جان. ر. هیلبرون، مشخصه‌های خاصی را برای طبقه‌بندی ۴ مدل در نظر گرفته است: ۱. مدل عمومی و کلی^۱، ۲. مدل تحقیقاتی^۲، ۳. مدل پارلمانی^۳، ۴. مدل چندنهادی^۴ (Heilbrunn, ۲۰۰۴:۳)

این مدل‌ها توسط کارشناس معروف مبارزه با فساد، پروفیسور جون. س. ت. کواه^۵ مورد قبول واقع شده است. مدل‌های مزبور با توجه به حوزه‌ی اختیارات شخص مسئول و به وسیله‌ی شاخه‌ای از دولت، تفکیک می‌شود (Quah, ۲۰۰۷:۷۴).

۱-۱-۱: مدل عمومی و کلی

ترکیبی از تحقیقات، پیشگیری، ارتباطات استراتژیک و غیره را در یک سازمان دارا است و بهترین نمونه‌ی آن کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ‌کنگ^۶ است که مسئولیت‌هایی را در هر دو حوزه‌ی پیشگیری و اجرای قانون، داراست، مثلاً قدرت بازداشت.

۱-۱-۲: مدل تحقیقاتی

با حوزه‌ی محدود خود مشخص می‌شود، و از یک کمیسیون کوچک تحقیق متمرکز با قدرت دستگیری تشکیل گردیده، و به وسیله‌ی دفتر بررسی تحقیقات^۷ سنگاپور که تنها ۳ کارکرد دارد، ارایه شده است:

۱- بررسی شکایات ادعای فساد؛

۲- بررسی قصور و سوء رفتار توسط مأموران عمومی مربوط به فساد؛

۳- جلوگیری از فساد با تجزیه و تحلیل شیوه‌ها و رویه‌های دولتی و توصیه تغییرات در مواقع لزوم.

هر دو مدل کلی و مدل تحقیقاتی به‌طور سازماندهی شده‌ای پاسخ‌گوی استراتژی اجرایی هستند

(Heilbrunn, ۲۰۰۴).

۱-۱-۳: مدل پارلمانی

گزارش مستقیم به مجلس و یا نهاد قانونگذاری است، و مستقل از قوای اجرایی و قضایی دولت

1. The Universal Model
2. The Investigative Model
3. The Parliamentary Model
4. The Multi-agency Model
5. Jon S.T. Quah
6. (ICAC) Independent Commission Against Corruption
7. (CPIB) Corrupt Practices Investigation Bureau

محسوب می‌شود. این مدل در ایجاد کمیسیون سلامت عمومی عراق^۱؛ به تصویب رسیده و اخیراً به کار گرفته شده است.

۱-۴: مدل چند نهادی

کمیسیون مستقل مبارزه با فساد ساوت ولز^۲، و کمیسیون مستقل مبارزه با فساد موریس^۳، چهارمین مدل هیلبرون و بهترین مدلی است که توسط ایالات متحده، جایی که مبارزه با فساد از طریق پارلمان‌ش گسترش پیدا کرده، به کار گرفته شده است؛ به عنوان مثال، دفتر اخلاق دولت، تأکید بر پیشگیری و آموزش دارد در حالی که دادگستری، شامل تحقیق و تعقیب است. هم‌زمان بسیاری از نهادهای دیگر انجام تحقیقات و بازرسی مانند «بازرسان مختلف عمومی»، «دفتر پاسخ‌گویی دولت»، و «دفتر استانداردهای رفتار» را بر عهده دارند. اگرچه این نهادها به شاخه‌های مختلف دولت گزارش می‌دهند، اما تلاش به طور مستقل و در عین حال با یکدیگر، شبکه‌ای را تشکیل می‌دهد که در نتیجه، فعالیت‌های فاسد را به طور کلی شناسایی می‌کند.

۱-۲: مدل‌های ضد فساد سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه^۴

مدل سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، شبکه‌ی ضد فساد برای اروپای شرقی و آسیای میانه نیز مدلی برای دسته‌بندی آژانس‌های ضد فساد ارائه می‌دهند (Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia، ۲۰۰۷: ۲۱). این مدل، آژانس‌های ضد فساد را به سه گروه مجزا تقسیم می‌کند: ۱. آژانس‌های چند منظوره با استفاده از قدرت اعمال قانون ۲. مؤسسات نوع اجرای قانون ۳. سیاست‌پیشگیرانه و مؤسسات هماهنگی.

۱-۲-۱: آژانس‌های چند منظوره

با استفاده از قدرت اعمال قانون، بررسی و دستگیری افراد درگیر در فساد و همچنین قدرت برای توسعه‌ی سیاست‌ها، نظارت و ارزیابی برنامه‌ها و وارد کردن برنامه‌های پیشگیری نیز اجرا می‌شود. لازم به ذکر است که در بسیاری از کشورهای چند منظوره، آژانس‌های ضد فساد، قدرت لازمه برای تحت پیگرد قانونی قرار دادن افراد را ندارند و تنها می‌توانند بررسی و دستگیر کنند. مدل چند منظوره‌ی سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، شامل هنگ کنگ، سنگاپور، تایلند، مالزی و چندین کشور دیگر می‌شود.

1. (CPI) Commission of Public Integrity

2. (ICACNSW) Independent Commission Against Corruption South Wales

3. (ICAC – Mauritius) Independent Commission Against Corruption Mauritius

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

۱-۲-۲: مؤسّسات شیوه اجرای قانون

اصول حقوقی قانون سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ترکیبی از شناسایی فساد، تحقیق و تعقیب را به یک نهاد واگذار می‌کند، به عنوان مثال، آژانس می‌تواند از قدرت نظارت خود برای حسابرسی یک آژانس دولتی، وقتی چیزی خلاف قاعده کشف شود، استفاده کند؛ و همچنین می‌تواند این امر را به واحد تحقیقات همان سازمان ارجاع دهد، و چنانچه مشخص گردد مسئولیت کیفری وجود دارد، همان سازمان می‌تواند مظنون را محاکمه نماید.

مدل شیوه اجرای قانون در میان چندین آژانس اروپایی از جمله، قدرت ملی نروژ برای تحقیق و تعقیب جرایم اقتصادی و زیست محیطی؛ دفتر مرکزی سرکوب فساد در بلژیک، دفتر ویژه‌ی دادستان برای سرکوب تخلفات اقتصادی مربوط به فساد در اسپانیا، دفتر کروات برای پیشگیری از فساد و جرایم سازمان یافته، اداره‌ی مبارزه با فساد رومانیایی و دفتر تحقیق دادستانی مرکزی مجارستان، به کار گرفته شده است. (Coonjohn, 2011: 5). بر اساس رویه‌ها و قوانین ایران، این امر تداخل صلاحیت محسوب می‌شود، اما در قوانین کشورهای مذکور، این اختیارات در مورد مبارزه با فساد، مجاز شمرده شده است.

۱-۲-۳: سیاست پیشگیرانه و مؤسّسات هماهنگی

پیشگیری، سیاست و نهادهای هماهنگی شامل نهادهای مسئول برای تحقیق پدیده‌ی فساد، ارزیابی خطر فساد و نظارت و ارزیابی برنامه‌ها و اجرای استراتژی مبارزه با فساد و طرح‌های عملی می‌گردد. پیشگیری، سیاست و نهادهای هماهنگی نیز اغلب به بررسی و آماده‌سازی قانون، نظارت بر قوانین، حسابرسی فرم‌های اظهارنامه‌ی مالیاتی و انجام آموزش مبارزه با فساد و غیره می‌پردازند. برخی از کشورها که این مدل را اتخاذ کرده‌اند، عبارتند از: خدمات مرکزی فرانسه برای پیشگیری از فساد، کمیسیون دولت برای پیشگیری از فساد در مقدونیه (فروم)، آژانس مبارزه با فساد صربستان، کمیسیون پیشگیری از فساد اسلوانی و کمیسیون مبارزه با فساد و گروه نظارت آلبانی. مدل‌های مشخص شده ضمن این که چگونگی دسته‌بندی آژانس‌های ضد فساد را ارایه می‌نمایند، راهکار قابل استفاده‌ای نیز برای کشورهایی که در پی اصلاح و بهبود نهادهای مزبور هستند، ارائه می‌کنند.

۱-۳-۱: مدل‌های مبارزه با فساد کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد^۱

رویکرد ابتدایی به مدل‌های مبارزه با فساد با الزامات کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، یک جایگزین بوده و به عنوان پایه‌ای برای طبقه‌بندی محسوب می‌شود. رعایت مفاد کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل، مستلزم آن است که هر دولتی از وجود یک یا چند نهاد برای جلوگیری از فساد و مبارزه با آن از طریق اجرای قانون، اطمینان حاصل کند^۲. با استفاده از کنوانسیون مبارزه با

1. (UNCAC)United Nations Convention Against Corruption

۲. کنوانسیون ضد فساد ملل متحد: مواد ۶ و ۲۶.

فساد سازمان ملل به عنوان مبنا، مؤسّسات به سه گروه دسته‌بندی می‌شوند.

۱- ماده‌ی ۶ آژانس (پیشگیری)

۲- ماده‌ی ۳۶ آژانس (اجرای قانون)

۳- مدل آژانس ترکیبی: در این مدل، هر دو ماده‌ی ۶ و ۳۶ وجود دارد و در قالب همان مؤسسه (پیشگیری و اجرای قانون) است.

۱-۳-۱: سازمان‌های ماده‌ی ۶

سازمان‌هایی هستند که بدون قدرت اجرایی قانون، با رعایت ماده‌ی ۶ آژانس به پیشگیری، سیاست، آموزش و پژوهش اختصاص داده شده‌اند؛ چنین مؤسّساتی باید مکملی برای اجرای قانون داشته باشند (ماده‌ی ۳۶ آژانس) به نحوی که حمایت شده و با آن‌ها همکاری کنند. ماده‌ی ۶ آژانس تنها می‌تواند به عنوان عملکردی برای آژانس ضد فساد در کشوری باشد که استراتژی پیشگیرانه را در پیش گرفته است.

۱-۳-۲: سازمان‌های ماده‌ی ۳۶

مؤسسه‌ای است که مبارزه با فساد از طریق اجرای قانون با الزامات ماده‌ی ۳۶ (قدرت برای بازداشت و انجام تحقیقات جنایی) را بر عهده دارد؛ همچنین اغلب قدرت‌های اجرای قوانین دیگری چون اقتدار برای حکم جستجو و حکم احضاریه و غیره را نیز دارا می‌باشند. به عنوان یک قاعده‌ی کلی، ماده‌ی ۳۶ آژانس، قدرت تعقیب مظنون را ندارد. چنین قدرتی به طور عرفی برای سازمان‌های قضایی مانند دفتر دادستان کل محفوظ می‌باشد. در کشورهایی که استراتژی اجرای قانون اعمال می‌شود، نهاد به استفاده از قدرت ماده‌ی ۳۶ کاربرد عملی دارد.

۱-۳-۳: سازمان‌های ترکیبی

دسته‌ی نهایی در مدل کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد، سازمانی ترکیبی است که تحت مواد ۱۶ و ۳۶^۲ پوشش داده می‌شود. سازمان‌های ترکیبی، قدرت و وظیفه‌ی پیشگیری فساد

۱. ماده‌ی ۶: نهاد یا نهادهای مسؤول پیشگیری از فساد: ۱- هر کشور عضو، بر اساس اصول اساسی نظام حقوقی یا در صورت اقتضاء، وجود نهاد یا نهادهایی را که به وسیله‌ی روش‌هایی مانند موارد زیر از فساد جلوگیری می‌کنند، تضمین خواهد کرد: الف) اجرای سیاست‌های موضوع ماده (۵) این کنوانسیون و در صورت اقتضاء نظارت و هماهنگی اجرای آن سیاست‌ها. ب) افزایش و نشر آگاهی درباره‌ی پیشگیری از فساد. ۲- هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، به نهاد یا نهادهای موضوع بند (۱) این ماده، استقلال لازم را اعطاء خواهد نمود تا این نهاد یا نهادها را قادر سازد وظایف خود را فارغ از نفوذ غیر ضروری به نحو مؤثری انجام دهند و منابع مادی لازم و کارکنان متخصص و آموزشی که چنین کارکنانی ممکن است نیاز داشته باشند تا وظایف خود را انجام دهند، تأمین خواهد نمود. ۳- هر کشور عضو، نام و نشانی مرجع یا مراجعی را که ممکن است در توسعه و اجراء اقدامات ویژه جهت جلوگیری از فساد، سایر کشورهای عضو را یاری دهند، به دبیرکل سازمان ملل متحد اطلاع خواهد داد.

۲. ماده ۳۶: هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، وجود نهاد یا نهادها یا افراد متخصص در مبارزه با فساد از طریق اجراء قانون را تضمین خواهد نمود. طبق اصول اساسی نظام کشور به عضو چنین نهاد یا نهادها یا افرادی، استقلال لازم اعطاء خواهد شد تا بتوانند به نحو مؤثر و بدون نفوذ نامعقول، وظایف خود را انجام دهند. چنین افراد یا کارکنان چنین نهاد یا نهادهایی باید از آموزش و منابع مناسب برخوردار باشند تا بتوانند وظایف خود را انجام دهند.

را از طریق سیاست‌های هماهنگ شده‌ی ضد فساد مؤثر و ترویج مشارکت جامعه و انعکاس اصول حاکمیت قانون و مدیریت مناسب امور عمومی بر عهده دارند، در حالی که به طور هم‌زمان، مبارزه با فساد از طریق اجرای قانون صورت می‌گیرد^۱. در کشورهایی که روش سازمان‌ترکیبی را اتخاذ کرده‌اند، رهبری مبارزه با فساد بدون در نظر گرفتن استراتژی ملی است.

برای تعیین مدل مناسب برای ایران و یا هر اقتصاد در حال توسعه رهبری ملی باید سؤالات اساسی در مورد سازمان اولیه مبارزه با فساد را مطرح کرده و با پاسخ به آن سؤالات، با ارایه طریق، توسعه قانون را ممکن سازد.

۲: استراتژی ملی ضد فساد

بعد از اتخاذ مدل اصلی مبارزه با فساد، ضروری است یک راهبرد مبارزه با فساد ملی هم اتخاذ شود^۲. در جهان، سه استراتژی اصلی وجود دارد: ۱ - استراتژی اطلاعاتی - امنیتی ۲ - استراتژی اجرای قانون ۳ - استراتژی پیشگیری^۳.

۱-۲: استراتژی اطلاعاتی / امنیتی

ایالات متحده‌ی آمریکا، نمونه‌ای از یک استراتژی مبتنی بر اطلاعات است. در راهبرد اطلاعاتی، از داشته‌های اطلاعاتی برای تمرکز سازمان‌های اجرای قانون در مورد مسایل خاص و یا مردم استفاده می‌شود. این برای کشوری که سرمایه‌ی اطلاعاتی قابل توجه و نیز سازمانی برای اجرای قانون و تکمیل تحقیقات جنایی دارد، عملیاتی است. با این حال، راهبرد اطلاعاتی / امنیتی دارای معایب عمده‌ای است، از جمله، سازمان‌های اطلاعاتی، اغلب چشمان خود را بر روی فساد در درون دولت رسمی می‌بندند و بیشتر به حمایت از فساد تروریسم و یا موجبات تهدید دولت علاقه‌مندند که در دراز مدت می‌تواند به نهادینه شدن فساد در درون دولت منجر شود. برخی از کشورهایی که استراتژی اطلاعاتی اتخاذ کرده‌اند، رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد آن‌ها در سال ۲۰۱۳ به قرار زیر است: انگلستان: (۱۴)، آژانس جرایم جدی و سازمان یافته جامائیکا (۸۳) و کنیا (۱۳۶). راهبرد اطلاعات به عنوان یک روش عام و نو ظهور به نحو فزاینده‌ای برای تخصیص منابع کمیاب در کارآمدترین راه ممکن، تلاش می‌کند. مفهوم راهبرد اطلاعاتی بر هوش پلیسی و حول ارزیابی ریسک و مدیریت آن بنا شده است. اطلاعات به منظور شناسایی مناطق خطر، جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل می‌شوند، سپس ابتکارات پیشگیرانه برای دستیابی به این خطرات، هدایت می‌گردند؛ به علاوه با تجزیه و تحلیل اطلاعات این امکان وجود دارد که گره‌های فساد، کشف شود.

۱. ماده‌ی ۶ کنوانسیون ضد فساد ملل متحد.

۲. باید توجه داشت مدل (Model) با الگو (Pattern) و نیز با راهبرد یا استراتژی (Strategy) تفاوت دارد.

۳. استراتژی ضد فساد مبتنی بر اطلاعات که منحصراً در ماده‌ی ۳۶ یا ۶ و ۳۶ مدل استراتژی ارائه شده ناشی از اطلاعات است.

راهبرد مبارزه با فساد اطلاعاتی، تنها می‌تواند در یک مؤسسه با اقتدار اعمال قانون، کار آیی داشته باشد. این برنامه، ابزاری است برای محدودیت منابع و دارایی‌ها و در نتیجه روشی جهت دار با بیشترین اثر بخشی. با توجه به واقعیت‌های اقتصادی کنونی، این احتمال وجود دارد که سازمان‌های بیشتری به منظور دستیابی به بیشترین اثر بخشی با بیشترین بهره‌وری، به سوی راهبرد اطلاعاتی بروند. در تصمیم‌گیری این که چه مدل ضد فساد باید در یک کشور اتخاذ شود، برخی عوامل باید در نظر گرفته شود؛ مثلاً به منظور به حداکثر رساندن اثر بخشی تمام فعالیت‌های ملی مبارزه با فساد، ضروری است با یک راهبرد ملی ضد فساد، تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌هایی که با همان ابتکار عمل کار می‌کنند، با یکدیگر هماهنگ شوند. بدیهی است زمانی که یک ساختار فرماندهی واحد وجود داشته باشد، هماهنگی برای اجرا آسان‌تر خواهد بود.

۲-۲: استراتژی اجرای قانون

راهبرد مبتنی بر اجرای قانون که توسط کشورهای چون هنگ کنگ و سنگاپور به تصویب رسیده، نشان داده که در تبدیل یکپارچه‌سازی کشورها بسیار مؤثر بوده است. راهبرد اجرای قانون، بدون مشکل نیست. تأکید بر اجرای قانون در مبارزه با فساد می‌تواند ضد تولید باشد» (Coonjohn، ۲۰۱۱:۱۱). مبارزه با فساد یک روند است و نه پیگرد قانونی. دادستانی به سادگی پیگیری فرآیندها را تضمین می‌کند، اما بدون طی مراحل در رعایت صلاحیت‌ها این راهبرد، تنها ارباب است. رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد در برخی از کشورهایی که استراتژی اجرای قانون را در پیش گرفته‌اند، در سال ۲۰۱۳، به قرار زیر است: نیوزیلند (۱)، سنگاپور (۵)، نروژ (۵)، هنگ کنگ (۱۵)، بلژیک (۱۵)، مالزی (۵۳)، اسپانیا (۵۹)، رومانی (۶۹) و کرواسی (۵۷). نیوزیلند، سنگاپور و نروژ که دارای حداقل فساد در جهان می‌باشند.

کمیسیون مستقل مبارزه با فساد هنگ کنگ^۱ که مسئولیت پیشگیری، آموزش و توسعه‌ی جامعه را بر عهده دارد، اذعان داشت که موفقیتش را در سراسر جهان مدیون استراتژی اجرای قانون می‌داند، و حتی امروزه، عملیات (به عنوان مثال تحقیقات) ۷۰٪ مصرف بودجه‌ی کمیسیون مستقل مبارزه با فساد را به خود اختصاص داده است (Kwok Man-Wai، ۲۰۱۱:۱۳۴). در نیجریه هم نوهو ریبادو^۲ رئیس سابق کمیسیون جرایم اقتصادی و مالی^۳ اظهار داشت: «من بر این اعتقاد هستم که تنها استراتژی اجرای قانون واقعاً می‌تواند شیوه‌ای حرفه‌ای بوده و به موقع موفقیت‌آمیز باشد، و من این

1. International Commission Against Corruption (ICAC)
2. Nuhu Ribadue
3. Economic and Financial Crimes Commission (EFCC)

را به وضوح در سراسر منطقه و جهان مشاهده کرده‌ام؛ تنها فرایندی که به وسیله‌ی مکانیسم اجرای قانون منجر به حصول نتایج محسوسی گردیده» (۴: ۲۰۱۰, Ribadu).

۲-۳: راهبرد پیشگیری

فرانسه، تنها کشوری است که از این راهبرد استفاده می‌کند. راهبرد مبتنی بر پیشگیری می‌تواند در کشوری بدون فساد که می‌خواهد از اجرای فرآیندهای درون دولت مطمئن باشد، واقع شود. راهبرد پیشگیری، تضمینی است و از طریق آموزش گسترده به عموم مردم آگاهی می‌دهد. رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد برخی از کشورهایی که در سال ۲۰۱۳ استراتژی پیشگیری را اتخاذ کرده‌اند، به قرار زیر است: فرانسه (۲۲)، مقدونیه یا فروم (۶۷) و آلبانی (۱۱۶). این که می‌گویند: «فضیلت هیچ متحدی بیشتر از عدم فرصت و ندادن مجال ندارد» سنگ محکی است برای راهبرد پیشگیری. به طور کلی، راهبرد پیشگیری بر حکومتداری خوب، بهبود فرآیند، نظارت و ارزیابی، اعلام‌داری و آموزش متمرکز است، و همه‌ی این‌ها اساسی برای موفقیت راهبرد ملی مبارزه با فساداند. اگرچه نهادهای پیشگیری ملزم به رعایت ماده‌ی ۶ کنوانسیون ضد فساد ملل متحداند، با این حال باید به منظور بهره‌مندی از (قدرت اعمال قانون) ملزم به رعایت مفاد ماده‌ی ۳۶ نیز باشند. اگر آن‌ها قدرت اعمال قانون را نداشته باشند، باید یک نهاد مرتبط با فساد که قوانین اجرایی را تهیه می‌کند، به منظور حصول اطمینان از انطباق مفاد کنوانسیون ضد فساد ملل متحد، ایجاد شود.

در فرانسه، خدمات مرکزی پیشگیری از فساد^۱ با قدرت‌های تحقیقی ایجاد شد، هر چند شورای قانون اساسی این قدرت را در سال ۱۹۹۳ باطل اعلام کرد و این مرکز «خدمات اداری پیشگیری نام گرفت» (۱۱: ۲۰۱۱, Coonjohn). (برای آشنایی با سازمان‌های مبارزه با فساد کشورها و استراتژی‌های آن‌ها، ن. ک. ۲. INF.۱/۲۰۱۳/CAC/COSP/WG).

متأسفانه، راهبرد مبتنی بر اجرای قانون، معمولاً فاقد عناصر اجرایی قوی، و در نتیجه موارد استفاده‌ی محدودی دارد. در حالی که هر یک از راهبردهای (اطلاعات/امنیتی، اجرای قانون و پیشگیری) بر یک چیز تأکید می‌کنند، هیچ‌یک از آن‌ها عناصر دیگری را حذف نمی‌کند و برعکس، تمامی عناصر باید لحاظ گردد. راهبرد، فقط اولویت‌بندی‌داری‌ها است (Coonjohn, ۲۰۱۱: ۱۵).

در ایران، اتخاذ راهبرد مبتنی بر اجرای قانون، بهترین شانس موفقیت است. ایران از فساد بوروکراتیک رنج می‌برد و نیازمند آن است تا اطمینان حاصل کند که دولت، روندهای تأسیس را دنبال می‌کند. اتخاذ چنین راهبردی، بوروکرات‌ها و مقامات را به تبعیت از فرآیندهای موجود

1. Service Central de Prevention de la Corruption (SCPC)

هدایت می‌کند. علاوه بر این اتخاذ راهبرد مبتنی بر اجرای قانون، این تضمین را در پی خواهد داشت که سیاسی‌سازی در سازمان مبارزه با فساد، کمتر وجود دارد تا این که مصمم گردد با راهبرد مبتنی بر اطلاعات/امنیت، مخالفت گردد.

در کشورهای با اقتصاد پیچیده‌تر مانند ایالات متحده، اجرا، پیشگیری و اطلاعات-امنیت دارای توازن است، در نتیجه، هیچ آژانسی به تنهایی نمی‌تواند با فساد مبارزه کند. اگرچه همیشه وزارت دادگستری بیشترین توجه رسانه‌ها را در مبارزه با فساد به خود جلب می‌کند، اما حساب‌برسان و بازرسان نیز می‌توانند در جنگی نرم، روز به روز فرصت‌های فساد را به حداقل برسانند.

تجربه نشان داده که پیشگیری واکنشی عام، با ارعاب کل جامعه، جهت بیم دادن مردم از رفتارهای مجرمانه و ترغیب بزهداران بالقوه، همچنین پیشگیری واکنشی خاص با اجرای کیفری بر بزهدار و ارعاب او نسبت به تکرار جرم، از مؤثرترین شیوه‌های مبارزه با فساد بوده است؛ بنابراین راهبرد اجرای قانون برای تغییر درک و آگاهی در کشورهای با فساد بالا بسیار مؤثر است، زیرا ضمانت اجرایی قانونی لازم را برای ارتکاب جرم فراهم می‌کند.

تونی کوک من وای^۱ می‌گوید: هرگونه مبارزه‌ی موفق علیه فساد باید با اجرای مؤثر قانون همراه باشد. در اهداف بزرگ برای نشان دادن به عموم، تصمیم دولت برای مبارزه با فساد، با تمام هزینه‌هایش به همان میزان اثر بخشی آژانس‌های ضد فساد لازم است، و بدون آن مردم تمایلی برای گزارش موارد فساد ندارند (۱۹۸:۲۰۰۶).

بعد از انتخاب مدل و سپس اتخاذ راهبرد ملی، واقعیت‌های عملیاتی باید در نظر گرفته شوند، و هماهنگی نزدیکی بین واحدهای مختلف عملکردی، برای مثال، میان واحد شکایات و واحد تحقیقات جنایی، برقرار شود. وقتی شکایتی توسط سازمان پیشگیری دریافت می‌گردد، آن‌ها باید تحت غربالگری اولیه برای تعیین علل احتمالی قرار گیرند. اگر احتمال وجود فساد باشد، این موضوع باید به واحد تحقیق جنایی ارجاع گردد، و برای حصول نتیجه از انتقال بدون شکاف بین تحقیق اولیه و تحقیقات جنایی، اطمینان حاصل شود. باید به صحت طی مسیر، پایبند بود. این کار، صحت شواهد و مدارک را تضمین می‌کند.

گذر از تحقیقات اولیه به تحقیقات جنایی، مستلزم سطح بالایی از هماهنگی بین واحد شکایات و واحد تحقیقات جنایی است. باید بین دو واحد، سطح بالایی از اعتماد وجود داشته باشد. بدون اعتماد، واحد شکایات، تلخی مأموریت را تجربه خواهد کرد و این طور خواهد شد که واحد شکایات به واحد تحقیقات جنایی اعتماد نخواهد کرد که تحقیقات مناسب را انجام دهد. در نتیجه‌ی

۱. معاون کمیسر سابق و رئیس بخش عملیات، کمیسیون مستقل مبارزه با فساد (ICAC)، هنگ کنگ.

آن‌ها پارافراتر از استعلامات اولیه می‌گذارند. بدیهی است که این مسأله می‌تواند عواقب قانونی قابل توجهی به دنبال داشته باشد. اگر کارکنان واحد شکایات مدارک و شواهد را خارج از چهارچوب قانونی جمع‌آوری کنند (مثلاً بدون حکم جستجو و غیره)، چنین مدارکی ممکن است توسط دادگاه به عنوان مدرک غیر معتبر رد شود. چنین بی‌اعتباری تنها نظر مردم را تقویت خواهد کرد که سیستم فاسد است و این سبب دوری واحد شکایات از واحد تحقیقات خواهد شد، که تبعاً منجر به اختلال در عملکرد می‌شود (Coonjohn، ۲۰۱۱: ۱۱-۱۴).

از دید فنی، مدل سازمان ترکیبی با استفاده از راهبرد اجرای قانون، مؤثرترین و کارآمدترین راه موفقیت مقابله با فساد است که برای ایران توصیه می‌شود. به این صورت که در ابتدا با اتخاذ سیاست تسامح صفر در برابر هر شکلی از فساد، اقدام نماییم و سپس به عملیاتی کردن اقدامات پیشگیرانه‌ای که از قبل برنامه‌ریزی شده، پرداخت؛ مثلاً می‌توان برنامه‌ی آموزش را در سطحی گسترده به اجرا گذاشت و هم‌زمان یک خط تلفن به گزارش موارد فساد، اختصاص داد، و در نهایت، مدل سازمان ترکیبی را نهادینه کرد. با این حال در چهارچوب حقوقی برای ایجاد چنین یکپارچگی‌ای باید عواقب احتمالی «فساد توسط مقامات» را در نظر گرفت و اقدامات احتیاطی خاصی برای محافظت در برابر آن‌ها به عمل آورد.

۳. مشخصه‌های راهبرد پیشگیری، راهبرد اجرای قانون و پیامدها

مبارزه با فساد، نیازمند فکر خوب و طرح جامع استراتژیک است (Kwok Man-Wai، ۲۰۰۶). شروع برنامه‌های مبارزه با فساد بدون داشتن طرح جامع راهبردی، به مثابه درگیر شدن در عملیات جنگی بدون بهره‌برداری است، و چنین چیزی نباید اتفاق بیفتد. رویکرد جامع جنوبی مبارزه با فساد، بر پنج رکن اساسی بنیان نهاده شده که به قرار زیر است: ۱. پیشگیری ۲. کشف و اجرا ۳. پیامدها ۴. جامعه‌ی مدنی ۵. رسانه (Coonjohn&Lodin، ۲۰۱۱: ۳). سه رکن اول دولتی و به صورت غیرمستقل، توسعه نیافته هستند، و در عمل، نیازی به سازمان‌های جداگانه ندارند و می‌توان آن‌ها را در دو سازمان گنجانده یا ممکن است آن‌ها را بین چند سازمان توزیع کرد. اصل مهم، هماهنگی و اتحادی است که باید میان تمام فعالیت‌ها در جهت سیاست ملی ضد فساد، برقرار باشد. بررسی چگونگی فعالیت‌هایی که حول این سه محور قرار می‌گیرد، راهگشای چنین هدفی خواهد بود. این به آن معنا نیست که ارکان جامعه‌ی مدنی و رسانه، کمتر از سه رکن دیگر اهمیت دارند، هر چند هدف، آشنا کردن مسئولان با راهبردهای نوین در جهت بسط و توسعه‌ی نهادهای رسمی مبارزه با فساد است. از این دیدگاه، اصول مبارزه و مقابله علیه فساد عبارتند از: ۱. پیشگیری ۲. کشف

و اجرا ۳. پیامدها.

۱-۳: پیشگیری

برای اطمینان از تغییرات واقعی عملیاتی، سازمان پیشگیری باید حداقل ابتکارات زیر را به کار بندد.

۱-۱-۳: توسعه ظرفیت‌های سازمانی

پیشگیری به شکل قابل توجهی بیشتر از برنامه‌های آموزشی تشکیل شده و شامل فرآیندهای در حال توسعه، شاخص‌های عملکرد کلیدی و روش‌های استاندارد عملیاتی برای کل دولت است، و چیزی بیش از پیاده‌سازی حرفه‌ای مدیریت فرایند تجارت نیست^۱. با استفاده از کاربرد سیستم‌های مدیریت فرآیند تجارت، نقاط ضعف کنترل داخلی شناسایی خواهد شد و منجر به توسعه و روند طراحی برای اصلاح ضعف‌ها یا آسیب‌ها می‌شود. اصول اولیه‌ی مدیریت فرآیند تجارت، ابتدا با روند آنالیز شروع شده، سپس روند طراحی یا باز طراحی را گذرانده و با روند اجرایی به اوج خود می‌رسد. بدیهی است که ارزیابی آسیب‌پذیری^۲ یا «فرصت‌های بهبود»، از نتایج مبارزه با فساد، جزء لاینفک این برنامه‌ها خواهد بود.

ارزیابی آسیب‌پذیری فساد، بخشی از روند تجزیه و تحلیل، و مرحله‌ی مزبور، شناسایی نقاط ضعف کنترل داخلی است. برای انجام آسیب‌پذیری فساد در خارج از چرخه‌ی مدیریت فرآیند تجارت، ممکن است نقاط ضعف کنترل داخلی شناسایی شود، اما در مرحله‌ی طراحی، منجر به حل مشکل نمی‌شود. به عنوان بخشی از چرخه‌ی مدیریت فرآیند تجارت، شاخص‌های کلیدی عملکرد، رویه‌ی عملیاتی استاندارد^۳ روندها و شرح مشاغل، توسعه داده شده و در راهنمای عملیاتی ادغام خواهد شد. واحد راهنمای عملیاتی، اجازه‌ی اداره‌ی حرفه‌ای دولت را داده و فرصت‌های فساد را کاهش می‌دهد. باید توجه داشت که موفقیت در گروی کاهش فرصت‌ها برای مفسدین است. مدیریت فرآیند تجارت، این فرصت‌ها را به نحو قابل توجهی کاهش می‌دهد (Coonjohn & Lodin, 2011: 5).

۲-۱-۳: آموزش

آموزش شهروندان نیز بزرگترین تعهد سازمان پیشگیری است. پیشگیری از طریق آموزش، شامل توسعه‌ی برنامه‌های آموزشی در تمامی مقاطع تحصیلی، حتی صنعت مالی، برنامه‌های قانونی و غیره است. علاوه بر آن، شامل پیشگیری از فساد در اجرای آموزش نیز می‌شود؛ مثلاً شرایط

1. (BPM) Business Process Management

2. (VCA) Vulnerability Corruption Assessment

3. (SOPs) Standard Operating Procedure

معلمان بر اساس اعلامیه‌ی بین‌المللی اخلاق حرفه‌ای^۱ آموزش کارکنان دولت، بر پایه‌ی قانون و مسئولیت‌هایشان شامل ایجاد مراکز دینی و اخلاقی هم می‌شود.

۳-۱-۳: ارتباطات راهبردی

مهم‌ترین عملکرد سازمان‌پیشگیری، ارتباطات راهبردی است و شامل انتشار تمام اقدامات اجرایی، و کمپین‌های اصلی رسانه‌های الکترونیکی است، و همچون دیگر طرح‌های راهبردی برای تقویت و تمرکز موفقیت‌های دولت در برنامه‌های مبارزه با فساد است. باید مراقب بود که چنین طرح‌هایی سهواً منجر به تضعیف دولت نشود. طرح‌های ارتباطی نباید برای برآوردن انتظارات غیرواقعی یا سیاسی از آنچه که جامعه بین‌المللی می‌خواهد در دولت مشاهده کند، استفاده شود. این کار می‌تواند در بی‌ثباتی دولت تأثیرگذار بوده و نباید به معنای بسط و گسترش یک کمپین تبلیغاتی (پروپاگاندا) باشد. نکته‌ی مهم، بهره‌برداری از یک خط تلفن اختصاصی در سراسر کشور یا معجرائ گزارش اینترنت است. منابع باید در دسترس دریافت، بررسی و تعقیب شکایت قانونی باشند. کوتاهی در هماهنگی ابتکارات رسانه‌ای می‌تواند حق را پایمال کرده و ایمان مردم را در مشروعیت دولت قانونی، کاهش دهد.

۳-۱-۴: روابط بین‌المللی

روابط بین‌المللی شامل گسترش روابط با سازمان‌های معتبری چون آکادمی بین‌المللی ضد فساد، کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد، انجمن بین‌المللی آژانس‌های ضد فساد، همچنین ادغام منطقه‌ای با سازمان‌هایی^۲ تحت عنوان طرح مبارزه با فساد برای آسیا (ADB-OECD) است؛ نیز شامل اطمینان از حضور در کنفرانس‌ها و مجامع بین‌المللی است، به عنوان مثال، حضور در کنفرانس بین‌المللی مبارزه با فساد یا شرکت در کنفرانس دول عضو کنوانسیون مقابله با فساد ملل متحد. دولت نیز باید ابتکارات شفافیت در سطح بین‌المللی را با مشارکت و پیوستن به اصول مورد نظر چنین سازمان‌هایی به عنوان «مشارکت دولت باز»، مورد حمایت قرار دهد (Coonjohn & Lodin, ۲۰۱۱: ۶).

۳-۱-۵: هماهنگی بین نهادها

سازمان‌پیشگیری به طور معمول، هماهنگی تمام سازمان‌های داخلی را که در سه رکن دولتی ضد فساد قرار دارند، بر عهده دارد. حصول اطمینان از انجام برنامه‌ها، طرح‌ها و ابتکارات، مطابق با راهبرد ملی مبارزه با فساد یا طرح اجرایی، ضروری است. هماهنگی در سه (سطح فنی «مدیران»، رهبران ارشد «معاونین وزا» و سیاست «وزرا»)، برای کسب موفقیت، لازم است که صورت پذیرد؛

1. (IDPE) International Doctoral Program in Economics.

2. (ADB-OECD) Asian Development Bank Organization for Economic Co-operation and Development.

همچنین کمیته‌ی هماهنگی بین سازمان‌ها باید فعالیت‌ها را، برای اطمینان از وحدت سیاست ملی ضد فساد، هماهنگ نماید.

۳-۱-۶: روابط تجاری

وجود واحد روابط تجاری^۱ نیز نقشی اساسی در این میان ایفا خواهد کرد. تا امروز، بیش از ۱۴۵ شرکت جهانی، اصول تدوین شده‌ی مقابله با رشوه خواری را که برای اولین بار با همکاری مجمع جهانی اقتصاد در مقابله با فساد^۲ در سال ۲۰۰۴ بوده، امضا کرده‌اند. این شرکت‌ها، موضع «صفر تحمل» را در برابر رشوه خواری گرفته، و متعهد به اجرای برنامه‌های مؤثر ضد فساداند، و توافق کرده‌اند که برای رساندن پیام مبارزه با فساد به تمامی سهامداران خود اعم از کارکنان، پیمانکاران، ذی‌نفعان و غیره تلاش کنند. واحد روابط تجاری، لازم است شرکت‌های چند ملیتی را به اطمینان از رعایت مقررات توسط برنامه‌های پیاده‌سازی، سیستم‌های نظارتی و تست تضمین رفتار برای کارکنانی که در مشاغل با ریسک بالای فساد، فعالیت می‌کنند، تشویق کنند. شرکت‌های کوچک و متوسط هم از ابتکارات طرح‌های ضد فساد، بهره می‌برند (ن. ک. : Business Anti-Corruption Portal).

۳-۱-۷: نظارت و ارزیابی

برنامه‌ی نظارت و ارزیابی، هم موفقیت ابتکارات مقابله با فساد و هم اثرات شکست آن را ارزیابی می‌کند. یکی دیگر از دلایل اصلی برای شروع برنامه‌ی نظارت و ارزیابی، جمع‌آوری اطلاعات دقیق برای تخصیص بازیابی منابع است (UNODC: Anti-Corruption Tool Kit, ۲۰۰۲). برنامه‌ی نظارت و ارزیابی می‌تواند سطح انتظاری را پیش‌بینی نماید، به نحوی که دولت بدانند از یک برنامه‌ی خاص چه انتظاراتی می‌تواند داشته باشد؛ این مسأله‌ی فوق‌العاده مهمی در «مدیریت انتظار» است. برنامه‌ها نباید عظیم جلوه داده شود به نحوی که مردم یا مسئولین، چیزی بیش از آنچه باید، انتظار داشته باشند. واحد نظارت و ارزیابی به کنترل توقعات و حصول اطمینان از صحت و سقم گزارشات هم کمک می‌کند.

۳-۱-۸: گزارش

مسئولیت گزارش «فساد دولتی» به رئیس جمهور، پارلمان و مردم، از دیگر برنامه‌های سازمان پیشگیری خواهد بود. چنین گزارشی نباید یک بیان ساده از موفقیت باشد بلکه باید گزارشی باشد، که به وضوح، وضعیت مبارزه با فساد را در رابطه با راهبرد ملی، بیان نماید. تبلیغات، قابل قبول نیست و مردم

1. (BLU) Business Liaison Unit

2. (PACI) Partnering Against Corruption Initiative

نه تنها گزارشات سخنگو را رد می کنند، بلکه موفقیت هار نیز نادیده می گیرند باید از این که دارایی های مردم مطابق با حکمرانی خوب، استفاده شده است، اطمینان حاصل کرد.

۲-۳: کشف و اجرا

۱-۲-۳: استقلال

کشف و اجرا، عناصر جدایی ناپذیری در مبارزه هستند و در راس آن، حسابرسان و بازرسانی قرار دارند که اکثریت قریب به اتفاق تخلفات، نقض سیاست و فساد را کشف می کنند. مهم ترین جنبه ی کشف و اجرا، استقلال عملکرد سازمان است. رهبران سیاسی، فرماندهان و صاحبان تجارت که قدر نشان اغلب ناشی از دسترسی و کنترل است، استقلالی را کامل می کنند که لزوماً به لحاظ ترس از فساد نیست، بلکه ترس از سوء استفاده و انتقال آن به فرآیند سیاسی است. بسیاری از کشورها، راه هایی را برای اطمینان از استقلال «کشف و اجرا» بدون ایجاد ساختار سیاسی جدید، پیدا کرده اند؛ برای مثال، محدودیت زمان در مدیریت ارشد مجلس، بازرسی، کمیته ی بررسی و نظارت و دیگر مسئولیت هایی که دراز مدت ممکن است در مخاطره ی فساد قرار گیرند. هیچ سازمانی حتی کشف و اجرا نباید از گزند حسابرسان مالی، مصون بمانند. «دیوان محاسبات کشور باید با کمال دقت و شجاعت و بدون هراس از عکس العمل های احتمالی در کار دستگاه های دولتی، نظارت و موشکافی کند» (ولی فقیه، ۱۳۷۵).

۲-۳: بودجه

استقلال عملکرد در سازمان کشف و اجرا، برابری استقلال بودجه را نیز می طلبد تا مبادا در ابتدای راه، به لحاظ مالی، متلاشی شود. کشف و اجرا ممکن است کمابیش نیازهایی داشته باشد.

۳-۲-۳: کارکنان

هیچ عنصری در توسعه ی نیروی کار با کیفیت، با اهمیت تر از عنصر انسانی نیست (Professional Police Screening، ۲۰۱۱). وحدت و انسجام را باید از سنین پایین در مبارزان علیه فساد القا نمود. در حالی که ممکن است قادر به آموزش اخلاق باشید، نمی توانید شخصی را مقید به اخلاقیات بار بیاورید. در پاسخ به این سؤال که چگونه می توانید صداقت رفتار را اندازه گیری کنید، باید گفت، امروزه، دوروش اساسی وجود دارد: ۱. تست صداقت ۲. تست تضمین رفتار. اولی قبل از استخدام، و دومی پس از استخدام. این آزمون ها رقابتی نیستند، بلکه در راه توسعه، مکمل یک دیگر بوده و می تواند یک کشور را متحول کند. پس از ایجاد نیرو و تسری آن به اعتماد، سازمان باید معیارهایی اخلاقی و فراتر و بالاتر از اخلاق کارکنان معمولی، خواستار شود. باید برای هر شاخه یک «صفر تحمل» وجود داشته باشد. بدون استثنا، هر چه کمتر بخواهی، کمتر برداشت می کنی و به تضعیف

مأموریت، خدمت خواهی کرد.

۳-۲-۴: امور داخلی

عملیات در بنیاد ضد فساد، باید مانند هر سازمان اجرای قانون، بر مبنای اعتماد و استقلال داخلی و صداقت کارکنان باشد. هر چند در ابتدای برنامه توسعه‌ی سازمان باید با رویکردی مبتنی بر امور داخلی و با حصول اطمینان از این که فساد ریشه در ضد فساد ندهاند، کار خود را آغاز کند، اما باید رویکرد مبتنی بر انطباق کاهش یافته و ارزش‌های مبتنی بر رویکرد مبتنی بر پرورش، ابتکار فردی، تقویت ارزش‌ها و استانداردهای اخلاقی، جایگزین گردد.

۳-۲-۵: حسابرسی و بازرسی

علاوه بر ویژه گی‌های نهادی سازمان، ابزار عملیاتی سازمان نیز هم باید توسعه یابد. بزرگترین و مفیدترین ابزار انطباق (همگامی) در مبارزه با فساد، حسابرسی است (Borge, M. ۱۹۹۹). کمتر از هشت نوع مختلف از حسابرسی وجود ندارد^۱. هر یک از این ابزارهای متفاوت به نوعی در خدمت مبارزه با فسادند. هر دو نوع حسابداری داخلی و خارجی، یکی از ویژگی‌های اجباری حکمرانی خوب و کاهش فرصت‌های فساد را در بر می‌گیرد. حساب‌رسان از هر نوعی باید در سازمان کشف و اجرا آموزش دیده و تربیت شوند. جوامع در حال توسعه‌ی سازمان حسابرسی باید با در نظر گرفتن وابستگی به سازمان‌های بین‌المللی چون سازمان مؤسّسات عالی حسابرسی^۲ و همچنین وابستگی‌های منطقه‌ای با سازمان‌هایی چون سازمان آسیایی مؤسّسات عالی حسابرسی^۳ عمل نموده، و مهم‌تر از همه باید استانداردهای حرفه‌ای و اخلاقی را مانند استانداردهای بین‌المللی مؤسّسات عالی حسابرسی^۴، اتخاذ نماید.

۳-۲-۶: تحقیقات

مشابه برنامه‌های کنترل داخلی است که از انطباق مبتنی بر نظارت به سوی ارزش‌های مبتنی بر ابتکارات، تکامل می‌یابد. موفقیت برنامه‌های ملی ضد فساد عموماً با راهبرد اجرای قانون شروع شده و آرام آرام سبب تحوّل شگرفی در نظام عدالت کیفری خواهد شد. در سال‌های اول، سهم زیادی از بودجه و منابع، صرف تحقیقات خواهد شد. بنابراین در آغاز به کار خود، موفقیت کل کمپین ملی ضد فساد بستگی به موفقیت واحد تحقیقات دارد. در مواردی که قوه‌ی قضاییه فاقد ظرفیت

۱. ممیزی‌های مالی، ممیزی‌های عملکرد، ممیزی‌های عملیاتی، ممیزی‌های پذیرش، ممیزی‌های کنترل داخلی، ممیزی‌های سیستم‌های اطلاعاتی (IT)، ممیزی‌های قانونی و ممیزی‌های فرماندهی اقلیمی.

2. (INTOSA) International Organization of Supreme Audit Institutions
3. (AOSA) Asian Organization of Supreme Audit Institutions
4. (ISSAI) International Standards of Supreme Audit Institutions

یا اراده‌ی تعامل با مبارزه با فساد است، رهبران ارشد باید راه حل‌های مبتکرانه‌ای را پیدا کنند؛ برای مثال، «ایجاد دادگاه‌های اختصاصی» یا برخی راه‌های دیگر برای حصول اطمینان از این که مجرمان به دست عدالت سپرده شده‌اند. یگانه عنصر اساسی مهم در (کشف و اجرا)، ارتباط جزئیات حقایق پرونده به سازمان‌های پیشگیری است، به نحوی که بتوانند روند پرونده را تجزیه و تحلیل کرده و ضعف‌های کنترل داخلی را اصلاح نمایند (Coonjohn & Lodin، ۲۰۱۱:۸).

۲-۳-۷: تعقیب

هنگ کنگ و سنگاپور، از نمونه‌های موفق کشورهای آسیایی هستند. هر دو این کشورها از راهبرد اجرای قانون با تأکید بر تعقیب (پیگرد قانونی)، استفاده کرده‌اند. تعقیب ضروری است، اما باید بخشی از یک رویکرد جامع نسبت به مبارزه با فساد باشد.

۲-۳-۸: محافظت از شهود

شهود، یکی از پایه‌های اساسی موفقیت در موارد تعقیب فساد هستند. حفاظت شاهدان از ارباب یا تهدید در مقابل زندگی شان به دلیل همکاری با اجرای قانون یا مقامات قضایی به منظور حمایت از ابتکارات ضد فساد، حیاتی است (UNODC، n.d). کنوانسیون جرایم سازمان یافته‌ی فراملی سازمان ملل متحد^۱، دولت‌ها را به اتخاذ اقدامات مناسب برای حفاظت شهود از تهدید، ارباب، فساد یا آسیب بدنی و به منظور تقویت همکاری‌های بین‌المللی در این زمینه، وادار می‌کند. دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان مزبور، در فوریه‌ی سال ۲۰۰۸، شیوه‌های مطلوب در حفاظت از شهود^۲، (مجموعه مقالات جنایی مربوط به جرایم سازمان یافته) را منتشر کرد. این راهنما، تصویر جامعی از حمایت شهود در دسترس را می‌سنجد و گزینه‌هایی عملی برای سازگاری و ادغام در نظام‌های حقوقی، روش‌های عملیاتی و شرایط خاص اجتماعی، سیاسی و اقتصادی، ارائه می‌دهد. در طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی، رعایت این جنبه را به وضوح مشاهده می‌کنیم^۳.

۲-۳-۹: واحد اطلاعات مالی

این واحد، مانند حسابرسان، مدارک و شواهد مورد استفاده (فساد، جرایم فراملی، تأمین

1. TOC = Transnational Organized Crime

2. Victim Assistance and Witness Protection

۳. ماده‌ی ۲۸: هر کس بزه‌دیدگان، گزارش دهندگان، شهود یا مطلعین از جرایم اقتصادی یا بستگان درجه یک آن‌ها را به هر نحوی تهدید یا تطمع نماید، به حبس تعزیری درجه ۴ و ۳۱ تا ۷۴ ضربه شلاق محکوم خواهد شد. و ماده‌ی ۴۹: در پرونده‌های مربوط به جرایم اقتصادی، در صورت درخواست بزه‌دیدگان، شهود، مطلعین، گزارش دهندگان، و یا کارشناسان و تأیید دادستان مربوط، یک یا چند مورد از حمایت‌های زیر از آن‌ها به عمل خواهد آمد: ۱. حمایت فیزیکی از فرد یا نزدیکان وی؛ ۲. ارائه تسهیلات لازم برای انتقال محل زندگی وی در داخل یا خارج کشور؛ ۳. هماهنگی لازم جهت انتقال محل کار فرد از سازمان دولتی به سازمان دولتی دیگر در داخل کشور؛ رفتن ادله اثبات آن‌ها، نیروی واکنش سریع جرائم اقتصادی که به اختصار نیرو نامیده می‌شود، زیر نظر رئیس سازمان تشکیل می‌شود.

مالی تروریستی و پولشویی) را در جوامع در حال توسعه، فراهم می‌کند. بیشتر، پولی که به سرقت رفته، مورد بهره‌برداری از طریق سرمایه‌گذاری در کشورهای دیگر مانند امارات متحده عربی قرار می‌گیرد. واحد اطلاعات مالی^۱، شناسایی شاخص‌ها یا دارایی‌های منتقل شده را که ممکن است مورد حمایت چنین فعالیت‌های نابکارانه‌ای باشد، ارائه می‌کند. به عنوان یک نتیجه‌ی مطلوب از قوانین بانکداری و قوانین ضد پولشویی، واحد اطلاعات مالی، گزارش فعالیت‌های مشکوک را دریافت می‌کند که اطلاعات مهمی برای تحلیلگران است، و به لحاظ اهمیت زیادی که امور مالی دارد، اغلب یک واحد جداگانه محسوب می‌شود. گروه ضربت اقدام مالی متشکل از عناصر پیشگیری، کشف و اجرا و همچنین واحد اطلاعات مالی و جامعه اطلاعاتی است. گروه ضربت اقدام مالی^۲ به طور خاص به نقض قوانین مالی اختصاص داده شده است؛ برای مثال، پولشویی، تروریست مالی، فساد و غیره.

واحد اطلاعات مالی رشد یافته در نهایت به عنوان یکی از اعضای گروه آگمنت در خواهد آمد که تسهیل تبادل اطلاعات بین‌المللی، آموزش و به اشتراک گذاری تخصص را بر عهده دارد، هر چند حتی قبل از عضویت هم گروه مزبور می‌تواند توسعه‌ی واحد اطلاعات مالی را تسهیل نماید. به منظور مقابله با پولشویی، واحد اطلاعات مالی و مرکز آموزش رایانه‌ای، نرم افزار مقابله با پولشویی را با حمایت دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد (UNODC) و از طریق همکاری فنی طرحی که توسط دولت‌های آلمان، ایتالیا و انگلیس بودجه‌ی آن تأمین شده، به منظور پیشرفت در زمینه‌ی قانون مبارزه با پولشویی در تاریخ ۱۸ بهمن ۱۳۸۸ در تهران تأسیس کرد (مرکز اطلاعات ملل متحد، ۱۳۸۸). این مرکز در ابتدا در سپتامبر ۲۰۰۹ (شهریور ۱۳۸۸) توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی و دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم ملل متحد، جهت آموزش مسئولان ایرانی در تجربیات برگزیده بین‌المللی در زمینه‌ی مبارزه با پولشویی و کمک مالی به تروریسم، راه‌اندازی شد. واحد اطلاعات مالی ایران، مسئول مبارزه با پولشویی و کمک مالی به تروریسم، در راستای استانداردهای بین‌المللی است. این واحد، اطلاعات و مدارک مشکوک معاملات مالی را از بانک‌ها و مؤسسات مالی ملی دریافت می‌کند و به تجزیه و تحلیل آن‌ها می‌پردازد و جهت شناسایی و بازرسی پرونده‌های پولشویی به قوه‌ی قضاییه و واحدهای اجرای قانون ارجاع می‌دهد؛ به علاوه، با واحدهای اطلاعات مالی در سایر کشورها نیز در تماس است (UNODC).

1. (FIU) Financial Intelligence Unit

2. (FATF) Financial Action Task Force

۳-۲-۱۰: مقررات بانکی و بخش‌های مالی

بزرگ‌ترین عنصر غفلت از مبارزه با فساد، مقررات بانکی و بخش‌های مالی است. سطوحی از پیچیدگی در فساد وجود دارد در پایین‌ترین حلقه، زنجیره‌ی رشوه‌ی ساده و دیگر نقض‌های پیش‌پا افتاده است. با این حال بالاترین و بیشترین سطوح پیچیدگی فساد، در اتاق‌های مرزی بانکداری و بخش‌های مالی اتفاق می‌افتد. توسعه‌ی نظارتی و اداری برای مبارزه با این بیشترین پیچیدگی فرم فساد، ضروری می‌نماید (ADB, 2010).

۳-۲-۱۱: شکایات

دریافت شکایات و کشف مدارک اعمال خلاف کیفری و فساد از هم جدایی ناپذیرند. در عین حال، معیارهای بسیاری برای روند شکایت وجود دارد. یکی از این‌ها که توسط (ADB)^۱ برای کنترل‌های داخلی توسعه پیدا کرده، مثال خوبی از معیارهای غربالگری مناسب را ارائه می‌دهد. شکایت دریافت شده توسط بانک توسعه آسیایی با تقابل ۴ معیار و طی مراحل، خود را نشان می‌دهد (ADB, 2011). ۱. آیا این شکایت در دستور کار سازمان قرار دارد؟ ۲. آیا شکایت معتبر است؟ یا احتمال منطقی وقوع یک تخلف وجود دارد؟ ۳. آیا این شکایت قابل اثبات است؟ این که گزینه‌های عملی برای به دست آوردن مدارک و شواهد کافی برای تعیین حقیقت از اتهامات وجود دارد؟ ۴. آیا در نهایت این موضوع از اهمیت کافی برای توجه شرایط پیش‌بینی شده‌ی تحقیق و هرگونه اقدام مهم، برخوردار است؟ (ACA U4, n.d. A)^۲ شکایاتی که حائز ۴ معیار ذکر شده باشند، به مرحله‌ی تحقیق راه می‌یابند.

۳-۲-۱۲: اعلام‌داری

اعلام‌داری، ضرورتی است که به موجب آن مقامات دولتی و گاهی اعضای قوه‌ی قضاییه و قوه‌ی مقننه به صورت دوره‌ای، درآمد شخصی و ثروت خود را برای بررسی توسط حکومت، اعلام (U4, n.d. A) می‌کنند؛ چنین اقداماتی جنبه‌ی پیشگیرانه دارد. مزیت دیگر آن است که پیش‌بینی درگیری‌های بالقوه قبل از وقوع سوء رفتار؛ اتفاق می‌افتد. این کار یک تابع تحقیقی نیز دارد. به موازات، اطلاعات ارزشمندی نیز به دست می‌دهد که ممکن است به کشف سوء رفتار و جلوگیری از ثروت اندوزی غیر قانونی کمک کند (U4, n.d. B). نقایص قانونی که اثر قوانین مربوط به اعلام‌داری را تهدید می‌کنند، عبارتند از: ۱. عدم وجود الزام قانونی به منظور بررسی اطلاعات موجود در فرم‌های اعلام‌داری‌ها ۲. فقدان تحریم‌های مؤثر برای اطلاعات اشتباه بیان

۱. بانک توسعه آسیایی.

۲. آژانس مبارزه با فساد.

شده در فرم ۳. فقدان دسترسی عموم به فرم‌ها. وجود هر نقص در قوانین جاری، «ارزش ضد فساد اعلام‌داری» را خنثی می‌کند. حتی با بهترین اقدامات پیشگیرانه در سطح جهانی، فساد همچنان ادامه دارد، مگر با تلاش‌ها، نتایج مهمی در تحقیقات به دست آید. بدیهی است نتایج باید قطعی، سریع و مؤثر بوده و به اندازه‌ی کافی برای اطمینان از اثر بازدارنده آن، قابل توجه باشد.

۳-۳: پیامدهای قضایی، اداری و اجتماعی

اجرای مبارزه با فساد تنها زمانی می‌تواند مؤثر واقع شود که یک نتیجه‌ی منفی بر درگیری فعالیت به وجود آورد. این نتیجه‌ی عادی چنین است: یک مدت در زندان؛ البته در موارد کمتر جدی، یا ممکن است اقدام علیه فرد، اداری باشد، مثل تعلیق یا انفصال خدمت و یا خاتمه به کار. سرزنش یا دیگر عواقب اجتماعی هم ممکن است به کار گرفته شود. موارد اخیر در قانون رسیدگی به تخلفات اداری در ۲۷ ماده‌ی ۲۹ تبصره در سال ۱۳۷۲ به تصویب رسیده است.

۳-۳-۱: پیامدهای قضایی

قوه‌ی قضاییه باید حضور داشته و به عنوان داور بی‌طرف از حقوق شهروندان عمل کند، خواه آن حقوق در مقابل دیگر شهروندان باشد یا در مقابل دولت (O'Keefe, 2009, para. 6). در جوامعی که در آن قوه‌ی قضاییه‌ی ناکارآمد و یا مشهور به آسیب‌پذیری وجود دارد، ضد فساد همیشه مورد سوء ظن قرار می‌گیرد. وقتی بی‌گناهی آزاد است، بسیاری از مردم تصور می‌کنند او گناهکار است و فکر می‌کنند آزادی او نتیجه‌ی قوه‌ی قضاییه‌ی فاسد است. به همین نحو وقتی گناهکاری محکوم می‌شود، بسیاری از مردم تصور می‌کنند که او توسط کارگزاران قدرت، قربانی دیگران شده است. این وضعیت با درک فساد در قوه‌ی قضاییه ایجاد شده و برای غلبه بر مشکل بسیار سخت است، اما می‌توان آن را با راه‌های مختلفی تعدیل نمود. یکی از این راه‌ها، مفهوم خلاقانه‌ی «دادگاه اختصاصی» است؛ دادگاه مزبور، جدای از قوه‌ی قضاییه نیست، بلکه به شکل شاخه‌ای از قوه‌ی مذکور، تحت نظر دیوان عالی کشور و شیه دادگاه حقوقی است. اگر دادگاه‌های اختصاصی قادر به حفظ استقلال خود نباشند، دولت فقط توانسته موفق به ایجاد سطح دیگری از بوروکراسی شود. دادگاه‌های اختصاصی تنها یک فرصت هستند و نه یک راه حل (Lodin, 2011: 12).

۳-۳-۲: پیامدهای اداری

بنگاه‌های خدمات مدنی و چهار چوب خدمات اجتماعی نیز نقش حیاتی مهمی را در پیشگیری از فساد ایفا می‌کنند. به منظور حصول اطمینان از استقلال محققان و قضات، خدمتگزاران مردم باید

برای گذران زندگی، حقوق دریافت کنند. طبیعت بشر حکم می کند که فرد برای تأمین مایحتاج خانواده‌ی تحت حمایتش، هر کاری بکند و اگر این حقوق پرداخت نشود، به طور قابل توجه درها رو به فساد گشوده خواهد شد. برای موفقیت طرح مبارزه با فساد، ضروری است که کارکنان قضایی و محققان، هزینه‌های زندگیشان تأمین شود. این کار، آن‌ها را در برابر سیاستمداران و مدیران نامشروع، محافظت می کند. کمیسیون خدمات مدنی^۱ دارای یک طرح ضد فساد است، و شامل اقدامات اداری مثلاً (تعلیق و خاتمه‌ی خدمت) در مقابله با کارکنان مدنی فاسد می باشد. چنین کمیسیون‌هایی همچون با قوم پرستی و قبیله گرایی و تبعیض جنسیتی و ...، مقابله می کنند؛ همین کمیسیون است که به طور منظم، مشخصه‌ی رفتاری کارکنان دولت را منتشر می کند. (Coonjohn & Lodin, ۲۰۱۱:۱۲)

۳-۳-۳: پیامدهای اجتماعی

یکی از نتایج منفی شرکت در فساد، می تواند عواقب اجتماعی باشد. استفاده از روش‌های تحقیر آمیز در انظار عمومی می تواند تا حدودی در کاهش فساد مؤثر گردد. انتشار نام و عکس مقامات فاسد، تأدیب در انظار برای افراد درگیر در فساد، به نحو گسترده و مؤثری در سنگاپور اجرا می شود.

نتیجه

یک چهارچوب قوی، قانونی اساسی را ارائه می دهد که پنج رکن ضد فساد بر آن بنا نهاده شده است. برای اجرای صحیح، بهتر است قوانین کمتری داشت که به خوبی اجرا شود تا این که قوانین زیادی که اتفاقی اجرا گردد. بهترین مثال جهانی، در سنگاپور رخ داده است. در حال حاضر، تابستان ۱۳۹۳، بانویزیلند و دانمارک به عنوان کشوری با حداقل فساد؛ ۹ پله بالاتر از انگلستان و ۱۴ پله بالاتر از ایالات متحده امریکا (TI, CPC, ۲۰۱۳)؛^۲ وقتی لی کوان یو در سال ۱۹۵۹ عهده دار سمت نخست وزیری شد، سنگاپور غرق در فساد بود برای حل این معضل، وی قانونی را معرفی کرد که به «دفتر بررسی روش های فساد» اقتدار زیادی برای انجام دستگیری‌ها، جستجوها، احضار شهود، بررسی حساب‌های بانکی و بازده مالیات بر درآمد از مظنونین و خانواده‌ی آن‌ها می داد.

لی کوان یو سرسختانه معتقد بود تا در سال‌های اولیه‌ی توسعه، بهتر است قوانین کم باشد که بتوان آن‌ها را به طور مؤثری اجرا نمود، تا قوانین زیادی که نتوان آن‌ها را اجرا کرد. ایران در سال ۲۰۱۳ در میان ۱۷۷ کشور جهان، در رتبه‌ی ۱۴۴ از جدول شاخص ادراک فساد قرار گرفت.

1. The Civil Service Commission

2. Transparency International Perception Index, 2013.

شاخصی که هر ساله توسط سازمان شفافیت بین الملل به نشر می‌رسد. بانک جهانی و بنگاه مالی بین‌المللی نیز هر ساله رتبه‌بندی اقتصاد را انجام می‌دهند که ایران در سال ۲۰۱۳ از میان ۱۸۹ کشور جهان در رتبه ۱۵۲ قرار گرفته است. برای رتبه‌بندی سهولت انجام کار از پارامترهای: ۱. شروع به کار ۲. نحوه برخورد با کسب موافقت‌ها و اخذ پروانه‌های ساخت و ساز ۳. گرفتن برق ۴. ثبت املاک ۵. اخذ اعتبارات، ۶. حمایت از سرمایه‌گذاران ۷. پرداخت مالیات ۸. تجارت در مناطق مرزی ۹. اجرای قراردادها ۱۰. حل معضل عجز از پرداخت دیون، استفاده می‌کند.

با توجه به شاخص فساد جهانی (CPI.2013) و اطلاعات رسانه‌های داخلی، اگرچه وضعیت ایران همانند وضعیت سابق سنگاپور و هنگ‌کنگ، درگیر فساد است. اما تلاش زیادی برای خروج از این وضعیت دارد و بر آن است تا به عنوان کشوری اسلامی و برخوردار از دموکراسی از وضعیت سلامت برخوردار باشد. ایران به آگاهی از مساعدت‌های حرفه‌ای در زمینه توسعه‌ی پیاده‌سازی راهبرد مبارزه با فساد و هدایت در به کارگیری آن، نیاز دارد. مقامات باید تعهد خود را به حکمرانی خوب، به کشور و جهان نشان دهند. در حقیقت، کلمات، تنها معیار تعهد نیستند. سازمان بازرسی کل کشور که در حال حاضر عهده دار مبارزه با فساد است، به تغییر پارادایم اجرای مبارزه با فساد در ایران متعهد است. به نظر می‌رسد، بهتر است ایران بر اساس بهترین شیوه‌های بین‌المللی، توسعه‌ی رویه‌ها و سیاست‌های سازمانی را برای کاهش فرصت‌های فساد، در پیش گیرد. تا کنون سه مدل و ده راهبرد جهانی برای مبارزه با فساد به صورت آکادمیک و بین‌المللی ارائه گردیده و چنانچه بپذیریم مبارزه با فساد نه تنها مستلزم وجود آگاهی و بینش و عدم وجود تعمد و یا فقدان اراده‌ی سیاسی است، بلکه نیازمند آگاهی از دانشی است که همچون دیگر علوم با به کارگیری ابزارهای خاص خود از قبیل پذیرش کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و تبدیل آن به قانون در مجلس و تطبیق مواد قانونی و پرداختن به خلاءهای قانونی و برطرف کردن موانع و حتمیت و قطعیت اجرای قانون برای جنایتکاران اقتصادی، بتواند راه و روش‌هایی را برای کاهش فساد به کار گیرد، اما مهم‌تر از همه‌ی این‌ها، عزم و اراده‌ی ملی و سیاسی است که باید به کار گرفته شود.

کتاب‌نامه و منابع

- قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون برای مبارزه با فساد ملل متحد.
بازیابی در تاریخ ۳ بهمن ۱۳۹۲ در سایت مجلس شورای اسلامی:

<http://rc.majlis.ir/fa/law/show/134837>

- ولی فقیه. (۱۳۷۵، ۱ فروردین). دیدار اعضای کمیسیون دیوان محاسبات مجلس با رهبر انقلاب (سخنرانی). بازیابی در تاریخ ۳ بهمن در سایت دفتر حفظ و نشر آثار آیت الله خامنه‌ای در: ۱۳۹۲

<http://farsi.khamenei.ir/news-content?id=17825>

- مرکز اطلاعات سازمان ملل متحد (۱۳۸۸). افتتاح واحد اطلاعات مالی ایران با کمک دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد. از سایت:

UNIC Tehran: United Nations Information Center, Tehran

- بازیابی در تاریخ ۵ خرداد ۱۳۹۳ از: <http://www.unic-ir.org/pr/farsi/542010.html>

- ADB- OECD :Asian Development Bank and Organization for Economic Co-operation and Development.(2011). Retrieved on 20 Sep. 2013 from: http://www.oecd.org/pages/0,2966,en_34982156_34982385_1_1_1_1_1,00.html - ADB: Asia Development Bank.(2011). Anticorruption and Integrity, Investigation Process.

-ADB: Asia Development Bank.(2010, October).International Financial Institutions Principles and Guidelines. Retrieved on 20 Sep. 2013 from:

-<http://beta.adb.org/site/integrity/investigation-process>

-Borge, M. (1999 October 1015-). The role of Supreme Audit Institutions (SAIs). 9th International Anti-Corruption Conference, Durban, South Africa. on 2 Sep. 2013 from INTERNATIONAL ANTI-CORRUPTION CONFERENCE (IACC) website: -<http://www.google.com>

-Coonjohn,J. & Lodin, A.(2011). Developing a Strategic Implementation Plan for Anti-Corruption: Preparing Afghanistan for Anti-Corruption. Retrieved on 24 Sep. 2013 from: jjcoonjohn.com/wp-content/uploads/201204//Afghanistan-Corruption-Paper-I-Final-24-October-2011.pdf

- Coonjohn,J.(2011). Primer on Anti-Corruption Models and Strategies for Anti-Corruption Agencies. Retrieved on 24 Sep. 2013 from: jjcoonjohn.com.

com/wp-content/uploads/201204//Primer_on_ACA_Models_and_Strategies.pdf

- Heilbrunn, J.R. (2004). *Anti-Corruption Commissions: Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?* Washington, D.C.:The International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank

- Kwok Man-Wai, T. (2011, 5 July). *Comprehensive & Effective Approach to Anti-Corruption, the ICAC Experience, with a View to New Approaches in the Fight Against Corruption Around the Globe*, delivered at the International Anti-Corruption Academy

- Kwok Man-wai, T. (2006). *Formulating an Effective Anti-Corruption Strategy: The Experience of Hong Kong ICAC*. Retrieved on 24 Nov. 2013 from UNAFEI website: <http://www.google.com>

- Kwok Man-Wai, T. (2009, December). *National Anti-Corruption Strategy: The Role of Government Ministries*, 133139-. Fuchu, Tokyo. United Nations Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) website: <http://www.google.com>

- *Professional Police Screening: The Human Element for Strengthening Internal Security through a Stronger Police for Afghanistan*. (2011). Jackson, MS: Morris & McDaniel.

- O'Keefe, B. (2009, September 9-10). *Strengthening Independence of Integrity Institutions: The Importance of an Independent Judiciary*. ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific: Regional Seminar on Political Economy of Corruption, Manila, Philippines. Retrieved on 17 Nov. 2013 from OECD website: <http://www.google.com/>

- *Anti-Corruption Network for Eastern Europe and Central Asia*. (2007). *Specialized Anti-Corruption Institutions: Review of Models*. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Retrieved on 17 Oct. 2013 from OECD website: <http://www.google.com>

- Quah, Jon S.T. (2007). Anti-Corruption Agencies in Four Asian Countries: A Comparative Analysis. International Public Management Review. 2(8), 7396-.IMPR website: Retrieved on 17 Oct. 2013 from: <http://www1.imp.unisg.ch/org/idt/ipmr.nsf/>
- Ribadu, N. (2010, August). Corruption and Africa: Beyond the Bleak Projections for a Region and its Challenges. Retrieved on 20 Oct. 2013 from Center for Global Development website: www.cgdev.org/content/publications/detail/1424376
- Transparency International Perception Index, 2013. Retrieved on 17 Oct. 2013 from: <http://www.transparency.org/cpi2013/results>
- U4: Anti-Corruption Resource Center.(n.d. A). Corruption and Possible Cures: National Anti-Corruption Strategies and Policies. Retrieved on 20 Oct. 2013 from: <http://www.u4.no/helpdesk/faq/faqs2a.cfm#6>
- U4:Anti-Corruption Resource Center.(n.d. B). African Experience of asset Declarations. Retrieved on 20 Oct. 2013 from: <http://www.u4.no/helpdesk/helpdesk/query.cfm?id=160>
- UNODC Anti-Corruption Tool Kit. (2002, November 11). Monitoring and Evaluation. Chapter VII, Version 4, last edited. Retrieved on 17 Dec. 2013 from UNODC website: <http://www.google.com>
- UNODC.(n.d.). Good Practices in the Protections of Witnesses in Criminal Proceedings Involving Organized Crime Retrieved on 24 July 2014 from: <http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/witness-protection.html>

سایته‌ها

Business Anti-Corruption Portal, et.al. Retrieved on 17 Dec. 2013 from: <http://www.business-anti-corruption.com/about-this-portal>.

بررسی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در چارچوب نظام بین الملل حقوق بشر

حسین سپه‌سرا^۱

چکیده

فساد پدیده‌ای جهانی است. مسأله‌ای که کشورها (توسعه یافته و در حال توسعه) با اشکال و درجات متفاوت، با آن مواجه‌اند. فساد بر عملکرد دولت و کیفیت زندگی شهروندان تأثیر منفی برجای می‌گذارد، به سنت‌ها و ارزش‌های دموکراسی، اخلاقی و عدالت لطمه می‌زند و توسعه‌ی پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد. باین حال در بسیاری از کشورها، به فساد تنها به عنوان مشکل یا معضلی با ماهیت اداری و اقتصادی نگریسته می‌شود. در چنین شرایطی، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد با آگاهی رفیع نسبت به فساد-به‌عنوان معضلی فراملی-تصویب شد. جنبه‌های اصلی مبارزه با فساد (پیشگیری، جرم‌انگاری و همکاری بین‌المللی) مورد توجه قرار گرفت و برای نخستین بار از استرداد اموال ناشی از فساد، سخن به میان آمد. بالاترین انتظارات و خوش‌بینی‌ها حول این ابتکار چندجانبه که به دیگر ابتکارات ضد فساد افزوده شد، شکل گرفت. دبیر کل سازمان ملل تصریح کرد که این کنوانسیون می‌تواند تفاوتی در کیفیت زندگی میلیون‌ها انسان در سراسر جهان ایجاد کند. این نوشتار، در چارچوب نظام بین الملل حقوق بشر به بررسی بخش‌هایی از کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد که نشان‌دهنده‌ی نگرانی‌های مشترک فعالان حقوق بشر و ضدفساد است، خواهد پرداخت. **واژگان کلیدی: فساد، حقوق بشر، توسعه‌ی پایدار، ثبات سیاسی، دموکراسی.**

مقدمه

هر روز در سراسر جهان، مردم عادی ناگزیرند هزینه‌های فساد را تحمل و تقبل کنند. در بسیاری از کشورها، فساد از تولد تا مرگ بر زندگی افراد سایه می‌افکند. در کشورهایی که رشوه‌خواری فراگیر است، نوعی مالیات غیر رسمی برای افراد بی‌بضاعت محسوب می‌شود و می‌تواند خانواده‌های کم‌درآمد را از دسترسی به خدمات اولیه و بنیادی محروم سازد. بدیهی است که اگر این افراد، امکان پرداخت رشوه را نداشته باشند، از خرید خانه یا زمین، راه‌اندازی یک کسب و کار و حتی دسترسی به خدمات اولیه، محروم می‌مانند. این وضعیت برای افرادی که با درآمدهای پایین، امرار معاش می‌کنند، یازنانی که خودسرپرست خانوار یا مسئول نگهداری از بچه‌ها هستند، اسفبار تر به نظر می‌رسد. هزینه‌ی پرداخت رشوه، آنان را وامی‌دارد تا بین تأمین غذای خانوار و بهداشت یا بین تحصیل فرزندان و تأمین پوشاک آنان، یکی را انتخاب کنند!

تلاش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی در چند دهه‌ی گذشته، جهت تعریف، تبیین و مبارزه با فساد آغاز گشت. امروزه، موضوع فساد به وسیله‌ی دامنه‌گسترده‌ای از مؤسسات دولتی، بین‌المللی، مالی، تریبالات جامعه‌ی مدنی و نهادهای دانشگاهی، مورد توجه قرار می‌گیرد. علت فساد مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته، اشکال و سطوح متفاوت آن تبیین می‌گردد. قوانین ضد فساد تصویب، نهادهای جدید برای مبارزه با آن تأسیس و در اهداف نهادهای موجود جهت مبارزه با فساد، بازنگری صورت می‌پذیرد. تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد^۱ در سال ۲۰۰۳، نشان‌دهنده‌ی چنین تلاش‌هایی است. این کنوانسیون، گسترده‌ترین سندی است که تا کنون سه جنبه‌ی اصلی مبارزه با فساد (پیشگیری، جرم‌انگاری و همکاری بین‌المللی) را پوشش داده است. کنوانسیون از کشورهای عضو می‌خواهد تا با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگی را برای ریشه‌کن کردن فساد مالی، تنظیم، اجرا و یا تثبیت کنند. سیاست‌های مزبور، مشارکت آحاد جامعه را در این امر تقویت نموده و اصول حاکمیت قانون، مدیریت صحیح امور عمومی و اموال دولتی، شفافیت و پاسخ‌گویی در برابر قانون را بازتاب خواهد نمود.

علاوه‌براین، مشارکت شهروندان به واسطه‌ی احترام، ترویج و حمایت از آزادی جستجو، دریافت و انتشار اطلاعات در حوزه‌ی فساد، تقویت می‌شود. در عین حال، مشارکت شهروندان را باید نوعی سرمایه‌گذاری ارزشمند قلمداد کرد که نه تنها در مبارزه با فساد کمک‌های قابل توجهی ارائه می‌دهد، بلکه مدیریت امور عمومی را نیز تقویت می‌کند. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، نیازمند

۱. پاکروان، مولود، "رشوه‌بگیران"، تجارت فردا، ۱۳۹۲، ش ۷۰.

پیروی اعضای کنوانسیون از اصل شفافیت و ایجاد سازوکارهایی است که دسترسی به اطلاعات را تضمین می‌نماید. از منظر حقوق بشر، دسترسی مؤثر به اطلاعات عمومی، پیش شرط بهره‌مندی از دیگر حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. شهروندان در صورت اطلاع از شرایط و ارزیابی این اطلاعات، بهتر می‌توانند از حق بر سلامتی، حق بر آب آشامیدنی سالم، حق مشارکت سیاسی و حقوق دیگر بهره‌مند گردند. در حوزه جرم‌نگاری نیز کنوانسیون پیشرفت‌هایی را نسبت به اسناد گذشته نشان می‌دهد، و علاوه بر رشوه، دامنه‌ی وسیعی از دیگر اشکال فساد را مورد توجه قرار داده است.

کنوانسیون همچنین بیانگر آن است که دولت‌های عضو، موافق همکاری در فعالیتهای پیشگیری و تحقیق و بررسی و تعقیب مجرمان هستند. این سند، دولت‌ها، اعم از دولت درخواست‌کننده و درخواست‌شونده را ملزم به انجام اشکالی خاص از همکاری متقابل حقوقی در تحقیقات قضایی، رسیدگی‌های حقوقی و اداری، جمع‌آوری و انتقال مدارک برای استفاده در دادگاه و استرداد مجرمان می‌نماید. در زمینه‌ی همکاری نهادهای اجرای قانون نیز بیان می‌دارد که دولت‌های عضو با رعایت قوانین داخلی و نظام‌های اداری متبوع خود، بایک‌دیگر جهت تقویت کارایی عملیات اجرای قانون برای مبارزه با جرایم موضوع این کنوانسیون، همکاری نزدیک به عمل خواهند آورد؛ همچنین این سند، اولین ساختار جهانی است که به مسأله‌ی استرداد اموال در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه می‌پردازد.

بازگرداندن اموال، مسأله‌ای حیاتی برای کشورهای در حال توسعه است و آن زمانی است که فسادهای کلان، ثروت ملی را به مراکز بانکداری بین‌المللی و بنگاه‌های مالی منتقل می‌کنند؛ در حالی که جامعه‌ی تحت حکومت دولت جدید، برای بازسازی، به شدت به آن منابع نیاز دارد. کنوانسیون بیان می‌کند که هر کشور عضو با رعایت قوانین داخلی خود، تدابیر لازم را برای امکان طرح دعوی حقوقی برای بازگرداندن مال مکتسبه از طریق ارتکاب یکی از جرایم موضوع این کنوانسیون، اتخاذ خواهد کرد.

به جهت تعداد زیاد مسائل تحت پوشش کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، این نوشتار، ابتدا به بررسی پیشینه‌ی کنوانسیون خواهد پرداخت و پس از آن بر سه زمینه‌ی (پیشگیری، استرداد اموال و فساد بخش خصوصی) که موجب بیشترین مباحثات در طول مذاکره جهت تصویب این کنوانسیون شده‌اند، متمرکز خواهد شد. مقاله، در قسمت سوم، با بررسی برخی کاستی‌های این کنوانسیون در قالب انتظارات، به پایان می‌رسد.

۱. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (کنوانسیون مریدا)

از زمان خاتمه‌ی جنگ سرد، فساد یکی از موضوعات حاضر در برنامه‌ی کاری بین‌المللی بوده است.^۱ خوشبختانه تصور این که فساد تنها مسأله‌ی سیاست داخلی است و باید به خود کشورها واگذار شود، از میان رفته است. اولین ابتکارات مبارزه با فساد در سطح منطقه‌ای اتفاق افتاد.^۲ گستره‌ی این حرکات را اعلامیه‌های سیاسی و اقدامات هنجاری تا اسناد حقوقی الزام آور در بر می‌گیرد. این ابتکارات، زمینه را برای گذر از اسناد منطقه‌ای به سمت اسناد بین‌المللی (که به وسیله‌ی کنوانسیون ملل متحد علیه فساد نشان داده شد) فراهم کرد. اولین عرض اندام سازمان ملل متحد در برابر فساد، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته‌ی فراملی^۳ است. کنوانسیون بر فعالیت‌های گروه‌های تبهکار سازمان یافته متمرکز است، اما این موضوع رانیز که در جرایم سازمان یافته از فساد به عنوان ابزاری استفاده می‌کنند یا از آن متأثر می‌شوند مورد شناسایی قرار داده و در چند ماده، فساد را مورد توجه قرار داده است.^۴ بسیاری از نمایندگان دولت‌ها، هنگام تدوین کنوانسیون مقابله با جرم سازمان یافته، اشاره داشتند که موضوع فساد، بسیار پیچیده و متنوع بوده و برای مبارزه‌ی همه جانبه و مؤثر با آن، نمی‌توان به مفاد کنوانسیون جرم سازمان یافته اکتفاء نمود. بنابراین، تصمیم به تشکیل کمیته‌ی ویژه^۵ جهت مذاکره در مورد چنین سندی اتخاذ نمودند. این کمیته استدلال خود را بر این مبنا قرار می‌دهد که هر چند ارتباط تنگاتنگی میان جرم سازمان یافته و فساد وجود دارد، لیکن برخی از اشکال فساد، ضرورتاً مستلزم دخالت گروه‌های جنایتکار سازمان یافته نیست و نمی‌تواند در محدوده‌ای که از سوی کنوانسیون جرم سازمان یافته تعریف شده، قرار گیرد.^۶ بدین جهت، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، در سال ۲۰۰۳ توسط ۹۵ کشور در کنفرانس مریدا (مکزیک) امضاء، و در ۱۴ دسامبر ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا گردید. این سند، بیانگر اولین موافقت‌نامه‌ی الزام آور جهانی در مورد فساد بوده و مبین گام‌های رو

1. Webb Philippa, "the United Nations Convention against Corruption Global Achievement or Missed Opportunity", Journal of International Economic Law, 2005, Vol. 8, P 193.

۲. کنوانسیون مریدا در مقدمه به چنین ابتکاراتی اشاره می‌کند: "در نظر داشتن همراه با قدردانی از اسناد چندجانبه برای جلوگیری و مبارزه با فساد از جمله و به‌ویژه کنوانسیون مبارزه با فساد میان کشورهای آمریکایی مصوب ۲۹ مارس ۱۹۹۶، کنوانسیون مبارزه با فساد مقام‌های جوامع اروپایی یا مقام‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا مصوب ۲۶ ۱۹۹۷ شورای اتحادیه اروپا، کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقام‌های دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی مصوب ۲۷ نوامبر ۱۹۹۷، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، کنوانسیون حقوق کفبری درمورد فساد مصوب ۲۷ ژانویه ۱۹۹۹ کار گروه وزیران شورای اروپا، کنوانسیون حقوق مدنی درمورد فساد مصوب ۴ نوامبر ۱۹۹۹ کار گروه وزیران شورای اروپا و کنوانسیون اتحادیه آفریقا درمورد جلوگیری و مبارزه با فساد مصوب ۱۲ ژوئیه ۲۰۰۳ اجلاس سران دولت‌ها و کشورهای عضو اتحادیه آفریقا؛"

3. United Nations Convention against Transnational Organized Crime (UNCTOC), Palermo, 12-15 December 2000.

4. Articles 8 and 9, UNCTOC.

5. Ad Hoc Committee

6. Webb Philippa, (Op.Cit.), P 203-205.

به جلویی است که از سوی جامعه جهانی برای مبارزه مؤثر با فساد برداشته شده است. جدی بودن چالش‌ها و تهدیدات ناشی از فساد نسبت به ثبات و امنیت جوامع که به سنت‌ها و ارزش‌های دموکراسی، ارزش‌های اخلاقی و عدالت لطمه می‌زند و توسعه پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد؛ همچنین خلاف کاری‌های وسیع مالی که مقدار زیادی از ذخایر مالی را دربر گرفته و ثبات سیاسی و توسعه پایدار آن کشورها را تهدید می‌کند، برخی از نگرانی‌های جدی کشورهای عضو کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد است که در مقدمه‌ی این کنوانسیون چنین بر شمرده‌اند:

الف- دموکراسی

این مفهوم دارای عناصری است که به برخی از آن در مقدمه‌ی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، در قالب نگرانی‌های اعضای کنوانسیون، اشاره شده است: حاکمیت قانون، مساوات در برابر قانون، وجود مؤسسات و ارزش‌های مردم‌سالار، وجود نهادهای جامعه‌ی مدنی^۱، پاسخ‌گویی، احزاب سیاسی، انتخابات آزاد و مواردی از این دست.

نقش نهادهای حکومت‌های دموکراتیک، همچون قوه‌ی قضاییه‌ی مستقل، رسانه‌ی بی‌طرف و احزاب سیاسی برای مبارزه با فساد حیاتی است. از این جهت که نهادهای دموکراتیک سالم و رقابت سیاسی شفاف، می‌تواند مبارزه با فساد را سرعت بخشد^۲. از این منظر، دموکراسی، حق آزادی بیان روزنامه‌نگار و محقق است که فعالیت‌های فاسد را اعلان می‌کند، حق حزب سیاسی است که اعمال فاسد رقیب انتخاباتی خود را جهت آگاهی مردم آشکار می‌سازد و قوه‌ی قضاییه‌ی مستقلی که به این موارد در اسرع وقت رسیدگی می‌کند. البته باید به این نکته توجه داشت که بیان تأثیر منفی دموکراسی بر شکل‌گیری فساد، بدین معنا نیست که همه‌ی حکومت‌های دموکراتیک، عاری از فساد هستند؛ به‌عنوان مثال می‌توان به کشور هند اشاره کرد. حکومتی که آن را بزرگترین دموکراسی جهان می‌دانند. طبق شاخص ادراک فساد^۳ سازمان شفافیت بین‌الملل، در سال ۲۰۱۳، هند در میان ۱۷۷ کشور بررسی شده در رتبه‌ی ۹۴ از لحاظ فساد قرار داشت^۴. بنابر این، دموکراسی اگر تنها به معنای مشارکت سیاسی افراد نگریده شود، تضمین‌کننده‌ی حمایت از منافع عمومی و آزادی‌های افراد

۱. امروزه اصطلاح جامعه مدنی در علوم اجتماعی معمولاً در مقابل دولت به حوزه‌ای از روابط اجتماعی اطلاق می‌شود که فارغ از دخالت قدرت سیاسی است و مجموعه‌ای از نهادها، مؤسسات، انجمن‌ها و تشکلهای خصوصی و مدنی (غیر خصوصی) را در بر می‌گیرد. بشیریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی (نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی)، تهران، نشر نی، ج ۱۹، ۱۳۹۰، ص ۳۲۹-۳۳۰.

2. Saha Shrabani, "studies of the effect of democracy on corruption", Australian Conference of Economists, 2007, p 3-4.

3. Corruption Perceptions Index

4. <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> (December-2013)

نیست. بدین جهت، گونار میردال^۱ از مفهوم دولت قوام نیافته^۲ برای ترسیم حکومت هند بهره جسته است. وضعیتی که قانون وجود دارد، اما اجرای آن ضعیف است. به بیان دیگر، فقدان اجرای قوانین علیه فساد، باعث گسترش آن در هند شده است.^۳

ب- ثبات سیاسی^۴

اندیشمندان و نظریه پردازان در حوزه‌های جامعه شناسی و علوم سیاسی، تعاریف گوناگونی از ثبات و بی‌ثباتی ارائه داده‌اند. با تأمل در تعاریف گوناگون از ثبات سیاسی معلوم می‌گردد که ثبات سیاسی در اصل ناظر به وجود توازن بین خواست‌های مردم از یک طرف و کارویژه‌های دولتی از طرف دیگر است؛ پس چنان‌چه کارآمدی دولت به هر دلیلی کاهش یابد، زمینه‌ی بروز نارضایتی فراهم می‌آید، که در صورت گسترش و تعمیق آن، ممکن است به زوال مشروعیت سیاسی نظام و در نهایت بروز رفتارهای اعتراض آمیز، که تجلی بیرونی بی‌ثباتی سیاسی هستند، منجر گردد. از این جهت شاید بتوان تعریف زیر را از ثبات سیاسی ارایه داد:

« ثبات سیاسی عبارت است از فقدان نسبی برخی از انواع حوادث سیاسی بی‌ثبات کننده، که خواه به صورت تغییر در ساختار قدرت، یا حکومت و خواه به صورت مسالمت آمیز یا حتی خشونت آمیز، به چالش با قدرت سیاسی موجود یا خود ساختار اقتدار سیاسی، می‌انجامد.^۵»

یکی از مباحثی که در حال حاضر مورد توجه محققان در این حوزه قرار دارد، جایگاه فساد سیاسی در تبیین ثبات و بی‌ثباتی سیاسی است. دیدگاهی که فساد را مانع ثبات سیاسی می‌بیند، بیان می‌دارد که استفاده‌ی شخصی از درآمدهای عمومی، زمینه‌ی تخریب نهادها و وابسته کردن حامیان به دولت را فراهم می‌کند، و ضعف نهادها، منجر به کاهش ثبات دولتی می‌شود؛ البته، ذکر این نکته ضروری می‌نماید که از دیدگاه برخی صاحب نظران این حوزه، فساد، عامل ثبات سیاسی قلمداد می‌شود. بدین شکل که برخی دولت‌ها موفق به پرداخت رشوه و شریک کردن مخالفان خود در فساد و کنترل بی‌ثباتی سیاسی می‌شوند.^۶

ج- توسعه

اصطلاح توسعه در معنای جدید آن، تنها پس از جنگ جهانی دوم فراگیر شد. این اصطلاح، مفهوم واژه‌ی ترقی را که بیانگر انسان امروزی است و همچنین بار واژه‌ی تکامل را که دارای کاربرد

1. Gunnar Myrdal

2. Soft State

3. Saha shrabani, (Op.Cit.), P5-6.

4. political stability

۵. پناهی، محمد عادل، "درآمدی بر ثبات سیاسی"، راهبرد، ش ۳۱، بهار ۱۳۸۳، ص ۳۴-۳۷.

۶. معیدفر، سعید و حسین احمدی، "فساد سیاسی و ثبات سیاسی"، مجله جامعه شناسی ایران، ش ۴، ۱۳۸۹، ص ۶۱-۶۴.

اجتماعی است، با خود به همراه دارد. توسعه را می‌توان مجموعه فعالیت‌هایی جهت ایجاد شرایط مطلوب زندگی بر اساس نظام ارزشی موجود و مورد پذیرش جامعه، تعریف کرد. معمولاً نویسندگان، شاخص‌هایی را به‌عنوان معیارهای توسعه برمی‌شمارند: داشتن درآمد کافی برای خانوارها، داشتن کار برای سرپرستان خانوارها، افزایش دسترسی افراد به آموزش، برخورداری عموم افراد جامعه از امکانات و فرصت مشارکت در اداره‌ی جامعه و حکومت، استقلال ملی^۱.

مفهوم دیگری که در کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد به آن اشاره شده و شایسته است هر چند به‌صورت اجمالی در ادامه‌ی بحث توسعه مورد توجه قرار گیرد، عنوان توسعه‌ی پایدار^۲ است، اما برای توجه به شکل‌گیری این مفهوم، نیازمند شناخت دو کنفرانس و یک کمیسیون هستیم که به اختصار به‌قرار زیرند:

- کنفرانس محیط زیست استکهلم ۱۹۷۲: در این کنفرانس به این واقعیت تأکید شد که دو سوم جمعیت دنیا گرفتار فقر، بی‌سواد، سوء تغذیه و گرسنگی، نبود بهداشت و تخریب محیط زیست هستند، و تا زمانی که این مسائل حل و فصل نشود، پیشرفتی در توسعه و بهبودی در وضع محیط زیست انسان حاصل نمی‌شود. به این دلیل، باید ملاحظات محیط زیستی در استراتژی‌های توسعه، تلفیق شده و سعی گردد که از منابع طبیعی به نحو مناسب استفاده شود.

- کمیسیون جهانی محیط زیست و توسعه ۱۹۸۷: با عنوان کمیسیون براتلند^۳ از سازمان ملل درخواست نمود تا از کشورهای مختلف برای ایجاد یک سیستم همکاری و تلاش مشترک برای دستیابی به رفتار مناسب در کلیه سطوح و کسب منافع عمومی دعوت به عمل آورد.

- کنفرانس ریو ۱۹۹۲: مهم‌ترین نتیجه‌ی این اجلاس، جمع‌بندی آن چیزی است که به‌عنوان دستور کار ۲۱ شناخته شد، و بر اساس آن، دولت‌ها موظف شدند چارچوب استراتژیکی خاصی را برگزینند که ترکیب اهداف توسعه‌ای و زیست محیطی را میسر سازد. یکی از توصیه‌های مهم دستور کار ۲۱، تشکیل کمیسیون توسعه‌ی پایدار در سازمان ملل متحد بود که در حال حاضر، اهداف مربوط به توسعه‌ی پایدار را دنبال می‌کند.

پایداری به‌عنوان وجه وصفی توسعه، به توانایی جامعه، اکوسیستم یا هر سیستم جاری برای تداوم کارکرد در آینده‌ی نامحدود اطلاق می‌شود، بدون این که در نتیجه‌ی تحلیل رفتن منابعی که سیستم به آن وابسته است، یا به دلیل تحمیل بار بیش از حد روی آن‌ها، به ضعف کشیده شود. کمیسیون

جهانی محیط زیست و توسعه که برای اولین بار این اصطلاح را ارائه داد، توسعه‌ی پایدار را به‌عنوان

۱. افضل، عبدالرحمن، "فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت"، مجله حقوق بین‌المللی، ش ۴۵، ۱۳۹۰، ص ۲۴۸-۲۴۹.

2. Sustainable Development.

3. Brundtland.

توسعه‌ای تعریف کرد که نیازهای نسل فعلی را بدون ایجاد اشکال در توانایی نسل‌های آینده در برآوردن احتیاجات خود، تأمین می‌کند.^۱

در رابطه میان فساد و توسعه، می‌توان بیان داشت که رابطه‌ی معکوسی میان این دو برقرار است، به نحوی که می‌توان گفت، فساد، هزینه‌های توسعه را افزایش می‌دهد. هریک از شاخص‌های توسعه‌ی انسانی، اجتماعی و اقتصادی، همبستگی کاملاً معناداری با میزان فساد نشان می‌دهد. در بیش‌تر کشورهای توسعه‌یافته، قوانینی که در فرآیند توسعه شکل گرفته‌اند، مانعی برای رفتارهای فسادآمیز به شمار می‌آیند. باز بودن اقتصاد و عدم تمرکز امور اقتصادی در کشورهای توسعه‌یافته و متقابلاً اقتصاد متمرکز و گسترش بخش‌های عمومی در دست دولت و محدود بودن فضای اقتصاد خصوصی، از عوامل بروز فساد در کشورهای توسعه‌نیافته است. در کشورهای جهان سوم، فساد به عنوان یکی از مشخصه‌ها و ویژگی‌های دولت‌ها قلمداد می‌شود. در کشورهای صنعتی و قدرتمند، فساد بیشتر در رده‌های بالای قدرت متمرکز است، اما در کشورهای در حال توسعه، فساد، تمامی سطوح زندگی اقتصادی و اجتماعی را دربر گرفته است.^۲

۲. دست‌آوردها

برای مبارزه‌ی مؤثر با فساد، لازم است تا حکومت به صورت نهادینه، حاکمیت مطلوب^۳ را سرلوحه‌ی خود قرار دهد، قانون را بر تمامی شئون جامعه حاکم سازد، نهادهای اقتصادی و اجتماعی را برای واکنش مناسب و مؤثر نسبت به مشکلات، توانا ساخته و منابع کافی را در اختیار دست‌اندرکاران مبارزه با فساد قرار دهد. درک تدریجی حوزه‌ی مشکلات مربوط به فساد و وخامت این مشکلات، منجر به تکامل اقدام بین‌المللی علیه آن خواهد شد. در مسیر این تکامل، مبارزه با فساد از قالب ملاحظات کلی و صرف اعلام مواضع خارج شده و به سوی استفاده از ابزارهای عملی و سپس توسعه‌ی تعهدات حقوقی الزام‌آور و نهایتاً همکاری دولت‌ها در تحقیق و تعقیب قضایای فساد، حرکت خواهد کرد. این تکامل در نتیجه‌ی علاقه‌ی نمایندگان دولت‌ها در ارتباط با مبارزه با فساد شکل می‌گیرد. کنوانسیون مریدا، مجموعه‌ی گسترده‌ای از تدابیر مندرج در کنوانسیون مبارزه

۱. زاهدی، شمس‌السادات و غلام‌علی نجفی، "بسط مفهومی توسعه پایدار"، مدرس علوم انسانی، ش ۴۰، زمستان ۱۳۸۵، ص ۴۹-۴۵.

۲. افضل‌ی، عبدالرحمن، پیشین، ص ۲۴۹.

۳. ایده حاکمیت مطلوب (Good Governance) در برابر حاکمیت ضعیف (Poor Governance) مطرح شده است. ظهور حاکمیت مطلوب را می‌توان مجموعه جدیدی از ایدئولوژی حاکمیتی در اداره امور عمومی به حساب آورد که باعث شکل‌گیری ایده‌ها و باورهای کلیدی در مدیریت کلان جامعه می‌شود. بی‌شک حاکمیت سنی درجانی از پاسخگویی، شفافیت، مشارکت‌جویی، قانون‌گرایی و عدالت‌جویی را دنبال می‌کند، اما با انتظارات مردم و محیط‌های متلاطم جوابگو نیست. ضروری است تحت عنوان مدل حاکمیت مطلوب نظام‌های مطلوب پاسخگویی، مشارکتی و مانند اینها طراحی شوند. آنگاه می‌توان انتظار داشت تا برنامه‌های گذر از معماری موجود حاکمیتی به معماری مطلوب آن در حوزه‌های کلان سیاسی، اقتصادی، حقوقی و اداری کشور تدوین و به اجرا گذاشته شوند. رهنورد، فرج‌الله، "حاکمیت خوب و امکان پیاده‌سازی آن در ایران"، فصلنامه مطالعات مدیریت، ش ۵۵، پاییز ۱۳۸۶.

با جرم سازمان یافته فراملی را مورد توجه قرار داده و جرم‌انگاری کیفری و اعطای اختیارات تحقیق و تعقیب به دست‌اندرکاران مبارزه با فساد را الزامی نمود؛ همچنین، فراتر از محدوده‌ی کنوانسیون جرم سازمان یافته‌ی فراملی، مجموعه‌ای از تدابیر ویژه‌ی مبارزه با فساد در این کنوانسیون اضافه شده، تا به‌ویژه در ارتباط با خدمات عمومی و اجرای رهیافت‌های اجتماعی و موقعیتی و پیشگیری از فساد، شفافیت را افزایش داده و استانداردها را بهبود بخشد. علاوه بر این، از آن‌جایی که یکی از نگرانی‌های دولت‌ها بازگرداندن اموالی بود که از سوی رهبران سابق و یا مقامات عالی‌رتبه‌ی متهم و یا محکوم به فساد، به کشورهای دیگر منتقل شده بود، این کنوانسیون، توسعه‌ی بسیار مهمی نسبت به کنوانسیون‌های سابق داشته و امکان بازگرداندن اموال را نیز در خود پیش‌بینی نموده است.^۱ در ادامه، ذیل سه قسمت به بررسی دست‌آوردهای کنوانسیون مریدا خواهیم پرداخت:

الف- پیشگیری، جرم‌انگاری و همکاری بین‌المللی

کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، گسترده‌ترین سندی است که تا کنون سه جنبه‌ی اصلی مبارزه با فساد (پیشگیری، جرم‌انگاری و همکاری بین‌المللی) را تحت پوشش قرار داده است.

پیشگیری^۲

یک فصل کامل کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد^۳، به اقدامات پیشگیرانه که شامل هر دو بخش عمومی و خصوصی می‌شود، اختصاص یافته است. کنوانسیون از کشورهای عضو درخواست می‌کند تا با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، سیاست‌های مؤثر و هماهنگی را برای ریشه‌کن کردن فساد مالی، تنظیم، اجرا و یا تثبیت کنند. در این زمینه، کنوانسیون به بسط و انتشار آگاهی‌های لازم برای مبارزه با فساد اشاره کرده و از دولت‌های طرف خواسته تا از وجود نهاد یا نهادهایی برای مبارزه با فساد اطمینان حاصل کنند. دولت‌های عضو با توجه به اصول اساسی نظام حقوقی خود برای نهاد یا نهادهای مذکور استقلال لازم را خواهند شناخت تا این نهادها بتوانند به وظایف خود به نحو مؤثر و بدون هیچ‌گونه اعمال نفوذ ناروا عمل کنند.^۴

در مورد بخش عمومی، کنوانسیون بیان می‌دارد که دولت‌ها با توجه به اصول کارایی، شفافیت و ملاک‌های عینی از قبیل شایستگی، انصاف و تناسب، به تصویب، برقراری و تقویت روش‌هایی جهت استخدام، گمارش، نگهداشت، ترفیع و بازنشستگی مستخدمان کشوری و در صورت نیاز، مأموران دولتی غیرانتخابی، تلاش خواهند کرد. برای توانمند کردن این افراد به ایفای صحیح، دقیق و

1. <http://internationallawof.blogfa.com/post-56.aspx> (September- 2013).

2. Prevention.

3. Chapter II, Preventive Measures, Articles 5 to 14.

4. Article 6, UNCAC.

شرافتمندانه‌ی مسئولیت‌های دولتی خود، برگزاری دوره‌های آموزشی و کارآموزی را تعمیم بخشیده و برای ارتقای سطح آگاهی ایشان از خطرات انحراف مالی در حین اجرای وظایف، آموزش‌های تخصصی و مناسب، ارائه نمایند. از دیگر سوی، دولت‌های طرف کنوانسیون تلاش‌هایی جهت تقویت و رشد معنویات، درستکاری و بسط فرهنگ پاسخ‌گویی در میان مقامات دولتی خواهند نمود؛ همچنین دولت‌ها تدابیر و روش‌هایی را در جهت تسهیل گزارش مفاسد مالی توسط مقامات دولتی به مراجع صلاحیت‌دار پس از آگاهی از این موارد در حین انجام وظایف خود، برقرار خواهند کرد. انتشار عمومی اطلاعات مربوط به تشریفات و قراردادهای خرید، از جمله اطلاعات مربوط به مناقصه‌های دولتی جهت دادن وقت کافی به شرکت‌کنندگان بالقوه در مناقصه برای تنظیم و تسلیم پیشنهاد خود، از مواردی است که کنوانسیون در حوزه‌ی خریدهای دولتی مورد توجه قرار داده است؛^۱ به علاوه، کنوانسیون از مشارکت جامعه سخن به میان می‌آورد و از دولت‌های عضو می‌خواهد که در حدود توانایی و بارعایت اصول اساسی حقوق داخلی خود، تدابیری شایسته جهت تقویت مشارکت فعال افراد و گروه‌های خارج از بخش دولتی، از قبیل نهادهای جامعه‌ی مدنی، سازمان‌های غیردولتی و ارگان‌های برخاسته از متن مردم، برای جلوگیری و ریشه‌کن کردن فساد مالی، و ارتقای سطح آگاهی عمومی در مورد وجود عوامل و شدت و خطرات ناشی از فساد مالی اتخاذ کنند.^۲

شاید بحث‌برانگیزترین قسمت کنوانسیون در فصل تدابیر بازدارنده، بند ۳ ماده‌ی ۷ کنوانسیون در مورد فعالیت‌های انتخاباتی باشد. این ماده بیان می‌دارد که دولت‌های طرف کنوانسیون تدابیر تقنینی و اجرایی مناسب در چارچوب اهداف کنوانسیون و بارعایت اصول اساسی حقوق داخلی خود، برای هرچه شفاف‌تر کردن منابع مالی فعالیت انتخاباتی نامزدهای سمت‌های دولتی و در صورت اقتضای منابع مالی احزاب سیاسی مورد توجه قرار خواهد داد.^۳

با توجه به موارد مذکور، می‌توان بیان داشت که این فصل از کنوانسیون، سه اصل مشارکت^۴، شفافیت و دسترسی به اطلاعات^۵ و پاسخ‌گویی^۶ را که در مرکز ثقل مبارزه با فساد و همچنین سیاست‌های حقوق بشری قرار دارند، بیان می‌کند. در ادامه‌ی این قسمت به بررسی این سه اصل خواهیم پرداخت.

1. Article 7 to 9, UNCAC.

2. Article 13, UNCAC.

3. Low, Lucinda, "the United Nations Convention against Corruption: The Globalization of Anti-Corruption Standards", Conference of the International Bar of Association, England, 2006, P 5.

4. Participation.

5. Transparency and Access to Information.

6. Accountability.

مشارکت

از دیدگاه بسیاری از فعالان ضد فساد، مشارکت شهروندان، نقش برجسته‌ای در تصمیم‌گیری سیاسی و اجرای سیاست‌های عمومی ایفا می‌کند. نظارت شهروندان و نهادهای جامعه‌ی مدنی می‌تواند در پیشگیری از سوءاستفاده از قدرت و همچنین شناسایی و تقبیح اعمال فاسد، سودمند باشد؛ همچنین مشارکت شهروندان، گروه‌های آسیب‌پذیر را قادر می‌سازد که حقوق خود را مطالبه و به مورد اجرا گذارند. هنگامی که افراد خاص (نور چشمی) قادرند به صورت مداوم امتیازات خود را تداوم بخشند و گروه‌هایی از این امر محروم‌اند، فساد باز تولید می‌شود. توانایی شهروندان، حلقه‌های این زنجیر را از هم خواهد گسست و در دراز مدت می‌تواند در باز-توزیع قدرت و منابع، کمک کرده و فرصت‌های شکل‌گیری اعمال فاسد را کاهش دهد. همان‌گونه که بیان شد، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (ماده‌ی ۱۳) بر اهمیت مشارکت تأکید می‌کند.

در راهنمای فنی مربوط به کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد^۱، بر اهمیت خاص مشارکت جامعه‌ی مدنی در توسعه و اجرای تدابیر ضد فساد و سیاست‌هایی که حضور نمایندگان جامعه در تمام مراحل طرح، محتوی، توسعه، تأیید، اجرا و بازبینی را پیش‌بینی می‌کند، تأکید می‌نماید. این راهنما، بیان می‌دارد که مشارکت شهروندان به واسطه‌ی احترام، ترویج و حمایت از آزادی جستجو، دریافت و انتشار اطلاعات در حوزه‌ی فساد، تقویت می‌شود. مشارکت شهروندان را باید نوعی سرمایه‌گذاری ارزشمند قلمداد کرد که نه تنها در مبارزه با فساد کمک‌های قابل توجهی ارائه می‌دهد، بلکه مدیریت امور عمومی را نیز تقویت می‌کند. برای شناخت بهتر مفهوم مشارکت، نیازمند شناخت، وسعت مشارکت^۲ و ژرفای^۳ آن هستیم.

وسعت مشارکت بیان می‌دارد که چه کسانی یا چه نهادهایی دست‌اندر کار امر مشارکت‌اند؛ به عنوان مثال، سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های تجاری، رسانه‌های جمعی و دیگر سازمان‌ها و نهادهایی که با حکومت رابطه‌ی نزدیکی ندارند. ژرفای مشارکت نیز به تأثیر طرف‌های ذی‌حق مشارکت بر تصمیمات و تخصیص منابع دولتی می‌پردازد. مشارکت سطحی^۴، تنها به گردهمایی یا تبادل اطلاعات به منظور ارزیابی نظرات می‌پردازد و در مقابل، جریان‌اتی قرار دارند که به شرکت‌کنندگان اجازه می‌دهد که به‌طور مستقیم بر تصمیم‌گیری، کنترل مؤثر داشته باشند^۵.

1. Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption.

2. Breadth of Participation.

3. Depth of Participation .

4. Superficial Participation.

5. Transparency International, Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda, challenges, possibilities and opportunities, 2010, P21-33.

شفافیت و دسترسی به اطلاعات

در حالی که اجماعی در مورد تعریف از شفافیت دیده نمی‌شود، معمولاً از واژه‌ی شفافیت جهت توصیف میزان آشکارسازی اطلاعات، قوانین، طرح‌ها و اعمال حکومت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و اشخاص استفاده می‌شود؛ البته می‌توان تمایزی نیز میان شفافیت فعال^۱ (تعهد مأموران دولتی به انتشار اطلاعات) و شفافیت منفعل^۲ (تعهد به انتشار اطلاعات بر اساس درخواست) قایل شد. از منظر حقوق بشر، دسترسی مؤثر به اطلاعات عمومی، پیش شرط بهره‌مندی از دیگر حقوق مدنی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی است. شهروندان در صورت اطلاع از شرایط و ارزیابی این اطلاعات، بهتر می‌توانند از حقوق خود بهره‌مند گردند. از این منظر، شفافیت، شالوده‌ی بخش عمده‌ای از سیاست‌های ضد فساد را تشکیل می‌دهد. این سیاست‌ها ممکن است در حوزه‌هایی چون خریدهای دولتی، بودجه، درآمدهای عمومی، تأمین مالی احزاب، برنامه‌های اجتماعی یا سیستم قضایی، اتخاذ گردند؛ علاوه بر این، دستیابی به اطلاعات^۳، عنصر اساسی در حوزه‌ی شفافیت است. همان‌گونه که قضات، حسابداران، نمایندگان پارلمان نمی‌توانند در صورت فقدان اطلاعات به‌هنگام و مربوط به وظایف خود عمل کنند، شهروندان و نهادهای جامعه‌ی مدنی نیز نیازمند دسترسی به اطلاعات دقیق و به‌هنگام جهت مشارکت در زندگی اجتماعی و نظارت بر امور عمومی می‌باشند.^۴

پاسخ‌گویی

مفهوم پاسخ‌گویی بدین معناست که اشخاص و سازمان‌ها (عمومی، خصوصی و جامعه‌ی مدنی) مسئول اعمال اقتدارات خود می‌باشند. جنبش ضد فساد، پاسخ‌گویی را از سه منظر مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد: عمودی، افقی و مورب.^۵

- پاسخ‌گویی عمودی

این نوع از پاسخ‌گویی بر مبنای نظام سلسله‌مراتبی‌ای که میان سازمان‌ها، نهادها و مؤسسات دولتی برقرار است، شکل می‌گیرد. بر این اساس، ارتباط میان سازمان‌های دولتی که در قوه‌ی مجریه، مقننه

1. Active Transparency

2. Passive Transparency

۳. وجود حق دسترسی به اطلاعات (The Right to information) در جهان، به‌طور فزاینده‌ای، چه در سطح داخلی و چه در سطح بین‌المللی مورد قبول قرار گرفته است. اولین سندی که به این حق اشاره کرده است کنوانسیون دسترسی به اسناد رسمی شورای اروپا (Convention on Access to Official Documents, ۲۰۰۹) می‌باشد. گرچه شناسایی این حق در نظام بین‌الملل حقوق بشر به‌کندی صورت پذیرفت، اما امروزه نهادهای بین‌المللی حقوق بشر همچون؛ کمیته حقوق بشر سازمان ملل متحد، دادگاه اروپایی حقوق بشر و دادگاه آمریکایی حقوق بشر وجود این حق را در شرایط خاصی پذیرفته‌اند.

McDonagh, Maeve, "The Right to Information in International Human Rights Law", Oxford University press, 2013.

4. Transparency International, Integrating Human Rights ... (Op.Cit.), P 34-45.

5. Vertical, Horizontal and Diagonal Accountability.

و قضایه قرار دارند، از نوع ارتباط سلسله مراتبی است، که به موجب قانون ایجاد شده به گونه‌ای که سازمان‌ها و کارگزاران دولتی موظف به پاسخ‌گویی درباره‌ی تصمیمات و اقدامات خود برای نهادها و سازمان‌های مربوط می‌باشند. پاسخ‌گویی عمودی به دلیل این که به موجب قانون شکل گرفته، از ضمانت اجرایی قوی‌تری نسبت به دو شق دیگر پاسخ‌گویی، برخوردار است.

- پاسخ‌گویی افقی

این نوع از پاسخ‌گویی، رسانه‌های جمعی، جرائد و روزنامه‌ها، نهادهای جامعه‌ی مدنی، سازمان‌های غیر دولتی و مردم نهاد، مؤسسات عام‌المنفعه و غیرانتفاعی و همچنین احزاب سیاسی را شامل می‌شود. پاسخ‌گویی افقی به واسطه‌ی شکل‌گیری جامعه‌ی مدنی و تقویت الگوهای حکمرانی مطلوب و گسترش مفاهیمی چون جهانی شدن، از اهمیت روزافزونی برخوردار شده و به واسطه‌ی تحوّل ساختاری حوزه عمومی و کاهش حوزه‌ی عمل دولت‌ها و رشد فزاینده‌ی تقسیم کار در دنیای مدرن، شکل گرفته است.

- پاسخ‌گویی مورّب

پاسخ‌گویی مورّب به نوعی حاصل ترکیب پاسخ‌گویی عمودی و افقی محسوب می‌شود؛ به عنوان مثال، می‌توان پاسخ‌گویی مدیریتی یا حساب‌رسان و یا بازرسان اداری مستقل را که مدیران سازمان‌ها و نهادهای دولتی موظف به ارائه‌ی توضیحات قانع‌کننده درباره‌ی عملکردشان به آن‌ها هستند، نام برد که دارای اهمیتی نیمه حقوقی‌اند، به گونه‌ای که نه در ساختار سلسله مراتبی عمودی جای دارند و نه در زمره‌ی پاسخ‌گویی افقی قرار می‌گیرند. پاسخ‌گویی مورّب هم‌زمان موجب تقویت پاسخ‌گویی عمودی و بهبود پاسخ‌گویی افقی می‌شود. بر این اساس، از سازمان‌ها و نهادهای دولتی در کلیه‌ی حوزه‌ها ارزیابی‌های لازم به عمل آمده و گزارش اقدامات و بررسی‌ها به پارلمان، رئیس‌جمهور و نهادهای جامعه‌ی مدنی، ارایه می‌گردد^۱.

حقوق بین‌الملل بشر به‌طور مستقیم به مفهوم پاسخ‌گویی نمی‌پردازد. با این وجود، نظام بین‌الملل حقوق بشر، بر این مبنا قرار دارد که اشخاص باید قادر باشند که در صورت انکار حقوق خود به نهادهای دولتی متوسل شوند. در نتیجه، دولت‌ها تعهدی ایجابی جهت ایجاد ترتیبات سازمانی برای همه‌ی اشخاص در مورد دستیابی به سازوکارهای پاسخ‌گویی دارند؛ علاوه بر این، دولت‌ها نیز از تعهدی سلبی در مانع‌نشدن از چنین سازوکاری برخوردار هستند. در این صورت، کسانی که در قدرت هستند، موظف‌اند که اعمال خود را توضیح داده، دلایل قانونی اقامه کرده و در صورت قصور در انجام

۱. واعظی، رضا و محمد صادق آزمندیان، "مدل پاسخ‌گویی سه بعدی: نگاهی متفاوت به پاسخ‌گویی"، مطالعات مدیریت انتظامی، ش ۱، ۱۳۹۰، ص

تعهدات خود، با آن‌ها مطابق قانون رفتار شود.

همان‌گونه که در ماده‌ی ۶ و ۳۶ کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد به آن اشاره شده، مؤسسات ضد فساد باید حقیقتاً مستقل، مصون از هرگونه فشار ناروا، پاسخ‌گو و دارای منابع مالی و کادر تخصصی لازم باشند. دولت‌ها نیز باید از دسترسی مؤثر آحاد مردم به اطلاعات، اطمینان حاصل کنند. تأثیر این مواد به تأثیر مؤسسات ضد فساد بستگی خواهد داشت. در صورتی که این مؤسسات صلاحیت لازم رانداشته باشند، گزارش‌ها و قوانین حوزه ضد فساد آنان اثر مثبتی نخواهد داشت^۱.

جرم‌انگاری^۲

جرم‌انگاری عبارت از اعتبار بخشیدن و صلاحیت دادن به نظام کیفری توسط مقنن برای دخالت در تعیین حدود و ثغور حقوق و آزادی‌های اشخاص زیر مجموعه‌ی خود است. معمولاً در هر پدیده‌ی جرم‌انگاری، یک ارزش مورد حمایت وجود دارد که قانون‌گذار را بر آن داشته تا جهت حفظ، پشتیبانی و گاه القای اهمیت آن به افراد جامعه، اقدام به قانون‌گذاری جزایی کند؛ باین حال، خطاست اگر بیندیشیم صرف جرم‌انگاری برای رسیدن مقنن به اهداف خود کافیهست، بلکه قابلیت اجرا، نحوه و میزان اعمال آن در جامعه و میزان پذیرش مردمی، از عوامل بسیار مهم محسوب می‌شوند. اگرچه این موضوع خود مهم‌ترین و اولین معیار، محسوب می‌گردد^۳.

در میان اسنادی که در حوزه‌ی فساد وجود دارد، وحدتی در دامنه‌ی بیان جرایم مربوط به فساد دیده نمی‌شود. کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، دولت‌های عضو را ملزم به تقنین جزایی اشکال مختلف فساد کرده است. در حقیقت، ابزارهای بین‌المللی مبارزه با فساد در گذشته بر رشوه به‌عنوان تخلف معیار در حوزه‌ی فساد عمومی، متکی بودند، به گونه‌ای که تا مدت‌ها واژه‌ی رشوه مترادف با واژه‌ی فساد بود. متأسفانه پیامد این امر، محدودیت ابزارهای مبارزه با فساد و نادیده انگاشتن دیگر فعالیت‌هایی بود که به ثروت‌های نامشروع از طریق سوءاستفاده از قدرت می‌انجامید. بدین جهت، کنوانسیون مریدا، علاوه بر رشوه، دامنه‌ی وسیعی از دیگر اشکال فساد را مورد توجه قرار داده است: پرداخت رشوه به مقامات عمومی کشوری، مقام دولتی خارجی و مقامات سازمان‌های بین‌المللی، حیف و میل و یا سایر خلاف‌کاری‌های مالی توسط یک مقام دولتی، اعمال نفوذ در معاملات، سوءاستفاده از وظایف، ثروت‌های نامشروع، پرداخت رشوه در بخش خصوصی، اختلاس اموال در بخش خصوصی، تطهیر عواید ناشی از جرم، اخفا و ممانعت از اجرای عدالت^۴.

1. Transparency International, Integrating Human Rights ... (Op.Cit.), P 46-54.

2. Criminalization

۳. دادخدایی، لایلا، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن (با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد)، نشر میزان، تابستان ۱۳۹۰، ص ۶۰

4. Article 15 to 25, UNCAC.

همکاری بین‌المللی^۱

فصل چهارم کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (مواد ۴۳-۵۰)، بیانگر آن است که دولت‌های عضو، موافق همکاری در فعالیت‌های پیشگیری و تحقیق و بررسی و تعقیب مجرمان هستند. کنوانسیون، دولت‌ها، اعم از دولت در خواست‌کننده و درخواست‌شونده را ملزم به انجام اشکال خاص از همکاری متقابل حقوقی در تحقیقات قضایی، رسیدگی‌های حقوقی و اداری، جمع‌آوری و انتقال مدارک برای استفاده در دادگاه و استرداد مجرمان، می‌کند. دولت‌ها همچنین باید اقداماتی جهت حمایت ردیابی، بلوکه کردن، توقیف و مصادره عواید حاصل از فساد و هرگونه مساعدت دیگری که با قوانین داخلی کشور عضو طرف تقاضا مغایر نباشد، اتخاذ نمایند. کنوانسیون در زمینه‌ی همکاری نهادهای اجرای قانون نیز بیان می‌دارد که دولت‌های عضو با رعایت قوانین داخلی و نظام‌های اداری متبوع خود، با یکدیگر در جهت تقویت کارایی عملیات اجرای قانون برای مبارزه با جرایم موضوع این کنوانسیون، همکاری نزدیک به عمل خواهند آورد.^۲

ب- استرداد اموال^۳

چپاول اموال عمومی، شایع‌ترین شکل فساد در کشورهای در حال توسعه است. این امر، توانایی مالی افرادی را افزایش و به از دست رفتن قدرت مالی بسیاری از افراد جامعه می‌انجامد. اموالی که از طریق اعمال فساد از کشور خارج شده باشد، می‌تواند صدمات شدیدی به دولت وارد کند. چنین ضرر مالی، نهادهای مردم‌سالار و پاسخ‌گویی را تضعیف، و منابع مربوط به توسعه را کاهش می‌دهد؛ همچنین با انحراف مبالغ مذکور، بودجه‌ی عمومی در حوزه اقتصادی با کمبود میلیاردها دلار مواجه شده که این امر، حاکمیت مطلوب را به مخاطره می‌اندازد، و توانایی دولت جهت تأمین خدمات اساسی شهروندان خود و ارتقای توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و سیاسی نیز به‌طور هم‌زمان کاهش می‌یابد. در عین حال، برخی از ابعاد اولیه‌ی حقوق بشر از جمله حق بر غذای کافی، سلامت و آموزش ممکن است به واسطه‌ی چپاول این اموال، نقض گردند. با این وجود، شناسایی قربانیان این اعمال فاسد نیز امر دشواری است.^۴

کنوانسیون، نخستین ابتکار جهانی است که به مسأله‌ی استرداد اموال در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه می‌پردازد. این کنوانسیون بیان می‌دارد که استرداد اموال بر اساس این فصل^۵، اصل بنیادین بوده

1. International Cooperation.

2. Article 48, UNCAC.

3. Asset Recovery, Chapter V, Articles 51 to 59.

4. Argandona Antonio, "United Nations Convention against Corruption and Its Impact on International Companies", Working Paper, University of Navarra, 2006, P 9.

5. Asset Recovery, Chapter V, Articles 51 to 59.

و کشورهای عضو در این زمینه نهایت معاضدت و همکاری را با یکدیگر به عمل خواهند آورد^۱.
 با درج این اصل در کنوانسیون مذکور، جامعه‌ی بین‌المللی به نوعی تأثیرات منفی این امر بر کشورها
 و جمعیت انسانی آن‌ها، به واسطه خروج میلیاردها دلار توسط رهبران و مأموران دولتی فاسد را مورد
 شناسایی قرار داده است. کشورهای عضو بر این امر صحه گذاشته‌اند که در آمد نامشروع ثروت
 شخصی می‌تواند بر نهادهای دموکراتیک، اقتصاد ملی و حاکمیت قانون آسیب وارد کند. بدین
 جهت، مصمم بر جلوگیری، شناسایی و ترغیب همکاری بین‌المللی در زمینه‌ی استرداد اموال مذکور
 شدند^۲.

به‌طور کلی، فصل مرتبط با استرداد اموال، گام رو به جلو و مهمی است که در ارتباط با مشکل اساسی در
 مسائل حقوق بین‌الملل برداشته شده است؛ به‌عنوان مثال، فیلیپین که ۱۷ سال در تلاش برای بازگرداندن
 میلیاردها دلار از دارایی منتقل شده از کشورش به وسیله‌ی رییس‌جمهور سابق، فردیناند مارکوس^۳
 بود، به گرمی از مفاد این فصل، استقبال کرد. رز آکرمن^۴، چنین استدلال می‌کند که چنین تعقیباتی
 می‌تواند به‌عنوان بخشی از تلاش‌ها جهت شناسایی و استرداد در آمد فاسد که در خارج از کشور
 سپرده‌گذاری شده، قلمداد گردد. وی همچنین هشدار می‌دهد که برخی احتیاط‌ها نیز باید صورت
 گیرد، از جمله: اغلب اوقات، حکمرانان سابق در لحظه‌ای متهم به فساد می‌گردند که حاکمان جدید
 در حال ایجاد ساختار فاسد برای خود هستند، و همین امر موجب تکرار این الگو می‌گردد. تلاش
 برای بازگرداندن مبالغ چپاول شده می‌تواند به‌همراه برنامه‌های مثبتی جهت اصلاحات باشد؛ بنابراین
 تأثیر مفاد استرداد اموال، نباید غلوآمیز باشد. این مواد بر جنبه‌های خاصی از فساد که در کشورهای در
 حال توسعه ایجاد می‌شود، متمرکزند، اما همه‌ی مشکلات آن‌ها را حل نمی‌کند^۵.

ج- بخش خصوصی

شناسایی فساد بخش خصوصی به سه دلیل در کشورهای در حال توسعه و کشورهای توسعه یافته،
 تشدید شد. اول در بسیاری از کشورها، بخش خصوصی از بخش دولتی بسیار گسترده‌تر است. در سال
 ۲۰۰۰ در بریتانیای کبیر، ۸۲ درصد از نیروی کار در بخش خصوصی اشتغال داشتند. بخش خصوصی
 در چین شاهد رشد تصاعدی بوده، به گونه‌ای که سهم اشتغال در حوزه‌ی صنعت، ۱۸ درصد بیشتر
 از مجموع صنایع ملی تا سال ۱۹۹۵ بود. تا سال ۱۹۹۷، ۳۴.۲ درصد (در مقایسه با ۲ درصد در سال

1. Article 51, UNCAC.

2. Attisso Kodjo, "The recovery of stolen assets: seeking to balance fundamental human rights at stake", Basel Institute on Governance, 2010, P 1

3. Ferdinand Marcos.

4. Ruse-Ackerman.

5. Webb Philippa, (Op.Cit.), P 206-212..

(۱۹۸۵) از تولید صنایع ملی را بخش خصوصی انجام داد. دومین دلیل این است که محدوده‌ی بخش خصوصی و بخش دولتی به واسطه‌ی خصوصی‌سازی و خرید کالا از منابع خارجی^۱، نامشخص شده است. بانک جهانی بیان داشت که خصوصی‌سازی در سال ۱۹۹۷ به صورت موجهی در مناطق در حال توسعه افزایش یافت. از آن زمان، اقدامات تسریع شد و در خاورمیانه، شمال آفریقا، اروپای شرقی و مرکزی و جنوب آسیا، برنامه‌های خصوصی‌سازی فعال‌تر، به مرحله‌ی اجرا رسید.

گرچه خصوصی‌سازی موجب می‌شود که تعداد زیادی از فعالیت‌های دولتی توسط بخش خصوصی اجرا شود، این امر، فرصت‌هایی را نیز برای فساد از طریق فرآیندهای مختلف انتقال دارایی شرکت‌های بزرگ دولتی، به وجود می‌آورد. سومین دلیل، تأثیر اقتصادی سنگین شرکت‌های چندملیتی^۲ و اهرم فشار ناشی از آن در رابطه با کشورهاست. از این منظر، آن‌ها را باید به عنوان بازیگرانی مورد توجه قرار داد که نمی‌توان آن‌ها را از سیاست مبارزه با فساد بین‌المللی کنار گذاشت. اگر وضع کشورها و شرکت‌های چندملیتی به وسیله‌ی ارزش افزوده^۳، اندازه‌گیری شود، بزرگترین شرکت چندملیتی جهان (اکسون موبیل)^۴ با ارزش افزوده تقریبی ۶۳ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۰ در رتبه‌ی ۴۵ لیست ترکیبی از کشورهای و شرکت‌های غیرمالی قرار گرفت. این امر با حجم اقتصادی شیلی و پاکستان برابر است. این بازیگران قدرتمند که تنها عنوان کشور را با خود یدک نمی‌کشند، می‌توانند معاملاتی را با کشورهای در حال توسعه، منعقد سازند. این شرکت‌ها، معمولاً با مقامات عالی رتبه مذاکره می‌کنند و در صورت وجود محیطی فاسد، تصمیم می‌گیرند که فعالانه مشارکت کنند یا آرام و بدون جلب توجه، معامله را رد نموده و یا فساد را گزارش کنند.

توسعه‌ی کنوانسیون جهت تحت پوشش قرار دادن بخش خصوصی، یکی از مباحثات بحث‌آفرین در طول مذاکرات بود. اتحادیه‌ی اروپا، پیشگام جرم‌انگاری ارتشاء در بخش خصوصی بود. این امر توسط آمریکای لاتین و کشورهای حوزه‌ی کارائیب مورد حمایت قرار گرفت. نمایندگان این کشورها چنین استدلال می‌کردند که با توجه به رابطه میان دو بخش، تصویب رویکردی محدود که تنها بخش دولتی را مد نظر قرار می‌دهد، ممکن است در آینده به صورت نامناسبی بر اجرای کنوانسیون تأثیر گذارد. با این وجود، ایالات متحده‌ی آمریکا مخالف تصریح رفتار بخش‌هایی که کاملاً خصوصی هستند، در کنوانسیون بود. نظرات ایالات متحده‌ی آمریکا در نسخه‌ی پایانی کنوانسیون، که تنها چارچوبی غیر اجباری برای جرم‌انگاری ارتشاء و اختلاس در بخش خصوصی

1. Outsourcing
2. Multinational Corporations (MNCs).
3. Value Added.
4. ExxonMobil.

داشت، حاکم شد. بر اساس کنوانسیون: هر یک از کشورهای عضو، اتخاذ تدابیر تقنینی و دیگر تدابیر لازم را برای جرم شناختن ارتکاب عمدی اعمال زیر در جریان فعالیت‌های اقتصادی، مالی و یا تجاری، مورد توجه قرار خواهد داد:

الف) وعده، پیشنهاد و یا دادن مستقیم و یا غیر مستقیم امتیازی ناروا به مدیر و یا کارمند شاغل در یک ارگان بخش خصوصی، در هر سمتی که باشد، به نفع خود وی و یا شخص دیگر به قصد ترغیب وی به انجام و یا خودداری از انجام عملی بر خلاف وظایف خود؛

ب) درخواست و یا پذیرش مستقیم و یا غیر مستقیم امتیازی ناروا به طور مستقیم و یا غیر مستقیم توسط مدیر و یا کارمند شاغل در یک ارگان بخش خصوصی، در هر سمتی که باشد، به نفع خود و یا شخص دیگر به قصد انجام و یا خودداری از انجام عملی بر خلاف وظیفه‌ی خود^۱.

کنوانسیون، دیدگاهی نسبتاً قوی‌تر در مورد پیشگیری به وسیله‌ی درخواست از دولت‌های طرف معاهده داشت، تا با رعایت اصول اساسی نظام حقوقی خود، اقداماتی جهت جلوگیری از بروز فساد در بخش خصوصی انجام دهند، معیارهای حسابداری و حسابرسی را بهبود بخشند و در صورت نیاز، مجازات‌های مؤثر مدنی، اداری و کیفری را برای عدم پیروی از این اقدامات، فراهم آورند^۲. لیست غیر انحصاری این ماده، نمونه‌ای از اقداماتی همچون ارتقاء نظام‌نامه‌های رفتاری، جلوگیری استفاده‌ی نادرست از تشریفات برای یارانه‌ها و مجوزهای اعطایی مراجع دولتی برای فعالیت‌های تجاری و جلوگیری از تعارض منافع، تهیه کرده است. این امر نیازمند آن است که دولت‌ها حسابداری خارج از دفاتر را ممنوع سازند.

گرچه عنوان فساد در بخش خصوصی را در گفتار مربوط به دست‌آوردها گنجانده‌ایم، اما ذکر این نکته ضروری می‌نماید که کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، به‌طور چشمگیر، فقدان قواعد مربوط به فساد بخش خصوصی را جبران نمی‌کند. رئیس کمیته‌ی ویژه، خاطر نشان ساخت که نگرانی‌هایی در مورد اعمال محدودیت‌های بی‌پشتوانه، مفرط و ناخواسته بر تجارت و توانایی نهادهای بخش خصوصی در پیگیری فعالیت‌های خود در مورد منافع اقتصاد ملی و توسعه بین‌المللی وجود دارد. با این وجود، بخش خصوصی نیز همچون بخش دولتی نیازمند پیروی از قوانین مبارزه با فساد است. این امر برای اقتصاد ملی و توسعه‌ی بین‌المللی به وسیله‌ی حذف منافذ و شناسایی همگرایی رو به رشد بین بخش‌های خصوصی و دولتی در بسیاری از حوزه‌های زیست اقتصادی، سودمند است^۳.

1. Article 21, UNCAC.

2. Article 12, UNCAC.

3. Webb Philippa, (Op.Cit.), P 212-215.

۳. انتظارات

پُر تنش‌ترین مبحث کنوانسیون در طول مذاکرات، مختص موادی بود که تأمین بودجه‌ی احزاب سیاسی را مدنظر قرار می‌داد. وضع آیین‌ها و قواعد در حوزه‌ی بودجه‌ی رقابت‌های انتخاباتی و بودجه‌ی احزاب سیاسی در حوزه‌ی پیشگیری و کنترل فساد، حیاتی است^۱. رقابت حزب که جزء جدایی‌ناپذیر حکومت دموکراتیک است، ولع سیری‌ناپذیری برای بودجه‌ی ستاد انتخاباتی ایجاد می‌کند. جریان تأمین مالی ستاد انتخاباتی، دو مسأله را ایجاد می‌کند: اول این که وقتی مقدار قابل ملاحظه‌ای پول به سیاست‌مداری می‌رسد، تمایل به استفاده‌ی شخصی از آن مبلغ وجود خواهد داشت؛ دوم، حتی اگر مبالغ اهدا شده به سمت استفاده‌ی شخصی منحرف نشود، در واقع می‌تواند برای خرید حمایت مأموران دولتی منتخب یا رأی آن‌ها در مجلس قانن‌گذاری مورد استفاده قرار گیرد. بارومتر جهانی فساد^۲ سازمان شفافیت بین‌المللی (۲۰۱۳) بیان می‌دارد که در ۵۱ کشور از ۱۰۷ کشور مورد بررسی، احزاب سیاسی، فاسدترین نهادها به‌شمار می‌روند. مذاکرات در کمیته‌ی ویژه، حول ماده‌ی ۱۰ در مورد تأمین بودجه احزاب سیاسی متمرکز بود که به وسیله‌ی اتریش، فرانسه و هلند پیشنهاد شده بود. در جلسه‌ی چهارم مذاکرات، ماده قرائت شد:

۱. هر دولت عضو باید اقدامات و مقرراتی در مورد تأمین بودجه‌ی احزاب سیاسی تصویب، حفظ و تقویت کند. این اقدامات و مقررات باید منجر به موارد ذیل گردند:

الف. جلوگیری از تعارض منافع؛

ب. حفظ تمامیت ساختار سیاسی دموکراتیک و فرآیندهای آن؛

ج. ممنوع کردن استفاده از مبالغی که از طریق غیرقانونی و اعمال فاسد جهت تأمین بودجه‌ی احزاب سیاسی کسب شده است؛

د. الحاق مفهوم شفافیت در تأمین بودجه‌ی احزاب سیاسی و ملزم کردن آن‌ها به اعلام کمک‌ها مشروط به این که از محدوده‌ی مشخصی تجاوز نکند.

۲. هر دولت عضو می‌تواند تا جایی که ممکن است، اقداماتی جهت اجتناب از تعارض منافع به‌واسطه

1. Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime, 2009, P 17.

2. Global corruption Barometer;

(ترجمه‌ی عامیانه این عبارت، «فساد جهانی سنج» می‌باشد. بارومتر فساد جهانی سازمان شفافیت بین‌الملل، گسترده‌ترین بررسی از افکار عمومی سراسر جهان در حوزه‌ی فساد است. این شیوه‌ی تحقیق سازمان شفافیت بین‌الملل، تجربه‌ی افراد در مواجهه مستقیم با پرداخت رشوه و نظرات آن‌ها نسبت به وجود فساد در سازمان‌های اصلی کشور خود را منعکس می‌کند. یکی از موارد جالب توجه در خصوص بارومتر فساد جهانی این است که این شیوه، بیانگر میزان تمایل افراد جامعه در مبارزه علیه فساد نیز می‌باشد. جدیدترین نسخه‌ی بارومتر فساد جهانی (نسخه‌ی هشتم) که پاسخ ۱۱۴۰۰۰ نفر در ۱۰۷ کشور را در بر می‌گیرد، در سال ۲۰۱۳ منتشر شده است) (http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail).

هم‌زمانی تصدی سمت‌گزینی و مسئولیت‌ها در بخش خصوصی اتخاذ نماید. بیان الزامی قانونی ماده و محدودی وسیع آن واکنش منفی بسیاری از هیأت‌های نمایندگی را برانگیخت. ایالات متحده آمریکا از تأیید متن کنوانسیون در صورت گنجانده شدن این ماده امتناع کرد و به دنبال حذف آن بود. در نهایت، دیدگاه ایالات متحده آمریکا در مذاکرات، به پیروزی دست یافت. بیان قوی ماده ۱۰، تعدیل و به نحوی غیرالزام آور در بند ۲ و ۳ ماده ۷ صورت‌بندی شد:

۲- هریک از کشورهای عضو، همچنین تصویب تدابیر تقنینی و اجرایی را در چارچوب اهداف کنوانسیون حاضر و بارعایت اصول اساسی حقوق داخلی خود، جهت عملی کردن ضوابط مربوط به اعلام نامزدی برای تصدی و انتخاب به سمت دولتی، مورد توجه قرار خواهد داد.

۳- هریک از کشورهای عضو، اتخاذ تدابیر تقنینی و اجرایی مناسب را در چارچوب اهداف کنوانسیون حاضر و بارعایت اصول اساسی حقوق داخلی خود، جهت هر چه شفاف‌تر کردن منابع مالی فعالیت انتخاباتی نامزدهای سمت‌های دولتی و در صورت اقتضاء منابع مالی احزاب سیاسی، مورد توجه قرار خواهد داد.

خروجی مذاکرات بر این امر صحنه می‌گذارد که رابطه‌ی میان پول و سیاست، پیچیده بوده و این امر سخت می‌نماید که بدون ایجاد مشوق‌ها برای چنین اعمالی، بتوان آن‌ها را محدود کرد. به‌رغم نگرانی همگانی و شدید در مورد فساد در فرآیند سیاسی، هیچکدام از اسناد چندجانبه در حوزه‌ی فساد به صراحت به مسأله‌ی تأمین بودجه‌ی احزاب سیاسی نمی‌پردازند و علت آن‌هم این است که این مطلب در حوزه‌ی (سیاسی) قرار دارد که مملو از بی‌ثباتی است. در واقع چندین نماینده‌ی اعزامی به کمیته‌ی ویژه، این سؤال را مطرح ساختند که آیا مذاکره در مورد چنین موادی با وجود تفاوت‌های بسیار در نظام سیاسی، عملی بود یا خیر.

مسأله‌ی دیگری که شایسته است در این گفتار، هر چند به صورت اجمالی، مورد توجه قرار گیرد، بحث اجرا، کنترل و نظارت است. کنترل و نظارت، حوزه‌ای است که کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد ابتکاری از خود به نمایش نگذاشته است. این کنوانسیون، پیرو شیوه‌ی ضعیف‌ترین کنوانسیون‌های منطقه‌ای است که به دولت‌های عضو خود، آزادی عمل بسیاری در مورد تصمیم‌گیری تجسم بخشیدن کنوانسیون در قوانین ملی آن‌ها می‌دهد. اگر به بررسی ابتکارات چندجانبه‌ای که در مقدمه‌ی کنوانسیون به آن‌ها اشاره شده است، بپردازیم، به این مهم دست خواهیم یافت که اجرا، نظارت و اعمال، حوزه‌هایی هستند که باعث عدم موفقیت اکثر کنوانسیون‌ها شده‌اند. با این وجود، این

امر قابل توجه است که رئیس سابق کمیسیون مستقل هنگ‌کنگ علیه فساد (تونی کوک من وای)^۱ بیان داشت که کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، رویای او بوده که به واقعیت مبدل شده است؛ علاوه بر این، روند شکل‌گیری بسیاری از قواعد بین‌المللی نشان می‌دهد که همواره مسائل سخت و غیر قابل بحث در طول زمان به مسائل منعطف و قابل بحث تبدیل شده‌اند. باید پذیرفت که کنوانسیون، بیانگر زمان معینی است که اجماعی حول فساد ایجاد شده است. جامعه‌ی بین‌المللی امیدوار است چنین ابتکاراتی موجب ارتقاء مبارزات علیه فساد در سطح جهانی گردند؛ همچنین باید توجه داشت که نهایی‌سازی متن این کنوانسیون، آغازی بر مسیر طولانی تأثیر بر رفتارهای فاسد خواهد بود.

نتیجه‌گیری

امروزه نه تنها فساد پدیده‌ای نوظهور نیست و محدود به کشور، منطقه‌ی جغرافیایی، نظام سیاسی یا فرهنگ خاصی نمی‌شود، بلکه پدیده‌ی نوظهوری که در دهه‌ی اخیر شاهد آن هستیم، مبارزه‌ی بین‌المللی با این معضل است. با تسامح می‌توان پذیرفت که جامعه‌ی بین‌المللی، به میزان شایستگی پذیرش قوانین مترقی^۲، نسبت به عواقب و نتایج اعمال فاسد، واکنش نشان می‌دهد. لازم الاجرا شدن کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد تنها دو سال پس از تاریخ تصویب و پیوستن ۱۷۳ کشور به آن، نشان‌دهنده‌ی چنین فهم مشترکی است. این کنوانسیون نه تنها نویدبخش تغییرات اساسی برای مؤسسات ضد فساد است، بلکه امنیت قضایی، عدالت و توسعه را نیز به دنبال دارد. این سند به جای محدود کردن خود بر رشوه، به جرائم بخش عمومی و خصوصی در مورد اختلاس، اعمال نفوذ در معاملات، سوءاستفاده از وظایف، ثروت‌های نامشروع و ممانعت از اجرای عدالت نیز توجه نموده است. جرم‌انگاری این اعمال (همان‌گونه که در این کنوانسیون پیش‌بینی شده است)، علاوه بر این که مبنای استواری جهت ایجاد مسئولیت برای دولت‌ها ایجاد می‌کند، مسیری هموار جهت جلوگیری از نقض حقوق بشر را نیز فراهم می‌آورد؛ به‌عنوان مثال، توانایی ترویج و حمایت از حقوق مدنی و سیاسی، نیازمند مبارزه‌ی مؤثر با فساد سیاسی و قضایی است. به‌موازات آن، شفافیت، پاسخ‌گویی و دسترسی به اطلاعات، موجب می‌شود افراد جامعه، تصمیمات منطقی (به‌عنوان مثال در اعمال حقوق مدنی همچون رأی دادن) اتخاذ کنند. در عین حال، ایجاد چنین امری فرصت‌های سؤاستفاده‌ی سیاست‌مداران، نیروی پلیس و قضات را محدود می‌کند. هنگامی که سازوکارهای پاسخ‌گویی ضعیف است یا وجود ندارد، نقض حقوق بشر به راحتی اتفاق می‌افتد. توانایی جامعه‌ی مدنی در پرداختن به دو حوزه‌ی حقوق بشر و فساد، به‌وسیله‌ی میزان احترام، حمایت و اجرای تعهدات دولت

1. Tony Kwok Man-wai.

2. Ubi societas, ibi jus.

در فراهم آوردن چنین محیطی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. بدون وجود چنین محیطی، فعالیت‌های ضد فساد، همچنین فعالیت‌های حقوق بشری، در معرض خطر قرار می‌گیرند. از آنجایی که دولت‌های طرف کنوانسیون سازمان ملل متحد، علیه فساد تعهدی مبنی بر تقویت مشارکت فعال افراد دارند، لازم است اطلاعات مربوط به فساد را دریافت و منتشر سازند؛ علاوه بر این، جنبه‌هایی از کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد وجود دارد که یا ابتکاری است و یا ناشی از اسناد گذشته است، که به قدرت آن افزوده شده است. مفاد آن در حوزه‌ی استرداد اموال، مسیر طولانی شناسایی موانع اصلی بازگرداندن دارایی (که به واسطه‌ی فسادهای کلان خارج شده‌اند) را پیموده و بنیان مستحکمی برای همکاری بین‌المللی در این حوزه فراهم آورده است. علاوه بر این، مفاد کنوانسیون در مورد ارتشاء بخش خصوصی به بخش دولتی، معیارهایی را که به وسیله‌ی کنوانسیون‌های گذشته وجود داشته، توسعه می‌بخشد.

با این وجود، بیان این نکته ضروری است که همچون دیگر موافقت‌نامه‌های بین‌المللی، کنوانسیون مریدان نیز با تنش‌هایی میان استقلال داخلی و الزامات بین‌المللی دست به گریبان است. در مورد تأمین بودجه‌ی احزاب سیاسی، کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد به بهترین شکل نشان داد که این مسأله مشکلی است که احتمالاً نیازمند راه‌حل‌های خلاقانه‌ی خارج از کنترل‌های حقوقی است. با این وجود، دلسردکننده‌ترین جنبه‌ی کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، عدم موفقیت آن در تجسم بخشیدن به ساز و کار نظارتی قوی است. این امر غیر قابل انکار است که طراحی ساز و کارهای نظارتی که حاکمیت دولت‌های عضو را محدود می‌کند، چالشی است که نیازمند گذر زمان است. با این وجود، با مروری اجمالی بر اسنادی که تاکنون در حوزه‌ی فساد شکل گرفته‌اند، می‌توان بیان داشت که هیچ کدام از آن اسناد، همچون کنوانسیون مریدا، جامع و مفصل طراحی نشده‌اند.

کتاب‌نامه و منابع

- بشیریه، حسین، جامعه‌شناسی سیاسی (نقش نیروهای اجتماعی در زندگی سیاسی)، تهران، نشر نی، چ ۱۹، ۱۳۹۰.
- دادخدایی، لیلا، فساد مالی-اداری و سیاست جنایی مقابله با آن (با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد)، نشر میزان، تابستان ۱۳۹۰.
- گیدنز آنتونی، جامعه‌شناسی، مترجم منوچهر صبوری، تهران، نشر نی، چ ۲۳، ۱۳۸۷.
- افضلی، عبدالرحمن، فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای بر و نرفت، مجله

حقوق بین‌المللی، ش ۴۵، ۱۳۹۰.

- پاکروان، مولود، رشوه‌بگیران، تجارت فردا، ۱۳۹۲، ش ۷۰.

- پناهی، محمد عادل، درآمدی بر ثبات سیاسی، راهبرد، ش ۳۱، بهار ۱۳۸۳.

- رهنورد، فرج‌الله، حاکمیت خوب و امکان پیاده‌سازی آن در ایران، فصل‌نامه‌ی مطالعات مدیریت، ش ۵۵، پاییز ۱۳۸۶.

- زاهدی، شمس‌السادات و غلام‌علی نجفی، بسط مفهومی توسعه‌ی پایدار، مدرس علوم انسانی، ش ۴۰، زمستان ۱۳۸۵.

- معیدفر، سعید و حسین احمدی، فساد سیاسی و ثبات سیاسی، مجله‌ی جامعه‌شناسی ایران، ش ۴، ۱۳۸۹.

- میر احسنی، منیرالسادات، نگاهی به ساختار و عملکرد سازمان ملل متحد، بررسی مسائل و سیاست‌های اقتصادی، ش ۹۳-۹۴، ۱۳۸۸.

- واعظی، رضا و محمد صادق آزمندیان، مدل پاسخ‌گویی سه‌بعدی، نگاهی متفاوت به پاسخ‌گویی، مطالعات مدیریت انتظامی، ش ۱، ۱۳۹۰.

- Argandona Antonio, "United Nations Convention against Corruption and Its Impact on International Companies", Working Paper, University of Navarra, 2006, P 9.

- Attisso Kodjo, "The recovery of stolen assets: seeking to balance fundamental human rights at stake", Basel Institute on Governance, 2010.

- Low, Lucinda, "the United Nations Convention against Corruption: The Globalization of Anti-Corruption Standards", Conference of the International Bar of Association, England, 2006.

- McDonagh, Maeve, "The Right to Information in International Human Rights Law", Oxford University press, 2013.

- Saha Shrabani, "studies of the effect of democracy on corruption", Australian Conference of Economists, 2007, p 34-.

- Webb Philippa, "the United Nations Convention against Corruption Global Achievement or Missed Opportunity", Oxford University Press 2005, Journal

of International Economic Law, Vol. 8.

- Reports:

- Transparency International, Integrating Human Rights in the Anti-Corruption Agenda, challenges, possibilities and opportunities, 2010.

- Documents:

- Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption.

- United Nations Convention against Corruption.

- United Nations Convention against Transnational Organized Crime.

- Internet Source:

- <http://cpi.transparency.org/cpi2013/results/> (December-2013)

- <http://internationallawof.blogfa.com/post-56.aspx> (September- 2013)

- <http://www.pajooh.com/fa/index.php?Page=definition&UID=42180>
(December-2013)

- http://www.transparency.org/gcb2013/in_detail (January-2014)



گزارش تخصصی

مروری بر همخوانی‌ها و ناهمخوانی‌های حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین با توجه به معیارهای نظارت و بازرسی در قانون سازمان بازرسی کل کشور

مهدی تقوی قادیکلای^۱

چکیده

اصلی‌ترین دستگاه‌های نظارتی در داخل کشور عبارتند از سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات و سازمان حسابرسی. در این میان و بر اساس اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، سازمان بازرسی، وظیفه‌ی نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین را بر عهده دارد و از این حیث، مهم‌ترین دستگاه نظارتی کشور محسوب گردیده و دارای بیشترین اختیارات در بین دستگاه‌های نظارتی است. به لحاظ معنی، نظارت بر اجرای صحیح قوانین، یعنی نظارت بر این که آیا قوانین و مقررات از سوی مسئولین و مدیران دستگاه‌ها به طور صحیح و دقیق مورد اجرا قرار می‌گیرد یا خیر؛ لیکن نظارت بر حُسن جریان امور، عام‌تر از اجرای صحیح قوانین است؛ بدین معنی که در مواردی، قانون و مقررات به نحوی تدوین می‌گردد که اجرای دقیق آن‌ها موجب حُسن جریان امور نخواهد بود، و در مواردی نیز خلاء قانونی وجود دارد، و یا این که ممکن است سوءجریانی واقع گردد، ولی تخلفی واقع نشود. این دو عبارت کلیدی که در اصل ۱۷۴ قانون اساسی به عنوان وظایف سازمان بازرسی کل کشور پیش‌بینی شده، در عمل، تمامی فعالیت‌های سازمان و شاخص‌های نظارت و بازرسی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مطابق ماده‌ی ۴ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، شاخص‌ها و معیارهای اصلی نظارت و بازرسی در حوزه‌های زیر مطرح است:

۱ - عملکرد دستگاه ۲ - عملکرد و رفتار مدیران ۳ - اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

با توجه به تنوع عناوین و موضوع‌های مرتبط با هر یک از بخش‌های فوق، برخی از موارد، تنها براساس حُسن جریان امور، قابل نظارت و بازرسی است، و در مواردی نیز موضوع تنها از حیث اجرای صحیح قوانین می‌تواند مد نظر قرار گیرد، ضمن این که در پاره‌ای موارد نیز "حُسن جریان امور" و "اجرای صحیح قوانین"، می‌بایست به طور هم‌زمان مورد توجه باشد. به هر حال، حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، دارای شباهت‌ها و تفاوت‌هایی است که توجه به آن‌ها جهت انجام صحیح وظایف قانونی توسط سازمان بازرسی کل کشور، ضروری است.

واژگان کلیدی: حُسن جریان، امور، قوانین، اجرای صحیح و شاخص‌ها.

مقدمه

بر اساس فصل یازدهم «قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران» قوه قضاییه به عنوان قوه‌ای مستقل و پشتیبان حقوق فردی و اجتماعی و مسئول تحقق بخشیدن به عدالت، تشکیل گردیده است. متعاقب آن، در جهت انجام محور سوم مأموریت‌های قوه قضاییه (اصل ۱۵۶) سازمان بازرسی کل کشور بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، تشکیل گردید (قانون اساسی - اصل ۱۷۴). بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به مفهوم نظارتی است که از سوی دولت بر عملکرد مأموران دولتی و ادارات اعمال می‌شود و یکی از اساسی‌ترین ارکان اداره‌ی کشورهاست.

نظارت و بازرسی به عنوان یکی از پایه‌های اصول دانش مدیریت است. تدوین روش‌های نوین، تصویب قانون متناسب و مترقی جهت مبارزه با فساد، حمایت از حقوق شهروندی، ارتباط بین مردم و دولت، پیشگیری از تخلفات و جرایم، حسن جریان امور، اصلاح ساختار و روش‌ها و تقویت و کارآمد نمودن مدیریت کشور، توجه به این امر را افزایش می‌دهد. سازمان بازرسی با ارائه‌ی پیشنهاد و تذکر دادن به مدیران و مسئولان اجرایی، از وقوع تخلفات و جرایم و یا سوء جریان، جلوگیری می‌نماید.

بازرسی به دلایل عقلی و شرعی ضروری است و عقل سلیم و خالی از گرایش‌های نفسانی، وجود بازرسی را تایید می‌کند. در شرع مقدس اسلام نیز به دلایلی از جمله رعایت عدالت و جلوگیری از تکاثر طلبی در آیات و روایات، به وجود بازرسی تأکید شده است.

همان‌طور که ذکر گردید، در اصل ۱۷۴ (قانون اساسی)، سازمان بازرسی کل کشور جهت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین تشکیل شده، اما قید حسن جریان امور موجب شده تا با تفسیرهای گوناگون از این واژه، حیطه‌ی عملکرد سازمان، متغیر گردد. به هر حال، نظر به این که در متن قانون، نظارت بر حسن جریان امور در کنار و مقدم بر اجرای صحیح قوانین آمده، بدیهی است تبیین منظور قانون‌گذار از این واژه، بسیار مهم و ضروری است.

نکته‌ی قابل توجه این که نمی‌توان مرز مشخصی برای «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» در نظر گرفت، و در بسیاری از موارد، شاخص‌ها و معیارهای نظارت و بازرسی به گونه‌ای است که برای نظارت و بازرسی صحیح توجه هم‌زمان به هر دو مبحث ضرورت دارد.

مروری بر وظایف سازمان بازرسی کل کشور

بر اساس «قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور»، این سازمان، نظارت بر حسن جریان امور و

اجرای صحیح قوانین را در دستگاه‌های اداری به شرح زیر عهده‌دار می‌باشد:

کلیه‌ی وزارتخانه‌ها و ادارات 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 آن‌ها متعلق به دولت است، یا دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت و یا کمک می‌نماید، و کلیه‌ی سازمان‌هایی که شمول قانون نسبت به آن‌ها، مستلزم ذکر نام آن‌هاست.

همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، سازمان بازرسی کل کشور از هیچ جهت، نه از نظر نوع رسیدگی و یا دستگاه تحت رسیدگی، محدودیت ندارد و از امکان نظارت بر تمام دستگاه‌های دولتی، حتی دستگاه‌هایی را که دولت به نحوی از انحاء بر آن‌ها نظارت و یا کمک می‌نماید، برخوردار است، و به لحاظ نوع رسیدگی نیز محدود به نظارت مالی نبوده و ضمن نظارت بر اجرای صحیح تمام قوانین کشور، نظارت بر حُسن جریان امور را نیز عهده‌دار می‌باشد.

شایان ذکر است برای تبیین موضوع و شناسایی دقیق شاخص‌ها و معیارهای نظارت و بازرسی، در هر یک از بخش‌های «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین»، ضرورت دارد ابتدا شباهت‌ها و تفاوت‌های هر یک از این دو بخش، مشخص گردد؛ بنابراین در ادامه به این موضوع پرداخته شده است.

همخوانی حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین

در علم حقوق، فرض بر آن است که قوانین توسط قانون‌گذار عاقل و بالغ وضع شده، و مطالعات لازم جهت وضع آن به عمل آمده، به نحوی که اجرای دقیق آن موجب می‌گردد تا امور مربوط به نحو صحیح و قابل قبول و مطابق با شرع و منطق، انجام گیرد. مطلب مذکور به این معنی است که اجرای صحیح قانون درست، موجب حُسن جریان امور می‌شود.

با توجه به تعریف فوق، در واقع چنان‌چه قانون و مقررات درست و مطابق با اصول مربوط و توسط افراد واجد شرایط وضع شده باشد، اجرای آن، موجب حُسن جریان امور می‌شود؛ در واقع اجرای صحیح قانون و مقررات مناسب، به عنوان وجه اشتراک حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین مطرح است.

در این‌گونه موارد، چنان‌چه سازمان بازرسی کل کشور و بازرسان آن سازمان در دستگاه تحت نظارت و بازرسی، نحوه‌ی اجرای قانون را مد نظر قرار دهند، به تبع آن، نظارت بر حُسن جریان امور نیز تحقق پیدا می‌نماید، و بالعکس در مواردی که برای آن‌ها قانون و مقررات صحیح و مناسب

توسط افراد واجد شرایط وضع شده باشد، اگر نظارت بر حُسن جریان امور مورد توجه قرار گیرد، در عمل، نظارت بر اجرای صحیح قانون نیز انجام شده است.

در چنین مواردی، چنانچه عملکرد دستگاه و مدیران مربوط مطابق با قانون و مقررات نبوده و منجر به حُسن جریان امور نگردد، تخلف از اجرای قانون و مقررات محسوب می‌گردد و مستحق پیگرد است، که به تناسب قانون و مقررات مربوطه، می‌بایست به هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و یا محاکم معرفی شوند.

ناهمخوانی‌های حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین
 مواردی که موجب بروز ناهمخوانی میان حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین می‌گردد، عبارتند از:

۱. قانون وضع شده، نامناسب یا ناصحیح اجرا می‌گردد؛
۲. قانون وضع شده، نارسا بوده و تمام جوانب امر را پوشش نمی‌دهد؛
۳. قانونی وضع نشده، و در آن ارتباط، خلأ قانونی وجود دارد؛
۴. قانون وضع شده، مناسب و به نحو صحیح انجام می‌شود، لیکن با دقتی بیشتر در اجرا می‌توان طوری عمل نمود که حُسن جریان در سطوح بالاتری جاری گردد.

قانون خوب، اجرای بد و حُسن جریان امور

در مواردی، قانون و مقررات موجود است، ولی به دلایل مختلف از جمله اجرای ناصحیح توسط مجریان، واجد شرایط نبودن قانون‌گذار، عدم توجه به اصول قانون‌گذاری، عدم مطالعه و بررسی کافی و مناسب و یا گذشت زمان طولانی از تصویب قانون و تغییر شرایط، اجرای صحیح آن، موجب حُسن جریان امور نمی‌گردد، و چنانچه در رابطه با موارد مشابه تنها نظارت بر اجرای صحیح قوانین مدنظر قرار گیرد، وظیفه‌ی سازمان مبنی بر توجه به حُسن جریان امور، متوقف می‌ماند، و در واقع، نظارت به نحوی انجام شده که به طور عملی، گشایشی در امور دستگاه و یا مردم صورت نمی‌پذیرد.

در این ارتباط، سازمان می‌باید از حیث حُسن جریان، امور دستگاه را مورد نظارت قرار دهد و ایرادهای قانونی را با رعایت الزامات و مراحل قانونی به مراجع مربوط، متذکر گردد تا قوانین و مقررات مربوط، مورد اصلاح قرار گیرد.

به عنوان نمونه، برخی دستگاه‌ها از قوانین و مقررات مربوط به ترک تشریفات مناقصه، سوء استفاده می‌نمایند، به نحوی که عموم معاملات خود را از طریق ترک تشریفات و بدون برگزاری مناقصه،

انجام می‌دهند. این اقدام، غیر قانونی نیست، ولی غیر معقول است و حُسن جریان امور در آن لحاظ نمی‌گردد. در این گونه موارد، سازمان بازرسی با ارائه‌ی پیشنهاد اصلاحی، به دستگاه‌های تحت نظارت و بازرسی توصیه می‌نماید به نحوی عمل نمایند که بیشتر معاملات با برگزاری مناقصه و مزایده، صورت پذیرد و تنها در موارد اضطراری، ترک تشریفات اعمال شود؛ همچنین در قوانین متعدد، تبصره‌هایی لحاظ شده که با استناد به آن‌ها می‌توان تمام و یا بخشی از قانون را اجرا نمود. در این موارد نیز دستگاه‌ها عموماً تبصره‌ها را مدنظر داشته و قانون را اجرا نمی‌نمایند.

سازمان در این موارد با استناد به این که تبصره‌ها برای حالت‌ها و شرایط ویژه پیش‌بینی شده و موارد استثنای آن‌ها از حدّ متعارف خارج گردد، طی پیشنهادهای اصلاحی، موضوع را به دستگاه مربوطه، متذکر می‌گردد.

قانون بد و حُسن جریان امور

در مواردی، قانون و مقررات وجود دارد، ولی به دلایل مختلف، از جمله عدم توجه به تمام زوایای امر و یا گذشت زمان و تغییر شرایط، قانون و مقررات موجود، تمام جوانب موضوع را پوشش نمی‌دهد؛ بنابراین اجرای صحیح قانون، متضمن حُسن جریان امور نخواهد بود.

توضیح این قسمت نیز عیناً مطابق با بند قبلی بوده، و سازمان می‌بایست ضعف‌های موجود را با رعایت الزامات و مراحل قانونی، به مراجع مربوطه، متذکر گردد تا اصلاحات لازم به روی قوانین و مقررات مربوطه، اعمال شود.

به عنوان نمونه، قانون نظارت بر سفرهای خارجی کارکنان دولت، برای کنترل سفرهای خارجی و کاهش هزینه‌های غیر متعارف و غیر ضروری دولت، همچنین صرفه و صلاح کشور تصویب شده است.

فرض نماییم که مناقصه‌ای بین‌المللی در حال برگزاری است، و یک شرکت خارجی بنا به دلایلی قصد دارد خط تولید یا تولیدات و یا ماشین‌آلات و تجهیزات خود را زیر قیمت جهانی به فروش رساند، که حسب تصادف، این تجهیزات، تولیدات و یا خط تولید، مورد استفاده یکی از شرکت‌های دولتی است. مدیر دولتی نیز به محض اطلاع از موضوع، برای متخصصین و کارشناسان خود از هیأت نظارت بر سفرهای خارجی کارکنان دولت، تقاضای مجوز نموده، لیکن مجوز در وقت مقرر و زمان برگزاری مزایده‌ی بین‌المللی صادر نمی‌گردد؛ حال مدیر دولتی دو امکان پیش‌رو دارد: الف: از سفر کارکنان خود به خارج از کشور و شرکت در مناقصه‌ی بین‌المللی خودداری نماید ب: با مسئولیت خود، کارکنان را اعزام و در مزایده شرکت نماید، و پس از انجام سفر، مجوز

اخذ گردد. بدیهی است چنانچه فقط رعایت قانون مدنظر باشد، راه اول قابل اجراست، لیکن حُسن جریان امور و صرفه و صلاح شرکت دولتی و کشور که همانا خرید تجهیزات و ماشین آلات و خط تولید مورد نیاز با قیمت مناسب و کمتر از قیمت جهانی، رعایت نمی گردد، در حالی که به طور قطع و یقین، قانون گذار در تصویب قانون، رعایت صرفه و صلاح کشور را مدنظر داشته است. در این گونه موارد، می توان با کمی اغماض و به منظور حُسن جریان امور، از عدم رعایت تقدّم و تأخّر در انجام مأموریت و اخذ مجوز، صرف نظر نمود.

نبود قانون و حُسن جریان امور

در مواردی بنا به دلایل مختلف، از جمله جدید بودن موضوع، هیچ قانون و یا مقرراتی وضع نگردیده؛ بنابراین چنانچه سازمان تنها به اجرای صحیح قوانین توجه نماید، در رابطه با این گونه امور، هیچ نظارتی را اعمال نخواهد نمود، و دستگاه‌های اجرایی در این گونه موارد مختار به عملکرد سلیقه‌ای خواهند بود؛ لیکن چنانچه نظارت بر حُسن جریان امور، مورد توجه قرار گیرد، کلیه‌ی موارد و حتی آن جایی که قانون مسکوت است، تحت نظارت و بازرسی قرار می گیرد، و سازمان می تواند در ارتباط با آن، نسبت به ارائه‌ی پیشنهاد مناسب از جمله وضع قوانین و مقررات لازم، اقدام نماید.

به عنوان مثال، تا پیش از این، قانونی تحت عنوان حمایت از حقوق مصرف کنندگان خودرو وجود نداشته، لیکن سازمان به منظور حُسن جریان امور، همواره و به طور مکرّر در پیشنهاد‌های اصلاحی خود بر این نکته تأکید داشته، و پیشنهاد‌هایی ارائه می نمود تا به موجب آن، حقوق مصرف کنندگان خودرو رعایت گردد.

قانون خوب، اجرای خوب‌تر، حُسن جریان امور در سطحی بالاتر

در مواردی، قانون به طور مناسب و توسط افراد واجد شرایط وضع شده و دستگاه نیز به طور صحیح آن را اجرا می نماید، به نحوی که موجب حُسن جریان امور گشته است؛ لیکن چنانچه برخی شرایط و موارد جزئی دیگر مدنظر و توجه قرار گیرد و دقت بیشتری در این ارتباط اعمال شود، دستگاه می تواند به نحوی عمل نماید تا حُسن جریان امور، چهره‌ای جاری گردد.

مصادق این بند، تمامی قوانین و مقرراتی است که به نحو احسن و با رعایت تمامی جوانب وضع گردیده که با رعایت بهتر آن‌ها و اجرای دقیق‌تر، حُسن جریان امور در سطحی بالاتر اجرایی گردد.

شاخص‌ها و معیارهای نظارت و بازرسی در قانون سازمان بازرسی کل کشور

بر اساس ماده‌ی ۴ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، اهم نکات مورد

توجه برای تدوین برنامه و انجام نظارت و بازرسی‌های مستمر در سه حوزه به قرار زیر است:

۱- عملکرد دستگاه

۱-۱ تناسب ساختار با مأموریت و وظایف دستگاه؛

۱-۲ انجام برنامه‌ها و طرح‌ها؛

۱-۳ درجه‌ی رشد و ارتقاء؛

۱-۴ درجه‌ی نیل به اهداف تعیین شده در سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب؛

۱-۵ شناسایی نقاط قوت و ضعف؛

۱-۶ شناسایی فرصت‌ها و تهدیدها؛

۱-۷ مفاسد اداری؛

۱-۸ مفاسد مالی

۲- عملکرد و رفتار مدیران

۲-۱ اصول مدیریت؛

۲-۲ استفاده از منابع؛

۲-۳ ایجاد تحوّل؛

۲-۴ به‌کارگیری فناوری‌های نوین در جهت تسریع و تسهیل در امور؛

۲-۵ صحت عمل؛

۲-۶ حُسن شهرت؛

۲-۷ انضباط؛

۲-۸ مسئولیت‌پذیری؛

۲-۹ پاسخ‌گویی؛

۲-۱۰ رعایت حقوق مردم؛

۲-۱۱ رعایت اخلاق حرفه‌ای؛

۲-۱۲ رعایت شئون اسلامی.

۳- اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی

۳-۱ پیشرفت اجرای برنامه‌های توسعه بخشی، استانی؛

۳-۲ رشد اقتصاد ملی؛

۳-۳ سرمایه‌گذاری؛

۳-۴ رقابت پذیری؛

۳-۵ اشتغال زایی؛

۳-۶ تراز تجاری؛

۳-۷ فاصله‌ی دهک‌های اجتماعی؛

۳-۸ فرهنگ گردشگری؛

۳-۹ آموزش و تربیت؛

۳-۱۰ بهداشت؛

۳-۱۱ سلامت و رفاه اجتماعی.

موارد مذکور با توجه به جامع بودن، تقریباً تمامی شاخص‌ها و معیارهای بازرسی را تحت پوشش قرار می‌دهد.

همان‌گونه که مشاهده می‌گردد، شاخص‌ها و معیارهای موجود، بسیار کلان و گسترده است و هر یک از آنها نیز دارای ابعاد و جهات مختلفی است به نحوی که اگر در آن حوزه قانون‌گذار در جهت وضع قانون اقدام نموده باشد، تنها بخشی از آن حوزه را می‌تواند قانون‌مند نماید؛ بنابراین به طور حتم، ابعاد و حوزه‌های دیگری باقی خواهد ماند که نمی‌توان براساس قوانین مصوب، بر آنها نظارت و بازرسی اعمال نمود، و تنها می‌بایست از جهت حُسن جریان امور، موضوع را مورد توجه قرار داد.

با عنایت به توضیح فوق، شاخص‌ها و معیارهای نظارت و بازرسی، به سه بخش عمده تفکیک می‌گردد:

الف- بخش اول مواردی است که در رابطه با آنها هیچ قانونی وضع نگردیده و بنابراین نظارت و بازرسی براساس «اجرای صحیح قوانین» در این موارد، موضوعیت ندارد و سازمان می‌بایست به لحاظ «حُسن جریان امور»، نظارت و بازرسی خود را اعمال و انجام تکالیف و وظایف و عملکرد دستگاه‌ها و مسئولین و مدیران و کارکنان آنها را بررسی نماید. از مصادیق این گروه می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱: شناسایی فرصت‌ها و تهدیدها (بند ۱-۶)

بدیهی است که در این ارتباط، هیچ قانون و مقرراتی وضع نشده و اصولاً این مبحث دارای وصف مجرمانه نیست، لیکن سازمان با استفاده از توان تخصصی خود و براساس اختیار قانونی مبنی بر بررسی حُسن جریان امور، می‌تواند با انجام مطالعه‌ی دقیق و کارشناسی، فرصت‌ها و تهدیدهای

دستگاه مورد بررسی را استخراج نموده، و راهکارهای لازم را جهت بهبود امور، ارائه نماید.

۲: ایجاد تحوّل (بند ۲-۳)

در این قسمت نیز باید به تکرار مطالب مورد پیشین پرداخت؛ چون در این ارتباط، قانون و مقررات خاصی وجود ندارد.

۳: پیشرفت اجرای برنامه‌ها و توسعه بخشی، استانی (بند ۳-۱)

در برخی موارد، برنامه‌ها و راهبردها به منظور تبیین مسیر و نحوه‌ی رسیدن به هدف، تدوین می‌شوند و در بسیاری موارد، ضمانت اجرای روشنی برای آن‌ها وجود ندارد؛ بنابراین در این محدوده نیز سازمان بازرسی تنها به لحاظ بررسی حُسن جریان امور می‌تواند به موضوع ورود نماید. نکته‌ی قابل توجه این که نه تنها با رسیدگی سازمان، نارسایی‌ها و مشکلات و ضعف‌ها استخراج می‌شود، بلکه با ارائه‌ی پیشنهاد مناسب توسط سازمان، در عمل، نوعی ضمانت اجرا برای این برنامه‌ها و راهبردها ایجاد می‌گردد؛ چرا که پیشنهاد سازمان، لازم‌الاجرا است.

توضیح این که بر اساس تبصره‌ی ذیل ماده‌ی ۱۰ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، عدم اجرای پیشنهادها، قانونی سازمان بدون عذر موجه، با رسیدگی و احراز در دادگاه صالح، مشمول مجازات ماده‌ی (۵۷۶) قانون مجازات اسلامی خواهد بود.

ب- بخش دوم، مواردی هستند که در آن حوزه، قانون وضع گردیده، لیکن به دلیل گستردگی موضوع، امکان تحت پوشش قرار دادن تمامی حوزه وجود نداشته؛ بنابراین در این ارتباط می‌بایست به طور هم‌زمان از «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» بهره برد؛ به این ترتیب که در بخش‌هایی که برای آن‌ها قوانین و مقررات لازم وضع شده، عملکرد دستگاه در اجرای صحیح قوانین مورد بررسی قرار گیرد، و چنان‌چه در رابطه با موضوع تحت رسیدگی، قانون یا مقرراتی وجود نداشته باشد، عملکرد دستگاه به لحاظ حُسن جریان امور، مورد توجه قرار گیرد. از مصادیق این بخش می‌توان به این موارد اشاره نمود:

۱: مسئولیت‌پذیری (۲-۸)؛

۲: رعایت حقوق مردم (۲-۱۰)؛

۳: سلامت و رفاه اجتماعی (۳-۱۱).

ج- بخش سوم مواردی هستند که به دلیل اهمیت موضوع و یا سابقه‌ی طولانی مدت ایجاد شدن مراودات مرتبط با آن، به مرور زمان، قوانین و مقررات زیادی در آن حوزه تدوین و تصویب شده، و تقریباً تمامی جهات مورد نظر را پوشش می‌دهد. در این ارتباط، سازمان عموماً می‌بایست اجرای

صحیح قوانین را مدنظر قرار دهد. از مصادیق این بخش می‌توان به این موارد اشاره نمود:

۱: مفاسد اداری (بند ۱-۷)؛

۲: مفاسد مالی (بند ۱-۸).

شایان ذکر است که در این ارتباط، توجه به همخوانی‌ها و ناهمخوانی‌های حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین که در بخش‌های قبل بر شمرده شد، ضرورت دارد و بدیهی است نمی‌توان خط مشترکی برای جدایی این دو مبحث، ایجاد نمود و همواره می‌بایست اجرای صحیح قوانین و حُسن جریان امور به طور هم‌زمان و با یک درجه‌ی اهمیت، مورد توجه و نظر بازرس باشد، تا بتواند ضمن لحاظ نمودن مصالح کشور، بهترین و مناسب‌ترین رسیدگی را انجام داده و با تنظیم بهترین گزارش، پیشنهادهای مناسب و کارگشا، ارائه نماید.

جمع‌بندی و تحلیل

الف: همخوانی‌ها و ناهمخوانی‌ها

با توجه به مطالب مذکور، سازمان بازرسی کل کشور، اصلی‌ترین دستگاه نظارتی کشور است که محدودیتی به لحاظ نوع رسیدگی ندارد و می‌تواند نحوه‌ی عملکرد دستگاه‌های مشمول را از حیث اجرای صحیح قوانین و مقررات، مورد نظارت و بازرسی قرار دهد، و فراتر از آن، مسئولیت نظارت بر حُسن جریان امور را نیز عهده دار است.

در ارتباط با محدوده دستگاه‌های تحت نظارت و بازرسی نیز بیشترین حوزه را بر عهده دارد، به طوری که حتی دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء، دولت بر آن‌ها کمک و یا نظارت می‌نماید، مشمول قانون سازمان بازرسی کل کشور می‌شوند.

در ارتباط با وظایف، مسئولیت‌ها و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور، توجه به مفهوم حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و نقاط اشتراک و افتراق آن‌ها، ضروری است. به نظر نگارنده، در مواردی که قانون و مقررات به طور صحیح و مناسب و توسط افراد واجد شرایط وضع شده باشد، حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین، دارای همخوانی با یک‌دیگرند؛ یعنی اجرای صحیح قانون، موجب حُسن جریان امور می‌گردد و یا چنانچه حُسن جریان امور در نظر باشد، در واقع قانون نیز به نحو صحیح، اجرا می‌شود. در مواردی که قانون، نامناسب، ناقص و یا مسکوت باشد، حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین با هم ناهمخوانی دارند؛ بدین معنی که الزاماً اجرای صحیح قانون موجب حُسن جریان امور نمی‌گردد، و یا بالعکس، موجب اجرای صحیح قانون

محسوب نمی‌شود، ضمن این که در مواردی نیز قانون به نحو مناسب اجرا می‌گردد، اما توجه بیشتر و رعایت برخی امور جزئی، موجب می‌شود تا حُسن جریان امور، بیش از پیش جاری شود. کوتاه سخن، عموم پیشنهادهای اصلاحی سازمان که در ختام گزارش‌ها ارائه می‌شود، در جهت حُسن جریان امور است و درصد بالایی از پیشنهادهای ختام گزارش‌های سازمان را در بر می‌گیرد؛ بنابراین مسئولیت سازمان بازرسی کل کشور از حیث نظارت بر حُسن جریان امور، بسیار خطیر است به نحوی که با کمی تأمل می‌توان گفت، این امر نسبت به نظارت بر اجرای صحیح قوانین، مهم‌تر بوده و تأثیرگذاری آن در اصلاح دستگاه‌های تحت نظارت و بازرسی، بسیار بیشتر است.

ب: شاخص‌ها و معیارها

مطابق ماده‌ی ۴ آیین‌نامه‌ی اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، شاخص‌ها و معیارهای اصلی نظارت و بازرسی در حوزه‌های زیر مطرح است:

۱. عملکرد دستگاه؛

۲. عملکرد و رفتار مدیران؛

۳. اوضاع عمومی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی.

با توجه به تنوع عناوین و موضوع‌های مرتبط با هر یک از موارد فوق، شاخص‌ها و معیارهای نظارت و بازرسی به سه بخش عمده، قابل تفکیک است:

بخش اول: مواردی که در رابطه با آن‌ها هیچ قانونی وضع نگردیده و نظارت و بازرسی در حوزه‌ی اجرای صحیح قوانین در این موارد موضوعیت ندارد و سازمان می‌بایست به لحاظ «حُسن جریان امور»، نظارت و بازرسی خود را اعمال نماید.

بخش دوم: مواردی که در آن حوزه قانون وضع گردیده، لیکن به دلیل گستردگی موضوع، امکان تحت پوشش قراردادن تمامی حوزه وجود نداشته است؛ بنابراین در این ارتباط می‌بایست به طور هم‌زمان از «حُسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین» بهره برد.

بخش سوم: مواردی که به دلیل اهمیت موضوع و یا سابقه‌ی طولانی ایجاد شدن مرادفات مرتبط با آن، به مرور زمان، قوانین و مقررات زیادی در آن حوزه تدوین و تصویب شده، و تقریباً تمامی جهات مورد نظر را پوشش می‌دهد. در این ارتباط، سازمان، عموماً می‌بایست «اجرای صحیح قوانین» را مد نظر قرار دهد.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.
- آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور.



چکیده انگلیسی

Explaining the Relationship between Job Satisfaction and Corruption of Bureaucracy; Policy Recommendations

Vahid Araei. Ph.D

Mahmood Araei

Abstract

Equipping the committed and skilled human resources and continuous increase of their skills ensures the success of public organizations. Benefiting from job satisfaction, employees can use the correct and timely decisions to improve their financial assets and reduce corruption. This paper has used the descriptive and analytical methods to examine the relationship between job satisfaction and Corruption. Final results suggest that the recognition and enforcement of the factors affecting the promotion of job satisfaction such as Social and cultural factors (Culture of the society, Organizational Culture Education, Motivation and etc) Economic and political factors (Organizational situation in the country, Economic and administrative systems, The political system based on the transparency and participation in decision-making) Human factors and personality (Personality Characteristics of Managers, Access to scientific information, Use of specialized human resources) Administrative and organizational factors (Internal factors, Technology, Effective leadership and management and etc.) Can reduce corruption and consequently increase the productivity of the organization.

Keywords: job satisfaction, corruption, theory, policy recommendations.

The Proportion of Organizational-Managerial Factors and Administrative Financial Corruption in Government Organizations

Reza MoradiHaghighat
Hassan Tabyanian

Abstract

Emergence of corruption is as old as human history. It has also a direct relation with the development of the political system in such a way that would disrupt the political system of the country. In a corrupt bureaucracy Employees are abusing of their position. They prevent the development of healthy competition and social justice.

Studies show that the roots of corruption should be sought in the socio-economic, political and cultural factors. Some of these factors include: ambiguities in the rules and regulations, the quality of administrative affairs, wages in the public sector, the rewards and punishments system and organizational supervision. Given the importance of a healthy administrative system, The authors have tried - using historical and descriptive research – to Examine the concept of corruption, its causes and effects.

Keywords: official corruption-financial, governmental organization, management and organizational factors, administrative violations

The Role of Ethical Values in Improvement of Governance and Reduce Inefficiency in Religious Texts

GholamHossein Karami
MohammadAli Heidari
Mohammad Bagherzadeh

Abstract

In the Islamic Republic of Iran, the first motivation for Employees is offering service to people while carrying out the commands of God. Thus, the success in accomplishing tasks is the fulfillment of the goals of Divine rule.

The Islamic republic of Iran's goal is to serve people and to achieve this goal, competent and qualified staff is needed. So one of the features of the Islamic Republic is the quality of human resources in the government. This paper based on the Koran, Nahjul Balagheh, and other religious books and hadith narrations, intends to review Islamic perspective on authorities ethic and fighting corruption. For this purpose, the duties of the State, managers and Employees to create a healthy state in thirteen paragraphs are summarized.

Key Words: Work ethic, Koran, Nahjul Balagheh, hadith narrations

A Study of the Relationships between Human Capital Accumulation and Income Distribution in Iran

Asghar Sepahban Gharebaba

Abstract

Theoretical explanation and experimental tests of the relations of macro-economic variables and income distribution is critical issue for policy makers and economic planners particularly in developing countries. Accumulation of human and social capital are keys elements of economic growth and so they might influence the distribution of income. Accumulation of human capital depends on both internal and external parameters. Many argue that accumulation of human and social capital have positive social externalities. They substantially increase the ability of individuals and firms. Thus accumulation of human and social capital might augment the economic growth and consequently reduce the income inequality.

This research attempts to survey the relations between income distribution, human capital, social capital, economic growth, and inflation in Iran for the period of 1959-2007. This paper analyzes the relations between human capital, social capital, economic growth, price inflation and income inequality during 1959 to 2007 by the help of five steps cointegration approach of Johansson and Vector Error Correction Model (VECM).

Paper's results show that in the long term an increase in human capital accumulation and social capital accumulation reduce significantly income inequality of Iran. While the economic growth and price inflation increase significantly income inequality. In addition, in long run, Islamic revolution has reduced the income inequality, while the imposed war has had a significant negative effect on it. Finally, in the long term, accumulation of human capital has had the most important effect on improving equality of income of the country.

Keywords: Human Capital, Social Capital, Income Distribution, Cointegration, Vector Error Correction Model (VECM). **JEL Classification:** J24, O43, I28, H55.

Applicable Models and Strategies for Anti-Corruption

Nahid Naseri
Shahin Naghashian

Abstract

Implementation of the Convention Against corruption (UNCAC) requires each state to have one or more body for preventing and combating of corruption. Developing countries due to differences in methods of governance have no particular model for establishment of such a body. To establish an anti-corruption agency in Iran, given the legal, social and political requirements, different models should be evaluated. The government can assign all its power and responsibility of preventing and combating corruption to an organization or distribute them among several bodies. This paper reviews the models that are used by organizations to combat corruption and acquaint officials with new strategies for developing formal institutions to fight corruption and With regard to the Convention Against corruption (UNCAC) offers a model.

Key Words: Model, Strategy, Anti-Corruption, Enforcement Strategy, Prevention Strategy.

Evaluation of the United Nations Convention Against Corruption within the Framework of International System of Human Rights

Hossein Sepahsara

Abstract

Corruption is a global phenomenon. It is a problem that affects both developed and developing countries to varying degrees. Corruption affects the functionality of the state and equality of life of its citizens, undermining the institutions and values of democracy, ethical values and justice and jeopardizing sustainable development and the rule of law. However, in many countries, corruption is seen as a problem with the administrative or economic nature. UN convention against corruption in such circumstances, with awareness of corruption as a transnational issue, was adopted. Major aspects of fighting corruption were considered. High expectations and intense optimism surrounded this latest addition to the multilateral initiatives against corruption. The UN Secretary-General asserted that the Convention 'can make a real difference to the quality of life of millions of people around the world'. This article, within the framework of international system of human rights will evaluate those part of UN convention against corruption that Reflects a common concern of human rights and anti-corruption activists.

Key words: Corruption, Human Rights, Sustainable development, Political Stability, Democracy.

Review of Consistency and Inconsistency in the Quality and the Correct Implementation of Laws by the Standards of Supervision and Inspection of General Inspection Organization

Mehdi TaghaviGhadikalae

Abstract

The main regulatory bodies in Iran are general inspection organization (GIO), bureau of accountancy and auditing organization. According to Article 174 of the constitution, the General Inspection organization has the duty of supervising the optimal process of Affairs and the correct and proper implementation of laws.

Optimal process of Affairs is more general than the correct implementation of laws. This means that the implementation of some rules, does not lead to optimal process of Affairs. On the basis of indicators for monitoring and inspection standards in some cases only the proper implementation of laws and sometimes optimal process of Affairs are considered. Or both of them are simultaneously taken into consideration. This paper discusses the similarities and differences between these two concepts.

Keywords: Optimal process of Affairs, the correct implementation of laws, indicators for monitoring, inspection standards

Articles

Explaining the Relationship between Job Satisfaction and Corruption of Bureaucracy; Policy Recommendations

The Proportion of Organizational-Managerial Factors and Administrative Financial Corruption in Government Organizations

The Role of Ethical Values in Improvement of Governance and Reduce Inefficiency in Religious Texts

A Study of the Relationships between Human Capital Accumulation and Income Distribution in Iran

Applicable Models and Strategies for Anti-Corruption

Evaluation of the United Nations Convention Against Corruption within the Framework of International System of Human Rights

Review of Consistency and Inconsistency in the Quality and the Correct Implementation of Laws by the Standards of Supervision and Inspection of General Inspection Organization.

Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 6; Number 21; Autumn 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 Hashemzehi

Dr.seyedmohamadreza seyednoorani, Dr.Alireza Deyhim, Dr.Maghsood Amiri

Dr.Mehdi Sobhaninejad, Dr.Hossein Gheleji

Publications: Publication of Social Sciences

Tel: 61362135-61362161

Editors: Mojtabaa Moghadasy

Bazrasi.research@136.ir

English Editor: Mahmoud Mahdavifar

www.bazresi.ir

Executive Manager: Ameneh Kashanimovahhed

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

