

۲۶

# دانش ارز

سال هفتم / شماره ۲۶ / زمستان ۱۳۹۴

فصلنامه علمی - تخصصی  
سازمان بازرسی کل کشور

The Journal of General  
Inspection Organization

Volume 7 Number 26 winter 2016

# Evaluation Knowledge Quarterly

26

سال هفتم / شماره بیست و ششم / زمستان ۱۳۹۴

## مقالات علمی

بررسی نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی  
علیرضا احمد پوررستمی

بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات بانک سپه (مطالعه موردی استان فوزستان)  
دکتر منصور زرا، نژاد، محمد امددمحمدی

نظارت همگانی، رویکردی متفاوت و فراگیر در مبارزه با فساد  
مهدی بابامحمدی

پژوهشی در ضرورت و اهمیت نهادینه شدگی نظام شایسته‌سالاری در سازمان‌ها  
علیرضا فولادی، ممسن فرهادی

افشاگران در پرتو تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل  
مسین سپه سرا

تملیل عوامل اقتصادی مؤثر بر جرم در کشورهای منطقه فاورمیان و شمال آفریقا (منا، MENA)  
با استفاده از داده‌های ترکیبی  
اصغر مبارک

## گزارش تخصصی

نظارت تشکیلاتی، راهبردی برای مبارزه با زمین‌فرواری  
مهدی لطفی

## Articles

The role of the GIO in prevention of crime and corruption in executive agencies

Factors Affecting loan Repayments in Sepah bank (Case Study: Khuzestan Province)

Public supervision; a different and comprehensive anti-corruption approach

The necessity and importance of the institutionalization of meritocracy in organizations

Whistleblowers In light of the efforts of Transparency International (TI)

Analysis of economic factors affecting crime in the countries of the MENA region using panel data

## Inspection Case Report

Strategic and organizational supervision for illegal land grabbing



## فصلنامه دانش ارزیابی

سال هفتم؛ شماره بیست و ششم؛ زمستان ۱۳۹۴

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور

مدیر مسئول: ناصر سراج

سر دبیر: ابراهیم شاهرخیان

هیأت تحریریه:

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

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷-۶۱۳۶۲۱۳۵

bazrasi.research@136.ir

www.bazresi.ir

مدیر اجرایی: آمنه کاشانی موحد

ویراستار: هدی غنیمی

ویراستار انگلیسی: محمود مهدوی فر

صفحه آرا: مهسا احمدی

انتشارات: نشر علوم اجتماعی

شمارگان: ۱۰۰۰ نسخه

قیمت: ۵۰۰۰۰ ریال

نشانی: تهران: خیابان آیه الله طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،

طبقه ششم، دفتر فصلنامه دانش ارزیابی

فصلنامه دانش ارزیابی به استناد مجوز شماره ۹۰/۲۵۳۹۵ 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
<b>مقالات علمی</b>	
۵	بررسی نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی علیرضا احمد پوررستمی
۱۷	بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات بانک سپه (مطالعه موردی استان خوزستان) دکتر منصور زراه‌نژاد - محمد احمد محمدی
۳۵	نظارت همگانی، رویکردی متفاوت و فراگیر در مبارزه با فساد مهدی بابامحمدی
۴۷	پژوهشی در ضرورت و اهمیت نهادینه شدگی نظام شایسته‌سالاری در سازمان‌ها علیرضا فولادی - محسن فرهادی
۷۵	افشاگران در پرتو تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل حسین سپه سرا
۹۵	تحلیل عوامل اقتصادی مؤثر بر جرم در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا، MENA) با استفاده از داده‌های ترکیبی اصغر مبارک
<b>گزارش تخصصی</b>	
۱۲۱	نظارت تشکیلاتی، راهبردی برای مبارزه با زمین‌خواری مهدی لطفی

## سخن مدیر مسئول

### به نام آن که جان را فکرت آموخت

فساد پدیده‌ای نیست که با سخن گفتن از آن و با قلمفرسایی درباره‌اش، از جامعه رخت بریندد و محیطی سالم و شفاف را نوید دهد اما این گفتن‌ها و نوشتن‌ها، بخشی از فرایند آگاهی بخشی است که به کمک آن می‌توان به یافتن ابتکارهایی نو و اقدام‌هایی اثربخش امیدوار بود.

امروزه نه نوشته‌های مرتبط با فساد و مقابله با آن کم هستند و نه اقدامات عملی در مقابل آن، کم‌شمارند اما آنچه در این میان، کمبودی آزاردهنده به نظر می‌آید، اثربخشی گفته‌ها و نوشته‌ها و عمل کردن‌هاست.

اثربخشی، اکسیری است که روح در کالبد کلام و عمل می‌دمد و کیمیایی است که اگر نباشد، دوصد گفتار و کردار، جز زحمتی بی‌حاصل، چیزی نخواهد بود.

فصلنامه دانش ارزیابی در شماره جدید خود تلاش نموده تا با بیان برخی تجارب داخلی و خارجی، زمینه فکری یافتن روش‌های اثربخش در مبارزه با فساد و از آن مهم‌تر، پیشگیری از فساد را فراهم آورد. این مجله، پذیرای نوشته‌ها، آرا و عقاید صاحبان قلم و دارندگان تجربه و مهارت در میدان رویارویی با فساد است و از پیشنهادهای و انتقادهای مفید و سازنده در این مسیر، استقبال می‌کند تا با الطاف الهی، گامی هرچند کوچک در این راه بردارد.

بمنه و کرمه

ناصر سراج





# **مقالات علمي**



## بررسی نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد

### اداری در دستگاه‌های اجرایی

علیرضا احمد پوررستمی<sup>۱</sup>

#### چکیده

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از دستگاه‌های حاکمیتی و نظارتی نظام جمهوری اسلامی ایران نقش مؤثر و مستمری را در مبارزه با فساد مالی و اداری در تمام مراحل تحقق یک پدیده‌ی مفسده‌بار و مجرمانه قبل، حین و بعد از وقوع آن به‌انجام می‌رساند. فساد پدیده‌ای پیچیده است که تحت تأثیر عوامل متعددی از جمله مسایل فرهنگی، شخصیتی، اداری، اقتصادی و اجتماعی رشد می‌کند و هر کشوری برای پیشگیری از فساد لازم است با شناخت از این عوامل و میزان تأثیرات هر کدام، الگویی بومی متناسب با شرایط آن جامعه راه کار گیرد. یکی از وظایف مهمی که رهبری معظم جمهوری اسلامی ایران در استراتژی جدید مبارزه با فساد بر عهده سازمان بازرسی کل کشور قرار داده‌اند، آسیب‌شناسی گلوگاه‌ها و ریشه‌های فساد است. این سازمان نیز طی بازرسی‌های متعددی که در ارتباط با موضوعات و دستگاه‌های مختلف انجام داده است، علل بروز مفاسد ایجاد شده را شناسایی و برای رفع آن گزارشی را به مراجع ذی‌ربط ارائه نموده و برای حصول نتیجه‌ی پیگیری می‌نماید. سازمان بازرسی کل کشور بخش قابل توجهی از نظارت و بازرسی‌های برنامه‌ای خود را بر اجرای صحیح قوانین و مقرراتی متمرکز نموده است که تحقق آن از سوی دستگاه‌های اداری کشور نقشی پیشگیرانه از جرایم و فساد دارد؛ از جمله موضوعات مورد توجه این سازمان پیشبرد برنامه‌های خصوصی سازی اقتصاد کشور، کوچک‌سازی دولت، اصلاح فرآیندها و ارتقای خدمات‌رسانی به مردم و توسعه خدمات دولت الکترونیک، شفافیت اطلاعات در فرآیند معاملات و اعطای امتیازات و تسهیلات دولتی، قانون‌مداری و رشد وجدان کاری در دستگاه‌های اداری، توسعه‌ی آموزش کارکنان دولت و بسیاری دیگر از این نوع موضوعات بنیادی است.

**واژگان کلیدی: سازمان بازرسی کل کشور، دستگاه‌های اجرایی، نظارت و بازرسی، پیشگیری، فساد، جرم**

۱- کارشناس ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، مسئول حفاظت و اطلاعات و مدیر گروه سیاسی و قضایی اداره کل بازرسی استان مازندران

## مقدمه

حکومت‌ها و دولت‌ها، از قرن‌ها پیش با مشکل فساد روبه‌رو بوده‌اند و در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است که نشان می‌دهد، حکومت‌ها همیشه نگران سوءاستفاده شخصی صاحب‌منصبان و کارگزاران دولتی از موقعیت و امتیاز شغلی خود بوده‌اند. مسئولیت‌ها و اختیاراتی که طبق قانون به کارمندان دولت تفویض می‌شود، زمینه‌ی مساعدی را برای سوءاستفاده‌ی تعدادی افراد فراهم می‌کند. هزینه‌های اضافی که جرایمی نظیر اختلاس، ارتشا و جعل که به جامعه و دولت تحمیل می‌کنند، باعث شده که کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلفات اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم‌هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند.

از این‌رو نهادهای نظارت و بازرسی در هر کشوری تضمین‌کننده سلامت دستگاه‌های اداری و دولتی هستند و به‌عنوان رشته‌های اعصاب حاکمیت، از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند. ویژگی این نهادها، عکس‌العمل و واکنشی است که نسبت به وجوه مثبت و منفی عملکرد دستگاه‌های دولتی نشان می‌دهند و از این طریق موجب سالم‌سازی نظام اداری در کشور می‌شوند یکی از مهم‌ترین این مراجع، سازمان بازرسی کل کشور است که نقش بسیار مهمی در پیشگیری از جرم و فساد اداری دارد.

جرایم و تخلفات اداری، اگر چه ممکن است در مقایسه با جرایم دیگر، نظیر قتل و سرقت، رعب‌انگیز نباشند، اما به لحاظ تأثیرگذار بودن در تخریب اجتماع و انحراف عمومی جامعه بیش از خطاهای دیگر باید مورد ملاحظه و توجه قرار بگیرند. به تعبیر دیگر، بارزترین نشانه‌ی انحراف دولت (به‌معنای عام) و جامعه از قانون، بیش از حد بودن تخلفات اداری است. اگر در خانواده‌ی دولت میزان فساد زیاد شود، جامعه با یک فاجعه واقعی روبه‌رو است، زیرا براساس قاعده، کارکنان دولت شاخص‌ترین افراد جامعه‌اند و بروز تخلف و انحراف در چنین قشری، پدیده‌ای نیست که بتوان به‌سادگی از کنار آن گذشت. در گذشته فرض بر این بود که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به مصالح اجتماعی پایبند است، اما تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که فساد در بخش دولتی، گسترش بیشتری دارد.

در این خصوص، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور یکی از قوانینی است که فعالیت مستمر مبارزه با فساد مالی و اداری را از طریق سازمان بازرسی و در تمام مراحل قبل، حین و بعد از وقوع یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه انجام می‌دهد، در نتیجه باید گفت؛ وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از جرم بسیار ضروری است. سؤال اصلی این است نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی چیست؟

در این مقاله با استفاده از نمودارهای روند پیگیری شکایات و اعلانات سامانه بازرسی کل کشور، پیگیری پرونده‌های تعقیب اداری و تعقیب کیفری، پیگیری پیشنهادها و شرح گردش

شکایات و اطلاعات در سامانه و همچنین آمار درجه یک که برگرفته از منابعی معتبر نظیر سازمان بازرسی کل کشور بوده، بحث ارزیابی چگونگی فعالیت این سازمان مطرح می‌شود.

### مفهوم پیشگیری

پیشگیری در لغت به معنای جلوگیری و دفع مرض است. پیشگیری براساس دیدگاه موسع و مضیق به دو گونه تعریف می‌شود. در بینش فراگیر پیشگیری را این گونه تعریف می‌کنند: «اقداماتی که در راستای مبارزه با بزهکاری و کاهش ارتکاب جرم به کار می‌رود» همان گونه که از نام آن پیداست این دیدگاه به نتیجه‌ی کار که کاهش جرایم است می‌نگرد و وسیله‌ی نیل به این هدف موضوع تعریف نیست. پس هر آنچه که از میزان بزهکاری بکاهد پیشگیری محسوب می‌شود.

برداشت مضیق از مفهوم پیشگیری در ادبیات جرم‌شناسی مشاهده می‌گردد. در این رویکرد پیشگیری عبارت‌است از؛ اقدامات غیرقهرآمیز که دولت یا افراد جهت مهار بزهکاری، از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز از طریق مدیریت مناسب عوامل محیط‌فیزیکی و اجتماعی که فرصت‌های مناسب ارتکاب جرم را فراهم می‌کند به کار می‌گیرند (ابراهیمی، ۱۳۷۸:۴۰). به‌عنوان یک تعریف جامع آقای ریمون گسن پیشگیری را این گونه تعریف می‌کند: «هر تدبیر سیاست جنایی است که هدف نهایی آن تحدید حدود امکان پیشامد مجموعه اعمال جنایی از راه غیرممکن ساختن، دشوار کردن یا کاهش دادن احتمال وقوع آن‌هاست بدون این که از تهدید کیفر یا اجرای آن استفاده شود» (گسن، ۱۳۳:۱۳۷۰). به‌طور سنتی در آموزه‌های جرم‌شناسی به سه نوع از پیشگیری اشاره می‌شود؛ پیشگیری اجتماعی که حول محور اجتماع انسان و شخصیت افراد بحث می‌کند؛ فرایند تربیت و جامعه‌پذیری و آموزش اخلاق در این گونه از پیشگیری می‌گنجد.

نوع دیگر، پیشگیری وضعی<sup>۱</sup> یا موقعیت‌مدار است که برخلاف پیشگیری اجتماعی به‌دنبال محدود ساختن فرصت‌های ارتکاب جرم از طریق اثرگذاری بر محیط می‌باشد. این شکل از پیشگیری از نظریه‌های جرم‌شناختی مبتنی بر عقلانیت و گذر از اندیشه به فعل مجرمانه الهام گرفته شده است (ابراهیمی، ۱۳۷۸:۵۳). در زمینه‌ی پیشگیری وضعی می‌توان به دو نظریه جرم‌شناختی اشاره کرد که هر یک دارای مبانی و تدابیری در راستای جاذبه‌زدایی و پرخطر کردن ارتکاب جرم است. نظریه اقتصادی بیکر<sup>۲</sup> و نظریه کوهن و فلسون<sup>۳</sup> در این رابطه قابل ذکر می‌باشند. این دو نظریه مرتکبان جرم را افرادی می‌دانند که به دنبال موقعیت‌های مناسب برای ارتکاب جرم هستند و از عقلانیت و حسابگری برخوردارند.

نوع سوم از پیشگیری که کیفی نام دارد، به‌وسیله مجازات و یا تهدید به اعمال مجازات حاصل می‌آید؛ بدین صورت که با وضع قانون و تهدید به اعمال مجازات در صورت انجام عمل خلاف آن

1 - Situational Prevention

2 - Backer

3 - Cohen & Felson

به صورت عام اقدام به هشدار به افراد جامعه می کند.

## فساد اداری

فساد اداری حالتی است در نظام اداری که در اثر تخلفات مکرر و مستمر کارکنان به وجود می آید و سازمان را از کارایی مطلوب و اثربخش مورد انتظار باز می دارد، در واقع تخلفات اداری علت و فساد اداری معلول است. البته هر تخلفی باعث فساد اداری نمی شود بلکه باید ویژگی های خاصی داشته باشد که مهم ترین آن ها مکرر بودن، استمرار داشتن، نهادینه بودن و تأثیر نسبتاً زیاد داشتن در سطوح مختلف سازمانی است که به شرح زیر توضیح داده شده است:

الف) مفهوم تخلف اداری: به طور کلی هر نوع انحراف از شیوه های صحیح و قانونی انجام وظایف و استفاده نامشروع از موقعیت شغلی را تخلف اداری گویند.

ب) مفهوم خطای اداری: خطای اداری عملی است که ممکن است مستخدم به آن علت مسئول واقع شود و از جهت انضباطی در دادگاه اداری تعقیب و محاکمه شود (ابوالحمد، ۱۳۷۶: ۲۹۳).

در مجموع سیاست های پیشگیری باید سه مرحله را در پیشگیری از جرم و فساد مورد توجه قرار داد:

۱- مرحله اول (پیش از وقوع جرم): در این مرحله باید به اصل فراگیری سلامت اجتماعی توجه نمود و کلیه اقدامات و برنامه ها را براساس آن سازماندهی کرد.

۲- مرحله دوم (وقوع جرم): سیاست های پیشگیری شکل خاصی به خود می گیرد. در این مرحله پدیده جرم و بزهکاری از منظر پیشگیری به طور جدی مورد بررسی و مطالعه قرار می گیرد. علل و عوامل شکل گیری و گسترش آن شناسایی می شوند، انواع جرایم، میزان شیوع و گستردگی آن، گسترش جغرافیایی جرم و نقشه جهانی آن ترسیم می شود و امکانات نهادهای فعال همانند پلیس و نیروی انتظامی، دادگاه ها و نهادهای قضایی، مؤسسات مشاوره و مددکاری افزایش داده می شود.

۳- مرحله سوم (مرحله پس از وقوع جرم): در این مرحله تأکید بر کشف، تعقیب و مجازات و تنبیه مجرمان و بزهکاران است. با توجه به مطالب گفته شده معلوم می شود که برنامه های پیشگیری از جرم گسترده و وسیعی از اقدامات و برنامه ها را در بخش های مختلف جامعه و دولت دربرمی گیرد و بر این اساس نوعی هماهنگی را بین قوای مجریه، قضاییه، مقننه از یک سو و مشارکت نهادهای مردمی از سوی دیگر در برنامه های پیشگیری از جرم ضروری می نماید.

## سازمان بازرسی کل کشور

این سازمان به موجب اصل ۱۷۴ قانون اساسی و براساس حق نظارت قوهی قضاییه نسبت به «حسن جریان امور» و «اجرای صحیح قوانین در دستگاه های اداری» تشکیل گردید. همان طور که در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ذکر شده است، انجام بازرسی های مستمر و یا فوق العاده از تمام تشکیلات و سازمان های مذکور در بند الف ماده ۲ قانون و اعلام موارد تخلف و نارسایی ها و سوء جریانات اداری و مالی به مقامات ذی ربط، از عمده ترین وظایف این سازمان است. در کنار این وظایف، رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در ارتباط

با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و تشخیص تخلف و ارسال پرونده جهت رسیدگی و صدور رأی مقتضی به دیوان عدالت اداری، وظیفه دیگر این سازمان است که تبصره ذیل ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بدان اشعار دارد.

مطابق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، سازمان بازرسی موظف است مراقبت لازم را بنماید که دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا نموده و جریان امور جنبه صحیح و درست داشته باشد و برای انجام این امر می‌تواند در تمام موارد تذکرات پیشگیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولین و کارکنان بدهد و در جریان فعالیت‌های دستگاه‌ها قرار گرفته و از طریق مراقبت‌های قانونی اجازه ندهد حسن جریان امور به مخاطره بیفتد و در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی داده تا دستگاه قضایی متخلفین را به مجازات‌های قانونی برساند. بنابراین، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور یکی از قوانینی است که فعالیت مستمر مبارزه با فساد مالی و اداری را از طریق سازمان بازرسی و در تمام مراحل تحقق یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل چه در حین و چه بعد از وقوع آن انجام می‌دهد. به‌عنوان نتیجه باید گفت؛ وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از وقوع جرم بسیار ضروری است.

آنچه تا به حال عنوان شده رسالت این سازمان بوده در واکنشی که نسبت به وجوه مثبت و منفی عملکرد دستگاه‌های دولتی نشان می‌دهد و از این طریق موجب سالم‌سازی نظام اداری در کشور می‌شود و نقش بسیار مهمی در پیشگیری از جرم و فساد اداری دارد؛ بنابراین در بخش بعدی به بررسی اختیارات و صلاحیت این سازمان در پیشگیری از جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی خواهیم پرداخت.

### صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی

چیزی که در نظام اداری کنونی واقعیت دارد این است که واحدهای اداری معمولاً با تعداد زیادی از قوانین و مقررات غیرواقعی و یا غیرضروری مواجه هستند و ابهامات موجود در رویه‌های اداری و استانداردهای جاری کار، امکان هرگونه تصمیم و اقدامات خودسرانه‌ای را به کارگزاران آن‌ها می‌دهند. به‌علاوه این که، فرایندهای پیچیده و چندلایه امور اداری نیز عامل تشویق مراجعان به پیشنهاد رشوه برای تسریع کار هستند. (رفیع‌پور ۱۳۷۹: ۲۶۴) با توجه به بازرسی‌های سازمان بر عملکرد اداری و مالی دستگاه‌های اجرایی در مجموع تخلفات اداری را می‌توان براساس ماده ۸ (قانون رسیدگی به تخلفات اداری) به دو بخش مالی و اداری تقسیم نمود.

#### الف) تخلفات مالی

از جمله تخلفات مالی می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

#### ۱) اختلاس؛

۱- مطابق ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، این سازمان وظیفه بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده

و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی را به عهده دارد

۲) عدم رعایت انضباط اقتصادی و مالی؛

۳) تبانی در انجام معاملات و ...

ب) تخلفات اداری

از جمله تخلفات اداری می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

۱) نقض قوانین و مقررات؛

۲) سهل‌انگاری در انجام وظایف محوله؛

۳) تسامح در حفظ اموال و اسناد و وجوه دولتی و... (منصور، ۱۳۹۴: ۱۳).

با توجه به توضیحات مورد اشاره، سازمان بازرسی کل کشور یکی دیگر از اشکال نظارت بر اعمال دستگاه‌ها و کارگزاران از لحاظ انطباق اعمال مزبور با قوانین نظارت از طریق بازرسی است. این موضوع در اصل ۱۷۴ قانون اساسی پیش‌بینی شده و قانون تشکیل این سازمان در تاریخ ۱۳۶۰/۷/۱۹ در ۱۴ ماده به تصویب مجلس رسیده و آیین‌نامه مصوب ۱۳۶۰/۹/۹ نیز منبع دیگر سازمان مزبور می‌باشد. سازمان فوق‌الذکر وابسته به قوه قضاییه بوده و زیر نظر رییس آن قوه اداره می‌شود. صلاحیت سازمان بازرسی در قانون و آیین‌نامه، به شرح زیر پیش‌بینی گردیده است:

الف) بازرسی وضع سازمان‌های عمومی، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه از حیث: حسن جریان امور، نحوه انجام وظایف، اجرای صحیح قوانین و طرح‌ها و برنامه‌ها و انطباق آن‌ها با نیازها و کشف نواقص؛

ب) بازرسی رفتار رؤسا و کارمندان از حیث: طرز رفتار با مردم، مهارت در کار، اخلاص و تخصص؛

ج) بازرسی اوضاع عمومی اجتماعی یک منطقه یا کشور از حیث روحیه عمومی، وضعیت اقتصادی، صنعتی، فرهنگی، بهداشتی، ارتباطی و مایحتاج عمومی (انصاری، ۱۳۷۴: ۱۵۳).

انجام بازرسی‌های فوق‌العاده توسط سازمان بازرسی کل کشور، برحسب دستور قوه قضاییه و یا به درخواست کمیسیون اصل نود و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرایی ذی‌ربط و یا هر مورد دیگری که به نظر رییس سازمان ضروری تشخیص داده شود انجام می‌گیرد. اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری و مالی درخصوص وزارتخانه‌ها و نهادهای انقلابی به رییس‌جمهور و درخصوص مؤسسات و شرکت‌های دولتی وابسته به دولت به وزیر وزارتخانه تابعه و واحدهای مربوط به دادگستری به رییس قوه قضاییه و درخصوص مؤسسات غیردولتی کمک‌بگیر از دولت به وزارت امور اقتصادی و دارایی انجام می‌گیرد. به‌موجب ماده ۶ قانون این سازمان در هر مورد که تعقیب جزایی ضرورت پیدا می‌کند مراتب پیشنهاد بازرسی از طریق سازمان به واحدهای قضایی محلی اعلام و تا حصول نتیجه، پیگیری خواهد شد و در صورتی که خود دادستان یا حاکم شرع مورد تعقیب قرار گیرند مراتب سریعاً به رییس قوه قضاییه گزارش می‌گردد تا دستورات لازم صادر شود (هاشمی، ۱۳۷۵: ۵۷۵).

همان‌طور که ملاحظه می‌شود، سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان مرجع نظارت عام قضایی،

هیچ‌گونه محدودیتی چه از حیث استفاده از نیروهای متخصص در امر بازرسی و یا دسترسی به مدارک و اسناد و اطلاعات موردنیاز و چه از حیث صدور قرار تأمین برای جلوگیری از امحا و از بین رفتن مدارک و دلایل تخلفات و یا جرایم ارتكابی و یا بازداشت موقت متخلفان و یا مجرمان با هماهنگی دادگستری محل ندارد و مراجع رسیدگی‌کننده قضایی و یا اداری نیز مکلف به رسیدگی فوری و خارج از نوبت به پرونده‌های ارسالی از طرف سازمان هستند؛ بنابراین با بررسی دقیق قانون تشکیل سازمان و آیین‌نامه آن پیرامون صلاحیت سازمان در پیشگیری از جرایم و فساد در دستگاه‌های اجرایی به نتایج زیر خواهیم رسید:

۱- عدم محدودیت در استفاده از نیروهای انسانی:

این سازمان برای انجام وظایف خود و اظهار نظر کارشناسی، می‌تواند از وجود قضات، اشخاص صاحب صلاحیت و همچنین متخصصان در هر رشته به‌طور دایم یا موقت، استفاده نماید (ماده ۳ قانون تشکیل سازمان).

۲- امکان صدور قرار تأمین و قرار بازداشت موقت:

بازرسان قضایی سازمان در صورت بیم تبانی متهم یا فرار او و یا از بین رفتن دلایل و مدارک، به‌طور مستقل مجاز به صدور قرار تأمین و با جلب موافقت رییس دادگستری محل، مجاز به صدور قرار بازداشت موقت متهم هستند (تبصره ۲ ماده ۵ قانون تشکیل سازمان و مواد ۴۰ و ۴۱ و ۴۲ آیین‌نامه سازمان بازرسی کل کشور).

۳- امکان دسترسی به تمامی اسناد و مدارک و اطلاعات مورد نیاز:

تمامی مسئولان ذی‌ربط در وزارتخانه‌ها، ادارات، سازمان‌ها، مؤسسات و به‌طور کلی تمام واحدهای مذکور در قانون تشکیل سازمان بازرسی، بدون نیاز به کسب اجازه از مقام مافوق مکلف به ارسال پاسخ فوری استعلامات کتبی و شفاهی و ارایه تمام اسناد و مدارک مورد نیاز در تحقیقات به بازرس (بازرسان) اعزامی هستند. اسناد سری دولتی نیز به درخواست ریاست سازمان و موافقت رییس قوه قضاییه مشمول این حکم است. تخلف از انجام این وظیفه، دارای ضمانت اجرای کیفری است (ماده ۸ تبصره‌های یک و دو قانون تشکیل سازمان و ماده ۱۶ و تبصره ذیل آن از آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور).

۴- امکان تعلیق از خدمت کارکنان واحدهای اداری:

در هر مورد که بازرسان سازمان به‌منظور حسن جریان امور، تعلیق یک یا چند نفر از کارکنان واحد اداری تحت بازرسی را ضروری تشخیص دهند، با اعلام مستدل و فوری تقاضای مزبور، وزیر یا رییس دستگاه مربوطه، مکلف به اجرای این درخواست است. در غیر این صورت، خود، مسئول عواقب و نتایج عدم اجرای تقاضای تعلیق مطرح شده خواهد بود. در عین حال سازمان مراتب را برای تصمیم‌گیری مقتضی به قوه قضاییه گزارش خواهد نمود. بدیهی است محاکم قوه قضاییه در صورت کافی بودن دلایل بازرسان مربوطه، تصمیم قضایی شایسته را اتخاذ خواهند

نمود (ماده ۹ قانون تشکیل سازمان بازرسی).

۵- رسیدگی خارج از نوبت به گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و اداری:

گزارش‌های سازمان در مراجع قضایی و هیأت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، باید خارج از نوبت و به سرعت رسیدگی شده و مراجع رسیدگی کننده مکلف به ارسال نسخه‌ای از آرای صادره به سازمان هستند.

در صورتی که سازمان، رأی صادره را مغایر با قوانین و ضوابط شرعی تشخیص دهد، حق تقاضای تجدیدنظر برای سازمان به رسمیت شناخته شده است (ماده ۶ قانون تشکیل سازمان و مواد ۳۶، ۳۷، ۳۸ آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی کل کشور).

با نظر به جایگاه و عملکرد سازمان بازرسی کل کشور باید گفت این نهاد به عنوان یکی از زیرمجموعه‌های قوه قضاییه می‌تواند نقش مؤثری در راستای مبارزه با مفاسد اداری چه در سطح کلان و چه در سطح خرد داشته باشد اما نقدی که می‌توان به نحوه عملکرد این سازمان وارد کرد این است که این نهاد در صورت بروز تخلف اقدام به تفحص و جست‌وجو می‌کند و نهادی نیست که بتواند آسیب‌های اداری را قبل از بروز آن بشناسد و فقط سعی بر آن دارد تا صرفاً آمار تخلفات را گزارش نماید و نکته دیگری که حایز اهمیت است این نهاد نماینده مستقلی در مجموعه‌های ادارات دولتی ندارد و وظایف مربوطه را توسط فردی از کارکنان و پرسنل همان اداره انجام می‌دهد که از سوی مقام مافوق همان اداره تعیین می‌شود و از سوی دیگر گزارش تخلفات به مرجع بالاتر مجموعه متخلف ارایه می‌شود که باعث می‌شود در سطح کلان این تخلفات پوشیده شود.

### سیاست‌های سازمان بازرسی کل کشور در زمینه پیشگیری از جرم و فساد:

۱- آسیب‌شناسی زمینه‌های بروز فساد: یکی از وظایف مهمی که مقام معظم رهبری در استراتژی جدید مبارزه با فساد بر عهده این سازمان قرار داده اند، آسیب‌شناسی گلوگاه‌ها و ریشه‌های فساد است. این سازمان نیز طی بازرسی‌های متعددی که در ارتباط با موضوعات و دستگاه‌های مختلف انجام داده است علل بروز مفاسد ایجاد شده را شناسایی و برای رفع آن به مراجع ذی‌ربط ارایه‌ی گزارش نموده و برای حصول نتیجه پیگیری می‌نماید. این آسیب‌شناسی‌ها در زمینه‌ی قوانین و مقررات زمینه‌ساز فساد، فرآیندهای اداری فسادزا، اختیارات فسادآور مقامات و مراجع مختلف، خلأهای قانونی بسترساز فساد در دستگاه‌های اداری کشور بوده است.

۲- تمرکز نظارت و بازرسی بر تحقق برنامه‌های ملی بسترساز پیشگیری از فساد: سازمان بازرسی بخش قابل توجهی از برنامه‌های نظارت و بازرسی خود را بر اجرای صحیح برنامه‌ها و قوانین و مقرراتی متمرکز نموده است که تحقق آن از سوی دستگاه‌های اداری کشور نقشی پیشگیرانه از بروز فساد دارد؛ از جمله موضوعاتی که این سازمان نظارت و بازرسی‌های خود را بر تحقق آن متمرکز نموده می‌توان برنامه‌های خصوصی‌سازی اقتصاد کشور، کوچک‌سازی دولت، اصلاح فرآیندها و ارتقای خدمت‌رسانی به مردم و توسعه‌ی خدمات دولت الکترونیک، شفافیت اطلاعات در فرآیند معاملات و

اعطای امتیازات و تسهیلات دولتی، قانون‌مداری و رشد وجدان کاری در دستگاه‌های اداری، توسعه آموزش کارکنان دولت و بسیاری دیگر از این نوع موضوعات بنیادی را نام برد.

۳- افزایش برنامه‌های نظارتی پیشگیرانه و خودکنترلی: از جمله اقدامات به عمل آمده در راستای افزایش اثربخشی فعالیت‌های سازمان، گسترش نظارت‌های پیشگیرانه از قبیل نظارت بر معاملات و اعطای تسهیلات دولتی و همچنین انجام برنامه‌های خودکنترلی با همکاری و استفاده از ظرفیت دستگاه‌های اجرایی بوده است. با توجه به این که یکی از منافع ایجاد فساد در دستگاه‌های اداری معاملات دولتی می‌باشد لذا سازمان با نظارت‌های پیشگیرانه علاوه بر نظارت بر شفافیت کامل در این زمینه از جمله دسترسی کامل به کلیه اسناد و اطلاعات آن در پایگاه اینترنتی مربوطه و جلسات برگزاری مناقصات، در موارد متعددی با اعزام بازرسان به جلسات تصمیم‌گیری در صورت مشاهده هرگونه اشکال یا فساد آن را تذکر و در صورت لزوم انجام آن را متوقف می‌نماید.

۴- تعامل با سایر دستگاه‌های مسئول به منظور ایجاد هماهنگی و مشارکت در پیشگیری و مبارزه با فساد: از آنجایی که پیشگیری از فساد بدون هماهنگی و مشارکت تمامی دستگاه‌های مسئول به نتایج موردنظر منجر نخواهد شد لذا یکی از سیاست‌های این سازمان سیاست تعامل می‌باشد. به همین منظور تعاملات دوجانبه و چند جانبه‌ای را با سایر مراجع ذی‌ربط شکل داده تا از این طریق، بستر مشارکت و هماهنگی دستگاه‌های مختلف را برای پیشگیری از فساد فراهم نماید. همچنین این سازمان در ارتباط با پوشش بخش‌های نظارتی و رسیدگی به شکایات دستگاه‌های اداری در زمینه‌های نظارتی و مبارزه با فساد از طریق آموزش بازرسان، تبادل نیروی بازرسی، اجرای نظارت‌های خودکنترلی، بازرسی‌های تلفیقی، رسیدگی به شکایات مردم و همچنین ارزیابی عملکرد این دفاتر، حرکت جدیدی را با مشارکت این بخش‌ها به وجود آورده است.

۵- اصلاح قانون سازمان در راستای ایجاد ظرفیت‌های جدید قانونی: قانون سازمان در سال جاری از سوی مجلس شورای اسلامی ایران اصلاح شده است. از جمله این اصلاحات که در زمینه‌ی پیشگیری از فساد مؤثر می‌باشد گسترش مفهوم نظارت و بازرسی است. برابر تبصره ماده یک قانون اصلاحی، نظارت و بازرسی به: «مجموعه فعالیت‌های مستمر و منظم و هدف‌دار که به منظور جمع‌آوری اطلاعات لازم درباره‌ی مراحل قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های مشمول ماده ۲ این قانون، تجزیه و تحلیل آن‌ها، تطبیق عملکرد دستگاه با اهداف و تکالیف قانونی و ارایه پیشنهاد‌های مناسب در راستای حسن جریان امور» اطلاق می‌شود. این ماده در واقع نظارت‌های پیشگیرانه این سازمان را در مبارزه با فساد در دستگاه‌های اداری تضمین نموده است.

۶- از دیگر اصلاحات به عمل آمده در قانون این سازمان، پیش‌بینی ضمانت اجرای کیفی در صورت عدم اجرای غیرموجه پیشنهاد‌های این سازمان برای مسئولین دستگاه‌های اداری می‌باشد. یکی دیگر از نقاط قابل توجه، ماده ۱۱ قانون اصلاحی است که اختیارات وسیعی را در زمینه همکاری با سازمان‌های مردم‌نهاد (NGO)، مسئولیت ایجاد هماهنگی بین دستگاه‌های

نظارتی، حضور در مجامع و شوراها، تصمیم‌گیر در معاملات دولتی، ارایه هشدارهای پیشگیرانه به مسئولین، اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی به مردم از طریق رسانه‌های عمومی به منظور ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد برای این سازمان در نظر گرفته است و سازمان می‌تواند از این ظرفیت‌ها به‌طور مؤثر در راستای پیشگیری از فساد استفاده نماید.

۷- سنجش فساد در دستگاه‌های دولتی و تدوین شاخص‌های بومی: آنچه مسلم است بدون شفافیت، مبارزه با فساد بی‌نتیجه خواهد ماند و شفافیت می‌تواند بزرگ‌ترین کمک برای پیشگیری و مبارزه با فساد محسوب شود. درعین حال باید اذعان نمود که شاخص‌های ارزیابی باید دارای ملاک‌های واقع‌بینانه و منطقی باشند چراکه شرایط هر کشوری با سایر کشورهای دیگر متفاوت است. در همین راستا این سازمان با همکاری سایر دستگاه‌های مسئول و رایزنی با برخی نهادهای بین‌المللی، درحال تدوین شاخص‌های بومی اندازه‌گیری فساد می‌باشند تا با دیدگاهی روشن در این مورد گام برداشته و نتایج آن را مورد سنجش قرار دهد.

۸- ایجاد مرکز ملی رسیدگی به شکایات: به‌منظور دسترسی آسان مردم به سازمان از طریق خط تلفن ۱۳۶ و پایگاه اینترنتی [www.136.ir](http://www.136.ir) و ارایه خدمات دولت الکترونیک به مراجعین، مرکز ملی رسیدگی به شکایات با امکانات مدرن و دیجیتالی راه‌اندازی و مورد بهره‌برداری قرار گرفته است.

۹- استفاده از فن‌آوری اطلاعات در راستای نظارت‌های پیشگیرانه دیجیتالی: یکی از اقدامات این سازمان برای تقویت توانمندی خود در پیشگیری از بروز فساد، بهره‌گیری از فن‌آوری اطلاعات می‌باشد. از این رو یکی از مهم‌ترین برنامه‌های سازمان در زمینه فن‌آوری اطلاعات، بهره‌گیری از سیستم‌های نظارت دیجیتال می‌باشد تا از این طریق امکان نظارت فراگیر سازمان بر فرآیندهای دستگاه‌های اداری بدون حضور فیزیکی فراهم شود. مطالعات و برنامه‌ریزی این پروژه در دست اقدام است.

### نتیجه‌گیری

همان‌طور که در قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است، انجام بازرسی‌های مستمر و یا فوق‌العاده از تمام تشکیلات و سازمان‌های مذکور در بند الف ماده ۲ قانون و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی به مقامات ذی‌ربط، از عمده‌ترین وظایف این سازمان است. در کنار این وظایف، رسیدگی به شکایات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی در ارتباط با آیین‌نامه، تصویب‌نامه، بخشنامه و دستورالعمل‌های صادره و تشخیص تخلف و ارسال پرونده به‌منظور رسیدگی و صدور رأی مقتضی به دیوان عدالت اداری، وظیفه دیگر این سازمان است که تبصره ذیل ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، بدان اشعار دارد.

این سازمان وظیفه بازرسی مستمر تمام وزارتخانه‌ها و ادارات و انجام بازرسی‌های فوق‌العاده و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی را به عهده دارد (ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور) به عبارت دیگر سازمان بازرسی موظف است مراقبت لازم را بنماید که دستگاه‌ها، قوانین را به نحو درست و قانونی اجرا نموده و جریان امور جنبه‌ی صحیح و درست داشته

باشد و برای انجام این امر می‌تواند در تمام موارد تذکرات پیشگیرانه را به دستگاه‌ها و مسئولین و کارکنان بدهد و در جریان فعالیت‌های دستگاه‌ها قرار گرفته و از طریق مراقبت‌های قانونی اجازه ندهد حسن جریان امور به مخاطره بیفتد و در صورت وقوع تخلف نیز می‌تواند گزارش امر را به دستگاه قضایی داده تا دستگاه قضایی متخلفین را به مجازات‌های قانونی برساند. بنابراین، قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور یکی از قوانینی است که فعالیت مستمر مبارزه با فساد مالی و اداری را از طریق سازمان بازرسی و در تمام مراحل تحقق یک پدیده مفسده‌بار و مجرمانه چه قبل، چه در حین و چه بعد از وقوع آن انجام می‌دهد. به‌عنوان نتیجه باید گفت، وجود سازمان بازرسی کل کشور برای پیشگیری از جرم و فساد در دستگاه‌های اجرایی بسیار ضروری است.

### راهکارها و پیشنهادها:

باید توجه داشت پیشگیری از فساد تنها در صورتی از جامعیت و اثربخشی لازم برخوردار خواهد بود که با مشارکت، همکاری و ایفای سهم و نقش همه بخش‌های مسئول صورت پذیرد؛ به عبارت دیگر مسئولیت پیشگیری از فساد منحصر به یک دستگاه نیست بلکه یک وظیفه‌ی همگانی است حتی اگر مسئولیت آن در قوانین بر عهده یک دستگاه قرار گرفته باشد یا برای سایر دستگاه‌ها در این ارتباط وظیفه‌ای به صراحت مشخص نشده باشد.

در عین حال بیشترین احساس مسئولیت در این زمینه متوجه دستگاه‌های ضدفساد است چراکه مهم‌ترین هدف آن‌ها ریشه‌کنی فساد است و اصلی‌ترین راهبرد رسیدن به این هدف پیشگیری از فساد است، لذا باید نقش اساسی در این زمینه برای خود در نظر بگیرند و با برنامه‌ریزی هدفمند بیشترین استفاده از ظرفیت خود را برای پیشگیری از فساد قرار دهند و به‌منظور فراهم شدن شرایط لازم گام‌های زیر را بردارند:

- ۱- اگر برنامه‌ی جامعی در کشور برای پیشگیری از فساد وجود ندارد، پیگیری لازم را از طریق مراجع ذی‌ربط برای تدوین چنین برنامه‌ای به‌عمل آورند.
- ۲- حتی در صورت نبود یک برنامه‌ی ملی، تلاش نمایند با تفکر جامع‌نگر، نقش هر یک از بخش‌های مسئول و قابلیت‌هایی که هر کدام برای پیشگیری از فساد دارند مشخص گردد.
- ۳- ایجاد هماهنگی، مشارکت و انسجام بین مراجع مسئول را از طرق مختلف فراهم کنند.
- ۴- ایفای نقش هر یک از بخش‌های ذی‌ربط را مستمراً پیگیری و مطالبه نمایند.
- ۵- اقدامات و نتایج پیشگیری از فساد را مورد سنجش و ارزیابی قرار دهند.
- ۶- به‌منظور فرهنگ‌سازی و ایجاد پشتیبانی اجتماعی و افزایش آگاهی عمومی، از همیاری رسانه‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد بهره‌گیرند.

آنچه حایز اهمیت است نتیجه اقدامات برای پیشگیری از فساد است که باید از طریق ارتقای شفافیت، پاسخ‌گویی و وجدان‌کاری، موجب ارایه خدمات سالم و مورد رضایت مردم شود. در عین حال باید توجه داشت اعمال انواع روش‌های پیشگیرانه که افراد را تحت کنترل بیرونی قرار می‌دهد

هرچند لازم است ولی به تنهایی کفایت نمی‌کند بلکه مؤثرترین و کم‌هزینه‌ترین روش پیشگیری ایجاد «کنترل درونی» در افراد است که منجر به وجدان کاری و در نتیجه رشد فضایل اخلاقی و ایمان مذهبی افراد جامعه می‌شود و به همین دلیل توجه به ترویج اخلاق و مذهب بیش از هر چیز دیگری در پیشگیری از فساد اهمیت دارد. در واقع داشتن وجدان کاری، التزام به اخلاقیات و ایمان مذهبی نقش واکنس را در پیشگیری از فساد ایفا می‌کند. در دین مبین اسلام ارتکاب هر گونه فساد رذیلت محسوب و بارها مذمت شده است و گناه بزرگ همراه با عقوبت دنیوی و اخروی برای فرد تلقی می‌شود و به همین دلیل مسلمانان با ایمان، فارغ از وجود کنترل‌های بیرونی در هر شرایط به دلیل داشتن «تقوا» و وجود اعتقادات مذهبی، از آلودگی به هر گونه فساد پرهیز می‌کنند.

### منابع:

- ۱- ابراهیمی، شهرام؛ «بازدارندگی از منظر حقوقی و جرم‌شناسی»، فصلنامه علمی ترویجی کارگاه، (۱۳۷۸)، سال دوم، شماره ۵
- ۲- ابوالحمد، عبدالحمید؛ حقوق اداری ایران، انتشارات توس، (۱۳۷۶).
- ۳- انصاری، ولی‌الله؛ کلیات حقوق اداری ایران، تهران: نشر میزان، (۱۳۷۴).
- ۴- رفیع‌پور، فرامرز؛ توسعه و تضاد، تهران، جلد اول انتشارات شرکت سهامی، (۱۳۷۹).
- ۵- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور با آخرین اصلاحات و الحاقات ۱۳۹۳/۷/۱۵ و آیین‌نامه اجرایی آن
- ۶- گسن، ریمون؛ جرم‌شناسی کاربردی، ترجمه مهدی کی‌نیا، تهران: نشر مترجم، (۱۳۷۴).
- ۷- منصور، جهانگیر؛ قوانین و مقررات مربوط به تخلفات اداری، تهران: نشر دوران، (۱۳۹۴).
- ۸- هاشمی، سید محمد؛ حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، انتشارات دانشگاه تهران مجتمع آموزش عالی قم، (۱۳۷۸).

## بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات بانک سپه (مطالعه موردی استان خوزستان)

دکتر منصور زراءنژاد<sup>۱</sup>

محمد احمد محمدی<sup>۲</sup>

### چکیده

هدف از انجام این تحقیق بررسی عوامل مؤثر بر وصول تسهیلات اعطایی به وام گیرندگان در استان خوزستان است. آمار و اطلاعات مورد نیاز این تحقیق از بانک سپه و تکمیل پرسشنامه از متقاضیانی که از تسهیلات بانکی بانک سپه در استان خوزستان استفاده کردند، جمع آوری گردید. به منظور دستیابی به هدف تحقیق و با تفکیک وام گیرندگان به دو گروه بازپرداخت کننده و قصورکننده از مدل لاجیت با متغیر وابسته وصول مطالبات استفاده شد. تجزیه و تحلیل ها نشان دادند که متغیرهای سن، مبلغ تسهیلات، سطح تحصیلات وام گیرندگان، درآمد وام گیرندگان، تکلیفی و غیر تکلیفی بودن تسهیلات و همچنین نظارت و پیگیری کارشناسان بانک سپه در وصول مطالبات مؤثر هستند.

**واژگان کلیدی: تسهیلات بانکی، وصول مطالبات، بانک سپه، استان خوزستان**

۱. استاد دانشگاه شهید چمران اهواز

۲. سرپرست گروه امور اقتصادی اداره کل بازرسی استان خوزستان - mam13511763@yahoo.com

## ۱- مقدمه

مناسب بودن شرایط و نرخ سود تسهیلات اعطایی و گرایش و اعتماد وام‌گیرندگان به بانک سپه، تقاضا برای استفاده از تسهیلات اعطایی بانک را افزایش داده است (بانک سپه، ۱۳۹۲). اعتبارات بانکی، از منابع اعتباری مختلفی تأمین می‌شود. در اکثر کشورها، اعتبارات بانکی از دو منبع اصلی تجهیز پس‌اندازها و بازپرداخت وام‌های داده شده به وام‌گیرندگان تأمین می‌شود. افزون بر آن، در کشورهای در حال توسعه، اعتبارات تأمین شده از طرف دولت‌ها با نرخ ارزان و با هدف حمایت از فعالان بخش‌های صنعتی و کشاورزی منبع سوم تأمین اعتبار را به مورد فوق افزوده است. بانک سپه نیز، به‌منظور پاسخ‌گویی به این تقاضا و تأمین نیازهای اعتباری شعب، از دو منبع اصلی تجهیز پس‌اندازها و وصول اقساط تسهیلات سررسیده بهره می‌گیرد. از نظر اصولی، با توجه به سهم بسیار ناچیز پس‌اندازها، قسمت اعظم منابع مؤسسات اعتباری، باید از محل بازپرداخت وام‌های پرداخته شده تأمین شود. لذا در اینجا، نقش و اهمیت بازپرداخت اعتبارات در کنار خود اعتبارات، بیش‌ازپیش نمایان می‌شود. بنابراین، هر مشکلی که بازپرداخت وام‌ها را تهدید کند، بانک‌ها را در ارایه وام‌های مورد نیاز وام‌گیرندگان، با مشکل روبه‌رو خواهد کرد؛ درحالی‌که عدم بازپرداخت‌ها یک مسأله‌ی جدی برای ادامه‌ی حیات بانک‌ها است، اگر بانکی ۲۰ تا ۳۰ درصد از دارایی‌های خود را به خاطر عدم بازپرداخت از دست بدهد، با شکست روبه‌رو خواهد شد (شادی طلب، ۱۳۷۲).

به‌طورکلی بحث مطالبات معوق مربوط به عقود اسلامی در بانک‌ها سال‌هاست که مدیران و مجریان آن را آزار می‌دهد چراکه بالا بودن میزان مطالبات معوق در یک بانک و حتی یک شعبه، نشان‌گر عدم بررسی و نظارت دقیق بر عقود و به‌عبارت‌دیگر عدم اجرای صحیح آن است.

از طرفی عدم وصول به موقع مطالبات، موجب بروز محدودیت در عرضه‌ی اعتبارات بانکی می‌شود و تأثیر منفی بر افزایش تولید، اشتغال و توسعه سرمایه‌گذاری می‌گذارد. لذا بروز مشکل در بازپرداخت تسهیلات اعطایی و در نتیجه کاهش منابع مالی بانک با وجود تقاضای روزافزون برای اعتبارات، اهمیت شناسایی و تعیین نقش عوامل مؤثر بر وصول مطالبات را به‌خوبی آشکار می‌سازد (حیدری، ۱۳۸۳).

با توجه به نرخ بالای عدم وصول مطالبات در بانک سپه استان خوزستان و از سوی دیگر وابستگی منابع مالی بانک به اعتبارات ناشی از وصول از تسهیلات پرداخت شده، بررسی عوامل تأثیرگذار بر وصول وام‌های اعطایی ضروری به نظر می‌رسد تا با شناسایی عوامل مؤثر بر بازپرداخت وام‌های اعطایی به وام‌گیرندگان باعث افزایش منابع مالی و توان اعطای تسهیلات شعب بانک در استان گردد.

هدف اصلی در این تحقیق، بررسی و شناسایی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات بانک سپه، بوده و اهداف فرعی شامل موارد زیر است:

۱- ارایه راهکارهای مناسب جهت بالا بردن میزان وصول مطالبات؛

۲- شناسایی عوامل مؤثر بر اعطای تسهیلات در بانک سپه؛

۳- بررسی عملکرد بانک سپه از نقطه نظر وصول مطالبات.

سؤالات تحقیق عبارت‌اند از:

۱- بین وضعیت درآمدی و بازپرداخت تسهیلات مالی چه رابطه‌ای وجود دارد؟

۲- بین پیگیری مطالبات از طرف بانک و بازپرداخت تسهیلات مالی چه رابطه‌ای وجود دارد؟

۳- بین تکلیفی بودن تسهیلات و بازپرداخت تسهیلات مالی چه رابطه‌ای وجود دارد؟

۴- بین سن وام‌گیرندگان و بازپرداخت تسهیلات مالی چه رابطه‌ای وجود دارد؟

۵- بین مبلغ تسهیلات و بازپرداخت تسهیلات مالی چه رابطه‌ای وجود دارد؟

فرضیات تحقیق حاضر عبارت‌اند از:

۱- بین وضعیت درآمدی وام‌گیرندگان و بازپرداخت تسهیلات رابطه مستقیم وجود دارد.

۲- بین پیگیری مطالبات از طرف بانک و بازپرداخت تسهیلات رابطه مستقیم وجود دارد.

۳- بین تکلیفی بودن تسهیلات و بازپرداخت تسهیلات رابطه معکوس وجود دارد.

۴- بین سن وام‌گیرندگان و بازپرداخت تسهیلات رابطه مستقیم وجود دارد.

۵- بین مبلغ تسهیلات و بازپرداخت تسهیلات رابطه معکوس وجود دارد.

## ۲- مروری به سوابق مطالعات قبلی پیرامون موضوع

از مطالعاتی که در زمینه‌ی بازپرداخت اعتبارات انجام گرفته است می‌توان به مطالعات زیر اشاره کرد: مطالعه‌ی ایران‌نژاد (۱۳۷۵) نشان داد که اعطای تسهیلات در مؤسسات اعتباری اغلب دارای مراحل گوناگونی است. به عبارت دیگر فرآیند زمانی اعطای تسهیلات طولانی می‌باشد. تشریفات اداری زاید بر سر راه دریافت وام و همچنین تعدد مراحل که متقاضی باید از بدو درخواست وام تا زمان پرداخت آن طی کند علاوه بر افزایش هزینه‌های اعطای تسهیلات موجب طولانی شدن فرآیند زمانی پرداخت وام می‌شود. بنا به اظهار نظر کارشناسان اعتبارات کشاورزی اعطای تسهیلات در قالب هر یک از عقود دارای ۹۰ الی ۱۰۰ مرحله است. بنابراین کثرت این مراحل سبب پرداخت وام در زمان نامناسب از لحاظ زراعی به زارعین گردیده و متعاقب آن هنگام سررسید بازپرداخت وام از نظر زراعی دچار مشکل می‌گردد.

باقری (۱۳۸۰) در بررسی عوامل مؤثر بر بازپرداخت اعتبارات کشاورزی استان فارس با استفاده از تجزیه و تحلیل تشخیصی و تفکیک وام‌گیرندگان به دو گروه بازپرداخت‌کننده و قصورکننده، نشان داد که به ترتیب اهمیت نسبی، متغیرهای خسارات طبیعی، نسبت درآمد مزرعه‌ای به درآمد کل، درآمد مزرعه، بیمه‌ی تسهیلات، میزان پس‌انداز، فاصله انتظاری برای دریافت وام، نظارت و سرپرستی کارشناسان بانک، طول دوره بازپرداخت وام، نوع فعالیت به کارگیری وام، شاخص تنوع، کثرت خریداران، درآمد خارج از مزرعه، سطح زیرکشت، تحصیلات و متغیر مجازی شهرستان سبب تمایز دو گروه بازپرداخت‌کننده و قصورکننده شده‌اند. از بین متغیرهای با اهمیت

تابع تشخیصی، متغیرهای خسارات طبیعی و فاصله انتظاری برای دریافت وام سبب کاهش احتمال بازپرداخت وام شده و سایر متغیرها موجب افزایش احتمال بازپرداخت وام شده‌اند. جابری (۱۳۷۲) در مقاله خود با عنوان بیمه‌ی تسهیلات کشاورزی و اعتبارات بانکی اظهار می‌دارد که بیمه‌ی تسهیلات به واسطه‌ی نقشی که در مدیریت ریسک بانک در سطح روستاها دارد به عنوان پشتوانه و عامل حمایتی از اعتبارات بانکی تلقی شود و در نهایت بیمه‌ی تسهیلات را عامل مثبتی در جهت بهبود نرخ بازپرداخت وام‌ها می‌داند.

شادی طلب (۱۳۷۳) مطالعه‌ای در زمینه‌ی مسایل سیستم اعتباری بانک سپه در ایران (عدم بازپرداختی‌ها) در استان فارس انجام داده است. در این بررسی عدم بازپرداخت از دید کارشناسان بانک سپه بر عوامل درون سیستم متمرکز شده است و ضعف قدرت اجرایی بانک و تلاش در راستای کاهش هزینه‌های انتقالی (حذف دایره‌ی وصول و کمبود امکانات و نیروی انسانی) را به عنوان دلایل اصلی عدم بازپرداخت بر شمرده‌اند. وام‌گیرندگان دلایل عدم بازپرداخت را به ترتیب اهمیت؛ درآمد پایین، محصول کم، مشکل بازار فروش، گرانی نهاده‌ها و خشک‌سالی ذکر کرده‌اند.

عابدزاده (۱۳۸۷) در بررسی متغیرهای مؤثر بر بازپرداخت اعتبارات در استان ایلام با استفاده از تابع تجزیه و تحلیل تشخیصی نشان داد که به ترتیب اهمیت نسبی، متغیرهای مراجعه به ضامن، نوع وام، دوره‌ی بازپرداخت و نوع تضمین اخذ شده سبب تمایز دو گروه بازپرداخت و قصورکننده شده‌اند. از بین متغیرهای با اهمیت تابع تشخیصی، متغیرهای دوره‌ی بازپرداخت، نوع وام (تکلیفی بودن)، خطرپذیری، میزان تحصیلات و مبلغ سبب کاهش احتمال بازپرداخت وام شده و متغیرهای مراجعه به ضامن، نوع تضمین (سفته) و میزان درآمد، موجب افزایش احتمال بازپرداخت وام شده‌اند.

کوپاهی و بانکی (۱۳۷۸) تحقیقی با هدف شناسایی عوامل مؤثر بر عملکرد بازپرداخت اعتبارات با استفاده از اطلاعات پرسشنامه‌ای و بررسی پرونده‌های متقاضیان اعتبار مربوط به ۱۴۹ دریافت‌کننده اعتبار از بانک کشاورزی بیرجند با بهره‌گیری از روش نمونه‌گیری تصادفی دومرحله‌ای با استفاده از تابع تجزیه و تحلیل تبعیضی انجام دادند. نتایج حاصل نشان داد که استفاده از ماشین‌آلات در مزرعه، طول دوره‌ی بازپرداخت وام، نظارت و سرپرستی بانک بر مصرف وام و به کارگیری وام در فعالیت‌های جاری اثر مثبت و معنی‌داری بر عملکرد بازپرداخت اعتبارات داشته‌اند. از سوی دیگر بروز خسارات طبیعی در مزرعه (مانند خشک‌سالی و آفات)، سطح تحصیلات زارع و طول زمان انتظار برای دریافت وام اثر منفی و معنی‌دار بر عملکرد بازپرداخت اعتبارات داشته است.

حیبی (۱۳۸۱) با راهنمایی دکتر جمشید پژویان در بررسی عوامل مؤثر بر بازپرداخت به موقع تسهیلات بانک سپه در طی سال‌های (۷۹-۱۳۶۳) نشان داد که بازپرداخت تسهیلات اعطایی در قبال اخذ سفته بدون تأخیر انجام گرفته و منافع بانک را بیشتر حفظ می‌نماید؛ اما بازپرداخت تسهیلات

اعطایی در قبال اخذ ضمانت اشخاص با تأخیر همراه است و همچنین پرداخت تسهیلات تکلیفی با معوقه شدن مطالبات بانک ارتباط مستقیم داشته و نوع تسهیلات (تکلیفی یا غیر تکلیفی) بر بازپرداخت تسهیلات تأثیر داشته است. به علاوه نشان داد به رغم خشک سالی چندساله‌ی اخیر، بانک توانسته است وصولی بیش از ۸۰٪ را حفظ نماید و مقدار قابل توجهی از وجوه لاوصول مربوط به شرکت‌ها است و اصولاً بانک در رابطه با وصول مطالبات از زارعین خرده‌پا مشکل عمده‌ای نداشته است.

حیدری (۱۳۸۳) در بررسی راهکارهای بهبود وصول و کاهش مطالبات معوق در بانک کشاورزی استان کردستان با بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات هم از دیدگاه وام‌گیرندگان و هم از دیدگاه کارمندان شعبه با استفاده از مدل لجیت نشان داد متغیرهای نسبت درآمد به سطح تسهیلات، سطح تحصیلات، نرخ سود تسهیلات، آورده‌ی اولیه سبب افزایش احتمال بازپرداخت و متغیرهای مدت زمان بازپرداخت، تمدید و فاصله محل سکونت تا بانک احتمال وصول مطالبات را کاهش می‌دهند.

زلی (۱۹۹۵) در کشور ماداگاسکار که در یک تجزیه و تحلیل اقتصادسنجی و با استفاده از مدل تویبت<sup>۱</sup>، عوامل مؤثر بر بازپرداخت اعتبارات گروهی با تأکید بر نقش طراحی برنامه، ریسک جمعی بین گروهی و همبستگی اجتماعی را مورد بررسی قرار داده است. نتایج این تحقیق نشان داد که متغیرهای میزان نقدینگی افراد، کثرت خرده‌فروشان یا دسترسی به بازار فروش، ریسک یا مخاطرات ناشی از تولید، خدمات پس‌اندازی از طریق مؤسسات تأمین‌کننده اعتبار، اندازه گروه، میانگین سهم زمینه‌ای قابل کشت، تنوع در دارایی مشترک افراد گروه، تعهدات مشترک همبستگی اجتماعی افراد گروه و متغیر دارا بودن قوانین، ضوابط و مقررات برای انجام عملیات در گروه نیز دارای اثر مثبت و معنی‌داری بر نرخ بازپرداخت بوده‌اند و ریسک یا مخاطرات ناشی از تولید نیز اثر منفی و معنی‌داری بر نرخ بازپرداخت اعتبارات داشت.

لوگیموا و داروچ<sup>۲</sup> (۱۹۹۵) مدل تبعیض خطی را برای تشخیص خصوصیات کشاورز و ویژگی‌های وام‌گیرنده که موفقیت در بازپرداخت وام یا دیرکرد در بازپرداخت را سبب می‌شوند، به کار برده‌اند. نتایج مطالعه آن‌ها نشان می‌دهد که زارعین دارای سابقه اعتباری و قدرت بازپرداخت بالاتر و دارای وثیقه بیشتر و همچنین زارعینی که درآمد خارج از مزرعه‌ای بالاتری دارند، خطر عدم بازپرداخت آن‌ها کمتر است.

چیروا (۱۹۹۷) با تجزیه و تحلیل اقتصادسنجی عوامل مهم تعیین‌کننده‌ی احتمال بازپرداخت اعتبارات کشاورزی را در کشور مالاوی نشان داد که جنس، مبلغ وام دریافتی و بعد خانوار بر عملکرد بازپرداخت تأثیر دارند ولی مقدار فروش تسهیلات، درجه تنوع‌پذیری، درآمد خارج از

1- Tobit Model

2- lugemwa

مزرعه و میزان آگاهی و دانش وام گیرنده اثر مثبت بر عملکرد بازپرداخت وام می‌باشند. ون پیسچک (۱۹۹۸) در تحلیل مقایسه‌ای بین برنامه‌های فراهم کننده اعتبار برای وام گیرندگان روستایی در کشورهای پاکستان، هندوستان و بنگلادش نشان داد که ریسک‌گریزی وام گیرندگان همراه با نبود برنامه‌های مناسب برای مقابله با ریسک، ضعف و سستی‌های موجود در برنامه‌ها به خاطر عدم کندو کاو و بررسی در مورد دریافت کنندگان اعتبار، دلایل افزایش نرخ عدم بازپرداخت در این برنامه‌ها می‌باشند.

مونشور و همکاران (۱۹۹۵) ضمن بررسی روش‌های تأمین مالی و وصول اعتبارات سپه در کشور بنگلادش دریافتند که پرداخت این اعتبارات زمان‌بر بوده و اغلب وام گیرندگان آن را در زمان مناسب دریافت نکرده‌اند و این امر اثر منفی بر بازپرداخت داشته است. چندین شعبه که کارمندان شایسته و لایق داشته‌اند، کاربردهای اعتبارات را بهتر تشخیص داده‌اند و بازپرداخت اعتبارات کوتاه مدت (که وام گیرندگان کوچک دریافت نموده‌اند) بهتر از بازپرداخت اعتبارات بلندمدت (که وام گیرندگان بزرگ دریافت نموده‌اند) بوده است.

اکری<sup>۱</sup> (۱۹۸۶) در پژوهشی با عنوان عوامل تعیین کننده بازپرداخت وام توسط وام گیرندگان خرده‌مالک در کشور درحال توسعه نیجریه از چهار عامل ماهیت توزیع وام (نقدی یا جنسی)، زمان توزیع وام، تعداد دفعات نظارت و سرپرستی مؤثر به‌عنوان متغیرهای تأثیرگذار بر احتمال بازپرداخت یاد می‌کند.

کشولیزا<sup>۲</sup> (۱۹۹۲) در بررسی وضعیت اعتبارات اعطایی در کشور تانزانیا عوامل مؤثر بر بازپرداخت وام را مورد بررسی قرار داد. نتایج این پژوهش نشان داد که نرخ بازپرداخت وام متأثر از عواملی مانند؛ استفاده از ماشین‌آلات در مزرعه، میزان سطح زیرکشت ذرت و بازدهی آن و مازاد درآمد کشاورز است. وی معتقد است که مداخلات سیاسی دولت در زمینه ایجاد نهادهای اعتبار روستایی مناسب، خصوصیات مؤسسات اعتباری همانند داشتن نظام اداری کارآمد و کارمندان ماهر و باتجربه و برخورداری از وسایل نقلیه مناسب جهت تعقیب و پیگیری وام‌های سررسیده به همراه خصوصیات اقتصادی - اجتماعی زارعین بر عملکرد بازپرداخت مؤثر است. لکشمی و همکاران<sup>۳</sup> (۱۹۹۸) در پژوهشی که در ایالات کرالا در کشور هندوستان انجام داده‌اند سعی کرده‌اند با استفاده از روش تجزیه و تحلیل تشخیصی خطی، عواملی را که سبب ایجاد اختلاف در بین وام گیرندگان بازپرداخت کننده و قصورکننده می‌شوند شناسایی کنند. آن‌ها دریافتند که مازاد تولیدکننده، زمان کاشت محصول و شکاف اعتباری، از جمله عوامل مهم تبعیض‌دهنده دو گروه وام گیرندگان مذکور می‌باشند.

1. Okori

2. Kashuliza.

3. Lekshmi et. al.

### ۳- روش تحقیق

با توجه به این که در مطالعه‌ی حاضر، متغیر وابسته وصول مطالبات بانک سپه می‌باشد. بنابراین یک متغیر کیفی دوحالتی است که مقادیر صفر و یک را به خود اختصاص می‌دهد. در این گونه موارد، برای بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات، از مدل‌های رگرسیونی با متغیرهای وابسته کیفی استفاده می‌شود، الگوهای اقتصادسنجی با ویژگی‌های ذکر شده، سه الگوی احتمال خطی، الگوی لوجیت و الگوی پروبیت را در برمی‌گیرد این درحالی است که استفاده از الگوی احتمال خطی با مشکلات ویژه‌ای برای تصریح مدل مواجه است. به همین منظور استفاده از الگوی دیگری که ضعف‌های این الگو را برطرف سازد، ضروری به نظر می‌رسد از جمله این الگوها، الگوی لوجیت و پروبیت می‌باشند الگوهای لوجیت و پروبیت که به ترتیب از تابع توزیع تجمعی لاجستیک و تابع توزیع جمعی نرمال برای انتقال مقادیر پیش‌بینی شده توسط الگوی رگرسیون خطی به درصد احتمال استفاده می‌کنند، نتایج بسیار مشابهی را در اختیار می‌گذارند، بر همین اساس، در مطالعه حاضر، برای بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات، الگوی اقتصادسنجی لوجیت به کاررفته است. مدل لوجیت همانند مدل لگاریتم خطی و پروبیت، نوع خاصی از مدل‌های خطی عمومی است که برای عملکرد بهتر بر روی متغیرهای دوحالتی و طبقه‌ای تهیه شده‌اند. مدل احتمالاتی زیر تکنیکی است که به ما اجازه می‌دهد، احتمال وقوع یا عدم وقوع یک واقعه را برآورد نماییم. این کار با پیش‌بینی یک متغیر دوحالتی وابسته از طریق مجموعه‌ای از متغیرهای مستقل ممکن می‌گردد.

#### ۳-۱- حجم نمونه<sup>۱</sup>

با توجه به مشخص بودن حجم جامعه، حجم نمونه بر اساس فرمول کوکران و جدول جرسی مورگان برابر است با:

$$n = \frac{NZ^2Pq}{Nd^2Z^2Pq}$$

که در آن:

$N$  = حجم جمعیت آماری

$n$  = حجم نمونه

$d$  = فاصله اطمینان یا دقت احتمالی مطلوب

$Z$  = سطح اطمینان (اندازه متغیر در توزیع نرمال که همیشه نسبت به سطح اطمینان مشخص می‌گردد) است.

$P-q$  = ضریب اطمینان

اگر در تحقیق سطح اطمینان ۰/۹۵ باشد  $Z = 1/96$  و اگر سطح اطمینان ۰/۹۹ باشد  $Z = 2/58$  که در این فرمول با سطح اطمینان ۱/۹۶ در نظر گرفته شده است.

### ۲-۳- روش نمونه گیری

به دلیل گستردگی جامعه آماری از روش نمونه گیری توأم با روش تصادفی استفاده می شود. پس از رتبه بندی شعب براساس نرخ وصول، شعب را به دو گروه با نرخ وصول بالا و پایین تقسیم و از بین این دو گروه شعب، شعب نمونه انتخاب و پرسشنامه بین وام گیرندگان (استفاده کننده از تسهیلات) آن شعب به صورت تصادفی صورت می گیرد.

بانک سپه در استان خوزستان دارای ۷۳ شعبه خدماتی و اعتباری، شهری و روستایی است که تمام شعب با توجه به درجه و رتبه به متقاضیان تسهیلات اعطا می نمایند که در همین خصوص تعداد ۲۰ شعبه به عنوان نمونه انتخاب گردید.

بررسی وضعیت و عملکرد وصول این شعب منتهی به اسفندماه ۱۳۹۲ مشخص گردید که نرخ وصول این شعب بین ۲۸٪ تا ۸۰٪ تغییر می کند. بیشترین نرخ وصولی متعلق به شعبه مرکزی اهواز بوده با نرخ ۸۰٪ و کمترین نرخ وصولی متعلق به شعبه سی متری اهواز با نرخ وصولی ۲۸٪ است.

### ۴- معرفی مدل

#### ۱-۴- معرفی متغیرهای موجود در مدل

در این تحقیق متغیرهای مستقل عبارت از سن وام گیرنده، مبلغ تسهیلات، درآمد وام گیرنده، سطح تحصیلات وام گیرنده، نظارت و پیگیری مطالبات توسط بانک، تکلیفی یا غیر تکلیفی بودن تسهیلات می باشند. متغیر وابسته نیز وصول مطالبات بانک سپه می باشد که براساس نرخ وصول، وام گیرندگان به دو گروه بازپرداخت کننده و قصور کننده تقسیم می شوند.

#### ۲-۴- آزمون ریشه واحد برای مانایی متغیرهای مدل مورد بررسی

شرط لازم برای تخمین صحیح، مانا بودن متغیرها است. جهت بررسی مانایی یا نامانایی متغیرها در این تحقیق از آزمون های ریشه واحد مقطعی استفاده شده است که نتایج حاصل از انجام این آزمون ها برای تمام داده های متغیرهای مدل ارائه شده است که اگر مانا باشند متغیرها بر اساس ۲ یا ۳ مورد از این آزمون ها تأیید می شود، در این صورت می توان گفت متغیرهای استفاده شده مانا هستند (بالتاجی، ۲۰۰۰).

#### جدول ۱- نتایج حاصل از بررسی مانایی متغیرهای تحقیق

نتایج آزمون مانایی، روش ریشه واحد (همه متغیرها در سطح مانا)				
دیکی فولر		فلیس پرون		متغیرها
مقدار بحرانی در سطح ۵٪	پروپ مدل	مقدار بحرانی در سطح ۵٪	پروپ مدل	
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Repayment
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Age
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Debts.
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Inc.
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Fun.
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Edu.
-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۰	Control.

## ۳-۴- نتایج آمار توصیفی

۳-۴-۱- سن:

جدول ۲- توزیع فراوانی وام گیرندگان نمونه بر حسب سن

گروه سنی	فراوانی	درصد	درصد تجمعی
۲۰ تا ۲۹ سال	۲۷	۱۳/۵	۱۳/۵
۳۰ تا ۳۹ سال	۶۷	۳۳/۵	۴۷
۴۰ تا ۴۹ سال	۴۹	۲۴/۵	۷۱/۵
۵۰ تا ۵۹ سال	۳۶	۱۸	۸۹/۵
۶۰ تا ۷۵ سال	۲۱	۱۰/۵	۱۰۰
جمع	۲۰۰	۱۰۰	

مأخذ: یافته‌های تحقیق

سال ۴۲/۱۸۵ = میانگین سن - حداکثر سن = ۷۵ سال - حداقل سن = ۲۰ سال - انحراف از معیار = ۱۲/۱۲ سال  
 بیشتر پاسخ‌گویان به گروه سنی ۳۰ تا ۳۹ سال تعلق داشته که معادل ۳۳/۵٪ کل نمونه در این گروه سنی قرار دارند.

## ۳-۴-۲- مبلغ تسهیلات

وام گیرندگان با توجه به نوع فعالیت و ظرفیت و اعتبار مورد نیاز آنها، تسهیلات را با مبالغ مختلف از بانک دریافت می‌نمایند.

جدول ۳- فراوانی وام گیرندگان پاسخ‌گو بر حسب مبلغ تسهیلات دریافتی (میلیون ریال)

مبلغ تسهیلات	فراوانی	درصد
۲۰۰۰۰ - ۲۵۰۰۰۰	۱۱۶	۵۸
۲۵۰۰۰۱ - ۵۰۰۰۰۰	۶۸	۳۴
۵۰۰۰۰۱ - ۷۵۰۰۰۰	۸	۴
۷۵۰۰۰۱ - ۱۰۵۰۰۰۰	۸	۴
جمع	۲۰۰	۱۰۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق

میانگین =  $2555.9/5$  میلیون ریال - میانه =  $200000$  میلیون ریال - ماکزیمم =  $1050000$

میلیون ریال - مینیمم =  $20000$  میلیون ریال - انحراف معیار =  $216515,3$  میلیون ریال

همان‌طور که مشاهده می‌شود ۵۸ درصد از وام‌گیرندگان تسهیلات بین ۲۰ تا ۲۵۰ میلیون ریال دریافت نموده‌اند؛ که بیشتر وام‌گیرندگان در این گروه قرار دارند.

### ۳-۳-۴- درآمد

وام‌گیرندگان از نظر درآمد در وضعیت متوسطی قرار دارند هرچند که بخشی از آنها دارای درآمد دوره‌ای و فصلی می‌باشند.

جدول ۴- فراوانی وام‌گیرندگان پاسخ‌گو برحسب متوسط درآمد ماهیانه (ارقام به میلیون ریال)

درصد	فراوانی	سطح درآمد
۴۸	۹۶	۱۰۰۰۰ - ۲۰۰۰
۳۷/۵	۷۵	۳۰۰۰۰ - ۱۰۰۰۱
۱۳	۲۶	۵۰۰۰۰ - ۳۰۰۰۱
۱,۵	۳	۷۰۰۰۰ - ۵۰۰۰۱
۱۰۰	۲۰۰	جمع

مأخذ: یافته‌های تحقیق

میانگین =  $17178/5$  - میانه =  $12000$  - انحراف معیار =  $13573/4$  - حداقل درآمد =  $2000$  -

حداکثر درآمد =  $70000$

### ۴-۴-۴- نوع تسهیلات (تکلیفی و غیر تکلیفی)

تسهیلات اعطایی بانک سپه به وام‌گیرندگان با توجه به منبع تأمین‌کننده اعتبار به صورت زیر می‌باشند:

- ۱- غیر تکلیفی: منبع تأمین‌کننده اعتبار خود بانک یا به اصطلاح منابع داخلی بانک می‌باشند.
- ۲- تکلیفی: منبع تأمین‌کننده اعتبار سازمان‌های دولتی مختلف مثلاً صنعت معدن و تجارت یا صندوق توسعه ملی می‌باشند و بانک به عنوان واسطه، مسئول پرداخت این اعتبار و وصول آن است.

جدول ۵- توزیع فراوانی پاسخ‌گویان برحسب نوع تسهیلات

درصد	فراوانی	نوع وام
۴۲	۸۴	غیر تکلیفی
۵۸	۱۱۶	تکلیفی
۱۰۰	۲۰۰	جمع

مأخذ: یافته‌های تحقیق

این جدول نشان می‌دهد که ۴۲ درصد از وام‌گیرندگان پاسخ‌گو از تسهیلات غیر تکلیفی و منابع داخلی بانک سپه استفاده کرده‌اند و ۵۸ درصد از وام‌گیرندگان از تسهیلات تکلیفی استفاده نموده‌اند.

#### ۵-۴-۴- سطح سواد

جدول ۶- توزیع فراوانی کشاورزان نمونه بر حسب سطح تحصیلات

سطح سواد	فراوانی	درصد	درصد تجمعی
آکادمیک	۸۱	۴۱	۴۱
غیر آکادمیک	۱۱۹	۵۹	۱۰۰
جمع	۲۰۰	۱۰۰	

مأخذ: یافته‌های تحقیق

بیشتر وام‌گیرندگان در گروه غیر آکادمیک قرار دارند که معادل ۵۸ درصد نمونه می‌باشند و کمترین درصد متعلق به گروه دانشگاهی (آکادمیک) با ۴۲ درصد کل نمونه تعلق دارد.

#### ۶-۴-۴- پیگیری وصول مطالبات توسط بانک

پیگیری بانک به عنوان یکی از عوامل مهم در وصول مطالبات است که در بررسی حاضر، روشن شد که شعب در حد اختاریه فرستادن هم ضعیف عمل کرده و بسیاری از پرونده‌های معوق و مشکوک الوصول بدون درج اختاریه در آن‌ها مشاهده شده است.

جدول ۷- فراوانی وام‌گیرندگان پاسخ‌گو بر حسب پیگیری بانک

پیگیری بانک	فراوانی	درصد
انجام شده	۱۳۶	۶۸
انجام نشده	۶۴	۳۲
جمع	۲۰۰	۱۰۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق

همان‌طور که مشاهده می‌شود ۶۸ درصد از وام‌گیرندگان پاسخ‌گو بانک جهت وصول مطالبات به آن‌ها مراجعه کرده و پیگیری در حد اختاریه دادن بوده است و ۳۲ درصد از وام‌گیرندگان هیچ‌گونه مراجعه‌ای از سوی بانک به آن‌ها انجام نشده است و با گذشت زمان طولانی از معوق شدن تسهیلات آن‌ها حتی یک برگ اختاریه هم دریافت ننموده‌اند.

#### ۷-۴-۴- وضعیت وصول

همان‌گونه که در جدول (۸) در صفحه بعد مشاهده می‌شود ۴۹ درصد از وام‌گیرندگان پاسخ‌گو بازپرداخت کننده و ۵۱ درصد دیگر قصورکننده بوده‌اند.

## جدول ۸- فراوانی وام گیرندگان پاسخ گو بر حسب وضعیت وصول

وضعیت وصول	فراوانی	درصد
بازپرداخت کننده	۹۸	۴۹
قصور کننده	۱۰۲	۵۱
جمع	۲۰۰	۱۰۰

مأخذ: یافته‌های تحقیق

## ۵-۴- آمار استنباطی

در این قسمت ابتدا براساس شاخص‌های تعیین مدل بهینه، الگوی مناسب از بین دو مدل لجیت و پروبیت انتخاب می‌شود.

## ۱-۵-۴- شاخص تعیین مدل بهینه:

برای بررسی عوامل مؤثر بر وصول مطالبات از الگوهای لجیت و پروبیت می‌توان استفاده نمود. پیشنهاد می‌شود براساس حداکثر مقدار تابع لگاریتم راست‌نمایی، الگوی بهینه از بین این دو الگو انتخاب گردد. نتایج شاخص‌های تشخیص الگوهای لجیت و پروبیت شامل حداکثر مقدار تابع لگاریتم راست‌نمایی، معیار سودمندی، معیار آکائیک و شوارتز در جدول زیر آورده شده است.

## جدول ۹- شاخص تعیین مدل بهینه

شاخص	مدل لجیت	مدل پروبیت
حداکثر مقدار لگاریتم تابع راست‌نمایی	۱۶۸/۳۴۲۴	۱۶۷/۹۷۴۶
معیار خوبی (نکوئی)	-۵۴/۴۱۸۲۲	-۵۴/۶۰۲۱۵
معیار آکائیک	۰/۶۱۴۱۸۲	۰/۶۱۶۰۲۱
معیار شوارتز	۰/۷۲۹۶۲۳	۰/۷۳۱۴۶۳

مأخذ: یافته‌های تحقیق

براساس شاخص‌های مشاهده شده مدل لجیت در مقایسه با مدل پروبیت دارای برتری است. معیار سودمندی برآزش مدل لجیت بیشتر از معیار ذکر شده در مدل پروبیت است و همچنین در نرم‌افزار Eviews 8 مدلی بهتر است که دارای معیارهای آکائیک و شوارتز کوچک‌تری باشد بنابراین مدل برآوردی لجیت برای این تحقیق انتخاب شد.

## ۲-۵-۴- برآورد الگوی لجیت و تصریح مدل

تصریح مدل به شرح زیر است:

$$\text{Repayment}(y) = \alpha + x_1 \text{age} + x_2 \text{debts} + x_3 \text{inc.} + x_4 \text{fun.} + dx_5 \text{edu.} + dx_6 \text{controlling}$$

که در آن:

Repayment = پرداخت ۱ و عدم پرداخت ۰ - age = سن وام گیرنده

Debts = میزان وام یا بدهی (میلیون ریال) - inc = درآمد (میلیون ریال)

Edu = سطح سواد (دانشگاهی و غیردانشگاهی) - fun = تکلیفی ۰ و غیر تکلیفی ۱

Control = نظارت و پیگیری

الگوی مورد استفاده در این رگرسیون الگوی لجوجیت است، مدل مورد برازش شده و نتایج به شرح جدول ذیل می باشد:

$$\text{Repayment}(y) = \alpha + x^1 \text{age} + x^2 \text{debts} + x^3 \text{inc} + x^4 \text{fun} + dx^5 \text{edu} + dx^6 \text{controlling}$$

جدول شماره ۱۰- نتایج برازش مدل لجوجیت و عوامل مؤثر بر بازپرداخت مطالبات

متغیر	ضریب	آماره Z	میانگین اثر نهایی
$\alpha$	-8.763180	-5.254192	-
Age	0.105808	3.940802	0.02644988384
Debts.	-4.64E-06	-3.647563	-0.11597E-06
Inc.	9.61E-05	3.545910	0.24033E-05
Untak.	5.275186	6.110350	1.3187
Edu.	1.111182	2.306961	0.27777
Control.	1.688559	3.341193	0.42210
Mean dep.v.=0.490			
McF. R-sq.=0.607			
LR statistic=168.342			
Prob. (LRstat)=0.0000			
Factor for the calculation of marginal effects= <b>0.24998</b>			
Goodness of fit= 0.9034			

مأخذ: یافته‌های تحقیق

نتایج الگوی برآورد شده لجوجیت نشان می دهد که آماره‌ی Z در تمام ضرایب مدل در سطح ۹۹ درصد اطمینان اختلاف معناداری از صفر دارند. آماره LR، این فرضیه که همه ضرایب مدل به جز عدد ثابت صفر می باشد را رد می نماید، همچنین مدل برازش شده نشان می دهد که  $R^2$  مک فادن برابر ۰/۶۰۷ است یعنی این که ۶۰ درصد تغییرات در متغیر وابسته به وسیله متغیرهای توضیحی مدل توضیح داده می شود و سودمندی برازش مدل بالای ۹۰ درصد است که خوب بودن برازش مدل را نشان می دهد، البته براساس شاخص Andrews Statistic (در سطح ۵۰ درصد)، مدل تخمین زده شده قدرت پیش بینی درستی دارد لیکن به دلیل کوچک بودن حجم نمونه H-L آزمون قادر به تأیید این نتیجه نبوده است بنابراین تا حدودی باید نتایج را با احتیاط تفسیر نمود. همچنین ضریب اثر نهایی مدل برابر ۰/۲۴۹ است که با ضرب کردن این شاخص در ضرایب‌های متغیرهای توضیحی

برازش شده، مقدار اثر نهایی هر متغیر توضیحی به دست آمده است.

تفسیر ضرایب مدل عبارت است از:

۱- با مشاهده علامت ضریب سن وام گیرندگان و معنی داری در سطح  $0/105808$  درصد می توان به این نتیجه رسید که رابطه مثبت و معنی داری بین احتمال وصول مطالبات و سن وام گیرندگان وجود داشته باشد یعنی افزایش سن که نشان دهنده‌ی تجربه و مسئولیت پذیری می باشد در بازپرداخت تسهیلات تأثیر مثبت دارد.

۲- ضریب مبلغ تسهیلات در سطح  $4/64$  درصد معنی دار و علامت آن منفی شده است که نشان دهنده‌ی این است که با افزایش مبلغ تسهیلات، احتمال بازپرداخت تسهیلات کاهش پیدا می کند و به صورت طبیعی نیز منطقی است که احتمال پرداخت اقساط تسهیلات با مبلغ بالاتر نسبت به تسهیلات پایین تر کمتر است لذا احتمال این که به مطالبات معوق تبدیل شوند بیشتر است بنابراین بین این دو رابطه معکوسی وجود دارد.

۳- ضریب مثبت در آمد وام گیرندگان نشان می دهد که تأثیر زیادی بر بازپرداخت تسهیلات خواهد داشت لذا همان گونه در جدول ملاحظه می گردد ضریب این متغیر در سطح  $9/61$  درصد معنی دار می باشد.

۴- با توجه به این طی چند سال گذشته پرداخت تسهیلات تکلیف شده از طرف سایر دستگاه های اجرایی یکی از دغدغه های شبکه ی بانکی بوده است لذا همان گونه که در جدول ضرایب مشاهده می گردد ضریب مثبت متغیر غیر تکلیفی ها در سطح  $5/275186$  در بازپرداخت تسهیلات تأثیر مثبت دارد.

۵- میزان بازپرداخت تسهیلات توسط وام گیرندگان با مدارج دانشگاهی در برابر افراد غیردانشگاهی با توجه به ضریب  $1/111182$  درصدی نشان دهنده‌ی تأثیر مثبت بر بازپرداخت تسهیلات است.

۶- میزان پیگیری، کنترل و نظارت مسئولان و کارشناسان بانکی بر تسهیلات اعطایی با توجه به سطح ضریب این متغیر در سطح  $1/688559$  مثبت ارزیابی می گردد. لذا احتمال بازپرداخت تسهیلات نزد افراد با مدرک دانشگاهی بیشتر است.

میانگین اثر نهایی متغیرهای مؤثر بر احتمال بازپرداخت تسهیلات نشان می دهد که:

میانگین اثر نهایی سن وام گیرنده برابر  $0/2644988384$  است. این بدان معناست که یک سال افزایش در سن وام گیرنده احتمال بازپرداخت تسهیلات را به اندازه  $0/02$  درصد افزایش می دهد.

میانگین اثر نهایی مبلغ تسهیلات برابر  $06 - E/11597$  است؛ و این بدان معنی است که با افزایش مبلغ تسهیلات احتمال بازپرداخت تسهیلات  $0/003$  درصد کاهش خواهد داشت.

میانگین اثر نهایی در آمد وام گیرندگان برابر  $05 - E/24033$  است این بدان معناست که یک میلیون ریال افزایش در درآمد، احتمال بازپرداخت تسهیلات را به میزان  $0/004$  درصد افزایش خواهد داد.

میانگین اثر نهایی تسهیلات غیر تکلیفی برابر با ۱/۳۱۸۷ است این بدان معناست که احتمال بازپرداخت تسهیلات غیر تکلیفی به اندازه ۱/۳ درصد بیش از بازپرداخت تسهیلات تکلیفی خواهد بود. میانگین اثر نهایی تسهیلات برابر ۰/۲۷۷۷۷ است. این بدان معناست که احتمال بازپرداخت تسهیلات برای وام گیرندگان که تسهیلات دانشگاهی دارند ۰/۲۷ بیش از افرادی است که تسهیلات غیر دانشگاهی دارند.

میانگین اثر نهایی نظارت و پیگیری بر بازپرداخت تسهیلات توسط کارکنان و مسئولین شعب بانک برابر ۰/۴۲۲۱۰ است. این بدان معناست که احتمال بازپرداخت تسهیلات در صورت پیگیری و نظارت به میزان ۰/۴۲ درصد بیشتر خواهد بود.

با توجه به اثرات نهایی ذکر شده در بالا، مشاهده می شود که متغیر مبلغ تسهیلات تأثیر منفی بر احتمال بازپرداخت تسهیلات دارد و سایر متغیرهای نهایی سن، تحصیلات، متوسط درآمد وام گیرندگان و غیر تکلیفی بودن و در نهایت پیگیری و نظارت بر تسهیلات اعطایی بیشترین اثر نهایی را بر بازپرداخت تسهیلات دارند.

#### ۵- راهکارها و پیشنهادها

با توجه به یافته‌های تحقیق، پیشنهادهای زیر به عنوان راهکارهای افزایش وصول تسهیلات و کاهش ریسک اعتباری ارایه می گردد تا مورد توجه برنامه ریزان و سیاست گذاران عرضه‌ی اعتبارات به ویژه بانک سپه قرار گیرد.

۱- با توجه به رابطه منفی بین مبلغ تسهیلات و احتمال بازپرداخت تسهیلات مشاهده شده در این تحقیق، توصیه می شود در اعطای تسهیلات یک صد میلیون به بالا دقت بیشتری صورت گیرد.  
۲- با توجه به رابطه مثبت بین سطح تحصیلات و بازپرداخت تسهیلات که در این تحقیق مشاهده شد، تحصیل کرده‌ها به خصوص فارغ التحصیلان دانشگاهی در اعطای تسهیلات در اولویت قرار داده شوند.

۳- یکی دیگر از راهکارهای افزایش درصد وصول تسهیلات استفاده از بانکداری الکترونیک و موبایل بانک در وصول مطالبات می باشد به این صورت که از طریق کارت‌های عابر بانک امکان بازپرداخت اقساط وجود داشته باشد. علاوه بر این استفاده از موبایل بانک جهت ارسال پیامک به بدهکاران و ضامنین، یادآوری زمان سررسید اقساط و همچنین تذکر و اخطار در صورت تأخیر و معوق شدن اقساط صورت بگیرد.

۴- در کنترل و هدایت اعتبارات، نظارت بر اجرای طرح‌ها انجام شود و همچنین آمار و ارقام و وضعیت وصولی تسهیلات این سیستم پس از پرداخت تسهیلات در سیستم مهر گستر به صورت دوره‌ای به شعب و مدیریت‌ها ارسال گردد.

۵- هماهنگی لازم بین بانک سپه و سازمان‌های ذی ربط یک ضرورت است و توصیه می شود با تشکیل کمیته‌ای مشترک با هدف وصول مطالبات گامی مهم در راستای وصول مطالبات برداشته شود.

- ۶- پیشنهاد می‌شود که محققان علاوه بر استفاده از پرسشنامه از روش‌های دیگر گردآوری داده‌ها خصوصاً مصاحبه استفاده نمایند.
- ۷- پیشنهاد می‌شود که محققان به بعد کیفی تحقیق (نظری) بیش از بعد کمی آن توجه نمایند تا دچار کلی‌گرایی نشوند.

### فهرست منابع

- ۱- ایران‌نژاد، ژیلا (۱۳۷۵)؛ «سرمایه‌گذاری و اعتبارات در بخش کشاورزی ایران». فصلنامه اقتصاد کشاورزی، مرکز مطالعات برنامه‌ریزی و اقتصاد کشاورزی
- ۲- ایران‌نژاد، ژیلا (۱۳۷۸)؛ «اعتبارات کشاورزی و جایگاه نظام بانکی در کشاورزی ایران». فصلنامه اقتصاد کشاورزی و توسعه، سال سوم، شماره ۲۶
- ۳- باقری، مهرداد (۱۳۸۰)؛ بررسی عوامل مؤثر بر بازپرداخت اعتبارات کشاورزی استان فارس. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، بخش اقتصاد کشاورزی، دانشگاه شیراز.
- ۴- بانک کشاورزی (۱۳۹۰)؛ گزارش عملکرد بانک کشاورزی. بخش آمار و بررسی‌های اقتصادی.
- ۵- بانک کشاورزی (۱۳۹۰)؛ دستورالعمل وصول مطالبات و مراحل اجرایی. اداره کل وصول مطالبات و اجرا.
- ۶- جابری، ایرج (۱۳۷۲)؛ بیمه محصولات کشاورزی و اعتبارات بانکی. بانک و کشاورزی، شماره ۳۶.
- ۷- حبیبی، سوسن (۱۳۸۱)؛ بررسی عوامل مؤثر بر بازپرداخت به موقع تسهیلات بانک کشاورزی طی سال‌های ۱۳۷۹-۱۳۶۳؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه عالی بانکداری ایران.
- ۸- حیدری، حسین (۱۳۸۲)؛ بررسی راهکارهای وصول و کاهش مطالبات معوق در بانک کشاورزی، مطالعه موردی استان کردستان. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد اراک.
- ۹- رسولاف، جلال (۱۳۸۲)؛ بیمه کشاورزی و چشم‌انداز آینده. نگاهی به هفتاد سال تلاش بانک کشاورزی، بانک کشاورزی
- ۱۰- شادی‌طلب، ژاله (۱۳۷۳)؛ «مسایل سیستم اعتبار کشاورزی در ایران (عدم بازپرداخت‌ها)». مجموعه خلاصه طرح‌های تحقیقاتی بانک کشاورزی، مرکز تحقیق و توسعه، بانک کشاورزی.
- ۱۱- شادی‌طلب، ژاله (۱۳۷۵)؛ «الگوی پس‌انداز در جامعه روستایی ایران». مجموعه مقالات اولین کنفرانس اقتصاد کشاورزی ایران، جلد دوم، دانشگاه سیستان و بلوچستان.
- ۱۲- صحرائیان، مهدی (۱۳۷۹)؛ اقتصاد ایران راه نوین توسعه سبز. تهران، نشر معارف.
- ۱۳- صدر، سید کاظم (۱۳۸۴)؛ «بانکداری اسلامی و تسهیلات خرد». مجموعه مقالات سمینار اعتبارات خرد توسعه روستایی و فقرزدایی، بانک کشاورزی
- ۱۴- عابدزاده، فریدون (۱۳۸۸)؛ شناسایی متغیرهای مؤثر بر بازپرداخت اعتبارات کشاورزی. پایان‌نامه کارشناسی ارشد، بخش اقتصاد کشاورزی، دانشگاه علوم و تحقیقات خوزستان.

۱۵- عرب مازار، عباس و محمدتقی جمشیدی (۱۳۸۴)؛ «نقش بانک کشاورزی در تأمین مالی اعتبارات خرد کشاورزی». مجموعه مقالات سمینار اعتبارات خرد توسعه روستایی و فقرزدایی، بانک کشاورزی.

۱۶- عرب مازار، عباس (۱۳۷۹)؛ «بررسی عرضه و تقاضای تسهیلات در بازار مالی روستایی». طرح تحقیقاتی مرکز تحقیق و توسعه، بانک کشاورزی.

۱۷- کوپاهی، مجید و محمدرضا بخشی (۱۳۷۸)؛ شناسایی و تعیین نقش عوامل مؤثر بر عملکرد بازپرداخت اعتبارات کشاورزی: مطالعه موردی شهرستان بیرجند. مجله علوم کشاورزی، جلد ۳۳، شماره ۱، سال ۱۳۸۱ (۱۹-۱۱).

۱۸- کوپاهی، مجید (۱۳۸۵)؛ اصول اقتصاد کشاورزی. تهران، انتشارات دانشگاه تهران.

۱۹- نجفی، بهاءالدین (۱۳۸۲)؛ تنگناهای توسعه اعتبارات کشاورزی در ایران. نگاهی به هفتاد سال تلاش بانک کشاورزی، بانک کشاورزی.

۲۰- یاسوری، مجید (۱۳۸۶)؛ مقدمه‌های بر اقتصاد روستایی (با تأکید بر بخش کشاورزی). مشهد، انتشارات آستان قدس رضوی، ۱۳۸۶.

21- Hair, J. F. Anderson, A. E. Statham, R. L. and Black, W. C. (1992); Multivariate Data Analysis with Readings. New York. Macmillan.

22- Huberty, C. J. (1994); Applied Discriminant Analysis. New York. John Wiley & Sons, Inc.

23- Kashuliza, A. (1992); Agricultural Credit in Tanzania : The policy and Operational problems of the Cooperative and Rural Development Bank . Saving and Development, 20(3):1731-158.

24- Ledgerwood Joanna, (1999); Sustainable banking with the poor, Microfinance hand book, An institutional and financial perspective, World bank, Washington D.C.

25- Lekshmi S Rugmmimi P and Jesy T (1998); Characteristics of Defaulters in Agricultural Credit Use : A Micro Level Analysis with Reference to kerela . Indian Journal of Agricultural Economics 53(4):640-647

26- Lugemwa; A. (1986) "Major determinants of agricultural small holder loan repayment in a developing economy: Empirical evidence from on do state Nigeria" ; Saving and Development . 10(1):89-98.

- 27- Okori A (1968); Major Development of Agricultural Small Holder Loan Repayment in a Developing Economy: Empirical Evidence From on do State Nigeria . Saving and Development .
- 28- Pandey, U. K., and Muraleedharan, M. A. (1997); An Application of Discriminant Function in Agricultural Finance. Indian Journal of Agricultural Economics.
- 29- Paul, R.K., and Colin, O.C. , SPSS for Windows Mode Simple Release, 10 Pederson, g., and Rao, A. (1990); Determinants of Restructured Loan Performanc. Southern Journal of Agricultural Economics.
- 30- Robinson, Marguerite S(2001); The Microfinance Revolution, Sustainable Finance For the poor, Lessons from Indonesia, The Emerging industry, The World Bank, Washington, D.C. Open Society Institute, New York.
- 31- Sial, M.H.(1990); Impact of agricultural credit on small farm productivity in panjab- Pakistan, Thesis, University of Wisconsin, Madison.
- 32- Waterfield, Charles, and Ann Duval. (1996); Care Savings and Credit Sourcebook. Atlanta, Ga. New York.

## نظارت همگانی، رویکردی متفاوت و فراگیر در مبارزه با فساد

مهدی بابامحمدی<sup>۱</sup>

### چکیده

نظارت همگانی مجموعه‌ای از فرآیندها و اقداماتی است که با جلب مشارکت مردمی و اعتماد عمومی از طریق جمع‌آوری نظرات و دیدگاه‌های مردمی و مطالبات آن‌ها به منظور پیشگیری و بازدارندگی کارکنان دولت از جرم و تخلف شکل می‌گیرد. بر همین اساس این مهم حاصل می‌شود که بحث نظارت، نقش عمده‌ای در تغییر ساختار و اصلاح یک حکومت بازی می‌کند؛ بنابراین ضروری است که مشخص شود چگونه می‌توان پوشش، کیفیت و تأثیر نظارت و بازرسی را افزایش داد.

نظارت همگانی نوعی نظارت است که به دلیل از پایین به بالا بودن یا قدرت کم کنش‌گر آن، ماهیتی استطلاعی دارد و عناصر آن عبارت‌اند از: شهروندان (علت فاعلی)، سلامت و کارآمدی سازمان (علت غایی)، سازمان نظارت‌شونده (علت مادی) و نظارت‌پذیری (علت صوری).

مطابق بررسی‌ها و داده‌های آماری، فساد پدیده‌ایست که عمدتاً غیررسمی اعلام گردیده و بهترین راه مقابله با آن نیز از راه غیررسمی می‌باشد یعنی استفاده از ظرفیت خبری و مشارکت مردمی.

سازمان بازرسی برای تحقق اهداف نظارت همگانی به منظور پیشگیری از وقوع جرم، توسعه فرهنگ قانون‌مداری، ارتقای سلامت نظام اداری، مقابله با فساد، جلوگیری از تضییع اموال عمومی و منابع طبیعی، حفظ محیط زیست و کسب اطلاعات و اخبار، با ایجاد واحدی در ساختار تشکیلاتی خود با عنوان «دفتر توسعه نظارت همگانی» به این مهم پرداخته است.

در این مقاله پس از تشریح معنا و مفهوم نظارت همگانی به بررسی نقش فراگیر نظارت همگانی در مبارزه با فساد از یک سو و از سوی دیگر راهکارها و پیشنهادهایی برای نهادینه‌سازی نظارت همگانی در میان شهروندان پرداخته شده است.

**کلید واژگان:** نظارت همگانی، پاسخ‌گویی، مبارزه با فساد، حسن جریان امور، مسئولیت‌پذیری، سازمان متولی نظارت همگانی

### بیان مسأله:

بحث نظارت همگانی در قالب دعوت به خیر امت اسلامی تحت عنوان فریضه‌ی امر به معروف و نهی از منکر جزء فروع دین اسلام است و به روشنی و به‌عنوان ضرورتی در دین در تعداد زیادی از آیات قرآن، کلام پیامبر اسلام (ص) و ائمه معصومین (ع) بیان شده است. طبق اصل هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده‌ی مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت که شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون تعیین می‌کند (برزونی ۱۳۸۶).

نظارت<sup>۱</sup> یکی از مهم‌ترین مسایل هر سازمان است که از حساسیت ویژه‌ای برخوردار است. به‌طوری‌که اگر در جامعه‌ای بازرسی<sup>۲</sup> و نظارت صورت نگیرد، به‌زودی مرگ آن جامعه فراخواهد رسید. البته ضرورت وجود نظارت به معنی نداشتن اعتماد به کارکنان سازمان نبوده و سفارش به داشتن یک نظام قوی نظارتی نیز به معنای توصیه به نداشتن اعتماد به کارکنان نیست، بلکه باید در یک عبارت کوتاه گفت: «اعتماد در سازمان خوب است اما نظارت هم لازم است». نظارت همگانی<sup>۳</sup> نقشی راهبردی در توسعه‌ی فرهنگ و پویایی سازمان‌های دولتی دارد. نظارت همگانی به‌راستی با کمترین هزینه، بیشترین بازدهی و بهره‌وری را به میان می‌آورد و سبب پیشگیری و درمان فساد اداری در سه عرصه‌ی رفتار، مالی و حقوقی می‌شود. در رهیافت رسیدن به جامعه‌ای بدون فساد نیز آثار برکات فراوان از نظارت همگانی حاصل است به گونه‌ای که به حق می‌توان آن را سرمایه‌ی اجتماعی خواند. یکی از عوامل مؤثر در جهت‌گیری اخلاقی نظارت همگانی، اصل اعتماد متقابل است. آنچه بایستی مورد توجه قرار گیرد این است که، با توجه به این که نظارت و بازرسی امر مهم و خطیری محسوب می‌شود، چگونه می‌توان این امر خطیر را به نحو مطلوب انجام داد تا نه تنها از فساد و تباهی در سیستم پیشگیری نماید بلکه موجبات رشد و بالندگی را نیز فراهم آورد و به‌عنوان مانعی برای توسعه‌ی سازمان‌ها محسوب نگردد. مردم نقش مهمی را در راستای شناسایی فساد و ارتقای سلامت اداری ایفا می‌کنند. یکی از طرق تحقق این نقش می‌تواند مشارکت شهروندان در قالب نظارت بر عملکرد سازمان‌ها و کارکنان دولت باشد. این نوع مشارکت به افزایش احساس تعلق خاطر در شهروندان می‌انجامد و بدین ترتیب موجبات ارتقای سلامت نظام اداری و جلوگیری و مبارزه با فساد<sup>۴</sup> را به دنبال خواهد داشت.

### تعریف نظارت همگانی:

نظارت فعالیت است که «بایدها» را با «هست‌ها»، «مطلوب‌ها» را با «موجودها» و «پیش‌بینی‌ها» را با «عملکردها» مقایسه می‌کند و نتیجه‌ی این مقایسه، تصویر روشنی از تشابه یا تمایز بین این دو گروه

1- Control

2- inspection

3-public supervision

4-corruption

از عوامل خواهد بود که در اختیار مدیران سازمان قرار می‌گیرد. تعاریف گوناگونی از نظارت و کنترل ارایه شده است که در همه‌ی آنها یک نقطه‌ی اشتراک وجود دارد و آن این‌که، نظارت عبارت است از مقایسه‌ی بین آنچه که هست و آنچه که باید باشد.

کونتز و همکارانش در مباحث اصول مدیریت، نظارت را چنین تعریف کرده‌اند: «نظارت» عبارت است از سنجش و اصلاح عملکرد برای به‌دست آوردن این اطمینان که هدفهای سازمان و طرح‌های اجرایی آن با کامیابی به‌انجام رسیده است.

نظارت با نظریه ریشه لغوی آن گونه‌ای دیده‌بانی است به تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات، اما در واقع تنها رؤیت نیست، بلکه تحلیل تصمیم‌گیری‌های اقدامات به منزله‌ی آنچه در واقع رخ می‌دهد در ترازوی آنچه باید رخ می‌داد. این مؤلفه به‌منزله ترازوی ارزیابی و تحلیل دیده‌هاست؛ و آن منحصر به قوانین، مقررات و برنامه‌ها نیست بلکه استانداردهای اخلاقی مدون و ارزش‌های اخلاقی غیرمدون را نیز شامل می‌شود.

نظارت همگانی مفهوم مرکبی است و لذا می‌توان ابتدا دو جزء آن را تعریف کرد. نظارت همگانی برحسب ارزیابی و گاهی در برابر آن تعریف می‌گردد. گفته‌اند: نظارت، ارزیابی و مقایسه‌ی پیش‌بینی‌ها با عملکردها و شناخت علل و تفاوت میان آن‌ها است (شکری و همکاران، ۱۳۸۷، ۳۶۳). همگانی بودن نظارت به معنای آن است که هریک از شهروندان از چنین جایگاه و حتی برخوردارند. هرچند تحقق آن می‌تواند از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد<sup>۱</sup> تسریع و تصحیح گردد. ماهیت همگانی (public) در برابر هویت خصوصی (private) است. هر تعریفی از نظارت همگانی باید مرز تجسس و ورود بوالهوسانه به حریم خصوصی افراد را از نظارت متمایز کند. حریم خصوصی فقط به حریم خانوادگی محدود نیست بلکه در محیط شغلی نیز می‌توان و می‌باید حریم خصوصی را پاس داشت.

نظارت همگانی نظارتی است که از شهروندان سرچشمه می‌گیرد؛ یا به عبارت دقیق‌تر، نظارت عمومی شهروندان بر عملکرد و فعالیت‌های یک مجموعه، نظارت همگانی است.

نظارت همگانی، کنترل همگانی یا بهتر بگوییم کنترل اجتماعی<sup>۲</sup> مجموع وسایل و شیوه‌هایی است که با استفاده از آنان یک گروه یا یک واحد، اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها، قواعدی در سلوک و حتی آداب و رسوم منطبق با آنچه گروه مطلوب تلقی می‌کند، سوق می‌دهد. نظارت همگانی از بعد نظری، از مبانی مستحکم و قوی دینی، حقوقی و علمی برخوردار است.

با این وصف، نگارنده عقیده دارد نظارت همگانی مفهومی نسبتاً نو در ادبیات سیاسی و اجتماعی ایران است که نه تنها در بین شهروندان توسعه پیدا نکرده و نهادینه نشده است بلکه در بین افشار تحصیل کرده، روشنفکران و حتی مدیران و مسئولان نهادها و سازمان‌ها نیز مفهومی چندان آشنا

1-NGOs

2- social control

نیست، بنابراین، در یک نتیجه‌گیری مقدماتی می‌توان گفت که توسعه‌ی نظارت همگانی در بین اقشار مختلف جامعه‌ی ایرانی و نهادینه‌سازی آن در نهادها و ساختارهای اجتماعی و سیاسی کشور، با موانع ساختاری متعددی مواجه است.

### فلسفه نظارت:

تأثیر زیاد نظارت در کنترل و معیار رفتار عوامل سازمانی غیرقابل انکار است. نظارت از شیوه‌های بسیار مؤثر در اداره‌ی امور سازمانی است و طبیعی است که اگر هر یک از کارکنان سازمان‌ها بدانند که عملکرد آنها از راه‌های مختلف مورد کنترل و در نهایت بازخواست قرار می‌گیرد، در انجام وظایف و مسئولیت‌های خود دقت بیشتری می‌کنند. تجربه تاریخ بشری نشان می‌دهد اگر نظارت دقیق بر عملکرد کارگزاران باشد و بدانند کارکردهای آنان مورد بازبینی قرار می‌گیرد، کمتر دچار خطا یا تخلف می‌شوند.

فلسفه‌ی وجودی نظارت، اصلاح و بهبود اوضاع است. در نظارت مشکلات به‌طور دقیق شناسایی و کشف و ریشه‌یابی و سپس راه‌حل صحیحی ارائه می‌گردد. نظارت باید به‌دنبال کمال‌بخشی به فرد و سازمان و در نهایت جامعه و اصلاح وضعیت موجود باشد. در نظارت نباید فقط به‌دنبال نکات منفی بود؛ بلکه نقاط قوت و مثبت نیز باید مدنظر قرار گیرند. اساساً نظارت سالم و صحیح، نظارتی خواهد بود که همه چیز در کنار هم ارزیابی شود و هدف از این نظارت، بهبود کل سیستم باشد نه یک جزء خاص. اصولاً هدف از نظارت باید بهینه‌سازی کل سیستم سازمانی و حکومتی باشد و طی آن جامعه به‌سامان گردد (جعفری لنگرودی ۱۳۸۶).

نتایج حاصل از نظارت نیز باید برای رشد و توسعه‌ی ظرفیت نظارت‌شوندگان و سازندگان مورد نظر استفاده شود. شناسایی نقاط ضعف و قوت اقدامات، تعیین نیازهای آموزشی ضمن خدمت یا تکمیلی کارکنان، بازنگری در فرآیند تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری در روند امور سازمان، ایجاد تسهیل در فرآیند هدف‌گذاری در سازمان، ارائه بازخورد مؤثر نسبت به عملکرد، رشد و توسعه‌ی ظرفیت سازمان یا افراد مورد نظارت از جمله اهداف و کارکردهای نظارت است.

### اصول نظارت همگانی و مراحل آن:

نظارت همگانی دارای چندین اصل می‌باشد که عبارتند از:

- اصل امانت‌داری و احساس مسئولیت در قبال پیام‌های مردمی؛
- اصل سرعت عمل در دریافت و تحلیل نظرهای مردم؛
- اصل ارایه‌ی بازخورد فوری به شهروندان؛
- اصل گسترش دامنه‌ی تحول نظارت به همه اقشار؛
- اصل بهره‌گیری از انواع روش‌های ارتباطی (اعم از روش‌های سنتی و مدرن)؛
- اصل بسنده نکردن به پیام‌های دریافتی، بلکه رفتن نزد مردم و دریافت نظرها و دیدگاه‌های آنان؛
- اصل پیگیری مجدانه پیام‌ها تا رسیدن به نتیجه‌ی روشن؛

- اصل بهره‌گیری از فن‌آوری روز، هم در دریافت نظرها و پیام‌ها، هم در تحلیل نظرها و هم در ارایه بازخورد به شهروندان؛
- اصل بهره‌گیری فعالانه از رسانه‌های جمعی به‌عنوان یکی از ارکان و روش‌های نظارت؛
- اصل گسترش فرهنگ نقادی و نقدپذیری در جامعه.

### نظارت همگانی و مبارزه با فساد:

فساد اداری و هر نوع انحراف در رفتار اجتماعی و اداری، در تعامل سه عنصر اساسی اتفاق می‌افتد، گلوگاه‌ها<sup>۱</sup> و عوامل اصلی فساد در جامعه را باید در بستر و زمینه این سه عنصر شناسایی کرد:

- ۱- حاکمان و صاحبان قدرت و نفوذ؛
  - ۲- مردم و وضعیت فرهنگی، ارزشی و رفتاری جاکم بر جامعه؛
  - ۳- سیستم حکومتی و اداری تنظیم‌کننده‌ی روابط میان دو عنصر پیش‌گفته.
- در بعد حاکمان و صاحبان قدرت، عامل اصلی فساد، با استناد به شواهد پژوهشی و مشاهدات عینی نگارنده، قدرت‌طلبی بی‌حدوحصر زمامداران امور و پاسخ‌گویی کم یا عدم پاسخ‌گویی آن‌ها است. در بعد مردمی، خاموشی وجدان عمومی و فقدان مسئولیت اجتماعی را می‌توان منشأ اصلی فساد تلقی کرد. در بعد سیستمی و ساختاری نیز ابهام در قوانین، مقررات، رویه‌های اداری و فرآیندها و فقدان شفافیت، برجسته‌ترین عامل می‌باشند. معادله‌ی ساده‌ی زیر، رابطه‌ی فساد و عوامل تعیین‌کننده گلوگاهی آن را بیان می‌کند:
- فساد = (انحصار قدرت + پنهان‌کاری) - (پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری، مسئولیت اجتماعی و شفافیت) طبق این رابطه، فساد اداری با انحصار قدرت و پنهان‌کاری رابطه مثبت و با پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری<sup>۲</sup>، مسئولیت اجتماعی و شفافیت‌گرایی<sup>۳</sup> رابطه منفی دارد. به این معنا که هرچه انحصار قدرت مأموران دولتی و پنهان‌کاری آنها در تصمیم‌گیری بیشتر شود، فساد بیشتر می‌شود. در مقابل، هرچه پاسخ‌گویی و مسئولیت اجتماعی در شهروندان افزون‌تر باشد و هرچه سیستم اداری، قوانین و روابط کاری کارکنان و مراجعان شفاف‌تر باشد، میزان فساد کمتر خواهد شد.
- بنابراین، برای کاهش فساد در جامعه باید تلاش شود میزان انحصار قدرت در تولید و توزیع کالاها و خدمات کاهش یابد، از قدرت تصمیم‌گیرندگان کاسته شود و سیستم حسابرسی نیز بهبود پیدا کند.

در این میان اطلاع‌رسانی به‌موقع به سیستم‌های نظارتی نظیر سازمان بازرسی کل کشور از سوی مردم می‌تواند در بسیاری از موارد از بروز فساد جلوگیری به‌عمل آورده و یا در بسیاری از موارد سد راه فساد در هر مرحله‌ای که قرار دارد بشود.

1- pharynx

2-meritocracy

3- Transparency extremism

از آن جا که فساد اداری:

- اعتماد مردم نسبت به دستگاه‌های دولتی و غیردولتی را کاهش و، بی‌تفاوتی، تنبلی و بی‌کفایتی را در جامعه افزایش می‌دهد؛
- اعتقاد و ارزش‌های اخلاقی جامعه را متزلزل می‌کند؛
- هزینه‌ی انجام کارها را افزایش داده و رقابت‌پذیری را دشوار می‌سازد؛
- تلاش‌های دولت برای فقرزدایی را ناکام ساخته و موجب بی‌انگیزگی و بدبینی در جامعه می‌شود؛
- زمینه‌ی تضعیف روحیه افراد درستکار را فراهم می‌آورد؛
- مانع سرمایه‌گذاری<sup>۱</sup> شده و مسیر رشد و توسعه‌ی اقتصادی را مسدود می‌نماید؛
- از طریق هدایت ناصواب و ناصحیح استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی و مادی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه‌ی رکود در تمام ابعاد جامعه را فراهم می‌کند؛
- همانند سرطان در هر جا که ریشه بدواند، روزه‌روز بر سرعت شیوع آن افزوده شده و در نتیجه مقابله با آن بسیار دشوار می‌گردد؛

لذا در نهایت، شناخت و مقابله با آن در عرصه‌های مختلف حائز اهمیت و ضرورتی جدی و انکارناپذیر است. نظارت همگانی ابزاری مناسب و قدرتمند در مبارزه با پدیده‌ی فساد خواهد بود. نظارت همگانی چنانچه در جامعه تسری‌یابد و به فرهنگ<sup>۲</sup> تبدیل شود، تجربه‌ی جدید و نوظهوری خواهد بود. صرف تأسیس یک واحد سازمانی به نام مرکز نظارت همگانی، تبلیغات گسترده برای جلب مشارکت مردمی نه تنها کافی نیست بلکه ممکن است نتیجه عکس داده و شکاف بین انتظارات شکل گرفته و بی‌پاسخ مانده مردم و امکانات و واقعیات موجود افزایش یافته و موجب نارضایتی بیشتر شود.

شهروندان در سه نقش کلی «شهروندان»<sup>۳</sup> (به معنای عام)، «مسئولان و کارکنان سازمان متولی نظارت همگانی» و «رییس سازمان نظارت شونده»، علت فاعلی نظارت همگانی‌اند، بنابراین منظور از موانع فردی یا فاعلی نظارت همگانی، موانعی است که کلیه شهروندان، در هر یک از سه نقش یاد شده ایجادگر آن بوده یا با آن مواجه هستند.

رؤسای سازمان‌های نظارت‌شونده و نظارت‌کننده در تعیین ساختارها و استراتژی‌های کلان این سازمان‌ها و نوع روابط نظارتی بین آن دو نقش اساسی و تعیین‌کننده دارند. بدیهی است اگر مدیری از مفهوم نظارت همگانی درک کاملی نداشته و در تحقق آن کارایی نداشته باشد، یا رابطه بین سازمان متولی نظارت همگانی با سازمان نظارت‌شونده به گونه‌ای تنظیم شود که از اقتدار لازم

1- investment

2- culture

3- citizens

برخوردار نباشد، مهم‌ترین مانع نهادینه‌سازی نظارت همگانی شکل می‌گیرد. نیروی انسانی شاغل به کار در سازمان متولی نظارت همگانی (اعم از رییس و کارکنان زیرمجموعه) دیگر علت فاعلی نظارت همگانی است که کیفیت آن (مجموعه‌ای از تعهد و تخصص) در کارآمدی سازمان متولی نظارت همگانی مؤثر است. ناتوانی نیروی انسانی این سازمان در تشخیص اهداف سازمانی و ناکارآمدی وی در اداره امور و انجام بهینه‌ی وظایف نظارت همگانی، یا سازش و مماشات آنها در مواجهه با همکاران متخلف، باعث بی‌اعتمادی شهروندان شده و عملاً مانع تداوم مشارکت آنان در نظارت همگانی می‌شود. ضمن این‌که انتصاب‌ها و استخدام‌های مبتنی بر رابطه، درون‌سازمان متولی نظارت همگانی، از کیفیت نیروی انسانی آن کاسته و عملاً سازمان را در انجام وظایف و تحقق اهداف ناکارآمد می‌سازد.

علاوه بر موارد فوق، قانون‌گریزی، اشاعه فرهنگ رانت‌خواری و حاکمیت فرهنگ سازش و تفاهم میان کارکنان سازمان متولی نظارت همگانی با مسئولان بالادست، مدیران ارشد و حتی همکاران شاغل در سازمان نظارت‌شونده را نیز باید به‌عنوان موانع فردی نهادینه‌سازی نظارت همگانی در سطح کارکنان متولی نظارت همگانی برشمرد.

شهروندان ایرانی، به‌ویژه از منظر متغیرهایی چون سن، جنس، تحصیلات و محل سکونت، شرایط مناسبی برای مشارکت‌های اجتماعی، به‌طور عام و مشارکت در نظارت همگانی به شکل خاص دارند، اما متغیرهایی چون تأهل، اشتغال، درآمد، سطح سواد و محل سکونت بخش اعظم شهروندان شهرنشین (چه در نقش شهروند و چه در نقش کارکنان سازمان‌های متولی نظارت همگانی) در عمل مانع افزایش یا توسعه مشارکت شهروندان (به شکل عام) و نظارت همگانی (به شکل خاص) هستند.

روحیه «عدم مسئولیت‌پذیری جدی در میان شهروندان» و قانون‌گریزی<sup>۱</sup> در میان کارکنان (اعم از سازمان متولی نظارت همگانی و سازمان نظارت‌شونده) را نیز باید به‌عنوان یک مانع عمده در نهادینه‌سازی نظارت همگانی در سطح فردی به‌شمار آورد. طبق یافته‌های یک پژوهش میدانی که در مورد مشارکت اجتماعی در ایران انجام شد، عوامل اظهاری مانند عاطفه تعمیم‌یافته، تعهد و... نقش قابل ملاحظه‌ای دارند، لیکن نقش عوامل ابزاری مانند تعقل، روابط برون‌گروهی و... در حد ناچیزی است. این امر بیانگر ناآشنایی یا بی‌اعتمادی شهروندان به ابزار زندگی امروز، یعنی سازمان، به‌ویژه سازمان‌های دولتی است که این بی‌اعتمادی خود معلول حافظه‌ی تاریخی شهروندان نسبت به ادارات دولتی و رفتارهای نامناسب مأموران حکومتی در دوره‌های مختلف در قبال آنان است؛ به عبارت دیگر «خلاً اعتماد اجتماعی زمینه‌ساز کاستی و نقصان سرمایه‌ی اجتماعی شده و خلاً اعتماد اجتماعی و کاستی سرمایه‌ی اجتماعی در مقام عمل، زمینه‌ساز عدم اجرای نظارت مؤثر و کارآمد... می‌گردد» که در نهادینه‌سازی نظارت همگانی نیز به‌عنوان یک مانع گسترده‌ی اجتماعی

عمل می‌کند.

اگر با دیدی جامع به نظارت همگانی بنگریم، موضوع آن انسان است چراکه به‌جز تعهد، تخصص و توانمندی‌های فردی کارکنان، حتی رویه‌ها، ابزارها و... نیز به یک یا چند شخص منسوب است؛ بنابراین، از آن‌جا که عزت نفس و کرامت و آبرو، سرمایه هر انسان است و در اسلام نیز بر اهمیت مراعات آن در حق دیگران بسیار تأکید شده، باید در فرآیند نظارت و بررسی و رسیدگی از سازمان نظارت‌شونده، کرامت و عزت نفس کارکنان آن حفظ شود.

ازسوی دیگر سیستم (مجموعه‌ی روش‌ها و قوانین و مقررات<sup>۱</sup>) بازرسی و نظارت ما بر نقاط ضعف، تخلفات و بحران‌ها متمرکزند و نقاط مثبت و مزیت‌ها را کمتر مورد توجه قرار می‌دهند و به‌خاطر همین است که بیشتر جنبه‌ی تنبیه و مجازات گرفته‌اند. باید فرهنگ بازرسی و نظارت، بر نقاط قوت اعضای جامعه‌ی مورد نظارت هم تأکید کند، افرادی که هیچ‌گاه خلاف نمی‌کنند و به قانون‌پذیری و درستکاری شهرت دارند.

بنابراین، می‌توان گفت «بیشتر سیستم‌های فعلی نظارت، جنبه‌ی تنبیه و مجازات دارند تا اصلاح و تشویق» بدیهی است که این رویکرد تنبیهی - که با کرامت طبع انسان تطابق کمتری دارد - تنها به مدیران و کارکنان ناکارآمد یا متخلف مربوط نبوده و عدم اعتماد و سیاست انقباض و تمرکزگرایی را در مسئولان و کارکنان سازمان نظارت‌شونده به تدریج هر نوع نظارت، بازرسی و پاسخ‌گویی را به معنای یافتن نقاط ضعف و سرزنش خود بدانند و از این رو، نسبت به آن بدبین شده و با غیرکارشناسی خواندن هر نوع نظارت خارج از سازمان (به‌ویژه در نظارت همگانی) در مقابل آن مقاومت کنند، مثلاً کارکنان با کند کردن قابل ملاحظه سیستم و مدیران با عدم همکاری با سازمان متولی نظارت همگانی و ایجاد عمدی سردرگمی یا اخلال، مسایلی را به وجود آورند تا مطمئن شوند که نظارت مفید نخواهد بود.

در خصوص وظیفه‌ی جامعه در پیشگیری از فساد می‌توان به سفارش‌های امام علی (علیه‌السلام) درباره‌ی امر به معروف و نهی از منکر اشاره کرد که ایشان می‌فرماید: «امر به معروف و نهی از منکر را ترک نکنید که بدان شما بر شما مسلط می‌شوید». امر به معروف و نهی از منکر از مهم‌ترین برنامه‌ها و تدابیری است که اسلام برای مشارکت مردمی در پیشگیری از وقوع فساد و جرم تدارک دیده است و همه افراد مسلمان در سراسر جهان به‌صورت یک عضو فعال در آن شرکت دارند و برای هیچ‌کس در هر مقامی که باشد، امتیاز و معنویت قرار نداده است؛ بنابراین امر به معروف و نهی از منکر حوزه‌ی نظارت همگانی را برای اجرای جلوگیری از بروز فساد توسعه می‌دهد.

### نظارت همگانی در ترازوی کارایی و اثربخشی:

براساس دو تفکر در حوزه‌ی نظارت همگانی می‌توان اظهارداشت که: تلاش‌های نظام‌مند برای تحقق نظارت همگانی دو بستر عمده دارد: تلاش سازمان‌های رسمی با رهیافت اخلاق مدیریت

شهری به منظور تحقق حق شهروندان و تلاش سازمان‌های غیررسمی یا سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) با رهیافت اخلاق شهروندی به عنوان عمل شهروندان به تکلیف و مسئولیت اخلاقی خویش. در این حال هر دو گونه تلاش باید مبتنی بر چارچوب نظری و روشمند باشند. هر دو گونه تلاش نیازمند ارزیابی مستمر هستند. ارزیابی تلاش نظام‌مند در تحقق نظارت همگانی غالباً بر دو ترازوی عمده استوار است: کارایی و اثربخشی. سنجش اثربخشی بر اساس ارزیابی اهداف تعیین شده (کجا باید رفت) و اهداف حاصل آمده (کجا می‌رویم) انجام می‌گیرد و ارزیابی کارایی بر اساس سنجش کارآمدی روش، ابزار، رهیافت فنون و فن‌آوری انجام می‌شود. مراد از کارآمدی آن است که آیا این روش‌ها و ابزارها در زمان مطلوب و با هزینه مطلوب ما را به اهداف تعیین شده می‌رسانند؟ جهت‌گیری اخلاقی نظارت همگانی و تمیزی اخلاقی روش‌ها به ترتیب اثربخشی و کارایی نظارت همگانی را تأمین می‌کنند.

### اعتماد متقابل شرط کارایی نظارت همگانی:

کارایی تلاش‌های نظام‌مند در تحقق و افزایش نظارت همگانی مرهون عوامل و زمینه‌هایی است و به وسیله موانعی مورد تهدید قرار می‌گیرد. دغدغه کارایی نظارت همگانی سبب می‌شود تا عوامل تسهیل‌گر و موانع بازدارنده را در این مقام بشناسیم. نظر به حوزه‌ی مطالعاتی این تحقیق، میان‌ده‌ها عامل و مانع به بررسی یکی از عمده‌ترین آنها یعنی اعتمادسازی توجه می‌کنیم (سعیدی ۱۳۸۲). مراد از اعتماد، تلقی خاصی است که بر رفتارهای ارتباطی حاکم است. نحوه رفتار ارتباطی درون‌شخصی یعنی تعامل من با خودم بر اساس اعتماد و یا عدم اعتماد من به خود (اعتماد به نفس) شکل می‌گیرد و ما بر حسب اعتماد یا عدم اعتماد به دیگران، رفتار ارتباطی خود با آنان را سامان می‌بخشیم؛ بنابراین، مسأله اعتماد، نقش زیرساختی در الگوی رفتار ارتباطی ما دارد. به عنوان نمونه در مشارکت، همکاری و پذیرش دیدگاه‌های یکدیگر آنچه بیش از هر امری تعیین‌کننده است، اعتماد ما به طرف ارتباط است.

منظور از اعتماد در این بحث اعتماد اصیل است که پنج ویژگی عمده دارد: راسخ و ژرف و نه سطحی است، فراگیر و همه‌جانبه و نه یک‌بعدی است، مبتنی بر اطلاعات درست و نه کاذب است، پایدار و نه موقت است و اعتماد دوطرفه و نه یک‌سویه می‌باشد. از آن‌جا که اعتماد دارای درجه‌ها و مراتب گوناگون است، مراد از اعتمادسازی<sup>۱</sup> تحقق حداقل اعتماد و تلاش در افزایش میزان آن است. پیشتر اشاره نمودیم که که نظارت همگانی مسأله‌ای دوسویه است یعنی رویه‌ای در مدیریت شهری و رویه‌ای در زندگی شهری (شهروندان) دارد، بنابراین، عوامل و زمینه‌های اعتمادسازی، به منزله‌ی شرط کارایی نظارت همگانی، نیز در هر دو رهیافت قابل مطالعه است. وجود نظام بازرسی می‌تواند اعتماد شهروندان را در مسأله نظارت همگانی افزایش دهد. با مقایسه‌ای هر چند غیرهم‌سطح، نظارت همگانی و نظام بازرسی همانند عقل درونی و عقل بیرونی عمل می‌کنند و

در دست‌یابی به هدف واحدی به هم‌افزایی می‌انجامند. مراد از نظام بازرسی، ساختاری کارآمد و اخلاقی است. اخلاقی‌سازی بازرسی از مهم‌ترین ارکان افزایش اعتماد عمومی در مسأله‌ی توسعه نظارت همگانی است.

### نقش سازمان‌های غیردولتی یا مردم‌نهاد:

نهادهای خودجوش مردمی، می‌توانند با برخورداری از روابط نزدیک با ملت، بسیاری از انحرافات و فسادهای رایج در سطح جامعه را شناسایی و آشکار سازند. این اقدام بنیستی تضعیف‌کننده دولت تلقی شود بلکه استحکام، دوام و سلامتی دولت در گرو آن است. از این رو با تجربه‌ی جوامع مختلف، زندگی و افزایش جمعیت، دولت امکان مدیریت امور را با هر اندازه‌ای از نیروی انسانی و منابع به‌صورت متمرکز ندارد و دیگر اداره امور مردم به نحو احسن بدون مشارکت فعالانه آنان توسط گروهی از افراد با کفایت و در قالب نظام دولتی میسر نیست. کارکنان دولت به‌تنهایی فاقد انگیزه، تحرک کافی و کفایت برای پرداختن به مشکلات مردم و سوق دادن جامعه به سوی پیشرفت و ترقی هستند. این وضعیت کم‌وبیش در جوامع مختلف اعم از پیشرفته و یا در حال توسعه مشاهده می‌شود و برای اصلاح و کنترل آن چاره‌ای جز استفاده از نیروهای خودجوش و سازمان‌یافته مردمی نیست. این سازمان‌ها با نظارت دقیق و دلسوزانه بر جهت‌گیری‌های جامعه، انحرافات را گوشزد کرده و راه و رسم صحیح زندگی را توصیه می‌کنند. این‌گونه سازمان‌ها با برخورداری از حمایت‌های مردمی می‌توانند در کنار دولت حتی نقش آموزش‌دهنده را بر عهده گرفته و در ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی مؤثر باشند. بی‌گمان نهاد‌های مردمی، بهترین مرجع برای دفاع از حقوق اجتماعی<sup>۱</sup>، فرهنگی، اقتصادی و حتی سیاسی مردم هستند. سازمان‌های غیردولتی، به‌عنوان سازمان‌هایی داوطلبانه، به‌صورت خدمتگزارانی غیرانتفاعی و با اهدافی انسان‌دوستانه، خلأ بین‌نخبگان و توده‌ی مردم را پر می‌کنند و موجب موفقیت در رشد اقتصادی، فرهنگی، سیاسی، اجتماعی و ... جامعه می‌شوند. لذا، اساساً سازمان‌های غیردولتی، تشکلهایی مردمی و خودجوش هستند که برای تحقق هدفی غیرسیاسی<sup>۲</sup> و غیرانتفاعی<sup>۳</sup> ایجاد می‌شوند، اما ایجاد سیستم نظارتی خودجوش و مردمی، پایبندی آنان را به حاکمیت قانون تضمین می‌کند. هدف اصلی تشکیل سازمان‌های غیردولتی، تحقق اهدافی است که مستقیماً جنبه‌ی سیاسی ندارند.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

با توجه به مباحث مطرح شده در این نوشتار، پیشنهاد می‌شود که توسعه‌ی نظارت همگانی در جامعه‌ی ایرانی علاوه بر لزوم به‌روزرسانی و تبیین دقیق مبانی حقوقی و تاریخی، نیازمند نگرشی علمی است تا این مفهوم را به‌عنوان راهکاری مطلوب از سوی مدیران عالی برای اداره‌ی بهتر

1- social rights

2- apolitical

3- nonprofit

سازمان و حقی محتوم از سوی شهروندان برای بهره‌مندی از خدمات بهتر و شایسته‌تر بشناساند. نظارت، به‌عنوان یکی از عناصر بنیادین ساختارهای سیاسی- اجتماعی جوامع امروزی دارای کارکردهای گسترده‌ای است. در عصر کنونی، نظارت در همه حوزه‌های اجتماع اعم از سیاست، اقتصاد و فرهنگ کاربرد شایانی دارد. بدین ترتیب همه‌گیر شدن فرهنگ نظارت در امور سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، فرهنگی و ... در سطح جوامع بشری امروزی امری لازم و ضروری است. فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه، مطرح شده است و این پدیده توانسته آسیب‌های جبران‌ناپذیری را به توسعه‌ی جامعه وارد کند. تأثیر عوامل گوناگون در شکل‌گیری فساد، به آن ماهیت پیچیده‌ای داده که در نتیجه‌ی آن بسیاری از برنامه‌های طراحی شده دولت‌ها برای مبارزه با فساد به شکست انجامیده است. برای حذف یا کاهش این پدیده‌ی شوم در نظام اداری کشور، نیازمند برنامه‌هایی هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی به‌عنوان پدیده‌ای که به‌طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد، پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد، به جای آن که از طریق رویه‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند. در واقع می‌توان گفت مبارزه با فساد اداری مستلزم پیشگیری از وقوع فساد است (پیشگیری از وقوع فساد مقدم بر مبارزه با آن است) و یا به عبارتی علاج واقعه قبل از وقوع آن باید کرد. در اینجا تأکید می‌کنیم که مقوله‌ی نظارت همگانی این قابلیت را دارد که مانع از بروز بسیاری از جریانات توأم با فساد اداری گردد و با معرفی الگوهای رفتاری مطلوب موجب رشد و تعالی سازمان باشد.

با توجه به ضرورت توسعه‌ی نظارت همگانی در جامعه، هم‌زمان با اقداماتی مؤثر برای «نهادینه‌سازی» آن در نهادهای حقوقی و اداری، باید با شناخت موانع توسعه‌ی نظارت همگانی، به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی شود که با رفع موانع یاد شده، توسعه نظارت همگانی در کوتاه‌مدت و میان‌مدت، در جامعه ایرانی محقق و در بلندمدت به نهادینه‌سازی آن در همه نهادهای اجتماعی که بر مشارکت شهروندان مبتنی‌اند، بیانجامد.

### فهرست منابع:

- ۱- الیاسی، محمد حسین (۱۳۷۸)؛ بررسی عوامل روان‌شناختی مؤثر بر آمادگی شهروندان برای نظارت بر عملکرد شهرداری مجموعه مقالات اولین همایش علمی - تخصصی نظارت همگانی شهرداری تهران، معاونت اطلاع رسانی و بهره‌دهی.
- ۲- الوانی، سیدمهدی و دانایی‌فرد، حسن (۱۳۷۸)؛ گفتارهایی در فلسفه تئوری‌های سازمان‌های دولتی، تهران، انتشارات مروارید.
- ۳- ایازی، محمد هادی (۱۳۸۷)؛ نظارت همگانی: کمترین هزینه، بیشترین بازدهی، نظارت

- همگانی، شهروندی و توسعه سازمانی. تهران: شهرداری تهران.
- ۴- برزونی، محمدعلی (۱۳۸۶)؛ نظارت همگانی از منظر اسلام، تهران: فصلنامه تخصصی بازرسی کل ناجا، شماره اول صفحه ۸۰
- ۵- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۶)؛ ترمینولوژی حقوق، ج ۴. تهران، گنج دانش.
- ۶- رضوی، میرمسعود و جعفری، مصطفی (۱۳۷۶)؛ به سوی فرهنگ بهره‌ور بازرسی و نظارت و طراحی مدلی برای ایجاد آن، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی. تهران، سازمان بازرسی کل کشور.
- ۷- سعیدی، محمدرضا (۱۳۸۲)؛ درآمدی بر مشارکت مردمی و سازمان‌های غیر دولتی. تهران: سمت.
- ۸- صادق‌پور، ابوالفضل (۱۳۷۸)؛ نظارت یا کنترل کردن، منتشر شده در جمعی از اساتید مدیریت، کنترل و نظارت، مجوعه یازدهم، تهران: نشر مرکز آموزش مدیریت دولتی، چاپ اول.
- ۹- عبداللهی، جواد (۱۳۷۶)؛ موانع و محدودیت‌های اعمال نظارت کارآمد، مجموعه مقالات نخستین همایش نظارت و بازرسی. تهران: سازمان بازرسی کل کشور
- ۱۰- فرامرز قراملکی، احد (۱۳۸۷)؛ اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌های مردم نهاد، تهران، ریاست جمهوری، مرکز امور زنان و خانواده.
- ۱۱- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲)؛ مبارزه با فساد اداری. تهران: پژوهشکده امام خمینی (ره).
- 12- Garland, David, (2004), "Social Control", The Social Science Encyclopedia, A&J Knper(eds), Routledge

## پژوهشی در ضرورت و اهمیت نهادینه شدگی نظام شایسته‌سالاری در سازمان‌ها

علیرضا فولادی<sup>۱</sup>

محسن فرهادی<sup>۲</sup>

### چکیده

نظام شایسته‌سالار، نظامی است که در آن افراد مناسب در مکان و زمان مناسب منصوب شده و از آن‌ها بهترین استفاده در راستای اهداف فردی، سازمانی و اجتماعی به عمل آید. تعریف و تعیین دقیق قابلیت‌ها و شایستگی‌های مدیران دولتی در سطوح و بخش‌های گوناگون کشور یکی از پیش‌زمینه‌های مهم استقرار شایسته‌سالاری در نظام دولتی و اداری کشور است. تحلیل وضعیت موجود بیانگر وجود موانع و چالش‌هایی در مسیر استقرار نظام مدیریت بر مبنای شایستگی در کشور است که بیشتر ریشه فرهنگی و تاریخی داشته و در ساختار قوانین و فرهنگ سازمانی ریشه دوانده‌اند. رفع این موانع نیازمند بسترسازی مناسب و ایجاد مجموعه‌ای از زیرساخت‌ها از جمله نهادینه کردن فرهنگ شایستگی بر مبنای ارزش‌های بنیادین، اصلاح زیرساخت‌های آموزشی و استقرار نظام‌های یادگیری یکپارچه، بازنگری در ساختار قوانین، آیین‌نامه‌ها و تشکیلات سازمانی، استانداردسازی معیارهای شایستگی و... است.

**واژگان کلیدی: شایستگی، شایسته‌سالاری، ابعاد شایستگی مدیران، مدل‌های**

**شایستگی**

۱. سرپازرس امور سیاسی و قضایی اداره کل بازرسی استان اصفهان - نویسنده مسئول - Alireza.fouladi.1354@gmail.com

۲. کارشناس دبیرخانه منطقه ۶ سازمان بازرسی کل کشور - Rostam\_farhadi@yahoo.com

## مقدمه

برای تحقق اهداف سازمان باید مدیران و کارکنان از توانایی و شرایط لازم برای انجام امور برخوردار باشند. این شرایط و ویژگی‌ها شامل مهارت‌ها، دانش و اعتقادات و باورهای کارکنان می‌شود. اگر افراد نالایق اداره‌ی امور را به‌دست بگیرند، اهداف سازمان محقق نمی‌شود و سلامت و کارایی سازمان نیز تهدید خواهد شد. از دیدگاه اسلام زمامداران امانت‌داران مردم هستند و از مصادیق مهم امانت‌داری این است که کارها به کاردانان و شایستگان سپرده شود که در غیراین صورت راه برای همه‌ی ستم‌ها گشوده می‌شود. خدای متعال فرمان داده است که امانت‌ها به اهلش سپرده شود: «خداوند به شما فرمان می‌دهد که امانت‌ها را به صاحبانش بدهید و هنگامی که میان مردم داوری می‌کنید، به عدالت داوری کنید.» (نساء: ۵۸)؛ بنابراین اینجاست که یک نظام اداری سالم در گرو به کارگیری نیروی انسانی شایسته و کارآمد می‌باشد و نظام سلامت اداری در گرو شایسته‌سالاری در سازمان‌ها است. رشد و شکوفایی نخبگان و فرصت ظهور و بروز استعدادهای آنان جز در محیط‌های شایسته‌محور میسر نیست. در نظام شایسته‌سالاری متصدیان بر پایه‌ی توانایی و شایستگی‌هایشان برگزیده می‌شوند و نه بر پایه‌ی قدرت مالی یا موقعیت اجتماعی و فامیلی.

اگر باور نکنیم که می‌توان شایسته‌سالاری را در هر جایی مانند سازمان، خانه و جامعه حاکم کرد، به شایسته‌سالاری نخواهیم رسید. انتخاب فرد شایسته و تناسب برقرار کردن بین فرد و شغل، کلید موفقیت بسیاری از سازمان‌ها است.

بحث شایسته‌سالاری همیشه در کشور ما به کار گرفته شده است، اما هیچ‌گاه به‌صورتی مستمر در نظام ما توسعه نیافته است و چه‌بسا در بخش‌هایی نامطلوب‌تر هم شده است. به‌رغم اظهارنظرهای فراوان که تاکنون در ارتباط با نظام شایستگی و ابعاد مختلف آن در محافل رسمی و کارشناسی صورت گرفته، ورود این بحث به عرصه‌ی اجتماعی و اقتصادی موضوعی جدید محسوب می‌شود. از طرفی با توجه به عواملی همچون افزایش انتظارات عمومی، تمرکز بر رویکردهای نوین در عرصه‌ی مدیریت دولتی و ضرورت افزایش کارایی و اثربخشی تولید و حکمرانی مطلوب در حوزه‌های اقتصادی، مدیریت بر مبنای شایستگی و تدوین مدل مطلوب و رسیدن به فهرستی دقیق و مناسب از شایستگی‌های مورد نیاز برای مدیران حوزه‌های مختلف از اهمیت فوق‌العاده‌ای برخوردار است.

در عصر کنونی اداره‌ی سازمان‌ها و نهادهای دولتی، زمانی پاسخ‌گوی نیازمندی‌های مردم خواهد بود که مدیران و برنامه‌ریزان آن مجهز به دانش، بصیرت، تخصص و تعهد اخلاقی بوده و صلاحیت ایفای مسئولیت مدیریتی خویش را داشته باشند؛ اما فراموش نشود که نخبگان و شایستگان نواندیش زمانی می‌توانند نقش اساسی و تأثیرگذار خویش را ایفا نمایند که شایسته‌سالاری به‌مثابه یک نیاز مبرم نه‌تنها در دستگاه اداری که در فرهنگ جامعه نیز نهادینه گردد. در واژه‌شناسی مدیریتی و حتی سیاسی، مسأله مهم در بحث شایسته‌سالاری نه‌تنها ذهنیت شایسته‌خواهی بلکه فرهنگ شایسته‌گزینی

است که این فرهنگ نه تنها در بین کارگزاران سیاسی و مدیریتی بلکه در متن جامعه نیز جا باز کرده باشد. اگر فرهنگ شایسته‌گزینی به صورت یک نیاز اساسی در ادارات دولتی مطرح شود، خودبه‌خود در رأس ادارات دولتی افراد متخصص و با لیاقت به کار گمارده خواهند شد، در غیر این صورت افرادی که فاقد صلاحیت اجرایی‌اند، فساد و کم‌کاری را در ادارات دولتی شایع می‌سازند.

در عصر حاضر تغییرات شگرفی در محیط سازمان‌ها رخ داده است. این تغییرات سازمان‌ها را نیز دستخوش تغییرات عظیمی نموده است، پاسخ سریع به مشکلات و فرصت‌های عصر حاضر، مدیر را به‌عنوان منبعی حیاتی در حل مسایل سازمان‌ها مطرح ساخته است و نیاز سازمان‌ها به مدیران شایسته بیش‌ازپیش آشکار گردیده است و مهم‌ترین رکن مؤثر برای دستیابی به اهداف، «مدیریت» است (کریمی و صالحی، ۱۳۸۸).

مدیر به‌عنوان نماینده‌ی رسمی سازمان، به‌منظور ایجاد هماهنگی و افزایش اثربخشی در رأس آن قرار می‌گیرد و موفقیت سازمان در تحقق اهداف، به چگونگی مدیریت آن وابسته است. موفقیت در انجام این مسئولیت سنگین بیش از هر چیز به توانمندی و اثربخشی مدیران مربوط است. اثربخشی مدیران نیز به شایستگی، مهارت، میزان دانش و توانایی آن‌ها بستگی دارد. مدیران دولتی به‌واسطه وظایف و اختیاراتی که بر عهده دارند، می‌توانند نقش بی‌بدیلی را در هدایت و راهبری سازمان‌ها بر عهده گیرند. به‌واسطه همین اهمیت بوده است که از دهه‌های آغازین تولد علم مدیریت همواره سخن از وظایف، نقش‌ها و ویژگی‌های مدیران به میان آمده است. یکی از رویکردهایی که در دهه‌های اخیر به دنیای مدیریت عرضه شد، مفهوم شایستگی یا قابلیت است. در طول دو دهه‌ی گذشته، ساختارهای دولتی به‌شدت در معرض دگرگونی و تحول قرار گرفته است. تحولاتی نظیر بلوغ و توسعه‌یافتگی کارکنان و ظهور نیروهای دانشی در تمام عرصه‌ها، دانش‌محور شدن فرآیندهای سازمانی و ضرورت توسعه‌ی دانایی در تمام سطوح سازمان‌ها، نرخ رشد بالای فن‌آوری‌های نوین، افزایش نقش و مسئولیت اجتماعی دولت‌ها در پاسخ‌گویی به شهروندان و افزایش ضریب اهمیت سرمایه اجتماعی و سرمایه‌های انسانی در فرآیند رشد و توسعه کشورها، استراتژی‌های نوین مدیریت دولتی را به توسعه شایستگی‌های مدیران معطوف ساخته است. در واقع حرکت دولت‌ها در راستای توسعه شایستگی‌های مدیران از آنجا آغاز می‌شود که نقش جدید حاکمیت به‌عنوان بزرگ‌ترین کارآفرین و هدایت‌کننده برنامه‌های توسعه شناخته شده است و دولت‌های موفق، دولت‌هایی هستند که بتوانند بهترین افراد را با بهترین قابلیت‌ها و شایستگی‌ها جذب نمایند، پرورش دهند و از خدمات آن‌ها در بهترین پست‌های سازمانی استفاده نمایند (زاهدی و شیخ، ۱۳۸۹).

چنان‌چه گزینش مدیران به‌نحو صحیح و مناسب صورت پذیرد، منافع سازمانی و اجتماعی در بر خواهد داشت. از این رو مقتضی است که سازمان‌ها بکوشند شایسته‌ترین، صالح‌ترین، متعهدترین و بهترین افراد را از بین متقاضیان مشاغل در اجتماع به‌ویژه برای خدمت در حوزه‌های اقتصادی پیدا

کنند و عملیات مورد نظر را براساس برنامه‌ها و خط‌مشی‌های صحیح انجام دهند. این امر به مراتب برای مدیران سازمان‌ها که با مجموعه‌ای از نیروهای انسانی با فرهنگ‌ها و ارزش‌های مختلف در ارتباط هستند بسیار حایز اهمیت است (کاظمی، ۱۳۸۰: ۵).

بنابراین، انتخاب و انتصاب مدیران شایسته از مهم‌ترین و حساس‌ترین مسایل در فرآیند کار هر سازمانی خواهد بود. از این رو برای انتخاب و انتصاب مدیران و تشخیص و برگزیدن شایسته‌ترین افراد نیاز به معیارها و ملاک‌هایی است تا افراد واجد شرایط و با لیاقت، تصدی پست‌های سازمانی را به عهده بگیرند، این امر در حوزه‌های اقتصادی دارای اهمیت فوق‌العاده‌ای است.

### پرسش‌های پژوهش

یکی از موضوعات اساسی در زمینه‌ی مدیریت این است که برای ایجاد وفاق ملی و شایسته‌سالاری در مدیریت سازمان‌های کلان چه باید کرد تا مدیریتی کارآمد برای رفع مشکلات کشور ایجاد شود و فراتر از ملاحظات سیاسی، به روند اصلاحات اقتصادی با تکیه بر مدیریتی کارآمد و شایسته‌سالار توجه بیشتری گردد و این موضوع مهم به چه نحو عملی می‌شود. از جمله سؤالات مهمی که در زمینه‌ی نظام شایسته‌سالاری و اهمیت آن وجود دارد، می‌توان به موارد اساسی زیر اشاره کرد:

- ۱- اساساً قابلیت‌های مدیران سازمان‌های دولتی در کشور ما کدام‌اند؟ و مدیران ما باید از چه قابلیت‌هایی برخوردار باشند تا عملکرد آنان به سطح خوب و عالی ارتقا یابد؟
- ۲- مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده‌ی شایستگی‌های مدیران دولتی کدام‌اند؟
- ۳- زمینه‌های لازم برای بروز و ظهور شایسته‌سالاری و نهادینه شدن آن در سازمان کدام‌اند؟
- ۴- مدل فرآیندی شایستگی‌های مدیران سازمان‌های با تأکید بر سیاست‌های کلی نظام اداری چگونه است؟

### روش پژوهش

برای پاسخ به سؤالات تحقیق که شناسایی ابعاد و مؤلفه‌های شایستگی مدیران حوزه‌ی دولتی می‌باشد، از استراتژی تحلیل محتوا استفاده شده است. از تحلیل محتوا تعاریف گوناگونی به عمل آمده است. کریپندورف، تحلیل محتوا را فنی پژوهشی معرفی می‌کند که به منظور استنباط تکرارپذیر و معتبر از داده‌ها در مورد متن آن‌ها به کار می‌رود. او هدف این تحلیل را همانند سایر فن‌های پژوهشی فراهم آوردن شناخت، پیشی نو، تصویر واقعیت و راهنمای عمل می‌داند (کریپندورف، ۱۳۷۸، ۲۵).

در این پژوهش از تحلیل محتوای کیفی قیاسی بهره‌گیری شده است. در تحلیل محتوای کیفی، دو روش قیاسی و استقرایی کاربرد دارد. در روش استقرایی، موضوعات و طبقه‌ها، از داده‌ها استخراج می‌شود اما در روش قیاسی، مفاهیم، از یک تئوری یا مطالعات قبلی ایجاد می‌شود.

## رهیافت شایسته‌سالاری و اهمیت آن

شایسته‌سالاری واژه‌ای است که در برابر ناشایسته‌سالاری (رانت‌سالاری، قبیله‌سالاری، خویشاوندسالاری، باندسالاری، حزب‌سالاری، ترس‌سالاری و ...) قرار می‌گیرد و حاکی از آن است که برای پست‌های اداری دستگاه حکومتی به‌ویژه پست‌های مدیریتی باید شایسته‌ترین‌ها را برگزید، ولی مسأله اینجاست که معیار شایسته‌بودن و شایسته ماندن چیست؟ شایستگان چگونه تشخیص داده می‌شوند؟ و مهم‌تر این که ابقا بر شرایط شایستگی چگونه کنترل و ارزیابی می‌شود؟ آیا ما مجموعه ضوابط و قوانینی برای شناسایی و احراز شرایط شایستگی در مصادر مختلف حکومتی داریم؟

در حوزه‌ی مؤسسات خصوصی و غیردولتی، این ضوابط به‌طور طبیعی کار می‌کند، مدیرعاملی که افراد نالایق را در مصادر مختلف بنگاه تحت امر خود بگمارد، خیلی زود از عرصه‌ی رقابت حذف خواهد شد، فرمول‌های سخت‌گیرانه بازار رقابت مجال اشتباه‌های مکرر را به هیچ بنگاه اقتصادی نخواهد داد و خرد جمعی مشتریان به‌طور مستمر اشتباه نخواهد کرد. موفقیت و رشد یک شرکت نشان‌گر شایستگی مدیران و طی قوس نزولی رشد شرکت نمایان‌گر ناشایستگی مجموعه‌ی مدیران شرکت خواهد بود. چهره‌های هنری و ورزشی به‌طور مشخص و مداوم در عرصه‌های کاری خود ایفای نقش می‌نمایند و هرگونه اشتباهی به‌سرعت میزان محبوبیت آن‌ها را متأثر می‌کند و این اشتباه را خرد جمعی جامعه به‌خوبی تشخیص می‌دهد. محبوبیت و یا عدم محبوبیت چهره‌ها به‌طور دایم توسط داوری جمعی جامعه بالا و پایین می‌رود و چهره شایسته و ناشایسته به‌سرعت توسط افکار عمومی جامعه تعیین می‌شود و همچنین در سایر حوزه‌هایی که پای منافع خصوصی در میان است فرصتی برای اشتباه مداوم نیست و سازوکار اصلاح و حذف به‌سرعت عمل می‌کند. اما در حوزه‌ی دولتی این سازوکارها به‌خوبی طراحی و اجرا نمی‌شوند و به‌رغم وجود مؤسسات و نهادهای ناظر، ناشایستگان و یا کمتر شایستگان به‌سرعت بازخورد مثبت یا منفی تصمیمات خود را دریافت نمی‌کنند و سازوکار اصلاح و حذف به‌خوبی عمل نمی‌کند. در حوزه دولت، دولتمردان به‌طور عیان و صریح با بازخورد تصمیمات و مدیریت خود مواجه نیستند و جامعه نیز به‌طور صریح و روشن نمی‌تواند در حوزه‌های مختلف عملکرد دولت داوری نماید. ای کاش دولت در حوزه‌های مختلف اقتصاد، سیاست، فرهنگ، جامعه، محیط‌زیست، بهداشت و ... شاخص‌های دقیق و روشنی (همراه با مقادیر هدف برنامه‌ها) را تعریف و نمودار تغییرات این شاخص‌ها در بازه‌های زمانی مختلف و در یک تابلوی عمومی جلوی چشم افکار عمومی قرار می‌داد تا جامعه نسبت به ضریب شایسته‌سالاری دولت داوری نماید. چراکه با بی‌شمار پست‌های مدیریتی و دولتی امکان انتخاب شایسته‌ترین به‌صورت نفر به‌نفر ناممکن است و تنها می‌توان از ضریب نفوذ شایسته‌سالاری در ارکان دولت سخن گفت و این میزان ضریب قطعاً به‌طور مستقیم با رشد شاخص‌های مثبت حوزه‌های مختلف ارتباط دارد.

فقدان نظام شایسته‌سالاری یکی از عوامل نشان‌دهنده‌ی مشکل اساسی در سطح سازمان‌ها بوده و منجر به عدم استفاده‌ی بهینه از منابع موجود در زمینه‌ی تولیدات و خدمات و عدم توانایی کافی در ارائه خدمات و کالاهای با کیفیت مطلوب و قابل رقابت در سطح جهان و بهره‌وری پایین و عدم دستیابی به رشد اقتصادی مورد نظر و همچنین افزایش تورم و کاهش سطح رفاه اجتماعی خواهد شد. بی‌شک مهم‌ترین علت شکست برنامه‌ها در کشور ما این است که گرچه برنامه‌های توسعه براساس مدل‌های اقتصادسنجی طراحی شده است، ولی نقش افراد و مدیران و اقتصاددانان شایسته در آن‌ها محدود بوده و نظارت علمی و دقیق و همچنین اندازه‌گیری میزان شایستگی افراد در اجرا مغفول مانده است.

شایسته‌سالاری و شایسته‌پروری خود نشانه‌ای از تقسیم عادلانه امکانات و فرصت‌ها در جامعه است و هردو بسیار حایز اهمیت هستند. نظام شایسته‌سالار طرفدار آن است که یک سیستم شایسته‌سالار و مدیران شایسته در عرصه‌ی اجتماع مدیریت کلان و اقتصادی شکل بگیرد. البته نه براساس قدرت و ثروت، بلکه براساس توانایی‌های انسانی، تخصص، هوش و تلاش و تعهد.

وجود نظام شایسته‌سالاری در هر کشور باعث قوام، مقبولیت و مشروعیت آن خواهد شد. لذا انتخاب و گزینش مدیران شایسته در رأس سازمان‌ها از اهمیت خاصی برخوردار است. اداره‌ی سازمان‌ها و بنگاه‌ها در عصر امروز، بر پایه‌ی قانون‌مداری همراه با دانش، بصیرت، تخصص و تعهد اخلاقی است، به گونه‌ای که در داخل، پاسخ‌گوی نیازهای معنوی و مادی جامعه بوده و در سطح منطقه‌ای و جهانی، توانایی برخورد با انواع دگرگونی‌ها را داشته باشند، این مسأله تنها از عهده‌ی کسانی برمی‌آید که در زمره‌ی نخبگان، نواندیشان و به بیان دیگر، شایستگان باشند (مالمون، ۱۳۸۴). در معارف دینی ما نیز این مهم همواره مورد تأکید قرار گرفته است که طور نمونه به برخی از اهم این دیدگاه‌ها اشاره خواهد شد:

الف - در قرآن مجید می‌خوانیم:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا؛ «همانا خداوند دستور می‌دهد که امانت‌ها را به اهلش بسپارند»

در این کلام مبارک به اهلیت داشتن فرد برای سپردن امانات و مسئولیت‌ها تأکید شده است که می‌توان کلمه «اهل» را یکی از مفاهیم محوری شایسته‌سالاری دانست. مراد از امانات که در این آیه به آن اشاره شده است، اعم از «امانات مالی، معنوی و مسئولیت‌ها» است، کلمه اهل تمامی این عناوین را شامل می‌شود. از طرفی این مفهوم را خداوند در قالب امر بیان فرموده که معنایش این است که سپردن امانت به کسانی که اهلیت و شایستگی دارند، یک امر واجب است. چون امر دلالت بر وجوب دارد، همچنین خداوند تبارک و تعالی فرموده است: بر همگان مخصوصاً آنان که صاحب امر و فتوا هستند و اختیار عزل و نصب را دارند، واجب است که مسئولیت‌ها را به کسانی

که اهلیت و شایستگی دارند، بسپارند.

ب- در حدیثی از پیامبر اعظم اسلام (ص) که در حقیقت تفسیری بر آیه‌ی فوق است، چنین آمده است: «هر کس از بین مسلمانان عاملی بر سر کار بیاورد و بداند که در بین مسلمانان فردی وجود دارد که او برای این کار سزاوارتر و به کار خدا و سنت پیامبر (ص) آشنا تر است، آن کس به خداوند و رسول و جمیع امت اسلامی خیانت کرده است». موضوع حدیث تا حدودی واضح و روشن است چرا که توضیحی است بر مفهوم آیه‌ی فوق، یعنی اگر کسی از «شایسته‌گزینی» عدول کند، یا این که به دلیل ندانم کاری یا سایر انگیزه‌های شخصی، گزینش اصلح را به فراموشی بسپارد عملش جز خیانت به امت اسلامی نخواهد بود.

ج- در فرمان امیر مؤمنان علی (ع) که خطاب به سردار شهید مالک اشتر است، مسأله‌ی انتصاب مدیران و اهمیت آن را مورد توجه و تأکید قرار داده و می‌فرماید: «ای مالک در کار کارگزارانت به دقت اندیشه کن و پس از این که آنان را نیک آزمودی به کار بگمارشان آن‌ها را از روی محبت نابه‌جا و خودسرانه به کاری برگزین که این دو اساس ظلم، ستم و خیانت است». از مفاد این حدیث شریف می‌توان دو مطلب اساسی را استنباط نمود.

- مطلب اول «آزمایش و اختیار» است که تأکید امام (ع) به مالک این است که قبل از این که اقدام به انتصاب افرادی نماید، ابتدا ایشان را خوب آزمایش کند، در کار آنان «دقت و اندیشه نماید» و اگر شایسته آن دانستند سپس آن‌ها را به کار بگمارند.

- مطلب دوم تأکیدی بر سخن پیامبر است که امام می‌فرماید اگر چنین نکردی و از روی محبت نابه‌جا و خودسرانه (بدون اختیار و آزمایش) آن‌ها را به کار گماری، گویی به امت اسلامی ظلم و ستم و خیانت روا داشته‌ای. امام منظورش را در جای دیگر روشن‌تر بیان می‌فرماید: «ای مالک تو می‌توانی از میان مردم کسانی را برگزینی که در فساد و تباهی شرکت نکرده ستمگر و گناهکار را در زشت کاری‌شان یاری و مساعدت ننموده‌اند». با توجه به مفاد این سخن می‌توان «تجربه افراد» را شاهدی بر عملکرد گذشته‌ی آن‌ها دانست و به‌عنوان فاکتوری در امر شایسته‌سالاری از آن بهره گرفت.

### بررسی مفهوم شایستگی و شایسته‌سالاری

شایسته‌سالاری<sup>۱</sup> به شیوه‌ای از حکومت یا مدیریت گفته می‌شود که در آن دست‌اندرکاران بر پایه توانایی و شایستگی‌شان برگزیده شوند و نه بر اساس قدرت مالی یا موقعیت اجتماعی و فامیلی. فن‌آوری‌های نوین و شتاب تحولات و تغییرات، نیاز به نیروی انسانی متخصص را بیش‌ازپیش کرده است. این امر بنگاه‌ها و دولت را به‌سوی نظام و سیستمی شایسته‌سالار رهنمون می‌کند. در جوامع شایسته‌سالار، نگرش‌های خویشاوندسالاری، قبیله‌گرایی، حزب‌سالاری و... مطرود است. نظام شایسته‌سالار، نظامی است که در آن افراد مناسب در مکان و زمان مناسب منصوب شده و از ایشان بهترین استفاده در راستای اهداف فردی، سازمانی و اجتماعی به عمل آید.

باید توجه داشت که شایسته‌سالاری، نه یک نوع حکومت، بلکه یک ایدئولوژی است. شایسته‌سالاری غالباً و به اشتباه یک نوع حکومت تلقی می‌شود، در حالی که شایسته‌سالاری در حقیقت یک رویکرد و یک فاکتور برای انتصاب اشخاص در یک حکومت است. افراد در سیستم شایسته‌سالار، براساس معیارهای متغیری از شایستگی مورد قضاوت قرار می‌گیرند. این معیارها می‌توانند زمینه‌های گسترده‌ای، از هوش گرفته تا پایداری به اخلاقیات، از استعداد عمومی تا دانش در زمینه خاص را در برگیرند. یکی از انتقادات وارد شده به این رویکرد، اشاره به این حقیقت دارد که «شایستگی» یک مفهوم عمیق و مبهم است که بالقوه فاقد وضوح کافی و در معرض سوءاستفاده است.

مایکل یانگ<sup>۱</sup> جامعه‌شناس انگلیسی در سال ۱۹۵۸ در کتابی با عنوان «طلوع شایسته‌سالاری» برای اولین بار واژه شایسته‌سالاری یا مریتوکراسی را مورد استفاده قرار داد و بعداً لاسون و گارود شایسته‌سالاری را در کتاب الفبای جامعه‌شناسی چنین تعریف کرد: «نظام شایسته‌سالاری عبارت است از نظامی که در آن مزایا و موقعیت‌های شغلی تنها براساس شایستگی و نه بر مبنای جنسیت، طبقه اجتماعی، قومیت یا ثروت به افراد تفویض می‌شود». شایسته‌سالاری در بسترهای یک حاکمیت سیاسی و مدیریت اجتماعی، زمانی تحقق می‌یابد که مجموعه‌ای از انسان‌های عالم و متخصص در رشته‌های گوناگون علمی توانایی‌ها، دانش، تخصص و استعدادشان را جهت پیشبرد چرخ اداری به خدمت گمارند. از نتایج و حاصل شایسته‌سالاری در هر سیستم اداری، طبعاً سازندگی، شکوفایی، توسعه، ترقی و پیشرفت در همه‌ی زمینه‌ها اعم از اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی، آموزشی و سیاسی را می‌توان نام برد.

وایت<sup>۲</sup> (۱۹۵۹) واژه شایستگی را برای توصیف ویژگی‌های شخصیت مرتبط با عملکرد برتر و انگیزه‌ی بالا معرفی نمود. ایشان، شایستگی را این‌گونه تعریف کرد: «تعامل اثربخش یک فرد با محیط» و بحث کرد که یک «انگیزه شایستگی» علاوه بر شایستگی وجود دارد که «ظرفیت تحقق‌یافته» نام دارد. رومی‌های اولیه نیز برای معرفی ویژگی‌های یک «سرباز رومی خوب» لیستی از شایستگی‌ها را تهیه کردند؛ اما معرفی رویکردهای مبتنی بر شایستگی در محیط شرکتی در حدود سال ۱۹۷۰ آغاز شد و سپس توسعه‌ی آن رویکردها و استفاده از آن‌ها به سرعت رشد کرد (دراگانیدیس و منتزاس، ۲۰۰۶).

فارنهام<sup>۳</sup> (۱۹۹۰) به نقل از کوپر<sup>۴</sup> (۱۹۹۸) بیان می‌کند که اصطلاح شایستگی، اصطلاحی جدید و مربوط به عصر حاضر است، اما مفهوم آن مفهومی قدیمی است. گرچه در مورد تاریخ دقیق شروع

1-Micheal Young

2-White

3-Farnham

4-Cooper

رویکرد شایستگی و شناسایی آن اتفاق نظر اندکی بین صاحب‌نظران وجود دارد اما همه‌ی آن‌ها در این مورد عقیده دارند که ظهور آن مربوط به دهه‌های آخر قرن بیستم است. در واقع شرکت «های-مک‌بر» پیشگام روش شناسایی مبتنی بر شایستگی بودند و دیوید مک‌کلند، روانشناس دانشگاه‌هاروارد در اواخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل دهه ۱۹۷۰ پایه‌گذار آن بود.

مقاله‌ی مک‌کلند در سال ۱۹۷۳ با عنوان آزمون شایستگی به‌جای هوش، در مجله روانشناسی آمریکا چاپ شد، نقطه عطفی برای توسعه‌ی نهضت شایستگی به‌عنوان جایگزینی برای نهضت آزمون هوش بود. کار مک‌کلند به ایجاد یک فرآیند پژوهشی منجر شد که روش ارزشیابی شایستگی مشاغل (JCAM) نامیده می‌شود. روش شناسایی شایستگی مک‌کلند را می‌توان در دو عامل خلاصه کرد:

الف) استفاده از نمونه‌های معیار یا مقایسه نظام‌مند افراد دارای عملکرد برتر با افرادی که موفقیت کمتری دارند، به‌منظور شناسایی ویژگی‌ها و شاخص‌ها.

ب) شناسایی تفکرات و رفتارهای کاربردی که به نتایج مثبتی منجر می‌شوند. (Whetzel, D & Steighner, L Patsfall, M, 2000)

مک‌کلند (۱۹۷۳) شایستگی را این‌گونه توصیف کرد: «خصوصیتی که عملکرد را مشخص می‌کند»، به‌طور کلی شایستگی عبارت است از: «هر خصوصیت مشخصی که یک فرد دارد و از آن استفاده می‌کند و منجر به عملکرد موفق در یک نقش می‌شود» (Dubois, 1993:5). وقتی که هدف، عملکرد محل کار می‌باشد، محققان از واژه شایستگی یا شایستگی شغلی استفاده می‌کنند که اشاره به شایستگی‌ها در سطح فردی دارد و به موفقیت شغل کمک می‌کند. شایستگی شغلی، خصوصیت مشخص یک فرد است که منجر به عملکرد برتر و اثربخش در یک شغل می‌شود (بویاتزیس، ۱۹۸۲، اقتباس از کلمپ، ۱۹۸۰).

مک‌کلند (۱۹۷۳) با توجه به انقلاب شایستگی، مزایا و دلایلی را برای پذیرش گسترده‌ی شایستگی در قرن ۲۱ بیان کرد که عبارت‌اند از (درواقع برتری‌هایی که شایستگی نسبت به هوش دارد عنوان شده است):

- ۱- بهترین شیوه برای درک عملکرد این است که آنچه واقعاً افراد برای موفق بودن انجام می‌دهند را مشاهده کنیم به‌جای این که بر روی خصوصیات مثل هوش تأکید کنیم.
- ۲- بهترین شیوه برای ارزیابی و پیش‌بینی عملکرد این است که افرادی داشته باشیم که جنبه‌های کلیدی شایستگی را انجام دهند که قرار است ارزیابی شود به‌جای این که آزمونی برای ارزیابی خصوصیات و گرایش‌ها انجام دهیم.
- ۳- شایستگی‌ها می‌توانند در طول زمان یاد گرفته شوند و توسعه یابند برخلاف خصوصیات و

۱- JCAM، یک روش تجربی، تحلیلی برای تعیین شایستگی‌هاست که در کنار دیگر عناصر شغل، برای ایجاد یک مدل شایستگی برای شغل به کار

گرایش‌هایی که ذاتی و غیر قابل تغییر می‌باشند.

۴- شایستگی‌ها باید برای افراد قابل مشاهده و در دسترس باشند تا بتوانند سطوح مورد نیاز عملکرد را درک کرده و توسعه دهند به جای این که بر روی خصوصیات و هوش تأکید کنیم که مخفی و پنهان است.

۵- شایستگی‌ها با نتایج معنادار زندگی مرتبط است که شیوه‌ای را توصیف می‌کند که افراد باید در جهان واقعی کار انجام دهند به جای این که بر روی خصوصیات ذهنی محرمانه تأکید کند که فقط روانشناسان می‌توانند آن را درک کنند.

مایکل لوزی<sup>۱</sup> مفهوم شایستگی را در قالب معادله زیر تبیین می‌کند (Losey, 1999):

شایستگی = هوش + آموزش تخصصی + تجربه + اخلاق حرفه‌ای + / - علاقه‌مندی

به نظر لوسی، هوش عامل ارثی و غیر اکتسابی این معادله به حساب می‌آید و نشان‌دهنده ظرفیت ذهنی هر انسان در یادگیری، تجزیه و تحلیل اطلاعات و توانمندی در تبدیل داده‌های خام به اطلاعات لازم برای حل مسایل است. آموزش تخصصی عامل دیگری است که در شایستگی نقش دارد. البته نه فقط آموزش دانشگاهی بلکه آموزش مستمر مانند ارتباط با انجمن‌های تخصصی و شرکت در دوره‌های آموزشی (همان).

عامل بعدی تجربه است که می‌تواند بزرگ‌ترین معلم زندگی باشد. مدیران باید علاوه بر استفاده از تجربیات خود سعی کنند تا از تجربیات دیگران نیز استفاده کنند. توجه به اصول اخلاق حرفه‌ای عامل دیگری در شایستگی مدیران می‌باشد. آخرین عامل میزان علاقه‌مندی افراد به حرفه است که بدون علاقه، احتمال موفقیت حرفه‌ای بسیار کم است.

از نظر سینات، شایستگی دربرگیرنده‌ی دانش، مهارت و توانایی و دیگر ویژگی‌های شخصیتی از جمله ارزش، انگیزه، کنترل فردی و ابتکار برای انجام موفق شغل و دستیابی به نتایج سازمانی مطلوب است. از نظر لایل و اسپنسر قابلیت عبارت از انگیزه‌ها، ویژگی‌های فیزیکی، ویژگی‌های درون‌شخصیتی از جمله (نگرش - ارزش - اعتماد به نفس)، دانش و مهارت برای عملکرد برتر در شغل است. در تعریف دوویس شایستگی عبارت از ویژگی‌های شخصیتی، دانش، مهارت، الگو و مفهوم‌های ذهنی یا ترکیبی از این عوامل است که موجب عملکرد موفقیت‌آمیز فرد در شغل مورد نظر می‌شود (اولدریج و جانسون، ۲۰۰۴). به نظر پیپل سافت شایستگی عبارت از دانش، مهارت و رفتارهای قابل اندازه‌گیری و قابل مشاهده‌ای است که موجب موفقیت شغلی می‌شود (امری، ۲۰۰۲). بویاتزیس<sup>۲</sup> (۱۹۸۲) شایستگی‌ها را این گونه تعریف می‌کند: «ویژگی‌هایی که با عملکرد برتر و اثربخش در یک شغل مرتبط می‌باشد. این بدان معناست که شواهد نشان می‌دهد دارا بودن یک خصوصیت منجر به عملکرد برتر و اثربخش در یک شغل می‌شود و یک رابطه‌ی تجربی بین

1- Losey

2- Boyatzis

خصوصیت به‌عنوان یک متغیر مستقل و عملکرد شغلی به‌عنوان یک متغیر وابسته وجود دارد.» باید اشاره شود که واژه شایستگی توسط نویسندگان به صورت‌های متفاوتی تعریف شده است. به‌طور مثال، اسپارو (۱۹۹۷) شایستگی را این‌گونه تعریف کرد: مجموعه الگوهای رفتاری که مرتبط با عملکرد کاری می‌باشد و افراد برتر را از افراد عادی متمایز می‌کند.

مارلی<sup>۱</sup> (۱۹۹۸): شایستگی‌ها، توانایی‌های انسانی قابل اندازه‌گیری هستند و برای عملکرد کاری اثربخش مورد نیاز هستند. دوویس (۱۹۹۸): شایستگی‌ها، خصوصیات دانش، مهارت‌ها، الگوهای نظری و امثال آن هستند که اگر تنها یا به‌طور ترکیبی استفاده شوند، منجر به عملکرد موفق می‌شود. آتی و اورس (۱۹۹۹): یک شایستگی مرتبط با شغل، مجموعه‌ای از ابعاد عملکردی قابل مشاهده است که شامل دانش فرد، مهارت‌ها، گرایش‌ها و رفتارها و همچنین کار گروهی، فرآیند و توانایی‌های سازمانی است که مرتبط با عملکرد بالا می‌باشد و سازمان را به مزیت رقابتی پایدار تجهیز می‌کند. جکسون و شولر<sup>۲</sup> (۲۰۰۳): مهارت‌ها، دانش، توانایی‌ها و دیگر خصوصیات که یک فرد برای اجرای اثربخش شغلش نیاز دارد.

بررسی و تحلیل تعاریف فوق نشان می‌دهد که نکات مشترک قابل تشخیصی در تمامی این تعاریف وجود دارد که عبارت است از: شایستگی شامل دانش، مهارت، توانایی و دیگر ویژگی‌های فردی از جمله (انگیزه، مفهوم‌های ذهنی، ارزش، نگرش، ویژگی‌های فیزیکی) و یا ترکیبی از این عوامل است. شایستگی آن دسته از خصوصیات شاغلان است که زیربنای رفتارهای موفق شغلی آنان را تشکیل می‌دهد و موجب عملکرد برتر و مؤثر آن‌ها در آن شغل، وظیفه یا شرایط می‌شود. شایستگی‌ها باید قابل مشاهده و قابل اندازه‌گیری باشند و با ثبات و تکرار در رفتار فرد مشاهده شوند.

### گونه‌شناسی<sup>۳</sup> نظام مدیریت بر مبنای شایستگی

سامانه‌ی شایستگی به‌منزله‌ی موضوعی بدیع و مجموعه‌ای پیچیده از سازوکارهایی است که می‌بایست طی فرآیندی بلندمدت، علمی و سنجیده در ادارات و سازمان‌ها استقرار یابد. لازمه‌ی شایسته‌سالاری فراهم آوردن زیربناهای مربوطه از نظر ساختاری، نگرشی، قانونی و سازمانی است. استقرار شایسته‌سالاری در یک سازمان با شایسته‌دوستی شروع، با شایسته‌گزینی و شایسته‌پروری تکامل و با شایسته‌داری تداوم می‌یابد. در واقع اجرای شایسته‌سالاری به کوششی درازمدت، پیگیر و مستمر برای دگرگونی اجتماعی و فرهنگی نیاز دارد. برای دگرگونی هم می‌بایست زمینه‌های مختلف به‌طور هم‌زمان به کار گرفته شوند.

نظام مدیریت بر مبنای شایستگی یک فرآیند تلفیقی است که در بطن آن مجموعه‌ای از

1-Marrelli

۲-Jackson, S.E and Schuler

3- Typology

زیرفرآیندها را می‌توان شناسایی کرد. در این میان گونه‌شناسی تلاش می‌کند تا جایگاه نظام شایستگی را در میان سایر موضوع‌ها و زیرموضوع‌ها مرتبط با این نظام مشخص کند. این روش باعث می‌شود تا ضمن آگاهی از ماهیت موضوع مورد مطالعه، جایگاه آن در میان سایر موضوع‌ها و نیز ارتباط آن با موضوع‌های مرتبط مشخص شود. بر این اساس سنخ‌شناسی نظام مدیریت بر مبنای شایستگی هفت زیر فرآیند را به شرح زیر مورد تأکید قرار می‌دهد.

۱- شایسته‌خواهی به معنای فراهم کردن بسترهای فرهنگی و تسهیلات لازم برای اداره امور به دست شایستگان.

شایسته‌خواهی به‌عنوان یک ارزش اجتماعی، همانند دیگر ارزش‌هاست که به‌صورت فرهنگ یک جامعه بروز می‌نماید. در فرهنگ اسلامی نیز به شایسته‌خواهی به‌عنوان یک ارزش توجه بسیار شده است.

۲- شایسته‌شناسی: شایسته‌شناسی<sup>۱</sup> به معنای حفظ سوابق، ضبط و ویژگی‌ها و توانمندی‌های افراد و شناسایی پتانسیل‌های جدید در مقیاس کلان از طریق تسهیلات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری.

در سطح ملی و کلان شایسته‌شناسی نیازمند تمهیدات مناسب و خاص خود می‌باشد حفظ سوابق و ضبط ویژگی‌ها و توانمندی‌های شایستگان دارای اهمیت ویژه‌ای است؛ که امروزه با توسعه‌ی نرم‌افزاری و سخت‌افزاری و ایجاد بانک اطلاعاتی، اطلاعات مربوط به شایستگان بالفعل و بالقوه برحسب توانمندی ذهنی و روحی، عمومی و تخصصی و براساس بررسی‌های دقیق علمی و آزمون‌ها و مصاحبه‌های ساختارمند شناخته می‌شوند.

۳- شایسته‌سنجی: شایسته‌سنجی<sup>۲</sup> از طریق آزمون‌ها و مصاحبه‌های ساختارمند به‌منظور سنجش و اندازه‌گیری استعدادها و چندگانه<sup>۳</sup> مدیران بالفعل و بالقوه بر مبنای معیارهای مناسب.

لازم است آن دسته افرادی که فکر می‌کنند توانمندی شایستگان را دارند براساس توانمندی عمومی و تخصصی یا بررسی‌ها و آزمون‌ها و مصاحبه‌های ساختارمند، بازشناخته شوند که این مرحله نیازمند بازخوانی دقیق آموزه‌های دینی و اخلاقی، فرهنگی و اجتماعی و مقولات مدیریتی و اجرایی برای تعریف معیارهای سنجش می‌باشد. فراهم نمودن چنین مبنایی که به‌دوراز کاستی و ناراستی باشد باید در افق درازمدت و به تدریج صورت گیرد.

۴- شایسته‌گزینی: شایسته‌گزینی<sup>۴</sup> به معنای ارزیابی نتایج حاصل از شایسته‌سنجی به‌منظور تخصیص جایگاه مطلوب به کارکنان توانمند و شایسته. این مرحله دارای دو بخش است. بخش اول مربوط به ارزیابی و تحلیل نتایج مراحل قبل است و بخش دوم تخصیص شایستگان به جایگاه درخور آنها مربوط می‌شود. در این مرحله از فرآیند شایسته‌سالاری براساس تحقیقات علمی وضعیت ایده‌آل و

1- Merit identification

2- Merit Testing

3- Measuring Multiple Aptitude

4- Merit Selection

ضدایده‌آل ترسیم شده و براساس آن وضعیت افراد شایسته در جایگاه خویش تعیین می‌گردد.

۵- شایسته‌گیری: به معنای جلب و جذب مدیران شایسته است. یا توجه به این که باید یک فضای رقابتی برای فعالیت‌ها ایجاد شود. تا دولت بتواند در این فضا مدیران مورد نیاز خود را از بخش‌های دولتی و غیردولتی و دانشگاه‌ها جذب نماید؛ و بایستی تمهیداتی اثربخش و شفاف و عادلانه به‌منظور جذب مدیران شایسته ایجاد شود.

۶- شایسته‌گماری: این مرحله از فرآیند شایسته‌سالاری، گماردن شایستگان در جایگاه خود است که لازمه وجود زمینه‌های فرهنگی است. عدم وجود زمینه‌های فرهنگی باعث ایجاد منافع گروهی و پندارها و باورها و ارزش‌های غیرطبیعی خواهد شد. هرگونه اقدام نسنجیده، خطر شکست فرآیند گماردن شایستگان را به همراه دارد. به همین دلیل باید فرهنگ و قوانین حمایتی لازم را در راستای شایسته‌گماری ایجاد نمود.

۷- شایسته‌داری: لفظ شایستگان دارای اهمیت بیشتری از جلب و جذب آنان است. لذا باید تمهیدات لازم فراهم شود و با شفافیت و رعایت عدالت و برابری از خروج مدیران پرورش‌یافته به‌عنوان سرمایه‌های آماده به سازمان‌های دیگر و یا سایر کشورها جلوگیری کرد.

۸- شایسته‌پروری: نظام شایسته‌سالار باید با فراهم نمودن زمینه‌های پرورش مدیران بالفعل و بالقوه از طریق آزمون‌های کوتاه‌مدت و درازمدت، آنان را به مراتب بالاتر بینش و آگاهی و توانمندی سوق دهد؛ که به موازات این نظام بستر پذیرش مسئولیت‌های سنگین‌تر و ایفای اثربخش وظایف را ایجاد می‌نماید.

شایسته‌خواهی به یک فرهنگ و اراده جمعی تعلق دارد که بهره‌گیری از شایستگان و ارج نهادن بر آنان را به‌عنوان یک عزم ملی و ارزش خدشه‌ناپذیر سازمانی مورد تأکید قرار می‌دهد. شایسته‌یابی به‌عنوان یک محور در فرآیند جذب نیروهای مورد نیاز سازمان مورد توجه قرار گرفته است. در اینجا سازمان‌ها باید از مؤثرترین روش‌ها برای یافتن افراد دارای قابلیت و شایسته بهره‌گیرند. شایسته‌گزینی به معنای انتخاب مناسب‌ترین و باقابلیت‌ترین افراد از میان داوطلبان است. این رکن که یکی از مهم‌ترین و حساس‌ترین بخش فرآیند شایسته‌سالاری در نظام اداری و دولتی ایران است، بدون تعریف و تعیین دقیق قابلیت‌ها و شایستگی‌ها امکان‌پذیر نخواهد بود. شایسته‌گماری به به کارگماری افراد در جایگاه شغلی و رعایت تناسب میان شغل و شاغل اشاره دارد؛ اما آخرین مرحله که به شایسته‌پروری اختصاص دارد، اشاره به ضرورت توسعه‌ی مستمر افراد داخل سازمان دارد.

### مدل شایستگی

در بررسی که از ادبیات موضوع صورت گرفت، یک روش‌شناسی اصلی شناسایی شد که بیشتر مورد تأیید قرار گرفته است. در یک بررسی از بین ۳۰ شرکت بزرگ آمریکایی ۲۹ شرکت در ۵ سال اخیر این رویکرد را به کار بسته‌اند. هم‌اکنون این رویکرد در کشورهای غربی، نه تنها مورد توجه شرکت‌ها و بنگاه‌های کسب و کار بوده، بلکه مورد استفاده و بهره‌گیری سازمان‌ها و

شرکت‌های دولتی نیز قرار گرفته است (بالانتاین و نیگل، ۱۳۸۵). لیونس و همکاران (۲۰۰۴) اشاره کردند که شرکت‌ها هر سال ۱۰۰ میلیون دلار بر روی توسعه، اجرا و اصلاح مدل‌های شایستگی صرف می‌کنند. در تحقیقی که توسط ۲۹۲ عضو گروه الگوبرداری منابع انسانی انجام شد مشخص شد که: الف) ۷۵ درصد سازمان‌ها در گزینش، ارتقا و آموزش و بالندگی از شایستگی‌ها استفاده می‌کردند، ب) ۶۵ درصد سازمان‌ها در مدیریت عملکرد از شایستگی‌ها استفاده می‌کردند، ج) بسیاری از سازمان‌ها در برنامه‌ریزی موفقیت و کار راهه شغلی از شایستگی‌ها استفاده کردند (کوک و برنتهال، ۱۹۹۸). با توجه به آمارهای ذکر شده، مدل‌های جامع شایستگی، می‌تواند در بخش‌های مختلف کشور از جمله بخش دولتی و خصوصی، منجر به اثربخشی مدیران و در نهایت موفقیت سازمان‌ها شود.

تحقیقاتی که در بریتانیا در سال ۱۹۹۴ انجام شد، انگیزه‌ای را برای ارایه شایستگی‌ها مشخص می‌کند که در جدول زیر نشان داده شده است.

#### جدول ۱- علل معرفی شایستگی‌ها

درصد	دلیل
۲۸	بهبود عملکرد
۲۱	آموزش و بالندگی
۱۹	تغییر فرهنگ
۱۳	کارمندیابی بهتر
۸	استانداردها

اقتباس از بوتلر و فلمینگ (۲۰۰۲)

از طریق بررسی پیشینه، بیش از چهل مدل خارجی شایستگی و تعداد محدودی مدل داخلی شایستگی مدیران شناسایی شد که خلاصه‌ی این مدل‌ها در ادامه آمده است. با کنکاش در ابعاد معرفی شده در هر یک از مدل‌ها و توجه به تعاریف ابعاد معرفی شده توسط محققان، می‌توان ۴ حوزه‌ی شایستگی را ارایه نمود که ابعاد شایستگی تحت آن حوزه‌ها معرفی شدند. این حوزه‌های شناسایی شده عبارت‌اند از:

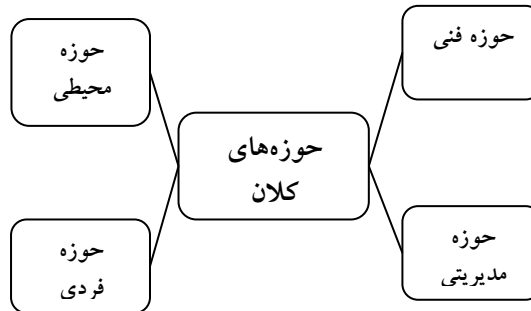
۱- حوزه‌ی فنی: شایستگی‌های این حوزه مربوط به دانش خاص شغل می‌باشند. لازم به ذکر است که این حوزه با توجه به نوع شغل متفاوت است و پایه و اساس انجام صحیح یک شغل را منجر می‌شود.

۲- حوزه‌ی محیطی: شایستگی‌هایی که با توجه به گرایش‌های کسب و کار شکل می‌گیرد.

۳- حوزه‌ی مدیریتی: شایستگی‌های این حوزه مربوط به وظایف خاص مدیران و تلاش‌های مدیران برای توانمندسازی زیردستان می‌باشد.

۴- حوزه‌ی فردی: شایستگی‌های این حوزه مربوط به خصوصیات و ویژگی‌های شخصی مدیر و ارتباطات و روابط اجتماعی مدیر می‌باشد.

شکل ۱- حوزه‌های کلان شایستگی



جمشیدی و دیگران (۲۰۱۲) در ارزیابی الگوی شایستگی برای مدیران مؤسسات آموزشی، شایستگی را مجموعه‌ای از استعدادها، قابلیت‌ها، دانش و مهارت‌ها برای انجام هرچه موفق‌تر و بهتر شغل نامید. در این تحقیق استعداد و قابلیت در مرتبه بالاتری از دانش و مهارت قرار گرفت، زیرا این استعداد و توانایی است که می‌تواند بر جذب دانش و مهارت تأثیرگذار باشد. در نمایه شایستگی بر روی مهارت‌ها و رفتارهای مورد نیاز به منظور انجام موفقیت‌آمیز و اثربخش شغل و وظایف تأکید می‌شود. در حقیقت شایستگی فرد، عملکرد او را از دیگران متمایز می‌کند. در شایستگی از سه عنصر کلیدی تشکیل شده که عبارت‌اند از:

- ویژگی‌های نهادینه شده: اشاره به این نکته دارد که شایستگی قسمتی از شخصیت فرد را تشکیل می‌دهد.

- رابطه علت و معلول: بدین معنی که شایستگی منجر به عملکرد و رفتار پیش‌بینی شده می‌شود.

- عملکرد: شایستگی منجر به عملکرد پیش‌بینی شده به‌طور اثربخش می‌شود و یا عملکرد بهتر از آن چیزی که پیش‌بینی شده به‌دست می‌آید.

در تدوین و طراحی نظام شایستگی عوامل کلیدی وجود دارد که می‌بایست مورد توجه سازمان قرار گیرد این عوامل عبارت‌اند از:

محرك: چه محرك‌ها و انگیزاننده‌هایی برای کار کردن در راه انجام مأموریت سازمان و حرکت به سمت اهداف وجود دارد. برای مثال افراد با انگیزه و موفقیت طلب همواره اهداف چالش‌آور برای خود تعیین می‌کنند و مسئولیت رسیدن به اهداف را بر عهده می‌گیرند و با گرفتن بازخور کیفیت کار خود را ارتقا می‌دهند.

خصیصه: خصوصیات فیزیکی و پاسخ‌های سازگار به شرایط کار و اطلاعات. برای مثال واکنش

سریع و داشتن دیدی مناسب از شایستگی‌های یک راننده مسابقات اتومبیل‌رانی است و یا داشتن ظاهری آراسته از شایستگی‌های یک فروشنده محصول می‌باشد.

درک از خود: نگرش‌های فرد، ارزش‌ها و تصویری که فرد از خود دارد. برای مثال میزان اعتماد به نفس و اعتقادی که فرد در شرایط مختلف به خود دارد یک بخش درک از خود را تشکیل می‌دهد.

دانش: اطلاعاتی که فرد در یک زمینه دارد. برای مثال یک مهندس برق راجع به فن آوری تولید و توزیع انرژی الکتریکی اطلاعات و دانش لازم را باید داشته باشد.

مهارت: توانایی اجرای یک فعالیت فیزیکی یا ذهنی. برای مثال یک تایپیست باید توانایی تایپ بیش از صد کلمه را در مدت یک دقیقه با استفاده از صفحه کلید داشته باشد.

لازم به ذکر است، شایستگی‌هایی که افراد در زمینه دانش و مهارت دارند حین انجام کار به چشم می‌آیند اما در شایستگی در زمینه‌ی خصیصه‌ها و درک از خود، محرک‌ها نمایان نیستند و بیشتر در شخصیت فرد پنهان‌اند؛ بنابراین بهبود شایستگی‌های عینی ساده‌تر از بهبود شایستگی‌های غیرعینی است.

جمشیدی و دیگران (۲۰۱۳) فهرستی از شایستگی‌های کلیدی را که براساس نقش‌های مدیران در اکثر مقالات در سازمان‌های مختلف به چشم می‌خورند بر پایه‌ی چهار گروه بزرگ شایستگی‌ها ارائه داد که عبارت‌اند از:

شایستگی‌های شخصیتی: شایستگی‌های شخصیتی عبارت‌اند از شایستگی‌هایی که ویژگی‌های شخصیتی مانند خود‌مدیریتی، اعتماد به نفس، صداقت و درستکاری را در فرد نشان می‌دهد.

شایستگی‌های رهبری و مدیریتی: این گروه از شایستگی‌ها اشاره به ویژگی‌های رهبری و مدیریت نظیر هدف‌گرا بودن، قاطعیت، مدیریت بحران و ... می‌نماید

شایستگی‌های ارتباطی و اجتماعی: شایستگی‌های این گروه مهارت‌ها و توانایی‌هایی نظیر مهارت مذاکره، توانایی کار در گروه‌ها، مدیریت تعارض و ... می‌باشد که باعث می‌گردند مدیر به نحو اثربخشی شبکه ارتباطی خود با دیگران را در جهت رسیدن به اهداف سازمانی حفظ نماید.

شایستگی‌های استراتژیک: این گروه از شایستگی‌ها که در بازار رقابتی امروز نقش مهمی دارند شامل توانایی‌ها و مهارت‌هایی می‌شوند که مدیر با استفاده از آن‌ها فرصت‌های بازار را شناخته و با استفاده از این شایستگی‌ها اهداف شرکت را بر مبنای استفاده از فرصت‌ها و حذف تهدیدات در جهت انجام مأموریت سازمان بنا نهاده و تلاش می‌نماید با استفاده از نقاط قوت سازمان به آن‌ها دست یابد. شایستگی‌هایی نظیر تفکر شهودی، مدیریت دانش و تفکر استراتژیک در این گروه قرار دارند.

یک الگوی شایستگی فهرستی از شایستگی‌هایی است که از مشاهده عملکرد رضایت‌بخش یا استثنایی کارکنان برای یک شغل ویژه، تهیه می‌شود. این الگو می‌تواند شایستگی‌هایی که کارکنان

باید برای بهبود عملکرد خود در شغل فعلی توسعه دهند و یا برای ارتقا یا انتقال به شغل‌های دیگر آماده شوند را شناسایی کند. الگو همچنین می‌تواند در تجزیه و تحلیل شکاف مهارت‌ها، یعنی مقایسه بین شایستگی‌های موجود و مورد نیاز سازمان‌ها یا افراد، مفید باشد. یک طرح توسعه‌ی فردی می‌تواند برای از بین بردن این شکاف به وجود آید. متغیرهای مهمی که در خلال توسعه یک الگوی شایستگی باید مورد توجه افراد قرار گیرند، استفاده از واژه‌نامه‌های مهارت یا ایجاد واژه‌نامه‌های مخصوص سازمان و روش‌های شناسایی و تطبیق شایستگی‌ها - مطالعات میدانی، مصاحبه‌ها، گروه‌های تمرکز و... است.

این مدل‌ها از نظر اطلاعاتی که گردآوری می‌کنند اغلب با هم تفاوت دارند. برخی از مدل‌ها بر توانایی‌های ژنریک<sup>۱</sup> و خصوصیات کیفی<sup>۲</sup> اشخاص تأکید دارند، در حالی که گروه دیگری از مدل‌ها روی مهارت‌های فنی<sup>۳</sup> و ویژه شغل متمرکز هستند، در برخی از مدل‌ها هم تلاش می‌شود تا با در نظر گرفتن سه عامل نقش‌های شغلی<sup>۴</sup> رفتارهای شغلی<sup>۵</sup> کی‌اس‌او‌ها<sup>۶</sup> ترکیبی از شایستگی‌های فردی و زمینه‌های شایستگی شغلی در رویکردی جامع ارائه شود.

مانسفیلد<sup>۷</sup> در یک طبقه‌بندی کلی، انواع مدل‌های شایستگی را به دو دسته تقسیم می‌کند، دسته اول «مدل منفرد شایستگی شغل»، روی شغل خاصی در سازمان متمرکز است تا الزامات کلیدی شغل را شرح دهد. ولی دسته دوم «مدل یک اندازه متناسب برای همه» شایستگی‌ها را برای همه سطوح شغلی در نظر گرفته و بر مبنای مجموعه‌ی مشترکی از شایستگی‌ها عمل می‌کند. صرف نظر از این طبقه‌بندی مطالعات کوپر<sup>۸</sup>، شیمین (۲۰۰۰) و پری<sup>۹</sup> نشان می‌دهد که اکثر مدل‌های شایستگی مبتنی بر اصول مشترکی به شرح زیر هستند:

- ۱- مبتنی بر خوشه‌ی دانش<sup>۱</sup>، مهارت‌ها، توانایی‌ها، انگیزش، باورها، ارزش‌ها و رغبت‌ها؛
- ۲- مرتبط با جهت‌گیری راهبردی؛
- ۳- دارای استانداردهای پذیرفته شده قابل مشاهده و سنجش؛
- ۴- مرتبط با عملکرد برتر یا اثربخشی؛
- ۵- قابل بهبود از طریق آموزش و پرورش؛
- ۶- مرتبط با بخش مهم شغل.

1- Generic Abilites

2- Qualitative

3- Technical Skills

4- Work-Related Roles

5- Job Behaviors

6- KSAOs (Knowledge-Skill-Ability-Other Characteristic)

7- Mansfield

8- Cooper

9- Parry

10- Knowledge Cluster

## ویژگی‌های مدل شایستگی

الگو و معماری شایستگی، ساختاری برای شرح شغل و مقیاسی برای ارزیابی عملکرد است. این ساختار به سازمان‌ها امکان می‌دهد، به هنگام ارزیابی افراد و توانایی‌های مورد نیاز آن‌ها، به یک زبان سخن گویند. از سوی دیگر، سازمان‌ها با مقایسه شایستگی افراد با شایستگی‌های مورد نیاز برای شغل، به سهولت خواهند توانست سطح مهارت شایستگی‌های افراد را تعیین کنند. مدل‌های شایستگی به‌عنوان ابزاری که استراتژی‌ها را به عملکرد سازمانی و فردی مرتبط می‌سازند مورد استفاده قرار می‌گیرد. به‌علاوه، مدیریت شایستگی به‌عنوان ابزار تغییر سازمان‌های بوروکراتیک به سازمان‌های مدرن‌تر و انعطاف‌پذیرتر مورد نظر قرار می‌گیرند که می‌توانند برای تحقق تغییرات فرهنگ سازمانی مورد استفاده قرار گیرند.

- منحصر به فرد (هر شایستگی به یک ویژگی تخصیص داده شود)؛  
- یکنواختی یا همگنی داخلی (شایستگی‌های هر ویژگی به هم شبیه و از سایر شایستگی‌های دیگر متفاوت باشند)؛

- جامعیت (هر ویژگی مهم باید در الگو باشد)؛

- ثابت (شایستگی‌ها به سهولت بین ویژگی قابل نقل و انتقال نباشند)؛

- نام‌گذاری مرتبط (نام با تمام کوتاهی خود، منظور و مفهوم را منتقل کند)؛

## رویکردهای توسعه‌ی الگوهای شایستگی

در ۱۰ سال اخیر، بیشتر شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی به مباحثی همچون تحول سازمانی، بهبود عملکرد، توسعه کارکنان، طرح جانشینی و غیره، با اجرای برنامه‌های الگوسازی شایستگی توجه کرده‌اند تا عملکرد کارکنان را با نیازمندی‌های شغلی تطبیق دهند. توسعه یک الگوی شایستگی گام‌های مختلفی را شامل می‌شود که برای ایجاد و تأیید یک الگو لازم هستند.

چرخه‌ی حیات شایستگی، مجموعه‌ای از چهار مرحله‌ی کلان است که هدف آن ارتقا و

توسعه‌ی مستمر شایستگی‌های فردی و سازمانی است. این چهار مرحله‌ی کلان عبارت‌اند از:

ترسیم شایستگی، تشخیص شایستگی، توسعه شایستگی و نظارت بر شایستگی.

هدف از ترسیم شایستگی آماده کردن سازمان جهت بازنگری بر کلیه شایستگی‌های لازم برای انجام اهدافش است که به‌وسیله طرح تجاری سازمان، الزامات پروژه، نیازهای گروه و نیازهای نقش شغلی تعریف می‌شوند. سطح تخصص لازم برای هر شغلی در این مرحله به‌خوبی تعریف می‌شود.

مرحله‌ی دوم، تشخیص شایستگی است که به معنی نمونه‌ای از وضعیت موجود شایستگی و سطح تخصصی مشابهی است که هر یک از کارمندان دارا هستند. تحلیل شکاف مهارت نیز در این مرحله ضروری است تا شکاف بین تعداد و سطح شایستگی‌هایی که کارکنان دارای آن هستند در مقایسه با تعداد و سطح شایستگی‌های لازم برای سازمان با توجه به نقش شغلی آن‌ها، تعریف شوند. توسعه‌ی شایستگی، مرحله سوم است و آن برنامه‌ریزی فعالیت‌ها است؛ چنان‌که تعداد و سطح

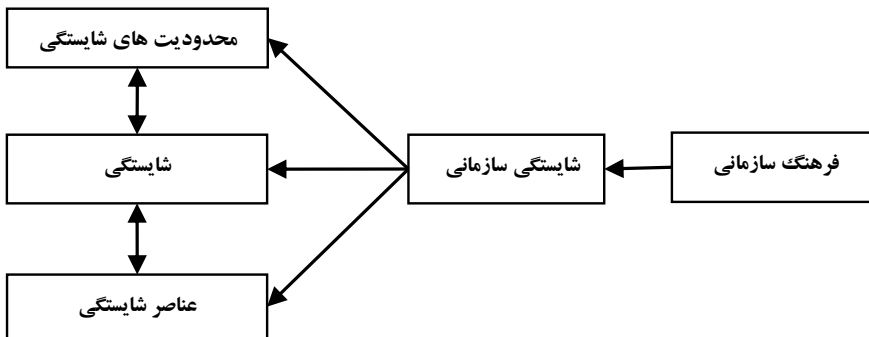
تشخیص شایستگی‌هایی که کارکنان باید داشته باشند را براساس دو مرحله قبلی و تجزیه و تحلیل شکاف مهارت، افزایش دهد.

آخرین مرحله، نظارت بر شایستگی‌ها یعنی ارزیابی مداوم نتایج تحقق‌یافته، به‌وسیله مرحله توسعه‌ی شایستگی می‌باشد. (ایمانی، ۱۳۸۷).

### رویکرد موقعیتی

هدف اصلی در رویکرد موقعیتی کشف این موضوع است که آیا عوامل موقعیتی بر شایستگی‌های مورد نیاز برای عملکرد عالی تأثیر می‌گذارد. محققانی مانند مورگان (۱۹۸۸) گی<sup>۱</sup> چانگ<sup>۲</sup> تامپسون، لیندسی و استوارت<sup>۳</sup> تحقیقاتی را در این باره انجام داده‌اند، نتایج این بررسی‌ها نشان می‌دهد که عوامل وضعیتی مانند اندازه‌ی سازمان و محدودیت‌های ملی بر این موضوع که چه نوع از شایستگی‌ها برای عملکرد شغلی موفق مورد نیاز است اثر می‌گذارد. اگرچه تعداد زیادی از شایستگی‌های مشابه برای مشاغل مدیریتی مورد نیاز است، ولی یافته‌ها حاکی از آن است که تعدادی از شایستگی‌ها با توجه به عوامل وضعیتی، متفاوت خواهند بود و تعدادی نیز با عوامل موقعیتی - مانند مرزهای ملی - مرتبط هستند.

شکل ۲- مدل اقتضایی شایستگی



منبع: میثم لطیفی، ۱۳۸۳، ص ۳۷

با توجه به چارچوب مدل اقتضایی شایستگی (شکل ۳) شایستگی‌ها به‌عنوان «مجموعه‌های ترکیبی رفتار» معرفی می‌شوند که می‌توانند با توجه به محدودیت‌های شایستگی به سمت کسب موفقیت آمیز هدف جهت‌گیری شوند، در این میان عناصر شایستگی، به‌عنوان مؤلفه‌های شایستگی فردی تعریف می‌شوند و بیانگر این موضوع است که شایستگی از واحدهای کوچک‌تری تشکیل شده است. فرهنگ به‌عنوان عاملی مهم، تعیین‌کننده شایستگی داخل سازمان است و محدودیت‌های شایستگی و عناصر تشکیل‌دهنده آن به‌عنوان یک ترکیب سه‌گانه متعامل بر شایستگی سازمانی تأثیر می‌گذارد.

1- Gay

2- Chong (1997)

3- Thompson, Lindsay & Stuart(1996)

### تئوری چند سطحی (میانہ)<sup>۱</sup>

در دهه‌های اخیر در روند تحقیقات سازمان روش دیگری به نام تئوری چند سطحی (میانہ) مطرح شده است در تئوری چند سطحی درباره یکپارچگی سطوح خرد و کلان تجزیه و تحلیل بحث می‌شود، بر مبنای این رویکرد از آنجا که افراد و گروه‌ها بر سازمان اثر می‌گذارند و سازمان هم به نوبه‌ی خود بر افراد و سازمان اثرگذار است، مدیران و کارکنان باید تلاش کنند تا به صورت هم‌زمان سطوح مختلف سازمانی را درک کنند. بر این اساس برای تشریح نظام مدیریت بر مبنای شایستگی بر اساس تئوری چند سطحی نه تنها موضوع شایستگی در سطح فردی مورد توجه قرار می‌گیرد، بلکه باید به تعادل ابعاد سازمانی با نظام شایستگی و ویژگی‌های محیط، واحدها و گروه‌هایی که اجزای تشکیل دهنده سازمان هستند نیز توجه شود. در بررسی رابطه میان ابعاد ساختاری سازمان با نظام شایستگی، مؤلفه‌هایی مانند میزان رسمیت، تخصصی بودن، سلسله‌مراتب اختیار، پیچیدگی، استانداردسازی، تمرکزگرایی، حرفه‌ای بودن و نسبت پرسنلی تجزیه و تحلیل می‌شوند، همچنین تعامل نظام شایستگی با ابعاد محتوایی سازمان در چارچوب بررسی فن آوری سازمان، محیط، اندازه، اهداف، راهبرد و فرهنگ سازمان مورد توجه قرار می‌گیرد.

### رویکردهای مدل سازی شایستگی

برای مدل سازی شایستگی سه رویکرد وجود دارد که توسط محققان مختلف با واژه‌های متفاوت عنوان شده است. اولین رویکرد، اقتباس یک مدل شایستگی از سازمان دیگر و به کارگیری آن در سازمان می‌باشد. این رویکرد، به نام‌های «رویکرد اقتباسی» (استقراضی) (روسول و لیندهولم، ۱۹۹۹) یا روش کلی (دویس، ۱۹۹۳) نامیده می‌شود. این رویکرد، آسان‌ترین و کم‌هزینه‌ترین رویکرد می‌باشد. در این رویکرد، دویس سه مرحله‌ی ابتدایی را قبل از انتخاب مدل عنوان می‌کند:

- ۱- ارزیابی نیازها؛
  - ۲- توسعه‌ی یک مدل اولیه از طریق گروه‌های کانون؛
  - ۳- تغییر یا اصلاح مدل توسط گروهی از افراد برتر.
- رویکرد اقتباسی اگر به خوبی با شرایط سازمان وفق داده شود، مفید است. نکاتی در رابطه با این رویکرد وجود دارد که عبارت‌اند از:
- ۱- یک مدل توسعه یافته‌ی خارجی، هرگز به طور دقیق ویژگی‌های افراد برتر سازمان دیگر و شایستگی‌های مورد نیاز آن سازمان را توصیف نمی‌کند؛
  - ۲- مدل شایستگی، با فرهنگ سازمانی که مدل را طراحی کرده سازگاری دارد و ممکن است برای استفاده سازمان دیگر چندان مفید نباشد؛
  - ۳- مدل اقتباسی، ممکن است شایستگی‌های فنی سازمان را در بر نداشته باشد. (دویس، ۱۹۹۳)؛ بنابراین، قبل از اقتباس مدل، باید راجع به شایستگی‌های فنی سازمان اصلی تأمل شود.

رویکرد دوم، رویکرد «اقتباسی-طراحی» می‌باشد (روسول و لیندهولم، ۱۹۹۹) که تحت نام‌های مدل «کلی تغییر یافته» (دویس، ۱۹۹۳) یا «روش فهرست شایستگی» (دویس و همکاران، ۲۰۰۴) نیز نامیده می‌شود. در حالت کلی، این رویکرد شامل پذیرش یک مدل خاص خارجی یا استفاده از فهرست‌های شایستگی موجود که از طریق بررسی پیشینه تعریف شدند و یا هر دوی آن‌ها می‌باشد. این رویکرد، مبتنی بر تحقیقات گذشته می‌باشد، زیرا دیگران قبلاً تحقیقی برای ایجاد یک مدل کلی انجام داده‌اند یا یک سازمان دیگر مدلی را برای خود توسعه داده است. متناسب‌سازی یا تغییر مدل شامل اصلاح مدل می‌باشد، به طوری که برای استفاده در یک فرهنگ سازمانی جدید مناسب می‌باشد و شایستگی‌ها با کارکنان برجسته و معمولی ارزشیابی می‌شوند (دویس، ۱۹۹۳، لوسیا و لپسینگر، ۱۹۹۹، روسول و لیندهولم، ۱۹۹۹).

دویس و روسول (۲۰۰۰) مزایای استفاده از رویکرد اقتباسی-طراحی را این گونه توصیف کردند: نتایج سریع ارائه می‌دهد، وضعیت در یک حرفه را نشان می‌دهد، نتایج به طور گسترده تشخیص داده می‌شود و این سیستم‌ها اعتبارشان آسان‌تر به دست می‌آید. معایب این روش نیز عبارت‌اند از: عدم تناسب بین مدل و نیازهای سازمانی، ممکن است برای سازمان، جامع و کامل نبوده یا برای فرهنگ آن سازمان مناسب نباشد.

سومین رویکرد که جامع‌ترین رویکرد نیز می‌باشد توسط روسول و لیندهولم (۱۹۹۹) تحت عنوان «رویکرد طراحی» نام گرفت و لوسیا و لپسینگر (۱۹۹۹) نیز آن را ایجاد یک مدل از پایه نام نهادند. پنج روش برای ایجاد یک مدل شایستگی با رویکرد طراحی عنوان شده است:

- ۱- توجه به فرآیند (مبتنی بر فرآیند)؛
- ۲- توجه به نتایج (مبتنی بر نتایج)؛
- ۳- ابداعی؛
- ۴- توجه به گرایش‌های (مبتنی بر گرایش‌های)،
- ۵- ارزیابی سریع نتایج (مبتنی بر مسئولیت‌های کاری).

### رویکردهای جاری طراحی

مدل شایستگی را می‌توان در سه دسته طبقه‌بندی نمود. این سه دسته عبارت‌اند از:

۱- رویکرد مبتنی بر تحقیق: رویکردی است که بر تحقیق روی رفتار مدیران مبتنی است. مدیران نمونه‌ای که عملکرد بالایی دارند، انتخاب می‌شوند و با آن‌ها مصاحبه می‌شود تا رفتارهای مناسب استخراج شود. سپس در جلسه‌ای متشکل از گروه اجرایی، این رفتارها مورد بازنگری و بحث قرار می‌گیرد و در آخر پس از اعمال تغییرات لازم ۴ تا ۸ قابلیت اصلی و ۱۲ تا ۲۴ قابلیت فرعی و ۵۰ تا ۱۰۰ شاخص تعیین می‌شود. محدودیت این رویکرد آن است که نه بر قابلیت‌های آینده بلکه بر قابلیت‌های گذشته مبتنی است.

۲- رویکرد مبتنی بر استراتژی: در این رویکرد، یک جهت‌گیری راهبردی ملاک قرار می‌گیرد.

این رویکرد برخلاف رویکرد قبلی آینده‌گرا است و وقتی به کار می‌رود که مدیران از رفتارها و مهارت‌های مورد نیاز برای توسعه سازمان در آینده برخوردار نیستند. مزیت این رویکرد آن است که با کسب و کار سازمان مرتبط است و می‌تواند از تغییر و تحولات سازمان حمایت کند.

۳- رویکرد مبتنی بر ارزش: اگر شایستگی‌ها براساس ارزش‌های فرهنگی سازمان شکل گیرد، رویکرد مبتنی بر ارزش نامیده می‌شود. محققان بر اثربخشی بالقوه این رویکرد تأکید دارند زیرا می‌تواند انگیزه قوی ایجاد نماید. از نقاط ضعف این رویکرد یکی احتمال فقدان دقت در فرآیند توسعه است و دیگر این که ترجمه‌ی ارزش‌های فرهنگی به رفتارهای واقعی بسیار مشکل است. براساس تحقیقات برگوین دو رویکرد مطرح در تعیین شایستگی‌های مورد نیاز مدیران و رهبران وجود دارد که یکی اشاره به خروجی‌ها و نتایج عملکرد شایسته دارد و دیگری به ورودی‌ها و ویژگی‌های اساسی فرد اشاره دارد که مورد نیاز عملکرد موفق و برتر او است، بنابراین دو رویکرد خروجی محور و ورودی محور در این دسته‌بندی برای تعیین شایستگی بیان می‌شود.

### شاخص‌ها و معیارهای انتخاب بهترین‌ها

به استناد دیدگاه‌های مطرح شده درخصوص اهمیت گزینش شایسته‌ها که حتی بعضی از دیدگاه‌ها آن را به سرحد و جوب رسانیده‌اند می‌توان شاخص‌ها، راهکارها و مفاهیم زیر را از مفاد این متون استخراج و به صورت کاربردی مورد استفاده و بهره‌برداری قرار داد.

برای احیای یک نظام شایسته‌سالار، الزاماً بایستی یک سری شرایط احراز و ویژگی‌های برجستگی و خصوصیات اخلاقی برای انتخاب و گزینش شایسته‌ترین افراد در نظر گرفت، این ویژگی‌ها را می‌توان به شرح زیر دسته‌بندی نمود: «خصوصیات اخلاقی، ویژگی‌های برجستگی و شایستگی، ویژگی‌های کارآمدی، ویژگی‌های اثربخش بودن، ویژگی‌های آینده‌نگری و یک سری ملاک‌های اولیه شایستگی» که در زیر به تک‌تک این ویژگی‌ها اشاره می‌شود:

الف - خصوصیات اخلاقی، شامل: راستی و صداقت، تواضع و فروتنی، وفاداری، اعتدال، دلیری و شجاعت، عدالت و انصاف، صبوری و شکیبایی، سازندگی و سودمندی، سادگی و سهولت، شرم و حیا...

ب - ویژگی‌های برجستگی و شایستگی شامل:

عقل سلیم: بتواند تصمیمات شایسته اتخاذ نماید؛

تخصص و دانش در زمینه‌ی خاص: کسب تخصص لازم بر اثر ممارست و یادگیری مستمر؛

اعتمادبه‌نفس: توانایی عمل صرفاً به اتکای توانایی شخصی و نیروی درونی خود؛

هوش عمومی: دارای ضریب هوشی بالا و قدرت بیان و استدلال؛

توانایی انجام کار: توانایی و نظم در امور محوله با تکیه بر تلاش و کوشش خود؛

رهبری: قدرت و توانایی هدایت دیگران؛

توجه به ارزش‌های اخلاقی: حساسیت به مسایل اخلاقی

نوآوری و خلاقیت: توانایی یافتن راهکارهای نو برای حل مشکلات؛

توجه نسبت به دیگران: توانایی کار با دیگران.

ج - ویژگی‌های کارآمدی، شامل:

تفکر تحلیلی: قابلیت درک و تفسیر روندها در شرایط پیچیده؛

انعطاف رفتاری: توان اصلاح رفتار در برابر تغییر؛

تصمیم‌گیری: توانایی استفاده از منطق و اطلاعات برای انتخاب راهبرد مناسب در شرایط عدم اطمینان؛

رهبری: استعداد رهبری، هدایت و برانگیختن افراد؛

ارتباطات شفاهی: قدرت بیان روشن ایده‌ها و متقاعد کردن افراد؛

تأثیر فردی: قابلیت ایجاد یک تأثیر مناسب برای جلب توجه دیگران؛

برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی: توانایی منظم کردن اقدامات و تخصیص منابع لازم برای هر هدف؛

مقاومت در برابر فشار: قابلیت حفظ بازده کار با وجود تحمل فشار.

د - ویژگی‌های اثربخش بودن:

شامل: ارتباط و انتقال، آرامش، تسلط و اعتماد به نفس، توجه به نتایج اقدامات و اهداف سازمان،

توجه هم‌زمان به کار و کارمندان، کنترل و نظارت، دریافت بازخور

ه - ویژگی‌های آینده‌نگری:

پویایی و کنجکاوی: عاشق آموختن و مشتاق کشف روش‌های جدید؛

وسعت دید: توانایی درک مسایل محلی و منطقه‌ای؛

قدرت ایجاد انسجام و یگانگی: توانایی هماهنگی بین فرهنگ‌ها و اندیشه‌های گوناگون؛

هوشیاری و ذکاوت: سریع، تیزهوش و دارای قابلیت تشخیص فرصت‌های مناسب.

قدر مسلم بدون در نظر گرفتن ویژگی‌های اشاره شده در انتخاب و انتصاب مدیران و بی‌توجهی

به توانمندی و کیفیت نیروی انسانی در تصدی‌گری پست‌های مدیریتی ادعای داشتن نظامی

کارآمد و اثربخش امری محال است.

### نتیجه‌گیری

شایسته‌سالاری که به مفهوم به کارگماری مناسب‌ترین افراد در متناسب‌ترین جایگاه‌ها در یک

سازمان بیان می‌شود، در سازمان‌های رشد یافته و یا در حال رشد بسیار بااهمیت است و در میان

مدیران این اهمیت بیشتر به چشم می‌خورد.

دستیابی به چنین امر مهمی نیاز به برنامه‌ریزی راهبردی در سازمان‌ها و توجه عمیق به تغییرات

داخلی و محیطی دارد، این میان بخش سیاست‌گذار جامعه یعنی دولت می‌بایست برای تحقق

شایسته‌سالاری، آن را طی فرایندهای فرعی شایسته‌خواهی در سطح جامعه و سازمان‌ها و در عمل

شایسته‌شناسی، شایسته‌پروری، شایسته‌گماری و شایسته‌داری را توسط مدیران و متولیان بخش

نیروی انسانی، پیاده نماید.

یافته‌های حاصل از تحلیل محتوای کیف قیاسی که با مرور ادبیات موجود فارسی و غیرفارسی،

بررسی قوانین و مقررات و بخشنامه‌های صادره در سال‌های اخیر و گفت‌وگو با تنی چند از کارشناسان و صاحب‌نظران به‌دست آمده‌اند، نشان‌گر آن است که نبود روش‌های قانون‌مند در نظام استخدام، انتصاب و ارتقا، رعایت نکردن کامل قوانین و بخشنامه‌های موجود، فراهم نبودن بستر مناسب برای پرورش افراد شایسته و کم‌رنگ بودن فرهنگ شایسته‌سالاری در سازمان از مهم‌ترین عوامل ممانعت از استقرار نظام شایسته‌سالاری در سازمان است و باعث ایجاد دلسردی و نارضایتی شغلی در کارکنان می‌شود.

با توجه به موارد پیش‌گفته، برای استقرار نظام شایسته‌سالاری در کشور پیش‌نیازهایی باید فراهم شود. وجود بسترهای فرهنگی، شرایط مناسب محیطی، فراهم بودن فضای قانونی و وجود زیرساخت‌های مدیریتی از جمله این شرایط است. تعریف و تعیین دقیق قابلیت‌ها و شایستگی‌های مدیران دولتی در سطوح و بخش‌های گوناگون کشور یکی از پیش‌زمینه‌های مهم استقرار شایسته‌سالاری در نظام دولتی و اداری کشور است؛ زیرا اگر اراده بسیار قوی و شرایط مناسب برای پیاده‌سازی شایسته‌سالاری در کشور وجود داشته باشد، اما ندانیم چه کسانی با چه قابلیت‌ها و شایستگی‌هایی باید بر سر کدام مناصب و پست‌ها و مشاغل قرار گیرند، به بیراهه خواهیم رفت. بنابراین باید به دنبال طراحی یک مدل جدید مدیریت باشیم که نیاز به جا و مکانی خاص نبوده و در هر مکان و زمان بتواند حضور داشته باشد. برای این مهم باید جانشین‌هایی از مدیریت اصلی بسازیم که این جانشین‌های مجازی به‌جای مدیریت اصلی بتوانند هدایت همه عملیات را به‌صورت حضور هم‌زمان در همه‌ی صحنه‌ها بر عهده بگیرند. تئوری مدیریت شتاب، طراحی سیستم جامعی را پیش‌بینی می‌کند که ارمغانش: «کاهش هزینه‌ها، کاهش زمان‌های تلف شده، عدم نیاز به جا و مکان خاص، حذف کامل کاغذبازی، حذف حضور فیزیکی، افزایش کیفیت، سرعت، برنامه‌ریزی و سازمان‌دهی سریع و انعطاف‌پذیر، هدایت، کنترل و نظارت بهتر و سریع‌تر باشد.»

با این حال تحلیل وضعیت موجود بیانگر وجود موانع و چالش‌هایی در مسیر استقرار نظام مدیریت بر مبنای شایستگی در کشور می‌باشد که بیشتر ریشه فرهنگی و تاریخی داشته و در ساختار قوانین و فرهنگ سازمانی ریشه دوانیده‌اند. رفع این موانع نیازمند بسترسازی مناسب و ایجاد مجموعه‌ای از زیرساخت‌هاست.

با این وجود چاره‌ای جز نوسازی مدیریت فعلی آن‌هم از طریق پیاده‌سازی مدل انتخاب شایسته‌ها نداریم. مدیران شایسته‌ای که توانایی هدایت عملکردها را در چنین شرایطی داشته باشند. البته با توجه به سابقه تاریخی کشور ایران و راهنمایی و تأکید معارف دینی ما، طراحی چنین مدلی چندان هم دور از واقعیت نخواهد بود.

### پیشنهادها

۱- در وضعیت فعلی مدیریت کشور یکی از دغدغه‌های اصلی که جامعه به آن دچار شده عقل بصری است و مهم‌ترین مسأله‌ای که در آینده ما را گرفتار خواهد کرد کم‌بها بودن علم مدیریت

است. در جامعه‌ی ما باور مدیریت باید تقویت شود. اگر مدیریت و علم آن در این سرزمین کاربردی شود، بسیاری از مشکلات و معضلات امروز در جامعه از بین خواهد رفت.

۲- شایستگی به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های اصلی توسعه‌ی سرمایه‌های انسانی در اقتصاد دانایی‌محور، زیربنای خلق ارزش‌های برتر سازمانی محسوب می‌شود. در این راستا در قوانین برنامه‌های توسعه‌ی اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور دولت مکلف شده است تا در راستای نوسازی و ارتقای اثربخشی حاکمیت ضمن تدوین طرح جامع توسعه‌ی منابع انسانی در جهت استقرار نظام شایستگی در کشور اقدام کند؛ بنابراین لازم است تا سازمان‌ها در رویکردی منسجم و یکپارچه یک چارچوب مشترک و هماهنگ را بر مبنای مجموعه‌ی مشترکی از شایستگی‌های مرتبط با راهبردهای کلان کشور برای اداره سرمایه‌های انسانی ایجاد کنند.

۳- نهادینه کردن فرهنگ شایستگی بر مبنای ارزش‌های بنیادین، اصلاح زیرساخت‌های آموزشی و استقرار نظام‌های یادگیری یکپارچه، بازنگری در ساختار قوانین، آیین‌نامه‌ها و تشکیلات سازمانی، استانداردسازی معیارهای شایستگی و توجه به تجربیات سایر کشورها در این زمینه، ایجاد تحول در روش‌های مدیریتی بر مبنای تمرکززدایی و تحقق الگوهای مدیریت مشارکتی، توجه جدی به زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباطات و در نهایت اصلاح فرآیندهای مدیریت منابع انسانی (جذب و استخدام، انتخاب و انتصاب، ارزیابی عملکرد و جبران خدمات) بر مبنای اهداف نظام مدیریت بر مبنای شایستگی به‌عنوان مجموعه‌ای از راهکارها، زمینه‌های استقرار نظام مدیریت بر مبنای شایستگی را فراهم ساخت.

۴- با توجه به اهمیت و جایگاه موضوع شایستگی در سند چشم‌انداز بیست‌ساله و برنامه‌های توسعه، ضروری است تا نقاط قوت و ضعف، تهدیدها و فرصت‌های وضعیت موجود کشور در هر یک از زیرساخت‌های اصلی نظام مدیریت بر مبنای شایستگی در مطالعات آتی بررسی شود. همچنین گونه‌شناسی مدیریت بر مبنای شایستگی که در این پژوهش به آن اشاره شده بیانگر مجموعه‌ای از موضوعات محوری مرتبط با نظام شایستگی است که می‌تواند زمینه مطالعات جدیدی در راستای استقرار نظام مدیریت بر مبنای شایستگی در کشور فراهم آورد.

۵- در هر سازمانی و به‌تبع آن در هر فرهنگی دارای فصل‌های مشترکی است و درعین حال متناسب با فرهنگ سازمانی و بومی می‌تواند رنگ تازه‌ای به خود بگیرد. با توجه به آن که عامل فرهنگ را در سازمان‌ها نمی‌توان نادیده انگاشت، در نتیجه برای استقرار نظام شایسته‌سالاری و تعبیه نظامی برای سنجش و ارزیابی شایستگان لازم است در تدوین فهرست و شاخص‌های شایستگان به عوامل فرهنگی و بومی توجه شود.

### فهرست منابع:

۱- اسدی‌فرد، رویا (۱۳۸۷)، مدل شایستگی مدیران دولتی ایران (براساس صحیفه امام «ره»)  
رویکرد استراتژی تئوری داده‌بنیاد، استاد راهنما: احمدعلی خائف‌الهی، دانشگاه تربیت مدرس،

- دانشکده علوم انسانی، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۲- بخشی، حامد (۱۳۸۵)، تحلیل محتوای نموده‌های دینی در آثار سینمایی جشنواره رویش ۱۳۸۴، مشهد، حوزه هنری خراسان رضوی.
- ۳- تصدیقی، محمدعلی (۱۳۸۵)، «موانع توسعه شایسته‌سالاری در اندیشه دینی و نحوه استفاده از منابع قدرت در بین مدیران شایسته و نالایق»، مجموعه مقالات اولین همایش توسعه شایسته‌سالاری در سازمان‌ها، تهران.
- ۴- دانایی‌فرد، حسن، الوانی، سیدمهدی، آذر، عادل (۱۳۸۶)، روش شناسی پژوهش کیفی در مدیریت: رویکردی جامع، انتشارات صفار، چاپ دوم.
- ۵- رضایت، غلامحسین (۱۳۹۰)، الگوی شایستگی رؤسای دانشگاه‌های دولتی ایران، استاد راهنما: دکتر محمد یمنی دوزی سرخابی، دانشگاه شهید بهشتی، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۶- رضایی‌ا قدم، یوسف (۱۳۸۹) الویت‌بندی شایستگی‌های کلیدی مورد نیاز مدیران شعب بانک کشاورزی استان تهران، استاد راهنما: احمدعلی خائف‌الهی، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده مدیریت و اقتصاد، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۷- قرایی‌پور، رضا (۱۳۸۲)، ارزیابی شایستگی‌های مدیران شرکت ساپکو به روش بازخور ۳۶۰ درجه، استاد راهنما: رضا سید جوادین، دانشگاه امام صادق، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۸- قربانی اورنجی، سمیه (۱۳۸۹)، مقایسه ارزش‌ها و شایستگی‌های مدیران دولتی و خصوصی بر مبنای پیمایش MVP در ایران، استاد راهنما: حسن دانایی‌فرد، دانشگاه تربیت مدرس دانشکده: مدیریت و اقتصاد، پایان نامه کارشناسی ارشد.
- ۹- کرپیندورف، کلوس (۱۳۷۸)، تحلیل محتوا، ترجمه هوشنگ نایب، تهران، انتشارات روش.
- ۱۰- مالمون، زینب (۱۳۸۴)، بررسی شایستگی‌های مدیران بیمارستان‌های آموزشی دانشگاه علوم پزشکی ایران براساس مدل بازخور ۳۶۰ درجه، استاد راهنما: سوگند تورانی، دانشگاه علوم پزشکی تهران.
- ۱۱- موسی‌زاده، زهره، عدلی، مریم (۱۳۸۸)، «معیارهای انتخاب و انتصاب مدیران با رویکرد شایسته‌گزینی در نهج البلاغه»، اندیشه مدیریت، شماره اول.
- ۱۲- هولستی، ال- آر، تحلیل محتوا در علوم اجتماعی و انسانی، ترجمه نادر سالار زاده امیری، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی، چاپ دوم.
- ۱۳- هومن، حیدرعلی (۱۳۸۵)، راهنمای عملی پژوهش کیفی، سازمان مطالعه و تدوین کتب علوم انسانی دانشگاه‌ها، چاپ اول.
- ۱۴- علیپور، محمدحسن و درگاهی، حسین (۱۳۸۶)، شناسایی شایستگی‌های مدیریتی مدیران فرهنگسراهای شهر تهران براساس مدل شایستگی، پایان نامه کارشناسی ارشد، سازمان مدیریت صنعتی.
- 15- Whetten, D.A. and Cameron, K.S. (1993), *Developing Management*

- Skills: Managing Conflict, Harper Collins, New York, NY
- 16- Whetten, D.A. and Cameron, K.S. (1995); *Developing Management Skills*, 3rd ed, Harper Collins, New York, NY
- 17- White, R. (1959); Motivation reconsidered: The concept of competence. *Psychological Review*, Vol. 66, pp. 279-333.
- 18- Zopiatis, A. (2010); Is it art or science? Chef's competencies for success, *International Journal of Hospitality Management*, Vol.29, pp. 459-467
- 19- Ziemba, T (2009); Bank leadership competencies for the "new normal", *Illinois Banker*, Vol. 94, No. 10, PP. 7
- 20- Zwell, M (1999); "Competencies distinguishing superior banks", *USBanker*, Vol. 109, No.9, PP. 72-76
- 21- Zwell, M (1999); A look at banks' chief competencies, *USBanker*, Vol. 109, No.8, PP. 2-60
- 22- Dubois, D, & Rothwell, W. (2004); *Competency-Based Human Resource Management*. Davies-Black Publishing
- 23- Spencer, L M. in Cherniss, C. and D. Goleman, eds. (2001); "The economic value of emotional intelligence competencies and EIC-based HR programs", in *The Emotionally Intelligent Workplace: How to Select for, Measure, and Improve Emotional Intelligence in Individuals, Groups and Organizations*. San Francisco, CA: Jossey-Bass/Wiley
- 24- Ulrich, D. and Brockbank, W. (2005); *The HR Value Proposition*. Boston: Harvard Business School Press
- 25- Bartram, D. (2005); The Great Eight competencies: A criterion-centric approach to validation. *Journal of Applied Psychology*, 90, 1185-1203
- 26- Draganidis, F. & Mentzas, G. (2006); Competency-based management: A review of systems and approaches. *Information Management & Computer Security*, 14, 51-64
- 27- Homer, M. (2001); Skills and competency management. *Industrial and Commercial training*, 33/2, 59-62

- 28- Horton, S. (2000); Introduction- the competency-based movement: Its origins and impact on the public sector. *The International Journal of Public Sector Management*, 13, 306-318
- 29- McEvoy, G. Hayton, J. Wrnick, A. Mumford, T. Hanks, S. & Blahna, M. (2005); A competency-based model for developing human resource professionals. *Journal of Management Education*, 29, 383- 402
- 30- Rausch, E. Sherman, H. & Washbush, J. B. (2002); Defining and assessing competencies for competency-based, outcome-focused management development. *The Journal of Management Development*, 21, 184-200
- 31- Schmidt, F.L. & Hunter, J.E. (1998); The validity and utility of selection methods in personnel psychology: Practice and theoretical implications of research findings. *Psychological Bulletin*, 124, 262-274

## افشاگران در پرتو تلاش‌های سازمان شفافیت بین‌الملل

حسین سپه‌سرا<sup>۱</sup>

### چکیده

فساد هنگامی افزایش می‌یابد که مورد توجه قرار نگیرد، به همین دلیل، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در پیشگیری و مبارزه با فساد، شناسایی و آشکارسازی ارتشا، کلاهبرداری، تقلب، اختلاس بودجه‌های دولتی و دیگر اعمال فاسد است. یکی از سهل‌الوصول‌ترین شیوه‌ها برای رسیدن به این امر، افشاگری است. متأسفانه افشاگران با اعمال تلافی‌جویانه‌ای همچون آزار و اذیت، تهدید و حتی خشونت‌های فیزیکی مواجه‌اند. گام‌های بسیاری به‌وسیله برخی کشورها برای حمایت از این افراد برداشته شده است. سازمان شفافیت بین‌الملل نیز برای تضمین حمایت مناسب از افشاگران و فراهم آوردن راه‌های امن افشاگری، از طریق دفاع از این افراد، آگاهی‌بخشی عمومی و فعالیت‌های پژوهشی در برخی کشورهای جهان، در این امر دخیل است. به همین مناسبت، این مقاله به بررسی تلاش‌ها و ابتکارات سازمان شفافیت بین‌الملل در راستای شکل‌گیری قواعد مربوط به حمایت افشاگران می‌پردازد.

**واژگان کلیدی: افشاگر، فساد، شفافیت بین‌الملل**

## مقدمه

شاید در سال‌های اخیر با شنیدن عنوان افشاگر، به یاد سرگذشت یک یا چند شخص کنجکاو که توانسته‌اند در برابر قدرت‌ها شهامت به خرج داده و دست به افشای اعمال خلاف آن‌ها بزنند، می‌افتادیم. باین وجود و با توجه به اتفاقات حادث شده در این سال‌ها (همچون افشاگری‌های جولین آسانژ<sup>۱</sup> یا ادوارد اسنودن<sup>۲</sup>) اجماع رو به تزایدی مبنی بر نقش مثبت افشاگران در حیات جامعه شکل گرفته است.<sup>۳</sup> به‌رغم این اجماع، شاهد آن هستیم که این رفتار همچون دیگر مسایلی که در روابط کاری مورد حمایت قرار می‌گیرند، همچون مقابله با تبعیض براساس نژاد، رنگ و زبان یا تبعیض نسبت به اعضای تشکلهای کارگری، مورد توجه قرار نگرفته و قواعد داخلی متحدالشکلی در این حوزه وجود ندارد.

سازمان شفافیت بین‌الملل بر این باور است که حق افراد در حوزه‌ی آزادی بیان، شامل حق بیان اعمال خلاف قانون (در بخش دولتی یا خصوصی) نیز می‌شود. علاوه بر این، به دلیل این که این افراد مانع از به مخاطره افتادن منابع در حوزه‌های مختلف شده‌اند، باید مورد تشویق نیز قرار گیرند. یکی از اهداف سازمان شفافیت بین‌الملل در این حوزه، ایجاد باوری است که شهروندان عادی می‌توانند تأثیر شایان توجهی در حوزه‌ی مبارزه با فساد در کشورهای خود داشته باشند. همچنین برای کمک و تضمین حمایت کافی از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه و فراهم کردن زمینه‌ای برای تشویق این افراد برای آشکارسازی اعمال ناصحیح، سازمان شفافیت بین‌الملل به فعالیت‌های گوناگونی مبادرت ورزیده است. در این نوشتار، پس از پرداختن اجمالی به مفهوم افشاگر، با ابتکاراتی که سازمان شفافیت بین‌الملل از سال ۲۰۰۹ در این زمینه انجام داده است، آشنا خواهیم شد.

## افشاگر<sup>۴</sup>

در زبان انگلیسی اصطلاح سوت‌زن (افشاگر) از دو واژه (whistle) به معنای سوت و (blow)

۱- جولین آسانژ Julian Paul Assange، ناشر، روزنامه‌نگار، برنامه‌ریز کامپیوتر، فعال اینترنت و یکی از بنیان‌گذاران سایت ویکی‌لیکس و سردبیر آن است. ویکی‌لیکس مطالبی درباره‌ی کشتارهای غیرقانونی در کنیا، دفع زباله‌های سمی در ساحل عاج و روه‌های خلیج گوآتنامو منتشر کرده است. آسانژ چندین جایزه برنده شده و نامزد چند جایزه شده است. از جمله جایزه‌هایی که برنده شده است، جایزه‌ی رسانه عفو بین‌الملل برای انتشار کشتارهای غیرقانونی در کنیا و برگزیده‌ی خوانندگان برای شخصیت سال ۱۳۸۹ مجله تایمز بوده است.

۲- ادوارد جوزف اسنودن Edward Joseph Snowden افشاگر کنونی و کارمند سابق سازمان اطلاعات مرکزی آمریکا و پیمانکار سابق آژانس امنیت ملی این‌اس‌ای است. اسنودن در ژوئن ۲۰۱۳ اطلاعات طبقه‌بندی‌شده‌ای از برنامه‌های فوق سری از جمله برنامه شنود پریم را به نشریات گاردین، نیویورک تایمز و واشینگتن پست لو داد.

۳- بدیهی است که نام بردن از این افراد، به معنای تأیید یا رد اعمال آنان نمی‌باشد. همچنین باید توجه داشت که همواره افشاگری به صورت گسترده و با کمک رسانه‌های جمعی صورت نمی‌گیرد، همچون افشاگری یک کارمند جزء در ادارات (دولتی یا خصوصی)، چه نزد مقامات ارشد آن اداره و یا نزد نهادهای نظارتی خارج از آن.

۴- معادل انگلیسی این واژه whistleblower است. در فارسی معادل‌های دیگری چون: سوت‌زن، رسواکننده یا گزارش‌دهندگان تخلف نیز مورد استفاده قرار گرفته است.

به معنای دمیدن، تشکیل شده است. در مورد منشأ مفهومی این لفظ تفاوت دیدگاه وجود دارد. سه منبع محتمل در ادبیات، حول این اصطلاح شکل گرفته است: قطار سوت می‌کشد تا به افراد هشدار دهد که مسیر را ترک کنند؛ داور در مسابقات به سوت میدمد تا بیان دارد که خطایی به وقوع پیوسته است؛ مأمور پلیسی (در گذشته میان برخی نیروهای گشتی پلیس مرسوم بوده) سوت میزند تا دیگر مأموران پلیس را نسبت به انجام عملی خلاف، آگاه سازد. البته یکی از مشکلاتی که در تمامی این دیدگاه‌ها وجود دارد، زاویه دید آن‌هاست. بدین معنا که افشاگر را به‌عنوان عنصر خارجی<sup>۱</sup> به تصویر می‌کشند، درحالی‌که افشاگر همچون عضو تیمی است که خطای هم‌تیمی‌های خود را بیان می‌دارد و در اصطلاح خودی<sup>۲</sup> است. این امر خود معضل جدیدی به‌دنبال دارد و آن مسأله‌ی وفاداری است. رفتار افشاگر، نوعی بدعهدی (خیانت) به سازمان قلمداد می‌گردد. از این منظر، افشاگران نیازمند ارایه توجیهات خود هستند، به‌عنوان مثال فعالان حقوق بشری، افشاگری یک کارمند در مورد محصولی که ممکن است تأثیرات مضر و جدی بر سلامت جامعه داشته باشد (که به‌نوعی نافرمانی سازمانی<sup>۳</sup> محسوب می‌گردد) را ضروری میدانند.

با توجه به تحقیقات صورت گرفته در این حوزه، افشاگری را می‌توان به‌صورت‌هایی تقسیم‌بندی کرد که مهم‌ترین آن‌ها افشاگری درونی و بیرونی<sup>۴</sup> است. در افشاگری درونی، هشدارهای افشاگر در مورد وقوع اعمال فاسد، در درون سازمان داده می‌شود. گرچه ممکن است به‌واسطه فساد مقامات ارشد سازمان، چنین امری رعایت نگردد؛ اما در افشاگری بیرونی، فرد به نهادهای نظارتی خارج از سازمان و یا رسانه‌های جمعی مراجعه می‌کند. تقسیم‌بندی مهم دیگری که در این حوزه وجود دارد، تفاوت میان افشاگری آشکار و نهان<sup>۵</sup> است. در افشاگری آشکار، شخص افشاگر هویت خود را بیان می‌دارد، درحالی‌که در افشاگری نهان، شخص در تلاش است تا هویت خود را مخفی نگاه دارد (Charles E. Harris and others, 2009).

### سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۶</sup>

شفافیت بین‌الملل سازمانی غیردولتی است که در سال ۱۹۹۳ تأسیس و دفتر اصلی آن در برلین آلمان قرار دارد. سازمان شفافیت بین‌الملل در یکی از نماهنگ‌های آموزشی که تهیه کرده، چنین بیان می‌دارد: در سازمان شفافیت، ما معتقدیم که مردم بایستی قادر باشند در دنیایی بدون فساد زندگی کنند. خواه هنگام مراجعه به یک پزشک، فرستادن کودک به مدرسه و یا تقاضای یک شغل. فساد نباید در میانه‌ی مسیر، قرار داشته باشد؛ اما در بسیاری از کشورها، فساد یک واقعیت

1- Outsider

2- insider

3- Organizational Disobedience

4- Internal and External whistleblowing

5- Open and Anonymous whistleblowing

6- Transparency International

در دناک است. اجزای زیادی برای مقابله با این مسأله ضروری هستند، از حکومت و پلیس گرفته تا رسانه‌ها و جوامع مدنی که هر یک نقش مهمی را بازی می‌کنند. این موارد در کنار یکدیگر سیستم منسجمی<sup>۱</sup> را به وجود می‌آورند. وقتی یکی از این‌ها ضعیف و یا خیلی قوی باشد، فساد ساده‌تر ایجاد می‌شود؛ اما هر چه این نهادها کنار یکدیگر بهتر کار کنند، یک کشور بهتر می‌تواند از ایجاد فساد جلوگیری، آن را شناسایی و با آن مقابله کند. به همین دلیل است که سازمان میزان عملکرد این نهادها را اندازه‌گیری کرده و به منظور شناسایی نقاط قوت و ضعف آن‌ها در کشورهای مختلف، تلاش می‌کند. متخصصان مستقل محلی ارزیابی‌های عمیق مربوط را انجام می‌دهند و در آن از افراد مختلفی از سراسر کشور مشورت می‌گیرند. تا بدین ترتیب از وجود پشتیبانی گسترده نسبت به یافته‌ها و پیشنهادهاشان اطمینان حاصل کنند. این ارزیابی‌ها به منظور فهم این که کشورها چطور می‌توانند بهتر با فساد مقابله کنند، ضروری است و این اولین گام برای پایان بخشیدن به فساد در سراسر دنیاست.<sup>۲</sup> بنابراین، مأموریت سازمان که در حدود ۱۰۰ کشور نمایندگی دارد، تلاش برای مبارزه با فساد و همچنین ترویج شفافیت، پاسخ‌گویی و درستکاری در تمام بخش‌ها و تمام سطوح جامعه است (transparency.org, 2015). یکی از مواردی که سازمان از سال ۲۰۰۹ با تصویب قطعنامه‌ای، به صورت رسمی، توجه خود را به آن نشان داده حوزه‌ی افشاگران اعمال فاسد است:

- اکتبر ۲۰۰۹: انتشار قطعنامه حمایت از افشاگران؛
- نوامبر ۲۰۰۹: انتشار گزارش، جایگزین سکوت، (به ارزیابی حقوق افشاگران در ۱۰ کشور اروپایی عضو اتحادیه اروپا می‌پردازد)؛
- نوامبر ۲۰۰۹: انتشار پیش‌نویس اصول پیشنهادی برای قانون‌گذاری در حوزه افشاگران؛
- سپتامبر ۲۰۱۰: اصرار سازمان و هشت نهاد حامی آن به «گروه ۲۰» جهت تقنین جامع در حوزه‌ی افشاگران؛
- مارس ۲۰۱۳: گردهم آوردن حامیان از سراسر جهان در کنفرانس برلین با عنوان افشاگری جهت تغییر؛
- نوامبر ۲۰۱۳: انتشار گزارش افشاگری در اروپا، (به ارزیابی حمایت‌های حقوقی از افشاگران در ۲۷ کشور اروپایی می‌پردازد)؛
- ژوئن ۲۰۱۵: انتشار گزارش، بلندتر حرف بزن (با موضوع توانمند کردن شهروندان در مقابله با فساد).

### قطعنامه حمایت از افشاگران

در اکتبر ۲۰۰۹، نشست سالانه‌ی اعضای سازمان شفافیت بین‌الملل منجر به تصویب قطعنامه‌ای در حوزه‌ی افشاگران شد. در این نشست اعضا بر این نظر بودند که افشاگران، نقش مهمی در

1- Integrity system

۲- ترجمه نمانگ (Measuring Corruption)، برگرفته از سایت: شفافیت برای ایران.

حمایت از منافع عمومی دارند. افشاگری این افراد می‌تواند به‌عنوان ابزاری مهم در شناسایی و گزارش فساد، کلاهبرداری و سوء مدیریت در بخش‌های عمومی و خصوصی، مورد استفاده قرار گیرد. همچنین حمایت از این افراد موجبات ارتقای درستکاری، شرافت و نیز حق آزادی بیان را که یکی از ابزارهای دموکراسی است، فراهم می‌آورد. باین وجود، این افراد در معرض اعمال تلافی جویانه قرار دارند و در عین حال، ممکن است افشاگری آن‌ها مورد توجه شایسته‌ی نهادهای مربوط قرار نگیرد. بدین جهت، سازمان از دولت‌ها و بخش خصوصی درخواست نمود تا سازوکار مؤثری اتخاذ نمایند تا افراد، افشاگری را بر سکوت ترجیح دهند.

این قطعنامه همچنین بیان می‌دارد که جامعه بین‌المللی نیز ضرورت ایجاد سازوکار مناسب در حمایت از افشاگران را در ماده ۳۳ کنوانسیون ملل متحد علیه فساد (۲۰۰۳)<sup>۱</sup> مورد شناسایی قرار داده است. گرچه پیش‌بینی بعضی مواد مرتبط در حمایت از این افراد در برخی کشورها، شرکت‌های خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی صورت گرفته است، باین وجود، نمی‌توان از نظر دور داشت که این موارد، تنها جنبه‌ی استثنایی دارند. بدین جهت، دولت‌ها باید به ایجاد یا اصلاح ابزارهای حقوقی و سازمانی روی آورند تا به حمایت از افراد شرافتمند و متعهدی که اعمال خلاف را گزارش می‌دهند، پردازند. بدین منظور، نهادهای دولتی و خصوصی باید ابزارهای مناسب حمایت از افشاگران در برابر اعمال تلافی جویانه؛ از جمله، مجاری مطمئن افشاگری، بررسی بی‌طرفانه آن و سازوکارهای پیگیری مؤثر این گزارش‌ها را فراهم آورند. (TI, 2009)

### گزارش، جایگزین سکوت<sup>۲</sup>

در نوامبر ۲۰۰۹، سازمان شفافیت بین‌الملل پژوهشی را که در فوریه و آگوست ۲۰۰۹ به سرانجام رسانده بود، در قالب گزارشی با عنوان «جایگزین سکوت» منتشر کرد و در آن به ارزیابی سیاست و رویه ۱۰ کشور اروپایی<sup>۳</sup> در حوزه‌ی افشاگران فساد پرداخت. شیوه‌ی گردآوری اطلاعات، براساس بررسی قوانین موجود در حوزه‌ی افشاگران، مصاحبه با مقامات و کارشناسان در مؤسسات ضدفساد، آمبودزمان‌ها<sup>۴</sup>، وزارت کار و دیگر نهادهای مرتبط با این پروژه و همچنین تحلیل‌های

۱- ماده ۳۳. حمایت از افراد گزارش‌دهنده: هر کشور عضو، گنجاندن اقدامات مقتضی را به منظور تأمین حمایت از هر کسی که با حسن نیت و بنا به دلایل معقول، هر واقعتی مربوط به جرایم احراز شده بر اساس این کنوانسیون را به مقامات صلاحیت‌دار گزارش دهد، در برابر هر رفتار غیرقابل توجیه، در نظام حقوق داخلی خود مورد بررسی قرار خواهد داد.

#### 2- Alternative to Silence

۳- جمهوری چک، بلغارستان، استونی، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، لیتوانی، رومانی، اسلواکی.

۴- آمبودزمان (Ombudsman) در اصل یک کلمه سوئدی (Umboth mather) می‌باشد که معنی اجزای آن به معنی انسان (mather) و کمبیسون (Umboth) است و معنای تحت‌اللفظی آن نماینده می‌باشد که در معنای حقوقی از آن به کسی که از دیگران دفاع می‌کند، یاد می‌شود. مؤسسه‌ی آمبودزمان بین‌المللی این نهاد را چنین تعریف کرده است: شخصیت یا نهادی که شکایت‌های شهروندان راجع به تصمیمها، اعمال یا قصورهای مدیریت عمومی را مورد رسیدگی قرار می‌دهد و نقش و جایگاه آن حمایت از مردم در برابر نقض حقوق، سوء استفاده از اختیارات، اشتباه، غفلت، تبعیض، تصمیم غیرمنصفانه و سوء مدیریت به منظور ارتقای مدیریت عمومی و شفاف نمودن اعمال حکومتی و پاسخ‌گو کردن حکومت و مقامهای عمومی در برابر اعضای جامعه است. (محمد جلالی، رضوان ضیایی، ۱۳۹۲)

رسانه‌ای<sup>۱</sup> بوده است. براساس این گزارش، اصطلاح افشاگر در این کشورها با معانی متفاوتی پیوند دارد. به‌عنوان مثال مخبر<sup>۲</sup> (جمهوری چک، ایرلند، رومانی و اسلواکی)، خائن یا جاسوس<sup>۳</sup> (بلغارستان و ایتالیا) و خبرچین<sup>۴</sup> (استونی، مجارستان، لتونی و لیتوانی). در بیشتر این کشورها، تلقی منفی نسبت به افشاگری، میراث سال‌ها حکومت رژیم‌های استبدادی و وجود شبکه پلیس‌های مخفی است. در برخی موارد نیز همچون ایتالیا و ایرلند، یک بی‌اعتمادی عمومی نسبت به نهادهای حاکمیتی وجود دارد که به‌واسطه آن افراد ترجیح می‌دهند علیه همکار یا همشهری خود سخنی به میان نیاورند. بدین جهت، مانع سنگینی در حوزه‌ی قانون‌گذاری وجود دارد، مگر این که شاهد گذار فرهنگی جامعه به این ایده باشیم که افشاگران در حمایت از شهروندان در حوزه‌های مختلف تأثیر گذارند.

مسأله دیگر این است که در این کشورها در حوزه‌ی سیاسی نیز به اصطلاح، میان حرف و عمل حاکمیت در مبارزه علیه فساد، رابطه‌ای وجود ندارد که از آن به فقدان اراده سیاسی تعبیر می‌کنند. بدین جهت، بررسی‌ها نشان از بی‌اعتمادی قریب به مطلق (از هر ۱۰ نفر، کمتر از ۱ نفر) شهروندان بلغارستان، مجارستان و لتونی نسبت به تأثیر اعمال ضدفساد دارد. همچنین در حوزه قوانین، سیاست‌ها و رویه‌ها می‌توان بیان داشت که در بسیاری از این کشورها حتی قانون یا مصوبه ضدفساد یا مربوط به آزادی اطلاعات وجود ندارد تا به‌واسطه آن بتوان حقوق افشاگران را مطالبه یا از آنان حمایت کرد. جالب اینجاست که در بسیاری از این کشورها وظیفه‌ای مبنی بر افشای فساد، کلاهبرداری و دیگر اعمال مجرمانه وجود دارد اما همچنان که در ادامه خواهیم دید، در مقابل این وظیفه حمایت‌های لازم از آن‌ها به‌عمل نمی‌آید. در اسلواکی، کارمندان بخش خصوصی که متوجه عمل خلافی شده‌اند، ممکن است در صورت عدم گزارش به مقامات مربوطه تا ۳ سال محبوس شوند. مجموعه قوانین و مقررات کیفری ایتالیا نیز جریمه مالی را در این موارد تجویز کرده است. با این حال، در همه‌ی کشورهای فوق، قواعدی در مورد کارمندان وجود دارد که به آن‌ها حق امتناع از شرکت در فعالیت‌های غیرقانونی را اعطا می‌کند. در مجارستان، تعهد عمومی برای همه‌ی کارمندان نسبت به سرپیچی از اوامری است که حیات یا سلامت افراد را به مخاطره می‌اندازد.

با این وجود، به‌جز در کشور رومانی<sup>۵</sup>، مقرراتی که برای حمایت از چنین گزارش‌هایی وضع شده باشد را تنها در مجموعه قوانین داخلی در حوزه‌ی کار یا قوانین کیفری می‌توان یافت. همچنین، در اکثر این کشورها، این مقررات، به‌طور صریح به مسأله‌ی افشاگران نپرداخته و تنها پوشش اندکی از اقدامات مورد نیاز را فراهم می‌آورند. از سوی دیگر، پیش‌بینی مواد مربوط به حمایت از

۱- این تحلیل‌ها شامل بازبینی گزارش‌های مربوط به افشاگران بر روی خروجی‌های رسانه‌ای کشورهای هدف در سال ۲۰۰۸ می‌باشد.

2- informant

3- Traitor or Spy

4- Snitch

۵- رومانی در سال ۲۰۰۴ قانون حمایت از افشاگران (Whistleblower Protection Act) را به تصویب رساند.

افشاگران در قوانین داخلی مربوط به کار به این معناست که تنها کارمندان رسمی از برخی حقوق، جهت احقاق حق برخوردار گردیده و مواردی نظیر مشاوران، پیمانکاران و اشخاص ثالث تحت پوشش قرار نخواهند گرفت. البته، زمانی که افشاگران طی فرآیند دادرسی در جایگاه شهود به ادای شهادت می‌پردازند، ممکن است تحت پوشش قوانین حمایت از شهود<sup>۱</sup> قرار گیرند. دوسوم از کشورهایی که در این تحقیق مورد مطالعه قرار گرفتند دارای چنین قانونی هستند. باین وجود، از این جهت که افشاگران اغلب ادله رسمی در اختیار نداشته و به همین دلیل مایل به ادای شهادت نیستند، این قوانین نیز در اکثر موارد، در عمل اجرا نمی‌گردند. این امر در افشاگری‌های داخلی که با مخاطراتی چون آزار و اذیت یا اخراج از سازمان که معمولاً به وسیله قوانین مربوط به حمایت از شهود نیز مورد توجه قرار نمی‌گیرند، بیشتر اتفاق می‌افتد. (Alternative to silence, 2009)

### پیش‌نویس اصول پیشنهادی برای قانون‌گذاری در حوزه‌ی افشاگران

همان‌گونه که بیان شد، افشاگران در معرض مخاطرات گوناگونی همچون، آزار و اذیت، اخراج از کار، تعقیب قضایی یا اداری به علت خیانت یا نشر اکاذیب و در بسیاری موارد صدمات فیزیکی، قرار دارند. در کنار آن، حق افشاگری با آزادی بیان و اصول شفافیت و پاسخ‌گویی مرتبط است. این امر به‌طور فزاینده‌ای مورد قبول قرار گرفته است که حمایت مؤثر از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه می‌تواند به شکل‌گیری محیط‌های کاری شفاف و پاسخ‌گو کمک کند. اسناد بین‌المللی<sup>۲</sup> نیز به شیوه‌ها و درجات مختلف، تمهیداتی را برای دولت‌های عضو، برای قانون‌گذاری در این زمینه مقرر داشته‌اند، گرچه دولت‌های غیرعضو، شرکت‌ها و مؤسسات غیرانتفاعی نیز مایل به اجرا درآمدن چنین مقرراتی هستند. در این میان، سازمان نیز در سال ۲۰۰۹ مبادرت به تهیه پیش‌نویسی در مورد اصولی نمود که کشورها در زمان قانون‌گذاری از آن بهره‌مند گردند. البته هر کشور به نحو مقتضی و طبق اصول اساسی نظام خود می‌تواند این پیش‌نویس را مورد توجه قرار دهد. سازمان همچنین اذعان داشته است که این اصول همچنان در حال بازبینی بوده و از هر پیشنهادی که به توسعه آن منجر گردد، استقبال می‌کند.

#### ۱. گستره‌ی اعمال قانون

در این حوزه، قوانین مربوط به افشاگران باید طیف وسیعی از موضوعات را تحت پوش قرار داده<sup>۳</sup> و دامنه پوششی وسیعی<sup>۴</sup> داشته باشد. قانون باید بر افشاگری در زمینه‌هایی چون جرایم کیفری، نقض تعهدات قانونی، استنکاف از اجرای حق، مخاطرات مربوط به سلامت، امنیت یا محیط‌زیست یا سرپوش‌گذاری بر هریک از این موارد، قابل اعمال باشد و درعین حال نباید محدود

1- Witness Protection Law

۲- به‌عنوان مثال: کنوانسیون ملل متحد علیه فساد (ماده ۳۳)، کنوانسیون حقوق مدنی شورای اروپا در مورد فساد (ماده ۹)، کنوانسیون علیه فساد میان کشورهای آمریکایی (ماده ۳)، کنوانسیون اتحادیه آفریقا در مورد جلوگیری و مبارزه با فساد (ماده ۵) و غیره.

3- Broad Subject Matter

4- Broad Coverage

بر این عناوین باشد. پوشش وسیع قانون نیز همه اشخاصی را که در معرض تلافی قرار دارند، مورد حمایت قرار می‌دهد. چه این اقدامات از سوی مقامات دولتی یا کارفرمایان خصوصی انجام گیرد یا خارج از روابط سنتی کارمند-کارفرما (همچون مشاوران، پیمانکاران، مربیان، داوطلبان، کارگران فصلی، مدیران سابق، جویندگان کار و غیره)، باشد. به علاوه، به منظور حمایت بیشتر، این گستردگی می‌تواند افشاگرانی که احتمال افشاگری آن‌ها وجود دارد (در حال جمع‌آوری ادله هستند) و یا اشخاصی که با افشاگران همکاری نزدیکی دارند را نیز در برگیرد.

## ۲. آیین افشاگری

بر اساس این آیین، قانون، تأسیس و کاربرد نظام‌های افشاگری درون‌سازمانی را که ایمن و سهل‌الوصول بوده و بررسی مستقل، جامع و به‌موقع را تضمین می‌کنند، توصیه خواهد کرد. همچنین در صورت لزوم، قانون زمینه افشاگری بیرونی را نیز فراهم خواهد آورد. البته، در صورتی که برخی افشاگری‌ها در ارتباط با حوزه امنیت ملی باشد، نیازمند آن است تا قواعد مربوط به گزارش‌های درون‌سازمانی تقویت شده تا شاهد افشاگری بیرونی نباشیم. همچنین در هر کشوری مطابق با نظام حقوقی آن، دولت سازوکارهایی جهت تشویق افشاگران، از جمله پاداش یا نظام مبتنی بر کویبی تم<sup>۱</sup>، اتخاذ خواهد نمود.

## ۳. حمایت

قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد تا هویت افشاگر بدون رضایت او مشخص نگردد و به نوعی شرایط افشاگری نهان را، فراهم آورد. همچنین قانون باید در برابر هر وضعیت نامساعدی که به واسطه فعل افشاگری رخ می‌دهد از شخص، محافظت مناسبی به عمل آورد. این امر شامل انواع آسیب‌ها از جمله اخراج، جریمه‌های شغلی، جابه‌جایی‌های تنبیهی، آزار و اذیت، از دست دادن امتیازات و موقعیت‌های شغلی و موارد مشابه خواهد بود. به علاوه، قانون باید به گونه‌ای تنظیم گردد که در صورت حادث شدن چنین اعمالی، اثبات این امر که چنین آسیب‌هایی ارتباطی با فعل افشاگری ندارد، بر عهده طرف مقابل (کارفرما) باشد.<sup>۲</sup> همچنین، هرگونه افشاگری که در محدوده‌ی قانون صورت گرفته باید نسبت به قواعد و قوانین مربوط به اسرار کاری معاف باشد و همچنین قانون باید در برابر اشخاصی که با حسن نیت و صداقت اقدام به افشاگری کرده، اما اشتباهی در این زمینه مرتکب شده‌اند، حمایت لازم را به عمل آورد. در آخر، چنین تقنینی باید

۱- کویبی تم (Qui Tam)، در قانون ادعاهای نادرست (False Claims Act) ایالات متحده آمریکا مورد توجه قرار گرفته است. این قانون در سال ۱۸۶۳ در خلال جنگ داخلی آمریکا (Civil War) برای جلوگیری از کلاهبرداری از ارتش در فرآیند تأمین کالا به وسیله کنگره تصویب و در سال ۱۹۸۶ مورد بازنگری گسترده قرار گرفت. بر این اساس هر شهروند (در صورت داشتن شرایط) می‌تواند در برابر نقض این قانون از جانب دولت اقامه دعوی کند. این عمل به عنوان اقدام کویبی تم و شخصی که دعوی را اقامه نموده، با عنوان ناقل یا نقل کننده (relator) شناخته می‌شود. پس از اقدام کویبی تم ناقل، دولت می‌تواند وارد دعوی شود. در صورت ورود دولت، ناقل مستحق دریافت ۱۵ تا ۲۵ درصد از مقداری است که به واسطه اقدام کویبی تم به دولت بازگردانده شده است. همچنین در صورت عدم مداخله دولت سهم ناقل به ۲۵ تا ۳۰ درصد افزایش خواهد یافت.

راه‌های احتراز از آن قانون را به طرق مناسب محدود نماید. بدین جهت قراردادهای خصوصی تا آنجایی که در راستای تأثیر بر قوانین مربوط به افشاگری می‌باشند، نامعتبر قلمداد گردند.

#### ۴. اجرای قانون

قانون باید نهاد مستقلی به منظور دریافت و بررسی شکایت‌ها در مورد اقدام تلافی‌جویانه یا تحقیق و تفحص‌های نامناسب ایجاد یا نهادهای موجود را برای چنین امری تجهیز نماید. این امر، در گام اول شامل صلاحیت صدور توصیه‌نامه‌های الزام‌آور و در صورت تصدیق اطلاعات، ارجاع آن به مراجع ذی‌صلاح رسیدگی است. بدین جهت، هرگاه شخص افشاگر ادعا نماید که حقوق او به واسطه این عمل خدشه‌دار گردیده است، حق دارد که دعوایش در دادگاهی مستقل و بی‌طرف، منصفانه و علنی رسیدگی شود. بدین منظور، قانون باید زمینه جبران خسارت را به‌طور کامل فراهم آورد. این امر شامل توقف عمل غیرقانونی، جبران هرگونه زیان وارده به دارایی و درآمد مربوط به گذشته، حال و آینده، مخارج دادرسی و مواردی از این دست خواهد بود. به‌علاوه، قانون در صورت عسر خوانده، صندوقی به منظور جبران خسارت خواهان پیش‌بینی خواهد کرد.

#### ۵. ساختار قانون‌گذاری، عملکرد و بازبینی

به‌منظور تضمین عملکرد صحیح، شفاف و قاطع و همچنین برای جلوگیری از تصویب قوانین به‌صورت پراکنده، پیش‌نویس از دولت‌ها درخواست می‌کند تا قانونی خاص افشاگران<sup>۱</sup> (که به‌صورت جامع به این موارد می‌پردازد)، وضع نمایند. چنین قانونی، نهادی عمومی را برای مشاوره در تمامی حوزه‌های مربوط به افشاگران، از کنترل و بررسی دوره‌ای عملکرد نظام مربوط به افشاگری گرفته تا ارتقای اقدامات آگاهی‌بخش در حوزه‌ی مقررات افشاگران برای عموم جامعه و پذیرش فرهنگ افشاگری در میان آن‌ها، ایجاد یا نهادهای موجود را جهت انجام چنین امری مشخص خواهد نمود. این امر نیز حایز اهمیت است که کنترل‌ها و بررسی‌های دوره‌ای، اتحادیه‌های بازرگانی، شرکت‌های تجاری یا سازمان‌های مردم‌نهاد (جامعه مدنی) را نیز تحت پوشش قرار دهد. علاوه بر این، قانون دستور انتشار میزان مناسبی از عمل افشاگری (طبق مقررات)، آسیب‌های وارده به‌واسطه‌ی آن، مراحل رسیدگی و احکام صادره (غرامت‌ها یا بازگرداندن اموال) را نیز پیش‌بینی خواهد نمود. در آخر، هیچ‌یک از مقررات نباید به‌گونه‌ای وضع شود که مانع از اعمال حق اصحاب رسانه مبنی بر حمایت از منابع خبری خود<sup>۲</sup> گردد، حتی اگر در فرآیند افشاگری اشتباه صورت گرفته یا اطلاعات مربوط به آن، صحیح نباشد.<sup>۳</sup>

1- Dedicated legislation

2- Protection of media sources

3- Recommended draft principles for whistleblowing legislation, 2009

## گروه ۲۰۱

بحران مالی جهانی<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۸ زمینه‌ای را فراهم آورد تا رهبران گروه ۲۰ مباحث مربوط به افزایش همکاری‌ها، اجرا و اصلاح مقررات موجود در حوزه بین‌الملل را به‌منظور ایجاد رشد و ثبات اقتصاد جهانی، مطرح سازند. کشورهای عضو این گروه ۸۰ درصد تجارت جهانی، بیش از ۸۵ درصد اقتصاد جهانی و دو سوم جمعیت جهان را نمایندگی می‌کنند. همچنین، اعضای این گروه بر این نتیجه نائل آمدند که فساد نه تنها بر کارایی اقتصادی و تخصیص منابع و توزیع درآمدها و همچنین سرمایه‌گذاری، اثری منفی دارد؛ بلکه در مجموع تأثیرات زیان‌باری بر رشد و ثبات اقتصادی نیز خواهد گذاشت. بدین جهت در سال ۲۰۱۰، گروه ۲۰ برنامه اقدام علیه فساد<sup>۳</sup> را برای مدت دو سال تصویب کرد. این قانون در سال ۲۰۱۲ و همچنین ۲۰۱۴ برای دوره ۲۰۱۵-۲۰۱۶ تمدید شده است. در این میان، سازمان شفافیت بین‌الملل طی مکاتبات گوناگون توصیه‌هایی را در حوزه فساد، از جمله در زمینه افشاگران، برای گروه‌های کاری این برنامه (اقدام علیه فساد) مطرح نموده است<sup>۴</sup>. اهمیت وجود قانونی مؤثر در حمایت از افشاگران در این برنامه به‌صورت زیر مورد توجه قرار گرفته است:

گروه ۲۰ به‌منظور حمایت از افشاگرانی که با حسن نیت موارد احتمالی فساد را گزارش می‌کنند، در برابر اقدامات تلافی‌جویانه یا تبعیض‌آمیز، مقررات حمایت از افشاگران را تا پایان سال ۲۰۱۲ تصویب و اجرا خواهد نمود. تا آن زمان، کارشناسان گروه ۲۰، مقررات حمایت از افشاگران و

۱- در اجلاس رامبویه (فرانسه) در سال ۱۹۷۵ به ابتکار والرئ ژیسکار دستن رییس‌جمهور وقت فرانسه و هلموت اشمیت صدر اعظم آلمان غربی، مذاکراتی با حضور کشورهای ایتالیا، ژاپن، انگلستان و آمریکا درخصوص بحران ناشی از افزایش قیمت نفت آغاز شد. این مذاکرات در سال ۱۹۷۶ با ورود کشور کانادا به این جمع ادامه یافت و بدین ترتیب گروه ۷ به‌وجود آمد. با فروپاشی شوروی و پیوستن روسیه به این جمع، گروه ۷ به گروه ۸ تبدیل شد. تصمیم به کار مشترک در قالب یک سازوکار غیررسمی، به‌منظور گفتگوهای سازمان‌یافته در چارچوب نظام نهادینه برتون وودز، در جریان اجلاس کلن این گروه در سال ۱۹۹۹ اتخاذ گردید. در اجلاس وزرای دارایی این گروه در سپتامبر ۱۹۹۹ بود که موجودیت گروه ۲۰ اعلام گردید. گروه ۲۰ متشکل از وزرای دارایی و روسای بانک‌های مرکزی نوزده کشور به‌اضافه نمایندگان اتحادیه اروپا می‌باشد. اهداف گروه ۲۰ ارتقای ثبات مالی بین‌المللی از طریق مشورت فی‌مابین کشورهای صنعتی و کشورهای قدرتمند مالی و دستیابی به مواضع مشترک و نبل به اتفاق و اجماع فی‌مابین آن‌ها می‌باشد. هدف دیگر گروه ۲۰ ایجاد استانداردهای شناخته شده بین‌المللی در قلمرو مالی و تشویق به لحاظ نمودن آن‌ها در سیاست‌های اقتصادی کشورها می‌باشد. (بیکزاده، ۱۳۹۱)

۲- در سال ۲۰۰۸، بحران مالی در آمریکا که به‌دلیل واگذاری وام‌های آسان در بخش ساختمان و مسکن پدید آمده بود، به‌تدریج تبدیل به بحرانی شد که تعداد زیادی از بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را در آستانه ورشکستگی قرارداد و در نهایت تمام پیکره اقتصادی آمریکا را در بر گرفت. این بحران مالی که پس از مدتی به یک بحران اقتصادی جهانی تبدیل شد، آثار متعدد و چندلایه‌ای بر کشورها و همچنین روابط میان آن‌ها بر جای نهاد و امواج آن با شدت و ضعف متفاوت به دیگر نقاط جهان نیز سرایت کرد. هر چند میزان تأثیرپذیری کشورها بسته به نسبت بازیگری و ادغام آن‌ها در اقتصاد جهان متفاوت بود، اما به دلیل مقتضیات نظام بین‌المللی کنونی، پیامدهای این بحران به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم در بسیاری از حوزه‌ها مشاهده شد. در واقع، درهم تنیدگی اقتصاد جهانی و وابستگی متقابل، ابعاد این بحران را وسیع‌تر نمود و با وجود آن که آمریکا، نقطه‌ی شروع این بحران بود، اما به‌دلیل پیوستگی بازارهای مالی جهان، آثار آن به اروپا، روسیه، چین، هند و سایر کشورهای توسعه‌یافته و درحال توسعه تسری یافت و اقتصاد جهانی را تحت تأثیر قرار داد. ن.ک به بحران مالی آمریکا و اثرات جهانی آن، افسانه خسروی، پایگاه اینترنتی خرد: <http://www.kherad.info>

2- Anti-Corruption Action Plan

3- [transparency.org](http://transparency.org), 2015

سازوکارهای موجود در این حوزه را در چارچوب اقدامات موجود سازمان‌هایی نظیر سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (OECD)<sup>۱</sup> و بانک جهانی مورد مطالعه قرار داده، تلخیص کرده و مناسبترین رویه‌های قانون‌گذاری حمایت از افشاگران را پیشنهاد خواهند کرد. (موضوع هفتم در برنامه اقدام علیه فساد)

گروه‌های مبارزه با فساد<sup>۲</sup> گروه ۲۰ که مسئول اجرای این برنامه نیز می‌باشد، وظیفه‌ی تهیه‌ی طرحی مقدماتی به منظور همکاری در این زمینه<sup>۳</sup> (به همراه پیشنهادهایی برای اجرا) را به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی محول نمود. به دنبال مذاکره پیرامون چنین طرحی در نشست سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در سال ۲۰۱۰، گروه ۲۰ با تأکید دوباره بر ارزش مطالعه در مورد چارچوب اصلی حمایت از افشاگران از سازمان توسعه و همکاری اقتصادی درخواست نمود تا پیش‌نویس طرح جامع<sup>۴</sup> (با مطالعه و بررسی در میان مناسب‌ترین رویه‌ها در حوزه‌ی افشاگران) را برای بررسی و تصویب در نشست پیش‌رو<sup>۵</sup> فراهم آورد. چنین طرحی در نشست مذکور به وسیله سازمان توسعه و همکاری اقتصادی ارایه و مورد موافقت گروه کاری مبارزه با فساد گروه ۲۰ قرار گرفت.<sup>۶</sup>

### گزارش افشاگری در اروپا

شاید امروزه بیش از هر زمان دیگری در تاریخ، تیرهای رسانه‌ای، حاوی مطالب مربوط به فساد، رسوایی و تخلفات سیاسی باشد. بسیاری از این موارد، به وسیله‌ی افشاگران، مورد توجه قرار گرفته‌اند. این اشخاص، بازیگران مهمی در حوزه‌ی مبارزه با فساد در صحنه‌ی داخلی و بین‌المللی هستند. اینان شغل و گاهی امنیت شخصی خود را در راستای افشای اعمال فاسد، در معرض تهدید قرار می‌دهند. اعمال فاسدی که سلامت و امنیت جامعه، انسجام مالی، حقوق بشر، محیط‌زیست و حتی حیات حاکمیت را به مخاطره می‌اندازد. بسیاری از این فجایع که در سال‌های اخیر اتفاق افتاد، شاید اگر افراد می‌توانستند بدون دغدغه اعمال فاسد را گزارش دهند، یا اتفاق نیافتاد و یا دست کم میزان تأثیر آن کاهش می‌یافت.

این گزارش ارزیابی جامعی را از وضعیت قوانین حمایت از افشاگران، در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا به عمل آورده است. براساس گزارش، ۲۵ کشور از این ۲۷ کشور، کنوانسیون ملل

۱- این سازمان در واقع جایگزین سازمان همکاری اقتصادی اروپا گردید با این تفاوت که اعضا و اهداف و اشتغالات آن بسیار گسترش یافتند. ورود به این سازمان برای همه دولت‌ها به شرط کسب اتفاق آرای کلیه اعضا ممکن می‌باشد. اهداف این سازمان مشتمل بر ایجاد بالاترین رشد اقتصادی و ارتقای استانداردهای زندگی در کشورهای عضو و حفظ ثبات مالی و مشارکت در توسعه‌ی اقتصادی کل جهان و ... می‌باشد. عنوان انگلیسی این سازمان:

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

1- Anti-Corruption Working Group (AWG)

2- Concept Note

3- Blue Print

4- Bali Meeting, 12-13 May, 2010.

6- G20 anti-corruption action plan protection of whistleblowers

متحد علیه فساد را تصویب کرده‌اند. کنوانسیون‌هایی که از آن‌ها خواسته تا تصویب قوانین مربوط به حمایت از افشاگران را (با توجه به نظام داخلی خود)، مورد بررسی قرار دهند. باین حال، بسیاری از این کشورها به این مهم نپرداخته‌اند. همچنین در این گزارش عوامل سیاسی، اجتماعی و دیگر عواملی که منجر به ارتقا یا تشویق افشاگری در محیط‌های کاری شده و موجبات تصویب یا عدم تصویب قوانین مربوط به افشاگری در کشورهای اروپایی را فراهم آورده، مورد توجه قرار گرفته است. براساس این گزارش هر کدام از این کشورها به تناسب وضع مقررات مربوط به افشاگری در یکی از ردیف‌های، کامل<sup>۱</sup>، ناقص<sup>۲</sup> یا فاقد<sup>۳</sup> قرار می‌گیرند. همچنین، به‌عنوان بخشی از این بررسی، قوانین مربوط به افشاگری در هر کدام از این ۲۷ کشور اروپایی، جهت گسترش استانداردهای بین‌المللی در این حوزه، جمع‌آوری و در ضمیمه شماره ۱ گزارش، به چاپ رسیده است.

به‌واسطه‌ی آگاهی رو به تزاید جامعه در مورد ارزش افشاگری، در حال حاضر، ۲۰ کشور از ۲۷ کشور اروپایی مورد بررسی در این گزارش، دارای برخی قوانین و مقررات مشخص هستند که دست کم، به‌صورت محدود از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه حمایت می‌کند. شایان توجه است که اولین قانون جامع در اتحادیه اروپا در این حوزه، قانون افشا برای منافع عمومی<sup>۴</sup> بریتانیا است که به‌عنوان قوی‌ترین قانون در این اتحادیه و یکی از معتبرترین قوانین در حوزه‌ی افشاگران در جهان می‌باشد. پس از فجایع مرگبار و همچنین رسوایی‌های سطح بالای سیاسی و اقتصادی، بریتانیا در سال ۱۹۹۸ این قانون را تصویب کرد. در خلال سال‌های پس از این تصویب، برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز به تصویب قوانینی در حمایت از افشاگران پرداختند. این پیشرفت نشان‌دهنده‌ی اولین موج چنین قانون‌گذاری‌هایی در اروپاست. هلند در سال ۲۰۰۱ مجموعه حمایت‌ها از کارمندان دولتی را تأیید، در سال ۲۰۰۶ مؤسسه اخلاق و درستکاری را ایجاد، در سال ۲۰۱۱ دفتر ملی آموذمان را گسترش و در سال ۲۰۱۲ مرکز مشاوره افشاگری را افتتاح نمود. شایان ذکر است که شاید بیشترین میزان آمادگی در چارچوب نظامی حقوقی، در زمینه‌ی حمایت از افشاگران را سوئد به‌خود اختصاص داده بود. این کشور در سال ۱۷۶۶ قانونی را به تصویب رساند که از آن به‌عنوان اولین قانون آزادی اطلاعات در جهان یاد می‌شود. باین وجود، سوئد در این زمینه پیش‌قدم نماند و نتوانست قانونی را که تنها به مسأله‌ی افشاگران بپردازد به تصویب برساند.

#### ۱. درخواست برای اقدام

در ادامه‌ی این گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل درخواست‌هایی را از اتحادیه اروپا، اعضا و شهروندان آنان برای ایجاد برنامه‌ی اروپایی حمایت از افشاگران، بهبود وضعیت حمایت از آنان و

۱- کشوری که در آن قواعد موجود در حوزه افشاگران، جامع یا قریب به آن است: لوکزامبورگ، رومانی، اسلوانی، انگلستان.

۲- کشوری که در آن قواعد موجود در حوزه افشاگران جزئی و ناکامل است: اتریش، بلژیک، قبرس، جمهوری چک، دانمارک، استونی، فرانسه، آلمان، مجارستان، ایرلند، ایتالیا، لتونی، مالت، هلند، لهستان، سوئد.

۳- کشوری که در آن قواعد موجود در حوزه افشاگران یا وجود ندارد و یا بسیار محدود است: بلغارستان، فنلاند، یونان، لیتوانی، پرتغال، اسلواکی، اسپانیا

4- Public Interest Disclosure Act (PIDA)

بررسی شیوه‌های قابل اتکای افشاگری، مطرح می‌کند.

### اتحادیه اروپا

سازمان شفافیت بین‌الملل تأکید دارد که کمیسیون اروپا درخواست پارلمان اروپا (اکتبر ۲۰۱۳)، مبنی بر ارایه‌ی طرحی قانونی، برای ایجاد برنامه اروپایی جامع و مؤثری در حمایت از افشاگران<sup>۱</sup> را در دو بخش دولتی و خصوصی، اجابت نماید. این طرح باید براساس مشاوره‌های گسترده‌ی عمومی، مناسب‌ترین ابزار قانونی را برای تقویت قوانین افشاگری، فرآیندها و رویه‌های آن در سراسر اتحادیه اروپا برقرار کرده و معیارهای حداقلی<sup>۲</sup> آن را تعیین نماید. این برنامه و همچنین قوانین مرتبط اتحادیه اروپا باید در پیروی از مواد ۱۱، ۳۰، ۴۱ و ۴۷ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا<sup>۳</sup> به رشته تحریر درآید. چنین برنامه‌ای می‌تواند اصول و معیارهای شناسایی شده بین‌المللی نهادهایی چون شورای اروپا<sup>۴</sup>، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و همچنین سازمان‌های غیردولتی مانند سازمان شفافیت بین‌الملل را در خود جای دهد. به‌علاوه، این برنامه یا هر سند حقوقی دیگر باید بر کارمندان در هر دو بخش دولتی و خصوصی قابل اعمال بوده و همچنین بستری امن و قابل اطمینان برای افشاگری نهان یا آشکار فراهم آورد. در این راستا، همه‌ی مؤسسات و نهادهای اتحادیه‌ی اروپا می‌بایست وجود سازوکارهای مؤثر حمایت از افشاگران را تضمین نمایند.

### کشورهای عضو اتحادیه اروپا

همه‌ی کارمندان و کارگران در بخش‌های دولتی و خصوصی، نیازمند راه‌های امن، قابل اتکا و سهل‌الوصولی برای گزارش تخلفات، حمایت همه‌جانبه نسبت به تمام اشکال تلافی‌جویانه و همچنین سازوکاری برای حمایت از افشاگران هستند تا اصلاحاتی را که موجب پوشاندن خلأهای آیین‌نامه‌ای، سیاسی یا تقنینی می‌شود را ارتقا بخشیده و همچنین از شکل‌گیری تخلفات آتی ممانعت به عمل آورد. به‌منظور تحقق این اهداف، سازمان شفافیت بین‌الملل تأکید دارد که همه کشورهای اروپایی، قوانینی را تصویب، اجرا و تقویت نمایند که حمایت همه‌جانبه‌ای را از کارمندان و کارگران بخش‌های دولتی و خصوصی به‌عمل می‌آورد. چنین حمایت‌هایی می‌بایست (البته نباید محدود به این موارد باشد) در زمینه‌ی افشای اعمال فاسد، جرایم کیفی، نقض تعهدات قانونی، اشتباهات قضایی، مخاطرات حوزه‌ی سلامت عمومی، امنیت و محیط زیست، سوءاستفاده از اختیارات، سوءمدیریت، استفاده غیرمجاز از اموال صورت گیرد. این حمایتها باید به افرادی که

1- European Whistleblower Protection Program

2- Minimum Standards

۳- ماده ۱۱: آزادی بیان و اطلاعات (Freedom of expression and information)، ماده ۳۰: حمایت در صورت اخراج ناروا (Protec- tion in the event of unjustified dismissal)، ماده ۴۱: حق بر مدیریت مطلوب (Right to good administration)، ماده ۴۷: حق بر محاکمه منصفانه و احقاق حق مؤثر (Right to an effective remedy and to a fair trial)

4- Charter of Fundamental Rights of the European Union

5- Council of Europe

خارج از روابط سنتی کارگر-کارفرما وجود دارند، همچون مشاوران، پیمانکاران، کارآموزان، داوطلبان و کارگران فصلی، بسط یابند. چنین قانونی، پس از تصویب نیز باید در دوره‌های مشخص و با بهره‌گیری از نظرات سازمان‌های غیردولتی مورد بازبینی قرار گیرد.

### شهروندان اتحادیه‌ی اروپا

اشخاصی که از اعمال فاسد یا دیگر تخلفات جدی در محیط کاری خود آگاه می‌شوند، شایسته است تا گزینه‌های پیش‌روی خود را قبل از افشاگری مورد بررسی قرار دهند. این افراد می‌توانند به سازمان‌های حامی یا مشاور در حوزه‌ی افشاگران، همچون مراکز مشاوره‌ی حقوقی شفافیت بین‌الملل که در بیش از ۶۰ کشور فعالیت دارند، مراجعه کنند. از آن‌جا که افشاگری (نهان یا آشکار) عمل مخاطره‌آمیزی است، توصیه می‌شود قبل از آن تمام ارزیابی‌های لازم صورت گیرد. در صورتی که کشوری قوانین مربوط به حمایت از افشاگران را تصویب کرده باشد، شخص می‌تواند با مراجعه به یک وکیل، مطمئن شود که آیا حمایت‌های مصرح در این قوانین، در رسیدگی‌های گذشته به‌درستی اعمال شده‌اند یا خیر. این امر از این‌رو حایز اهمیت است که در بسیاری از مواقع، قوانین به‌گونه‌ای هستند که راه‌های گریز از آن‌ها فراوان بوده یا به دلایلی دیگر، در آن کشور به‌درستی اجرا نشده یا به‌صورت بسیار ضعیف اجرا می‌شوند؛ بنابراین ممکن است این قوانین به‌مثابه سرایی باشند و پیامد آن، در معرض مخاطره قرار گرفتن افشاگر باشد. در پایان این گزارش به بررسی جداگانه هریک از این کشورها پرداخته شده که در ادامه، نتیجه بررسی‌ها در سه کشور از سه ردیف متفاوت (کامل، ناقص و فاقد)، بیان خواهد شد.

### انگلستان (کامل)

در سال ۱۹۹۸، بریتانیا یکی از قوانین جامع در حوزه‌ی افشاگران در جهان را با عنوان افشا برای منافع عموم، تصویب کرده است. این قانون بر دامنه‌ی وسیعی از کارمندان در بخش‌های گوناگون دولتی، خصوصی و غیرانتفاعی اعمال می‌شود. همچنین این قانون حوزه‌ی وسیعی از عناوین شغلی، از جمله کارمندان، پیمانکاران، کارآموزان و کارگران خارج از کشور را نیز در برمی‌گیرد. بر اساس این قانون، افشاگران قادرند جرایم و تخلفات گوناگونی همچون فساد، جرایم مدنی، اشتباهات قضایی، مخاطرات مربوط به امنیت، سلامت و محیط زیست و یا سرپوش گذاشتن بر هر یک از این موارد را افشا کنند. همچنین، در صورتی که افشاگر اخراج گردد، کارفرما موظف است ثابت نماید که عمل افشاگری به‌عنوان دلیل این اخراج مطرح نبوده است. افشاگرانی که در معرض اعمال تلافی‌جویانه قرار گرفتند نیز می‌توانند تا سقف ۵ میلیون پوند خسارت دریافت کنند. این قانون همچنین از نظام سلسله‌مراتبی منحصر به فردی برخوردار است. اشخاص می‌توانند در برابر کارفرمای خود، مؤسسات مجاز، اشخاص خارج از سازمان همچون نمایندگان مجلس یا رسانه‌ها، دست به افشاگری بزنند. با این وجود، معیارهای دقت و فوریت موجب انتخاب این مراحل خواهند شد و چنان‌چه افشاگر بخواهد تحت حمایت قانونی قرار گیرد، باید آن‌ها را مورد توجه قرار دهد؛

بنابراین، در صورتی که افشاگر با وجود امکان گزارش فساد یا تخلف به کارفرما، چنین مواردی را با رسانه‌ها در میان گذارد، از حمایت قانونی برخوردار نخواهد بود.

این قانون در سال ۲۰۱۳ با اضافه شدن معیار منافع عمومی<sup>۱</sup>، روزآمد شده است. براساس این معیار، افشاگران تنها در صورتی در برابر اقدامات تلافی‌جویانه مورد حمایت قانونی قرار می‌گیرند که به میزان معقولی مطمئن باشند که افشاگری آن‌ها در راستای منفعت عمومی صورت می‌گیرد. همچنین قید حسن نیت<sup>۲</sup> افشاگران حذف شده<sup>۳</sup> و چتر حمایتی قانون به کارمندانی که نه از جانب کارفرما بلکه از طرف همکاران خود نیز مورد آزار و اذیت قرار گرفته باشد، گسترش یافته است. بسیاری از کشورها، از جمله ایرلند، ژاپن و آفریقای جنوبی، این قانون را به‌عنوان الگوی قانون‌گذاری خویش مورد توجه قرار داده‌اند. با این وجود، ایراداتی نظیر، عدم تعیین دادگاهی ویژه جهت استماع ادعاهای افشاگران، منتشر نشدن چنین ادعاهایی و همچنین عدم بررسی ادعای افشاگران در زمینه سوء مدیریت و سوء استفاده از اختیارات، بر این سند وارد است.

### آلمان (ناقص)

در فقدان قانون خاص افشاگری در آلمان، افشاگران در برابر مجموعه‌ای از اصول و قوانین پراکنده که از وحدت رویه برخوردار نبوده و با تفاسیر گوناگون دادگاه‌ها روبه‌رو هستند، قادر به پیش‌بینی نتیجه رسیدگی نیستند. بدین جهت، رسیدگی به این امر که آیا شخصی که در بخش دولتی یا خصوصی اقدام به افشاگری نموده، شایسته حمایت قانونی در برابر اقدامات تلافی‌جویانه است را دادگاه‌ها به‌صورت موردی مورد توجه قرار می‌دهند. این فرآیند نشانگر آن است که دادگاه‌ها متمایل به مورد توجه قرار دادن خواسته کارفرما در توجه به قراردادهای وفاداری و رازداری فی‌مابین کارفرما و کارگر هستند. این مسأله بدین معناست که جز در شرایط استثنایی، افشاگر در وهله‌ی نخست می‌بایست تخلفات را به‌گوش کارفرما برساند که این چنین فضایی، راه را بر تحکیم قضاوت‌های شخصی هموار می‌سازد. به‌علاوه، چالش دیگری که در حوزه‌ی قانون‌گذاری در آلمان به چشم می‌خورد، وجود گریزگاه‌ها در قانون کار، بار اثبات سنگین ادعاهای مربوط به اقدامات تلافی‌جویانه و ۱۹ درصد از تجارت‌های مورد بررسی آلمانی است که آیین‌نامه‌ی داخلی افشاگری ندارند. بخش دولتی در این کشور از یک سری قواعد افشاگری سلسله‌مراتبی برای مقامات دولتی<sup>۴</sup> برخوردار است که موظف‌اند تخلفات را به مافوق خود گزارش کنند. این طرق خاص افشاگری برای تخلفات مربوط به فساد اداری، تبعیض، حفاظت اطلاعات و مسایل امنیت و سلامت محیط کاری است. البته، در مورد فساد اداری، مقامات دولتی می‌توانند به مراجع خارج از

1- Public Interest

2- Good Faith

۳- البته در صورت اثبات سوء نیت، میزان جبران خسارات مالی ممکن است تا ۲۵ درصد کاهش یابد.

4- Public officials

سازمان مراجعه کنند. این درحالی است که کارمندان بخش دولتی<sup>۱</sup> چنین حقی ندارند. سازمان توسعه و همکاری اقتصادی از سال ۲۰۰۳، به دفعات از آلمان خواسته تا شرایط افشاگران را در آن کشور بهبود بخشد. همچنین، قانون اساسی آلمان حق آزادی بیان را شناسایی و مورد حمایت قرار داده است. با این حال، اصطلاح افشاگر در آلمان دارای معادل لغوی نبوده و بنابراین در بین افراد جامعه، شناخته شده نیست. گرچه، مفهوم گزارش تخلفات، حتی در جهت منافع عمومی هم می تواند معنایی منفی را تداعی کند. در اوایل سال ۲۰۱۳ میلادی، دو حزب سیاسی متحد حزب حاکم آلمان، بیان داشتند که وضع موجود حقوقی کشور مطلوب بوده و نیازی به تصویب قانون خاص افشاگران نیست. با این وجود، سه حزب مخالف، درخواست بهبود شرایط افشاگری را به همراه سه طرح، به مجلس ارایه دادند که پس از جلسه استماع نظرات در مجلس، هیچ یک از سه طرح ارایه شده، تصویب نشد.

### اسپانیا (فاقد)

در اسپانیا هیچ قانون قابل ذکری در حمایت از کارمندان بخش دولتی و خصوصی در برابر اعمال تلافی جویانه‌ی ناشی از افشای تخلفات وجود ندارد، در مجموعه قوانین کار یا اداری این کشور حمایتی از این افراد صورت نگرفته و فرهنگ محسوسی نیز برای کارمندان یا شهروندان در این زمینه وجود ندارد. همچنین، عزم سیاسی آشکاری نیز در میان رهبران سیاسی این کشور، برای وضع چنین قوانینی مشهود نیست. این در حالی است که فساد، به عنوان عاملی که افشاگر برای جلوگیری از آن اقدام می کند، عنصر اساسی در نزول شاخص های دموکراتیک در اسپانیا است. از سال ۲۰۰۶ سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، توصیه هایی به منظور تصویب قوانین حمایت از افشاگران را به اسپانیا ارایه داده است. به رغم توصیه های مؤکد این سازمان برای بهبود وضعیت افشاگران، این کشور تلاشی در جهت تصویب قوانین حمایت از افشاگران از خود نشان نداد. گرچه، چارچوب نظام حقوقی اسپانیا در حوزه ی گزارش جرایم، می تواند راهنمای این کشور در حوزه ی قانون گذاری برای افشاگران باشد. در این چارچوب، همه ی شهروندان اسپانیایی متعهد به گزارش فعالیت مجرمانه، به نهادهای مربوطه هستند. با این وجود، آن ها می بایست به صورت رسمی گزارش خود را تأیید کنند که این امر خود یکی از عوامل بازدارنده ی شهروندان در گزارش تخلفات است. در بخش خصوصی نیز شرکت ها به واسطه ی فقدان قانونی ملی، متعهد به اجرای سازو کاری برای افشاگری نیستند. تنها مقرره ی خاصی که به صورت سطحی به افشاگران می پردازد، قانونی است که به شهروندان اجازه می دهد تا به صورت ناشناس، تعارض منافع<sup>۲</sup> در مورد اعضا و مقامات رده بالای

1- Public Sector employees

۲- به وضعیتی اطلاق می شود که از یک طرف شخص یا اشخاصی به واسطه اعتماد در مقام یا موقعیتی قرار می گیرند و از آن طرف خود دارای منافع شخصی یا گروهی مجزا و در تقابل و تعارض با مسئولیت مورد نظر قرار دارند. (Conflict of Interests)

حکومت و همچنین حمایت از شهود در رسیدگی‌های قضایی را گزارش کنند. بسیاری از شهروندان مبادرت به افشاگری را مؤثر ندانسته و حتی در مورد سازمان‌های شاخص حکومتی، به‌خصوص آن‌هایی که برای مبارزه با فساد تجهیز شده‌اند، اطمینان کافی ندارند. به‌همین دلیل، در سال‌های اخیر گزارش‌های اندکی ارایه شده و این درحالی است که اشخاصی هم که به این امر مبادرت ورزیده‌اند، اخراج یا مورد اقدامات تلافی‌جویانه قرار گرفته‌اند. در آخر این‌که، در سال ۲۰۱۲ مسئولان اسپانیایی بیان داشتند که ظرف مدت ۲ سال برنامه این کشور را درخصوص افشاگری در بخش‌های دولتی و خصوصی آماده و به سازمان توسعه و همکاری اقتصادی ارایه خواهند نمود، اما این وعده، عملی نشده است.

(Wistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU, 2013)

### بلندتر حرف بزن

در کشورهای اروپایی و بسیاری از دیگر کشورها که اعمال فاسد جرم انگاری شده‌اند، نهادهای دولتی می‌بایست طرق امن گزارش‌دهی را نیز فراهم آورده و به نحو مقتضی اطلاع‌رسانی نمایند. این چنین مسیری، روند حاکمیت دموکراتیک را تسهیل و به شناسایی، پیشگیری و مبارزه با فساد سرعت می‌بخشد. مراکز مشاوره‌ی ضدفساد سازمان شفافیت بین‌الملل در سراسر جهان، توصیه و مشاوره‌های حقوقی را برای تضمین حقوق افشاگران در فرآیند افشاگری، فراهم می‌آورند. سازمان شفافیت بین‌الملل بر این باور است که درنهایت این شهروندان و جوامع مدنی هستند که می‌توانند فساد را متوقف سازند. جامعه باید خواهان مسئولیت‌پذیری حاکمیت بوده و وظیفه سازمان هم تشویق و حمایت از چنین ابتکاراتی است. برای ایجاد چنین بستری، سازمان شفافیت بین‌الملل توصیه‌هایی را به اشخاص ارایه، کمپین‌های آموزشی را برای عموم برگزار و منابعی چون کتاب یا داده‌های اینترنتی را فراهم می‌آورد تا اشخاص تصویر روشنی از وضعیت سازمانی کشور مربوطه در اختیار داشته باشند. به‌علاوه، به‌رغم فقدان شفافیت، پاک دستی یا مسئولیت‌پذیری در بسیاری از کشورها، شهروندان تمایل به مشارکت در مبارزه با فساد دارند. شاید بتوان گفت که علت عمده‌ی ارایه‌ی چنین گزارش‌هایی، فراهم آوردن مصداق‌هایی باشد تا به‌واسطه‌ی آن بتوان تغییری در دیدگاه منفی شهروندان (مبنی بر این‌که بر افشاگری آنان فایده‌ای مترتب نیست)، صورت داد.

(Speak Up: empowering citizens against corruption, 2015)

### نتیجه‌گیری

اعمال فاسد در محیط‌هایی که گزارش تخلفات مورد حمایت قرار نمی‌گیرند، به آسانی افزایش می‌یابد. کارمندان بخش دولتی و خصوصی، به‌واسطه‌ی اطلاعاتی که در دست دارند، نخستین کسانی هستند که از تخلفات آگاه می‌شوند. در صورتی که این افراد، تخلفات را گزارش کنند، عنوان افشاگر بر آن‌ها صدق می‌کند. باین‌حال، این افراد در معرض اقدامات تلافی‌جویانه مختلفی قرار دارند. از این‌رو، حمایت از افشاگران، عنصر لازم و ضروری در تشویق افراد به ارایه چنین

گزارش‌هایی است.

آنچه در بررسی ابتکارات سازمان شفافیت بین‌الملل مشهود است، پرداختن به جنبه‌های گوناگون فرهنگی، اجتماعی و حقوقی مسأله افشاگران است. از این روی، فراهم آوردن حمایت مؤثر از افشاگران نیازمند فرهنگی سازمانی است که به تبع شکل‌گیری فرهنگ اجتماعی، امکان می‌یابد. فارغ از مباحث مختلفی که در اسناد فوق‌الذکر مطرح شد، نکته‌ی حائز اهمیت، دیدگاه شهروندان (در کشورهای مختلف) نسبت به افشاگران بود که آن‌ها را با عناوینی چون مخبر، خبرچین، خائن یا جاسوس برچسب می‌زنند. البته، این امر تنها محدود به مسأله‌ی افشاگران نبوده و در دیگر حوزه‌های مبارزه با فساد نیز می‌بایست تأثیر فرهنگ عامه را تحت نظر قرار داد؛ بنابراین در وهله نخست جامعه‌شناسان هستند که با ابزارهای علمی خود باید وارد میدان مبارزه با فساد شوند. این جامعه‌شناسان هستند که با تحقیق و تتبع در ریشه‌های فرهنگی و اجتماعی جامعه، مسیر فعالان مبارزه با فساد را هموار می‌سازند. این امر می‌بایست نه تنها در چرایی، یعنی بررسی عقبه‌ی فرهنگی و اجتماعی جامعه، بلکه در چگونگی، یا شیوه‌های تغییر این رویکرد به سمت فرهنگ مبارزه با فساد متمرکز گردد. هم‌زمان با چنین رویکردی، بررسی تطبیقی قوانین دیگر کشورها و تلاش برای اعمال قوانین مترقی راه را بر پیشرفت فرهنگ عمومی هموار خواهند کرد. به عبارت دیگر، عزم حاکمیت در برخورد با فساد و همچنین حمایت از افشاگران، اعتقاد مردم به یاری‌رسانی در پویش مبارزه با فساد را به دنبال دارد.

### فهرست منابع

- ۱- بیگ زاده؛ (۱۳۹۱)، حقوق سازمان‌های بین‌المللی. انتشارات مجلد.
- ۲- محمد جلالی، رضوان ضیایی؛ (۱۳۹۲)، نقش آمبودزمان در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری. ۳۹، ۱۳۳، ۱۳۲.
- 3- Alternative to silence. Transparency International; (2009)
- 4- Charles E. Harris and others. (2009); Engineering Ethics: concepts. 197-180.
- 5- Recommended draft principles for whistleblowing legislation. (2009); Transparency International.
- 6- Speak Up: empowering citizens against corruption. transparency international; (2015)
- 7- TI; (2009); Resolution on the protection of whistleblowers. TI.
- 8- transparency.org.

9- Retrieved from [http://www.transparency.org/whatwedo/activity/our\\_work\\_on\\_the\\_g20](http://www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_the_g20); (2015, august)

10- transparency.org.

11- Retrieved from <https://www.transparency.org/whoweare/organisation/> (2015, August).

12- Wistleblowing in Europe: legal protections for whistleblowers in the EU. transparency international; (2013)



## تحلیل عوامل اقتصادی مؤثر بر جرم در کشورهای منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا (منا، MENA) با استفاده از داده‌های ترکیبی

اصغر مبارک<sup>۱</sup>

### چکیده

محققین به این نتیجه رسیده‌اند که وقوع جرم به‌عنوان یک پدیده‌ی مذموم اجتماعی، می‌تواند ناشی از عوامل گوناگون اقتصادی و اجتماعی باشد. با عنایت به اهمیت موضوع در کشورهای مختلف، تحقیقات بسیاری در زمینه‌ی تأثیر این عوامل بر وقوع جرم انجام گرفته و عوامل اقتصادی نظیر فقر، بیکاری، تورم، توزیع ناعادلانه در آمد، صنعتی شدن و شهرنشینی و مانند آن‌ها از جمله عوامل اثرگذار بر وقوع جرم معرفی شده‌اند. در این تحقیق با توجه به اهمیت موضوع جرم و اثرات منفی اقتصادی و اجتماعی ناشی از آن به بررسی سه مورد از عوامل اقتصادی مؤثر بر جرم در کشورهای منطقه (MENA) طی سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۰۵ پرداخته شده و با استفاده از متغیر وابسته عدم ثبات قانون (پراکسی جرم<sup>۲</sup>) و متغیرهای مستقل تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه انسانی به تحلیل ارتباط و اثرگذاری متغیرهای مستقل بر روی متغیر وابسته تمرکز شده است. نتایج حاصل نشان‌دهنده‌ی ضرایب تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه انسانی بر روی جرم معنی‌دار می‌باشد. به این مفهوم که افزایش تورم باعث افزایش میزان جرم می‌گردد و بهبود شاخص توسعه انسانی و احتمال محکومیت منجر به کاهش جرم به میزان ضرایب حاصل شده می‌شود. در نهایت با توجه به تحقیقات انجام گرفته در این مقاله، تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه انسانی به‌عنوان توصیه‌های سیاستی مناسب برای کاهش جرم در این کشورها معرفی شده است.

**واژگان کلیدی: جرم، تورم، شاخص توسعه انسانی، احتمال محکومیت، کشورهای منطقه  
منا MENA.**

۱. دانشجوی دکتری علوم اقتصادی - Asghar\_mobarak@yahoo.com

۲. با توجه به این که آمارهای مربوط به شاخص‌های نهادی که یکی از آن‌ها ثبات قانونی می‌باشد در جوامع قابل اندازه‌گیری نیستند، لذا از شاخص‌های

جایگزین (شاخص کافمن - ۲۰۱۳) استفاده می‌شود.

## ۱- مقدمه

هنگامی که حسب عادت از جرم صرفاً به عنوان یک پدیده‌ی غیرمنطقی و ضداجتماعی یاد شده و واکنش اجتماعی نسبت به آن، به منزله‌ی ترکیبی از خشم و ترحم در نظر گرفته می‌شود عنوان جرم در قالب فعالیتی اقتصادی و نیز واکنش اجتماعی به منزله‌ی شکلی از سیاست اقتصادی، ممکن است در ابتدای امر به صورت یک خرق عادت جلوه کند، اما طرفداران اصالت سود که به هر امری از دید سودمندی می‌نگرند به هر حال جرم را نیز از منظر اقتصادی مورد توجه و بررسی قرار داده‌اند. از سوی دیگر در حوزه اقتصاد جرم، مطالعات علمی به سال ۱۸۲۹ میلادی و توسط ادوین چادویک<sup>۱</sup> برمی‌گردد و پس از آن بکر<sup>۲</sup> (۱۹۶۸)، استیگلر<sup>۳</sup> (۱۹۷۰)، ارلیک<sup>۴</sup> (۱۹۷۳)، رونالدز<sup>۵</sup> (۱۹۸۰) نیز مطالعه اولیه را کامل‌تر نمودند. بکر، در سال ۱۹۶۸، مقاله‌ای را ارائه نمود که طرز فکر در مورد رفتار جنایی را تغییر داد. وی با بیان این که «بعضی از افراد به دلیل منافع مالی بالای جرم در مقایسه با مشاغل قانونی، حتی با در نظر گرفتن احتمال دستگیری، محکومیت و میزان شدت مجازات به انجام فعالیت‌های مجرمانه روی می‌آورد» اولین مدل ارتکاب جرم را مطرح کرد (عیسی‌زاده، سعید و همکاران: ۱۳۹۱؛ قسمت مقدمه). وی در مقاله معروف خود با عنوان «اقتصاد جرم و مجازات، یک رهیافت اقتصادی» (۱۹۶۸) به مقوله‌ی اقتصاد جرم پرداخت و هدف اصلی او پاسخ به این سؤال بود که منابع و مجازات به چه میزان باید برای حداقل نمودن زیان‌های اجتماعی جرم به کار گرفته شود. مدل اصلی وی بر مبنای این فرض استوار بود که چنانچه مطلوبیت انتظاری فرد بیش از مطلوبیتی باشد که می‌تواند با استفاده از وقت و سایر منابع در دیگر فعالیت‌ها به دست آورد مرتکب جرم می‌شود. به دنبال تحقیقات بکر مطالعات بیشتری بر مباحث بازدارندگی یا عوامل اقتصادی اثرگذار بر هزینه‌ها و منافع فعالیت‌های مجرمانه متمرکز شد و در نتیجه مطالعاتی درباره‌ی کارایی جریمه در کاهش جرم نیز از دهه ۱۹۷۰ شروع شد. در سال‌های اخیر نیز بنا به اهمیت بحث جرم و جرم‌شناسی در بسیاری کشورها شاهد مطالعات گسترده‌ای در بیان علل ارتکاب افعال مجرمانه و ارائه راهکارهای بازدارنده از سوی جرم‌شناسان هستیم (صادقی، حسین، شقاقی شهری، وحید و همکاران؛ ۳۸۴؛ ص ۶۴).

منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا معروف به "منا" (MENA) از نظر منابع طبیعی و نیروی کار شامل سه گروه کشورها می‌باشد:

۱) کشورهایی که فاقد منابع طبیعی، اما دارای نیروی کار فراوان هستند. مانند جیبوتی، مصر، اردن، لبنان، مراکش و تونس.

1- Edwin Chadwick

2- Becker

3- Stigler

4- Ehrlich

5- Ronalds

۲) کشورهای که از نظر منابع طبیعی، غنی و دارای نیروی کار فراوان هستند. مانند الجزایر، ایران، عراق، سوریه و یمن.

۳) کشورهایی که از نظر منابع طبیعی، غنی اما فاقد نیروی کار هستند: مانند بحرین، کویت، لیبی، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات.

با توجه به اهمیت بحث، در مقاله پیش رو به بررسی عوامل اقتصادی اثرگذار بر جرم در ۱۸ کشور منطقه‌ی خاورمیانه و شمال آفریقا (MENA) طی سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۰ پرداخته و به همین منظور این تحقیق به صورت زیر سازمان‌دهی شده است. در بخش اول، به بحث مبانی نظری عوامل اقتصادی مانند تورم و شاخص توسعه انسانی و احتمال محکومیت مجرمین اثرگذار بر جرم و تعریف جرم و در بخش دوم، به ارزیابی برخی مطالعات تجربی مرتبط با عوامل اقتصادی- اجتماعی مؤثر بر جرم پرداخته می‌شود. در بخش سوم، به تفسیر و ارایه نتایج پرداخته و در بخش چهارم و پایانی تحقیق، جمع‌بندی و توصیه‌های سیاستی و پیشنهادهای تحقیق ارایه خواهد گردید.

## ۲- عوامل اقتصادی مؤثر بر جرم

جرم و جامعه دو واقعیتی هستند که با یکدیگر ارتباط مستقیم داشته و در تأثیر و تأثر متقابل با هم می‌باشند؛ از یک سو، اگر جامعه‌ای وجود نداشته باشد بدیهی است که جرمی نیز به وقوع نخواهد پیوست زیرا زمینه‌های بروز هر جرم در واقع در شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی نهفته است که بر آن جامعه حاکم می‌باشد و از سوی دیگر، متقابلاً به همان میزان که شرایط اجتماعی بر نوع و میزان ارتکاب جرایم تأثیر می‌گذارد به همان نحو نیز جامعه از وقوع جرایم مختلف تأثیر می‌پذیرد. شرایط اقتصادی جامعه بدون شک یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های مؤثر بر نوع و کمیت جرایم می‌باشد، زیرا در صورتی که جامعه از حیث اقتصادی در رفاه باشد مطمئناً جرایمی نیز که ریشه در فقر و مشکلات مالی افراد دارند کاهش یافته و در مقابل تردیدی وجود ندارد که هرچه شرایط اقتصادی اجتماع از وضع نامطلوب‌تری برخوردار باشد در واقع زمینه‌های ارتکاب جرایم مرتبط با عناصر مالی افزایش یافته و در نتیجه به میزان این قبیل جرایم افزوده خواهد شد.

ژان پنیاتل، مردم‌شناس مشهور فرانسوی معتقد است: «ترقی وضع اقتصادی و فعالیت آن منحصر به بهبود وضع زندگی مادی نیست؛ بلکه در عین حال موجب برخورد و تصادم منافع و خواست‌ها نیز می‌شود. همان برخوردها و تضادهاست که در بعضی موارد به ارتکاب جرم منجر می‌گردد.» بونفر (۱۹۱۶) نیز بیان کرده که عوامل اقتصادی تأثیرات قابل توجهی بر فعالیت‌های فردی از جمله جرم دارند، به خصوص اگر این عوامل اقتصادی سطح فقر، نابرابری درآمدی و هزینه‌های فرصت اقتصادی باشند. وجود چنین عقایدی باعث شده تا موضوع جرم و رابطه آن با شرایط اقتصادی همواره مورد توجه جرم‌شناسان باشد (عیسی‌زاده، سعید و همکاران: ۱۳۹۱؛ قسمت تأثیر عوامل اقتصادی بر جرم).

عوامل اقتصادی و اجتماعی می‌توانند به‌عنوان عوامل اساسی در بروز فعالیت مجرمانه در جامعه در نظر گرفته شوند. عواملی مثل فقر، درآمد و نحوه توزیع آن و در نتیجه نابرابری درآمدی، بیکاری، صنعتی شدن و شهرنشینی و نیز جمعیت و سن و تحصیلات و عوامل فرهنگی و جغرافیایی و مانند آنها را می‌توان از جمله عوامل مؤثر بر وقوع جرم دانست. بسیاری از اقتصاددانان با استفاده از چنین روشی به بررسی علل وقوع جرم پرداخته‌اند و به نتایج قابل توجهی دست یافته‌اند. این دانشمندان با استفاده از روش‌هایی مانند سری‌های زمانی، سری‌های مقطعی و داده‌های پانل تنوری نتلر را به واقعیت نزدیک کردند. برخی محققان هم با اضافه نمودن بحث شدت و میزان مجازات به عوامل مؤثر بر وقوع جرم، به تخمین میزان وقوع جرم در جامعه پرداختند که این خود، بحث اقتصادی بودن تصمیم مجرمین را کامل‌تر کرده است (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹؛ ص ۵۷). ضابطه پذیرش ارتباط ساختار اقتصادی و جرم براساس آرای نتلر (۱۹۸۴)<sup>۱</sup> به این صورت مطرح می‌شود که رفتار افراد تا حد زیادی با بررسی شرایط محیطی و اجتماعی قابل پیش‌بینی است و رفتارهای نابهنجار و غیرعادی در بحث‌های جرم‌شناسی به‌عنوان یک عنصر اجتماعی تلقی می‌شود نه عنصر زیست‌شناسی (صادقی، حسین، شقاقی شهری، وحید و همکاران؛ ۱۳۸۴: ۶۵).

هم‌چنان‌که بونقر<sup>۲</sup> بیان کرده، جرم در درون محدوده روان‌شناختی و جسمانی افراد قرار دارد. باید اذعان داشت که عنصر اقتصادی، عاملی اساسی برای تمام ساختارهای اجتماعی است و تأثیرات قابل توجهی نیز بر فعالیت‌های فردی از جمله جرم دارد، به‌خصوص اگر این عوامل اقتصادی را چون سطح فقر، درآمد، نابرابری درآمدی و هزینه‌های فرصت اقتصادی معرفی کنیم (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۵۷).

یک مشکل کلیدی درمورد بررسی رابطه بین جرم و آموزش این است که سایر عوامل مرتبط با بروز جرم مانند ویژگی‌های شخصیتی و عامل‌های مؤثر درمورد تصمیم به جرم مانند عوامل اقتصادی و اجتماعی نادیده گرفته می‌شود. به اعتقاد لاجنر و موریتی استفاده از قانون تعلیم اجباری به‌عنوان ابزاری برای آموزش اضافی و پیشگیری از انجام جرم توسط جوانان مفید می‌باشد (لاجنر و موریتی، ۲۰۰۴: ۱۵۹-۱۷۳).

آموزش و پرورش هر جامعه‌ای مهم‌ترین بخش آن جامعه را تشکیل می‌دهد. به‌طوری‌که محققان اذعان دارند که نقش مدرسه در تربیت کودک بسیار مهم‌تر از نقش خانواده است. به اعتقاد هاپر<sup>۳</sup> هدف اصلی نظام آموزشی، آموزش نقش شهروند خوب است (شارع‌پور، ۳۰۱: ۱۳۹۰). هس و تورنی معتقدند که مدرسه مهم‌ترین عامل جامعه‌پذیری یک دانش‌آموز است. به تعبیر این دو

1- Nettler

2- Bonger(1916)

3 - Hupper

محقق، مدرسه برای کودک یک محیط جدید، روابط شخصی و اجتماعی جدید و اطلاعات فزاینده‌ای فراهم می‌کند. در مقام مقایسه مدرسه با خانواده می‌توان گفت که بخش عمده‌ای از آنچه کودک در مدرسه یاد می‌گیرد، جامعه‌پذیری مستقیم است در حالی که تأثیر خانواده عمدتاً غیرمستقیم است. این کاملاً پذیرفته شده است که آموزش و پرورش رسمی یکی از عوامل اصلی جامعه‌پذیری است اما این نوع آموزش منحصراً در اختیار دولت قرار دارد لذا می‌توان گفت که آموزش و پرورش رسمی، عامل اصلی تعلیم و تربیت مدنی است (شارع‌پور، ۳۰۳: ۱۳۹۰).

متغیرهای مورد توجه در این تحقیق، عدم ثبات قانون (پراکسی جرم)، تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه‌ی انسانی هستند. شاخص توسعه انسانی ترکیبی برای سنجیدن موفقیت در هر کشور است که در سه معیار پایه از توسعه انسانی می‌باشد: زندگی طولانی و سالم، دسترسی به دانش و معرفت و سطح زندگی مناسب. در ادامه به توضیح بیشتر این شاخص پرداخته می‌شود.

#### ۱-۲- تورم

تورم دلالت بر وضعیتی دارد که در آن تقاضای پولی برای محصول نسبت به تولید رشد می‌کند، وضعیتی که در نبود کنترلی مؤثر، به صورت افزایش بهای یک واحد از کالای تولید شده آشکار می‌شود که معمولاً با افزایش واقعی یا بالقوه‌ی سطح عمومی قیمت‌ها، یا به عبارت دیگر، با کاهش قدرت خرید واحد پولی همراه است. در بعضی مواقع تورم زمانی به وجود می‌آید که سطح عمومی قیمت‌ها به میزانی که افزایش در بازدهی عوامل و فرایندهای اقتصادی ایجاب می‌کنند تنزل نیابد. تورم از طریق افزایش قیمت کالاها و خدمات، قدرت خرید افراد را پایین آورده و درآمد حقیقی آن‌ها را کاهش می‌دهد. این امر، توان افراد را در تأمین هزینه‌های لازم برای کسب رضایت در تأمین سلامت و بهداشت کاهش می‌دهد. فشار تورم می‌تواند منجر به بی‌مسئولیتی و در نتیجه سبب بروز انحرافات اجتماعی شود (عیسی‌زاده، سعید و همکاران: ۱۳۹۱)؛ قسمت تأثیر عوامل اقتصادی بر جرم). صاحب‌نظران دیگری همچون ریمون بار، ژان مارشال و گونار میردال نیز تورم را افزایش زیاد و مداوم قیمت‌ها تعریف کرده‌اند به این مفهوم که اگر رشد دستمزدها با رشد بهره‌وری در اقتصاد یکسان باشد، تورم به وجود نخواهد آمد (برگرفته از دانشنامه آزاد ویکی‌پدیا).

#### ۲-۲- شاخص توسعه‌ی انسانی<sup>۱</sup>

این شاخص، ترکیبی برای سنجیدن موفقیت در هر کشور و در سه معیار پایه از توسعه انسانی یعنی زندگی طولانی و سالم، دسترسی به دانش و معرفت و سطح زندگی مناسب است.

از سال ۱۹۹۰ میلادی، همه‌ساله گزارشی با نام گزارش توسعه انسانی توسط برنامه توسعه سازمان ملل متحد منتشر می‌شود و در آن کشورها در شاخص‌های مختلفی مانند شاخص‌های آموزشی، بهداشتی، اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی، سیاسی و... مورد مقایسه قرار می‌گیرند. در اولین گزارش توسعه انسانی در سال ۱۹۹۰ میلادی آمده است: مردم، یعنی مردان و زنان، ثروت واقعی

۱- برگرفته از دانشنامه آزاد ویکی‌پدیا

هر ملتی را تشکیل می‌دهند. هدف توسعه، خلق شرایطی است که مردم بتوانند در آن از عمر طولانی و زندگی سالم و سازنده‌ای بهره‌مند شوند. انتشار این گزارش کمک می‌کند تا مردم دوباره در مرکز توجه توسعه جای گیرند.

در گزارش توسعه انسانی، کشورها را براساس میزان شاخص توسعه انسانی به گروه‌های کشورهای با توسعه انسانی بسیار زیاد، کشورهای با توسعه انسانی زیاد، کشورهای با توسعه انسانی متوسط و کشورهای با توسعه انسانی کم تقسیم می‌کنند و در گزارش سال ۲۰۱۰ مشخصاً ایران در گروه کشورهای با توسعه انسانی زیاد قرار گرفته است.

### ۲-۳- فقر

تلاش برای تبیین ارتباط فقر و جرم براساس ارتباط بین عواملی نظیر سوء تغذیه، خانه‌ی مسکونی غیربهداشتی، ازدحام و شلوغی در محل زندگی و انجام فعالیت‌های غیرقانونی که به‌عنوان نتیجه‌ای از ناامیدی در کنار ناتوانی برای غلبه بر این شرایط قابل بیان باشد صورت گرفته است (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران؛ ۱۳۸۹: ۵۷). در ادبیات اقتصادی فقر به دو قسم بیان می‌شود: اول، فقر مطلق (کامل) که از طریق خط فقری که به‌عنوان تأمین حداقل هزینه‌های لازم در زندگی برای کسب رضایت در تأمین سلامت و بهداشت تعریف می‌شود، قابل اندازه‌گیری است و دوم، فقر نسبی است که در این حالت فرد حداقل‌ها را داشته اما نسبت به سایر گروه‌های درآمدی جامعه فقیر محسوب می‌شود.

نکته‌ی قابل توجه این است که در مطالعات تجربی فقر اثرات مختلفی بر جرم ناشی از خود بر جای گذاشته است. باوجود اهمیت فقر در تبیین جرم، برخی از مطالعات نشان می‌دهند که رابطه منفی بین فقر و جرم وجود دارد.<sup>۱</sup> فیلیس (۱۹۹۱)<sup>۲</sup> معتقد است که فشار فقر می‌تواند منجر به بی‌مسئولیتی و در نتیجه بروز انحرافات اجتماعی شود. به نظر وی ایجاد استقلال اقتصادی برای افراد فقیر مهم‌ترین عامل برای ریشه‌کنی و مبارزه با جرم است (صادقی، حسین، شقایق شهری، وحید و همکاران؛ ۱۳۸۴؛ ص ۶۷-۶۶). اساساً به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، عامل فقر باعث افزایش فعالیت‌های مجرمانه می‌شود و در نتیجه این‌طور به نظر می‌رسد که در جامعه‌ای با نرخ بالای فقر، نرخ جرم نیز افزایش خواهد یافت (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران؛ ۱۳۸۹: ۵۸).

### ۲-۴- نابرابری اقتصادی و درآمدی

نابرابری درآمدی نیز مانند فقر براساس نسبت تعداد افراد ثروتمند به تعداد افراد فقیر تعریف می‌شود. تفاوت بین نابرابری درآمدی با فقر نسبی (مطلق) در این است که نابرابری درآمدی مربوط به روش توزیع ثروت در جامعه است درحالی‌که فقر، مقدار کل ثروت را براساس تعداد افرادی که درآمدها کمتر از خط فقر باشد نشان می‌دهد. وقتی نابرابری اقتصادی مطرح می‌گردد تأکید بر فقر نسبی در یک زمینه‌ی اجتماعی است و نه بر شرایط زندگی با حداقل امکانات رفاهی (صادقی،

1- Messner, S.F. 103-114.

2- Philips, M, B. 555- 574

حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۵۹).

در جامعه‌ای که افراد تشویق می‌شوند تا علایق و خواسته‌های خود را بدون توجه به خواسته‌های دیگران دنبال کنند، فقر و محرومیت روند فزاینده‌ای خواهد داشت. آرنسون (۱۹۸۸)<sup>۱</sup> با استفاده از مطالعات فرانک<sup>۲</sup> به این نتیجه رسید که بیشترین نرخ‌های جرمی که در میان سیاه‌پوستان آمریکایی در دهه ۱۹۶۰ اتفاق افتاده بود، در مناطقی بود که حقوقشان محدودتر شده بود و همچنین در مقایسه با همتایان سفیدپوست خود در شرایط فقر بیشتری به سر می‌برده‌اند. وی عنوان می‌کند که ناکامی و شکست در رسیدن به اهداف مورد نظر نتیجه‌ی فقر (مطلق) نیست بلکه نتیجه‌ی از فقر نسبی است، از این رو در جامعه‌ای با سطح نابرابری اقتصادی بالا، نرخ جرم نیز روند صعودی خواهد داشت (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۵۹).

در یک تحلیل مقطعی از کشور کانادا، هارت ناگل و لی (۱۹۹۵)<sup>۳</sup> به این نتیجه رسیدند که نابرابری اقتصادی رابطه‌ای مثبت با جرایم علیه اشخاص دارد، لیکن با جرایم علیه اموال رابطه‌ی منفی را نشان می‌دهد. ایشان عقیده دارند که نابرابری درآمدی در کشور کانادا به دلیل رفاه بیشتر شهروندان و اجرای برنامه‌هایی از قبیل توزیع مجدد درآمد، نسبت به کشورهای دیگر اثرات کمی بر روی جرایم داشته است (صادقی، حسین، شقاقی شهری، وحید و همکاران؛ ۱۳۸۴: ۶۹).

در نهایت می‌توان بیان داشت زمانی که تورم رخ می‌دهد برخی افراد منتفع شده و عده‌ای دیگر متضرر می‌گردند که در این میان آسیب ناشی از تورم به سوی کسانی کشیده می‌شود که حقوق ثابتی را کسب می‌کنند و افزایش دستمزدها به نسبت افزایش تورم ایجاد شده نیست که این امر باعث افزایش ضریب جینی شده و به دنبال خود کاهش امنیت اجتماعی را در پی خواهد داشت؛ این مطلب باعث می‌شود افراد برای کسب معاش و تأمین حداقل زندگی خود به سوی ارتکاب به جرم گرایش پیدا کنند.

در این تحقیق، متغیرهای فقر و نابرابری اقتصادی و درآمدی به دلیل این که مسأله‌ی هم‌ریشه بودن و هم‌خطی را در مدل ایجاد می‌نمود و همچنین متغیرهای ذکر شده در ارتباط با متغیر وابسته‌ی این تحقیق که ثبات قانون (پراکسی جرم و شاخص کافمن) است نیز مدل مناسبی را حاصل نمی‌کرد، بنابراین تنها از روی تورم حاصل شده به بیان اثرگذاری فقر و نابرابری اقتصادی پرداخته می‌شود. جرم یک پدیده جهانی و اجتماعی است «که در حالت انزوا و انفراد مفهومی ندارد و از نظر زمان و مکان متغیر است» (دانش، تاج زمان؛ ۱۳۷۶: ۱۸؛ برگرفته از صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۱۱). چنان که انجام برخی از اعمال در بعضی کشورها جرم محسوب شده و مشمول مجازات می‌شود در حالی که ممکن است همان عمل در سایر کشورها از لحاظ

1- Aronson (1988)

2- Frank

3- Hartnagel, T.F. & Lee, G. W. 591-606

قانونی متعارف بوده و جرم به شمار نیاید؛ و یا حتی ممکن است در یک کشور برخی از اعمال در زمان‌های گذشته به‌عنوان جرم مطرح بوده ولی در حال حاضر جرم اطلاق نمی‌شوند و یا برعکس (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۱۱).

از جرم با توجه به حوزه‌ی مطالعه‌ی آن می‌توان تعاریف متعددی ارائه نمود. به‌عنوان مثال از دیدگاه حقوقی جرم براساس قانون کشورها تعریف می‌شود، اما از دیدگاه جامعه‌شناسی معیارهای جامعه‌شناختی آن مورد نظر می‌باشد و اما با توجه به این که ماهیت وجود جرم در جامعه براساس قوانین تدوین شده در آن جامعه مشخص می‌گردد بنابراین، در اغلب موارد، تعریف جرم براساس رویکرد حقوقی آن مد نظر قرار می‌گیرد (حسینی‌نژاد، سید مرتضی: ۳۶).

براساس دیدگاه حقوقی «نقض قانون هر کشوری در اثر عمل خارجی در صورتی که انجام وظیفه یا اعمال حقیقی آن را تجویز نکند و مستوجب مجازات هم باشد، جرم نامیده می‌شود.» (دانش، تاج زمان؛ ۱۳۷۶: ۱۸؛ برگرفته از صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۶۹). برخی دیگر هر فعل یا ترک فعلی را که نظم، صلح و آرامش اجتماعی را مختل سازد و قانون نیز برای آن مجازاتی تعیین کرده باشد «جرم» می‌دانند (جولیوس گولد، ویلیام ل. کولب؛ ۱۳۷۶: ص ۳۲۰؛ ترجمه باقر پرهام و دیگران؛ برگرفته از مأخذ پیشین: ۷۰). در جمهوری اسلامی ایران طبق ماده ۲ قانون مجازات اسلامی - مصوب ۱۳۷۰ - هر فعل یا ترک فعلی که در قانون برای آن مجازات تعیین شده باشد جرم محسوب می‌شود.<sup>۱</sup> همچنین طبق ماده ۱۱ همان قانون، در مقررات و نظام‌های دولتی، مجازات و اقدامات تأمینی و تربیتی باید به‌موجب قانونی باشد که قبل از وقوع جرم مقرر شده باشد و هیچ فعل یا ترک فعل را نمی‌توان به‌عنوان جرم به‌موجب قانون متأخر مجازات نمود (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۱۲). همچنین براساس ماده ۳ قانون مذکور قوانین جزایی درباره‌ی همه کسانی که در قلمرو حاکمیت زمینی، دریایی و هوایی جمهوری اسلامی ایران مرتکب جرم شوند، اعمال می‌گردد مگر آن که به‌موجب قانون ترتیب دیگری برای آن مقرر شده باشد (حسینی‌نژاد، سید مرتضی: ۳۶).

بنابراین به‌طور کلی می‌توان گفت از دیدگاه حقوقی جرم عبارت است از «انجام هر فعلی که قانون آن را منع نموده و فاعلش را مستحق مجازات دانسته است.» با عنایت به مطالب مذکور، نکته قابل توجه این است که نه تنها جرم بودن یک عمل از نظر یک حکومت در زمان‌های مختلف متفاوت است، بلکه تعریف جرم در کشورهای مختلف نیز متفاوت است. علاوه بر این موارد ممکن است به‌دلیل عدم پیش‌بینی سیاست‌گذاران یک کشور و فقدان تدوین قوانین مشخص، انجام یک عمل از دیدگاه حقوقی جرم شناخته نشود، در حالی که از دیدگاه جامعه نامطلوب شمرده شده و به‌عنوان بزه به آن نگریسته شود (حسینی‌نژاد، سید مرتضی: ۳۷).

### ۳- مروری بر ادبیات و مبانی نظری موضوع تحقیق

مطالعات بسیاری درباره‌ی علل اقتصادی جرم صورت گرفته است. مطالعاتی در زمینه‌ی ارتباط بین جرم و متغیرهای تأثیرگذار بر آن که از بررسی تمام این نتایج می‌توان دریافت که عوامل مختلفی در ترغیب به جرم مؤثر هستند در ادامه به برخی از آن‌ها اشاره خواهد شد.

مطالعه در مورد اقتصاد جرم به تاریخ ۱۸۲۹ برمی‌گردد که اولین بار «ادوین چادویک»<sup>۱</sup> به بررسی جرم از دیدگاه اقتصادی پرداخت. پس از وی «بکر»<sup>۲</sup> (۱۹۶۸) «استیگلر»<sup>۳</sup> (۱۹۷۰) و «ارلیک»<sup>۴</sup> (۱۹۷۳) و «رونالدز»<sup>۵</sup> (۱۹۸۰) مطالعات اولیه را کامل‌تر کردند استفاده از علم اقتصاد، مجموعه‌ای از ابزار علمی و فنی در اختیار اقتصاددانان معاصر قرار دادند تا محققین بتوانند نظریه‌های جنایت را که مبتنی بر سودمندی فعالیت مجرمانه برای مجرم است تهیه کنند. در این میان ابتکار توسل به توضیح اقتصادی جنایت متعلق به اقتصاددان امریکایی، «بکر» می‌باشد و در پی آن آثار متعددی در این زمینه به چاپ رسیده است و به گسترش نظریه مذکور کمک کرده است (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۷۰-۶۹).

فلیشر<sup>۶</sup> (۱۹۶۶) با بررسی نقش درآمد در ارتکاب به جرم، به این نتیجه رسید که سطح درآمدی پایین، احتمال ارتکاب جرم را افزایش می‌دهد زیرا هزینه‌ی احتمال دستگیری برای افرادی که درآمد اندکی دارند، بسیار پایین است. به عبارتی، احساس این افراد این است که نه تنها دریافتی قانونی‌اش پایین است بلکه هزینه فرصت زمان صرف شده برای فعالیت‌های مجرمانه یا بودن در زندان نیز پایین است. به عبارت دیگر برای افرادی که دارای درآمد پایین تری هستند زندانی شدن موجب ورود زیان و صدمه مالی کلانی نشده و احتمال ارتکاب جرم در این افراد بیش از اشخاصی است که حبس موجب تضعیف منافع مالی‌شان می‌شود.

کار برجسته‌ی دیگر بکر به اقتصاد نیروی کار مربوط است. بکر (۱۹۶۲) از جمله پیشگامان گسترش تفکر سرمایه‌ی انسانی بود و این ایده را برای درک نحوه‌ی فعالیت بازار نیروی کار به کار گرفت. در مقایسه با سرمایه فیزیکی مانند ماشین‌آلات و کارخانه‌ها، افراد در خودشان با تحصیلات، آموزش، توسعه مهارت‌های جدید سرمایه‌گذاری می‌کنند. در واقع، مفهوم سرمایه انسانی از این هم گسترده‌تر است و دربرگیرنده‌ی هزینه‌ی مراقبت پزشکی، زمان صرف شده برای جست‌وجوی کار و مهاجرت به سایر نواحی برای شغل بهتر می‌شود. همانند کارخانه‌ها و ماشین‌آلات سرمایه‌گذاری‌های انسانی منجر به جریانی از درآمدهای آینده می‌شود، اما همانند

1- Edwin Chadwick

2- Gary.S.Becker

3- Stigler

4- Ehrlich

5- Ranalds

6- Fleisher

سایر سرمایه‌گذاری‌ها، سرمایه‌گذاری‌های انسانی هم مستلزم صرف هزینه‌هایی است. شاید مهم‌ترین هزینه در این کار به درآمدهای ازدست‌رفته‌ای برمی‌گردد که طی این سرمایه‌گذاری‌ها زمان افراد را به خود اختصاص داده است. علاوه بر این، سختی کسب مهارت‌ها و دانش جدید موجب تحمیل هزینه‌ی دیگری بر افراد می‌شود. به اعتقاد بکر، افراد تا اندازه‌ای در خودشان سرمایه‌گذاری می‌کنند که درآمدهای آینده‌ی ایشان فراتر از هزینه‌های فعلی آن‌ها برود.

لی<sup>۱</sup> (۲۰۰۳) رابطه بین شاخص‌های بازار کار و انواع جرایم را در کشورهای استرالیا، ژاپن و کره جنوبی مورد آزمون قرار داد. وی با استفاده از روش هم‌جمعی جوهانسون و آزمون علیت گرنجری برای داده‌های سری زمانی وجود یک رابطه بلندمدت را میان بیکاری و جرم بررسی کرد و به وجود یک ارتباط معنی‌دار میان نرخ بیکاری و انواع جرم در بلندمدت پی برد (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۷۰-۶۹).

کومر نیکل<sup>۲</sup> (۲۰۰۳) نیز مطالعه‌ای را به منظور بررسی تأثیر عوامل اقتصاد کلان بر جرم صورت داد و با استفاده از برآورد رگرسیونی به روش حداقل مربعات به این نتیجه رسید که بیکاری، تورم و فقر باعث افزایش جرم می‌شوند (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ۷۰-۶۹).

پس از آن گوموس<sup>۳</sup> (۲۰۰۴)، با استفاده از اطلاعات مربوط به شهرهای بزرگ آمریکا عوامل تأثیرگذار بر جرم در مناطق شهری را با استفاده از تکنیک رگرسیونی حداقل مربعات برآورد نمود. نتایج نشان دادند که نابرابری درآمدی، پایین بودن درآمد سرانه و حضور سیاه‌پوست‌ها، مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر جرم در مناطق شهری هستند. تلس<sup>۴</sup> (۲۰۰۴) نیز تأثیر سیاست‌های اقتصاد کلان را بر روی جرم مورد بررسی قرار داد و نشان داد که سیاست‌های پولی و مالی بر جرم مؤثرند. از این نتایج می‌توان به این نکته دست یافت که سیاست‌های مالی از طریق مخارج دولتی و سیاست‌های پولی از طریق تورم بر جرم تأثیر می‌گذارند (صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹: ص ۷۰-۶۹).

در ایران نیز، صادقی و همکاران (۱۳۸۲)، با استفاده از یک مدل اقتصادسنجی، با استفاده از داده‌های ترکیبی مقطعی-سری زمانی (پانل دیتا) عوامل اقتصادی جرم (قتل و سرقت) در ۲۶ استان کشور طی دوره ۵ ساله (۸۰-۱۳۷۶) را مورد بررسی قرار دادند و این نتیجه حاصل شد که در دوره‌ی مورد بررسی، متغیرهای نرخ بیکاری، نابرابری درآمدی و صنعتی شدن از جمله متغیرهای مهم و تأثیرگذار بر سرقت در کشور بوده است، به طوری که افزایش نرخ بیکاری و نابرابری درآمدی موجب افزایش نرخ سرقت در ایران شده و این درحالی است که افزایش نرخ

1- Lee

2- Coomer Nicole

3- Gumus

4- Teles

صنعتی شدن، نرخ سرقت را در کشور کاهش داده است. همچنین نتایج بررسی علل اقتصادی ارتکاب قتل در ایران بر این دلالت دارد که متغیرهای نرخ بیکاری، فقر نسبی و نابرابری درآمدی از جمله عوامل تعیین کننده ارتکاب قتل در ایران بوده و با آن رابطه مستقیم داشته است. بنا بر نتایج ناشی از این تحقیق، توسعه صنعتی، توزیع عادلانه درآمد، کاهش نرخ بیکاری و فقر نسبی توصیه‌های سیاستی مناسبی برای کاهش جرم در کشور محسوب می‌شوند.

سپس مهرگان و گرشاسبی فخر (۱۳۸۸) به بررسی با استفاده از تحلیل اقتصادی جرم، بین سرقت و نحوه توزیع درآمد در ایران پرداخته‌اند و بیان داشتند که بین توزیع درآمد و سرقت، رابطه‌ی معنی داری وجود دارد به این صورت که با تشدید نابرابری درآمد، کمیت جرایم مرتبط با سرقت نیز افزایش داشته است و ارتباط مستقیم بین نرخ جرم سرقت با نسبت شهرنشینی، نرخ طلاق، نرخ بیکاری و همین طور یک رابطه معکوس با درآمد ماهانه خانوارهای ایرانی وجود دارد.

حسینی نژاد در مقاله خود با عنوان «بررسی علل اقتصادی جرم در ایران با استفاده از یک مدل داده‌های تلفیقی: مورد سرقت» با استفاده از روش‌های مرسوم در تحلیل اقتصادی جرم به ویژه مدل جرایم مبتنی بر انگیزه، به بررسی عوامل مؤثر بر جرم در ایران پرداخته و در زمینه توضیح دهنده‌های سرقت اتومبیل عقیده دارد که افزایش نابرابری و افزایش نسبت جوانان در جامعه دارای اثر افزایشی بر میزان سرقت اتومبیل بوده و در مقابل افزایش هزینه‌های انتظامی و نیز رشد اقتصادی، دارای اثر کاهنده بر میزان سرقت اتومبیل است. به علاوه، در بررسی و برآورد مدل سرقت از اماکن نیز تقریباً به نتایج مشابهی رسید به نحوی که افزایش نابرابری و میزان جوان بودن جامعه دارای اثر مثبت و معنی دار بر جامعه بوده و در مقابل افزایش هزینه‌های انتظامی میزان این گونه از جرایم را کاسته است.

عیسی زاده و همکاران (۱۳۹۱) با استفاده از الگوی تصحیح خطای برداری (VECM)، رابطه‌ی علیت گرنجری میان سه شاخص مهم اقتصاد کلان و نرخ جرم در طول سال‌های ۱۳۸۵-۱۳۴۵ و برای دوره‌های کوتاه مدت و بلندمدت را مورد بررسی قرار داده و به این نتیجه رسیده‌اند که در کوتاه مدت و بلندمدت، رابطه علیت گرنجری یک طرفه از نرخ بیکاری، فقر و تورم نسبت به نرخ جرم وجود دارد. ایشان بیان داشتند که با توجه به اینکه در طول چند سال اخیر، میزان تورم اقتصادی به شدت افزایش یافته، نرخ بیکاری به نحو نگران کننده‌ای بالا رفته و گرانی کالاها و خدمات به یکی از بزرگ‌ترین مشکلات افراد و خانواده‌ها تبدیل شده است و جا دارد که فعالیت‌های مجرمانه فقط از حیث مفهوم مجرد قانونی ملاحظه نشوند، بلکه در برخورد با این گونه جرایم، بایستی علل و عوامل ارتکاب آن‌ها نیز که در واقع رشد نقدینگی، افزایش تورم، گرانی کالاها و خدمات و بیکاری فزاینده است، مورد ملاحظه قرار گیرند.

1- Incentive- based Model

2- Vector Error Correction Model

در این تحقیق، عدم ثبات قانون به عنوان پراکسی برای جرم در نظر گرفته شده است که تمایز این تحقیق نسبت به تحقیقات دیگر است و همچنین از تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه انسانی استفاده شده که این شاخص همان گونه که در قبل توضیح داده شد بسیار جامع تر از درآمد سرانه می باشد زیرا درآمد، تنها وسیله ای برای توسعه انسانی به شمار می رود نه خود آن و همچنین تمامی زندگی انسان، درآمد نیست. این شاخص بر مسایلی فراتر از درآمد تمرکز دارد و درآمد را ابزاری برای رسیدن به زندگی استاندارد و خوب به حساب می آورد. لذا این شاخص نسبت به درآمد، تصویر جامع تری از زندگی انسان ارایه می کند.

ملونی در سال ۱۹۹۱ در مقاله خود با عنوان «عوامل مؤثر بر جرم در آرژانتین طی دهه ۹۰» به ارزیابی عوامل اقتصادی مؤثر بر جرم در آرژانتین در دوره ۱۹۹۹-۱۹۹۰ پرداخته و به این نتیجه رسید که عوامل بازدارنده جرم اثرات معنی دار بر کاهش جرم در آرژانتین داشته است. وی در مقاله خود از یک تابع «عرضه مجرمان» (قانون شکنی) به صورت زیر استفاده نموده است:<sup>۱</sup>

$$\text{Crime} = F(\text{Prob. Arrest}; \text{Prob. Conviction}; \text{Prob. Imprisonment}; \text{Unemployment}; \text{GNP}; \text{Inequality})$$

در این تابع متغیرها به ترتیب مدل عبارت اند از:

جرم: (Crime) متغیر وابسته

و متغیرهای مستقل شامل:

احتمال دستگیری: (Prob. Arrest) شامل نسبت تعداد دستگیر شدگان بر جرایم گزارش شده است.  
 احتمال محکومیت: (Prob. Conviction) شامل تعداد محکومان نسبت به تعداد دستگیر شدگان می باشد.  
 احتمال حبس: (Prob. Imprisonment) شامل تعداد افراد زندانی شده تقسیم بر تعداد محکومین است.  
 مدل معرفی شده با استفاده از روش حداقل مربعات وزنی (به خاطر حذف اثر ناهمسانی واریانس) و با به کارگیری داده های پانل برای ۲۲ استان طی دوره ی زمانی ۹۹-۱۹۹۰ مورد تخمین قرار گرفته است. نتایج تحقیق اهمیت اثرات بازدارندگی را تأیید می کند. مطابق نتایج، افزایش درصدی در احتمال دستگیری منجر به کاهش ۳/۳۷ درصدی در احتمال افزایش درصدی در احتمال محکومیت نیز باعث کاهش درصدی در نرخ جرم می شود (صادقی، حسین، شقاقی شهری، وحید و همکاران؛ ۱۳۸۴؛ ص ۸۰).

نتایج متغیرهای اقتصادی- اجتماعی نشان می دهد که اولاً افزایش درصدی نرخ بیکاری، نرخ جرم را حدود ۱/۸ درصد افزایش می دهد. ثانیاً کاهش ۱۰ درصدی شاخص نابرابری درآمدی باعث افزایش ۳/۳ درصدی در نرخ جرم می شود. در نهایت افزایش درصدی در نرخ رشد تولید ناخالص داخلی منجر به کاهش صفر درصدی در ارتکاب جرم می شود. به طور کلی ملونی در مطالعات خود به این نتیجه می رسد که عوامل اقتصادی- اجتماعی نظیر نرخ بیکاری و شاخص نابرابری درآمدی دارای اثرات مثبت و معنی داری بر روی نرخ جرم بوده اند.

#### ۴- معرفی الگو، تخمین و تفسیر نتایج

۴-۱- معرفی الگو و داده‌ها

با توجه به مباحث نظری و با در نظر گرفتن مطالعات تجربی مطرح شده در قسمت‌های گذشته، برای تحلیل اقتصادی وقوع جرم در کشورهای منطقه MENA الگوی تجربی مقاله به شکل زیر معرفی می‌شود:

Rule and law =  $\beta_1 + \beta_2 \text{ Inflation} + \beta_3 \text{ Prob. Conviction} + \beta_4 \text{ Human Development Index}$

شاخص ثبات قانون (Rule and law): (اطلاعات ثبات قانون به‌عنوان یکی از شاخص‌های حاکمیت قانون که به‌عنوان پراکسی جرم در نظر گرفته شده طبق تعریف WDI) که در اینجا پراکسی جرم در نظر گرفته شده است و متغیر وابسته این تحقیق می‌باشد.

حاکمیت قانون شامل: ۱- توجه ویژه مردم و حکومت به پیروی از قوانین ۲- وجود سیستم رسمی قواعد ۳- سازوکار اجرای واقعی قوانین ۴- ارزش تجویزی یا نمایشی قوانین اگر این ضروریات در یک جامعه تعریف شده باشند، می‌توان گفت حاکمیت قانون برقرار است. در ارتباط با حاکمیت قانون و توسعه اقتصادی نظریات متضادی مطرح است. از یک طرف باور بر این است که حاکمیت قانون فعالیت‌های اقتصادی را تسهیل نموده و پیش‌شرط رشد اقتصادی محسوب می‌شود، از طرف دیگر نظریه‌هایی مطرح است که حاکمیت قانون را محصول پیشرفت اقتصادی می‌دانند.

متغیرهای مستقل در تابع بالا عبارت‌اند از:

تورم (Inflation): به گفته اقتصاددانان، رشد سطح عمومی قیمت‌ها، تورم می‌باشد. شاخص توسعه انسانی (Human Development): شاخصی ترکیبی است برای سنجیدن موفقیت در هر کشور، در سه معیار پایه از توسعه انسانی: زندگی طولانی و سالم، دسترسی به دانش و معرفت و سطح زندگی مناسب.

احتمال محکومیت (Prob. Conviction): شامل تعداد محکومان نسبت به تعداد دستگیر شدگان می‌باشد. داده‌های این تحقیق منطقه خاورمیانه و شمال آفریقا معروف به "منا" (MENA) شامل جیبوتی، مصر، اردن، لبنان، مراکش، تونس، الجزایر، ایران، عراق، سوریه، یمن، بحرین، کویت، لیبی، عمان، قطر، عربستان سعودی و امارات از طریق سایت بانک جهانی<sup>۱</sup> استخراج شده و طی دوره زمانی ۲۰۱۰-۲۰۰۵ جمع‌آوری شده و با استفاده از روش داده‌های ترکیبی برای ۲۰ کشور برآورد شده است.

۴-۲- روش تخمین الگو

روش‌شناسی و روش اقتصادسنجی به‌کاربرده شده در مقاله حاضر، روش پانل دیتا می‌باشد

و می‌توان مزایای داده‌های پانل را به شرح زیر بیان نمود (گجراتی، دامودار؛ ۱۳۸۹)؛ ترجمه ابریشمی، حمید؛ ص ۱۱۶۳-۱۱۶۲):

۱- مدل‌های رگرسیون تابلویی یا ترکیبی مبتنی بر داده‌های تابلویی می‌باشند. داده‌های تابلویی متشکل از مشاهداتی است که از واحدهای مقطعی یا تکی طی چند دوره زمانی حاصل شده است.  
۲- استفاده از داده‌های تابلویی مزایایی دارد. نخست این که این داده‌ها حجم نمونه را به مقدار زیادی افزایش می‌دهند. دوم این که، با مطالعه مشاهدات مقطعی مکرر، داده‌های تابلویی برای مطالعه پویای تغییرات تناسب بهتر و بیشتر دارند. سوم این که، داده‌های تابلویی ما را قادر به مطالعه مدل‌های رفتار پیچیده‌تری می‌سازند.

۳- داده‌های تابلویی با وجود مزایای زیاد، با چند مشکل و مسأله تخمین و استنباط مواجه‌اند. از آنجا که این داده‌ها شامل ابعاد مقطعی و زمانی هستند، مشکلات پدید آمده از کاربرد داده‌های مقطعی (مثلاً ناهمسانی واریانس) و داده‌های سری زمانی (مثلاً خود همبستگی) نیز باید بررسی شوند. مشکلات دیگری مانند همبستگی متقاطع در واحدهای تکی در نقاط زمانی یکسان نیز وجود دارند.

۴- تکنیک‌های تخمین متعددی برای بررسی برخی از این مشکلات وجود دارد. دو روش بسیار معروف و رایج عبارت‌اند از: (۱) مدل اثرات ثابت (FEM) (۲) مدل اثرات تصادفی (REM) یا مدل اجزای خطا (ECM)

۵- در FEM عرض از مبدأ در مدل رگرسیون بین افراد به این دلیل متفاوت است که هر فرد یا واحد مقطعی ویژگی‌های خاص خود را دارد. برای ملاحظه عرض از مبدأهای مختلف می‌توان از متغیرهای موهومی استفاده کرد. FEM با استفاده از متغیرهای موهومی مدل حداقل مربعات متغیر موهومی (LSDV) نامیده می‌شود. FEM در شرایطی مناسب است که عرض از مبدأ خاص (تکی) فرد یا یک یا چند متغیر توضیحی همبستگی دارد. یکی از معایب LSDV آن است که وقتی تعداد واحدهای مقطعی N خیلی بزرگ باشد، به تعداد زیادی درجه آزادی نیاز دارد که در این حالت ناچاریم N متغیر موهومی وارد بکنیم (اما جمله عرض از مبدأ مشترک حذف می‌شود).  
۶- جایگزینی برای FEM و ECM است. در ECM فرض می‌شود عرض از مبدأ یک واحد تکی انتخابی تصادفی از جامعه‌ای بزرگ‌تر با یک میانگین ثابت است. بدین ترتیب عرض از مبدأ تکی به صورت انحرافی از این میانگین ثابت بیان می‌شود.

۷- از آزمون هاسمن می‌توان برای انتخاب از میان FEM و ECM استفاده کرد.

۸- رگرسیون‌های داده‌های تابلویی با وجود کاربرد و رواج فزاینده در تحقیقات کاربردی و دسترسی فزاینده‌ای به چنین داده‌هایی برای هر شرایطی مناسب نیستند. در این مورد بهتر است قضاوت‌های عملی را مورد توجه قرار داد.

## ۳-۴- تجزیه و تحلیل نتایج الگو

با توجه به جامعه آماری مورد بررسی در این تحقیق که شامل ۱۸ کشور منطقه MENA طی سال‌های ۲۰۰۵ الی ۲۰۱۰ می‌باشد، ابتدا از مدل اثرات مشترک<sup>۱</sup> استفاده شده است فرم کلی مدل برآورد شده به همراه نتایج حاصل از تخمین آن در زیر نشان داده شده است.

## ۳-۴-۱- فرضیه‌های تحقیق

✓ اثرات تورم بر شاخص ثبات قانون (پراکسی جرم شاخص کافمن) بر متغیر وابسته معنی‌دار می‌باشد.

✓ اثرات احتمال محکومیت بر شاخص ثبات قانون (پراکسی جرم شاخص کافمن) بر متغیر وابسته معنی‌دار می‌باشد.

✓ اثرات توسعه بر شاخص توسعه انسانی ثبات قانون (پراکسی جرم شاخص کافمن) بر متغیر وابسته معنی‌دار می‌باشد.

معادله شماره ۱ فرم کلی مدل اثرات مشترک

$$\text{Rule and law} = C(1) * \text{INF} + C(2) * \text{Prob. Conviction} + C(3) * \text{HDI}$$

معادله شماره ۲ مدل اثرات مشترک با جایگذاری ضرایب تخمین زده شده

$$\text{Rule and law} = -0.069343 \text{ INF} + 0.2354 \text{ Prob. Conviction} + 6.659292 \text{ HDI}$$

در ادامه پس از استخراج مدل پول درباره‌ی این که باید مدل را پول یا پنل ران کرد تصمیم‌گیری نمود به این منظور ابتدا مدل به شکل اثرات ثابت (Fixed Effect) به اجرا درآمده و سپس آزمون لیمر برای تعیین اثرات ثابت انجام می‌شود که به ترتیب در جداول بعدی ارایه می‌گردد.

معادله شماره ۳ مدل اثرات ثابت با جایگذاری ضرایب تخمین زده شده

$$\text{Rule and law} = -4.9977 - 0.0634 \text{ INF} + 0.45231 \text{ Prob. Conviction} + 13.6215 \text{ HDI}$$

## آزمون لیمر

نتیجه	ارزش احتمال	آماره F
مدل پنل می‌باشد	۰/۰۰۰۰	۸۴/۲۵۳۲

در تست بالا با توجه به ارزش احتمال (Prob) به دست آمده که معادل (۰/۰۰۰۰) می‌باشد فرض اولیه برابر بودن عرض از مبدأها که نشان‌دهنده عدم وجود متغیرهای خاص مقطعی است، رد می‌شود لذا مدل بایستی به شکل اثرات خاص (پنل) به اجرا درآید نه پول در ادامه مدل به شکل اثرات تصادفی (Random Effect) به اجرا درآمده و با اجرای آزمون هاسمن در مورد این که مدل می‌بایست به شکل اثرات ثابت یا تصادفی به اجرا درآید تصمیم‌گیری می‌شود.

معادله شماره ۴ مدل اثرات تصادفی با جایگذاری ضرایب تخمین زده شده

$$\text{Rule and law} = -4.1067 - 0.06249 \text{ INF} + 0.72412 \text{ Prob. Conviction} + 12.5615 \text{ HDI}$$

نتیجه	ارزش احتمال	هاسمن
مدل اثرات تصادفی است	۱/۰۰۰۰	۰/۰۰۰۰

همان طور که جدول بالا مشخص است Prob به دست آمده برای فرضیه اولیه عدم ارتباط بین جزء باقی مانده و متغیرهای مستقل ۱/۰۰۰۰ است، لذا نمی توان فرض صفر را رد کرد. در نتیجه امکان اجرای مدل به شکل اثرات ثابت وجود ندارد و مدل نهایی ما همان مدل اثرات تصادفی خواهد بود.

جدول ضرایب معادله شماره ۴

متغیرهای توضیحی	ضرایب	آماره t	احتمال
C	-۴/۱۰۶۷۴۰	-۰/۹۰۶۸۹۸	۰/۳۶۹۰
INF	-۰/۰۶۲۴۱	-۲/۵۵۳۷۴۵	۰/۰۱۳۹
HDI	۱۲/۵۶۱۵۶	۱/۸۰۰۶۱۰	۰/۰۷۸۰
Prob. Conviction	۰/۷۵۴۱۲۲	۲/۴۸۵۶۵	۰/۰۳۱۴۲
$R^2$		۰/۷۴۴۵۲۰	
$D-W$		۱/۵۶۳۰۰۰	
F-Statistic		۳/۴۱۳۵۴۱	

با توجه به مطالب ارایه شده در فوق مدل برآورد شده برای این بررسی همان معادله شماره ۴ می باشد. در ادامه می توان به آماره های مربوط به پرازش مدل اصلی پرداخت. آزمون ضرایب متغیرهای مستقل برای متغیر ثابت معنی دار نبوده و برای دو متغیر دیگر که عبارت از نرخ تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه انسانی می باشند معنی دار است. به عبارت دیگر از نظر آماری ضرایب دو متغیر نرخ تورم، احتمال محکومیت و شاخص توسعه انسانی برابر صفر نمی باشد. آماره  $R^2$  این مدل که معادل ۰/۹۵۵۷ می باشد تأیید کننده نتایج حاصل از آزمون لیمر می باشد و بیان می دارد که داده های مربوط به اثرات خاص مقطعی بر متغیر وابسته تأثیر گذارند. در این مدل ضریب تعیین و ضریب تعیین تعدیل شده به ترتیب برابر ۰/۷۴۴۵۲۰ و ۰/۷۲۸۰۴۲ می باشد و از آنجا که هدف این پژوهش بررسی روابط بین متغیرها می باشد، مقدار این ضرایب با اغماض قابل قبول است. آماره مدل مذکور برابر ۱/۵۶۳ می باشد که با توجه به مقدار بهینه ی مطلوب برای این آماره، این آماره نیز قابل قبول است. آماره مدل که معادل ۳/۴۱۳۵ می باشد؛ نشان می دهد که کلیه ضرایب در مجموع برابر صفر نمی باشند لذا خط رگرسیون وجود خارجی دارد.

## ۴-۴- برآورد مدل تحقیق در ایران

در این بخش به اندازه‌گیری اثر فاکتورهای اقتصادی تأثیرگذار بر جرم با توجه به مدل پرداخته شده است. به طوری که با معرفی شاخص‌های نزدیک برای اندازه‌گیری جرم، به تخمین مدل مورد نظر، در دوره ۱۳۹۰-۱۳۶۸ به روش حداقل مربعات معمولی، در ایران خواهیم پرداخت.

برای این منظور، دو قسمت قبل را به صورت عبارت (۵) خلاصه خواهیم کرد:

$$\frac{C}{C} = \alpha_1 f_p + \alpha_2 h_h + \alpha_3 s_x \quad (5)$$

که در این عبارت  $\frac{C}{C}$  نشان‌دهنده رشد اقتصادی (درآمد ملی سرانه)  $f_p$  نشان‌دهنده میزان سرمایه فیزیکی  $h_h$  میزان سرمایه انسانی نشان‌دهنده میزان  $s_x$  جرم خواهد بود. بدین ترتیب فروض زیر در این پژوهش مورد آزمون قرار خواهد گرفت:

- سرمایه‌ی فیزیکی اثر مثبتی بر رشد اقتصادی در ایران دارد.
- سرمایه‌ی انسانی اثر مثبتی بر رشد اقتصادی در ایران دارد.
- جرم اثر مثبتی بر رشد اقتصادی در ایران دارد.

## ۴-۴-۱- شاخص‌ها و آمارهای مورد استفاده

برای اندازه‌گیری سرمایه‌ی انسانی از نسبت تعداد کل دانشجویان در هر سال به جمعیت کشور استفاده می‌کنیم؛ و برای سرمایه فیزیکی نیز از میزان تشکیل سرمایه‌ی ثابت در کشور استفاده شده است؛ اما برای ایجاد یک شاخص برای جرم قضیه کمی متفاوت خواهد بود. به گونه‌ای که اکثر صاحب‌نظران معتقدند که سنجش کاملاً تجربی جرم تقریباً غیرممکن است. چون سرمایه اجتماعی و جرم، مسأله‌ای انسانی است و بنا به اصل عدم اطمینان هایزنبرگ<sup>۱</sup> این که مشاهده‌گر می‌تواند بر مشاهده‌شونده تأثیر بگذارد اندازه‌گیری دقیق این شاخص را مشکل و حتی گاهی اوقات غیرممکن می‌سازد؛ اما به هر حال اهمیت سنجش جرم برای بررسی آن لازم و ضروری است. از آنجاکه خود جرم متغیر کیفی بوده و اطلاعات و آمار مناسبی نیز در این رابطه در کشور وجود ندارد، پس بایستی راهی برای اندازه‌گیری این متغیر یافت. برای رفع این مشکل، موضوع را از جنبه‌ی دیگری می‌نگریم و به جای سنجش و اندازه‌گیری جرم به عنوان یک ارزش مثبت، از نبود جرم یا به عبارت دیگر انحرافات اجتماعی همچون تعداد جرم و جنایات خاص (قتل عمد، اختلاس، جعل، تهدید، چاقو کشی و ...) در کشور، برای اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی، استفاده خواهد شد. بدین ترتیب فرض بر این است که چون جرم وجود هنجارهای رفتاری مبتنی بر تشریک مساعی را منعکس می‌کند، انحرافات اجتماعی نیز به طور بالفعل بازتابی از فقدان جرم خواهد بود (فوکویاما، ۱۹۹۷: ۱۹).

لازم به ذکر است که آمارهای فوق برگرفته از وزارت دادگستری و مرکز آمار ایران و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران می‌باشد.

## ۴-۲- تحلیل نتایج

در این قسمت به بررسی و تحلیل نتایج حاصل از تخمین معادله (۵) با در نظر گرفتن شاخص‌های مختلفی برای جرم خواهیم پرداخت.

۴-۲-۱- تعداد چک‌های بلامحل به صورت سرانه

در ابتدا تعداد چک‌های بلامحل را به‌عنوان شاخصی برای وجود میزان جرم در کشور مورد ارزیابی قرار خواهیم داد. معادله زیر نشان‌دهنده تخمین عبارت (۵) با استفاده از تعداد چک‌های بلامحل به‌عنوان شاخص وجود جرم می‌باشد. لازم به ذکر است میزان سطح معنی‌داری (آماره t) در داخل پرانتز ذکر شده است.

$$\frac{c}{c} = 3.379 + (3.21E - 06)f_{pc} + 0.045h_{hc} + 0.0719s_{sc} \quad (5)$$

$$(0,0256) (0,0188) (0,00) (0,0054)$$

$$R - \text{squared} = 0.9635$$

$$D.W = 1.63$$

$$F = 114.262$$

با توجه به عبارت بالا ضریب مربوط به جرم اثر مثبتی بر میزان درآمد ملی داشته و به‌عبارت دیگر افزایش جرم (کاهش تعداد چک‌های بلامحل به‌عنوان شاخص اندازه‌گیری) سبب افزایش درآمد ملی خواهد شد.<sup>۱</sup> ضرایب مربوط به سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی نیز مثبت و معنی‌دار هستند.

۴-۲-۲- میزان اختلاس، ارتشا و جعل به‌طور سرانه

دومین شاخصی که برای نشان دادن وجود جرم (انحرافات اجتماعی) به کار می‌بریم، میزان سرانه‌ی پرونده‌های مختومه‌ی اختلاس و ارتشا و جعل در کشور می‌باشد. معادله زیر نشان‌دهنده تخمین عبارت (۵) با استفاده از تعداد سرانه پرونده‌های مختومه اختلاس و ارتشا و جعل به‌عنوان شاخص جرم می‌باشد.

$$\frac{c}{c} = 3.2301 + (4.30E - 06)f_{pc} + 0.038h_{hc} + 0.124s_{sc}$$

$$(0,0000) (0,0054) (0,0781) (0,0295)$$

$$R - \text{squared} = 0.9536$$

$$D.W = 1.43$$

$$F = 89.147$$

با توجه به عبارت بالا ضریب مربوط به جرم اثر مثبتی بر میزان درآمد ملی داشته و به‌عبارت دیگر افزایش جرم (کاهش تعداد پرونده‌های اختلاس، ارتشا و جعل به‌عنوان شاخص اندازه‌گیری) سبب افزایش درآمد ملی خواهد شد.<sup>۲</sup> در این قسمت نیز ضرایب مربوط به سرمایه انسانی و سرمایه

۱- برای اطمینان از عدم وجود خودهمبستگی، علاوه بر آزمون دورین- واتسون، از آزمون LM نیز استفاده شد (میزان آماره‌ی آزمون LM برابر با ۰/۱۹۸۴ و سطح معنی‌داری ۰/۶۶۳۳ بود) بدین ترتیب نتایج آزمون حاکی از عدم وجود خودهمبستگی بوده است.

۲- برای اطمینان از عدم وجود خودهمبستگی، علاوه بر آزمون دورین- واتسون، از آزمون LM نیز استفاده شد (میزان آماره‌ی آزمون LM برابر با ۰/۷۴۴۲۲۳ و سطح معنی‌داری ۰/۴۰۵۲۲۳ بود) بدین ترتیب نتایج آزمون حاکی از عدم وجود خودهمبستگی بوده است.

فیزیکی مقداری مثبت و معنی دار است.

۴-۲-۳-۴-۴ تظاهر به چاقو کشی

شاخص بعدی که برای نشان دادن وجود جرم به کار می‌بریم، میزان سرانه‌ی پرونده‌های تظاهر به چاقو کشی در کشور می‌باشد. معادله‌ی زیر نشان‌دهنده تخمین عبارت (۵) با استفاده از تعداد سرانه پرونده‌های تظاهر به چاقو کشی به عنوان شاخص وجود جرم است.

$$\frac{c}{c} = 4.171 + (3.47E - 06)f_{pc} + 0.050h_{hc} + 2.7s_{\epsilon}$$

(0,000) (0,0069) (0,0065) (0,0018)

**R - squared = 0.968**

**D.W = 1.8**

**F = 134.56**

با توجه به عبارت بالا ضریب مربوط به جرم اثر مثبتی بر میزان درآمد ملی داشته و به عبارت دیگر افزایش جرم (کاهش تعداد پرونده‌های تظاهر به چاقو کشی به عنوان شاخص اندازه‌گیری) سبب افزایش درآمد ملی خواهد شد. در این بخش نیز ضرایب مربوط به سرمایه فیزیکی و سرمایه انسانی مقداری مثبت و معنادار است.

۴-۲-۴-۴ تهدید

شاخص بعدی که برای نشان دادن وجود جرم به کار می‌بریم، میزان سرانه پرونده‌های تهدید که در حوزه‌ی استحضاتی نیروی انتظامی تشکیل شده است، خواهد بود. معادله زیر نشان‌دهنده تخمین عبارت (۵) با استفاده از تعداد سرانه‌ی پرونده‌های تهدید به عنوان شاخص وجود جرم می‌باشد.

$$\frac{c}{c} = 5.37 + (2.02E - 06)f_p + 0.0728h_b + 4.837s_{\epsilon-1}$$

(0,0201) (0,0102) (0,0245) (0,0146)

**R - squared = 0.956**

**D.W = 1.58**

**F = 94.24**

با توجه به عبارت بالا ضریب مربوط به جرم اثر مثبتی بر میزان درآمد ملی داشته و به عبارت دیگر افزایش جرم (کاهش تعداد پرونده‌های تهدید به عنوان شاخص اندازه‌گیری) سبب افزایش درآمد ملی خواهد شد<sup>۱</sup>. لازم به ذکر است باز هم ضرایب مربوط به سرمایه‌ی انسانی و سرمایه‌ی فیزیکی،

۱- برای اطمینان از عدم وجود خودهمبستگی، علاوه بر آزمون دوربین- واتسون، از آزمون LM نیز استفاده شد (میزان آماره‌ی آزمون LM برابر با ۰/۵۰۸۷۶۴۰ و سطح معنی‌داری ۰/۴۸۹۳۰۱۴ بود) بدین ترتیب نتایج آزمون حاکی از عدم وجود خودهمبستگی بوده است. لازم به ذکر است که به دلیل وجود عدم مانایی در شاخص مربوط به سرمایه اجتماعی (این ادعا توسط آزمون دیکی فولر اثبات شد) این شاخص با یک دوره وقفه در مدل وارد شد تا شرایط مانایی برقرار شود.

نشان‌دهنده‌ی مقادیری مثبت و معنی‌دار است.

#### ۴-۴- تحلیل مدل تحقیق در کشورهای عضو منا

براساس ضرایب به‌دست‌آمده از تخمین فوق چنین برمی‌آید که هرگاه تورم به‌عنوان یک شاخص قدرت خرید و یا به عبارت بهتر به‌عنوان یک شاخص رفاه افزایش یابد منجر به بالا بردن هزینه‌های عمومی شده و این امر به‌علت کاهش منابع مالی و توان پرداختی دولت باعث عدم ثبات قوانین دولت و بازنگری در هزینه‌ها و بوروکراسی زیاد (پراکسی جرم) می‌گردد. شاخص ثبات قانون که عامل اصلی ایجاد امنیت می‌باشد با عدم ثبات قانون باعث کاهش امنیت در سطح جامعه شده و این امر فضا را برای ارتکاب جرم آماده می‌سازد. از طرف دیگر با بهبود شرایط اجتماعی در جامعه و افزایش شاخص توسعه‌ی انسانی و احتمال محکومیت به علت آن که همواره همراه رشد اتفاق می‌افتد، بخش عمومی دولت می‌تواند قانون‌مداری را افزایش دهد و این موضوع با ایجاد فضایی امن‌تر منجر به کاهش جرم در سطح جامعه می‌گردد. لذا نتیجه این که ضرایب به‌دست‌آمده در مطالعه فوق (به همراه جهت شیب‌های به‌دست‌آمده) برای خط رگرسیون منطبق با تئوری اقتصادی مربوطه است.

از آنجایی که آمار جرم و جنایت در کشورهای عضو منا به‌صورت کامل وجود نداشته است لذا با توجه به این که کشورهای عضو منا شاخص عدم ثبات قانون (پراکسی جرم و شاخص کافمن) به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته می‌شود.

#### ۵- نتیجه‌گیری

از دیرباز موضوع جرم و رابطه آن با شرایط اقتصادی مورد توجه جرم‌شناسان بوده است. در واقع، روند روبه‌رشد جرم در جوامع با توجه به عواقب زیان‌بار آن به‌ویژه به لحاظ اجتماعی، مطالعه در زمینه‌ی عوامل مؤثر بر جرم را به یک ضرورت تبدیل کرده است (عیسی‌زاده، سعید و همکاران: ۱۳۹۱)؛ قسمت نتیجه‌گیری و توصیه‌های سیاستی). در سال‌های اخیر به بحث جرم و جرم‌شناسی به‌عنوان یک علم جدید نگریسته شده و تمام کشورها به کاهش جرم همت گماشته‌اند؛ بنابراین در وهله‌ی اول برای بررسی هر پدیده‌ای مانند جرم، ابتدا باید به علل به‌وجودآورنده‌ی آن توجه کرده و آن‌ها را شناسایی نمود تا بدین ترتیب بتوان از رشد آن جلوگیری کرد (صادقی، حسین، شقاقی شهری، وحید و همکاران؛ ۱۳۸۴: ۸۵).

همان‌گونه که در این مقاله بیان گردید، وقوع جرم علل اجتماعی و اقتصادی داشته است و در این میان، عوامل اقتصادی مهم‌ترین عامل برای تمام ساختارهای اجتماعی بوده و اثرات قابل توجهی نیز بر فعالیت‌های فردی از جمله وقوع جرم دارد، به‌خصوص اگر این عوامل اقتصادی عواملی چون: تورم، شاخص توسعه‌ی انسانی، بیکاری و نابرابری اقتصادی و درآمدی باشد که آثار و تبعات منفی بسیار وسیعی را بر پیکره‌ی جامعه ایجاد می‌کند.

طی دوره‌ی مورد بررسی و کشورهای در نظر گرفته شده مشخص است که هر زمان تورم که به‌عنوان یک شاخص قدرت خرید و یا به بیان بهتر به‌عنوان یک شاخص رفاه افزایش پیدا کند باعث

افزایش هزینه‌های عمومی شده و به تبع آن به دلیل کاهش منابع مالی و توان پرداختی دولت منجر به عدم ثبات قوانین دولت‌ها در ضمانت اجرایی قوانین (پراکسی جرم) می‌گردد. عدم ثبات قوانین که عامل اصلی ایجاد امنیت می‌باشد باعث کاهش امنیت در سطح جامعه گردیده و این امر فضا را برای ارتکاب جرم مهیا می‌سازد. از سوی دیگر با بهبود شرایط اجتماعی در جامعه و افزایش شاخص توسعه انسانی که به همراه رشد اتفاق می‌افتد، بخش عمومی می‌تواند ثبات قوانین و ضمانت اجرایی قوانین مجرمانه را افزایش دهد و این موضوع با ایجاد فضایی امن‌تر منجر به کاهش جرم در سطح جامعه می‌شود. همان‌گونه که بیان گردید، ضرایب به‌دست آمده در مطالعه فوق (به همراه جهت شیب‌های به‌دست آمده) برای خط رگرسیون منطبق با تئوری اقتصادی مربوطه می‌باشد.

## ۶- پیشنهادهای تحقیق

از آنجا که شناسایی ریشه‌های وقوع جرم برای کنترل آن در جامعه پراهمیت است و از آن‌رو که عوامل و پارامترهای اقتصادی و اجتماعی بسیاری در وقوع جرم مؤثر هستند که بی‌شک بررسی تمام آن‌ها در این مقاله میسر نبوده است، لذا پیشنهاد می‌شود به ارزیابی و تحلیل سایر عوامل تأثیرگذار بر جرم مانند عوامل اجتماعی پرداخته شود. از طرفی در این تحقیق به تبیین مدل رشد درونزا برای اقتصاد پرداخته‌ایم و سپس اثرات اقتصادی جرم بر رشد اقتصادی در کشورهای عضو منا را بررسی نمودیم. پس از تبیین مبانی نظری ذکر شده، در قسمت بعدی این پژوهش با استفاده از داده‌های آماری دوره‌ی ۱۳۶۸-۱۳۹۰ برای ایران، به بررسی فاکتورهای اقتصادی جرم در ایران پرداختیم؛ نتایج این مطالعه نشان داد که:

- ۱- افزایش میزان پرونده‌های مربوط به چک‌های بلامحل (به‌عنوان شاخص فقدان سرمایه اجتماعی) اثر منفی و معنی‌داری بر رشد اقتصادی در ایران داشته است.
- ۲- افزایش میزان پرونده‌های مربوط به اختلاس، ارتشا و جعل (به‌عنوان شاخص فقدان سرمایه اجتماعی) اثر منفی و معنی‌داری بر رشد اقتصادی در ایران داشته است.
- ۳- افزایش میزان پرونده‌های مربوط به تظاهر به چاقوکشی (به‌عنوان شاخص فقدان سرمایه اجتماعی) اثر منفی و معنی‌داری بر رشد اقتصادی در ایران داشته است.
- ۴- افزایش میزان پرونده‌های مربوط به تهدید (به‌عنوان شاخص فقدان سرمایه اجتماعی) اثر منفی و معنی‌داری بر رشد اقتصادی در ایران داشته است.
- ۵- در تمامی حالات ذکر شده، سرمایه‌ی انسانی و سرمایه‌ی فیزیکی، اثر مثبت و معنی‌داری بر رشد اقتصادی داشتند.
- ۶- با توجه به شاخص‌های مورد استفاده در این پژوهش که برای نشان دادن جرم استفاده شد، در تمامی حالات، ضریب مربوط به جرم اثر مثبت و معنی‌داری بر رشد اقتصادی داشته است. لازم به ذکر است این اثر همواره بزرگ‌تر از اثر مربوط به سرمایه‌ی انسانی و سرمایه‌ی فیزیکی بوده است؛ که این نشان‌دهنده اثرگذاری بالاتر جرم بر رشد اقتصادی در ایران نسبت به سرمایه‌ی فیزیکی و انسانی در دوره‌ی مورد مطالعه است.

۷- پر واضح است که تورم از طریق افزایش قدرت خرید کالاها و خدمات، قدرت خرید افراد و درآمد حقیقی آنها را کاهش داده و توان افراد را در تأمین هزینه‌های لازم برای حاصل شدن رضایت در تأمین سلامت و بهداشت پایین می‌آورد. این عمل منجر به بی‌مسئولیتی و در نتیجه انحرافات اجتماعی مانند سرقت، قتل و در کل وقوع جرم می‌گردد، براین اساس پیشنهاد می‌شود تورم و فاصله بین درآمد اسمی افراد با درآمد حقیقی‌شان با سیاست‌های مناسب کاهش یابد.

۸- برای رسیدن به هدف کاهش جرم می‌بایست قسمتی از سرمایه‌های پولی بانکها و قسمتی از درآمد دولت به صورت تسهیلات به اقشار فقیر و کم درآمد جامعه اختصاص یابد و سالیانه نیز با توجه به تغییرات قیمت‌ها و تورم موجود در کشور میزان آن تغییر کند.

۹- می‌توان با اجرای برنامه‌هایی مانند توزیع مجدد درآمد، میزان نابرابری درآمد را کاهش داد.

۱۰- با توجه خاص به مقوله‌ی بیکاری (چه بیکاری برای افراد جوان باشد و چه بیکاری‌های ساختاری)، می‌توان با مساعدت دولت‌ها با عنوان بیمه‌های بیکاری و حمایت‌های رفاهی شرایط اقتصادی این افراد را تا حدی مطابق با جامعه حفظ نمود که این امر خود نیز باعث کاهش جرم در جامعه می‌شود.

۱۱- در مورد شاخص توسعه‌ی انسانی نیز می‌توان با بهبود اوضاع اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی وقوع جرم را کاهش داد.

مطالعه در حوزه‌ی نهادها و حاکمیت قانون (ثبات قانون در جهت کاهش جرم) و وارد کردن آنها در تحلیل‌های اقتصادی در چند دهه‌ی اخیر توجه ویژه‌ای را به خود جلب کرده است به طوری که در دهه ۱۹۹۰ اغلب جوایز نوبل اقتصاد به متخصصان این حوزه تعلق گرفت؛ اما متأسفانه اکثر این تحقیقات در کشورهای پیشرفته و به ویژه آمریکا انجام گرفته است. در حالی که چند دهه از ظهور این ادبیات در اقتصاد می‌گذرد هنوز در کشورهای توسعه نیافته یا در حال توسعه جای بخصوصی در محیط‌های علمی برای خود باز نکرده و بیشتر نظریه‌ها در این زمینه ماهیت وارداتی و تقلیدی دارند. در این میان کشور ما نیز به عنوان یک کشور در حال توسعه از این قائله مستثنی نبوده و شاید با قاطعیت بتوان گفت که در میان کشورهای در حال توسعه نیز وضعیت بهتری ندارد. تئوری‌های نئوکلاسیک بر محیط دانشگاه‌های کشور چنان سایه افکنده که مجال فراگیری مبانی مکاتب دیگر اقتصادی چون نهادگرایی را نمی‌دهد. کارهای تجربی انگشت‌شماری هم که در این حوزه صورت می‌گیرد بر اساس علایق فردی بوده که چندان مورد توجه واقع نمی‌گردند.

باید توجه داشت که تحقیق در این زمینه با مشکلاتی همراه است که از آن جمله می‌توان به درجه‌ی اعتبار داده‌های مربوطه اشاره کرد چرا که نهادها مجموعه‌ای کیفی می‌باشند که برای وارد شدن به تحلیل‌های اقتصادی نیازمند کمی شدن هستند و در این زمینه مؤسسات مختلفی در سطح بین‌المللی فعالیت دارند. آنچه به عنوان پیشنهاد برای مطالعات آینده می‌توان بیان کرد، پژوهش در حوزه‌ی مبانی نظری اقتصاد نهادگرا و شناخت مفهوم و جایگاه نهادها در زندگی روزمره‌ی بشر

و اقدام به شاخص سازی نهادی در کشور و جمع آوری آمار و اطلاعات مورد نیاز در این زمینه و همچنین تحلیل اثر هر یک از شاخص های حکمرانی مانند فساد، حاکمیت قانون، ثبات سیاسی و ... به طور جداگانه بر عملکرد اقتصادی می باشد.

### فهرست منابع:

- ۱- باقر پرهام و دیگران (ترجمه)؛ (۱۳۷۶)؛ جولیوس گولد، ویلیام ل. کولب؛ «فرهنگ علوم اجتماعی»؛ تهران، مازیار
- ۲- حسینی نژاد، سید مرتضی؛ «بررسی علل اقتصادی جرم در ایران با استفاده از یک مدل داده های تلفیقی: مورد سرقت»؛ مجله برنامه و بودجه؛ ش ۹۵
- ۳- دادگر، یداله؛ (۱۳۸۹)؛ «مؤلفه ها و ابعاد اساسی حقوق و اقتصاد»؛ انتشارات پژوهشکده اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم؛ چ ۱
- ۴- دادگر، یداله و اخوان هزاوه، حامده؛ (ترجمه)؛ (۱۳۸۹)؛ «حقوق و اقتصاد»، کوتر، رابرت و تامس، یولن، انتشارات پژوهشکده اقتصاد دانشگاه تربیت مدرس و انتشارات نور علم؛ چ ۴
- ۵- دانش، تاج زمان؛ (۱۳۷۶)؛ «کتاب مجرم کیست؟ جرم شناسی چیست؟»؛ تهران؛ مؤسسه کیهان؛ ص ۱۸؛ برگرفته از صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹؛ «اقتصاد جرم»؛ همدان: انتشارات نور علم
- ۶- رحیمی نژاد، سید مرتضی؛ اسماعیل؛ (۱۳۸۰)؛ «آشنایی با حقوق جزا و جرم شناسی»؛ انتشارات دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم؛ چ ۲
- ۷- صادقی، حسین و شقاقی شهری، وحید و همکاران؛ ۱۳۸۴: بهار؛ «تحلیل عوامل اقتصادی اثرگذار بر جرم ایران»؛ مجله تحقیقات اقتصادی؛ ش ۶۸
- ۸- صادقی، حسین و نجفی، نرگس و همکاران: ۱۳۸۹؛ «اقتصاد جرم»؛ همدان: انتشارات نور
- ۹- عیسی زاده، سعید و همکاران: ۱۳۹۱؛ بهار؛ «بررسی ارتباط میان جرم و شاخص های کلیدی اقتصاد کلان در ایران»؛ نشریه راهبرد توسعه؛ ش ۲۹
- ۱۰- قاسمی روشن، ابراهیم؛ (۱۳۷۹)؛ «عوامل اجتماعی جرم»؛ نشریه معرفت؛ ش ۳۶؛ صص ۶۹-۷۶
- ۱۱- قانون مجازات های اسلامی
- ۱۲- گجراتی، دامودار؛ (۱۳۸۹)؛ «مبانی اقتصادسنجی»؛ ابریشمی، حمید (ترجمه)؛ انتشارات دانشگاه تهران؛ ج ۲؛ چ ۶؛ صص ۱۱۶۳-۱۱۶۲
- 13- Becker, Gary S. (1968); Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy*, Volume 76, pp. 169-217.
- 14- Coomer, Nicole (2003); America's underclass and crime: The influence of macroeconomic factors. *Issues in Political Economy*, Volume 12.

- 15- Ehrlich, Isaac (1973); Participation in illegitimate activities: A theoretical and empirical investigation. *The Journal of Political Economy*, Volume 81(3), pp. 307-322.
- 16- Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman and Norman Loayza (2000); Determinants of crime rates in Latin America and the world: An empirical assessment. *World Bank Latin American and Caribbean Studies*.
- 17- Gumus, Erdal (2004); Crime in urban areas: An empirical investigation. *Akdeniz I.I. B.F. Dergisi*, Volume 7, pp. 98-109.
- 18- Hartnagel, T.F. & Lee, G. W. "Urban Crime in Canada", *Canadian Journal of Criminology*, 1995, 32, 591-606
- 19- Lee, Y. Daniel (2003); *Income Inequality and Crime: Cointegration Analysis and Causality Tests*. Shippensburg University.
- 20- Meloni, O. & Maria Cerro, A. "Determinants of the Crime Rate in Argentina During the '90s", p 304, pp 297-311.
- 21- Messner, S.F. "Poverty, Inequality, and the Urban Homicide Rate", *Criminology*, 1982, 20, 103-114.
- 22- Philips, M, B. "A Hedgehog Proposal", *Crime and Delinquency* 1991, 37, 555- 574
- 23- Teles, Vladimir K. (2004); The effects of macroeconomic policies on crime. *Economics Bulletin*, Volume 11(1), pp. 1-9



# گزارش تخصصی



## نظارت تشکیلاتی، راهبردی برای مبارزه با زمین خواری

مهدی لطفی<sup>۱</sup>

### چکیده

یکی از روش‌های مؤثر در مبارزه با فساد اقدامات جمعی و متمرکز است که جز با تشریک‌مساعی بین دستگاه‌های مسئول در آن حوزه محقق نخواهد شد زیرا همیشه فساد در حال افزایش است و شیوه‌های مقابله با آن در حال تضعیف، اما آن‌چه دور از ذهن خواهد بود، شاخص نبودن قانون و امکان نفوذپذیری در ساختار آن است. شاید پیش از پرداختن به اصل پدیده‌ی نوظهور زمین خواری و کوه خواری در اراضی ملی و منابع طبیعی لازم باشد به نقش و تکلیف قانونی دستگاه‌های متولی در امر صیانت پردازیم. سخن گفتن از فراگیری پدیده‌ی شوم زمین خواری به خودی خود جلوه‌ی ناکارآمدی در اجرای قانون است. لذا در پرداختن به موضوع صیانت از اراضی ملی (صام)<sup>۲</sup> در مقابل زمین خواران ابتدا هدف باید تقویت مجریان قانون باشد که می‌شود در یک اقدام عملی در سایه‌ی عزم جمعی به آن رسید. نکته‌ی قابل تأمل دیگر ارزش افزوده‌ی حاصل از تصرفات اراضی ملی برای باندها و مافیای زمین، غیرقابل چشم‌پوشی است و با شبکه‌سازی اطلاعاتی برخوردار از رانت نفوذ در دستگاه‌های متولی و اجرایی، می‌تواند القاکننده‌ی نبودن اهتمام سازمانی و قانونی برای مبارزه با زمین خواری باشد و با گسترش چنین تصویری در امر صیانت از اراضی ملی امکان مقابله‌ی جامع با این پدیده را میسر نسازد.

در این پژوهش سعی شده است با ارایه یک راهکار مطلوب در حوزه‌ی صیانت از اراضی ملی معرفی و با اهتمام و عزم جمعی دستگاه‌های متولی امر صیانت از اراضی ملی به اجرا گذاشته شود که این مهم، تحت نظارت عالی سازمان بازرسی کل کشور در سطح مناطق، مراکز استان‌ها، شهرها، بخش‌ها و روستاها است؛ که علاوه بر حفظ استقلال سازمانی با اتخاذ راهبرد کلان برای مبارزه جمعی با پدیده زمین خواری، نظارت تشکیلاتی نسبت به آن صورت پذیرد تا اقدامات تظاهری و سطحی دستگاه‌های متولی باعث شانه خالی کردن بار مسئولیت یا واگذاری مسئولیت به دستگاه هم‌عرض دیگر نباشد و جلسات شورای نظارتی ضمن آسیب‌شناسی و ارایه روش‌های مناسب معین برای متولیان صیانت اراضی ملی (صام) با احتساب بر تکلیف سازمانی هر دستگاه اقدامات عاجل برای برخورد با فساد را در دستور کار قرار دهند.

**واژگان کلیدی: اراضی ملی، زمین خواری و کوه خواری، سازمان‌های مردم‌نهاد، صیانت از اراضی ملی و طبیعی**

۱- کارشناس ارشد علوم سیاسی - بازرسی گروه سیاسی قضایی اداره کل بازرسی استان قم - (lotfi1029@yahoo.com)

۲- صام. اختصار (صیانت اراضی ملی) است.

## مقدمه

با نگاهی به تصرفات صورت گرفته در مناطق خوش آب و هوا به ویژه در روستاها و دهستان‌ها می‌توان رشد ساخت‌وساز را به شکل قارچ‌گونه در اراضی ملی و طبیعی ملاحظه نمود و عدم تمرکز نظارت بر روی این اراضی توسط دستگاه‌های متولی باعث سوءاستفاده از این شرایط برای سودجویان شده است.

بنابراین تلاش لازم برای یک اقدام قانونی به منظور مقابله با این معضل توسط دستگاه‌های متولی امر وجود ندارد تا جایی که نقطه اوج این حساسیت توسط مقام معظم رهبری بر مراقبت بیشتر به متولیان تذکر داده شد و همه‌ی فعالان این عرصه را بر صیانت و نظارت عمومی از این میراث ملی گوشزد فرمودند. ایشان در روز ۱۷ اسفند ماه سال ۱۳۹۳ در دیدار با فعالان محیط‌زیست بر حل مسایل و مشکلات زیست‌محیطی همچون پدیده‌های کوه‌خواری، زمین‌خواری و دست‌اندازی به زمین‌های ملی و نقش دستگاه‌ها در اجرای قانون، تأکید فراوان فرمودند. که این امر باعث گردید نیاز به یک طرح جامع ملی نظارت تشکیلاتی و اقدام پیشگیرانه جهت صیانت از اراضی ملی اعلام شود.

نقطه‌ی آغازین برای گسترش پدیده زمین‌خواری و کوه‌خواری در روستاها و بخش‌ها، فقدان منابع مالی قابل توجه برای عمران و آبادی روستا است زیرا نیازهای جوامع انسانی پویا و تجدیدپذیر است، یعنی با برآوردن یک نیاز، نیازهای جدیدی بروز خواهد کرد (خلیلیان، ۱۳۸۴: ۱۹۱). رونق و پویایی محیط روستا نیازمند بهره‌گیری از ظرفیت‌های شهری برای سرمایه‌گذاری می‌باشد که یک رابطه‌ی متقابل بین روستاییان و شهرنشینان ایجاد کرده است معضلات زندگی شهری و جذابیت‌های روستا یک خط ارتباطی یک‌طرفه برای حضور شهرنشینان به روستاهای خوش آب و هوا را فراهم کرده است. لذا مجریان و متولیان روستا و دهستان‌ها به دنبال تأمین منابع مالی و درآمدی خود می‌باشند تا سهم جذب روستا از این سرمایه‌گذاری را افزایش دهند. در این میان دهیاران و شوراهای روستایی و... با گذشت از حق نظارتی خود، با دریافت عوارض و وجوه گوناگون تحت عناوین خودیاری و کمک مالی به طرح‌های عمرانی در روستا پیش‌قدم می‌شوند و نظارت محیطی خود را به دستگاه‌های دیگر موکول می‌نمایند و متصرفین به‌متابه‌ی یک سرمایه‌گذار با بهره‌گیری از رانت‌های سیستمی و اداری اقدام به تصرف اراضی ملی می‌نمایند و با توجه به سودهای کلان و هزینه‌های کم، به مجموعه‌سازی و تصرفات گسترده به‌منظور ساخت‌وساز در اراضی ملی و طبیعی اقدام می‌نمایند.

اولویت‌های مطرح در این پژوهش، اقدامات نظارتی و پیشگیرانه جمعی و سازمانی برای اتخاذ راهبردهای مؤثر در خصوص صیانت از اراضی ملی و طبیعی است.

بنابراین می‌توان در خصوص پدیده‌ی زمین‌خواری با یک مطالعه دقیق و روشمند اقدامات پیشگیرانه را بررسی و نقش هر یک از نهادها و سازمان‌های متولی را شناسایی کرد. اقدامات جامع

صیانت و بازگشت اراضی ملی نیازمند یک اقدام مشترک با نظارت عالی دستگاه‌های نظارتی است. لذا با توجه به اهداف فوق‌الذکر با تمرکز بر پیشگیری قبل از برخورد قانونی با مشارکت و مشورت مدیران عالی و میانی با محوریت سازمان بازرسی کل کشور به صورت یک روش مدون قابل اجرا می‌باشد.

### ۱- مبانی حق صیانت دولت بر اراضی ملی

قبل از سخن گفتن از نقش دستگاه دولتی در حفظ و صیانت از اراضی ملی باید به داشتن حق مالکیت بر اراضی ملی و طبیعی پردازیم زیرا نوع مالکیت زمین، تکلیف صیانت از آن را برای هر فرد، گروه یا سازمانی مشخص می‌نماید. دیدگاه‌های رایج درباره‌ی نظام‌های مالکیت زمین را می‌توان به چند دسته تقسیم کرد:

۱- دیدگاه اول به «نظریه‌ی امانت» یا «نظریه‌ی مدیریت» مشهور است که به موجب آن منابع طبیعی و محیط‌زیست در اصل امانتی است در دست دولت که باید مانند امانت از آن حفاظت کند و صرفاً حق بهره‌مندی معقولانه و پایدار از این منابع را به نفع نسل‌های حال و آینده دارد. در واقع، در این نظریه، دولت مالک اصلی عناصر محیط‌زیست و طبیعت نیست بلکه پاسبان و حافظ این منابع آن‌هم به صورت مشروط است که از سوی مردم به دولت‌ها اعطا می‌شود. براساس این نظریه، اراضی ماهیتاً به هیچ کس تعلق ندارند. بلکه دولت‌ها صرفاً مدیریت آن‌ها را به لحاظ مقتضیات منافع عمومی و اعمال حکمیت بر عهده دارند.

۲- در قرائت‌های اسلامی، خداوند مالک حقیقی اراضی است که امر مدیریت آن، به حاکم اسلامی اعطا شده است (اصل ۴۵ قانون اساسی) نظریه دیگر «نظریه مالکیت» است که دولت را مالک و صاحب اختیار منابع طبیعی و محیط‌زیست می‌داند که می‌تواند این اموال را تصرف کرده و یا مجوز تملک و بهره‌برداری از آن‌ها را به دیگر اشخاص اعطا نماید.

۳- در اندیشه‌های سوسیالیستی یا مالکیت اشتراکی مسأله از این هم فراتر می‌رود و علاوه بر اموالی که مالک خاص ندارند، اموال مردم نیز تحت سیطره مالکیت دولت و نظام اشتراکی قرار می‌گیرد.

۴- در نظام‌های مالکیت خصوصی نیز تملک زمین توسط اشخاص حقوقی خصوصی پذیرفته شده است هر چند که در مورد مالکیت شخص خصوصی بر عرصه یا اعیان زمین اختلاف نظر وجود دارد.

۵- بنابراین عمده نظام‌های مالکیت زمین به نظام مالکیت عمومی، دولتی، اشتراکی یا گروهی، خصوصی و ترکیبی از این‌ها تقسیم می‌شوند (مشهدی، ۱۳۸۷: ۴۴).

همچنین در جمهوری اسلامی ایران در سابقه‌ی مالکیت در قبل از انقلاب اسلامی، اراضی کشور به سه دسته اراضی دولتی، اراضی متعلق به خاندان شاهنشاهی و اراضی خصوصی (اربابی) تقسیم‌بندی می‌شدند. بعد از انقلاب این تقسیم‌بندی تغییر کرد و با مصادره‌ی اموال خاندان شاهنشاهی به نفع دولت جمهوری اسلامی ایران نوع مالکیت اراضی ایران به دودسته اراضی متعلق به دولت و اراضی متعلق به افراد و اشخاص خصوصی تقسیم شدند که این امر تکلیف دولت و

دستگاه‌های متولی را برای صیانت از این اراضی مشخص نمود (مشهدی، ۱۳۸۷: ۵۵).  
 و از دیدگاه قوانین در مورد مالکیت اصلی اراضی نیز با توجه به قوانین و مقررات موجود می‌توان گفت مالکیت اراضی شهری و موات در اصل متعلق به دولت است (مشهدی، ۱۳۸۷: ۵۵).  
 طبق ماده ۶ قانون زمین شهری در این خصوص مقرر می‌دارد: «کلیه‌ی زمین‌های موات شهری اعم از آنکه در اختیار اشخاص یا بنیادها و نهادهای انقلابی دولتی و یا غیردولتی باشد در اختیار دولت جمهوری اسلامی است و مدارک مالکیت گذشته ارزش قانونی ندارد.» (مشهدی، ۱۳۸۷: ۵۵ الی ۵۶)

## ۲- آسیب‌شناسی گسترش پدیده‌ی زمین‌خواری

دانش‌واژه‌ی «زمین‌خواری» ظرف چند سال اخیر به علت سوءاستفاده‌های مختلف و کثرت کلاهبرداری‌ها در املاک و اراضی رواج یافته است و هرچند در قوانین اصطلاح خاصی تحت عنوان زمین‌خواری وجود ندارد اما یکی از قوانین مبارزه با زمین‌خواری، قانون ثبت مصوب سال ۱۳۱۰ است و با افرادی که مال دیگری را به‌طور تصنعی، مال خود معرفی و برای آن سند دریافت می‌کنند، برخورد می‌شود (خبرگزاری جمهوری اسلامی، ۱۳۹۴: کد خبر ۸۱۷۳۵۱۴۵).

در حقیقت زمین‌خواری یکی از مفاسد رایجی است که در رابطه با املاک و اراضی بوده و از اجتماع چند جرم دیگر از جمله تصرف غیرقانونی و غیرمجاز، جعل اسناد و مدارک، تغییر کاربری املاک و اراضی کشور و باغی، قطعه‌بندی و تفکیک غیرقانونی، نقل و انتقالات، فروش و در نهایت کلاهبرداری در اراضی و املاک به وجود می‌آیند (مقیمی، ۱۳۸۹: ۱۱۲).

گسترش و فراوانی پدیده‌ی زمین‌خواری می‌تواند با عملکرد صیانتی سازمان‌ها و دستگاه‌های متولی در اجرای قوانین و مقررات اراضی ملی ارتباط مستقیم داشته باشد. پدیده‌ی زمین‌خواری، از طریق تغییر غیرقانونی کاربری و تصرف غیرقانونی اراضی، در چند دهه‌ی اخیر به یکی از معضلات اجتماعی نگران‌کننده تبدیل شده است (یزدانی، ۱۳۹۰: ۱۰).

شناخت یک معضل، نیمی از راه‌حل آن است. بعضی از مواقع ما به‌جای شناسایی و برخورد با یک معضل، به پنهان کردن آن رو می‌آوریم و یا با یک سری اقدامات سطحی و ظاهری به درمان سرپایی آن می‌پردازیم درینج از اینکه اصل موضوع باقی و بعضاً در اشکال و طرق دیگری رخ می‌نماید و با یک شیوه روزآمد به یک معضل فراگیر تبدیل می‌گردد و اگر اقدام اساسی برای حل و مقابله با آن اتخاذ نگردد خود به یک رویه و عرف عمومی غیرقابل بازگشت تبدیل می‌شود. زمین‌خواران ثروتی را تصاحب می‌کنند که هیچ‌گاه آن را تولید نکرده و هیچ نقشی در به وجود آوردن آن نداشته‌اند و صرفاً با روش‌های ناصواب آن را تصاحب می‌کنند و با حيله و ترفندهای مختلف آن را به فروش می‌رسانند و در این راه عده‌ای را در مقابل دولت یا مالکان واقعی قرار می‌دهند. یکی از اثرات سوء زمین‌خواری گرانی شدید در بخش مسکن است (مقیمی، ۱۳۸۹: ۱۱۲). زمین‌خواری، نوعی کلاهبرداری است و قوانین مربوط به نقل و انتقال املاک و اراضی به‌صورت غیرقانونی، شامل واژه‌ی عرفی زمین‌خواری نیز می‌شود؛ زیرا خرید و فروش، معامله و

نقل و انتقال به صورت غیرقانونی صورت می‌گیرد و یک زمین‌خوار با استفاده از ضعف قوانین، با توسل به وسایل متقلبانه و با تغییر غیرقانونی اراضی، آن‌ها را تصرف و به فروش می‌رساند (درویشی، ۱۳۹۱: ۳۰).

اگر راهکار مناسبی برای جلوگیری از زمین‌خواری اتخاذ نشود به‌عنوان یک بیماری مسری در مناطق مختلف و حاشیه‌های فاقد نظارت گسترش می‌یابد و برخی افراد با ظاهرسازی شکلی و سندسازی‌های سوری و بهره‌گیری از خلأهای قانونی با سوءاستفاده از شرایط و عدم وحدت دستگاه‌های متولی و نظارتی اقدام به تصرف اراضی ملی می‌نمایند زمین یک عامل استراتژیک برای یک کشور محسوب می‌گردد مالکیت زمین نیز برای افراد و کشورها قدرت اجتماعی و ثروت شخصی مهمی به‌شمار می‌رود (ابراهیمی، ۱۳۸۷: ۶۵). بی‌تردید معضل زمین‌خواری مشکلی چندبعدی می‌باشد که عوامل متعدد اجتماعی و فرهنگی، سیاسی، اقتصادی و اداری در آن دخیل است.

### ۱-۲- دلایل بروز پدیده زمین‌خواری:

- ۱- فراگیر نبودن دامنه‌ی نظارت و کنترل دستگاه‌های متولی صیانت در مناطق حاشیه‌ای؛
- ۲- اجرایی نشدن طرح جامع کاداستر؛
- ۳- عدم بودجه‌ی کافی و شفاف دهیاری‌ها به‌منظور اجرایی نمودن طرح‌های عمرانی روستایی و دریافت مبالغ خودیاری و عوارض در قبال گذشتن از حق نظارت خود؛
- ۴- عدم توانایی نظارت دفاتر نمایندگی بنیاد مسکن، منابع طبیعی و جهاد کشاورزی به‌عنوان متولیان صیانت از اراضی ملی در بخش‌ها و روستاها؛
- ۵- عدم ایفای نقش ذاتی یگان حفاظت منابع طبیعی در راستای صیانت اراضی ملی؛
- ۶- عدم بهره‌گیری از کارشناسان خبره حقوقی و ثبتی در آزادسازی اراضی تصرفی؛
- ۷- واگذاری اراضی روستایی به متقاضیان زمین (فاقدین مسکن) برخلاف شرایط مندرج در دستورالعمل واگذاری اراضی روستایی بنیاد مسکن و ایجاد فضای سوداگری در عرصه‌ی زمین روستایی؛
- ۸- اتفاق نظر نداشتن در شاخص‌گذاری سال احیای اراضی ملی (۱۳۴۱ یا ۱۳۶۵) در محاکم قضایی؛
- ۹- رکود فعالیت‌های کشاورزی و عدم اشتغال در روستا و در نهایت ظهور دلالتان خرید و فروش زمین؛
- ۱۰- ناآگاهی مشاوران بازنگری طرح‌های هادی روستایی در روستاها و گسترش دامنه‌ی طرح هادی روستایی با اختیار و اعمال نظر دهیاری‌ها و شوراهای روستایی در اراضی ملی تصرفی و مستثنیات به‌صورت جزیره‌ای،
- ۱۱- فقدان شعبه‌ی تخصصی در رسیدگی به این جرایم در محاکم قضایی؛
- ۱۲- عدم استفاده از ظرفیت‌ها و نهادهای مردمی فعال در عرصه‌ی صیانت از اراضی ملی و طبیعی در بخش‌ها و روستاها؛
- ۱۳- عدم آگاه‌سازی عمومی برای صیانت و حفظ اراضی ملی و طبیعی در مناطق حاشیه‌ای؛

۱. کاداستر به نظامی اطلاق می‌شود که هدف از آن تعیین محدوده‌های مالکیتی به همراه اطلاعات حقوقی مرتبط با هر ملک می‌باشد.

- ۱۴- فقدان قانون بازدارنده در برخورد با تصرف کنندگان اراضی ملی و طبیعی؛
- ۱۵- خیزش و توسعه‌ی پنهان به اراضی ملی در هم مرزی با اراضی مستثنیات؛
- ۱۶- تبانی برخی از مفسدان یقه‌سفید در بهره‌گیری از رانت‌های دولتی در تصرف اراضی ملی در روستاها؛
- ۱۷- عدم وجود یک سیستم و سامانه‌ی جامع ثبت املاک و زمین در روستاها و بخش‌ها توسط سازمان ثبت اسناد و املاک؛
- ۱۸- تطبیق نداشتن موردی بعضی نقشه‌های پلاک‌های اصلی روستایی با واقعیت و استفاده از رانت اطلاعاتی توسط مطلعین؛
- ۱۹- سندسازی و فروش اراضی ملی و طبیعی با مهور کردن مجوزهای ساخت‌وساز شوراها و دهیاری روستاها؛
- ۲۰- عدم آموزش و اطلاعات کافی دهیاری‌ها و شوراهای روستایی از قوانین و آیین‌نامه‌های موضوعه؛
- ۲۱- نبود راهکارهای انگیزشی و تشویقی به معرفی کنندگان متصرفین اراضی ملی؛
- ۲۲- تفکیک کار و استقلال عمل اداره کل منابع طبیعی از سازمان جهاد کشاورزی؛
- ۲۳- عدم تهیه اسناد ثبتی دقیق برای اراضی ملی؛
- ۲۴- کاهش خودنظارتی عمومی در عرصه‌ی ملی؛
- ۲۵- عدم انطباق ظرفیت نیروی انسانی و پشتیبانی به‌منظور صیانت نسبت به کل مساحت اراضی ملی (جنگل‌ها، مراتع، باغات و اراضی کشاورزی)؛
- ۲۶- عدم وجود نیروی کافی و متخصص در واحدهای حقوقی ادارات کل منابع طبیعی استان‌ها در پیگیری و تشکیل پرونده در محاکم قضایی برای برخورد با متصرفین اراضی ملی.

### ۳- بررسی شیوه‌های زمین‌خواری

قدرت و ثروت، دو مؤلفه‌ی چرایی زمین‌خواری است که مرتکبین زمین‌خواری به صورت‌های انفرادی و بانندی (گروهی) دست به اعمال مجرمانه در این زمینه می‌زنند:

#### ۳-۱- روش بانندی (گروهی)

در روش بانندی این فساد، توسط افراد و مقامات رده بالای اداری، به‌صورت گروهی و با ارقام قابل توجه صورت می‌گیرد. مرتکبان این نوع فساد، متعلق به گروه مجرمان یقه‌سفید و از صاحبان زر و زور هستند و با آن‌که زیان‌ها و خسارت غیرقابل جبرانی بر پیکر جامعه وارد می‌سازند، کمتر تحت تعقیب دستگاه عدالت کیفری قرار می‌گیرند. این گروه با برخورداری از «توان توجیه» یا «حمایت» یا «امکان فرار» اصولاً از تعقیب مصون می‌مانند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۳: ۱۹).

#### ۳-۲- روش انفرادی

در شکل انفرادی عمدتاً به‌صورت فردی و مستقل در پوشش‌های گوناگون با آگاهی از روال سیستم‌های اداری اقدام می‌شود و سود حاصل از آن به‌صورت کامل بدون هیچ شراکتی با دیگران دریافت می‌گردد. البته ابزار رشوه در این شیوه پرکاربرد است.

#### ۴- اهداف رفتار تشکیلاتی در مبارزه با زمین خواری

از جمله راهکارهایی را که سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند در راستای نظارت تشکیلاتی بر حسن اجرای قانون در زمینه تصرف اراضی ملی داشته باشد تشکیل کارگروه‌های استانی متشکل از دستگاه‌های متولی صیانت اراضی ملی (صام) می‌باشد. هدف از اجماع سازی و تشکیلاتی عمل کردن در مقابله با زمین خواری این است که فساد به صورت سازمان یافته و شبکه‌ای ظهور می‌کند. فساد شبکه‌ای یک فساد فراگیر، سازمان یافته و گسترده دارای نفوذ در کلیه سطوح می‌باشد. فساد شبکه‌ای را شاید بتوان یک پدیده‌ی سیاسی نامید، یعنی کسانی که در موضع قدرت هستند از دولت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان استفاده می‌کنند (عباس‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۹)، متأسفانه بارزترین نوع تجاوز به اراضی و املاک، تصرف غیرقانونی آن است که از طرفی افزایش آمار تصرفات غیرقانونی در وجوه و اموال دولتی و عمومی و از سوی دیگر وجود قوانین متعدد در برخورد با موضوع، استنباط وضعیت حقوقی اقدام مورد نظر را در هاله‌ای از ابهام قرا داده است (قنبری، ۱۹: ۱۳۸۸). چند وجهی بودن فساد خود حاکی از این موضوع است که اقدامات مستقل دستگاهی به تنهایی یاری برخورد جامع با پدیده‌ی نوظهور زمین خواری را ندارد. لذا شایسته است با اقدامی مشترک از دستگاه‌های متولی با حفظ استقلال سازمانی تشریک مساعی صورت گیرد و در کارگروه‌های مشترک به رصد اقدامات و اتخاذ تصمیمات مبادرت گردد.

#### ۴-۱- سازمان بازرسی و راهبرد نظارت تشکیلاتی

سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با تکیه بر اصول «۴۵»، «۴۹»، «۵۰»، «۱۵۶» و «۱۷۴» قانون اساسی و ماده «۲» قانون تشکیل سازمان بازرسی به‌عنوان یک دستگاه نظارتی بر حسن جریان امور و اجرای دقیق قوانین ایفای نقش کند. با توجه به اینکه دستگاه‌های متولی صیانت از اراضی ملی و طبیعی در حیطه‌ی تصمیم‌گیری و پیشگیری دارای تکلیف سازمانی می‌باشند می‌توانند با ایجاد یک مجمع عالی صیانت اراضی ملی (صام) در سازمان بازرسی کل کشور بر تحقق وظایف سازمانی دستگاه‌های مسئول، نظارت تشکیلاتی داشته باشد. اولین گام اقدام تشکیلاتی توسط سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یک مرجع عالی نظارتی و به تبع آن ادارات کل بازرسی استان‌ها این است که با تشکیل کمیته‌ای با عنوان «صیانت اراضی ملی» که به اختصار کمیته «صام» در سطح استان‌ها نامیده می‌شود اقدام نماید و با هدایت و نظارت بر دستگاه‌های متولی صیانت از اراضی ملی، راهکارهای مقابله با زمین خواری را عملی کند.

البته ادارات کل بازرسی استان‌ها در این زمینه می‌توانند برای حضور اثربخش خود در این کمیته، کارگروه‌های مشورتی با صلاحدید و انتخاب بازرسان کل استان از معاونت‌ها، بازرسان و کارشناسان مطلع از موضوع، تحت نظر بازرسان کل استان تشکیل جلسه دهند و نکات مشورتی را برای مدیریت بهتر کمیته صیانت اراضی ملی (صام) استانی را به دست آورند. همچنین دستورالعمل‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی سازمانی مبتنی با این موضوع می‌تواند چارچوب‌های شکلی

این جلسات را برای استان مشخص نماید.

اعضای این کمیته را می‌توان از بین مدیران استانی و بخشی که در راستای مبارزه با زمین‌خواری دارای وظیفه و رسالت سازمانی هستند به شرح زیر تشکیل داد:

- ۱- استاندار، ۲- بازرس کل استان، ۳- فرماندار، ۴- دادستان عمومی و انقلاب، ۵- دادستان ویژه روحانیت، ۶- مدیرکل اطلاعات استان، ۷- مدیرکل بنیاد مسکن، ۸- مدیرکل منابع طبیعی، ۹- مدیرکل جهاد کشاورزی، ۱۰- اداره کل ثبت و اسناد املاک، ۱۱- حضور بخشداران در صورت نیاز، ۱۲- دستگاه‌های خدمات رسان (آب روستایی، اداره برق و گاز و...)

#### ۴-۲- مزیت نظارت تشکیلاتی در مبارزه با زمین‌خواری

ازجمله راهکارهای اثرگذاری که در زمینه‌ی صیانت از اراضی ملی می‌توان به اجرا درآورد اقدامات تشکیلاتی و گروهی است که با هم‌افزایی دستگاه‌های مسئول در زمینه‌ی مبارزه با زمین‌خواری تشکیل می‌گردد و عالی‌ترین اهداف تحقق آن به شرح زیر می‌باشد:

- ۱- اجماع و تصمیم‌گیری مشترک در برخورد با موضوعات احصا شده در پدیده‌ی زمین‌خواری؛
- ۲- تعهدپذیری مدیران در اجرای وظیفه قانونی؛
- ۳- تسهیل در رسیدگی و پاسخ استعلامات زمان‌بر فرسایشی در حل معضلات زمین‌خواری و پدیده‌هایی مانند کوه‌خواری؛
- ۴- بررسی راهکارهای پیشگیرانه براساس طرح‌های بومی‌سازی شده استانی؛
- ۵- اعمال کنترل و نظارت مستقیم اداره کل بازرسی‌های استان‌ها بر عملکرد مدیران (اجرای ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی)؛
- ۶- عینی‌سازی نظارت بیشتر و روشمند سازمان و مدیران بالادستی بر عملکرد و اقدامات مدیران میانی و پایینی؛
- ۷- شناسایی نواقص و خلأهای قانونی در برخورد با زمین‌خواری و مسایل مشابه؛
- ۸- تدوین نقشه‌ی راه توسط مدیران استانی به‌عنوان یک سند اجرایی برای مدیران پایین‌دستی؛
- ۹- تدوین و تنقیح قوانین جامع زمین؛
- ۱۰- تشکیل شعبات تخصصی و محاکم قضایی و به‌کارگیری قضات آشنا به قوانین اراضی و منابع ملی؛

۱۱- نظام‌مندسازی و مدیریت ساخت‌وسازها در حاشیه‌ی شهرها و روستاها؛

۱۲- بهره‌گیری از توان مشترک دستگاه‌های نظارتی؛

۱۳- آسیب‌شناسی و شناسایی حفره‌های قانون‌گریزی؛

#### ۵- به‌کارگیری ابزارهای غیردولتی در مبارزه با زمین‌خواری

با توجه به اهمیت موضوع و اولویت‌های سازمان بازرسی کل کشور و همچنین فرمان‌های موضوعی رهبر معظم انقلاب بر حفظ و صیانت از اراضی ملی و طبیعی در برخورد با اقدامات

مجرمانه زمین‌خواری و کوه‌خواری مبتنی بر بند (ب) ماده «۲» قانون تشکیل سازمان بازرسی می‌تواند با بهره‌گیری از ظرفیت‌های قانونی و توافق‌نامه‌های همکاری و مشارکت با دستگاه‌ها و نهادهای مردمی و غیردولتی (به‌موجب ماده «۱۱» قانون تشکیل سازمان بازرسی و ماده «۶۵» آیین‌نامه‌ی اجرایی سازمان بازرسی) در حول اهداف مشترک، چتر نظارتی سازمان را در امر نظارت و در راستای صیانت از اراضی ملی و طبیعی توسعه بخشید.

از آنجایی که اقدامات مجرمانه در زمینه‌ی تصرف اراضی ملی در حاشیه‌ی شهرها و روستاها به‌صورت یک بیماری واگیر برای طبیعت در حال فراگیر شدن می‌باشد، دستگاه‌های اجرایی در پیگیری و مقابله با این موارد دارای ضعف‌های رصدی می‌باشند و بعضاً به علت تمرکز نیروی انسانی در مراکز، فقدان نیروهای متخصص و فعال در حاشیه‌ی شهرها و روستاها ملموس است و این عدم حضور یکی از دلایل تشدیدکننده‌ی تصرفات غیرقانونی شده است.

امروز آن‌چه برای سازمان بازرسی به‌عنوان یک اولویت نظارتی نیاز است، گسترش شبکه‌های نظارتی در این مناطق است که براساس ماده «۱۱» قانون تشکیل سازمان بازرسی با استفاده از تشکلهای و گروه‌های مردم‌نهاد می‌تواند زمینه‌های همکاری در امر صیانت از اراضی ملی را به‌وجود آورد و نیز می‌تواند از ظرفیت فکری و اجرایی این تشکلهای در کمیته‌های صیانت اراضی ملی (صام) استانی بهره‌گرفت.

مشارکت مردم، از مؤلفه‌های اصلی توسعه و پیشرفت محسوب می‌شود. سازمان‌های غیردولتی یا تشکلهای مردمی با یک هدف مشترک تشکیل شده‌اند که به‌صورت داوطلبانه و بدون وابستگی و تعلق سازمانی خاص با تشکیلات و اساسنامه معین در راستای اهداف خاص کشور و حل معضلات منابع طبیعی و زیست‌محیطی خود فعالیت می‌نمایند. رسالت سازمان‌های غیردولتی بیشتر بسیج مردم در قالب ساختارهای متشکل و سازمان‌یافته از گروه‌های داوطلب برای رسیدن به خوداتکایی و توسعه است. سازمان‌های مردمی، خود‌زاییده‌ی یک تفکر «داوطلب‌گرا» هستند که به شکل تشکلهای منظم و سازمان‌یافته، نمود پیدا کرده‌اند و به‌نوبه خود با بسیج عموم علاقه‌مندان به خدمت، توان اجتماعی برای خدمت به توسعه را تقویت می‌کنند. با توجه به راهکارهای قانونی در بهره‌گیری از ظرفیت گروه‌های تخصصی و تشکلهای مردمی می‌توان با سازمان‌های مردم‌نهادی که موضوع یا هدف فعالیت آن‌ها مشترک است، یک شبکه ملی یا استانی تشکیل داد، NGO یا سمن‌های مردم‌نهاد، از جمله ظرفیت‌هایی است که قانون تشکیل سازمان بازرسی جهت تعامل و همکاری به استناد ماده «۱۱» و ماده «۶۵» آیین‌نامه اجرایی سازمان بازرسی ایجاد کرده است.

سازمان‌های مردم‌نهاد زیست‌محیطی به‌عنوان حفاظ طبیعت محسوب می‌گردند و سازمان‌هایی هستند که فعالیت‌هایشان را متمرکز بر منابع طبیعی در راستای صیانت، احیا و توسعه‌ی پایدار نموده‌اند؛

که نقشی بسیار فعال در جلب مشارکت مردمی در نگهداری از منابع طبیعی و ملی کشور دارند.

### ۵-۱- اهداف به کارگیری ابزارهای غیردولتی در مبارزه با زمین خواری

سازمان‌های مردم‌نهاد با توجه به آشنایی با سنت‌ها و باورهای مردم در مناطق مختلف کشور می‌توانند به‌طور خودجوش در زمینه‌ی صیانت از محیط‌زیست و منابع طبیعی در مقابل پدیده‌های زمین‌خواری و کوه‌خواری، دریاخواری و... بازویی توانمند برای همکاری با سازمان‌های متولی باشند که به بعضی از آن اهداف اشاره می‌کنیم.

۵-۱-۱- جلب حافظان مردمی اراضی ملی و طبیعی در قالب تشکل‌ها؛

۵-۱-۲- افزایش رصد و نظارت جمعی در برخورد با متصرفان اراضی ملی؛

۵-۱-۳- توانایی سازمان‌دهی و آموزش‌پذیری لازم و ارتقای سطح آگاهی و فرهنگ صیانت از منابع ملی در بین اقشار مختلف جامعه؛

۵-۱-۴- صیانت از تغییر چهره طبیعت و مراتع ملی با مشارکت عمومی؛

۵-۱-۵- برخورداری از اقدامات ایجابی در بسیج عمومی مردم در قالب ناظران افتخاری در کنار دستگاه‌های متولی صیانت از اراضی ملی؛

۵-۱-۶- اقدامات تحقیقی و پژوهشی در زمینه‌ی صیانت از اراضی ملی و طبیعی؛

۵-۱-۷- هم‌افزایی فکری و اجرایی به دستگاه‌های متولی صیانت اراضی ملی در کمیته‌ی صام؛

### ۵-۲- شیوه‌های به کارگیری ابزارهای غیردولتی در مبارزه با زمین خواری

سازمان بازرسی کل کشور با بررسی تشکیلات و وظایف این‌گونه شبکه‌ها<sup>۱</sup> و سازمان‌های غیردولتی<sup>۲</sup> در سطح ملی، استانی، بخش‌ها، روستاها ظرفیت‌سنجی می‌نماید و با تدوین وظایف و تشکیلاتی مناسب، منطبق با ماهیت این تشکل‌ها در چارچوب تعریف شده در عناوین «جمعیت»، «انجمن»، «کانون»، «مرکز»، «گروه»، «مجمع»، «خانه»، «مؤسسه» و نظایر آن می‌تواند به کار گرفته شوند و با سازمان همکاری نمایند و سازمان بازرسی کل کشور با اقدامات آموزشی و حمایت‌های اجرایی از این تشکل‌ها حمایت نماید.

شبکه‌های استانی می‌توانند در سطح هراستان فعالیت نموده و دفاتر استانی خود را تشکیل دهند و در راستای اهداف ایجاد خود زیر نظر اداره‌های کل بازرسی استان‌ها فعالیت نمایند.

البته سهولت اقدامات تأسیسی، نیازمند وجود توافق‌نامه بین سازمان بازرسی و معاونت امور

۱. منظور از واژه «شبکه» در متن ماده ۱۹ آیین‌نامه تأسیس و فعالیت سازمان‌های مردم‌نهاد، همکاری سازمان‌یافته مجموعه‌ای از سازمان‌های مردم‌نهاد (به‌عنوان اشخاص حقوقی) است که علاوه بر دارا بودن اهداف و موضوع فعالیت مشترک، شرایط مقرر ذیل آن ماده را دارا بوده و سیاست یکسانی را برای رسیدن به اهداف کلان در سطح استانی و ملی اعمال می‌نمایند.

۲. سازمان غیردولتی به تشکل‌هایی اطلاق می‌شود که توسط گروهی از اشخاص حقیقی یا حقوقی غیرحکومتی به‌صورت داوطلبانه با رعایت مقررات مربوط تأسیس شده و دارای اهداف غیرانتفاعی و غیرسیاسی می‌باشند.

سازمان‌های مردم‌نهاد وزارت کشور می‌باشند.

همچنین در راستای فعالیت کمیته صام استانی، تشکل‌های مردم‌نهاد می‌توانند در این کمیته، بنا به مورد دارای نماینده باشند و در زمینه‌های تحقیقاتی، پژوهشی و اجرایی مشارکت فعال داشته باشند.

### نتیجه‌گیری:

با توجه به آنچه در این پژوهش مورد مذاقه قرار گرفت می‌توان به این نتیجه رسید که هنوز در قوانین موضوعه تعریف مشخص و قانونی شفاف از پدیده‌ی زمین خواری وجود ندارد و همچنین قانون خاصی نیز در ارتباط با پدیده‌ی زمین خواری یا کوه‌خواری یا دریاخواری و مانند آن، به تصویب نرسیده است؛ بنابراین می‌توان با قوانین مرتبط با موضوع به مقابله با این معضل پرداخت. بنابراین باید یادآور شد که متأسفانه پدیده زمین خواری و اشکال دیگر آن، محدود به محله، شهر، روستا، استان یا بخش خاصی نیست و در سراسر کشور در حال وقوع است. به نظر می‌رسد ارایه یک طرح همه‌جانبه برای مبارزه با این پدیده‌ی شوم و همکاری نهادها و سازمان‌های متولی امر صیانت از اراضی ملی و همچنین جرم‌انگاری زمین خواری در قوانین کشور با در نظر گرفتن تمامی شیوه‌های ممکن برای ارتکاب این جرم ضرورتی است که باید هرچه سریع‌تر به آن توجه شود. البته اقدامات پیشگیرانه از اولویت‌هایی می‌باشد که باید در این مورد دنبال شود و با استفاده از ظرفیت‌های دستگاه‌های متولی و نظارت تشکیلاتی سازمان بازرسی کل کشور در ایجاد کارگروه‌های صیانت از اراضی ملی و بهره‌گیری از تشکل‌های مردم‌نهاد سازمان‌یافته اقدامات مؤثری است که شایسته است اجرا شود.

### فهرست منابع

۱. ابراهیمی، محسن، سوری، علی (۱۳۸۷). «اقتصاد منابع طبیعی و محیط‌زیست»، انتشارات نور علم.
۲. خلیلیان، محمدجواد (۱۳۸۴). «شاخص‌های توسعه اقتصادی از دیدگاه اسلام»، انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (ره)
۳. درویشی، رحمت. الزام و ضرورت تصویب قانون مبارزه با جرایم اقتصادی تشکیل پلیس اقتصادی پلیس آگاهی تهران بزرگ. اداره مبارزه جرایم اقتصادی؛ ۱۳۹۱ص ۳۰.
۴. «زمین خوردن زمین‌خواران در فارس»، خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران، (۱۳۹۴).  
<http://www.irna.ir/fa/News81735145/>
۵. عباس زادگان، سید محمد (۱۳۸۳). «فساد اداری»، انتشارات دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۶. قنبری، مجید (۱۳۸۸). «تصرف غیرقانونی در وجوه در اموال دولتی و عمومی»، انتشارات نوآور
۷. مقیمی، محمدرضا، بایاری، عبد الرضا (۱۳۸۹). «بسترهای زمین خواری و روش‌های مقابله با آن»، کارآگاه، دوره دوم، شماره ۱۱، صفحه ۱۱۲.
۸. مشهدی، علی، فریادی، مسعود (۱۳۸۷). «نگاهی به نظام حقوقی مالکیت زمین و ارتباط آن

- با پدیده‌ی زمین‌خواری»، مجله اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره‌های ۱۵-۱۶، دانشگاه شهید بهشتی، صفحه (۴۴-۵۶)
۹. یزدانی، احمدرضا. بررسی جرم زمین‌خواری از طریق تصرف و تغییر غیرقانونی کاربری اراضی. دانشگاه پیام نور تهران؛ ۱۳۹۰. ص ۱۰.



***چکیده‌های انگلیسی مقالات***

*English Abstracts*



## The role of the GIO in prevention of crime and corruption in executive agencies

Alireza Ahmadpour Rostami

### Abstract

GIO as one of the regulatory agencies plays an effective and continuous role in the fight against corruption. Corruption is a complex phenomenon influenced by many factors including cultural, administrative, economic and social issues. Understanding these factors is necessary for prevention of corruption and an endemic pattern should be used in accordance with the conditions of the community.

According to the Supreme Leader of the Islamic Republic of Iran, the new anti-corruption strategy of the GIO should be a pathological one concerning the main causes of corruption.

A significant part of the duties of GIO focused on proper implementation of laws and regulations that has a preventive role in the context of corruption including privatization, downsizing the government, development of e-government services and other types of the fundamental issues.

**Keywords:** GIO, executive agencies, supervision and inspection, prevention, corruption, crime

## **Factors Affecting loan Repayments in Sepah bank (Case Study: Khuzestan Province )**

Mansur zarranejad Ph. D.

Mohammad ahmad mohammadi

### **Abstract**

The purpose of this research is to investigate the Factors Influencing repayments of the loans granted by Sepah bank. The required data and information are collected from Sepah bank through a questionnaire that was distributed to Loan applicants. Borrowers are divided into two groups by using The Logic Model with dependent variable of repayment.

Analysis show that the variables of borrower's age, amount of loans, education, income, effective monitoring and follow-up experts of Sepah Bank in collection of receivables debt are affective factors for the repayments.

**Keywords: bank Loans, Repayment, Sepah banks, Khuzestan province**

## Public supervision; a different and comprehensive anti-corruption approach

Mehdi baba mohamadi

### Abstract

Public supervision is a set of processes and practices which attracts public cooperation and public confidence by collecting comments and views of people and their demands to prevent and deter government employees from commitment of Crime and Abuse.

The elements of Public supervision are citizens (the efficient cause), integrity and efficiency of the organization (final cause), an organization supervised (material cause) and surveillance (formal cause). According to surveys and statistical data, corruption is mainly non-official phenomenon and so informal way maybe the best way to deal with it.

In this paper after describing the concept of public supervision, on the one hand and its role in the fight against corruption and on the other hand, some suggestions to institutionalize public supervision among the citizens has been proposed .

**Keywords: Public supervision, the fight against corruption, responsibility**

## The necessity and importance of the institutionalization of meritocracy in organizations

Alireza Foladi  
Mohsen Farhadi

### Abstract

Today, meritocracy and the use of efficient human resources is one of the fundamental principles and success factors for organizations in moving toward dynamism and evolution. Defining and determining the exact capabilities and competencies of government administrators in different parts of the country is among the most important prerequisites to establish meritocracy in administrative system. Analysis of current situation indicates the existence of obstacles and challenges in establishing merit-based management system in the country rooted in the structure of rules and organizational culture.

These challenges require a set of infrastructure, including institutionalization of merit-based culture, Reforming the educational infrastructure and the establishment of integrated learning systems, revision of rules, Regulations and organizational structure, standardization eligibility criteria and so on.

**Keywords: competence, meritocracy, competence of management, competency models**

## **Whistleblowers**

### **In light of the efforts of Transparency International (TI)**

Hossein Sepahsara

#### **Abstract**

Corruption often goes unchallenged when people do not speak out about it. Witness accounts offer invaluable insights into corruption, and are powerful tools in the fight against it. Whistleblowers play a crucial role in saving resources and even lives. Unfortunately, whistleblowers mostly face retaliation in the form of harassment, threats and even physical violence. Many steps have been taken by some countries to support these people. To help to ensure that whistleblowers are adequately protected from reprisals, and to provide them with easy-to-access avenues to make their disclosures, Transparency International is engaged in a wide range of advocacy, public awareness and research activities in all regions of the world. In this way, the purpose of this paper is to examine the efforts and initiatives of Transparency International for the formation of the rules relating to the protection of whistleblowers.

**Keywords: whistleblower, TI, Corruption.**

## Analysis of economic factors affecting crime in the countries of the MENA region using panel data

Asghar Mobarak

### Abstract

Researchers have concluded that crime as a social phenomenon may be caused by various economic and social factors. Given the importance of the issue in different countries, many researches have been accomplished in the field of the impact of these factors on crime and economic factors such as poverty, unemployment, inflation, unequal income distribution, industrialization and urbanization, as to be among the factors influencing crime. In this study, given to the economic and social importance of the issue of crime and the negative effects caused by it, Three economic factors affecting crime in the region (MENA) has been studied over the years 2010- 2005 and using the dependent variable instability Act (proxy crime) and the independent variables of inflation, the likelihood of conviction and Human Development Index to analyze the relevance and effectiveness of the independent variables on the dependent variable was investigated. The results demonstrate that inflation coefficients and the human development index are significant to crime rates. This means that, an increase in inflation causes an increment in the amount of crime; whereas, alleviation in human development leads to a decrease in crime rate, in relative to the coefficients attained. Finally, with due attention to the researches performed in this article, appropriate recommended policies for inflation and the human development index, have been offered, for a decrease in crime rate in these countries.

**Key words: Crime; Inflation; Human Development Index; Countries of the MENA Region.**

## Strategic and organizational supervision for illegal land grabbing

mehdi lotfi

### Abstract

The corruption is a dynamic, variable and adjustable negative social phenomenon, hence, there is a need to continually investigate and control it. The land sector is not immune to corruption, since the phenomenon of corruption and its various forms threaten almost all economic sectors of a country.

Corruption in land sector can be generally characterized as pervasive and without effective means of control. Dominant risk factors in this regard are inadequate land laws and procedures and unclear institutional responsibilities or property rights, lack of transparency in different processes and procedures and bureaucracy. The most common form of corruption is bribery of government officials.

In this study, we have tried to provide an adequate strategy in the field of protection of national lands. This strategy will function under the supervision of the GIO and the Collective cooperation of relevant executive agencies will be used to fight the illegal land grabbing.

**Key words: National land, illegal land grabbing, NGOs, protection of natural and National land.**

## Table of Content

### Articles

The role of GIO in the prevention of crime and corruption in executive agencies

Factors Affecting loan Repayments in Sepah bank  
(Case Study: Khuzestan Province)

Public supervision; a different and comprehensive anti-corruption approach

The necessity and importance of the institutionalization of meritocracy in organizations

Whistleblowers  
In light of the efforts of Transparency International (TI)

Analysis of economic factors affecting crime in the countries of the MENA region using panel data

Strategic and organizational supervision for illegal land grabbing

## Evaluation Knowledge Quarterly

Volume 7; Number 26; winter 2016

**Propertier: General Inspection Organization (GIO)**

**Managing Director: Naser Seraj**

**Editor in Chief: Ibrahim Shahrokhian**

Editorial Advisory Board

Dr. Maghsood Amiri, Dr. Alireza Deyhim, Dr. Hossein Gheleji, Dr. Hossein Gholami,  
Dr. Norooz Hashemzchi, Dr. Hamidreza Malek Mohammadi, Dr. Seyedmohamadreza  
Seyednoorani, Dr. Mehdi Sobhaninejad,

Publications: Publication of Social Sciences

Editors: Hoda Ghanimi

English Editor: Mahmoud MahdaviFar

Executive Manager: Ameneh Kashanimovahhed

Tel: 61362135-61362161

Bazrasi.research@136.ir

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

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

