

طراحی الگوی شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی مدیران دولتی با قصد تحقق اهداف سازمانی

غلامحسین محرم‌پور^{۱*}، سید حسین اخوان علوی^۲، قدرت‌اله باقری راغب^۳، علی حمیدی‌زاده^۴

۱. دکتری مدیریت سیاست‌گذاری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران
۲. استادیار، دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی دانشگاه تهران، ایران

(تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۰۲/۰۵؛ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۴/۱۱/۱۲)

چکیده

پژوهش حاضر تخلفات مالی و محاسباتی مدیران دولتی را با هدف طراحی الگوی شکل‌گیری آن‌ها بررسی و تحلیل کرده است. این پژوهش در چارچوب رویکرد کیفی و با به‌کارگیری روش تحقیق داده‌بنیاد انجام گرفته است. برای جمع‌آوری داده‌ها، ابزار مصاحبه نیمه‌ساختاریافته به کار گرفته شد. با به‌کارگیری روش نمونه‌گیری گلوله برفی، ۱۶ نفر از خبرگان آشنا با مسائل مالی و اداری سازمان‌های دولتی انتخاب و با آن‌ها مصاحبه شد. تجزیه و تحلیل داده‌ها در سه مرحله کدگذاری باز، کدگذاری محوری و کدگذاری انتخابی انجام گرفت و براساس نتایج، الگوی مورد نظر طراحی شد. این الگو شامل شرایط علی (علل ساختی در دو سطح حکومت و قوه مجریه، و علل دیدگاهی در دو سطح بین قوا و قوه مجریه)، مقوله راهبردی (قانون‌مدارانه، نتیجه‌مدارانه و منفعلانه)، شرایط محیطی (عوامل ذهنی و عوامل عینی)، شرایط مداخله‌گر (عوامل درون‌سازمانی و عوامل برون‌سازمانی)، و مقوله‌های پیامدی (برون‌داده‌ها و پیامدها) است.

کلیدواژگان

تخلف، تخلفات مالی، دیدگاه قانون‌مدارانه، دیدگاه نتیجه‌محور.

بیان مسئله

مدیریت دولتی یا اداره امور عمومی با حرف بزرگ P و مدیریت بازرگانی با حرف بزرگ M، دو حوزه بسیار مهم در نظریه‌های سازمان و مدیریت‌اند. ویژگی اصلی و قدیمی مدیریت دولتی به‌ویژه تا اواسط قرن بیستم میلادی بر ثبات، عدالت، حاکمیت قانون و اثربخشی در سازمان‌های دولتی و در رفتارهای مدیران آن‌ها تأکید می‌کند.

به‌دلیل سابقه بسیار طولانی مدیریت در سازمان‌های دولتی و به‌طور کلی، حکومت تا اوایل قرن بیستم میلادی اثرگذاری این حوزه بر حوزه مدیریت بازرگانی را شاهدیم؛ اما با تدوین و تکامل نظریه‌های مدیریت بازرگانی از نیمه دوم قرن بیستم میلادی و به‌طور مشخص، از دهه هشتاد آن، با طرح نظریه‌هایی مانند «اصیل - وکیل» و «انتخاب عمومی» جریان اثرگذاری معکوس شد و مهم‌ترین ویژگی مدیریت بازرگانی، یعنی تغییر و انطباق، ارزش افزوده، و کارایی بر سازمان‌های دولتی سایه سنگینی انداخت. بر همین اساس، گان^۱ در تعریف مدیریت دولتی این دو دسته ویژگی متفاوت را متوجه دو واژه متمایز «مدیریت» و «دولتی» می‌داند که هر یک وظایف و نقش‌های خاصی را برای مدیران دولتی در نظر می‌گیرند (کوایمان^۲، ۱۳۷۰، ص ۱۲). به‌طور خلاصه و به‌روشنی مفاهیم «هدف یا نتیجه‌گرایی» و «فرایند یا قانون‌گرایی» دو دسته ویژگی بیان‌شده را نمایندگی می‌کنند. تباین، تناسخ، تضارب و به‌طور کلی، پارادوکس ناشی از مفاهیم دوگانه در مقابل دولت‌ها، سازمان‌های دولتی، و به‌طور خاص مدیران دولتی کشورهای با ساختار تفکیک‌شده قوایی از جمله جمهوری اسلامی ایران قرار دارد. این وضعیت که خود، روابط بین قوای مقننه (با شناسه قانون‌گرایی) و مجریه (با شناسه هدف‌گرایی) را پیچیده کرده است، زمانی تشدید می‌شود که درون قوه مجریه و به‌طور مشخص، بین سطوح سازمانی آن و داخل سازمان دولتی نیز شاهد وجود پارادوکس بیان‌شده باشیم.

1. Gan
2. Kooiman

تقابل دو دیدگاه مدیریتی نتیجه‌گرا و دولتی قانون‌گرا به شکل‌گیری پدیده‌ای خاص در سازمان‌های دولتی جمهوری اسلامی ایران منجر شده است. در این پدیده بعضی مدیران سطوح میانی و عالی سازمان‌های دولتی (ادارات کل استان‌ها و جز آن) بدون هیچ‌گونه نفع بالفعل و بالقوه شخصی، خانوادگی، گروهی، حزبی، جناحی، و جز آن و فقط به منظور استفاده بهینه از منابع مختلف برای منافع سازمانی و اجتماعی، دیدگاه نتیجه‌گرایی را به دیدگاه قانون‌گرایی ترجیح داده و به‌طور عمده مرتکب تخلفات مالی و محاسباتی شده‌اند. تخلفاتی که در چارچوب مبانی نظری پذیرفته شده بین‌المللی (بانک جهانی، سازمان شفافیت بین‌الملل و جز آن) فساد تعریف نمی‌شوند، زیرا انگیزه انتفاع شخصی، عنصر اصلی و مطرح در تعریف‌های تخصصی فساد مالی است. بر این اساس، مسئله محوری تحقیق حاضر، بررسی، تحلیل، و مدل‌سازی شکل‌گیری پدیده یادشده است که برای اولین بار در ایران و جهان (به استناد بررسی‌های انجام‌گرفته) در حوزه مطالعاتی سازمان و مدیریت مورد توجه قرار گرفته است.

مبانی نظری تحقیق

تخلف، تخلفات مالی و محاسباتی

واژه تخلف از نظر لغوی به خلاف و بازپس‌ایستادن از وعده و عهد اطلاق شده است (دهخدا، ۱۳۷۲، ص ۴۷۳). تخلف یا خلاف معمولاً در گفتار و نوشتار، مترادف و مشابه هم به کار می‌روند؛ ولی در مباحث مختلف حقوقی گاه معنای مغایری دارند. برای مثال، در قانون مدنی در بحث تعهد و خسارات، تخلف به‌طور مشابه به کار رفته و اجرانکردن یا تأخیر در اجرای تعهد (مواد ۷۲۷-۷۲۸ آیین دادرسی مدنی) و ظهور خلاف آنچه که شرط شده (ابن علی، ۱۳۸۵، ص ۶۳) یا ظهور خلاف آنچه که توصیف شده، دانسته شده است (قانون مدنی، مواد ۲۳۵-۴۴۴) ولی در حقوق اداری تخلف عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست مأمور دولت و رعایت‌نکردن نظم، انضباط و مقررات اداری در حین انجام‌دادن وظیفه (ماده ۲ دستورالعمل رسیدگی به تخلفات اداری). به‌طور کلی، هر نوع انحراف از شیوه‌های صحیح و قانونی انجام‌دادن وظایف و استفاده نامشروع از موقعیت شغلی را تخلف گویند.

هیئت عالی نظارت در دویست و چهلمین جلسه، مورخ ۷۸/۸/۴ در تعریف تخلفات اداری چنین بیان می‌کند: «تخلف اداری عبارت است از ارتکاب اعمال و رفتار نادرست توسط مستخدم و عدم رعایت نظم و انضباط اداری که منحصر به موارد مذکور در قانون رسیدگی به تخلفات اداری می‌باشد و به دو دسته قصور و تقصیر تقسیم می‌شود:

الف) قصور عبارت است از کوتاهی غیر عمدی در انجام وظایف اداری محوله.

ب) تقصیر عبارت است از نقض عمدی قوانین و مقررات مربوطه».

درباره تخلفات مالی و محاسباتی کارکنان دولت تعریف حقوقی مشخصی بیان نشده است، ولی با توجه به ماده ۲۳ قانون دیوان محاسبات کشور و تبصره‌های آن، می‌توان گفت تخلفات مالی و محاسباتی، گروهی از تخلفات اداری می‌باشند که مستخدم دولتی عمداً یا سهواً قوانین و مقررات مالی و محاسباتی را نادیده می‌گیرد و می‌تواند موجبات ضرر و زیان مالی به بیت‌المال را فراهم کند. در صورت کشف تخلف، اگر تخلف مالی، به دیوان محاسبات کشور، و اگر غیرمالی باشد به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع می‌شود.

تصمیم‌گیری مالی و محاسباتی مدیران دولتی

تصمیم‌گیری به‌عنوان جوهره اصلی فعالیت‌های مدیران در همه وظایف آنها، اهمیت بسزایی دارد. در بخش عمومی نیز بالاترین مقام دستگاه اجرایی، ذی‌حسابان و مسئولان در مبحث امور مالی به‌عنوان یکی از منابع سازمانی نسبت به انجام دادن مسئولیت قانونی خود (از یک طرف وظیفه حصول صحیح و به‌موقع درآمدها و سایر دریافتی‌های پیش‌بینی شده در بودجه کل کشور و از طرف دیگر، مطابقت پرداخت‌ها و هزینه‌ها، براساس قوانین و مقررات، تخصیص اعتبارات، موافقت‌نامه‌های متبادله و معیارهای مشخص شده) اقدام به اتخاذ تصمیم‌های مالی و محاسباتی برای دستیابی به اهداف و سیاست‌های تعیین شده دستگاه متبوع خود می‌کنند. ساختار تصمیم‌گیری مالی و محاسباتی مدیران دولتی براساس دیدگاه روزنبلوم به اداره امور عمومی در سه رویکرد مدیریتی، حقوقی و سیاسی قابل بحث است.

جدول ۱. نگرش مدیریتی، سیاسی و حقوقی روزنیلوم به مدیریت دولتی

مؤلفه‌ها	نگرش‌ها	مدیریت	سیاست	حقوق
نقش مدیران دولتی	مدیر	سیاست‌گذار	حقوق‌دان	
ارزش‌ها	صرفه‌جویی، کارآیی و اثربخشی	نمایندگی، مسئولیت و پاسخگویی	حفظ حقوق اساسی افراد و تساوی آن‌ها در برابر قانون، عدالت و برابری	
ساختار سازمانی	ساختار رقابتی و شرکت‌گونه	تکثرگرایی سازمانی	ساختار محکمه قضایی	
نگرش به افراد	بازیگر عقلایی	عضوی از یک گروه ذی‌نفع	افراد منحصربه‌فرد اما برابر	
رویکرد شناختی	رویکرد علمی - عقلایی، مشاهده، اندازه‌گیری و آزمایش	سنجش افکار عمومی، مناظره و توافق	استماع قضایی، موردپژوهی استقرایی، تحلیل حقوقی قیاسی و استدلال هنجاری	
کارکرد حکومتی	اجرائی	تقنینی	قضایی	

دیدگاه روزنیلوم در زمینه نگرش به مدیریت دولتی حاکی از آن است که اداره امور عمومی در چارچوب مثلی قابل مطالعه است که رئوس آن به ترتیب، مدیریتی (اقتصادی)، سیاسی و حقوقی است. در نگرش اقتضایی سه وجه سیاسی، اقتصادی و حقوقی الزاماً همیشه در تعادل و به یک اندازه مورد تأکید نیست، و برحسب شرایط و اولویت‌ها متفاوت است. در مدل‌های اقتضایی مدیریت دولتی عامل تعیین‌کننده در تسلط یک رأس مثلث (مدیریت، سیاست و حقوقی) بر رئوس دیگر، علاوه بر شرایط محیطی، تاریخ هر کشور و تحولات سیاسی، اجتماعی و فرهنگی در افق زمان است (وارث، ۱۳۸۰، ص ۷۷).

روش‌شناسی پژوهش

این پژوهش بر اساس راهبرد پژوهشی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد^۱، به جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها پرداخته

است. نظریه‌پردازی داده‌بنیاد نوعی روش تحقیق کیفی است که به دنبال ایجاد یک نظریه و الگو است. این راهبرد، محقق را قادر می‌کند که درباره پدیده مکنون درون داده‌های متعدد، نظریه‌پردازی کند (فرتوک‌زاده و وزیری، ۱۳۸۸، ص ۸۱). هدف این راهبرد، پررنگ کردن رویکرد استقرایی از طریق جمع‌آوری داده‌ها و نه از طریق بررسی مبانی نظری پژوهش و آزمون نظریه است. از این روی، نظریه داده‌بنیاد الگویی است که به صورت استقرایی از داده‌ها استخراج شود، تابع تأمل و بازاندیشی نظری باشد، و براساس معیارهای ارزیابی خود به کفایت مورد قضاوت رسیده باشد (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴، ص ۵۹). با بررسی منابع مختلف، می‌توان گفت که رویه معمول در نظریه‌پردازی داده‌بنیاد به شرح زیر است:

۱. پرسش پژوهش مطرح می‌شود؛ ۲. داده‌های اطلاعاتی متناسب با پرسش پژوهش، گردآوری می‌شود (مصاحبه، بررسی اسناد و مدارک، و جز آن)؛ ۳. نکات کلیدی از منابع اطلاعاتی احصا شده و به هر یک کد معینی داده می‌شود (کدگذاری باز)؛ ۴. با مقایسه کدها، چند کد که یک جنبه مشترک را بررسی می‌کنند، عنوان یک مفهوم را به خود می‌گیرند؛ ۵. مفاهیم مرتبط با هم، یک مقوله را تشکیل می‌دهند؛ ۶. مقوله‌ها در کنار یکدیگر و براساس روابط واقعی بین آن‌ها با یکدیگر مرتبط می‌شوند و یک نظریه را شکل می‌دهند (کدگذاری محوری)؛ ۷. برای تحکیم نظریه اولیه، داده‌ها و تحلیل‌های تکمیلی محقق در نظریه وارد می‌شوند (کدگذاری انتخابی)؛ ۸. تفاوت‌ها و شباهت‌های نظریه با متون نظری پژوهش مقایسه می‌شوند.

نمونه‌برداری در راهبرد پژوهشی داده‌بنیاد، غیرتصادفی، هدفمند، و تئوریک است و بر مقایسه مستمر استوار بوده و هدف آن بهینه‌کردن مفاهیم و مقولات است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۴، ص ۵۹). همچنین، این نمونه‌گیری تا رسیدن به کفایت نظری^۱، یعنی تا جایی که با اضافه‌کردن داده‌ها، در الگوی نهایی تغییری به وجود نیاید، ادامه می‌یابد (دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۸۶). جامعه آماری این پژوهش شامل ۱. اعضای هیئت علمی دانشگاه‌های استان‌های تهران و قم می‌باشند که با

سازمان‌های دولتی در ارتباط بوده و با موضوع آشنایی داشتند؛ ۲. مدیران ارشد سازمان‌های دولتی که حداقل ۵ سال سابقه مدیریتی و تخصص مالی و اداری داشتند؛ ۳. ذی‌حسابان سازمان‌های دولتی، شامل ذی‌حسابان، معاونان ذی‌حسابان و مدیران مالی سازمان‌های دولتی که بنا بر قانون خاص خود نقش ذی‌حساب را ایفا می‌کردند. داده‌های این پژوهش براساس مصاحبه‌های عمیق با ۱۶ نفر از اعضای هیئت علمی، مدیران و ذی‌حسابان سازمان‌های دولتی گردآوری شده است.

تحلیل داده‌ها

استراس و کوربین به‌طور خلاصه مراحل زیر را برای تحلیل داده‌ها در روش داده‌بنیاد پیشنهاد می‌کنند: ۱. گردآوری داده‌ها و کدگذاری باز (دسته‌بندی و تشکیل مفاهیم)؛ ۲. کدگذاری محوری (انتخاب مقوله محوری و مرتبط‌کردن سایر مقوله‌ها با آن)؛ ۳. تعیین راهبردها (عمل یا تعامل‌های حاصل از پدیده اصلی)؛ ۴. تعیین زمینه (شرایط ویژه مؤثر بر راهبردها)؛ ۵. تشخیص شرایط واسطه‌ای (شرایط عمومی محیطی مؤثر بر راهبردها)؛ ۶. پیامدها (نتایج پدیدار شده در اثر راهبردها). (Strauss & Corbin, 1990, p.143). در این الگو، شرایط علی بر پدیده محوری اثر می‌گذارند، پدیده محوری، شرایط زمینه، و مداخله‌گر بر راهبردها، و راهبردها بر پیامدها اثر می‌گذارند. مقوله‌های این تحقیق در شش دسته در قالب جدول ۲ نشان داده شده است.

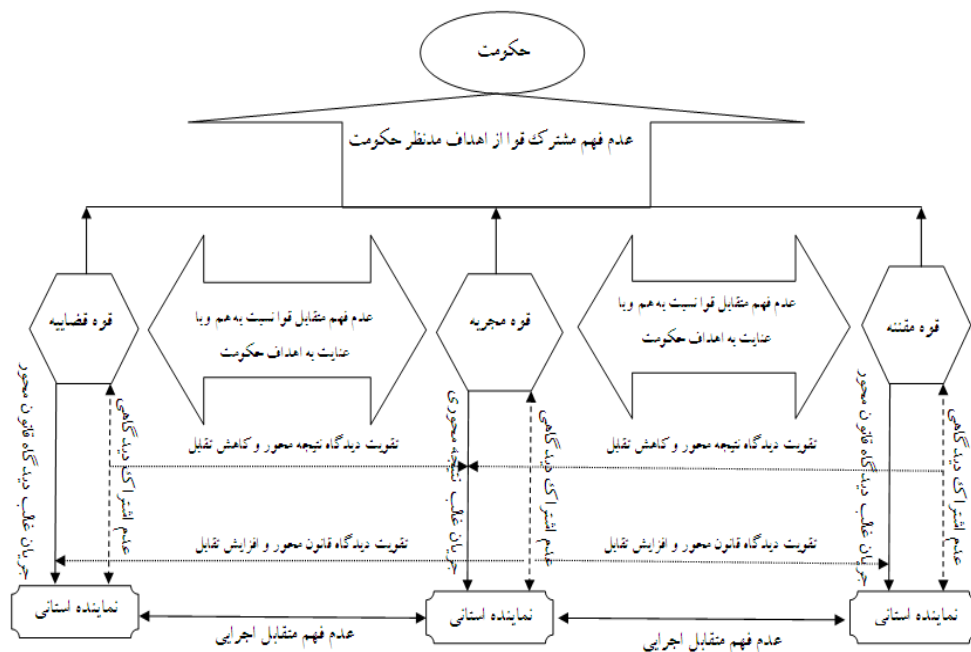
جدول ۲. تعداد مقوله‌های اصلی، فرعی و مفاهیم

ردیف	نوع مقوله	تعداد مقوله اصلی	تعداد مقوله‌های فرعی	تعداد مفاهیم
۱	علی	۲	۴	۲۳
۲	محوری	۱	۳	۴
۳	راهبردی	۳	-	۳
۴	محیطی	۲	۷	۷
۵	مداخله‌گر	۲	۱۳	۲۵
۶	پیامدی	۲	۱۱	۱۱

یافته‌های پژوهش

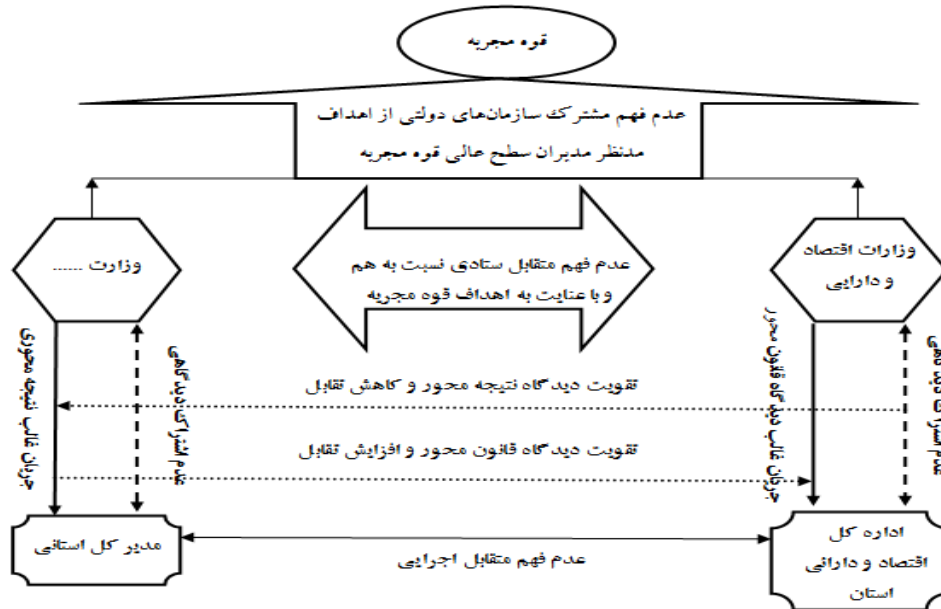
در مطالعه پیش رو، گردآوری داده‌ها در سه مرحله کدگذاری انجام گرفته است. در هر سه نوع کدگذاری، محقق به‌طور دائم به متون مصاحبه‌ها مراجعه کرده و برخی کدها را حذف یا کدهای جدیدی را اضافه می‌کرد. این روش رفت‌وبرگشتی آنقدر ادامه یافت تا پژوهش به مرحله اشباع نظری رسید. مقوله‌های این پژوهش در شش دسته زیر بیان شده است:

الف) مقوله‌های علی: این مقوله‌ها که حاصل شرایط علی یا شرایط مقدم است، رویدادهایی را دربرمی‌گیرد که به وقوع یا رشد و گسترش پدیده‌ای می‌انجامد (Strauss & Corbin, 1990, p.100). براساس دیدگاه مشارکت‌کنندگان در این مطالعه، شرایط علی تحقیق را می‌توان در دو مقوله اصلی علل ساختاری و علل دیدگاهی در دو سطح حکومتی و قوه مجریه دسته‌بندی کرد. این دو مقوله به تفکیک سطح حکومت و سطح قوه مجریه در شکل‌های ۱ و ۲ نشان داده شده است.



شکل ۱. علل ساختاری و دیدگاهی شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی (با قصد تحقق اهداف سازمانی) مدیران دولتی در

سطح حکومت



شکل ۲. علل ساختاری و دیدگاهی شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی (با قصد تحقق اهداف سازمانی) مدیران دولتی در سطح قوه مجریه

در ادامه، هر یک از دو علل ساختاری و دیدگاهی تبیین و تشریح می‌شود.

علل ساختاری

براساس یافته‌های حاصل از مصاحبه با خبرگان، از عمده‌ترین علل شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی مدیران دولتی با نیت تحقق اهداف سازمانی، ساختار حاکم بر نهادهای دولتی در سطح حکومت است. عدم فهم مشترک قوای مقننه، اجرایی، و قضایی از اهداف حکومت، عدم فهم متقابل قوا نسبت به هم و با توجه به اهداف حکومت، و عدم فهم متقابل اجرایی نمایندگان استانی سه قوه، باعث به‌وجود آمدن ناهماهنگی‌های ساختاری سه قوه در سطوح ملی و استانی در راستای اجرای قوانین و مقررات مالی و محاسباتی می‌شود.

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قانون اساسی وظایف هر یک از قوا را مشخص کرده تا هر یک در چارچوب وظایف خود به تحقق اهداف مورد نظر حکومت کمک کنند. براساس نظریه

سازماندهی، رابطه «قسیم بودن» بین قوای یک حکومت از اصول مهم است که در عمل بدون توجه هر یک از طرف‌ها به وظایف خویش و اهداف حکومت به‌عنوان هدف مشترک، این رابطه محقق نمی‌شود. هماهنگی و همکاری سه قوه معنای عمیقی است که از طرح ساختار و نیت و خواسته‌های درونی مشترک برمی‌خیزد و به تعامل برای رسیدن به درک متقابل نیاز دارد، درکی که هر طرف را به شناخت صحیح از موقعیت درون کشور و امور بین‌الملل برساند به‌طوری که در همه عرصه‌های سیاسی، اجتماعی و اقتصادی داخلی و خارجی تدابیر دولت مطابق با خواسته‌های دو قوه دیگر باشد و از طرفی، ظرفیت‌های قوای دیگر نیز در حمایت و تحقق تدابیر دولت به‌کار گرفته شود.

از بعد نظری ساختار سازمانی، مشابه سطح حکومت در قوه مجریه اکثر وزارتخانه‌ها و سازمان‌های اجرایی مسئولیت تحقق کارا و اثربخش اهداف قوه مجریه را بر عهده دارند و وزارتخانه یا سازمانی نیز مسئولیت نظارتی در این قوه را عهده‌دار است (شکل ۲). از بعد عملی، ساختار سازمانی همان‌طور که از شکل مشخص می‌شود ناهماهنگی‌های ساختاری تشریح شده در سطح حکومت، درون قوه مجریه نیز امکان ظهور و بروز دارند. این ناهماهنگی‌ها در سطح ملی (بین دستگاه‌های ملی) و در سطح استانی (بین واحدهای استانی دستگاه ملی) مشاهده‌شدنی است.

علل ساختی از شرایط علی‌الگو، در دو سطح حکومت و قوه مجریه در سه مقوله فرعی:

۱. قوانین و مقررات (تعدد و پیچیدگی‌ها و ابهامات قوانین و مقررات، در تضاد بودن برخی قوانین و مقررات با اسناد بالادستی و بالعکس، نقصان و عدم جامعیت قوانین و مقررات، و قابلیت تفسیر متفاوت آن).

۲. برنامه‌ریزی (تأکید بیش‌ازاندازه بر جزئیات در قالب برنامه غیرمنعطف سالانه، عدم انطباق برنامه‌های پیش‌بینی‌شده برای واقعیت‌ها).

۳. تشکیلات و روش‌ها (طولانی‌بودن فرایندها و روش‌های انجام‌دادن کار، ساختار اداری متمرکز، تأخیر در مبادله موافقت‌نامه دستگاه‌ها، تأخیر در تخصیص اعتبارات مصوب، عدم تخصیص کامل اعتبارات مصوب، رعایت نکردن فصل کاری در ابلاغ بودجه‌های عمرانی،

تأخیر در ابلاغ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های اجرایی، و واریز وجه پایان دوره به خزانه شناسایی شد.

علل دیدگاهی

در کنار ساختارهای حاکم بر قوای سه‌گانه و سازمان‌های موجود، علل دیدگاهی نیز در دو سطح بین قوا و قوه مجریه عموماً برگرفته از ویژگی‌های شخصیتی و نگرشی مدیران دستگاه‌های اجرایی در شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی با نیت تحقق اهداف سازمانی دخیل است. به بیان مشخص، اگر نگرش مدیران عالی یا میانی (از جمله مدیران استانی) قوه مجریه نتیجه‌محور باشد و در مقابل نگرش مدیران عالی یا میانی (از جمله مدیران استانی) قوه مقننه، نگرش قانون‌محور باشد، شاهد تقابل دیدگاهی مدیران قوه مجریه با مدیران قوه مقننه خواهیم بود. در این وضعیت احتمال بروز تخلفات مالی و محاسباتی با نیت تحقق اهداف سازمانی (پدیده مورد مطالعه) افزایش می‌یابد. بالعکس، اگر نگرش مدیران عالی و میانی (از جمله مدیران استانی) قوه مجریه و نگرش مدیران عالی و میانی (از جمله مدیران استانی) قوه مقننه، نگرش قانون‌محور باشد، از تخلفات مالی و محاسباتی مورد نظر کاسته می‌شود.

ب) **مقوله‌های محوری:** مقوله‌ای محوری است که همواره در داده‌ها ظاهر شود و همه مقوله‌های اصلی دیگر به آن مرتبط شوند (Strauss & Corbin, 1990, p.100). در این پژوهش تقابل دیدگاه حقوقی (فرایندگرا) و دیدگاه مدیریتی (نتیجه‌گرا) به‌عنوان مقوله محوری الگو و در قلب مقوله‌های دیگر قرار گرفت. این مقوله چهار مقوله فرعی دارد که در جدول ۳ بیان شده‌اند.

جدول ۳. مقوله محوری و مقوله‌های فرعی آن

مقوله اصلی	مقوله‌های فرعی
تقابل دیدگاه حقوقی (فرایندگرا) و دیدگاه مدیریتی (نتیجه‌گرا)	تقابل بین نمایندگان قانون / برنامه و نمایندگان مجری قانون / برنامه
	تقابل پاسخگویی سازمانی به پاسخگویی قانونی
	تقابل منفعت سازمانی به منفعت فردی
	تقابل اداره امور سنتی (ساختار) و مدیریت دولتی نوین (نظام ارزیابی عملکرد)

مقوله‌های راهبردی: این مقوله‌ها راهبردهایی برای کنترل، اداره، و برخورد با مقوله‌محوری را ارائه می‌دهند (Strauss & Corbin, 1990, p.133). در تحقیق حاضر سه راهبرد قانون‌مدارانه، نتیجه‌مدارانه و منفعلانه تشخیص داده شده است.

مقوله‌های مداخله‌گر: این مقوله‌ها که به مقوله‌های میانجی یا واسطه‌ای هم معروفند، نشان‌دهنده زنجیره‌ای از شرایط خاص‌اند که راهبرد را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Strauss & Corbin, 1990, p.103). در این پژوهش، شرایط مداخله‌گر عبارت است از دو دسته اصلی عوامل «درون‌سازمانی» و «برون‌سازمانی» که بر تشدید راهبرد نتیجه‌مدارانه اثر می‌گذارند و دربرگیرنده مقوله‌های فرعی مختلفی هستند. جدول ۴ مقوله‌های فرعی عوامل درون‌سازمانی و برون‌سازمانی را نشان می‌دهد.

مقوله‌های محیطی: این مقوله‌ها که به مقوله‌های زمینه‌ای هم معروفند، نشان‌دهنده زنجیره‌ای از شرایط محیطی‌اند که راهبرد را تحت تأثیر قرار می‌دهند (Strauss & Corbin, 1990, p.101). در تحقیق حاضر، مقوله‌های محیطی در دو مقوله اصلی عوامل عینی و ذهنی مؤثر بر سبک مدیریت نتیجه‌محور و پنج مقوله فرعی شناسایی شدند. این مقوله‌های اصلی و فرعی در جدول ۵ بیان شده‌اند.

جدول ۴. مقوله‌های مداخله‌گر (اصلی و فرعی)

مقوله اصلی	مقوله‌های فرعی
عوامل درون‌سازمانی تشدیدکننده سبک مدیریت نتیجه‌محور	بالا بودن مهارت فنی و اجرایی مدیر و زیردستان، رازداری و وفاداری زیردستان
عوامل برون‌سازمانی تشدیدکننده سبک مدیریت نتیجه‌محور	نظارت بعد از خرج نهادهای نظارتی، عدم کشف تخلفات توسط نهادهای نظارتی، ارائه بازخور دیر هنگام از سوی محاکم شبه قضایی، بومی بودن مدیر، تجربه دیگران از محاکم قضایی، حمایت مدیران ارشد، فشار از سوی دستگاه‌های مادر تخصصی در زمینه جذب کامل اعتبارات، داشتن نگرش نتیجه‌محورانه ناظر قانون یا برنامه

جدول ۵. مقوله‌های محیطی (اصلی و فرعی)

مقوله اصلی	مقوله‌های فرعی
عوامل عینی	محرومیت منطقه‌ای، بافت اجتماعی (تنوع قومیتی)، شفافیت نظام اطلاعات اجتماعی
عوامل ذهنی	انتظارات عمومی، بی‌تفاوتی دیدگاه ارزشی جامعه نسبت به تخلف

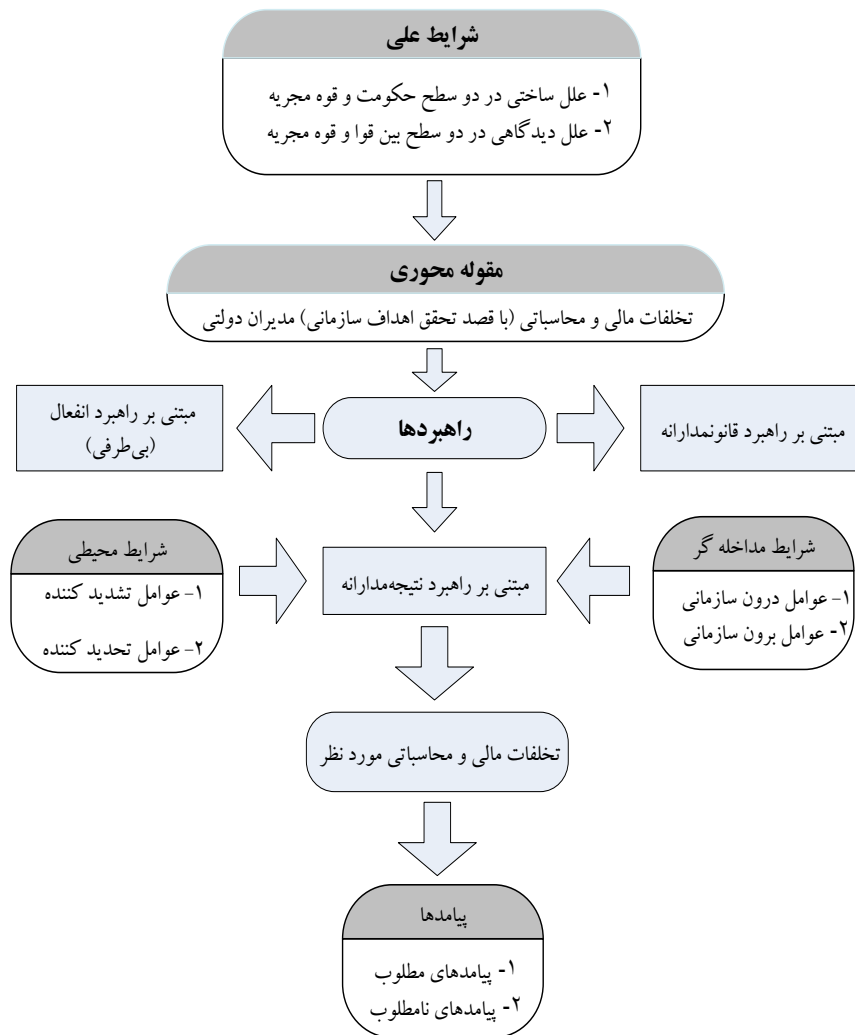
مقوله‌های پیامدی: مقوله‌های پیامدی، نتیجه و حاصل راهبردها در مقابله با پدیده یا جهت اداره و کنترل پدیده هستند (Strauss & Corbin, 1990, p.106). در صورت بروز تقابل دیدگاه حقوقی (فرایندگرا) و دیدگاه مدیریتی (نتیجه‌گرا)، راهبردهای سه‌گانه قانون‌مداران، انفعالی، و نتیجه‌مدارانه نوع رفتار مدیران را تعیین می‌کند. پدیده تخلفات مالی با قصد تحقق اهداف سازمانی و بدون انگیزه شخصی، گروهی، حزبی، و جز آن، مبتنی بر راهبرد نتیجه‌مدارانه شکل می‌گیرند. این پدیده می‌تواند پیامدهای مطلوب و نامطلوبی داشته باشد که در الگو با عنوان «مقوله‌های پیامدی» در قالب دو مقوله فرعی برون‌دادها به‌عنوان نتیجه سبک مدیریت نتیجه‌محور در کوتاه‌مدت، و پیامدها به‌عنوان نتیجه سبک مدیریت نتیجه‌محور در بلندمدت معرفی شده‌اند. جدول ۶ مقوله‌های اصلی و فرعی پیامدی را نشان می‌دهد.

جدول ۶. مقوله‌های پیامدی (اصلی و فرعی)

مقوله اصلی	مقوله‌های فرعی
برون‌دادها	۱. کارایی نظام اداری؛ ۲. تعدیل بوروکراسی اداری و تسریع در روند انجام‌دادن امور؛ ۳. جلب رضایت شغلی کارکنان و مدیر؛ ۴. ارزیابی مثبت مقامات مافوق از عملکرد مدیر دولتی؛ ۵. بی‌توجهی به نقش کارکردی برنامه‌ریزی و بودجه‌ریزی؛ ۶. ایجاد بستر فساد برای افراد فرصت‌طلب؛ ۷. شکل‌گیری تخلفات مالی.
پیامدها	۱. شیوع فرهنگ قانون‌گریزی؛ ۲. افزایش فساد مالی و اداری؛ ۳. خدشه‌دار شدن اعتبار و حیثیت فردی و کاری مدیر در صورت صدور آرای قضایی؛ ۴. کاهش سرمایه‌های اجتماعی و سلب اعتماد عمومی به نظام اداری و سیاسی.

بحث و نتیجه

الگوی حاصل از تحقیق با عنوان الگوی شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی مدیران دولتی با نیت تحقق اهداف سازمانی در نظام اداری جمهوری اسلامی در شکل ۳ نشان داده شده است.



شکل ۳. الگوی شکل‌گیری تخلفات مالی و محاسباتی مدیران دولتی با قصد تحقق اهداف سازمانی

نظام اداری و مالی هر کشور ناموس مدیریتی هر نظام سیاسی است. نظام اداری و مالی کشور باید متناسب با فلسفه سیاسی حکومت، اهدافی را دنبال می‌کند. تحقق اهداف مد نظر نظام اداری و مالی بدون بوروکراسی عقیم خواهد ماند. بوروکراسی پاسدار کیان اداری ایران است. آنچه در قاموس دولت‌گريزان و قانون‌شکنان کاغذبازی است، در بوروکراسی عین فضیلت اداری است. ابزار اصلی بوروکراسی برای دفاع از منافع ملی، همان کاغذها، فرم‌ها و قوانین و مقررات است. بوروکراسی با پاسداری از منافع مردم و تحقق عدالت اجتماعی اعتماد و اطمینان ملی میسر می‌کند. نفس بوروکراسی دفاع از تخصص، شایستگی و تعهد کاری است (دانایی فرد، ۱۳۹۰، ص ۱۳۸ و ۱۳۹). مسلماً حذف کلی بوروکراسی نه مطلوب است و نه به صلاح و خیر عموم، زیرا اگر چنین شود، شرارت‌ها و خطراتی که به واسطه فلسفه وجودی بوروکراسی از آن جلوگیری می‌شود، می‌تواند در ازای حذف بوروکراسی نمو پیدا کند و منشأ خطراتی بس بزرگتر و وحشتناک‌تر از آنچه که بوروکراسی آن را موجب می‌شود، برای جامعه باشند (دانایی فرد، ۱۳۷۷، ص ۴۷).

در حالی که ساختارهای نظام اداری کشور براساس الگوی بوروکراسی نوین چیده شده است، ما نظام ارزیابی عملکرد براساس شاخصه‌های عملکردی مدیریت دولتی نوین طرح‌ریزی شده است. در این ملغمه پارادایمی، واضعان و ناظرین قانون براساس الگوی بوروکراسی ماکس وبر آلمانی، رعایت قوانین و مقررات را به‌عنوان فصل‌الخطاب و شاخصه عملکردی یک مدیر دولتی موفق تلقی می‌کند و مجریان قانون یا برنامه، تحقق کارایی، اثربخشی و صرفه اقتصادی الگوی مدیریت دولتی نوین را به‌عنوان معیار موفقیت مدیر تلقی می‌کند.

حقیقت این است که اهداف و مأموریت بخش دولتی با بخش خصوصی متفاوت است. انگیزه جلب منفعت شخصی و به‌دست آوردن سود بارزترین مهم‌ترین هدف سازمان‌ها و مدیران بخش خصوصی است در حالی که چنین ملاکی در سازمان‌های عمومی وجود ندارد و این سازمان‌ها در پی کسب منفعت عمومی در قالب مفاهیمی چون عدالت، انصاف، کیفیت و پاسخگویی می‌باشند، اهداف بخش دولتی تحت لوای دانش حقوق عمومی تحقق یافته است. حقوق عمومی عامل همبستگی قوای سه‌گانه است و پاسخ‌گویی سیاسی و قانونی کارگزاران را تضمین و سوءاستفاده از صلاحیت‌های اداری و تعارض منافع را مهار می‌کند (دانایی فرد و علیزاده ثانی، ۱۳۸۹، ص ۱۱۸).

با توجه به مطالب پیش گفته و اینکه براساس مبانی نظری مدیریتی ایران، چهار سطح مدیریتی شامل سطح سیاست‌های کلان (رهبری سیاسی نظام)؛ سطح سیاست‌های عمومی (مدیریت سیاسی)؛ سطح مدیریت دولتی؛ سطح مدیریت بخش خصوصی با هم حکمرانی اسلامی- ایرانی ملی را محقق می‌کند (دانایی‌فرد، ۱۳۹۲، ص ۷۰). رویکردهای نوین مدیریت دولتی می‌تواند با طراحی مجدد مبانی فکری و استراتژی‌های مدیریت دولتی سطوح یک و دو مدیریتی کشور از ایجاد تعارض ناشی از تقابل دو دیدگاه مدیریتی و حقوقی در نظام اداری ایران بکاهد. برای مثال با ایجاد و ظهور شبکه‌ها ما شاهد حضور و تقویت بخش خصوصی و جامعه مدنی در کنار دولت هستیم. این امر موجب کاهش وظایف تصدی‌گری دولت، که در آن مدیریت نتیجه‌محور نمود بیشتری دارد، می‌شود و دولت را به حرکت به سمت وظایف حاکمیتی، که در آن بوروکراسی نقش پررنگ‌تری دارد، وادار می‌کند. در بخش حاکمیتی نیز، با حاکمیت بوروکراسی و مبانی فکری مدیریت دولتی سنتی، بر اهمیت حقوق عمومی و قوانین و مقررات تأکید می‌شود. نحوه انجام دادن فرایندهای اداری از انتخاب فردی مدیران در سطح سوم مدیریتی کشور به انتخاب و پیروی از قوانین و مقررات محدود می‌شود.

در ایران گستره عمل و آزادی عمل مدیریت در این سطح را قانون اساسی و سایر قوانین مادر، مصوبات، آیین‌نامه‌ها و جز آن تعیین می‌کنند. مدیریت مجری سیاست‌هایی است که در قوانین و مقررات کشور ریشه دارد. مدیر دولتی باید بندهند فعالیت‌های خود را براساس قوانین و مقررات ایران انجام دهند. مدیر ملزم است براساس نص صریح قانون و به دور از احساس و عواطف درباره امور گوناگون مدیریت در بخش دولتی فعالیت کند. در این صورت معیار ارزیابی عملکرد مدیران دولتی فقط بر نتایج و پیامدها نخواهد بود، بلکه تبعیت از قوانین و آیین‌نامه‌ها اهمیت بیشتری می‌یابد.

نکته حائز اهمیت این است که هرچند به نظر می‌رسد مدیران عالی‌قوای سه‌گانه به منافع و مزیت‌های رویکردهای نوین مدیریت دولتی آگاهی دارند و حرکت به سمت این رویکردها را از اولویت‌های اصلی قوای خود لحاظ می‌کنند، به دلیل درک ناصحیح از شاخص‌ها، مؤلفه‌ها و

مصادیق این رویکردها در قوای زیرمجموعه خود، در این راستا چندان موفق عمل نکرده‌اند. برای مثال، قوه مقننه نمی‌تواند مدعی حرکت به سمت رویکردهای نوین مدیریت دولتی باشد در حالی که همچنان قوانین مالی و محاسباتی ایران به‌طور متمرکز برای همه استان‌ها و برای مدت نسبتاً طولانی وضع می‌شود. نمونه بارز این مورد قانون محاسبات عمومی کشور به‌عنوان مهم‌ترین سند مالی ایران، برای آخرین بار در سال ۱۳۶۶ بازنگری شد، یا هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات با استقرار در مرکز کشور نسبت به تخلفات استان‌ها و شهرستان‌ها انشای رأی کند. هرچند عمده دلیل درک ناصحیح مدیران عالی و اجرایی سه قوه از شاخص‌ها، مؤلفه‌ها و مصادیق رویکردهای نوین مدیریت دولتی در موانع انسانی و ارتباطی بین جامعه علمی و اجرایی کشور ریشه دارد و به دلیل اینکه این موضوع توسط محققان مختلف با عناوینی مانند موانع کاربست یافته‌های علمی و پژوهشی بحث شده است، بنابراین، پیشنهادهای تحقیق محدود به موضوع اصلی تحقیق و در دو مقوله اصلی پیشگیری از تعارض ناشی از تقابل و حل یا کاهش تعارض ناشی از تقابل دو دیدگاه حقوقی و مدیریتی ارائه می‌شود.

پیشنهادها

پیشنهادهای پژوهش بر مبنای نتایج به شرح زیر بیان می‌شود:

الف) پیشگیری از تعارض ناشی از تقابل دو دیدگاه

۱. قوانین و مقررات

- بهبود کیفیت قوانین و مقررات (بازنگری، اصلاح قوانین و مقررات و حذف مقررات زائد و اضافه، ایجاد فهم مشترک از قوانین و مقررات مصوب)
- تأکید بر رعایت اخلاق حرفه‌ای، هنجارها و توقعات اجتماعی به جای تأکید بر وضع قوانین و مقررات
- تشکیل کمیسیون تصویب و بازنگری قوانین و مقررات در سطح منطقه‌ای و ملی

۲. بودجه‌ریزی

- استقرار بودجه‌ریزی عملیاتی و حسابداری تعهدی
- تشکیل کارگروه بازنگری طرح و برنامه در سطح منطقه‌ای و ملی در مواقع ضروری

۳. تشکیلات و روش‌ها

- تسهیل فرایندهای کاری
- کاهش حجم فعالیت‌های تصدی‌گرانه دولت
- اعطای اختیارات لازم به کارگزاران به قصد پاسخگویی چندجانبه.

(ب) حل یا کاهش تعارض ناشی از تقابل دو دیدگاه

۱. پرهیز دستگاه‌های نظارتی از بخشی‌نگری
۲. تأکید بر نتایج حسابرسی عملکرد در کنار حسابرسی رعایت
۳. ایجاد بانک جامع عملکرد مدیران و استفاده از آن در مراجع قضایی
۴. تشکیل هیئت منصفه (با حضور تعدادی از مدیران باسابقه و کارآمد نظام اداری) در محاکم شبه‌قضایی.

منابع و مأخذ

۱. ابن علی، علی‌اکبر (۱۳۸۵). مجموعه قوانین و مقررات رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت. چاپ سوم، تهران: مؤسسه معین اداره.
۲. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۷۷). مبارزه با کاغذبازی در بخش دولتی. تحول اداری، شماره ۱۹، صفحات ۴۹-۷۳.
۳. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴). تئوری‌پردازی با استفاده از رویکرد استقرایی: استراتژی مفهوم‌سازی تئوری بنیادی. دوماهنامه دانشور رفتار، سال ۱۲، شماره ۱۱، صفحات ۷۰-۵۷.
۴. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۰). دفاعیه‌ای از بی‌دفاعی بوروکراسی ملی. دوماهنامه سوره اندیشه، شماره‌های ۵۴ و ۵۵، صفحات ۱۳۹-۱۳۵.
۵. دانایی‌فرد، حسن (۱۳۹۲). مدیریت دولتی شبکه‌ای در ایران: خردمایه نظری و عملی، استلزامات. فصل‌نامه پژوهش‌های مدیریت در ایران (مدرس علوم انسانی)، دوره ۱۷، شماره ۲، صفحات ۱۰۴-۶۹.
۶. دانایی‌فرد، حسن، و امامی، سیدمجتبی (۱۳۸۶). استراتژی پژوهش کیفی، تأملی بر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد. اندیشه مدیریت، سال ۱، شماره ۲، صفحات ۹۷-۶۹.
۷. دانایی‌فرد، حسن، و علیزاده ثانی، محسن (۱۳۸۹). مدیریت دولتی نوین (پژوهش انتقادی). تهران: مهربان‌نشر.
۸. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۲). لغت‌نامه دهخدا. جلد ۱۳، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
۹. فرتوک‌زاده، حمیدرضا، و وزیری، جواد (۱۳۸۸). شایستگی دستیابی به سامانه‌های دفاعی؛ یک نظریه داده‌بنیان، فصل‌نامه سیاست علم و فناوری، سال ۲، شماره ۲، صفحات ۹۶-۷۷.
۱۰. کوایمان، جان و جل (۱۳۷۰). مدیریت سازمان‌های دولتی. ترجمه عباس منوریان، تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.

۱۱. میرسپاسی، ناصر، و اعتباریان، اکبر (۱۳۸۷). اصلاح و تحول در نظام اداری ایران براساس مدل توازن قدرت. تهران: انتشارات میر.

۱۲. وارث، سید حامد (۱۳۸۰). نگرش فرایارادایمی به مدیریت دولتی. فصلنامه دانش مدیریت، سال ۱۴، شماره ۵۵، صفحات ۵۱-۸۲.

13. Donaldson, L., & Davis, J. H. (1991). Steward ship theory or Agency. Australian Journal of Management, 16(1), 49-64.
14. Straus, A., & Corbin, J. (2008). Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory. Third Edition, Los Angeles: Sage Publications.
15. Strauss, A. L., & Corbin, J. (1990). Basics of qualitative research: techniques and procedures for developing grounded theory. London: Sage.