

تحلیل حقوقی برنامه تحولات نظام اداری سازمان ثبت اسناد و املاک کشور؛ در پرتو سند تحول قوه قضاییه

الناز فدائی^۱

مصطفی محسنی ثانی^۲

چکیده

در هر حاکمیتی، اصلاح خط‌مشی اداری به صورتی که تحقق هر چه بیش‌تر اهداف را ممکن سازد، موضوع اصلی است. چنین تحولاتی در مورد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان مرجع تثبیت حقوق اشخاص، با توجه به جایگاه ساختاری و عملکردی که این نهاد در برقراری امنیت حقوقی و قضایی دارد، از حساسیتی دوچندان برخوردار است. با این حال، دیده می‌شود که نتایج به دست آمده از اجرای سه دهه برنامه‌های تحول با اهداف مورد نظر اختلاف بسیار دارد. با در نظر گرفتن تمایز ماهیت مدیریتی نظام اداری با اقتدار بوروکراتیک حاکم بر نهادهای حاکمیتی، سؤال اصلی این است که قواعد حقوق اداری چه نقش و جایگاهی در نتیجه تحولات نهاد ثبتی ایفا می‌کند؟

در خصوص مسئله پژوهش، به دلیل تمرکز بر تأثیر متقابل حقوق اداری (مبنا) و نظام اداری (شیوه)، پیشینه‌ای موجود نیست. پژوهش حاضر به روش توصیفی و تحلیلی علی به بررسی نقش قواعد حقوقی در بروز معضلات اداری و چگونگی رفع آن‌ها پرداخته است. گردآوری داده‌ها در این مطالعه به روش اسنادی و میدانی است و یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که به طور کلی، قواعد حقوق اداری به جهت نقص و اجمال در نظارت بر صلاحیت‌های تشخیصی، در مقام اجرا، معکوس عمل کرده است. پس راهکارهای ارائه شده با رویکرد رفع مشکل نظارت، متضمن تحقق اهداف خواهد بود.

واژگان کلیدی: بوروکراسی کارآمد، تحولات نظام اداری، فساد اداری، مدیریت تعارض منافع.

۱. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق ثبت اسناد و املاک، گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا

(ع)، مشهد، ایران. Elnaz.Fadaee@imamreza.ac.ir

۲. استادیار گروه حقوق، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه بین‌المللی امام رضا (ع)، مشهد، ایران. mmohsenisani@gmail.com

مقدمه

نظام حقوقی، تبلوری از ارزش‌های مشترک فرهنگی و مدنی یک جامعه است و نظام اجرایی در معنای عام شیوه و چگونگی تحقق ارزش‌ها، تجلی‌گاه تعهد و رویکرد عملی هر نظام حاکمیتی است. بنابراین، نظام اداری، مؤثرترین عنصر بر عملکرد این نظام اجرایی است و با توسعه سیاسی کشور ارتباط تنگاتنگ دارد.^۱

در حال حاضر، شرایط اقتصادی و اجتماعی جوامع در جهان حاکی از آن است که نظام اداری حاکم بر دستگاه‌های اجرایی با وجود در پیش گرفتن رویکردهای تحولی، کارآمدی لازم را ندارند و نهادینه شدن فساد اداری معضلی است که اقتدار سیاسی و اقتصادی هر حاکمیتی را تهدید می‌کند. در این بین، مسئولیت قوای نظارتی در بدنه حاکمیت حساسیتی ویژه دارد.

قوه قضاییه به عنوان بازوی نظارتی جمهوری اسلامی ایران نیز با وقوف به لزوم این تحولات، هم‌افزایی نهادها و استفاده حداکثری از ظرفیت سازمان‌های تابعه را در مبارزه با فساد و کارآمدسازی نظام اداری، سرلوحه راهبردها و راهکارهای اجرایی در سند تحول معرفی کرده است. جایگاه مهم و نقش اساسی سازمان ثبت اسناد و املاک در هدایت فعالیت‌ها و اجرای اهداف کلان حاکمیت^۲ به واسطه شفاف‌سازی اطلاعات، در دست‌یابی قوه قضاییه به هدف غایی خویش، امری بدیهی است. از این رو، برنامه‌های تدوین‌شده در تحولات اداری این نهاد باید متضمن تحقق اهداف سازمانی و فراسازمانی نهاد ثبتی باشد؛ چون استفاده حداکثری از ظرفیت‌های عملکردی چشم‌گیر در نهاد ثبتی، در کوتاه‌ترین زمان، سلامت و امنیت قضایی و حقوقی را به ارمغان خواهد آورد. برای نمونه:

۱. کارکرد حمایتی نهاد ثبت^۳ (رویکرد چه کسی؟) با تثبیت حقوق افراد و رسمیت بخشیدن به آن موجب جلوگیری از ایجاد و رفع ترافع می‌شود و امنیت قضایی یک جامعه را محقق می‌سازد.

۱. عابدی اردکانی، محمد و لقمان سلطانی، «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از نظریه جاگورایب)»، نشریه سیاست، شماره ۵۴، تابستان ۱۳۹۹، ص ۶۳۴.

۲. ریاحی، نوریخس، «جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در نظام تفکیک قوای ایران»، فصل‌نامه علمی و تخصصی مجله حقوقی دانشگاه اصفهان، شماره ۸، بهار ۱۳۹۸، ص ۱۳۵.

۳. اصل ۱۵۶ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. کارکرد حفاظتی نهاد ثبت^۱ (رویکرد چه چیزی؟) برای تثبیت حقوق افراد بر رعایت قوانین مربوط به موضوع نظارت می‌کند و موجب حفظ منافع و منابع ملی می‌گردد، مانند کاربرد قانون حفظ اراضی کشاورزی در مقابل تغییر کاربری‌های غیر مجاز.

۳. کارکرد نظارتی نهاد ثبت^۲ (رویکرد چگونه؟) با شفافیت مناسبات فرد نزد قوای حاکم موجب می‌گردد مشروعیت درآمدها و مالکیت‌ها قابل رصد باشد که این کار موجب پیش‌گیری از انحرافات اقتصادی و رصد پیدایش قدرت‌های پنهان می‌گردد.

۴. کارکرد کنترلی نهاد ثبت^۳ (رویکرد چرا؟) با الزام به رسمیت یافتن مراوده‌ها موجب کنترل بازارهای هیجانی و جهت‌دهی به سرمایه‌های سرگردان می‌شود.

۵. کارکرد درآمدی نهاد ثبت^۴ (رویکرد چه میزان؟) با دریافت بهای خدمات ثبتی و اترگذاری بر نظام مالیاتی موجب افزایش درآمدهای دولتی می‌گردد.

نظام اداری در بدنه حاکمیت، مفهومی است مبتنی و متأثر از حقوق اداری.^۵ به همین دلیل نیز تحولات اداری و تحولات حقوقی، لازم و ملزوم یکدیگرند. از نظر ماکس وبر، بوروکراسی به معنای تدوین چارچوب‌ها و خط‌مشی‌ها در قالب قوانین و مقررات است که برای یکسان‌سازی و نظارت‌پذیری در خدمت قوای حاکم قرار می‌گیرد.^۶ بر اساس رهیافت مطالعاتی کل‌نگر، عملکرد هر

۱. کاتوزیان، ناصر، «سیاست قضایی و دفاتر اسناد رسمی»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۸، تابستان ۱۳۸۴، ص ۲۸۵.

۲. پالیزدار، کاظم، ابراهیم چیرانی، سید مظفر میرپرگ کار و کامبیز شاهرودی، «نقش میانجی شفافیت اطلاعاتی در کاهش فساد اقتصادی در فضای تجارت الکترونیک کشور»، نشریه تحقیقات حسابداری و حسابرسی، شماره ۴۹، بهار ۱۴۰۰، ص ۶۱.

۳. ابروش، رضا و علی جابری، «راهبردهای کنترل بازار در سیره امام علی (ع)»، نشریه حکومت اسلامی، شماره ۷۹، بهار ۱۳۹۵، ص ۱۴۷.

۴. طباطبایی حساری، نسرين، «مطالعه تطبیقی جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیت: ادغام در «سیستم قضایی» یا «سیستم اجرایی» و بدنه دولت»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره دهم، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۸، ص ۲۴۱.

۵. فرهادیان، علی و علی بهادری جهرمی، «تأثیر و تأثر مدیریت کارآمد و حقوق شهروندی با تأملی بر قوانین اداری داخلی»، نشریه حقوق اداری، شماره ۳۰، بهار ۱۴۰۱، ص ۱۲۹.

۶. کمالی‌زاده، محمد، «دیوان‌سالاری کارآمد از منظر نهادگرایی»، دوفصل‌نامه پژوهش سیاست نظری، شماره ۲۰، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، ص ۱۷۵.

نهاد از قوای حاکم به عنوان خروجی خرده سیستم بر عملکرد دیگر نهادها و کیفیت حکمرانی اثر می‌گذارد.^۱ با این حال، آنچه در سیاست‌های حقوقی تحولات اداری به چشم می‌خورد، صرفاً جنبه مشروعیت بخشیدن به تغییر در فعالیت‌های اداری دارد و اصلاح قوانین مؤثر در فعالیت‌ها به چشم نمی‌خورد. برای مثال، سیاست تحولات نظام اداری بر توان‌مندسازی نیروی انسانی متمرکز است، ولی به قوانین و سیاست‌های گزینشی نیروی انسانی بی‌اعتناست.

بنابراین، هدف از انجام این پژوهش، تدوین سازوکارهای بهینه و کارآمد در تحولات سازمانی و فراسازمانی است. دستیابی به این هدف، مستلزم پاسخ‌گویی به این سؤال است که قواعد حقوق اداری چه نقش و جایگاهی در نتایج تحولات اداری ایفا می‌کند؟

پیشینه پژوهش

پژوهش حاضر از نظر محوریت تمرکز بر چگونگی تحولات اداری نهاد ثبتي و روش به کار رفته دارای پیشینه نیست. با این حال، راستای سؤالات پژوهش، مطالعاتی در زمینه‌های نزدیک به مسئله صورت پذیرفته است که برمی‌شماریم:

مطالعات در خصوص عارضه‌یابی نظام اداری

۱. سید مهدی الوانی و محمدی در مبانی مدیریت دولتی (۱۳۹۱)، مهم‌ترین عارضه نظام اداری را تناقض عملکرد در سازمان‌های دولتی دانسته‌اند که به واسطه انتخاب شاخص‌های نامناسب در ارزیابی‌ها به وجود می‌آید، ولی به چرایی وقوع این انتخاب نادرست توجهی نشده است.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در پژوهش سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه مورد پاکستان، چین و انگلیس) در سال ۱۳۹۲ با بررسی تطبیقی دستگاه‌های اداری، تحقق نیافتن شایسته‌سالاری در نظام گزینشی انتخابات و انتصابات را علت بروز سیاست‌زدگی نهادها معرفی می‌کند. این بررسی بسیار کلی است و مشخص نیست کدام قسمت نظام گزینش، مانع تحقق شایسته‌سالاری است.

۳. پژوهش گرجی ازندریانی و قهرمان‌زاده با نام بررسی کنترل اقتدار بوروکراتیک در بستر مناسبات

۱. همان، ص ۱۸۱.

بوروکراسی، سیاست و کارآمدی (۱۳۹۵) نشان می‌دهد که در رویکرد سنتی مدیریت عمومی، اقتدار بوروکراتیک در تعارض با ارزش‌های دموکراتیک قرار دارد. مدیریت عمومی نوین با اعطای حق مشارکت بیش‌تر در تصمیم‌گیری‌ها موجب کاستن از حجم بوروکراسی و تسهیل پاسخ‌گویی شده است. با این حال، به دلیل بروز بوروکراسی زاید در رویکرد سنتی و پی‌آمدهای افزایش صلاحیت‌های تشخیصی پرداخته نشده است.

مطالعات در زمینه وضعیت موجود سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

۱. محمدرضا توکلی در پایان‌نامه «بررسی تحولات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» (۱۳۸۱) بر مطالعه سیر تکامل سازمان ثبت اسناد و املاک کشور از نظر ساختار و وظایف از بدو تأسیس تمرکز داشته است. رویکرد گذشته‌نگر در این مطالعه به نتایج عملکردی حاصل از سیر تحولات بی‌توجه بوده است.

۲. پروانه ویسی در پایان‌نامه «امکان‌سنجی استقرار الگوی تعالی سازمان EFQM در ستاد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور» (۱۳۹۲) با آزمون نتایج تحلیل داده‌ها مشخص کرده است که وضعیت موجود مؤلفه‌های الگوی تعالی سازمانی نسبت به وضعیت مطلوب، تفاوتی معنا دار دارد.

۳. اداره کل طرح و برنامه معاونت راهبردی در گزارش عملکردی سازمان‌های تابعه قوه قضاییه در سال‌های ۱۳۹۷، ۱۳۸۸، اطلاعاتی جامع و کامل از اقدامات و تحولات سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در دهه گذشته، مربوط به نهادینه‌سازی فناوری الکترونیک در همه واحدهای تابعه سازمان اعم از کاداستر یا اجرای اسناد در اختیار می‌گذارد. با این حال، این گزارش با وجود اعداد و ارقام به صورت ذاتاً کیفی و وابسته به تشخیص گزارشگر است.

پژوهش حاضر به صورت میان‌رشته‌ای (حقوقی - مدیریتی) و به روش توصیفی - تحلیلی علی انجام شده است. اطلاعات مورد نیاز در این مطالعه از طریق مطالعات اسنادی (ادبیات پژوهش) و مطالعات میدانی (پرسش‌نامه) و مصاحبه‌ای نخبگانی گردآوری شده است و در دو گفتار به عارضه‌یابی ریشه‌ای در بستر قواعد حقوقی و سپس با رویکرد بهینه‌گرایی و حذف علت بروز موانع، به نداشت نهادی برنامه تحول در سازمان پرداخته می‌شود.

گفتار اول: عارضه‌یابی ریشه‌ای عملکرد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به لزوم تحولات اداری بر مبنای موازین اسلامی اشاره شده است. در همین راستا، قانون مدیریت خدمات کشوری و مصوبات نهادهای مربوط هم چون سازمان امور اداری و استخدامی، خط‌مشی کلی سازمان‌ها را در بازنگری‌های اداری تعیین می‌کند.

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به جهت ماهیت قضایی و جایگاه ساختاری خود، به طور خاص، پیرو سیاست‌گذاری‌ها و تصمیمات قوه قضاییه است. بر همین مبنا، در ایجاد تغییرات و اصلاحات سازمانی و فراسازمانی باید هم‌سو با برنامه‌ها و اسناد تحول قوه قضاییه باشد. البته در ایجاد اصلاحات نمی‌تواند مغایر با سیاست‌های تقنینی پارلمانی یا تصمیمات نهادهای دولتی مربوط اقدام کند؛ چون نقطه تعادل و توازن بین سیاست‌های عمومی و اختصاصی اداری، در جنبه جبری قواعد حقوقی نهفته است. به عبارتی، اثر جبری قواعد مبتنی بر منشأ و محتوای قاعده است که با حفظ سلسله‌مراتب حقوقی و تفکیک صلاحیت‌های تکلیفی و تشخیصی در اعمال اداره جاری می‌گردد.^۱

عارضه‌یابی و ارزیابی عملکرد، دو بُعد مدیریت بازخورد است که با هدف بهبود مستمر صورت می‌پذیرد. ارزیابی عملکرد، نتایج را با اهداف معین شده، مقایسه و عارضه‌یابی، علل ایجاد فاصله بین نتیجه و هدف را تحلیل می‌کند. در پژوهش حاضر با در نظر گرفتن اقتدار بوروکراتیک، برای عارضه‌یابی از مدل تحلیل ریشه‌ای در بستر قواعد حقوقی حاکم استفاده شده است.

بند اول: تبیین وضعیت مطلوب (هدف)

سیاست‌های تحول قوه قضاییه نیز در راستای سلسله‌مراتب قوانین و مقررات عمومی با در نظر گرفتن برنامه‌های عام تحول اداری، به صورت خاص، اهداف نهادهای وابسته و مأموریت‌های سازمانی و فراسازمانی هر یک را معین می‌کند. در آخرین سند تحول ابلاغی از سوی قوه قضاییه، به دو محور اصلی مبارزه با فساد و تحقق کارآمدی پرداخته و دو هدف اساسی تحقق عدالت و جلب رضایت عمومی را دنبال کرده است. به عبارتی رویکرد اتخاذ شده در برنامه تحول قوه قضاییه به دنبال پیاده‌سازی تفکر اداره خوب و

۱. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری (۱)، تهران: میزان، ۱۳۹۵، ص ۲۲۱.

تحقق ماهیتی روح قوانین میباشد^۱ و روش تکوین اهداف راهبردی در این سند، مطالعه و تحلیل نظام مند اسناد بالادستی برای دستیابی به ارکان محتواساز و درک نوع نقش قوه قضاییه در تحقق آنهاست.

اهداف راهبردی سند تحول قوه قضاییه، رویکردهای نظارتی - عملکردی این قوه و سازمان‌های تابعه را مبتنی بر ویژگی پیشرو و مشارکت محور بودن فعالیت‌ها اعلام می‌کند. بنابراین، وضعیت مطلوب برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، دستیابی حداکثری به اهدافی چون مبارزه با فساد و کارآمدسازی نظام اداری از طریق راهکارهایی مبتنی بر رویکردهای پیش‌تازانه و مشارکتی است.

هدف	شیوه	پیشرو بودن	مشارکت محور بودن
مبارزه با فساد	هوشمندسازی (بند ۲، ۱۰، ۱۱، ۱۳)	مردم‌محوری (بند ۶، ۸، ۱۴)	
کارآمدی سازی نظام اداری	هوشمندسازی (بند ۴، ۵، ۹، ۱۱)	هم‌افزایی فراسازمانی (بند ۱۲، ۱۱، ۷، ۳، ۱)	

۱. ماتریس چرخش‌های تحول‌آفرین احصاشده در سند تحول قوه قضاییه

شناخت وضعیت موجود نهاد ثبتی علاوه بر این‌که موجب آگاهی از موانع احتمالی و نواقص عملکردی می‌گردد، متضمن دستیابی به راهکارهای بهینه در تحقق حداکثری اهداف است. در این پژوهش برای ارزیابی وضعیت موجود نهاد ثبتی از روش میدانی استفاده شده است.

بند دوم: بررسی وضعیت موجود (نتیجه)

در پژوهش حاضر، با توجه به نوآورانه بودن تلفیق حقوق و مدیریت، برای سنجش عملکرد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، پرسش‌نامه‌ای محقق ساخته به روش دلفی در گروهی ده نفره از صاحب‌نظران رشته‌های مرتبط، طراحی و بعد از تأیید روایی صوری توسط هیئت هفت نفره نخبگانی توزیع گردید. نتایج نیز در نرم‌افزار spss و لیزرل تحلیل شد.

۱. مستندات پرسش‌نامه

طراحی پرسش‌نامه حاضر در چند مرحله صورت پذیرفت:

۱. رحمانی، زهره، «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دو اصل قانونی بودن و تناسب»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری سال دوم، شماره سوم، ۱۳۹۶، ص ۱۷۰.

الف) تعیین مؤلفه‌های نظری

تأثیر نظام اداری در مقام سامان‌دهی فرآیندهای اداری نزد محققان و صاحب‌نظران، امری بدیهی است و مؤلفه‌های رایج در این باره، کارآیی و اثربخشی است. سازمان ثبت اسناد و املاک کشور برای هدفی از سوی حاکمیت تشکیل شده و عملکرد آن نیز در راستای تحقق اهداف کلان است، ولی به عنوان سازمانی خدمات‌محور، برای ارائه خدمات، نیازمند درخواست و تقاضای مردم است. بر همین مبنا، اگر تقاضایی برای خدمات ثبت نباشد، خدماتی هم ارائه نمی‌شود. پس عملکرد سازمان تحت الشعاع قرار می‌گیرد. بنابراین، یکی از مؤلفه‌های نظری (درون‌داده‌ها)، میزان بهره‌گیری مردم از این خدمات در نظر گرفته شد.

ب) اصلاح مؤلفه‌ها به روش دلفی

بعد از مطالعات اولیه و ارائه مدل نظری، برای مرحله اول، گروهی شش نفره متشکل از صاحب‌نظران در رشته‌های حقوق عمومی، مدیریت و مستخدمین سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، به صورت ناشناس نسبت به مؤلفه‌های نظری اظهار نظر کردند که در این مرحله، سلامت اداری نیز به مؤلفه‌های نظام اداری اضافه و مؤلفه میزان بهره‌گیری مردم به اثر قوانین در تنظیم سند تغییر یافت.

در مرحله دوم، با اضافه شدن چهار کارشناس از رشته‌های روان‌شناسی، جرم‌شناسی، دانش‌شناسی و سردفتران اسناد رسمی، نتایج مرحله اول سنجش شد. مؤلفه میزان بهره‌گیری مردم در جنبه اختیاری بودن تنظیم سند تحت عنوان کیفیت و ریسک ادراک شده از سند رسمی در ذهن مردم نیز در نظر گرفته شد.

در مرحله سوم، توافق جمعی بر سر شش مؤلفه کارآیی و اثربخشی و سلامت اداری برای بخش فرآیندها و سه مؤلفه قوانین، کیفیت و ریسک ادراک شده برای بخش درون‌داد صورت گرفت.

ج) تعیین شاخص‌ها

با توجه به رویکرد حقوقی موضوع، مؤلفه‌های شناسایی شده نیازمند شاخص‌هایی مبتنی بر حقوق بودند. بر همین اساس نیز چون اصل نظارت‌پذیری منجر به پایش فعالیت‌های اداری می‌گردد و معیار رایج ارزیابی در این پایش، سطح کارآیی و اثربخشی فعالیت‌هاست^۱ و در مطالعات

۱. الوانی، سید مهدی و حامد محمدی، مبانی مدیریت دولتی، بابل: مبعث، ۱۳۹۱، ص ۵۶.

متعدد مدیریتی، کیفیت عملکرد دولت با کارایی و اثربخشی نظام اداری وابستگی عمیق دارد، دو متغیر کارایی و اثربخشی در نظر گرفته شد. در حقوقی سازی این معیارها بر اساس معنای عام انجام درست کار (کارایی) و انجام کار درست (اثربخشی)،^۱ گویه‌های مربوط برای کارایی عبارت است از انجام به موقع کار (متمركز بر روند ارائه خدمات) و گویه‌های مربوط به اثربخشی عبارت است از صحیح بودن کار انجام شده (متمركز بر موضوع خدمات).

برای تعیین گویه‌های مربوط به سلامت اداری، میزان تخلفات عملکردی نیز در مباحث سلامت منظور گردید؛ چون بر اساس مفهوم مخالف ماده ۱ قانون مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری، «سلامت اداری» به طور کلی عبارت است از اعمال نشدن منفعت شخصی ارائه‌دهنده خدمات بابت جایگاه شغلی. از سویی، فساد اداری را از نظر شدت واکنش به عامل به سه دسته فساد اداری سیاه، فساد اداری خاکستری و فساد اداری سفید تقسیم‌بندی می‌کنند^۲ که فساد اداری سیاه، معادل رشوه و فساد اداری خاکستری، معادل تخلفات عملکردی و فساد اداری سفید، معادل نقض اخلاقیات است.

برای تعیین شاخص‌هایی که اثر قوانین را بسنجند، قوانین در دو حوزه مستقیم و غیر مستقیم در نظر گرفته شد. هم‌چنین گویه‌های سنجش کیفیت و ریسک ادراک شده بر اساس میزان آگاهی اشخاص از آثار سند رسمی تعیین شد.

د) سنجش روایی سؤالات پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی

بعد از تعیین نظری شاخص‌ها، سؤالات و ارتباط متغیرهای آشکار با مؤلفه‌های پنهان، مورد ارزیابی هیئت نخبگانی (گروه دلفی) قرار گرفت و روایی صوری پرسش‌نامه، «مناسب» تشخیص داده شد.

ه) سنجش برازش سازه پرسشنامه

برای اطمینان از استاندارد بودن روش‌های تحلیل، آزمون سنجه‌ها، با توجه به مواردی از قبیل تصادفی بودن یا نبودن داده‌ها، نرمال بودن یا نبودن توزیع داده‌ها و قابلیت تعمیم‌پذیری نتایج

۱. پتفت، آرین و احمد مرکزالمیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی قضایی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷، ص ۱۴۹.

۲. صالحی، جواد، «فساد اداری؛ مفهوم، علل و آثار آن»، نشریه کانون، شماره ۱۰۲، ۱۳۹۷، ص ۱۰۵.

صورت پذیرفت. در این راستا:

✓ آزمون تصادفی بودن داده‌ها به کمک نرم‌افزار SPSS، نتایج در سطح $P < 0.05$ محاسبه گردید و تصادفی بودن داده‌ها تأیید شد.

✓ آزمون کیفیت نمونه در سنجش متغیر بر مبنای کشیدگی و چولگی، محاسبات صورت‌گرفته در نرم‌افزار SPSS، حاکی از توزیع نرمال داده است.

✓ برای سنجش پایایی بر اساس آلفا کرونباخ، در پژوهش حاضر، آلفای پیش آزمون بین ۳۱ مورد، میانگین ضریب آلفا برای سؤالات ۰٫۷۸۳ بود که نشان‌دهنده میزان سازگاری درونی قابل قبول بود. پس از تکمیل داده‌ها در ۲۰۲ مورد نمونه آماری، نیز میانگین آلفای کرونباخ هم‌چنان بالاتر از ۰٫۷۳ است.

✓ در تعیین روایی پرسش‌نامه، مقادیر بیش از ۰٫۹۶ در برازش مدل، حاکی از روایی سازه مطلوب است.

۲. نتایج توصیفی آماری

با توجه به عمومیت خدمات ثبتی، بافت نمونه آماری از بین عموم مردم با جنسیت و سن مختلف انتخاب گردید که بنا بر نتایج بین اعضای نمونه، از نظر امتیاز پرسش‌نامه و مناطق مختلف، اختلافی معنادار مشاهده نشد. تفسیر توصیفی متغیرهای منتخب به این شرح است:

بر اساس فراوانی پاسخ‌ها، ریسک ادراک شده از سوی مردم، در سطح نسبتاً زیاد به بالا، در ۷۴٫۳ درصد از پاسخ‌گویان به چشم می‌خورد. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصد در پژوهش انجام شده می‌توان نتایج را به ۷۰٫۳ درصد از مردم تعمیم بخشید.

کیفیت ادراک شده از سوی مردم، در سطح نسبتاً زیاد به بالا، در ۸۱٫۱ درصد از پاسخ‌گویان است. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصد در پژوهش انجام شده می‌توان نتایج را به ۷۶٫۹ درصد از مردم تعمیم بخشید.

نتایج حاصل برای اثر سلبی قوانین و مقررات در میزان تنظیم سند از سوی مردم حاکی از آن است که ۹۰ درصد پاسخ‌گویان به دلیل الزامات قانونی به تنظیم سند می‌پردازند. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصد در پژوهش انجام شده می‌توان نتایج را به ۸۵٫۵ درصد از مردم تعمیم بخشید. هم‌چنین ۸۴٫۵ درصد پاسخ‌گویان معتقدند اعتباربخشی دادگاه به اسناد عادی، دلیل

تنظیم نشدن سند رسمی است. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصد در پژوهش انجام شده می‌توان نتایج را به ۷۹٫۸ درصد از مردم تعمیم بخشید.

هم‌چنین نتایج حاکی از آن است که بوروکراسی تدوین شده برای نظام اداری ثبتي، از نظر ۷۲٫۳ درصد پاسخ‌گویان، از نظر کارآیی در سطح متوسط به پایین است. اتوماسیون اداری این سازمان نیز به دلیل مشکلات فنی و تخصصی از نظر ۷۸٫۶ درصد پاسخ‌گویان، ناکارآمد اعلام شد. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصدی تعمیم‌پذیری می‌توان گفت به صورت میانگین، ۷۱٫۲ درصد مردم نیز همین ارزیابی را از سطح کارآیی سازمان دارند.

هم‌چنین ۸۶٫۹ درصد پاسخ‌گویان، وجود هیئت‌های نظارتی را در کاهش اشتباهات و اختلافات اجرایی مؤثر دانستند. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصدی تعمیم‌پذیری می‌توان گفت به صورت میانگین، ۸۲٫۵ درصد مردم همین ارزیابی را از سطح کارآیی نظارت اداری دارند. ۸۰٫۲ درصد پاسخ‌گویان نیز تشریفات نظارتی انتظامی را مانعی برای پی‌گیری خطاها از سوی مراجعین اعلام کردند. با در نظر گرفتن سطح اطمینان ۹۵ درصدی تعمیم‌پذیری می‌توان گفت به صورت میانگین، ۷۶٫۱ درصد مردم همین ارزیابی را از سطح کارآیی نظارت انتظامی دارند.

در خصوص بروز تخلفات و فساد اداری در هر کدام از واحدهای سازمان، نتایج حاکی از آن است که وقوع تخلفات در دفاتر اسناد رسمی، از نظر ۱۷ درصد پاسخ‌گویان محتمل است که این مقدار، کم‌ترین میزان در بین واحدهای سازمانی ثبتي است. اداره ثبت از نظر ۳۶٫۲ درصد از پاسخ‌گویان در بالاترین میزان وقوع تخلفات قرار دارد. در خصوص میزان فساد اداری نیز اداره ثبت شرکت‌ها از نظر ۲۲٫۲ درصد پاسخ‌گویان، کم‌ترین میزان فساد و اداره ثبت از نظر ۳۴٫۶ درصد پاسخ‌گویان، بالاترین میزان فساد را داراست.

بند سوم: ریشه‌یابی علل در بستر قواعد حقوقی

حاکمیت قانون و نظارت‌پذیری به عنوان اصول اساسی حکمرانی، رکن بنیادین نظام اداری است. لزوم تفکیک قوا، لزوم رعایت سلسله‌مراتب قواعد حقوقی در وضع قوانین و مقررات نیز حاکی از اجتناب‌ناپذیری نظارت در یک ساختار حکومتی و اداره امور است. در همین راستا، برخی

حقوق دانان، اصل نظارت‌پذیری را ضمانت اجرای حاکمیت قانون می‌دانند.^۱ با در نظر گرفتن اصل قانونی بودن فعالیت‌ها، بروز معضلات اداری مربوط به صلاحیت‌های تکلیفی نیست و زمینه معضلات اداری به تصمیمات ناشی از صلاحیت‌های تشخیصی، چگونگی نظارت‌های ساختاری (متمرکز و نامتمرکز، سازمانی و فراسازمانی) و نقش نظارت‌های مردمی مربوط می‌باشد. لذا در این پژوهش، سیاست‌های نظارتی عام و خاص حاکم بر نهاد ثبتی، مبنای عارضه‌یابی ریشه‌ای است.

سازمان ثبت اسناد و املاک کشور به عنوان یک نهاد حاکمیتی به دلیل تابعیت از نظامات عامه اداری، مشمول معضلات عمومی اداری نیز می‌شود. با در نظر گرفتن اقتدار بوروکراتیک حاکم بر نهاد‌های عمومی، تحلیل قوانین و مقررات عمومی، ریشه معضلات و تحلیل وضعیت موجود این نهاد، مصادیق و نشانه‌ها را آشکار می‌سازد.

۱. قواعد عمومی اداری

طبق ادبیات پژوهشی موجود، عوامل عامه که در ناکارآمدی نظام اداری مؤثرند، عبارت است از: بوروکراسی زاید، تناقض عملکرد در سازمان‌های دولتی و سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی، عدم تحقق شایسته‌سالاری. نقطه مشترک این عوامل، نقص در سیاست‌های نظارتی مربوط است؛ چون بوروکراسی در معنای عام به عنوان مجموعه‌ای از مقررات برای حفظ یک پارچگی و نظم در امور به طور طبیعی بر ساختار اداری و شیوه انجام کار اثر می‌گذارد، شناخته می‌شود.^۲ لکن برخی استثنائات قانونی، بدون سیاست‌های نظارتی کارآمد و مؤثر بستر سواستفاده را فراهم خواهد نمود.

قواعد عام حقوقی مؤثر بر بوروکراسی اداری در فصل چهارم و پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) و آیین‌نامه اجرایی مربوط (۱۳۸۸) و آیین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک (۱۳۸۱) منعکس شده است. در این قوانین، همه تصمیمات مقام اداری مسئول در خصوص ساختار اداری یا روند انجام کار باید به تأیید شورای عالی اداری یا کمیسیون‌های تخصصی برسد. در این راستا، معیارها مبتنی بر نیاز سازمان، منحصرراً به اعلام حداکثر/ سقف قانونی موارد مربوط اکتفا کرده،

۱. پتفت و مرکزالمیری، پیشین، ص ۴۴.

۲. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و فرزین قهرمان‌زاده نیمگزی، «بررسی کنترل اقتدار بروکراتیک در بستر مناسبات بوروکراسی، سیاست و کارآمدی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۰، بهار ۱۳۹۵، ص ۲۲.

در حالی که نیاز سازمان، معیاری چندوجهی و سنجش ناپذیر است که به عامل انسانی سازمانی وابستگی کامل دارد. بنابراین، نظارت در خصوص بوروکراسی اداری به رعایت حداکثرهای مجاز در موارد مربوط و از طریق مرجع مافوق منحصر خواهد بود. این رویه در بروز حداکثر بوروکراسی، تورم بدنه سازمانی و بار مالی کاذب، سهمی بسزا خواهد داشت. سیاست نظارتی در این زمینه، نه تنها مؤثر نیست، بلکه به دلیل وابستگی به عامل انسانی منجر به بروز تعارض منافع نیز می‌گردد.

تناقض عملکرد در سازمان‌های دولتی به این دلیل شدت می‌یابد که فعالیت و بقای سازمان‌ها به خزانه عمومی وابسته است و وقتی عملکرد نامناسب سازمان موجب تخصیص منابع مالی بیش‌تر برای سازمان می‌گردد، نوعی تشویق منفی محسوب می‌شود و ارزیابی‌ها به آمارگرایی کاذب می‌انجامد.^۱ فصل یازدهم قانون مدیریت خدمات کشوری به ارزیابی عملکرد و جنبه‌های مربوط پرداخته است که آیین‌نامه اجرایی، دستورالعمل‌های لازم و بخش‌نامه‌های مربوط باید متعاقباً برای تعیین شاخص‌های عمومی و اختصاصی ارزیابی عملکرد در سطوح سازمانی مختلف مبتنی بر برنامه‌های اعلامی دستگاه اجرایی توسط سازمان توسعه مدیریت و معاونت برنامه‌ریزی تدوین و تأیید گردد. طبق دستورالعمل‌های مربوط به شاخص‌های عمومی ارزیابی عملکرد و نحوه امتیازدهی آن‌ها از سال ۱۳۸۹ تا ۱۴۰۰، شاخص‌های عمومی صرفاً کیفی، منحصراً محورهای ده‌گانه برنامه‌های تحول اداری را پوشش می‌دهند. بنابراین، ارزیابی‌های نتیجه‌محور، منجر به مخفی ماندن شاخص‌های مربوط به فرآیند خواهد شد. این پدیده موجب بروز اضافه‌کاری‌های کاذب، کاهش فرهنگ سازمانی و کاهش رضایت شغلی نیروهای خدوم می‌گردد. پس وابستگی این گونه ارزیابی‌ها به عامل انسانی، نه تنها مؤثر نیست، بلکه موجب تشدید تعارض منافع خواهد بود.

سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی که ناشی از ثبات مقامات بوروکرات و تغییر مقامات سیاسی است، با میزان تحقق شایسته‌سالاری در انتصابات و انتخابات نیروهای انسانی ارتباط تنگاتنگ دارد.^۲ در این زمینه، فصل ششم و هشتم قانون مدیریت خدمات کشوری در خصوص شیوه ورود به خدمت و چگونگی ارتقای شغلی، ضوابطی را پیش‌بینی کرده است که در ماده ۴۳ قانون یادشده، با

۱. الوانی و محمدی، پیشین، ص ۱۰۷.

۲. سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه مورد پاکستان، چین، انگلیس)، تهران: دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲، ص ۲۶.

آزاد گذاشتن سازمان‌ها در اعمال مقررات‌گزینشی خویش و در ماده ۵۴ همان قانون، تعیین شرایط تخصصی مدیران حرفه‌ای و میزان امتیازات مکاتبه لازم و تجربه اشتغال مورد نیاز، به خود دستگاہ اجرایی محول گردیده است که باید به تأیید شورای عالی اداری برسد. این سازوکار صرف نظر از سلیقه‌ای بودن مصادیق شایستگی، منجر به تشدید سیاست‌زدگی سازمانی و بروز تعارض منافع می‌گردد. به این ترتیب، می‌توان گفت که سیاست‌های نظارتی منبعت از قواعد عمومی، اثربخشی کافی ندارد و موجب تشدید تعارض منافع نیز می‌شود.

یکی از علل عدم تحقق شایسته‌سالی به استثنائات نظام استخدامی در کشور مربوط می‌باشد که در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشور، نظام استخدامی برخی نهادها از شمول قانون مدیریت خدمات استثناء شده است؛ و کلی‌گویی مستثنائات آنهم طبق معیار یک سویه در دسته بندی آنها از زمینه‌های چالش برانگیز تحقق شایسته‌سالی می‌باشد.^۱

۲. ریشه‌یابی وضعیت موجود سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

طبق اطلاعات میدانی، عملکرد سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در نگاهی کل‌نگر، به دو موضوع میزان بهره‌گیری مردم و کیفیت نظام اداری وابسته است. مطلوبیت خدمات ثبتی با نمره ۲۱،۸۷۵ از ۱۰۰ و کیفیت نظام اداری با امتیاز ۲۳،۲ از ۱۰۰، از فاصله چشم‌گیر عملکرد سازمان با اهداف سازمانی و فراسازمانی این نهاد حکایت می‌کند. بر اساس رهیافت مطالعاتی کل‌نگر یا نهادگرا، عملکرد هر نهاد از قوای حاکم به عنوان خروجی خرده‌سیستم بر عملکرد دیگر نهادها و در نهایت، کیفیت حکمرانی نیز اثر می‌گذارد.^۲ قوه قضاییه نیز با وقوف به لزوم معماری اطلاعات، هم‌افزایی نهادها و استفاده حداکثری از ظرفیت سازمان‌های تابعه را در مبارزه با فساد و کارآمدسازی نظام اداری سرلوحه راهبردها و راهکارهای اجرایی در سند تحول معرفی کرده است.

یکی از روش‌های تحلیل ریشه‌ای علل، شیوه «سطوح پنج‌گانه چرا؟» است که ساکیچی

۱. همتی، مجتبی، «قلمرو شمول و استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار: چالش‌ها و راهکارها»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۱، دوره ۴، تیر ۱۴۰۱، صفحه ۲۵۴.

۲. کمالی‌زاده، محمد، «دیوان‌سالاری کارآمد از منظر نهادگرایی»، دوفصل‌نامه پژوهش سیاست‌نظری، شماره ۲۰، پاییز و زمستان ۱۳۹۵، ص ۱۸۸.

تویودا ابداع کرد. در این روش، پاسخ‌ها دارای سلسله‌مراتب هستند و از طریق مطالعات اسنادی و مشاهدات میدانی یا مصاحبه‌های نخبگانی به دست می‌آید و به دلیل رویکرد فراترکیبی در نظریه‌ها، علت مشکلات ریشه‌یابی می‌گردد. بر اساس این روش، جدول تحلیل ریشه‌ای علل برای عوامل به دست آمده، مطابق جدول‌ها و نمودارهای بعدی خواهد بود.

مشکل ۱. بی‌کیفیت بودن نظام اداری نهاد ثبتي		
سطح	چرا؟	چون:
۱	نظام اداری نهاد ثبتي کیفیت مطلوبی ندارد؟	نظام مدیریت بازخورد (کنترل کارآیی، اثربخشی و سلامت اداری) مناسب نیست. ^{۲۱}
۲	نظام مدیریت بازخورد مناسب نیست؟	شاخص‌ها و معیارهای نامناسب ارزیابی می‌شوند. ^۲
۳	مؤلفه‌های نامناسب مد نظر قرار می‌گیرد؟	قوانین و مقررات مربوط به ارزیابی در احاطه صلاحیت‌های تشخیصی مقام اداری قرار دارند. ^۴
۴	صلاحیت تشخیصی مقام اداری، اثر معکوس داشته است؟	منشأ و معیار ارزیابی، کلی و تفسیرپذیر است. ^۵
۵	معیار ارزیابی تفسیر نادرست می‌شود؟	بررسی و ارزیابی تصمیمات داخلی مقام اداری محدود به مقامات صلاحیت دار است. ^۶

۱. الوانی و محمدی، پیشین، ص ۹۶.

۲. یافته‌های پژوهش.

۳. الوانی و محمدی، پیشین، ص ۱۰۷.

۴. واعظی‌زاده، مجتبی، **حقوق اداری** (۱)، تهران: میزان، ۱۴۰۰، ص ۱۱۱.

۵. مواد ۱ و ۵ آیین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک.

۶. فصول چهارم و پنجم قانون مدیریت خدمات کشوری.

مشکل ۲. نامطلوب بودن خدمات نهاد ثبتی		
سطح	چرا؟	چون:
۱	بهره‌گیری مردم از خدمات ثبتی کافی نیست؟	خدمات ثبتی، مزیت رقابتی در مقابل اسناد عادی ندارند.
۲	خدمات ثبتی، مزیت رقابتی با اسناد عادی ندارند؟	اثر مستقیم و غیر مستقیم قوانین و مقررات مربوط باعث رواج اعتبار اسناد عادی می‌شود.
۳	قوانین و مقررات مربوط موجب سندگریزی می‌شود؟	کیفیت ادراک شده از آثار خدمات ثبتی را کاهش می‌دهد. ^۱
۴	کیفیت ادراک شده خدمات ثبتی کاهش می‌یابد؟	اقدامات حمایتی. نظارتی، منفعل و گذشته‌نگر است. ^۲
۵	اقدامات، منفعل و گذشته‌نگر است؟	نظارت بر بانک‌های اطلاعاتی متعدد (رسمی و غیر رسمی) در عمل، ناممکن است. ^۳

بنا بر این جدول‌ها مشخص شد که مشکل بی‌کیفیت بودن نظام اداری نهاد ثبتی در سیاست‌های عمومی نظارتی ریشه دارد که موجب بروز تعارض منافع خواهد شد. مشکل نامطلوب بودن خدمات ثبتی هم در سیاست‌های فراسازمانی ریشه دارد که به ناشفاف بودن اطلاعات انجامیده‌اند. ناشفاف بودن اطلاعات نیز به دلیل اثرگذاری معکوس بر پیش‌گیری‌های وضعی جرایم منجر به تشدید تعارض منافع می‌گردد.^۴ هم‌چنین فراگیر شدن فساد اداری و افزایش پرونده‌های قضایی خصوصی، گواه پی‌آمدها و عوارض ناشفاف بودن اطلاعات است.

۱. نظریه شماره ۲۶۵۵ مورخ ۶۷/۰۸/۰۸ شورای نگهبان درباره «خلاف شرع اعلام نمودن ماده ۱۳۰۹ ق.م.».

۲. نظریه شماره ۲۶۶۴/۱۰۲/۹۵ مورخ ۹۵/۸/۴ درباره «معتبر دانستن سند عادی مقدم به سند رسمی مؤخر».

۳. مواد ۸ و ۱۰ آیین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک، مصوب ۱۳۸۱.

۴. مارتی، مری دلماس، **نظام‌های بزرگ سیاست جنایی**، ترجمه: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: میزان، ۱۳۹۸، ص ۸۶.

گفتار دوم: نگاشت نهادی برنامه تحول سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

نگاشت نهادی تحولات بر اساس روابط بین اعضا به تدوین وظایف و مأموریت هر یک از آن‌ها می‌پردازد و بر رهیافت مطالعاتی کل‌نگر مبتنی است.^۱ مطالعات تطبیقی در خصوص جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک در کشورهای مختلف نشان می‌دهد که چنین سازمانی در کشورهایی که اثر حقوقی خدمات ثبتی مورد نظر است، جایگاه قضایی و در کشورهایی که اثر مالیاتی یا تجاری خدمات ثبتی مورد نظر باشد، جایگاه اداری دارد.^۲ نهاد ثبتی به دلیل کارکرد دوگانه حقوقی-اداری، اصلی‌ترین ابزار در تحقق نظارت بر حسن جریان امور است؛ چون بانک اطلاعاتی حاصل از رسالت این سازمان، دارای ویژگی شفاف‌سازی مناسبات اشخاص است.

بند اول: مأموریت‌های تحولی نهاد ثبت در پرتو سند تحول قوه قضاییه

یکی از روش‌های رایج در تعیین راهبردهای جامع و راهکارهای اجرایی بهینه، ماتریس سوات^۳ است. در ماتریس سوات، راهبردها را از لحاظ میزان بهره‌گیری از فرصت‌ها، نقاط قوت در کاهش نقاط ضعف و پاسخ به تهدیدها در نظر می‌گیرند.^۴ فرصت‌ها و تهدیدهای سازمان، مربوط به شرایط محیطی فراسازمانی و نقاط قوت و ضعف سازمان، مربوط به شرایط محیطی سازمانی در نظر گرفته می‌شود.

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
رتال جامع علوم انسانی

۱. حاجی، محمد، «ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت نگاشت نهادی در سیاست‌گذاری‌های عمومی»، نشریه حکمتانه، شماره ۱۵، بهمن و اسفند ۱۳۹۶، ص ۱۷.

۲. طباطبایی حصار، پیشین، ص ۲۴۳.

3. SWOT matrix

۴. خورشید، صدیقه و رضا رنجبر، «تحلیل استراتژیک، تدوین و انتخاب استراتژی مبتنی بر ماتریس سوات و تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه فازی»، فصل‌نامه مدیریت صنعتی دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد واحد سنندج، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۸۹، ص ۲۵.

تهدیدها (T ^۲)	فرصت‌ها (O ^۱)	
استراتژی انطباقی: تبدیل تهدید به فرصت با استفاده از نقاط قوت	استراتژی تهاجمی: کمال استفاده از فرصت‌ها با نقاط قوت	نقاط قوت (S ^۳)
استراتژی دفاعی: محافظت از نقاط ضعف در مقابل تهدیدها	استراتژی اقتضایی: رفع نقاط ضعف با فرصت‌ها	نقاط ضعف (W ^۴)

جدول شماره ۱. ماتریس راهبردی سوات^۵

۱. شناسایی فاکتورهای ماتریس سوات برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

به دلیل اعتبار عوامل احصاشده در این ماتریس و دوری از نظر فردی محقق، فاکتورها با در نظر گرفتن مؤلفه‌های احصاشده در سنجش دلفی پرسش‌نامه و نتایج آماری تعریف شده است. ظرفیت‌های عملکرد، ضریب نفوذ، کیفیت فرآیندها، میزان حاکمیت فناوری، سطح فرهنگ سازمانی و ساختار سازمانی از مهم‌ترین و رایج‌ترین عوامل درونی هستند که برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور می‌توان در نظر گرفت.^۶ و توسعه فناوری، انحصاری شدن، قوانین، رقیبان، ارزش سیستمی و انتظارات مشتریان نیز از مهم‌ترین و مؤثرترین عوامل بیرونی هستند.^۷

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

1. Opportunities
2. Thraets
3. Strengths
4. Weaknesses

۵. الوانی و محمدی، پیشین، ص ۱۳۴.

۶. همان، ص ۱۳۲.

۷. همان.

نقش سیستمی	عامل	از نظر	وضعیت
ورودی (حقی که برای رسمیت یافتن به سازمان اعلام می‌گردد)	ظرفیت بالفعل عملکرد	محدود شدن به ثبت رسمی املاک و اسناد مربوط ^۱	ضعف
	ظرفیت بالقوه عملکرد	دامنه گسترده فعالیت در حیطه اسناد ^۲	قوت
	ضریب نفوذ ارائه خدمات	در دسترس بودن دفاتر اسناد ^۳	قوت
فرآیند (روند گردش کار)	شیوه سنتی عملکرد	اقتدار بوروکراتیک ^۴	ضعف
	سطح استقلال عملکرد	نفوذ ناپذیری سیاسی یا اداری ^۵	قوت
	معماری اطلاعات	تورم ساختار سازمانی ^۶	ضعف
	شیوه فناورانه عملکرد	اتوماسیون اداری ^۷	قوت
خروجی (حقی که ثبت شده است)	کارآیی عملکرد	ابتنا بر فناوری ^۸	قوت
	اثربخشی عملکرد	تمرکز بر حقوق عینی ^۹	ضعف

جدول شماره ۲. احصای عوامل درونی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

۱. ماده ۴۷ قانون ثبت اسناد و املاک، ۱۳۱۶.

۲. همان، ماده ۴۶.

۳. ماده ۵ قانون سردفتران و دفتریاران و قانون سردفتران، ۱۳۵۴.

۴. گرجی ازندریانی و قهرمان زاده نیمگزی، پیشین، ص ۲۹.

۵. ریاحی، پیشین، ص ۱۲۵.

۶. همتی، پیشین، ص ۱۰.

۷. همان.

۸. همان.

۹. ماده ۲۲ قانون ثبت اسناد و املاک، ۱۳۱۶.

وضعیت	از نظر	عامل	جایگاه سیستمی
فرصت	بسترهای نوین اطلاعاتی	توسعه فناوری ^۱	ورودی (حقی که برای رسمیت یافتن به سازمان ارائه می‌گردد)
تهدید	بهره نگرستن مردم از خدمات ثبتی	مراودات عادی ^۲	
تهدید	تعدد مرجعیت ثبت حقوق تبعی (پلاک خودرو، پروانه ساخت و...)	رقبای عملکردی ^۳	
تهدید	ایجاد تعارض منافع (اعم از نظارت سلسله مراتبی یا قانونی)	مقررات	فرآیند (روند کار)
فرصت	گسترش مویرگی تلفن هوشمند بین مردم	سواد دیجیتال ^۴	
فرصت	بازنگری راهبردی و عملیاتی	رویکردهای تحولی	
تهدید	اثر سندگیزی	قوانین	
فرصت	شفاف سازی اطلاعات مورد نیاز دیگر سازمان‌ها	ارزش سیستمی	خروجی (حقی که ثبت شده است)
فرصت	ایجاد امنیت حقوقی. قضایی	کیفیت ادراکی آثار سند رسمی از نگاه مردم ^۵	
تهدید	اثر سلبی در وضعیت حقوقی اشخاص	ریسک ادراکی آثار سند رسمی از نگاه مردم ^۶	

جدول شماره ۳. احصای عوامل بیرونی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور

۱. خدیوی، اسدالله و علی‌رضا فرید، «بررسی مفهومی سواد دیجیتالی»، فصل‌نامه مطالعات مدیریت اقتصاد و کارآفرینی، شماره ۳، مهر ۱۴۰۰، ص ۸۰.

۲. ایمن، «دعاوی ملکی، موضوع ۷۰ درصد پرونده‌های حقوقی دادگستری‌ها»، قابل دسترس در: imna.ir/x6hGY (آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۴/۲۴).

۳. رأی هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، «عدم الزام به تنظیم سند خودرو در دفاتر اسناد رسمی»، شماره ۹۸۰۴۱۸۵، ۱۴۰۰.

۴. خدیوی و فرید، پیشین، ص ۷۹.

5. Baek, A. and Karen Whitehill King, "Exploring the consequences of brand credibility in services", Journal of Services Marketing, No. 25, 2011

6. ibid

۲. تدوین راهبردهای چهارگانه سوات

بنا بر آن چه از سند تحول قوه قضاییه مشخص گردید، دو ویژگی پیشرو بودن و مشارکت محوری در عملکرد، مبنای تدوین راهبردهای تحول در سازمان‌های تابعه است. هدف غایی تحولات نیز، مبارزه با فساد و کارآمدسازی نظام اداری است و چون ناشفاف بودن اطلاعات و بروز تعارض منافع از علل اصلی بروز فساد برشمرده شده است^۱، لذا راهبردهای سوات را بر اساس عوامل احصاشده در جهت تحقق اهداف می‌توان این‌گونه در نظر گرفت:

نقاط ضعف: (ظرفیت عملکرد، شیوه عملکرد، معماری اطلاعات، بار مالی عملکرد، اثربخشی عملکرد)	نقاط قوت: (ظرفیت عملکرد، ضریب نفوذ، شیوه عملکرد، سطح استقلال، کارایی عملکرد)	
استراتژی انطباقی: مردم‌محوری برای جامعیت و پویایی بانک اطلاعات	استراتژی تهاجمی: هوشمندسازی برای کارآمدسازی نظام اداری	فرصت: (سواد دیجیتال، توسعه فناوری، رویکرد تحولی، ارزش سیستمی، کیفیت ادراکی)
استراتژی تدافعی: هم‌افزایی سازمانی و فراسازمانی برای شفافیت اطلاعات	استراتژی اقتضایی: هوشمندسازی برای مدیریت تعارض منافع	تهدید: (مراودات عادی، رقبای عملکردی، منابع مالی، قوانین و مقررات، ریسک ادراکی)

جدول شماره ۴. راهبردهای چهارگانه سوات

بر اساس راهبردهای سوات، سازمان نیازمند دست‌یابی به بانک اطلاعات پویا و جامع ضمن مدیریت تعارض منافع است. در نتایج آماری نیز اندازه اثر (بارعاملی) متغیرهای مربوط به راهبردهای اقتضایی و تدافعی، بسیار قوی به دست آمد که از اولویت تحول در مدیریت این عوامل حکایت می‌کند.

بند دوم: راهکارهای اجرایی رفع چالش‌ها و علل احصاشده

با توجه به هم‌پوشانی تعارض منافع و ناشفاف بودن اطلاعات، در دو سطح سازمانی و فراسازمانی، چالش‌ها و راهبردهای پیش روی سازمان در دست‌یابی حداکثری به نتایج مطلوب به این شرح است:

۱. صالحی، پیشین، ص ۱۲۲.

۱. تعارض منافع نهاد ثبتی در امور فراسازمانی

املاک، موضوع همیشگی مفسد و جرایمی از قبیل پول شویی، تغییر کاربری غیر مجاز، جعل و رشوه هستند. بانک اطلاعاتی کاداستری می‌تواند مانع بسیاری از جرایم و مفسد باشد. باید در نظر داشت که ناشفاف بودن اطلاعات به دلیل اثرگذاری معکوس بر پیش‌گیری‌های وضعی جرایم، به تشدید تعارض منافع منجر می‌گردد.^۱ البته فرآیند حدنگاری املاک اهمیتی ویژه دارد و در راستای هدف تحول آفرین مردم‌محوری و مشارکت‌گرایی در امور می‌توان به مردم، نگاه سرمایه‌ای داشت و با در نظر گرفتن ارتقای سواد دیجیتال شهروندان و نفوذ مویرگی تلفن‌های هوشمند، شیوه‌نامه‌های اجرایی کارآمدتری تدوین کرد.

بر اساس ماده ۹ آیین‌نامه اجرایی قانون حدنگاری (۱۳۹۳)، رویه کنونی حدنگاری املاک و اراضی مبتنی بر نقش واسطه‌ها در تهیه نقشه مورد تأیید سازمان است. برون‌سپاری، رافع تعارض منافع موجود بین منافع اشخاص و نقشه‌بردار، نماینده ثبتی و سازمان‌های مربوط نیست، به ویژه آن‌که برون‌سپاری به دلیل ذات نامتمرکزش، از نظر نظارتی، نیازمند نص است. به دلیل تدوین نشدن شیوه‌نامه حرفه‌ای، نظارتی بر اجرای قانون حدنگار و آیین‌نامه اجرایی آن وجود ندارد. به این ترتیب، می‌توان گفت برون‌سپاری حدنگاری املاک و اراضی، یکی از موانع اجرای آن شده است؛ چون از نظر هزینه‌ها و مشاعی بودن اراضی، به ویژه اراضی روستایی و زراعی، مردم تقاضایی برای تنظیم سند ندارند و این موضوع به سوی معاملات عادی هدایت شده است. بهینه بودن روش‌های اجرایی فعلی با توجه به پیشرفت باورناپذیر فناوری و نفوذ آن، محل اشکال است. برای مثال، نقشه‌برداری کاداستر طبق مقررات سازمان ثبت، باید صرفاً از طریق ابزار GNSS انجام شود، ولی امروزه مطالعات نشان می‌دهد که دقت GPS و GNSS صرفاً در موقعیت‌های خاص و چالش‌برانگیز مانند دره‌ها متفاوت خواهد بود.^۲ بنابراین، فرآیند حدنگاری را می‌توان ساده‌سازی و هزینه‌های غیر ضروری را حذف کرد.

راهکار به دست آمده متضمن تحقق هوشمندسازی و مشارکت‌محوری مردمی است و در سطح فراسازمانی نیز با ایجاد بانک اطلاعاتی جامع و پویا از املاک و اراضی کشور، رکن اصلی در تحقق

۱. مارتی، پیشین، ص ۱۱۱.

۲. شرکت دانش‌بنیان رایمند، «تفاوت GPS و GNSS»، قابل دسترس در: www.raymand.net، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۳/۲۱.

نظارت‌پذیری مناسبات اشخاص خواهد بود و به دلیل ذات پیش‌گیرانه خود موجب ارتقای سلامت اداری و امنیت حقوقی-قضایی خواهد گردید.

۲. تعارض منافع سازمانی در نهاد ثبتی

بهترین راهکار اجرای نظام اداری هوشمند است که دخالت عامل انسانی در ارزیابی به حداقل برسد. با این حال، محظوریات ارزشی از قبیل اشتغال اشخاص، مانع از این اقدام می‌گردد. با تجدید نظر در نظام نظارت بر عملکرد کارکنان می‌توان با نتیجه‌گرایی هوشمند و تحقق سیاست‌صیانت از منابع انسانی خدمت، منجر به رقابت سالم و مسئولیت‌پذیری کارمندان شد. بنابراین، اگر به جای تهدیدنگری به تعارض منافع به چشم فرصت به آن نگریسته شود، می‌توان از تعارض منافع استفاده مفید کرد. نتیجه‌گرایی در نظام نظارتی بر سازوکار هوشمند اگر-آنگاه استوار است. به این صورت که شاخص‌های کمی برای جنبه‌های مختلف عملکرد تعیین می‌گردد و سیستم هوشمند، مسئولیت ارزیابی عملکرد را با توجه به بازخورد هوشمند دریافت‌کننده خدمات، مرحله به مرحله بر عهده دارد.

در این میان، شرط اثربخش کردن این نظارت، وابسته کردن بخشی از حقوق و دست‌مزدها به نتیجه ارزیابی هاست؛ چون مطالعات بسیاری در تأثیر مثبت رقابت در عملکرد و هم‌چنین تأثیر معکوس اطمینان‌یابی از نتیجه ثابت در بهبود مستمر صحت گذاشته‌اند.^۱ این شیوه نظارتی در ماده ۶۸ قانون خدمات کشوری نیز دیده می‌شود. با این حال، سه موضوع قابل توجه در این ماده به چشم می‌خورد: ذات تشویقی بودن؛ ناچیز بودن مبالغ فوق‌العاده و اکتفا به نظارت مافوق و گزارش وی. مجموع اثر این موارد موجب بروز روابط سمی و غیر رسمی می‌شود. راهکار به دست آمده متضمن تحقق هوشمندسازی و مشارکت‌محوری مردمی است و با مدیریت تعارض منافع سلسله‌مراتبی موجب کارآمدسازی نظام اداری می‌گردد و به جهت ذات پیش‌گیرانه خود به ارتقای سلامت اداری خواهد انجامید.

۱. رابینز، استیفن پی.، *تئوری سازمان (ساختار، طراحی و کاربردها)*، ترجمه: سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران: اشراقی و صفار، ۱۳۸۵، ص ۵۶.

۳. معماری اطلاعات کارآمد

مهم‌ترین رکن نظارت، اطلاع‌یابی و اشراف اطلاعاتی است،^۱ به ویژه هنگامی که بخشی از اطلاعات در دیگر نهادها به گردش درآید و سیاست‌های نظارتی موجب تعدد بانک اطلاعاتی می‌گردد. بنابراین، اصلی‌ترین چالش ناکارآمدی بانک‌های اطلاعاتی، موضوع‌محور بودن آن‌هاست. به عبارتی، به تعداد سازمان‌ها و اداره‌ها و شرکت‌های خصوصی که خدمات داده می‌شود، موضوع برای تشکیل بانک اطلاعاتی وجود دارد و قطعاً اشراف اطلاعاتی به همه آن‌ها ناممکن است. از سویی، موضوع مفاسد، جرایم و دعاوی در هر سطحی (کلان یا خرد، بین مردم و دولت یا بین مردم و مردم)، از جنس حق اشخاص است. شفافیت حقوق اشخاص به صورت شخص‌محور، بانک اطلاعاتی جامع مورد نیاز را فراهم می‌سازد؛ جامعیتی که به مرجعیت واحد سازمان ثبت اسناد و املاک در سامان‌دهی همه امور موجد حق برای اشخاص می‌انجامد.

از سویی، کالاهای سرمایه‌ای در ایران را می‌توان از نظر ماهیت مال به عینی و اعتباری تقسیم کرد:^۲ ملک، خودرو و طلادر گروه اول قرار دارند و اوراق بهادار و امتیازات در دسته دوم. نسبت به گروه اول با نظارت عملکرد (مبتنی بر اعمال قانون در اسناد صادرشده) و نسبت به گروه دوم با تعامل فراسازمانی، امکان تهیه شناس‌نامه حقوقی اشخاص میسر می‌گردد. که این امر مستلزم وحدت مرجع می‌باشد.

در خصوص ساختار سازمانی در ماده ۲۹ قانون خدمات کشوری، صرفاً به معیار «نیاز سازمان» در تعیین ساختار اکتفا شده است. به همین دلیل، ابهام و تفسیرپذیری این معیار با در نظر گرفتن سیاست‌زدگی نهادهای اجرایی و به ویژه قید سازمانی بودن نیاز، منجر به تولید و گسترش پست‌های سازمانی موازی و بلاجهت خواهد شد. پس در تعیین ساختار یک نهاد باید نگاهی فراسازمانی و هدف‌محور داشت.^۳

۱. واعظی‌زاده، پیشین، ص ۶۴.

۲. مظاهری، اسماعیل، «رویه‌های حسابداری دارایی‌های نامشهود و چالش‌های پیش رو»، مطالعات حسابداری و حسابرسی، شماره ۹، بهار ۱۳۹۳، ص ۱۲۶.

۳. همتی، علی‌رضا، «معماری اطلاعات در نظام اداری»، نشریه تحول اداری، شماره ۴۵، پاییز ۱۳۸۳، ص ۷.

راهکار به دست آمده در این خصوص نیز متضمن تحقق هوشمندسازی و مشارکت محوری سازمانی است و با کارآمدسازی نظام اداری موجب پویایی و جامعیت حداکثری بانک اطلاعات حقوق اشخاص می‌گردد و به دلیل ذات پیش‌گیرانه خود موجب ارتقای سلامت اداری و برقراری امنیت حقوقی و قضایی خواهد گردید.

۴. بوروکراسی کارآمد با هوشمندسازی

نتایج مطالعات پژوهشی درباره وفاداری کارمند و رضایت‌مندی مشتری نشان می‌دهد که سطح استانداردسازی فرآیندها با متغیرهای یادشده ارتباط مستقیم دارد.^۱ برخلاف سابقه دیرینه مطالعات مربوط به استانداردسازی فرآیندهای ارائه خدمات، این مفهوم در ایران جزو رویکردهای نوین عملیاتی محسوب می‌گردد.

ابتدایی‌ترین گام در طراحی فرآیند استاندارد، ترسیم مدل فرآیند عملیات است که نیازمند تعیین مسیر اطلاعات و بررسی رویه انجام کار است. مدل استانداردشده فرآیند، ناظر به تفکیک عملیات معمول و اتفاقی است. برای مثال، در یک روند اجرایی، بعد از صدور اجرائیه، استعلام اموال و توقیف آن‌ها در مواردی چون خودرو یا ملک، از موارد معمول و توقیف امتیاز بهره‌برداری معدن از موارد اتفاقی است. بنابراین، با در نظر گرفتن قابلیت‌های فناوری‌های اطلاعات می‌توان امور معمول را به سیستم سپرد و تمام رفت و برگشت‌های تأییدی و اجرایی را حذف کرد. رویکرد حذف واسطه‌ها و عامل انسانی غیر مؤثر در روند موجب چابک‌سازی سازمان می‌گردد.^۲ چابک‌سازی سازمان‌های دولتی در سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی (۱۳۸۲) نیز در نظر گرفته شده و بازنگری فرآیند بر اساس ترسیم مسیر فعالیت‌ها موجب کشف اقدامات غیر ضروری و آگاهی از نقاط مستعد در چابک‌سازی است.

رویه فعلی نظام اجرایی ایران در خصوص رویکردهای فناورانه، در ماده ۱ و ۵ آیین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک (۱۳۸۱) ریشه دارد. در این مواد صرفاً به مکانیزه‌سازی فعالیت‌ها اشاره شده است و هیچ قیدی برای توصیف وضع مطلوب این بازنگری‌ها به چشم نمی‌خورد، بلکه

۱. یوسف پور، بهاره، «بهبود کارکنان به واسطه استفاده از اتوماسیون اداری»، پژوهش مدیریت در جهان اسلام، شماره ۵، زمستان ۱۳۹۹، ص ۷۷.

۲. همتی، پیشین، ص ۱۱.

مؤید استفاده سنتی از فناوری است. نبود معیار در بازبینی فرآیندها موجب بروز بوروکراسی زاید و هزینه‌های مضاعف و موازی می‌شود.

راهکار به دست آمده متضمن تحقق هوشمندسازی و مشارکت محوری مردمی است و با تقسیم مسئولیت بین سازمان و مردم موجب کارآمدسازی نظام اداری می‌گردد و به دلیل ذات پیش‌گیرانه خود موجب ارتقای سلامت اداری خواهد گردید.

نتیجه‌گیری

در سند چشم‌انداز بیست‌ساله افق ۱۴۰۴ جمهوری اسلامی، جامعه ایران، جامعه‌ای برخوردار از عدالت اجتماعی و امنیت حقوقی و قضایی به تصویر کشیده شده است. در سیاست‌های کلی ابلاغی برای اصل ۴۴ قانون اساسی نیز بر نظارت حاکمیتی بر اجرای قوانین موضوعه بدون مداخله در امور اجرایی تأکید گشته است. بنا بر جایگاه مهم و نقش اساسی سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، برنامه‌های تدوین شده در تحولات اداری این نهاد باید متضمن تحقق اهداف تحول درونی و برونی سازمان باشد.

طبق سند تحول قوه قضائیه، تحولات اداری مورد نظر برای سازمان ثبت اسناد و املاک کشور بر دو محور ارتقای سلامت اداری و افزایش رضایت مردم استوار است. در آسیب‌شناسی حقوقی وضعیت موجود مشخص شد سیاست‌های نظارتی که مبتنی بر ساختار توزیع صلاحیت است، در نظام متمرکز منجر به فساد نظام‌مند و در نظام نامتمرکز منجر به رانت‌جویی می‌شود؛ چون اثر نظارت سلسله‌مراتبی، تعارض منافع و اثر نظارت قانونی، ناشفاف بودن است. به دلیل ابتدای نظارت‌ها بر قانون از نظر مقام ناظر و معیار نظارت، تحقق اهداف مورد انتظار از تحول اداری، معطوف به تحولات حقوقی در شیوه‌های نظارتی است. بنابراین:

۱. برای رفع تعارض منافع ثبتی در سطح فراسازمانی که بر ایجاد بانک اولیه اطلاعات توسط اشخاص مبتنی بود، پیشنهاد می‌شود یک ماده به این صورت به آیین‌نامه اجرایی قانون حدنگار اضافه گردد:

ماده الحاقی. سازمان با ایجاد تمهیدات فناورانه، زمینه تهیه بانک اطلاعاتی رقومی از املاک

مورد ادعای اشخاص را بدون واسطه و توسط خود شخص فراهم می‌آورد.

تبصره ۱. هر گونه تراحم و تداخل فاقد مستندات در حدود اربعه ملک هنگام خوداظهاری اولیه، در صورت اثبات سوء نیت موجب جزای نقدی معادل قیمت روز هر متر مربع تجاوزشده در حق دولت می‌شود.

تبصره ۲. نسبت به تعیین تراحم و تداخل ناشی از خطای اندازه‌گیری بر اساس نظامات نقشه‌برداری اقدام می‌گردد.

• مستندات قانونی: بند ۸ و ۱۰ اصل سوم قانون اساسی

• مستندات اجرایی: بند ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۶ چرخش‌های تحول‌آفرین سند تحول قضایی

• نمونه مشابه در رویه: خوداظهاری مالیاتی

۲. برای رفع تعارض منافع سازمانی که بر توزین منافع بر دست‌مزد معلق مبتنی بود، پیشنهاد می‌شود یک تبصره به این صورت به ماده ۶۸ قانون خدمات کشوری الحاق گردد: تبصره الحاقی. پرداخت بخشی از حقوق ثابت و هم‌چنین مبالغ فوق‌العاده به ارزیابی هوشمند عملکرد و امتیاز مکتسبه بستگی خواهد داشت.

• مستندات قانونی: ماده ۶۵ و ۶۷ قانون خدمات کشوری

• مستندات اجرایی: بند ۲۱ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۹ چرخش‌های تحول‌آفرین سند تحول قضایی

• نمونه مشابه در رویه: اجیر گرفتن بر مبنای موضوع و پرداخت اجرت در ازای عملکرد

۳. برای بهره‌مندی از معماری اطلاعات مناسب در نهاد ثبت که بر هم‌افزایی عملکرد مبتنی بود، پیشنهاد می‌شود دو تبصره به این صورت به ماده ۲۹ قانون خدمات کشوری الحاق گردد:

تبصره الحاقی. تعیین پست‌های سازمانی مورد نیاز و سطوح سازمانی لازم بر اساس جایگاه عملکردی نهاد مربوط در بدنه اجرایی و با لحاظ نقش حداکثری فناوری تعریف گردد.

تبصره الحاقی ۲. در راستای بهره‌مندی از بوروکراسی کارآمد، هر کدام از شهروندان، حق اعتراض به تصمیم‌های ساختاری سازمان را خواهد داشت. مرجع رسیدگی به این اعتراض‌ها، دیوان عدالت اداری خواهد بود.

- مستندات قانونی: بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، بند ج ماده ۲ قانون برنامه سوم توسعه
- مستندات اجرایی: بند ۱۰ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۱ چرخش‌های تحول‌آفرین سند تحول قضایی

۴. برای برخورداری از بوروکراسی کارآمد که بر نقش حداکثری فناوری مبتنی بود، پیشنهاد می‌شود برخی قوانین و مقررات به این شرح اصلاح گردند:

در راستای حذف استفاده سنتی از فناوری، حذف تبصره ۵ ماده ۶ آیین‌نامه اجرایی حدنگار (۱۳۹۲) و الحاق تبصره جای‌گزین به شرح ذخیره‌سازی مبتنی بر فناوری‌های هوشمند پیشنهاد می‌شود.

در راستای تحقق بهینگی، الحاق تبصره به ماده ۱ و ۵ آیین‌نامه اجرایی تحقق دولت الکترونیک (۱۳۸۱) به شرح بازنگری مبتنی بر استانداردسازی بهینه فرآیند در اتوماسیون اداری با حق اعتراض مراجعه‌کننده به مرجع صالح اضافه شود.

- مستندات قانونی: بند ۱۰ اصل سوم قانون اساسی، ماده ۳۷ قانون خدمات کشوری
- مستندات اجرایی: بند ۱۲ سیاست‌های کلی نظام اداری، بند ۵ و ۱۱ چرخش‌های تحول‌آفرین سند تحول قضایی

همه این پیشنهادها مبتنی بر رویکرد تحولی اداره خوب و نگاه سرمایه‌ای به شهروندان است. به پژوهشگران علاقه‌مند به این حوزه مطالعاتی پیشنهاد می‌شود برای تسهیل کارآمدسازی نظام اداری به تدوین و تنقیح قوانین عملکردی نهاد ثبتی بپردازند.

فهرست منابع

۱. فارسی

الف) کتاب

۱. پتفت، آریین و احمد مرکزالمیری، مفهوم و قلمرو اصول کلی حقوق اداری؛ امکان و چگونگی استناد به آن در رسیدگی قضایی، تهران: مرکز مطبوعات و انتشارات قوه قضاییه، ۱۳۹۷.
۲. رایبیز، استیفن پی، «تئوری سازمان (ساختار، طراحی و کاربردها)»، ترجمه: سید مهدی الوانی و حسن دانایی‌فرد، تهران: اشراقی و صفار، ۱۳۸۵.
۳. رضایی‌زاده، محمدجواد، حقوق اداری (۱)، تهران: میزان، ۱۳۹۵.
۴. سیاست‌زدگی دستگاه‌های اداری و ارائه راهکارها برای جمهوری اسلامی ایران (مطالعه مورد پاکستان، چین، انگلیس)، تهران: دفتر مطالعات سیاسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۲.
۵. مارتی، مری دلماس، نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ترجمه: علی حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: میزان، ۱۳۹۸.
۶. واعظی‌زاده، مجتبی، حقوق اداری (۱)، تهران: میزان، ۱۴۰۰.
۷. الوانی، سید مهدی و حامد محمدی، مبانی مدیریت دولتی، بابل: مبعث، ۱۳۹۱.

ب) مقاله

۱. ابروش، رضا و علی جابری، «راهبردهای کنترل بازار در سیره امام علی (ع)»، نشریه حکومت اسلامی، شماره ۷۹، بهار ۱۳۹۵.
۲. پالیزدار، کاظم، ابراهیم چیرانی، سید مظفر میربرگ‌کار و کامبیز شاهرودی، «نقش میانجی شفافیت اطلاعاتی در کاهش فساد اقتصادی در فضای تجارت الکترونیک کشور»، نشریه تحقیقات حسابداری و حسابرسی، شماره ۴۹، بهار ۱۴۰۰.
۳. خدیوی، اسدالله و علی‌رضا فرید، «بررسی مفهومی سواد دیجیتالی»، فصل‌نامه مطالعات

مدیریت اقتصاد و کارآفرینی، شماره ۳، مهر ۱۴۰۰.

۴. خورشید، صدیقه و رضا رنجبر، «تحلیل استراتژیک، تدوین و انتخاب استراتژی مبتنی بر ماتریس سوات و تکنیک‌های تصمیم‌گیری چندشاخصه فازی»، فصل‌نامه مدیریت صنعتی دانشکده علوم انسانی دانشگاه آزاد، واحد سنندج، شماره ۱۲، تابستان ۱۳۸۹.

۵. رحمانی، زهره، «مطالعه تطبیقی حق اداره خوب در کد اروپایی رفتار خوب اداری و نظام حقوقی ایران با تأکید بر دواصل قانونی بودن و تناسب»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری سال دوم، شماره سوم، ۱۳۹۹، ص ۱۶۶-۱۹۴.

۶. ریاحی، نوربخش، «جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در نظام تفکیک قوای ایران»، فصل‌نامه علمی و تخصصی مجله حقوقی دانشگاه اصفهان، شماره ۸، بهار ۱۳۹۸.

۷. صالحی، جواد، «فساد اداری؛ مفهوم، علل و آثار آن»، نشریه کانون، شماره ۱۰۲، ۱۳۹۷.

۸. طباطبایی حساری، نسرین، «مطالعه تطبیقی جایگاه سازمان ثبت اسناد و املاک در ساختار حاکمیت؛ ادغام در «سیستم قضایی» یا «سیستم اجرایی» و بدنه دولت»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره دهم، شماره ۱، بهار و تابستان ۱۳۹۸.

۹. عابدی اردکانی، محمد و لقمان سلطانی، «رابطه نظام اداری و توسعه سیاسی جمهوری اسلامی ایران (با بهره‌گیری از نظریه جاگورایب)»، نشریه سیاست، شماره ۵۴، تابستان ۱۳۹۹.

۱۰. فرهادیان، علی و علی بهادری جهرمی، «تأثیر و تأثر مدیریت کارآمد و حقوق شهروندی با تأملی بر قوانین اداری داخلی»، نشریه حقوق اداری، شماره ۳، بهار ۱۴۰۱.

۱۱. کاتوزیان، ناصر، «سیاست قضایی و دفاتر اسناد رسمی»، نشریه دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۶۸، تابستان ۱۳۸۴.

۱۲. کمالی‌زاده، محمد، «دیوان سالاری کارآمد از منظر نهادگرایی»، دوفصل‌نامه پژوهش سیاست نظری، شماره ۲۰، پاییز و زمستان ۱۳۹۵.

۱۳. گرجی ازندریانی، علی‌اکبر و فرزین قهرمان‌زاده نیمگزی، «بررسی کنترل اقتدار بروکراتیک در بستر

۱۳۹۵. مناسبات بوروکراسی، سیاست و کارآمدی»، فصل‌نامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۵۰، بهار ۱۳۹۵.
۱۴. خاجی، محمد، «ضرورت بهره‌گیری از ظرفیت نگاهت نهادی در سیاست‌گذاری‌های عمومی»، نشریه حکمتانه، شماره ۱۵، بهمن و اسفند ۱۳۹۶.
۱۵. مظاهری، اسماعیل، «رویه‌های حسابداری دارایی‌های نامشهود و چالش‌های پیش‌رو»، مطالعات حسابداری و حسابرسی، شماره ۹، بهار ۱۳۹۳.
۱۶. همتی، علی‌رضا، «معماری اطلاعات در نظام اداری»، نشریه تحول اداری، شماره ۴۵، پاییز ۱۳۸۳.
۱۷. همتی، مجتبی، «قلمرو شمول و استثنائات قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون کار: چالش‌ها و راهکارها»، فصلنامه پژوهش‌های نوین حقوق اداری، شماره ۱۱، دوره ۴، تیر ۱۴۰۱، صفحه ۲۴۳-۲۷۴.
۱۸. یوسف‌پور، بهاره، «بهبود کارکنان به واسطه استفاده از اتوماسیون اداری»، پژوهش مدیریت در جهان اسلام، شماره ۵، زمستان ۱۳۹۹.

ج) دیگر منابع‌ها

۱. ایمنای، «دعاوی ملکی، موضوع ۷۰ درصد پرونده‌های حقوقی دادگستری‌ها»، قابل دسترس در: imna.ir/x6hGY (آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۴/۲۴).
۲. شرکت دانش‌بنیان رایمند، «تفاوت GPS و GNSS»، قابل دسترس در: www.raymand.net، آخرین بازدید: ۱۴۰۱/۳/۲۱.
3. Baek, A. and Karen Whitehill King, "Exploring the consequences of brand credibility in services", Journal of Services Marketing, No. 25, 2011

Legal analysis of the evolution of administrative system of the state registration for deeds and real state property based on judiciary evolution program

Elnaz Fadaee¹

Mostafa Mohsenisani²

Abstract

In any government, reforming the administrative policy in a way that makes it possible to achieve as many goals as possible is the main issue; And these developments have a double sensitivity towards the country's property and documents registration organization, as an authority for establishing the rights of individuals, considering its structural and functional position in establishing legal judicial security. However, the results obtained from three decades of transformation programs have a significant difference compared to the intended goals. Therefore, considering the distinction between the managerial nature of the administrative system and the bureaucratic authority that governs the governing institutions, the main question is, what role and position do the rules of administrative law play as a result of the changes in the registration institution?

Regarding the research problem, in order to focus on the mutual influence of administrative law (basis) and administrative system (method), there is no background. Therefore, the current research has investigated the role of legal rules in the emergence of administrative problems and how to solve them using a descriptive-causal analysis method. The data collection in this study was done by documentary and field method. And the findings of the research indicate that, in general, the rules of administrative law, due to defects and omissions in the supervision of diagnostic qualifications, have acted in the opposite way in the implementation position, therefore, the solutions presented with the approach of solving the problem of supervision, imply the realization goals will be.

Keywords: Evolution of administrative system, administrative corruption, efficient bureaucracy, Conflict of interest management.

1. MA.Student in (The Law of Deeds and Real State Registration), Department Of Law, Faculty of Human Sciences, Imam Reza University, Mashhad, Iran. Elnaz.Fadaee@imamreza.ac.ir

2. Assistant Prof. Department Of Law, Faculty of Human Sciences, Imam Reza University, Mashhad, Iran. mmohsenisani@gmail.com