

توسعه سوت زنی بر مبنای توسعه مدیریت مشارکتی در سازمان های اداری ایران (رویکرد حقوقی)

زهرا هادی زاده اصفهانی^۱

محمدوزین کریمیان^۲

چکیده

سبک مدیریتی که بر مبنای مشارکت آگاه و ارادی کارکنان در راستای تحقق اهداف سازمان شکل می گیرد، مدیریت مشارکتی نام دارد. وقوع اقدامات خلاف قانون و فسادآلود در درون مجموعه، یکی از مهم ترین موانع در راه رسیدن به اهداف سازمان به شمار می رود. در چنین وضعیتی، آگاهی از وقوع جرم یا تخلف و شناسایی مجرم یا متخلف ضروری است. کارکنان به عنوان یکی از مهم ترین ذی نفعان سازمان، بیش از دیگران از اتفاقات سازمان آگاهند. بنابراین، بسترسازی قانونی برای مشارکت کارکنان می تواند موجب گزارش دهی کارکنان از اقدامات خلاف قانون شود. چنین فرآیندی را «سوت زنی» می نامند.

تحقیق حاضر به شیوه توصیفی و تحلیلی، با مطالعه منابع کتابخانه ای و قوانین و مقررات مرتبط در جمهوری اسلامی ایران و با هدف بررسی تأثیر مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت زنی در سازمان های اداری انجام شده است. بر اساس نتایج این تحقیق، مدیریت مشارکتی با راه آوردهایی نظیر: توسعه دانش و اطلاعات، تسهیل ارتباطات درون سازمانی، افزایش تعهد و مسئولیت پذیری، ارتقای فرهنگ مشارکت، افزایش انگیزه و فعال کردن کارکنان در حاشیه و توان مندسازی آنان می تواند بر توسعه سوت زنی اثر بگذارد. با این وجود، بررسی قوانین و مقررات ایران در این زمینه، ضرورت تکمیل و توسعه این قوانین و مقررات را مطرح ساخته است.

کلیدواژه ها: سازمان اداری، سوت زنی، گزارش فساد، مدیریت مشارکتی، نظام پیشنهادها.

۱. دانشجوی دکتری تصمیم گیری و خط مشی گذاری عمومی، گروه رهبری و فرماندهی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه جامع امام حسین (ع)، تهران، ایران، zahrahadizadeh313@yahoo.com

۲. دانشیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده ثبت و مدیریت قضائی، دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری، تهران، ایران، karimianmo1@yahoo.com

مقدمه

با وجود تلاش‌هایی که برای مهار فساد در ایران انجام شده است، وضعیت نظام اداری کشور از نظر شاخص کنترل فساد قابل قبول نیست. جمهوری اسلامی ایران هم‌چون بسیاری از کشورها در زمینه پیش‌گیری از فساد و مبارزه با آن، جایگاه مناسبی ندارد که همین مسئله، ضرورت انجام اقدامات موثر برای مبارزه با فساد را بیش از پیش مطرح می‌کند. امروزه یکی از مباحث مطرح در سطح جهانی برای جلوگیری از فساد در اداره‌ها، بهره‌برداری از ظرفیت‌های افرادی است که بنا بر وظیفه و مسئولیت، با مسائل و موضوعات سازمان درگیرند. مشارکت این افراد برای ارائه اطلاعاتی که منجر به کشف جرم و تخلف اداری شود، فرآیندی است که از آن با عنوان «سوت‌زنی»^۱ نام برده می‌شود.^۲ این مشارکت، نیازمند ساختار حقوقی مناسب است.

به طور کلی، مشارکت کارکنان در تصمیم‌ها و فرآیندهای سازمان‌های اداری موجب شکل‌گیری نظام اداری مطلوب می‌شود. مفاهیم مشورت، جماعت و مشارکت در تصمیم‌گیری در ارزش‌های اسلامی و ملی ریشه دارد، اما موضوع مشارکت تازگی دارد و به طور جدی‌تر، پس از آشنایی با تحولات غرب در سال‌های اخیر مطرح شده است.^۳ اگر سبک مدیریت سازمان موجب افزایش تعامل و ارتباط‌گیری با کارکنان و استفاده از اطلاعات، نظرها و ایده‌های آنان شود، این رویکرد در تغییر وضعیت سازمان اثری بسزا خواهد داشت. این حالت به صورت کلی به فرآیند و سازوکار اجرایی پذیرش، بررسی، ارزیابی (و در صورت لزوم، اجرای) نظرها و پیشنهادهای کارکنان، ضمن ارائه بازخورد و پاداش دهی به آنان دلالت دارد.^۴

در علم مدیریت، سبک مدیریتی که بر مبنای مشارکت افراد در کارهای مربوط به سازمان به طور ارادی و آگاهانه انجام شود و دو هدف ارج نهادن به ارزش‌های انسانی و رسیدن به اهداف سازمان با کمک همین افراد

1. Whistle blowing

۲. توانگر رنجبر، محمد، سید مهدی الوانی و حسن مهرمنش، «فهم پدیده سوت‌زنی با رویکرد فراترکیب»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی، ۱۴۰۰، شماره ۹۷، صص ۱۵۶ و ۱۵۷.

۳. رضایی، حسین، حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری (حقوق عمومی)، تهران: جنگل، ۱۳۹۶، صص ۳۳۳.

۴. رضایی، داریوش، «نظام پیشنهادها؛ بستری برای نهادینه‌سازی فرهنگ مشارکت کارکنان در سازمان‌های دولتی»، فصل‌نامه تخصصی مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۹۹، شماره ۸، صص ۲۰.

را دربرگیرد، مدیریت مشارکتی^۱ نامیده می‌شود.^۲ دیگر نکته مهم در مورد مدیریت مشارکتی که به موضوع مقاله حاضر مرتبط می‌شود، آن است که مدل مشارکتی، فرآیندهای نظارت بر سازمان و کارکنان را نیز دربرمی‌گیرد.^۳

در زمینه عامّ موضوعی مشارکت در مجموعه قوانین ایران - اصول قانون اساسی و قوانین عادی و مقررات مصوب مراجع صلاحیت دار قوه مجریه - احکامی یافت می‌شود، اما در نظم حقوقی کنونی نظام اداری کشور، مبنای «قانون»ی مشارکت کارکنان در مدیریت دستگاه‌های اجرایی، ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) است. به موجب این ماده، «دستگاه‌های اجرایی مکلفند به منظور ایجاد انگیزه و افزایش کارایی و بهره‌مندی از فکر و اندیشه و خلاقیت کارمندان ذی ربط خود، سازوکار مناسب برای جلب مشارکت کارمندان و دریافت پیشنهادهای و اثرگذاری آن در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورند. نظام پیشنهادهای و نحوه پرداخت پاداش بر اساس آیین‌نامه‌ای خواهد بود که با پیشنهاد سازمان به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

آیین‌نامه مورد نظر در ماده منقول، بنا به پیشنهاد معاونت توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهوری وقت در جلسه ۱۳۸۸/۱۰/۱۳ با رعایت جزء (ط) بند (۱) تصویب‌نامه شماره ۱۵۸۷۷۹۵/ت ۳۸۸۵۶ هـ مورخ ۱۳۸۶/۱۰/۱، مورد «موافقت» وزیران عضو کمیسیون امور اجتماعی و دولت الکترونیک قرار گرفت و در تاریخ ۱۳۸۹/۱/۹ به تأیید رییس جمهوری رسید.^۴ به موجب ماده ۱ این آیین‌نامه، نظام پیشنهادهای در دستگاه‌های اجرایی در قالب وظایف شورا و کمیسیون‌های تحول اداری دستگاه‌های اجرایی یا واحدهای تابعه فعالیت می‌کنند. مسئله مورد نظر در پژوهش حاضر این است که این مراجع و «پیشنهاد»های مورد نظر در «نظام پیشنهادهای» تا چه اندازه باید برای پیش‌گیری از فساد اداری و مقابله با آن جهت‌گیری کنند؟

دستورالعمل نحوه استقرار و تداوم نظام پذیرش و بررسی پیشنهادهای در دستگاه‌های اجرایی که در اجرای ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری ابلاغ شده، «پیشنهاد» را چنین تعریف کرده است: «۱. پیشنهاد: هر نوع نظر، فکر و راهکاری که بتواند وضعیت موجود را آسان‌تر، سریع‌تر،

1. Participative management

۲. عباسی، رضا، سید محمود موسوی، یاسر توحیدیان، ادریس شبانی و عبدالرزاق اسدی، «بررسی مدیریت مشارکتی با تأکید بر نظام پذیرش و بررسی پیشنهادهای در سازمان اداری ایران»، فصل‌نامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۱۳۹۹، سال چهارم، شماره ۴۵، ص ۲.

۳. رضایی، پیشین، ص ۲۳۳.

4. [www.qavanin.ir/Law/TreeText\(8/1/1402\)](http://www.qavanin.ir/Law/TreeText(8/1/1402)).

صحیح‌تر، ارزان‌تر، ایمن‌تر و مطلوب‌تر کند»^۱. چنان‌که ملاحظه می‌شود، شاخص سلامت اداری، انعکاس صریحی در این تعریف ندارد. البته می‌توان آن را در شاخص صحت در نظر داشت، هر چند از نظر علم ارتباطات، آن چه موثر است، درک مخاطبان این تعریف از واژه «صحیح» (در تعریف) است.

یکی از اقدامات لازم برای دستیابی به هدف سازمان، جلوگیری از انحراف و کاستن از موانع پیش روی حرکت سازمان در مسیر رسیدن به هدف است؛ فرآیندی که نظارت و کنترل نامیده می‌شود.^۲ یکی از انواع نظارت که در مبنای اسلامی نیز پیشینه دارد، نظارت همگانی است.^۳ کارکنان، بهترین ناظر بر رفتار و اعمال همکاران، مدیران و عملکرد سازمان هستند. یکی از شرایط لازم برای تحقق چنین نظارتی در سازمان، به وجود آمدن شرایطی است که اعضای سازمان نسبت به مجموعه خود و عملکرد آن احساس مسئولیت کنند و برای اصلاح نواقص گام بردارند و افزایش کارایی و اثربخشی سازمان، دغدغه آن‌ها باشد.^۴ عمل کارمندان در آگاه‌سازی عمومی از رفتارهای غیر اخلاقی، غیر قانونی، فساد، سوء رفتار، خطر، توهین و از این دست موارد، سوت‌زنی نامیده می‌شود.^۵

تا کنون، قانونی به طور خاص با موضوع صریح سوت‌زنی در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسیده است. با این حال، در این زمینه موضوعی، بر مبنای فقه (و جوب امر به معروف و نهی از منکر) و قانون اساسی (به ویژه اصل هشتم) و قوانین عادی، از جمله قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر (۱۳۹۴)، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)، قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) و قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم: تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده (۱۳۷۵)، به طور پراکنده، احکامی یافت می‌شود. یک دستورالعمل دولتی نیز با عنوان حمایت از گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی) در ۱۴۰۱/۶/۱۴ در وزارت امور اقتصادی و دارایی تصویب شده است.

1. www.shenasname.ir/government/439 (8/1/1402).

۲. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران: نی، ۱۳۸۶، ص ۱۳۳.

۳. تصدیقی، محمدعلی و فروغ تصدیقی، «الگوی درباره نظارت و کنترل در مدیریت اسلامی»، دومین کنگره ملی علوم انسانی، ۱۳۹۰، ص ۳۲۲.

۴. خدمتی، ابوطالب، «انواع کنترل و نظارت در مدیریت اسلامی»، حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۹، دوره چهارم، شماره ۲۳، ص ۱۱۳.

۵. نوروزی‌وند، طاهره و حسن‌رضا زین‌آبادی، «پدیده افشاگری سازمانی معلم در مدرسه (یافته‌های یک پژوهش پدیدارشناسی)»، مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی، ۱۳۹۷، دوره یازدهم، شماره ۱، ص ۱۰.

بر اساس گزارش‌های انجمن بازرسان تقلب و سوء استفاده شغلی^۱ (۲۰۱۰)، درست است که برای پیش‌گیری و کشف تقلب، سازوکارهایی گوناگون مثل حسابرسی داخلی و مستقل و کنترل داخلی وجود دارد، ولی سوت‌زنی هم‌چنان متداول‌ترین روش کشف تقلب در سازمان‌هاست. نزدیک به نیمی از موارد تقلبی که کشف می‌شوند، از راه افشاگری یک کارمند صورت گرفته است.^۲ به نظر می‌رسد با توجه به ره‌آورد‌هایی که سبک مدیریت مشارکتی در اداره‌ها به دنبال دارد، به کارگیری این نظام می‌تواند تأثیری بسزا در توسعه سوت‌زنی داشته باشد. به همین دلیل، تحقیق حاضر با هدف بررسی تأثیر مدیریت مشارکتی در سازمان‌های اداری ایران صورت پذیرفته است.

این پژوهش که از نوع توصیفی و تحلیلی بوده، با جمع‌آوری مطالب از طریق مطالعه منابع کتاب‌خانه‌ای و قوانین و مقررات جاری و با تحلیل این اطلاعات به دنبال پاسخ به این سؤال است که مدیریت مشارکتی مقرر برای سازمان‌های اداری ایران تا چه اندازه و چگونه زمینه توسعه سوت‌زنی را فراهم می‌کند؟ به دلیل سؤال محور بودن پژوهش و منجر نشدن متدولوژی پژوهش به آزمون فرض آماری، «فرضیه» طراحی نشده است.

قلمرو موضوعی پژوهش، مدیریت مشارکتی و سوت‌زنی در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و قلمرو مکانی تحقیق، گستره دستگاه‌های اجرایی^۳ است. به همین منظور، پس از ادبیات نظری مدیریت مشارکتی و سوت‌زنی، اندازه و چگونگی تأثیر قابل انتظار مدیریت مشارکتی به عنوان متغیر مستقل بر توسعه سوت‌زنی به عنوان متغیر وابسته، با رویکرد حقوقی، تجزیه و تحلیل می‌شود. با بررسی قوانین و مقررات توسعه مدیریت مشارکتی، از نظرگاه توسعه سوت‌زنی، ضمن ارائه یک الگوی مفهومی، پیشنهادهایی کاربردی بیان می‌کنیم.

1. Association of Certified Fraud Examiners

۲. ایزدیناه، نوروز، علی رزمن و بهروز صبحی لک، «بررسی پدیده سوت‌زنی (افشاگری) در سازمان‌ها با تأکید بر آموزه‌های دینی»، اولین کنفرانس ملی مدیریت و اقتصاد جهانی، دانشگاه علم و فرهنگ، ۱۳۹۵، ص ۳.

۳. به موجب ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶)، «کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیر دولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است، از قبیل شرکت ملی نفت ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، بانک مرکزی، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، دستگاه اجرایی نامیده می‌شوند».

گفتار اول. مبانی نظری

بند اول. مدیریت مشارکتی

در دهه‌های اخیر با توجه به تغییرات به وجود آمده در نظریه‌ها و عملکرد مدیریت، اندیشه‌های جدیدی برای رهبری اثربخش سازمان‌ها ارائه شده و بر این مبنا، سبک مدیریتی جدیدی با عنوان مدیریت مشارکتی، معنایی تازه یافته است.^۱ نظر به ضرورت ایجاد تغییر و تحول در نظام اداری کشور و بهره‌برداری هر چه بیش‌تر از سرمایه‌های انسانی و مدیریت بر مبنای الگوهای اسلامی،^۲ اجرای یک سبک مدیریتی مبتنی بر مشارکت کارکنان بسیار اهمیت دارد.^۳ مدیریت مشارکتی «به معنای مشارکت افراد مناسب در زمان مناسب و برای انجام کار مناسب است».^۴

مدیریت مشارکتی، یک سبک مدیریتی است که با سطح بالایی از رضایت شغلی همراه است و مبتنی بر مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری، حل مشکلات سازمان، توان‌مندسازی کارکنان و حمایت از استقلال آن‌ها به همراه تقویت ابتکار عمل و خلاقیت است.^۵ به عبارت دیگر، مدلی از تصمیم‌گیری سازمان با چهار ویژگی اصلی است: ایجاد همدلی و هم‌سویی بین مدیریت و کارکنان، مداخله مشترک مدیریت و کارکنان در امور سازمان، شفاف‌سازی هدف و توسعه فرهنگ تصمیم‌گیری یا مسئولیت‌پذیری مشترک.^۶ افخمی اردکانی و همکاران (۱۴۰۰) معتقدند بسترسازی برای پیشنهاددهی کارکنان، یکی از ساده‌ترین، کارآمدترین، قابل‌اجراترین و نیرومندترین الگوهای مدیریت مشارکتی است. به عبارت دیگر، طراحی یک نظام مدون برای فعال کردن ذهن کارکنان و به‌کارگیری ایده‌ها و نظریه‌های آنان برای حل مشکلات و نارسایی‌های

۱. فراهانی، مجید، «بسترسازی و استقرار نظام مدیریت مشارکتی در سازمان»، دهمین کنفرانس ملی نظام پیشنهادها، ۱۳۸۹، ص ۱.

۲. در آیه ۱۵۹ سوره آل عمران، آیه ۳۸ سوره شورا و نهج‌البلاغه بر لزوم مشورت تأکید شده است.

۳. حشمتی، محمدرسول، علی‌رضا خوراکیان و یعقوب مهرتی، «بهبود مدیریت مشارکتی در دانشگاه از طریق نظام پیشنهادها و عدالت‌محوری با در نظر گرفتن جایگاه مدیریت مشارکتی و عدالت در آموزه‌های اسلامی»، مدیریت در دانشگاه اسلامی، ۱۳۹۳، سال سوم، شماره ۱، ص ۷۳.

۴. عباسی و همکاران، پیشین، ص ۲.

5. Rolková, Monika & Farkašová, Viera, "The Features of Participative Management Style", *Procedia Economics and Finance*, 2015, 23, 1383.

۶. کرد رستمی، مجید، «مدیریت مشارکتی»، فصل‌نامه تخصصی مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۹۹، شماره ۸، ص ۸.

موجود، نه تنها موجب هم‌سوسازی اهداف فردی با اهداف سازمان و در نتیجه، افزایش انگیزه و تعهد و تعلق سازمانی کارکنان می‌شود، بلکه سبب بهبود عملکرد و فعالیت‌های سازمان نیز می‌گردد.^۱

یزدان پناه و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهش خود اظهار داشته‌اند که مشارکت در بحث‌ها، یکی از رویکردهای مهم توزیع دانش است. بنابراین، هر چه تعداد کارکنان ساکت در سازمان بیش‌تر باشد، انتظار می‌رود زمینه خلاقیت، نوآوری و بهره‌وری سازمان کاهش یابد. پس می‌توان گفت موضوع سکوت سازمانی و فراهم‌سازی فضایی مناسب برای انعکاس آوای سازمانی و یافتن راه‌های سکوت‌زدایی در مباحث سازمانی معاصر بسیار اهمیت دارد و توجه جدی مدیران سازمان را می‌طلبد.^۲

سبحانی‌پور و همکاران (۱۳۹۸) به این نتیجه دست یافته‌اند که با وجود مواد قانونی در بخش دولتی در خصوص اجرای استراتژی متعهدانه در فرهنگ سازمانی مشارکتی در شاخص‌های توان‌مندسازی، کار تیمی و توسعه قابلیت‌ها می‌بایست بستر قانونی مناسب‌تری تدوین و تصویب گردد تا بتوان در این نوع فرهنگ به اثربخشی مدیریت منابع انسانی و در نهایت، اثربخشی سازمانی دست پیدا کرد.^۳

نتایج مطالعه وزیر و علی‌خان (۲۰۱۸) نشان داد که رهبری مشارکتی بر آوای کارکنان تأثیر مثبت و معناداری دارد. پیش از این، مطالعات مختلف نشان داده بود که آوای کارکنان در قالب بیان پیشنهادها، ایده‌ها و نظرها در مورد مسائل سازمانی موجب افزایش اثربخشی سازمان می‌شود. پژوهش حاضر در عمل ثابت کرد که آوای سازمانی علاوه بر تمامی اثرهای مثبت سازمانی، روی اثربخشی سازمان نیز مؤثر است.^۴

۱. افخمی اردکانی، مهدی، ابراهیم رجب‌پور و مجید علی‌محمدی اردکانی، «نظام پیشنهادها و برون‌رفت از سکوت سازمانی»، فصل‌نامه مدیریت منابع انسانی در صنعت نفت، ۱۴۰۰، سال دوازدهم، شماره ۴۷، صص ۱۹۱-۱۷۰.

۲. یزدان پناه، احمدعلی، امیر احسانی و عین‌الله خاقانی، «طراحی مدل آوای سازمانی در سازمان‌های دولتی»، مطالعات مدیریت راهبردی، ۱۴۰۰، شماره ۴۶، صص ۸۵-۷۱.

۳. سبحانی‌پور، سید محمدرضا، حسن زارعی متین، سید مهدی الوانی و غلام‌رضا جندقی، «طراحی مدل مدیریت منابع انسانی اثربخش مبتنی بر فرهنگ سازمانی مشارکتی در بخش دولتی ایران»، پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۳۹۸، دوره نوزدهم، شماره ۱، صص ۸۳-۵۹.

4. Wazir, Alamgir khan & Ali khan, Hafiz ghufan, "Impact of Participative Leadership and Employee Voice Through Conscientiousness on Organizational Effectiveness: 3-Time Lagged Study on Banking Sector of Pakistan", Journal of Internet Banking and Commerce, 2018, 23(3), 1-23.

در پژوهش عباسی و همکاران (۱۳۹۹) پس از تبیین مفهوم مدیریت مشارکتی با عنوان یک نظام مدیریتی پویا که نقش جدی در توسعه سرمایه انسانی و در نهایت، بهبود عملکرد سازمان دارد، نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها به عنوان ساده‌ترین، رایج‌ترین و گسترده‌ترین ابزار مدیریت مشارکتی معرفی می‌شود که موجب تحقق هر چه بیش‌تر این سبک مدیریتی با ایجاد انگیزه در افراد و تقویت خلاقیت و نوآوری در آنان می‌گردد.^۱

در نظام حقوق اداری، به بحث استماع اظهار نظر کارکنان در مقام ذی‌نفعان سازمان و مشارکت آنان در سه سطح قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی اشاره شده است. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۵۸) اصولاً مشارکت بنیاد است، به گونه‌ای که در قالب چند اصل مختلف به صورت آشکارا و ضمنی به مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری و تعیین سرنوشت در عرصه‌های مختلف اشاره کرده است^۲ که از آن جمله می‌توان به این موارد اشاره کرد: بند هشتم اصل سوم،^۳ اصل ششم،^۴ اصل هفتم،^۵ اصل پنجاه و ششم،^۶ اصل پنجاه و نهم^۷ و اصل صد و چهارم.^۸

۱. عباسی و همکاران، پیشین، صص ۲۱۳-۱۹۳.

۲. رضایی، پیشین، ص ۳۴۶.

۳. «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است برای نیل به اهداف مذکور در اصل دوم، همه امکانات خود را برای امور زیر به کار برد...: ۸ - مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی خویش...».

۴. «در جمهوری اسلامی ایران، امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود از راه انتخابات: انتخاب رئیس جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراها و نظایر این‌ها یا از راه همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد».

۵. «طبق دستور قرآن کریم: «وامرهم شوری بینهم» و «شاوهم فی الامر»، شوراها: مجلس شورای اسلامی، شورای استان، شهرستان، شهر، محل، بخش، روستا و نظایر این‌ها از ارکان تصمیم‌گیری و اداره امور کشورند. موارد، طرز تشکیل و حدود اختیارات و وظایف شوراها را این قانون و قوانین ناشی از آن معین می‌کند».

۶. «حاکمیت مطلق بر جهان و انسان از آن خداست و هم او، انسان را بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم ساخته است. هیچ کس نمی‌تواند این حق الهی را از انسان سلب کند یا در خدمت منافع فرد یا گروهی خاص قرار دهد و ملت، این حق خداداد را از طرفی که در اصول بعد می‌آید، اعمال می‌کند».

۷. «در مسائل بسیار مهم اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی ممکن است اعمال قوه مقننه از راه همه‌پرسی و مراجعه مستقیم به آرای مردم صورت گیرد. درخواست مراجعه به آرای عمومی باید به تصویب دوسوم مجموع نمایندگان مجلس برسد».

۸. «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور در واحدهای تولیدی، صنعتی و کشاورزی، شوراهایی مرکب از نمایندگان کارگران و دهقانان و دیگر کارکنان و مدیران و در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها، شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود. چگونگی تشکیل این

در این میان، ملاحظه می‌شود که در اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی مقرر شده است که «... در واحدهای آموزشی، اداری، خدماتی و مانند این‌ها، شوراهایی مرکب از نمایندگان اعضای این واحدها تشکیل می‌شود». جای چنین شوراهایی در واحدهای اداری کشور در اداره امور سازمان‌ها تا حدودی شیوه‌های گوناگون، مشارکت کارکنان سازمان‌های اداری کشور در اداره امور سازمان‌ها تا حدودی مقرر شده است. این مقررات رانه در صورت و نه در محتوا می‌توان اجرای حکم منقول از اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی دانست. در محتوا باید توجه داشت که منظور از تشکیل این شوراها، در صدر همین اصل ذکر شده است: «به منظور تأمین قسط اسلامی و همکاری در تهیه برنامه‌ها و ایجاد هماهنگی در پیشرفت امور...». به علاوه، بعضی از این مشارکت‌ها پس از گذشت چندین سال از زمان تصویب قانون اساسی مقرر شده‌اند و بعضی از این مقررات منسوخ گشته یا تغییر یافته‌اند. شورای عالی اداری در جلسه ۱۳۷۷/۵/۲۸ تصویب کرد:

۱. «نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها» در کلیه وزارت‌خانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌ها و بانک‌ها و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر نام است، بر اساس مراحل مذکور در این مصوبه مطابق برنامه و زمان بندی و آیین‌نامه‌ای که توسط سازمان امور اداری و استخدامی کشور تنظیم و ارائه می‌گردد، استقرار می‌یابد.

۴... نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها در مرحله نخست در چند وزارت‌خانه و چند استان داوطلب اجرا می‌شود و نتیجه بررسی و ارزش‌یابی حاصله از آن به شورای عالی اداری ارائه می‌گردد تا با انجام اصلاحات لازم در کلیه سازمان‌های یادشده در بند «یک» اجرا شود.

۵. ... وزرا و رؤسای دستگاه‌های اجرایی، مسئول اجرای این مصوبه خواهند بود.^۱

طرح استقرار نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها در دستگاه‌های دولتی در ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ با «در نظر گرفتن نتایج حاصل از ارزش‌یابی اجرای آزمایشی» نظام یادشده به تصویب شورای عالی اداری رسید. در این طرح، چنین مقرر شد: «۱. استقرار نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها به عنوان اولین مرحله در استقرار مدیریت مشارکتی تلقی می‌شود و کلیه دستگاه‌های اجرایی که شرایط لازم برای استقرار

شوراها و حدود وظایف و اختیارات آن‌ها را قانون معین می‌کند».

1. [www.rc.majlis.ir/fa/law/show/129732\(8/1/1402\)](http://www.rc.majlis.ir/fa/law/show/129732(8/1/1402)).

سایر نظام‌های مدیریت مشارکتی را داشته باشند، می‌توانند با توجه به اهمیت و ضرورت مشارکت کارکنان در بالا بردن کارایی و اثربخشی دستگاه‌های اجرایی و افزایش رضایت و توان کاری آنان نسبت به شروع استقرار روش‌ها و سازوکارهای مربوط اقدام نمایند. سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور موظف است زمینه‌آشنایی مدیران دستگاه‌های اجرایی را با نظام‌های مختلف مدیریت مشارکتی فراهم نموده و پشتیبانی کارشناسی لازم را از استقرار این نظام‌ها به عمل آورد.^۱

به این ترتیب، درمی‌یابیم که مشارکت کارکنان واحدهای اداری بر اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی بنا نشده است. زمان تصویب نهایی طرح استقرار نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها در دستگاه‌های دولتی نیز که بیش از دو دهه پس از زمان تصویب قانون اساسی است و استقرار این نظام به عنوان اولین مرحله در استقرار مدیریت مشارکتی تلقی شد. پس از آن، چنان‌که در مقدمه این مقاله آمد، ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) صراحتاً به مشارکت کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تصمیم‌گیری و برپایی نظام پیشنهادها پرداخته است.

به این ترتیب، این پرسش مطرح است که «نظام پیشنهادها»ی مطرح در ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری را نیز باید به عنوان اولین مرحله در استقرار مدیریت مشارکتی تلقی کرد یا چون ماده ۱۲۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مقرر داشته است که «کلیه قوانین و مقررات عام و خاص ... مغایر با این قانون از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون لغو می‌گردد»، تصمیم به استقرار مدیریت مشارکتی را باید لغوشده دانست؟

در این مورد می‌توان بیان داشت که «جلب مشارکت کارمندان» در ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) نیز مورد نظر است. آیا می‌توان گفت که عنوان «مدیریت مشارکتی» در مصوبه ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ شورای عالی اداری، مغایر نیست تا لغو شده باشد؟ در پاسخ، باید توجه داشت که «مدیریت مشارکتی»، یک اصطلاح علمی و دارای سیستم‌ها، فرآیندها و روش‌های ویژه خود است و عبارت «جلب مشارکت کارمندان» را نمی‌توان حکم قانون‌گذار به استقرای این نظام‌ها، فرآیندها و روش‌ها دانست.

آن‌چه از بررسی سیر مقررات طراحی و استقرار نظام پیشنهادها و مدیریت مشارکتی به نظر می‌رسد،

1. www.rc.majlis.ir/fa/law/show/129870 (8/1/1402).

نوعی سرگردانی تئوریک است که منجر به سرگردانی در وضع مقررات نیز شده است و به ویژه، رابطه این نظام‌ها با سلامت اداری وضوح کافی ندارد.

بند دوم. سوت‌زنی

اقدامات غیر اخلاقی و غیر قانونی در همه سازمان‌ها وجود دارد، اما تفاوت در شدت، بعد و نتایج تأسف بار آن‌هاست. به همین دلیل، وجود عوامل نظارتی بر عملکرد سازمان که از نزدیک به همه کاستی‌ها اشراف داشته باشند و در نهایت آن را گزارش کنند، ضروری است.^۱ تاریخچه به‌کارگیری اصطلاح «سوت‌زنی» از آن‌جا می‌آید که افسران پلیس انگلیسی زمانی که متوجه وقوع خلاف یا جرمی می‌شدند، برای باخبر کردن همکاران خود در سوت می‌دمیدند.^۲ به اعتقاد نیر^۳ و میسلی^۴ (۱۹۸۶)، سوت‌زنی، فرآیند افشای اطلاعات است که کارکنان سازمان از طریق کانال‌های مختلف (سازمانی یا خارجی)، اقدامات غیر قانونی، غیر اخلاقی یا نامشروع در سازمان را گزارش می‌کنند. جانسون^۵ (۲۰۰۳)، سوت‌زنی را با چهار ویژگی توصیف می‌کند:

یک. عملی که فرد در آن، اطلاعات را به صورت عمومی افشا می‌کند.

دو. گاهی این اطلاعات برای افشا در دسترس افرادی خارج از سازمان قرار می‌گیرد.

سه. اطلاعات افشاشده مربوط به اقدامات نادرست و خلاف قانون در سازمان است.

چهار. شخصی که اطلاعات سازمان را افشا می‌کند، متعلق به آن سازمان است (البته گاهی این افشاگری را کسانی انجام می‌دهند که با آن سازمان در تعامل هستند).

۱. صفری، محمد و فتاح زیارانی، «شناسایی، مفهوم‌سازی و تبیین فرآیند سوت‌زنی در سازمان (مطالعه موردی: شرکت سنگ آهن گهرزمین)»، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۳۹۷، دوره شانزدهم، شماره ۳، ص ۶۲۰.
۲. نوروزی‌وند و زین‌آبادی، پیشین، ص ۱۰.

3. Near

4. Miceli

5. Johnson

سینگ^۱ و رامدئو^۲ (۲۰۲۰) در این باره اظهار داشتند که سوت‌زنی، عملی است که منجر به افشای اطلاعات مربوط به فعالیت‌های غیر قانونی و غیر اخلاقی نزد مقام‌های بالاتر می‌شود. به فرد افشاگر نیز «سوت‌زن» می‌گویند.^۳

مطالعه و تحقیق در این زمینه نشان می‌دهد: سه دسته متغیر با فرآیند سوت‌زنی ارتباط دارند و در تحقق آن مؤثرند. بی‌شک، شناسایی موانعی که سبب می‌شود کارکنان به سوت‌زنی تمایل نشان ندهد، به شناخت دقیق این سه عامل بستگی دارد:

اول- ویژگی‌های فردی: ویژگی‌های دموگرافیک (سن، جنسیت، تحصیلات، موقعیت شغلی)، متغیرهای شخصیتی، منبع کنترل، برون‌گرایی، اخلاق و قضاوت اخلاقی؛

دوم- ویژگی‌های محیطی: ساختار و فرهنگ سازمانی، حمایت مدیر، ترس از تبعات افشاگری، قوانین حمایتی، نحوه تشویق؛

سوم- ویژگی‌های جرم یا خطای صورت گرفته و فرد خطا کار: میزان شدت ادراک شده از خطا، تعداد شواهد و مدارک تأییدکننده.^۴

فرهادی‌نژاد و جعفری (۱۳۹۸)، علل تمایل نداشتن به سوت‌زنی در سازمان‌های دولتی را چنین برشمرده‌اند:

یک- عوامل مربوط به سازمان: کمبود شدید نیروی انسانی (که با اخراج یا تعلیق متخلف شدیدتر می‌شود)، حمایت نشدن لازم از سوت‌زنان، استقبال نکردن مدیران از گزارش‌های سوت‌زنان، فراگیر شدن تخلف در فرهنگ سازمان، نبود سازوکار مناسب برای سوت‌زنی، ناامیدی از ضمانت اجرا در صورت افشای تخلف، نبود سازوکار مطمئن برای سوت‌زنی؛

1. Singh

2. Ramdeo

3. Hadizadeh Esfahani, Zahra, **Comparative Study of the Laws Support Whistleblowers in the Legal System of United States of America and Islamic Republic of Iran**, Fifth International Conference on Social Studies, Law and Popular Culture, Tehran, 1400, 2: www.civilica.com/doc/1369946.

۴. عریضی، حمیدرضا و نرجس منجوقی، «رابطه برون‌گرایی و نورزگرایی با افشاگری تخلف سازمانی»، روان‌شناسی معاصر، ۱۳۹۲، دوره هشتم، شماره ۷۲، ص ۶۲.

دو - عوامل مربوط به افشاکننده: ناامیدی از ضمانت اجرا در صورت افشای تخلفات، نبود وجدان کاری، بی‌توجهی به ضررهای مالی و اعتباری سازمانی، پای بند نبودن به آموزه‌های دینی و اخلاقی، بی‌حوصلگی برای پی‌گیری موضوع، داشتن تجربه‌های نامطلوب گذشته از سوت‌زنی، ترس، حفظ منفعت شخصی، پرهیز از خبرچینی، نارضایتی و انتقام‌گیری از سازمان، داشتن شخصیت نابهنجار، خجالتی و کم‌رو بودن؛

سه - عوامل مربوط به افشاشونده: اجتناب از اخراج و بی‌کار شدن متخلف، اجتناب از بی‌اعتبار شدن متخلف، نفوذ بالای متخلف در سازمان، دوستی و روابط فامیلی با متخلف؛

چهار - عوامل مربوط به موضوع تخلف: نداشتن مدارک کافی برای اثبات تخلف، ابهام در ماهیت تخلف، نگاه منفی جامعه نسبت به سوت‌زنی.^۱

نکته مهم در بحث سوت‌زنی آن است که سازوکارها و فرآیندهایی که نظام حقوقی در خود تعبیه می‌کند، در تحلیل هزینه - فرصت کارمندی که برای اطلاعات‌دهی همکاری می‌کند، اثرگذار است. کارکنان پیش از آن که اطلاعات مفید خود را با سازمان شریک کنند، معادله هزینه. فرصت گزارش‌دهی را برای خود تحلیل می‌کنند؛ یعنی با فرض این که اقدامات حمایتی سازمان را کافی بدانند، اما تشویق‌های پیش‌بینی شده در قانون را نامتناسب ارزیابی کنند، معمولاً از این عمل می‌پرهیزند و ترجیح می‌دهند که زندگی عادی و امن خود را به خطر نیاندازند.^۲

بنا بر جست‌وجوی صورت‌گرفته در این پژوهش، در نظام حقوقی ایران، مجلس شورای اسلامی، قانون عادی وضع نکرده است که به صورت اختصاصی و صریح، مقرراتی کامل برای تشویق و حمایت از کارمندان سوت‌زن در مورد مصداق‌های فساد در سازمان محل اشتغال داشته باشد. البته با جست‌وجو در قوانین مختلف می‌توان موارد مرتبط و قابل تسری به این موضوع را یافت. اگر سوت‌زنی به عنوان یکی از مصداق‌های امر به معروف و نهی از منکر تلقی گردد، در این صورت می‌توان

۱. فرهادی نژاد، محسن و سکینه جعفری، «شناسایی علل سوت‌زنی سازمانی و دلایل عدم تمایل به سوت‌زنی در سازمان‌های دولتی»، فصل‌نامه مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۳۹۸، دوره هفتم، شماره ۳، ص ۷۷.

۲. قاسمی، محمدرضا و سید محمد مهدی غمامی، «مطالعه تطبیقی قاعده ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی فساد و سازوکارهای حقوقی برای تحقق آن»، فصل‌نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۶، دوره جدید، شماره ۲۸، صص ۲۸-۷.

اصل ۸ قانون اساسی^۱ و قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر (۱۳۹۴) را نمونه‌ای از قوانین مرتبط دانست.

در تبصره ماده ۱۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد^۲ (۱۳۹۰)، مفهوم سوت‌زنی (بدون ذکر این عنوان) به صورت یک تکلیف برای کارکنان مطرح شده است. رویکرد قانون‌گذار در این مورد به گونه‌ای است که حتی در مورد بعضی از جرم‌ها، اقدام نکردن مدیران سازمان‌های عمومی به سوت‌زنی را جرم‌انگاری کرده است، مانند: ماده ۶۰۶ قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم: تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده^۳ (۱۳۷۵).

بند ۱۵ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری (۱۳۷۲) که تخلفات اداری را تعیین کرده است، «سهل‌انگاری رؤسا و مدیران در ندادن گزارش تخلفات کارمندان تحت امر» را نیز تخلف اداری دانسته است. قانون محاسبات عمومی کشور (۱۳۶۶) نیز مقرر داشته است: «در صورتی که ذی حساب، انجام خرجی را بر خلاف قانون و مقررات تشخیص دهد، مراتب را با ذکر مستند قانونی مربوط به صورت کتبی به مقام صادرکننده دستور خرج اعلام می‌کند. مقام صادرکننده دستور پس از وصول گزارش ذی حساب، چنان چه دستور خود را مطابق قوانین و مقررات تشخیص داده و مسئولیت قانونی بودن دستور خود را کتباً با ذکر مستند قانونی به عهده بگیرد و مراتب را به ذی حساب اعلام کند، ذی حساب مکلف است وجه سند هزینه مربوط را پس از ضمیمه کردن دستور کتبی متضمن قبول مسئولیت مذکور، پرداخت و مراتب را با ذکر مستندات قانونی مربوط به وزارت امور اقتصادی و دارایی

۱. «در جمهوری اسلامی ایران، دعوت به خیر، امر به معروف و نهی از منکر، وظیفه‌ای است همگانی و متقابل بر عهده مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت. شرایط و حدود و کیفیت آن را قانون معین می‌کند. «و المؤمنون و المؤمنات بعضهم اولیاء بعض یا مرون بالمعروف و ینهون عن المنکر»».

۲. «هر یک از کارکنان دستگاه‌های موضوع این قانون که در حیطه وظایف خود از وقوع جرایم مذکور در دستگاه متبوع خود مطلع شود، مکلف است بدون اطلاع سایرین، مراتب را به صورت مکتوب و فوری به مسئول بالاتر خود و یا واحد نظارتی گزارش نماید».

۳. «هر یک از رؤسا یا مدیران یا مسئولین سازمان‌ها و مؤسسات مذکور در ماده ۵۹۸ که از وقوع جرم ارتشا یا اختلاس یا تصرف غیر قانونی یا کلاه‌برداری یا جرایم موضوع مواد ۵۹۹ و ۶۰۳ در سازمان یا مؤسسات تحت اداره یا نظارت خود مطلع شده و مراتب را حسب مورد به مراجع صلاحیت‌دار قضایی یا اداری اعلام ننماید، علاوه بر حبس از شش ماه تا دو سال به انفضال موقت از شش ماه تا دو سال محکوم خواهد شد».

و رونوشت آن را جهت اطلاع به دیوان محاسبات کشور گزارش نماید. وزارت امور اقتصادی و دارایی در صورتی که مورد را خلاف تشخیص داد، مراتب را برای اقدامات قانونی لازم به دیوان محاسبات کشور اعلام خواهد داشت».

با نگاهی به این مقررات که تنها بخشی از مقررات ایران در زمینه ضرورت قانونی گزارش یا اعلام تخلف اداری یا جرم اداری است، روشن می‌شود که در حقوق سازمان‌های اداری ایران، وجود مفهوم «سوت‌زنی»، بسیار قدیمی‌تر از رواج واژه «سوت‌زنی» است.

حفظ محرمانگی هویت گزارش‌دهندگان، پیش‌گیری از اقدامات تلافی‌جویانه، جبران خسارت و تشویق و پاداش‌دهی از جمله تمهیدات قانون‌گذار برای حمایت از گزارش‌دهندگان فساد در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است. به تازگی نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی، دستورالعمل «حمایت از گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی)» را در تاریخ ۱۴/۰۶/۱۴۰۱ تصویب کرده است.^۱ این دستورالعمل که در ۱۳ ماده و ۱۵ تبصره تدوین شده است، پس از ارائه تعاریف از مفاهیم و اصطلاحات، اقدامات لازم برای حمایت، جبران خسارت و تشویق سوت‌زنان را ذکر می‌کند. بر اساس بند ۲ ماده ۱ این دستورالعمل، گزارش‌گر چنین تعریف شده است: «هر شخص حقیقی یا حقوقی حقوق خصوصی، اعم از کارکنان وزارت امور اقتصادی و دارایی و دستگاه‌های تابعه یا عموم مردم و تشکل‌های مردمی که به صورت داوطلبانه و با رعایت شرایط این دستورالعمل، اطلاعات مربوط به فساد... را گزارش کند».

دو راه برای گزارش‌دهی به گزارش‌گران پیشنهاد می‌شود: سامانه سوت‌زنی وزارت امور اقتصادی و دارایی^۲ و صندوق دریافت گزارش به صورت فیزیکی (بند ۴ ماده ۱). در ادامه، پس از تعریف مرجع تحقیق و رسیدگی، کارگروه احراز، دستگاه‌های مشمول و نحوه حمایت از آنان تحت عنوان امنیت شغلی و اقدامات تلافی‌جویانه (ماده ۴)، تشویق و پاداش نقدی و غیر نقدی (ماده ۵) و همچنین دیگر نکات نظیر آموزش و ترویج (ماده ۸)، نحوه دریافت، بررسی و رسیدگی (ماده‌های ۹-۱۳) به تفصیل تبیین شده است.

1. www.ekhtebare.com (12/01/1402).

2. www.Mefa.ir.

گفتار دوم. اثرگذاری مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی

در این گفتار، ناظر بر مطالبی که درباره دو مفهوم مدیریت مشارکتی و سوت‌زنی ارائه شد، چگونگی تأثیر مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی با معرفی مؤلفه‌هایی که در طول تحقیق شناسایی کردیم، در سطح نظری تبیین شده است. پس از طراحی و معرفی الگوی مفهومی تأثیر مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی، این الگو را تحلیل حقوقی می‌کنیم.

بند اول. در جست‌وجوی الگوی مفهومی اثرگذاری مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی

۱. توسعه دانش و اطلاعات کارمندان

بی‌شک، یکی از مهم‌ترین پیش‌نیازهای بنیادین و اساسی در راستای تحقق مدیریت مشارکتی، سهیم شدن در اطلاعات است. بنابراین، شیوه دسترسی کارکنان به اطلاعات سازمان باید تسهیل گردد.^۱ البته این کار فقط پاسخ‌گوی بخشی از نیاز کارکنان به اطلاعات است. در واقع، اطلاعات و آگاهی‌های دیگری در زمینه شیوه مشارکت باید به آن‌ها داد.^۲ از طرفی، به‌کارگیری سبک مدیریتی مشارکتی موجب تسهیم دانش سازمانی می‌شود، به‌گونه‌ای که دانش و اطلاعات فردی را به دانش گروهی تبدیل می‌کند.^۳ بی‌شک، یکی از ابزارهای لازم برای سوت‌زنی، دسترسی به اطلاعات است. بنابراین، قرار گرفتن در وضعیتی مثل مدیریت مشارکتی که سبب توسعه دانش و اطلاعات مورد نیاز برای سوت‌زنی می‌گردد، توسعه آن را به دنبال دارد.

۲. تسهیل ارتباطات درون‌سازمانی

یکی از عوامل کاهش مشارکت کارکنان در امور مربوط به سازمان آن است که کارکنان بین خود و مدیریت، فاصله زیادی حس می‌کنند. این مسئله بر ارزیابی آنان از رفتار مدیران اثر می‌گذارد و باعث می‌شود نگاه بدبینانه به آنان داشته باشند. استقرار مدیریت مشارکتی در سازمان موجب تسهیل

۱. عباسی و همکاران، پیشین، ص ۷.

۲. تاکی، بهروز، «فرآیند ارزیابی مدیریت مشارکتی»، پنجمین کنفرانس ملی نظام پیشنهادها، ۱۳۸۵، ص ۱۲.

۳. مهدی‌زاده، مهران، ناهید درست‌کار احمدی و محمد رحیم رضانیان، «طراحی مدل مفهومی تصمیم‌گیری مشارکتی به عنوان راهبردی جهت بهبود نگرش، احساسات و عملکرد کارکنان در زندگی کاری (مورد مطالعه: کلیه شعب بانک مسکن شهرستان رشت)»، پژوهش‌نامه مدیریت تحول، ۱۳۹۲، سال پنجم، شماره ۹، ص ۱۰۹.

ارتباطات می‌شود، به گونه‌ای که در سایه تعامل و ارتباط شکل‌گرفته، کارکنان به مدیران اعتماد کنند و نظرهای خود را راحت‌تر مطرح کنند.^۱ فعالیت‌های گروهی در سازمان نیز مستلزم رعایت اصل برابری در سازمان است و سبب می‌شود تا شکاف طبقاتی موجود از بین برود.^۲ اطلاعات دهی که جنبه پیشنهادی ندارد، بلکه به کشف یک جرم در سازمان و معرفی یک کارمند به عنوان مجرم می‌انجامد، قطعاً ریسک بزرگی به دنبال دارد. تسهیل ارتباطات درون سازمانی و به تبع آن، ایجاد حس اعتماد سبب مشارکت بیش‌تر کارکنان در سوت‌زنی می‌شود. البته اگر خطا کار، شخص مدیر باشد، ارتباط قوی کارمند با او ممکن است نتیجه دیگری داشته باشد.

۳. افزایش تعهد و مسئولیت‌پذیری

عموماً افراد مشارکت‌جو در تأمین اهداف سازمان، احساس مسئولیت و تعهد می‌کنند.^۳ به عبارت دیگر، ترسیم فضایی که در آن، همه کارکنان، شریکند، موجب می‌شود در قبال کار و وظیفه‌ای که به عهده دارند، مسئول باشند.^۴ مشارکت سبب می‌شود افراد نه تنها از نظر جسمی، بلکه از نظر فکری و روحی، درگیر سازمان باشند. در چنین وضعیتی، فرد در برابر وجدان و شخصیت خود احساس مسئولیت دارد و مشارکت را باور می‌کند.^۵ اگر حس مسئولیت‌پذیری در افراد تقویت شود، ممکن است تمایل آن‌ها به گزارش دهی فساد حتی بیش از پیشنهاددهی در راستای بهبود وضعیت سازمان باشد؛ چون پیشنهاد ندادن در نهایت ممکن است تغییر چندانی در وضعیت سازمان ایجاد نکند، اما گزارش ندادن فساد ممکن است پی‌آمدهایی جدی‌تر برای مجموعه داشته باشد.

۴. ارتقای فرهنگ مشارکت

مدیریت مشارکتی، روشی است که بر مبنای آن می‌توان همه افراد سازمان را به صورت واحدهای

۱. حشمتی، خوراکیان و مهارتی، پیشین، ص ۷۳.

۲. شفیعی‌زاده، حمید و سعید گیلوری، «بررسی رابطه مشارکت در تصمیم‌گیری و رفتار مدنی سازمانی با هویت سازمانی در مربیان ورزش شهرستان گرمسار»، مطالعات مدیریت رفتار سازمانی در ورزش، ۱۳۹۷، دوره پنجم، شماره ۲، ص ۲۲.

۳. عباسی و همکاران، پیشین، ص ۱۵.

۴. تاکی، پیشین، ص ۹.

۵. شفیعی‌زاده و گیلوری، پیشین، ص ۲۲.

زنده و متأثر از یکدیگر در کنار هم نگه داشت.^۱ این مسئله به خودی خود موجب افزایش حس تعلق و هم‌بستگی میان افراد می‌شود. به‌کارگیری سبک مدیریت مشارکتی سبب می‌گردد تا افراد به مرور به میزان بالایی از انعطاف‌پذیری دست یابند. به همین دلیل، پس از گذشت اندک زمانی، مشارکت در تصمیم‌گیری و فرآیندهای سازمانی به یک فرهنگ درون‌سازمانی تبدیل می‌شود.^۲ این مورد می‌تواند دو وجه داشته باشد؛ گاهی شکل‌گیری فضای تعامل و همکاری موجب صمیمیت بیش‌تر میان افراد می‌گردد، اما اگر این فضای تعاملی و فرهنگ مشارکتی دغدغه‌مندانه و در راستای پیش‌برد اهداف سازمان شکل بگیرد، می‌توان امیدوار بود که سوت‌زنی در سایه آن توسعه یابد.

۵. افزایش انگیزه

امروزه عناصر سنتی انگیزش‌چندان مؤثر نیستند، بلکه در شرایط حال حاضر، هیچ چیز به اندازه احترام به شخصیت افراد و اعتباربخشی در قالب شرکت دادن آن‌ها در تصمیم‌های سازمان موجب افزایش انگیزه آنان نمی‌شود.^۳ انگیزه یک نیرو در درون افراد است که بر جهت، شدت و تداوم یک رفتار داوطلبانه اثرگذار است، به طوری که موجب شروع و ادامه حرکت می‌شود و به رفتار کلی فرد جهت می‌دهد و باعث می‌شود به گونه‌ای خاص رفتار کند.^۴ هم‌چنین حشمتی و همکاران (۱۳۹۳) در پژوهش خود به بررسی این موضوع پرداختند که بهبود مدیریت مشارکتی از طریق نظام پیشنهادها موجب برقراری عدالت در سطح سازمان می‌شود که این مسئله به خودی خود، انگیزه افراد را تقویت می‌کند. اگر در پرتو نظام پیشنهادها، کارمند، بازخوردی بجا و درست از مدیریت ببیند، اطمینان نسبی خواهد یافت که در صورت گزارش‌دهی فساد، نه تنها از دغدغه‌مندی و مسئولیت‌پذیری او قدردانی خواهد شد، بلکه از خطرهای احتمالی در آینده در امان خواهد ماند.^۵

۱. سکاکی، منیرسادات، «مدیریت مشارکتی»، فصل‌نامه پیک نور (علوم انسانی)، ۱۳۸۷، دوره ششم، شماره ۱، ص ۱۶۰.

۲. سبحانی‌پور، زارعی‌متین، الوانی و جندقی، پیشین، ص ۶۸.

۳. تاکاکی، پیشین، ص ۶.

۴. حشمتی و همکاران، پیشین، ص ۷۷.

۵. همان، ص ۷۱.

۶. فعال کردن کارکنان در حاشیه و توان‌مندسازی آنان

مشارکت نکردن کارکنان گاهی ناشی از مدل شخصیتی آنان است. اجرای سبک مدیریتی مشارکتی سبب تقویت توانایی کارکنان برای مشارکت بیش‌تر در امور سازمان می‌گردد.^۱ به عبارت دیگر، سبک مدیریت مشارکتی و نظام پیشنهادها، یکی از مؤثرترین راه‌ها برای خروج کارکنان از حاشیه‌نشینی و سکون به فعال و مؤثر بودن است. در ادامه این روند خودباوری که کارکنان نسبت به خودشان پیدا می‌کنند، سبب می‌شود مشارکت آنان شکل تداومی به خود بگیرد.^۲ ادامه روند فعال‌سازی کارکنان می‌تواند منتهی به حالتی شود که آنان برای گزارش‌دهی موارد خلاف قانون، جسارت بیش‌تری از خود نشان دهند.

بر اساس مطالب یادشده، الگوی مفهومی تأثیر مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی در شکل ۱ نمایش داده شده است.



شکل ۱. الگوی مفهومی تأثیر مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی

بند دوم. تحلیل حقوقی الگوی مفهومی تأثیر مدیریت مشارکتی بر توسعه سوت‌زنی

در پژوهش منتج به مقاله حاضر، این پیش‌فرض، مورد نظر بود که با توسعه سوت‌زنی در سازمان‌های اداری ایران، پیش‌گیری از فساد اداری و مبارزه با فساد اداری توسعه خواهد یافت. این در حالی

۱. تاکی، پیشین، ص ۸.

۲. حشمتی و همکاران، پیشین، ص ۷۳.

است که فساد اداری، پدیده‌ای است پیچیده، چندبعدی و چندسطحی.^۱ به این ترتیب، هر چند با به‌کارگیری الگوی مفهومی یادشده انتظار می‌رود که سوت‌زنی توسعه یابد، ولی باید توجه داشت که سوت‌زنی در سازمان، مفهومی است رفتاری و برای پیش‌گیری از فساد و مبارزه با فساد و در نهایت، ارتقای سلامت اداری باید رویکردهای ساختاری به ویژه ساختار حقوقی سازمان و ساختار حقوقی تعاملات محیطی آن را هم در نظر گرفت.

در ابعاد رفتاری موضوع نیز باید به تمایز سازمان‌های اداری که از سازمان‌های بخش عمومی هستند، با سازمان‌های بخش خصوصی توجه داشت. رفتار سازمانی متصدیان امور سازمان‌های اداری، مشمول حجم و تنوع بالایی از قوانین و مقررات اداری و کاری است. اختیار تصمیم‌گیری مدیران در سازمان‌های اداری بسیار کم‌تر از مدیران سازمان‌های بخش خصوصی است. اصل، عدم صلاحیت است.

برای اجرای مدل مفهومی بالا در ایران، قبل از هر اقدامی باید زیرساخت حقوقی آن فراهم باشد. این زیرساخت چه بخش‌هایی دارد و تا چه اندازه فراهم است؟

۷. امنیت شغلی کارمندان

دستگاه‌های اجرایی (قلمرو موضوعی پژوهش حاضر) به موجب ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری مشمول مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری هستند، به استثنای دستگاه‌های مستثناسده در همین ماده. پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پایان بنام انسان

به موجب ماده ۴۵ این قانون، از تاریخ تصویب این قانون، استخدام در دستگاه‌های اجرایی به دو روش انجام می‌پذیرد:

الف) استخدام رسمی برای تصدی پست‌های ثابت در مشاغل حاکمیتی؛

ب) استخدام پیمانی برای تصدی پست‌های سازمانی و برای مدت معین.

این ماده دارای چهار تبصره است. به موجب تبصره ۴، تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی

۱. کریمی‌ان، محمدوزین، «چالش رویکرد و سطح تحلیل در طرح‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصل‌نامه حقوق اداری، ۱۴۰۱، سال نهم، شماره ۳۰، ص ۱۴۱.

کارمندان پیمانی در پیمان نامه مشخص می‌گردد و در مورد کارمندان رسمی به عهده دستگاه اجرایی مربوط است. به این ترتیب، آیا کارمندان پیمانی دارای آن چنان امنیت شغلی هستند که بتوان از آن‌ها انتظار داشت سوت‌زنی کنند؟ آیا کارمند پیمانی، نگران نخواهد بود که در صورت سوت‌زنی ممکن است قراردادش تمدید نشود یا حتی پست سازمانی او برای بعد از «مدت معین» حذف گردد؟ باید توجه داشت که «استمرار پست سازمانی کارمند» و «رضایت از خدمات کارمند» از شرایطی است که به موجب ماده ۴۹ قانون مدیریت خدمات کشوری، تمدید قرارداد کارمندان پیمانی به تحقق آن‌ها بستگی دارد.

آیا حمایت‌های قانونی مقرر برای گزارش‌گران فساد و سوت‌زنان به اندازه‌ای هست که کارمند پیمانی که همه شرایط لازم قانونی برای تمدید قراردادش فراهم باشد، بتواند مطمئن باشد که قرارداد او تمدید خواهد شد؟ در مورد کارمندان رسمی، آیا حمایت‌های قانونی مقرر برای گزارش‌گران فساد و سوت‌زنان آن قدر هست که کارمند رسمی، مطمئن باشد در صورت گزارش فساد یا سوت‌زنی به گاه «تعیین محل خدمت و شغل مورد تصدی» به او ستم نخواهد شد؟

کاوش برای پاسخ به پرسش‌های یادشده از قلمرو موضوعی پژوهش حاضر خارج است و طرح آن‌ها در این جا تنها برای تبیین ضرورت و اهمیت ساختار حقوقی استخدام دستگاه اجرایی و تبیین آسیب‌پذیری کارمندان و ابعاد، لایه‌ها و سطوح حمایتی است که باید از گزارش‌گران فساد و سوت‌زنان صورت پذیرد.

حساسیت امنیت شغلی در مورد دسته‌های دیگر از کارمندان شاید به مراتب افزون‌تر باشد. ممکن است حصر تعیین‌شده در ماده ۴۵ قانون مدیریت خدمات کشوری - استخدام رسمی، استخدام پیمانی - این تصور را به وجود آورد که مسئله رابطه امنیت شغلی با سوت‌زنی، محدود به همین دو دسته مستخدم است. در هر صورت باید توجه داشت که:

یک - به موجب ماده ۴۶ قانون مدیریت خدمات کشوری، «کسانی که شرایط ورود به استخدام رسمی را کسب می‌نمایند، قبل از ورود به خدمت رسمی، یک دوره آزمایشی را که مدت آن سه سال می‌باشد، طی خواهند نمود...»؛

دو - به موجب تبصره ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، دستگاه‌های اجرایی می‌توانند در

شرایط خاص با تأیید سازمان تا ده درصد پست‌های سازمانی مصوب، بدون تعهد استخدامی و در سقف اعتبارات مصوب، افرادی را به صورت ساعتی یا کار معین برای حداکثر یک سال به کار گیرند.

۸. آسیب‌پذیری کارمندان به علت نقص اساسی قانون رسیدگی به تخلفات اداری

دو سرچشمه مهم این آسیب‌پذیری عبارتند از:

نخست - ابهام در چیستی تخلف اداری کارمند: در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تعریف و ضوابط رفتار صحیح کارمند ارائه نشده است و معلوم نیست که تنظیم فهرست تخلفات اداری کارمندان (ماده ۸) بر کدام نظام نظری مبتنی است.^۱

دوم - ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری (تصویب‌نامه ۱۳۷۳/۷/۲۷)، شروع به رسیدگی در صورت «شکایات یا اعلام اشخاص» را نیز مقرر کرده است. در این‌که اشخاص باید بتوانند از کارمند شکایت کنند یا تخلف او را اعلام کنند، بحثی نیست. این‌که با وصول چنین شکایت یا اعلامی، بلافاصله و قبل از بررسی مقدماتی، فرآیند رسیدگی با ابلاغ اتهام شروع شود، مستعد ستم به کارمندان است؛ زیرا پرونده‌دار کردن افراد سهل خواهد بود. بنا بر قاعده علمی، دادستان باید بررسی مقدماتی مورد نظر را انجام دهد، در حالی که در قانون رسیدگی به تخلفات اداری، نهاد دادستانی اداری وجود ندارد. نکته‌ای که مطرح می‌شود، این است که ممکن است امکان تشکیل پرونده قبل از بررسی مقدماتی، زمینه‌ساز انتقام‌جویی از گزارش‌گر فساد یا سوت‌زن شود، حتی بدون این‌که شکایتی قابل رسیدگی واصل شده باشد.

۹. وضعیت حقوق و مزایای کارمندان دستگاه‌های اجرایی

به موجب ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری، «نظام پرداخت کارمندان دستگاه‌های اجرایی بر اساس ارزش‌یابی عوامل شغل و شاغل و سایر ویژگی‌های مذکور در مواد آتی خواهد بود. امتیاز حاصل از نتایج ارزش‌یابی عوامل مذکور در این فصل، ضرب در ضریب ریالی مبنای تعیین حقوق و مزایای کارمندان قرار می‌گیرد....»

۱. کریمیان، محمدوزین، «ابهام‌تئوریک در چیستی تخلف اداری کارمند در جمهوری اسلامی ایران»، پذیرفته‌شده در دی ۱۴۰۱، فصل‌نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، ص ۱.

تبصره - ضریب ریالی مذکور در این ماده با توجه به شاخص هزینه زندگی در لایحه بودجه سالانه پیش‌بینی و به تصویب مجلس شورای اسلامی می‌رسد».

به این ترتیب، اگر توژم از حدّ برآورد شاخص هزینه زندگی بگذرد، کارمندان، نگران این خواهند بود که آیا قدرت خرید مبلغی که در آینده به عنوان حقوق و مزایا دریافت خواهند کرد، قدرت خرید حقوق و مزایای کنونی آن‌ها را خواهد داشت؟

این نگرانی به ویژه، اگر تجربه کارمند نشان دهد که بی‌جا نبوده، ممکن است کم و بیش، چنین پی‌آمدهایی داشته باشد:

یک - کم شدن قدرت مقاومت در مقابل پیشنهادهای مادی خلاف قانون: اگر چنین شود و به ویژه، اگر کارمند، مرتکب رفتار فسادآلود شود، دیگر نمی‌توان انتظار گزارش‌گری فساد یا سوت‌زنی از او داشت.

دو - پرهیز کارمند از رفتارهایی که همین دریافتی ماهیانه ولو کم را به خطر اندازد، مثل گزارش‌گری فساد یا سوت‌زنی.

سه - تلاش ناروای کارمند برای جلب رضایت و کسب حمایت مدیران برای برخورداری از بعضی از فوق‌العاده‌های مقرر در ماده ۶۸ قانون مدیریت خدمات کشوری؛ فوق‌العاده‌هایی که پرداخت آن‌ها به نظر مدیران موکول شده است. روشن است که چنین تلاشی الزاماً به نتیجه نخواهد رسید، ولی دست کم ممکن است این اثر را داشته باشد که این کارمند از گزارش‌دهی فساد یا سوت‌زنی دست بردارد.

نتیجه‌گیری

نظام حقوق اداری ایران به مشارکت کارکنان سازمان در اداره امور آن، در سه سطح قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و قوانین عادی توجه نشان داده است. یکی از مرتبط‌ترین قوانین در این حوزه، ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) است که به مشارکت کارمندان دستگاه‌های اجرایی در تصمیم‌گیری‌ها و برپایی نظام پیشنهادها می‌پردازد.

یکی از جلوه‌های مشارکت کارکنان در امور سازمان، همکاری آنان در گزارش کردن فساد و اقدامات خلاف قانون است. ظاهراً در نظام حقوقی ایران، قانون عادی که اختصاصاً و به طور جامع و مانع به

تشویق و حمایت از سوت‌زنان بپردازد، تصویب نشده است. با این حال، از دیرباز، در قوانین پراکنده، احکامی راجع به گزارش جرم یا تخلف وجود داشته است. به تازگی هم وزارت امور اقتصادی و دارایی، دستورالعمل «حمایت از گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی)» را در ۱۴۰۱/۰۶/۱۴ تصویب کرده است.

توسعه سوت‌زنی علاوه بر فراهم شدن بسترهای قانونی لازم، نیازمند اقداماتی در حوزه مدیریت است. مدیریت مشارکتی و نظام پیشنهادها می‌تواند یکی از مناسب‌ترین سبک‌های مدیریتی برای توسعه سوت‌زنی در سازمان‌های اداری باشد. با این وجود، وضعیت مقررات مدیریت مشارکتی و نظام پیشنهادها، از نظر محتوا، دچار سرگردانی تئوریک و از نظر صورت با کمبود در ثبات و وحدت رویه روبه‌روست. به این مسئله تا اندازه‌ای که قلمرو موضوعی مقاله نیز رعایت شود، پرداخته شده است. یکی از مسائل مطرح در این مقاله آن است که آیا فکر «استقرار سایر نظام‌های مدیریت مشارکتی» (علاوه بر نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها) که در مصوبه ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ شورای عالی اداری مطرح بوده، با توجه به تصویب ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری (۱۳۸۶) و «تصمیم‌نامه» مورد تأیید ۱۳۸۹/۱/۹ رییس جمهوری وقت هم‌چنان برقرار است؟ (از نظر منطق حقوقی).

از رویکرد حقوق اساسی، مسئله اساسی، نادیده انگاشتن اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در وضع مقررات (در «قانون» و در مقررات مصوب قوه مجریه) مشارکت کارمندان در اداره امور سازمان اداری محل خدمت آنان است. مسئله ماهیتی حقوقی دیگر، بی‌جواب ماندن چگونگی هماهنگی بین اعمال رویکرد مدیریت مشارکتی (مقررات بسیار ناقص مشارکت کارمندان در تصمیم‌گیری‌های اداری) با ساختار معمولاً فردمحور و وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها در سازمان‌های اداری ایران است.

از رویکرد حقوقی، مسئله اساسی در فرآیند تحقق و توسعه سوت‌زنی، نبود زیرساخت حقوقی کافی برای امنیت شغلی کارمندان است که بدون حل آن نمی‌توان انتظار تحقق سوت‌زنی به صورت یک هنجار تا حدودی فراگیر را داشت، تا چه رسد به توسعه آن. نقص اساسی در قانون رسیدگی به تخلفات اداری نیز امکان پرونده‌سازی برای کارمندان اداری را تسهیل کرده و فرصتی فراهم شده است تا گزارش‌گران فساد و سوت‌زنان ایمن نباشند که به ناحق، پرونده تخلفات اداری برایشان گشوده شود.

باتوجه به نتایج پژوهش و الگوی ارائه‌شده در راستای توسعه پدیده سوت‌زنی و نتایج تحلیل حقوقی

این الگو، پیشنهادهای کاربردی مبتنی بر نتایج پژوهش و به همان ترتیب، ارائه نتایج عبارت است از:
۱. تنقیح و ادغام قوانین و مقررات مشارکت کارمندان و نظام پیشنهادها و اصلاح و تکمیل مجموعه‌ای که به دست خواهد آمد، در راستای تحقق اصل یک‌صد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. ایجاد هماهنگی محتوایی بین ساختار قانونی فعلی وظایف، اختیارات و مسئولیت‌ها در سازمان‌های اداری ایران. که نوعاً و معمولاً فردمحور است. با نظام مشارکتی که در صورت اجرای پیشنهاد مطرح‌شده، طراحی و تصویب خواهد شد.

۳. تکمیل و توسعه زیرساخت‌های قانونی امنیت شغلی کارمندان.

۴. برای حمایت از سوت‌زنان باید دو اقدام صورت پذیرد:

اقدام اول - تمامی مصادیقی که ممکن است پس از افشای تخلف اداری یا جرم اداری برای گزارش‌گران فساد یا سوت‌زنان مشکل‌ساز باشد، شناسایی و از وقوع آنان جلوگیری شود.

اقدام دوم - تکمیل ساختار قانونی حمایت از گزارش‌گران فساد و سوت‌زنان و تشویق آنان.

در نهایت، این راهکارها نیز پیشنهاد می‌شود:

۱. افزایش آگاهی کارکنان از جرایم و اقدامات خلاف قانون که ممکن است در سازمان رخ دهد؛

۲. آموزش فرآیندهای لازم برای تحقق مدیریت مشارکتی به کارکنان؛

۳. تسهیل دسترسی کارکنان به اطلاعات؛

۴. ایجاد حس اعتماد و برقراری فضای صمیمی میان کارکنان؛

۵. انتخاب شیوه‌های مشارکت، متناسب با فرهنگ سازمان؛

۶. معرفی کانال‌های گزارش‌دهی فساد؛

۷. تقویت نقش ناظران داخلی سازمان به عنوان مرجع کشف و پی‌گیری فساد؛

۸. طراحی و مستقر ساختن نظام گزارش‌دهی، متناسب با دغدغه گزارش‌گران با حفظ محرمانگی

اسناد و اطلاعات؛

۹. پرهیز جدی مدیریت از سبک مدیریت آمرانه، واکنش بازدارنده و نگاه مبالغه‌آمیز به مدیریت مشارکتی. در این مقاله، بعضی از احکام قوانین مرتبط با هر یک از دو حوزه مدیریت مشارکتی و سوت‌زنی مطرح گردید و به طور اجمالی روشن شد که به ویژه در موضوع سوت‌زنی و اثربخشی مدیریت مشارکتی در توسعه سوت‌زنی، قوانین و مقررات کشور باید اصلاح و تکمیل شوند و توسعه یابند. این توسعه باید بر نتایج پژوهشی جامع در وضعیت قوانین و مقررات موضوعات مدیریت مشارکتی، سوت‌زنی و رابطه این دو مبتنی باشد.



فهرست منابع

منابع فارسی

الف) کتاب

۱. الوانی، سید مهدی، مدیریت عمومی، تهران: نی، ۱۳۸۶.
۲. رضایی، حسین، حق بر مشارکت و استماع در تصمیم‌های اداری (حقوق عمومی)، تهران: جنگل، ۱۳۹۶.

ب) مقاله

۱. افخمی اردکانی، مهدی، ابراهیم رجب‌پور و مجید علی‌محمدی اردکانی، «نظام پیشنهادها و برون‌رفت از سکوت سازمانی»، فصل‌نامه مدیریت منابع انسانی در صنعت نفت، ۱۴۰۰، سال دوازدهم، شماره ۴۷، صص ۱۹۱-۱۷۰.
۲. ایزدپناه، نوروز، علی رزمان و بهروز صبوحی لک، «بررسی پدیده سوت‌زنی (افشاگری) در سازمان‌ها با تأکید بر آموزه‌های دینی»، اولین کنفرانس ملی مدیریت و اقتصاد جهانی، دانشگاه علم و فرهنگ، ۱۳۹۵.
۳. تاکی، بهروز، «فرآیند ارزیابی مدیریت مشارکتی»، پنجمین کنفرانس ملی نظام پیشنهادها، ۱۳۸۵، صص ۱-۳۰.
۴. تصدیقی، محمدعلی و فروغ تصدیقی، «الگوی درباره نظارت و کنترل در مدیریت اسلامی»، دومین کنگره ملی علوم انسانی، ۱۳۹۰، صص ۱-۲۵.
۵. توانگر رنجبر، محمد، سید مهدی الوانی و حسن مهرمنش، «فهم پدیده سوت‌زنی با رویکرد فراترکیب»، فصل‌نامه مطالعات راهبردی، ۱۴۰۰، شماره ۹۷، صص ۱۵۶ و ۱۵۷.
۶. حشمتی، محمدرسول، علی‌رضا خوراکیان و یعقوب مهترتی، «بهبود مدیریت مشارکتی در دانشگاه از طریق نظام پیشنهادها و عدالت‌محوری با در نظر گرفتن جایگاه مدیریت مشارکتی و عدالت در آموزه‌های اسلامی»، مدیریت در دانشگاه اسلامی، ۱۳۹۳، سال سوم، شماره ۱، صص ۹۴-۷۱.
۷. خدمتی، ابوطالب، «انواع کنترل و نظارت در مدیریت اسلامی»، حوزه و دانشگاه، ۱۳۷۹، دوره

چهارم، شماره ۲۳، صص ۱۷۰-۱۲۰.

۸. رضاییگی، داریوش، «نظام پیشنهادها؛ بستری برای نهادینه‌سازی فرهنگ مشارکت کارکنان در سازمان‌های دولتی»، فصل‌نامه تخصصی مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۹۹، شماره ۸.

۹. سبحانی‌پور، سید محمدرضا، حسن زارعی متین، سید مهدی الوانی و غلام‌رضا جندقی، «طراحی مدل مدیریت منابع انسانی اثربخش مبتنی بر فرهنگ سازمانی مشارکتی در بخش دولتی ایران»، پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۳۹۸، دوره نوزدهم، شماره ۱، صص ۸۳-۵۹.

۱۰. سکاکی، منیرسادات، «مدیریت مشارکتی»، فصل‌نامه پیک نور (علوم انسانی)، ۱۳۸۷، دوره ششم، شماره ۱، صص ۱۶۲-۱۶۰.

۱۱. شفیع‌زاده، حمید و سعیدگیلوری، «بررسی رابطه مشارکت در تصمیم‌گیری و رفتار مدنی سازمانی با هویت سازمانی در مربیان ورزش شهرستان گرمسار»، مطالعات مدیریت رفتار سازمانی در ورزش، ۱۳۹۷، دوره پنجم، شماره ۲، صص ۳۰-۲۱.

۱۲. صفری، محمد و فتاح زیارانی، «شناسایی، مفهوم‌سازی و تبیین فرآیند سوت‌زنی در سازمان (مطالعه موردی: شرکت سنگ آهن گهرزمین)»، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۱۳۹۷، دوره شانزدهم، شماره ۳، صص ۶۴۳-۶۱۷.

۱۳. عباسی، رضا، سید محمود موسوی، یاسر توحیدیان، ادريس شبانی و عبدالرزاق اسدی، «بررسی مدیریت مشارکتی با تأکید بر نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها در سازمان اداری ایران»، فصل‌نامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۱۳۹۹، سال چهارم، شماره ۴۵، صص ۲۱-۱.

۱۴. عریضی، حمیدرضا و نرجس منجوقی، «رابطه برون‌گرایی و نورزگرایی با افشاگری تخلف سازمانی»، روان‌شناسی معاصر، ۱۳۹۲، دوره هشتم، شماره ۷۲، صص ۱-۶۱.

۱۵. فراهانی، مجید، «بسترسازی و استقرار نظام مدیریت مشارکتی در سازمان»، دهمین کنفرانس ملی نظام پیشنهادها، ۱۳۸۹.

۱۶. فرهادی‌نژاد، محسن و سکینه جعفری، «شناسایی علل سوت‌زنی سازمانی و دلایل عدم تمایل به سوت‌زنی در سازمان‌های دولتی»، فصل‌نامه مدیریت سازمان‌های دولتی، ۱۳۹۸، دوره هفتم، شماره ۳، صص ۸۴-۷۰.

۱۷. قاسمی، محمدرضا و سید محمد مهدی غمامی، «مطالعه تطبیقی قاعده ایجاد انگیزه برای گزارش دهی فساد و سازوکارهای حقوقی برای تحقق آن»، فصل نامه تعالی حقوق، ۱۳۹۶، دوره جدید، شماره ۲۸، صص ۲۱-۷.
۱۸. کرد رستمی، مجید، «مدیریت مشارکتی»، فصل نامه تخصصی مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۳۹۹، شماره ۸.
۱۹. کریمیان، محمدوزین، «ابهام تئوریک در چیستی تخلف اداری کارمند در جمهوری اسلامی ایران»، پذیرفته شده در دی ۱۴۰۱، فصل نامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری.
۲۰. کریمیان، محمدوزین، «چالش رویکرد و سطح تحلیل در طرح‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصل نامه حقوق اداری، ۱۴۰۱، سال نهم، شماره ۳، صص ۱۵۶-۱۴۱.
۲۱. مهدی زاده، مهران، ناهید درست کار احمدی و محمدرحیم رضانیان، «طراحی مدل مفهومی تصمیم‌گیری مشارکتی به عنوان راهبردی جهت بهبود نگرش، احساسات و عملکرد کارکنان در زندگی کاری (مورد مطالعه: کلیه شعب بانک مسکن شهرستان رشت)»، پژوهش نامه مدیریت تحول، ۱۳۹۲، سال پنجم، شماره ۹، صص ۱۳۳-۱۰۴.
۲۲. نوروژی‌وند، طاهره و حسن‌رضا وزین‌آبادی، «پدیده افشاگری سازمانی معلم در مدرسه (یافته‌های یک پژوهش پدیدارشناسی)»، مدیریت و برنامه‌ریزی در نظام‌های آموزشی، ۱۳۹۷، دوره یازدهم، شماره ۱، صص ۳۰-۹.
۲۳. یزدان‌پناه، احمدعلی، امیر احسانی و عین‌الله خاقانی، «طراحی مدل آوای سازمانی در سازمان‌های دولتی»، مطالعات مدیریت راهبردی، ۱۴۰۰، شماره ۴۶، صص ۸۵-۷۱.

ج) قوانین و مقررات

۱. آیین نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری (تصویب نامه ۱۳۷۳/۷/۲۷).
۲. تصمیم نامه به استناد ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری / نظام پیشنهادها، تأیید شده در ۱۳۸۹/۱/۹ به دست رییس جمهوری: www.qavanin.ir/Law/TreeText/
۳. دستورالعمل حمایت از گزارش‌گری فساد (سوت‌زنی)، مصوب ۱۴۰۱/۶/۱۴ وزارت امور اقتصادی و دارایی: www.ekhtebar.com

۴. دستورالعمل نحوه استقرار و تداوم نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها در دستگاه‌های اجرایی در اجرای ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی ماده ۲۰ قانون مدیریت خدمات کشوری، ابلاغی معاون توسعه مدیریت و سرمایه انسانی رییس جمهور: www.shenasname.ir/egovernment439.
۵. طرح استقرار نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها در دستگاه‌های دولتی، مصوب ۱۳۷۹/۱۲/۱۰ شورای عالی اداری: www.rc.majlis.ir/fa/law/show/129870.
۶. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰.
۷. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۵۸، با اصلاحات ۱۳۶۸.
۸. قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۲.
۹. قانون مجازات اسلامی، کتاب پنجم: تعزیرات و مجازات‌های بازدارنده، ۱۳۷۵.
۱۰. قانون محاسبات عمومی کشور، ۱۳۶۶.
۱۱. قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶.
۱۲. قانون حمایت از آمران به معروف و ناهیان از منکر، ۱۳۹۴.
۱۳. مصوبه جلسه ۱۳۷۷/۵/۲۸ شورای عالی اداری: نظام پذیرش و بررسی پیشنهادها: www...rc.majlis.ir/fa/law/show/1297322

2. Latin Source

1. Hadizadeh Esfahani, Zahra, Comparative Study of the Laws Support Whistleblowers in the Legal System of United States of America and Islamic Republic of Iran, Fifth International Conference on Social Studies, Law and Popular Culture, Tehran, 1400, www.civilica.com/doc/1369946.
2. Johnson, R., Whistle-blowing: when it works and why, Boulder, CO: Lynne Rienner, 2003.
3. Near, J. P. & Miceli, M. P., "Retaliation against whistle blowers: Predictors and effects", Journal of Applied Psychology, 1986, 71 (1), 137-45.

4. Rolková, Monika & Farkašová, Viera, “The Features of Participative Management Style”, *Procedia Economics and Finance*, 2015, 23, 1383 -1387.
5. Singh, Riann & Ramdeo, Shalini, “The Management of Whistleblowing”, *Encyclopaedia of Criminal Activities and Dark Web*, 2020, 20, 304-317.
6. Wazir, Alamgir khan & Ali khan, Hafiz ghufuran, “Impact of Participative Leadership and Employee Voice Through Conscientiousness on Organizational Effectiveness: 3-Time Lagged Study on Banking Sector of Pakistan”, *Journal of Internet Banking and Commerce*, 2018, 23(3).



The development of whistleblowing, based on the development of participative management, in administrative organizations, in Iran (legal approach)

Zahra Hadizadeh Esfahani¹

mohammad vazin karimian²

Abstract

The management style that is formed based on the conscious and voluntary participation of employees in order to achieve the goals of the organization is called Participative management. One of the most important issues that hinders the achievement of the organization's goals is the occurrence of illegal actions and corruption within the organization. In such a situation, it is necessary to find out the occurrence of a crime or violation, and identify the criminal or the violator. Employees, as one of the most important stakeholders of the organization, are more aware of the events of the organization than others. Therefore, creating a legal platform for the participation of employees can lead to the reporting of illegal actions by employees; a process called whistle-blowing. This research, which was carried out in a descriptive-analytical way, by studying library sources and related laws and regulations of Islamic Republic of Iran, with the aim of investigating the effect of participative management on the development of whistle-blowing in administrative organizations, has shown that Participative management has results, such as: developing knowledge and information, facilitating intra-organizational communication, increasing commitment and responsibility, enhancing culture of participation, increasing motivation and activating marginal employees and empowering them, can be effective on the development of whistle-blowing. Nevertheless, investigating the laws and regulations of the subject in our country indicated the necessity of development of them.

keywords: administrative organization, Whistle blowing, Corruption report, Participative management, suggestion system.

1. Ph.D. Student in Decision making and public policy, Department of Leadership and command, Faculty of Management and Economics, University of Imam Hossein, tehan, iran, zahrahadizadeh313@yahoo.com.

2. Associate Prof, Department of public and international law, Faculty for Registration and Judicial Management, University of Judicial Sciences and Administrative Services, tehan, iran, karimianmo1@yahoo.com.