

مجموعه مقالات اولین همایش ملی

# ارتقای شفافیت

جمهوری اسلامی ایران  
تولید و خدمات  
سازمان بازرسی کل کشور

جلد دوم  
موردپژوهی و  
تجارب موفق

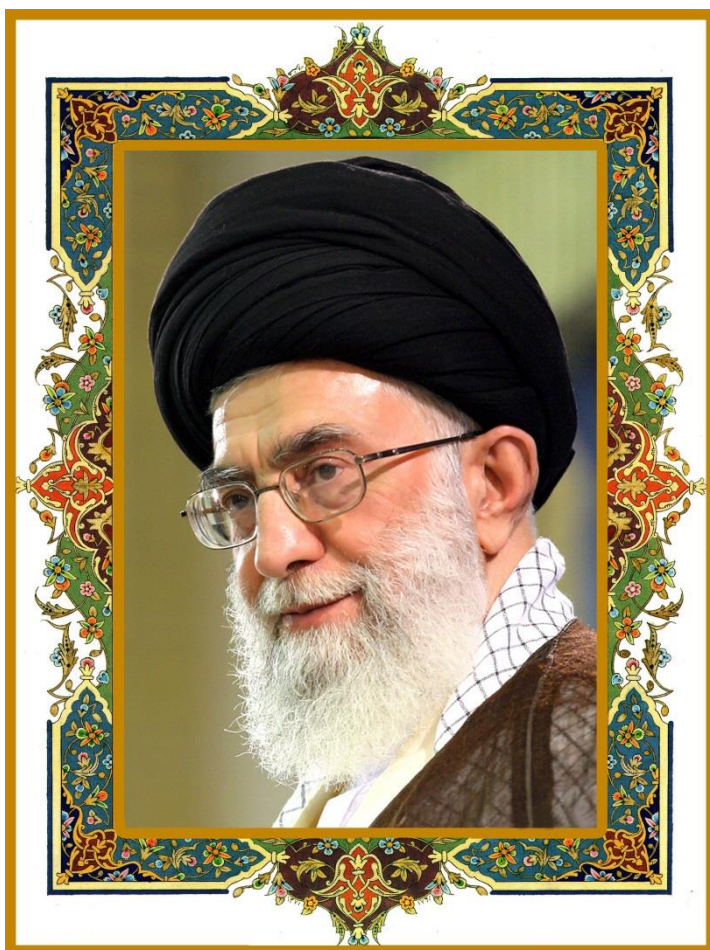


انستیتوت ملی  
مطالعات اقتصادی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ  
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَاطِئَ  
فَإِذَا رَمَوْا بَسَاتِيئَهُمْ





شفاف سازی شرط اصلی فسادستیزی است. (مقام معظم رهبری)

جمهوری اسلامی ایران  
توقهتسایه  
سازمان بازاری کل کشور

مجموعه مقالات

# اولین همایش ملی ارتقای شفافیت



۱۴۰۱ آذر ۲۰

جلد دوم:

مورد پژوهی و تجارب موفق



# اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

سرشناسه: همایش ملی ارتقای شفافیت (نخستین: ۱۴۰۱: تهران)  
عنوان و نام پدیدآور: مجموعه مقالات اولین همایش ملی ارتقای شفافیت / مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.  
مشخصات نشر: تهران: سازمان بازرسی کل کشور، انتشارات، ۱۴ -  
مشخصات ظاهری: ج ۴: مصور، جدول، نمودار.  
شابک: ج ۲: ۸-۳-۹۴۷۹۴-۹۴۷۹۴-۶۲۲-۹۷۸  
وضعیت فهرست نویسی: فیبا  
یادداشت: فهرست‌نویسی بر اساس جلد دوم، ۱۴۰۲.  
یادداشت: کتابنامه.  
مندرجات: ج ۲. مورد پژوهی و تجارب موفق  
موضوع: سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- کنگره‌ها  
شفافیت در دولت -- ایران -- کنگره‌ها  
سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- پیشگیری -- کنگره‌ها  
تخلقات اداری -- ایران -- کنگره‌ها  
شناسه افزوده: سازمان بازرسی کل کشور. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد  
شناسه افزوده: سازمان بازرسی کل کشور. انتشارات  
رده بندی کنگره: JF۱۵۲۵  
رده بندی دیویی: ۳۵۳/۴۶۰۹۵۵  
شماره کتابشناسی ملی: ۹۲۱۹۱۸۸  
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

ویراستار و صفحه‌آرا: محمد روشنی

طراح جلد: علی ساریان نژاد

انتشارات سازمان بازرسی کل کشور

## مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این کتاب نشانگر دیدگاه نویسنده آن است  
و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نیست.  
تمامی حقوق مادی و معنوی این اثر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد  
و این اثر تحت پوشش قانون حمایت از حقوق مؤلفان و مصنفان ایران قرار دارد.  
تهران: خیابان آیت‌الله طالقانی، تقاطع خیابان شهید سپهبد قری، سازمان بازرسی کل کشور

شماره تماس: ۶۱۳۶۳۰۹۴ • [Bazrasi.nashr@136.ir](mailto:Bazrasi.nashr@136.ir)

## فهرست مطالب

- سخن رئیس همایش ..... ۷
- فصل ۱: مطالعه تطبیقی قوانین حمایت از افشاگران در پنج کشور عضو گروه دولت‌های ضدفساد (گرجستان، ارمنستان، آذربایجان، اوکراین و مولداوی) ..... ۱۳  
*محمدجواد حق‌شناس*
- فصل ۲: بررسی آثار فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در کشورهای گروه هشت و هفت ..... ۲۹  
*اصغر مبارک*
- فصل ۳: شفافیت و تأثیر آن بر سرمایه اجتماعی در محلات ناکارآمد شهر زنجان (نمونه موردی: محله اسلام‌آباد) ..... ۶۷  
*سعید نجفی*
- فصل ۴: بهبود شفافیت با شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بر بخش عمومی ..... ۷۹  
*سعید سلطانی احمد*
- فصل ۵: تبیین نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری (مورد مطالعه: سازمان‌های اداری شهر یزد) ..... ۹۷  
*روح‌الله دوران، امیرحسین امیرخانی*
- فصل ۶: مقایسه تطبیقی موفقیت در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی توسط سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان کشور ترکیه ..... ۱۱۷  
*وحید حاتمیان*
- فصل ۷: بررسی شاخص سنجش فساد (CPI) و تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد ..... ۱۳۹  
*لیلا محرابی*

- فصل ۸: بررسی رابطه میان استفاده از رهبری تحول آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان ..... ۱۶۳  
 شهرام فرجی جوتقانی، سید محمد مهدی طباطبایی مهریزی، حمیدرضا باقری
- فصل ۹: بررسی رابطه بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری معلمان مدارس دخترانه دوره ابتدایی شهر ابهر ..... ۱۹۱  
 صدیقه یوسفلی
- فصل ۱۰: مبارزه با فساد: استانداردهای بین المللی و شیوه‌ها ..... ۲۰۷  
 موسی فتوحی، حسن امامی، ابوالفضل خسروپور
- فصل ۱۱: ارتقای شفافیت در اسپانیا و هندوراس (مطالعه موردی حکومت‌های محلی) ..... ۲۲۱  
 ولی‌الله قلعه‌نوی
- فصل ۱۲: مطالعه تطبیقی سازوکار کشورهای آلمان و ایالات متحده آمریکا در جلب مشارکت مدنی و رسانه‌ها در راستای مطالبه شفافیت و مبارزه با فساد ..... ۲۲۹  
 مروارید امانی، صادق مرادی
- فصل ۱۳: نقش مدیریت دانش در ارتقای شفافیت در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی ... ۲۵۵  
 اکبر خلیلی قوشچی، فاطمه آیرم، رضا سلمان‌زاده، منصور مشیری بله سور
- فصل ۱۴: درس آموخته‌هایی از کاربست شفافیت در اتحادیه اروپا ..... ۲۶۵  
 مسعود بنافی، علی فتحی‌پور، نیلوفر صاحبی
- فصل ۱۵: یکپارچگی پایگاه‌های اطلاعاتی بستری برای ارتقای شفافیت و انسداد گلوگاه‌های فسادزا (مطالعه موردی قاچاق کالا و فرار مالیاتی) ..... ۲۷۹  
 لطفعلی آذری، امیر حق‌جو سروستانی
- فصل ۱۶: عوامل ساختاری مؤثر بر فساد اداری با رویکرد اسلامی ..... ۳۰۱  
 حجت الاسلام دکتر ابوطالب خدمتی، سید محمد امین حسینی
- فصل ۱۷: تعارض منافع و شفافیت در سازمان‌های عمومی (با نگاه به سازمان تأمین اجتماعی ایران) ۳۳۳  
 تقی عسگری، حسین منتی
- فصل ۱۸: بررسی تطبیقی سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت و مبارزه با فساد در ایران با راهبردهای جهانی ..... ۳۵۵  
 حسین جلیلی رنجبری
- در بارهٔ همایش ..... ۳۸۳
- سخن دبیر همایش ..... ۳۹۵
- گزارشی از اقدامات علمی همایش ..... ۴۰۱
- بیانیه پایانی همایش ..... ۴۰۵
- همکاران همایش ..... ۴۱۱
- گزارش تصویری همایش ..... ۴۱۳



## سخن رئیس همایش

---



شفافیتی که سازمان بازرسی کل کشور از آن سخن می‌گوید، شفافیت اداری در دستگاه‌های اجرایی، آن‌هم در قبال جامعه و مردم است. این شفافیت در مقام تعریف و اصطلاح عبارت است از ایجاد وضعی در دستگاه اداری که آن وضع ذهن و ضمیر آحاد جامعه را از ابهام و پرسش‌های ناشی از آن درخصوص چستی تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اداری و چرایی، چگونگی و نتایج آن عاری کند؛ زمانی که موطن ابهام، اذهان آحاد جامعه باشد؛ شفافیتی که نقطه مقابل ابهام است نیز موطنی جز اذهان آدمیان ندارد؛ از این‌رو اگر قرار باشد شفافیتی ایجاد شود و یا ابهامی زدوده شود، و به تبع آن اقتاعی در افکار عمومی صورت گیرد، جایگاه آن در اذهان جامعه است و تمام اقداماتی که در بیرون از ذهن و در دستگاه‌ها صورت می‌گیرد، جملگی مقدمات، اسباب و لوازمی هستند که در فرایند ابهام‌زدایی از اذهان به‌کار می‌آیند.

شفافیت به‌معنای یادشده، مفهومی ذومراتب است؛ این مفهوم، از سویی با پاسخ‌گویی به پرسش‌هایی که از پیش در اذهان جامعه پدید آمده نسبت دارد و از سوی دیگر با منتفی شدن پرسشگری و به تبع آن پاسخ‌خواهی همبستگی دارد؛ چراکه اگر ابهامی از قبل در اذهان باشد با پاسخ‌گویی مرتفع می‌گردد و اگر شفافیت برقرار شد، دیگر ابهامی نخواهد بود تا پرسشی طرح گردد و به تبع آن پاسخ‌گویی نیاز باشد؛ از این‌رو می‌توان گفت شفافیت همان فرایند مستمر پاسخ‌گویی پیش از پرسش است.

شفافیت با تصویری که از آن ارائه شد، بر مبنای ادله نقلی و عقلی در قوانین ما مورد توجه قرار گرفته است؛ امام علی (علیه السلام) ابهام‌زدایی از اذهان جامعه را واجب شمرده و دانستن را حق

مردم و اقدام بدون مشورت و اطلاع مردم را مجاز نمی‌دانند، تا جایی که درخصوص اهمیت و لزوم ابهام‌زدایی از اذهان مردم توسط حاکمان فرموده‌اند:

«آگاه باشید! حق شما بر من آن است که هیچ رازی را از شما پنهان ندارم، جز اسرار جنگی و کاری را بدون مشورت با شما انجام ندهم، جز حکم شرع...»<sup>۱</sup>.

یا ضمن نامه‌ای به مالک اشتر می‌فرمایند:

«و اگر رعیت بر تو گمان ستم برد، عذر خود را آشکارا با آنان در میان گذار»<sup>۲</sup>.

قوانین ما ابهام‌زدایی را حقی برای عموم و شفاف‌سازی را تکلیفی برای دستگاه‌ها معرفی کرده است. حقی که باید به صاحب حق برسد و تکلیفی که نباید مصداقی از مصادیق ترک‌فعل واقع گردد؛ به همین منظور، حتی ماده ۱۰ قانون متری انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶ نیز صراحتاً شفاف‌سازی شش دسته امور زیر و ابهام‌زدایی از آن‌ها را به تمام دستگاه‌ها تکلیف می‌کند. این شش دسته امور عبارت‌اند از:

۱. اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار
۲. روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که دستگاه مستقیماً به اعضاء جامعه ارائه می‌دهد
۳. سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن دستگاه
۴. انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن دستگاه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آن‌ها
۵. اختیارات و وظایف مأموران ارشد دستگاه
۶. تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به‌وسیله آن‌ها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌توانند در اجرای اختیارات آن دستگاه مشارکت داشته یا به نحو دیگری مؤثر واقع شوند

دانستن چرایی حق بودن شفافیت و به تبع آن چرایی تکلیف بودن آن، برای بازرسان سازمان بازرسی از آن‌رو ضرورت دارد که جایگاه شفافیت را در بحث صیانت از حقوق عامه تبیین و میزان اهمیت و وزنی را که باید در نظارت و بازرسی برای شفافیت قائل شوند، روشن می‌نماید. همان‌طور که می‌دانیم اصل ششم قانون اساسی تصریح می‌کند:

«در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود؛ از راه انتخابات: انتخاب رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس شورای اسلامی، اعضای شوراهای و نظایر این‌ها، یا از راه

۱. نهج البلاغه، نامه ۵۰: «أَلَا وَإِنَّ لَكُمْ عِنْدِي أَلَا أَسْتَجِزُ دُونَكُمْ سِرّاً إِلَّا فِي حَرْبٍ، وَلَا أَطْوِي دُونَكُمْ أَمراً إِلَّا فِي حُكْمٍ...».

۲. نهج البلاغه، نامه ۵۳: «وَإِنَّ ظَنَّتِ الرَّعِيَّةُ بِكَ حَيْثُفَا فَاصْحِرْ لَهُمْ بِعُدْرِكَ».

همه‌پرسی در مواردی که در اصول دیگر این قانون معین می‌گردد.»

در فرایند اجرای اصل فوق، تفویض قدرت و اختیار، از سوی مردم به کارگزاران با انتخاب مستقیم یا غیرمستقیم صورت می‌گیرد و انتخاب‌شوندگان به‌عنوان امین و وکیل مردم، باید امانت‌دار و ... باشند.

منتخبین مردم از آن‌رو که وکیل و امانت‌گیرنده هستند، هم شرعاً و هم عقلاً موظف‌اند برای موکلان خود چپستی، چرایی، چگونگی و ثمرات عملکرد خود را روشن سازند؛ بنابراین مبنایی که موضوع شفافیت را پشتیبانی می‌کند و آن را حقی برای مردم و تکلیفی برای دستگاه‌ها معرفی می‌نماید، مبنایی نقلی، عقلی و قانونی است؛ به استناد همین مبانی است که در ماده ۲ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات آمده است: «هر شخص ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد مگر آن‌که قانون منع کرده باشد»؛ هم چنین در تبصره ماده ۵ همین قانون می‌خوانیم: «اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید علاوه بر موارد قانونی موجود، از طریق انتشار و اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد»؛ به همین ترتیب در ماده ۷ چنین ذکر شده است: «مؤسسه عمومی نمی‌تواند از متقاضی دسترسی به اطلاعات هیچ‌گونه دلیل یا توجیهی جهت تقاضایش مطالبه کند»<sup>۱</sup>.

به‌رغم پشتوانه‌های یادشده برای شفافیت و به‌رغم مواد قانونی‌ای که در این خصوص در قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام اداری، قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، برنامه ششم توسعه، سند تحول قضایی و برخی دیگر از قوانین آمده است؛ باز هم لزوم آماده‌سازی احکامی در برنامه هفتم توسعه و قانون بودجه کشور احساس می‌شود، احکامی که در آن‌ها برای بالاترین دستگاه، مسئولیت‌هایی تعریف گردد و برای اجرای آن ناظر و درنهایت ضمانت اجرایی دیده شود.

سازمان بازرسی کل کشور بر اساس همین تصویر از شفافیت و در راستای تحقق منویات مقام معظم رهبری (مدظله)، اجرای دستور رئیس معزز قوه قضائیه، اجرای قوانین مغفول در خصوص شفافیت و بازگرداندن شفافیت به جایگاه اصلی خود در زنجیره عوامل پیشگیری و مقابله با فساد و نیز به‌منظور قرار دادن شفافیت در طول برنامه‌های نظارت و بازرسی، نخستین همایش ملی «ارتقای شفافیت» را روز ۲۰ آذرماه ۱۴۰۱ و در ایام مصادف با روز جهانی مبارزه با

۱. در ماده ۱ بند (د) مؤسسه عمومی چنین تعریف شده است: «مؤسسات عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به‌معنای عام کلمه شامل تمام ارکان و اجزاء آن، که در مجموعه قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده است».



فساد، به یاری خداوند متعال و همکاری قریب به ۳۰ مرکز علمی، دانشگاهی و رسانه‌ای، با حضور سران سه قوه و مقامات کشوری و لشکری برگزار کرد که شناسایی صاحب‌نظران و خبرگان حوزه شفافیت و فسادستیزی، گردآوری آثار و دیدگاه‌های ارزشمند ایشان در این موضوع، سخنرانی‌های علمی، مجموعه‌ای از مقالات پژوهشی، بیانیه پایانی همایش و درنهایت تأسیس دبیرخانه ترویج، سنجش و مطالبه‌گری شفافیت - که نخستین گام عملی در جهت احقاق حق دانستن برای مردم است - از جمله مهم‌ترین دستاوردهای این همایش بود.

با عنایت به این‌که برگزاری این همایش دستاوردهای یادشده را در اختیار پژوهشگران، فعالان عرصه فسادستیزی و بازرسان قرار داده است، یافتن و ارائه ایده‌های خلاقانه و راهکارهای اجرایی واقع‌بینانه، امکان‌پذیر و به‌صرفه، در خصوص مسائل و پرسش‌های زیر مورد انتظار واقع شده است.

- سازمان بازرسی با ملاک قراردادن چه شاخص‌هایی برای برنامه‌های نظارت و بازرسی می‌تواند تمام این برنامه‌ها را با محوریت شفاف‌سازی دستگاه‌ها تعریف نماید؟ به دیگر سخن، اگر قرار باشد که تمام برنامه‌های نظارت و بازرسی با محوریت شفاف‌سازی دستگاه‌ها تعریف شود، این برنامه‌ها باید واجد چه مشخصه‌هایی باشند؟
- سازمان بازرسی کل کشور برای تبدیل شفافیت‌گرایی به فرهنگ سازمانی دستگاه‌ها، باید چه گام‌هایی را، با چه ترتیب، با کدام ابزارها و در چه مدت بردارد؟
- سازمان بازرسی کل کشور برای این‌که مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌ها را به عرصه عمومی بکشانند و از ظرفیت‌های مردمی بیشترین بهره را در جهت کاهش هزینه‌های نظارت و افزایش کیفیت آن ببرند، باید چه گام‌هایی را، با چه ترتیب، با کدام ابزارها و در چه مدت بردارد؟

یافتن راهکارهای معقول برای مسائل فوق، با غور در مجموعه دستاوردهای همایش امری است ممکن و طبعاً نخستین گام در این راه آن است که این دستاوردها در مجموعه‌های منظم و مجلداتی مدون در اختیار بازرسی‌های امور، صاحبان اندیشه و خبرگان صاحب توشه قرار گیرد. از این‌رو در نخستین روزهای آغاز به‌کار دبیرخانه ترویج، سنجش و مطالبه‌گری شفافیت، مجموعه مقالاتی که به تشخیص داوران همایش به‌عنوان برترین مقالات معرفی شدند، در دستورکار گردآوری، تنظیم، ویرایش و آماده‌سازی قرار گرفت که ماحصل آن اینک در قالب مجلدات پیش‌رو، تقدیم خوانندگان گرامی می‌گردد.

فلذا بدین‌وسیله مراتب سپاس خود را از تمامی کارکنان سازمان بازرسی کل کشور به‌ویژه دبیر

محترم همایش، اعضای محترم شورای سیاست‌گذاری، مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، دبیرخانه ترویج، سنجش و مطالبه‌گری شفافیت، اعضای محترم کمیته‌های علمی - اجرایی - داوری، مراکز مطالعاتی، پژوهشی، دانشگاهی، رسانه‌ای و انتشارات سازمان، اعلام می‌دارم که حقیقتاً تلاش‌های خالصانه ایشان، نمونه‌ای عالی از هماهنگی همدلانه و جلوه‌ای راستین از اراده جمعی در مسیر شفافیت‌خواهی را به منصفه‌ظهور گذاشت.

برای همه این عزیزان توفیق روزافزون و تأیید الهی را از خداوند مَنَّان خواستارم؛ «مِنَ اللّٰهِ التَّوْفِیْقِ وَ اِلَيْهِ اِنْتِهَاءُ الطَّرِیْقِ».

### خدائیان

رئیس سازمان بازرسی کل کشور  
رئیس اولین همایش ملی ارتقای شفافیت  
زمستان ۱۴۰۱







# مطالعه تطبیقی قوانین حمایت از افشاگران در پنج کشور عضو گروه دولت‌های ضدفساد

(گرجستان، ارمنستان، آذربایجان، اوکراین و مولداوی)

محمدجواد حق‌شناس<sup>۱</sup>

## چکیده

افشاگری یکی از ابزارهای مهم شفاف‌سازی نظام اداری است. به این دلیل، در سال‌های اخیر بسیاری از کشورها سازوکارهای مناسبی در جهت حمایت از افشاگران در قوانین و مقررات داخلی تعبیه کرده‌اند و برخی دیگر، در حال طراحی سازوکارهای مربوط هستند. با توجه به اینکه افشاگری و حمایت از افشاگران در بسیاری از معاهدات و کنوانسیون‌های ضدفساد منطقه‌ای و بین‌المللی گنجانده شده است، به ناچار کشورهای عضو این معاهدات ملزم به اجرای مفاد آن‌ها هستند. کشورهای گرجستان، ارمنستان، آذربایجان، اوکراین و مولداوی به‌عنوان پنج کشور عضو گروه دولت‌های ضدفساد، ملزم به اجرای مقررات ضدفساد سازمان همکاری اقتصادی و توسعه به‌عنوان ناظر بر گروه دولت‌های ضدفساد هستند که بخشی از این مقررات مربوط به حمایت از افشاگران است. بر این اساس، در این مقاله به بررسی مقایسه‌ای قوانین و مقررات افشاگری، تعریف افشاگری و حدود آن، حمایت‌های قانونی از افشاگران و نهاد‌های مسئول دریافت و رسیدگی به گزارش‌های افشاگران در پنج کشور مزبور پرداخته‌ایم. یافته‌ها نشان می‌دهد به‌رغم وجود قوانین، نهادها و حمایت‌های قانونی از افشاگران به دلایلی همچون عدم وجود نهاد تخصصی دریافت و رسیدگی به گزارش‌های افشاگران، پراکندگی قوانین و مقررات و ضعف در حمایت‌های لازم برای افشاگران، نظام افشاگری در اغلب این کشورها به درستی کار نمی‌کند.

واژگان کلیدی: افشاگری، شفافیت، انتقام‌جویی، فساد، گروه دولت‌های ضدفساد، سازمان همکاری اقتصادی و توسعه

۱. دانش‌آموخته دکتری سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران و پژوهشگر ارشد مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و

## مقدمه

سلامت نظام اداری مستلزم وجود شفافیت است و تحقق شفافیت به ابزارهایی نیاز دارد که افشاگری یکی از مهم‌ترین آن‌ها است. بر این اساس، می‌توان گفت افشاگری و شفافیت ارتباط بسیار نزدیکی با یکدیگر دارند، به نحوی که صحبت از شفافیت بدون وجود سازوکارهای لازم برای افشاگری دشوار است. تحقق افشاگری مستلزم بستری مناسب و قوانین مورد نیاز است تا افشاگران بتوانند در پناه آن و بدون واهمه از انتقام و برخورد، به معرفی مفسدان و گلوگاه‌های فساد بپردازند.

بررسی تاریخی نشان می‌دهد افشاگران نقش بسیار مهمی در آشکار شدن فسادهای بزرگ و ایجاد شفافیت در حوزه‌های مختلف اقتصادی و سیاسی داشته‌اند؛ به‌عنوان مثال، در حوزه سیاسی می‌توان به رسوایی واترگیت اشاره کرد که با افشاگری فردی به نام برادلی، رئیس‌جمهور وقت آمریکا و ادار به استعفا شد. در حوزه اقتصادی نیز می‌توان به افشاگری شرکت انرون در سال ۲۰۰۱ اشاره کرد که در آن افشاگران، ثقل و وسیع در این شرکت به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های نفتی جهان را افشا کردند. یکی از جدیدترین موارد افشاگری، افشای اسناد پاندورا بود که توسط کنسرسیوم بین‌المللی روزنامه‌نگاران تحقیقی در سال ۲۰۲۱ انجام شد و براساس آن، میلیون‌ها سند علیه مسئولین دولتی و شخصیت‌های شناخته‌شده در بسیاری از کشورهای جهان آشکار شد.

با توجه به اینکه افشاگری یکی از ابزارهای مهم در شناسایی مفاسد و پیشگیری از بروز آن‌ها و در نتیجه ارتقای سلامت اداری محسوب می‌شود، چندی است تعریف سازوکارهای افشاگری و حمایت از افشاگران در دستور کار بسیاری از دولت‌ها قرار گرفته است و در اسناد بین‌المللی مرتبط با فساد نیز می‌توان ردپای آن را مشاهده کرد؛ کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد نمونه‌ای از این اسناد است که در مواد ۳۲ و ۳۳ به موضوع افشاگران و حمایت از آن‌ها توسط دولت‌ها پرداخته است. در ماده ۳۳ این کنوانسیون به صراحت از کشورها خواسته شده در جهت حمایت از افشاگران فساد، سیاست‌های لازم را به‌کار گیرند (UNODC, 2022).

اصطلاح افشاگری که از آن تعابیر مختلفی همچون گزارش‌دهی، سوت‌زنی و غیره شده است در ادبیات بین‌المللی با عنوان (whistle-blowing) شناخته می‌شود. هرچند این مفهوم قدمتی طولانی در کشورهای معدودی دارد؛ اما رواج آن در سطح جهان از سه دهه تجاوز نمی‌کند. درخصوص پیشینه این اصطلاح می‌توان گفت ورود آن به ادبیات مبارزه با فساد از پلیس انگلستان در قرون گذشته الهام گرفته شده است که براساس آن طبق یک سنت قدیمی، پلیس شهری در این کشور هنگام مشاهده متخلفین آن‌ها را تعقیب کرده و در سوت خود می‌دمیدند تا مردم و سایر همکاران، از وقوع جرم آگاه شوند (فرهادی نژاد و جعفری، ۱۳۹۸: ۷۳).

تعریف دقیق و درست از افشاگر و افشاگری در اسناد حقوقی مربوط به حمایت از افشاگران،

از اهمیت بسیاری برخوردار است که عدم توجه به آن می‌تواند مشکلات زیادی در حمایت از افشاگران ایجاد نماید. تعریف میسلی و نیر یکی از نخستین تعاریف افشاگری است که در دهه ۱۹۸۰ ارائه شد: «فعالیت فاش‌سازی توسط اعضای سازمان در مورد اعمال غیرقانونی، غیراخلاقی و غیرمشروع تحت کنترل کارفرمایان آن‌ها، به افراد یا سازمان‌هایی که ممکن است قادر به عمل مؤثر باشند» (همان). دو دهه بعد، پیتر بدن افشاگر را به این صورت تعریف کرد: «افشاگر، شخصی از داخل و یا خارج سازمان است که از اطلاعات مهمی در خصوص فساد و تخلف که منافع عمومی را تحت تأثیر قرار می‌دهد، برخوردار است و این اطلاعات به روش دیگری غیر از گزارش‌دهی در دسترس مردم قرار نمی‌گیرد (Bowden, 2005: 2). در یک تعریف ساده همان‌طور که متیو بوویل تأکید کرده است، می‌توان افشاگری را افشای رفتاری که به اعتقاد یک کارمند، غیراخلاقی یا غیرقانونی است، تعریف نمود؛ بر این اساس افشاگری می‌تواند به مدیر مافوق (افشاگری داخلی)، مقام صالح خارجی (افشاگری برون‌سازمانی) یا عموم مردم ارائه شود (Bouville, 2008: 1).

با توجه به اهمیت افشاگری در کاهش فساد، نهادها و مؤسسات بین‌المللی معیارها و شاخص‌های مختلفی تعریف نموده و میزان تبعیت کشورهای عضو نسبت به این شاخص‌ها را بررسی می‌کنند. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه از جمله این سازمان‌ها است؛ این سازمان به‌عنوان یکی از نهادهای فعال در زمینه مبارزه با فساد، در جهت ارتقای وضعیت افشاگری و حمایت از افشاگران علاوه بر ارائه راهنمایی‌های لازم، وضعیت کشورهای عضو این سازمان را به‌صورت مرتب مورد رصد و ارزیابی قرار می‌دهد. گروه دولت‌های مبارزه با فساد (GRECO) از جمله ابتکارات این سازمان است که در آن میزان رعایت مقررات ضدفساد از جمله حمایت از افشاگران توسط دولت‌های عضو مورد بررسی قرار می‌گیرد. کشورهای عضو این گروه، به‌صورت دوره‌ای اقدامات خود در مبارزه با فساد را گزارش می‌دهند. مقاله حاضر برگرفته از گزارش کشورهای مورد بررسی و ارزیابی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در این زمینه است.

موضوع افشاگری و حمایت از افشاگران چندی است به دستور کار نهادهای قانون‌گذاری از جمله مجلس شورای اسلامی راه یافته است؛ از این‌رو بررسی قوانین و اقدامات سایر کشورها در این حوزه، به ارتقای کیفیت قانون‌گذاری در کشور کمک خواهد کرد. در خصوص افشاگری و وضعیت آن در جمهوری اسلامی ایران، به‌صورت گذرا می‌توان گفت نخستین بار در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد به موضوع افشاگری و حمایت از افشاگران پرداخته شد. در ماده ۱۷ قانون مزبور دولت مکلف گردید نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را برای پیشگیری، کشف یا اثبات جرم و

همچنین شناسایی مرتکب در اختیار مراجع ذیصلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید<sup>۱</sup>.

علاوه بر قانون مزبور، طرحی درخصوص افشاگری و حمایت از افشاگران با عنوان طرح حمایت مالی از افشاکنندگان فساد در تیرماه ۱۳۹۹ پیشنهاد گردید که همچنان در کمیسیون‌های تخصصی مجلس مورد بحث و بررسی است.

### ۱. قوانین افشاگری در کشورهای مورد بررسی

کندوکاوی کوتاه درباره قوانین افشاگری در کشورهای مورد بررسی در این مقاله، نشان می‌دهد در اغلب این کشورها قانون مجزایی برای حمایت از افشاگران وجود ندارد و چارچوب و اصول افشاگری و حمایت‌های لازم از افشاگران در سایر قوانین دیده شده است.

در گرجستان، مبنای قانونی افشاگری و حمایت از افشاگران، بخشی از قانون تعارض منافع و فساد در خدمات عمومی (COI) است. فصل پنجم این قانون که به حمایت از افشاگران اختصاص دارد اصول افشاگری داخلی در مؤسسات مشمول خدمات کشوری، افشاگری بیرونی از طریق بازرسان، دادستان‌ها و آموذزمان گرجستان و از طریق رسانه‌ها و عموم مردم را تعیین کرده است. علاوه بر این در این قانون مواردی همچون ممنوعیت اقدامات تلافی‌جویانه و تضمین‌های حمایتی از افشاگران وجود دارد (OECD, 2022c: 42).

مبنای حقوقی افشاگری و حمایت از افشاگران در آذربایجان، قانون مبارزه با فساد است. در این قانون، چندین ماده به افشاگری و حمایت از افشاگران اختصاص داده شده است. ضمن آنکه براساس قانون آیین دادرسی کیفری افراد می‌توانند جرائم مربوط به فساد اداری را گزارش کنند.

برخلاف آذربایجان و گرجستان که افشاگری و حمایت از افشاگران در آن‌ها ذیل قوانین دیگر تعریف شده است، در ارمنستان قانون نظام افشاگری در سال ۲۰۱۷ تصویب شده است که به صورت کاملاً اختصاصی به موضوع افشاگری، نحوه گزارش‌دهی و حمایت از افشاگران پرداخته است. با این حال این قانون بیشتر به مجاری گزارش‌دهی پرداخته و کمتر حمایت‌های حقوقی لازم از افشاگران را مورد تأکید قرار داده است (OECD, 2022b: 58).

در اوکراین یک چارچوب قانونی جامع برای حمایت از افشاگران فساد وجود دارد که مبتنی بر قانون پیشگیری از فساد (CPL) و آیین دادرسی کیفری (CPP) است. با دو اصلاحیه‌ای که در سال‌های ۲۰۲۰ و ۲۰۲۱ بر قانون پیشگیری از فساد اعمال شد، چارچوب حمایت از افشاگران

۱. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۰، مجلس شورای اسلامی.

تقویت و امکان راه‌اندازی پورتال یکپارچه برای گزارش‌های افشاگران که قرار است به‌زودی عملیاتی شود، فراهم شد؛ بنابراین، چارچوب قانونی حمایت از افشاگران اوکراین به‌طور کلی رضایت‌بخش است و انتقال بار اثبات به کارفرما در پرونده‌های افشاگران دارای زمینه‌های قانونی درستی است (OECD, 2022e: 51).

حمایت از افشاگران در مولداوی براساس قانون «مطلعین از نظام درستکاری»<sup>۱</sup> انجام می‌شود که دامنه حمایت و رویه‌های گزارش‌دهی و رسیدگی به گزارش‌ها در آن تعیین و نهاد‌های مسئول اجرای مقررات مربوطه نیز مشخص شده است.

## ۲. تعریف و حدود افشاگری در قوانین

تعریف افشاگر و چارچوب افشاگری در قوانین کشورهای مورد بررسی با یکدیگر تفاوت‌هایی دارد. در قانون برخی کشورها، تعریف افشاگری دارای مؤلفه‌هایی همچون حُسن نیت است که سنجش آن را با مشکل مواجه می‌کند. علاوه‌براین دامنه افشاگری در برخی کشورها به‌صورتی محدود و مضیق تعریف شده، درحالی‌که در برخی دیگر دامنه موضوعات افشاگری موسّع است. در اغلب این کشورها افشاگری به هر دو حوزه عمومی و خصوصی بسط داده شده است.

قانون تعارض منافع و فساد در خدمات عمومی گرجستان، افشاگر را به این صورت تعریف می‌کند: «شخصی که در مورد نقض کلی قوانین یا قوانین اخلاقی و رفتاری توسط کارمندان دولت - که شامل تخلفات مرتبط با فساد نیز می‌شود - افشاگری می‌کند». در این قانون استفاده از معجاری درون‌سازمانی و برون‌سازمانی برای افشای اطلاعات نیز تحت پوشش قرار گرفته است (OECD, 2022c: 43).

براساس این قانون، افشاء باید با حُسن نیت انجام شود و با هدف جلوگیری، کشف یا حذف نقض قوانین گرجستان و قوانین عمومی اخلاق و رفتار و یا حفاظت از منافع عمومی انجام شود. همچنین افشاء باید به تخلفی مربوط باشد که به منافع عمومی و شهرت مؤسسه دولتی مربوطه لطمه وارد می‌کند. در صورتی‌که افشاگر به‌خاطر برتری‌جویی خود یا شخص دیگری عمل کرده باشد، از حمایت محروم می‌شود که این شرط باعث ضعف قانون گرجستان در حمایت از افشاگران شده است.

طبق قانون مزبور، هر شخصی می‌تواند افشاگر باشد و این قانون، کارمندان بخش دولتی و خصوصی را پوشش می‌دهد. با این حال، گزارش فقط می‌تواند در مورد تخلفات ارتكابی توسط یک کارمند دولتی باشد که بر این اساس حمایت از افشاگران بخش خصوصی مستثنی شده است (Ibid).

در ارمنستان، دامنه قانون نظام افشاگری گسترده است و انواع مختلفی از تخلفات از جمله جرائم فساد و سایر موانع مبارزه با فساد قابل گزارش است. باین حال، در عمل، افشاگری بر کشف جرائم مرتبط با فساد دارای طبقه‌بندی محرمانه و حمایت از اشخاصی متمرکز است که جرائم را از طریق پلتفرم الکترونیکی که توسط دفتر دادستانی کل اداره می‌شود، گزارش می‌کنند (OECD, 2022b: 58).

طبق این قانون گزارشگری باید با حسن نیت انجام شود که همین شرط، باعث ضعف قانون افشاگری در این کشور شده است. با توجه به مشخص نبودن نهاد مسئول برای جمع‌آوری گزارش‌های ضدفساد، هم‌اکنون قانون جدیدی در حال تدوین است که از نگهداری و انتشار آمار مناسب توسط ارگان‌های مربوطه اطمینان حاصل شود. علاوه بر این، قرار است نهاد ناظر بر این فرایند نیز تعریف گردد (Ibid: 63).

در آذربایجان، همان‌طور که در بخش قبل بیان شد، قانون مبارزه با فساد قانون اصلی افشاگری و حمایت از افشاگران است. براساس بند ۱ ماده ۱۱ این قانون، هر شخصی می‌تواند در مورد فساد، اطلاع‌رسانی کند؛ بنابراین، کارکنان هر دو بخش دولتی و خصوصی تحت پوشش این قانون هستند، یعنی می‌توانند فساد را گزارش کنند و از حمایت برخوردار شوند (OECD, 2022a: 41).

جرائم مربوط به فساد در ماده ۹ این قانون تعریف شده و شامل جرائم فساد مالی و جرائم منجر به فساد (فعل یا ترک فعل مندرج در قانون) می‌شود. بند ۱ ماده ۱۱ این قانون گزارش‌دهی درون‌سازمانی به افراد مجاز را اعلام نموده است. بند ۲ این ماده، ممنوعیت انتقام‌جویی را اعلام و برخی از انواع حمایت را بیان کرده است. هرچند در این قانون، حمایت از افشاگران در بخش دولتی و خصوصی تضمین شده است اما تاکنون حمایتی براساس این قانون انجام نشده است.

نکته مهم درباره قانون مبارزه با فساد آذربایجان این است که در آن گزارش‌دهی بخش خصوصی به نهادهای دولتی مسئول افشاگری، به صراحت در قانون مورد اشاره قرار نگرفته است؛ لذا بخش خصوصی در این قانون مورد غفلت قرار گرفته و هیچ مبنای قانونی روشنی برای درخواست حمایت از جانب یک کارمند بخش خصوصی؛ به‌عنوان مثال، در صورت اخراج یا هر اقدام تبعیض‌آمیز دیگر وجود ندارد.

در این قانون استفاده از مجاری درون‌سازمانی برای افشاگری - ارائه اطلاعات در مورد فساد به اشخاص مجاز در نهادهای دولتی و شهرداری‌ها و همچنین اشخاص حقوقی و سازمان‌های بودجه‌ای متعلق به دولت یا شهرداری‌ها - دیده شده است (Ibid).

ماده یک قانون پیشگیری از فساد اوکراین، افشاگر را هر شخص حقیقی تعریف می‌کند که واقعیات محتمل فساد، جرائم مرتبط با فساد یا سایر موارد نقض قانون که در بردارنده تخلفات

مرتبط با فساد است را گزارش می‌دهد (OECD, 2022e: 52).

طبق این قانون اشخاص افشاگر باید باور داشته باشند اطلاعاتی که افشاء می‌کنند، قابل اعتماد است. برای واجد شرایط بودن به‌عنوان یک افشاگر، اطلاعات باید در رابطه با فعالیت شغلی، حرفه‌ای، اقتصادی، عمومی و علمی باشد که افشاگر آموخته است. بر این اساس، اگر افشاگر این اطلاعات را از شخص ثالثی خارج از محل کار خود دریافت کرده و یا پس از پایان قرارداد کاری با یک سازمان، از آن مطلع شده باشد، واجد شرایط عنوان افشاگر نخواهد بود. براساس این قانون گزارش‌دهی می‌تواند از طریق مجاری درون‌سازمانی، برون‌سازمانی و یا با افشای عمومی انجام شود. تعریف دیگری از افشاگر نیز در قانون آیین دادرسی کیفری اوکراین بیان شده است. در ماده ۳ این قانون هر شخص حقیقی که یک جرم کیفری مالی را به مراجع بدوی گزارش کند، به‌عنوان افشاگر شناخته می‌شود. براساس این ماده، افشاگر باید به صحت اطلاعاتی که ارائه می‌کند باور داشته باشد. طبق دستورالعمل آژانس ملی پیشگیری از فساد، باور به صحت اطلاعات به این معنی است که فرد مطمئن باشد اطلاعاتی که گزارش می‌کند واقعیات محتمل فساد را براساس تجربه زندگی، سن، تجربه حرفه‌ای و سایر شرایط نشان می‌دهد (Ibid).

در مولداوی تعریف قانونی گزارش افشاگرانه آن‌طور که در ماده ۳ قانون مطلعین از نظام درستکاری بیان شده، شامل دو شرط است که باعث ضعف این قانون شده است: نخست اینکه گزارش باید «با حُسن‌نیت» ارائه شود و دوم اینکه تخلف گزارش شده باید «منافع عمومی را تهدید کند یا به آن آسیب برساند».

براساس ماده ۳ قانون، حمایت از افشاگران به اشخاصی که «عمل غیرقانونی» از جمله «بروز فساد» را گزارش کنند، گسترش داده شده است. افشاگری می‌تواند از طریق مجاری درون‌سازمانی (از طریق کارفرمایان)، برون‌سازمانی (از طریق مرکز ملی مبارزه با فساد) یا به‌صورت عمومی (طبق مواد ۹ الی ۱۱) انجام شود (OECD, 2022d: 43).

طبق قانون، گزارش افشاگر زمانی واجد عنصر «حُسن‌نیت» است که اطلاعات ارائه شده توسط افشاگر صحت داشته باشد یا افشاگر «دلایل معقولی برای باور» به درستی آن داشته باشد و اینکه منافع عمومی مورد تهدید قرار گرفته باشد (ماده ۶). با این حال هیچ معیار مشخصی برای تعیین اینکه منافع عمومی در چه حالتی مورد خطر قرار می‌گیرد وجود ندارد؛ بنابراین نهادهای مربوط شامل کارفرمایان و مرکز ملی مبارزه با فساد تصمیمات موقتی می‌گیرند.

ماده ۳ قانون مزبور، کارفرما را «شخصیت دولتی یا خصوصی» تعریف کرده است و به این وسیله مفاد این قانون به بخش خصوصی نیز تسری داده شده است. با این حال، مفهوم «کارمند» افراد دارای وضعیت خوداشتغالی، سهامداران و اعضای هیئت‌مدیره و همچنین کارکنان بالقوه

افرادى که در فرایند استخدام قرار دارند) را شامل نمى‌شود، هرچند داوطلبان، کارآموزان و افرادی که استخدام آن‌ها انجام شده و همچنین پیمانکاران را در بر مى‌گیرد (OECD, 2022d: 44).

### ۳. حمایت‌های قانونی از افشاگران

هرچند در قوانین اغلب کشورهای مورد بررسی در این تحقیق حمایت‌های حقوقی از افشاگران همچون محرمانه ماندن هویت و اطلاعات شخصی آن‌ها و حمایت از آن‌ها در برابر انتقام‌جویی تصریح شده است، اما درخصوص ابعاد دیگر حمایت همچون مشوق‌های مالی سکوت شده است. باین‌حال، ارزیابی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه درخصوص میزان حمایت از افشاگران در این کشورها گویای آن است که حمایت عملی از افشاگران در این کشورها بسیار کم‌رنگ بوده است.

در مواد ۲۰۳ و ۲۰۴ قانون تعارض منافع و فساد در خدمات عمومی گرجستان سه نوع حمایت برای افشاگران تعریف شده است: «حمایت از مخفی ماندن هویت آن‌ها، سلب مسئولیت در قبال افشاگری و حمایت در برابر اشکال مختلف انتقام‌جویی در محل کار» (OECD, 2022c: 44). علاوه‌براین هر سه روش ارائه گزارش توسط افشاگران یعنی درون‌سازمانی، برون‌سازمانی و افشای عمومی در قانون در نظر گرفته شده و امکان گزارش‌دهی به‌صورت ناشناس نیز وجود دارد.

به‌رغم وجود نقاط قوت مزبور، مقررات مربوط به حمایت از افشاگران در این کشور به‌دلیل وجود مواردی همچون دارا بودن شرایط حُسن‌نیت، منافع عمومی و عدم وجود منافع شخصی محدود شده است. ضمن آنکه مقررات مذکور نه‌تنها افشاگری در بخش خصوصی را پوشش نمى‌دهد بلکه بعضی از بخش‌های دولتی همچون وزارت دفاع و وزارت کشور را نیز مستثنی کرده است. حمایت از امنیت افشاگران تنها به حمایت از افرادی که در فرایند دادرسی کیفری حضور دارند محدود شده و حمایت‌های قبل و بعد از افشاگری در برابر انتقام‌جویی ارائه نشده است.

در قانون تعارض منافع گرجستان، راهکارهای پسینی مانع از انتقام‌جویی پیش‌بینی نشده است. علاوه‌براین نهادهای ذی‌ربط آمار متمرکزی از شکایات اداری ثبت‌شده توسط افشاگران ندارند. براساس گزارش قوه قضائیه در سال ۲۰۱۹-۲۰۲۰ هیچ پرونده مرتبط با افشاگران در دادگاه‌ها مورد رسیدگی قرار نگرفته است (OECD, 2022c: 45). در مجموع می‌توان گفت هرچند گرجستان مقرراتی را در مورد حمایت از افشاگران تصویب کرده و تدابیری را برای حمایت از آن‌ها در نظر گرفته است، اما به‌دلیل نواقص موجود در مقررات، در عمل، نظام افشاگری در این کشور به‌درستی عمل نمى‌کند.

در ارمنستان نیز به‌رغم وجود برخی حمایت‌های قانونی در عمل مشکلاتی وجود دارد. طبق تصمیم



دولت ارمنستان مصوب ۱۵ مارس ۲۰۱۸ به منظور حمایت از افشاگر در برابر اقدامات تلافی‌جویانه یا پیامدهای آن‌ها، شخص یا مرجع ذی‌صلاح در محدوده اختیارات خود باید افشاگر را به شغل خود بازگرداند و اقدامات لازم برای جبران خسارات وارده به وی را انجام دهد (OECD, 2022b: 61).

طبق قانون نظام افشاگری، گزارش‌های ناشناس، خواه از طریق گزارش‌دهی داخلی و خواه از طریق گزارش‌دهی بیرونی باشد، پذیرفته می‌شوند و باید از گزارش‌دهندگان ناشناس حمایت شود؛ طبق ماده ۶ این قانون «رئیس مرجع ذی‌صلاح یا شخص مجاز از طرف وی از محرمانه بودن رسیدگی اولیه اطمینان حاصل می‌کند». براساس ماده ۱۱ همین قانون، «هنگام ارائه گزارش ناشناس، عدم افشای اطلاعات شخصی افشاگر هم برای مرجع ذی‌صلاح و هم برای سایر اشخاص تضمین می‌شود، مگر در مواردی که افشاکننده اطلاعات شخصی خود را افشا کند». هرچند در قانون، حمایت از افشاگر تضمین شده است اما هیچ رویه یا تدبیر دیگری غیر از حمایت شهود که در رویه‌های کیفری اعمال می‌شود، وجود ندارد (Ibid: 60).

در قانون معیار محرمانه ماندن هویت افشاگر در نظر گرفته شده است. با این حال، درباره گزارش‌های داخلی، اطمینان از ناشناس ماندن دشوار است؛ زیرا دریافت‌کننده اصلی گزارش، سرپرست بلاواسطه است (Ibid: 62). در واقع از آنجایی که گزارش‌دهی از کانال ناظر مستقیم یا مافوق افراد گزارش‌دهنده می‌گذرد، نمی‌توان محرمانه ماندن هویت افشاگر را در عمل تضمین کرد (Ibid: 59).

در مجموع، قانون نظام افشاگری ارمنستان بر رویه‌های گزارش‌دهی تمرکز دارد و به اندازه کافی از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه محافظت نمی‌کند. پلتفرم الکترونیکی برای گزارش‌های ناشناس توسط افشاگران، که توسط دادستانی اداره می‌شود، برای افرادی که مایل به گزارش در مورد فساد هستند، مفید است اما قادر به حمایت از این افراد نیست. علاوه بر این مجاری گزارش‌دهی داخلی در وزارتخانه‌های مربوط، اثربخش نیستند.

در آذربایجان نیز در قانون مبارزه با فساد، موضوع حمایت از افشاگران دیده شده است. مجاری برون‌سازمانی در نهادهای ضدفساد موجود است و به نظر می‌رسد در عمل کار می‌کنند. علاوه بر این، حمایت از افشاگران پایه قانونی قوی‌تری در بخش عمومی دارد. مواد ۲ الی ۱۱ این قانون حمایت‌های مربوط به حفظ هویت افشاگر و محافظت از وی در برابر اشکال مختلف انتقام‌جویی در محل کار را مورد تأکید قرار داده است. طبق این قانون، شهود حاضر در دادرسی کیفری براساس قانون «حمایت دولتی از اشخاص حاضر در دادرسی کیفری» از امنیت شخصی برخوردار هستند و این حمایت، به افرادی که فساد را گزارش کرده‌اند یا خویشاوندان نزدیک وی نیز

گسترش داده شده است؛ بنابراین، حتی افشاگرانی که نقش شاهد ندارند، از حمایت‌های مندرج در قانون «حمایت دولتی از اشخاص شرکت‌کننده در دادرسی کیفری» برخوردارند. با این حال، برای حمایت از این افراد باید دلایل کافی وجود داشته باشد که آن‌ها به مرگ، خشونت، تخریب یا آسیب دیدن اموال تهدید شده‌اند. این حمایت می‌تواند با ارائه درخواست متقاضی به دادسرا اعمال شود (OECD, 2022a: 42).

گفتنی است در قوانین آذربایجان، حمایت موقت از افشاگران نیز دیده شده است. حمایت موقت به این معنی است که دادگاه یا مقام مسئول می‌تواند جلوی اخراج یا هر نوع اقدام تلافی‌جویانه دیگر را تا زمان صدور رأی نهایی بگیرد. گزارشگران می‌توانند در دادگاه به اخراج ناعادلانه اعتراض کنند و دادگاه تصمیم می‌گیرد که آیا اخراج شخص افشاگر منصفانه بوده یا خیر (Ibid: 43). با این حال، تضمینی درباره حمایت دادگاه از افشاگر درخصوص برگشت به کار در صورت اخراج وجود ندارد. در مجموع، اقدامات حمایتی از افشاگران در آذربایجان نسبتاً محدود است. در عمل نیز افشاگران تاکنون حمایتی درخواست نکرده‌اند و حمایت از آن‌ها نیز تضمین نشده است.

چارچوب قانونی حفاظت از افشاگران در اوکراین به‌طور کلی رضایت‌بخش است. براساس ماده ۵ قانون پیشگیری از فساد، افشای هویت افشاگر و بستگان وی به اشخاص ثالث و اشخاص مذکور در گزارش ممنوع است و افشای غیرقانونی هویت افشاگر طبق ماده ۱۷۲ قانون تخلفات اداری، تخلف محسوب می‌شود. طبق قانون در صورت تهدید جان، سلامت و مال افشاگران یا بستگان آن‌ها، مقامات انتظامی می‌توانند اقدامات پیش‌بینی شده در قانون «تأمین امنیت افراد حاضر در دادرسی کیفری» را اعمال کنند. طبق ماده ۵۳ قانون پیشگیری از فساد، افشاگران را می‌توان نسبت به تخلف از وظایف رسمی، مدنی، کارگری یا سایر وظایف یا تعهدات مربوط به گزارش خود سلب مسئولیت نمود. در همین قانون، هرگونه اقدام تلافی‌جویانه علیه افشاگر یا بستگان او در محل کار توسط مافوق یا کارفرما که به‌خاطر افشاگری وی باشد، ممنوع شده است (OECD, 2022e: 54).

در قانون پیشگیری از فساد مقرر شده که آژانس ملی، راهنمایی و مشاوره افشاگران در مورد حمایت تحت قانون را تضمین می‌کند. پس از اینکه اصلاحات قانون معاضدت حقوقی رایگان در ۱ ژانویه ۲۰۲۰ به اجرا درآمد، معاضدت حقوقی دولتی به افشاگران نیز تعمیم داده شد. افشاگران می‌توانند از چارچوب معاضدت حقوقی دولتی استفاده کنند. افشاگران حق برخورداری از معاضدت حقوقی اولیه و ثانویه را دارند. معاضدت حقوقی توسط مرکز هماهنگی ارائه معاضدت‌های حقوقی زیر نظر وزارت دادگستری و مراکز معاضدت حقوقی رایگان ارائه می‌شود (Ibid: 55).

در قانون، ضمانت‌های حمایتی متعددی وجود دارد و کارمندان بخش خصوصی و دولتی هر دو می‌توانند گزارش افشاگرانه ارائه کنند و در صورت تلافی، از حمایت برخوردار شوند. با این حال، حمایت شخصی فقط برای افشاگرانی ارائه می‌شود که در مورد جرائم کیفری گزارش می‌دهند و بنابراین افشاگرانی که درباره تخلفات مربوط به فساد اداری یا انضباطی گزارش می‌دهند را پوشش نمی‌دهد. این قانون در مورد کارمندان، افراد خوداشتغال، سهامداران و اعضای هیئت‌مدیره، داوطلبان و کارآموزان حقوق‌بگیر یا بدون حقوق، پیمانکاران، پیمانکاران فرعی و تأمین‌کنندگان، افرادی که رابطه کاری آن‌ها به پایان رسیده است و افرادی که در فرایند استخدامی هستند، اجرا می‌شود (Ibid: 53).

در مولداوی براساس ماده ۷ قانون نظام مطلعین از درستکاری، هویت یک افشاگر نباید علنی شود و نباید در اختیار مخاطبان قرار گیرد، مگر اینکه خود افشاگر تصمیم به افشای هویت خود داشته باشد. اطلاعات شخصی یک افشاگر تنها در صورتی قابل افشاء است که گزارش افشاگری منجر به شروع دادرسی کیفری شود که موضوع آن «منافع عمومی» است؛ در این صورت، افشاگر به‌عنوان شاهد مورد مصاحبه قرار می‌گیرد.

براساس فصل چهارم این قانون، افشاگر می‌تواند درخواست حمایت کند. حمایت باید توسط کارفرمای وی (در صورت افشاگری درون‌سازمانی) یا آمبودزمان (در صورت افشاگری برون‌سازمانی) ارائه شود. کارفرمایان موظف به حمایت از افشاگر در برابر انتقام‌جویی در محل کار هستند. بر اساس ماده ۳ این قانون، تعریف انتقام به اندازه کافی گسترده است و همه اشکال انتقام را پوشش می‌دهد.

هرچند طبق قانون، مجازات‌های انضباطی اعمال شده برای افشاگر پس از افشاء، از سوی کارفرما یا دادگاه اداری لغو می‌شود؛ اما قانون در ارتباط با افشای اطلاعات، برای افشاگر سلب مسئولیت مدنی و کیفری پیش‌بینی نکرده است. حفاظت از امنیت شخصی افشاگر نیز تنها در صورتی فراهم می‌شود که افشاء منجر به تعقیب کیفری شود و افشاگر به‌عنوان شاهد معرفی شود.

قانون مولداوی انتقام‌جویی علیه افشاگران را ممنوع کرده و تدابیری در برابر افشای هویت آن‌ها در نظر گرفته است؛ با این حال برخی از مقررات مربوطه به اندازه کافی واضح نیستند و فضایی برای تفسیر باقی می‌گذارند که ممکن است به افشاگران آسیب برساند. تعدادی از اقدامات مهم حمایتی مانند مشاوره، معاضدت حقوقی دولتی، غرامت و کمک‌های پزشکی و روانی نیز در قانون وجود ندارد. ضمن آنکه ارائه گزارش به‌صورت ناشناس نیز مجاز نیست. افشاگر می‌تواند براساس فصل چهارم قانون مزبور، درخواست حمایت کند و این حمایت باید توسط کارفرما یا آمبودزمان ارائه

شود. علاوه بر این طبق ماده ۱۴ این قانون، افشاگر باید غرامت «خسارت مادی و معنوی ناشی از انتقام‌جویی» را دریافت کند. (OECD, 2022d: 45).

#### ۴. نهادهای مسئول دریافت و رسیدگی به گزارش‌های افشاگران

یکی از نقاط ضعف کشورهای مورد بررسی در این پژوهش، فقدان نهادهای تخصصی مسئول دریافت و رسیدگی به گزارش‌های افشاگران است. در بیشتر این کشورها دریافت گزارش‌ها و رسیدگی به آن‌ها توسط نهادهای ملی ضدفساد، دادگاه‌ها یا نهادهای مشابه صورت می‌گیرد.

در گرجستان هیچ مرجع اختصاصی مسئول ارائه حمایت و تضمین نظارت، پایش و جمع‌آوری اطلاعات درباره حمایت از افشاگران وجود ندارد. باین حال در قانون تعارض منافع، هر سه کانال گزارش‌دهی فراهم شده است. گزارش‌های درون‌سازمانی به «واحد بررسی درخواست‌های افشاگران» ارائه می‌شود که یک بخش ساختاری مسئول کنترل داخلی و یا بازرسی رسمی نهاد عمومی مربوطه است (OECD, 2022c: 45).

در سال ۲۰۱۶، یک کانال گزارش آنلاین راه‌اندازی شد که دفتر خدمات کشوری اداره آن را به‌عهده دارد. گزارش‌های برون‌سازمانی را می‌توان به بازپرس، دادستان و یا آمبودزمان گرجستان ارائه داد و هیچ پیش‌شرطی برای افشاگری برون‌سازمانی وجود ندارد. گزارش درباره مدیرکل دستگاه دولتی به مقام مافوق وی قابل ارائه است. در مورد افشای عمومی یعنی افشاگری به مردم یا رسانه‌های گروهی، این کار پس از تصمیم‌گیری توسط نهاد مسئول بررسی درخواست‌های افشاگری، بازرس، دادستان یا آمبودزمان گرجستان، قابل انجام است. افشاگری می‌تواند به‌صورت کتبی، شفاهی، الکترونیکی، از طریق تلفن، فکس، وبسایت یا روش‌های دیگر انجام شود (Ibid: 46).

سازمان‌های مدنی گرجستان بر این باورند که مجاری گزارش‌دهی قابل اعتماد نیستند و نظام حمایت از افشاگران در این کشور از کارآمدی لازم برخوردار نیست. علاوه بر این، آگاهی و اعتماد پایینی نسبت به اثربخشی نظام موجود در بین مقامات دولتی وجود دارد. هرچند مقامات موارد زیادی از افشای اطلاعات ارسال شده از طریق مجاری درون‌سازمانی را گزارش می‌کنند اما این آمار به دلیل عدم وجود گزارش و جمع‌آوری آمار صحیح، ممکن است نادرست باشد. تاکنون نیز هیچ پرونده کیفری در مورد جرائم فساد اداری براساس گزارش‌های افشاگران باز نشده است (Ibid: 42).

سیستم گزارش‌دهی در ارمنستان غیرمتمرکز است؛ سازمان‌های دولتی موظف‌اند کانال‌های گزارش‌دهی ایجاد، گزارش‌ها را دریافت و بررسی و از افشاگران حمایت کنند. طبق تصمیم دولت مبنی بر تصویب فرم نمونه ثبت و رسیدگی به گزارش‌ها در پرونده‌های افشاگری درون‌سازمانی و برون‌سازمانی و همچنین ایجاد دستورالعمل اجرای اقدامات حمایتی ارائه‌شده به افشاگران مورخ

۱۵ مارس ۲۰۱۸، هر یک از دستگاه‌های دولتی موظف است مسئولی را برای ثبت و اطمینان از انجام مراحل بعدی افشاگری تعیین نماید. هر چند مقامات تعیین شده موظف به راه‌اندازی مجاری داخلی شده‌اند، اما نهادهایی وجود دارند که هیچ نظام افشاگری در آن‌ها راه‌اندازی نشده است و هیچ اطلاعاتی در مورد استفاده از مجاری داخلی وجود ندارد و ظاهراً تنها چند گزارش در زمینه دفاعی ارائه شده است (OECD, 2022b: 62).

در قانون نظام افشاگری، تمامی اشکال حمایتی لازم پیش‌بینی نشده و براساس آمار پرونده‌های موجود، تاکنون حمایتی از افشاگران صورت نگرفته است. در قانون نظام افشاگری ارمنستان، دو کانال گزارش‌دهی دیده شده است: در داخل دولت یا نهادهای عمومی و پلتفرم الکترونیکی که امکان ارائه گزارش‌های ناشناس به دادستانی کل را فراهم می‌کند. این قانون امکان افشای مستقیم اطلاعات به رسانه‌ها توسط افشاگران را نمی‌دهد. علاوه بر این، هیچ نهاد اختصاصی برای نظارت بر اجرای قانون وجود ندارد. دولت ارمنستان از کاستی‌های قانون فعلی آگاه است و در حال برنامه‌ریزی برای اصلاح سیستم افشاگران در آینده نزدیک است تا فرصتی را برای مطابقت آن با استانداردهای بین‌المللی فراهم کند (Ibid: 58).

در آذربایجان هر چند هیچ مرجع اختصاصی وجود ندارد که مسئولیت حمایت و تضمین نظارت، پایش، جمع‌آوری اطلاعات درباره حمایت از افشاگران را برعهده داشته باشد؛ اما هر سه مجرای درونی، بیرونی و عمومی برای افشاگری تعبیه شده است. با این حال اعتماد به کانال‌های گزارش‌دهی به آن کانال‌ها بستگی دارد. ترس از گزارش پرونده‌های جدی وجود دارد و آمار به‌طور نظام‌مند جمع‌آوری نمی‌شود؛ همچنین اطلاعات کمی در مورد گزارش‌دهی داخلی در دسترس است (OECD, 2022a: 40).

قانون مبارزه با فساد این کشور به‌وضوح زمینه‌های قانونی برای گزارش‌دهی درون‌سازمانی در محل کار در بخش دولتی را فراهم کرده است. دستگاه‌های دولتی و شهرداری‌ها و سازمان‌های بودجه‌ای موظف به ایجاد کانال‌های داخلی برای کارکنان خود هستند. مجاری برون‌سازمانی افشاگری در نهادهای مبارزه با فساد نیز در سازمان‌های بازرسی و دادستانی در دسترس است. در بیشتر موارد، افراد اطلاعات مربوط به تخلفات مرتبط با فساد را که از طریق دایره ضدفساد دادستانی کل که برای آن‌ها شناخته شده است، افشا می‌کنند. دایره ضدفساد دادستانی کل برای همه باز است. علاوه بر این، گزارش را می‌توان به سایر نهادهای مبارزه با فساد ارائه داد. کانال‌های برون‌سازمانی در نهادهای بازرسی زیر نظر وزارت امور داخلی و در امنیت دولتی نیز وجود دارد (Ibid: 44). در اوکراین، هر سه کانال گزارش‌دهی در قانون این کشور پیش‌بینی شده است. در عمل

مجاری بیرونی شامل آژانس ملی پیشگیری از فساد، انجمن ملی مبارزه با فساد اوکراین و پلیس ملی در دسترس هستند و به‌درستی کار می‌کنند. مجاری داخلی در بخش دولتی فقط تا حدی اجرا شده است و با راه‌اندازی پورتال واحد، حل خواهد شد. ضمن آنکه گزارش‌دهی اشخاص ناشناس نیز فراهم شده است (OECD, 2022d: 57).

آژانس ملی پیشگیری از فساد به‌عنوان سازمان مرکزی دارای قدرت و اختیارات زیاد برای اجرای قانون و حمایت از افشاگران است. چارچوب افشاگر اوکراین نسبتاً جدید و هنوز در مرحله اجراست. پورتال یکپارچه گزارش‌دهی در حال تأسیس است و مدیریت آن با آژانس ملی پیشگیری از فساد است. یک مرجع اختصاصی در اوکراین برای حمایت از افشاگران وجود دارد و از دیگر نوآوری‌ها می‌توان به رژیم معاضدت حقوقی آژانس ملی پیشگیری از فساد برای نمایندگی افشاگران در دادگاه، توسعه حمایت‌ها به اعضای خانواده افشاگران، اجازه دادن اختیار کامل به افشاگر در انتخاب از میان کانال‌های گزارش‌دهی و مشوق‌های مالی برای افشاگران در پرونده‌های فساد اشاره کرد.

مجاری گزارش‌دهی در بخش عمومی در این کشور فقط تا حدی عملیاتی هستند. قانون، اولویت کمتری برای گزارش تخلفات مرتبط با فساد؛ به‌عنوان مثال در موارد تعارض منافع یا نقض افشای دارایی قائل شده است. آگاهی عمومی درباره مجاری گزارش‌دهی نیز کافی نیست. به‌منظور توسعه چارچوب حمایت از افشاگران در اوکراین، منابع واحد مسئول آژانس ملی پیشگیری از فساد باید تقویت شود (OECD, 2022e: 51).

چارچوب قانونی مولداوی به اکثر افشاگران بالقوه از هر دو بخش دولتی و خصوصی گسترش می‌یابد و امکان گزارش‌دهی از طریق کانال‌های مختلف را فراهم می‌کند. مؤسسات دولتی ملزم به ایجاد سازوکارهای گزارش‌دهی داخلی هستند. مرکز ملی مبارزه با فساد اداری و آمبودزمان به‌ترتیب نهادهای مرکزی مسئول دریافت گزارش‌های افشاگران و حمایت از آن‌ها هستند. با این حال، آن‌ها کارکنان کافی ندارند که روی این موضوعات کار کنند و آمبودزمان نیز فاقد اختیارات قانونی مناسب است. در نتیجه، به‌نظر می‌رسد که سطح اعتماد عمومی به نظام افشاگری، پایین است و این را می‌توان از تعداد اندک گزارش‌های افشاگری ثبت‌شده مشاهده کرد.

قانون، مرکز ملی مبارزه با فساد این کشور را ملزم به ایجاد و راه‌اندازی کانال گزارش‌دهی نموده است. این مرکز کانال‌های گزارش‌دهی جداگانه‌ای برای افشاگران ندارد و افشای مربوطه باید از طریق سازوکار گزارش‌دهی عمومی انجام شود (OECD, 2022d: 47). علاوه بر این هیچ مرجع اختصاصی مسئول جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات در مورد افشاگری و حمایت از افشاگران وجود ندارد؛ لذا هیچ آمار جامعی نیز در دسترس نیست (Ibid: 43).

### جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی

به‌رغم آنکه موضوع افشاگری و حمایت از افشاگران بیش از دو دهه است که در معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی مرتبط با فساد گنجانده شده است، اما همچنان در بسیاری از کشورها قوانین به‌روزرسانی نشده و حمایت جدی از افشاگران انجام نمی‌شود.

بررسی قوانین مربوط به حمایت از افشاگران در کشورهای گرجستان، آذربایجان، ارمنستان، اوکراین و مولداوی نشان می‌دهد خلأ وجود قانون اختصاصی حمایت از افشاگران در بیشتر این کشورها، مشکلی جدی است. علاوه‌براین در قوانین موجود، تعریف افشاگر به‌طور دقیق انجام نشده و باعث ابهام در حمایت از افشاگران شده است. عدم تسری افشاگری به حوزه‌های مختلف به‌ویژه بخش خصوصی از دیگر مشکلاتی است که در قوانین و مقررات افشاگری در برخی از این کشورها دیده می‌شود.

هرچند در قوانین این کشورها به حمایت‌های حقوقی از افشاگران اشاره شده، اما این حمایت‌ها، جامع نبوده و حمایت‌های پیشینی و پسینی از افشاگران به‌ویژه حمایت‌های مالی از آن‌ها به‌درستی بیان نشده است. نهادهای تخصصی دریافت و رسیدگی به گزارش افشاگران و حمایت از آن‌ها در اغلب این کشورها وجود ندارد یا در شرف راه‌اندازی است و این موضوع منجر به کاهش انگیزه افشاگران شده است.

در مجموع به‌نظر می‌رسد کشورهای مورد بررسی در این تحقیق به‌دلیل عضویت در معاهدات و کنوانسیون‌های بین‌المللی و منطقه‌ای ناگزیر به اصلاح قوانین و مقررات مربوط به افشاگری شده‌اند، اما تا ایجاد سیستم کارآمد افشاگری و حمایت از افشاگران فاصله قابل‌توجهی با معیارهای پذیرفته‌شده بین‌المللی دارند.

براساس تجربیات برگرفته از این مطالعه، پیشنهاد می‌شود در تدوین قوانین افشاگری اقدامات زیر انجام شود:

- ارائه تعریفی دقیق و جامع از افشاگر به‌نحوی که افشاگری فساد در حوزه‌های مختلف شامل بخش دولتی و خصوصی را تحت پوشش قرار دهد؛
- تعیین انواع مختلف حمایت از افشاگران شامل حمایت‌های امنیتی، حقوقی - قضایی و مالی در قانون مربوط؛
- ایجاد مرجع یا نهاد اختصاصی برای دریافت و رسیدگی به گزارش‌های افشاگران.

## منابع

- فرهادی نژاد، محسن و جعفری، سکینه (۱۳۹۸)، «شناسایی علل سوت‌زنی سازمانی و دلایل عدم تمایل به سوت‌زنی در سازمان‌های دولتی»، نشریه مدیریت سازمان‌های دولتی، سال هفتم، شماره ۴: ۸۴-۷۱.
- Bouville, Mathieu (2008), "Whistle-Blowing and Morality", *Journal of Business Ethics*, 579-585
- Bowden, peter (2005), "A comparative analysis of whistleblower protection", Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference, Adelaide, 28-30 September
- OECD (2022a), Anti-Corruption Reforms in Azerbaijan: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan. Retrieved from: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-reforms-in-azerbaijan.htm>
- OECD (2022b), "Anti-Corruption Reforms in Armenia: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan". Retrieved from: <https://www.oecd.org/corruption/Anti-corruption-reforms-in-Armenia.htm>
- OECD (2022c), "Anti-Corruption Reforms in Georgia: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan". Retrieved from: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-reforms-in-georgia.htm>
- OECD (2022d), "Anti-Corruption Reforms in Moldova: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan". Retrieved from: <https://www.oecd.org/publications/anti-corruption-reforms-in-moldova-9bb0367e-en.htm>
- OECD (2022e), "Anti-Corruption Reforms in Ukraine: Pilot 5th Round of Monitoring Under the OECD Istanbul Anti-Corruption Action Plan". Retrieved from: <https://www.oecd.org/corruption/anti-corruption-reforms-in-ukraine.htm>
- UNODC (2022), United Nations Convention against Corruption, retrieved from: <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>





## بررسی آثار فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در کشورهای گروه هشت و هفت

اصغر مبارک<sup>۱</sup>

### چکیده

یکی از اهداف اصلی تمام نظام‌های اقتصادی، تحقق توسعه اقتصادی است. در این جهت، الگوهای گوناگون رشد و توسعه اقتصادی به‌ویژه الگوهای رشد نئوکلاسیک، تفاوت در عملکرد اقتصادی کشورها را ناشی از تفاوت در عامل‌های اقتصادی مانند سرمایه (فیزیکی و انسانی) و بهره‌وری می‌دانند؛ درحالی‌که تفاوت در انباشت سرمایه و بهره‌وری، خود ریشه در عواملی دارد که اقتصاددانان نهادگرا آن را ساختار نهادی هر کشور معرفی می‌کنند. از طرفی اهداف اصلی کشورها دستیابی به توسعه همراه با رشد اقتصادی است و در این مسیر برای دموکراسی، افزایش سطح دانش و آگاهی افراد جامعه و ... گام‌هایی برداشته شود. دیدگاه توسعه انسانی، مردم را سرمایه‌های واقعی یک کشور می‌داند و به دنبال ایجاد بستری است که افراد جامعه بتوانند به همراه دانش و سلامت در محیطی خلاق زندگی کنند. در این پژوهش، تأثیر فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در دو گروه کشورهای منتخب در کشورهای گروه هشت و هفت در دوره زمانی ۲۰۱۸-۱۹۹۰ مورد بررسی قرار خواهد گرفت. داده‌های مورد استفاده به صورت داده‌های تابلویی متوازن است. همچنین برای نتیجه‌گیری بهتر از چندین متغیر کنترلی و برای تخمین از مدل گشتاورهای تعمیم‌یافته داده‌های ترکیبی استفاده شده است. نتایج نشان می‌دهد که در کشورهای هفت و هشت رابطه مثبت و معناداری بین شاخص ثبات قانون و آزادی اقتصادی با توسعه انسانی وجود دارد، اما فساد دارای اثرات منفی می‌باشد که این رابطه از نظر آماری در کشورهای گروه هشت معنادار نیست که نشان‌دهنده ضعف حکمرانی خوب و آزادی اقتصادی در این کشورها و تأثیر نامناسب آن بر شاخص توسعه انسانی است.

**واژگان کلیدی:** ثبات قانون، نهادهای حاکمیتی، توسعه انسانی، فساد اقتصادی

۱. دانش‌آموخته دکتری علوم اقتصادی گرایش اقتصادسنجی پولی و بانکی دانشگاه علامه طباطبائی و پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد، asghar\_mobarak@yahoo.com

## مقدمه

اندیشه در باب توسعه<sup>۱</sup> حداقل به زمان فرانسیس بیکن<sup>۲</sup> برمی‌گردد؛ با وجود این تقریباً بعد از پایان جنگ جهانی دوم به این سو است که چگونگی نیل به توسعه به یکی از دغدغه‌های عمده بسیاری از دانشگاهیان و سیاست‌گذاران، هم در کشورهای کمتر توسعه‌یافته و هم در کشورهای بیشتر توسعه‌یافته<sup>۳</sup> تبدیل شده است، به طوری که معمولاً پایان جنگ جهانی دوم را تاریخ تولد اقتصاد توسعه<sup>۴</sup> می‌دانند. هرچند توسعه دارای ابعاد گوناگونی است، در این میان توسعه اقتصادی از چنان ارزش والایی برخوردار شده است که فردی چون موکر<sup>۵</sup> (۲۰۰۸) که تأکید زیادی بر ابعاد علمی و فرهنگی توسعه دارد، اظهار می‌دارد: همان‌طور که هر اقتصاددانی می‌داند، دوره مدرن، دوره رشد اقتصادی است؛ بنابراین تعجیبی ندارد که از نظر برخی اقتصاددانان نئوکلاسیک نیز، مطالعه علل و عوامل مؤثر بر رشد اقتصادی به هدف اصلی علم اقتصاد به طور اعم و اقتصاد کلان به طور اخص تبدیل شده باشد. انعکاس این نوع نگرش به اهداف اقتصاد کلان را در این جمله معروف لوکاس<sup>۶</sup> (۱۹۸۸) می‌توان ملاحظه کرد که: «هنگامی که فرد اندیشیدن در مورد [توسعه اقتصادی] را آغاز می‌کند، مشکل است در مورد هیچ چیز دیگری فکر کند»<sup>۷</sup>.

از آغاز علم اقتصاد تاکنون، نظریات مختلفی برای نحوه اداره و مدیریت بخش دولتی و افزایش سطح رفاه شهروندان از سوی اندیشمندان و اقتصاددانان ارائه شده است. یکی از شناخته‌شده‌ترین این نظریات، پارادایم «مدیریت دولتی سنتی» است که بوروکراسی جزء لاینفک آن به‌شمار می‌آید. این پارادایم یا جریان فکری تا اوایل دهه ۱۹۸۰، پارادایم مطرح در حوزه مدیریت بخش دولتی بود.

1. Development or Progress

2. Bacon, Francis (1561–1626)

۳. با توجه به اینکه مشکل می‌توان کشوری یافت که طی چند قرن اخیر توسعه نیافته باشد، به نظر می‌رسد که تقسیم‌بندی کشورها به کمتر توسعه‌یافته و بیشتر توسعه‌یافته کاراتر از تقسیم‌بندی آن‌ها به کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته باشد. تقسیم‌بندی پیشنهادی بر این فرض مبتنی است که به نظر نمی‌رسد چیزی تحت عنوان یک حد آستانه برای توسعه‌یافتگی وجود داشته باشد که گذشتن از آن حد، به منزله ورود به وادی توسعه‌یافتگی باشد. علاوه بر آن روشن است که کشورهای موسوم به توسعه‌یافته، ممکن است هنوز هم در حال توسعه باشند و روند توسعه آن‌ها متوقف نشده باشد.

4. Development Economics

5. Mokyr

6. Lucas

۷. به نظر می‌رسد در کنار اندیشیدن به رشد اقتصادی، که شاخص آن معمولاً درآمد هر کارگر یا درآمد سرانه ذکر می‌شود، مشکل است به چگونگی توزیع درآمد در جامعه نیندیشید. گرچه بسیاری از اقتصاددانان معتقدند که مباحث مربوط به افزایش درآمد و توزیع درآمد در جامعه را می‌توان و باید مستقل از هم، مورد بررسی قرار داد. در فصل دوم، در کنار برخی دلایل دیگر، با استناد به آراء برخی نهادگرایان (Institutionalists) نیز استدلال می‌شود که اولاً از دیدگاه اقتصاد اثباتی نمی‌توان و ثانیاً از دیدگاه اقتصاد ارزشی نباید این دو موضوع را به صورت جدا از هم مورد بررسی قرار داد.

اما با ظاهر شدن ابعاد منفی و نقاط ضعف آن، در همین سال‌ها در کشور انگلیس و آمریکا، پارادایم دیگری به نام «مدیریت دولتی نوین» ایجاد شد که «خصوصی‌سازی و کوچک‌سازی دولت» را شعار اصلی خود قرار داد. اما آمال و اهداف مدنظر این جریان فکری نیز در بسیاری از کشورها حتی در کشورهای مبدع آن نیز مفید واقع نشد و مشخص شد این پارادایم نیز قادر نخواهد بود خیر و رفاه مناسب و عادلانه‌ای برای شهروندان فراهم سازد؛ از این‌رو، اندیشمندان مجدداً پارادایم دیگری را مطرح کردند که ظهور «خدمات عمومی نوین» و «حکمرانی خوب» از جمله آن‌هاست (بشیری، شقاقی شهری، ۱۳۹۰: ۷۰-۶۹).

برخی اندیشمندان از جمله عوامل مهم تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها و عامل اصلی عقب‌ماندگی برخی کشورها را نه کمبود سرمایه بلکه نبود بستر نهادی مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی مولد بیان می‌کنند و درعین حال اشاره دارند که دولت از کانال‌های مختلفی می‌تواند بر توسعه به‌ویژه توسعه انسانی اثرگذار باشد؛ در این پژوهش، بررسی اثرات فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در دو گروه کشورهای گروه هشت و هفت با روش داده‌های تابلویی در دوره زمانی ۲۰۱۸-۱۹۹۰ مورد بررسی قرار گرفته است. همچنین، از چندین متغیر کنترلی نیز با عنوان عامل نهادی را در شش دسته شاخص جداگانه (حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی<sup>۱</sup>، ثبات سیاسی<sup>۲</sup>، حاکمیت قانون<sup>۳</sup>، کنترل فساد<sup>۴</sup>، کیفیت بوروکراسی<sup>۵</sup> و اثربخشی دولت<sup>۶</sup>) که به شاخص‌های ترکیبی حکمرانی معروف است استفاده شده است.

ساختار کلی این مقاله در پنج بخش کلیدی بوده که در بخش اول و دوم مقدمه و بیان اهمیت مسئله تحقیق و بیان مسئله همراه با مبانی نظری تحقیق توضیح داده شده و در بخش‌های سوم و چهارم تحقیق به ترتیب پیشینه تحقیق و تصریح و ارائه مدل صورت گرفته و در نهایت در بخش پنج تحقیق نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها مرتبط با تحقیق ارائه گردیده است.

## ۱. مرور ادبیات

جست‌وجوی ریشه‌های تفاوت در عملکرد اقتصادها، دغدغه همیشگی اقتصاددانان، به‌ویژه صاحب‌نظران دانش اقتصاد توسعه بوده است. چرا برخی کشورها از اقتصادی قوی، محکم و ریشه‌دار برخوردارند و کشورهای دیگری به‌رغم برخورداری از شرایط مادی مساوی یا حتی بهتر، از

1. Voice and Accountability  
2. Political Stability  
3. Rule of law  
4. Control of Corruption  
5. Regulatory of Quality  
6. Government Effectiveness

ضعف عملکرد اقتصادی خویش رنج می‌برند؟ تأکید بر فرض «برخورداری از شرایط مادی مساوی یا بهتر»، مجالی برای انگشت نهادن بر اموری همچون موقعیت بهتر آب و هوایی، بهره‌مندی از منابع طبیعی بیشتر و بهتر، دسترسی آسان‌تر به بازارهای فروش و .... باقی نمی‌گذارد؛ چه اینکه دسترسی برخی از کشورهای دارای عملکرد ضعیف اقتصادی به مواهبی از این دست، در مجموع، کمتر از کشورهایی است که عملکرد اقتصادی درخشانی داشته‌اند، نبوده است.

اگر قرار باشد نهاده‌هایی همچون زمین، منابع طبیعی، موقعیت جغرافیایی، ثروت انباشته‌شده قبلی و در یک کلام، سرمایه فیزیکی را از صحنه تحلیل خارج کنیم، ناچار خواهیم بود توجه خود را به دو سنخ دیگر از نهاده‌ها، یعنی «سرمایه انسانی»<sup>۱</sup> و «سرمایه اجتماعی»<sup>۲</sup> کشورها، معطوف نماییم.

اقتصاددانان توسعه در مسیر مطالعات خود برای ریشه‌یابی علل و عوامل موفقیت اقتصادی برخی از کشورها و ناکامی برخی دیگر، نخست به اختلاف سرمایه فیزیکی موجود در این کشورها توجه کردند. مطالعات اقتصادسنجی که به همین منظور سامان می‌یافت و در آن از مصادیق مختلف سرمایه فیزیکی به‌عنوان متغیرهای توضیحی استفاده می‌شد، حاکی از آن بود که متغیرهای مزبور به تنهایی قادر به تبیین علل اختلاف عملکرد اقتصادی کشورها نیست. در گام بعد، متغیرهای دیگری همچون نرخ باسوادی، سطح تحصیلات و مهارت نیروی کار و .... که به‌عنوان مصادیق یا متغیرهای سرمایه انسانی شناخته می‌شدند، به مطالعات افزوده شدند. ورود متغیرهای سرمایه انسانی را باید به‌عنوان پیشرفتی مهم در ریشه‌یابی تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها تلقی کرد. در مرحله بعد، که در آخرین دهه قرن گذشته آغاز شد، اقتصاددانان با وارد نمودن متغیرهای سرمایه اجتماعی به مدل‌هایی که برای مطالعه میزان تأثیر عوامل مختلف بر رشد اقتصادی کشورها طراحی می‌کردند، گام مهم دیگری در این مسیر برداشتند.

برای ورود به بحث اثر بررسی اثرات فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی لازم است مروری بر ادبیات مطرح در این زمینه داشته باشیم. ابتدا به ادبیات مربوط به الگوهای رشد می‌پردازیم چراکه شناخت نقص الگوهای قبلی که منجر به ورود نهادها به تحلیل‌های رشد شده است می‌تواند به درک بهتر موضوع کمک کند. در بخش دیگر به مفهوم نهاد و اهمیت آن و اینکه چرا برخی کشورها نهادهای قوی دارند اما برخی دیگر از بستر نهادی مناسبی برخوردار نمی‌باشند می‌پردازیم و سپس به ذکر مواردی در خصوص حکمرانی خوب که در اواسط دهه ۱۹۹۰ سیاست‌های تعدیل مورد انتقاد گسترده اقتصاددانان نهادگرا و در رأس آن‌ها جوزف استیگلیتز قرار گرفت

می‌پردازیم. وی نظرات انتقادی خود را در قالب سیاست‌های اجماع پساواشنگتنی در سال ۱۹۹۸ مطرح ساخت. استیگلیتز معتقد است تعامل سازنده دولت - بازار می‌تواند راهگشای موفقیت فرایند اصلاحات اقتصادی در کشورهای در حال توسعه باشد (میرزا ابراهیمی، ۱۳۸۵: ۵۴).

در اجماع پساواشنگتنی، دولت و بازار دو نهاد مکمل هستند، نه دو نهاد رقیب؛ بنابراین به جای بحث از مداخله یا عدم مداخله دولت، باید از کارایی و اثربخشی مداخله دولت سخن گفت. در واقع دولت به‌عنوان یک نهاد اجتماعی نهادساز، می‌بایست با ایجاد نهادهای کارآمد و توانمند، محیط مناسبی برای تنظیم روابط اقتصادی افراد جامعه به‌گونه‌ای کم‌هزینه، ساده و به‌دور از اتلاف وقت مهیا سازد و از این رهگذر به‌عنوان دست یاری‌دهنده بازار، موجبات رشد اقتصادی را فراهم سازد. تدارک موفقیت‌آمیز این نهادها اغلب تحت عنوان حکمرانی خوب مطرح می‌شود (مهدوی عادل و همکاران، ۱۳۸۷: ۹۲).

تا قبل از سال ۱۹۹۰، معیارهای اصلی سنجش توسعه‌یافتگی و رفاه کشورها عمدتاً مشتمل بر شاخص‌های اقتصادی صرف مانند تولید ناخالص داخلی و تولید ناخالص ملی بود. اما نابسندگی شاخص‌های یادشده در ملاحظه همه واقعاتها مانند مباحث انسانی که از ماهیتی پیچیده، چندبعدی و سیال برخوردارند، از یک‌سو و عدم توجه به برخی مؤلفه‌های پنهان تأثیرگذار بر فرایند توسعه مانند موضوعات زیست‌محیطی، باعث شد تا اندیشمندان حوزه اقتصاد به‌منظور دست‌یابی به شاخص‌های جامع‌تر که مؤلفه‌های انسانی و اجتماعی را نیز دربرداشته باشند، ابتدا مفهوم توسعه پایدار را مطرح و نهایتاً نسبت به تعریف شاخصی با عنوان شاخص توسعه انسانی اقدام نمایند (صادقی امینی، ۱۳۹۳: ۸۳). این شاخص، ضمن اینکه معیاری برای اندازه‌گیری رفاه شهروندان به‌دست می‌دهد، اثر سیاست‌های اقتصادی بر کیفیت زندگی شهروندان را اندازه‌گیری می‌کند. این شاخص، کشورها را برحسب کیفیت زندگی شهروندان و نه صرفاً براساس ارقام سنتی درآمد سرانه آن‌ها رتبه‌بندی می‌کند (رانیس، ۲۰۰۵: ۲-۱).

## ۱-۱. الگوهای رشد و توسعه نئوکلاسیک و درون‌زا

الگوهای رشد نئوکلاسیک نسبت به الگوهای «کینزی» هارود و دومار گامی به پیش بود. این الگوها با دخالت دادن قیمت عوامل و جایگزینی عوامل تولید امکان ژرف‌تر نمودن الگوی قبلی را فراهم ساخت و توانستند مشکل بی‌ثباتی «لبه تیغ چاقو» در طرح هارود - دومار را حل کنند. در دهه ۱۹۵۰، رابرت ام. سولو<sup>۱</sup> الگویی را توسعه داد که به‌صورت ابزار استاندارد مطالعات

مربوط به رشد اقتصادی درآمده است. در این الگو، نرخ رشد اقتصادی به سرعت افزایش نهاده‌های عوامل تولید (کار و سرمایه) بستگی دارد. رشد جاری ممکن است نتیجه افزایش میزان نهاده از یک یا هر دو عامل تولید باشد. برون‌زا بودن عوامل رشد در چارچوب رشد نئوکلاسیک جایی را برای سیاست اقتصادی در تأثیر گذاردن بر نرخ تعادلی بلندمدت رشد اقتصادی در نقطه مقابل انتقال‌های کوتاه‌مدت بین حالت‌های به اصطلاح ثابت، باقی نمی‌گذارد. با وجود این، گروه سوم الگوهای رشد از سوی رومر<sup>۱</sup> (۱۹۸۶) و لوکاس<sup>۲</sup> (۱۹۸۸) مطرح گشتند و نرخ رشد را به‌طور درون‌زا به‌وسیله پارامترها (عوامل) داخل الگو تعیین می‌کردند. الگوهای رشد درون‌زا، در جهت‌های مختلفی توسعه یافته‌اند، مثلاً فرض بر اثرات خارجی سرمایه‌گذاری (به‌اصطلاح اثر سرریز<sup>۳</sup>) گذاشته‌اند به‌طوری‌که ذخایر سرمایه ملی بازدهی فزاینده دارند درحالی‌که در سطح بنگاه اقتصادی بازدهی ثابت است.

بااینکه نظریه‌های جدید رشد، رشد پایدار و پیشرفت تکنولوژی را درون‌زا کرده‌اند، اما توضیح آن‌ها از تفاوت‌های درآمدی مشابه تئوری‌های قبل از خود است. برای نمونه در مدل رومر (۱۹۹۰)، یک کشور در صورتی پیشرفته‌تر از دیگری است که منابع زیادی را به اختراعات و ابداعات اختصاص داده باشد؛ اما چه ویژگی اساسی است که دارایی و تکنولوژی را برای ایجاد نوآوری ترجیح می‌دهد، این سوالی است پیش‌روی این مدل‌ها که قدرت یافتن پاسخ به آن را ندارند.

الگوهای درون‌زای رشد و به‌تبع آن طرح شدن چنین سؤالاتی علاقه به ترتیبات نهادی و سیاست اقتصادی را به‌عنوان عوامل سیاسی مؤثر بر رشد اقتصادی دامن زدند و منجر به ظهور ادبیات اقتصاد سیاسی رشد جدیدی گشت که از درهم‌آمیختگی نظریه جدید «رشد درون‌زا» و «اقتصاد سیاسی کلان» نوین توسعه‌یافته است. این دو حوزه پژوهش در نوع خود جدید می‌باشند، به‌طوری‌که در ادبیات رشد، نکته تازه و بدیع تلاش برای بررسی رشد اقتصادی به‌عنوان متغیری درونی است که تحت تأثیر عوامل چندی و رای پیشرفت فنی و رشد جمعیت می‌باشد. ادبیات اقتصاد سیاسی کلان عوامل تعیین‌کننده درونی را معرفی می‌کند که بر انتخاب سیاست تأثیر می‌گذارند و فراتر از دامنه الگوهای استاندارد اقتصاد کلان قرار دارند. اقتصاددانان عموماً انتخاب سیاست را به‌عنوان متغیری برون‌زا یا انتخابی از سوی برنامه‌ریز خیرخواه اجتماعی می‌پندارند. تازگی رهیافت اقتصاد سیاسی کلان تأکید بر فرایند سیاسی و درگیری‌های بین افراد، تعیین‌کننده‌های انتخاب سیاسی می‌باشند.

1. Romer  
2. Lucas  
3. Spillover

ادبیات جدید اقتصاد سیاسی رشد بر مبنای تئوری‌های اقتصاد نهادگرایی جدید در اواخر دهه ۱۹۸۰ شروع و در اواخر دهه ۱۹۹۰ بعد از مشاهده نتایج برنامه‌های تعدیل ساختاری که سرمنشأ نئوکلاسیکی داشتند، به اوج خود رسید. عوامل سیاسی نظیر بی‌ثباتی سیاسی، کیفیت دولت، توزیع درآمد، نظام سیاسی و غیره که قبلاً مفروض پنداشته می‌شدند، اکنون نقش عامل اصلی را در تبیین تفاوت عملکرد اقتصادی کشورها به خود گرفته‌اند.

## ۱-۲. نهادها<sup>۱</sup>

نهاد مفهومی گسترده است که به اشکال مختلف تعریف گردیده، اما متأسفانه تعریف روشن و قابل‌سنجشی که بر روی آن اجماع باشد وجود ندارد. به گفته داگلاس نورث<sup>۲</sup> (۱۳۷۷) از نهاد که جامع‌ترین مؤلفه است در این طیف قرار می‌گیرد و بیان می‌کند «نهادها، قوانین بازی در جامعه‌اند». در نتیجه نهادها سبب ساختارمند شدن انگیزه‌های نهفته در مبادلات بشری می‌شوند، چه این مبادلات سیاسی باشند چه اقتصادی و اجتماعی. در یک تعبیر کلی، نهادها مشتمل بر باورها، رفتارها (حوزه عقلانی یا غیرعقلانی)، سنت‌ها، ضوابط و مقررات حقوقی‌اند که پیرامون یک هسته اصلی، مجموعه هماهنگی را شکل می‌دهند. از این لحاظ نهادها خوب به‌عنوان ایجادکننده یک ساختار انگیزشی مطرح می‌باشد که باعث کاهش نااطمینانی، تشویق کارایی و بنابراین کمک به بهبود عملکرد اقتصادی می‌گردد؛ لذا باید بین سه شکل از نهادها تمایز قائل شد (نهادهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی). قانون اساسی یک کشور نمونه‌ای از نهادهای سیاسی است که در آن ساختار کلی از نهادهای سیاسی تعریف شده است، برای نمونه نحوه انتخاب سیاستمداران و انتقال قدرت به آن‌ها را توصیف می‌کند، به‌گونه‌ای که ممکن است قدرت را به یک رئیس‌جمهور که به‌طور دموکراتیک انتخاب شده است بدهد یا به یک دیکتاتور؛ بنابراین نهادها سیاسی شامل نوع حکومت، قدرت تخصیص داده شده و محدودیت‌های اعمال‌شده روی سیاست‌گذاران و نخبگان سیاسی است. نهادهای اقتصادی (مانند حقوق مالکیت) شکل‌دهنده محیط اقتصادی هستند که افراد و شرکت‌ها در آن فعالیت می‌کنند. نهادهای اقتصادی خود توسط نهادها سیاسی و به‌طورکلی توسط نهادها اجتماعی شکل یافته‌اند. به‌طور ویژه در ارتباط با توزیع منابع تضاد منافی وجود دارد و تا حدی در مورد نهادها اقتصادی. یک عامل مهم در تشخیص نتیجه چنین تضادی، تخصیص قدرت سیاسی است که خود آن به‌طور معنی‌داری توسط ساختار نهادها سیاسی متأثر می‌گردد. اینکه چه نوع نهاد اقتصادی در جامعه برقرار خواهد شد به

1. Institutions  
2. North

این موضوع بستگی دارد چه کسی قدرت سیاسی را برای ایجاد یا مسدود کردن نهادهای اقتصادی در اختیار دارد. آموزش، بهداشت، حمایت از شهروندان فقیر و ناتوان از تحصیل درآمد مورد قبول برای زندگی، آداب و رسوم و ارزش‌ها از جمله نهادهای اجتماعی رسمی و غیررسمی در یک جامعه است که در شکل دادن محیط اقتصادی نقش مهمی دارند.

فعالیت جمعی منافعی را برای جامعه در پی دارد که با عمل فردی حاصل نمی‌شوند؛ بنابراین ابتکارات عمل جمعی موفقیت‌آمیز می‌تواند به‌عنوان بهبوددهنده رفاه به حساب آید. اما این عمل جمعی در کنار منافع، هزینه‌هایی (مانند رفتارهای فرصت‌طلبانه و سواری مجانی در جهت حداکثرسازی منافع شخصی) را نیز در بر دارد و برای کاهش این هزینه‌ها ابزارهایی اجتماعی نیاز است که نهادها ابزاری مناسب برای این منظور محسوب می‌شوند؛ به‌خاطر اینکه نهادها به حل مسائل مربوط به هماهنگی برنامه‌های کارگزاران، به ارتقای رفتارهای مشارکتی و ماوراء فرصت‌طلبی کمک می‌کنند و پیامدهای خارجی کارگزاران را درونی کرده و همچنین باعث کاهش ناطمینانی در فعالیت‌ها می‌گردند. نهادها همچنین از تکوین سرمایه اجتماعی و از تجربه عمل جمعی تاریخی که به‌نوبه خود بر احتمال پذیرش فعالیت جمعی اثر مثبت دارد، حمایت می‌کنند. اعتماد، اعتبار و رفتار متقابل سه ویژگی کلیدی رفتار انسانی می‌باشند که تمایل به ایجاد مشارکت و تداوم آن در طول زمان را تحت تأثیر قرار می‌دهند. رابطه مدور بین اعتماد، اعتبار و رفتار متقابل سطح مشارکت در بین افراد را افزایش می‌دهد و بنابراین زمینه را برای قوه ابتکار فعالیت جمعی مهیا می‌کند. در این زمینه، نهادها قادر به ایجاد مجموعه درستی از انگیزه‌ها می‌باشند که می‌توانند برقراری رابطه دایره‌وار بالا را تسریع کرده و گسترش رفتارهای مشارکتی را تسهیل و مجاز نمایند.

### ۱-۲-۱. نهادهای حاکمیتی و حکمرانی خوب<sup>۱</sup>

واژه حکمرانی، واژه جدیدی است که در رابطه با واژه قدیمی «دولت» معنا و مفهوم روشنی ندارد. بانک جهانی، حکمرانی را به‌عنوان «روشی که براساس آن قدرت بر مدیریت اقتصادی یک کشور و منابع اجتماعی آن برای رسیدن به توسعه اعمال می‌شود» تعریف می‌کند. توانمندسازی دولت مفهومی است که اخیراً وارد ادبیات توسعه اقتصادی شده و در مقابل دیدگاه‌های قبلی توسعه نه دولت بزرگ و نه دولت کوچک را عامل توسعه نمی‌داند بلکه اعتقاد بر این است که جدای از اندازه دولت، توانایی دولت در انجام وظایف محوله نقش مهمی در توسعه و پیشرفت اقتصادی دارد. دولت‌ها می‌توانند با تقویت نهادهایشان، توانمندی‌شان را بهبود بخشند. این امر مستلزم نهادینه ساختن قوانین



و هنجارهایی است که به مقامات دولتی انگیزه می‌دهد تا طبق منافع جمع عمل کنند. کافمن<sup>۱</sup> و همکارانش در بانک جهانی برای بیان حکمرانی شش شاخص حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت را بیان کردند که در این مقاله نیز مورد استفاده واقع شده است و اعتقاد بر این است که هر قدر در یک کشور، دولت پاسخ‌گوتر، کارآمدتر و ثبات سیاسی بیشتر، مقررات اضافی و هزینه‌ها کمتر و حاکمیت قانون گسترده‌تر و فساد محدودتر باشد، گفته می‌شود که حکمرانی خوب برقرار است.

### ۱-۲-۲. چرا نهادها در برخی کشورها ضعیف‌تر و در برخی دیگر قوی‌ترند؟

مطالعات اخیر، اهمیت ویژه‌ای به نقش ویژگی‌های تاریخی و جغرافیایی در شکل‌گیری نهادها می‌دهند. هر چند تعدادی از این مطالعات نقش ویژگی جغرافیایی را رد نمی‌کنند، با این حال بر نقش نهادها به‌عنوان واسطه‌ای کلیدی ما بین اثرات جغرافیایی (نزدیکی به دریا، فاصله از بازارهای اصلی، شرایط آب‌وهوایی و ...)، تاریخی و عملکرد اقتصادی تأکید دارند. این ادبیات، اختلاف نهادی جاری میان برخی کشورها را به الگوهای تاریخ استعماری نسبت می‌دهند؛ برای مثال تفاوتی بین کشورهایی که اروپایی‌ها به مدت زیادی استعمار کرده‌اند با آن‌هایی که مدت کوتاهی مستعمره بودند و یک نخبه سیاسی محلی برای مدیریت و استخراج منابع طبیعی اعمال قدرت می‌کرد، وجود دارد. در مورد اول، توسعه نهادی در جهت تشویق مشارکت گسترده در فعالیت سیاسی و اقتصادی بود که موجب ابداعات، سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی شد. اما در دومی با تأکید نهادی بر حفظ قدرت و ثروت حاکم سیاسی، شرایط برای توسعه اقتصادی پایدار چندان مناسب نبود.

عاصم اوقلو و همکاران (۲۰۰۱) به بررسی اثر اشکال مختلف استعمار در قرون ۱۷ تا ۱۹ بر روی نهادها می‌پردازد. ایشان بین دو شکل استعمار یعنی «استعمارگران ساکن»<sup>۲</sup> و «دولت‌های چپاولگر»<sup>۳</sup> تمایز قائل می‌شوند به طوری که در اولی اروپائیان مهاجر به همراه خود نهادهایی چون حقوق مالکیت، اعمال حاکمیت قانون و حمایت از سرمایه و رشد و ... را به آنجا می‌برند (آمریکا، استرالیا و نیوزلند از این نوع مستعمره‌ها هستند). اما نوع دوم استعمار به تأسیس دولت‌های محلی محدود شده و تأکید بر ایجاد و تحکیم نهادها و قوانین نبوده است، بلکه استخراج منابع طبیعی را مدنظر داشت (اغلب کشورهای آمریکای لاتین و زیر صحرای آفریقا). نهایتاً ایشان بیان می‌کنند که منشأ استعمار اثرات پایداری بر شکل‌گیری و تقویت نهادها و به‌طور کلی بر عملکرد اقتصادی

1. Kauffman  
2. Settler Colonies  
3. Extractive States

کشورهای مورد بررسی دارد.

همچنین عاصم اوقلو (۲۰۰۴) در مطالعه‌ای دیگر، از عواملی چون ایدئولوژی و تضاد اجتماعی به‌عنوان منابع احتمالی دیگر تفاوت نهادی کشورها یاد می‌کند. جوامع با ایدئولوژی‌های مختلف ممکن است نهادهای متفاوتی با استدلال‌های متفاوت انتخاب کنند. اگر جوامع مختلف باورهای متفاوتی دربارهٔ اینکه چه چیزی از نظر اجتماعی کارا است داشته باشند آن‌ها می‌توانند به‌طور عقلایی نهادهای مختلفی انتخاب کنند. تفاوت‌های عقیدتی به‌طور واضح نقش مهمی در شکل‌دهی سیاست‌ها و نهادها بازی می‌کنند. محیط نهادی کشور کره بعد از جنگ مثال خوبی برای این بحث است؛ زیرا زمانی که دو کره از هم جدا شدند دو ایدئولوژی متفاوت بر آن‌ها مسلط گشت که هرکدام منجر به شکل‌گیری نهادهای مناسب خود در آن کشور شدند، در کره جنوبی نظام سرمایه‌داری باعث تکوین نهادهایی چون حقوق مالکیت خصوصی، اقتصاد بازار و ... شد؛ در مقابل در کره شمالی نظام کمونیست که مخالف مالکیت خصوصی بود به شکل‌گیری نهادهایی چون مالکیت عمومی، تمرکز قدرت در دست دیکتاتور و دیگر قوانین اقتصادی ضد نظام بازار منجر شد.

براساس رویکرد تضاد اجتماعی، نهادها همیشه توسط کل جامعه انتخاب نمی‌شوند (و همیشه در راستای منافع جمع نمی‌باشند)، بلکه توسط گروه‌هایی انتخاب می‌شوند که کنترل قدرت سیاسی را در دست دارند (شاید در نتیجه تضاد با گروه‌های دیگر). این گروه‌ها نهادهایی را انتخاب می‌کنند که حداکثرکننده منافع شخصی‌شان باشند و نهادهایی که انتخاب می‌شوند ممکن است حداکثرکننده درآمد، ثروت و منافع کل جامعه نباشند.

بعد از بررسی منابع احتمالی، تفاوت نهادها در کشورهای مختلف، سؤالی تحت عنوان چرایی تداوم نهادهای ناکارآمد در برخی کشورها مطرح می‌شود. توضیحی که برای آن می‌شود بیان کرد این است که قدرت سیاسی در صورت اعمال نهادهای کارآمد زمینه قدرت یافتن گروه‌های مخالف را فراهم می‌کند؛ برای مثال در صورتی که نخبگان سیاسی اقدام به اعمال نهادهای کارآمدی در حوزه سیاست و اقتصاد کنند که باعث قدرتمند شدن گروه‌های مختلف جامعه و کوتاه شدن دست خود از رانت‌های ویژه گردد، در این صورت در واقع دشمن بالقوه خود را که به دلیل ضعف سیاسی و اقتصادی قادر به مقابله با هیئت حاکمه نبودند تقویت می‌کند؛ لذا به‌خاطر ترس از این تهدید بالقوه، نخبگان سیاسی ممکن است با تغییرات نهادی که باعث بهبود عملکرد اقتصادی گردد مخالفت می‌کنند. به همین ترتیب نهادهای ناکارآمد تقویت‌کننده خود هستند.

### ۱-۳. نهادها و توسعه اقتصادی

#### ۱-۳-۱. نهادها عامل رشد و توسعه یا رشد و توسعه عامل نهادها

ادبیات اقتصاد سیاسی رشد همواره با این سؤال بحث برانگیز همراه بوده که آیا توسعه سیاسی مبنای توسعه اقتصادی است یا بالعکس؟ باید توجه داشت تا به امروز جواب قاطعی برای این سؤال داده نشده است و دو رویکرد در ارتباط با آن مطرح است. رویکرد نخست بر بسترسازی نهادی و شروع با دموکراسی و اعمال کنترل‌های دیگر روی حکومت به‌عنوان سازوکاری برای تأمین حقوق مالکیت تأکید دارد؛ باوجود چنین نهادهای سیاسی انتظار می‌رود سرمایه‌گذاری در سرمایه فیزیکی و انسانی و بنابراین رشد اقتصادی حاصل شود. رویکرد دوم بر ضرورت توسعه اقتصادی (انباشت سرمایه فیزیکی و انسانی) جهت شروع فرایند تأکید دارد، به‌طور مشخص آن را لازمه دموکراسی پایدار و برپایی برخی دیگر از نهادها می‌داند. هر دو رویکرد از مبانی عقلانی گسترده‌ای برخوردارند. اهمیت نهادسازی و محدود کردن حکومت از طرف اقتصاد نهادگرای جدید مورد تأکید واقع شده و اخیراً، ادبیات رشد اقتصادی که با کارهای ناک و کفر (۱۹۹۵) شروع می‌شود به اثرات نهادهای خوب بر رشد اقتصادی می‌پردازد. رویکرد دوم به لیپست<sup>۱</sup> (۱۹۵۹) برمی‌گردد که خود او نیز آن را به ارسطو نسبت می‌دهد. لیپست معتقد است تنها در جوامعی ثروتمند که فقر در حداقل نسبی خود می‌باشد، شهروندان می‌توانند آگاهانه در امور سیاسی مشارکت داشته باشند. وی همچنین بیان می‌کند که مردم آموزش‌دیده اختلافاتشان را به‌جای نزاع‌های سخت از طریق گفتگو و انتخاب حل می‌کنند. گلوهر در همین راستا اشاره می‌کند که سرمایه انسانی بالا منجر به سیاست‌های خوب و ثبات سیاسی بیشتر می‌شود، پیامد خارجی اصلی سرمایه انسانی نه تکنولوژیک بلکه سیاسی می‌باشد: به‌طوری‌که دادگاه‌ها و مجامع قانون‌گذاری جایگزین تفنگ‌ها شده و این اصلاحات باعث حمایت بیشتر از حقوق مالکیت و رشد اقتصادی می‌گردد.

رویکرد اول نیز از پشتوانه نظری قوی برخوردار است و کارهای تجربی مهمی در تأیید اهمیت نهادها بر رشد اقتصادی انجام شده است. بندسن<sup>۲</sup> (۲۰۰۵) نهادها را شکل‌دهنده محیط اقتصادی می‌داند که شرکت‌ها و افراد در آن فعالیت می‌کنند. به‌طور خاص نهادها تأمین‌کننده مشوق‌هایی برای بنگاه‌ها و افراد می‌باشند. به‌طورکلی، یک فعالیت اقتصادی مانند سرمایه‌گذاری در یک فعالیت تولیدی، با دو نوع بازده خصوصی و اجتماعی همراه است. بازده خصوصی<sup>۳</sup>، بازدهی خالصی است که برای کارگزاری که فعالیتی را متعهد شده حاصل می‌شود، درحالی‌که بازدهی

1. Lipset  
2. Bennesen  
3. Private Return

اجتماعی<sup>۱</sup>، بازده داخلی کل برای اقتصاد است (مجموع بازدهی‌ها برای کارگزاران). مالیات بر سود، شکافی را بین بازدهی بعد از مالیات (بازدهی خصوصی) و بازدهی قبل از مالیات (بازدهی اجتماعی) ایجاد می‌کند و این امر انگیزه سرمایه‌گذاری را پایین می‌آورد. نهادهای نامناسب اثر مشابهی مانند مالیات روی بازدهی افراد دارد؛ بنابراین نهادها از طریق به‌دست دادن «قیمت‌های درست»<sup>۲</sup> باعث رشد می‌شوند، یعنی بازدهی خصوصی و اجتماعی را به همدیگر نزدیک می‌کنند، به طوری که وجود نهادهای خوبی چون حقوق مالکیت خوب تعریف شده از طریق پایین آوردن هزینه‌ها، بازدهی خصوصی مورد انتظار را به بازدهی اجتماعی نزدیک می‌کند. امروزه اهمیت نهادها بر عملکرد اقتصادی تقریباً پذیرفته شده است اما آنچه مهم به نظر می‌رسد وارد کردن نهادها به تحلیل‌های اقتصادی و شناخت نحوه اثرگذاری آن‌ها می‌باشد. چراکه اثرگذاری اغلب نهادها بر رشد، غیرمستقیم بوده و از طریق مجاری متفاوتی صورت می‌گیرد که شناخت این مجاری و ارتباط نهادها با همدیگر موضوعی مهم‌تر از خود نهادهاست؛ لذا در این قسمت به اختصار به این موضوع می‌پردازیم.

### ۱-۳-۲. کانال‌های اثرگذاری نهادها بر توسعه اقتصادی

#### ۱-۳-۲-۱. حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی و توسعه

تعریف جدید توسعه‌نیافتگی و فقر به صورت محرومیت از قابلیت‌ها، دیدگاه وسیع‌تری از توسعه را ارائه می‌کند که در تعاریف قبلی، یعنی فقر درآمدي، مورد توجه لازم قرار نمی‌گرفت. دموکراسی، حقوق مدنی و آزادی‌های سیاسی از جمله عوامل آگاهی‌بخش هستند که خواسته‌های مردم از دولت را شکل می‌دهند. براساس تقسیم‌بندی مؤسسه خانه آزادی حق اظهار نظر شهروندان و پاسخ‌گویی دولت‌مردان، بیانگر جنبه‌های مختلف آزادی‌های مدنی و حقوق سیاسی است. مردم بدون آزادی سیاسی نمی‌توانند عضو گروه‌ها شوند، ایده‌ای را شکل دهند و آن را بیان کنند. اما دولت‌های دموکراتیک از حقوق بشر حمایت کرده و اجازه مشارکت بیشتری در نهادها و اجرای قوانینی برای توزیع مناسب‌تر امکانات رفاهی از قبیل امکانات آموزشی و بهداشتی را می‌دهند. این شاخص بیانگر مفاهیمی چون حقوق سیاسی، آزادی بیان و تجمعات سیاسی و اجتماعی، آزادی مطبوعات، میزان نمایندگی حکام از طبقات اجتماعی، فرایندهای سیاسی در برگزاری انتخابات و ... می‌باشد که ما با عنوان شاخص دموکراسی از آن یاد می‌کنیم. در مورد رابطه بین دموکراسی و عملکرد اقتصادی مطالعات زیادی انجام شده که برخی قائل به

اثر مثبت و برخی دیگر معتقد به اثر منفی دموکراسی بر رشد می‌باشند. بارو<sup>۱</sup> (۱۹۹۶) این رابطه را به شکل U معکوس برآورد کرده و بیان می‌کند در صورت وجود شکل کاملی از دیکتاتوری در یک کشور، بهبود در حقوق سیاسی منجر به برقراری محدودیت‌هایی بر قدرت مطلقه دیکتاتور می‌شود که این خود باعث افزایش رشد می‌شود، اما در کشورهایی که از سطوح متوسطی از حقوق سیاسی برخوردارند، افزایش حقوق سیاسی به‌خاطر تشدید توجه مردم و مسئولان به برنامه‌های تأمین اجتماعی و اشکال مختلف توزیع مجدد درآمد باعث تضعیف رشد اقتصادی خواهد شد. آزادی شهروندان برای اظهارنظر و پاسخ‌گویی دولتمردان به روش‌های زیر می‌تواند بر توسعه اقتصادی مؤثر واقع شود:

### ۱-۳-۲-۱. کنترل فساد

در سال‌های اخیر، مطالعات قابل‌توجهی در خصوص تأثیر فساد اداری بر متغیرهای کلان اقتصادی صورت گرفته، به‌طوری‌که در اغلب مطالعات تأثیر فساد اداری بر متغیرهای رشد اقتصادی، سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی و داخلی و کارایی اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است؛ از این رو به‌نظر می‌رسد بررسی تأثیر فساد اداری بر نرخ تورم در مطالعات تجربی در دهه‌های اخیر مورد توجه قرار نگرفته و لذا بررسی تجربی بین این دو متغیر می‌تواند یکی از حوزه‌های مطالعاتی جدید در ادبیات فساد اداری باشد. دلایل متعددی وجود دارد که نشان می‌دهد متغیرهای فساد اداری و نرخ تورم با یکدیگر ارتباط دارد. یکی از مهم‌ترین این دلایل تئوری وضع مالیات بهینه<sup>۲</sup> می‌باشد که بیان می‌کند دولت‌ها از طریق پدیده حق ضرب پول<sup>۳</sup>، تمایل به افزایش نرخ تورم دارند. از طرف دیگر هزینه‌های جمع‌آوری مالیات و همچنین فرار مالیاتی<sup>۴</sup> موجب می‌شود تا دولت‌ها بر اهرم مالیات تورمی<sup>۵</sup> به‌عنوان یکی از منابع درآمدهای دولت تأکید نمایند. علاوه‌براین فساد اداری می‌تواند منجر به فرار سرمایه شده و از این طریق بر درآمدهای مالیاتی دولت مؤثر باشد. با عنایت به این موارد ملاحظه می‌شود که متغیرهای نرخ تورم و فساد اداری به‌لحاظ نظری می‌تواند با یکدیگر ارتباط مستقیمی داشته باشند. تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل از فساد عبارت است از: «سوءاستفاده از قدرت عمومی به نفع منافع خصوصی؛ برای مثال پرداخت رشوه به مقامات دولتی، باج‌گیری در تدارکات عمومی یا اختلاس اموال عمومی».

1. Barro

2. Theory of Optimal Taxation

3. Seigniorage

4. Tax Evasion

5. Inflationary Tax

این شاخص مفاهیمی چون فساد در میان مقامات رسمی، اثربخشی تدابیر ضدفساد، تأثیر آن بر جذب سرمایه‌های خارجی، پرداخت اضافی یا رشوه برای گرفتن مجوزهای اقتصادی و ... را اندازه‌گیری می‌کند. ادبیات موجود در این زمینه وسیع بوده به طوری که حتی برخی بر این باورند که فساد از دو طریق باعث تسریع رشد می‌گردد:

- فعالیت‌های فاسدی چون رشوه، اجتناب از تأخیرات اداری را برای افراد ممکن می‌سازد؛
- پرداخت رشوه به صورت نرخ کارمزدی<sup>۱</sup> انگیزه کارگزاران دولتی را برای کار بیشتر می‌کند. اما اغلب محققان مانند مورو<sup>۲</sup> و بندسن رویکرد بالا به فساد را نادرست دانسته و بیان می‌کنند فساد به روش‌های مختلف باعث تضعیف رشد می‌شود. در زیر به اختصار به نمونه‌ای از این موارد اشاره می‌کنیم:

- دزدیده شدن سرمایه‌های عمومی توسط افراد فاسد؛
- انحراف سرمایه‌گذاری‌های عمومی به سمت پروژه‌هایی که امکان فساد در آن‌ها بیشتر است (بدون توجه به میزان ضرورت پروژه)؛
- فساد به عنوان یک مالیات روی سرمایه‌گذاری خصوصی (مثلاً مبلغ پرداختی به عنوان رشوه و ...) باعث کاهش سود و سرمایه‌گذاری می‌شود؛
- فساد باعث انحراف منابع به‌ویژه سرمایه انسانی از فعالیت‌های نوآورانه به فعالیت‌های غیرمولد و مضر مانند دزدی، رانت جویی و ... می‌شود.

### ۱-۳-۲-۱. ایجاد ثبات سیاسی

اغلب مطالعات اخیر بیان می‌کنند بی‌ثباتی سیاسی از طریق از بین بردن امکان سرمایه‌گذاری باعث کاهش رشد اقتصادی می‌گردد.

بی‌ثباتی سیاسی از کانال سرمایه و نیروی کار می‌تواند بر رشد اقتصادی اثرگذار باشد و مطابق پیش‌بینی این اثر منفی است؛ برای مثال نااطمینانی سیاسی با بی‌ثباتی سیاسی همراه بوده و احتمالاً نرخ ترجیحات زمانی را به‌ویژه برای سرمایه‌گذاران ریسک‌گریز افزایش می‌دهند. در واکنش به این موضوع، نرخ جاننشینی سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت و احتمالاً با بهره‌وری بالا به‌وسیله طرح‌های سرمایه‌گذاری کوتاه‌مدت و با بهره‌وری پایین افزایش می‌یابد. علاوه بر این، ناکارآمدی تولیدی ایجاد شده به‌واسطه بی‌ثباتی سیاسی، مانند تجزیه جدول زمانی سرمایه‌گذاری، تولیدات نهایی متناظر داده‌های تولیدی را کاهش خواهد داد. در انتها نتیجه‌گیری می‌شود که تمام شاخص‌های بی‌ثباتی

سیاسی (کودتاهای موفق و ناموفق ...) از طریق اثر منفی خود روی تولید نهایی سرمایه، رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

### ۱-۳-۲-۱-۳. ثبات قوانین

این شاخص آگاهی از توانایی‌های دولت در تدوین و اجرای سیاست‌های شفاف و همچنین مقرراتی که جوازا و توسعه بخش خصوصی را ارتقاء می‌دهد، شامل می‌شود. وجود قوانین شفاف و محرک فعالیت‌های اقتصادی، از طریق پیش‌بینی‌پذیرتر کردن آینده برای فعالیت اقتصادی، هزینه‌ها را کاهش خواهد داد و همین امر موجب جذب سرمایه‌گذاری بیشتر و حرکت رو به جلوی فرایند توسعه می‌شود. در طرف مقابل نهادها و قوانینی که انگیزه فعالیت‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد با افزایش هزینه‌ها و به تعویق انداختن فعالیت‌های اقتصادی، منجر به کند شدن فرایند توسعه می‌گردد. قوانین شفاف و کارا همچنین می‌تواند از طریق افزایش تجارت و متعاقب آن افزایش دادوستد و انتقال فناوری فرایند پیشرفت توسعه را تسهیل کند (سیلبربرگر، ۲۰۱۵).

اعتماد مردم به قوانین، قابلیت پیش‌بینی دستگاه قضایی، وجود جرم‌های سازمان‌یافته، احتمال موفقیت در شکایت علیه دولت از جمله مؤلفه‌های سنجش شاخص حاکمیت قانون می‌باشند. بارو (۱۹۹۹) در ارتباط با اثرات اقتصادی نهادهایی چون حقوق مالکیت و سیستم قضایی می‌گوید: «از آنجایی که مردم به دنبال نفع شخصی هستند، تنها در صورتی اقدام به برعهده گرفتن کار سخت و سرمایه‌گذاری می‌کنند که احتمال منطقی از منتفع شدن از تلاششان موجود باشد؛ بنابراین اگر حقوق مالکیت خوب تأمین نشده باشد؛ برای مثال به خاطر جرم و جنایت بیشتر، نرخ‌های بالای مالیات و یا احتمال بالای مصادره اموال توسط دولت - ملت اقدام به کاهش تلاش و سرمایه‌گذاری می‌نمایند».

### ۱-۳-۲-۱-۴. کیفیت بوروکراسی

این شاخص بیانگر مفاهیمی چون مقررات دست‌وپاگیر، مداخله دولت در اقتصاد، سیاست‌های رقابتی، موانع تعرفه‌ای و غیرتعرفه‌ای، دسترسی به بازارهای سرمایه می‌باشد.

مقررات کارا اهداف رفاه اجتماعی وضع‌شده توسط دولت را با هزینه کمتر محقق می‌سازد. هزینه‌های اقتصادی بوروکراسی اداری به دو شکل کلی نمایان می‌شود:

- هزینه‌های مستقیم مدیریت سیستم قانون‌گذاری، که در داخل دولت و از طریق تخصیص‌های بودجه‌ای در قالب‌های مقرراتی درونی شده؛

• هزینه‌های پذیرش مقررات، که برای قانون‌گذار برون‌زاست و بر دوش تولیدکننده و مصرف‌کننده می‌افتد، به صورت انطباق با قوانین یا طفره رفتن از پذیرش آن‌ها.

### ۱-۳-۲-۱. انباشت سرمایه فیزیکی

انجام اعتراضات گسترده و قوی از سوی اتحادیه‌ها و تشکل‌های کارگری، می‌تواند بر نحوه توزیع درآمد میان نیروی کار و سرمایه تأثیر بگذارد. رودریک چنین استدلال می‌کند که با فرض ثبات سایر شرایط، اعتراضات گسترده اتحادیه‌ها و تشکل‌های کارگری، سطح دستمزدها را بالا برده و از این طریق نرخ بازگشت سرمایه را کاهش می‌دهد؛ که این خود کاهش انگیزه سرمایه‌گذاری برای سرمایه‌گذاران بخش خصوصی را در پی دارد. اما برخلاف این ادعا، کلاگو معتقد است که نه تنها این اثر بسیار ناچیز است، بلکه علاوه بر آن آزادی شهروندان برای اظهارنظر و پاسخ‌گویی دولت‌مردان، امنیت حقوق مالکیت و ضمانت اجرای قراردادها را افزایش داده و بنابراین با کاهش ریسک و نااطمینانی، نرخ بازگشت سرمایه افزایش می‌یابد (کلاگو و دیگران، ۱۹۹۶: ۲۶۴).

### ۱-۳-۲-۱. انباشت سرمایه انسانی

انجمن معتقد است در جوامعی که شهروندان از آزادی‌های مدنی بیشتری برخوردارند، حکومت‌ها نسبت به تأمین نیازهای اولیه مردم پاسخ‌گوتر هستند، چراکه آن‌ها سیاست‌هایی را انتخاب خواهند کرد که انباشت سرمایه انسانی را افزایش می‌دهد. ارتقای سرمایه انسانی از یک سو با سطوح بالاتر تولید در ارتباط است و از سوی دیگر تقاضا برای دموکراسی را افزایش می‌دهد، که این خود موجب پاسخ‌گوتر شدن حکومت‌ها می‌شود.

### ۱-۳-۳. ثبات سیاسی و توسعه

شاخص ثبات سیاسی نشان‌دهنده عدم وجود خشونت در جامعه می‌باشد. چندین معیار در محاسبه این شاخص به کار می‌رود که به ارزیابی بی‌ثباتی دولت و یا احتمال براندازی آن از طریق ابزارهای خشن و غیرمدنی می‌پردازد و اعمال دیگری مانند شورش‌های داخلی، تروریسم، کودتا و ترور را نیز در برمی‌گیرد. ثبات سیاسی از دو طریق بر توسعه اقتصادی اثرگذار می‌باشد:

### ۱-۳-۳-۱. افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی

تشویق مباحثات آزاد در مورد انتخاب سیاستمداران و سیاست‌ها، امکان براندازی قدرت حاکم را با ابزارهای نامشروعی چون کودتا و شورش از بین می‌برد؛ بنابراین در چنین جوامعی تغییرات سیاسی پیش‌بینی‌پذیرتر از نظام‌های خودکامه است. این امر با کاهش هزینه ریسک سرمایه‌گذاری،



موجب افزایش سرمایه‌گذاری و توسعه اقتصادی می‌شود. هیچ جامعه‌ای نمی‌تواند بدون یک نظم مسالمت‌آمیز و آرام به‌طور رضایت‌بخش و مطلوبی کار کند. درگیری‌های جناحی، ترورهای سیاسی، کودتا و پدیده‌هایی مانند آن، با از بین بردن امنیت حقوق مالکیت موجب افزایش ریسک و نااطمینانی در فضای اقتصادی یک کشور گردیده و به‌تبع آن کاهش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی و توسعه اقتصادی را به‌دنبال دارد (بارو، ۱۹۹۱).

### ۱-۳-۲. جلوگیری از فرار مغزها

همان‌طور که بیان شد، ایجاد ثبات و امنیت در جامعه موجب افزایش سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی در کشور می‌شود. سرمایه‌گذاری خارجی ضمن انتقال تکنولوژی، مدیریت و کادر متخصص موردنیاز به کشور، منافع کشور را به منافع کشورهای سرمایه‌گذار گره می‌زند؛ لذا سرمایه‌گذاری‌های مذکور خود ثبات و امنیت را بیشتر کرده و به سرمایه‌گذاری فزاینده منجر می‌شود. در چنین شرایطی فرار سرمایه‌ها و مغزها متوقف می‌شود و در خدمت رشد و بالندگی کشور به‌کار گرفته خواهد شد (سعیدی، ۱۳۸۶: ۱۵).

### ۱-۳-۴. اثربخشی دولت و توسعه

حکمرانی خوب به این مفهوم است که فرایندها و نهادها منجر به نتایجی می‌شوند که نیازهای جامعه را تأمین می‌کنند و درعین‌حال بهترین بهره‌برداری از منابع در اختیار را امکان‌پذیر می‌نمایند. کارایی دولت مستلزم وجود دستگاه اداری کارآمد و بهینه در کشور است. چنین دستگاهی پاسخ‌گوی نیازهای آحاد ملت، مروج عدالت اجتماعی، متضمن دستیابی همگان به خدمات باکیفیت (مانند آموزش و بهداشت) و سرمایه‌های تولیدی و ایجاد محیطی مطمئن برای توسعه مردم‌محور و پایدار خود بود (مجمع عمومی سازمان ملل، ۱۹۹۶). برای محاسبه شاخص کارایی دولت، گروهی از شاخص‌های مرتبط از قبیل کیفیت خدمات عمومی، چگونگی بوروکراسی و تشریفات اداری کارمندان دولتی، عدم وابستگی خدمات اجتماعی به فشارهای سیاسی و میزان تعهد دولت به اجرای سیاست‌ها در نظر گرفته می‌شود. در دیدگاه مطلوب نهادگرایان دولت عبارت از دولتی کارآمد و شفاف است که با نهادسازی مناسب، توسعه را به‌سمت جلو هدایت می‌کند، حقوق مالکیت را پاس داشته، مانع فعالیت رانت‌خواران سودجو خواهد بود و با تنظیم قوانین و مقررات مناسب هزینه مبادلات افراد را کاهش می‌دهد. کارایی یا اثربخشی دولت با سیاست‌گذاری و اجرا توسط دولت برای حمایت سیستم بازار مورد توجه واقع شده، همچنین به توانایی دولت در قانون‌گذاری، دآوری دادگاه‌ها، تصمیمات مدیریتی در ارتباط با

حاکمیت قانون، عدالت مدیریتی و قضایی مانند پاسخ‌گویی و شفافیت اشاره می‌کند. به‌علاوه کیفیت تهیه و تدارک خدمات عمومی و استقلال خدمات همگانی از فشارهای سیاسی و صلاحیت و شایستگی کارگزاران را بیان می‌کند.

#### ۱-۴. شاخص توسعه انسانی به‌عنوان معیاری برای توسعه اقتصادی

توسعه نتیجه بسیج نیروهای مادی و انسانی برای اهداف مترقی توسعه‌نیافتگی است و از این رهگذر است که فقر، بی‌سوادی، وابستگی و اختناق جای خود را به رفاه، آزادی و قدرت می‌دهند. در مفهوم توسعه‌نیافتگی نکاتی نهفته است که در ادبیات رشد اقتصادی که تنها بر رشد درآمد سرانه تأکید می‌کند، وجود ندارد. تا قبل از دهه ۱۹۷۰، رشد اقتصادی به‌عنوان بهترین شاخص رشد و توسعه اقتصادی کشورها در نظر گرفته می‌شد و فرض بر این بود که با بالا رفتن درآمد سرانه وضع مردم در تمام جوانب بهبود خواهد یافت. اما تجربه بسیاری از کشورها نشان می‌دهد که رشد اقتصادی لزوماً با بهبود رفاه توده مردم همراه نبوده است؛ لذا موفقیت در مسیر توسعه تنها با یک دید همه‌جانبه به محیط توسعه امکان‌پذیر خواهد بود. این ضرورت را اقتصاد نهادگرا به‌درستی تشخیص داده است، به‌صورتی که توسعه در جوامع مختلف را تابع شرایط نهادی می‌داند که در آن جوامع وجود دارد. از این منظر نقش دولت‌ها در تأمین نهادهای لازم برای توسعه اهمیت بیشتری پیدا می‌کند. ناکافی بودن معیار درآمد سرانه و رشد اقتصادی در تعیین رفاه شهروندان، موجب شد تا برخی اقتصاددانان توجه خود را به شاخص‌هایی معطوف سازند که علاوه بر متغیرهای اقتصادی، دربرگیرنده متغیرهای اجتماعی و انسانی نیز باشد. یکی از مهم‌ترین این شاخص‌ها، شاخص توسعه انسانی است که به‌عنوان معیار اندازه‌گیری توسعه و رفاه ملی در سال ۱۹۹۰ توسط آمارتیا سن و محبوب‌الحق اقتصاددان پاکستانی معرفی شد. در واقع مهم‌ترین عامل توسعه هر جامعه، افراد آن می‌باشند چراکه انسان هم هدف توسعه و هم ابزار توسعه است. این اهمیت وافر سبب گردیده تا کشورهای جهان و سازمان‌های بین‌المللی توجه خاصی به امر توسعه انسانی داشته باشند و عوامل تأثیرگذار بر آن را شناسایی کنند.

توسعه انسانی مبتنی بر این ایده اساسی است که لازمه پیشرفت جوامع علاوه بر رسیدن به درآمد سرانه بالاتر، پرورش و بسط استعدادها و ظرفیت‌های انسانی است. بر اساس این رویکرد رشد اقتصادی می‌تواند یکی از ابزارهای دستیابی به زندگی بهتر قلمداد شود ولی نمی‌تواند لزوماً به‌عنوان هدف در نظر گرفته شود. ابزار دیگر برای رسیدن به زندگی بهتر برآورده ساختن نیازهای روحی و بسط ظرفیت‌های ذهنی است که از طریق آموزش حاصل می‌شود. همچنین شاخص امید به زندگی در بدو تولد برای اندازه‌گیری بهداشت به‌عنوان پایه‌های دیگر از این شاخص در نظر گرفته شده است. شاخص

توسعه انسانی (HDI) درصدد اندازه‌گیری متوسط دستیابی هر کشور در سه بعد اساسی توسعه انسانی است که شامل دانش، زندگی طولانی توأم با سلامتی و استاندارد شایسته زندگی است.

## ۲. پیشینه تحقیق

در دو دهه اخیر که از عمر ادبیات اقتصاد سیاسی جدید رشد سپری می‌شود، مطالعات تجربی زیادی درباره اهمیت عوامل نهادی بر رشد اقتصادی انجام شده است. اغلب این مطالعات با شاخص‌های نهادی مختلف بیانگر ارتباط معنی‌دار نهادها با رشد اقتصادی می‌باشند. در جدول شماره ۱ به چند نمونه مهم از این مطالعات اشاره می‌کنیم.

جدول ۱: مروری بر مطالعات خارجی و داخلی پیشین

محقق	شاخص توسعه	شاخص نهادی	نمونه موردی	روش تحقیق	نتایج
آسم اوغلو و همکاران (۲۰۱۴)	تولید ناخالص داخلی	نقش قانون در جامعه	۶۲ کشور درحال توسعه و توسعه‌یافته	حداقل مربعات و حداقل مربعات دو مرحله‌ای	حکمرانی خوب و توسعه انسانی دوره‌های پیشین، توسعه انسانی فعلی را در هندوستان تعیین می‌کند.
رودریک و همکاران (۲۰۰۲)	تولید ناخالص داخلی	نقش قانون در جامعه	۸۰ کشور	حداقل مربعات معمولی دومارحله‌ای	رابطه بین حکمرانی خوب و توسعه انسانی بسیار قوی است، اما اثربخشی دولت بیشترین تأثیر را برای توسعه انسانی دارد.
تریو (۲۰۱۳)	تولید ناخالص داخلی	حقوق مالکیت	۱۲۰ کشور	حداقل مربعات معمولی دومارحله‌ای	سطح اقتصادی و اثربخشی دولت ارتباط مثبت با توسعه انسانی دارد.
کوستانتین و لیبزاتی (۲۰۱۱)	توسعه انسانی	انتقال فناوری	کشورهای درحال توسعه	گشائورهای تعمیم‌یافته	ارتباط مثبت بین توسعه انسانی، شهرنشینی، و آزادی اقتصادی، و ارتباط منفی بین توسعه انسانی یا فساد.
دولار و کری (۲۰۰۲)	تولید ناخالص داخلی	نقش قانون در جامعه	-	حداقل مربعات معمولی متغیرهای ابزاری	بهبود شاخص‌های حکمرانی خوب منجر به ارتقای رفاه ملی می‌شود.
نک و کبفر (۱۹۹۵)	تولید ناخالص داخلی	حقوق مالکیت	۳۸ کشور	داده‌های تابلویی	رابطه معناداری بین حکمرانی خوب و توسعه انسانی وجود دارد.
بنرجی و آبر (۲۰۰۵)	بهروری	حقوق مالکیت	هندوستان	داده‌های تابلویی	دولت در ایران به دلیل ویژگی‌های ساختاری از دولت قوی مدرن توسعه‌خواه فاصله دارد و باعث عدم دستیابی به اهداف توسعه‌ای است.
آسم اوغلو و همکاران (۲۰۱۲) و (۲۰۱۳)	تولید ناخالص داخلی	برده‌داری	کلمبیا	اثرات تصادفی داده‌های ترکیبی	میانگین شاخص‌های حکمرانی خوب اثر مثبت و معناداری بر شاخص توسعه انسانی دارد.

## ۳. ارائه مدل تحقیق

### ۳-۱. معرفی الگو

در اغلب مطالعاتی که اخیراً در ارتباط با رشد اقتصادی انجام گرفته، شکل تعمیم‌یافته الگوی سولو که شامل عامل نهادی نیز می‌باشد به‌عنوان الگوی مناسب مورد استفاده واقع شده است. ما نیز در

این مطالعه از روش بوتکیویکز و یانیکایا<sup>۱</sup> (۲۰۱۶) در تعمیم الگوی کافمن و همکاران استفاده می‌کنیم. مدل مورد استفاده به شکل زیر می‌باشد:

$$HDI_t = \alpha_0 + \alpha_1 initialGDP + \alpha_2 TOT_t + \alpha_3 EF_t + \alpha_4 Z_t + U_t$$

که در آن:

$HDI_t$ : شاخص توسعه انسانی کشور (i)

$initialGDP$ : درآمد سرانه واقعی اولیه که در اینجا GDP مربوط به سال ۱۹۸۰ لحاظ شده

در کشور (i)

$TOT_t$ : شاخص رابطه مبادله در کشور (i)

$EF_t$ : شاخص آزادی اقتصادی در کشور (i)

$Z_t$ : برداری از متغیرهای نهادی حاکمیتی (شامل شش شاخص: حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی، ثبات سیاسی، کنترل فساد، ثبات قانون، کیفیت بوروکراسی و اثربخشی دولت) به‌طور جداگانه و شاخص کلی حکمرانی خوب که میانگین شش شاخص در هر کشور (i)

$U_{it}$ : جمله پسماند الگو و  $i$  اندیس مربوط به کشورها است.

در این مطالعه شش شاخص حکمرانی خوب ارائه‌شده توسط بانک جهانی مورد توجه قرار می‌گیرد. این شاخص‌ها حاصل تلاش سه تن از محققان بانک جهانی به نام‌های دانیل کافمن، آرت کرای و پابلو زوییدو لوباتون است که یافته‌های مؤسسات مختلف بین‌المللی پیرامون وضعیت اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشورها را با یکدیگر ادغام کرده و شاخص‌های کلی تحت عنوان شاخص‌های حکمرانی را معرفی نموده‌اند. نتیجه کار آن‌ها در قالب شش شاخص و با دادن نمراتی از (۲/۵-) به بدترین حالت تا (۲/۵+) به بهترین حالت و یا رتبه‌بندی از ۰ تا ۱۰۰ برای هر شاخص، ارائه شده است. آمار و اطلاعات لازم برای این پژوهش با استفاده از منابع معتبر آماری نظیر گزارش‌های توسعه انسانی منتشرشده توسط برنامه توسعه سازمان ملل متحد و داده‌های بانک جهانی با عنوان شاخص‌های حکمرانی جهانی (WGI) به‌دست آمده است. داده‌های مربوط به شاخص آزادی اقتصادی از شاخص آزادی اقتصادی که معرف شاخص «جی وارتی» متعلق به مؤسسه کانادایی «فریزر» که از میانگین موزون شاخص‌های (ابعاد دولت، ساختار قضایی یا قانونی و حفاظت از حقوق مالکیت، ثبات پولی، آزادی تجارت خارجی و مقررات اعتباری و قوانین کار و تجارت) می‌باشد استخراج گردیده است. در

این پژوهش شاخص‌های رتبه‌بندی شده حکمرانی خوب (بین ۰ تا ۱۰۰) در کشورهای مورد مطالعه مورد استفاده قرار می‌گیرند.

جدول زیر، آمار توصیفی را برای متغیرهای مورد استفاده در مدل فوق را برای کشورهای مورد مطالعه نشان می‌دهد. مقادیر آمار توصیفی و شاخص‌های مرکزی از جمله میانگین، میانه، انحراف معیار، چولگی و کشیدگی و سایر شاخص‌های مرکزی برای هر کدام از متغیرهای تحقیق در جدول ذیل گزارش شده است. با توجه به مقیاس اندازه‌گیری متفاوت هر کدام از متغیرهای تحقیق طبیعتاً شاخص‌های مرکزی برای متغیرهای تحقیق متفاوت می‌باشد؛ بنابراین قضاوت در مورد مقادیر مقیاس‌ها نسبت به همدیگر زمانی اهمیت آماری پیدا می‌کند که شاخص‌های مدنظر از نظر روش محاسبه همگن باشند. ارائه آمار توصیفی توصیف‌کننده وضعیت هریک از متغیرهای تحقیق بوده و دید مناسبی در خصوص محدوده مقداری متغیرهای تحقیق را ارائه می‌کند. انحراف معیار نیز نشان‌دهنده انحرافات حول میانگین در داده‌های آماری است. در واقع عدد انحراف معیار نشان می‌دهد پراکندگی داده‌ها حول میانگین به چه صورت می‌باشد. مقدار پایین آن نشان‌دهنده توزیع باریک‌تر از توزیع نرمال و مقدار بیشتر آن نشان‌دهنده توزیع پهن‌تر از توزیع نرمال می‌باشد. اگر تراکم یا پراکندگی داده‌ها به سمت راست توزیع نرمال باشد آن توزیع چوله به چپ می‌باشد و بالعکس. همان‌طور که ملاحظه می‌شود شاخص‌های کیفیت نهادی (سیاسی، اقتصادی و قانونی شاخص نهادها) می‌باشند. مقدار کشیدگی نیز نشان می‌دهد توزیع پراکندگی نمونه بالاتر از توزیع نرمال بوده یا کوتاه‌تر از آن می‌باشد. در نمونه مورد بررسی کشیدگی متغیرها نشان می‌دهد توزیع پراکندگی متغیرها بالاتر از نوع نرمال است. در مورد سایر متغیرهای تحقیق و همین‌طور سایر معیارها نیز به همین صورت می‌توان قضاوت نمود.

جدول ۲: آمار توصیفی و شاخص‌های پراکندگی متغیرها در کشورهای گروه دی هشت و جی هفت  
(منبع: یافته‌های تحقیق)

انحراف استاندارد	کشیدگی	چولگی	بیشینه	کمینه	میانگین	متغیرها	کشورهای گروه جی هفت
۰.۱۴۳۸	۱۰.۶۸	۲.۹۰۳	۰.۸۸۸	۰.۲۲۲	۰.۵۰۴	شاخص کیفیت قانونی نهادها	
۰.۱۴۱۵۳	۲.۱۵۴	۰.۲۴۳۵	۰.۷۹۹	۰.۱۸۶	۰.۴۹۰	شاخص کیفیت سیاسی نهادها	

۰.۱۳۳۱	۱.۸۸۵	۰.۰۱۹۲	۰.۸۵۱	۰.۱۵۰	۰.۴۷۵	شاخص کیفیت اقتصادی نهادها		
۰.۱۹۴۹	۲۸.۳۴	۴.۵۳۱۲	۱.۳۸۹	۰.۰۲۹	۰.۵۳۳	شاخص کلی کیفیت نهادها		
۰.۲۳۵۴	۴.۹۷	۱.۵۹۷۸	۳.۲۳۴	۰.۰۴۵	۰.۷۶۵	شاخص حقوق مالکیت		
۳.۶۵۵	۲.۴۱	۰.۵۳۱۲	۸.۲۴۰	۴.۱۲۶	۵.۲۳۷	لگاریتم سرانه درآمد واقعی		
۴.۲۴۰	۴.۴۱	۱.۵۶۲	۱۲.۲۳۷	۵.۴۲۳	۶.۳۶۸	لگاریتم سرانه ناخالص سرمایه		
۱.۷۶۴	۵.۶۵۴۳	۲.۴۳۶۲	۲۰.۴۹۱	۱۲.۶۳۷	۱۷.۷۲۰	لگاریتم سرمایه انسانی		
۵.۹۵۳	۴.۴۳۴	۳.۷۸۶۵	۱۵.۲۰۷	۱۰.۲۳۹	۱۲.۱۳۷	لگاریتم شاخص باز بودن اقتصاد		
انحراف استاندارد	کشیدگی	چولگی	بیشینه	کمینه	میانگین	متغیرها		
۰.۲۳۹	۸.۴۹	۱.۷۳۲	۰.۳۴۲	۰.۱۲۳	۰.۲۶۴	شاخص کیفیت قانونی نهادها		کشورهای گروه دی هشت
۰.۲۴۱	۱.۹۷۱	۰.۱۹۵	۰.۴۳۱	۰.۱۱۴	۰.۲۵	شاخص کیفیت سیاسی نهادها		
۰.۴۶۰۱	۱.۷۰۲	-۰.۱۹۳	۰.۴۵۱	۰.۱۳	۰.۲۳۵	شاخص کیفیت اقتصادی نهادها		
۰.۳۱۱۶	۱۴.۱۶۳۵	۲.۳۵۹	۰.۵۲۱	۰.۰۴	۰.۲۹۳	شاخص کلی کیفیت نهادها		
۰.۶۵۳۲	۲.۷۹۲	۱.۵۲۸	۰.۶۷۳	۰.۰۲۳	۰.۵۲۵	شاخص حقوق مالکیت		
۶.۴۷۱	۱.۲۱۳	۰.۳۴۷۱	۹.۴۵۳	۸.۳۲۱	۱.۹۹۷	لگاریتم سرانه		

						درآمد واقعی
۷.۰۵۲	۳.۲۳۵	۱.۱۸۳۴	۸.۳۳۲	۱.۳۲۱	۲.۱۲۸	لگاریتم سرانه ناخالص سرمایه
۳.۵۸۰۲	۲.۴۷۱	۱.۲۵۳	۶.۴۳۲	۵.۳۲۱	۸.۴۸	لگاریتم سرمایه انسانی
۱۲.۷۶۹۸	۴.۲۴۹۰	۲.۶۰۳۳	۹.۷۵۴	۳.۴۳	۵.۸۹۸	لگاریتم شاخص باز بودن اقتصاد

### ۲-۳. نتایج تخمین الگو

#### ۱-۲-۳. انتخاب از بین مدل‌های اثرات ثابت و تصادفی

درباره انتخاب از بین مدل‌های اثرات ثابت و تصادفی دیدگاه‌های مختلفی وجود دارد. یکی از دیدگاه‌ها این است که اگر  $n$  بزرگ و  $T$  کوچک باشد، تخمین به‌دست آمده به دو روش می‌تواند اختلاف قابل توجهی داشته باشند. در این حالت استنباط آماری مشروط به واحدهای مقطعی مشاهده شده در نمونه است. این نتیجه‌گیری درست و مناسب است اگر قویاً معتقد باشیم واحدهای مقطعی در نمونه، انتخاب‌های تصادفی از نمونه‌ای بزرگ‌تر نیست؛ در این حالت اثرات ثابت مناسب است. در این تحقیق نیز با توجه به مساوی بودن تعداد مقطع‌ها و دوره‌های زمانی روش اثرات ثابت مناسب به نظر می‌رسد. که البته آزمون هاسمن و آزمون چاو (معنی دار بودن گروه) نیز این مورد را تأیید می‌کند.

#### ۲-۲-۳. آزمون معنی دار بودن گروه

برای تعیین وجود (یا عدم وجود) عرض از مبدأ جداگانه برای هر یک از جفت کشورها از آماره  $F$  به صورت زیر استفاده شد:

$$H_0 : \alpha_0 = \alpha_1 = \dots = \alpha_k = \alpha$$

$$H_1 : \alpha_i \neq \alpha_j$$

$$F(n-1, nt-n-k) = \frac{(RSS_{UR} - RSS_P)/(n-1)}{(1 - RSS_{UR})/(nt-n-k)} = \frac{R_U^2 - R_P^2 / n - 1}{1 - R_U^2 / nt - n - 1}$$

در رابطه فوق،  $UR$ ، مشخص کننده مدل محدود نشده و علامت  $P$ ، نشان دهنده مدل پولینگ یا محدود شده با یک عبارت ثابت برای کلیه گروه‌ها می‌باشد.  $k$ ، تعداد متغیرهای توضیحی ملحوظ در

مدل،  $n$  تعداد مقطع‌ها و  $N = nt$  تعداد کل مشاهدات و ( $t$  دوره زمانی موردنظر) می‌باشد.

جدول ۳: محاسبه نتایج آزمون همگنی (F لیمر)

مقدار آماری	مقدار بحرانی	آماره	جامعه آماری
۴.۴۹ (۰.۰۰۲۱)	۲.۱۳	F-Statistic [Prob]	کشورهای G-7
۶.۳۲ (۰.۰۰۳۱)	۴.۱۸	F-Statistic [Prob]	کشورهای D-8
۷.۸۵ (۰.۰۰۱۳۲)	۵.۳۴	F-Statistic [Prob]	کشورهای D-8, G-7

منبع: محاسبات محقق - اعداد داخل کروشه مقدار احتمال می‌باشد.

با توجه به اینکه  $F$  محاسبه شده بیشتر از  $F$  جدول برای همه گروه‌ها می‌باشد، فرضیه  $H_0$  رد شده و اثرات گروه پذیرفته می‌شود و باید عرض از مبداهای مختلفی را در برآورد لحاظ نمود.

#### ۴-۲-۳. آزمون هاسمن!

برای آزمون اینکه مدل با بهره‌گیری از روش اثرات ثابت یا اثرات تصادفی برآورد گردد از آزمون هاسمن به صورت زیر تعریف می‌شود، باید استفاده شود:

$H_0$ : Random Effects

$H_1$ : Fixed Effects

$$H = n\hat{q}(A \text{ var}(\hat{q}))^{-1}\hat{q}$$

$\hat{q}$  تفاضل ضرایب برآورد شده برای متغیرهای توضیحی

لحاظ شده در روش اثرات ثابت و تصادفی  $\hat{q} = (\hat{\beta}_{FE} - \hat{\beta}_{EC})$

$A \text{ var}(\hat{q})$ : واریانس مجانبی  $\hat{q}$  و  $n$  تعداد مشاهدات می‌باشد. آماره آزمون هاسمن دارای

توضیح کای دو با درجه آزادی  $B$  می‌باشد.

مقدار آماره آزمون هاسمن براساس توزیع کای دو برابر  $2/85$  به دست آمده است که این مقدار دلیلی بر استفاده از اثرات ثابت در برآورد داده‌های تلفیقی است و مقدار آماره آن نیز به وسیله (Eviews-9) محاسبه شده است که در آن این فرضیه صفر این است که تخمین‌زن‌های مدل اثرات تصادفی و اثرات ثابت به طور اساسی تفاوتی با یکدیگر ندارند. اگر فرضیه صفر رد شود نتیجه می‌گیریم که روش اثرات تصادفی مناسب نیست و بهتر است از روش اثرات ثابت استفاده کنیم،



آماره هاسمن دارای توزیع کای دو با درجه آزادی برابر تعداد ضرایب تخمین زده شده در مدل می باشد. اگر آماره محاسبه شده در سطح احتمال معین از توزیع کای دو جدول بزرگتر باشد، در این صورت فرضیه صفر رد می شود که در همه مدل استفاده از اثرات ثابت تأیید گردید. روش مورد استفاده در این تحقیق برای برآورد الگو، داده های ترکیبی می باشد. با توجه به بین کشوری بودن داده ها، ناهمسانی واریانس اجزای اخلاص به روش وایت<sup>۱</sup> مورد آزمون قرار گرفته و نتایج حاکی از عدم وجود ناهمسانی واریانس بودند. همان طور که در جدول شماره ۳ نشان داده شده شاخص های نهادی با همدیگر دارای همبستگی بالایی می باشند که تخمین آن ها در یک معادله رگرسیون واحد را ناممکن می سازد؛ که در مجموع هشت معادله خواهیم داشت. نتایج تخمین ها در پیوست آمده است.

جدول ۴: ضرایب همبستگی بین متغیرهای نهادی در داده های ترکیبی

متغیرها	آزادی های مدنی	حقوق سیاسی	حق اظهار نظر و پاسخ گویی	کنترل فساد	حاکمیت قانون	ثبات سیاسی	کیفیت بوروکراسی	کارآمدی دولت	آزادی های اقتصادی	تکثر قومی
آزادی های مدنی	۱	۰/۹۳	-۰/۹۱	-۰/۶۲	-۰/۶۳	-۰/۶۷	-۰/۷۲	-۰/۶۵	-۰/۶۸	۰/۲۵
حقوق سیاسی		۱	-۰/۹۴	-۰/۶۱	-۰/۶۱	-۰/۵۴	-۰/۷	-۰/۶۲	-۰/۶۴	۰/۳۶
حق اظهار نظر و پاسخ گویی			۱	۰/۷۹	۰/۷۸	۰/۶۷	۰/۸	۰/۸	۰/۷۳	-۰/۳۳
کنترل فساد				۱	۰/۹۷	۰/۷۵	۰/۸	۰/۹۷	۰/۸۵	-۰/۲۸
حاکمیت قانون					۱	۰/۷۹	۰/۸۹	۰/۹۷	۰/۸۵	-۰/۲۸
ثبات سیاسی						۱	۰/۷۱	۰/۷۵	۰/۷۴	-۰/۰۸
کیفیت بوروکراسی							۱	۰/۷۵	۰/۷۴	-۰/۲۸
کارآمدی دولت								۱	۰/۸۶	-۰/۲۵
آزادی های اقتصادی									۱	-۰/۱۶
تکثر قومی										۱

### ۳-۲-۴. آزمون هم انباشتگی متغیرها

برآورد یک مدل رگرسیونی در صورت وجود متغیرهای نامانا در مدل، برآوردی کاذب خواهد بود. آزمون هم جمعی کائو (۱۹۹۰) با بررسی هم انباشتگی بودن متغیرها و مانایی پسماندهای حاصل از مدل از این مسئله جلوگیری می کند؛ بنابراین به پیروی از مطالعات یاد شده، در مطالعه حاضر نیز این آزمون انجام گرفته و نتیجه این آزمون در جدول (۲)، هم انباشتگی بودن متغیرها و وجود رابطه بلندمدت بین متغیرها را تأیید کرده و بیانگر آن است که وجود متغیرهای نامانا مشکلی در برآورد

مدل، ایجاد نمی‌کند.

جدول ۵: نتایج آزمون هم‌جمع‌ی تابلیوی کائو

آزمون کائو در کشورهای G7	t-Statistic	Prob.
ADF	-۳/۴۵۱	۰/۰۰۰
آزمون کائو در کشورهای D8	t-Statistic	Prob.
ADF	-۲/۸۷۵	۰/۰۰۰۷

منبع: نتایج تحقیق (با استفاده از نرم‌افزار Eviews)

جدول ۶: برآورد تخمین داده‌های ترکیبی بررسی اثرات فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه

انسانی در دو گروه کشورهای گروه هشت

معادله هشتم	معادله هفتم	معادله ششم	معادله پنجم	معادله چهارم	معادله سوم	معادله دوم	معادله اول	
-۱۰/۵ (-۱/۹)	-۸/۸۱ (-۱/۷۵)	۱۲/۲۱ (-۲/۲۳)	-۱۰/۵۹ (-۲/۰۴)	-۱۱/۶ (-۲/۱۷)	-۱۱/۵ (-۲/۱۵)	-۱۳/۸ (-۲/۵)	-۱۴/۰۸ (-۲/۵۷)	ثابت
-۱/۴۶ (-۳/۸)	-۱/۷۲ (-۴/۷۱)	-۱/۱۲ (-۳/۰۶)	-۱/۶۲ (-۴/۰۲)	-۰/۹ (-۳/۲۱)	-۱/۴۵ (-۳/۴۸)	-۰/۸ (-۲/۳۸)	-۰/۷ (-۲/۴۸)	درآمد اولیه کشور (i)
۶/۴ (۳/۸)	۶/۴۹ (۴/۱۸)	۶/۱ (۳/۵۴)	۶/۷ (۴/۰۹)	۵/۶ (۳/۳۵)	۶/۶۵ (۳/۸)	۵/۸ (۳/۳)	۵/۷۸ (۳/۲۹)	آزادی اقتصادی کشور (i)
						۰/۱۲ (۰/۵)		حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی کشور (i)
					۰/۶۸ (۲/۳۶)			کنترل فساد کشور (i)
				۰/۴۹ (۲/۲۱)				ثبات سیاسی کشور (i)
			۰/۹۷ (۳/۱۲)					حاکمیت قانون کشور (i)
		۰/۶ (۱/۷۴)						کیفیت بوروکراسی کشور (i)
	۱/۰۹ (۳/۸۱)							اثر بخشی دولت - کشور (i)
۱/۹۳ (۲/۷۱)								حکمرانی خوب در کشور (i)
۱۰/۰۶	۹/۲۱	۹/۷۲	۹/۶۶	۱۰/۹۴	۱۰/۴۴	۸/۷۳	۹/۸۷	عرض از مبدا عربستان
۷/۸۲	۹/۸۸	۱۰/۳۶	۱۰/۸۲	۱۰/۵۲	۱۰/۴۱	۹/۷۵	۱۰/۸۶	عرض از مبدا مالزی

معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله
هشتم	هفتم	ششم	پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول		
-۹/۸۸	-۱۰/۳۶	-۱۰/۸۲	-۱۰/۵۲	-۱۰/۴۱	-۹/۷۵	-۱۰/۸۶	-۱۰/۰۶	عرض از مبدا ایران	
-۱۱/۰۶	-۱۰/۲۱	-۱۰/۷۲	-۱۰/۶۶	-۱۱/۹۴	-۱۱/۴۴	-۹/۷۳	-۱۰/۸۷	عرض از مبدا اندونزی	
۱۰/۴۴	۱۰/۸۸	۱۱/۳۶	۱۱/۸۲	۱۱/۵۲	۱۱/۴۱	۱۰/۷۵	۱۱/۸۶	عرض از مبدا کویت	
-۵/۴۴	-۵/۸۸	-۶/۳۶	-۶/۸۲	-۶/۵۲	-۶/۴۱	-۵/۷۵	-۶/۸۶	عرض از مبدا ترکیه	
-۶/۸۸	-۷/۳۶	-۷/۸۲	-۷/۵۲	-۷/۴۱	-۶/۷۵	-۷/۸۶	-۷/۰۶	عرض از مبدا مصر	
۰/۵۱	۰/۵۶	۰/۴۶	۰/۵۲	۰/۴۸	۰/۴۹	۰/۴۳	۰/۴۳	$R^2$	

جدول ۷: برآورد تخمین داده‌های ترکیبی اثرات بررسی اثرات فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در دو گروه کشورهای گروه هفت

معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	معادله	متغیر
دهم	نهم	هشتم	هفتم	ششم	پنجم	چهارم	سوم	دوم	اول	
۱۵/۳۹ (-۲/۷۲)	-۸/۸۱ (-۱/۷۵)	۱۲/۲۱ (-۲/۲۳)	-۱۰/۵۹ (-۲/۰۴)	-۱۱/۶ (-۲/۱۷)	-۱۱/۵ (-۲/۱۵)	-۱۳/۸ (-۲/۵)	-۱۴/۳۴ (-۲/۵۶)	-۱۴/۰۳ (-۲/۵۱)	-۱۲/۰۸ (-۲/۵۷)	ثابت
-۰/۹۱ (-۲/۵۶)	-۱/۷۲ (-۴/۷۱)	-۱/۱۲ (-۳/۰۶)	-۱/۶۲ (-۴/۰۲)	-۰/۹ (-۳/۲۱)	-۱/۴۵ (-۳/۴۸)	-۰/۸ (۲/۳۸)	-۰/۶۴ (-۲/۰۳)	-۰/۷ (-۲/۲۳)	-۰/۷ (-۲/۴۸)	درآمد اولیه در کشور (i)
۶/۱۳ (۳/۴۲)	۶/۴۹ (۴/۱۸)	۶/۱ (۳/۵۴)	۶/۷ (۴/۰۹)	۵/۶ (۳/۳۵)	۶/۶۵ (۳/۸)	۵/۸ (۳/۳)	۵/۶۹ (۳/۱۸)	۵/۷۸ (۳/۲۳)	۵/۷۸ (۳/۲۹)	آزادی اقتصادی در کشور (i)
								-۰/۱۶ (-۰/۲)		آزادی‌های مدنی در کشور (i)
							۰/۲۱ (۰/۳)			حقوق سیاسی در کشور (i)
						۰/۱۲ (۰/۵)				حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی در کشور
					۰/۶۸ (۲/۳۶)					کنترل فساد در کشور (i)
				۰/۴۹ (۲/۲۱)						ثبات سیاسی در کشور (i)

متغیر	معادله اول	معادله دوم	معادله سوم	معادله چهارم	معادله پنجم	معادله ششم	معادله هفتم	معادله هشتم	معادله نهم	معادله دهم
حاکمیت قانون در کشور (i)							۰/۹۳ (۲/۹)			
کیفیت بوروکراسی در کشور (i)								۰/۶ (۱/۷۴)		
کارایی دولت در کشور (i)									۱/۰۹ (۳/۸۱)	
آزادی‌های اقتصادی در کشور (i)										۰/۲۵ (۰/۹۷)
عرض از مبداء کشور آمریکا	۰/۰۷	۰/۳۵	۰/۱۵	۰/۳۸	۰/۳۴	۰/۱۸	۰/۲۷	۰/۲۶	۰/۳۴ (۱/۰۷)	۰/۰۸ (۰/۲۳)
عرض از مبداء کشور کانادا	۱/۴	۱/۴	۱/۴	۱/۴	۱/۲۳	۱/۳۷	۱/۲	۱/۴	۱/۰۷	۱/۵
عرض از مبداء کشور انگلیس	-۱/۰۷	-۱/۲	-۱/۱۷	-۱/۱۷	-۰/۹	-۱/۰۷	-۰/۷	-۱/۰۶	-۰/۷۵	-۱/۰۴
عرض از مبداء کشور ایتالیا	-۰/۴۳	-۰/۳۸	-۰/۶۵	-۰/۴	-۰/۰۳	-۰/۳۱	-۰/۱۸	-۰/۲۷	-۰/۲۴	-۰/۴۲
عرض از مبداء کشور آلمان	۱/۰۴	۱/۲۳	۱/۴۴	۱/۱۲	۱/۳۳	۱/۳۶	۱/۴۵	۱/۴۱	۱/۰۸	۱/۵۸
عرض از مبداء کشور فرانسه	-۱/۱۲	-۱/۰۶	-۱/۱۲	-۱/۱۲	-۰/۹۲	-۱/۲۵	-۰/۸۵	-۱/۰۵۲	-۰/۸۴	-۱/۳۶
عرض از مبداء کشور ژاپن	-۰/۱۲	-۰/۳۶	-۰/۶۲	-۰/۴۱	-۰/۱۳	-۰/۳۲	-۰/۱۲	-۰/۲۴	-۰/۲۱	-۰/۴۵
$\bar{R}^2$	۰/۵۴	۰/۵۶	۰/۵۷	۰/۶۲	۰/۶۴	۰/۶۸	۰/۶۹	۰/۶۹	۰/۶۸	۰/۶۹

توجه: تخمین‌ها به روش داده‌های ترکیبی انجام گرفته \* \* \* \* \* متغیر وابسته، نرخ رشد اقتصادی می‌باشد \* \* \* \* \* اعداد داخل پرانتز مقدار آماره t-student را نشان می‌دهد.

### ۳-۳. تحلیل نتایج

در جدول (۳) معادله اول مربوط به تخمین اثر عوامل اقتصادی بر رشد را به صورت کلی بدون در نظر گرفتن شاخص های کلی حکمرانی بیان کرده و جدول (۴) بیان کننده حالتی از متغیرها به صورت متغیرهای حکمرانی تأثیرگذار به صورت مجزا در هر کشور می باشد. و نتایج جدول (۳) به دست آمده از نظر علامت و معنی داری هر سه عامل اقتصادی (کیفیت نهادی، سرمایه فیزیکی و آزادی اقتصادی) مؤید نتایج مطالعات قبلی است. ضریب مربوط به درآمد سرانه اولیه منفی و معنی دار است که با مفهوم همگرایی کشورهای فقیر با کشورهای پیشرفته قابل بیان است. همگرایی، ویژگی مهم مدل نئوکلاسیک توسعه اقتصادی است که در دهه ۱۹۶۰ توسعه یافت. مفهوم همگرایی اخیراً به عنوان فرضیه تجربی مورد بهره برداری واقع شده، برای سطح پایین درآمد سرانه اولیه، نرخ رشد تولید ناخالص داخلی پیش بینی شده بالاست. باید توجه داشت که همگرایی به شکل شرطی آن قابل پذیرش است، اگر همه اقتصادها فی نفسه مشابه باشند، مگر از نظر درآمد سرانه اولیه، در این صورت همگرایی مشاهده خواهد شد. بارو (۱۹۹۶) بیان می کند که برای یک سطح داده شده از شرایط اقتصادی (مانند امید به زندگی و تحصیلات عالی اولیه، مرگ و میر پایین، مصرف پایین دولت، بستر نهادی مناسب برای فعالیت های اقتصادی - سیاسی و شرایط دیگر) نرخ رشد به طور منفی به سطح اولیه تولید ناخالص داخلی مرتبط خواهد بود. ویژگی همگرایی در مدل نئوکلاسیک ناشی از بازده نزولی سرمایه است. ضریب مربوط به دو متغیر سرمایه فیزیکی و آزادی اقتصادی مثبت و معنی دار بوده و براساس مطالعات قبلی بیانگر این است که هر چه یک کشور از سطح سرمایه گذاری بالا و نیروی کار سالم و توانمند برخوردار باشد، توسعه اقتصادی بالایی را شاهد خواهد بود، سرمایه انسانی در اشکال مختلف خود به واسطه کانال های مختلف به صورت مستقیم یا غیرمستقیم رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می دهد؛ برای مثال برخی از یافته ها نشان می دهند که بالا بودن نرخ تحصیلات عالی باعث بالا رفتن کارایی نیروی کار و همچنین سوددهی سرمایه جذب شده را نیز بالا برده و باعث تسریع توسعه اقتصادی می شود. سطح بالای تحصیلات زنان باعث بالا رفتن آگاهی آنها نسبت به مسائل بارداری و کنترل جمعیت می شود که به طور غیرمستقیم رشد را متأثر می سازد.

در معادله دوم شاخص حق اظهار نظر و پاسخ گویی (همان شاخص دموکراسی) اضافه شده و ضریب به دست آمده مثبت و غیر معنی دار است. مطالعات زیادی در مورد رابطه دموکراسی با توسعه اقتصادی انجام شده که نتایج تقریباً متفاوتی را نشان می دهند. برخی از آنها اثر دموکراسی روی توسعه اقتصادی را مثبت و برخی دیگر منفی ارزیابی می کنند و دسته دیگر نیز مانند آمارتیا سن فارغ از اثر مثبت یا منفی دموکراسی روی توسعه اقتصادی، آزادی را به عنوان شکل کلی دموکراسی اساس

توسعه می‌دانند و معتقدند داوری در مورد اهمیت دموکراسی نباید محدود به نتایج اقتصادی آن باشد و این نوع نگرش را تنگ‌نظرانه می‌داند. برخی از محققان بر این باورند که دموکراسی رشد را به‌طور غیرمستقیم و به‌واسطه کانال‌های متعددی تحت تأثیر قرار می‌دهد. نتایج مطالعه تاورز و وگزیار (۲۰۱۲) نشان می‌دهند که دموکراسی از طریق بهبود سرمایه انسانی و تا حدی پایین آوردن نابرابری درآمدی توسعه اقتصادی را تسریع می‌کند. از طرف دیگر، از طریق کاهش نرخ انباشت سرمایه فیزیکی و تا حدی با افزایش نسبت مصرف دولتی به تولید ناخالص داخلی باعث کند شدن توسعه اقتصادی می‌گردد.

تفاوت در رژیم‌ها ممکن است رشد اقتصادی را به‌واسطه انتخاب‌های اجتماعی متفاوت تحت تأثیر قرار دهد. بخشی اساسی از مخارج آموزشی، به‌طور عمومی تأمین مالی شده؛ بنابراین یک عامل توزیع مجدد قوی می‌باشد؛ در صورتی که مطابق مبانی نظری مطرح‌شده، دموکراسی‌ها نسبت به نیازهای اساسی مردم حساس‌تر از دیکتاتوری‌ها هستند و آن‌ها سیاست‌هایی را انتخاب خواهند کرد که سرمایه انسانی را بهبود بخشد.

درجه نابرابری درآمدی از انتخاب‌های اجتماعی ناشی می‌شود که توسط رژیم سیاسی متأثر شده است. انتظار در این است که تغییر از دیکتاتوری به دموکراسی یک وزن بالایی را به ترجیحات افراد فقیر در تصمیمات جمعی بدهد. حق رأی داشتن افراد فقیر ممکن است فرایند سیاسی را در جهت منافع آن‌ها هدایت کند و دولت را جهت توزیع مجدد درآمدی تحت فشار قرار دهند.

کنترل فساد، شاخص دیگر نهادی است که در معادله سوم اضافه‌شده و ضریب به‌دست‌آمده نیز مثبت و معنی‌دار است. همان‌طور که در ادبیات مطرح شد برخی از محققان فساد را به‌عنوان روغن لای چرخ‌های بوروکراسی سنگین اداری قلمداد کرده و بر این باورند که فساد از دو طریق باعث تسریع در توسعه اقتصادی می‌گردد: ۱- فعالیت‌های فاسدی چون رشوه، اجتناب از تأخیرت اداری را برای افراد ممکن می‌سازد. ۲- زمانی که رشوه به‌صورت نرخ کارمزدی باشد در این صورت کارگزاران با جدیت و انگیزه بیشتر کار می‌کنند. اما مورو (۱۹۹۵) آن را نادرست دانسته و بیان می‌کند که پیشنهاد رشوه به ادارات باعث شکل‌گیری رویه‌ای می‌شود که کارهای اداری تا زمان پرداخت رشوه به کارکنان به تعویق می‌افتد و این باعث شکل‌گیری بوروکراسی سنگین برای کل اقتصاد و بالا بردن هزینه سرمایه‌گذاری و درنهایت تضعیف رشد اقتصادی خواهد شد. نتایج به‌دست‌آمده در این مطالعه نیز مؤید این رویکرد نسبت به فساد است. یعنی سطح پایین فساد باعث تخصیص بهینه منابع عمومی و خصوصی، افزایش سرمایه‌گذاری و توسعه اقتصادی می‌شود. در معادله چهارم، شاخص ثبات سیاسی برآورد شده است، ثبات سیاسی از کانال

سرمایه‌گذاری روی رشد اثر می‌گذارد به طوری که در کشورهایی که احتمال کودتا، شورش‌های خیابانی، ترور و اشکال دیگر تغییر غیرمصلحت‌آمیز قدرت وجود دارد، انگیزه برای سرمایه‌گذاری پایین بوده و سرمایه‌گذارها در چنین شرایطی سعی بر انتقال سرمایه خود به جاهای امن دارند. ضریب به‌دست‌آمده برای این شاخص، مطابق پیش‌بینی مثبت و معنی‌دار بوده و به این شکل قابل تفسیر است که در کشورهایی که انتقال قدرت به شکل دموکراتیک و مصالحت‌آمیز صورت می‌گیرد و شاهد کودتا، ترور و انقلاب نمی‌باشند، توسعه اقتصادی بالایی اتفاق می‌افتد.

شاخص حاکمیت قانون در معادله پنجم مورد آزمون واقع شده است. ضریب حاصله مطابق پیش‌بینی مثبت و معنی‌دار بوده و بیانگر آن است که در جامعه‌ای که شهروندان و حاکمان آن مطیع قانون بوده و به آن احترام می‌گذارند، قراردادهای دولتی به‌درستی اجرا می‌شوند، حقوق مالکیت محترم شمرده می‌شود، عملکرد دستگاه قضایی قابل پیش‌بینی باشد، شکایت علیه دولت موفقیت‌آمیز باشد و ... این عوامل باعث تخصیص کارآمد منابع خصوصی و عمومی به فعالیت‌های مولد شده و به این وسیله باعث تسریع در رشد اقتصادی می‌گردد. کیفیت بوروکراسی یکی دیگر از شاخص‌های حکمرانی است و نتایج رگرسیونی مربوط به آن در معادله ششم نشان داده شده است. مطالعات نشان می‌دهند که بوروکراسی اداری سنگین و سیستم مقرراتی ناکارآمد هزینه‌هایی را هم بر دولت به‌عنوان اعمال‌گر و هم بر سرمایه‌گذاران یا به‌طور کلی شهروندان به‌عنوان پذیرنده این مقررات تحمیل می‌کند که باعث بالا رفتن فساد و هزینه‌های تولید و همچنین کاهش سرمایه‌گذاری و به‌تبع آن منجر به کاهش توسعه اقتصادی می‌گردد. ضریب به‌دست‌آمده برای این شاخص مثبت اما غیرمعنی‌دار است. البته غیرمعنی‌داری آن دال بر بی‌اهمیت بودن آن بر رشد نیست بلکه به‌واسطه وجود متغیر سرمایه‌گذاری که بخشی از اثر آن بر توسعه اقتصادی از طریق این متغیر صورت می‌گیرد قابل توجیه است. ضریب مربوط به شاخص اثربخشی دولت در معادله هفتم مثبت و معنی‌دار است به این معنی که تعهد دولت به برنامه‌های درست دولت قبلی، توانمندی در انجام وظایف محوله در حوزه عمومی، سیاست‌گذاری به نفع کسب‌وکار و ... باعث تسریع در فرایند رشد می‌گردد. چراکه دولت‌ها معمولاً سهم بزرگی در اقتصاد اغلب کشورها دارند و علاوه بر فعالیت مستقیم در حوزه‌های مختلف اقتصادی فراهم‌کننده بستر مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی غیردولتی نیز می‌باشند.

درنهایت آخرین معادله شامل شاخص حکمرانی خوب است که بیانگر کیفیت حکمرانی در یک کشور است. ضریب به‌دست‌آمده مطابق پیش‌بینی مثبت و معنی‌دار است؛ به این معنی که هر قدر در یک کشور دولت پاسخ‌گوتر و کارآمدتر و ثبات سیاسی بیشتر، مقررات اضافی و هزینه‌ها

کمتر و حاکمیت قانون گسترده‌تر و فساد محدود باشد توسعه اقتصادی بالا خواهد بود. در نهایت برآورد معادلات جدول (۴) با اضافه کردن متغیرهای نهادی دیگر حاکی از تأثیرگذاری متفاوت این متغیرهای شاخص‌های حکمرانی خوب بر توسعه اقتصادی در کشورهای اسلامی می‌باشد؛ لذا کیفیت بوروکراسی یکی دیگر از شاخص‌های حکمرانی است که نتایج رگرسیونی مربوط به آن در معادله هشتم جدول نتایج نشان داده شده است. در سال‌های اخیر، اهمیت یک رژیم مقرراتی مؤثر در تشویق توسعه اقتصادی و توسعه به‌طور فراوان این علاقه را در میان محققان برای تحقیق در این حوزه دو چندان کرده است. نتایج مطالعات پیشنهاد می‌کند که بوروکراسی اداری سنگین و سیستم مقرراتی ناکارآمد هزینه‌هایی را هم بر دولت به‌عنوان اعمال‌گر و هم بر سرمایه‌گذاران یا به‌طور کلی شهروندان به‌عنوان پذیرنده این مقررات تحمیل می‌کند که باعث بالا رفتن فساد و هزینه‌های تولید و همچنین کاهش سرمایه‌گذاری و به تبع آن منجر به کاهش رشد اقتصادی می‌گردد. همان‌طور که شاهدیم ضریب به‌دست‌آمده برای این شاخص مثبت اما غیر معنی‌دار می‌باشد. باید توجه داشت که معنی‌دار نبودن آن به معنی بی‌اهمیت بودن آن برای رشد نیست بلکه وجود متغیر سرمایه‌گذاری در طرف راست مدل و ترکیب اثر این دو شاخص می‌تواند عامل آن محسوب شود.

کارآمدی دولت، ششمین و آخرین شاخص حکمرانی است که نتایج مربوط به تخمین آن در جدول نتایج نشان داده شده است. و مطابق پیش‌بینی مثبت و معنی‌دار است که بیانگر این موضوع است که تعهد دولت به برنامه‌های درست دولت قبلی، توانمندی دولت در حوزه وظایف محوله در عرصه عمومی، سیاست‌گذاری به نفع کسب‌وکار و ... باعث تسریع در فرایند توسعه اقتصادی می‌گردد، چراکه دولت‌ها معمولاً سهم بزرگی در اقتصاد اغلب کشورها دارند و علاوه بر فعالیت مستقیم در حوزه‌های مختلف اقتصادی فراهم‌کننده بستر مناسب برای فعالیت‌های اقتصادی غیردولتی نیز می‌باشند.

آزادی اقتصادی تنها شاخصی است که برای نهادهای اقتصادی در نظر گرفتیم، که مثبت اما برخلاف پیش‌بینی غیرمعنی‌دار است؛ لذا در نهایت می‌توان میزان تأثیرگذاری برگ خریدهای نهادی و حکمرانی را در کشورهای اسلامی چون ایران، ترکیه، مصر و اندونزی کمتر نسبت به کشورهای دیگر بوده است و دلیل آن را نیز در اجرای صحیح سیاست‌ها و قانون‌مداری و ایجاد زیرساختارهای مناسب فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی قبل از اجرای سیاست‌های مختلف در این کشورها به‌خصوص در زمینه سیاست‌های اقتصادی دانست. از طرفی می‌توان سیستم ضمانت اجرای قانون در زمینه فراهم ساختن زمینه موفقیت در اجرای سیاست‌ها و قواعد بازی در بین نهادها در این کشور را ضعف در سیستم قضایی و مقرراتی این کشورها دانست. در حالت کلی، اول اینکه



نهادهایی که برای جوامع صنعتی اساسی هستند ممکن است در کشورهای در حال توسعه چون کشورهای فوق‌الذکر به خصوص ایران، زاند جلوه نماید. ایجاد بازار بورس، بازار اوراق قرضه، بازار اوراق خزانه و دفاتر تعیین نرخ اعتبارات. دفاتر اسناد و املاک و متدولوژی و دفاتر یا مراکز استاندارد پرهزینه است و تصمیم در این مورد که آیا آن‌ها باید قبل از نیازهای بازار ایجاد شوند یا بعد، بسیار دشوار است.

دوم: بعضی از نهادها دارای مشکلات سیستماتیک غیرمولد هستند؛ برای مثال، کارکنان دولتی، نیروهای نظامی و انتظامی و سایر کارکنان رسمی که با دستمزد بسیار ناچیزی مواجه‌اند، موجب می‌گردند که بخش دولتی به جای اینکه کمکی برای بازار باشد به یک مانع تبدیل می‌گردند که بخش دولتی به جای اینکه کمکی برای بازار باشد به یک مانع تبدیل می‌گردد. برنامه‌ریزی نادرست و ضعیف در مورد هزینه‌های بخش عمومی موجب محروم شدن نهادها از منابع و کاهش کارایی آن‌ها می‌شود.

سوم: شاخص‌ها و معیارهای ساده‌ای برای نیازهای نهادی و اولویت آن‌ها در این کشورها وجود ندارد.

### نتیجه‌گیری

با توجه به یافته‌های پژوهش، تأثیر شاخص فساد و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در گروه منتخب کشورهای توسعه‌یافته چگونه است؟ بنابراین این مطالعه به بررسی تأثیر فساد اقتصادی و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در دو گروه کشورهای منتخب در کشورهای گروه هشت و هفت در دوره زمانی ۲۰۱۸-۱۹۹۰ با استفاده از رویکرد داده‌های تابلویی متوازن اثرات ثابت پرداخته که برای نتیجه‌گیری بهتر از چندین متغیر کنترلی و برای تخمین از مدل گشتاورهای تعمیم‌یافته داده‌های ترکیبی استفاده شده است. با توجه به نتایج حاصل از بخش قبلی، تأثیر فساد منفی و ثبات قوانین مثبت و معنادار شده و این بیانگر این است که در این کشورها سال‌هاست برای ایجاد مشارکت مناسب بین جامعه مدنی، بخش خصوصی و دولت و برای اجرای هرچه بهتر قانون، مقررات و بالا بردن سطح اطمینان مردم، هزینه و تلاش شده است. در این کشورها آزادی‌های قانونی اعم از آزادی مطبوعات، آزادی بیان و ... نسبت به کشورهای دیگر در سطح بالایی قرار دارد. دولت‌ها در برابر افراد پاسخ‌گویی بیشتری دارند. به دلیل حاکمیت قوانین، فساد و جرم به کمترین میزان خود رسیده است. ثبات سیاسی حاکم بر این کشورها را به جایی مطمئن برای مهاجرت و سرمایه‌گذاری و کارافرینی تبدیل کرده است. مشخص است با وجود تمامی این شرایط و در بستر این محیط و وجود برنامه‌های بهداشت و سلامت همگانی و هزینه‌های بالا برای

سلامت افراد و امکانات شهرنشینی مناسب و آب آشامیدنی سالم، امید به زندگی افراد بالا است. همچنین به دلیل وجود سرمایه‌گذاری‌ها، حمایت از کارآفرینی و حمایت از صنعت و کشاورزی و آزادی اقتصادی این کشورها به جایی مناسب برای کسب و کار تبدیل شده‌اند؛ پس درآمدها نیز در سطح بالایی قرار می‌گیرند؛ بنابراین شاخص توسعه انسانی نیز در سطح خوبی قرار می‌گیرد.

در حالی که تأثیر شاخص فساد و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در گروه منتخب کشورهای گروه هشت در حال توسعه چگونه است؟ با توجه به نتایج، اثر شاخص فساد و ثبات قوانین بر شاخص توسعه انسانی در کشورهای گروه هشت بی‌معنا شده است. با توجه به پایین بودن این شاخص‌ها در این گروه از کشورها و به دلیل ضعف حکمرانی خوب و نبود دولتی اثربخش و عدم شفافیت، این شاخص‌ها آثار خود را بروز نمی‌دهد. همچنین، در این کشورها به دلیل پایین بودن ثبات سیاسی و نبود محیطی رقابت‌پذیر، سرمایه‌گذاری به‌ویژه سرمایه‌گذاری‌های خارجی به حداقل میزان خود رسیده است. این شرایط باعث شده است تا بسیاری از افراد برای ادامه تحصیل، سرمایه‌گذاری و غیره به کشورهای دیگر مهاجرت کنند. همچنین، عدم ثبات سیاسی و احتمال بالای وقوع نابسامانی‌های سیاسی، اقتصادی، جنگ و ... باعث پایین آمدن امید به زندگی در این کشورها شده است. با توجه به نتایج شاخص توسعه انسانی، این کشورها به شاخص‌های نهادی اثرپذیری نشان نمی‌دهند.

آزادی اقتصادی در این کشورها نیز در سطح بالایی قرار ندارد و به دلیل بالا بودن تعرفه‌های مالیاتی و مقررات سخت‌گیرانه، همچنین به علت کنترل‌های دولتی بر روی قیمت‌ها، پایین بودن سرمایه‌گذاری خارجی و ... آزادی اقتصادی بی‌معنا شده است. همچنین، در این کشورها افزایش هزینه‌های بهداشت سرانه و شهرنشینی نسبتاً مناسب و بهبود دسترسی به آب آشامیدنی سالم باعث اثر مثبت و معنادار بر شاخص توسعه انسانی شده است.

با توجه به نتایج مشاهده‌شده در کشورهای منتخب گروه هشت به علت پایین بودن سطح کیفیت نهادی، بستری برای رشد و شکوفایی افراد شکل نگرفته است و حکمرانی خوب هیچ علامت‌دهی برای بهتر شدن شاخص توسعه انسانی نشان نداده است. از طرفی در کشورهای توسعه‌یافته که کیفیت نهادی در سطح بهتری قرار دارد، اثرات مثبتی بر شاخص توسعه انسانی نتیجه‌گیری شده است. این نتایج اهمیت شاخص‌های نهادی را در کشورهای گروه هشت و هفت هرچه بیشتر نمایان می‌سازد.

یکی از پیش‌فرض‌های رشد اقتصادی این است که بازارهای رقابتی ایجاد شود. در کشورهای در حال توسعه باید با وضع قوانین و مقرراتی برای رفع موانع تجاری و ایجاد محیطی رقابتی تلاش

برای ایجاد اقتصادی آزاد صورت پذیرد. دولت‌ها باید نقش مکمل بازار باشند و نقش نظارتی بر بخش خصوصی را در بهبود فعالیت‌های بازار و رفع مشکلات آن به‌عهده بگیرند.

در این تحقیق با توجه به نحوه اداره اقتصادی جامعه در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته که توجه خاصی به عوامل نهادی و فساد در جهت تنظیم امور اقتصادی و رشد و توسعه داشتند. این همان نتیجه‌ای است که اقتصاددانان بعدها با تکمیل نظریه‌های توسعه به آن رسیدند. به‌گونه‌ای که در این مطالعه تجربی نیز ما به همین نتایج دست یافتیم. نتایجی که از تخمین‌های انجام‌شده در این مطالعه به‌دست می‌آید، بیانگر نقش مهم نهادها در عملکرد توسعه اقتصادی کشورها می‌باشد و ضرایب مربوط نشان می‌دهد که حکمرانی خوب یا در واقع نهادهایی که قدرت از طریق آن‌ها در یک کشور اعمال می‌شود، اثر مثبت بر توسعه اقتصادی دارند. اما در ارتباط با شاخص دموکراسی، همان‌طور که مطالعات پیشین نشان داده، اثر دموکراسی روی توسعه اقتصادی مبهم است؛ اما رویکرد نسبتاً قابل قبولی که در این مورد قابل اتکا است، اثر غیرمستقیم دموکراسی بر توسعه اقتصادی از طریق کانال‌هایی چون بهبود سرمایه انسانی است.

از نتایج به‌دست‌آمده می‌توان استنتاج کرد که نهادهای حاکمیتی یا در شکل کلی‌تر حکمرانی خوب نسبت به نهادهای دموکراتیک از درجه اهمیت بیشتری برای توسعه اقتصادی برخوردار هستند.

اما باید توجه داشت همان‌طور که اشاره شد، اثر دموکراسی بر توسعه انسانی بیشتر به عوامل نهادی دیگر نظیر حقوق مالکیت و حقوق مدنی بستگی دارد چراکه در صورت وجود چنین نهادهایی دموکراسی از طریق پاسخ‌گو نگه‌داشتن مسئولان، شفافیت در عملکرد و جریان اطلاعات و هم‌چنین اتخاذ تصمیمات مردمی که نمونه‌عالی آن را می‌توان ملاحظه نمود، باعث بهبود عملکرد اقتصادی می‌شود.

علاوه بر آزمون شاخص‌های شش‌گانه حاکمیتی، به‌طور جداگانه متوسطی از این شاخص‌ها با عنوان شاخص حکمرانی خوب نیز مورد آزمون واقع شده است. ضریب به‌دست‌آمده برای این شاخص کلی مطابق پیش‌بینی، مثبت و معنی‌دار بوده و بیانگر این است که حکمرانی خوب یعنی داشتن دولتی توانمند که به وظایف حاکمیتی خود به‌خوبی عمل کند، باعث تشویق سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های تولیدی و ممانعت از فعالیت‌های ضد تولیدی نظیر رانت‌جویی، فساد و دیگر موارد می‌شود.

## منابع

بشیری، عباس؛ شقاقی شهری، وحید (۱۳۹۰)، «حکمرانی خوب، فساد و رشد اقتصادی (رویکردی اقتصادی به مقوله حکمرانی خوب)»، بررسی‌های بازرگانی، (۴۸).

دانایی فرد، حسن؛ باباشاهی، جبار؛ آذر، عادل و کردنائیج، اسدالله (۱۳۹۱)، «تحول در رفاه ملی: آیا

حکمرانی خوب نقش مهمی ایفا می کند؟»، مجله پژوهش های مدیریت ایران، ۱۶ (۴): ۶۲-۴۵.  
 رزمی، محمدجواد و صدیقی، سمیه (۱۳۹۱)، الزامات تحقق حکمرانی خوب برای دستیابی به توسعه انسانی، چهارمین همایش ملی اقتصاد، دانشگاه آزاد اسلامی واحد خمینی شهر.  
 سامتی، مرتضی؛ محسنی، فضیلت (۱۳۹۰)، «تحلیل تأثیر شاخص های حکمرانی خوب بر شاخص توسعه انسانی، مطالعه موردی: کشورهای جنوب شرقی آسیا». نشریه پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی، ۱ (۴): ۲۲۳-۱۸۳.

صادقی امینی، محسن و جمعه پور، محمود (۱۳۹۳)، «معرفی شاخص توسعه انسانی (HDI)»، فصلنامه کتاب ماه علوم اجتماعی، ۱۸ (۷۴): ۸۵-۸۳.  
 فطرس، محمدحسن و ترکمنی، اسماعیل (۱۳۹۱)، «توسعه انسانی تعدیل شده و پایداری رشد اقتصادی: مقایسه تطبیقی کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه»، فصلنامه پژوهش های رشد و توسعه اقتصادی، ۲ (۷): ۵۹-۹۲.

- A.K.Fosu (2015), "Political instability and economic growth in developing economies: some specification empirics" *Economics letters*, pp 289-294. [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)
- Acemoglu Daron, Simon Johanson and James Robinson(2014), "institutions as the fundamental cause of long-run Growth", Working paper
- Acemoglu, Daron and James A. Robinson (2013), "A Theory of Political Transitions," *American Economic Review*, 91, 938-963.
- Al-Marhubi, F. A. (2000), Corruption and inflation. *Economics Letters*, 66(2), 199-202.
- Barro, R. J. & Sala-I-Martin, X. (1992), Convergence, *Journal of Political Economy*, 100, 407-443.
- Barro, R. J. (2012), Determinants of Democracy. *Journal of political Economy*, vol. 107, no. 6.
- Barro. R. J (2013), Rule of law, Democracy, and economic performance, index of Economic Freedom, Ch 2, 31-49.
- Bennedsen Morten, Malchow-moller, vinten Fredrik (2005), Institutions and Growth- a Literature Survey. a Report 2005-1. center for Economic and Business Research(CEBR).
- Blackburn, K., & Powell, J. (2011), Corruption, inflation and growth. *Economics Letters*, 113(3), 225-227.
- Chiou, Sh. J., P. Shan Wu and B. Yi Huang (2011), "How Derivative Trading Among Banks Impacts SME Lending, Interdisciplinary" *Journal of Research in Business*, Vol. 1, No. 4, pp. 1-11.
- Chiou, Sh. J., P. Shan Wu and B. Yi Huang (2011), "How Derivative Trading Among Banks Impacts SME Lending, Interdisciplinary" *Journal of Research in Business*, Vol. 1, No. 4, pp. 1-11.
- Chiou, Sh. J., P. Shan Wu and B. Yi Huang (2011), "How Derivative Trading Among Banks Impacts SME Lending, Interdisciplinary" *Journal of Research in Business*, Vol. 1, No. 4, pp. 1-11.
- Colletaz, G. and C. Hurlin (2006), "Threshold Effects of the Public Capital Productivity: An International Panel Smooth Transition Approach", Working Paper, University of Orleans.
- Colletaz, G., & Hurlin, C. (2006), Threshold effects of the public capital productivity: an international panel smooth transition approach, Working Paper, University of Orleans.
- Damir, P. and E. M. Praksa (2011), "Corruption and Inflation in Transition EU Members", *Journal of Public Administration*, Vol. 8, No. 1, pp. 475-505.
- Dar, A. and S. AmirKhalkhali (2011), "On The Impact Of Regulation On Economic Growth In OECD Countries", The 2011 Barcelona European Academic Conference, 421-426.
- Easterly, William, and Mirvat Sewadeh. (2012), "Global Development Network Growth Database" on the World Bank web site. <http://www.worldbank.org/research/growth/>
- Easterly, William. (2007), "Life during Growth", *Journal of Economic Growth*, 4, 239-275.

- Freedom House (2016), Freedom IN THE world. <http://freedomhouse.org/ratings/index.htm>
- Gagliardi Francesca (2013), "Institutions and economic change: A critical survey of the new institutional approaches and empirical evidence", *The Journal of Socio-Economics*. [www.sciencedirect.com](http://www.sciencedirect.com)
- Glaeser.L. Edward, Rafael La Porta, Florenico Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer (2014), "Do Institutions Cause Growth?" working paper.
- Gurr and marshal (2013), of the Polity IV data set. <http://www.cidcm.umd.edu/inscr/polity>
- Gwartney, James, Lawson, Robert and Hall, Joshua, (2012), *Economic Freedom of the World. Annual Report*; Fraser Institute (Vancouver, B.C.); Digital copy available at: [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).
- Gwartney, James, Lawson, Robert and Hall, Joshua, (2012), *Economic Freedom of the World. Annual Report*; Fraser Institute (Vancouver, B.C.); Digital copy available at: [www.freetheworld.com](http://www.freetheworld.com).
- Gylfason, Thorvaldur, (2012), "Natural Resources, Education, and Economic Development," *European Economic Review* 45, no. 4-6, 847-59.
- Hali Edison and Nicola Spat for (2014), *Growth and institutions*. Ch 3, 95-128
- Hall, R. and Johnes, C. (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output Than Others", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 114, pp. 83-116.
- Im, K. S., Pesaran, M. H., & Shin, Y. (2003), Testing for unit roots in heterogeneous panels. *Journal of econometrics*, 115(1), 53-74.
- Jalilian Hossein, Kirkpatrick Colin and Parker David (2016), *The Impact of Regulation on Economic Growth in developing Countries: A Cross- Country Analysis*. *World Development* vol. 35, no. 1, pp. 87-103.
- Janine Aron (2013), "Growth and Institutions: A Review of the Evidence", *The World Bank Research Observer*, vol. 15, no. 1, pp 99-135
- Jude, E. C. (2010), Financial development and growth: A panel smooth regression approach. *Journal of Economic Development*, 35 (1), 15-33.
- Kadilli, A., & Markov, N. (2012), A panel smooth transition regression model for the determinants of inflation expectations and credibility in the ECB and the recent financial crisis. Working Papers. University of Geneva, No. 11092.
- Kauffman, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2006), *Governance matters V: Governance indicators for 1996-2005*. World Bank
- Kotera, K., Okada, S., & Samreth, S. (2012), Government size, democracy, and corruption: An Empirical Investigation. *Economic Modeling*. 29(6), 2340-2348.
- Levine, R. (2005), Law, endowments and property rights. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 61-88.
- Levine, R., Loayza, N., Beck, T. (2014), "Financial Intermediation and Growth: Causality and Causes", *Journal of Monetary Economics* 46, pp.31-77.
- Lucas, R.E. (1990), "Why doesn't Capital Flow from Rich to Poor Countries?". *American Economic Review* 80 (2): 92-96.
- Mankiw, N. G., Romer, D. and Weil, D. N. (1992), "A Contribution to the Empirics of Economic Growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 107, pp. 407-437.
- North, D. C. (2006), *Understanding the process of economic change*: Princeton and Oxford: Princeton University Press.
- North, D.C. (1990), *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Persson, T and Tabellini, G, (2006), Democracy and Development: The Devil in the Details, *American Economic Review*, American Economic Association, vol. 96(2), pages 319-324, May.
- Pritchett, Lant. (2006), "Does Learning to Add Up Add Up? The Returns to Schooling in Aggregate Data." In *Handbook of the Economics of Education*, Volume 1, ed. Eric A. Hanushek and Finis Welch, 635-95. Amsterdam and Oxford: Elsevier, North-Holland.
- Rahmayanti, Y., & Horn, T. (2011), Expenditure efficiency and the optimal size of government in developing countries. *Global Economy and Finance Journal*, 4(2), 46-59.
- Rodrik, D., Subramanian, A., & Trebbi, F. (2004), Institutions rule: the primacy of institutions

- over geography and integration in economic development. *Journal of economic growth*, 9(2), 131-165.
- Roland, Gerard, (2004), Understanding Institutional Change: Fast-Moving and Slow-Moving Institutions. *Studies in Comparative International Development*, 38, 109–31.
- Romer, D., (2006), *Advanced Macroeconomics*. McGraw-Hill, New York.
- Sawyer, W.C. (2010), Institutional Quality and Economic Growth in Latin America. *Global Economy Journal*, 10(4), Article 2, 1-13.
- Sobhee, S.K. (2012), Quality of Institutions and Economic Growth in Developing Economies. *The Heritage Foundation and the Wall Street Journal*, Dow Jones & Company, Inc, (2012), *Index of Economic Freedom*, Digital copy available at: [www.heritage.org](http://www.heritage.org)
- Tocan, Madalina Cristina. (2012), Knowledge Based Economy Assessment. *Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology*, 2(5).pp. 240-252.
- Vijayaraghavan Maya and Ward A. William (2005), Institutions and Economic Growth: Empirical Evidence from a Cross- Ntional Analysis. NBER Working paper.
- World Bank, (2014), *Doing Business Dataset and Report*, Digital copy available at: <http://www.doingbusiness.org>
- Yang, K.-H. (2010), Human development and government effectiveness. Georgetown University.
- Zeneli, V. (2014), “The Role of Institutions and Good Governance for Attracting Foreign Direct Investments: Evidence from Southeast Europe”, *Business and Economics Journal*, no. 5(2), pp. 1-20.
- Zhuang, J., Dios, E. and A. Lagman-Martin (2010), "Governance and institutional Quality and the Links with Economic Growth and Income Inequality: With Special Reference to Developing Asia", *ADB Economics Working Paper Series*, No. 193, 1-54.



## شفافیت و تأثیر آن بر سرمایه اجتماعی در محلات ناکارآمد شهر زنجان (نمونه موردی: محله اسلام آباد)

سعید نجفی<sup>۱</sup>

### چکیده

شفافیت و تأثیر آن بر سرمایه اجتماعی در محلات ناکارآمد شهری، به‌عنوان چالشی تضادوار شناخته می‌شود. تضادی که ناشی از تجربه عینی روابط پنهان قدرت در انواع مناسبات مختلف سیاسی، اجتماعی، اقتصادی و غیره بوده که سهم بازیگران در تولید و بازتولید آن‌ها متفاوت بوده است. محله اسلام‌آباد شهر زنجان به‌عنوان سرمایه اجتماعی تأثیرگذار اما غیررسمی و به‌دلیل موقعیت خاص و ویژگی‌های منحصر به فرد خود در فرایند تکوین شهر، جولانگاه بازیگران مختلف بوده است؛ از این‌رو هدف پژوهش حاضر، تبیین اثرات شفافیت و تأثیر آن بر سرمایه اجتماعی در بازتولید محلات ناکارآمد شهری است. پژوهش حاضر از نظر ماهیت کیفی و از نظر نوع کاربردی است. متغیرهای اصلی پژوهش در ارتباط مستقیم با ساکنان جمع‌آوری شده و سپس به روش تکنیک دلفی توسط ۵۰ کارشناس منتخب انتخاب و تکمیل گردید. یافته‌ها نشان داد که تجربه زندگی ساکنان از نظر کارشناسان در قالب مفاهیمی چون فقر، نادیده گرفته شدن، عقب‌ماندگی، نیروهای نامرئی، تعارض منافع، ابهام در سرنوشت، فاصله ادعا و عمل، فاصله میان ما و آنان، دوگانگی و تضاد و منافع شخصی و نه خیر مشترک معنا یافته است. مفاهیمی که نهادینه شدن ایدئولوژی‌های مسلط و عدم آگاهی و ضعف اقتصادی ساکنین این سکونتگاه‌ها و تقابل راهبردهای فضایی دولت/مدیریت شهری در برابر تاکتیک‌های فضایی مردم را نمایش می‌دهند. نقش مدیریت میانی به‌عنوان حلقه اتصال میان مدیریت دولتی و مدیریت محلی در تولید محلات ناکارآمد چشمگیر بوده است. رمزگشایی معنای پنهان در پس معنای ظاهری با شناخت حقوق کاربران این سکونتگاه‌ها می‌تواند شرایط تسلط بازیگران اصلی را در قالب خود - اداره‌گری و خود - مدیریتی در سطوح مختلف افزایش دهد.

واژگان کلیدی: شفافیت، سرمایه اجتماعی، محلات ناکارآمد، شهر زنجان

## طرح مسئله

اجتماعی شدن یک جنبه ضروری از تعاملات انسانی است؛ زیرا تعاملات باعث ایجاد سرمایه اجتماعی و افزایش رفاه انسان می شود. به عنوان مثال سرمایه اجتماعی، سلامت عمومی (De Vries et al., 2013; Orban et al., 2017; Vyncke et al., 2012) سلامت روان (De Vries et al., 2013; Landstedt et al., 2016)، پایداری اقتصادی (Akram and Routray, 2012, Son and Lin, 2013) و همچنین تاب آوری جامعه در برابر بحران را ارتقا می دهد (Aldrich and Meyer, 2015; Lucini, 2013)؛ از این رو مفهوم سرمایه اجتماعی بر روابط بین افراد تأکید می کند که متقابلاً حامی یکدیگر هستند (Puntam, 2000). از طرف دیگر شکل گیری سرمایه اجتماعی مطلوب در سازمان فضایی شهرها در گرو پایش شفافیت در تصمیم گیری های بازیگران و سازمان های مدیریتی مرتبط است. تصمیم گیری هایی که بر روند تکوین محلات شهری تأثیرگذار بوده و سبب شکل گیری و طبقه بندی محلات از نظر برخورداری و عدم شفافیت در اجرای برنامه های افزایش کیفیت زندگی می گردد. بر این اساس، کمیسیون جهانی آینده شهرها در قرن بیست و یکم میلادی نیز اعلام کرده که به موازات رشد ابرشهرها، در کشورهای جنوب میزان فقر شهری افزایش یافته و محلات ناکارآمد بخش عمده ای از رشد شهرنشینی بر پایه اقتصاد غیررسمی ظهور و بروز خواهند کرد. براساس گزارش مرکز اسکان بشر سازمان ملل متحد (۲۰۲۰) یک سوم از جمعیت شهرهای جهان در سکونتگاه های غیررسمی زندگی می کنند (Motoya et al, 2020: 2) به نقل از: (Gouverneur, 2016). تا سال ۲۰۳۰، دومیلیارد نفر حاشیه نشین در شهرهای مختلف جهان و حواشی آن ها وجود خواهند داشت و تا نیمه این قرن، تعداد آن ها ۳ میلیارد، یعنی بیش از یک سوم جمعیت این کره خاکی خواهد رسید (نیوورث، بی تا: ۳). از این نظر، سازمان های جهانی هشدارهای فراوانی مبنی بر کاهش فقر و سیاست های تبعیضی و ستیزطلبانه ارائه کرده اند. طبق ماده ۲ قانون حمایت از احیاء، به سازی و نوسازی بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری، مناطقی از شهر که در طی سالیان گذشته عناصر متشکله آن اعم از تأسیسات روبنایی، زیربنایی، ابنیه، مستحذات، خیابان ها و دسترسی ها، دچار فرسودگی و ناکارآمدی شده و ساکنان آن از مشکلات متعدد اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و کالبدی رنج می برند؛ بافت های فرسوده و ناکارآمد شهری گفته می شود. همچنین طبق ماده ۱۸ قانون فوق الذکر و سیاست های ابلاغی برنامه پنج ساله هفتم توسعه (۱۴۰۵-۱۴۰۱)، رفع بحران بافت های ناکارآمد شهری از وظایف کلیه نهادهای دولتی و ارگان های حکومتی است. اما آنچه از منظر مدیریت شهری و برخی دیگر بر این محلات حاکم شده است اینکه، محلات ناکارآمد به سبب تمرکز جمعیتی بالا، عمدتاً یک فضای مصرفی اقتصادی و سیاسی تلقی می گردند. به نظر می رسد مردمان

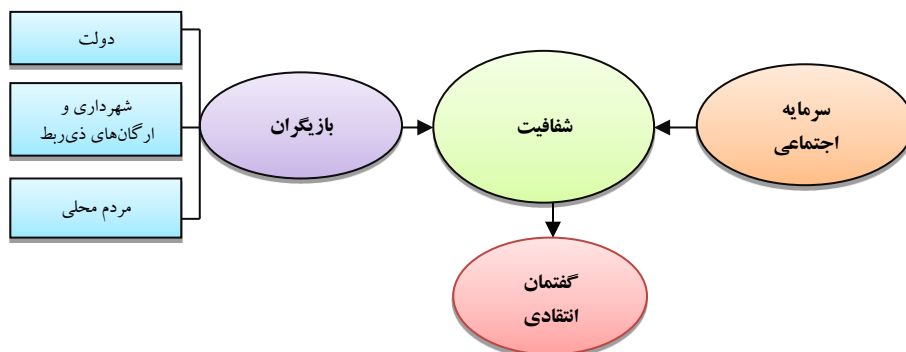


این محلات از دیرباز، قول‌های بهبودی و توانمندی شنیده‌اند؛ اما خیلی زود در گذر زمان آنچه خواسته‌اند؛ فراموش شده است. این سکونتگاه‌ها با این وسواس ذهنی که در شهر به‌طور مناسب دیده نمی‌شوند، مطلوبیت خود را برای ساکنان از دست می‌دهند. درک و برداشت ذهنی از این فضاها برای افراد بیرون بسان ویدئویی تلویزیونی است اما برای ساکنین واقعیتی از زیستن متفاوت است. محلات شهر زنجان از این قاعده مستثنی نبوده و محله اسلام‌آباد براساس سرشماری عمومی نفوس و مسکن ۱۳۹۵ با جمعیتی بالغ بر ۲۳۴۶۵ نفر در غرب متمایل به مرکز شهر زنجان استقرار یافته است. این محله در سازمان مدیریت شهری به‌عنوان سکونتگاه غیررسمی تلقی گردیده اما در بسیاری از جریان‌های سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و... نقش پررنگی را ایفا می‌نماید. این تحقیق بر آن است تا شفافیت/عدم شفافیت تصمیم‌گیری‌های سازمان‌های مدیریتی مرتبط در محله اسلام‌آباد شهر زنجان را مورد بررسی قرار داده تا نشان دهد عدم توجه به نیازهای ساکنین به‌عنوان سرمایه‌های اجتماعی ارزشمند، تأثیرات مخربی بر روند تکوین شهر و آینده آن‌ها خواهد داشت.

### ۱. مبانی نظری

شکل‌گیری سرمایه اجتماعی وابسته به زمینه است و اغلب با ویژگی‌های شخصی مانند جنسیت (Landstedt et al., 2016)، قومیت (Laurence, 2017; Chua & Ng, 2015)، پیشینه فرهنگی (Blessi et al., 2012)، طبقه (Chua et al., 2020) و ویژگی‌های شخصیتی (Rosita et al., 2022) به نقل از: (Tulin et al., 2018) مرتبط است. همچنین سرمایه اجتماعی بر پایه شبکه‌ای از پیوند مدیریتی است که با هنجارها، اعتماد و اقدامات جمعی مشخص می‌شود که به یکدیگر وابسته هستند و باید در ارزیابی سرمایه اجتماعی در نظر گرفته شوند (Rosita et al., 2022) به نقل از: (Young, 2014). شفاف‌سازی در جریان شکل‌گیری سرمایه اجتماعی بسیار مهم است. شفاف‌سازی در واقع فرایندی است که تفکر انتقادی را درگیر می‌کند (Karmer, 1993). یکی از این جریان‌های شفاف‌سازی، شکل‌گیری تفکر گفتمان انتقادی است. تحلیل گفتمان انتقادی به‌عنوان رویکردی نوپا تلاش دارد تا اندیشه‌های انسان در عصر پسامدرن را در قالب ساخت‌های زبانی در ارتباط با تعامل اجتماعی پیوند داده و به کشف ارتباط دوسویه زبان، گفتمان و ایدئولوژی در بافت‌های اجتماعی دارای قدرت در پس متون می‌پردازد (آقاگل‌زاده، ۱۳۸۵: ۲). به عبارتی این نوع از تحلیل، مفاهیم زبان‌شناختی بازیگران در اعمال شیوه‌های سوءاستفاده از قدرت اجتماعی و نابرابری‌ها، مشروعیت و ایستادگی را به نمایش می‌گذارد (Van Dijk, 1991: 352). از طرف دیگر، امروزه در فرایند نظام برنامه‌ریزی شهری آنچه به‌عنوان چالشی انکارناپذیر مطرح می‌شود تقابل و تعارض منفعت‌گرایانه بازیگران در فرایند تولید فضا است. یکی از الزامات اساسی ابعاد

توسعه پایدار شهری در تولید فضاهای شهری، سهم بازیگران در تولید و بازتولید آن می‌باشد. دولت به‌عنوان متولی، در رأس این جایگاه قرار داشته و در سطح بعدی مدیریت شهری و مردم محلی قرار دارند. موضوع محلات ناکارآمد به‌علت سرمایه اجتماعی بالا نسبت به سایر محلات به‌دلیل نادیده گرفتن و نبود و پراکنده ساختن آن‌ها از یک طرف و از طرف دیگر تلاش برای ارائه مسکن و خدمات، ابهامی است که مسئله را کمی پیچیده ساخته است. محلات ناکارآمد تقابل گفتمان‌های برجسته‌ای در سطح ساختاری (دولت)، میانی (مدیریت شهری) و محلی (مردم) می‌باشند. آنچه در این عرصه رقابتی نمود دارد، غلبه گفتمان‌های ساختاری و میانی بر گفتمان محلی است. این سکونتگاه‌ها تقابل راهبردهای فضایی دولت و تاکتیک‌های فضایی مردم ضعیف می‌باشند، به‌رغم اینکه اغلب ساکنین این سکونتگاه‌ها را افراد فقیر و کم‌درآمد دارای قدرت جمعی پنهان تشکیل می‌دهند؛ اما دولت و مدیریت شهری جهت مشروعیت به آن‌ها نیازمندند. تجارب سیاسی کشورهای درحال توسعه نشان می‌دهد که رابطه میان بازیگران در تولید فضا از واژه دموکراسی شروع می‌گردد. مفهومی که ابزاری در دست قدرتمندان جهت تغییرات گسترده است. تغییراتی که به کاهش کنترل ساکنان بر تصمیماتی است که بر شهرشان شکل می‌دهند، ختم می‌گردد. فضایی که به اصطلاح لوفوری «بازنمایی فضا» یا «قلمرو استراتژیک» در اصطلاح دوسرتو، قادر به اشغال، تولید و تحمیل فضاهاست (سلیمانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۵۴۰). بااین‌حال، ادراک ویژگی‌های فضا برای تأثیرگذاری بر قابلیت استفاده از آن و واسطه‌گری رابطه بین فضاها و سرمایه اجتماعی مهم است (Rosita et al., 2022 به نقل از: Jorgensen, 2010; Marusic, 2016). علاوه‌براین، سازماندهی فضا و تنوع فعالیت‌های اجتماعی به‌شدت به افزایش تعاملات اجتماعی کمک می‌کند؛ که انباشت آن در طول زمان می‌تواند باعث رشد سرمایه اجتماعی شود (Rosita et al., 2022 به نقل از: Ghel, 2011; Blokland and Nast, 2014; Eicher and Kawachi, 2011, Hamdan et al., 2014)



شکل ۱: مدل مفهومی پژوهش

## ۲. روش‌شناسی تحقیق

تحلیل گفتمان انتقادی سیری تکوینی از تحلیل گفتمان در مطالعه‌های زبان‌شناختی است که تحلیل گفتمان را به‌لحاظ نظری و روش‌شناختی از سطح توصیف متون به سطح تبیین ارتقا داده است و به‌لحاظ محدوده تحقیق نیز گستره آن را از سطح بافت موقعیت فرد به سطح کلان یعنی، جامعه، تاریخ و ایدئولوژی وسعت بخشیده است (آقاگل‌زاده، ۱۳۸۵). جهت تبیین متغیرهای سرمایه‌های اجتماعی محلات ناکارآمد از روش کیفی - کمی استفاده شده و جامعه آماری شامل ساکنین محله اسلام‌آباد بوده که در ادامه جهت نظرسنجی اولیه در ارتباط با متغیرهای پژوهش، ۱۰۰ نفر به‌صورت تصادفی ساده انتخاب شدند. منابع داده‌های مورد استفاده در این پژوهش، محیط زندگی ساکنین است. به‌منظور گردآوری داده‌ها از مشاهده مشارکتی، مصاحبه ساخت‌نیافته از ساکنین و جامعه متخصصین در قالب پنل دلفی استفاده گردید. بر پایه این روش، به‌منظور تصور منسجم از محله، بافت اجتماعی و روند تغییرات، نمونه‌ها از میان کسانی که عمدتاً ۲۰ سال سابقه سکونت در این محله را داشته‌اند؛ انتخاب شده و سعی گردید نمونه‌های منتخب از نظر جنسی میان هر دو گروه زنان و مردان در نظر گرفته شود. مصاحبه‌ها به‌طور باز و عمیق انجام شد تا همه زوایای پنهان و پیچیده موضوع را روشن نماید. سپس با استفاده از روش نمونه‌گیری گلوله برفی، ۵۰ نفر از متخصصین برنامه‌ریزی شهری و علوم شهری (عمدتاً اساتید دانشگاه و دانشجویان دکتری و مدیران اجرایی شهر) در یک راند و عمدتاً پنل هتروژنیک به‌عنوان نمونه آماری انتخاب گردید. روایی پرسشنامه توسط متخصصان تأیید شد و پایایی آن طبق فرمول آلفای کرونباخ برابر ۰/۸۲۵ برآورد شده که قابل قبول است.

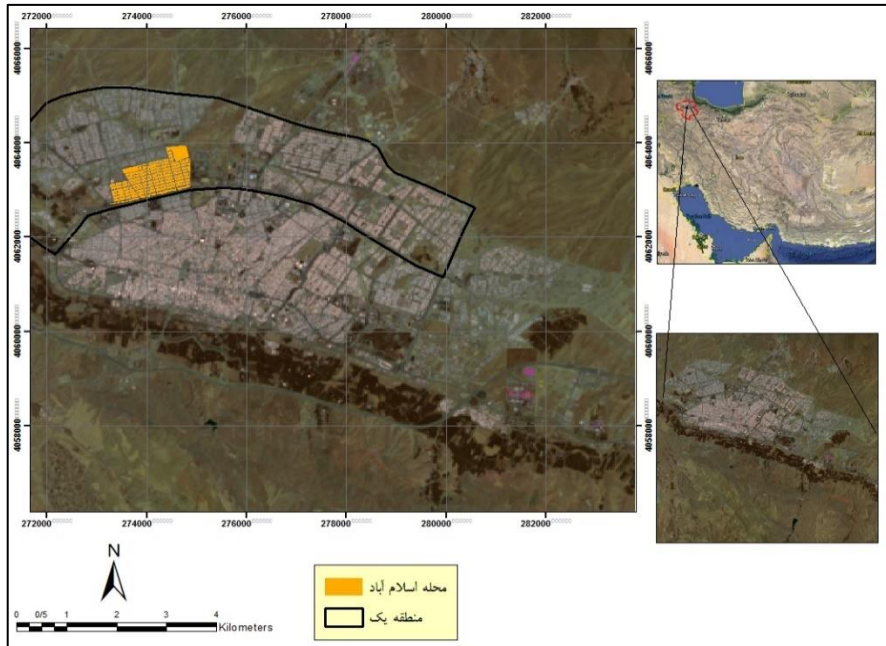
## ۳. شناخت محدوده

شهر زنجان به‌عنوان اولین و بزرگ‌ترین نقطه شهری استان با ۴۳۰۸۷۱ نفر جمعیت در سرشماری ۱۳۹۵، یکی از شهرهای میانه اندام کشور محسوب می‌شود. این شهر به چهار منطقه شهرداری تقسیم می‌شود که محله اسلام‌آباد از حیث سلسله‌مراتب تقسیمات کالبدی در منطقه یک با ۲۳۴۶۶۵ هزار نفر جمعیت در سرشماری ۱۳۹۵ و ۱۲۰ هکتار وسعت، در شمال غرب واقع شده است. این محله به‌عنوان یکی از محلات فرودست شهر زنجان، از نظر مدیریت شهری سکونتگاه غیررسمی خوانده می‌شود که ۷۱۲۴ خانوار با بعد ۳/۳ نفر در آن سکونت دارند (آمارنامه شهر زنجان، ۱۳۹۵).

جدول ۱: ویژگی‌های عمومی محدوده مورد مطالعه

شاخص	جمعیت (نفر)	مساحت (هکتار)	بعد خانوار	تعداد خانوار
شهر زنجان	۴۳۰۸۷۱	۶۱۶۰/۲۴	۳/۲	۱۳۲۴۶۹
محله اسلام‌آباد	۲۳۴۶۵	۱۲۰/۵۴	۳/۳	۷۱۲۴

منبع: آمارنامه شهر زنجان، ۱۳۹۵



شکل ۲: موقعیت محله اسلام‌آباد در شهر زنجان

#### ۴. یافته‌های تحقیق

##### ۴-۱. تبیین مؤلفه‌های سرمایه‌های اجتماعی در محله اسلام‌آباد

مؤلفه‌های مؤثر سرمایه‌های اجتماعی در محله‌ای ناکارآمد چون اسلام‌آباد براساس انواع مختلفی از متغیرها سنجیده می‌شود. در این بخش از متغیرهایی چون میزان رضایت از سکونت در محله، ارتباطات همسایگی، حضور در اجتماعات مختلف چون مراسمات آیینی، ملی و...، احساس امنیت، میزان آگاهی از رویدادها و اتفاقات محله و شهر، میزان مشارکت در امور محله استفاده شده است. در حالت کلی می‌توان گفت که در محله اسلام‌آباد، ارتباطات همسایگی و میزان رضایت از سکونت براساس جنسیت و میزان سن متفاوت ارزیابی شده است. تمایل قشر سالمندان به ماندن در محله و ارتباطات گرم و صمیمی نسبت به همسایگان و احساس تعلق بالا نشان از

رضایت حضور در محله تلقی شده، اما قشر جوان و تحصیل کرده به سبب وضعیت نامطلوب شرایط اقتصادی از جمله بیکاری، دسترسی کمتر به خدمات بهداشتی، فضای سبز و شرایط کالبدی از جمله کیفیت نامناسب مسکن، قطعات کوچک و نامنظم رضایت کمتری داشته‌اند. همچنین یافته‌ها نشان می‌دهد که احساس امنیت حضور در محله از نظر ساکنان کاملاً مناسب ارزیابی شده است این احساس ناشی از شناخت و نزدیکی فرهنگ همسایگی است که از دیرباز در محله حاکم می‌باشد. اما برخلاف گذشته و دسترسی به اینترنت، گوشی همراه و... ساکنان معتقدند که میزان آگاهی‌ها از امورات مختلف محله و شهر به سبب کانال‌های همسایگی و فضای اینستاگرامی افزایش داشته و اغلب ساکنان دسترسی به این ابزارها را داشته اما سواد و نحوه بهره‌مندی آن‌ها متفاوت می‌باشد. در همین راستا با توجه به آگاهی به امورات مختلف می‌توان گفت میزان مشارکت مردمی در اجرای پروژه‌ها در سطح محله مناسب بوده و مساجد به عنوان مأمّن و مرکزی فعال برای مشورت و همکاری‌ها تبدیل شده است. از طرف دیگر نگاه از بیرون و مدیریت شهری به چنین سرمایه‌های اجتماعی متفاوت بوده است. تفاوت نگاه‌ها، اثبات مالکیت‌ها (غیررسمی تلقی شدن) و ارائه سند زمین، محصول مدیریت شهری تلقی شدن، استفاده ابزاری، عدم توان اعتراض، دیده نشدن‌ها و رسیدگی نکردن‌ها، عدم نظارت و استعداد آسیب‌پذیری اجتماعی از جمله موضوعاتی است که دانش/ تجربه زندگی ساکنان را نمایش می‌دهد. به رغم تمرکز کاربری‌های تجاری در خیابان‌های اصلی و عملکرد فرامحلی آن‌ها (شهید مدنی و دستغیب)، دسترسی به خدمات آموزشی، بهداشتی، حمل‌ونقل، همجواری با محلات نسبتاً مناسب و... نشان از امید و بهبودی‌هاست. اما گذر از مرکز به پیرامون محله گواه چیزهای دیگری است. هر چند اقدامات اخیر توانمندسازی این محلات را نمایش می‌دهد اما گمان می‌رود عملکردها در جهت اهداف سوء مصرفی از جمعیتی است که به خاطر ترس از اخراج شدن شرایط را پذیرفته‌اند. پیام ناشی از این محلات در شهر عمدتاً پذیرش سرنوشت و زندگی با چنین وضعیتی است. فضاهایی که با فقر و عدم آگاهی شناخته شده و تلاش تحمیل‌گران در جهت طبیعی‌شوندگی و سرنوشت ابدی این سکونتگاه‌هاست.

#### ۴-۲. شفافیت ایدئولوژی‌های مسلط بازیگران در محله اسلام‌آباد

همان‌طور که اشاره شد آنچه در عرصه رقابتی نمود دارد، غلبه گفتمان‌های ساختاری و میانی بر گفتمان محلی است. ترفندی که گفتمان دولتی برای غلبه بر گفتمان مردمی به اجرا می‌گذارد. بعد از تبیین مؤلفه‌های سرمایه‌های اجتماعی در محله اسلام‌آباد، به منظور مشخص کردن سهم هر یک از بازیگران براساس مؤلفه‌های تعیین‌شده، از مدل چند موضوع - چند بازیگر در قالب نرم‌افزار

مکتور استفاده شده است. این مدل برای تبیین شفافیت ایدئولوژی‌های تأثیرگذار بر جریان شکل‌گیری ساخت شهری به واسطه نیروهای محرکه استفاده شده است. بیان می‌کند که کدام یک از بازیگران در قالب برنامه‌ریزی ساختاریافته و یا فاقد طرح در روند شکل‌دهی فضای کنونی براساس پیشران‌های اصلی تأثیر بیشتری دارند. جدول (۲) ماتریس شفافیت ایدئولوژی‌های بازیگران را براساس تحلیل‌های دلفی نمایش می‌دهد.

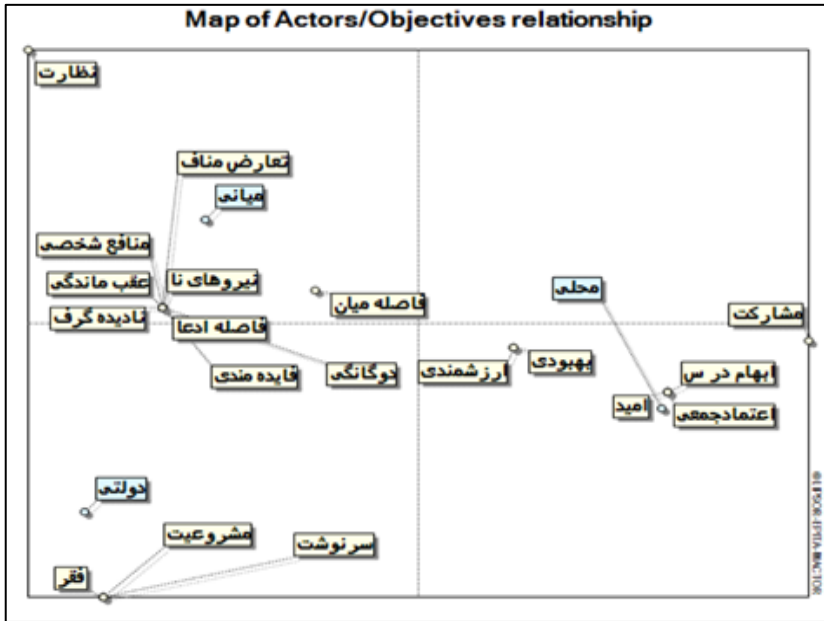
جدول ۲: ماتریس شفافیت ایدئولوژی‌های بازیگران براساس تحلیل دلفی

شاخص	کنشگر	مدیریت دولتی	مدیریت میانی	مدیریت محلی	Li
فقر	۴	۳	۲	۹	۹
نادیده گرفته شدن	۳	۴	۲	۹	۹
نظارت	۲	۳	۲	۷	۷
عقب‌ماندگی	۲	۳	۲	۷	۷
نیروهای نامرئی	۲	۲	۲	۶	۶
بهبودی	۲	۲	۳	۷	۷
اعتماد جمعی	۳	۴	۱	۸	۸
سرنوشت	۳	۴	۱	۸	۸
مشارکت	۳	۲	۲	۷	۷
تعارض منافع	۴	۳	۱	۸	۸
ابهام در سرنوشت	۴	۳	۲	۹	۹
فاصله ادعا و عمل	۲	۳	۲	۷	۷
امید	۳	۳	۳	۹	۹
مشروعیت	۴	۳	۲	۹	۹
فاصله میان ما و آنان	۳	۲	۲	۷	۷
دوگانگی و تضاد	۲	۳	۳	۸	۸
ارزشمندی	۳	۴	۳	۱۰	۱۰
فایده‌مندی	۲	۴	۳	۹	۹
منافع شخصی نه خیر مشترک	۳	۴	۴	۱۱	۱۱
Di	۵۴	۵۹	۴۲	-	-

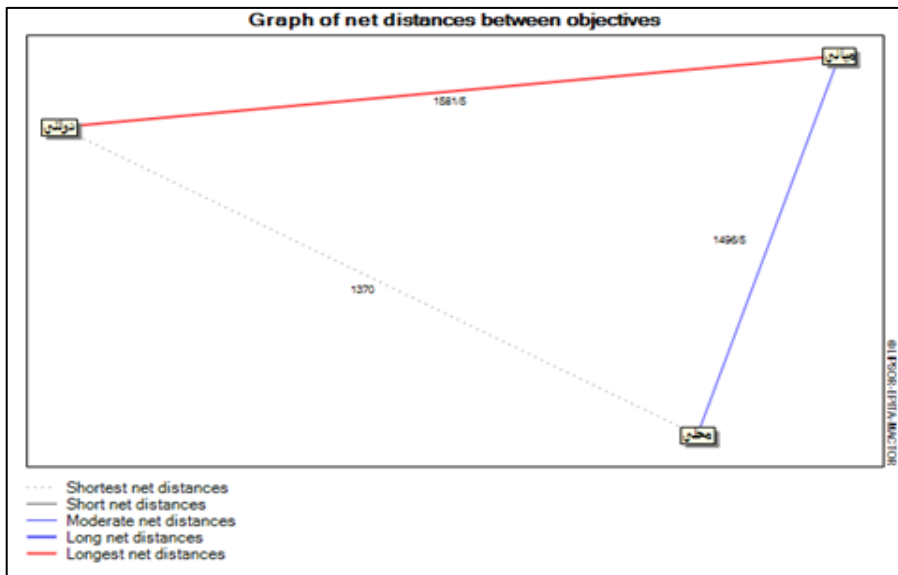
منبع: یافته‌های تحقیق، ۱۴۰۱

تحلیل مؤلفه‌های اصلی و بازیگران در نرم‌افزار مکتور نشان می‌دهد نقش مدیریت میانی به‌عنوان حلقه اتصال میان مدیریت دولتی و مدیریت محلی در تولید فضای محلات ناکارآمد چشم‌گیر بوده است. براساس ماتریس بازیگران - اهداف براساس وزن‌دهی تحلیل دلفی، رابطه میان متغیرها و بازیگران به سه بخش تقسیم گردید. طبق ماتریس، بازیگران و شاخص‌های دوجانبه

حاصل نشده است. شکل ۳ و ۴ در ادامه رابطه و نحوه همگرایی بازیگران تولید فضا در محله اسلام‌آباد را نمایش می‌دهد. بخش اول موضوع «غالب» مدیریت میانی، شامل نهادهای عمومی چون شهرداری، شورای شهر، بخش خصوصی شامل سرمایه‌گذاران و سازندگان محلی، بنگاه‌های املاک، صاحبان مشاغل بوده و شامل پیشران‌هایی چون «نظارت، تعارض منافع، منافع شخصی نه خیر مشترک، فاصله ادعا و عمل، نادیده گرفتن، عقب‌ماندگی، دوگانگی و تضاد» می‌باشند. وضعیتی، که شخص یا اشخاصی وجود داشته باشند که از یک طرف در مقام و موقعیت محتاج به اعتماد قرار می‌گیرند، و از آن طرف خود دارای منافع شخصی یا گروهی مجزا و در تقابل و تعارض با مسئولیت مورد نظر قرار دارند. در تولید فضا سکونتگاه‌های مسئله‌دار این مفاهیم نقش بسیار کلیدی داشته و باید در برنامه‌ریزی‌ها بازنگری گردد. این مفاهیم برای ساکنین و سایر لایه‌های مدیریتی کاملاً آشنا بوده و ارتباط مستقیمی میان این مفاهیم و عملکرد مدیریت میانی در سکونتگاه‌های مسئله‌دار وجود دارد. بخش دوم بازیگران «مستقل» دولت، شامل وزارت راه و شهرسازی، نیروی انتظامی، آموزش و پرورش بوده و شامل پیشران‌هایی چون «مشروعیت، فقر و سرنوشت» می‌باشند. در واقع پیشران‌های این بخش مقیاس بالاتری را شامل شده و انتظار از آن‌ها در تولید فضا سکونتگاه‌های مسئله‌دار با مفاهیمی چون مشروعیت زمانی و مکانی، ویژگی‌های اقتصادی و آینده مبهم آن‌ها گره دارد. مفاهیمی که در مقیاس ملی از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند و تا زمانی که در سیاست‌های کلی و جزئی فقر و سرنوشت افراد کم‌درآمد ملاحظه نشود مشروعیت مدیریت دولتی دوام نخواهد یافت. بخش سوم بازیگران «مغلوب» اجتماعات محلی شامل ساکنان محلی، هیئت امنای مساجد، معتمدین محلی بوده و شامل پیشران‌هایی چون «مشارکت، ابهام در سرنوشت، اعتماد جمعی، امید، بهبودی و ارزشمندی» می‌باشند. بازیگران و پیشران‌های این بخش، تحت تأثیر مؤلفه‌ها و بازیگران دیگر به‌ویژه شهرداری نتوانسته‌اند تأثیر قابل توجهی در تولید فضای محلات ناکارآمد داشته باشند و بیشتر تابع برنامه‌ریزی متمرکز و دولتی شهر و حتی استان بوده‌اند؛ بنابراین لزوم استفاده از ظرفیت‌های محله‌ای و بازتعریف نقش شهروندان و بازیگران مدیریت شهری در سطح محله‌های شهری و همچنین شناخت مفهوم برنامه‌ریزی مشارکتی و کارکردهای آن در سطح محلی ضروری بوده و به شکل‌گیری و اجرای الگوی جدید از مدیریت شهری در سطح محلات به‌عنوان مدیریت محله‌محور کمک کرده است. از طرف دیگر افزایش روحیه مشارکت، اعتماد جمعی، توان بهبودی و شناخت توانمندی‌ها از جمله شاخص‌هایی است که می‌تواند توسط این بازیگران نقش خود - مدیریتی و خود - اداره‌گری آن‌ها را افزایش دهد.



شکل ۳: نقشه رابطه میان بازیگران و اهداف (ترسیم: نگارنده، ۱۴۰۱)



شکل ۴: نحوه هم‌گرایی بین بازیگران تولید فضای محله اسلام‌آباد (ترسیم: نگارنده، ۱۴۰۱)



## نتیجه‌گیری

سرمایه اجتماعی به واژه‌ای متداول در میان نخبگان سیاسی و دانشگاهی تبدیل شده است، هرچند در میان عموم مردم نسبتاً ناآشنا باقی مانده است. در میان سیاستمداران و دانشمندان اغلب سردرگمی در مورد نحوه استفاده و اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی وجود دارد. اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی به طور بالقوه می‌تواند بینش ارزشمندی به شبکه‌های اجتماعی و تعاملی که افراد و جوامع داشته؛ ارائه کرده و مهم‌تر اینکه چگونگی شفافیت این شبکه و تعامل می‌تواند برای فرد و جامعه به طور یکسان به نتایج مثبت کمک کند. در این روش اندازه‌گیری سرمایه اجتماعی ممکن است درک ما را از چگونگی همکاری افراد در یک جامعه برای رسیدن به اهداف مشترک و برای مقابله با مشکلات بالا ببرد. در این میان، شفافیت و تأثیر سرمایه‌های اجتماعی در ظرفی به نام شهر متفاوت ارزیابی می‌گردد. محله‌های ناکارآمد شهری از سرمایه‌های اجتماعی کشور محسوب می‌شود که باید امکانات لازم را برای بالندگی آن‌ها فراهم کنیم. در پژوهش حاضر سرمایه‌های اجتماعی شامل رضایت از سکونت در محله، روابط همسایگی، حضور در اجتماعات مختلف، امنیت محله، حس تعلق، میزان آگاهی از امورات محله، شهر و کشور، مشارکت در امور محله می‌شود. مجموع تحلیل‌های ناشی از سرمایه‌های اجتماعی در محله اسلام‌آباد نشان می‌دهد که محلات ناکارآمد با تکیه بر این سرمایه‌های اجتماعی در ساختار برنامه‌ریزی غیرشفاف تباہ گردیده و در عین حال امید دستیابی به تجربه زیسته‌ای مطلوب می‌باشند.

## منابع

- آقاگل‌زاده، فردوس (۱۳۸۵)، تحلیل گفتمان انتقادی: تکوین تحلیل گفتمان در زبان‌شناسی، تهران: شرکت انتشارات علمی و فرهنگی.
- رابرت نیوویرت (۱۳۸۹)، شهرهای در سایه (میلیاردها محله حاشیه‌نشین در دنیای جدید شهری)، ترجمه: احمدپوراحمد، ابوالفضل مشکینی، ژیلا سجادی، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- سلیمانی، محمد؛ مشکینی، ابوالفضل؛ شیخی، محمد و امیرحاجلو، الهام (۱۳۹۸)، «تحلیل آثار سیاست‌های جهانی بر غیررسمی شدن فضای شهری (مطالعه موردی: کشورهای جنوب)»، پژوهش‌های جغرافیای انسانی، دوره ۵۱، شماره ۳، پاییز، صص ۵۳۱-۵۵۰.
- شهرداری زنجان (۱۳۹۵)، آمارنامه شهر زنجان؛ [www.Zanjan.ir](http://www.Zanjan.ir)
- Aldrich, D. P., Meyer, Michelle (2015), Social Capital and Community Resilience, American Behavioral Scientist 59 (2): 254-269.
- Akram, S., Routray, J.K., (2013), Investigating causal relationship between social capital and microfinance: Implications for rural development International Journal of Social Economics, International Journal of Social Economics, Emerald Group Publishing, vol. 40(9), pages 760-776, July.
- Chua, Vincent, Irene. Y. H. Ng (2015), Unequal returns to social capital: the study of Malays

- in Singapore through a network lens, *Asian Ethnicity*, Volume 16, 2015 - Issue 4, Pages 480-497.
- Chua. Vincent, Gillian Koh, Ern Ser Tan, Drew Shih.(2020), *Social Capital in Singapore*, Area Studies, Humanities, Social Sciences, 1st Edition, London, <https://doi.org/10.4324/9781003119418>.
- Kramer. K. M. (1993), *Concept Clarification and Critical Thinking: Integrated Processes*, *Journal of Nursing Education* Vol. 32, No. 9.
- Landstedt. E. Almquist. Y. B., Eriksson. M., Hammarström. A., (2016), *Disentangling the directions of associations between structural social capital and mental health: Longitudinal analyses of gender, civic engagement and depressive symptoms*,
- Montoya, J., Cartes, I., & Zumelzu, A. (2020), *Indicators for evaluating sustainability in Bogota's informal settlements: Definition and validation*. *Sustainable Cities and Society*, 53, 101896.
- Rosita. S., Puay. Y. T, Vincnt. C. (2022), *Social capital formation in high density urban environments: Perceived attributes of neighborhood green space shape social capital more directly than physical ones*, *Landscape and Urban Planning*, 10.1016/j.landurbplan.2022.104527.
- Son. J, Lin. N., (2012), *Network diversity, contact diversity, and status attainment*, *Social Networks*.
- Tavano Blessi, Giorgio; Tremblay, Diane-Gabrielle; Sandri, Marco, & Pilati, Thomas (2012), *New trajectories in urban regeneration processes: Cultural capital as source of human and social capital accumulation – Evidence from the case of Tohu in Montreal*. *Cities*, 29 (6), 397-407. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2011.12.001>
- Van Dijk, T.A. (1991), *Critical discourse analysis*. In: Tannen, D., Hamilton, H.E., Schiffrin, D. (Eds.), *The Handbook of Discourse Analysis*. Blackwell, Oxford, pp. 352–371.
- Vries. S. De, van Dillen. S.M.E, Groenewegen. P.P, Spreeuwenber.P., (2013), *Streetscape greenery and health: Stress, social cohesion and physical activity as mediators*, *Social Sc*



## بهبود شفافیت با شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بر بخش عمومی

سعید سلطانی احمد<sup>۱</sup>

### چکیده

براساس اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور به منظور نظارت بر حُسن جریان امور، اجرای صحیح قوانین، لزوم مقابله با فساد و ارتقای شفافیت، بر بخش عمومی نظارت می‌نماید. هدف از این پژوهش شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی در جهت ارتقای شفافیت است. به این منظور پس از مطالعه متون تخصصی و نظرخواهی از ۱۰ نفر از خبرگان حوزه نظارت بر بخش عمومی، مؤلفه‌ها شناسایی شدند. در جهت رتبه‌بندی عوامل شناسایی شده در مرحله دلفی از محاسبات ماتریسی فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی در نرم‌افزار اکسل استفاده شد. یافته‌ها نشان داد که در جهت بهبود شفافیت چهار عامل اصلی بر کیفیت نظارت بر بخش عمومی مؤثرند. عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت با پنج زیر مؤلفه، عوامل مرتبط با نهاد نظارتی با هفت زیر مؤلفه، عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) با سه زیر مؤلفه و عوامل خارجی با هشت زیر مؤلفه بر کیفیت نظارت بخش عمومی مؤثرند. به منظور افزایش شفافیت خبرگان مورد اشاره معتقدند: مهم‌ترین عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی به ترتیب عوامل خارجی، عوامل مرتبط با نهاد نظارتی، عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) و عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت بودند. در جهت افزایش شفافیت سیاست‌گذاران بخش عمومی باید به تمامی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بر بخش عمومی توجهی جدی نمایند.

واژگان کلیدی: بخش عمومی، شفافیت، کیفیت نظارت

## مقدمه

امروزه یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌ها در عرصه حکمرانی و خط‌مشی‌گذاری، کارآمدی و دستیابی به اهداف، و مبارزه با فسادهای مختلف از جمله اسراف و تبذیر است. به این منظور، دولت‌ها در تلاش‌اند با بهره‌گیری از رویکردها، روش‌ها و ابزارهای جدید، کم‌هزینه‌تر و کارآمدتر این اهداف را محقق کنند. یکی از مدرن‌ترین رویکردها و ابزارهایی که دولت‌ها برای حکمرانی بهتر به کار می‌برند، شفافیت می‌باشد (عبدالحسین‌زاده، ۱۳۹۹). شفافیت، هسته مرکزی گزارشگری مالی مدرن است که به استفاده‌کنندگان در شناخت واحد تجاری کمک می‌کند. با وجود اهمیت این مفهوم، تعریف جامعی از آن ارائه نشده است. روش‌های متعددی نیز برای اندازه‌گیری شفافیت اطلاعاتی مورد استفاده قرار گرفته است که به نتایج، توجهات و پیامدهای متفاوتی منجر شده است. اطلاعاتی که شرکت‌ها از طریق صورت‌های مالی افشا می‌کنند مورد استفاده بسیاری از استفاده‌کنندگان است. از طرفی این استفاده‌کنندگان خواهان پاسخ‌گویی درست مدیریت در قبال مصرف منابع هستند. اطلاعات شفاف یکی از ابزارهای ایفای مسئولیت پاسخ‌گویی مدیران است. به هر میزان اطلاعات افشا شده توسط مدیران بیشتر، صحیح و شفاف‌تر باشد، امکان اتخاذ تصمیمات آگاهانه و پاسخ‌گویی آن‌ها چه در بخش خصوصی و چه در بخش دولتی درباره‌ی چگونگی تحصیل و مصرف منابع بیشتر می‌شود و امکان افزایش فساد کاهش می‌یابد. شفافیت اطلاعات افشا شده توسط مدیریت واحد تجاری دارای سطوح متفاوتی است. به هر میزان که اطلاعات افشا شده توسط مدیریت شفاف باشد، به همان میزان نیز مدیریت پاسخ‌گو بوده است (محسنی و کریمی، ۱۳۹۶). نظارت یکی از ارکان مهم شفافیت می‌باشد. نظارت بر بخش عمومی در جهت مقابله با فساد به‌عهده سازمان بازرسی کل کشور گذاشته شده است که از طریق بازرسی‌های موردی، فوق‌العاده و با دستور برخی از مقامات، بر سازمان‌ها و مراجع اداری بخش عمومی نظارت نموده و موارد تخلف و نارسایی‌ها را به مراجع ذی‌ربط اعلام می‌دارد تا از این طریق در جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی گامی برداشته شود. این موضوع در شرایط پُر نوسان جهانی امروز از حساسیت بیشتری برخوردار است. با توجه به اینکه شرایط پُر نوسان اقتصادی بر اطمینان ذی‌نفعان از احتمال عملکرد نامناسب سازمان‌ها اثرگذار است؛ لذا سبب ایجاد بحران اساسی و هزینه بالا برای سازمان‌ها اعم از دولتی و خصوصی خواهد شد (دانگ‌های<sup>۱</sup>، ۲۰۲۲؛ البیتار و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۲۱). در شرایط پُرخطر احتمالی کیفیت نظارت

احتمالاً کاهش خواهد یافت و سبب اظهارنظر نادرست حسابرسان خواهد شد (لنز و هان<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵). با کاهش اطمینان شهروندان در خصوص کیفیت نظارت صورت‌های مالی، اعتماد مردم به دولت نیز کاهش خواهد یافت و خطرات احتمالی سازمان‌های دولتی و هزینه آن‌ها افزایش خواهد یافت (گرجد و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۲۰).

نتایج مختلفی در پژوهش‌های قبلی نشان داده که در جهت افزایش شفافیت بخش عمومی، متغیرهای مختلف که معیار کیفیت نظارت‌اند در نظارت ممکن است تحت تأثیر شرایط اقتصادی قرار گرفته باشند (البتار و همکاران، ۲۰۲۱). این موارد سبب طرح مسئله بررسی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت در بخش عمومی در جهت ارتقای شفافیت شد.

اهمیت بررسی مسئله تحقیق حاضر از این موضوع نشأت می‌گیرد که اقتصاد کشور ما یک اقتصاد دولتی است. به‌رغم تأکید بر خصوصی‌سازی، بررسی روند سالیان اخیر حاکی از بزرگ‌تر شدن حجم بودجه سازمان‌ها و نهادهای دولتی دارد. در اختیار داشتن حجم وسیع منابع اقتصادی و احتمال عدم استفاده بهینه از منابع و امکانات، عدم کارایی و اثربخشی در مصرف و خرج‌کرد و جوه عمومی و عدم کشف این موارد با انجام نظارت دستگاه‌های اجرایی همچون دیوان محاسبات کشور و سازمان بازرسی و وزارت امور اقتصادی و دارایی خطراتی هستند که همواره سازمان‌های عمومی با آن مواجه بوده‌اند. فرایند کنترل و بهبود کیفیت نظارت یکی از بااهمیت‌ترین جریان‌های است که هر سازمان برای تضمین بقاء و اطلاع از چگونگی عملکرد و اجرای برنامه‌های خود به آن نیازمند است (حضور و همکاران، ۱۳۹۴). دی فاند و ژانگ<sup>۳</sup> (۲۰۱۴) معتقدند که هرچقدر کیفیت نظارت بالاتر باشد میزان شفافیت و پاسخ‌گویی دولت هم بالاتر می‌رود. در جهت بهبود شفافیت و پاسخ‌گویی دولت کیفیت نظارت در پژوهش‌های قبلی و قوانین و قوانین نظارتی در جهت پاسخ‌گویی و بهبود شفافیت مورد توجه زیادی قرار گرفته است. کیفیت نظارت بخش عمومی به‌دلیل تفاوت‌هایی که در استانداردها و قوانین بخش عمومی وجود دارد، با بخش خصوصی متفاوت است. مهم‌ترین تفاوت به هدف دو بخش عمومی و خصوصی اشاره دارد. با توجه به اینکه هدف اصلی بخش عمومی کسب سود نیست؛ لذا نوع نظارت در این دو بخش نیز متفاوت خواهد بود. نبود وجود رقابت در نظارت بر بخش عمومی سبب ایجاد انحصار نظارت در دست گروه خاصی خواهد شد. علاوه بر همه این موارد شرایط کشور در حال حاضر با توجه به شرایط اقتصادی تغییرات زیادی نموده است و این موضوع بر فعالیت دستگاه‌های اجرایی و نوع

1. Lenz and Hahn  
2. Gerged et al  
3. DeFond and Zhang

نظارت نهادهای نظارتی همچون سازمان بازرسی و دیوان محاسبات و ... اثرگذار بوده است که همه این‌ها لزوم بررسی تحقیق حاضر در بخش عمومی را نشان می‌دهد.

### ۱. مبانی نظری

رکن اصلی حاکمیت شرکتی پاسخ‌گویی است، چراکه بر سایر ابعاد حاکمیت شرکتی از جمله شفافیت و عدالت اثرگذار است. کیفیت نظارت یکی از مهم‌ترین متغیرهای نظارتی است که مرتبط با مبحث پاسخ‌گویی است. از آنجایی که ماهیت دولت مستلزم پاسخ‌گویی عمومی است؛ لذا باید به کیفیت نظارت توجه شود. پاسخ‌گویی با بهبود گزارشگری مالی و کنترل‌های داخلی شروع می‌شود. حسابرسان مستقل بدون اینکه بخشی از ساختار کنترل داخلی باشند، نقش آن‌ها کمک به دولت‌ها در نشان دادن مسئولیت‌پذیری خود است. دولت‌ها برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی مانند بخش خصوصی برای اعتبار بخشیدن به گزارشگری مالی به شخص ثالث و بی‌طرفی برای بررسی صورت‌های مالی و اطلاعات زیربنایی نیاز دارند (بلان<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰).

نظارت نهادهای نظارتی همچون سازمان بازرسی، وظیفه مهمی است که به عملیات دستگاه‌های دولتی اعتبار می‌بخشد (بارتلت و همکاران<sup>۲</sup>، ۱۹۹۵؛ پیوت<sup>۳</sup>، ۲۰۰۱). نقش مهم نظارت در بخش دولتی نقشی ترکیبی جهت تلاش برای ارائه یک دید عمومی مستقل از امور مالی دولت است (جانز و پندلبوری<sup>۴</sup>، ۲۰۱۰). این صرفاً وظیفه نهاد نظارتی نیست بلکه وظیفه او نظارت با کیفیت در جهت افزایش شفافیت است. مفهوم کیفیت نظارت یک موضوع پیچیده است (دیز و گروکس<sup>۵</sup>، ۱۹۹۲). کیفیت نظارت در هر دو بخش خصوصی و دولتی یک مفهوم مهم است، اما هیچ مدل یگانه‌ای برای تعریف و عملیاتی‌سازی کیفیت نظارت وجود ندارد. گسترده‌ترین تعریف به‌کار رفته برای کیفیت نظارت توسط دی‌آنجلو<sup>۶</sup> (۱۹۸۱) به‌کار رفته است: «احتمال اینکه واحد نظارتی تخلفات واحد مورد نظارت در سیستم‌های اطلاعاتی را پیدا کند و سپس آن را گزارش کند». به‌رغم وجود این حقیقت که تعاریف گوناگونی برای کیفیت نظارت وجود دارد، اما دو عنصر اساسی در همه تعاریف وجود دارد. قابلیت پیدا کردن و اعلام کردن انحرافات و استقلال واحد ناظر. حال اینکه این هدف چگونه محقق خواهد شد به عوامل زیادی بستگی دارد. عوامل مربوطه عموماً مرتبط با واحد مورد نظارت و واحد نظارتی (مانند سازمان

1. Blann

2. Bartlett et al

3. Piot

4. Jones & Pendlebury

5. Deis & Giroux

6. DeAngelo

بازرسی و دیوان محاسبات کشور) و عوامل خارجی و مشخصه‌های حسابرس (بازرس) است که در پژوهش‌های داخلی و خارجی مورد توجه قرار گرفته‌اند.

## ۲. پیشینه پژوهش

صالحی<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۲۲) نشان دادند که بین اصلاحات نظارت و کیفیت نظارت رابطه معناداری وجود دارد. الفززا<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۲۱) نشان دادند که شایستگی حسابرس، تردید حرفه‌ای حسابرس و درک سیستم‌های اطلاعاتی بر کیفیت نظارت اثرگذارند. البیتار و همکاران (۲۰۲۱) نشان دادند که بحران کووید ۱۹ بر حق‌الزحمه نظارت، فرض تداوم فعالیت، سرمایه انسانی نظارت، روش‌های نظارت و حقوق کارکنان تأثیر دارد. سالم و همکاران<sup>۳</sup> (۲۰۲۱) نشان دادند که احتمال وجود کیفیت نظارت برای بانک‌های اسلامی در مقایسه با طرف مقابل آن خیلی بیشتر است. رمجانی و الیادا<sup>۴</sup> (۲۰۲۰) نشان دادند که تجربه حسابرس، فشار بودجه زمانی، میزان دانش حسابرس و دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر) بر کیفیت نظارت اثرگذارند. در پژوهش جوسیتی و مگدالنا<sup>۵</sup> (۲۰۲۰) استقلال، شایستگی، ویژگی‌های شخصی (شامل تجربه، صلاحیت‌ها، ارتباطات اجتماعی و جنسیت)، اندازه واحد مورد نظارت، حق‌الزحمه، پروفایل واحد مورد نظارت در زمینه مدیریت درآمد و هزینه‌ها، تعدیلات نظارت، دیدگاه‌های کاربران، چرخش حسابرس، نظارت‌های مشترک، شرایط قانون و خدمات غیر نظارت به‌عنوان عوامل اثرگذار بر کیفیت نظارت بخش عمومی معرفی شدند. حق‌بین و همکاران (۱۴۰۱) نشان دادند که استرس، نقشی کاهشی بر کیفیت نظارت دارد. همچنین نتایج نشان داد که ضمن اینکه میان استرس شغلی و کیفیت نظارت حسابرسان زن و مرد تفاوت معنی‌داری وجود دارد، متغیر تعدیل‌گر جنسیت، نقشی کاهشی بر رابطه میان استرس شغلی و کیفیت نظارت نیز برجای می‌گذارد. علاوه‌براین مشخص شد، تأثیر منفی استرس شغلی در زنان بر کیفیت نظارت، بیشتر از مردان است. صالحی امین و همکاران (۱۴۰۱) نشان دادند که توسعه حرفه‌ای از طریق متغیر میانجی خودکارآمدی بر کیفیت نظارت تأثیرگذار است. جعفری و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهش خود تبیین کردند که دو عامل «صلاحیت علمی و فنی حسابرسان» و «سطح حمایت حاکمیت از حرفه نظارت» بیشترین تأثیر را بر کیفیت نظارت داشته‌اند. سایر عوامل به‌ترتیب «استقلال و بی‌طرفی، سرپرست تیم

1. Salehi

2. Alfareza

3. Salem et al

4. Ramadhani & Eliada.

5. Josette & Magdalena

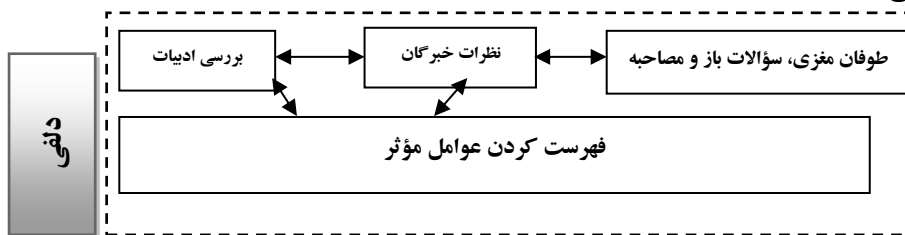
نظارت در صنعت صاحبکار، خطرات احتمالی دعاوی حقوقی، هوش هیجانی، سطح شفافیت اقتصادی در جامعه، فرهنگ پاسخ‌خواهی و رتبه‌بندی مؤسسات نظارت توسط نهادهای نظارتی» مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر کیفیت نظارت هستند. با توجه به مبانی نظری و تجربی پژوهش سؤالات زیر طراحی می‌شود:

سؤال اول پژوهش: در جهت افزایش شفافیت چه عواملی بر کیفیت نظارت بخش عمومی اثرگذارند؟

سؤال دوم پژوهش: در جهت افزایش شفافیت کدام‌یک از عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی دارای اهمیت بیشتری است؟

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

مرحله اول اجرای روش دلفی است که با مطالعه متون تخصصی و سپس رد و بدل شدن مؤلفه‌های شناسایی‌شده در بین ۱۰ نفر از خبرگان به‌کار می‌رود. مرحله دوم اجرای روش فرایند تحلیل رتبه‌ای جهت کمی نمودن و بررسی میزان توافق روی هر یک از مؤلفه‌های شناسایی‌شده در مرحله دلفی که با نظرخواهی از ۱۰ نفر از خبرگان انجام می‌شود. در این مرحله مؤلفه‌های مهم‌تر شناسایی و میزان توافق بر روی آن‌ها نیز اندازه‌گیری می‌شود. شیوه کار روش دلفی و فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی به شرح ذیل است:



شکل ۱: تشریح دلفی (حیدری نژاد و همکاران، ۱۳۹۹؛ جوشی و همکاران، ۲۰۱۱)

سنگ‌بنای فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی مقایسه‌های جفتی است. این مقایسه‌ها ماتریسی تشکیل می‌دهند که در لایه‌های این ماتریس، مقایسه عنصر هر سطر با عناصر ستون‌ها به‌دست می‌آید. اسکیل مقایسه‌های جفتی نیز به شرح زیر است:

جدول ۱: اسکیل‌های مقایسه جفتی

تعریف	کاملاً بهتر	خیلی بهتر	بهتر	کمی بهتر	ترجیح یکسان
شدت اهمیت	۹	۷	۵	۳	۱



که می‌توان از اعداد مابین نیز استفاده نمود. پس باید در ابتدا مقیاس‌ها با هم مقایسه شوند و سپس مقایسه‌ها با هم ترکیب تا به ترتیب، اولویت‌ها مشخص شوند. ماتریس‌هایی که تشکیل می‌شود به ترتیب زیر است:

تشکیل ماتریس مقایسات جفتی برای گزینه مورد نظر که در اینجا عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت در جهت افزایش شفافیت است.

### به‌دست‌آوردن اولویت‌ها

تشکیل ماتریس نرمال‌شده مقایسه‌های جفتی (برای اینکار جمع هر ستون را به‌دست‌آورده و عناصر هر ستون را بر مجموع آن تقسیم تا عناصر ماتریس نرمال شوند).

میانگین‌گیری از مقادیر به‌دست‌آمده از هر سطر و نتیجه‌گیری نهایی (رسیدن به پاسخ سؤالات و رتبه‌بندی (جوشی و همکاران، ۲۰۱۱)).

**دستورالعمل پاسخ‌گویی به سؤالات پرسشنامه:** برای مثال در جدول زیر اگر عوامل خارجی از نظر پاسخ‌دهنده نسبت به عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) بهتر باشد، امتیاز ۵ و به حالت عکس آن یعنی عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) نسبت به عوامل خارجی ۱/۵ (۱ تقسیم بر ۵) داده می‌شود. بقیه جدول هم به همین شکل پر می‌شود. بعد از اینکه مقایسه‌ها انجام شد، داده‌ها به ماتریس مقایسه‌ای منتقل می‌شود. به عبارتی در پرسشنامه فرایند تحلیل رتبه‌ای در رأس ماتریس عدد ۱ قرار داده شده و تنها با پر نمودن بالا یا پایین ماتریس پرسشنامه محاسبات ماتریسی در نرم‌افزار اکسل و یا اکسپرت چویس انجام می‌شود.

جدول ۲: پرسشنامه (جدول) رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت برای بررسی سؤال اصلی پژوهش

عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	عوامل خارجی	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت
		۱/۵	۱	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)
		۱	۵	عوامل خارجی
	۱			عوامل مرتبط با نهاد نظارتی
۱				عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت

تشکیل ماتریس مقایسات جفتی برای گزینه مورد نظر و به‌دست‌آوردن اولویت‌ها که با استفاده از پاسخ‌ها به‌دست می‌آید و در نهایت تشکیل ماتریس نرمال‌شده مقایسه‌های جفتی (برای اینکار جمع هر ستون را به‌دست‌آورده و عناصر هر ستون را بر مجموع آن تقسیم تا عناصر ماتریس نرمال شوند) برای یک نمونه پاسخ به شرح زیر است:

جدول ۳: یک نمونه پاسخ خبرگان در رتبه‌بندی

میانگین	ماتریس نرمال شده مقایسه‌های جفتی				ماتریس مقایسه‌های جفتی				عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی
	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	عوامل خارجی	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	عوامل خارجی	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	
۰٫۰۴	۰٫۰۱	۰٫۰۸	۰٫۰۱	۰٫۰۴	۰٫۱۳	۰٫۱۱	۰٫۱۴	۱	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت
۰٫۱۱	۰٫۰۱	۰٫۰۸	۰٫۰۶	۰٫۲۸	۰٫۱۳	۰٫۱۱	۱	۷	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)
۰٫۶۲	۸۸۰	۰٫۷۵	۰٫۵	۰٫۳۶	۹	۱	۹	۹	عوامل خارجی
۰٫۲۴	۰٫۱	۰٫۰۸	۰٫۴۴	۰٫۳۲	۱	۰٫۱۱	۸	۸	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی
۱	۱	۱	۱	۱	۱۰٫۲۵	۱٫۳۳	۱۸٫۱۴	۲۵	جمع

سپس از میانگین پاسخ ۱۰ نفر از خبرگان مربوطه، میانگین کلی گرفته می‌شود و این میانگین رتبه هر عامل را نشان می‌دهد.

#### ۴. یافته‌های پژوهش

**سؤال اول پژوهش:** در جهت افزایش شفافیت چه عواملی بر کیفیت نظارت بخش عمومی اثرگذارند؟ برای پاسخ‌گویی به سؤال اول ابتدا مقالات فارسی و انگلیسی مرتبط با موضوع مورد مطالعه قرار گرفت و عوامل اثرگذار بر کیفیت نظارت شناسایی شد.

جدول ۴: عوامل اثرگذار بر کیفیت نظارت بخش عمومی در مقالات مورد مطالعه

منبع	عامل اثرگذار
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)؛ صفرزاده و همکاران (۱۳۹۹)؛ حقی‌بین و همکاران (۱۴۰۱)؛ کی و همکاران <sup>۱</sup> (۲۰۱۷)؛ منز موتنگرو و آنتونز براس <sup>۲</sup> (۲۰۱۵)؛ هاردیس و همکاران <sup>۳</sup> (۲۰۱۶)؛ کمران و همکاران <sup>۴</sup> (۲۰۱۸)؛ رمجانی و الیدا (۲۰۲۰)؛ صالحی امین و همکاران (۱۴۰۱)؛ جعفری و همکاران (۱۴۰۰)	ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (شامل تجربه، صلاحیت‌ها، ارتباطات اجتماعی و جنسیت)
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ رونیز باربادیلو و همکاران <sup>۵</sup> (۲۰۰۴)	استقلال
الفرزا و همکاران (۲۰۲۱)؛ جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ ریچارد <sup>۶</sup> (۲۰۰۶)	شایستگی
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ هاگ و همکاران <sup>۷</sup> (۲۰۱۸)؛ چن و همکاران <sup>۸</sup>	پروفایل واحد مورد نظارت در زمینه مدیریت

1. Qi et al
2. Menezes Montenegro & Antunes Bras
3. Hardies et al
4. Cameran et al
5. Ruiz-Barbadillo et al
6. Richard
7. Haak et al
8. Chen et al

عامل اثرگذار	منبع
درآمد و هزینه‌ها و بودجه واحد گزارشگر	(۲۰۱۸)؛ منزز مونتهگرو و آنتونز براس (۲۰۱۵)؛ ساندگرن و اسوانستروم <sup>۱</sup> (۲۰۱۳)؛ واندر باوید و ویلکنز <sup>۲</sup> (۲۰۰۴)؛ کراسول و همکاران <sup>۳</sup> (۱۹۹۵)
اندازه واحد مورد نظارت (واحد گزارشگر)	جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ چو و همکاران <sup>۴</sup> (۲۰۱۳)؛ آروندا <sup>۵</sup> (۲۰۰۰)؛ دی آنجلو <sup>۶</sup> (۱۹۸۱)؛
حق الزحمه نظارت	دانگ های (۲۰۲۲)؛ جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ سایمونس و زین <sup>۷</sup> (۲۰۱۶)؛ نیمی <sup>۸</sup> (۲۰۰۴)؛ فرانسیس <sup>۹</sup> (۱۹۸۴)
قوانین و مقررات موجود (از جمله نحوه ارتباط با سایر دستگاه‌های اجرایی و سران قوا و ...)	جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ جی و ژانگ <sup>۱۰</sup> (۲۰۱۷)؛ بیٹی و همکاران <sup>۱۱</sup> (۲۰۱۳)؛ ترومبتا <sup>۱۲</sup> (۲۰۱۳)؛ امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)؛ رضایی و محمدی ملقرنی (۱۳۹۹)
اصلاحات و تعدیلات ناشی از نظارت	صالحی و همکاران (۲۰۲۲)؛ جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ هالم و نینگارد <sup>۱۳</sup> (۲۰۱۸)؛ هاک و همکاران (۲۰۱۸)؛ چن و همکاران (۲۰۱۸)؛ لیزج و همکاران <sup>۱۴</sup> (۲۰۲۷)؛ گارسیا بلندون و آرگیلس باسج <sup>۱۵</sup> (۲۰۱۷)؛ اسوانستروم <sup>۱۶</sup> (۲۰۱۳)؛ وانگ و همکاران <sup>۱۷</sup> (۲۰۱۱)
دیدگاه‌های ذی‌نفعان (مثلاً دیدگاه رؤسای سه قوه)	جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ کمران و همکاران (۲۰۱۶)؛ وانسترایلن <sup>۱۸</sup> (۲۰۰۰)؛ وارمینگ راسموسن و جنسن <sup>۱۹</sup> (۱۹۹۸)
چرخش و تغییر حسابرِس	جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ گارسیا بلندون و آرگیلس باسج (۲۰۱۷)؛ کمران و همکاران (۲۰۱۶)؛ ایولت نائر و همکاران <sup>۲۰</sup> (۲۰۱۳)؛ وانسترایلن (۲۰۰۰)؛
نظارت مشترک با سایر نهادهای نظارتی	جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ هالم و نینگارد (۲۰۱۸)؛ هاک و همکاران (۲۰۱۸)؛ زرنی و همکاران <sup>۲۱</sup> (۲۰۱۲)
خدمات مشاوره برای دستگاه‌ها	جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ راتزینگر ساکل و اسچانبرگر <sup>۲۲</sup> (۲۰۱۳)؛ اسوانستروم <sup>۲۳</sup> (۲۰۱۳)؛ دی لاس هراس و همکاران <sup>۲۴</sup> (۲۰۱۲)؛ لنوکس <sup>۲۵</sup> (۱۹۹۹)

1. Sundgren & Svanström
2. Vander Bauwhede & Willekens
3. Craswell et al
4. Chu et al
5. Arrunada
6. De Angelo
7. Simons & Zein
8. Niemi
9. Francis
10. Ge & Zhang
11. Beattie et al
12. Trombetta
13. Holm & Thinggaard
14. Lesage et al
15. Garcia-Blandon & Argiles-Bosch
16. Svanström
17. Wang et al
18. Vanstraelen
19. Warming-Rasmussen and Jensen
20. Ewelt-Knauer et al
21. Zerni et al
22. Ratzinger-Sakel & Schönberger
23. Svanström
24. De las Heras et al
25. Lennox

عامل اثرگذار	منبع
فرایند نظارت	دانگ های(۲۰۲۲)؛ امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)
عوامل حکمرانی و کلان	جعفری و همکاران (۱۴۰۰)؛ صراف و محمدی (۱۳۹۹)
خطرات احتمالی دعاوی حقوقی	جعفری و همکاران (۱۴۰۰)؛ گلی و همکاران (۱۳۹۹)
شرایط بحران مانند کرونا و نوسانات اقتصادی و جنگ و ...	گانک و همکاران <sup>۱</sup> (۲۰۲۲)؛ دانگ های (۲۰۲۲)؛ ایمانی جاجرمی (۱۳۹۹)؛ متنی (۱۳۹۹)
کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات	پزشک و پورزمانی (۱۳۹۸)؛ رضایی و محمدی ملقرنی (۱۳۹۹)
تعهد حرفه‌ای و ایدئولوژی اخلاقی	بانی و همکاران (۱۳۹۸)
فناوری اطلاعات	امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)
فشار بودجه زمانی	رمجانی و الیدا (۲۰۲۰)
دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر)	رمجانی و الیدا (۲۰۲۰)

منبع: مطالعات پژوهشگران

پس از این مرحله پرسشنامه‌ای در اختیار خبرگان قرار گرفت تا درخصوص حذف و اضافه نمودن مؤلفه‌های مؤثر بر کیفیت نظارت توافق حاصل گردد. در این مرحله ۱۰ نفر از خبرگان آشنا با نظارت بر بخش عمومی انتخاب شدند.

پس از این مرحله در دو راند دلفی عوامل زیر نهایی شدند:

جدول ۵: عوامل نهایی شده در راندهای دلفی

مؤلفه‌های اصلی	زیر مؤلفه‌ها	مؤلفه‌های اصلی	زیر مؤلفه‌ها
عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	اندازه واحد مورد نظارت (واحد گزارشگر)	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (اخلاقیات، هوش هیجانی، ارتباطات اجتماعی و جنسیت و ...)
	بودجه، مأموریت‌ها و اهداف واحد مورد نظارت		دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر)
	کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات		صلاحیت حرفه‌ای
	میزان خطرات احتمالی واحد مورد نظارت		
	کنترل‌های داخلی واحد مورد نظارت		
عوامل خارجی	مشخصه‌های واحدهای استانداردگذاری	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	عضویت در نهادهای حرفه‌ای بین‌المللی
	روش‌های مقابله با خطرات احتمالی		قوانین نظارتی در جهت پاسخ‌گویی و بهبود شفافیت
	کیفیت قوانین مالی و غیرمالی		همکاری با سایر نهادهای نظارتی
	کیفیت سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت		روش‌های نظارت
	عوامل پاسخ‌خواه از واحد گزارشگر		فشار بودجه زمانی
	شاخص‌های کلان اقتصادی		قدرت پاسخ‌خواهی
	نظم مالی دولت		بودجه نهاد نظارتی
	فناوری‌های موجود		

منبع: یافته‌های پژوهش

**سؤال دوم پژوهش:** در جهت افزایش شفافیت کدامیک از عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی دارای اهمیت بیشتری است؟

جدول ۷: رتبه عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی

ردیف	عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی	میانگین کلی پاسخ ۱۰ نفر	رتبه (میزان اهمیت)
۱	عوامل خارجی	۰/۵۱	۱
۲	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	۰/۲۶	۲
۳	عوامل مرتبط با حسابرس (بازرس/ ناظر)	۰/۱۶	۳
۴	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	۰/۰۸	۴

منبع: یافته‌های پژوهش

برای پاسخ به سؤال اصلی فوق سؤال‌های ذیل نیز در ادامه پاسخ داده می‌شوند:  
**سؤال فرعی اول:** کدامیک از عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت از لحاظ خبرگان دارای اهمیت بیشتری است؟

جدول ۸: رتبه عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی (عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت)

ردیف	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	میانگین کلی پاسخ ۱۰ نفر	رتبه (میزان اهمیت)
۱	کنترل‌های داخلی واحد مورد نظارت	۰/۴	۱
۲	اندازه واحد مورد نظارت (واحد گزارشگر)	۰/۲	۲
۳	بودجه، مأموریت‌ها و اهداف واحد مورد نظارت	۰/۱۶	۳
۴	کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات	۰/۱	۴
۵	میزان خطرات احتمالی واحد مورد نظارت	۰/۰۸	۵

منبع: یافته‌های پژوهش

**سؤال فرعی دوم:** کدامیک از عوامل خارجی از لحاظ خبرگان دارای اهمیت بیشتری است؟

جدول ۹: رتبه عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی (عوامل خارجی)

ردیف	عوامل خارجی	میانگین کلی پاسخ ۱۰ نفر	رتبه (میزان اهمیت)
۱	کیفیت سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت	۰/۳۲	۱
۲	روش‌های مقابله با خطرات احتمالی	۰/۱۹	۲
۳	نظم مالی دولت	۰/۱۴	۳
۴	شاخص‌های کلان اقتصادی	۰/۱۳	۴
۵	عوامل پاسخ‌خواه از واحد گزارشگر	۰/۰۸۵	۵
۶	کیفیت قوانین مالی و غیرمالی	۰/۰۵۷	۶
۷	مشخصه‌های واحدهای استاندردگذاری	۰/۰۴	۷
۸	فناوری‌های موجود	۰/۰۳	۸

منبع: یافته‌های پژوهش

**سؤال فرعی سوم:** کدامیک از عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) از لحاظ خبرگان دارای اهمیت بیشتری است؟

جدول ۱۰: رتبه عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی (عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر))

ردیف	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	میانگین کلی پاسخ ۱۰ نفر	رتبه (میزان اهمیت)
۱	صلاحیت حرفه‌ای	۰/۶	۱
۲	ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (اخلاقیات، هوش هیجانی، ...)	۰/۳	۲

		ارتباطات اجتماعی و جنسیت و ...)	
۳	۰/۱۳	دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر)	۳

منبع: یافته‌های پژوهش

**سؤال فرعی چهارم:** کدامیک از عوامل مرتبط با نهاد نظارتی از لحاظ خبرگان دارای اهمیت بیشتری است؟

جدول ۱۱: رتبه عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی (نهاد نظارتی)

ردیف	نهاد نظارتی	میانگین کلی پاسخ‌ها	رتبه (میزان اهمیت)
۱	روش‌های نظارت	۰/۳۸	۱
۲	عضویت در نهادهای حرفه‌ای بین‌المللی	۰/۱۸	۲
۳	فشار بودجه زمانی	۰/۱۶	۳
۴	قدرت پاسخ‌خواهی	۰/۱	۴
۵	بودجه نهاد نظارتی	۰/۰۸	۵
۶	قوانین نظارتی در جهت پاسخ‌گویی و بهبود شفافیت	۰/۰۵	۶
۷	همکاری با سایر نهادهای نظارتی	۰/۰۳	۷

منبع: یافته‌های پژوهش

## بحث و نتیجه‌گیری

مطالعات قبلی بیان نموده که شفافیت، دسترسی بیشتر به اطلاعات و جریان بهتر اطلاعات با افزایش میزان پاسخ‌گویی حکومت‌ها و مقامات رسمی، فساد را کاهش داده و حکمرانی را بهبود می‌بخشد و بهبود حکمرانی هم به پایداری آن می‌انجامد که این مهم با افزایش کیفیت نظارت بر بخش عمومی محقق خواهد شد. در سال‌های اخیر، رخدادهایی نظیر حقوق و مزایای غیرمتعارف، اعطای ملک و امتیازات خارج از ضوابط در سازمان‌های دولتی، شیوه ارائه ارز با نرخ دولتی و... بیانگر وجود روش‌هایی غیرشفاف بوده‌اند که در غیاب اطلاعات شفاف و عوامل کاهنده کیفیت نظارت نهادهای ناظر همچون سازمان بازرسی و دیوان محاسبات میسر شده‌اند. دنیای امروز بسیار پرتلاطم شده و هر روز شاهد بروز حوادث جدیدی هستیم که هر یک با خطرات احتمالی همراه‌اند. در شرایط بحران‌های اخیر همچون کرونا و ویروس و جنگ‌های جهانی و نوسانات اقتصادی، شرایط نظارت نهادهای نظارتی همچون سازمان بازرسی تغییر پیدا کرده است و وظایف حساب‌رسان سخت‌تر شده است. براساس مطالعات قبلی و نظر سیاست‌گذاران دولتی یکی از مهم‌ترین ارکان پیشگیری و مبارزه با فساد، نظارت با کیفیت است؛ از این‌رو برای انجام یک نظارت با کیفیت باید به عوامل اثرگذار بر این پدیده مهم حکمرانی و پاسخ‌گویی توجه نمود. هدف از این پژوهش، شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی در جهت بهبود شفافیت بود که براساس مطالعه متون تخصصی و نظرخواهی از ۱۰ نفر از خبرگان حوزه نظارت

بخش عمومی شامل حسابرسان نهادهای ناظر و ذی‌حسابان و اساتید دانشگاه انجام شد. پس از دو راند دلفی چهار عامل اصلی و ۲۳ زیر عامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش دولتی شناسایی شد که مؤلفه‌ها با عوامل موجود در پژوهش‌های قبلی تا حد زیادی همخوانی داشت. یافته‌های پژوهش نشان داد که عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت با پنج زیر مؤلفه، عوامل مرتبط با نهاد نظارتی با هفت زیر مؤلفه، عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) با سه زیر مؤلفه و عوامل خارجی با هشت زیر مؤلفه بر کیفیت نظارت بخش عمومی مؤثرند. از دیدگاه خبرگان، مهم‌ترین عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش دولتی به ترتیب عوامل خارجی، عوامل مرتبط با نهاد نظارتی، عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) و عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت بودند. از میان عوامل خارجی به ترتیب (۱) کیفیت سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت، (۲) روش‌های مقابله با خطرات احتمالی، (۳) نظم مالی دولت، (۴) شاخص‌های کلان اقتصادی، (۵) عوامل پاسخ‌خواه از واحد گزارشگر، (۶) کیفیت قوانین مالی و غیرمالی، (۷)، مشخصه‌های واحدهای استانداردگذاری، (۸) فناوری‌های موجود مهم‌ترین عوامل بودند. از میان عوامل مرتبط با نهاد نظارتی به ترتیب (۱) روش‌های نظارت، (۲) عضویت در نهادهای حرفه‌ای بین‌المللی، (۳) فشار بودجه زمانی، (۴) قدرت پاسخ‌خواهی، (۵) بودجه نهاد نظارتی، (۶) قوانین نظارتی در جهت پاسخ‌گویی و بهبود شفافیت و (۷) همکاری با سایر نهادهای نظارتی مهم‌ترین عوامل بودند.

از میان عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) به ترتیب (۱) صلاحیت حرفه‌ای، (۲) ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (اخلاقیات، هوش هیجانی، ارتباطات اجتماعی و جنسیت و ...) و (۳) دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر) مهم‌ترین عوامل بودند. از میان عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت به ترتیب (۱) کنترل‌های داخلی واحد مورد نظارت، (۲) اندازه واحد مورد نظارت (واحد گزارشگر)، (۳) بودجه، مأموریت‌ها و اهداف واحد مورد نظارت، (۴) کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات و (۵) میزان خطرات احتمالی واحد مورد نظارت مهم‌ترین عوامل بودند.

به برنامه‌ریزان و سیاست‌گذاران بخش دولتی پیشنهاد می‌شود تدابیری جدی و شدنی در جهت افزایش پاسخ‌گویی و شفافیت بخش عمومی و کیفیت نظارت اتخاذ نمایند. مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانون‌گذاری قوانین دست‌وپاگیر را حذف و قوانین متناسب با شرایط موجود تدوین را نمایند. در نهایت در جهت غنی نمودن ادبیات تحقیق، به محققان حوزه نظارت بر بخش عمومی نیز پیشنهاد می‌شود که موضوعات زیر را مورد بررسی و با نتایج این تحقیق مقایسه نمایند:

- شناسایی عوامل کاهنده شفافیت گزارشگری مالی در بخش عمومی با تأکید بر راه‌حل‌ها

با روش دلفی فازی

- شناسایی عوامل مؤثر بر موفقیت سازمان بازرسی در جهت افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی بخش عمومی با روش دلفی فازی

## منابع

- امیدوار، مریم؛ وکیلی فرد، حمیدرضا و عابدینی، بیژن (۱۳۹۹)، «ارائه مدلی از کیفیت نظارت بخش عمومی براساس روش تحلیل تم»، مجله دانش نظارت، ۲۰ (۸۱)، ۳۱۷-۳۵۵.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۹۹)، «پیامدهای اجتماعی شیوع ویروس کرونا در جامعه ایران»، ارزیابی تأثیرات اجتماعی، دوره اول، (ویژه‌نامه پیامدهای شیوع ویروس کووید ۱۹)، ۸۷-۱۰۳.
- بانی، محمود؛ فغانی ماکرانی، خسرو و ذبیحی، علی (۱۳۹۸)، «تأثیر تعهد حرفه‌ای و ایدئولوژی اخلاقی بر کیفیت نظارت با نقش میانجی رفتار اخلاقی حسابرسان شرکت‌های دولتی با روش مدل‌سازی معادلات ساختاری»، مجله حسابداری دولتی، ۱۶(۱)، ۸۱-۹۶.
- پزشک، یاسمن و پورزمانی، زهرا (۱۳۹۸)، «فصلی بودن نظارت، کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات و کیفیت نظارت»، دانش حسابداری و نظارت مدیریت، دوره ۸ (۲۹)، ۵۷-۷۰.
- جعفری، کرامت؛ آزادی هیر، کیهان و فدائی، مهدی (۱۴۰۰)، «ارائه الگویی برای شناسایی عوامل تأثیرگذار بر کیفیت نظارت با به‌کارگیری روش دلفی و منطق فازی»، مجله دانش حسابداری و نظارت مدیریت، ۱۰(۳۸)، ۲۶۹-۲۸۴.
- حضوری، محمدجواد؛ گرد، عزیز و گل‌دوست، مجید (۱۳۹۴)، «بررسی عوامل مؤثر بر بروز نارسایی در سیستم کنترل‌های مالی دستگاه‌های اجرایی، مجله دانش نظارت، دوره ۱۵، شماره ۵۹، ۱۹-۴۱.
- حق‌بین، پرویز؛ آزادی، کیهان؛ پورعلی، محمدرضا و صمدی، محمود (۱۴۰۱)، «بررسی تأثیر جنسیت بر رابطه بین استرس و کیفیت نظارت»، مجله حسابداری دولتی، ۸(۲)، ۱۰۱-۱۱۲.
- حیدری نژاد قدرت‌اله؛ جمشیدی نوید بابک و قنبری مهرداد (۱۳۹۹)، «شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت کمیته نظارت»، مجله دانش نظارت، دوره ۲۰، شماره (۷۹)، ۳۱۶-۳۴۷.
- رضایی، عباس؛ محمدی ملقرنی، عطاءالله (۱۳۹۹)، «شناسایی و اولویت‌بندی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر کیفیت نظارت دیوان محاسبات براساس ترکیب تکنیک‌های دیمتل، فرایند تحلیل شبکه و سوات»، مجله حسابداری دولتی، ۷(۱)، ۵۹-۷۸.
- صالحی امین، علیرضا؛ وطن‌پرست، محمدرضا و فرحید، فرزین (۱۴۰۱)، «بررسی نقش واسطه‌ای خودکارآمدی بر رابطه بین کیفیت نظارت و توسعه حرفه‌ای در بخش دولتی»، مجله دانش نظارت، دوره ۲۲، شماره ۸۶، ۲۰۹-۲۴۰.
- صراف، فاطمه و محمدی، زهرا (۱۳۹۹)، «کیفیت نظارت بخش عمومی»، چهارمین کنفرانس ملی پژوهش در حسابداری و مدیریت، تهران.
- صفرزاده، محمدحسین؛ سجادی، سید حسین و شعبانی، محیا (۱۳۹۹)، «تأثیر تیپ شخصیتی بر کیفیت



- نظارت» (مطالعه موردی: حسابرسان دیوان محاسبات ایران)، مجله حسابداری دولتی، ۶(۲)، ۱۴۵-۱۵۴.
- عبدالحسین زاده، محمد (۱۳۹۹)، «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی»، مجله سیاست‌های راهبردی و کلان، ۸(۳۰)، ۱۷۸-۲۰۶.
- گلی، علی؛ خوزین، علی؛ اشرفی، مجید و نادریان، آرش (۱۳۹۹)، «بررسی نقش بیمه مسئولیت اجتماعی و حرفه‌ای حساب‌برسان بر خطرات احتمالی شهرت اخلاقی و کیفیت نظارت با استفاده از رویکرد دلفی و معادلات ساختاری»، پژوهش‌های اخلاقی (انجمن معارف اسلامی)، دوره ۱۰(۳)، ۲۱۲-۱۹۵.
- محسنی، عبدالرضا و کریمی، رقیه (۱۳۹۶)، شفافیت اطلاعات و تأثیر سطوح آن بر میزان پاسخ‌گویی، کنفرانس ملی رهیافت‌های نو در مدیریت و حسابداری، تهران.
- متی، حسین (۱۳۹۹)، «بررسی اثرات ویروس کرونا کووید ۱۹ بر اقتصاد جهانی»، مجله ارزیابی تأثیرات اجتماعی، دوره ۱، شماره ۲، ۱۶۳-۱۸۱.
- Albitar, K., Gerged, A.M., Kikhia, H. and Hussainey, K. (2021), "Auditing in times of social distancing: the effect of COVID-19 on auditing quality", *International Journal of Accounting & Information Management*, Vol. 29 No. 1, pp. 169-178.
- Alfareza Desta Prasetyo Adi Zainudin, Khoirul Aswar, Noegrahini Lastiningsih, Mahendro Sumardjo and Taufeni Taufik (2021), Analysis of potential factors influencing audit quality: The moderating effect of time budget pressure. *Problems and Perspectives in Management*, 19(4), 519-529.
- Arrunada, B. (2000), Audit quality: Attributes, private safeguards and the role of regulation. *European Accounting Review*, 9(2), 205-224.
- Bartlett, R. W., Brecht, H. D., & Corless, J. C. (1995), Accountability mechanisms in the auditing profession. *Accountability in Research*, 4(2), 133-146
- Beattie, V., Fearnley, S., & Hines, T. (2013), Perceptions of factors affecting audit quality in the post-SOX UK regulatory environment. *Accounting and Business Research*, 43(1), 56-81.
- Blann, S. W. (2010), Auditor independence in the public sector. *Government Finance Review*, 26(4), 40-44.
- Cameran, M., Ditillo, A., & Pettinicchio, A. (2018), Audit team attributes matter: How diversity affects audit quality. *European Accounting Review*, 27(4), 595-621.
- Cameran, M., Prencipe, A., & Trombetta, M. (2016), Mandatory audit firm rotation and audit quality. *European Accounting Review*, 25(1), 35-58.
- Chen, S., Li, Z., & Chi, W. (2018), Client importance and audit quality: Evidence from China. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 25(5), 624-638.
- Chu, L., Mathieu, R., & Mbagwu, C. (2013), Audit quality and banks' assessment of disclosed accounting information. *European Accounting Review*, 22(4), 719-738.
- Craswell, A., Francis, J., & Taylor, S. (1995), Auditor brand name reputation and industry specializations. *Journal of Accounting and Economics*, 20(3), 297-322.
- Dang Huy, N., (2022), Identifying factors affecting audit quality in the context of covid-19 pandemic in vietnam: theoretical model study, *Journal of Positive School Psychology*, Vol. 6, No. 6, pp. 176 - 184.
- De Angelo, L. (1981), Auditor size and audit quality. *Journal of Accounting and Economics*, 3(December), 183-199.
- De Fond, M., & Zhang, J. (2014), A review of archival auditing research. *Journal of Accounting and Economics*, 58(2-3), 275-326.
- De las Heras, E., Cañibano, L., & Moreira, J. A. (2012), The impact of the Spanish financial Act (44|2002) on audit quality. *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 41(156), 521-546
- Deis, D. R., & Giroux, G. A. (1992), Determinants of audit quality in the public sector. *The*

- Accounting Review*, 67(3), 462–479.
- Ewelt-Knauer, C., Gold, A., & Pott, C. (2013), Mandatory audit firm rotation: A review of stakeholder perspectives and prior research. *Accounting in Europe*, 10(1), 27–41.
- Francis, J. (1984), The effect of firm size on audit prices: A study of the Australian market. *Journal of Accounting and Economics*, 6(2), 133–151.
- Garcia-Blandon, J., & Argiles-Bosch, J. M. (2017), The interaction effects of firm and partner tenure on audit quality., 47(7), 810–830.
- Ge, R., & Zhang, J. J. (2017), Regulatory investigations of audit partners and audit quality improvement. *China Journal of Accounting Studies*, 5(3), 275–293.
- Gerged, A. M., Mahamat, B. B., & Elmghamez, I. K. (2020), Did corporate governance compliance have an impact on auditor selection and quality? Evidence from FTSE 350. *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol. 17 No.2, pp.15-60.
- Gong, Sabrina, Ho, Nam, Jin, Justin Yiqiang, Kanagaretnam, Kiridaran, (2022), Audit quality and COVID-19 restrictions, *Managerial Auditing Journal*, Web of Science | ID: covidwho-1909156(in press).
- Haak, M., Muraz, M., & Zieseniß, R. (2018), Joint audits: Does the allocation of audit work affect audit quality and audit fees? *Accounting in Europe*, 15(1), 55–80.
- Habibi, A., Firouzi Jahantigh, F., Sarafrazi, A., (2015), Fuzzy Delphi Technique for Forecasting and Screening Items, *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, Vol. 5, No. 2, pp. 130-143.
- Hardies, K., Breesch, D., & Branson, J. (2016), Do (Fe)Male auditors impair audit quality? Evidence from going-concern opinions. *European Accounting Review*, 25(1), 7–34.
- Holm, C., & Thinggaard, F. (2018), From joint to single audits – audit quality differences and auditor pairings. *Accounting and Business Research*, 48(3), 321–344.
- Jones, R., & Pendlebury, M. (2010), *Public sector accounting* (6th ed.). Pearson Education Limited.
- Josette Caruana & Magdalena Kowalczyk (2020), The Quest for Audit Quality in the Public Sector, *Accounting in Europe*, DOI: 10.1080/17449480.2020.1757731
- Joshi, R., Banwet, D., Shankar, R., (2011), A Delphi-AHP-TOPSIS based benchmarking framework for performance improvement of a cold chain, *journal of Expert Systems with Applications*, vol. 38, n. 2, pp. 10170-10182.
- Lennox, C. S. (1999), Non-audit fees, disclosure and audit quality. *European Accounting Review*, 8(2), 239–252.
- Lenz, R. and Hahn, U. (2015), “A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities”, *Managerial Auditing Journal*, Vol. 30 No. 1, pp. 5-33.
- Lesage, C., Ratzinger-Sakel, N. V. S., & Kettunen, J. (2017), Consequences of the abandonment of mandatory joint audit: An empirical study of audit costs and audit quality effects. *European Accounting Review*, 26(2), 311–339.
- Menezes Montenegro, T., & Antunes Bras, F. (2015), Audit quality: Does gender composition of audit firms matter? *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 44(3), 264–297.
- Niemi, L. (2004), Auditor size and audit pricing: Evidence from small audit firms. *European Accounting Review*, 13(3), 541–560.
- Piot, C. (2001), Agency costs and audit quality: Evidence from France. *European Accounting Review*, 10(3), 461–499.
- Qi, B., Yang, R., & Tian, G. (2017), Do social ties between individual auditors and client CEOs/CFOs matter to audit quality? *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 24(3-4), 440–463.
- Ramadhani Calocha & Eliada Herwiyanti. (2020), Factors that affect audit quality. *Journal of Contemporary Accounting*, 2(1), 35-48
- Ratzinger-Sakel, N. V. S., & Schönberger, M. W. (2015), Restricting non-audit services in Europe – The potential (lack of) impact of a blacklist and a fee cap on auditor independence and audit quality. *Accounting in Europe*, 12(1), 61–86.
- Richard, C. (2006), Why an auditor can't be competent and independent: A French case study. *European Accounting Review*, 15(2), 153–179.
- Ruiz-Barbadillo, E., Gómez-Aguilar, N., De Fuentes-Barberá, C., & García-Benau, M. A.

- (2004), Audit quality and the going-concern decision-making process: Spanish evidence. *European Accounting Review*, 13(4), 597–620.
- Salehi, Mahdi, Mohammed Ibrahim Jebur, Saleh Orfizadeh, and Ali Mohammed Abbas Aljahnab, (2022), The Relationship between Audit Adjustments and Audit Quality in Iraq. *Journal of Risk and Financial Management*, 15: 330.
- Salem, R., Usman, M., Ezeani, E., (2021), Loan loss provisions and audit quality: Evidence from MENA Islamic and conventional banks, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Volume 79, Pages 345-359.
- Simons, D., & Zein, N. (2016), Audit market segmentation – The impact of mid-tier firms on competition. *European Accounting Review*, 25(1), 131–154.
- Sundgren, S., & Svanström, T. (2013), Audit office size, audit quality and audit pricing: Evidence from small- and medium-sized enterprises. *Accounting and Business Research*, 43(1), 31–55.
- Svanström, T. (2013), Non-audit services and audit quality: Evidence from private firms. *European Accounting Review*, 22 (2), 337–366.
- Svanström, T. (2013), Non-audit services and audit quality: Evidence from private firms. *European Accounting Review*, 22 (2), 337–366.
- Trombetta, M. (2003), International regulation of audit quality: Full harmonization or mutual recognition? An economic approach. *European Accounting Review*, 12(1), 3–27.
- Vander Bauwhede, H., & Willekens, M. (2004), Evidence on (the lack of) audit-quality differentiation in the private client segment of the Belgian audit market. *European Accounting Review*, 13(3), 501–522.
- Vanstraelen, A. (2000), Impact of renewable long-term audit mandates on audit quality. *European Accounting Review*, 9(3), 419–442.
- Wang, T., Liu, C., & Chang, C. J. (2011), CPA-firm merger: An investigation of audit quality. *European Accounting Review*, 20(4), 727–761.
- Warming-Rasmussen, B., & Jensen, L. (1998). Quality dimensions in external audit services- an external user perspective. *European Accounting Review*, 7(1), 65–82.
- Zerni, M., Haapamäki, E., Järvinen, T., & Niemi, L. (2012). Do joint audits improve audit quality? Evidence from voluntary joint audits. *European Accounting Review*, 21(4), 731–765.



## تبیین نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری (مورد مطالعه: سازمان‌های اداری شهر یزد)

روح‌الله دوران<sup>۱</sup>

امیرحسین امیرخانی<sup>۲</sup>

### چکیده

همه جوامع به‌خصوص جوامع در حال توسعه با سطوحی از انواع مختلف فساد روبه‌رو هستند، اما آنچه سبب تمایز کشورها در فرایند توسعه و پیشرفت است، نحوه مواجهه آنان با پدیده فساد و اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه و مقابله‌ای است. امروزه در زمینه مبارزه با فساد اداری، بیشتر تأکید بر روی رویکردهایی است که بر پیشگیری از بروز چنین پدیده‌ای تمرکز می‌کند. در این پژوهش به بررسی نقش فرهنگ سازمانی به‌عنوان یکی از عوامل پیشگیرانه در کاهش فساد اداری پرداخته شده است. پژوهش حاضر از جنبه هدف، کاربردی و از نظر ماهیت توصیفی پیمایشی است. برای تحلیل فرهنگ سازمانی از مدل دنیسون استفاده شد. این مدل، فرهنگ سازمان را براساس چهار بُعد درگیر کارشدن، سازگاری، یکپارچگی و مأموریت، مورد ارزیابی قرار می‌دهد. به‌منظور گردآوری داده‌ها از ابزار پرسشنامه استاندارد فرهنگ سازمانی دنیسون (۲۰۰۰) و برای ارزیابی میزان فساد اداری از پرسشنامه‌ای که شامل ۲۷ سؤال محقق ساخته بوده و در قالب مقیاس پنج گزینه‌ای لیکرت تنظیم گردیده، استفاده شد. روایی پرسشنامه‌ها به‌وسیله اساتید و خیرگان مورد تأیید قرار گرفت. داده‌های تحقیق از توزیع پرسشنامه در بین ۳۰۰ نفر از کارکنان سازمان‌ها و ادارات دولتی شهرستان یزد که به روش تصادفی ساده انتخاب شدند جمع‌آوری گردید. همچنین از روش معادلات ساختاری با استفاده از نرم‌افزار اسمارت پی ال اس ۴ به‌منظور تجزیه و تحلیل

۱. دانشجوی دکتری، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه پیام نور تهران، ایران، کارشناس نظارت و بازرسی، بازرسی کل استان یزد

ro.douran@gmail.com

۲. دانشیار، گروه مدیریت دولتی، دانشگاه پیام نور، تهران، ایران، amir1339@pnu.ac.ir

داده‌ها استفاده شده است. یافته‌های پژوهش نشان داد که فرهنگ سازمانی و عوامل آن (درگیر کار شدن، یکپارچگی، سازگاری و مأموریت) بر فساد اداری اثر معناداری دارد و مؤلفه مأموریت دارای بزرگ‌ترین مقدار ضریب مسیر و تأثیر آن نسبت به سایر مؤلفه‌ها بر کاهش فساد اداری بیشتر است.

**واژگان کلیدی:** فرهنگ، فرهنگ سازمانی، فساد، فساد اداری

### مقدمه و کلیات

فساد در سراسر جهان فراگیر است و بیش از دوسوم کشورها فساد بالایی را تجربه می‌کنند. شاخص ادراک فساد (CPI)، که توسط سازمان شفافیت بین‌الملل (Transparency International, 2020) منتشر شده است، یک برآورد کلی معقول از فساد در سطح کلان کشورها ارائه می‌کند. این شاخص از ۰ (بالاترین حد فساد) تا ۱۰۰ (عاری از فساد) طراحی شده است. در گزارش جدید این سازمان در سال ۲۰۲۱ که شاخص یاد شده را در ۱۸۰ کشور جهان مورد بررسی قرار داده است، ایران امتیاز ۲۵ را کسب نموده و در رتبه ۱۵۰ ایستاده و از این حیث وضعیت مطلوبی ندارد. فساد همراه با بوروکراسی، هزینه سرمایه‌گذاری را افزایش داده و اشتیاق کارآفرینان را کاهش می‌دهد (نان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹). فساد هزینه پروژه‌های جدید در بخش دولتی و خصوصی را افزایش داده و منجر به گسترش فقر، نابرابری درآمد و ناکارآمدی بازارها می‌گردد (تبالدی و موهان<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰).

فساد، امری پیچیده، پنهان و متنوع است و از این رو مبارزه با آن مستلزم تلاشی مستمر، طولانی و اصولی است (ریبعی و آصف، ۱۳۹۱: ۴۶).

فساد اداری که یکی از انواع مشهود فساد است را می‌توان در فعالیت‌های مختلف مانند رشوه‌خواری، اختلاس، تبانی با بخش خصوصی و خویشاوندی و زمانی که کارکنان قوانین و مقررات دولتی را زیر پا می‌گذارند، مشاهده کرد (چان و اوسو<sup>۳</sup>، ۲۰۱۷).

فساد اداری آثار زیانباری دارد به‌ویژه که با بی‌ثباتی سیاسی کشورهای کمتر توسعه‌یافته و یا در حال توسعه همراه شده و در این صورت، توسعه اقتصادی را کاهش داده و تورم و هزینه‌های عمومی را افزایش می‌دهد (سیرونی و تورناری<sup>۴</sup>، ۲۰۱۳). شهروندان به سازمان‌های دولتی اعتماد نداشته و این باعث تشویق آن‌ها برای زیر پا گذاشتن قوانین و مقررات می‌شود (ویلوریا و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۱۳).

عوامل و زمینه‌های گوناگونی هست که می‌تواند موجب پیدایش و گسترش و ترویج فساد

1. Nan  
2. Tebaldi & Mohan  
3. Chan & Owusu  
4. Sironi & Tornari  
5. Villoria et al

اداری به صورت بالقوه و بالفعل شود. بر مبنای این عوامل و زمینه‌ها می‌توان راه‌هایی را شناسایی کرد که در کاهش و حذف پدیده فساد اداری در سازمان اثر بیشتری دارد (دانش، ۱۳۸۹). در اصل با اشاره به زمینه‌های فرهنگی در بسیاری از ناهنجاری‌های اساسی، می‌توان تبیین کرد که فرهنگ، یکی از اصلی‌ترین و اساسی‌ترین این موارد است.

در این مقاله با توجه به اهمیتی که وجود نظام اداری سالم در بهبود بهره‌وری سازمانی و توسعه کشور دارد و تأثیراتی که فرهنگ سازمانی در کنترل و مبارزه با فساد اداری می‌تواند داشته باشد، پدیده فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن از منظر فرهنگ سازمانی بررسی می‌گردد.

## ۱. بیان مسئله

فساد در هر سیستمی براساس صورت‌بندی‌های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی، اشکال خاصی به خود می‌گیرد که می‌توان آن‌ها را در نظام‌های متعدد به شکل رشوه برای انجام کار یا اخذ امتیازات، پاداش برای حُسن خدمت، بی‌احترامی به ارباب‌رجوع اداری، سوءاستفاده از اسناد و مدارک موجود در راستای منافع شخصی یا فامیلی یا گروه‌های قومی، نژادی یا طبقه خاص، خرید کارگزاران اداری، به‌کارگیری کارگزاران و اموال سازمان به نفع منافع شخصی، دستکاری اسناد، کم‌کاری و حیف‌ومیل امول عمومی و یا فراموشی وظایف سازمانی در اداره مشاهده نمود (خلف خانی، ۱۳۸۸).

مطابق با نظر پارک و بلنکینسوپ<sup>۱</sup> (۲۰۱۱)، فساد به‌عنوان شکلی از رفتار ناقض اخلاق رسمی خدمات عمومی رخ می‌دهد. بارکر و کارتر<sup>۲</sup> (۱۹۹۴) فساد را به‌عنوان اعمالی که شامل سه عنصر است تعریف می‌کنند: نقض قانون، قوانین و مقررات، یا استانداردهای اخلاقی؛ سوءاستفاده از موقعیت شغلی و پذیرش پاداش یا سود مادی واقعی یا مورد انتظار.

فساد صرف‌نظر از اشکال آن، عملکرد خدمات عمومی را تضعیف کرده و رضایت را کاهش می‌دهد؛ فساد ادراک‌شده احترام عمومی را برای دولت به‌عنوان یک ارائه‌دهنده خدمات از بین می‌برد و شهروندان را ناامید می‌کند، در نتیجه بدبینی نسبت به دولت را تقویت می‌کند؛ بنابراین فساد اداری یکی از شکل‌های انحراف اجتماعی است که از لحاظ تقسیم‌بندی انحرافات در طبقه انحرافات سازمانی یقه‌سفیدان قرار می‌گیرد و در مجموع به رفتاری اطلاق می‌گردد که در آن فرد برای تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب وظایف رسمی عمل می‌کند (دوست فرخانی و همکاران، ۱۳۹۲).

فساد اداری تنها محدود به یک کشور و نظام خاص اجتماعی نیست و در تمام نظام‌ها و تمام

1. Park & Blenkinsopp

2. Barker & Carter

دوره‌های زمانی قابل رؤیت است (آلمان<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸).

فساد اداری از طریق هدایت ناصواب استعدادها و منابع بالقوه و بالفعل انسانی به سمت فعالیت‌های نادرست برای دستیابی به درآمدهای سهل‌الوصول، زمینه رکود در تمام ابعاد را فراهم می‌کند (عباس‌زادگان، ۱۳۸۸: ۱۳) و همچنین دارای پیامدهای منفی دیگری چون عدم ثبات اقتصادی، بی‌انضباطی و رکود، توزیع نامناسب امکانات و تسهیلات و عدم عدالت اقتصادی و اجتماعی و آثار وضعی فراوانی چون تورم لجام‌گسیخته، کاهش درآمدها و قدرت خرید مردم و اختصاصی به جای خصوصی سازی و رانت خواری و ... به دنبال دارد (پورکیانی و همکاران، ۱۳۹۰).

مسئله فساد اداری به دلیل اهمیت و نقش مهمی که در سلامت سازمانی، اجتماعی و بهره‌وری مطلوب از نیروی انسانی دارد، از جمله مهم‌ترین موانع در زمینه نیل به سعادت اقتصادی است (مورنو<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵). یکی از عوامل مؤثر در پیشگیری از فساد اداری، فرهنگ و فرهنگ سازمانی است و فرهنگ، عامل مهم و تعیین‌کننده در فساد اداری است (دینسر و جان استونی<sup>۳</sup>، ۲۰۱۷). فرهنگ سازمانی ضعیف با فقدان شفافیت و پاسخ‌گویی و فقدان یک آیین‌نامه رفتاری مشاهده می‌شود که در مجموع منجر به فساد می‌شود (آمبالی<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸).

نتایج حاکی از آن است که عوامل فرهنگی باید در مطالعات فساد و سیاست‌های مبارزه با فساد در نظر گرفته شود. بدون در نظر گرفتن ارزش‌های فرهنگی ملی، سیاست‌های مبارزه با فساد ممکن است به خوبی توسط عموم درک نشود و تأثیرات مداخلات را به خطر بیندازد (گایگیسیز و لایونز<sup>۵</sup>، ۲۰۲۲)؛ لذا بنا بر اهمیتی که فرهنگ سازمانی - به عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل پیشگیری‌کننده از بروز فساد اداری - دارد، این پژوهش تلاش می‌کند با برجسته کردن نقش فرهنگ سازمانی مطلوب، زمینه مناسبی را برای افزایش شناخت مدیران سازمان‌ها در جهت پیشگیری از بروز پدیده‌ای نامطلوب به نام فساد اداری به وجود آورد.

## ۲. مبانی نظری پژوهش

### ۲-۱. فرهنگ سازمانی

مفهوم فرهنگ بیش از یک قرن است که محور مطالعات مردم‌شناسی و فرهنگ‌شناسی بوده و از زوایای مختلف به آن نگاه شده است؛ اما نوشته‌های اولیه در مورد فرهنگ و سازمان و نیز فرهنگ

1. Aleman  
2. Moreno  
3. Dincer & Johnstony  
4. Ambali  
5. Gaygisiz & Lajunen



سازمانی از سال‌های آخر دهه ۱۹۶۰ و اوایل ۱۹۷۰ شکل یافته‌اند (آمارو، الوز و سوسا،<sup>۱</sup> ۲۰۲۰). مک‌گری گور<sup>۲</sup> (۱۹۶۰) معتقد بود بسیاری از مدیران تصورات اشتباهی در مورد کسانی که برای آن‌ها کار می‌کنند، دارند. او برای نخستین بار فرم‌هایی جهت سنجش فرهنگ سازمانی براساس مطالعات هاثورن را پیشنهاد داد. موضوع فرهنگ سازمانی با کار قابل توجه و اساسی پتی‌گرو<sup>۳</sup> پیگیری شد. وی بیان می‌کند فرهنگ‌های سازمانی در سیستم‌های ناپیدای سازمان وجود داشته و چگونگی فکر کردن، اقامه دلیل و تصمیم‌گیری را تبیین می‌کنند. وی در عین حال سطوح متفاوت فرهنگ را یادآوری کرد و گفت که در عمیق‌ترین سطوح، فرهنگ از مجموعه‌ای از ارزش‌ها، پنداشتها و عقاید تشکیل می‌شود که راه‌های رفتار و کنش شرکت را در کسب‌وکار خود تعیین و تعریف می‌کند. ادگار شاین (۲۰۰۰)<sup>۴</sup> یکی از مهم‌ترین اندیشمندانی است که کمک بسیاری در طرح و بسط مفهوم فرهنگ و سازمان نموده است. او در آثار خود به مفهوم فرهنگ به معنی وسیع کلمه و تأثیر متقابل فرهنگ و مدیریت پرداخته است. دهه هشتاد را باید آغاز تحقیقات مجدد بر روی مسئله فرهنگ سازمانی به‌شمار آورد. علاقه برای انجام تحقیقات بیشتر بر روی فرهنگ سازمانی نشأت گرفته از عوامل گوناگونی می‌باشد؛ از جمله به این موارد می‌توان اشاره کرد: اولاً، دهه هشتاد، دهه آغاز جهانی‌شدن سازمان‌ها و کسب‌وکارها می‌باشد؛ لذا بحث هماهنگی بین کارکنان این‌گونه سازمان‌ها، بحث روز بود. ثانیاً، در این دهه مشخص شد که سطوح مختلف عملکرد سازمان را می‌توان به نوع فرهنگ سازمان مرتبط دانست. ثالثاً، فرهنگ سازمانی می‌تواند به‌عنوان منبعی برای ایجاد مزیت‌های رقابتی پایدار عمل کند؛ زیرا برخی از فرهنگ‌ها به‌راحتی قابل تقلید توسط رقبا نیستند و همچنین، از دلایل دیگر می‌توان به ظهور قدرت اقتصادی و صنعتی ژاپن به مثابه یک رقیب قابل توجه و مهم در برابر آمریکا اشاره کرد که محققان یکی از دلایل عمده آن را تفاوت‌های فرهنگی بین دو کشور دانسته‌اند (گارلیک<sup>۵</sup>، ۲۰۲۰) در چند دهه گذشته فرهنگ سازمانی به دلیل نقش بالقوه‌ای که در بهبود چشم‌انداز سازمان‌ها ایفا می‌کند بیش از پیش مورد توجه صاحب‌نظران قرار گرفته است (فیشر و ویلموث<sup>۶</sup>، ۲۰۱۸؛ هاتچیسون<sup>۷</sup> و همکاران، ۲۰۱۹). تحقیقات زیادی نشان داده‌اند که توجه به فرهنگ سازمانی در سازمان‌ها منجر به پیامدهای مطلوبی می‌گردد. توجه به فرهنگ سازمانی باعث افزایش رضایت شغلی کارکنان شده است

1. Amaro, Eloz & Susa
2. Mac Garigor
3. Pettigrew
4. Edgar Schein
5. Garlic
6. Fisher & Wilmoth
7. Hutchison et al

(کوانتس و بوگلارسکی<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). همچنین فرهنگ سازمانی اقدامات و رفتارهای اعضای سازمان را به شیوه‌ای ظریف هدایت می‌کند و اهمیت فرهنگ سازمانی مؤثر به‌عنوان منبع مزیت رقابتی پایدار به‌خوبی تثبیت شده است (لوبنگایر<sup>۲</sup> و همکاران، ۲۰۱۹).

فرهنگ سازمانی تأثیر عمده‌ای بر روی رفتار و نگرش کارکنان دارد. از طریق فرهنگ سازمانی می‌توان تعهد و دلبستگی سازمانی کارکنان یک سازمان را تقویت نمود و در نتیجه زمینه بهبود عملکرد سازمانی و اثربخشی کارکنان را به‌وجود آورد. فرهنگ سازمانی یکی از مهم‌ترین عوامل حمایت و محدودیت برای موفقیت یا شکست سازمان در نظر گرفته می‌شود و هر سازمانی فرهنگی مخصوص به خود داشته که آن سازمان را از سازمان‌های دیگر متمایز می‌سازد و به اعضای این احساس را می‌دهد که به فرهنگی متفاوت تعلق دارند. فرهنگ سازمانی که توسط اعضا مورد پذیرش قرار گرفته است؛ تأثیری قوی و مستقیم بر رفتار، وظایف و ارتباط آن‌ها با مافوق، زبردست، همکاران و مشتریان دارد. ارزش‌ها و عقاید در صورت قوی بودن می‌توانند هدایتگر، یکپارچه‌کننده و انسجام‌بخش فعالیت‌های افراد در سازمان در غیاب نظام‌های کنترل رسمی باشند (والکر<sup>۳</sup>، ۲۰۲۰).

درساره و باستانی‌پور (۱۳۹۵) اظهار داشتند که ضعف فرهنگ سازمانی و هویت ملی در بین کارکنان دولت باعث گسترش فساد اداری می‌شود. مردم هنگام پیوستن به سازمان‌های عمومی ارزش‌های منفی خود را با خود حمل می‌کنند، به‌ویژه زمانی که یک انتصاب در بخش دولتی بیشتر به خویشاوندی و عضویت در گروه‌های خاص در جامعه بستگی دارد تا توانایی‌های واقعی. بی‌علاقگی مردم و ناآگاهی آن‌ها از فساد، کارمندان دولتی را تشویق می‌کند که از منابع عمومی برای منافع شخصی بهره‌برداری کنند. فرهنگ سازمانی ضعیف نیز بر رفتار انحرافی کارکنان در محیط کار تأثیر بسزایی دارد (دی استفانو و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۱۷).

## ۲-۲. فساد اداری

کلمه فساد از ریشه فرانسوی (Cormmption) و ریشه لاتین (Rumpere) به معنای «شکستن» یا «نقض کردن» گرفته شده است. آنچه که شکسته می‌شود یا نقض می‌شود می‌تواند یک شیوه اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری باشد. طبق تعریف بیان‌شده در فرهنگ وبستر، فساد، پاداش نامشروعی

1. Kwantes & Boglarsky  
2. Laubengaier et al  
3. Valker  
4. Di estefsno et al

است که برای ورود فرد (کارگزار دولتی) به تخلف از وظیفه محوله پرداخت می‌شود. گونار مایردال<sup>۱</sup> عقیده دارد که فساد اداری به موارد گوناگون از انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی قابل اطلاق است. جی. اس. نای<sup>۲</sup> فساد را رفتاری می‌داند که به دلیل جاه‌طلبی‌های شخصی، معرف انحراف از شیوه عادی انجام وظیفه باشد و به صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل ارتشاء، پارتی‌بازی و اختلاس تجلی می‌کند (افضلی، ۱۳۹۱: ۲۳۸).

فساد بر روی بسیاری از جنبه‌های سیاسی و اقتصادی از جمله اثربخشی دولت (برکوویچ<sup>۳</sup>، ۲۰۱۶)، رشد اقتصادی (سانگ و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۲۱)، سرمایه‌گذاری خارجی (ژو و شی<sup>۵</sup>، ۲۰۱۹)، دریافت مالیات و درآمد (ایراوان و اوتاما<sup>۶</sup>، ۲۰۲۱)، کیفیت زیرساخت‌ها (برتینلی و همکاران<sup>۷</sup>، ۲۰۲۰) و خدمات عمومی از جمله آموزش و مراقبت‌های بهداشتی (انگوین و همکاران<sup>۸</sup>، ۲۰۱۷) و اثربخشی پروژه‌های تأمین مالی شده (شن<sup>۹</sup>، ۲۰۰۷) اثرات نامطلوبی دارد. علاوه بر آثار مستقیم بر سیستم اقتصادی و نظام سیاسی، فساد باعث کاهش اعتماد شهروندان به توانایی دولت‌ها برای ارائه خدمات برابر به همه شهروندان می‌شود (کان و همکاران<sup>۱۰</sup>، ۲۰۲۱؛ سیلال و ساها<sup>۱۱</sup>، ۲۰۲۱).

فساد یکی از مهم‌ترین تهدیدهایی است که پایه‌های مدیریت دولتی را در هر کشوری تضعیف و خسارات زیادی به مقامات دولتی وارد می‌کند و کارایی مدیریت دولتی را به‌طور چشمگیری کاهش می‌دهد (آنتونیان و پولیاکوف<sup>۱۲</sup>، ۲۰۲۲).

فساد اداری که به آن فساد مالی سطح پایین یا سطح خیابانی گفته می‌شود، همان است که هر روز در برخورد با مدیران عمومی در بخش‌هایی مانند بیمارستان‌ها، مدارس، پلیس و گمرک و مواردی از این قبیل رخ می‌دهد (منصورنژاد، ۱۳۸۸: ۲۰۹-۲۰۲).

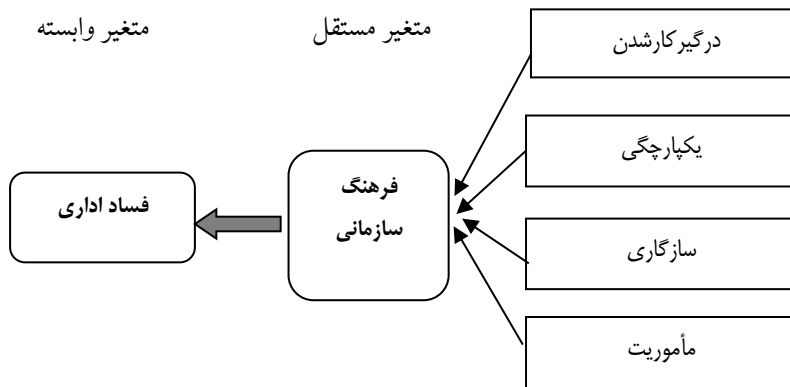
وجه‌اشتراک اغلب تعاریف ارائه‌شده درباره فساد دستگاه‌های دولتی را می‌توان رشوه و سوءاستفاده

1. Gunnare myrdall
2. J. S. Nye
3. Berkovich
4. Song et al
5. Zhu & Shi
6. Irawan & Utama
7. Bertinelli et al
8. Nguyen et al
9. Shen et al
10. Khan et al
11. Silal & Saha
12. Antonyan & Polyakov

از موقعیت‌های شغلی برای نفع شخصی دانست. پیامدهای فساد اداری نیز در قالب معضلاتی مانند اختلاس، کلاهبرداری، پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی برای ذی‌نفعان، سرقت اموال و دارایی‌های سازمان، فروش اطلاعات محرمانه و مواردی از این قبیل پدیدار می‌گردد. فساد اداری زمانی رخ می‌دهد که کارمندان دولتی، صرف‌نظر از سطحشان از قدرت خود در سازمان‌های عمومی برای منافع شخصی خود از طریق تعامل با شهروندانی که در تلاش برای دسترسی به کالاها یا خدمات عمومی اساسی هستند، سوءاستفاده کنند. رشوه‌خواری رایج‌ترین عمل فساد است. کارمندان دولتی خدمات خود را به شرط پرداخت رشوه تسهیل می‌کنند. اختلاس و کلاهبرداری برای گرفتن وجوه و کالا از سازمان‌ها استفاده می‌شود. تبانی با بخش خصوصی در قراردادهای بین شرکت‌های ساختمانی و نهادهای دولتی یا زمانی که شرکت‌های بخش خصوصی به دنبال مجوز هستند دیده می‌شود. خویشاوندی به انتصاب در دولت گسترش یافته است. ما چنین فعالیت‌هایی را فساد می‌نامیم؛ زیرا کارمندان دولتی قوانین و قوانین دولتی را زیر پا می‌گذارند (الجنیدی<sup>۱</sup>، ۲۰۱۹).

### ۲-۳. مدل مفهومی پژوهش

هر پژوهشگری برای تدوین فرضیات تحقیق، نیازمند الگویی مفهومی است تا براساس آن ضمن شناسایی متغیرها، روابط عوامل و تعاریف مفهومی و عملیاتی آن‌ها را تبیین نماید. بر این مبنای عوامل فرهنگ سازمانی شامل چهار بُعد (درگیرکارشدن، یکپارچگی، سازگاری، مأموریتی) به‌عنوان متغیر مستقل و فساد اداری به‌عنوان متغیر وابسته در نظر گرفته شده است.



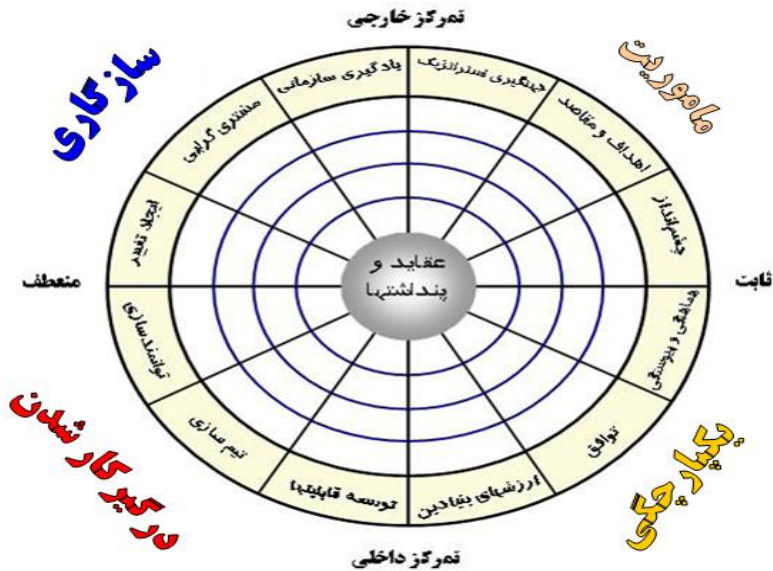
شکل ۱: الگوی مفهومی پژوهش

مدل دنیسون یکی از جدیدترین و درعین حال کامل ترین مدل های فرهنگ سازمانی است. دانیل آر دنیسون استاد دانشگاه میشیگان آمریکا، در سال ۱۹۸۴ مطالعات گسترده ای را در زمینه فرهنگ سازمانی آغاز نمود. ثمره مطالعات وی چندین کتاب و ده ها مقاله است که در مجلات معتبر دنیا به چاپ رسیده است.

دنیسون برای به تصویر کشیدن فرهنگ سازمان از یک مدل استفاده نموده است. این مدل (شکل شماره ۱) در برگرنده چهار ویژگی<sup>۱</sup> اصلی فرهنگ سازمانی یعنی: درگیر کار شدن<sup>۲</sup>، سازگاری<sup>۳</sup>، یکپارچگی<sup>۴</sup> و مأموریت<sup>۵</sup> است. این چهار ویژگی در قالب عبارت هایی از مجموعه فعالیت های مدیریت<sup>۶</sup> بیان می شوند. فعالیت های مدیریت شامل عملکردهای روشنی هستند که با چهار ویژگی فرهنگ سازمانی مرتبط می باشند و از اعتقادات، ارزش ها و مفروضات مسلط بر سازمان نشأت گرفته و به وسیله آن ها نیز تقویت می شوند. این فعالیت های مدیریتی به وسیله استفاده از ۱۲ شاخص<sup>۷</sup> که مدل را تشکیل می دهند اندازه گیری می شوند.

به عبارتی دیگر هر یک از ویژگی های فرهنگ به وسیله سه شاخص فعالیت مدیریتی مورد سنجش قرار می گیرد و هر یک از شاخص ها نیز به نوبه خود به وسیله ۵ سؤال اندازه گیری می شود. در نهایت برای سنجش تمامی شاخص ها از یک پرسشنامه ۶۰ گویه ای استفاده می شود. پس از سنجش تمامی ویژگی ها و شاخص ها و قراردادن امتیاز هر یک از آن ها در مدل، شکل حاصل را «نیمرخ سازمانی»<sup>۸</sup> می نامند.

- 
1. Trait
  2. Involvement
  3. Adaptability
  4. Consistency
  5. Mission
  6. Management Practices
  7. Index
  8. Organizational Profile



شکل ۲: مدل فرهنگ سازمانی دنیسون (۲۰۰۰)

ویژگی «درگیر کردن» چیست؟

این ویژگی با سه شاخص توانمندسازی، تیم‌گرایی و توسعه قابلیت‌ها اندازه‌گیری می‌شود. فرهنگ سازمانی که ویژگی آن «درگیر کردن بالای کارکنان در کار» باشد، به‌طور قوی درگیری و مشارکت کارکنان را در فعالیت‌های مختلف سازمان مورد تشویق قرار می‌دهد و حس مالکیت و مسئولیت را در آن‌ها به‌وجود می‌آورد (گیلسپی و همکاران،<sup>۱</sup> ۲۰۰۵). ویژگی درگیر کردن، عامل حیاتی در اثربخشی فرهنگ سازمانی است (موسوی و همکاران،<sup>۲</sup> ۲۰۱۵).

ویژگی «یکپارچگی» چیست؟

این ویژگی با سه شاخص هماهنگی و انسجام، توافق و ارزش‌های بنیادین اندازه‌گیری می‌شود. یکپارچگی عبارت است از ارزش‌ها و سیستم‌هایی که مبنای یک فرهنگ قوی را تشکیل می‌دهند.

ویژگی «سازگاری» چیست؟

این ویژگی با سه شاخص ایجاد تغییر، مشتری‌مداری و یادگیری سازمانی اندازه‌گیری می‌شود.

1. Gillespie, et al

2. Mousavi, et al

سازگاری عبارت است از: توجه به الزامات محیط کاری در فعالیت‌ها. سازمان‌های سازگار در برگیرنده سیستمی از هنجارها و اعتقاداتی هستند که قابلیت دریافت، تفسیر و اعمال علائم محیطی را در تغییرات رفتاری درونی سازمان افزایش می‌دهد و شانس بقا، رشد و توسعه سازمان را بالا می‌برد.

ویژگی «مأموریت» چیست؟

این ویژگی با سه شاخص نیت و جهت استراتژیک، اهداف و مقاصد و چشم‌انداز اندازه‌گیری می‌شود. مأموریت شامل تعریف و تعیین جهت‌های طولانی‌مدت برای سازمان است. مأموریت یا رسالت یک سازمان ارائه‌دهنده اهداف، معانی و مفاهیمی از سازمان است که به وسیله تعریف نقش اجتماعی و تعریف اهداف بیرونی سازمان به دست آمده است.

## ۲-۴. فرضیه‌های پژوهش

فرض اصلی تحقیق عبارت است از اینکه فرهنگ سازمانی بر فساد اداری تأثیر دارد. این فرضیه در مورد تمامی ویژگی‌های شکل‌دهنده فرهنگ سازمانی مطابق مدل دنیسون به‌عنوان فرضیه‌های فرعی، قابل طرح می‌باشد.

## ۳. روش‌شناسی پژوهش

تحقیق حاضر از حیث هدف، کاربردی بوده و از جهت استراتژی‌های پژوهشی نیز پیمایشی - توصیفی محسوب می‌گردد. قلمرو مکانی این تحقیق در ادارات دولتی شهرستان یزد بوده و قلمرو زمانی تحقیق سال ۱۴۰۱ می‌باشد. جامعه آماری نیز از بین کارکنان اداری شهر یزد انتخاب شده است و به دلیل نامحدود بودن حجم جامعه، به شکل نمونه‌برداری تصادفی طبقه‌ای، تعداد ۳۰۰ نفر به‌عنوان حجم نمونه برگزیده شده‌اند.

ابزار جمع‌آوری داده‌ها، پرسشنامه استاندارد فرهنگ سازمانی دنیسون (۲۰۰۰) با ۶۰ گویه و پرسشنامه محقق ساخته فساد اداری با ۲۷ گویه بوده و در قالب مقیاس ۵ رتبه‌ای لیکرت تدوین شده است. برای سنجش روایی پرسشنامه‌ها، ۳۰ پرسشنامه در اختیار عده‌ای از استادان صاحب‌نظر قرار داده شد تا توان فهم سؤالات، تعداد و توالی منطقی و حساسیت‌برانگیز نبودن آن‌ها کنترل شود و از آن‌ها خواسته شد تا ضمن پاسخ دادن به سؤالات، نظر خود را درباره بهبود پرسشنامه و سؤالات آن ارائه کنند.

اعتبار پرسشنامه‌های مورد نظر با بررسی و مطالعه پرسشنامه‌ها و سؤالاتی که در تحقیقات مشابه مورد استفاده قرار گرفته‌اند، مطالعه مقالات و کتب مرتبط با فرهنگ سازمانی و فساد اداری و مصاحبه و مشاوره با صاحب‌نظران رشته مدیریت مورد بررسی قرار گرفت. ابزار تجزیه و تحلیل داده‌ها نرم‌افزار (Smart Pls4) و روش تجزیه و تحلیل آن‌ها مدل‌سازی معادلات ساختاری است.

رویکردهای مختلفی در رابطه با مدل‌سازی معادلات ساختاری وجود دارد. به این معنا که مدل‌سازی معادلات ساختاری را می‌توان بر پایه روش‌های آماری متفاوتی، متناسب با نوع متغیرها و ویژگی‌های نمونه آماری پژوهش انجام داد. یکی از روش‌های آماری در این زمینه، روش حداقل مربعات جزئی<sup>۱</sup> است. نرم‌افزارهایی که از مدل‌سازی معادلات ساختاری بر پایه این روش آماری استفاده می‌کنند، نسبت به وجود شرایطی مانند هم‌خطی متغیرهای مستقل، نرمال نبودن داده‌ها و کوچک بودن نمونه سازگار هستند (هانلین و کاپلان<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴).

به‌منظور سنجش روایی پرسشنامه، دو نوع روایی منطقی و روایی سازه در نظر گرفته شد و در این راستا، روایی محتوا، اعتبار ظاهری و اعتبار عاملی (تحلیل عاملی) بررسی شدند، آزمون اعتبار عاملی پرسشنامه با کمک تحلیل عاملی تأییدی و با استفاده از نرم‌افزار اسمارت پی. ال. اس. انجام گرفته است.

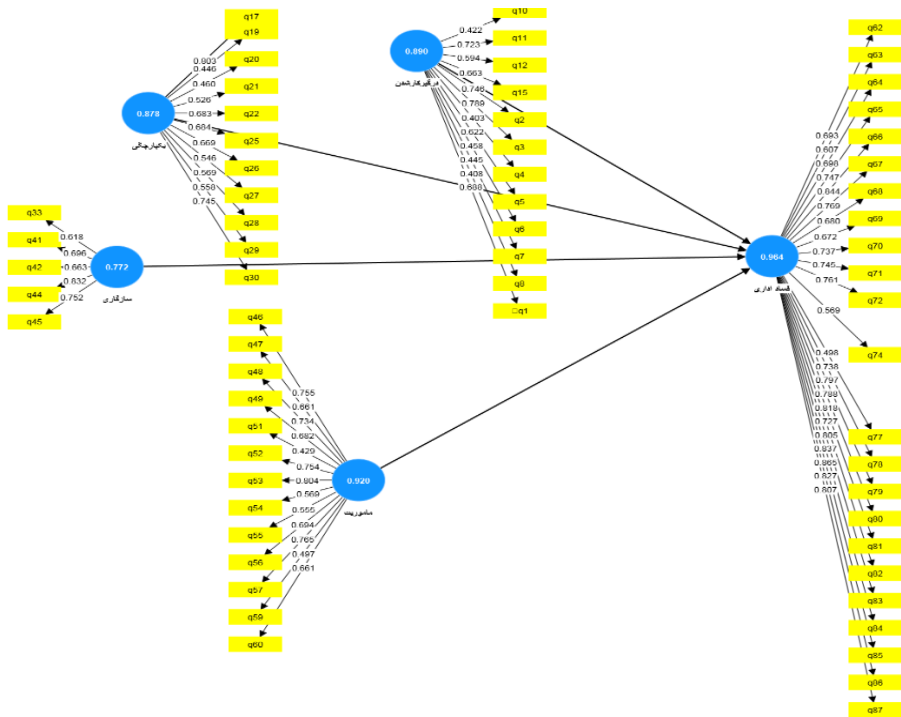
#### ۴. تحلیل و تفصیل مطالب

##### ۴-۱. بررسی شاخص‌های برازش مدل

##### الف) سنجش بارهای عاملی

مقدار ملاک برای مناسب بودن ضرایب بارهای عاملی  $0/4$  می‌باشد. پس از حذف متغیرهای مشاهده‌پذیری که بار عاملی کمتر از  $0/4$  داشتند در نهایت شکل زیر حاصل شد که میزان ضرایب و آماره تی قابل قبول بوده و نشان از مناسب بودن این معیار دارد.





شکل ۳: نمودار بارهای عاملی متغیرهای مشاهده‌پذیر تحقیق

منبع: یافته‌های تحقیق

### ب) آلفای کرونباخ، پایایی ترکیبی

مقدار مناسب برای آلفای کرونباخ و پایایی ترکیبی ۰/۷ است و مطابق با یافته‌های جدول (۱) این معیارها در مورد متغیرها مقدار مناسبی را اتخاذ نموده‌اند و می‌توان مناسب بودن وضعیت پایایی پژوهش را تأیید نمود.

### ج) روایی همگرا

مقدار مناسب برای AVE برابر ۰/۵ است و مطابق با یافته‌های زیر این معیار در مورد متغیرهای مکنون مقدار مناسبی را اتخاذ نموده‌اند در نتیجه مناسب بودن روایی همگرای پژوهش تأیید می‌شود.

جدول ۱: معیار آلفای کرونباخ و پایایی ترکیبی و روایی همگرا متغیرهای اصلی تحقیق

	Cronbach's alpha	rho_A	Composite reliability	Average variance extracted (AVE)
فرهنگ سازمانی	۰/۹۵۵	۰/۸۴۱	۰/۹۴۴	۰/۶۶۳
فساد اداری	۰/۹۶۴	۰/۹۷۳	۰/۹۶۶	۰/۵۵۵

منبع: یافته‌های تحقیق

جدول ۲: معیار آلفای کرونباخ و پایایی ترکیبی و روایی همگرا متغیرهای پنهان تحقیق

Cronbach's alpha	rho_A	Composite reliability	Average variance extracted (AVE)	
درگیر کار شدن	۰/۸۹۰	۰/۷۳۴	۰/۸۶۳	۰/۵۵۶
سازگاری	۰/۸۷۲	۰/۸۱۹	۰/۸۳۹	۰/۷۱۳
فساد اداری	۰/۹۶۴	۰/۹۷۹	۰/۹۶۶	۰/۷۵۶
مأموریت	۰/۹۲۰	۰/۷۵۹	۰/۹۱۰	۰/۶۴۶
یکپارچگی	۰/۸۷۸	۰/۷۹۶	۰/۸۸۹	۰/۵۸۸

منبع: یافته‌های تحقیق

### د) روایی واگرا

همان‌طور که در جدول (۳) مشاهده می‌گردد، مقادیر قطر اصلی ماتریس از مقادیر پایین بیشتر بوده و این مطلب نشان‌دهنده قابل قبول بودن روایی واگرای سازه‌ها است.

جدول ۳: آزمون فورنل و لاکر

	درگیر کار شدن	سازگاری	فساد اداری	مأموریت	یکپارچگی
درگیر کار شدن	۰/۸۵۲				
سازگاری	۰/۷۴۹	۰/۹۵۳			
فساد اداری	۰/۰۸۶	۰/۱۱۵	۰/۱۲۵		
مأموریت	۰/۷۸۴	۰/۹۴۱	۰/۰۷۴	۰/۹۰۲	
یکپارچگی	۰/۸۴۶	۰/۸۸۹	۰/۰۹۲	۰/۸۸۹	۰/۸۹۳

منبع: یافته‌های تحقیق

### ه) برازش مدل کلی

برای بررسی برازش مدل کلی از معیار Gof استفاده می‌شود که سه مقدار ۰/۰۱؛ ۰/۲۵ و ۰/۳۶ به‌عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای Gof معرفی شده است.

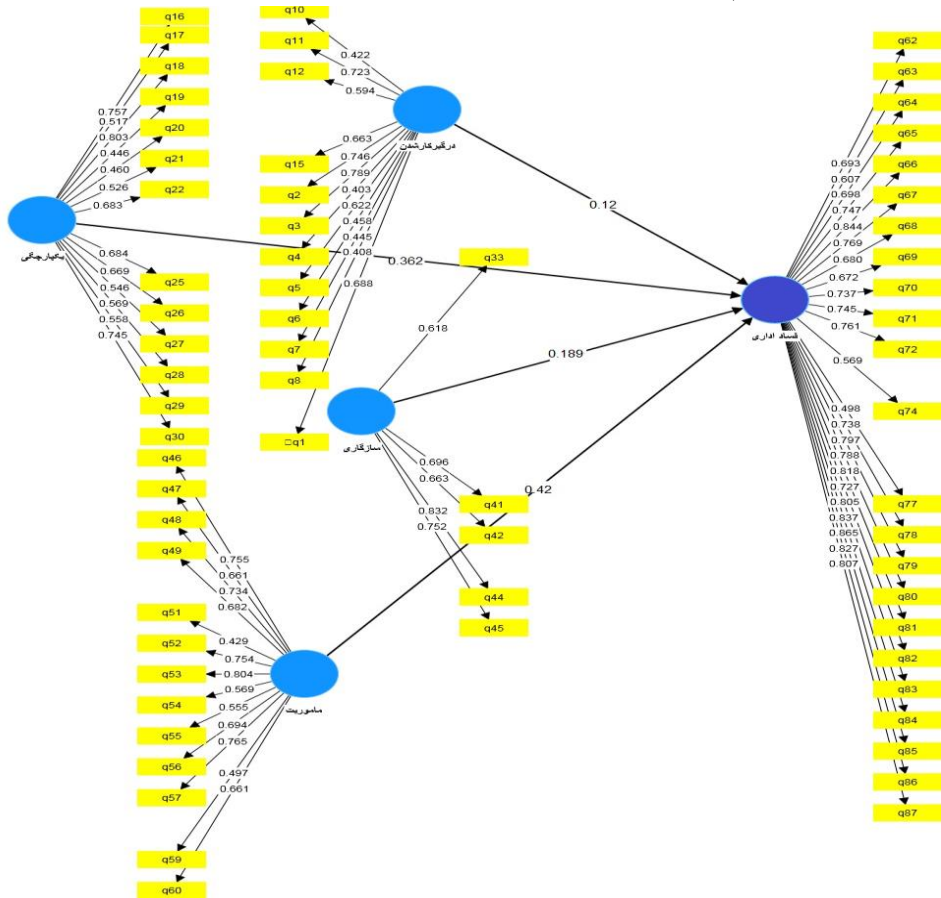
جدول ۳: برازش مدل کلی

Communalities	R2	متغیرها
۰/۳۷	-	درگیر کار شدن
۰/۴۸	-	سازگاری
۰/۳۷	-	یکپارچگی
۰/۴۲	-	مأموریت
۰/۴۱	۰/۵۱۲	فساد اداری
۰/۴۱	۰/۵۱۲	میانگین
۰/۴۴	<b>GOF</b>	

منبع: یافته‌های تحقیق

### و) تحلیل مسیر

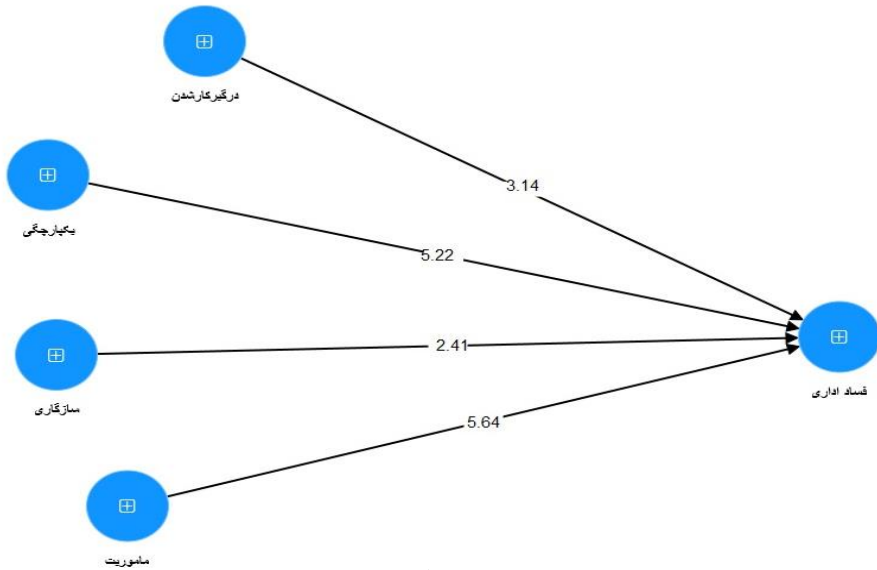
در تحلیل مسیر روابط بین متغیرها در یک جهت جریان می‌یابند و به‌عنوان مسیرهای متمایز در نظر گرفته می‌شوند مفاهیم تحلیل مسیر در بهترین صورت از طریق ویژگی عمده آن، یعنی نمودار مسیر که پیوندهای علی احتمالی بین متغیرها را آشکار می‌سازد، تبیین می‌شوند؛ برای بررسی فرضیه‌های تحقیق لازم است که مدل کلی زیر برآزش شود.



شکل ۴: نمودار تحلیل مسیر متغیرهای مشاهده‌پذیر تحقیق  
منبع: یافته‌های تحقیق

### ۴-۲. بررسی فرضیه‌های تحقیق

در ادامه و در جدول شماره ۴ به بررسی فرضیه‌های تحقیق خواهیم پرداخت. این فرضیات براساس ضریب مسیر و آماره آزمون و با توجه به سطح معناداری، مورد تحلیل قرار می‌گیرند.



شکل ۵: نمودار ضرایب آماره تی فرضیات تحقیق

منبع: یافته‌های تحقیق

جدول ۴: بررسی فرضیات تحقیق

نتیجه	معناداری	آماره تی (<math>1/96</math>)	ضریب مسیر	مسیر
تأیید	۰/۰۰۰	۳/۸۳	۰/۱۶	فرهنگ سازمانی ← فساد اداری
تأیید	۰/۰۰۰	۳/۱۴	۰/۱۲	درگیر کار شدن ← فساد اداری
تأیید	۰/۰۰۰	۵/۲۲	۰/۳۶۲	یکپارچگی ← فساد اداری
تأیید	۰/۰۰۰	۲/۴۱	۰/۱۸۹	سازگاری ← فساد اداری
تأیید	۰/۰۰۰	۵/۶۴	۰/۴۲	مأموریت ← فساد اداری

منبع: یافته‌های تحقیق

در فرضیه اصلی، ضریب مسیر  $0/16$  و آماره آزمون  $3/83$  است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر  $0/000$  شده است و از  $0/05$  کمتر است؛ می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای  $0/05$  معنادار است. همچنین آماره آزمون از  $1/96$  بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

در فرضیه اول فرعی (تأثیر درگیرکارشدن بر فساد اداری) ضریب مسیر  $0/12$  و آماره آزمون  $3/14$  است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر  $0/000$  شده است و از  $0/05$  کمتر است، می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای  $0/05$  معنادار است. همچنین آماره آزمون از  $1/96$  بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

در فرضیه دوم فرعی (تأثیر یکپارچگی بر فساد اداری) ضریب مسیر  $0/362$  و آماره آزمون  $5/22$  است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر  $0/000$  شده است و از  $0/05$  کمتر است، می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای  $0/05$  معنادار است. همچنین آماره آزمون از  $1/96$  بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

در فرضیه سوم فرعی (تأثیر سازگاری بر فساد اداری) ضریب مسیر  $0/189$  و آماره آزمون  $2/41$  است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر  $0/000$  شده است و از  $0/05$  کمتر است، می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای  $0/05$  معنادار است. همچنین آماره آزمون از  $1/96$  بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

در فرضیه چهارم فرعی (تأثیر مأموریت بر فساد اداری) ضریب مسیر  $0/42$  و آماره آزمون  $5/64$  است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر  $0/000$  شده است و از  $0/05$  کمتر است، می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای  $0/05$  معنادار است. همچنین آماره آزمون از  $1/96$  بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فساد اداری، پدیده‌ای است که در دنیای امروز و به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه یکی از مهم‌ترین عوامل در سر راه پیشرفت جامعه است. تجربیات اجرای این برنامه‌ها نشانگر این است که برای مقابله با این پدیده مخرب در نظام اداری کشور، نیازمند برنامه‌هایی هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی (به‌عنوان پدیده‌ای که به‌طور مستقیم از فرهنگ جامعه تأثیر می‌پذیرد) پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد به‌جای اینکه از طریق طراحی روش‌های تنبیهی و پس از وقوع با آن مبارزه کند.

فرهنگ سازمانی از کارکردهای گوناگونی برخوردار است و می‌تواند با معرفی الگوی رفتاری مطلوب به کارکنان، رفتار آنان را کنترل کند و منجر به تثبیت شیوه‌های مطلوب انگیزش رفتار کارکنان شود و در آن‌ها نوعی تعهد و احساس مسئولیت نسبت به چیزی به‌وجود آورد که آن چیز، بیش از منافع شخصی فرد است. پیامد و نتیجه چنین فرهنگ‌سازی در جامعه، می‌تواند کاهش آثار و نشانه‌های فساد در کلیه سطوح جامعه باشد.

در این پژوهش تلاش شد تا نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری تبیین گردد. نتایج حاصل از این تحقیق نشان داد که فرهنگ سازمانی بر فساد اداری اثر معناداری دارد. همچنین در بین مؤلفه‌های مدل فرهنگ سازمانی دینسون، به‌ترتیب مؤلفه‌های مأموریت، یکپارچگی، درگیر کار شدن و سازگاری بر فساد اداری مؤثر هستند.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

با عنایت به نتایج تحقیق می‌توان جهت ارتقاء و بهبود هر یک از ویژگی‌ها و شاخص‌های فرهنگ سازمانی و بالتبع تأثیر آن‌ها در پیشگیری از فساد اداری راهکارهای زیر را پیشنهاد داد:

۱- تدوین مجموعه‌ای واضح و روشن از اهداف و مقاصد سازمانی و ایجاد دیدگاهی مشترک در مورد آینده مطلوب سازمان، نقش بسیار مهمی در تقویت فرهنگ سازمانی و پیشگیری از فساد اداری دارد.

۲- ساختن سازمان از طریق گروه نه از طریق افراد. کارکنان را باید در چندین بُعد آموزش داد، آن‌گونه که بدانند کار چگونه در سایر واحدهای سازمان انجام می‌گیرد. مدیران نیز باید به گروه پاداش دهند، آموزش‌هایی را برای تیم‌ها برنامه‌ریزی کنند و حمایت‌های لازم را برای پیشرفت آنان در نمودار یادگیری تیم فراهم نمایند.

۳- مطلع نمودن کارکنان در مورد فعالیت‌ها و کارهای سازمان و اطلاعات مربوط به عملکرد، مشتریان و ارباب‌رجوع و... زمانی که اطلاعات به‌صورت شفاف و مؤثر در اختیار افراد قرار گیرد، شایعات کاهش یافته و اعتماد افزایش می‌یابد. اطلاعات باید از سطوح پایین به بالا برای اتخاذ تصمیمات سازمانی جریان یابد.

۴- افزایش توانمندسازی کارکنان از طریق حمایت بیشتر از نظام پیشنهادها، تفویض اختیار به کارکنان و غنی نمودن مشاغل آنان به‌نحوی که دارای اختیار و آزادی عمل مناسبی در انجام فعالیت‌ها و وظایف سازمانی خود باشند.

۵- تأکید بر اجرای دولت الکترونیک و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین اطلاعات برای انجام فرایندهای کاری در سازمان‌ها و مجموعه‌های اداری.

### منابع

افضلی، عبدالرحمن (۱۳۹۱)، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت»، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال بیست‌وهشتم، شماره ۴۵، ۲۳۵-۲۶۴.

پورکیانی، مسعود؛ امیری، افلاطون و خادمی، مرتضی (۱۳۹۰)، سلامت سازمانی، فساد اداری و شایع، مرکز انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.

حسن‌دوست فرخانی، هادی و یزدان‌پناه، لیلی (۱۳۹۲)، «بررسی نگرش به فساد اداری و ارتباط آن با سرمایه اجتماعی (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان)»، نشریه راهبرد توسعه، شماره ۳۴: ۱۱۴-۸۰.

خلف‌خانی، مهدی (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و فساد اداری»، مجله راهبرد،

شماره: ۵۳، ۳۷-۵۶.

دانش، مهدی (۱۳۸۹)، «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، فصلنامه بانک، ۱۲۰-۱۲۴.  
ربیعی، علی و آصف، هاجر (۱۳۹۱)، «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۴، ش ۱۰، ۴۵-۵۸.  
عباس‌زادگان، محمد (۱۳۸۳)، فساد اداری، تهران: دفتر پژوهش‌های فرهنگی.  
منصورنژاد، محمد (۱۳۸۸)، «فساد اداری و امنیت اجتماعی»، مجله فرهنگ اندیشه، شماره یازدهم، سال سوم، مؤسسه پژوهش و توسعه علوم انسانی، ۲۰۹-۲۰۲.  
منوریان، عباس؛ قربانی، محمدحسین و شریفی، مسلم (۱۳۸۷)، فرهنگ سازمانی با تکیه بر مدل دنیسون، انتشارات دانشگاه شیراز.

- Al-Jundi, S., (2019), A survey dataset on determinants of administrative corruption. journal homepage: [www.elsevier.com/locate/dib](http://www.elsevier.com/locate/dib).
- Aleman, U. (2008), "Political Corruption in Europe: Causes, Consequences, and Challenges". Retrieved from [www.idi.org.il/sites/.../PoliticalCorruptioninEurope.aspx](http://www.idi.org.il/sites/.../PoliticalCorruptioninEurope.aspx).
- Ambali, A. (2008), Factors of administrative corruption in Nigeria and the implication for policy-makers, *European Journal of Economics, Finance and Administrative Sciences*, Vol. 1, No. 10, pp.159-174.
- Antonyan, E., Polyakov, M., (2022), Administrative and legal forms and methods of combating corruption in the field of public administration of the transport complex. *Transportation Research Procedia* 63 (2022) 2295-2300.
- Berkovich, I., (2016), The corrupted industry and the "wagon-wheel effect": a cross-country exploration of the effect of government corruption on public service effectiveness. *Adm. Soc.* 48, 559-579.
- Bertinelli, L., Bourgain, A., Leon, F., (2020), Corruption and tax compliance: evidence from small retailers in Bamako, Mali. *Appl. Econ. Lett.* 27, 366-370.
- Chan, A. and Owusu, E. (2017), Corruption forms in the construction industry: literature review, *Journal of Construction Engineering and Management*, Vol. 143, No. 8, pp.1-12, doi:org/10.1061/(ASCE)CO.1943-7862.0001353.
- Denison, D., & Fisher, C. (2005), The Role of the Board of Directors in Shaping Corporate Culture: Reactive Compliance or Visionary Leadership? Working Paper Presented at the Changing the Game Forum: Reforming American Business June 2-4. Beaver Creek, Co.
- Dincer, O. and Johnston, M. (2017), Political culture and corruption issues in state politics: a new measure of corruption issues and a test of relationship to political culture, *Publius*, Vol. 47, No. 1, pp.131-148.
- Gaygısız E, Lajunen T.(2022), Cultural values, national personality characteristics, and intelligence as correlates of corruption: A nation level analysis. *Heliyon* 8.
- Gillespie, M., A., Denison, D., Haaland, S., Smerek, R., & Neals, S. (2008), Linking Organizational Culture and Customer Satisfaction: Result from two companies in different industries. *European Journal of Work and Organizational Psychology*.
- Haenlein, Michael, & Kaplan, Andreas M. (2004), A Beginner's Guide to Partial Least Squares Analysis. *Understanding Statistics*, 3(4), 283-297.
- Khan, A., Krishnan, S., Dhir, A., (2021), Electronic government and corruption: systematic literature review, framework, and agenda for future research. *Technol. Forecast. Soc. Change* 167.
- Kwantes, C. T., & Boglarsky, C. A. (2007), Perception of organizational culture, leadership effectiveness and personal effectiveness across six countries. *Journal of International Management*, 13, 204-230.
- Irawan, F., Utama, A.S., (2021), The impact of tax audit and corruption perception on tax evasion. *Int. J. Bus. Soc.* 22, 1158-1173.

- Laubengaier, D., Hahn, G. and Wagner, H.T., (2019), January. Organizational Culture and Knowledge Exchange and Combination: A Systematic Literature Review. In Proceedings of the 52nd Hawaii International Conference on System Sciences.
- Levin, M., Satarov, G., (2000), "Corruption and Institutions of Russia". *European Journal of political Economy*, No.1, Vol.16, PP.113-132.
- Scott, J.S., (1972) "Comparative Political Corruption". Prentice hall inc.p4.
- McGregor, D. (1960), *The human side of enterprise*. New York: Mc Graw - Hill.
- Mobley, W. H., Wang, L., & Fang, K. (2005), *Organizational Culture: Measuring and developing it in Your Organization*. Published in the *Harvard Business Review China*, 128-139.
- Moreno J, Jennings H.(2005), *Statistics of social configurations*. *Stoichiometry*1:342° 74.
- Nan, X. (2009), Effects of bureaucratism and administrative corruption on entrepreneurship and start-up financing, *System Engineering and Practice*, Vol. 29, No. 11, pp.93-99.
- Nguyen, T.V., Bach, T.N., Le, T.Q., Le, C.Q., (2017), Local governance, corruption, and public service quality: evidence from a national survey in Vietnam. *Int. J. Public Sect. Manag.* 30, 137-153.
- Pettigrew, A. M. (1990), Conclusion: Organizational Climate and Culture: Two Constructs in Search of a Role. In *Organizational Climate and Culture*, edited by Benjamin Schneider, 413-434. San Francisco : Jossey-Bass.
- Shen, C., (2007), A structural analysis of determinants of corruption in less developed countries: a cross-national comparison. *Soc. Dev. Issues* 29, 15-30.
- Schein, E. H. (1985), *Organization Culture and Leadership*. San Francisco: CA. Jossey - Bass.
- Schein, E. H. (1991), What is culture? in Frost, P. J., Moore, L.F., Louis, M.R., Lundburg, C. and Martin, J.(1991), *Reframing organizational culture*, Sage , London , pp.243-53.
- Silal, P., Saha, D., (2021), Impact of National E-Participation Levels on Inclusive Human Development and Environmental Performance: the Mediating Role of Corruption Control, *38. Government Information Quarterly*.
- Sironi, E. and Tornari, M. (2013), 'Corruption, political instability and public finance in Europe', *International Journal of Monetary Economics and Finance*, Vol. 6, Nos. 2-3, pp.203-212.
- Song, C.Q., Chang, C.P., Gong, Q., (2021), Economic growth, corruption, and financial development: global evidence. *Econ. Modell.* 94, 822-830.
- Tebaldi, E. and Mohan, R. (2010), Institutions and poverty, *Journal of Development Studies*, Vol. 46, No. 6, pp.1047-1066.
- Villoria, M., Van-Ryzin, G. and Lavena, C. (2013), Social and political consequences of administrative corruption: a study of public perceptions in Spain, *Public Administration Review*, Vol. 73, No. 1, pp.85-94.
- Zhu, B., Shi, W., (2019), Greasing the wheels of commerce? Corruption and foreign investment. *J. Polit.* 81, 1311-1327.



## مقایسه تطبیقی موفقیت در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی توسط سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان کشور ترکیه

وحید حاتمیان<sup>۱</sup>

### چکیده

به‌رغم تلاش‌های مؤثر سازمان بازرسی کل کشور در زمینه تحقیق شفافیت و مبارزه با فساد، به‌نظر می‌رسد این تلاش‌ها پاسخ‌های رضایت‌بخشی در قبال مسئله شفافیت سازمانی و مبارزه با فساد نداشته و در حد نیمه‌مقبول بوده است؛ درحالی‌که در کشور ترکیه با توجه به قوانین و مقررات خاص نهاد آمبودزمان، این رویه به‌مراتب بهتر و در سطح مقبول‌تری به‌ویژه در چهار سال اخیر می‌باشد. چنانچه در آخرین رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین‌الملل ترکیه در رتبه ۸۶ و کشور ایران در رتبه ۱۴۹ در بین ۱۸۰ کشور عضو سازمان بوده است. حال در این تحقیق به‌دنبال بررسی مقایسه تطبیقی موفقیت در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی توسط سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان کشور ترکیه می‌باشیم. دلیل انتخاب کشور ترکیه به جهت حکومت اسلامی و شباهت فرهنگی، اجتماعی و حتی اقتصادی (کشور در حال توسعه) می‌باشد. در این تحقیق سیاست و راهکارهای کشور ترکیه به‌عنوان کشور موفق در زمینه بازرسی محسوب شده و کشور ایران به‌عنوان نیمه‌موفق در زمینه بازرسی و نظارت محسوب می‌گردد. روش تحقیق در این مطالعه توصیفی از نوع پیمایشی و از لحاظ هدف کاربردی بوده و جامعه آماری تحقیق حاضر فعالان در عرصه بازرسی و نظارت در دو کشور تشکیل داده‌اند. برای نمونه‌گیری از جامعه مورد مطالعه در این تحقیق، از روش نمونه‌گیری در دسترس به کمک فرمول کوکران استفاده شد و تعداد ۲۴۰ نفر به‌عنوان نمونه آماری انتخاب‌شده و توزیع شد. نتایج نشان داد که؛ بین شیوع تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در ایران و ترکیه تفاوت معناداری وجود دارد. به‌رغم اینکه در هر دو کشور میزان تلاش‌های موجود در راستای ارتقای شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد مقبولی است ولیکن تفاوت معناداری بین قوانین و مقررات، فرهنگ سازمانی و سخت‌افزارهای نظارتی توسط نهاد آمبودزمان ترکیه و سازمان بازرسی کل کشور اثبات شد.

**واژگان کلیدی:** شفاف‌سازی، فسادستیزی، سازمان بازرسی کل، نهاد آمبودزمان

۱. کارشناس ارشد حسابداری، حسابرس سازمان تعاون روستایی استان اردبیل، vahid.hp2017@gmail.com

## مقدمه

فساد و عدم شفافیت سازمانی اعتماد مردم به دولت را خدشه‌دار می‌سازد و ثبات سیاسی و هنجارهای فرهنگی و ملی و اجتماعی را متزلزل نموده و با تخریب رقابت منصفانه در بازار کار و تخصیص ناکارآمد منابع، مانع رشد اقتصادی می‌شود؛ لذا اعتماد عمومی به دستگاه‌های دولتی و اجرایی یکی از سرمایه‌های اجتماعی است که وحدت را در سیستم‌های اجتماعی ایجاد و حفظ نموده و ارزش‌های دموکراتیک را پرورش می‌دهد. اعتماد عمومی به‌عنوان یکی از ارکان حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مقبولیت آن، اتصال متقابل دولت و ملت را تحکیم می‌بخشد، حال آنکه وظیفه دولت مدیریت صحیح این اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است. فساد اداری نابسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به‌دنبال داشته و جنگ‌های پی‌درپی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع ناشی از فساد بوده است. به عبارتی فساد پاداشی نامشروع است که برای ورود فرد متخلف به تخلف از وظیفه، تخصیص داده می‌شود. این در حالی است که امروزه با گسترش فناوری اطلاعات تمام ابعاد زندگی بشر دچار تحول بنیادین شده به‌طوری‌که دنیای کنونی را در جریان یک دگردیسی کامل قرار داده است و این روند همچنان ادامه دارد. در این تحقیق به‌دنبال مقایسه تطبیقی موفقیت در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی توسط سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودمان کشور ترکیه می‌باشیم تا با اشاره به موفقیت نظام بازرسی سازمان بازرسی کشور ترکیه، بتوانیم در راستای نتایج رهنمودهایی برای سازمان بازرسی کل کشور ایران که تا حدودی موفقیت بسزایی در تحقیق فسادستیزی در چند سال اخیر داشته است، بیفزاییم.

## ۱. بیان مسئله

براساس گزارش اخیر سازمان شفافیت بین‌الملل، تلاش‌ها در زمینه مبارزه با فساد، حقوق بشر و دموکراسی در سطح جهان دچار رکود شده یا افت کرده و حتی مورد حمله قرار گرفته است. این موضوع تصادفی نیست. تداوم استفاده دولت‌ها از همه‌گیری کووید-۱۹ برای مخدوش کردن حقوق بشر و دموکراسی نیز می‌تواند در آینده منجر به افت بیشتر تلاش‌های ضدفساد در سطح جهان شود؛ به‌عنوان مثال کشور فیلیپین سقوطی را که از سال ۲۰۱۴ شروع کرد، ادامه داده است چون رئیس‌جمهوری این کشور از زمان انتخاب خود در سال ۲۰۱۶ آزادی‌سندیکاها و آزادی بیان را مخدوش کرده و با رقم ۲۰ کشته در سال ۲۰۲۰ آمار بالای اعدام مدافعان حقوق بشر را به ثبت رسانده است (رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹).

در این گزارش که ۱۸۰ کشور جهان را مورد بررسی قرار داده است، امتیاز ۱۰۰ برای پاک‌ترین و امتیاز صفر برای فاسدترین وضعیت در نظر گرفته شده است. بر این اساس، ایران در سال ۲۰۲۱

توانسته است امتیاز ۲۵ را کسب کند و در رتبه ۱۵۰ بایستد. رتبه ایران در سال پیش ۱۴۹ بوده و به این ترتیب یک پله تنزل داشته است. کشورهای گینه، گواتمالا و تاجیکستان نیز جایگاه ۱۵۰ را به خود اختصاص داده‌اند و هم‌ردیف ایران بوده‌اند. در میان کشورهای همسایه ایران و منطقه، وضعیت کشورهای عراق، ترکمنستان، افغانستان، سوریه و یمن بدتر از ایران است. در این منطقه، کشورهای امارات و قطر از بهترین شرایط در کنترل فساد مالی برخوردار هستند و ترکیه با کسب ۴۰ امتیاز در رتبه ۸۶ قرار دارد؛ از این‌رو کشور ترکیه نسبت به ایران از رتبه بهتری و موفقیت بالاتری در جهت شفاف‌سازی و فسادستیزی دارد (رحیمی و همکاران، ۱۳۹۹).

از طرفی شفافیت مفاهیم وسیعی دارد؛ اما می‌توان گفت: «شفافیت در مقابل پنهان بودن و پنهان‌کاری به کار می‌رود، به عبارت دیگر آنچه از دید عموم پنهان نباشد، معنای شفافیت را در بردارد». امانوئل کانت معتقد است: «شفافیت ابزاری برای محک زدن مشروعیت است و شفافیت افزایش جریان به‌موقع و قابل‌اتکای اطلاعات اقتصادی، مالی، اجتماعی و سیاسی است که باید در دسترس همه ذی‌نفعان مربوط قرار گیرد». موفق و کارآمد بودن فرایند شفاف‌سازی در سازمان‌ها از دسترسی آسان به منابع اطلاعاتی عمومی به‌دست می‌آید. منابع اطلاعاتی عمومی اطلاعاتی هستند که از برنامه‌های دولت سرچشمه می‌گیرند (قنبری و مرادی، ۱۳۹۷).

بسیاری از دولت‌ها با توجه به اقتضانات خود از پایگاه اطلاعاتی دولتی سایت‌ها، خبرنامه‌ها و سایر ابزار اطلاع‌رسانی (بهره‌مند می‌شوند که این پایگاه‌ها ابتکارات متنوعی برای دسترسی مردم به منابع اطلاعات در میان سازمان‌های مختلف دولتی، منطقه‌ها و متولیان توزیع، ارائه می‌کنند. این پایگاه اطلاعاتی، اطلاعات قابل‌خواندن امور مالی دولت، برنامه عملکرد و تصمیم‌گیری‌ها را در اختیار قرار می‌دهد. هدف این سیستم آن است که به مردم و سازمان‌های خارج از دولت اجازه یافتن، دانلود، تجزیه و تحلیل، مقایسه، ادغام و ترکیب مجموعه داده‌های ارزشمند دیگر را بدهد؛ در حالی که هزاران نفر در حال استفاده از این سیستم هستند؛ اما انتقاداتی چون برنامه‌های ضعیف در اصول نظارتی، عدم توجه کافی به بازخور، نبود سازوکارهای بهبود داده‌ها و داده‌های ناکافی بر این سیستم وارد است (شکوهی فرد و همکاران، ۱۳۹۹).

حال در این بین، نقش سازمان بازرسی در هر کشوری به‌عنوان مجری اصلی مبارزه با فساد با شعار فسادستیزی و نیز افزایش شفاف‌سازی اداری انکارناپذیر است. در ایران سازمان بازرسی کل کشور یکی از سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه است که اجازه نظارت قضایی و قانونی بر بسیاری از اشخاص دولتی و عمومی را دارد. سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند بر پایه گزارش‌های دریافتی از مردم یا مقامات و اشخاص دولتی و غیردولتی یا به‌موجب بازرسی‌های منظم یا سرزده خود یا از طریق بازرسانی که در

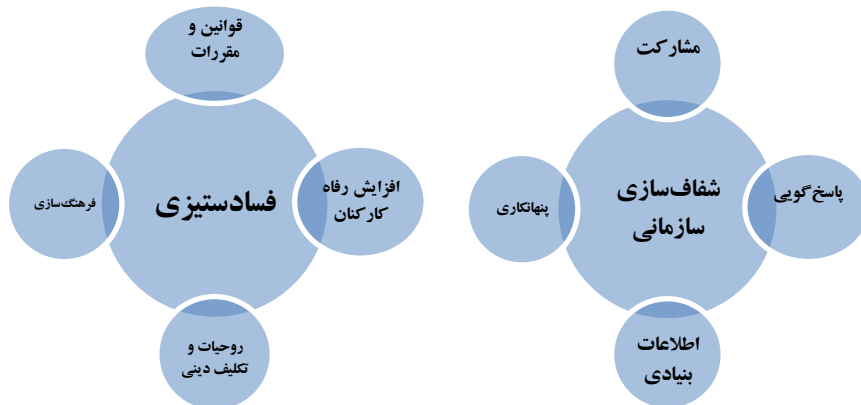
دستگاه‌های دولتی و عمومی مستقر نموده است، نسبت به تخلفات مالی مقامات دولتی و بانکی و گمرکی و شهرداری‌ها و... رسیدگی و گزارش تهیه کند (مهدوی و فلاح‌الحسینی، ۱۳۹۸).

با این تفاسیر و با عنایت به همسایه بودن دو کشور اما تفاوت بسیار اساسی در مورد نظام اداری دو کشور وجود دارد. الگوی روابط ایران و ترکیه را می‌توان در همکاری اقتصادی و رقابت سیاسی خلاصه کرد. دو طرف در حوزه روابط دوجانبه در حوزه‌های اقتصادی و امنیتی منافع مشترک زیادی دارند. ازسوی دیگر در بین ۱۶ کشور خاورمیانه ایران و ترکیه جزء قوی‌ترین و دموکراتیک‌ترین کشورها هستند. این مسئله به‌طور طبیعی این دو را تبدیل به رقبای منطقه‌ای کرده است. این در حالی است که تفاوت بسیاری بین نظام بازرسی ترکیه و ایران در کنار شباهت‌های بی‌شمار وجود دارد که در این تحقیق با عنایت به اینکه رتبه کشور ترکیه در شفافیت بین‌المللی بیشتر از ایران است؛ لذا کشور ترکیه به‌عنوان یک کشور موفق در زمینه شفاف‌سازی و فسادستیزی محسوب می‌گردد.

انتخاب این دو کشور از چند جهت واجد اهمیت است. هر دو کشور در زمره کشورهای اسلامی و دارای پیشینه تاریخی و دارای شباهت‌های فرهنگی می‌باشند؛ با این حال به‌لحاظ ساختار آمبودزمانی و ریشه تأسیس آن، کاملاً متفاوت هستند. کشور ترکیه از جمله کشورهای با سابقه در زمینه آمبودزمان می‌باشد. این کشور به‌لحاظ تقسیم‌بندی توسعه‌ای در رده کشورهای در حال توسعه قرار دارد؛ بنابراین در این تحقیق به‌دنبال پاسخ به این سؤال می‌باشیم که آیا رابطه‌ای بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان ترکیه وجود دارد؟

## ۲. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

با توجه به گسترش ابعاد مختلف فساد، امروزه در اغلب نظام‌های سیاسی، برنامه ملی خود را حول‌وحوش مبارزه تمام‌عیار با این خصلت و اقدامات پیشگیرانه قرار داده‌اند. در جمهوری اسلامی ایران نیز این پدیده به‌عنوان اژدهای هفت‌سر مطرح و بر لزوم مقابله با سازوکارهای فسادزا تأکید جدی شده است. فساد دارای پیامدهایی از قبیل اتلاف منابع ملی، تضعیف انگیزه‌ها، جلوگیری از رشد رقابت، افزایش هزینه معاملات، فقر، بهداشت ضعیف، امید به زندگی پایین، توزیع نابرابر درآمد و ثروت، استفاده نامناسب از منابع داخلی و خارجی و نبود امکان اصلاحات نهادی است. یکی از کشورهایایی که در ابعاد مختلف فساد غرق شده بود و هم‌اکنون الگویی برای دیگر کشورهای دنیا تبدیل شده است، هند است. این کشور که از ساخت و بافت فرهنگی متنوع و تنوع سرزمینی برخوردار است و با ایران قرابت فرهنگی، اجتماعی و اقتصاد دارد. مسیرها و اهدافی که در این کشور مبنای مبارزه با فساد بود، می‌تواند مدنظر نهادهای مختلف قرار گیرد (نواده توپچی و میرزازاده، ۱۴۰۱).



شکل ۱: شاخص‌های شفاف‌سازی و فسادستیزی

حال در ایران و در سال ۱۳۰۸ نظام‌نامه هیئت تفتیش مملکتی و وظیفه مأموران دولتی به تصویب هیئت‌وزیران رسید. در سال ۱۳۱۵ خورشیدی با تصویب قانون اصلاح قسمتی از قانون اصول تشکیلات عدلیه، بازرسی کل کشور به ریاست وزیر دادگستری قرار گرفت و به موجب ماده ۶ آن، دفتر بازرسی کل کشور از دفاتر اختصاصی وزیر عدلیه شمرده شد. در سال ۱۳۳۷ به فرمان شاه بازرسی شاهنشاهی تأسیس شد، ولی این بازرسی چون مجوز قانونی نداشت در سال ۱۳۴۱ به دستور دولت وقت تعطیل شد و بازرسی کل کشور تا سال ۱۳۴۷ وظایف قانونی خود ادامه داد. در سال ۱۳۴۷ قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر ۱۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس رسید و برابر با این قانون اداره کل بازرسی کل کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه آن تنها رسیدگی به امور قضایی و اداری دادگستری بود تبدیل شد و دیگر وظیفه‌های اداره کل بازرسی کشور به سازمان بازرسی شاهنشاهی واگذار شد.

نهاد آمبودزمان به‌عنوان تأسیسی که ریشه در کشور سوئد دارد، در حال حاضر به‌عنوان سازمانی علیه خودکامگی بوروکراتیک، دیگر نه به‌عنوان نهادی افقی در مدافع حق‌های شهروندی و در راستای سایر قوا، بلکه به بخشی از نظارت عمودی شهروندان بر دولت محسوب می‌شود. از دلایل اصلی تشکیل چنین نهادهایی در اغلب نظام‌های حقوقی مدرن، دوری گزیدن از فرایندها و ناکارآمدی‌های نظام قضایی، غیررسمی بودن و کم‌هزینه بودن شکایت به این نهادها است که برخلاف روند معمول در دادگاه‌ها و دیوان‌های اداری راه‌حلی

به نسبت مناسب‌تر برای پیگیری و دفاع از حقوق شهروندان است (روشتون<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱). کمیته آمبودزمان در کانون وکلای بین‌المللی<sup>۲</sup> IBA آمبودزمان را به این صورت تعریف کرده است: «نهادی که بر پایه قانون اساسی یا به موجب قانون مصوب مجلس تشکیل شده و در رأس آن یک مقام عالی‌رتبه دولتی مستقل قرار دارد و در مقابل قوه مقننه یا پارلمان پاسخ‌گوست و شکایات مردم از سازمان‌های دولتی، مقامات و کارمندان را دریافت می‌کند یا به ابتکار خود عمل می‌نماید و دارای اختیار انجام تحقیقات، توصیه، اقدام اصلاحی و گزارش موضوعات است». به تعبیر روشن‌تر، می‌توان گفت آمبودزمان به معنی نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوء‌جریان‌های اداری باهدف ایجاد عدالت در دستگاه‌های مزبور است (جلالی و ضیائی، ۱۳۹۲).

حال بعد از بیان بخشی از مبانی نظری در ادامه به چند پیشینه تحقیق داخلی و خارجی در راستای مبانی تجربی اشاره خواهد شد:

رحمانیان و همکاران (۱۴۰۱) در تحقیقی به بررسی فساد اداری و راهکارهای حقوقی مقابله با آن پرداختند. فساد در نظام‌های اداری اغلب کشورها موجب آسیب‌رسانی جدی به توسعه و پیشرفت شده و در کشورهای درحال توسعه مانند ایران اهمیت و مهار و کنترل آن کاملاً برای سیاستمداران و مردم، واضح و آشکار گردیده است. تعبیر دیگری از فساد اداری عبارت است از اینکه: «فساد اداری مانع رشد رقابت سالم و باعث عقب راندن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و بی‌عدالتی اجتماعی، تضعیف اعتقاد ملت‌ها به توانایی خویش و باعث ناامیدی و سرخوردگی نسبت به آینده‌ای قابل پیش‌بینی می‌شود». مقاله راهکارهای مبارزه با فساد اداری در حقوق ایران که توسط مجتبی خواجه‌بوی دانشجوی دکتری حقوق خصوصی دانشگاه میبد به نگارش درآمده ضرورت پیشگیری و مبارزه با فساد را به صورت جدی مستلزم حمایت قاطع از سوی جامعه و هماهنگی و مشارکت شهروندان می‌داند. هدف اصلی این پژوهش بررسی فساد اداری و راه‌های مبارزه با آن است.

شکوهی فرد و همکاران (۱۳۹۹) در تحقیقی به بررسی اثرات فساد بر سهولت انجام کسب‌وکار (شواهدی از ایران و کشورهای منتخب اسلامی) پرداختند؛ از این‌رو در این پژوهش، عوامل مؤثر بر فضای کسب‌وکار با تأکید بر فساد در کشورهای منتخب اسلامی در بازه زمانی ۲۰۰۵-۲۰۱۸ مطالعه شده است. برای این کار داده‌ها و اطلاعات لازم برای برآورد مدل از پایگاه اطلاعاتی بانک جهانی و سازمان بین‌المللی شفافیت استخراج شده و مدل تحقیق با روش

1. Rushton

2. International Bar Association

رگرسیونی برآورد گردیده است. نتایج برآورد مدل نشان می‌دهد که بالا بودن سطح فساد، تأثیر منفی بر سهولت کسب‌وکار کشورها داشته و فضای کسب‌وکار در این کشورها را بدتر می‌کند. نرخ بیکاری و نرخ تورم نیز به‌عنوان شاخص‌های بی‌ثباتی اقتصادی تأثیر منفی بر فضای کسب‌وکار دارند؛ اما در سطح معناداری ۵ درصد، تأثیر نرخ بیکاری تنها در کواتیل‌های اول، دوم و سوم به‌لحاظ آماری معنادار است. همچنین درآمد مالیاتی، باز بودن تجاری کشور و نوسانات نرخ ارز به این ترتیب تأثیر منفی، بر فضای کسب‌وکار داشته و این اثرات در سطح معناداری ۵ درصد به‌لحاظ آماری معنادار هستند.

درویش و عظیمی (۱۳۹۵) در تحقیقی به بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی پرداختند. روایی پرسشنامه مورد تأیید و پایایی آن با توجه به آلفای کرون باخ برای تمامی مؤلفه‌ها بیشتر از ۰/۷ است. جامعه آماری این پژوهش، شامل پزشکان و پرستاران واحد ستادی بیمارستان پانزده خرداد ورامین است که حدود ۲۸۰ نفرند. برای تعیین حجم نمونه، از فرمول کوکران استفاده شد و با پخش تعداد بیشتری پرسشنامه، در مجموع، ۱۸۴ پرسشنامه تحلیل شد. روش تحلیل اطلاعات، بهره‌گیری از فن مدل‌سازی معادلات ساختاری و استفاده از نرم‌افزار لیزرل است. نتایج نشان داد شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیرگذار است، اما اعتماد بر کاهش فساد اداری در بیمارستان پانزده خرداد ورامین تأثیری ندارد.

دیکیم سلیمان و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۲۲) در تحقیقی به بررسی تأثیر آثار و شیوه‌های مبارزه با فساد اداری در طول دوره کرونایی در کشور ترکیه در بخش بهداشت و درمان پرداختند. چراکه ساختار پیچیده بخش بهداشت، نسبت به سایر بخش‌ها در برابر فساد و رشوه آسیب‌پذیرتر می‌باشد. با همه‌گیری کووید-۱۹، خطر فساد و رشوه در تدارکات عمومی بیش از هر زمان دیگری افزایش یافت. فساد و رانت‌خواری باعث می‌شود که محصولات بی‌کیفیت و تقلبی با اختلال در بخش سلامت و بازار روانه بازار شوند، اعتماد به خریدهای عمومی را خدشه‌دار کنند، منابع را به هدر دهند و از همه مهم‌تر جان میلیون‌ها نفر را به خطر بیندازند. اگرچه دولت‌ها بحران فوق‌العاده‌ای را تجربه می‌کنند؛ اما ما ادعا می‌کنیم که مهم‌ترین بازوها در مبارزه با فساد و رشوه در هنگام خریدهای عمومی در بخش بهداشت، شفافیت و پاسخ‌گویی است. نورالهدا<sup>۲</sup> (۲۰۲۲) در تحقیقی به سازماندهی جامعه در ابتکارات ضدفساد و فسادستیزی از طریق مشارکت خودجوش در کشور بنگلادش پرداخت. براساس شواهد تجربی، این تحقیق استدلال می‌کند که مشارکت دادن

جامعه در طرح‌های مبارزه با فساد می‌تواند راهی مؤثر برای جلوگیری از فساد و توانمندسازی صدای مردم باشد. این یافته نشان می‌دهد که ابتکارات ضدفساد از طریق مشارکت خودجوش فردی و جمعی در سطح محلی بر ایجاد پاسخ‌گویی و شفافیت تأثیر دارد. به‌رغم چندین چالش، این تلاش‌های گروهی و فردی نتایج قابل‌توجهی در ترویج تلاش‌های ضدفساد در بنگلادش داشته است. ابتکارات مؤثر مبارزه با فساد در تعامل با جامعه نیازمند مشارکت «خودجوش» افراد یا گروه‌ها است. به این ترتیب، دولت باید این افراد و گروه‌ها را در اولویت قرار دهد و از آن‌ها برای ایجاد نهادهای نظارتی رسمی‌تر فساد در سطح زیر منطقه‌ای استفاده کند و آن را به یک پایه قوی‌تر سیستم‌های یکپارچگی ملی تبدیل کند. چئن و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۲۱) در تحقیقی به بررسی تأثیر شفاف‌سازی سازمانی بر کاهش فساد اداری پرداختند. این مقاله یک فراتحلیل از مطالعات تجربی را برای بررسی نقش سازوکارهای شفافیت برای مهار فساد ارائه می‌کند. این تجزیه و تحلیل نشان می‌دهد که شفافیت به‌طورکلی اثر قابل‌توجهی، هرچند کوچک، در کاهش فساد دارد. شفافیت برای کاهش تدابیر فساد ذهنی مؤثرتر از عینی است. درحالی‌که سازوکارهای شفافیت قانونی با قوانین آزادی اطلاعات مهم هستند. شفافیت مالی و شفافیت الکترونیکی نقش قوی‌تری در مبارزه با فساد دولتی ایفا می‌کنند و ازسویی دیگر پاسخ‌گویی و تبلیغات به سازوکارهای شفافیت برای کاهش فساد می‌افزاید.

### ۳. فرضیه تحقیق

با توجه به تلاش بسزای دو کشور در عرصه مبارزه با فساد و تحقیق شفافیت سازمانی در بخش نظام اداری و با عنایت به اینکه با توجه به همراه بودن دو کشور، تفاوت بسیار اساسی در مورد نظام اداری دو کشور وجود دارد. الگوی روابط ایران و ترکیه را می‌توان در همکاری اقتصادی و رقابت سیاسی خلاصه کرد. دو طرف در حوزه روابط دوجانبه در حوزه‌های اقتصادی و امنیتی منافع مشترک زیادی دارند. ازسوی دیگر در بین ۱۶ کشور خاورمیانه ایران و ترکیه جزء قوی‌ترین و دموکراتیک‌ترین کشورها هستند. این مسئله به‌طور طبیعی این دو را تبدیل به رقبای منطقه‌ای کرده است. این در حالی است که تفاوت بسیاری بین نظام بازرسی ترکیه و ایران در کنار شباهت‌های بی‌شمار وجود دارد که در این تحقیق با عنایت به اینکه رتبه کشور ترکیه در شفافیت بین‌المللی بیشتر از ایران است؛ لذا کشور ترکیه به‌عنوان کشوری موفق در زمینه شفاف‌سازی و فسادستیزی محسوب می‌گردد که درنهایت فرضیه تحقیق حاضر به شرح زیر تدوین می‌گردد:



فرضیه اصلی: بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان ترکیه تفاوت معناداری وجود دارد.

فرضیه فرعی اول: رویه و سیاست‌های سازمان بازرسی کل کشور ایران در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد قابل قبولی است.

فرضیه فرعی دوم: رویه و سیاست‌های نهاد آمبودزمان ترکیه در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد قابل قبولی است.

#### ۴. روش شناسایی تحقیق

از آنجاکه این تحقیق در جستجوی دستیابی به یک هدف علمی است و به یک مسئله علمی پاسخ می‌دهد، بر مبنای هدف، از نوع تحقیقات کاربردی است. تحقیقات کاربردی تحقیقاتی هستند که نظریه‌ها، قانونمندی‌ها، اصول و فنونی که در تحقیقات پایه تدوین شده است را برای حل مسائل اجرایی واقعی به کار می‌گیرد. این تحقیق از نظر گردآوری داده‌ها به صورت توصیفی انجام شده است. تحقیق توصیفی شامل جمع‌آوری اطلاعات برای آزمون فرضیه‌ها یا پاسخ به سؤالات مربوط به وضعیت فعلی موضوع مطالعه می‌شود. همچنین از لحاظ روش شناخت تحقیق، از نوع تحقیقات توصیفی همبستگی می‌باشد و در نهایت این تحقیق با استفاده از اطلاعات تاریخی به صورت پس رویدادی یعنی با استفاده از اطلاعات گذشته است.

#### ۵. جامعه آماری، روش نمونه‌گیری و نحوه تجزیه و تحلیل

جامعه آماری تحقیق حاضر شامل کلیه بازرسان، کارشناسان مسئول و حساب‌رسان و سایر کارکنان فعال در زمینه بازرسی و نظارت در دو کشور ایران و ترکیه که توانایی پاسخ‌دهی به پرسشنامه تحقیق حاضر را برخوردار بوده باشند، می‌باشد، همچنین بازه زمانی مدنظر در این تحقیق اطلاعات مربوط به سال ۲۰۲۲ میلادی می‌باشد. نمونه‌گیری به روش تصادفی در دسترس بوده و برای تعیین حجم نمونه از مدل کوکران استفاده خواهیم کرد که مدل مربوطه به شرح زیر می‌باشد.

$$n = \frac{\frac{Z^2 pq}{d^2}}{1 + \frac{1}{N} \left( \frac{Z^2 pq}{d^2} - 1 \right)}$$

n: حجم نمونه.

N: حجم جمعیت آماری.

z: در صد خطای معیار ضریب اطمینان قابل قبول.

p: نسبتی از جمعیت فاقد صفت معین (مثلاً جمعیت مردان  $q=1-p$ ): نسبتی از جمعیت فاقد

صفت معین.

d: درجه اطمینان یا دقت احتمالی مطلوب طبق فرمول بالا اگر بخواهیم حجم نمونه را با شکاف جمعیتی (۰/۵) یعنی نیمی از جمعیت حائز صفتی معین باشند، نیمی دیگر فاقد آن هستند. معمولاً p و q را ۵۰ در نظر می‌گیریم. مقدار z معمولاً ۱/۹۶ است. d می‌تواند ۰/۱۰ یا ۰/۰۵ باشد.

در نهایت ۲۴۰ نمونه نهایی که شامل ۱۲۰ نمونه مربوط به کشور ایران در باب سؤالات سازمان بازرسی کل کشور و ۱۲۰ نفر در باب سؤالات نهاد آموذزمان برای کشور ترکیه انتخاب شد.

در این تحقیق برای جمع‌آوری اطلاعات مقدماتی و تدوین چارچوب نظری و پیشینه تحقیق به‌صورت کتابخانه‌ای و با استفاده از مقالات و مطالب موجود در سایت‌های اینترنتی و کتابخانه‌های دانشگاه‌ها و اسناد و مدارک مربوطه عمل کرده است و برای جمع‌آوری اطلاعات مورد نیاز برای آزمون فرضیات تحقیق، به شیوه استقرائی عمل کرده است که در آن داده‌های مورد نیاز از طریق توزیع پرسشنامه جمع‌آوری می‌شود. لازم به ذکر است که برای فسادستیزی از پرسشنامه شی و هوترا<sup>۱</sup> (۲۰۰۱) و همچنین برای شفاف‌سازی از پرسش‌نامه چیرسنس و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۵) و البته برای مباحث مؤلفه‌های مؤثر بر موفقیت نیز از پرسشنامه محقق ساخته با تأیید صاحب‌نظران و خبرگان استفاده شده است. به این صورت که ابتدا با نظر استاد راهنما پرسشنامه استاندارد شده تحقیق تهیه شده و به تعداد کل جامعه که مدنظر می‌باشد، پخش می‌گردد و سپس پرسشنامه‌های تکمیل شده و کامل پاسخ‌داده شده به‌عنوان نمونه نهایی تحقیق جهت پردازش مورد طبقه‌بندی و بررسی جمع‌بندی می‌گردد. در این تحقیق برای تجزیه و تحلیل آماری داده‌ها و آزمون فرضیه‌های پژوهش حاضر از آمار توصیفی و آمار استنباطی استفاده شده است. لازم به ذکر است که متغیرهای این پژوهش با نرم‌افزار Excel نسخه ۲۰۲۰ محاسبه و طبقه‌بندی شده و جهت تجزیه و تحلیل در این تحقیق از نرم‌افزار SPSS استفاده شد.

## ۶. تجزیه و تحلیل یافته‌های تحقیق

### - آمار توصیفی

#### ویژگی‌های جمعیت شناختی پاسخ‌دهندگان

برای شناختن وضعیت جمعیت شناختی نمونه آماری و تعیین مشخصات جمعیت شناختی (جنسیت، مدرک تحصیلی، سابقه کار) از جداول و نمودارهای زیر استفاده شده است.

#### جنسیت

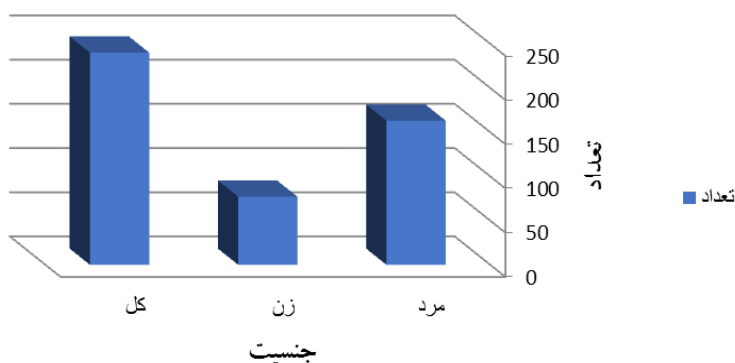
1. Shah g and Huther A  
2. Christensen, L

مطابق با جدول و نمودار (۱) پراکندگی پاسخ‌دهندگان از نظر جنسیت به شرح زیر است:

جدول ۱: پراکندگی پاسخ‌دهندگان از نظر جنسیت

جنسیت	تعداد	درصد فراوانی	درصد تجمعی
مرد	۱۶۳	۶۸ درصد	۶۸ درصد
زن	۷۷	۳۲ درصد	۱۰۰ درصد
کل	۲۴۰	۱۰۰ درصد	

پراکندگی پاسخ‌گویان از نظر جنسیت



نمودار ۱: پراکندگی پاسخ‌گویان از نظر جنسیت

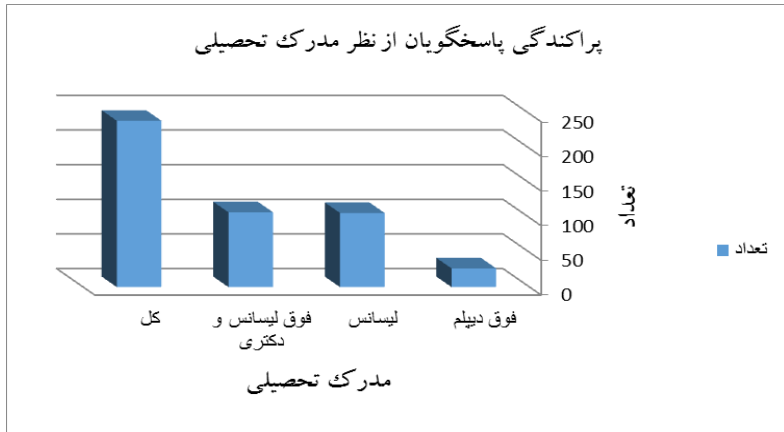
جدول (۱) نشان می‌دهد که از میان کل اعضاء جامعه آماری تعداد ۱۶۳ نفر دارای جنسیت مرد می‌باشند که ۶۸ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند و تعداد ۳۲ نفر جنسیت زن دارند که ۳۲ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. با توجه به اطلاعات ذکر شده بیشتر نمونه آماری را مردان تشکیل داده‌اند.

### مدرک تحصیلی

مطابق با جدول و نمودار (۲) پراکندگی پاسخ‌دهندگان از نظر مدرک تحصیلی به شرح زیر است:

جدول ۲: پراکندگی پاسخ‌دهندگان از نظر مدرک تحصیلی

مدرک تحصیلی	تعداد	درصد فراوانی	درصد تجمعی
فوق‌دیپلم	۲۵	۱۰ درصد	۱۰ درصد
لیسانس	۱۰۷	۴۵ درصد	۵۵ درصد
فوق‌لیسانس و دکتری	۱۰۸	۴۵ درصد	۱۰۰ درصد
کل	۲۴۰	۱۰۰ درصد	



نمودار ۲: پراکندگی پاسخگویان از نظر مدرک تحصیلی

جدول (۲) نشان می‌دهد که از میان کل اعضای جامعه آماری، تعداد ۲۵ نفر دارای مدرک تحصیلی فوق دیپلم حسابداری می‌باشند که ۱۰ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. تعداد ۱۰۷ نفر دارای مدرک تحصیلی لیسانس حسابداری می‌باشند که ۴۵ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. تعداد ۱۰۸ نفر دارای مدرک تحصیلی فوق لیسانس و دکتری حسابداری می‌باشند که ۴۵ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند با توجه به اطلاعات بالا بیشترین فراوانی مربوط به افراد دارای مدرک فوق لیسانس و دکتری می‌باشد.

### سابقه کار

مطابق با جدول و نمودار (۳) پراکندگی پاسخ‌دهندگان از نظر سابقه کار به شرح زیر است:

جدول ۳: پراکندگی پاسخ‌دهندگان از نظر سابقه کار

سابقه کار	تعداد	درصد فراوانی	درصد تجمعی
< ۲	۵	۲ درصد	۲ درصد
۲-۶	۱۱۰	۴۶ درصد	۴۸ درصد
۶-۱۲	۴۶	۱۹ درصد	۶۷ درصد
> ۱۲	۷۹	۳۳ درصد	۱۰۰ درصد
کل	۲۴۰	۱۰۰ درصد	

## پراکندگی پاسخگویان از نظر سابقه کار



نمودار ۳: پراکندگی پاسخ‌گویان از نظر سابقه کار

جدول (۳) نشان می‌دهد که از میان کل اعضای جامعه آماری تعداد ۵ نفر دارای سابقه کار کمتر از ۲ سال هستند که ۲ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. تعداد ۱۱۰ نفر دارای سابقه کار بین ۲-۶ سال هستند که ۴۶ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. تعداد ۴۶ نفر دارای سابقه کار بین ۶-۱۲ سال هستند که ۱۹ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. تعداد ۷۹ نفر دارای سابقه کار بیشتر از ۱۲ سال هستند که ۳۳ درصد از جامعه آماری را تشکیل می‌دهند. با توجه به اطلاعات بالا بیشترین فراوانی متعلق افراد دارای سابقه کار بین ۲-۶ سال است.

## - آمار استنباطی

آمار استنباطی راجع به ویژگی‌ها و پارامترهای مربوط به جامعه آماری پژوهش و کیفیت ارتباط بین مفاهیم و متغیرها می‌باشد. تفاوت اصلی یک بررسی توصیفی با یک آمار استنباطی این است که نتایج آمار توصیفی فقط مختص به نمونه مورد بررسی است؛ در حالی که آمار استنباطی نتایجی را در مورد جامعه بیان خواهد کرد؛ از این رو آمار توصیفی همراه با عدم قطعیت و آمار استنباطی همواره با قطعیت همراه است. در ادامه نتایج حاصل از داده‌های پژوهش جهت پاسخ‌دهی به فرضیات پژوهش ارائه شده است.

فرضیه فرعی اول: رویه و سیاست‌های سازمان بازرسی کل کشور ایران در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد قابل قبولی می‌باشد.

در جدول (۷) سطح معناداری آزمون کولموگروف - اسمیرونوف برای توزیع داده‌های مربوط به تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران برابر با ۰/۰۰۰ محاسبه شده است. از آنجایی که سطح معناداری این متغیر کمتر از ۰/۰۵ می‌باشد؛ بنابراین فرض مبنی بر نرمال

بودن داده‌های متغیر رد می‌شود؛ بنابراین داده‌های گردآوری شده، نرمال نبوده و لازم است در تحلیل استنباطی از آزمون‌های ناپارامتریک استفاده شود.

جدول ۷: نتایج آزمون کولموگروف - اسمیرونوف

متغیر	تعداد	آماره (K-S)	سطح معناداری
تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران	۲۴۰	۰/۱۱۰	۰/۰۰۰

از آنجایی که توزیع داده‌ها نرمال نمی‌باشند، جهت بررسی متغیر تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران از آزمون ناپارامتریک دو جمله‌ای استفاده شده است که نتایج آن در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۸: آزمون دو جمله‌ای برای متغیر تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران

معیار تصمیم	نسبت آزمون	نسبت مشاهده شده	فراوانی	دسته‌بندی	
۰/۰۰۰	۰/۵۰	۰/۱۵	۳۷	$\leq 3$	گروه ۱
		۰/۸۵	۲۰۳	$> 3$	گروه ۲
		۱	۲۴۰		جمع کل

در جدول (۸) با توجه به اینکه سطح معناداری (sig) برابر ۰/۰۰۰ می‌باشد و از مقدار ۰/۰۵ کوچک‌تر است؛ بنابراین می‌توان برابری میانگین جامعه با عدد ۳ را رد کرد. پاسخ‌های ارائه شده توسط نمونه آماری در مورد تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران نشان می‌دهد که ۱۵ درصد نمونه دارای جواب کمتر و مساوی گزینه ۳ و ۸۵ درصد نمونه دارای جواب بالاتر از گزینه ۳ می‌باشند. در نتیجه رویه و سیاست‌های سازمان بازرسی کل کشور ایران در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد قابل قبولی است.

**فرضیه فرعی دوم: رویه و سیاست‌های نهاد آمبودزمان ترکیه در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد قابل قبولی است.**

در جدول (۹) سطح معناداری آزمون کولموگروف - اسمیرونوف برای توزیع داده‌های مربوط به شفاف‌سازی و فسادستیزی کشور ترکیه برابر با ۰/۰۳۴ محاسبه شده است. از آنجایی که سطح معناداری این متغیر کمتر از ۰/۰۵ می‌باشد؛ بنابراین فرض مبنی بر نرمال بودن داده‌های متغیر رد می‌شود؛ بنابراین داده‌های گردآوری شده، نرمال نبوده و لازم است در تحلیل استنباطی از آزمون‌های ناپارامتریک استفاده شود.

جدول ۹: نتایج آزمون کولموگروف

متغیر	تعداد	آماره (K-S)	سطح معناداری
تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی نهاد آمبوزمان ترکیه	۲۴۰	۰/۰۶۰	۰/۰۳۴

از آنجایی که توزیع داده‌ها نرمال نمی‌باشند، جهت بررسی متغیر تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی نهاد آمبوزمان ترکیه از آزمون ناپارامتریک دو جمله‌ای استفاده شده است که نتایج آن در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۱۰: آزمون دو جمله‌ای برای متغیر تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی نهاد آمبوزمان ترکیه

معیار تصمیم	نسبت آزمون	نسبت مشاهده شده	فراوانی	دسته‌بندی	تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی نهاد آمبوزمان ترکیه
۰/۰۰۰	۰/۵۰	۰/۰۹	۲۲	$\leq 3$	گروه ۱
		۰/۹۱	۲۱۸	$> 3$	گروه ۲
		۱	۲۴۰	جمع کل	آمبوزمان ترکیه

در جدول (۱۰) با توجه به اینکه سطح معناداری (sig) برابر ۰/۰۰۰ می‌باشد و از مقدار ۰/۰۵ کوچک‌تر است؛ بنابراین می‌توان برابری میانگین جامعه با عدد ۳ را رد کرد. پاسخ‌های ارائه شده توسط نمونه آماری در مورد تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی نهاد آمبوزمان ترکیه نشان می‌دهد که ۹ درصد نمونه دارای جواب کمتر و مساوی گزینه ۳ و ۹۱ درصد نمونه دارای جواب بالاتر از گزینه ۳ می‌باشند. در نتیجه رویه و سیاست‌های نهاد آمبوزمان ترکیه در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی در حد قابل قبولی است.

**فرضیه اصلی:** بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبوزمان ترکیه تفاوت معناداری وجود دارد.

در جدول (۱۱) سطح معناداری آزمون کولموگروف - اسمیرونوف برای توزیع داده‌های مربوط به تفاوت بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبوزمان ترکیه برابر با ۰/۰۷۲ محاسبه شده است. از آنجایی که سطح معناداری این متغیر بیشتر از ۰/۰۵ می‌باشد؛ بنابراین فرض مبنی بر نرمال بودن داده‌های متغیر رد نمی‌شود؛ از این رو داده‌های گردآوری شده، نرمال بوده و لازم است در تحلیل استنباطی از آزمون‌های پارامتریک استفاده شود.

جدول ۱۱: نتایج آزمون کولموگروف - اسمیرونوف

متغیر	تعداد	آماره (K-S)	سطح معناداری
تفاوت بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبوزمان ترکیه	۲۴۰	۰/۰۵۵	۰/۰۷۲

از آنجایی که توزیع داده‌ها نرمال می‌باشند، جهت بررسی اختلاف میانگین تفاوت بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان ترکیه از آزمون پارامتریک T تک نمونه‌ای استفاده شده است که نتایج آن در جدول زیر آورده شده است.

جدول ۱۲: توصیفی آزمون تک نمونه‌ای متغیر تفاوت در استانداردهای حسابداری ایران و ترکیه

متغیر	تعداد	میانگین	انحراف از معیار	انحراف از میانگین
تفاوت بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان ترکیه	۱۰۸	۲/۴۸	۰/۱۹	۰/۰۱

جدول ۱۳: آزمون T تک نمونه‌ای برای متغیر تفاوت در استانداردهای حسابداری ایران و ترکیه

ارزش آزمون: ۳					متغیر	
سطح اطمینان ۹۵ درصد	اختلاف میانگین	سطح معناداری	درجه آزادی	T		
						حداقل
-۰/۵۰	-۰/۵۵	-۰/۵۲۱	۰/۰۰۰	۲۳۹	-۴۱/۲۶	تفاوت بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان ترکیه

براساس جدول (۱۳) مقدار T به دست آمده از بررسی آزمون برابر  $-۴۱/۲۶$  می‌باشد و از آنجاکه این مقدار بین مقدار بحرانی ( $۱/۹۶$  و  $-۱/۹۶$ ) نیست و همچنین از آنجایی که مقدار معنی داری  $۰/۰۰۰$  می‌باشد. (sig:  $۰/۰۰۰$ )؛ بنابراین می‌توان برابری میانگین جامعه با عدد ۳ را رد کرد. به این معنی که بین تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی سازمان بازرسی کل کشور ایران و نهاد آمبودزمان ترکیه تفاوت معناداری وجود دارد.

## بحث و نتیجه‌گیری

از مباحث مطرح شده استنباط می‌شود که هر جا فساد ریشه بدواند، مقابله با آن بسیار دشوار می‌شود و ریشه‌های فساد هر روز عمیق‌تر در بطن جامعه نفوذ می‌کند و پیامدهای مصیبت‌باری به دنبال دارد؛ بنابراین، با توجه به خطرهای و مشکلاتی که انواع فساد برای ثبات و امنیت جامعه، ارزش‌های دموکراتیک و اخلاقی، عدالت و توسعه پایدار و تضعیف حاکمیت نظام مردم‌سالار دارد، مبارزه با فساد ضرورت دارد.

بازرسی دستگاه‌های اجرایی، وظیفه‌ای بسیار خطیر و اساسی در همه حکومت‌هاست و مخصوصاً در حکومت اسلامی یک وظیفه بسیار مهم محسوب می‌شود. بدون نظارت و مراقبت و بازرسی، قطعاً دستگاه‌ها و جامعه به انحراف کشیده می‌شود. در کشورهای پیشرفته امروز برای بازرسی و نظارت تشکیلات و شیوه‌های بسیار گسترده و پیشرفته و پیچیده وجود دارد. آنچه



در این زمینه در کشور ما وجود دارد نسبت به کشورهای پیشرفته بسیار کمتر و با روش‌های بسیار ابتدایی است. در صورتی که نظام اسلامی نیاز به شیوه‌های بازرسی گسترده‌تر دارد، طبیعت نظام اسلامی است که دغدغه بیشتری نسبت به احقاق حقوق مردم و خدمت‌رسانی به مردم و برقراری عدالت داشته باشد. نتایج تحقیق حاضر نشان داده با اینکه پیاده‌سازی شفاف‌سازی و تحقق فسادستیزی در حد مقبولی می‌باشد ولیکن بازهم کاستی‌های قابل‌ملاحظه‌ای نسبت به سایر کشورها نظیر ترکیه وجود دارد.

دلیل این تفاوت را می‌توان به تغییرات اساسی قوانین در سال ۲۰۰۹ ترکیه در جهت تقویت نظارت و کنترل اداری و دستگاه‌های قضایی دانست و همچنین در پی تلاش‌های ترکیه برای پیوستن به اتحادیه اروپا، طی فرآیندوم قانون اساسی در سال ۲۰۱۰ میلادی دفتری با عنوان «دفتر آمبودزمان» تأسیس شد. این دفتر مسئول بررسی و تحقیق در زمینه اعمال اداری، رفتار دولت، نظارت بر رعایت حقوق بشر مطابق با قانون، انصاف و تناسب می‌باشد. نهاد آمبودزمان در شکل سازمانی آن در سال ۲۰۱۲ میلادی پس از تصویب قانون تشکیل آن توسط شورای کبیر ملی ترکیه (مجلس نمایندگان) تشکیل شد. این نهاد متصل به شورای کبیر ملی ترکیه و دارای بودجه و شخصیت حقوقی مستقل است. آمبودزمان ترکیه کار دریافت شکایات را به صورت رسمی در سال ۲۰۱۳ میلادی شروع کرد که کمک شایانی بر بخش نظارتی ترکیه ایفا نموده است.

همچنین باید گفت که در نهاد آمبودزمان هیچ‌گونه وابستگی‌ای به قوه قضاییه ندارد و دارای ارتباط با این قوه نیست. دلیل این امر نیز خصلت غیر قضایی رسیدگی‌های آمبودزمان است که ربط و نسبت منطقی‌ای با کارکردهای قوه قضاییه ندارد. تغییر رویه و نوع نگرش در دستگاه قضایی و البته، توسعه نظارت غیر قضایی در پرتو بسط مفهوم آمبودزمان در دو بخش عمومی و خصوصی، از اوایل دهه ۱۹۶۰ به بعد منجر به آن شد که سازوکارهایی کارا تر و اصول عقلانی و منطقی تری در راستای نظارت بر اعمال و اقدامات اداری به کار گرفته شوند.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

ارتباط ناچیز با رسانه‌های گروهی برای آگاه‌سازی افکار عمومی، ضعف ساختار دموکراتیک حکومت به‌ویژه در قوه قضاییه که سازمان به آن وابسته است و نقش آموزشی ضعیف در راستای فرهنگ‌سازی مبارزه با فساد از جمله شاخص‌های اساسی در این تحقیق برای سازمان بازرسی کل کشور استنباط شد که باید بدان توجه داشت. البته که موفقیت در مبارزه با فساد و فسادستیزی نیازمند یک استراتژی چندوجهی است که در آن بین تلاش دولت و حکومت، جامعه مدنی، رسانه‌ها و سازمان‌های نظارتی و آمبودزمان هم‌گرایی ایجاد شود؛ یعنی علاوه بر اقدامات اصلاحی

دولت در زمینه اصلاح قوانین، تجدید ساختار، اصلاح نظام حقوقی و دستمزد، عنایت ویژه به سیاست‌های عدالت اجتماعی - اقتصادی، اصلاح ساختار اداری و تحدید و کوچک کردن دولت، نقش جامعه مدنی و آموذزمان نیز در این زمینه بسیار برجسته و قابل توجه است؛ البته از جمله اقدامات مثبت سازمان بازرسی در این زمینه، تشکیل شورای مشورتی اطلاع‌رسانی به ریاست رئیس سازمان بازرسی، به منظور اطلاع‌رسانی عمومی است؛ البته لازم به ذکر است که در امر پاسخ‌گویی و جریان آزاد اطلاعات، مردم نقش عمده‌ای ایفا می‌نمایند. باین حال در ادامه به چند نکته اساسی در مورد موفقیت‌های کشور ترکیه و به خصوص نهاد آموذزمان ترکیه در تحقق شفاف‌سازی و فسادستیزی اشاره خواهد شد:

به سازمان بازرسی کل کشور پیشنهاد می‌شود که اقدام به سازماندهی واحدهای کوچک ضدفساد در هر دستگاه اجرایی اقدام نماید. وجود واحد ضدفساد در مراکز داخلی سازمان که مستقل از سازمان و زیر نظر واحد بازرسی کل کشور مستقیماً فعالیت کند، سبب کشف سریع و یا دفع سریع تهدیدات می‌گردد، چیزی که در کشور ترکیه در بخش‌های مهم و مستعد فساد مانند امور دارایی و مالیات، اجرای پروژه‌های بزرگ، ساخت‌وسازهای انبوه، فدراسیون‌های ورزشی، بانک‌ها و بنیادهای مالی و خریدهای دولتی دیده شد.

برگزاری کارگاه‌های آموزشی ضدفساد: سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با همکاری سازمان‌های فرهنگی، با آموزش و آگاه نمودن عموم مردم به‌ویژه جوانان از تدابیر مربوط به پیشگیری از فساد به کاهش فرصت‌های ارتکاب موارد فساد کمک کند. در واقع، ارتقای سطح آگاهی‌های مردم از طرق آموزش و توسعه انگیزش، به ایجاد یک اراده عمومی در بین مردم، جهت ایجاد دولتی عاری از فساد و دارای کارایی و خلاقیت کمک شایانی نماید.

توسعه فعالیت‌های فرهنگی ضدفساد: سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با انعقاد قراردادی با دفتر امور سینمایی و صداوسیما و با نشان دادن رویه فسادآمیز در فیلم‌ها و نمایش ارزش‌ها و مجازات افراد، به تغییر اذهان مردم نسبت به ارزش‌ها و اصول اخلاقیات یاری رساند. همچنین سازمان بازرسی کل کشور می‌تواند با حمایت از دانشجویان و پژوهشگران به انجام تحقیقات راجع به پیشگیری و مبارزه با فساد، دغدغه مشارکت پویا در امور اجتماعی را تقویت نماید.

همچنین حوزه صلاحیت آموذزمان بسیار گسترده است و تمام دستگاه‌های حکومتی را شامل می‌شود و نباید در خصوص حیطه نظارت بازرسان این سازمان استثنائات و محدودیتی وجود داشته باشد. بند الف «ماده ۲ حوزه صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور را گسترده تعریف کرده و در این خصوص نهاد دولتی از نظارت سازمان استثنا نشده است.» باوجود این حوزه صلاحیت عام

سازمان بازرسی کل کشور در تبصره ۳ ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون سازمان بازرسی کل کشور، محدود شده است. مطابق این تبصره: بازرسی از دادگستری و دیگر نهادها و سازمان‌های وابسته به قوه قضاییه با اجازه و موافقت ریاست قوه قضاییه انجام می‌گیرد. این استثنا به هیچ‌وجه توجیه‌پذیر نیست؛ زیرا همان‌طور که بحث شد، حوزه صلاحیت سازمان بازرسی کل کشور باید گسترده بوده و محدودیتی در زمینه بازرسی از سوی بازرسان سازمان نداشته باشد. از سوی دیگر، این محدودیت در آیین‌نامه اجرایی این قانون پیش‌بینی شده است که با توجه به اینکه آیین‌نامه نمی‌تواند حوزه شمول قانون را محدود کند؛ بنابراین این تبصره از آیین‌نامه به نظر می‌رسد به دلیل مغایرت با قانون قابل ابطال است. قانون سازمان بازرسی کل کشور، علاوه بر نقاط قوت، خلأها و کاستی‌هایی نیز در مقایسه با استاندارد نهاد آمبودزمان دارد؛ نخست اینکه این سازمان با توجه به شأن غیرقضایی مرتبط با قوه مقننه یا قوه مجریه باشد؛ دوم، با توجه به شأن غیرقضایی سازمان بازرسی کل کشور، نقش بازرسان غیرقضایی باید پررنگ‌تر باشد؛ سوم، حوزه صلاحیت این سازمان در مواردی محدود شده و مقید به کسب اجازه از ریاست قوه قضاییه شده است. در این راستا پیشنهاد می‌شود:

- پیش‌بینی تشریفات ویژه جهت عزل رئیس سازمان و همچنین دوره تصدی طولانی‌مدت، حتی مادام‌العمر رئیس سازمان که هر یک استقلال سازمان را افزایش می‌دهد؛
  - اقدامات اصلاحی برای یکپارچه‌سازی قوانین قبلی تحت عنوان یک قانون ضدفساد و وجود اراده سیاسی لازم برای اجرای آن؛
  - استقلال مالی سازمان و همچنین حقوق و مزایایی متناسب برای بازرسان سازمان به‌نحوی که بازرسان سازمان از مزایای معادل عالی‌ترین مشاغل دولتی برخوردار شوند؛
  - نظارت جدی‌تر سازمان بازرسی بر قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (موضوع اصل ۱۴۱ ق.ا) و اجرایی شدن احکام صادره از سازمان بازرسی در این زمینه.
- ولی با توجه به ساختار فرهنگی - جمعیتی، مشکلات اقتصادی و... که دو طرف داشته‌اند، جمهوری اسلامی ایران می‌تواند برای مقابله با فسادستیزی و شفاف‌سازی و نیل به توسعه همه‌جانبه از الگو و روش نوین استفاده کند. در زیر به مهم‌ترین این موارد اشاره می‌شود:
- ۱- بسترسازی فعالیت فعال و مشارکت‌جویان جامعه مدنی و شهروندان با دولت در حل و فصل مسائل و چالش‌های مختلف.
  - ۲- تبدیل کردن مقابله با فساد به عنوان یک مطالبه اجتماعی مبتنی بر تشویق افراد کمک‌کننده در این حوزه و تنبیه افراد و ساختار فسادزا.
  - ۳- سازوکارهایی برای شناخت قواعد متعارض محیط نهادی و محیط فنی و کاستن از فشار الزامات

برآمده از محیط نهادی بر میدان‌های سازمانی به صورت دقیق تعریف شوند.

۴- وضعیت‌هایی که وابسته بودن مشروعیت و بقای سازمان‌ها به الزامات کلان محیط نهادی و گذشتن از الزامات فنی را تشدید می‌کند. از جمله: میزان تمرکز منابع در محیط نهادی، میزان وابستگی سازمانی، سطح ابهام در اهداف، ضعف فن که شدت عدم اطمینان را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

با توجه به شباهت‌هایی که بین سازمان بازرسی و سازوکار نهاد آمبودزمان وجود دارد، می‌توان تصور نمود که سازمان مزبور نیز دارای کارکردهای آمبودزمانی در نظام حقوقی کشورمان است و می‌توان از نقاط قوت موجود در نهاد آمبودزمان در جهت تقویت و افزایش کارایی سازمان بازرسی کل کشور بهره جست. اگرچه نهاد آمبودزمان خود تقلیدی از نهاد نظارت دولت اسلامی امپراتوری عثمانی بوده و سازمان بازرسی نیز خود تحقق بخشی از اصل هشتم قانون اساسی و امر به معروف و نهی از منکر متقابل مردم به دولت و دولت به مردم می‌باشد، ولی به منظور تحقق اصل هشتم قانون اساسی و اجرائی ساختن آن، می‌توان به ظرفیت‌های مقرر در سازمان بازرسی توجه کرد و به منظور استفاده از تجارب مفید و پیشرفت‌های دیگر کشورها در صیانت از حقوق و آزادی‌ها، به‌ویژه در امر مبارزه با فساد، سازمان بازرسی باید تعامل و ارتباط تنگاتنگی با آمبودزمان‌های آن‌ها و سازمان‌های بین‌المللی برقرار نماید. البته سازمان در این زمینه اقدامات مناسبی به عمل آورده است؛ از جمله اینکه سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان عضو مؤسس انجمن آمبودزمان آسیایی از بدو تأسیس، در تمامی مذاکرات و جلسات انجمن حضور داشته و نقش اساسی برای توسعه فعالیت‌های آمبودزمانی این انجمن ایفا کرده است. با این حال، استفاده از تجربیات آمبودزمان‌های ملی موفق کشورهای آسیایی مثل آمبودزمان کره جنوبی، آمبودزمان ملی ژاپن، کمیسیون مبارزه با فساد هنگ‌کنگ و به‌ویژه کشور همسایه ترکیه، ضروری به نظر می‌رسد. شایان ذکر است که به‌علت فرصت کم و نیز گستره بزرگ موضوع تحقیق حاضر، باز جای تحقیق و پژوهش در همین راستا وجود دارد که پیشنهاد می‌شود سازمان بازرسی کل کشور با اعزام گروه پژوهشی برای بررسی عینی بیشتر محیط و فضای فسادستیزی ترکیه، الگوهای و راهکارهای عملیاتی‌تری را برای آینده بازرسی کشور به ارمغان آورد.

## منابع

- جلالی، محمد و ضیائی، رضوان (۱۳۹۲)، «نقش آمبودزمان‌ها در توسعه و ارتقای مردم‌سالاری»، پژوهش حقوق عمومی، ۱۵(۳۹)، ۱۲۹-۱۶۶.
- رحیمی، حمید؛ نیاورانی، صابر؛ جلالی، محمد و یآوری، اسدالله (۱۳۹۹)، «شاخصه‌های شفافیت و مبارزه با فساد و تأثیر سنجه‌ها و موازین بین‌المللی»، مجله پژوهش‌های اخلاقی، ۱۱(۲)، ۲۶۱-۲۸۸.

- رحمانیان، مرتضی؛ قنبری، ابوالفضل و ایزدی راد، رؤیا (۱۴۰۱)، «فساد اداری و راهکارهای حقوقی مقابله با آن»، فصلنامه علمی فقه و حقوق نوین، ۳(۱۰)، ۱۳۱-۱۱۶.
- درویش، حسن و عظیمی زاچکانی، فاطمه (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین)»، مدیریت دولتی، ۸(۱)، ۱۵۳-۱۶۶.
- شکوهی فرد، سیامک؛ آل‌عمران، رؤیا؛ رحیم‌زاده، فرزاد و فرهنگ، امیرعلی (۱۳۹۹)، «بررسی اثرات فساد بر سهولت انجام کسب‌وکار» (شواهدی از ایران و کشورهای منتخب اسلامی)، اقتصاد و توسعه منطقه‌ای، ۲۷(۱۹)، ۱۰۳-۱۳۲.
- قنبری، سیروس و مرادی، علی (۱۳۹۷)، «تحلیل رابطه شفافیت سازمانی با سکوت سازمانی کارکنان»، نشریه مدیریت بر آموزش سازمان‌ها، ۱۳۹۷؛ ۷(۱): ۲۳۰-۲۰۵.
- نواده توپچی، حسین و میرزاده، ایمان (۱۴۰۱)، «تأثیر حقوق بشر در مبارزه با فساد»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، ۵۲(۲)، ۸۳۵-۸۵۶.
- مهدوی، محمود و فلاح‌الحسینی و بی‌بی فاطمه (۱۳۹۸)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از وقوع جرم»، فصلنامه علمی رهیافت پیشگیری از جرم، ۲(۴)، ۳۷-۵۶.
- Chen, C., & Ganapati, S. (2021), Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis. *International Review of Administrative Sciences*, <https://doi.org/10.1177/002085232111033236>
- Christensen, L. T.; Cornelissen, J. (2015), Organizational transparency as myth and metaphor. *European Journal of Social Theory*, 18 (2), 132-149.
- Dikmen, Suleyman and Çiçek, Hüseyin Güçlü, Fighting against Corruption and Bribery in Public Procurements during the COVID-19 Pandemic (2022), R. W. McGee & S. Benk (Eds.), *The Ethics of Bribery: Theoretical and Empirical Studies*. (pp. xxx-xxx).
- Nurul Huda Sakib. (2022), Community organizing in anti-corruption initiatives through spontaneous participation: Bangladesh perspective. *Community Development Journal*, Volume 57, Issue 2, April 2022, Pages 360–379
- Shah g and Huther A. (2001), programs and policies corruption-A. *Public law*, 1, pp. 159-173.
- Rushton, Sophie, (2011), "Corruption and Development: The International Anti-Corruption Movement and Anti-Corruption in India", *University of Melbourne*, Vol. 73, pp. 69-85





## بررسی شاخص سنجش فساد (CPI) و تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد

لیلا محرابی<sup>۱</sup>

### چکیده

فساد مالی، تلاش برای به دست آوردن ثروت و قدرت از راه غیرقانونی یا سوءاستفاده از قدرت دولتی برای کسب منافع شخصی است که در صورت شیوع جرم، بیشترین آثار مخرب را بر نظام سیاسی و توسعه ساختار اقتصادی کشورها تحمیل می‌نماید و امروزه با پیشرفت جوامع به‌عنوان یکی از چالش‌های اساسی کشورها تبدیل شده است. اگرچه فساد مالی در میان تمام جوامع مسری است، با این حال بسیاری از کشورها راهکارهایی را برای حذف فساد و ایجاد تحول و شفافیت در نظام اداری در نظر گرفته‌اند و با اصلاح ساختار دولتی خود و تدوین تمهیدات قانونی و مقرراتی لازم برای جلوگیری از فساد تلاش نموده‌اند تا مبارزه با فساد جنبه عملی و مؤثر داشته باشد و از این طریق به رتبه‌های بالاتری در شاخص بین‌المللی مبارزه با فساد دست یافته‌اند. با توجه به اهمیت شفافیت و ایجاد کارآمدی در نظام اداری کشور، این مقاله به دنبال ارائه تجربیات موفق و اقدامات و رویه‌های کشورهای مختلف در مبارزه با فساد مالی و ایجاد شفافیت و همچنین بررسی جایگاه ایران از لحاظ فساد و مقایسه آن با سایر کشورها بر مبنای شاخص ادراک فساد (CPI) می‌باشد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد تعارض منافع، یکی از مهم‌ترین بسترهای ایجاد فساد است که در کشورهای موفق دنیا در مبارزه با آن، اولویت دارد و برای مقابله با فساد، تمرکز بر پیشگیری به‌وسیله اصلاح ساختارهای سازمانی و قوانین، اثرات مطلوب‌تری نسبت به برخورد سخت‌گیرانه پس از وقوع جرم داشته است. در پایان مقاله نیز راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت در نظام اداری کشور ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** فساد مالی، شاخص ادراک فساد، شفافیت، مبارزه با فساد، تجربه کشورها

۱. پژوهشگر پژوهشکده پولی و بانکی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، L.mehrabian@mbri.ac.ir

## مقدمه

فساد مالی استفاده از اختیارات دولتی و عمومی برای رسیدن به منافع فردی است که صرفاً مختص سازمان‌های دولتی نیست، بلکه در بخش‌های خصوصی نیز فساد مالی وجود دارد و این امری غیرقابل انکار است. فساد دارای مفهومی وسیع و چندبعدی بوده و با اینکه تعارف زیادی ارائه شده است، اما امکان ارایه یک تعریف جامع و مانع از فساد که در برگیرنده همه موارد باشد مشکل است. با این حال، فساد<sup>۱</sup> در لغت به معنای تباه شدن، پوسیدگی، فتنه و آشوب، ظلم، لهو و لعب و نیز تباهکاری آمده است. بر مبنای تعریف آکسفورد، این واژه معنی گنبدگی یا پوسیدگی می‌دهد و به معنی شکستن چیزی آمده است (آکسفورد، ۲۰۰۶). به هر ترتیب واژه فساد به معنی گمراهی، تباهی، معیوب کردن کمال، درستی و اصول اخلاقی، خصوصاً نقض در انجام صحیح وظایف از سوی یک کارمند دولت به واسطه اخذ رشوه، آمده است. (دانیلِت<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰: ۵) این معنی از فساد در برخی از آیات قرآن کریم نیز مورد توجه قرار گرفته است و در برخی از آیات کلمه «مفسد» در خصوص افرادی به کار رفته که در روابط اقتصادی خود با مردم مرتکب عدم صداقت می‌شوند.<sup>۳</sup> ساده‌ترین و کوتاه‌ترین تعریفی که می‌توان برای فساد مالی ارائه داد، این است که شخص از قدرت و اختیارات عمومی و دولتی برای تأمین منافع شخصی خود، سوءاستفاده کند؛ از این رو، فساد، تلاشی برای به دست آوردن ثروت و قدرت از راه غیرقانونی یا سوءاستفاده از قدرت دولتی برای کسب منافع شخصی است که البته صرفاً مختص سازمان‌های دولتی نیست، بلکه در بخش‌های خصوصی نیز فساد مالی وجود دارد و این امری غیرقابل انکار است (بانک جهانی، ۱۹۹۷).

با توجه به گزارش کنوانسیون ملل متحد<sup>۴</sup> برای مبارزه با فساد، می‌توان اصلی‌ترین مصادیق فساد مالی را شامل رشوه، اخاذی، اعمال نفوذ، سوءاستفاده از اختیارات و وظایف شغلی، استفاده غیرمجاز از اموال دولتی، دارا شدن برخلاف حق، پارتی‌بازی، رفیق‌گرایی و لطف‌ورزی، رانت‌جویی و اختلاس دانست. در مجموع، شیوع هر یک از این جرائم به نوبه خود، نظم جامعه را به سختی آشفته نموده و علاوه بر ایجاد زمینه برای وقوع انواع بی‌عدالتی‌ها، ارتکاب انواع جرائم دیگر در جامعه را نیز سبب می‌شود (کنوانسیون ملل متحد، ۲۰۰۴: ۱۰).

شیوع فساد مالی در هر سیستمی پیامدهایی به دنبال دارد که اصلی‌ترین آن‌ها شامل موارد زیر می‌شود:

1. corruption  
2. Danileţ

۳. آیات ۱۸۱ تا ۱۸۳ سوره شعراء.

4. United Nations Convention



- گسترش ائتلاف منابع و منافع دولت
- کاهش میزان رقابت و بی‌اثر شدن تلاش‌ها برای کاهش فقر و تبعیض
- افزایش هزینه معاملات و کاهش سرمایه‌گذاری و درآمد
- تضعیف انگیزه‌ها، ایجاد زیان اجتماعی و زیان سیاسی و در نتیجه ایجاد زیان اقتصادی به دلیل توزیع ناعادلانه منابع و درآمد
- فرار سرمایه و افزایش قلمرو و اقتصاد زیرزمینی
- کاهش اعتماد مردم به توانایی و اراده دولت و در نهایت ناامیدی به آینده‌ای بهتر

در این راستا، سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۱</sup> (TI) به‌عنوان نهاد مهمی در جمع‌آوری و توزیع اطلاعات مرتبط با فساد شناخته شده است. مهم‌ترین و مطرح‌ترین شاخصی که در حوزه فساد به‌صورت بین‌المللی ارائه شده است، شاخص ادراک فساد<sup>۲</sup> (CPI) است که سالیانه توسط این سازمان منتشر می‌شود؛ لذا دستیابی به امتیاز مطلوبی از شاخص ادراک فساد، پیشگیری از فساد مالی و اجرای دقیق قوانین و استفاده از همه ظرفیت‌های دولتی و غیردولتی برای شناسایی گلوگاه‌های فساد، امر بسیار مهمی است که باید در همه جوامع مورد توجه قرار گیرد.

در ایران نیز فساد اقتصادی و عدم شفافیت و کارآمدی لازم در نظام اداری به‌عنوان یک واقعیت پذیرفته شده است و طی سال‌های اخیر بخش‌های مختلف نظام نیز در صدد حل این مشکل و پاسخ به این مسئله برآمده است. اگرچه در بسیاری از حوزه‌ها گام‌های مؤثری برداشته شده است؛ اما به‌دلیل عدم انسجام و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرایی، هنوز به نقطه مطلوبی نرسیده است؛ از این‌رو، در این مقاله تلاش شده است تجارب موفق و اقدامات کشورهای مختلف در مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد؛ لذا ضمن بیان مفهوم فساد، مصادیق و عناصر فساد مالی به معرفی شاخص سنجش فساد (CPI) پرداخته و وضعیت و جایگاه ایران در مقایسه با کشورهای مختلف از لحاظ این شاخص مورد بررسی قرار گرفته است، سپس راهکارها و اقدامات برخی از کشورهای موفق در مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت مورد شناسایی و واکاوی قرار گرفته است، و در نهایت راهکارهای پیشنهادی برای مقابله با فساد در نظام اداری کشور ارائه شده است.

## ۱. پیشنهاد تحقیق

چندین دهه تحقیقات به دلایل فساد و پیامدهای آن و مطالعاتی نیز در زمینه طبقه‌بندی و مدل‌های

پویای فساد متمرکز بوده است. از سال ۱۹۹۰ با گسترش ادبیات مبارزه با فساد رویکردهای استراتژیک ملی در این زمینه گسترش یافت. هربرت<sup>۱</sup> (۱۹۹۸) در مطالعه‌ای، شش استراتژی اقتصادی، آموزشی، فرهنگی، بوروکراتیک و سازمانی، سیاسی، سرکوب‌کننده و قضایی را برای مبارزه با فساد مشخص کرده است (هربرت، ۱۹۹۸).

دستا<sup>۲</sup> (۲۰۰۴) در مقاله‌ای با عنوان «طراحی استراتژی‌های مبارزه با فساد برای کشورهای در حال توسعه (نمونه موردی: کشور اریتره)» که برگرفته از پایان‌نامه دکتری وی است، استراتژی‌های مبارزه با فساد را در چهار حوزه اصلاحات بازار/ اقتصادی؛ اصلاحات بوروکراتیک/ اداری؛ اصلاحات ارتقای شفافیت/ پاسخ‌گویی؛ و اصلاحات ارتقای پاسخ‌گویی سیاسی تبیین نموده است (دستا، ۲۰۰۴).

شاه و هوتر<sup>۳</sup> (۲۰۰۶) در مطالعاتی که برای بانک جهانی انجام داده‌اند، نشان می‌دهند که هر عمل فاسد سه عامل دارد: شخصی که عمل فاسد را انجام می‌دهد، شخصی که فعالانه یا غیرفعالانه در عمل فاسد مشارکت دارد و فرد یا گروه بزرگی از افراد که هزینه‌های آن فساد را حتی اگر از آن آگاه نیستند، پرداخت می‌کنند. برای اینکه استراتژی ضدفساد بتواند موفق باشد، می‌بایست هر یک از عاملان، انگیزه خود را درک کرده و با وارد شدن در فرایند تحلیل هزینه و سود (که عامل‌ها آن را برعهده دارند) عوامل پایه و اساس آن انگیزه را تغییر دهند. آن‌ها بیان می‌کنند که کشورهای با فساد بالا، کیفیت پایین حکمرانی را دارند و آن‌هایی که از نظر فساد متوسط هستند یک حکمرانی نسبی و آن‌هایی که فساد پایین دارند یک دولت و حکمرانی خوب دارند (شاه و هوتر، ۲۰۰۶).

المگان‌بتوا و همکاران<sup>۴</sup> (۲۰۱۶) در مقاله‌ای به دنبال شکل‌دهی سیاست مؤثر مبارزه با فساد در قزاقستان است. وی در این تحقیق به بررسی نگرش جامعه نسبت به مظاهر فساد و استراتژی‌های مبارزه با فساد در کشورهای آسیایی، آفریقایی، اروپا و آمریکای لاتین می‌پردازد. وی نشان می‌دهد ترکیب سیاست دولت تندرو در حوزه تنظیم اجرای قانون با نهادهای دموکراتیک، به نفع توسعه صنعت خصوصی، حذف رویکردهای طایفه‌ای و قبیله‌ای در تشکیل دستگاه اداری دولتی و دستیابی به موافقت‌نامه‌های بین‌المللی در زمینه مساعدت حقوقی در استرداد مجرمان فساد به نهادهای قضایی ملی می‌تواند در ایجاد بسترهای لازم برای مبارزه با فساد مفید واقع گردد (المگان‌بتوا و همکاران، ۲۰۱۶).

1. Hurberts

2. Desta

3. Shah & Huther

4. Almagambetova & others

زرنندی و معدنی (۱۳۹۴) در تحقیق خود به طراحی مدل بومی مبارزه با فساد اداری در ایران پرداخته است. وی پس از بررسی گسترده منابع داخلی و خارجی در این حوزه، ابعاد اصلی مدل جامع خود را در چهار بُعد پیشگیری اجتماعی، پیشگیری نهادی، مراقبه و مقابله معرفی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد مؤلفه‌هایی همچون نظام مؤثر برخورد با تخلفات، ارتقای ظرفیت‌های مردمی، ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی، چابک‌سازی نظام اداری، رشد ارزش‌های اخلاقی، ساماندهی اقتصادی، نظارت کارآمد و هم‌راستایی استراتژیک نقش مهمی در مبارزه با فساد ایفا می‌نمایند (زرنندی و معدنی، ۱۳۹۴).

براتی و همکاران (۱۳۹۹) در مقاله‌ای به بررسی نقش جامعه مدنی تخصصی در مبارزه با فساد در کشور ایران و کره جنوبی می‌پردازد. یافته‌های این پژوهش بیانگر این است که در کشور کره جنوبی، جوامع مدنی تخصصی در مبارزه با فساد، اثرگذاری قابل توجهی داشته‌اند و توانسته‌اند موفقیت شایانی در به چالش کشیدن فساد کسب نمایند. در صورتی که در ایران، مبارزه نهاد‌های مدنی تخصصی ضدفساد، هنوز حالت عملی به خود نگرفته‌اند و یا اصولاً چنین نهاد‌هایی، برخلاف تصویب قانون کنوانسیون سازمان ملل در مبارزه با فساد و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و به رسمیت شناختن نقش این جوامع مدنی در قوانین مذکور، نه تنها نقشی در مبارزه با فساد ندارند؛ بلکه هنوز تأسیس نیز نگردیده‌اند (براتی و همکاران، ۱۳۹۹).

## ۲. تعریف فساد، مصادیق و عناصر فساد مالی

فساد معادل فارسی (Corruption) است و سازمان شفافیت بین‌الملل، فساد را به‌نوعی سوءاستفاده از مقام یا قدرت به امانت داده شده در جهت منافع شخصی عنوان کرده است (لانگست، ۱۹۹۸). در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب مجلس شورای اسلامی، فساد این‌گونه تعریف شده است: «فساد عبارت است از هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید، نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به‌سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی» (قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۲۹ اردیبهشت سال ۱۳۹۰، مجلس شورای اسلامی، ماده ۱).

با توجه به تعاریف یادشده، برای درک صحیح جرم فساد مالی، باید به عناصر مادی و روانی

جرم نیز توجه نمود که در ادامه به بررسی آن می‌پردازیم.

### - عنصر مادی

با توجه به تعریفی که از فساد مالی ارائه شد، عنصر مادی فساد مالی متشکل از فعل یا ترک فعل فیزیکی و مادی است که منجر به سوءاستفاده از قدرت به امانت داده شده، می‌شود. به این ترتیب، عنصر مادی فساد مالی، تمامی رفتارهایی که به هر نحوی، دلالت به سوءاستفاده مرتکب، از قدرت مورد امانت خود نمایند، را شامل می‌شود.

تعبیر «قدرت مورد امانت» نشان می‌دهد که فساد مالی، تنها شامل اعمال کارکنان بخش عمومی نیست بلکه اعمال تجار و بازرگانان بخش خصوصی را نیز در بر می‌گیرد. در واقع، هرکس به هر طریق قدرتی را از بخش عمومی یا خصوصی به امانت گرفته باشد و از آن سوءاستفاده کند مرتکب فساد مالی شده است (جعفرپور و عدالتجو، ۱۳۹۲: ۵۹).

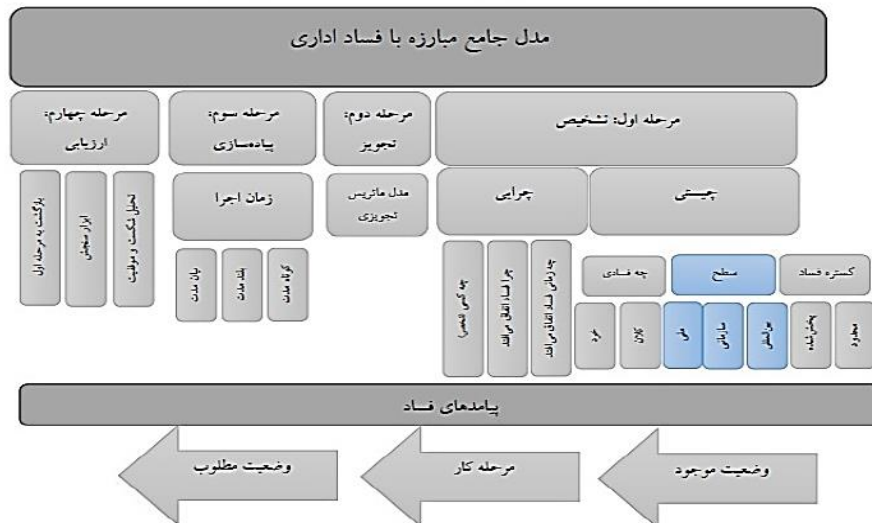
### - عنصر روانی

عنصر روانی جرم فساد مالی شرایطی است که برای تحقق جرم مذکور، مرتکب باید علاوه بر قصد سوءاستفاده (قصد فعل) قصد کسب منفعت شخصی را نیز داشته باشد. به این ترتیب، با توجه به تعریف ارائه‌شده برای فساد مالی، تحقق جرم، بدون قصد کسب منفعت شخصی، منتفی است؛ بنابراین تعریف مذکور فساد مالی را به‌عنوان یک جرم مقید معرفی می‌کند. از سوی دیگر، عبارت برای کسب منفعت شخصی که در تعریف، ذکر شده است را می‌توان توضیحی برای انگیزه غالب مرتکبین جرم فساد مالی تلقی نمود نه جزئی از عنصر روانی جرم. در ضمن، عنوان فساد مالی یک عنوان عام است که شامل مصادیق زیادی می‌شود و نمی‌توان عنصر روانی آن را به‌طور کلی تعیین نمود و آن را جرمی مقید دانست، بلکه بهتر آن است که عنصر روانی هر یک از مصادیق این جرم را با توجه به عنصر قانونی آن‌ها، به‌طور جداگانه در نظر گرفت.

### - مصادیق فساد مالی

با توجه به کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد، می‌توان اصلی‌ترین مصادیق فساد مالی را شامل رشوه، اخاذی، اعمال نفوذ، سوءاستفاده از اختیارات و وظایف شغلی، استفاده غیرمجاز از اموال دولتی، دارا شدن برخلاف حق، پارتی‌بازی، رفیق‌گرایی و لطف‌ورزی، رانت‌جویی و اختلاس دانست. ناگفته پیداست که شیوع هر یک از این جرائم، به‌نوبه‌خود، نظم جامعه را به‌سختی آشفته نموده و علاوه بر ایجاد زمینه برای وقوع انواع بی‌عدالتی‌ها، ارتکاب انواع جرائم دیگر در جامعه را نیز سبب می‌شود؛ لذا پیشگیری از فساد مالی امر بسیار مهمی است که باید در همه جوامع مورد توجه قرار گیرد.

از چند دهه قبل ادبیات مبارزه با فساد و رویکردهای استراتژیک ملی در این زمینه گسترش یافته است و کشورهای مختلف، استراتژی‌ها و الگوهای متفاوتی را برای مبارزه با فساد در پیش گرفته‌اند؛ لذا آنچه از لحاظ فرایندی می‌توان از ادبیات مبارزه با فساد اداری استخراج نمود، چهار مرحله اصلی شامل تشخیص، تجویز، پیاده‌سازی و ارزیابی است که در شکل (۱) نشان داده شده است (عباسی‌نسب، ۱۳۹۷: ۶).



شکل ۱: مدل جامع مبارزه با فساد اداری

### ۳. شاخص سنجش فساد مالی (CPI)

شاخص ادراک فساد یکی از مشهورترین و کاربردی‌ترین منبع پیرامون (سنجش) فساد بوده که در حال حاضر از بیشترین شهرت در سطح بین‌المللی برخوردار است. این شاخص توسط مهم‌ترین و بزرگ‌ترین سازمان مردم‌نهاد<sup>۱</sup> (NGO) بین‌المللی در حوزه مبارزه با فساد، یعنی سازمان شفافیت بین‌الملل (TI)، و از سال ۱۹۹۵ به صورت سالیانه تهیه شده و منتشر می‌گردد. دامنه شمول کشورها در این فهرست از سال اول، ۴۱ کشور و در آخرین نسخه از این شاخص در سال ۲۰۲۱ به ۱۸۰ کشور رسیده است (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲: ۵).

شاخص ادراک فساد، شاخصی مرکب از تعدادی شاخص از منابع گوناگون است که تمامی آن‌ها یک رتبه‌بندی از کشورها را ارائه می‌دهند. بانک جهانی نیز در راستای تلاش برای برآورد

کیفیت حکمرانی<sup>۱</sup> شاخص مشابهی را طراحی کرده است. شیوه بانک جهانی در برآورد فساد با روشی که سازمان شفافیت بین‌الملل برای رتبه‌بندی به‌کار می‌برد، مشابه بوده و تعدادی از منابع آن دو، یکسان است. به طوری که این دو شاخص به خوبی با یکدیگر هم‌پوشانی دارند. اهداف اصلی نهفته در ورای این شاخص‌ها عبارت است از ارتقای آگاهی‌ها، توانمند کردن تحقیقات آماری برای درک و رویارویی بهتر با مشکل فساد و ترغیب دولت‌ها به کسب موفقیت‌های بیشتر در حوزه اقدامات ضدفساد.

شاخص CPI میانگینی از تعدادی از منابع مرتبط (شاخص‌های بین‌المللی) است که سازمان شفافیت بین‌الملل در هر سال آن‌ها را انتخاب می‌کند؛ لذا تعداد منابع و مصادیق آن‌ها در هر سال ممکن است تغییر کند، هرچند غالب آن‌ها در سال‌های مختلف تقریباً ثابت هستند. هر منبعی که در شاخص ادراک از فساد قرار می‌گیرد، استانداردسازی می‌شود تا امکان تجمیع شاخص‌ها با یکدیگر فراهم گردد. در فرایند استانداردسازی، نمرات تمام منابع به یک مقیاس صفر تا ۱۰۰ تبدیل می‌شود که در آن صفر نشانگر بالاترین سطح فساد و ۱۰۰ نمایانگر پایین‌ترین سطح فساد تعیین شده است.

پس از میانگین‌گیری، شاخص CPI به کشورهای مختلف دنیا امتیازی بین صفر تا ۱۰۰ می‌دهد که مبتنی بر همین امتیاز، کشورها مرتب شده و در نهایت رتبه‌بندی و به‌صورت گزارش سالیانه منتشر می‌شوند. لازم به ذکر است، شاخص CPI صرفاً ادراک عمومی از فساد را اندازه‌گیری می‌کند نه خود آن را، چراکه فساد پدیده‌ای پنهان است و وقوع آن به‌سادگی قابل شمارش یا اندازه‌گیری نیست. هر پدیده یک واقعیتی دارد و یک ادراک (فردی یا جمعی) از آن واقعیت و همان‌طور که واقعیت یک پدیده و ادراک از آن همواره یکسان نیستند، در مورد فساد هم گاهی ادراک از فساد بیشتر از واقعیت موجود است و گاهی کمتر از آن؛ از این‌رو، شاخص ادراک فساد با توجه به رفتار و کردار کارمندان دولتی و سوءاستفاده سیاستمداران از موقعیت خود در کشورهای مختلف اندازه‌گیری می‌شود (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲: ۴).

#### ۴. وضعیت ایران و سایر کشورها از لحاظ شاخص فساد مالی

امروزه فساد اقتصادی و عدم شفافیت و کارآمدی لازم در نظام اداری کشور به‌عنوان یک واقعیت پذیرفته شده است و اگرچه طی سال‌های اخیر بخش‌های مختلف نظام در صدد حل این مشکل و پاسخ به این مسئله برآمده است؛ اما به دلیل عدم انسجام و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرایی، هنوز به نقطه مطلوبی نرسیده است. در این راستا، یکی از اقدامات قابل توجه در مبارزه با

فساد، راه اندازی «سامانه سوت‌زن» و «سامانه گزارشگران فساد» است.

سامانه سوت‌زن، سامانه‌ای است که زیر نظر سازمان قوه قضاییه کشور راه‌اندازی شده است. این سامانه با هدف ارائه خدمات غیر حضوری به افرادی که قصد ارسال گزارش فساد به سازمان قوه قضاییه را دارند، راه‌اندازی شده است و امکان ارسال گزارش فساد به صورت ناشناس را فراهم کرده است (تارنمای سامانه سوت‌زن، ۱۴۰۱). علاوه بر این، «سامانه گزارشگران فساد» نیز زیر نظر سازمان بازرسی کل کشور راه‌اندازی شده است که مهم‌ترین موارد ثبت شکایت در این سامانه به شرح زیر است: (تارنمای سازمان بازرسی کل کشور، ۱۴۰۱)

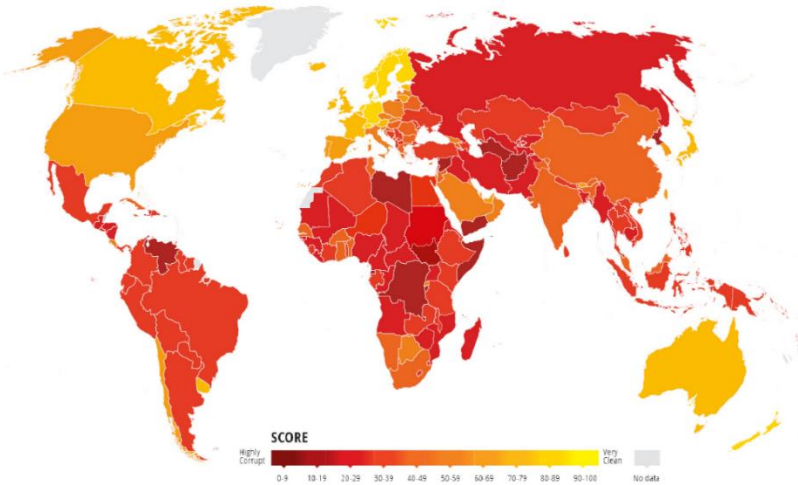
- شکایت از نقض قوانین و مقررات در قوه مجریه
- شکایات از نحوه جذب، استخدام و گزینش در دستگاه‌های اجرایی و دانشگاه‌ها
- شکایت از روند مزایده‌ها و مناقصات در دستگاه‌های اجرایی دولتی
- شکایت از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌ها و بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های دستگاه‌های اجرایی دولتی
- شکایت از کارکنان دستگاه‌های اجرایی در رابطه با تصرف غیرقانونی و تضییع اموال دولتی، اختلاس و سایر جرائم مرتبط با وظایف آن‌ها
- شکایت از تصرف و تملک غیرقانونی اراضی و املاک و اموال شهروندان توسط دستگاه‌های اجرایی دولتی

با توجه به شرایط موجود گرچه روش‌های فوق در سال‌های اخیر مورد حمایت برخی مسئولان قضایی کشور قرار گرفته است، اما به نظر می‌رسد همچنان نیازمند فرهنگ‌سازی و حمایت‌های قانونی از سوت‌زنان هستیم. در ادامه این بخش، وضعیت ایران از لحاظ شاخص ادراک فساد و مقایسه آن با کشورهای منطقه مورد بررسی قرار گرفته است.

سازمان شفافیت بین‌الملل (TI) در آخرین گزارش خود میزان فساد و رشوه در ۱۸۰ کشور جهان را منتشر کرده است و شاخص مبارزه با فساد مالی با توجه به رفتار و کردار کارمندان دولتی و سوءاستفاده سیاستمداران از موقعیت خود در کشورهای مختلف اندازه‌گیری می‌شود. شکل ۲، وضعیت رتبه ادراک از فساد در کشورهای مختلف جهان را در سال ۲۰۲۱ نشان می‌دهد. بررسی‌ها نشان می‌دهد که میانگین این شاخص در سال ۲۰۲۱ در کل کشورها حدود ۴۳ بوده است و در ۱۲۰ کشور (۶۷ درصد) از مجموع ۱۸۰ کشور مورد بررسی، امتیاز شاخص درک فساد مالی زیر ۵۰ می‌باشد (تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۱).

همان‌گونه که در تصویر ملاحظه می‌گردد، در میان مناطق مختلف جغرافیایی، کشورهای

اروپای غربی و اتحادیه اروپا با متوسط شاخص ۶۶، بیشترین درک فساد مالی و کشورهای جنوب صحرای آفریقا با متوسط شاخص ۳۳ در پایین‌ترین جایگاه از لحاظ رتبه‌بندی جهانی مبارزه با فساد مالی قرار دارند. با این حال، کشورهای مختلف تلاش می‌کنند با اصلاح ساختار دولتی خود و تدوین تمهیداتی برای جلوگیری از فساد به دستاوردهای جدید و عملی برای مبارزه با فساد و در نتیجه دستیابی به رتبه‌های بالاتری در شاخص بین‌المللی ادراک فساد نائل گردند (محرابی، ۱۴۰۰: ۳۸).



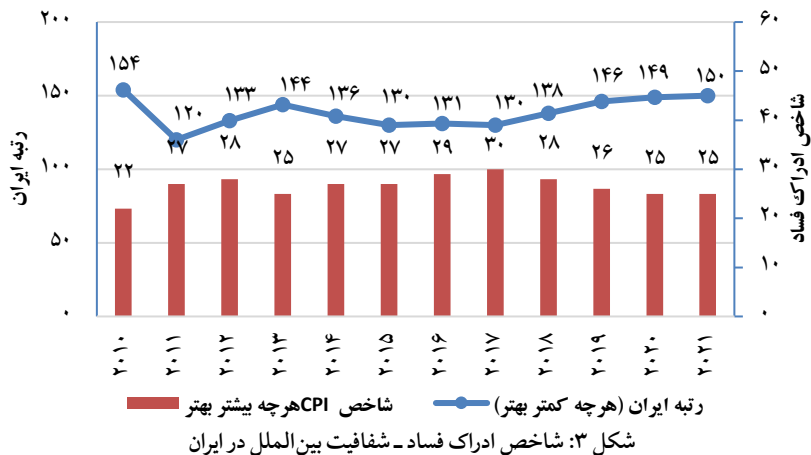
شکل ۲: رتبه ادراک فساد مالی در کشورهای مختلف جهان  
منبع: سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲.

رتبه بین‌المللی ایران در شاخص ادراک فساد مالی (CPI) در طول سال‌های مختلف نوسان زیادی داشته است. شکل ۳، رتبه ایران را در میان سایر کشورها از لحاظ شاخص شفافیت طی سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۲۱ نشان می‌دهد. طبیعی است که هر چقدر این عدد کمتر باشد، یعنی رتبه ایران در جایگاه بالاتر و بهتری قرار دارد. همان‌گونه که ملاحظه می‌گردد، ایران در شاخص شفاف‌سازی بین‌المللی سال ۲۰۲۱، جایگاه ۱۵۰ را در بین ۱۸۰ کشور به خود اختصاص داده است که نشان‌دهنده وضعیت چندان مناسبی نمی‌باشد (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲).

البته با توجه به تغییر هر ساله تعداد کشورهای مورد ارزیابی در هر سال و تأثیر رتبه ادراک فساد ایران از تغییر وضعیت سایر کشورها در عرصه رقابتی، امتیاز و شاخص ادراک فساد ایران نیز در طول سال‌های مختلف بایستی مورد بررسی قرار گیرد و طبیعی است که این امتیاز هر چقدر بالاتر باشد، نشانگر وضعیت بهتر کشورمان است. متوسط این شاخص طی ۱۰ سال اخیر حدود



۲۷ درصد بوده و امتیاز مربوط به شاخص ادراک فساد در ایران طی سال ۲۰۲۱ در سطح ۲۵ باقی مانده است که نسبت به میانگین جهانی پایین تر می باشد. البته ذکر این نکته ضروری است که در بسیاری از منابع مورد استفاده در CPI، ایران دارای امتیاز نیست که این امر موجب کاهش دقت نتیجه و همچنین پایین آمدن رتبه ایران شده است.



برای مقایسه ایران با وضعیت کشورهای منطقه در جدول ۱، امتیاز هر یک از کشورهای منطقه منا<sup>۱</sup> (MENA) از لحاظ شاخص درک فساد مالی آورده شده است. متوسط شاخص CPI برای کل منطقه ۳۸ از ۱۰۰ می باشد و در میان کشورهای منطقه، امارات متحده عربی با امتیاز ۶۹ در بالاترین ردیف از لحاظ شفافیت و درک فساد مالی قرار گرفته است و به ترتیب کشورهای قطر، عربستان و عمان در رتبه های بعدی جای می گیرند. ایران با شاخص ۲۵ در میان کشورهای منتخب در ردیف دوازدهم و در جایگاهی پایین تر از متوسط منطقه قرار دارد.

جدول ۱: وضعیت ایران در میان کشورهای منطقه از لحاظ شاخص درک فساد مالی (۲۰۲۱)

ردیف	نام کشور	شاخص CPI
۱	امارات متحده عربی	۶۹
۲	قطر	۶۳
۳	عربستان سعودی	۵۳
۴	عمان	۵۲
۵	اردن	۴۹
۶	تونس	۴۴

شاخص CPI	نام کشور	ردیف
۴۳	کویت	۷
۴۲	بحرین	۸
۳۹	مراکش	۹
۳۳	مصر	۱۰
۳۳	الجزایر	۱۱
۲۵	ایران	۱۲
۲۴	لبنان	۱۳
۲۳	عراق	۱۴
۱۷	لیبی	۱۵
۱۶	یمن	۱۶
۱۳	سوریه	۱۷
۳۷/۵	متوسط شاخص منطقه	

### ۵. تجربه کشورهای موفق در مبارزه با فساد

تجربیات و اقدامات کشورهای موفق در بسیاری از حوزه‌های سیاست‌گذاری، مقابله با مفاسد اقتصادی، رانت، اصلاح قوانین و مقررات و تحول و شفافیت در نظام اداری و مدیریتی؛ از طریق بومی‌سازی، قابل انتقال و استفاده در نظام اقتصادی کشور خواهد بود؛ از این رو، در این بخش به بررسی و شناسایی رویه‌ها و اقدامات کشورهای موفق در جهان برای مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت می‌پردازیم.

#### - کره جنوبی

کشور کره جنوبی در مبارزه با فساد بسیار فعال است و نهادهای مختلف دولتی و غیردولتی سعی دارند که فساد اقتصادی را در آنجا کاهش دهند. تغییر پارادایم در سیاست‌های ضدفساد کره جنوبی از اواخر دهه ۹۰ میلادی آغاز شده است. این کشور، بستر تشکیل نهادهای مستقل مبارزه با فساد را تقویت کرده است و در محیط فرهنگی و اجتماعی آموزش‌هایی در خصوص مبارزه با فساد به شهروندان می‌دهد. برای این منظور، کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد و شفافیت بین‌المللی کره جنوبی برای پیاده‌سازی سیاست‌ها و اقدامات جدید در سال ۲۰۰۲ تأسیس شد. این کمیسیون با همکاری دفتر دادستانی، پلیس و هیئت حسابرسی و بازرسی، سیستم ضدفساد نوین را طراحی و اقدامات متعددی برای ارتقای شفافیت و سلامت در بخش دولتی و جامعه کره جنوبی به‌طور کل پیاده‌سازی کرد.

یکی از فعالیت‌های این نهاد معرفی و اجرای طرح شهروند بازرس<sup>۱</sup> بوده و هر ساله آمارها و بررسی‌های خود را در اختیار مردم قرار می‌دهند. این کشور در همکاری‌های مداوم با سازمان شفافیت بین‌الملل و گروه ویژه اقدام مالی (FATF) است و میزبان بسیاری از کنفرانس‌ها و سمینارهای بین‌المللی مبارزه با فساد را برعهده دارد (چوی و هانگ، ۲۰۲۰).

شفافیت بین‌المللی کره در دو بخش مجزای ترویج تمکین به قوانین با ایجاد یک سیستم یکپارچه جهانی و سیاست ضدفساد: تحقیق و جمع‌آوری داده فعالیت می‌کند: (کیم، ۲۰۱۴: ۱۵)

#### ۱) ترویج تمکین به قوانین و ایجاد یک سیستم یکپارچه ملی

در این بخش شفافیت بین‌المللی کره سعی بر این دارد تا نیازهای جامعه در ابعاد مختلف سیاسی و اقتصادی را شناسایی کرده و برای آن کمپین‌های مختلفی را ایجاد کند؛ به‌عنوان مثال شفافیت بین‌المللی کره نقش بسیار فعالی در اصلاح قوانین انتخابات این کشور داشته است. قوانین انتخاباتی کره اصلاحات فراوانی در قرن ۲۱ داشته و با ایجاد همایش‌ها و کمپین‌های تبلیغاتی سعی کرد تا ممنوعیت اینترنت در مبارزات انتخاباتی را حذف کند و درنهایت موفق به این کار شد.

#### ۲) سیاست ضدفساد: تحقیق و جمع‌آوری داده

این قسمت خود از سه زیر بخش مرکز مطالعات ضدفساد و جامعه پاک، پروژه‌های تحقیقاتی ضدفساد و پایگاه داده ضدفساد تشکیل می‌شود. در کشور کره اگرچه نهادی مستقل به نام (ACRC)<sup>۲</sup> (سازمان شفافیت و ضدفساد کره) وجود دارد که کارهای تحقیقاتی را انجام می‌دهد، اما این نهاد متشکل از ۹ نفر است که توسط رئیس‌جمهور، مجلس و دادگستری انتخاب می‌شوند و در هر صورت ممکن است وابستگی‌هایی به دولت داشته باشند. به همین دلیل شفافیت بین‌المللی کره به‌عنوان یک نهاد جدید تشکیل شده تا به‌طور موازی با نهادهای دولتی اقدام به جمع‌آوری داده و تحقیقات نماید. در مرکز مطالعات ضدفساد و جامعه پاک، این نهاد به‌دنبال این است که پروژه‌های همکارانه با نهادهای مذهبی داشته باشد و بتواند ابعاد اخلاقی را در جامعه رشد دهد.

در این کشور برای اجرای سیاست‌های ضدفساد ابزارهای مختلفی استفاده شده است. از جمله این ابزارها، مرام‌نامه کارکنان و مقامات دولتی، ثبت و افشای دارایی‌های شخصی مقامات ارشد دولتی، محدودیت‌های پسااشتغالی برای مقامات دولتی فاسد و سیستم واگذاری مدیریت سهام به کارگزار ناشناس بوده است. در میان این ابزارها، مرام‌نامه و محدودیت‌های پسااشتغالی برای مقامات دولتی فاسد براساس «قانون ضدفساد» اجرا می‌شود؛ درحالی‌که سیستم واگذاری مدیریت سهام به کارگزاران ناشناس و ثبت دارایی‌های شخصی و محدودیت‌های اشتغال مقامات ارشد دولتی در

1. Citizen Ombudsman

2. Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC)

«قانون اصول اخلاق خدمات دولتی» قید شده است (جون‌مین ولی، ۲۰۱۷: ۲۴-۳۸).

این مرام‌نامه راهنمای رفتاری مأموران دولتی را در موقعیت‌هایی که به احتمال زیاد دارای تعارض منافع هستند، بیان می‌کند؛ به‌طورمثال هنگامی یک مقام دولتی به زیردست خود دستوراتی می‌دهد که ممکن است مانع از عملکرد درست آن‌ها به وظایفشان باشد، براساس بند «مقابله با مواضع خاص تعارض منافع»، مأمور زیردست باید با بیان دلیل به مقام بالادستی از انجام دستورات سرباز زند. یا براساس بند «ممنوعیت اعطا و دریافت منافع غیرعادلانه»، یک مقام دولتی نباید از موقعیت دولتی خود برای سود رساندن به خود یا یک عده افراد خاص استفاده کند.

سیستم ثبت و افشای دارایی‌های مقامات ارشد دولتی کره نیز بیش از ۲۵ سال است که اجرایی شده است و توانسته نقش اساسی در جلوگیری از فساد در بخش خدمات دولتی کره جنوبی ایفا نماید. علاوه بر سیستم ثبت و افشای دارایی‌ها، از سال ۲۰۰۶ برخی از مقامات دولتی موظف به واگذاری سهام به وکیل ناشناس هستند. از دیگر موارد قانون «اصول اخلاقی خدمات دولتی»، محدودیت‌های پسااشتغالی است که برای مأموران دولتی در نظر گرفته شده است. طبق این قانون، مأمور دولتی دارای رتبه ۴ یا بالاتر پس از ترک شغل دولتی به مدت دو سال از استخدام در شرکت‌های خصوصی انتفاعی که با حوزه خدماتی شغل دولتی آن مأمور در ارتباط باشند، محروم خواهد شد. به‌علاوه در قانون ضدفساد قید شده است که اگر مقام دولتی به‌خاطر دست داشتن در فساد از کار برکنار شده باشد، با محدودیت پنج‌ساله برای استخدام در سازمان‌های دولتی و همچنین شرکت‌های خصوصی مرتبط با حوزه شغلی‌اش قبل از برکناری، مواجه خواهد شد (تارنمای افکارنیوز، ۱۳۹۵).

درمجموع، پارادایم جدید سیاست‌های ضدفساد که از سوی این کمیسیون به‌کار برده می‌شود، شامل محورهای کلیدی مانند: «تغییر سیاست مبارزه با فساد از تنبیه به پیشگیری، بهبود نهادی در حوزه‌های مستعد فساد، مدیریت اجرایی پاسخ‌گو و شفاف، اصول اخلاقی تقویت‌شده در خدمات بخش عمومی و مدیریت شرکتی و نظام یکپارچه حمایت و حفاظت از افشاگران است» (جانگ، ۲۰۱۹).

### - گرجستان

کمتر از ۱۵ سال پیش، این کشور به‌واسطه فساد گسترده سیستماتیک، لقب فاسدترین کشور اوراسیا را به‌همراه داشت. اما در حال حاضر، بسیاری از نهادهای بین‌المللی، گرجستان را به‌عنوان موفق‌ترین کشور در کاهش ابعاد فساد طی دهه گذشته معرفی کرده‌اند. پس از تغییرات سیاسی در سال ۲۰۰۳، مبارزه با فساد به‌عنوان محور اصلی برنامه‌های دولت در دستور کار قرار گرفت. به‌نحوی که این کشور در برآوردهای سازمان جهانی شفافیت در رده نخست کشورهای آسیای میانه

از نظر مطلوبیت شاخص ادراک فساد قرار گرفته است. پس از تدوین برنامه و استراتژی مبارزه با فساد، مجموعه‌ای از اقدامات ضدفساد در این کشور به موازات یکدیگر آغاز شد که اصلاحات ساختاری، اصلاح مقررات و تأسیس نهادهای ناظر از مهم‌ترین محورهای برنامه مبارزه با فساد می‌باشد (سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۶).

از لحاظ مقررات، یکی از قوانین گرجستان برای مبارزه با فساد، قانون تعارض منافع و فساد در بخش عمومی<sup>۱</sup> است که در استراتژی ملی مبارزه با فساد<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۵ گنجانده شده است. قانون مذکور، فساد را در میان کارکنان دولتی ممنوع می‌کند و به‌منظور تضمین شفافیت، افشای دارایی‌ها توسط مقامات دولتی و خانواده‌های آن‌ها را ملزم می‌کند. در ادامه به مهم‌ترین اصلاحات و اقدامات گرجستان برای مبارزه با فساد می‌پردازیم (امرسون و دیگران، ۲۰۱۷: ۲۷).

### - اصلاحات ساختاری

از مهم‌ترین برنامه‌ها و اقدامات گرجستان برای مبارزه با فساد از لحاظ اصلاحات ساختاری به شرح زیر است:

- حذف عناصر فساد از نهادهای نظارتی، انتظامی و دولتی
- اصلاح اندازه دولت
- سیاست‌زدایی از قوه قضاییه
- تأسیس آژانس بین‌بخشی مبارزه با فساد
- الزام احزاب به خوداظهاری منابع
- افشای دارایی و منابع دولتی در سطح ملی و محلی

### - اصلاحات مقررات و قوانین

از مهم‌ترین برنامه‌ها و اقدامات گرجستان برای مبارزه با فساد از لحاظ اصلاحات مقررات به شرح زیر است:

- الکترونیکی کردن سیستم مناقصه‌های دولتی
- کاهش تنوع مالیاتی از ۲۱ مورد به ۶ مورد
- اصلاح روند مجوزها و کاهش آن از ۶۰ مورد به ۳۰ مورد

### - اصلاحات نهادهای ناظر

- تأسیس دفتر خبرگان کشوری

▪ آژانس خرید و رقابت عمومی

▪ گسترش رسانه‌ها و اعطای مجوز به تلویزیون‌های خصوصی

این کشور با اقداماتی نظیر تدوین یا اصلاح قوانین، تدوین سند بالادستی ویژه مبارزه با فساد، تشکیل شورای مقتضی، کوچک‌سازی دولت، ایجاد سازوکارهای نظارتی قوی بر معاملات و عملکرد دولت از طریق ایجاد نهادهای ناظر، توانسته است موفقیت بسیاری در مبارزه با فساد کسب نماید. با توجه به تشابهات فرهنگی، اجتماعی و نزدیکی جغرافیایی، می‌توان تجربیات این کشور را برای ایران بومی‌سازی کرده و اجرا نمود.

### - مالزی

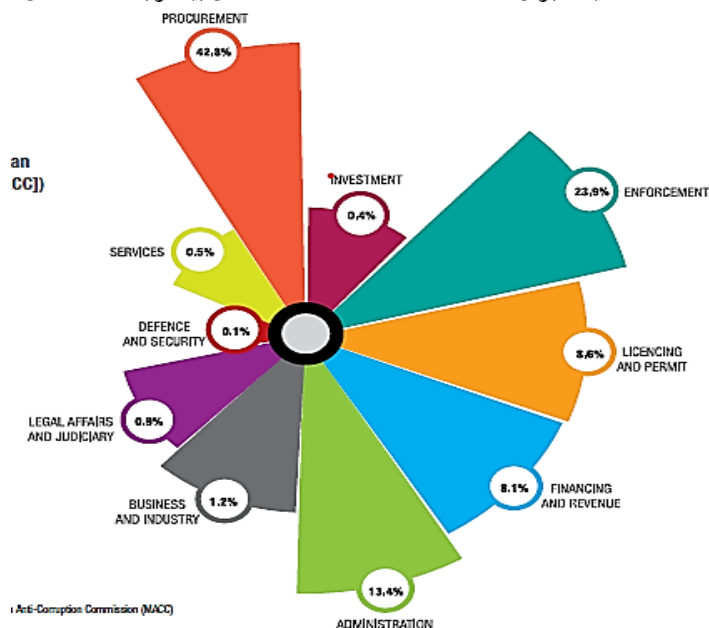
کشور مالزی در دهه اخیر با ایجاد اصلاحاتی در قوانین خود به ایجاد نهاد مبارزه با فساد اقدام کرده تا با همکاری گرفتن از دیگر نهادهای حاکمیتی خود ریشه اقدامات فساد را در نظام اداری خود بخشکاند. نهاد ضدفساد<sup>۱</sup> در مالزی در سال ۱۹۶۷ و با همکاری سه مرجع دیگر حاکمیتی، تشکیل شده است که اختیار تحقیق از اقدامات کارکنان نظام اداری، بازجویی، تعقیب جرائم فساد، پیشگیری و ریشه‌کنی فساد در خدمات دولتی را دارد. اجرای فعالیت‌های اطلاعاتی و تحقیق در خصوص موارد فساد، تولید برنامه‌های تبلیغاتی، آموزشی، برنامه‌های تلویزیونی ضدفساد و دیگر اطلاع‌رسانی‌های عمومی، تعقیب مجرمان، مطالعه نقاط ضعف مدیریت دولتی و اجرای اقداماتی در کنترل فساد از اهم اقدامات این نهاد محسوب می‌شوند (مرکز ملی مبارزه با فساد و نظارت مالزی، ۲۰۱۹: ۴).

شاخه جدید نهاد در سال ۱۹۹۶ تأسیس شد تا نسبت به فساد در شرکت‌های بزرگ دولتی یک نظام هشدار زودرس را برقرار سازد. در آوریل ۱۹۹۷، دولت راهبرد سه‌جانبه نهاد را برای تقویت منابع و مدیریت آن تصویب کرد تا اقدامات پیشگیرانه و تبلیغاتی خود را توسعه دهد و ضمانت اجراها را از طریق اقداماتی مثل تدوین مجدد قوانین فساد بهبود بخشد. در سال‌های ۱۹۹۹ تا ۲۰۰۰، نهاد مسئولیت مقابله با فساد بخش خصوصی را عهده‌دار شد و به این منظور نیروی بیشتری را جذب کرد (بانک جهانی ۲۰۰۷).

از جمله مهم‌ترین اقداماتی این نهاد برای مبارزه با فساد به شرح زیر است:

- تحت تحقیق قراردادن موارد تعارض منافع، اخاذی، ادعاهای نادرست و دادوستدهای فاسد؛
- قراردادن اقدامات پیشگیری از وقوع جرم در برنامه کاری (فنون پیشگیری و بازدارندگی شامل مجازات، مدیریت و آموزش و جلب پشتیبانی عمومی برای مبارزه با فساد می‌شود)؛

- واگذاری افزایش میزان مسئولیت‌ها به عهده نهاد مبارزه با فساد.
- این موارد عبارت‌اند از تصویب مقررات رفتاری بازنگری‌شده و مجازات انضباطی کارکنان دولتی در سال ۱۹۹۳، کد اخلاقیات برای قضات در سال ۱۹۹۴ و همکاری بیشتر با سازمان‌های مذهبی.



شکل ۴: بخش‌های مختلف مستعد به فساد طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۸

منبع: کمیسیون (نهاد) مبارزه با فساد مالی، ۲۰۱۹.

با توجه به اهمیت موضوع فساد و اهمیت پیشگیری از آن در کشور، مرکز ملی نظارت و مبارزه با فساد<sup>۱</sup> مالزی از سال ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۹ اقدامات و گام‌های مؤثری برای دستیابی به هدف خود و مبارزه با فساد مالی انجام داده است که به شرح زیر است:

- طراحی برنامه یکپارچگی ملی<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۴.
  - طراحی برنامه طرح تحول دولت<sup>۳</sup> و کوچک‌سازی آن طی دو مرحله در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۲.
  - طراحی برنامه جامع ملی مبارزه با فساد ۲۰۱۹-۲۰۲۳ (NACP) در سال ۲۰۱۹.
- برنامه ملی مبارزه با فساد (NACP) برای دستیابی به شعار «مالزی برای یکپارچگی و نه فساد» توسعه داده شده است. این طرح پس از در نظر گرفتن دیدگاه‌های ذی‌نفعان ایجاد و به‌عنوان یک

1. National Center of governance, integrity and anti-Corruption (GIACC)

2. National Integrity Plan (PIN)

3. Government Transformation Programme (GTP) 1.0 , 2.0.

4. National Anti-Corruption Plan (NACP)

طرح جامع و استراتژی ۵ ساله (۲۰۱۹-۲۰۲۳) برای مبارزه با فساد و ترویج شفافیت، پاسخ‌گویی و صداقت در تمام ادارات دولتی مالزی طراحی شده است. در این برنامه علاوه بر بخش دولتی و خانواده‌های آن‌ها، مسئولین ادارات بخش خصوصی، نهادهای منافع عمومی، شرکت‌های دولتی و سازمان‌های غیردولتی را در مبارزه با فساد دربرگرفته است. (GIACC، ۲۰۱۹: ۱۰).

### - دانمارک

دانمارک به‌عنوان یکی از کشورهای منطقه نوردیک<sup>۱</sup> توانسته است طی دهه اخیر همواره در رتبه اول از لحاظ شاخص شفافیت و مبارزه با فساد قرار گیرد و براساس تاریخچه شاخص ادراک فساد (CPI) همواره جزء کشورهای با حداقل فساد بوده است. دانمارک از سنت قدیمی گشودگی و شفافیت راجع به پارلمان و خدمات عمومی خود برخوردار می‌باشد. این همراه با جامعه مطلع دارای صفاتی همچون همبستگی بالا، حس نفع عمومی و سطوح آموزشی بالا، شرایط را به‌گونه‌ای رقم زده است که گویی اصلاً چیزی با عنوان فساد وجود ندارد؛ لذا شناسایی چارچوب ضدفساد در این کشور می‌تواند به‌عنوان الگویی مورد استفاده قرار گیرد (نهاد حقوق انسانی دانمارک، ۲۰۱۵: ۴).

در حالی که فساد در دانمارک محدود می‌باشد، شرکت‌های دانمارکی در حال بین‌المللی شدن می‌باشند و با جهت‌گیری جهانی، به‌طور مکرر با بازارهای فاسد مواجه می‌باشند. دانمارک از یک سیستم توسعه‌یافته قانون، اجرای قانون و اختیارات قضایی برای مقابله با فساد برخوردار است. مؤسسه توسعه بین‌الملل دانمارک<sup>۲</sup> (DANIDA) در وزارت خارجه شیوه‌هایی را برای گزارش فساد در نظر گرفته است و در ارتباط با موضوعات مربوط به راست‌کرداری و مدیریت خطر فساد صورت گرفته به ارائه آموزش‌هایی می‌پردازد (تارنمای وزارت امور خارجه دانمارک، ۲۰۲۲).

توجه بسیار به آزادی اطلاعات و ارتقاء اطلاعات عمومی در فرهنگ دانمارک جایگاه ویژه‌ای دارد و حکمرانی آزاد و شفاف به‌عنوان پیش‌شرطی برای پیشگیری و آشکارسازی فساد و اداره بد در جامعه در نظر گرفته شده است. جو حاکم برای بحث‌ها آزاد و باز می‌باشد. با این وجود، ترس از تلافی و حمایت شدیدتر از افشاء‌کننده<sup>۳</sup> در دانمارک در دستور کار می‌باشد و اقداماتی برای تقویت حمایت قانونی از افشاء‌کننده‌ها صورت گرفته است (نهاد حقوق انسانی دانمارک، ۲۰۲۱: ۶).

از جمله گام‌های مؤثر کشور دانمارک در مبارزه با فساد و پیشگیری از آن به شرح زیر است:  
قانون جرائم دانمارک تمام شکل‌های تخلفات مصداق فساد را مطابق شورای پیمان قانون جرائم اروپا راجع به فساد و پروتکل الحاقی پوشش می‌دهد.

۱. کشورهای منطقه نوردیک شامل دانمارک، فنلاند، ایسلند، نروژ، سوئد، گرینلند، جزایر فارو و جزایر الند است.

2. Danish International Development Agency

3. whistleblower



دانمارک از سال ۲۰۰۷ از یک منشور اخلاقی برای مقامات دولتی برخوردار بوده است. این منشور با وضعیت‌هایی که ممکن است در اداره دولتی پیش بیایند همچون ارزش‌ها و اصول بنیادین، آزادی بیان، وظیفه محرمانگی، بی‌طرفی و قبول هدایا سروکار دارد. کدهای رفتاری ویژه در مشاغل مختلف (به‌عنوان مثال، بخش مالی) برای بخش خصوصی نیز وجود دارد و مقررات اتحادیه اروپا در مورد بازاریابی تجهیزات پزشکی و دارو در دانمارک لازم‌الاجرا است.

در سال ۲۰۱۳، پارلمان اصلاحات قانونی را با هدف تقویت پیشگیری، رسیدگی و پیگیری پرونده‌های مربوط به جرائم اقتصادی اتخاذ کرد. در ارتباط با ارتشاء، حداکثر جریمه برای رشوه‌دهنده<sup>۱</sup> در بخش دولتی از سه سال به شش سال حبس افزایش یافت. در ارتباط با ارتشاء در بخش خصوصی نیز حداکثر جریمه از یک سال و شش ماه به چهار سال افزایش یافت.

پارلمان دانمارک در سال ۲۰۱۳ قانونی را اتخاذ کرد که به‌موجب آن آزادی در اداره دولتی افزایش می‌یابد و دسترسی به اسناد را ساده‌تر می‌سازد (افزایش شفافیت).

دانمارک بخشی از کنوانسیون‌های متعدد مبارزه با فساد همچون کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، کنوانسیون‌های اتحادیه اروپا (از جمله کنوانسیون حمایت از منافع مالی جوامع اروپایی)، و کنوانسیون کیفری شورای گروه کشورهای اروپا بر ضد فساد<sup>۲</sup> (GRECO) است (برون، ۲۰۲۲).

انجام فعالیت‌های اطلاعاتی به‌منظور افزایش آگاهی مقامات بخش‌های دولتی از طریق انتشار بروشورهایی با عنوان چگونه از فساد جلوگیری کنیم، نمونه‌ها و تعابیر قانون ضد فساد دانمارک ارائه می‌شود. سیستم شفافیت تأمین مالی سیاسی دانمارک طبق مفاد مصوبه احزاب سیاسی<sup>۳</sup> (APPA) و مصوبه تأمین بودجه عمومی (PFA) قانونمند می‌باشد. این دو قانون به تدریج در سال‌های اخیر اصلاح شده و ارتقا یافته‌اند تا شفافیت بیشتر تأمین بودجه سیاسی را میسر سازند. (GRECO، ۲۰۱۸: ۴).

در مجموع می‌توان گفت کشورهای مختلف با توجه به شرایط حاکم، استراتژی‌ها و روش‌های متفاوتی را برای مبارزه با فساد انتخاب می‌نمایند، باین‌حال عوامل بازدارنده فساد را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد:

نخست: مجموعه اقداماتی که نهادهای دولتی همچون حسابرسی‌ها و سازمان‌های بازرسی برای مبارزه با فساد اداری انجام می‌دهند.

دوم: مجموعه نهادها و قوانین و محدودیت‌هایی هستند که جامعه بر مجموعه دولت تحمیل می‌کند و مانع سوءاستفاده سیاستمداران و کارمندان از منابع دولتی می‌شود. فعالیت رسانه‌ای آزاد و

1. active bribery  
2. Group of States against Corruption (GRECO)  
3. Accounts of Political Parties Act

نقش آفرینی احزاب هم می‌تواند زمینه‌ها را برای افشای فساد در بدنه دولت یا احزاب رقیب فراهم نماید. به‌طورکلی روش‌های معمول برای مبارزه با فساد اداری را می‌توان به روش‌های زیر تقسیم‌بندی کرد: (زرندی و معدنی، ۱۳۹۴: ۲۲)

- اصلاح ساختار نظام اداری و اقتصادی
- مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی
- احیای اخلاق
- نظارت بر ثروت، سطح مصرف و زندگی کارکنان در بخش‌های اداری و اقتصادی
- جلوگیری از فساد استخدامی
- پاکسازی گروه و افراد شبهه‌دار فاسد
- ایجاد نهادهای مستقل و دائمی برای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی
- سیاست‌زدایی از نظام اداری و اقتصادی
- تشویق کارمندان و حتی مردم برای افشای فساد
- آموزش مدیران دولتی در مورد فساد اداری و مالی
- حسابرسی دقیق و پاسخ‌گویی از بخش‌های عمومی
- افزایش حقوق و مزایای کارکنان برای رفع انگیزه‌های مالی فساد

### جمع‌بندی و راهکارهای پیشنهادی

فساد مالی، تلاش برای به‌دست آوردن ثروت و قدرت از راه غیرقانونی یا سوءاستفاده از قدرت دولتی برای کسب منافع شخصی است که در صورت شیوع آن، بیشترین آثار مخرب را بر نظام سیاسی و توسعه ساختار اقتصادی کشورها تحمیل می‌نماید. از همین رو، مسئله مبارزه با فساد در بسیاری از کشورها از جمله ایران به یکی از مهم‌ترین موضوعات حاکمیتی تبدیل گشته است که با استفاده از ظرفیت‌های بومی و داخلی خود اقدامات مختلفی را به‌منظور کنترل و مهار این معضل انجام داده‌اند. با توجه به اهمیت موضوع در این مقاله تلاش شده است تجربیات موفق و اقدامات کشورهای مختلف در مقابله با فساد مالی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری مورد بررسی و واکاوی قرار گیرد؛ لذا ضمن معرفی شاخص سنجش فساد (CPI) به بررسی وضعیت و جایگاه ایران در مقایسه با کشورهای مختلف از لحاظ شاخص ادراک فساد مالی پرداخته و سپس راهکارها و اقدامات برخی از کشورهای موفق جهت ایجاد شفافیت و مبارزه با فساد مورد شناسایی و واکاوی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان می‌دهد تعارض منافع، یکی از مهم‌ترین بسترهای ایجاد فساد است که در کشورهای موفق دنیا در مبارزه با آن، اولویت دارد. بر مبنای تجربه کشورهای مختلف، در بیشتر

موارد دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی موجب گسترش و رشد انواع فسادها می‌شود و برخورداری از رانت‌های اطلاعاتی و اقتصادی ویژه به واسطه داشتن ارتباط نزدیک با مقام‌های دولتی موجب کسب منافع از طریق دریافت تسهیلات بانکی، دریافت مجوزها و مواد اولیه از راه‌های غیرقانونی و ترویج فسادهای اداری در کشورها شده است؛ لذا برای مقابله با فساد، تمرکز بر پیشگیری به وسیله اصلاح ساختارهای سازمانی و قوانین، اثرات مطلوب‌تری نسبت به برخورد سخت‌گیرانه پس از وقوع جرم داشته است.

ایران با توجه به برآوردهای سازمان جهانی شفافیت از لحاظ شاخص ادراک فساد در جایگاه نسبتاً مطلوبی واقع نشده و فساد اقتصادی و عدم شفافیت و کارآمدی لازم در نظام اداری به عنوان یک واقعیت پذیرفته شده است. در این راستا اگرچه، طی سال‌های اخیر گام‌های مؤثری توسط بخش‌های مختلف نظام از جمله قوه قضاییه و سازمان بازرسی کل کشور در بسیاری از حوزه‌ها، برداشته شده است اما به دلیل عدم انسجام و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرایی، هنوز به نقطه مطلوبی نرسیده است؛ لذا ضروری است جهت کاهش تبعات مخرب فساد بر نظام سیاسی و اقتصادی کشور با بومی‌سازی و اجرای الگوهای موفق به‌کاربرده شده در سایر کشورها، شفاف‌سازی و دسترسی آزاد به اطلاعات، شکل‌گیری بستر قانونی و ایجاد اصلاحات ساختاری و نظارتی مشخص، زمینه و بستر پیشگیری و مبارزه با فساد، تقویت گردد.

در این راستا، راهکارهای پیشنهادی زیر برای مبارزه با فساد مالی در نظام اداری ایران ارائه می‌گردد:

- عزم ملی و اراده سیاسی جهت مبارزه قاطع با فساد اداری
- تعیین یک نهاد (شورای) مستقل مبارزه با فساد، ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری در کشور و عدم وابستگی آن‌ها به نهادهای دولتی برای ایجاد ضمانت اجرایی و نظارتی مؤثرتر از طریق انجام تحقیقات کافی، ارزیابی جامعه و دستگاه‌های اداری در مورد فساد (با همکاری گرفتن از دیگر نهادهای حاکمیتی کشور)
- ایجاد سازوکارهای نظارتی دولتی و غیردولتی جهت ارزیابی عملکرد نهاد (شورای) مبارزه با فساد اداری و تعدد دستگاه‌های نظارتی فسادانگیز
- لزوم فرهنگ‌سازی و حمایت‌های قانونی از اصل سوت‌زنی با حمایت معنوی و مالی از افشاءکنندگان مفاسد اقتصادی و اداری (سوت‌زنان)
- به رسمیت شناخته شدن لابی‌گری و تقویت شفافیت مالی و سیاسی
- ایجاد سازوکارهای شفافیت در فعالیت‌های اداری (علی‌الخصوص ادارات دولتی)، اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی و مستمر گزارش‌های عملکرد و نظارتی در زمینه مقابله با

### فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری

- وضع و اصلاح قوانین معارض با اصول مبارزه با فساد و کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد برای حذف بسترهای فسادآمیز
- اصلاح ساختار اداری کشور و کوچک‌سازی حجم دولت و نهادهای دولتی به شیوه‌های مختلف، حذف بدنه‌های غیرضروری هر نهاد از تشکیلاتش و ادغام نهادهای موازی
- پرهیز از عملکرد جزیره‌ای و ضرورت ادغام خدمات حقوقی و انتظامی در دولت یکپارچه الکترونیک و سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی کنترل و بازرسی در بخش‌های مختلف
- ارائه آموزش‌های لازم به مدیران و کارمندان و آشناسازی آن‌ها با این‌گونه جرائم و تخلفات و مجازات و پیامدهای آن و نیز نحوه مقابله با آن برای مبارزه با فساد و کنترل آن.

### منابع

- براتی، امیر و همکاران (۱۳۹۹)، «بررسی تطبیقی نقش جامعه مدنی تخصصی در مبارزه با فساد در کشورهای ایران و کره جنوبی»، نشریه حقوق اداری، ش ۲۳، صص ۵۷-۸۴.
- تارنمای افکار نیوز (۱۳۹۵)، نقش بی‌بدیل رهبران مذهبی در مبارزه با فساد، بخش بین‌الملل، <https://www.afkarnews.com>
- تارنمای سازمان بازرسی کل کشور (۱۴۰۱)، معرفی سامانه گزارشگران فساد.
- جعفرپورصادق، الهام و عدالتجو، اعظم (۱۳۹۲)، «فساد مالی و راهکارهای پیشگیری از آن»، تحقیقات حقوقی بین‌المللی، دوره ۶، شماره ۲۲، صص ۵۷-۷۹.
- زرنندی، سعید و معدنی، جواد (۱۳۹۴)، «طراحی مدل بومی مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال ۷، شماره ۲۴، صص ۵-۲۴.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، (۱۳۹۰)، مجلس شورای اسلامی.
- عباسی‌نسب، حسین (۱۳۹۷)، «الگوی هندی مبارزه با فساد»، اداره کل پژوهش و بررسی‌های خبری، سازمان خبرگزاری جمهوری اسلامی، صص ۱-۲۷.
- گزارش توسعه جهانی در سال ۱۹۹۷، نقش دولت در جهان در حال تحول، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، خرداد ۱۳۸۷.
- مافیازدایی به سبک گرجی (۱۳۹۶)، روزنامه دنیای اقتصاد، شماره ۴۲۰۴.
- محرابی، لیلیا (۱۴۰۰)، «جایگاه ایران و برخی کشورها از لحاظ شاخص درک فساد مالی»، تازه‌های اقتصاد، ش ۱۶۷، صص ۳۵-۳۹.
- نگاهی به تجربه موفق مالزی در مبارزه با فساد (۱۳۹۷)، بخش داخلی خبرگزاری الف، شماره ۲۰۷۷۹۲.
- Almaganbetova, P & others, (2016), «Foreign Experience of Formation of Anti-Corruption Strategies», International Journal of Environmental & Science Education, VOL. 11, NO. 15, PP. 8507-8516.
- Bruun, B (2022), Denmark Anti-corruption Guide 2022, World Law Group, see more at

- <https://www.theworldlawgroup.com/news/denmark-anti-corruption-guide-2022>
- Choi, S & Hong, T, (2020), Anti-Corruption in South Korea, see more at <https://www.globalcompliancenews.com/anti-corruption/anti-corruption-in-south-korea/>
- Danileț, C, (2010), Corruption and Anti-corruption in the Justice System, Ed: C.H. Beck, PP 1-208.
- Danish Institute for Human Rights (2015), Anti Corruption Policy, PP 1-8.
- Danish Institute for Human Rights (2021), Whistle-Blower Scheme, PP 1-7.
- Dests, YEMANE (2004), «Designing Anti-Corruption Strategies for Developing Countries: A Country Study of Eritrea», University of North Carolina state. Ph.D. dissertation.
- Emerson, M & others (2017), «Anti-Corruption Policies in Georgia, Moldova and Ukraine», Research and policy advice project supported by the Swedish International Development Cooperation Agency (Sida), PP 1-33.
- GIACC (2019), National Anti-Corruption Plan 2019-2023, Prime minister department of malaysia.
- GRECO (2018), «Sixth Interim Compliance Report on Denmark and International Transparency Reporting», 79th Plenary Meeting, Group of States against Corruption, PP 1-10.
- Herbert. (1998), What can be done against public corruption and fraud: expert views on strategies to protect public integrity, Crime, law & social change .209-224:29.
- Jung. D & Kalinowski ,T (2019), South Korea's Anti-Corruption Efforts an Inspiration for Other Countries, BTI Transformation Index (<https://blog.bti-project.org/2019/12/19>)
- Jun-min, L & Lee, A (2017), «Introduction to Korea's Anti-Corruption Initiative Assessment», Anti-Corruption Survey & Evaluation Division (ACRC), PP 1-100.
- Kim, S & Kalinowski, T, (2014), Corruption and Anti-Corruption Policies in Korea, WP3, GIGA, PP 1-30.
- Langseth, petter; Stapenhurst, Rich & Pope, Jeremy (1998). «The role of a national integrity system in fighting corruption», The Economic Development Institute of the World Bank
- Nicholis, C (2006), corruption and Misuse of public office, Oxford university press , p 1.
- OECD (2016), «Anti-corruption reforms in Georgia», Fourth Round of Monitoring of the Istanbul Anti-Corruption Action Plan.
- OECD (2021), «Georgia: Anti-corruption achievements must become sustainable», see more at [https://www.oecd.org/corruption/acn/georgiaanti-corruption\\_achievements\\_must\\_become\\_sustainable.htm](https://www.oecd.org/corruption/acn/georgiaanti-corruption_achievements_must_become_sustainable.htm)
- Shah, J. A Huther (2006), Anti-corruption policies and programs: a framework for evaluation. World Bank policy research working paper no.2501. <http://ssrn.com/abstract=632571>.
- Transparency International, (2022), Corruption Perceptions Index 2021 report, TI, P 1-22.
- United Nations Convention, (2004), «United Nations Convention against Corruption», UN General Assembly, PP 1-60.
- WB (2007), Fighting Corruption in Afghanistan a Roadmap for Strategy and Action, Working paper, Asian Development Bank & World Bank.
- <http://sootzan.com/>
- <https://gozaresh.bazresi.ir/>
- <https://transparency.org/en/cpi/2021>
- <https://um.dk/en/danida/2022>





# بررسی رابطه میان استفاده از رهبری تحول آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان

شهرام فرجی جونتانی<sup>۱</sup>

سید محمد مهدی طباطبایی مهریزی<sup>۲</sup>

حمیدرضا باقری<sup>۳</sup>

## چکیده

یکی از شایع‌ترین بیماری‌های موجود در نظام‌های اداری فساد است. فساد یکی از مظاهر رفتار ضداجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و برخلاف هنجارهای اخلاقی و قانونی به مرتکبین خود می‌دهد و در مقابل قدرت بهبود شرایط زندگی سایرین را تضعیف می‌کند. فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصادیقی مثل پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی ارباب‌رجوع شناخت و حتی آن را به اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی تسری داد. محققان روش‌های مختلفی را برای مبارزه با فساد ارائه داده‌اند. برخی از این روش‌ها عبارت‌اند از خصوصی‌سازی، استفاده از فناوری اطلاعات، بهبود فرهنگ سازمانی و استفاده از روابط عمومی فعال. در این پژوهش تأثیر استفاده از رهبری تحول‌آفرین با میانجی‌گری چابکی سازمان جهت مقابله با فساد مورد بررسی قرار گرفت. داده‌های مورد نیاز از طریق توزیع سه گروه پرسشنامه میان اعضای نمونه جمع‌آوری شد. پرسشنامه اول محقق‌ساخته و در برگزیده مفاهیم فساد اداری، دیگری پرسشنامه استاندارد چابکی شریفی و ژانگ و پرسشنامه سوم مربوط به رهبری تحول‌آفرین طراحی شده توسط باس و اولیو بود. برای شناسایی رابطه بین متغیرها از روش ضریب همبستگی و آزمون ضریب همبستگی پیرسون استفاده شده است. نتایج نشان داد بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان، رابطه معناداری وجود دارد.

**واژگان کلیدی:** فساد اداری، شفافیت، چابکی سازمان، رهبری تحول‌آفرین، خصوصی‌سازی،

فناوری اطلاعات

۱. دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی و کارشناس بازرسی استان اصفهان، Email: Shahram\_persian68@yahoo.com

۲. رئیس منطقه ۶ سازمان بازرسی و بازرس کل استان اصفهان

۳. دکتری کشاورزی و سربازرس تولیدی بازرسی کل استان اصفهان

### مقدمه

فساد اداری، پدیده‌ای جهانی است که نظام اداری هر کشور کم‌وبیش به آن دچار است. مدیریت دولتی برای مقابله با فساد به ابزارهای مختلفی متوسل شده و اندیشمندان مدیریت دولتی دیدگاه‌های مختلفی برای مدیریت فساد ارائه کرده‌اند. مدیریت فساد اداری در بخش دولتی تا حد بسیار زیادی مبتنی بر تصمیم‌های مدیریت و عوامل کلان سازمانی و محیطی است. فساد اداری یکی از بیماری‌های مزمن و در واقع کهنه‌ترین جراحت نظام اداری تلقی می‌شود، چراکه پدیده‌ای همزاد دولت است؛ یعنی از هنگامی که فعالیت‌های بشر شکل سازمان‌یافته به خود گرفتند، فساد اداری نیز در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط از متن سازمان ظهور کرد. این پدیده نه تنها از نظر نقض عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندی بلکه از نظر توسعه اقتصادی نیز برای جوامع بسیار زیانبار است. برخلاف تصور بسیاری از افراد که فساد اداری را امری اجتناب‌ناپذیر قلمداد می‌کنند، روش‌های مؤثری برای مهار آن وجود دارد (شکری و خیرگو، ۱۳۸۸). موضوع فساد اداری از جمله معضلاتی است که تقریباً تمامی جوامع به‌طور کم‌وبیش با آن مواجه می‌باشند. امروزه در زمینه مبارزه با فساد اداری، بیشتر تأکید بر رویکردهایی است که بر پیشگیری از بروز چنین پدیده‌ای تمرکز می‌کند (ربیعی و آصف، ۱۳۹۱).

چالش‌های امروزی و رشد روزافزون تکنولوژی، سازمان‌ها را به مراتب پیچیده‌تر از گذشته کرده است و در نتیجه اداره کردن سازمان‌های عصر حاضر دشوارتر از قبل شده است. یکی از تبعات این پیچیدگی، پدیده فساد می‌باشد. فساد امری پیچیده، پنهان و متنوع است و از این‌رو مبارزه با آن نیز مستلزم تلاشی مستمر، طولانی و اصولی است. محققان بسیاری به بررسی روش‌های مقابله با فساد پرداخته‌اند. در این میان برخی از محققان معتقدند که استراتژی‌هایی از قبیل خصوصی‌سازی (شکری و خیرگو، ۱۳۸۸؛ مؤمنی و حاجی نوروزی، ۱۳۹۵)، استفاده از فناوری اطلاعات (عبداللهی و توکلی، ۱۳۹۳)، بهبود فرهنگ سازمانی (ربیعی و آصف، ۱۳۹۱)، استفاده از روابط عمومی (نجاتی، ۱۳۸۵) و تمرکززدایی مالی (رودبار شجاعی و جرجزاده، ۱۳۹۴) بر فساد اداری تأثیرگذار هستند. در واقع، این پژوهشگران تلاش کرده‌اند که عنوان کنند فساد اداری پدیده‌ای نیست که نتوان با آن مقابله کرد و با استفاده از روش‌هایی می‌توان آن را کنترل و با افزایش شفافیت سازوکارها، میزان فساد اداری را تا حد ممکن کاهش دهند. علاوه بر استراتژی‌های مذکور، چابکی سازمانی و استفاده از رهبری تحول‌آفرین قابل بررسی هستند که تکیه این پژوهش نیز روی همین دو استراتژی است.

مهم‌ترین رسالت دولت‌ها برقراری نظم و امنیت در تمامی عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در جامعه است (فرج‌پور، ۱۳۸۳)؛ چنانچه دولت تصدی‌گری امور اقتصادی را هم



خودش شخصاً برعهده بگیرد می‌تواند مشکلات فراوانی را به ساختار اقتصادی جامعه وارد سازد و آن را از وظیفه اصلی خود دور سازد. پژوهش‌های متعددی نشان می‌دهند که رابطه مستقیمی بین میزان مداخله دولت در امور اقتصادی و شدت گسترش فساد اداری وجود دارد یکی از استراتژی‌هایی که می‌تواند بروز فساد در این عرصه را کاهش دهد، خصوصی‌سازی و کاستن از دامنه دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی است (شکری و خیرگو، ۱۳۸۸).

فناوری اطلاعات، کلید اصلی و توانساز کنترل فساد توسط مدیریت دولتی است (دانایی‌فرد، ۱۳۸۳). فناوری اطلاعات با تحت کنترل قرار دادن همه جوانب سازمان، به‌عنوان ابزاری مؤثر برای کنترل مدیریت مورد استفاده قرار می‌گیرد. با گسترش فناوری اطلاعات، تمامی ابعاد زندگی بشر دچار تحول بنیادین شده و دنیا را در جریان یک تغییر بزرگ قرار داده است و این روند همچنان ادامه دارد (شریفی رنانی و همکاران، ۱۳۹۲). فناوری اطلاعات به‌عنوان یکی از فناوری‌های نوین متحول‌کننده در سال‌های اخیر محسوب می‌شود و از قابلیت‌های متنوعی برخوردار است. یکی از کارکردهای آن ایجاد شفافیت بوده و در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه توسعه دولت الکترونیک به‌عنوان یک توانمندساز مورد بهره‌برداری قرار گرفته و منجر به شفافیت شده است. یکی از مهم‌ترین مسائل در ارتباط میان دولت و مردم، شفافیت دولت است (شاه‌کوه و همکاران، ۲۰۰۸). از آنجایی که مفاسد اقتصادی یکی از چالش‌های بزرگ دولت‌ها در ادوار مختلف می‌باشد، دولت‌مردان را بر آن داشته تا با استفاده از ظرفیت‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و مهندسی مجدد در معماری دولت، آن را از حالت سنتی و بوروکراتیک خارج کرده و به‌صورت الکترونیک درآورند و به این ترتیب در صدد به حداکثر رساندن شفافیت و کاهش مفاسد اداری در پروسه‌ها و سازوکارهای دولتی برآیند. به عبارت دیگر، توسعه دولت الکترونیک در کشورهای مختلف با هدف افزایش شفافیت و کاهش فساد بوده است (عبداللهی و توکلی، ۱۳۹۳).

موضوع فساد اداری، از جمله معضلاتی است که تقریباً تمامی جوامع به‌طور کم‌وبیش با آن مواجه هستند؛ امروزه در زمینه مبارزه با فساد اداری، بیشتر تأکید بر رویکردهایی است که بر پیشگیری از بروز چنین پدیده‌ای تمرکز می‌کند. فرهنگ سازمانی می‌تواند به‌عنوان یکی از عوامل پیشگیرانه و کاهش‌دهنده فساد اداری به‌کار گرفته شود. انسان‌ها در یک نظام اجتماعی دارای باورها، اعتقادات، ارزش‌ها، سنت‌ها و هنجارهای مشترکی هستند که در مجموع فرهنگ نامیده می‌شود. وجود یک فرهنگ سازمانی غنی و پایدار باعث می‌شود که تعهد کارکنان به سازمان به‌جای اینکه توسط بوروکراسی سخت و سنگین بالا رود، از طریق هنجارها و ارزش‌های مورد قبول رشد نماید. با این اوصاف اگرچه در ایران برنامه‌های زیادی برای مبارزه با فساد، طراحی و به اجرا درآمده اما در این

رابطه موفقیت اندکی حاصل شده است که می‌توان دلیل اصلی آن را این چنین بیان کرد که برنامه‌های صورت گرفته از سوی دولت‌ها غالباً بر روی تنبیه و مجازات متخلفین متمرکز بوده است به جای آنکه بر پیشگیری از بروز فساد تأکید داشته باشد (ریعی و آصف، ۱۳۹۱).

یکی از استراتژی‌هایی که می‌تواند تأثیر بسزایی در ارتقای شفافیت سازمانی، تعهد و جلوگیری از فساد اداری داشته باشد استفاده از رهبری تحول‌آفرین در ادارات و سازمان‌ها است. یکی از عوامل پنهان اما تأثیرگذار در رفتار شغلی کارکنان، میزان تعهد آن‌ها به سازمان است (سپانن<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲). در حقیقت تعهد، تمایل فعالیت‌های مستمر به‌خاطر ذخیره کردن اندوخته‌ها و سرمایه‌هایی است که با ترک آن فعالیت، این اندوخته‌ها از بین می‌رود؛ از این رو مدیران سازمان‌ها بایستی همواره بهترین شیوه‌های رهبری را برای نفوذ بر کارکنان و افزایش تعهد آن‌ها انتخاب نمایند؛ بنابراین ضروری است در هر سازمانی افرادی در نقش رهبر حضور داشته باشند و با پویایی و اثربخشی خود سازمان را به موفقیت برسانند. به‌طورکلی یک رهبر با داشتن ویژگی‌هایی چون الهام‌بخشی، خلاقیت، صداقت و راستی، منجر به افزایش تعهد پیروان خود شده و می‌تواند باورها و نگرش‌های آن‌ها را تغییر دهد (کرمی و باقری، ۱۳۹۶).

استراتژی دیگر که امروزه بسیار راه‌گشا بوده و مورد توجه بسیاری از سازمان‌ها قرار می‌گیرد چابکی سازمان است. در شرایط کنونی، نیاز مبرمی به توسعه و بهبود انعطاف‌پذیری و نیز پاسخ‌گویی سازمان وجود دارد؛ بسیاری از سازمان‌ها و شرکت‌ها با شرایط پیچیده پایدار و عدم اطمینان روبه‌رو هستند که به‌واسطه نوآوری‌های تکنولوژیکی، تغییر محیط و نیازهای در حال تغییر انسان، شدت یافته است. این وضعیت بحرانی موجب اصلاحات عمده‌ای در چشم‌انداز استراتژیک سازمان و بازبینی مدل‌های سنتی و حتی مدل‌های نسبتاً معاصر شده است. به عبارتی می‌توان گفت رویکردها و راه‌حل‌های گذشته دیگر قابلیت و توانایی خود برای رویارویی با چالش‌های سازمانی و محیط بیرونی را از دست داده‌اند؛ از این رو، یکی از راه‌های پاسخ‌گویی به این عوامل تغییر و تحول سازمانی، چابکی است (نوریان و منصف، ۱۳۹۶). نظر به موارد مطرح‌شده، هدف اصلی پژوهش پیش‌رو بررسی استراتژی استفاده از مدیریت تحول‌آفرین و چابکی سازمان بر شفافیت سازمانی و پیشگیری از فساد است.

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. رهبری تحول‌آفرین

رهبری همواره یکی از دغدغه‌های سازمان‌ها و پژوهشگرانی بوده است که سعی کرده‌اند این پدیده

را با معیارهای دانشگاهی قابل اندازه‌گیری و عملی کنند. یکی از جدیدترین رویکردهایی که برای مطالعه رهبری پدید آمده است، مدل رهبری تحول‌آفرین است. رهبران تحول‌آفرین نیازها و انگیزه‌های پیروان را بالا برده و باعث تغییر برجسته در افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها می‌شوند (کرمی، محمدباقری، ۱۳۹۶).

مهم‌ترین ویژگی عصر کنونی عدم اطمینان، پیچیدگی، جهانی‌سازی و تغییرات فزاینده تکنولوژیکی است. موفقیت در چنین شرایطی، مستلزم تغییر در فعالیت‌ها و وظایف سازمانی و چگونگی اداره و به‌ویژه رهبری سازمان‌هاست؛ لذا سازمان‌ها به رهبرانی نیازمندند که با ژرف‌نگری، مسیر آینده سازمان را مشخص سازند، افراد را به آن مسیر هدایت کنند و انگیزه ایجاد تحول را در کارکنان به‌وجود آورند. رهبران تحول‌آفرین با خلق ایده‌ها و چشم‌اندازهای جدید، مسیر تازه‌ای از رشد و شکوفایی را فراروی سازمان‌ها قرار می‌دهند و نوید بهبود عملکرد و رشد و شکوفایی سازمان‌ها را می‌دهند. رهبران تحول‌آفرین، رهبرانی هستند که بر پیروان خود، نوعی نفوذ عمیق و فوق‌العاده دارند. آن‌ها کسانی هستند که از طریق تعیین نقش، الزامات و وظایف محول‌شده، پیروان خود را در جهت اهداف معین، هدایت می‌کنند و برمی‌انگیزانند. رهبران تحول‌آفرین به‌واسطه تأکیدی که بر الهام‌بخشی دارند، منجر به عملکرد بالایی کارکنان می‌شوند (رستگار و مقصودی، ۱۳۹۵). تعاریف متعددی از رهبری تحول‌آفرین ارائه شده است که برخی از آن‌ها در جدول (۱) قابل مشاهده است.

جدول ۱: تعاریف رهبری تحول‌آفرین

پژوهشگر	تعریف
بارک و کولینز <sup>۱</sup> (۲۰۰۱)	رهبری تحول‌آفرین به‌نوعی رهبری اطلاق می‌شود که در آن رهبران دارای موهبت‌های الهی هستند و برای پیروان خود انگیزش معنوی و توجه ویژه فراهم و با نفوذ بر قلبشان، آنان را هدایت می‌کنند. رهبران تحول‌آفرین چشم‌انداز پویا خلق می‌کنند که اغلب یک دگرگونی در ارزش‌های فرهنگی برای انعکاس نوآوری بیشتر را ضروری می‌سازد. رهبر تحول‌آفرین همچنین به‌دنبال برقراری یک رابطه بین‌علاقه فردی و جمعی است تا به زیردستان اجازه کارکردن برای اهداف متعالی را بدهد.
دالویکز <sup>۲</sup> (۲۰۰۵)	رهبری تحول‌آفرین فرایندی است که در آن رهبران و پیروان همواره در تلاش‌اند تا توان روحی و توان انگیزشی یکدیگر را به سطوح بالاتری ارتقا دهند. در این منظر تأثیر و تأثر رهبران و پیروان بر یکدیگر پدیده‌ای متقابل و طرفینی است، درحالی‌که رهبران همواره می‌کوشند مراتب بالاتری از سطوح انگیزشی پیروان را تحریک کنند. ارتقای توان انگیزشی پیروان نیز متقابلاً بر درجه اقتدار و توان روحی رهبران اثر می‌گذارد.
سنجقی (۱۳۸۰)	رهبری تحول‌آفرین به عملکردی اطلاق می‌شود که در صدد است از طریق نفوذ آرمانی، الهام‌بخش، تحریک فرهیختگی و با حمایت توسعه‌گرا پیروان را در مداری فراتر از منافع زودگذر شخصی به حرکت

- Burke & Collins
- Dulewicz

پژوهشگر	تعریف
	درآورد. این رهبران پیروان را به‌گونه‌ای ارتقا می‌دهند که به سطوح بالاتری از ارشدیت و آرمان‌ها دست یابند، اهتمام فراوانی برای رسیدن به دستاوردهای برتر و احراز خودشکوفایی به کار ببندند و بر تعالی سازمان و جامعه خویش بیندیشند.

رهبری تحول‌آفرین به ایجاد تحول می‌پردازد، ارزش‌هایی که رهبری تحول‌آفرین دنبال می‌کند، ارزش‌های غایی نظیر آزادی، عدالت و برابری است (نورشاهی، ۱۳۸۸). رهبر تحول‌آفرین منافع فردی را به منافع جمعی تبدیل می‌نماید (مقیم‌ی و همکاران، ۱۳۸۶).

### ۱-۱-۱. مؤلفه‌های رهبری تحول‌آفرین

رهبری تحول‌آفرین برای عملی شدن به چهار مؤلفه یا عامل که به‌عنوان عناصر تشکیل‌دهنده این نظریه نیز شناخته شده‌اند نیاز دارد. این عوامل عبارت‌اند از:

۱. **نفوذ آرمانی:** کاریزما یا نفوذ آرمانی، سبکی از رهبری را شرح می‌دهد که به‌عنوان مدل‌هایی قوی برای پیروان عمل می‌کند. پیروان توسط رهبران شناخته می‌شوند ولی می‌خواهند با آن‌ها رقابت کنند. این رهبران معمولاً استانداردهای اخلاقی و معنوی بالایی دارند و کارهای درستی انجام می‌دهند. آن‌ها عمیقاً مورد احترام پیروان و قابل اعتماد هستند. آن‌ها به پیروان بینش و حس رسالت می‌دهند (برسون و اولیو، ۲۰۰۴). ماکیاول ویژگی‌ها و رفتار رهبران را برای توسعه نظریه رهبری در درون ساختار فنودالی مطالعه کرد. رهبر کسی است که برای به‌دست‌آوردن اهداف متعالی رهبری دیگران را جهت داده و حمایت می‌کند. وبر مفهومی مشابه ماکیاول را ارائه داد. وی رهبری را به‌عنوان منبع نفوذ در دیگران قلمداد کرده است. ویژگی شخصیتی که وبر مورد حمایت قرار داده کاریزما نامیده می‌شود. تعریف ریشه‌ای کاریزما، آن را برابر با یک استعداد الهی با قدرتی بیش از دیگران که دربرگیرنده اعتماد و وفاداری است، بیان می‌کند. توصیف کاریزما دقیقاً بستگی به نفوذ و برانگیختن پیروان در ایجاد یک بصیرت و بینش در آنان دارد که به‌عنوان یکی از عناصر کلیدی رهبری تحول‌آفرین به‌شمار می‌آید (میرمحمدی و رجانی، ۱۳۹۳).

۲. **ترغیب فرهیختگی:** تحریک فرهیختگی رهبری تحول‌آفرین ترکیبی از گشودگی نسبت به مسئله، فرایند ارزیابی موقعیت فرمول‌بندی بینش‌ها و الگوی اجرایی است. چنین گشودگی بُعد روحانی و برتر دارد و به پیروان جهت زیر سؤال بردن مفروضات و تولید راه‌حل‌های خلاق قوی برای مسائل کمک می‌کند. این پویایی قیده‌های فرهنگ سازمان و رهبری را که مسائل اساسی مانند رعایت حال دیگران را نادیده می‌گیرد، می‌شکند. رهبران تحول‌آفرین از تحریک فرهیختگی جهت به

چالش در آوردن افکار و تصورات و خلاقیت پیروان و شناخت ارزش‌ها و باورهایشان استفاده می‌کنند. این امر مستلزم آن است که رهبران، پیروان را در جهت آزمایش درباره روش‌های سنتی حل مسئله سوق دهند، در حالی که آن‌ها را به تلاش در جهت رویکردهای جدید خلاق برای انجام کارها تشویق نمایند (میرمحمدی و رجائی، ۱۳۹۳). رهبر به صورت ذهنی کارکنان را برمی‌انگیزد. این رهبران پیروانشان را تشویق می‌کنند که در حل مسائل، خلاقانه برخورد کنند و فروض بدیهی را مورد سؤال قرار دهند. آن‌ها پیروان را ترغیب می‌کنند که مشکلات را از زوایای مختلف مورد بررسی قرار دهند و فنون حل مسئله نوآورانه را پیاده کنند (کریمی و محمدباقری، ۱۳۹۶).

**۳. انگیزش الهام‌بخش:** این عمل توصیف‌کننده رهبرانی است که از پیروانشان انتظارات بالایی دارند و به آن‌ها از طریق انگیزش، الهام می‌بخشند تا متعهد شوند و بخشی از چشم‌انداز مشترک سازمان باشند. در عمل مدیران از سمبل‌ها و نمادهای اساسی جهت جلب توجه تلاش اعضای گروه برای رسیدن به چیزی فراتر از منافع شخصی خود استفاده می‌کنند. روح تیم توسط این نوع رهبری ارتقا می‌یابد. به خصوص این کار توسط نشان دادن همدلی و خوش‌بینی، درگیر کردن پیروان در ارائه چشم‌اندازهای آینده و داشتن انتظارات زیاد انجام می‌شود. رهبری الهام‌بخش وقتی اتفاق می‌افتد که صدای رهبر برانگیزاننده پیروان در جهت اهداف و اولویت‌های مشترک است. رهبر روحیه اعتماد به نفس و توانمندی سرشاری را در پیروان ایجاد می‌کند؛ رهبر الهام‌بخش با احساسات پیروان سروکار دارد اما او بیدار کردن احساس‌ها را با به‌کارگیری بحث، دلیل و برهان و بدون مراجعه به عواطف انجام می‌دهد (میرمحمدی و رجائی، ۱۳۹۳). او فعالیت‌گرا است و سعی می‌کند که پیروان نسبت به چرایی و علت آرمان‌های مورد نظر آگاهی پیدا کنند و نسبت به توانایی‌های خود برای دستیابی به آن باور داشته باشند (کارک<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴).

**۴. ملاحظات فردی:** توجه به دیگران یکی دیگر از جنبه‌های رهبری تحول‌آفرین است. این موضوع تأکید مثبتی بر رضایت در پیروان و رهبران دارد. این عامل نمایانگر مدیرانی است که جوی تیمی ایجاد می‌کنند که در آن با دقت به نیازهای پیروان توجه می‌کنند. رهبران به‌عنوان مشاور عمل کرده در حالی که سعی به کمک پیروان در جهت خودشکوفایی دارند. این رهبران ممکن است از تفویض به‌عنوان وسیله‌ای برای کمک به رشد پیروان توسط چالش‌های شخصی استفاده کنند. این ویژگی شامل صرف وقت جهت آموزش و مربی‌گری، رفتار کردن با دیگران به‌عنوان اشخاص نه اعضای گروه، توجه به اشخاص به‌عنوان صاحبان نیازها و

توانایی‌ها و آمال و آرزوهای متفاوت از یکدیگر، کمک به دیگران برای رشد و توسعه، گوش دادن با توجه و دقت به علایق و خواسته‌های دیگران، توسعه فردیت و تسهیل رشد افراد می‌شود (میرمحمدی و رجائی، ۱۳۹۳). رهبر نیازهای احساسی زیردستان را برآورده می‌کند. این رهبران نیازهای افراد را تشخیص می‌دهند و به آن‌ها کمک می‌کنند تا مهارت‌هایی که برای رسیدن به هدف مشخص لازم دارند را پرورش دهند. این رهبران ممکن است زمان قابل ملاحظه‌ای را صرف پرورش دادن، آموزش و تعلیم کنند (کریمی و محمدباقری، ۱۳۹۶).

### ۱-۱-۲. مزایا و نقاط قوت نظریه رهبری تحول‌آفرین

این نظریه را می‌توان به‌عنوان نقطه‌عطفی در روند نظریه‌های سنتی رهبری در نظر گرفت. مهم‌ترین مزایای این نظریه در جدول (۲) عنوان شده است (سنجقی، ۱۳۸۰).

جدول ۲: مزایای نظریه رهبری تحول‌آفرین

برخلاف نظریه‌های گذشته رهبری که تنها به جنبه‌های بسیار محدودی از پدیده رهبری توجه داشت، این نظریه تصویر به‌مراتب جامع‌تری از ماهیت و ابعاد رهبری به نمایش می‌گذارد.	برخورداری از جامعیت بیشتر
این نظریه، موضوع رهبری را به‌مثابه فرایند اجتماعی، و نه رخدادی معمولی، مورد توجه قرار می‌دهد. درحالی‌که محور توجه نظریه‌های پیشین رهبری تنها به ویژگی‌های شخصیتی و خصوصیات رفتاری فرد رهبر معطوف بود. مشارکت دادن نقش پیروان در فعلیت بخشیدن به فرایند رهبری می‌تواند در زمره یکی از مزایای نظریه رهبری تحول‌آفرین به‌شمار آید.	نگاه فرایندی به پدیده رهبری
درحالی‌که نظریه‌های پیشین رهبری، تعامل بین رهبر و پیروان را ناشی از ملاحظات عقلایی تلقی می‌کردند، نظریه رهبری تحول‌آفرین تلاش کرد افزون بر ابعاد عقلایی، از تعلقات عاطفی، نظام ارزشی و خواستگاه هویتی پیروان برای رسیدن به بالاترین درجه تعامل و تأثیرگذار سود ببرد. در این نظریه روش مشخصی برای تحت تأثیر قرار دادن پیروان به‌صورت مستقیم و بدون نیاز به ارتباطات رودرو ارائه شده است؛ درحالی‌که این موضوع در نظریه‌های قبلی بررسی نشده است.	تحول در بافت فرهنگ جمعی سازمان
این نظریه مراتب تحول سازمانی را به‌صورت تنگاتنگ به‌مراتب توسعه منابع انسانی سازمان منوط و وابسته می‌داند به‌نحوی که منابع غیرانسانی سازمان در درجه دوم اهمیت قرار دارد. جان‌مایه این نظریه را می‌توان در حکم اوج بخشیدن به مزیت‌های نخبگی سازمان تلقی نمود.	تمرکز بر توسعه منابع انسانی (نخبگی)
در این نظریه معیارهای مشخص و مشهودی از وجوه گوناگون این نوع از رهبری به منظور تمایز آن از دیگر انواع رهبری ارائه شده است.	ارائه معیارهای تشخیص و تمایز
نظریه رهبری تحول‌آفرین برای نقش رهبر به‌مثابه الگو، همانند چراغی در مسیر پیروان قرار می‌گیرد و حوادث را برای آنان معنادار می‌کند. برخورداری از چنین موهبتی هم می‌تواند برای پیروان الهام‌بخش باشد و هم می‌تواند این الهام‌بخشی را به سطوح فراملی و نیز به نسل‌های بعدی تسری دهد.	الهام بخشی

رهبران تحول‌آفرین به چند دلیل مؤثر هستند: آن‌ها قادرند هم پیروان خود را متعهد کنند و هم اهداف و باورهای پیروان را تغییر دهند. رهبران تحول‌آفرین تصویری از یک چشم‌انداز برای آینده را به پیروان خود ارائه می‌دهند. از آنجاکه چنین رهبرانی قادرند یک چشم‌انداز روشن و

مورد نیاز را شکل دهند، احتمالاً قادر به برانگیختن کارکنان برای مشارکت در آن چشم‌انداز نیز هستند. رهبران تحول‌آفرین زیردستان را برای انجام کار بیش از حد انتظار برمی‌انگیزانند.

### ۱-۱-۲-۱. چابکی

ریشه و زادگاه چابکی، ناشی از تولید چابک است و مفهومی است که طی سال‌های اخیر عمومیت یافته و به‌عنوان استراتژی موفق توسط تولیدکنندگانی که خودشان را برای افزایش عملکرد قابل ملاحظه‌ای آماده می‌کنند، پذیرفته شده است. واژه چابک در فرهنگ لغت، به معنای حرکت سریع، چالاک، فعال و قادر بودن به تفکر سریع و با یک روش هوشمندانه است (شهابی و جعفرنژاد، ۱۳۸۶). چابکی را توانایی رونق و شکوفایی در محیط دارای تغییر مداوم و غیرقابل پیش‌بینی تعریف می‌کنند. از این بابت سازمان‌ها نباید از تغییرات محیط کاری خود هراس داشته و از آن‌ها دوری کنند. بلکه باید تغییر را فرصتی برای کسب مزیت رقابتی در محیط بازار تصور کنند (مام صالحی و همکاران، ۱۳۹۸).

چابکی عبارت است از شناسایی موفق مبانی رقابت، انسجام منابع و اقدامات مناسب در محیط دانش و دارای تغییرات سریع به‌وسیله فراهم کردن محصولات و خدمات مشتری‌پسند. چابکی به‌عنوان یک پارادایم جدید بسیار مورد استفاده قرار می‌گیرد. نیاز به این پارادایم جدید، مبتنی بر افزایش نرخ تغییر در محیط است که مؤسسات را وادار به پاسخ به تغییرات می‌کند. چابکی در آغوش‌گیرنده تغییرات تهاجمی و رشدگرا است. امروزه یکی از جدیدترین شکل‌های سازمانی برای مقابله با چالش‌های رقابتی و تغییرات سریع تکنولوژی، تغییرپذیری ساختار سازمانی به سازمان چابک می‌باشد که برای تبدیل شدن به یک سازمان چابک، نیاز به ایجاد تغییرات اساسی در نحوه کار کارکنان، سیستم‌های کاری و فرهنگ سازمان است. تنها مزیت رقابتی یک سازمان در آینده این است که مدیران آن‌ها بیاموزند چگونه باید زودتر از رقبایشان یاد بگیرند و این همان مفهوم چابکی است (طباطبایی فر، ۱۴۰۰). این رقبا می‌توانند برخی از کارکنان سازمان نیز باشند که فساد اداری گریبان‌گیر آن‌ها است؛ لذا چنانچه مدیران سازمان از چابکی برخوردار باشند و یک گام از کارکنان تحت امر و سایر رقبا جلوتر باشند، به‌خوبی می‌توانند به موفقیت و اهداف مدنظر دست پیدا کنند.

سازمان چابک یک کسب‌وکار با سرعت، سازگار و آگاهانه است که قابلیت سازگاری سریع در واکنش به تحولات و وقایع غیرمنتظره پیش‌بینی‌نشده و نیازمندی‌های مردم را دارد. در چنین کسب‌وکاری فرایندها و ساختارهایی یافت می‌شود که سرعت، انطباق و استحکام را تسهیل کرده، دارای سازمان هماهنگ و منظم بوده و توانایی نیل به اهداف خود را دارد. برای چابکی نهایی فرض

نمی‌شود و نقطه‌ای وجود ندارد که فرد یا سازمانی به غایت چابکی رسیده باشد. چابکی به‌طور دائم به عملکرد پرسنل و سازمان، ارزش محصول و خدمات و تغییر دائم در زمینه فرصت‌های حاصل از جذب مشتری توجه می‌کند و مستلزم آمادگی دائم برای روبه‌رو شدن با تغییرات بنیادی و سطحی است. با این تفاسیر چابکی شامل دو مفهوم اساسی است؛ اول پاسخ به تغییرات پیش‌بینی نشده و غیرمنتظره با روش‌های مناسب و در زمان مناسب و دوم بهره‌برداری از تغییرات و کسب مزایای تغییر به‌عنوان فرصت‌ها (مام صالحی و همکاران، ۱۳۹۸). مزایای حاصل از بهبود و افزایش سطح چابکی سازمانی را می‌توان در: پیشبرد سریع سازمان به سمت اهداف از پیش تعیین‌شده، خدمت‌رسانی بهتر و ثبات سازمان، کسب ارزش، کاهش حجم بودجه در زمینه فناوری اطلاعات، توانایی سازمان در تغییر فرایندها و بهبود عملیات کاری، پاسخ‌گویی سریع‌تر سازمان به مراجعان، افزایش رضایت خاطر کارکنان، پاسخ‌گویی مناسب به تغییرات، توسعه چشمگیر مهارت‌های کارکنان عنوان کرد (نوریان و منصف، ۱۳۹۶).

### ۱-۱-۲-۲. ابعاد و مؤلفه‌های چابکی

مؤسسه‌ها و سازمان‌های چابک، نگران و دلواپس تغییر، عدم اطمینان و عدم پیش‌بینی در محیط کاری خود هستند؛ بنابراین، این مؤسسه‌ها برای رسیدگی به تغییر، عدم اطمینان و عدم قابلیت پیش‌بینی در سازمان خود، به شماری از قابلیت‌های متمایز نیازمندند. این قابلیت‌ها چهار عنصر اصلی را شامل می‌شوند که به‌عنوان مبنای حفظ و توسعه چابکی به‌شمار می‌روند:

- پاسخ‌گویی که به توانایی تشخیص تغییرات و واکنش سریع و بهره‌جویی از آن‌ها اشاره دارد؛
  - شایستگی که بر توانایی کسب اهداف و مقاصد سازمان دلالت دارد؛
  - انعطاف‌پذیری و قابلیت سازگاری که عبارتست از توانایی برای جریان دادن به فرایندهای مختلف و کسب اهداف متفاوت با استفاده از تسهیلات یکسان.
- سرعت که عبارت است از توانایی انجام فعالیت‌ها در کمترین زمان ممکن (طباطبایی فر، ۱۴۰۰). می‌توان ابعاد و مؤلفه‌های چابکی را مطابق جدول ۳ نمایش داد.

جدول ۳: ابعاد و مؤلفه‌های چابکی

ابعاد	عوامل
سازمانی	ساختار سازمانی منعطف، تفویض اختیار به کارکنان، آموزش مؤثر کارکنان، پاسخ‌گویی سریع
راهبردی	تخصیص سریع منابع، چشم‌انداز راهبردی، ارائه ارزش به مشتری، بهبود کیفیت
فناورانه	دسترسی و دانش کارکنان به اطلاعات، سازگاری و پذیرش فناوری، به اشتراک گذاشتن اطلاعات شفاف، فناوری مناسب
انسانی	قابلیت مدیریت ریسک، مشارکت کارکنان، کارکنان توانمند و چندمهارته، کارکنان منعطف



### ۱-۱-۲-۳. اصول طراحی و اجرای یک سازمان چابک

اصول طراحی و اجرای یک سازمان چابک به شرح زیر است:

۱) استراتژی منبع‌یابی: مجموعه‌ای از تصمیمات بوده که به تعریف و یکپارچگی منابع داخلی و خارجی می‌پردازد. ابتدا به تشخیص خدماتی که در سازمان باید انجام شود پرداخته و سپس مسئولیت افراد را به آنان واگذار خواهد کرد.

۲) مدیریت منابع: نقش مؤثری در به‌کارگیری افراد، مهارت‌ها و شایستگی‌ها در جای مناسب خود دارد و به سازمان در تخصیص درست منابع کمک خواهد کرد.

۳) شایستگی‌ها: چیزی که باعث تشخیص بهترین عملکردهای سازمانی است، در گذشته سازمان‌های سنتی بر مهارت‌های تکنیکی تکیه داشتند، ولی با حرکت به سمت چابکی به شایستگی‌ها توجه بسیار شده است.

۴) رهبری: در سازمان‌های چابک، رهبری، کمتر روی کنترل دستوری متمرکز است و بیشتر روی آماده‌سازی، هدایت، اثرگذاری، تفویض اختیار و متقاعدسازی تمرکز دارد.

۵) نوع فرایندها: در اینجا تأکید روی چگونگی انجام کار توسط سازمان است. به‌طورکلی تمامی فرایندها دارای چهار خصیصه کلیدی هستند: قابل مشاهده، قابل اندازه‌گیری، قابل تکرار و قابل تنظیم.

۶) ساختاربندی: بیشتر به ساختارسازی تمرکز دارد و اینکه اجزای سازمان چگونه در کنار هم قرار گیرند. یک سازمان چابک دارای ساختار قابل انعطاف است.

۷) آمادگی تغییر: سهولت در پاسخ‌گویی در برابر تغییرات و تقاضاهای غیرقابل پیش‌بینی است. آمادگی تغییر، سازمان‌ها را موفق به کسب فرصت‌ها و رهایی از دشواری‌ها می‌کند (حقیقی و همکاران، ۱۳۹۷).

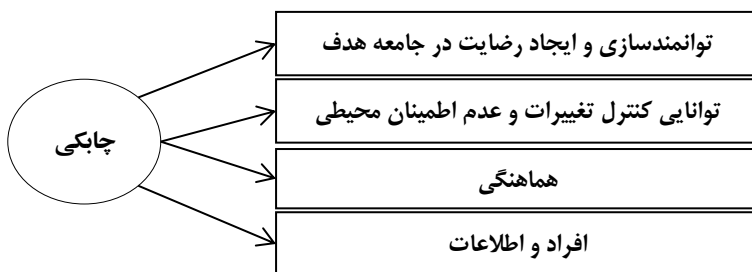
### ۱-۱-۲-۴. عوامل نیاز به چابکی

به‌نظر می‌رسد تغییر، یکی از ویژگی‌های اصلی سازمان‌ها در عصر رقابتی جدید باشد. کمتر سازمانی را می‌توان یافت که در یک دوره مثلاً سه تا شش ماهه یا حتی یک‌ساله، تغییری را در محیط خود شاهد نباشد (آذر و همکاران، ۲۰۱۰). با توجه به بافتی که در حال حاضر بر دنیای کسب‌وکار سازمان‌ها حکمفرما است، سازمان‌ها ناگزیر از انجام تغییراتی در نگرش، دانش، رویکردها، رویه‌ها و نتایج مورد انتظار خود هستند. براساس پژوهش‌های صورت‌گرفته، عرصه‌های دستخوش تغییر در محیط کسب‌وکار به این‌گونه طبقه‌بندی شده‌اند: ناپایداری و بی‌ثباتی که به دلیل کثرت ارائه خدمات جدید و نیز افول دوره عمر روش‌ها به‌وجود می‌آید؛ رقابت شدید به‌واسطه تغییرات سریع،

افزایش فشار هزینه‌ای، رقابت‌پذیری و توسعه کوتاه‌مدت روش‌های خدمت‌رسانی؛ تغییرات نیازهای مردم و روش‌های رفتاری و افزایش انتظارات کمی و کیفی و زمان پاسخ‌گویی؛ شتاب تغییرات تکنولوژیکی، یکپارچگی سخت‌افزاری و نرم‌افزاری؛ تغییرات عوامل اجتماعی که به‌واسطه انتظارات نیروی کار و فشارهای حقوقی و قانونی پدیدار می‌شود.

موارد فوق، سازمان‌ها و ادارات تولیدی و خدماتی امروزی را ناچار می‌کند که با سازوکارهایی به سمت چابکی حرکت کنند تا بتوانند با توجه به تغییرات پویا، به سمت اهداف از پیش تعیین‌شده خود حرکت کنند و از برنامه‌های کلان خود عقب نمانند. برای چابکی در سازمان، چهار مفهوم کلیدی تعریف کرده‌اند. این مفاهیم عبارت‌اند از مدیریت شایستگی‌های کلیدی، سازمان مجازی، قابلیت نوسازی سازمان و سازمان دانش‌محور (نوریان و منصف، ۱۳۹۶). شاید در این بین، مهم‌ترین مفهوم در رابطه با مقابله با فساد اداری، مدیریت شایستگی‌های کلیدی باشد. شایستگی‌های کلیدی نیروی انسانی، عبارتست از: مهارت‌ها، معلومات، رفتارها و تجربه‌ها. با سرمایه‌گذاری در تعلیم و تربیت نیروی انسانی می‌توان شایستگی‌های کلیدی کارکنان و در نتیجه قابلیت‌های سازمان را افزایش و توسعه داد؛ زیرا نیروی انسانی از منابع مهم سازمان محسوب می‌شود و اهمیت آن در تئوری‌های پیشرفته مدیریت روزبه‌روز بیشتر و حیاتی‌تر می‌شود. شایسته‌محوری به دلیل اهمیت استراتژیک و منافع بلندمدت آن، باید منجر به ایجاد رسیدن بینش وسیعی درباره خدمات و همچنین غنی‌سازی ارزش‌های مشتری در محصولات نهایی شود به نحوی که کپی‌برداری از آن توسط رقبا مشکل باشد (کین و نمب هارد، ۲۰۱۰).

الگوها و رویکردهای بسیار زیادی از چابکی سازمان ارائه شده است؛ از این میان، مهم‌ترین الگو که خود ایده‌ای برای ایجاد الگوهای بعدی بوده، الگوی گلدمن و همکارانش (۱۹۹۵) است. در این الگو، گلدمن و همکارانش چابکی را کاربرد فناوری‌های جدید و اثربخش ارتباطی دانسته‌اند. به عقیده آنان چابکی دربرگیرنده اصول چهارگانه‌ای مطابق شکل ۱ است (نوریان و منصف، ۱۳۹۶).



شکل ۱: اصول چهارگانه مدل گلدمن

## ۱-۲-۲. فساد

### ۱-۲-۱. تعریف فساد

فساد پدیده‌ای جهانی است و هیچ جامعه‌ای، تحت هیچ نظامی نمی‌تواند از فساد و پیامدهای آن ایمن باشد. غالباً در نتیجه فساد چیزی نقض می‌شود. این چیز ممکن است یک اصل، رویه یا شیوه اخلاقی یا قانونی یا مقررات اداری باشد. تعاریف متعددی از فساد ارائه شده و وجه مشترک همه این تعاریف آن است که در محیط فاسد، حقوق اجتماعی، اقتصادی و سیاسی شهروندان نادیده گرفته می‌شود و یا حق مسلم فرد یا گروهی به‌آسانی پایمال یا به‌ناحق به دیگری یا دیگران واگذار می‌شود (شکری و خیرگو، ۱۳۸۸). فساد اداری عبارت است از اقدام مأموران دولتی، با هدف انتفاع و بهره‌برداری برای خود و یا اشخاص دیگر و یا در قبال دریافت مال خود و یا اشخاص دیگر که از راه‌های نقض قوانین و مقررات اداری، تغییر و تفسیر قوانین و مقررات و ضوابط اداری، تغییر در قوانین و مقررات اداری، خودداری و کندکاری یا کوتاهی در انجام وظایف قانونی در قبال ارباب‌رجوع و تسهیل و یا تسریع غیرعادی در انجام کار برای اشخاص معین در مقایسه با دیگران صورت می‌گیرد (رودبارشجاعی و جرجزاده، ۱۳۹۴).

فساد به‌طور اعم و فساد اداری به‌طور اخص، از ویژگی‌های متعددی برخوردار است که آن را به یک موضوع قابل بحث تبدیل کرده است. اول اینکه فساد، مفهومی فرهنگ‌محور است؛ یعنی ممکن است دریافت هدیه یا پدیده‌ای نظیر پدیده x در فرهنگ شرقی نوعی فساد تلقی شود، ولی در فرهنگ غربی امری طبیعی تصور گردد یا بالعکس؛ و دوم اینکه فساد، پدیده‌ای فراگیر است. به عبارت دیگر، فساد در هر جا وجود دارد و در تمامی جنبه‌ها می‌تواند بروز کند. این ویژگی‌ها نشانگر آن است که مدیران دولتی به‌سختی می‌توانند فساد را کشف و شناسایی کنند. باوجوداین، فساد اداری موضوع قابل بحثی است که بسیاری از مدیران دولتی با آن مواجهند و بنا به دلایل زیر باید از

آن پیشگیری و علیه آن مبارزه کرد:

- فساد، منابع ارزشمند اقتصادی به خصوص وجوه سرمایه‌ای را به درون فعالیت‌های غیرمولد سوق می‌دهد و احتمال تحقق اهداف دولت را کاهش می‌دهد.

- فساد، دیگر منابع ارزشمند نظیر زمان کارکنان بخش دولتی را درون فعالیت‌های غیرسازنده سوق می‌دهد و موجب رنجش و سرخوردگی کارکنان و متصدیان امور در بخش دولتی می‌شود و به این ترتیب، کارایی سازمانی را کاهش می‌دهد.

- چون فساد، پنهان و غیرقابل محاسبه است، اساساً پدیده‌ای غیردموکراتیک است و به فرایندها و نهادهای دموکراتیک آسیب می‌رساند (دانایی‌فرد، ۱۳۸۳).

بسیاری از محققان حوزه فساد این پدیده را عموماً سوءاستفاده از اختیارات عمومی برای کسب سود شخصی تعریف کردند. در پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ در وین، موارد مهم در تعریف فساد این‌گونه آمده است: ارتکاب اعمالی که نشانگر اجرای ناسالم وظیفه یا سوءاستفاده از منصب باشد؛ داشتن هدف برای رسیدن به یک امتیاز خاص؛ پیشنهاد و یا مطالبه امتیاز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم؛ داشتن نفع برای کارگزار یا دیگری (ریعی و آصف، ۱۳۹۱). فساد اداری قابل تقسیم به سه نوع مختلف است:

۱. فساد اداری سیاه: کاری که از نظر توده‌ها و نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود؛ برای مثال می‌توان از دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استانداردها و معیارهای ایمنی در احداث مسکن نام برد.

۲. فساد اداری خاکستری: کاری که از نظر نخبگان سیاسی منفور است اما توده‌های مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند. مثلاً کوتاهی کردن کارمندان در اجرای قوانینی که بین مردم از محبوبیت چندانی برخوردار نیست و فردی به غیر از نخبگان سیاسی به مفید بودن آن‌ها معتقد نیست.

۳. فساد اداری سفید: کاری که ظاهراً مخالف قانون است، اما اکثر اعضای جامعه، نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن‌قدر مضر و با اهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل باشند. مثال گویای فساد سفید، چشم‌پوشی از موارد نقص مقرراتی است که در اثر تغییرات اجتماعی و فرهنگی ضرورت خود را از دست داده‌اند (نجاتی، ۱۳۸۵).

## ۱-۲-۲. عوامل سازمانی ترویج فساد

می‌توان برخی از مهم‌ترین عوامل بروز فساد و ترویج آن را عنوان کرد. این عوامل عبارت‌اند از: عدم وجود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیت‌های نظام اداری؛ هرچه در یک سیستم باز، عدم

شفافیت و پاسخ‌گویی نسبت به ارباب‌رجوع و کل مجموعه و خصوصاً به سیستم‌های نظارتی بیشتر باشد به همان تناسب فساد اداری افزایش خواهد یافت و بالعکس هرچه ضریب پاسخ‌گویی در یک سیستم بیشتر باشد، فساد اداری کمتری در آن سازمان جریان خواهد داشت. البته باید توجه داشت که این مهم در سطوح عالی سازمان از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد و هرچه مدیران عالی بیشتر به این موضوع متعهد و ملتزم باشند سطوح میانی و اجرایی نسبت به سازمان و ارباب‌رجوع و حتی مافوق‌های خود پاسخ‌گوتر خواهند بود. مورد دوم اعطای اختیارات بیش‌ازحد به مدیران است؛ در بعضی از سیستم‌ها دیده می‌شود که یک مدیر هم مسئول اجرایی امور در سیستم است و هم وظیفه نظارت و بازرسی را برعهده دارد و این مسئله سبب فقدان شفافیت و عدم پاسخ‌گویی صحیح در آن سازمان می‌گردد. همچنین، عدم ثبات در مدیریت می‌تواند عامل بروز فساد باشد؛ وقتی که مدیر جایگاه خود را متزلزل دید این مسئله سبب کاهش انگیزه نسبت به امور محوله به او خواهد شد؛ این کاهش انگیزه، سبب بروز فساد اداری است.

علاوه بر موارد مذکور، می‌توان به عدم وجود امنیت شغلی برای کارکنان، نارسایی و پیچیدگی در قوانین و مقررات اداری، عدم وجود نظام شایسته‌سالاری در عزل و نصب‌ها (به‌عنوان یکی از مهم‌ترین عوامل بروز فساد)، ناکارآمدی و ضعف نظام اداری، بی‌کفایتی حرفه‌ای کارکنان، باندبازی، عدم وجود نظام‌های صحیح انگیزشی و تشویق و تنبیه در اداره‌ها و ضعف دانش و تخصص مدیران اشاره کرد. البته برخی عوامل فرهنگی و اجتماعی از قبیل ضعف وجدان کاری و انضباط اجتماعی، رواج مادی‌گرایی، قوی بودن پیوندهای فامیلی و قبیله‌ای، سطح پایین اخلاقیات در جامعه، فقدان فرهنگ پاسخ‌گویی و نقص مجموعه نظارت‌های حسابرسی و اطلاعات نامربوط می‌توانند منجر به بروز و توسعه فساد اداری شوند (مفهوم کلی فساد اداری از دیدگاه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی). ازسوی دیگر بانک جهانی و سازمان‌های بین‌المللی نظیر سازمان‌های غیردولتی، نبود شفافیت در امور اداری، ضعف در جذب نیروهای انسانی کارآمد، کافی نبودن حقوق و مزایای کارکنان دولتی، سوءاستفاده از مناصب دولتی در کسب منافع شخصی را از جمله عوامل بروز فساد اداری عنوان می‌کنند (صالحی، ۱۳۹۹).

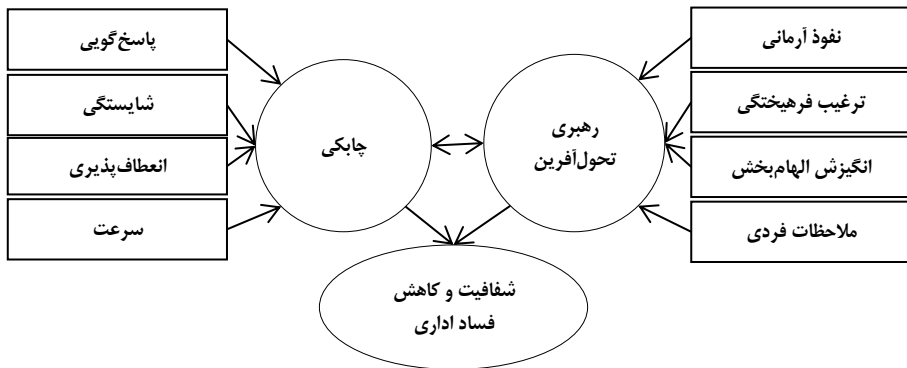
### ۱-۲-۳. پیشگیری از فساد

پژوهش‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد که گرایش بعضی افراد به فساد اداری منعکس‌کننده ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی جامعه‌ای است که در آن رشد و نمو یافته‌اند (لوین و ساتاروف<sup>۱</sup>،

۲۰۰۰). این دولت‌ها و مؤسسات دولتی هستند که باید برنامه‌ها و سیاست‌های ضدفساد مختص جامعه خود را انتخاب کنند (بارگاوا و بولوگایتا<sup>۱</sup>، ۲۰۰۴). باید اذعان داشت که امروزه مطالعات تئوری کمی در زمینه اینکه چگونه راهکارهای رسمی می‌توانند منجر به کاهش اثرات سطوح مختلف فساد شوند، موجود است (کینگ استون<sup>۲</sup>، ۲۰۰۸). محققان در زمینه رویکردهای تحقیقاتی متداول در پیشگیری از فساد اداری به چهار گروه اشاره می‌کنند. اول رویکردهای علمی که به شناخت چستی پدیده فساد و چگونگی مبارزه با آن پرداخته می‌شود. دوم رویکردهای تجربی که با بهره‌گیری از تجربه‌ها در جهت پیشگیری از بروز فساد گام بردارد. سوم رویکردهای ارزشی که با مراجعه به منابع اسلامی مبانی پیشگیری و مبارزه با فساد اداری استخراج می‌گردد و در نهایت رویکرد تطبیقی که استفاده از تجربیات سایر کشورها را مورد توجه قرار می‌دهد (کمیته مطالعات راهبردی امنیت و نظارت، ۱۳۸۷). با توجه به رویکردهای مذکور منظور از سیستم پیشگیرانه این است که نظام تمرکز یافته در کشف موارد فساد و تنبیه متخلفین به سیستم بازدارنده عوامل فساد تجهیز گردد (ربیعی و آصف، ۱۳۹۱).

#### ۱-۲-۴. مدل مفهومی پژوهش

با در نظر گرفتن مفاهیم مطرح شده، عنوان پژوهش و مواردی که جزو اهداف تحقیق هستند، به انضمام تحقیقات پیشین صورت گرفته، مدل مفهومی پژوهش به صورت شکل ۲ خواهد بود:



شکل ۲: مدل مفهومی پژوهش

### ۱-۳. اهداف پژوهش

#### ۱-۳-۱. هدف اصلی

تعیین رابطه میان استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان.

#### ۱-۳-۲. اهداف فرعی

- تعیین رابطه بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری

- تعیین رابطه بین چابکی سازمان و مقابله با فساد اداری

- تعیین رابطه بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و چابکی سازمان

### ۱-۴. فرضیه‌های پژوهش

#### ۱-۴-۱. فرضیه اصلی پژوهش

میان استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان رابطه معناداری وجود دارد.

#### ۱-۴-۲. فرضیه‌های فرعی

- بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد.

- بین چابکی سازمان و مقابله با فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد.

- بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و چابکی سازمان رابطه معناداری وجود دارد.

### ۲. روش تحقیق

با توجه به اینکه پژوهش حاضر به توسعه دانش کاربردی در یک زمینه خاص توجه دارد می‌توان آن را در زمره تحقیقات کاربردی قرار داد. زمانی که مطالعه در مورد حدود تغییرات یک یا چند متغیر با حدود تغییرات یک یا چند متغیر دیگر است، روش تحقیق همبستگی می‌باشد (دلاور، ۱۴۰۱). با توجه به موضوع پژوهش، می‌توان آن را جزء تحقیقات توصیفی از نوع همبستگی به حساب آورد.

#### ۲-۱. جامعه آماری، نمونه و روش نمونه‌گیری

جامعه آماری این پژوهش، شامل کلیه اساتید رشته مدیریت و حقوق دانشگاه آزاد اسلامی واحد نجف‌آباد بود. با در نظر گرفتن متغیرهای مورد ارزیابی در این پژوهش، تعداد اعضای نمونه ۸۰ نفر به‌دست آمد. شیوه‌های نمونه‌گیری نسبت به مسائل مورد بررسی متفاوت است و برای هر مسئله‌ای بنابر شرایط مکانی و زمانی خاص نوع خاصی از نمونه‌گیری می‌بایست لحاظ شود. در این تحقیق پس از تعیین حجم نمونه، از روش نمونه‌گیری در دسترس استفاده شده و پرسشنامه در بین اعضای نمونه توزیع گردید.

## ۲-۲. روش و ابزار جمع‌آوری اطلاعات

به‌منظور شناخت مسئله و دستیابی به بینش عمیق در مورد مباحث نظری از روش کتابخانه‌ای و برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط به فرضیه‌های تحقیق از روش میدانی استفاده شد. پرسشنامه که به‌عنوان ابزار این تحقیق برگزیده شده است مجموعه‌ای از سؤالات کتبی و غالباً مبتنی بر گزینه‌های مشخص است که پاسخ‌دهنده، جواب‌های خود را براساس آن درج می‌کند. در این پژوهش، از سه پرسشنامه (که یکی محقق ساخته و دو پرسشنامه دیگر استاندارد بودند) استفاده گردید. پرسشنامه رهبری تحول‌آفرین باس و اولیو (۲۰۰۰) دارای چهار بعد ملاحظه فردی، ترغیب ذهنی، انگیزش الهام‌بخش و نفوذ آرمانی تنظیم شده براساس مقیاس لیکرت، که روایی و پایایی آن در پژوهش‌های مختلفی مورد تأیید قرار گرفته است؛ پرسشنامه چابکی سازمانی شریفی و ژانگ (۲۰۰۲) با ۲۹ گویه و ۴ مؤلفه چابکی یعنی سرعت، شایستگی، پاسخ‌گویی و انعطاف‌پذیری که در مقیاس لیکرت تنظیم شده است (صغری سینا، ۱۴۰۱)؛ و نهایتاً پرسشنامه محقق ساخته فساد اداری با ۳۱ گویه تنظیم شده در مقیاس لیکرت. در مورد پرسشنامه فساد اداری، روایی صوری و محتوایی آن با تأیید اساتید و تعدادی از متخصصین و خبرگان بررسی، اصلاح و مورد قبول واقع شد. همچنین مقدار پایایی پرسشنامه فساد اداری ۰/۹۲ به‌دست آمده است؛ بنابراین ابزارهای اندازه‌گیری از پایایی لازم برخوردار بودند.

## ۳-۲. تجزیه و تحلیل داده‌ها

این طرح یک پژوهش کاربردی است. این نوع پژوهش‌ها برای شناسایی بیشتر روابط موجود و یاری دادن به فرایند تصمیم‌گیری مورد استفاده قرار می‌گیرند. برای شناسایی این رابطه بین متغیرها از روش ضریب همبستگی و آزمون ضریب همبستگی پیرسون استفاده شده است. همچنین از آمار استنباطی به‌منظور بررسی توزیع داده‌ها و برای رسم و تدوین مدل اندازه‌گیری و مدل ساختاری از نرم‌افزارهای اکسل ۲۰۱۰ و Smart PIs استفاده شد.

## ۳. یافته‌های پژوهش

### ۳-۱. آزمون فرضیه‌های فرعی

#### ۳-۱-۱. تجزیه و تحلیل فرضیه فرعی اول

بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد.

جدول ۴: آزمون ضریب همبستگی فرضیه فرعی اول

مقدار ضریب (r)	سطح معناداری (p)	ضریب تعیین (R <sup>2</sup> )
۰/۸۶۳	۰/۰۰۰	۰/۷۵

با توجه به اینکه سطح معناداری به‌دست‌آمده زیر پنج صدم است ( $p < 0.05$ ) و مقدار ضریب



همبستگی ۰/۸۶۳ است، با احتمال ۹۵ درصد می‌توان نتیجه گرفت که میان رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد رابطه معنادار و مستقیمی وجود دارد. به عبارت دیگر می‌توان چنین بیان داشت که با افزایش سطح رهبری تحول‌آفرین، مقابله با فساد نیز بیشتر صورت خواهد گرفت. همچنین با در نظر گرفتن ضریب تعیین می‌توان بیان کرد ۷۵ درصد تغییرات انجام شده در متغیر مقابله با فساد توسط مدیریت تحول‌آفرین پوشش داده می‌شود.

### ۳-۱-۲. تجزیه و تحلیل فرضیه فرعی دوم

بین چابکی سازمان و مقابله با فساد اداری رابطه معناداری وجود دارد.

جدول ۵: آزمون ضریب همبستگی فرضیه فرعی دوم

مقدار ضریب (r)	سطح معناداری (p)	ضریب تعیین (r <sup>2</sup> )
۰/۷۸۸	۰/۰۰۰	۰/۶۲

با توجه به اینکه مقدار ضریب  $r=0.788$  و سطح معناداری به دست آمده زیر پنج صدم است ( $p<0.05$ )، با احتمال ۹۵ درصد می‌توان گفت رابطه بین چابکی سازمان و مقابله با فساد اداری، معنادار و مستقیم می‌باشد. یعنی هرچه قدر سازمان چابک‌تر باشد، مقابله با فساد نیز بیشتر و بهتر صورت خواهد پذیرفت. همچنین با در نظر گرفتن ضریب تعیین می‌توان بیان کرد ۶۲ درصد تغییرات انجام شده در متغیر مقابله با فساد اداری، توسط چابکی سازمان پوشش داده می‌شود.

### ۳-۱-۳. تجزیه و تحلیل فرضیه فرعی سوم

بین استفاده از رهبری تحول‌آفرین و چابکی سازمان رابطه معناداری وجود دارد.

جدول ۶: آزمون ضریب همبستگی فرضیه فرعی سوم

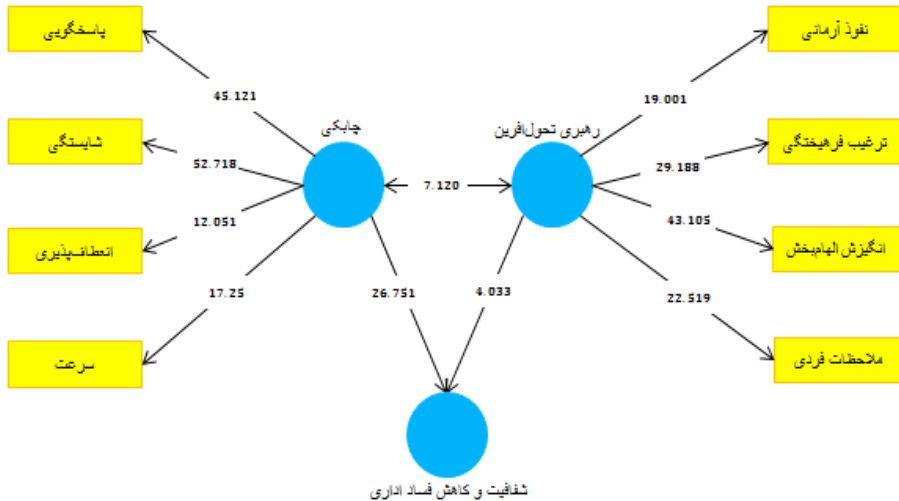
مقدار ضریب (r)	سطح معناداری (p)	ضریب تعیین (r <sup>2</sup> )
۰/۹۰۱	۰/۰۰۰	۰/۸۱

با توجه به اینکه سطح معناداری زیر پنج صدم ( $p<0.05$ ) و مقدار ضریب همبستگی ۰/۹۰۱ است، با احتمال ۹۵ درصد می‌توان نتیجه گرفت که میان رهبری تحول‌آفرین و چابکی سازمان رابطه معنادار و مستقیمی وجود دارد. به عبارت دیگر می‌توان چنین بیان داشت که با افزایش سطح متغیر رهبری تحول‌آفرین، سازمان بیشتر به سمت چابکی میل خواهد کرد. همچنین با در نظر گرفتن ضریب تعیین می‌توان بیان کرد ۸۱ درصد تغییرات انجام شده در متغیر چابکی توسط مدیریت تحول‌آفرین پوشش داده می‌شود.

### ۳-۲. تجزیه و تحلیل فرضیه اصلی

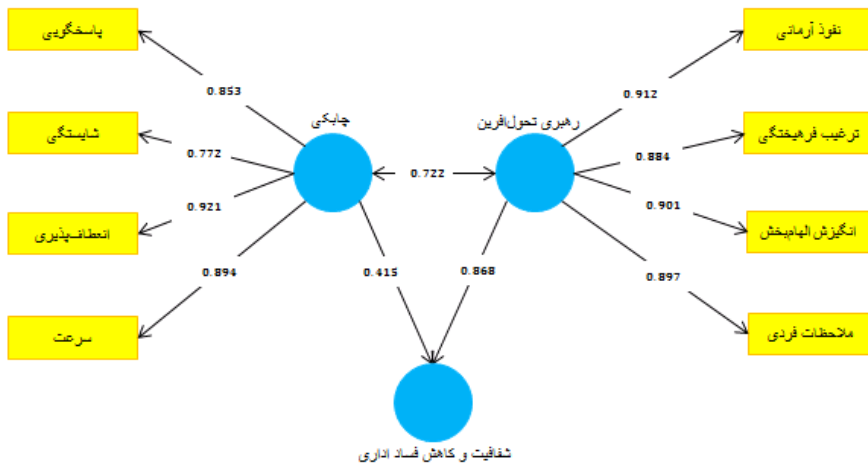
میان استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان رابطه

معناداری وجود دارد. با مشاهده شکل ۳، این نتیجه حاصل می‌شود که مقادیر t-Value برای تمام مسیرهای از مقدار استاندارد  $t = 1.96$  بزرگتر است. یعنی مدل به درستی ساختار داده شده و به صورت ایدئال برازش شده است؛ زیرا در بازه پذیرش فرض صفر (مقدار استاندارد) قرار داریم؛ بنابراین می‌توان ادعا کرد که میان متغیرهای پژوهش رابطه معناداری وجود دارد.



شکل ۳: مدل آزمون شده متغیرهای پژوهش بر مبنای مقدار T

علاوه بر آزمون مدل بر مبنای مقدار T، متغیرهای پژوهش بر مبنای ضرایب مسیر نیز آزمون شدند که نتیجه آن در شکل ۴ قابل مشاهده است. این ضرایب بیانگر شدت روابط هستند. مشاهده می‌شود که تمامی متغیرهای اصلی پژوهش با بار عاملی قوی بر یکدیگر تأثیر می‌گذارند.



شکل ۴: مدل آزمون شده متغیرهای پژوهش بر مبنای ضرایب مسیر

خلاصه نتایج آزمون در جدول ۷ ذکر شده است؛ مقادیر t-value برای کلیه مسیرها از مقدار استاندارد بیشتر است؛ یعنی میان متغیرهای پژوهش رابطه معناداری وجود دارد. همچنین، ضرایب مسیر که شدت رابطه را بیان می‌کنند، به این صورت است که متغیر رهبری تحول‌آفرین با میزان بار عاملی ۰/۸۶۸ بر متغیر مقابله با فساد تأثیرگذار است. به همین طریق، متغیر چابکی بر متغیر مقابله با فساد، و متغیر رهبری تحول‌آفرین بر چابکی به ترتیب با میزان بار عاملی ۰/۴۱۵ و ۰/۷۲۲ تأثیرگذار هستند.

جدول ۷: نتایج الگویابی معادلات ساختاری فرضیه‌های پژوهش

فرضیه	روابط	اثر مستقیم	اثر غیر مستقیم	t-Value
فرعی اول	رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد	۰/۸۶۸	-	۴/۰۳۳
فرعی دوم	چابکی و مقابله با فساد	۰/۴۱۵	-	۲۶/۷۵۱
فرعی سوم	رهبری تحول‌آفرین و چابکی	۰/۷۲۲	-	۷/۱۲۰
اصلی	رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد با میانجی‌گری چابکی	-	۰/۲۰۱	-

برای بررسی رابطه میان رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری با میانجی‌گری چابکی سازمان، از شمول واریانس<sup>۱</sup> (VAF) استفاده می‌کنیم. شمول واریانس روشی جهت محاسبه نقش متغیر میانجی بر روابط میان سایر متغیرها است. برای محاسبه شمول واریانس لازم است اثر غیرمستقیم را بر اثر کل تقسیم کنیم. اثر غیرمستقیم عبارت است از حاصل ضرب اثر متغیر مستقل بر متغیر میانجی (اثر رهبری تحول‌آفرین و چابکی سازمان) و اثر متغیر میانجی بر متغیر وابسته (چابکی و مقابله با فساد). اثر کل نیز از مجموع اثر غیرمستقیم و اثر مستقیم (اثر رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد) به دست می‌آید؛ بنابراین، مقدار شمول واریانس برابر است با:

$$VAF = \frac{0.722 \times 0.415}{0.722 \times 0.415 + 0.868} = 0.257$$

مقدار شمول واریانس برابر با ۲۵/۷ درصد است و آزانجایی که در بازه ۲۰ درصد و ۸۰ درصد قرار می‌گیرد می‌توان ادعا کرد که میانجی‌گری اندک صورت گرفته است. پس می‌توان نتیجه گرفت که متغیر چابکی سازمان، رابطه میان رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد را به صورت جزئی میانجی‌گری می‌کند. یعنی میان استفاده از رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان رابطه معناداری وجود دارد. به عبارت دیگر، چابکی سازمان، بخشی از اثر رهبری تحول‌آفرین بر مقابله با فساد را منوط به حضور خود می‌کند.

## بحث و نتیجه‌گیری

مقابله با فساد اداری یک موضوع حائز اهمیت در مدیریت ادارات است. فساد، از جمله پدیده‌هایی است که روند توسعه کشورها را به شدت با مشکل مواجه می‌کند. این پدیده می‌تواند علل مختلفی از قبیل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، قانونی و... داشته باشد و از آنجاکه نقش بسیاری بر بهره‌وری و اثربخشی سازمانی دارد مقابله با آن به شدت مورد تأکید است. از مهم‌ترین عوامل مبارزه با این پدیده، عزم و اراده جدی مقامات ارشد سازمانی و دولت است. روش‌های مختلفی نیز برای مقابله با فساد ارائه شده‌اند. مواردی از قبیل خصوصی‌سازی، روابط عمومی، فرهنگ سازمانی، فناوری اطلاعات و...؛ اما، می‌توان به صورت تجربی برای هرکدام حداقل یک مثال نقض ارائه داد. مثلاً دانایی فرد (۱۳۸۳) در پژوهش خود چندین مثال ارائه کرد و اعلام داشت: استدلال می‌شود که فناوری اطلاعات نه تنها اثر قابل ملاحظه‌ای بر مدیریت فساد ندارد، بلکه در برخی موارد خود فرصت‌های جدیدی را برای فساد ایجاد می‌کند؛ بنابراین برای استفاده از فناوری اطلاعات به عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد باید به عوامل دیگری توجه کرد؛ از این رو می‌توان اذعان داشت فساد پدیده‌ای بسیار پیچیده است و راهکارهای مبارزه با آن سعی و تلاش جهادی می‌طلبند.

عدم توجه مدیران به این موضوع مانع از خدمت مؤثر آن‌ها به جامعه و توسعه و اعتبار سازمان خواهد شد؛ علاوه بر این، زیان‌های فساد اداری به صورت پیوسته به نسل‌های بعدی نیز تسری پیدا می‌کند. امروزه مدیران باید برای رسیدن به اهداف سازمان به اقداماتی دست بزنند که مورد قبول جامعه و مردم باشد. با توجه به اهمیت نقش مدیران در سیاست‌گذاری سازمان‌ها و میزان توجه آن‌ها به مقوله مبارزه با فساد و تأیید رابطه مؤلفه‌های رهبری تحول‌آفرین در راستای مبارزه با فساد، پیشنهاد می‌شود که رهبران به عنوان مدل‌هایی قوی برای پیروان عمل کنند، به گونه‌ای که پیروان توسط رهبران شناخته شوند. رهبران باید استانداردهای اخلاقی و معنوی بالایی داشته و کارهای درستی انجام دهند تا عمیقاً مورد احترام و اعتماد پیروان قرار گیرند. آن‌ها باید به پیروان خود بینش و حس رسالت بدهند و آن‌ها را ترغیب به پیروی از چشم‌اندازهایشان کنند.

مدیران باید سعی در زیر سؤال بردن مفروضات موجود نمایند، که این خود زمینه‌ای برای پیدایش راه‌های جدید و خلاقانه برای حل مسائل خواهد بود. همچنین باید در سازمان جو مساعد برای ابراز نظر و ایجاد خلاقیت به وجود آورند و از نظرات جدید کمتر انتقاد کنند تا کارکنان بدون ترس از تنبیه یا انتقاد به تفکر پیرامون مسائل بپردازند. از دیگر راه‌های پیشنهادی برای مقابله با فساد، می‌توان حل مسئله به صورت گروهی و موازی را از کارکنان خواستار شد؛ به این صورت که افراد مختلف و مطلع درگیر حل مسئله شوند. مدیران باید سعی کنند برای پیروان خود

چشم‌اندازهای متعالی و درعین‌حال واقع‌بینانه و خالی از ابهام ترسیم کنند و آن‌ها را به‌گونه‌ای برانگیزانند که نقش خود را بخشی از چشم‌انداز تصور کنند. مدیران برای این امر باید چنان در پیروان و کارکنان اثر بگذارند که آن‌ها را به فرار از منافع شخصی خود سوق داده و متوجه منافع و اهداف بلند سازمانی نمایند. همچنین رهبران باید سعی کنند تا احساس توانمندی در کارکنان ایجاد نمایند و روحیه اعتمادبه‌نفس را در آنان تقویت کنند. از طرفی، تحریک احساسات پیروان نسبت به اهداف سازمانی می‌تواند موجب انگیزش آنان شود ولی باید توجه نمایند که این تحریک نباید از طریق مراجعه به عواطف، بلکه باید با استدلال صورت بگیرد.

رهبران باید در سازمان جو تیمی ایجاد کرده، به مسائل تمام افراد سازمان توجه کنند و نوعی رضایت‌مندی در آنان ایجاد نمایند. رابطه رهبر با تک‌تک اعضا و پیروان باید به‌گونه‌ای باشد که هرکدام از پیروان احساس کنند، رهبر به‌طور ویژه به او توجه می‌کند. آگاهی یافتن از مشکلات و نیازمندی‌های شغلی و غیرشغلی کارکنان و ارتباط مستقیم و غیررسمی با آنان می‌تواند به‌وجود آورنده رابطه‌ای صمیمی شود که درنهایت منجر به تقویت بُعد ملاحظات فردی شده و از این طریق به افزایش مسئولیت‌پذیری منجر می‌شود.

چابکی سازمانی، نشان‌گر توانایی در مواجهه با تغییرات مستمر افراد در رابطه با عوامل مؤثر بر محیط کار است؛ بنابراین چابکی سازمانی می‌تواند یکی از عوامل مؤثر در داخل سازمان باشد. تبدیل شدن به سازمان چابک چالش‌برانگیز است؛ زیرا احتمال گذار از وضعیتی ثابت به وضعیت دیگر بسیار دشوار است. علاوه‌براین، چابکی قابلیت پویای طراحی سازمان است که می‌تواند نیاز به تغییر را هم از منابع داخلی و هم از منابع خارجی احساس، و کارکنان چابک خود را حفظ کند. مسئله اصلی، هم‌راستا کردن ساختارها، فرایندها و سیستم‌ها به‌صورت پویا برای حفظ آن‌ها است. چابکی در پاسخ‌گویی کارکنان به اهداف سازمان و سرعت در ارائه خدمات، قطعاً جزو برنامه‌ها و اهداف کشور است. برای افزایش سرعت در این زمینه، باید قدرت پاسخ‌گویی تا حد ممکن و مناسب به سطوح بالاتر منتقل شود. رهبری تحول‌آفرین، به میزان زیادی می‌تواند چابکی سازمانی را افزایش دهد. هر اندازه سبک رهبری تحول‌آفرین بیشتر مورد استفاده و تأکید باشد، سازمان نیز بهتر و سریع‌تر به سمت چابکی حرکت، و از تغییرات به‌عنوان فرصت‌هایی برای پیشرفت سازمان، افزایش بهره‌وری و نهایتاً مقابله با فساد اداری استفاده خواهد کرد. سازمان با پیش‌بینی تغییرات تکنولوژی، فنی و دانشی درصدد پیشبرد فعالیت‌ها برآمده، سرعت پاسخ‌گویی به فرصت‌ها و تهدیدات بالا می‌رود و سازمان توانایی‌ها و مهارت‌های فنی کافی را به‌دست خواهد آورد؛ خدمات

ارائه شده، از کیفیت خوبی برخوردار می‌شوند، کلیه اقدامات و برنامه‌ها برای حفظ، پیشرفت و ارتقای جایگاه سازمان در آینده، شکل می‌گیرند و سازمان از وجود کارکنان شایسته، ماهر و دارای دانش لازم برای انجام وظیفه محوله به آن‌ها برخوردار می‌شود و عملیات، در کوتاه‌ترین زمان، با کمترین هزینه و با کیفیت بالا انجام خواهد شد.

در پژوهش حاضر مشاهده شد که چابکی سازمان، ارتباط مثبت و معناداری با رهبری تحول‌آفرین دارد؛ بر همین اساس پیشنهاد می‌شود که سازمان‌ها بیش از پیش نسبت به توسعه مؤلفه‌های چابکی (هوشمندی، شایستگی، انعطاف‌پذیری و سرعت) کارکنان در برنامه‌ریزی‌ها، سرمایه‌گذاری اقتصادی و تخصیص منابع خود توجه کنند. به‌طور خلاصه در بخش تأثیرگذاری چابکی بر رهبری تحول‌آفرین می‌توان بیان کرد که عوامل انسانی این سبک از رهبری با مؤلفه‌های همراه چابکی سازمانی تأثیر مثبت و معناداری بر مقابله با فساد اداری دارند. مدیران باید بتوانند استراتژی‌ها و هدف‌گذاری مناسبی را به‌کار بندند تا میان اهداف سازمان و کارکنان تعادل مناسبی ایجاد کنند و منابع سازمانی را برای غلبه بر فساد اداری تقویت کنند.

## منابع

- حقیقی، مهدی؛ حامی، محمد و شجاعی، وحید (۱۳۹۷)، «بررسی عوامل مؤثر بر چابکی سازمانی در ادارات ورزش و جوانان استان مازندران»، نشریه مدیریت منابع انسانی در ورزش، سال ۵، شماره ۳، صص ۲۶۲-۲۴۹.
- خوش‌سیما، غلامرضا و جعفرنژاد، احمد (۱۳۸۹)، «ارائه مدل ساختاری چابکی، مزیت رقابتی، و عملکرد سازمان‌های تولیدی ایران»، رفتار مدیریت و پیشرفت، دو ماهنامه علمی پژوهشی، سال هجدهم، دوره جدید، شماره ۲.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۳)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۹، شماره ۲، صص ۱۱۷-۱۰۱.
- دلاور، علی (۱۴۰۱)، روش تحقیق در روان‌شناسی و علوم تربیتی، آدینه بوک، ویراست پنجم.
- ربیعی، علی و آصف، هاجر (۱۳۹۱)، «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۱۰، صص ۵۸-۴۵.
- رستگاری، عباسعلی و مقصودی، طاهره (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر رهبری تحول‌آفرین بر نوآوری سازمانی با نقش میانجی‌گری تسهیم دانش»، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، سال بیست‌وپنجم، شماره ۸۰، صص ۱۸۲-۱۵۷.
- رودبارشجاعی، صدرا و جرجرزاده، علیرضا (۱۳۹۴)، «بررسی تأثیر تمرکززدایی مالی و درآمد منابع بر فساد اداری»، دومین کنفرانس بین‌المللی آینده‌پژوهی، مدیریت و توسعه اقتصادی، دانشگاه تربت حیدریه.

- سنجقی، محمدابراهیم (۱۳۸۰)، «تحلیلی بر ماهیت و ابعاد رهبری تحول‌آفرین»، فصلنامه علمی پژوهشی علوم انسانی، دانشگاه الزهراء، سال یازدهم، شماره ۳۷.
- شریفی رنانی، حسین؛ حاجی‌پور، مرضیه و مشرف جوادی، محمدحسین (۱۳۹۲)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در کاهش فساد اداری از طریق شفافیت اطلاعات، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی؛ مورد مطالعه: شعب بانک صادرات اصفهان»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات، شماره ۳، صص ۶۷۹-۶۵۹.
- شکری، زینب و خیرگو، منصور (۱۳۸۸)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا خصوصی‌سازی فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، پیاپی ۲۶۴، شماره ۱۱-۱۲.
- شهبابی، بهنام و جعفرنژاد، احمد (۱۳۸۶)، مقدمه‌ای بر چابکی سازمان و تولید چابک، تهران: انتشارات مؤسسه کتاب مهربان.
- صالحی، مصطفی (۱۳۹۹)، «عوامل بروز فساد اداری از دیدگاه اسلام»، نشریه قانون یار، شماره ۱۴.
- صغری سینا، فاطمه (۱۴۰۱)، «رابطه بین فناوری اطلاعات و ارتباطات و عملکرد شغلی با نقش میانجی چابکی سازمان»، فصلنامه فناوری اطلاعات و ارتباطات در علوم تربیتی، سال دوازدهم، شماره چهارم.
- طباطبایی‌فر، سید محمد (۱۴۰۰)، «بررسی تأثیر چابکی سازمان و خلاقیت سازمانی بر عملکرد شغلی کارکنان بانک توسعه صادرات ایران»، فصلنامه پژوهش‌های معاصر در علوم مدیریت و حسابداری، سال سوم، شماره ۸.
- عبداللهی، علی و توکلی جوشقانی، نازنین (۱۳۹۳)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۱۸، صص ۹۱-۷۳.
- فرج‌پور، فرامرز (۱۳۸۳)، موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد، چاپ اول، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کمیته مطالعات راهبردی امنیت و نظارت (۱۳۸۷)، «سلامت اداری؛ چالش‌ها و راهکارها»، ماهنامه سلامت اداری، شماره ۱.
- کرمی، داریوش و محمدباقری، مهدی (۱۳۹۶)، «بررسی نقش رهبری تحول‌آفرین، مبادله‌ای و عدم مداخله‌گر بر تعهد سازمانی کارکنان شرکت سایپا کاشان»، دومین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات، دانشگاه آزاد اسلامی نجف‌آباد.
- مام صالحی، پرویز؛ پرن‌دین، کاوه و کرمی، غلامرضا (۱۳۹۸)، «بررسی وضعیت قابلیت‌های چابکی در ادارات امور مالیاتی استان آذربایجان غربی»، حسابداری دولتی، سال پنجم، شماره ۲، پیاپی ۱۰، صص ۱۰۸-۱۰۱.
- مقیم، سید محمد؛ رهبر، امیرحسین و اسلامی، حسن (۱۳۸۶)، معنویت سازمانی و تأثیر آن در خلاقیت کارکنان (رویکرد تطبیقی)، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال دوم، شماره ۳، پیاپی ۴.
- مؤمنی، فرشاد و حاجی نوروزی، شیما (۱۳۹۵)، «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی همراه با فساد»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۶۷، صص ۲۵۲-۲۲۱.

- میرمحمدی، سید محمد و رجائی، هادی (۱۳۹۳)، «رابطه رهبری تحول‌آفرین و مسئولیت اجتماعی سازمان»، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت (بهبود و تحول)، سال بیست و سوم، شماره ۷۴، صص ۱۹-۱.
- نجاتی، ندا (۱۳۸۵)، «فساد اداری و نقش روابط عمومی در کاهش آن»، روابط عمومی، شماره ۴۵.
- نورشاهی، نسرین (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه پیامدهای رهبری و ابعاد سبک رهبری تحول‌گرا در میان رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی شهر تهران»، فصلنامه مطالعات تربیتی و روان‌شناسی، شماره ۳.
- نوریان، میمنت و منصف، ساناز (۱۳۹۶)، «بررسی مروری مدل‌های چابکی سازمانی در سازمان‌های خدماتی»، دومین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات.
- وطن‌خواه، سودابه؛ قربانیان، محسن و قربانیان، عظیمه (۱۳۹۲)، «رابطه همبستگی سبک رهبری مدیران و میزان معنویت در کار کارکنان معاونت توسعه مدیریت و منابع دانشگاه علوم پزشکی تهران»، فصلنامه فقه پزشکی، سال پنجم، شماره ۱۵ و ۱۶، صص ۱۸۵-۱۷۱.
- Azar Adel, Tizro Ali, Moghbel Baarz, Abbas, Anvari Rostami Ali Asghar (2010), "Agile supply chain model; modeling approach commentary - structure", Journal of Management Researches in Iran, Under 14, No. 4, pp. 25-1.
- Bass, B. M & Avolio, B. J. (2007), "Developing Transformational Leadership: 1992 and Beyond". Journal of European Industrial Training, 14(5).
- Berson, Y. & Avolio, B. J. (2004), "transformational leadership and the dissemination of organizational goals :A case study of a telecommunication firm". the leadership quarterly, vol.15, pp:625-646.
- Bhargava, A., Bologaita, E., (2004), "Challenging in Asia ". Case studies and a frame work for action, The International bank for reconstruction and development.
- Burke, J.M & Collins, K. (2001), "Gender differences in leadership styles and management skills". Women in Management Reviv. Vol 16 .
- Dulewicz, v. (2005), "Assessing leadership styles and organizational context". journal of management psychology , vol.20 , no. 2, pp.105-106.
- Kark, r. (2004), "The transformational leader: who is he? a feminist perspective". journal of organization change management, vol.17, pp:160-170.
- Kingston, C. (2008), "Social Structure and Cultures of Corruption". Journal of Economic behavior & organization". Vol.67, PP. 90-102.
- Levin, M., Satarov, G. (2000), "Corruption and Institutions of Russia". European Journal of political Economy, No.1, Vol.16, PP.113-132.
- Qin, R.; Nembhard, D.A. (2010), "Workforce agility for stochastically diffused conditions A real options perspective". Int. J. Production Economics 125 - 324-334.
- Seppanen, A. M. (2012), "perception of perceived Organizational Support and Affective Organizational Commitment in Radisson Blue Seaside". Thesis Degree Programme in Hotel, Restaurant and Tourism Management.
- Shahkooh, K. A., Shahkooh , S. A., Saghafi, F. & Abdollahi, A. (2008), "A proposal for corruption reduction in developing countries based on e-government". World Applied Sciences Journal, 4, 01- 07.
- Sharifi, H., & Zhang, Z. (2002), "A methodology for achieving agility in manufacturing organization". International journal of production economics, 62 (2), 7-22.
- Talebi Pahn Choleh, Q.A., Zulfiqari Zafarani, R., Moin, K.P. (2021), "presentation of the causal model of academic organizational agility relationships, information technology and organizational culture (case study: Mazandaran university units)". Information Technology Quarterly and Communication in Educational Sciences, 12(2), 152-135, (in Persian).
- Vahdati, H., & Naemi, A.M. (2020), "The Relationship between Information and Communication Technology and Organizational Agility with the Mediating Role of Targeted Organizational Forgetting among the Employees". Journal of Sabzevar



University of Medical Sciences,27(3),441-451.(in Persian).

Zain, M., Chehriz, R., & Abdullah, A. (2017), "The Relationship between IT Acceptance and Organizational Agility in Malaysia". AIS Journals, 18 (9), 829- 839.



## بررسی رابطه بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری معلمان مدارس دخترانه دوره ابتدایی شهر ابهر

صدیقه یوسفلی<sup>۱</sup>

### چکیده

در دنیای کنونی، سازمان‌های آموزشی به‌طور پیوسته عملمکرد و سلامت اداری خود را بررسی و بهبود می‌بخشند. یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت اداری در ایران، فقدان شفافیت سازمانی است. شفافیت سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و به این صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود؛ از این‌رو، هدف پژوهش حاضر، بررسی رابطه بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری معلمان مدارس دخترانه دوره ابتدایی شهر ابهر بود. روش پژوهش از نوع توصیفی-همبستگی بوده و جامعه آماری آن، شامل کلیه معلمان مدارس دخترانه دوره ابتدایی شهر ابهر بود که با استفاده از فرمول کوکران ۱۱۹ که با روش نمونه‌گیری تصادفی خوشه‌ای تک‌مرحله‌ای انتخاب شدند. برای گردآوری داده‌ها از دو پرسشنامه استاندارد شفافیت سازمانی راولینز (۲۰۰۸) و سلامت اداری هوی و فیلدمن (۱۹۹۶) استفاده شد. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از آمار توصیفی (میانگین و انحراف معیار) و آمار استنباطی (آزمون T، ضریب همبستگی و رگرسیون) استفاده شد. یافته‌ها نشان داد که میانگین مشاهده‌شده سلامت اداری بیش از میانگین نظری جامعه بود ( $p \leq 0/05$ ). همچنین بین شفافیت سازمانی و مؤلفه‌های آن با سلامت اداری رابطه مثبت و معناداری وجود داشت ( $p \leq 0/05$ ). نتایج ضریب رگرسیون نیز نشان داد که از بین مؤلفه‌های شفافیت سازمانی، پاسخ‌گویی و مشارکت پیش‌بینی‌کننده قوی‌تری برای سلامت اداری بود ( $p \leq 0/05$ )؛ بنابراین با توجه به یافته‌ها به سیاست‌گذاران و مدیران نظام‌های آموزشی پیشنهاد می‌گردد با پیاده‌سازی نظام شایسته‌سالاری و آموزش و بهسازی مستمر نیروی انسانی زمینه تداوم و گسترش شفافیت و سلامت اداری را فراهم سازند.

واژگان کلیدی: شفافیت سازمانی، سلامت اداری

۱. کارشناسی ارشد فلسفه تعلیم و تربیت اسلامی، آموزگار دوره ابتدایی، ابهر، زنجان، Susefli1363@gmail.com

## مقدمه

نظام اداری هر جامعه، بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن، می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت بیندازد؛ بنابراین توجه بنیادی به نظام اداری هر جامعه و آسیب‌شناسی دقیق فساد اداری می‌تواند کمک بزرگی به سیاست‌گذاران آن جامعه باشد که با تشخیص به موقع، بتوانند راه‌حل‌های لازم را بیندیشند (نوربخش و همکاران، ۱۳۹۳). بدیهی است که نظام اداری مطلوب و کارآمد می‌تواند زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده تحقق اهداف برنامه‌های توسعه باشد؛ چراکه نظام اداری هر کشوری سیستم تنظیم‌کننده تمامی فعالیت‌ها برای نیل به اهداف از پیش تعیین‌شده و ابزاری برای پیاده‌سازی برنامه‌ای توسعه محسوب می‌شود (ره‌نمورد، ۱۳۹۱؛ جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹). امروزه سازمان‌ها هر روز با چالش‌های تازه‌ای روبه‌رو می‌شوند. یکی از این چالش‌ها، فساد اداری است. فساد اداری به معنای هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی و سوءاستفاده از موقعیت و جایگاه شغلی و اداری برای مقاصد غیر از خاستگاه اصلی و قانونی برای منفعت شخصی یا گروهی است (شیخی، ۱۳۹۰). فساد رنج‌های بسیاری برای جامعه بشری به دنبال داشته و عامل از بین رفتن سازمان‌ها و درهم‌ریختن جوامع بوده است. در جوامع مختلف تکنولوژی‌ها و سیستم‌های مختلفی برای مبارزه با فساد در نظر گرفته شده است. از طرفی در کلیه دیدگاه‌ها، مکاتب و الگوهای توسعه اجتماعی از نظام آموزشی به‌عنوان یک شاخص پیش‌بینی‌کننده امکان و زمینه رشد و توسعه جامعه در آینده یاد می‌شود (معین و همکاران، ۱۴۰۰). در این میان، وزارت آموزش و پرورش از سازمان‌های مهمی است که نیروی انسانی آن اغلب افراد پرتلاش و متعهد است و اگر محیط اداری سالم و شرایط کاری و انگیزشی آن‌ها مساعد باشد، بیشتر استعداد و مهارت خود را در خدمت آن سازمان به‌کار خواهند گرفت (جمالزاده و همکاران، ۱۳۹۶). در حقیقت جو سازمانی سالم و حمایت‌گر باعث اعتماد بیشتر افراد و روحیه بالای آنان و بالطبع باعث افزایش کارایی معلمان می‌شود که افزایش کارایی معلمان نیز به‌نوبه خود عامل مهمی در افزایش اثربخشی مدرسه محسوب می‌شود (شریعتمداری، ۱۳۸۸). نیوال<sup>۱</sup> (۱۹۹۵) سلامت اداری را یک موضوع کلی می‌داند که با سه مجموعه فشار روانی، بهداشت روانی و اخلاق در سازمان‌ها در ارتباط است (شیخی، ۱۳۹۰). یا به گفته هوی و فورسیت<sup>۲</sup> سلامت اداری توانایی سازمان برای بقاء خود است و سازمانی که سالم است با نیروهای مخرب خارجی به‌طور موفقیت‌آمیزی برخورد کرده و نیروی آن‌ها به‌طور اثربخشی، در جهت اهداف و مقاصد اصلی سازمان هدایت می‌کند (شریفی و آقاسی، ۱۳۸۹). از طرف دیگر، نقش نیروی انسانی توانمند و

1. Niwall  
2. Hoy and Forsyth

کارا به عنوان نقطه ثقل سازمان، هنگامی تبلور می‌یابد که افراد با اعتقاد، باور و اطمینان به یکدیگر در محیطی صمیمانه و به دور از بی‌اعتمادی با هم تشریک‌مساعی کنند. در سال‌های اخیر شفافیت سازمانی مورد توجه محققین بسیاری قرار گرفته، چراکه فقدان شفافیت به عنوان یکی از اساسی‌ترین عوامل ایجاد بحران سازمان‌ها شناخته شده است (هلند<sup>۱</sup> و همکاران، ۲۰۱۷). در واقع، شفافیت سازمانی از جمله عواملی است که می‌تواند در محیط پرتلاطم امروز در بهبود و توسعه سازمانی نقش داشته باشد. شفافیت می‌تواند سازمان‌ها را در رسیدن به مزیت رقابتی پایدار و حفظ آن کمک نماید. شفافیت، اصطلاح گسترده‌ای است که بر دسترسی آزاد، تصمیم‌گیری و آزادی اطلاعات دلالت دارد. ارائه اطلاعات مورد نیاز مصرف‌کننده برای رسیدن به انتخاب آگاهانه موجب افزایش شفافیت در ارزیابی عملکرد می‌شود. همچنین، شفافیت موجب افزایش رقابت، ارتقای اعتماد سازمانی و بهبود کیفیت تصمیم‌گیری می‌شود (درویش و عظیمی زاچکانی، ۱۳۹۵؛ قموشی، عزتی و محسنی فر، ۱۳۹۸). شفافیت به معنای ادراک از کیفیت اطلاعاتی است که به‌طور آگاهانه از جانب فرستنده اطلاعات به اشتراک گذاشته شده و برخلاف آنچه که اکثر پژوهشگران تصور می‌کنند، شفافیت یک سازه تک‌بعدی نیست، بلکه این مفهوم ترکیبی از ویژگی‌هایی همچون آشکارسازی اطلاعات، وضوح اطلاعات و صحت اطلاعات است (شناکنبرگ و تاملینسون<sup>۲</sup>، ۲۰۱۴). در بافت سازمان‌ها، شفافیت معمولاً به معنای باز بودن و سهولت دسترسی به اطلاعات است (کریستینسن و کورنیلسن<sup>۳</sup>، ۲۰۱۵).

فقدان سلامت اداری، معضل بزرگی در سازمان‌های دولتی است. حتی در کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته نیز مواردی از فساد اداری و فقدان سلامت اداری مشاهده می‌شود که هر از چندگاه در رسانه‌های آن‌ها انعکاس می‌یابد. در کشورهای در حال توسعه، که کشور ایران نیز از آن جمله است، دولت‌ها، مسئولیت‌ها و وظایف گسترده‌ای برعهده دارند. در مطالعات مختلف ذکر شده است که دشمن اصلی فساد و فقدان سلامت اداری، شفافیت است. در سازمان‌های آموزشی تقاضای فزاینده برای بینش، وضوح، پاسخ‌گویی و بهبود دسترسی به دانش معتبر و اصیل، موجب شده است که شفافیت سازمانی نقش مؤثری در بهبود و توسعه امور سازمان داشته و به‌عنوان امداد رسان سازمان در دستیابی به مزیت رقابتی پایدار، عملکرد مؤثر، و افزایش اثربخشی سازمانی باشد. برخی اندیشمندان آن را مفیدتر از قوانین شدید و سخت‌گیرانه دانسته که نقش بسزایی در سلامت و انسجام سازمان‌های آموزشی دارد؛ از این رو، شناخت سلامت سازمانی نظام‌های آموزشی می‌تواند

1. Holland  
2. Schnackenberg & Tomlinson  
3. Christensen & Cornelissen

تسهیل‌کننده امور آموزشی و تربیتی و اداره مدارس و نیز پیش‌بینی‌کننده فعالیت‌های مدارس و کارکنان آن باشد و باعث اجرای برنامه‌ها به صورت علمی و کارشناسانه و پرهیز از انجام کارهای غیرمدبرانه شود. فهم وضعیت سلامت یک سازمان آموزشی احتمالاً می‌تواند ما را در گزینش روش‌های مدیریتی مناسب در سازمان افزایش دهد؛ از این رو مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که چه ارتباطی بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری وجود دارد؟

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. شفافیت سازمانی

شفافیت در مقابل پنهان و پنهان‌کاری به کار می‌رود، به عبارت ساده‌تر، هر چیزی که از دید عموم پنهان نباشد معنای شفافیت را می‌رساند در این خصوص کانت در عباراتی شفافیت را به عنوان آزمونی برای مشروعیت معرفی کرده است (بخشنده و جهانیان، ۱۳۹۷). واژه شفافیت برگرفته از واژه لاتین (ansparentem) می‌باشد. در گذشته این واژه به معنای «قابل رؤیت بودن نور از خلال» به کار گرفته می‌شد، که این تعریف استعاره‌ای به مرور زمان تبدیل به «به راحتی دیده شدن از میان» شده و طی قرن‌های متمادی وارد زبان‌هایی از قبیل ایتالیایی، اسپانیایی، پرتغالی، فرانسه و انگلیسی شده است (واکرو و مدسن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹؛ سیدنتقوی و فراهانی، ۱۳۹۲). فلاوریام<sup>۲</sup> (۲۰۱۶) شفافیت سازمانی را فرایند تضمین پاسخ‌گویی از طریق آشکارسازی به موقع اطلاعات تعریف می‌کند. در نهایت، براساس یکی از کامل‌ترین تعاریف، شفافیت تلاش‌هایی آگاهانه برای در دسترس قرار دادن اطلاعاتی خواه مثبت و خواه منفی است که از لحاظ قانونی قابل افشاسازی هستند. اطلاعاتی که دقیق، به‌هنگام، متوازن و خالی از ابهام هستند و با هدف حفظ و ارتقای قابلیت پاسخ‌گویی منطقی سازمان‌ها در قبال اعمال، خط‌مشی‌ها و فعالیت‌هایشان، در دسترس عموم قرار می‌گیرند (راولینز<sup>۳</sup>، ۲۰۰۸). راولینز گزاره‌های مختلف مربوط به شفافیت را از طریق تحلیل عاملی بررسی کرد و دریافت که این گزاره‌ها در چهار عامل دسته‌بندی می‌شوند. وی این چهار عامل را با عنوان اطلاعات بنیادی، مشارکت، پاسخ‌گویی و پنهان‌کاری نام‌گذاری کرد که عامل چهارم معکوس بود و متضاد با گشودگی در نظر گرفته شد. بر مبنای بُعد مشارکت، سازمان در تصمیم‌گیری‌های خود، به ویژگی‌ها و نیازهای ذی‌نفعان مختلف توجه و نظرهای آن‌ها را در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ می‌کند. سازمان شفاف همچنین تلاش می‌کند که از طریق ارائه اطلاعات مناسب، دریافت بازخورد در خصوص کیفیت اطلاعات و کمک به افراد در جهت شناسایی اطلاعات مورد نیازشان، روند

1. Vaccaro & Madsen  
2. Flyverbom  
3. Rawlins

دستیابی افراد به اطلاعات را تسهیل کند. بعد اطلاعات بنیادی (واقعی)، بیانگر تلاش سازمان برای فراهم آوردن اطلاعات به موقع، مرتبط، جامع، قابل فهم، صحیح و موثق برای ذی‌نفعان مختلف است. بُعد پاسخ‌گویی بیانگر حالتی است که سازمان به جنبه‌های مختلف موضوع توجه می‌کند. سازمان‌های شفاف با گشودگی به انتقادات کارکنان توجه می‌کنند و چنانچه مرتکب اشتباهی شوند، صادقانه به آن اذعان می‌کنند. بُعد پنهانکاری، بیانگر کمبود گشودگی و تلاش در جهت مخفی کردن اطلاعات است. این بُعد بیانگر تسهیم تنها بخشی از اطلاعات و استفاده از جملات غامض و گیج‌کننده است و تنها در مواقعی که سازمان واقعاً ناچار است، افشاسازی صورت می‌گیرد (درخشان و همکاران، ۱۳۹۶).

## ۲-۱. سلامت اداری

سلامت نظام اداری مجموعه‌ای است از خصائص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به همراه دارد. به‌طورکلی سلامت نظام اداری بر برآیند انجام کار اثربخش تأکید دارد (جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹). خط‌مشی سلامت، ترکیبی از سرکوب و پیشگیری را ایجاب می‌کند. از طرفی سازمان باید اقداماتی را درخصوص کارکنان خاطی انجام دهد (سرکوب) و از طرف دیگر، باید مانع وسوسه شدن آنان برای اقدامات نامناسب شود (پیشگیری) (ایمانی و همکاران، ۱۳۹۸). به‌زعم لیندستروم<sup>۱</sup> (۲۰۰۰) سلامت سازمانی دلالت بر این دارد که یک سازمان می‌تواند اثربخشی و سلامتی کارکنان خود را بهینه نماید و از عهده چالش‌ها و تغییرات درونی و بیرونی برآید (بیسواز و بیسواز<sup>۲</sup>، ۲۰۱۰). مایلز<sup>۳</sup> به‌عنوان نخستین نظریه‌پرداز سلامت سازمان، ویژگی‌های سازمان‌های سالم را در تأمین سه نیاز اصلی یعنی نیازهای وظیفه‌ای، بقا و رشد و توسعه بیان کرده و با توجه به این سه نیاز اصلی، ابعاد سلامت سازمانی را با ده ویژگی ارائه کرده است. نیازهای وظیفه‌ای شامل تمرکز بر اهداف، شایستگی و کفایت ارتباطات، حداکثر برابری قدرت؛ نیازهای نگهدارنده شامل به‌کارگیری منابع، انسجام، روحیه و نیازهای رشد و توسعه شامل نوآوری، استقلال، سازگاری و شایستگی حل مسئله (فرواف<sup>۴</sup>، ۱۹۹۸؛ مولایی و هدایتی، ۱۳۹۸). هوی و فیلدمن<sup>۵</sup> (۱۹۹۶) ابعاد سلامت سازمانی یا مجموعه خصائص و متغیرهای سازمانی را در هفت بُعد بررسی کرده‌اند که عبارت‌اند از: تأکید علمی: که به تأکید سازمان برای ارتقاء سطح تخصص و مهارت‌های فنی کارکنان اشاره دارد؛

1. Lindstrom  
2. Biswas & Biswas  
3. Miles  
4. Frueauff  
5. Hoy & Fildman

روحیه: به احساس اطمینان، اعتماد، همدردی و دوستی که در بین کارکنان وجود دارد، اشاره می‌نماید؛ حمایت منابع: به سازمانی اشاره دارد که دارای مواد و وسایل لازم و تجهیزات کافی و حتی اضافی بوده و این مواد و وسایل به راحتی قابل حصول است؛ ساخت‌دهی: به رفتاری از مدیر اشاره دارد که کارکردگرا و هدف‌گراست؛ ملاحظه‌گری: رفتاری است که مدیر را دوست، حامی و همکار کارکنان نشان می‌دهد. چنین مدیری به نتایج کارکنان توجه دارد و پذیرای پیشنهادهای آن‌ها است؛ نفوذ مدیر: به توانایی مدیر در تحت تأثیر قرار دادن عملی فرادستان خود اشاره دارد. مدیر بانفوذ، ترغیب‌کننده بوده و از طریق تحت تأثیر قرار دادن فکر و عمل رئیس ناحیه آموزشی، می‌تواند به طور اثربخشی با وی کار کند؛ یگانگی نهادی: عبارتست از توانایی سازمان برای تطابق با محیط و سازش با روش‌هایی است که سلامت برنامه آموزشی را حفظ کند و در برابر تقاضای غیر معقول مراجع آن و محیط در امان باشند (شریفی و آقاسی، ۱۳۸۹).

بررسی‌ها نشان می‌دهد که پژوهش‌ها در ایران در زمینه رابطه بین شفافیت سازمانی و سلامت اداری در بین کارکنان مراکز آموزش و پرورش محدود است. به همین دلیل، به پژوهش‌هایی که در سایر سازمان‌ها انجام گرفته است، و به صورت مستقیم و غیر مستقیم با موضوع پژوهش ارتباط دارند اشاره می‌شود. معین و همکاران (۱۴۰۰) در پژوهشی تحت عنوان «طراحی مدل شفافیت سازمانی با رویکرد ارتقای سلامت سازمانی» در دانشگاه علوم پزشکی زاهدان نشان دادند که تمام ابعاد شفافیت سازمانی بر ارتقای سلامت سازمانی تأثیر مثبت و معناداری دارند. منظور و عباسی کلاش (۱۳۹۸) در پژوهشی با عنوان «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد» نشان دادند شفافیت که همان ارائه اطلاعات حکومتی در قالبی استاندارد به مردم است، امکان نظارت عمومی و پاسخ‌گویی مسئولان را فراهم می‌کند و راهبرد بسیار مؤثری در مقابله با فساد است. شفافیت بودجه دولتی و شفافیت اموال و دارایی مسئولان به طور خاص نقش مهمی در کاهش فساد ایفا می‌کند. مولایی و هدایتی (۱۳۹۸) در پژوهش خود تحت عنوان «تعیین‌کننده‌های سلامت سازمانی در مدرسه و تعیین‌شونده‌های ناشی از آن» نشان دادند که مدیر آموزشی، رهبری آموزشی، ویژگی‌های دموگرافیک مدرسه، ویژگی‌های معلمان، فرهنگ مدرسه و محیط سالم از بارزترین تعیین‌کننده‌های سلامت سازمانی هستند که تأثیر مثبتی بر تعهد سازمانی معلم، رفتار شهروندی، خشنودی شغلی معلم، پیشرفت تحصیلی و سلامت عمومی دانش‌آموزان دارند. فیض‌آبادی و علائی (۱۳۹۷) در پژوهشی تحت عنوان «تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی» در مراکز درمانی شهرداری تهران نشان دادند که شفافیت سازمانی، بر کاهش فساد اداری تأثیر مثبت و معنادار دارد و اعتماد بر کاهش فساد اداری تأثیر مثبت و معنادار دارد. شعبانی بهار و همکاران



(۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «بررسی میزان سلامت سازمانی در وزارت ورزش و جوانان براساس الگوی هوی و فیلمن» نشان دادند که سلامت سازمانی وزرات ورزش و جوانان از نظر کارشناسان در حد مناسب است.

در بررسی گسترده در ارتباط با پیشینه پژوهش حاضر، پژوهش‌هایی که در کشورهای مختلف صورت گرفته در کل وجود ارتباط و همبستگی بین شفافیت سازمانی و سلامت اداری تأیید می‌کنند. کوهلر و بوریا (۲۰۲۰) در پژوهشی تحت عنوان «بررسی مبارزه با فساد، شفافیت و پاسخ‌گویی در سازمان بهداشت جهانی» نشان دادند که بین فساد با شفافیت و پاسخ‌گویی رابطه معناداری وجود دارد و با پیاده‌سازی شفافیت و پاسخ‌گویی در سازمان از میزان فساد اداری کاسته می‌شود. حمدعلی<sup>۱</sup> و همکاران (۲۰۱۹) در پژوهشی تحت عنوان «نقش شفافیت اداری در دستیابی به سلامت سازمانی» مطالعه تجربی نمونه‌ای از دیدگاه‌های اساتید دانشگاه کوبا نشان دادند که بین شفافیت اداری و سلامت سازمانی به صورت جمعی و فردی همبستگی معناداری وجود دارد. براساس نتایج به دست آمده، توصیه‌هایی از جمله ضرورت تلاش برای تقویت تعهد شفافیت اداری در دانشگاه‌های اقلیم کردستان عراق برای قرار گرفتن در سطوح عالی و لزوم بازنگری در تدوین قوانین، ارائه شده است. دیمنت و توساتو<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) در پژوهش خود نشان دادند اجرای سیاست‌های نظارتی مؤثر، قوانین مناسب، شفافیت سیاسی و بوروکراسی و دیگر اقدامات مؤثر ضدفساد می‌تواند به کاهش فساد کمک نماید.

## ۲. سؤالات پژوهشی

سؤال اول: وضعیت سلامت اداری معلمان آموزش و پرورش به چه میزان است؟

سؤال دوم: آیا بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری رابطه وجود دارد؟

سؤال سوم: کدامیک از مؤلفه‌های شفافیت سازمانی، سلامت اداری را بهتر پیش‌بینی می‌کند؟

## ۳. روش پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی و به لحاظ شیوه جمع‌آوری داده‌ها از نوع توصیفی - همبستگی است. جامعه آماری این پژوهش، تمامی معلمان و کارکنان مدارس دخترانه دوره ابتدایی بودند (N=۱۶۷) که با استفاده از فرمول کوکران ۱۱۹ نفر به روش نمونه‌گیری خوشه‌ای تک‌مرحله‌ای انتخاب شدند و به صورت مجازی پرسشنامه بین آن‌ها توزیع گردید که در نهایت تعداد ۱۰۵ پرسشنامه

صحیح و قابل تحلیل عودت داده شد. برای گردآوری داده‌ها از پرسشنامه شفافیت سازمانی راولینز (۲۰۰۸) استفاده شد. این پرسشنامه دارای ۲۳ گویه می‌باشد که در بردارنده چهار مؤلفه: مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری می‌باشد. نمره‌گذاری پرسشنامه براساس طیف پنج درجه‌ای لیکرت و از کاملاً موافقم=۵ تا کاملاً مخالفم=۱ می‌باشد. در بررسی پایایی این مقیاس راولینز (۲۰۰۸) پایایی آلفای کرونباخ را برای مؤلفه‌ها بین ۰/۷۸ تا ۰/۹۲ گزارش داده است. در ایران نیز درخشان و همکاران (۱۳۹۷) رویی ظاهری و رویی سازه‌ای پرسشنامه را مورد تأیید دانسته‌اند و پایایی آلفای کرونباخ برای خرده‌مقیاس‌های مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری به ترتیب ۰/۸۴، ۰/۹۱، ۰/۸۳، و ۰/۷۷ برآورد نموده‌اند. در پژوهش حاضر نیز با پایایی آلفای کرونباخ برای هر کدام از ابعاد ۰/۸۱، ۰/۷۵، ۰/۷۲، ۰/۸۷ محاسبه شد. پرسشنامه دیگر این پژوهش، پرسشنامه سلامت اداری است که توسط هوی و فیلمن (۱۹۹۶) به منظور سنجش سلامت سازمانی کارکنان در سازمان و ابعاد آن تنظیم شده است. این پرسشنامه در ۴۴ ماده ساخته شده است. تحلیل عاملی، نشان می‌دهد که این مقیاس هفت بُعد را می‌سنجد که عبارت‌اند از: یگانگی نهادی، نفوذ مدیر، ملاحظه‌گری، ساخت‌دهی، پشتیبانی منابع، روحیه و تأکید علمی. نمره‌گذاری این پرسشنامه بر روی طیف ۵ درجه‌ای لیکرت از همیشه (۵) تا هرگز (۱) قرار دارد. در ایران شریفی و آقاسی (۱۳۸۹) رویی محتوایی و صوری پرسشنامه را با استفاده از نظرات خبرگان و متخصصان مورد تأیید گزارش نموده‌اند و پایایی آلفای کرونباخ آن را ۰/۹۶ برآورد کرده‌اند. همچنین جمالزاده و همکاران (۱۳۹۶) پایایی کرونباخ آن را ۰/۸۱ به دست آوردند. در تحقیق حاضر نیز پایایی آلفای کرونباخ برای خرده‌مقیاس‌های یگانگی نهادی ۰/۸۰، نفوذ مدیر ۰/۷۲، ملاحظه‌گری ۰/۸۹، ساخت‌دهی ۰/۸۱، پشتیبانی منابع ۰/۷۸، روحیه ۰/۷۰ و تأکید علمی ۰/۷۳ برآورد شد. از آنجایی که مقدار ضریب آلفای کرونباخ محاسبه شده برای هر بخش دو پرسشنامه از حد قابل قبول ( $a=0.7$ ) بیشتر شد؛ لذا پایایی ابزار اندازه‌گیری تأیید گردید. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از آمار در دو سطح توصیفی (میانگین و انحراف استاندارد) و آمار استنباطی (آزمون T، ضریب همبستگی و ضریب رگرسیون) استفاده شده است. داده‌ها پس از ورود به رایانه از طریق نرم‌افزار SPSS مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفتند.

#### ۴. یافته‌ها

در جدول (۱) شاخص‌های توصیفی متغیرها شامل میانگین، انحراف استاندارد، آماره کولموگروف - اسمیرنوف، چولگی و کشیدگی ارائه شده‌اند. کلاین (۲۰۱۱) پیشنهاد می‌کند که در مدل‌یابی علی، توزیع متغیرها باید نرمال باشد. او پیشنهاد می‌کند که قدر مطلق چولگی و کشیدگی متغیرها

به ترتیب نباید از ۳ و ۱۰ بیشتر باشد. با توجه به جدول شماره (۱) قدر مطلق چولگی و کشیدگی تمامی متغیرها کمتر از مقادیر مطرح شده توسط کلاین (۲۰۱۱) است؛ بنابراین این پیش فرض مدل یابی علی یعنی نرمال بودن تک متغیری برقرار است.

جدول ۱: اطلاعات توصیفی متغیرهای پژوهش

متغیرها	میانگین	انحراف استاندارد	چولگی	کشیدگی	آماره کولموگروف امپیرنوف	سطح معناداری
شفافیت سازمانی	۶۶/۳۹	۱۱/۸۶	۰/۰۷	۰/۰۲	۰/۵۵	۰/۹۱
سلامت اداری	۱۲۸/۶۶	۲۲/۱۵	-۰/۱۱	-۰/۳۱	۰/۵۱	۰/۹۵

سؤال اول: وضعیت سلامت اداری معلمان آموزش و پرورش به چه میزان است؟

جدول ۲: اطلاعات مربوط به آزمون T تک گروهی

مؤلفه‌ها	میانگین	انحراف استاندارد	درجه آزادی	t	سطح معناداری
یگانگی نهادی	۲۲/۴۸	۴/۰۸	۱۰۵	۵۶/۷۰	۰/۰۰۰
نفوذ مدیر	۱۵/۶۴	۳/۲۷	۱۰۵	۴۹/۲۱	۰/۰۰۰
ملاحظه‌گری	۱۴/۱۲	۳/۳۹	۱۰۵	۴۲/۸۷	۰/۰۰۰
ساخت‌دهی	۱۴/۸۱	۳/۲۹	۱۰۵	۴۶/۳۱	۰/۰۰۰
پشتیبانی منابع	۱۷/۷۷	۴/۲۱	۱۰۵	۴۳/۴۴	۰/۰۰۰
روحیه	۲۱/۸۱	۴/۴۵	۱۰۵	۵۰/۴۰	۰/۰۰۰
تأکید علمی	۲۲/۰۱	۳/۷۸	۱۰۵	۵۹/۸۲	۰/۰۰۰
سلامت اداری	۱۲۸/۶۶	۲۲/۱۵	۱۰۵	۵۹/۸۰	۰/۰۰۰

یافته‌های این سؤال پژوهشی براساس آزمون T تک گروهی حاکی از آن است که بین میانگین مشاهده شده و میانگین نظری جامعه در سطح معناداری  $[a=0.05]$  ( $df=105$ ) ( $T=59.80$ ) تفاوت وجود دارد. به عبارت دیگر، میانگین مشاهده شده بیش از میانگین نظری بوده و با ۰/۹۵ درصد اطمینان می‌توان گفت معلمان از سلامت اداری مطلوبی برخوردار هستند.

سؤال دوم: آیا بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری رابطه وجود دارد؟

جدول ۳: ضریب نتایج تحلیل عاملی شفافیت سازمانی با سلامت اداری

متغیرها	مشارکت	اطلاعات بنیادین	پاسخ‌گویی	پنهانکاری	سلامت اداری
مشارکت	۱	۰/۶۶	۰/۳۳	۰/۳۷	۰/۴۴

اطلاعات بنیادین	۰/۶۶	۱	۰/۳۴	۰/۵۲	۰/۳۲
پاسخ‌گویی	۰/۳۳	۰/۳۴	۱	۰/۳۵	۰/۴۵
پنهانکاری	۰/۳۷	۰/۵۲	۰/۳۵	۱	۰/۱۹
سلامت اداری	۰/۴۴	۰/۳۲	۰/۴۵	۰/۱۹	۱

نتایج تحلیل عاملی در جدول شماره (۳) نشان داده است که بین مؤلفه‌های شفافیت سازمانی با سلامت اداری رابطه مثبت و معناداری وجود دارد ( $p \leq 0/05$ )؛ به عبارت دیگر، هر چقدر مؤلفه‌های شفافیت سازمانی بالا باشد بر سلامت اداری افزوده می‌شود و بالعکس هر چقدر مؤلفه‌های شفافیت سازمانی کمتر باشد، از سلامت اداری کاسته می‌شود. همچنین می‌توان گفت از بین مؤلفه‌های شفافیت سازمانی، پاسخ‌گویی رابطه بیشتری با سلامت اداری نشان داده است؛ بنابراین در سطح معناداری ( $\alpha = 0/05$ ) فرض  $H_0$  رد می‌شود و با ۹۵ درصد اطمینان می‌توان گفت بین شفافیت سازمانی با سلامت اداری رابطه معناداری وجود دارد.

سؤال سوم: کدامیک از مؤلفه‌های شفافیت سازمانی، سلامت اداری را بهتر پیش‌بینی می‌کند؟

جدول ۴: خلاصه نتایج رگرسیونی

متغیر پیش‌بین	ضریب همبستگی چندگانه	ضریب تعیین	ضریب تعیین تعدیل شده	خطای انحراف معیار
مؤلفه‌های شفافیت سازمانی	۰/۵۵	۰/۳۰	۰/۲۷	۱۸/۸۱

مقدار R یا ضریب همبستگی چندگانه برابر با ۰/۵۵ بوده است که نشان‌دهنده رابطه بین سلامت اداری و متغیرهای پیش‌بین است. مقدار ضریب تعیین یا  $R^2$  برابر با ۰/۳۰ بوده و بیانگر این حقیقت است که ۰/۳۰ درصد از تغییرات سلامت اداری به متغیرهای تحقیق مربوط است و باقیمانده درصد مربوط به عواملی است که در این تحقیق مورد بررسی قرار نگرفته‌اند. به عبارت دیگر، بیشتر از یک‌سوم از تغییرات سلامت اداری توسط متغیرهای مورد نظر تبیین شده است. ضریب تعیین تعدیل شده برابر با ۰/۲۷ بوده که مقدار آن با درجات آزادی تعدیل شده است. مقدار خطای استاندارد برآورد برابر با ۱۸/۸۱ بوده که قدرت پیش‌بینی رگرسیون را نشان می‌دهد.

جدول ۵: نتایج تحلیل واریانس

منبع تغییرات	مجموع مربعات	درجه آزادی	میانگین مربعات	آماره F	سطح معناداری
رگرسیونی	۱۵۷۵۲/۸۴	۴	۳۹۳۸/۲۱	۱۱/۲۱	۰/۰۰۰
باقیمانده	۳۵۷۶۴/۹۲	۱۰۱	۳۵۴/۱۰		
کل	۵۱۵۱۷/۷۷	۱۰۵			

جدول (۵) تجزیه واریانس نیز معنی دار بودن رگرسیون و رابطه خطی بین متغیرها را نشان داده که سطح معناداری آن را تأیید می‌کند. اعداد ارائه شده در جدول آنالیز واریانس نشان می‌دهد که مقدار F یعنی نسبت متوسط واریانس رگرسیون به متوسط واریانس باقیمانده برابر با ۱۱/۲۱ بوده و با درجه آزادی ۴ و سطح معناداری ۰/۰۰۰ به احتمال بیش از ۹۵ درصد اطمینان می‌توان گفت که مدل رگرسیون با مجموعه متغیرهای پیش‌بین و متغیر ملاک از نیکویی برازش خوبی برخوردارند و تغییرات تبیین شده توسط مدل واقعی بوده و ناشی از شانس و تصادف نیست.

جدول ۶: ضرایب رگرسیونی مؤلفه‌های شفافیت سازمانی و سلامت اداری

متغیرها	ضریب رگرسیون	خطای استاندارد	وزن بتا	آزمون t	سطح معناداری
مقدار ثابت	۶۸/۴۴	۱۰/۸۵		۶/۳۰	۰/۰۰۰
مشارکت	۲/۲۳	۰/۷۲	۰/۳۴	۳/۱۰	۰/۰۰۲
اطلاعات بنیادین	۰/۰۴	۰/۶۲	۰/۰۰۸	۰/۶	۰/۹۴
پاسخ‌گویی	۱/۸۹	۰/۴۸	۰/۳۵	۳/۸۸	۰/۰۰۰
پنهانکاری	-۰/۴۵	۰/۶۷	-۰/۰۶	-۰/۶۷	۰/۵۰

با توجه به نتایج جدول (۶) می‌توان گفت که متغیر مشارکت ( $\beta = 0/34$ ) و پاسخ‌گویی ( $\beta = 0/35$ ) می‌توانند پیش‌بینی‌کننده سلامت اداری باشند و این اعداد نشانگر این می‌باشد که به ازای هر یک واحد تغییر در انحراف معیار مشارکت و پاسخ‌گویی به ترتیب به اندازه ۰/۷ و ۰/۴ در انحراف معیار متغیر وابسته یعنی سلامت اداری تغییر ایجاد می‌شود.

### بحث و نتیجه‌گیری

نظام اداری هر جامعه، بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن، می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت بیندازد؛ بنابراین توجه بنیادی به نظام اداری هر جامعه و در کنار آن شفافیت سازمانی می‌تواند کمک بزرگی به سیاست‌گذاران آن جامعه باشد که با تشخیص به موقع، بتوانند راه‌حل‌های لازم را ببیندیشند (فهرمانی و حیدری، ۱۳۹۲)؛ نوربخش و همکاران، (۱۳۹۳). یافته‌های فرضیه اول پژوهش نشان داد که سلامت اداری و مؤلفه‌های آن در بین معلمان شهر ابهر بالاتر از میانگین بوده و در سطح مطلوبی قرار دارد و تأکید علمی در اولویت بالایی در بین معلمان قرار داشت. یافته حاضر با یافته شعبانی بهار (۱۳۹۶) همخوان می‌باشد. در تبیین این یافته می‌توان گفت تأکید علمی از ابعاد سلامت سازمانی در سطح فنی قرار می‌گیرد. سطح فنی محصول را تولید می‌کند. کارکنان در سازمان به حدی برتری علمی را طالب بوده که برای نیل به آن تلاش می‌کنند. کارکنان خود را باور داشته و در صدد افزایش سطح

علمی خود هستند؛ بنابراین با توجه به ظرفیت‌های سازمان خود این انتظار را دارند که مدیران و مسئولان راه پیشرفت علمی آن‌ها را هموار سازند؛ بنابراین به نظر کارکنان تأکید علمی بالاترین عامل اثرگذار بر سلامت اداری است. همچنین در تبیینی دیگر، می‌توان به گفته هرزبرگ<sup>۱</sup> استناد نمود که مطابق دیدگاه وی عواملی چون طرز تلقی و برداشت کارکنان، شیوه اداری امور، خط‌مشی‌های سازمان، ماهیت و میزان سرپرستی، امنیت کاری، شرایط کاری، مقام و منزلت، سطح حقوق و دستمزد، استقرار روابط متقابل دو جانبه، سرپرستان، همکاران و مرئوسان و زندگی شخصی کارکنان را برای تأمین و حفظ سلامت سازمان لازم دانسته‌اند؛ بنابراین معلمان با دستیابی به احساس رشد و پرورش شخصی و اجتماعی هماهنگ و همسو با اهداف سازمان حرکت و فعالیت می‌نمایند و سطح سلامت اداری سازمان نیز افزایش می‌یابد. یافته دوم پژوهش نشان داد که بین شفافیت سازمانی و مؤلفه‌های آن با سلامت اداری رابطه مثبت و معناداری وجود دارد. یافته حاضر با یافته‌های معین و همکاران (۱۴۰۰)؛ جمشیدیان و همکاران (۱۳۹۹)؛ منظور و عباسی کلاش (۱۳۹۸)؛ فیض‌آبادی و علائی (۱۳۹۷) و دیمنت و توساتو (۲۰۱۷) همخوان می‌باشد. دیمنت و توساتو (۲۰۱۷) معتقدند که اجرای سیاست‌های نظارتی مؤثر، قوانین مناسب، شفافیت سیاسی و بوروکراسی و دیگر اقدامات مؤثر ضدفساد می‌تواند به کاهش فساد اداری کمک کند. در تبیین این رابطه می‌توان گفت که افزایش مؤلفه‌های شفافیت سازمانی یعنی مشارکت (ارائه اطلاعات تفصیلی و دریافت بازخورد)، اطلاعات واقعی (صحت داشتن، مرتبط بودن، کامل بودن و مورد تأیید بودن)، پاسخ‌گویی (پوشش اطلاعات تسهیم‌شده و دربرگیرنده تمام جنبه‌ها و مسائل سازمانی) و کاهش پنهانکاری (میزان تلاش سازمان برای مخفی نگاه داشتن اطلاعات) سهم بسزایی در افزایش سلامت اداری دارد چراکه، افزایش شفافیت در سازمان به بالا رفتن سطح اعتماد در کارکنان منجر می‌شود، افزایش اعتماد نیز افزایش سطح مشارکت و مشروعیت و مقبولیت سازمان را در پی خواهد داشت که این روند در نهایت منجر به سلامت اداری در سطح سازمان و کارکنان خواهد شد. به عبارتی دیگر، اگر در اهداف و فرایندها و وظایف افراد در سازمان شفافیت وجود داشته باشد، این ادراک در کارکنان شکل خواهد گرفت که در سازمان هیچ چیز پنهانی وجود ندارد و عدالت در مجموع سازمان به‌خوبی برقرار است. همین ذهنیت موجب می‌شود احساس شایستگی و توانمندی کارکنان افزایش یابد و آن‌ها با اشتیاق و علاقه بیشتری در سازمان باقی بمانند و تلاش بیشتری را در جهت رسیدن به اهداف سازمانی انجام دهند و سلامت اداری در سازمان برقرار باشد. یافته سوم پژوهش نشان داد که از بین ابعاد شفافیت سازمانی بعد پاسخ‌گویی و

مشارکت می‌توانند پیش‌بینی‌کننده سلامت اداری باشند. یافته حاضر با یافته‌های کوهلر و بوریا (۲۰۲۰) و حمدعلی و همکاران (۲۰۱۹) همخوان می‌باشد. در تبیین این یافته می‌توان گفت شفافیت نیازمند پاسخ‌گویی است؛ سازمان‌های شفاف در برابر ذی‌نفعانشان در قبال فعالیت‌ها و تصمیمات خود پاسخ‌گو هستند. وجود سیستم اطلاع‌رسانی و پاسخ‌گویی یکی از عوامل اساسی در سلامت اداری است. وقتی در تمام سطوح، محیط و ساختار یک سازمان آموزشی شفافیت و وضوح پاسخ‌گویی ظهور نماید و از طرفی توجه و تأکید مضاعفی بر مسئولیت مدیران شود، سلامت سازمانی افزایش می‌یابد. به نظر می‌رسد که پاسخ‌گویی در برابر رفتار و گفتار، افراد را وامی‌دارد که در باره تصمیمات و عملکرد خود بیشتر تفکر کنند چراکه از آن‌ها انتظار می‌رود بتوانند موارد مذکور را به‌خوبی توجیه سازند. از طرفی دیگر، می‌توان گفت از آنجاکه در نظام‌های آموزشی میزاد تعاملات مثبت و مشارکت بیشتر بوده و معلمان نیز می‌توانند در فرایندهای هدف‌گذاری، تصمیم‌گیری، حل مشکلات و ایجاد تغییر و تحول در سازمان مشارکت فعال داشته باشند و همین توجه و اعتماد به معلمان باعث افزایش انگیزه و سطح سلامت اداری می‌شود.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

۱. تبعیت از قانون و اصلاح و بازنگری در قوانین از عوامل مهم سلامت اداری و جلوگیری از فساد اداری است و قطعاً شفافیت سازمانی با اصلاح قوانین و تبعیت از قانون، تقویت خواهد شد.
۲. انتخاب مناسب اهداف و شناخت لازم نسبت به هدف در بین مدیران و کارکنان؛ و ورود افراد سالم و شایسته و واگذاری مناصب مدیریتی به چنین افرادی هم می‌تواند سلامت نظام اداری را تضمین کند و هم بروز فساد را در نظام اداری به حداقل برساند که پیش‌زمینه چنین اقداماتی شفافیت لازم در جذب، استخدام و ارتقای چنین افرادی است.
۳. بومی‌سازی و اجرا و استانداردهای ملی شفافیت اطلاعات و نظام اداری با توجه به اولویت‌های به‌دست‌آمده از پژوهش حاضر در ارتباط با سلامت اداری.
۴. تدوین ابعاد شفافیت سازمانی از جمله: مأموریت، چشم‌انداز، اهداف و ... سازمان و نهادهای گردن آن در افراد از طریق آموزش و تبلیغات می‌تواند سبب تقویت شفافیت سازمانی و افزایش آن در سازمان گردد.
۵. اعمال نظارت کافی پس از تصویب و ابلاغ قانون توسط دستگاه‌های نظارتی و برخورد لازم با متخلفین و ایجاد سامانه‌ای جهت درج شفاف تمامی قوانین و عملکردهای سازمان به تفکیک، شفاف‌سازی جریان اطلاعات مالی و اداری از طریق ایجاد سامانه‌های مرتبط با اطلاعات دقیق، بروز و ساده جهت مشارکت ذی‌نفعان در امور سازمان و دسترسی عموم به اطلاعات

- لازم، تصویب قوانین لازم جهت پاسخ‌گویی و ارائه گزارشات دوره‌ای و تعیین مجازات‌های شفاف جهت جلوگیری از عدم پنهانکاری کارکنان سازمان.
۶. با برگزاری کلاس‌های آموزشی زمینه‌های تحول درونی و پیشرفت معنوی کارکنان را فراهم آورد و با تقویت اصول و مبانی تربیت اسلامی از طریق برنامه‌های آموزشی و فرهنگی سلامت نظام اداری را افزایش داد.
۷. حمایت از ایده‌های بدیع در راستای برقراری شفافیت سازمانی و مبارزه با فساد اداری و اجرایی نمودن آن در سازمان.

## منابع

- ایمانی، حسین؛ قلی‌پور، آرین؛ آذر، عادل و پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۸)، «شناسایی مؤلفه‌های سیستم تأمین منابع انسانی در راستای ارتقای سلامت نظام اداری»، فصلنامه مدیریت دولتی، سال ۱۱، شماره ۲، ۲۵۱-۲۸۴.
- بخش‌نده، آرزو و جهانیان، رمضان (۱۳۹۷)، «مدیریت شفافیت در مدیریت آموزشی»، فصلنامه علمی تخصصی مدیریت، حسابداری و اقتصاد، دوره ۲، شماره ۱، ۱۰۷-۱۰۱.
- جمالزاده، مریم؛ جوادی‌پور، محمد و خسروی بابادی، علی‌اکبر (۱۳۹۶)، «ارتباط بین سلامت سازمانی با رضایت شغلی معلمان تربیت بدنی دوره اول متوسطه شهر تهران»، مطالعات مدیریت ورزشی، شماره ۳۰-۱۷، ۴۶.
- جمشیدیان، محمدامین؛ میرسپاسی، ناصر و دانش‌فرد، کرم‌اله (۱۳۹۹)، «طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری»، نشریه مدیریت استاندارد و کیفیت، دوره ۱۰، شماره ۳، ۴۱-۱.
- درخشان، مژگان؛ قنبری، سیروس؛ زندی، خلیل و سیف‌پناهی، حامد (۱۳۹۶)، «رابطه رهبری اصیل و شفافیت سازمانی»، مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره ۱۵، شماره ۴، ۷۸۸-۷۶۷.
- سیدنقوی، میرعلی و فراهانی، فاطمه (۱۳۹۲)، «ایجاد استراتژی مناسب و ارتقای شفافیت سازمانی از طریق رهبری نوآور»، فصلنامه مطالعات مدیریت، سال ۲۳، شماره ۷۲، ۹۷-۷۵.
- شریعتمداری، مهدی (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه بین سلامت سازمانی با اثربخشی مدیران مدارس مدیریت آموزش و پرورش شهر تهران»، فصلنامه علوم تربیتی، سال ۲، شماره ۶، ۱۱۹-۱۵۱.
- شریفی، اصغر و آقاسی، صدیقه (۱۳۸۹)، «بررسی رابطه بین عملکرد مدیران با سلامت سازمانی»، فصلنامه رهیافتی نو در مدیریت آموزشی، سال ۱، شماره ۴، ۱۶۷-۱۵۱.
- شعبانی بهار، غلامرضا؛ فراهانی، ابوالفضل؛ کشاورز، لقمان و حسینی، حیدر (۱۳۹۶)، «بررسی میزان سلامت سازمانی در وزارت ورزش و جوانان براساس الگوی هوی و فیلدمن»، پژوهش‌های فیزیولوژی و مدیریت در ورزش، دوره ۹، شماره ۱، ۱۴۸-۱۳۷.
- شیخی، محمدحسین (۱۳۹۰)، «عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن»،



- فصلنامه اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، دوره ۱، شماره ۲، ۹۹-۱۲۶.
- فیض‌آبادی، حوریه و علائی، سعید (۱۳۹۷)، «تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی شهرداری تهران»، فصلنامه مدیریت بهداشت و درمان، دوره ۹، شماره ۳، ۴۷-۵۳.
- قموشی، زهرا؛ عزتی، میترا و محسنی‌مهر، زهرا (۱۳۹۸)، «نقش اخلاق حرفه‌ای اعضای هیئت علمی در شفافیت سازمانی»، فصلنامه آموزش عالی، سال ۱۲، شماره ۴۸، ۳۷-۶۴.
- معین، زهرا؛ هاشمیان‌نژاد، فریده و قربانی، محمود (۱۴۰۰)، «طراحی مدل شفافیت سازمانی با رویکرد ارتقای سلامت سازمانی در دانشگاه علوم پزشکی زاهدان»، فصلنامه سبک زندگی با محوریت سلامت، دوره ۵، شماره ۲، ۱۵۱-۱۷۱.
- منظور، داود و عباسی‌کلاش، مصطفی (۱۳۹۸)، «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال ۷، شماره ۲۷، ۸۷-۱۰۳.
- مولایی، اکبر و هدایتی، فرشته (۱۳۹۸)، «تعیین‌کننده‌های سلامت سازمانی در مدرسه و تعیین‌شونده‌های ناشی از آن: یک مطالعه کیفی»، فصلنامه تعلیم و تربیت، سال ۳۷، شماره ۴، ۱۳۷-۱۶۲.
- نوربخش، سیدرضا؛ دهقان منشادی، فاطمه و روشن، عبدالرضا (۱۳۹۳)، «شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مؤثر بر سلامت اداری نظام مالیاتی کشور با استفاده از تکنیک‌های تصمیم‌گیری چند معیاره فازی»، مجموعه مقالات هشتمین همایش سیاست‌های مالی و مالیاتی ایران، ۲۵۳-۲۲۰.
- Biswas, U. N., & Biswas, S. N. (2010), Organizational health, stress & commitment during global financial crisis. *Indian Journal of Industrial Relations*, Vol. 46, No. 1, 112-125.
- Christensen, L. T.; Cornelissen, J. (2015), Organizational transparency as myth and metaphor. *European Journal of Social Theory*, Vol. 18, No. 2, 132-149.
- Dimant, E., & Tosato, G. (2017), Causes and Effect of Corruption: What Has Past Decade's Empirical Research Taught US? A Survey. *Journal of Economic Surveys*, Vol. 2, No. 32, 335-356.
- Flyverbom, M. (2016), Transparency: Mediation and the Management of Visibilities. *International Journal of Communication*, Vol. 10, No. 1, 110-122.
- Hamad Ali, M., Majed Sadq, Z., & Ali Ibrahim, S. (2019), The Role of Administrative Transparency in Achieving Organizational Health an Empirical Study of a Sample of Lecturers' Views at Koya University. *International Conference on Accounting, Business, Economics and Politics*, No. 4, 16-25.
- Holland., D, Krause. A, Provencher J, (2017), Transparency tested: The influence of message features on public perceptions of organizational transparency. Trent Seltzer/Texas Tech University, College of Media & Communication, Lubbock, TX 79409, United States.
- Kohler, J. C. & Bowra, A. (2020), Exploring anti-corruption, transparency, and accountability in the World Health Organization, the United Nations Development Programme, the World Bank Group, and the Global Fund to Fight AIDS, Tuberculosis and Malaria. *Globalization and Health*, Vol. 16, No. 101, 1-10.
- Rawlins, B. (2008), Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust. *Public Relations Journal*, Vol. 2, No. 2, 1-21.
- Schnackenberg, A. K.; Tomlinson, E. C. (2014), Organizational Transparency: A New Perspective on Managing Trust in Organization Stakeholder Relationships. *Journal of Management*, Vol. 40, No. 1, 1-27.





## مبارزه با فساد: استانداردهای بین‌المللی و شیوه‌ها

موسی فتوحی<sup>۱</sup>

حسن امامی<sup>۲</sup>

ابوالفضل خسروپور<sup>۳</sup>

### چکیده

هدف از این مقاله بررسی استانداردها و شیوه‌های نوین مبارزه با فساد و همچنین بررسی اسناد حقوقی و بین‌المللی است که چرایی وجود رویکردهای مختلف در شناسایی فساد می‌باشد. این تحقیق به شفاف‌سازی کارایی شاخص‌های نوینی که به تعیین سطح فساد، اثبات علمی اصول، افزایش راهکارهای همکاری بین‌المللی در مبارزه با فساد و تجزیه و تحلیل اقدامات بین‌المللی با ماهیت اعلامی و الزام‌آور کمک می‌کند. در این تحقیق، از روش کتابخانه‌ای اسنادی استفاده شده و نسبت به تجزیه و تحلیل توصیفی و مقایسه‌ای بین کشورها پرداخته شده است. نتایج این مطالعه نشان داد که دولت‌ها باید هنجارهای بین‌المللی حاکم بر مبارزه با فساد را به منظور حفظ نظم و قانون و مبارزه با فساد در جهان رعایت کنند. این موضوع از مدت‌ها پیش ثابت شده است که ایجاد معیارهای دقیق‌تر برای تعیین سطح فساد نسبت به معیارهای موجود به منظور افزایش اثربخشی همکاری بین‌المللی در راستای مبارزه با فساد در دولت ضروری است. در همین راستا، پیشنهادهایی نیز باهدف مبارزه با فساد در سطح بین‌المللی تدوین شده است.

واژگان کلیدی: فساد، استانداردهای بین‌المللی، مبارزه با فساد

۱. کارشناس حقوق، بازرس کل استان خراسان رضوی

۲. دانشجوی دکتری حقوق عمومی، معاون نظارت و بازرسی استان خراسان رضوی

۳. کارشناسی ارشد مدیریت، سربازرس گروه فرهنگی اجتماعی بازرسی کل سیستان و بلوچستان،

## مقدمه

ادبیات اجتماعی - سیاسی و علمی بر مشکلات سیاسی بین‌المللی تمرکز دارند و سیاستمداران و دانشمندان به‌طور فزاینده‌ای اشاره می‌کنند که فساد در دولت نه تنها یک بُعد بین‌المللی دارد، بلکه یک مشکل جدی در سیاست جهانی به‌شمار می‌رود. فساد در همه کشورها، صرف‌نظر از عوامل اقتصادی و توسعه سیاسی، رایج است، اما فقط از نقطه نظر مقیاس و تأثیرگذاری در مناطق حیاتی جامعه متفاوت‌اند. مبارزه مؤثر علیه فساد در سراسر جهان، بستر ایجاد و تحقق یک سیاست منسجم علیه فساد را فراهم می‌کند که در عین اینکه از جامعه در برابر تأثیر منفی فساد محافظت می‌کند، مدافع حقوق انسانی و مدنی نیز می‌باشد. تاکنون، اقدامات ملی مبارزه با فساد در زمینه جهانی شدن، کافی نبوده است. با این اوصاف، اتفاقی نیست که بان کی مون، دبیرکل سازمان ملل متحد اشاره کند: «سالانه میلیاردها دلار در کشورهای در حال توسعه - به دلیل رشوه‌خواری و سوءاستفاده‌های دیگر - دزدیده یا هزینه می‌شود! بحران مالی جهانی، ضرورت نیاز به مقررات قوی‌تر را برجسته می‌کند. به همین منظور باید با یکدیگر بیشتر همکاری کنید تا فعالانه‌تر به جنگ علیه فساد بروید».

جامعه جهانی که نگران افزایش روبه‌رشد جرائم فساد جهانی است، ابزارهای اساسی جهانی مختلفی را برای مقابله و مبارزه با فساد توسعه داده که از جمله آن‌ها می‌توان به «کنوانسیون ملل متحد علیه فساد» (UNCAC) که در سال ۲۰۰۳ امضا شده، اشاره کرد. نیاز سازمان‌ها و دولت‌های بین‌المللی به تعامل و همکاری نزدیک با جامعه در مبارزه با فساد در تشکیل ائتلاف سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC) در سال ۲۰۰۶، همزمان با تشکیل شبکه بین‌المللی سازمان‌های جامعه مدنی در حمایت از (UNCAC) آشکار شد. از این تاریخ یک استاندارد جهانی واحد برای مبارزه با فساد شکل گرفت.

امروزه باید ضمن مطالعه مسئله مبارزه با فساد، منافع مشترک جامعه را در مبارزه با این پدیده منفی مدنظر داشت. از آنجاکه فساد در دولت هم بُعد بین‌المللی دارد و هم یک مشکل جدی در سیاست جهانی است؛ بنابراین، توسعه و اجرای اقدامات ضدفساد که مطابق استانداردهای بین‌المللی باشد، ضروری است. به همین علت، توسعه و اجرای یک سیاست منطقی مبارزه با فساد، بهبود اثربخشی مبارزه با فساد را در تمام سطوح تسهیل می‌نماید؛ از این رو، این تحقیق به تحلیل مقررات قانونی و استانداردهای بین‌المللی در حوزه مبارزه با فساد می‌پردازد.

## ۱. مرور ادبیات

مسئله فساد و مبارزه با آن یکی از موضوعات مورد تحقیق در عصر حاضر است و تحقیقات تجربی

در مورد عوامل تعیین‌کننده و اثرات فساد انجام شده است (امگاوی، قرشی و منسا، ۲۰۲۱). مبنای نظری علمی این تحقیق، بررسی آثار محققان در موضوع مورد مطالعه است؛ بنابراین، برخی از اقدامات علمی و پژوهشی محققان، تنها مسائل نظری کلی فساد را مورد مطالعه قرار داده است و سایر نویسندگان، تحلیل اقدامات ملی و بین‌المللی انجام شده برای مبارزه با فساد را عهده‌دار شده‌اند. (گادووسکا، ۲۰۱۰؛ بورزل، استان و پاموک، ۲۰۱۰؛ بروسکا، روسی و آورسانو، ۲۰۱۸).

پژوهش‌های تحقیقاتی متعددی وجود دارد که تجربه مثبت سیاست ضدفساد و امکان استفاده از آن را در برخی کشورها بررسی کرده‌اند، به‌طور نمونه در کشور چین، مقامات این کشور در مرحله اول با استفاده از ایجاد ترس از ارتکاب جرم، در مرحله دوم به کمک تقویت اجرای قوانین و اجرای اقدامات پیشگیرانه و در مرحله سوم با تغییر فرهنگ سیاسی چین و تبدیل رشوه و فساد به یک ضد ارزش در مقابل این مانع بزرگ در بهبود فضای کسب‌وکار ایستادگی می‌کنند (هومز، ۲۰۱۵). در کشور هند مقابله با فساد به مطالبه جریان‌ها و احزاب مختلف در نظام سیاسی مربوط می‌گردد و آن‌ها با هدف جلب حمایت‌های مختلف اجتماعی، تحقق بسترهای مختلف عدالت اجتماعی را به‌عنوان وعده اصلی انتخاباتی خود قرار داده‌اند. در این زمینه زیرساخت‌های ایجادشده توسط دولت (چون سرمایه‌گذاری و فعالیت گسترده در حوزه رسانه‌ها، صنعت فیلم‌سازی، قوانین مدون و...) باهدف ایجاد و گسترش آگاهی جمعی و نیز تنوع و تکثیر اجتماعی در ساخت و بافت جمعیتی، مبارزه با فساد را به‌عنوان یک مسئله مهم فرهنگ‌سازی تبدیل کرده است (سینگ، ۲۰۱۹). در کشور اسلواکی فساد مشکلی در زمینه خریدهای دولتی بوده است. در ژانویه ۲۰۱۱، اسلواکی مسیر باز بودن بی‌سابقه‌ای را معرفی کرد که مقرر می‌داشت تمام اسناد مربوط به خرید دولتی (ازجمله رسیدها و قراردادهای) باید به‌صورت آنلاین منتشر شوند و اعتبار قراردادهای دولتی را مشروط به انتشار عمومی آن‌ها می‌کند. این اصلاحات تأثیر قابل‌توجهی بر فساد و نیز محیط تجاری و ادراک فساد داشته است. عموماً این اصلاحات جزء ستون‌های اصلی تلاش در اسلواکی برای اصلاح حاکمیت هستند تا آن را پاسخ‌گوتر، شفاف‌تر و کارآمدتر نمایند (سیکوا، ۲۰۱۶). دولت ترکیه نیز به‌رغم فشارهای وارده از سوی نظامیان با تقویت احزاب و جامعه مدنی و تسریع در خصوصی‌سازی از حجم تصدی‌گری دولت کاسته و فضای مناسبی برای همکاری دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی در مقابله با فساد ایجاد نموده است (سویالتین، ۲۰۱۷).

علاوه‌براین محققان زیادی از سراسر جهان مقالات تحقیقاتی خود را در زمینه مبارزه با فساد در بخش بهداشت و درمان طی سال‌های ۲۰۲۰ تا ۲۰۲۱ در حوزه مدیریت عمومی (آرتلو و آلبانی، ۲۰۲۱؛ لی و لیو، ۲۰۲۱؛ جانگ، ۲۰۲۱؛ راخیل و پوترا، ۲۰۲۱)؛ حوزه کسب‌وکار (بول و لانگل، ۲۰۲۱؛ شرما، ۲۰۲۱) اختصاص داده‌اند.

## ۲. روش‌شناسی

مبنای تجربی مقاله علمی، مقررات حقوق بین‌الملل، به‌ویژه حقوق مربوط به موضوع مقابله و جلوگیری از فساد بود. در این تحقیق از داده‌های علمی مدیریت، روابط بین‌الملل، سیاست جهانی و اقتصاد به‌طور مکرر استفاده شده است. مبنای نظری این مقاله، پیشرفت‌های علمی محققان در زمینه استانداردهای بین‌المللی ضدفساد، جهت‌گیری برای بهبود قوانین در این حوزه و اعمال قانون بود. در این مطالعه از روش‌های علمی عمومی تحلیل و ترکیب و نیز یک رویکرد تاریخی و نظام‌مند مورد استفاده قرار گرفت. تجزیه و تحلیل بین دولت‌ها به‌طور گسترده به‌کار رفته و تحلیل‌های توصیفی و مقایسه‌ای انجام گردید.

## ۳. نتایج

مسئله مبارزه با فساد از تمامی چالش‌های جامعه جهانی مشکل‌سازتر است. با دستیابی به ویژگی‌های جدید، فساد به همه حوزه‌های زندگی نفوذ کرده و در نتیجه به دولت آسیب می‌رساند. بانک جهانی تخمین می‌زند که سالانه یک تریلیون دلار در جهان هدر می‌رود. در این بین، ارتباط نزدیک بین فساد و جرائم سازمان‌یافته حتی خطرناک‌تر است. این پدیده‌ها که نشان‌دهنده هم‌زیستی اند، یکدیگر را تکمیل کرده و در نتیجه پایداری فعالیت‌های خود را افزایش می‌دهند. جامعه جهانی که همواره نگران گسترش فساد است، می‌کوشد از هر روشی برای مبارزه با این پدیده بهره‌برد. در همین راستا، مجامع جهانی در حال رایزنی، اتخاذ استانداردها و سازوکارهای بین‌المللی برای مبارزه با فساد هستند. با این حال، مبارزه با فساد در اغلب موارد به‌صورت محلی و در سطح ملی انجام می‌شود؛ زیرا روند یکپارچه شدن کشورها در این زمینه به‌کندی صورت می‌پذیرد.

تحلیل اسناد حقوقی و بین‌المللی مؤید وجود دیدگاه‌های مختلف در درک ماهیت فساد است. به‌عنوان مثال، قطعنامه هشتم کنگره اقدامات عملی پیشگیری از جرم سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (ملل متحد، ۱۹۹۰) فساد را به‌عنوان نقض اخلاقی، انضباطی، اداری، ماهیت جنایی تعریف می‌کند که در استفاده غیرقانونی از مقام رسمی با موضوع فساد آشکار می‌شود. مقاله پیشینه اقدام بین‌المللی علیه فساد، که توسط کنگره نهم سازمان ملل متحد در مورد پیشگیری از جرم تصویب شد، فساد را به‌عنوان سوءاستفاده از قدرت دولت برای منافع شخصی در نظر می‌گیرد. طبق کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد، فساد یعنی سوءاستفاده از قدرت دولت برای منافع شخصی، به نفع اشخاص و گروه‌های ثالث و اشکال مختلف سوءاستفاده از سرمایه‌های عمومی برای استفاده خصوصی.

فساد ثبات و امنیت جوامع را تهدید، نهادها و ارزش‌های دموکراسی، هنجارهای اخلاقی و عدالت را تضعیف می‌کند و توسعه پایدار و حاکمیت قانون را به خطر می‌اندازد. پیامدهای منفی

ناشی از این پدیده (کاهش اعتماد به دولت، آسیب به افراد، جامعه، بهره‌برداری از جرائم سازمان‌یافته و غیره) هم مانع توسعه فزاینده جامعه مدنی می‌شود و هم تهدیدی جدی برای منافع امنیت ملی هر کشوری محسوب می‌شود. محاسبات نادرست متعدد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد توسط مقامات برخی کشورها، نتیجه گام‌های ناصحیح علمی است که منجر به از دست رفتن اعتماد عمومی به اقدامات ضدفساد دولت می‌شود؛ بنابراین، جامعه جهانی به درستی به این نتیجه رسیده است که مبارزه با اثرات منفی فساد در برخی کشورها و اقداماتی که از آن‌ها استفاده می‌کنند، تنها یک اثر کوتاه‌مدت دارد؛ از این‌رو، جامعه بین‌المللی به دنبال اتخاذ هر چه بیشتر اقدامات بین‌المللی و انعقاد موافقت‌نامه‌های بین دولتی است که حاوی اقدامات مؤثر برای پیشگیری و مبارزه با فساد باشد. متأسفانه بسیاری از این ابزارهای بین‌المللی ماهیت توصیه‌ای دارند و تنها توسط دولت‌ها به‌عنوان ابزاری برای نظارت بر فساد مورد استفاده قرار می‌گیرند.

نیاز به مبارزه با فساد توسط سازمان‌های دولتی، تجاری و سازمان‌های جامعه مدنی در سراسر جهان به رسمیت شناخته شده است. از جمله ویژگی‌های این مشکل می‌توان به پیچیدگی نظری و عملی مبارزه با آن، فقدان یک معیار واحد برای ارزیابی فساد و به‌طور کلی روش‌های پذیرفته‌شده برای اندازه‌گیری سطح آن در یک کشور اشاره کرد. سطح فساد در کشور را نیز نمی‌توان به‌طور عینی و تنها با جمع‌آوری داده‌های تجربی ارزیابی کرد. سطح فساد دولتی اغلب با کمک شاخص درک فساد معرفی شده توسط شفافیت بین‌الملل تعیین می‌شود.

درک شاخص فساد که برای اولین بار در سال ۱۹۹۵ ساخته شد، به‌عنوان پروژه‌ای منحصربه‌فرد و مبتکرانه، به سرعت توجه بزرگ‌ترین رسانه‌ها را به خود جلب کرد که به‌نوبه خود باعث جلب توجه عمومی به یک مسئله و حتی سبب رقابت دولت‌ها در تلاش برای بهبود شاخص‌ها شد. اساس این شاخص با ارزیابی کارشناسان مستقل در امور مالی بین‌المللی و کارشناسان حقوق بشر در مقیاس ده درجه‌ای (از سال ۲۰۱۲؛ در مقیاس صد درجه‌ای) شکل گرفت. هر چه ارزیابی بالاتر، سطح فساد هم کمتر می‌باشد؛ اما این رویکرد دارای چندین نقص است: اولاً، همان‌طور که می‌دانیم هیچ متخصص کاملاً مستقلی وجود ندارد و بر عینیت برآوردها تأثیر می‌گذارد. ثانیاً، در ارتباط با محبوبیت فزاینده شفافیت، افکار عمومی نسبت به فساد مباحثات می‌کنند. ثالثاً نمی‌توان از ویژگی‌های ملی ادراک فساد غفلت کرد، همان عمل را می‌توان در یک کشور سنت یا معیار رفتار و در کشور دیگر جرم فساد تلقی کرد. رابعاً، با استفاده از این رتبه‌بندی، گاهی اوقات ردیابی پویایی مبارزه با فساد در سراسر جهان دشوار است، دولت‌هایی که هم پیشرو هستند و هم عقب‌تر از این رتبه‌بندی، غالباً موقعیت‌ها را تغییر نمی‌دهند.

شفافیت بین‌المللی در سال ۱۹۹۹ شاخص رشوه‌خواری را ایجاد کرد که نشان‌دهنده رتبه‌بندی اقتصادی‌ترین کشورهای توسعه‌یافته بسته به شیوع اعمال شیوه‌های فساد در فعالیت شرکت‌های آن کشورها بود؛ بنابراین، شهروندان هر کشوری این فرصت را دارند تا با کشورهای مشارکت‌کننده در «صادرات فساد» آشنا شوند. از یک‌سو، این شاخص می‌تواند تا حدی نشان‌دهنده سطح فساد در دولت، وفاداری به شیوه‌های فساد یا تمایل به مبارزه با آن‌ها در معاملات هر دولت معین باشد؛ از سوی دیگر، تجارت بین‌المللی دارای جزئیات است؛ داده‌های مربوط به معاملات فساد در خارج می‌تواند تصویر واقعی از سطح فساد در دولت را تحریف کند. شفافیت بین‌المللی از سال ۲۰۰۳ شروع به انجام پژوهش‌هایی تحت عنوان «فشارسنج جهانی فساد» کرده است که به شکلی بیانگر نظرسنجی جامعه‌شناختی از شهروندان کشورهای مختلف در مورد تجربه آن‌ها از برخورد با اقدامات فساد است. وظایف این پروژه عبارت‌اند از: بررسی فساد در صنایع؛ شناسایی فاسدترین بخش‌های دولتی؛ ارزیابی کارایی اقدامات برای مبارزه با فساد انجام‌شده توسط دولت‌ها و غیره. از مزایای بی‌بدیل آن می‌توان به بانک اطلاعاتی گسترده تجربی از جلوه‌های فساد، امکان انجام تجزیه و تحلیل تلاش‌های دولت‌ها در زمینه مبارزه با فساد و تحقیق درباره این پدیده‌ها اشاره کرد. با این حال، داده‌های مربوطه همیشه با شاخص درک فساد مطابقت ندارد و سؤالات نظرسنجی جامعه‌شناختی هر ساله توسط مبتکران در تلاش برای دستیابی به حداکثر عینیت در ارزیابی سطح فساد تغییر می‌کند.

علاوه بر مطالعات فساد انجام‌شده توسط شفافیت بین‌المللی، شاخص‌های دیگری از فساد در دولت وجود دارد. مطالعه «کیفیت مدیریت دولتی» که در سال ۱۹۹۶ توسط کارشناسان بانک جهانی دی. کافمن، ای. کرای و ام. مسترزی ایجاد شد، برای حل وظایف این مطالعه بسیار مفید و مهم است. «مدیریت کیفیت فراگیر» رتبه‌بندی اثربخشی مدیریت دولتی می‌باشد که شامل شش شاخص است: در نظر گرفتن نظر مردم و پاسخ‌گویی سازمان‌های دولتی، ثبات سیاسی و عدم خشونت، کارایی دولت، بالا بودن استانداردهای قانون‌گذاری، حاکمیت قانون و بازدارندگی از فساد. لازم به ذکر است که سایر شاخص‌های مدیریت کیفیت فراگیر نیز در اکثریت قریب به اتفاق کشورهایی که نرخ بازدارندگی پایینی از فساد دارند، در سطح پایینی قرار دارند (کافمن، کرای و ماستروزی، ۲۰۰۵). دو تن از محققان، بررسی‌هایی در سطح بین‌المللی (با مشارکت بانک جهانی، راهنمای ریسک بین‌المللی کشور و غیره) انجام دادند. شرکت‌کنندگان در این نظرسنجی به دو گروه ثروتمندان و شهروندان عادی و گروهی از کارشناسان تقسیم شدند. از مزایای این شاخص می‌توان به پوشش گسترده کشورهایی که نظرسنجی‌ها در آن‌ها انجام شده و تنوع منابع مورد استفاده



در آن‌ها اشاره کرد. یکی از معایب این روش، گستردگی بیش‌ازحد سؤالات و همچنین ناهمگونی آن‌ها در نظرسنجی‌های مختلف است. بدیهی است که برای بهبود اثربخشی همکاری‌های بین‌المللی علیه فساد در مقامات، معیارهای دقیق‌تری برای تعیین سطح فساد نسبت به امروز ایجاد کنیم. برای این منظور، برخی از اقدامات زیر پیشنهاد شده است:

(۱) تحلیل علل وقوع و گسترش فساد در یک کشور خاص، ردیابی مسیر تاریخی این پدیده در شرایط خاص؛

(۲) تعیین اینکه حداکثر میزان مجاز فساد چیست و آیا در همه‌جا یکسان خواهد بود؛

(۳) بررسی تجربه موفق ملی موجود در مبارزه با فساد و همچنین بررسی ناکامی‌های دولت‌ها در این راه؛

(۴) مطالعه ابزارهای بین‌المللی با هدف مبارزه با فساد و ارزیابی اثربخشی آن‌ها در زمان کنونی؛

(۵) به‌منظور بررسی امکان استفاده از تجربه کشورهایی که بیش‌ترین موفقیت را در مبارزه با فساد داشته‌اند و ایجاد هنجارهای بین‌المللی که می‌تواند در کشورهایی با سطح بالای فساد اجرا شود (با در نظر گرفتن ویژگی‌های آن‌ها، برای انجام به‌اصطلاح مبارزه با فساد)؛

(۶) ایجاد برنامه‌های ضدفساد که ترکیبی از «رویکرد تهدید و ترغیب» است از دموکراتیزه کردن همه عرصه‌های آزادی‌های اقتصادی و سیاسی زندگی گرفته تا ایجاد موقعیت مدنی فعال در میان مردم و درنهایت تشکیل جامعه مدنی، انجام کارهای پیشگیرانه و پاسخ‌گویی در مورد آسیب‌ها و ضرورت مجازات برای فساد.

این فرضیه که هیچ روش مستقیمی برای اندازه‌گیری فساد وجود ندارد جالب به نظر می‌رسد.

(۱) «هیچ راه مستقیمی برای اندازه‌گیری فساد وجود ندارد؛ اما راه‌های غیرمستقیمی برای به‌دست‌آوردن اطلاعات در مورد برتری آن در دولت یا دستگاه‌های دولتی در دست است.» به گفته اقتصاددان مشهور وی تانزی، این اطلاعات را می‌توان در گزارش‌های مربوط به فساد منتشر شده در روزنامه‌ها یافت. اینترنت در حال تبدیل شدن به یک منبع بسیار ارزشمند است؛ (۲) در رابطه با پرونده‌های جرائم فساد که اغلب در مؤسسات دولتی مورد بررسی قرار می‌گیرند، که با فسادهایی مانند اداره مالیات، گمرک و برخی موارد دیگر مواجه هستند؛ (۳) در تحقیقات از طریق نظرسنجی. ارزیابی کارایی ارائه هر خدمت عمومی، می‌تواند به گزینه مناسبی برای اندازه‌گیری سطح فساد در دولت تبدیل شود. قطعاً نمی‌توان سطح فساد در کشور را با یک معیار مشخص کرد، اما با توسعه کامل یک تکنیک برآورد می‌توان تعداد شاخص‌ها را به‌طور منطقی افزایش داد. چنین فرض می‌کنیم که تقسیم‌بندی همه حالت‌ها به‌صورت زیر است:

۱) کسانی که با فساد مبارزه می‌کنند و آسیب‌های آن را برای توسعه سیاسی، اجتماعی و اقتصادی کشور تشخیص می‌دهند.

۲) کسانی که فساد در مسئولان را مشکل جدی نمی‌دانند.

تشخیص کشورهایی که با موفقیت با فساد مبارزه می‌کنند و کشورهایی که چندان موفق نیستند یا کشورهایی که در مبارزه با فساد شکست خورده‌اند، امکان‌پذیر است. تشخیص دولت‌های «موفق» در مبارزه با فساد از «ناموفق» دشوار است. سؤال کلیدی این است که موفقیت چگونه در نظر گرفته می‌شود؟ زمانی می‌توان دولت را در مبارزه با فساد «موفق» دانست که غلبه منافع شخصی مقامات بر منافع عمومی غیرقانونی است، وقتی به‌طور سیستماتیک مبارزه می‌شود، همه شرایط برای مبارزه ایجاد و نتایج ملموسی برای مبارزه با فساد وجود دارد. اگر شاخص ادراک فساد را در سال‌های گذشته بررسی کنیم، مشخص می‌گردد که کشورهای مشابهی مانند: دانمارک، نیوزیلند، فنلاند، سوئد، نروژ، سنگاپور، سوئیس در این زمینه وجود دارند. درعین حال، تقریباً همه کشورهای ذکر شده موفق به مبارزه با فساد شده‌اند و جایگاه‌های بالایی را در رتبه‌بندی‌ها برای حداقل یک دهه گذشته اشغال کرده‌اند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۹-۲۰۲۱).

ما می‌توانیم سه مدل مبارزه با فساد را در میان کشورهای موفق در مبارزه با فساد تشخیص دهیم. کشورهای اسکاندیناوی (نروژ، سوئد، دانمارک) و برخی کشورهای اروپای شمالی و غربی (فنلاند، سوئیس) نمایندگان اولین مدل مبارزه با فساد هستند. از ویژگی‌های بارز الگوی سیاست مبارزه با فساد «اروپای شمالی» می‌توان به نقش فعال سازمان‌های دولتی در توزیع مجدد اعتبارات در ایالت‌ها با حداکثر شفافیت و پاسخ‌گویی به جامعه اشاره کرد. یکی از دلایلی که چرا هر جرم فساد تحت پوشش رسانه‌ها بلافاصله به یک رسوایی ملی تبدیل می‌شود، بدون شک رویکرد اخلاقی ایجادشده در جامعه این کشورها است. به‌دلیل سطح بالای اعتماد بین مردم، هرگونه فساد به‌شدت به‌عنوان تجلی رفتارهای غیراخلاقی تلقی می‌شود. مردم به دولت اعتماد دارند، فرار مالیاتی در کشورهای اسکاندیناوی قابل قبول نیست؛ علاوه‌براین، هر شهروند می‌تواند اسناد ارائه‌شده به نهادهای دولتی را بررسی کند. برای نمونه، پارلمان دانمارک، فعالان عمومی و نمایندگان رسانه‌ها همکاری نزدیکی با یکدیگر دارند و نظارت مشترکی بر اقدامات بالقوه فساد انجام می‌دهند. دولت تضمین‌های اجتماعی را برای شهروندان فراهم می‌کند و آن‌ها را در دانمارک اجرا می‌کند. شهروندان به دولت اعتماد دارند و حاضر به پرداخت مالیات بالا هستند و می‌دانند که کیفیت خدمات عمومی قطعاً بالا خواهد بود. برخی از شرایطی که به‌صورت عمده توسط مقامات فنلاندی اجرا می‌شود، امکان جلوگیری از فساد را در محدوده‌هایی که تهدیدی برای توسعه

عمومی محسوب نمی‌شوند، فراهم می‌کند: وجود نهادهای توسعه‌یافته جامعه مدنی، از جمله رسانه‌ها؛ تمایل به حداقل رساندن مداخله دولت در بخش اقتصادی؛ شفافیت و باز بودن تصمیم‌گیری توسط مقامات، باز بودن و در دسترس بودن اکثر قوانین و مقررات قانونی؛ استقلال سیاسی، مالی و پرسنلی نظام قضایی از قوه مجریه، تضمینی معتبر برای حمایت از افرادی است که به نهادهای مربوطه در مبارزه با فساد کمک کرده‌اند و همچنین سایر اقدامات با هدف کاهش بوروکراسی، بهبود کیفیت مدیریت دولتی، ایجاد سیستمی برای نظارت بر فعالیت‌های مقامات با سطح مناسبی از حقوق مقامات و غیره.

در این تحقیق ما به کار با جامعه مدنی و ایجاد فضای طرد فساد در همه اشکال توسط جامعه و نگرش منفی نسبت به آن در بین کارمندان دولتی اشاره کردیم. یک مدل ضدفساد دیگر در کشورهای آسیای جنوب شرقی، عمدتاً در هنگ‌کنگ، مالزی، سنگاپور، تایوان مشاهده می‌شود و کره جنوبی و ژاپن نیز از این مدل تبعیت می‌کنند. ویژگی اصلی این مدل در خروج حداکثری دولت از تنظیم اقتصاد، تشکیل آژانس‌های تخصصی ضدفساد، برابری همه در برابر قانون و مجازات شدید برای جرائم فساد نهفته است.

هسته اصلی سیاست مبارزه با فساد در ژاپن یک سیاست پرسنلی به‌خوبی ساخته شده و یک سیستم سخت برای تنظیم فعالیت‌های مقامات است. سیستم مشوق مضاعف (مالی و اخلاقی)، با مجازات‌های شدید برای عدم رعایت قوانین و مقررات، اثربخشی خود را در مبارزه با فساد دولتی در ژاپن نشان می‌دهد.

اصول اصلی سنگاپور در مبارزه با فساد عبارت‌اند از: (۱) حقوق مقامات براساس میانگین حقوق کارکنان موفق بخش خصوصی؛ (۲) اعلام سالانه اجباری دارایی‌ها، اموال و بدهی‌های آن‌ها توسط مقامات دولتی؛ دادستان حق دارد هرگونه حساب بانکی، سهامی و صورتحساب افراد مظنون به نقض قانون مبارزه با فساد را بررسی کند؛ (۳) توجه ویژه به پرونده‌های فساد خصوصاً در ارتباط با مقامات عالی‌رتبه؛ (۴) رفع حداکثری موانع اداری برای توسعه اقتصادی؛ بنابراین، می‌توان گفت که سیاست ضدفساد مبتنی بر ایجاد یک سیستم مدیریت دولتی است که در آن مقامات عملاً هیچ انگیزه‌ای برای ارتکاب جرائم فساد ندارند. درعین حال، سنگاپور اصل کنترل عمومی بر اقدامات مقامات و همچنین اصل برابری تحت قانون و اجتناب‌ناپذیر بودن مجازات برای جرم مرتکب شده را دارد.

قوانین ضدفساد ایالات متحده ماهیت نظام‌مندی دارند. همچنین شامل اقدامات قانونی‌اند که لابی‌گری، بانکداری، تبادل و سایر فعالیت‌ها را تنظیم می‌کند. سطح فساد در ایالات متحده به‌طور

قابل توجهی کم‌تر از سایر کشورها است؛ با وجود این واقعیت، تضمینی برای ریشه‌کنی کامل آن نیست. مبارزه با فساد با این واقعیت تسهیل می‌شود که عملاً هیچ مصونیتی برای مقامات در ایالات متحده وجود ندارد. همچنین شایان ذکر است که ایالات متحده در تلاش است براساس هنجارهای آیین‌نامه‌های تکریم کارمندان دولتی از اقدامات فاسد در اعمال قدرت باهدف جلوگیری از فساد جلوگیری کند.

در تمام کشورهایی که به‌طور موفقیت‌آمیز با فساد مبارزه می‌کنند، طیف گسترده‌ای از ابزارها و روش‌ها مورد استفاده قرار می‌گیرد، که همیشه شامل تعامل نزدیک با ساختارهای جامعه مدنی، براساس یک سیستم قانون‌گذاری خوب، شفافیت و پاسخ‌گویی مقامات است. با این حال، به‌عنوان مثال استراتژی‌های ضدفساد ایالات متحده، اروپا و شرق آسیا، می‌توان نتیجه گرفت که حتی یک دولت هم به‌طور کامل فساد را ریشه‌کن نکرده است.

در حال حاضر اسناد بین‌المللی زیادی به‌منظور مبارزه با فساد در سازمان‌های مختلف بین‌المللی به تصویب رسیده است که بر اهمیت موضوع و این جنبه که مقابله با فساد وظیفه جهانی کل جهان است، تأکید می‌کند. این معاهدات بین‌المللی عبارت‌اند از: (۱) کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد که در سال ۱۹۹۶ توسط سازمان کشورهای آمریکایی به تصویب رسید و در سال ۱۹۹۷ به اجرا درآمد (سازمان کشورهای آمریکایی ۱۹۹۶)؛ (۲) کنوانسیون مبارزه با فساد با حضور مقامات اتحادیه اروپا یا مقامات کشورهای عضو اتحادیه اروپا، مصوب سال ۱۹۹۷ شورای اتحادیه اروپا؛ (۳) کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی (OECD) که در سال ۱۹۹۹ به اجرا درآمد (OECD، ۱۹۹۷)؛ (۴) کنوانسیون حقوق کیفری شورای اروپا در مورد فساد، ۱۹۹۹، در سال ۲۰۰۲ به اجرا درآمد (شورای اروپا، ۱۹۹۹)؛ (۵) کنوانسیون حقوق مدنی شورای اروپا در مورد فساد، ۱۹۹۹، در سال ۲۰۰۳ به اجرا درآمد (شورای اروپا، ۱۹۹۹)؛ (۶) کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد که در سال ۲۰۰۵ به اجرا درآمد (ملل متحد، ۲۰۰۳)؛ (۷) کنوانسیون اتحادیه آفریقا برای جلوگیری و مبارزه با فساد که در سال ۲۰۰۶ به اجرا درآمد (مجمع اتحادیه آفریقا، ۲۰۰۳)؛ (۸) کنوانسیون مبارزه با فساد عربی در سال ۲۰۱۰ لازم‌الاجرا شد (دبیرخانه عمومی اتحادیه کشورهای عربی، ۲۰۱۰).

### نتیجه‌گیری

اجرای قانون بین‌المللی مبارزه با فساد، جزء لاینفک نظم جهانی و پیش‌نیاز مقابله اثربخش با فساد می‌باشد. این تجزیه و تحلیل نشان می‌دهد که قانون‌گذاری تقریباً در همه کشورها از مقررات اجرایی، ابزارهای بین‌المللی و ماهیت انتخابی آن‌ها جدا شده، که این امر به‌طور قابل توجهی

موفقیت در مقابله با فساد را کاهش داده است. با جمع‌بندی موارد فوق باید اشاره کنیم که اخیراً تلاش‌های زیادی توسط کشورها برای بهتر شدن قوانین این حوزه هم‌راستا با استانداردهای بین‌المللی ضدفساد اجرا گردیده است. محدود کردن دامنه فساد عمدتاً منوط به اجرای استانداردهای بین‌المللی مبارزه با فساد با در نظر گرفتن ویژگی‌های خاص فساد و سطح آن در هر کشور با تعریف روشنی از اختیارات و وظایف نهادهای دولتی و مقامات آن‌ها است. شکل‌گیری رویکردهای جدید در کیفیت مدیریت دولتی، ایجاد اعتماد بین مقامات دولتی و شهروندان، ایجاد سازوکار مؤثر کنترل عمومی، معرفی فعالیت‌های اطلاعاتی بین مردم در مورد عدم تحمل فساد، حمایت از خبرنگاران مفاسد اقتصادی و... از راهکاری موفق مبارزه با فساد می‌باشد.

## منابع

- Amegavi, G. B., Quarshie, A. and Mensah, J. K. (2021), Mitigating Corruption in Sub-Saharan Africa: Does Heterogeneity in Corruption Levels Matter? *Public Integrity*, 1-14, Doi: 10.1080/10999922.2021.1917171
- Artello, K., and Albanese, J.S. (2021), Culture of Corruption: Prosecutions, Persistence, and Desistence. *Public Integrity*, 24(2). DOI: 10.1080/10999922.2021.1881300
- Bawole, J.N., and Langnel, Z. (2021), Corruption-Induced Inhibitions to Business: What Business Leaders Have to Say in Ghana. *Journal of African Business*, DOI: 10.1080/15228916.2021.2018226
- Börzel, T.A., Stahn, A., and Pamuk, Y. (2010), The European Union and the fight against corruption in its near abroad: can it make a difference? *Global Crime*, 11(2), 122-144, DOI: 10.1080/17440571003669142
- Börzel, T.A., Stahn, A., and Pamuk, Y. (2010), The European Union and the fight against corruption in its near abroad: can it make a difference? *Global Crime*, 11(2), 122-144, DOI: 10.1080/17440571003669142
- Brusca, I., Rossi, F.M., and Aversano, N. (2018), Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20(5), 486-504, DOI: 10.1080/13876988.2017.1393951
- Council of Europe (1997), Convention on the fight against corruption involving EU officials or officials of EU countries, 25.06.1997. Retrieved Dec. 10, 2021 from <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A41997A0625%2801%29>
- Council of Europe (1999a). Criminal Law Convention on Corruption. 27.01.1999. Retrieved Dec. 10, 2021 from <https://rm.coe.int/168007f3f5>
- Council of Europe (1999b), Civil Law Convention on Corruption. 4.11.1999. Retrieved Dec. 10, 2021 from [https://rm.coe.int/168007f3f6\\_Reform,5\(4\),187-201,DOI:10.1080/1384128032000096805](https://rm.coe.int/168007f3f6_Reform,5(4),187-201,DOI:10.1080/1384128032000096805)
- Gadowska, K. (2010), National and international anti-corruption efforts: the case of Poland. *Global Crime*, 11(2), 178-209, DOI: 10.1080/17440571003669191
- General Secretariat of the League of Arab States (2010), Arab Anti-Corruption Convention, 21.12.2010. Retrieved Dec. 10, 2021. From: <https://star.worldbank.org/sites/star/files/Arab-Convention-Against-Corruption.pdf>
- Holmes, L. (2015), Combating Corruption in China: The Role of the State and Other Agencies in Comparative Perspective. *Economic and Political Studies*, 3(1), 42-70, DOI: 10.1080/20954816.2015.11673837
- Hunter, M., Mardini, R.U., El-Seblani, A., and Elsayed, S. (2020). Anti-corruption, Transparency and Accountability: Case Study of Healthcare in the Arab Countries. *Global*

- Health Action, 13, sup1, DOI: 10.1080/16549716.2019.1704529
- Boiko-Dzhumelia, V., Sakovskiy, A., & Myrovska, A. (2021), Reconstruction as a method of crime investigation. *Amazonia Investiga*, 10(45), 113-119. <https://doi.org/10.34069/AI/2021.45.09.12>
- Jang, J. (2021), Power-sharing in governments, clarity of responsibility, and the control of corruption. *Asia Pacific Journal of Public Administration*, 44(2). DOI: 10.1080/23276665.2021.1963996
- Kaufman, D., Kraai, A., and Mastruzzi, M. (2005), *Governance Matters IV: Governance Indicators for 1996-2004*. Retrieved Dec. 10, 2021 [File PDF] from <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/8221/wps3630.pdf?sequence=1>
- Kaufmann, D., Kraay, A., and Zoido-Lobaton, P. (1999), *Governance Matter. Policy research working paper No 2196*. Retrieved Dec. 10, 2021, from <https://documents1.worldbank.org/curated/en/665731468739470954/pdf/multi-page.pdf>
- Kiryia, M.T. (2020), Promoting anti-corruption, transparency and accountability in the recruitment and promotion of health workers to safeguard health outcomes. *Global Health Action*, 13. DOI: 10.1080/16549716.2019.1701326
- Lee, J., and Liu, C. (2021). Public Corruption and Government Management Capacity. *Public Performance and Management Review*, 45(2), pp. 397-427. DOI: 10.1080/15309576.2021.1985538
- OECD (1997), *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*. 21.11 1997. Retrieved Dec. 10, 2021 from [https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery\\_ENG.pdf](https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_ENG.pdf)
- Putera, P.B. (2021), Corruption in public procurement: A bibliometric analysis. *COLLNET Journal of Scientometrics and Information Management*, 15(2), 397-412, DOI: 10.1080/09737766.2021.1989990
- Sharma, C. (2021), Do natural resources and corruption curse tourism development? *Journal of Policy Research in Tourism, Leisure and Events*, DOI: 10.1080/19407963.2021.2006203
- Sicakova-Beblava, E., and Beblavy, M. (2016), Using government manifestos to analyse the political salience and shape of anti-corruption policies in the Czech Republic and Slovakia. *Policy Studies*, 37(4), 295-313, DOI: 10.1080/01442872.2016.1146247
- Singh, P. (2019), Combating corruption in India. *Police Practice and Research*, 20(4), 420-421, DOI: 10.1080/15614263.2019.1623440
- Soyaltin, D. (2017), Public sector reforms to fight corruption in Turkey: a case of failed Europeanization? *Turkish Studies*, 18(3), 439-458, DOI: 10.1080/14683849.2017.1314185
- Tanzi, V. (1998), *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope and Cures*. International Monetary Fund Working Paper. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Corruption-Around-the-World-Causes-Consequences-Scope-and-Cures-2583>
- Teremetskiy, V.I., & Demianchuk, V.A. (2017), International experience of the implementation of anti-corruption policy. *Law and Security [Pravo i Bezpeka]*, 4, 67-72.
- The Assembly of the African Union (2003), *African Union Convention on Preventing and Combating Corruption*. 11.07.2003. Retrieved Dec. 10, 2021 from [https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028\\_african\\_union\\_convention\\_on\\_preventing\\_and\\_combating\\_corruption\\_e.pdf](https://au.int/sites/default/files/treaties/36382-treaty-0028_african_union_convention_on_preventing_and_combating_corruption_e.pdf)
- The Organization of American States (1996), *The Inter-American Convention Against Corruption*. 29.03.1996. Retrieved Dec. 10, 2021 from [http://www.oas.org/juridico/english/corr\\_bg.htm](http://www.oas.org/juridico/english/corr_bg.htm)
- The World Bank (2021), *World Development Report: Data for better lives*. Retrieved Dec. 10, 2021 from <https://wdr2021.worldbank.org/the-report>
- Topchiy, V., Zabarniy, M., & Lugina, N. (2020), Application of the method of swot-analysis as a means of strategic planning during the investigation of criminal cases in the field of economics in borders. *Baltic Journal of Economic Studies*, 6(3), 166-170.

- Transparency International (2019), Corruption perceptions index 2019. Retrieved Dec. 10, 2021 from <https://www.transparency.org/ru/cpi/2019>
- Transparency International (2020), Corruption perceptions index 2020. Retrieved Dec. 10, 2021 from <https://www.transparency.org/en/cpi/2020>
- Transparency International (2021), Corruption perceptions index 2021. Retrieved Dec. 10, 2021 from <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- United Nations (1990), Eight United Nations Congress on the prevention of Crime and the Treatment of Offenders. August 27 – September 7 1990. Retrieved Dec. 10, 2021 from [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/8th\\_Congress\\_1990/028\\_ACONF.144.28.Rev.1\\_Report\\_Eighth\\_United\\_Nations\\_Congress\\_on\\_the\\_Prevention\\_of\\_Crime\\_and\\_the\\_Treatment\\_of\\_Offenders.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/8th_Congress_1990/028_ACONF.144.28.Rev.1_Report_Eighth_United_Nations_Congress_on_the_Prevention_of_Crime_and_the_Treatment_of_Offenders.pdf)
- United Nations (1995), Ninth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, 29 April - 8 May 1995. Retrieved Dec. 10, 2021 from [https://www.unodc.org/documents/congress/Previous\\_Congresses/9th\\_Congress\\_1995/019\\_ACONF.169.16.REV.1\\_Report\\_of\\_the\\_9th\\_Crime\\_Congress\\_Overview\\_of\\_Agenda.pdf](https://www.unodc.org/documents/congress/Previous_Congresses/9th_Congress_1995/019_ACONF.169.16.REV.1_Report_of_the_9th_Crime_Congress_Overview_of_Agenda.pdf)
- United Nations (2003), United Nations Convention against Corruption. Retrieved Dec. 10, 2021 from [https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools\\_and\\_publications/UN-convention-against-corruption.html](https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html)







## ارتقای شفافیت در اسپانیا و هندوراس (مطالعه موردی حکومت‌های محلی)

ولی‌اله قلم‌نوی<sup>۱</sup>

### چکیده

مبارزه با فساد اداری و اقتصادی در بسیاری از کشورهای جهان به یک موضوع مهم حاکمیتی تبدیل شده است. هر حکومتی جهت دستیابی به اقتصادی با ثبات، کارآمد و پویا، بایستی توانایی رصد، برنامه‌ریزی و اجرای برنامه‌های را داشته باشد. رصد، برنامه‌ریزی و اجرا به انحاء مختلف به مقوله‌ی خطیر شفافیت گره خورده است و به عبارتی شفافیت اطلاعات از مقدمات حصول هر یک از این سه موضوع است. شهرداری‌ها نهادهای مهمی در حاکمیت محسوب می‌شوند؛ زیرا عملکرد آن‌ها به صورت مستقیم بر زندگی مردم تأثیر دارد. اگر شهرداری‌ها ناکارآمد باشند، زندگی روزمره مردم دچار اختلال خواهد شد. به همین دلیل جلوگیری از وقوع ناکارآمدی در شهرداری‌ها بسیار مهم است. در همین راستا به مطالعه موردی تجارب شهرداری‌های کشور اسپانیا در زمینه افزایش شفافیت، راهکارهای اتخاذ شده برای این منظور و نتایج به دست آمده با توجه به ارتقای جایگاه این کشور در سال‌های اخیر براساس گزارشات منتشر شده سازمان شفافیت بین‌الملل و کشور هندوراس به عنوان کشوری که سیاست‌های نادرست شفافیت منجر به کاهش رتبه آن در گزارشات این سازمان طی سال‌های اخیر شده، پرداخته شده است. نتایج نشان می‌دهد جریان‌های اطلاعاتی می‌تواند با دستیابی به شفافیت مؤثر مقابله کند. در نتیجه مهم نیست چه تعداد اسناد فنی در راستای شفاف‌سازی منتشر می‌شود، بلکه نحوه انتقال این داده‌ها به گونه‌ای که مردم بتوانند اطلاعات ضروری و مرتبط را دریافت کنند، مهم است. همچنین بر پایه نتایج به دست آمده، افزایش حضور زنان در مناصب متعارف سیاسی در اسپانیا از یک سو با افزایش میزان شفافیت و از سوی دیگر بر پایه نظریه نمایندگی باعث افزایش میزان مشروعیت و در نتیجه آن افزایش مشارکت مردمی در انتخابات گردیده است.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، فساد، نظریه نمایندگی، نظریه مشروعیت، برابری جنسیتی

۱. دانشجوی دکتری و کارشناس نظارت و بازرسی؛ بازرسی کل استان خراسان رضوی، V.ghalehnovi@gmail.com

## مقدمه

امروزه یکی از مهم‌ترین موضوعات حاکمیتی در بسیاری از کشورهای جهان، از جمله جمهوری اسلامی ایران مبارزه با فساد اداری و اقتصادی است؛ به گونه‌ای که در بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی که توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ گردید به شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن اشاره شده و دولت سیزدهم نیز در اولین اقدامات خود، اصول دوازده‌گانه حاکم بر نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی با اولویت شناسایی بسترهای فسادزا، اصلاح و مبارزه با فساد را تدوین و ابلاغ نمود. از جمله این اصول می‌توان به شفاف‌سازی به معنای تولید و ارائه اطلاعات صحیح، دقیق، به موقع و مرتبط به مراجع ذی‌صلاح و مردم به ویژه در حوزه فعالیت‌های اقتصادی و تأمین اشراف دولت اشاره کرد. هرچند تعاریف زیادی از شفافیت وجود دارد، اما همه آن‌ها آزادی در جریان اطلاعات اقتصادی، سیاسی، اجتماعی به ذی‌نفعان مربوطه را هسته اصلی پدیده می‌دانند (Kaufmann et al., 2002; Meijer, 2009-2013). شفافیت یکی از سیاست‌هایی است که برای نظارت بر عملکرد در فعالیت‌های عمومی، حمایت از پاسخ‌گویی و کاهش فساد مقامات دولتی به منظور افزایش اعتماد عمومی اتخاذ می‌شود (Holzner & Holzner, 2006). هرچند برخی تحقیقات نشان‌دهنده عدم وجود ارتباط میان شفافیت و اعتماد (de Fine Licht, 2014) یا تأثیر ناچیز (Grimmelikhuijsen & Meijer, 2014) یا حتی منفی آن است (Piotrowski & van Ryzin, 2007)، لیکن اکثر محققین بر این باورند که شفافیت یک مسئولیت استراتژیک ضروری برای افزایش اعتماد در روابط است (López-Arceiz et al., 2017; Zhao & Hu, 2017). در کشورهای توسعه‌یافته، شفافیت باعث افزایش درجه اعتماد میان مردم می‌شود (H. Park & Blenkinsopp, 2011) و آن‌ها را تشویق می‌کند تا به دولت‌ها اعتقاد بیشتری داشته باشند و زمینه نظارت شهروندان بر نهادها و مشارکت در تصمیم‌گیری را فراهم می‌سازد. البته باید توجه داشت در مواردی که فساد همه‌گیر باشد، شفافیت به دلیل این اعتقاد که ریشه‌کن کردن اقدامات فاسد غیرممکن است می‌تواند باعث ایجاد سطوح بالاتری از بی‌اعتمادی به نهادها و زمینه‌ساز برخی مشکلات از قبیل برانگیختن استعفای عمومی شود (Estrada & Bastida, 2020). در ادامه این مقاله به بررسی تجارب کشور اسپانیا در زمینه افزایش شفافیت، راهکارهای اتخاذشده برای این منظور و نتایج به دست آمده با توجه به ارتقای جایگاه این کشور در سال‌های اخیر براساس گزارشات منتشر شده سازمان شفافیت بین‌الملل و کشور هندوراس به عنوان کشوری که سیاست‌های نادرست شفافیت منجر به کاهش رتبه آن در گزارشات این سازمان طی سال‌های اخیر شده، پرداخته شده است.

## ۱. شهرداری‌های اسپانیا

با توجه به گسترش فساد اداری و نیاز به افزایش مشروعیت، سازمان شفافیت بین‌الملل اسپانیا در سال ۲۰۰۸ شروع به تجزیه و تحلیل سیستماتیک و تولید شاخص شفافیت کرد (Sol, 2013). افشای شاخص شفافیت به محرکی برای شهرداری‌ها به منظور اتخاذ رویکردی فعالانه برای شفافیت با ارائه اطلاعات در صفحات وب خود تبدیل شد. فرایند افزایش شفافیت با تصویب قانون دسترسی شفاف به اطلاعات عمومی و حکومت‌داری در سال ۲۰۱۱ تقویت شد. این اقدامات در راستای تئوری مشروعیت انجام شد؛ چراکه بر پایه این تئوری، بسیاری از شهرداری‌ها سطوح شفافیت خود را به‌عنوان راهی برای مشروعیت بخشیدن به اقدامات رهبران سیاسی در قبال شهروندان افزایش دادند که این موضوع در کاهش افشای اطلاعات پس از انتخابات شهرداری‌ها به دلیل کاهش نیاز به همدلی شهروندان قابل مشاهده است.

یکی از راهکارهای در نظر گرفته‌شده برای افزایش شفافیت، افزایش تنوع جنسیتی در شهرداری‌ها و شوراهای بود. مطابق با نظریه موشر اگر سازمان‌ها ویژگی‌های جمعیت‌شناختی افرادی را که به آن‌ها خدمت می‌کنند منعکس کنند، نسبت به عموم پاسخ‌گوتر خواهند بود (Mosher, 1982)؛ بنابراین افزایش تعداد زنان در جایگاه‌های رسمی سیاسی و حکومت محلی از یک سو بر پایه نظریه نمایندگی، به این معنی است که علایق و تجربیات ویژه زنان نمایندگی پیدا می‌کند (Lopez-Valcarcel et al., 2017) و از سوی دیگر به منظور ایجاد فرصتی برای آوردن تنوع جنسیتی به سازمان‌های عمومی و همراه با آن ارزش‌های متفاوت از مردان در دستور کار قرار گرفت (Ricucci et al., 2014)؛ از این رو شهرداری‌های اسپانیا روند تغییر تنوع جنسیتی خود را با رشد جایگاه سیاسی زنان آغاز کردند، چراکه زنان نگرانی‌های اخلاقی بیشتری نسبت به مردان دارند (Hamidullah et al., 2015; Fine, 2009) و از نظر اجتماعی نسبت به پیامدهای حکمرانی پاسخ‌گوتر هستند و شیوه کار شفاف‌تری دارند (Batista Medina, 2015; Clark Jr et al., 2013; Rodríguez-Garcia, 2015).

بر همین اساس قانون برابری مؤثر (EEL) حضور نزدیک به برابر زنان را در همه نهادهای نمایندگی نهادی (عمومی و خصوصی)، از جمله شوراهای شهرداری اجباری کرد. همچنین این قانون تعیین کرد که احزاب سیاسی باید فهرستی از نامزدها تهیه کنند که به برابری جنسیتی احترام بگذارد و کمیته‌های مشورتی و شوراهای مشارکت زنان را ایجاد کنند؛ از این رو حضور زنان در مناصب متعارف سیاسی در اسپانیا در سال ۲۰۱۵ به بیش از ۴۰ درصد رسید که بسیار بالاتر از میانگین کشورهای عضو اتحادیه اروپا که ۲۸/۵ درصد است، می‌باشد.

براساس مطالعاتی که توسط (Araujo & Tejedro-Romero, 2016a, 2018) بعد از این اقدامات انجام شد، نشان داد سطوح شفافیت شهرداری در شهرداری‌هایی که توسط شهردار زن اداره

می‌شوند و نیز شوراهای محلی که در آن‌ها زنان نمایندگی بیشتری دارند، بیشتر است (Benito et al., 2021). همچنین مطالعه دیگری نشان داد که سطوح شفافیت در آن دسته از شهرداری‌های اسپانیا که زنان افزایش حضور بیشتری داشته‌اند، بیشتر افزایش یافته است (Araujo & Tejedo-Romero, 2016b). در نتیجه افزایش حضور زنان از یک‌سو با افزایش میزان شفافیت منجر به افزایش مشروعیت و ازسوی دیگر بر پایه نظریه نمایندگی باعث افزایش مشارکت مردمی در انتخابات گردید (Araujo & Tejedo-Romero, 2018).

## ۲. شهرداری‌های کاتالونیا

موارد متعدد فساد و در نتیجه بی‌اعتمادی به نهادهای دولتی به‌عنوان دو دلیل اصلی منجر به تصویب قانون شفافیت، دسترسی به اطلاعات عمومی و حکمرانی خوب (CTL) در کاتالونیا شد که شفافیت را به معنای «تسهیل‌گری فعال اطلاعات مربوط به داده‌ها با توجه به سازمان، عملیات، مهم‌ترین تصمیمات و مدیریت منابع عمومی» می‌داند و برای این منظور انتشار فعال، آزادی اطلاعات و داده‌های باز را به‌عنوان ابزارهایی برای دسترسی به آن مورد استفاده قرار داد که منطبق با سه بعد در نظر گرفته شده برای شفافیت توسط مارتینز است: بُعد فعال به اطلاعاتی اشاره دارد که ادارات دولتی به‌طور معمول در اختیار شهروندان قرار می‌دهند. بُعد واکنشی، حق آزادی اطلاعات شهروندان است، یعنی شهروندان سازوکارهایی برای درخواست اطلاعات از اداره دارند. در نهایت، بُعد مشارکتی به توانایی شهروندان برای استفاده مجدد و انتشار اطلاعات عمومی و همکاری در توسعه و ارزیابی سیاست‌های عمومی از طریق استفاده از فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات مرتبط است (Cerrillo Martínez, 2016).

اما شفافیت به‌خودی‌خود یک هدف یا حتی صرفاً ابزاری برای بهبود اعتماد به نهادها تلقی نمی‌شود، بلکه بخشی از استراتژی‌های بهبود را تشکیل می‌دهد. برای جلوگیری از نگاه ابزاری مجزا به شفافیت می‌توان برخی از شوراهای محلی کاتالونیا را مثال زد؛ مانند شورای محلی سابلد که در سال ۲۰۱۰ در شاخص‌های شفافیت شهری سازمان شفافیت بین‌الملل امتیاز ۱۰۰ از ۱۰۰ را به‌دست‌آورد اما در سال ۲۰۱۲، شهردار، شش عضو دولت محلی و دوازده همکار آن‌ها به فساد در برنامه‌ریزی و توسعه شهری متهم شدند (Kemp, 2019). شورای سابلد به معنای رسمی کاملاً «شفاف» بود، اما این شفافیت به‌وضوح بی‌اثر بود.

در نظر گرفتن شفافیت به‌تنهایی به‌عنوان یک پادزهر برای فساد و در نهایت آن را به‌عنوان ابزاری برای نظارت و مجازات مطرح می‌کند که مانع از ظرفیت آن برای تغییر فرهنگ سیاسی و ایجاد اعتماد نهادی می‌شود و از آنجاکه بازیابی اعتماد به نفس از طریق نظارت و تنبیه مداوم امکان‌پذیر

نیست (Krastev, 2013) هوشیاری دائمی صرفاً به تمرینی در مدیریت بی‌اعتمادی تبدیل می‌شود، چراکه هر چیزی که قابل مشاهده نیست به‌طور خودکار مورد سوءظن قرار می‌گیرد و قرار دادن همه در مظان سوءظن دائمی ممکن است درواقع باعث بی‌اعتمادی به دیگران شود (Graf Lambsdorff, 2015): بنابراین شفافیت را نباید به‌عنوان یک هدف برای خود تصور کرد، چراکه نتیجه آن شفافیت سطحی و نه مؤثر است که عنصر فرهنگی و نقش ابزاری آن نادیده گرفته شده؛ لذا شفافیت یک فرهنگ است که برای اهداف گسترده‌تری مانند مسئولیت‌پذیری، مشارکت و حکمرانی خوب مفید است.

### ۳. شهرداری‌های هندوراس

هرچند اکثر محققین بر این باورند که شفافیت به‌طور قابل‌توجهی اعتماد را افزایش می‌دهد، لیکن به گفته هیلد، بین شفافیت اسمی و شفافیت مؤثر تفاوت وجود دارد؛ به این معنی که ممکن است بین آنچه به‌عنوان اتفاق گزارش می‌شود و واقعیت پنهان اختلاف وجود داشته باشد (Hood & Heald, 2006). براساس یک تحقیق در شهرداری‌های هندوراس مشخص شد متغیرهای شفافیت مبتنی بر وب نسبت به شفافیت درک‌شده توسط پاسخ‌دهندگان (LAPOP)<sup>۱</sup> تأثیر کمتری بر اعتماد دارند. این به آن معنا است که شفافیت مبتنی بر وب، اگرچه داده‌های خام دقیق‌تر و فنی را ارائه می‌کند، اما تأثیر کمتری بر اعتماد شهروندان دارد (Fukuyama, 2016). در نتیجه مهم نیست چه تعداد اسناد فنی در راستای شفاف‌سازی منتشر می‌شود بلکه نحوه انتقال این داده‌ها به‌گونه‌ای که مردم بتوانند اطلاعات ضروری و مرتبط را دریافت کنند، مهم است (Estrada & Bastida, 2020). به عبارت دیگر، افزایش قابل توجه تعداد اسناد فنی ارسال‌شده در یک وب‌سایت به نسبت سایر داده‌های پردازش‌شده قابل فهم، هرچند اندک باشند، برای شهروندان کم‌اهمیت‌تر بوده و تأثیری در ایجاد اعتماد ندارد. در اینجا، نیاز به نقش یک عامل سوم مانند ادارات دولتی و یا حتی روزنامه‌نگاران که با آموزش خاص می‌توانند داده‌ها را تجزیه و تحلیل کرده و آن‌ها را به‌گونه‌ای خلاصه کنند که برای شهروندان عادی قابل درک باشد، احساس می‌شود. ازسوی دیگر، از آنجاکه ظرفیت پردازش اطلاعات شهروندان توان دریافت اضافه‌بار داده‌ها را ندارد؛ لذا جریان‌های اطلاعاتی می‌تواند با دستیابی به شفافیت مؤثر مقابله کند. همچنین داده‌های ارائه‌شده باید قابلیت مقایسه داشته باشند؛ به‌عنوان مثال داده‌های مربوط به کسری بودجه شهرداری باید با شهرداری‌های مشابه مقایسه شود تا مالیات‌دهندگان بتوانند نحوه مدیریت وجوه مالیاتی توسط دولت محلی را ارزیابی کنند؛ بنابراین، سه الزام اساسی شفافیت دولت برای انطباق با این نظریه جدید به شرح زیر است:

- شفافیت باید اطلاعات مرتبط را به شهروندان منتقل کند، نه داده‌های بیش‌ازحد یا اسناد فنی؛

- شفافیت باید براساس اطلاعات بی طرفانه و منصفانه باشد؛
- داده‌ها باید با سایر نهادهای عمومی مشابه مقایسه شوند.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

در این مقاله به بررسی نحوه ایجاد شفافیت در شهرداری‌های دو کشور اسپانیا و هندوراس به‌عنوان یک کشور موفق و یک کشور ناموفق در ایجاد شفافیت مؤثر با هدف شناخت الگوهای ممکن جهت استفاده در کشور در راستای تحقق بخشیدن به سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی رهبر و اصول دوازده‌گانه حاکم بر نقشه ملی پیشگیری و مقابله با فساد اداری و اقتصادی پرداخته شد. یکی از راهکارهایی که شهرداری‌های اسپانیا بعد از افزایش میزان فساد اداری به‌منظور ایجاد شفافیت و کاهش فساد و در نتیجه افزایش مشروعیت حکومت اتخاذ نمود، تصویب قوانینی برای افزایش برابری جنسیتی و به‌تبع آن افزایش حضور زنان در مناصب سیاسی از جمله شهرداری‌ها و شوراهای محلی بود که در نتیجه آن براساس مطالعات و گزارش‌های منتشر شده توسط سازمان شفافیت بین‌الملل، سطوح شفافیت شهرداری در شهرداری‌هایی که توسط شهردار زن اداره می‌شد و نیز شوراهای محلی که در آن‌ها زنان نمایندگی بیشتری پیدا کردند، افزایش یافت و این امر از طریق کاهش فساد از یک‌سو و بر پایه نظریه نمایندگی ازسوی دیگر، منجر به افزایش مشروعیت گردید که این موضوع در افزایش مشارکت مردمی در انتخابات نمود پیدا کرد.

روش دیگری که برای افزایش شفافیت در شهرداری‌های کاتالونیا و هندوراس اتخاذ شد، افزایش دسترسی به اطلاعات از طریق انتشار وسیع اطلاعات بود که اگرچه این موضوع منجر به افزایش ظاهری شاخص شفافیت شد، لیکن به دلیل عدم امکان پردازش و مقایسه اطلاعات منتشر شده توسط عموم مردم شفافیت مؤثر را افزایش نداد که این موضوع منجر به تعریف الزاماتی برای اطلاعات منتشر شده گردید؛ بنابراین اطلاعات منتشره باید اولاً مرتبط با شهروندان بوده و از ارائه اسناد فنی بیش‌ازحد اجتناب شود، ثانیاً براساس اطلاعات بی طرفانه و منصفانه باشد و در نهایت قابل مقایسه با داده‌های منتشر شده توسط سایر نهادهای مشابه باشد.

### منابع

- Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. (2016a), Women's political representation and transparency in local governance. *Local Government Studies*, 42(6), 885-906.
- Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. (2016b), Women's political representation and transparency in local governance. *Local Government Studies*, 42(6), 885-906.
- Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. (2018), Does gender equality affect municipal transparency: The case of Spain. *Public Performance & Management Review*, 41(1), 69-99.
- Batista Medina, J. A. (2015), Public administrations as gendered organizations. The case of spanish municipalities. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 149, 3-30.
- Benito, B., Guillamón, M.-D., & Ríos, A.-M. (2021), Transparency and efficient management

- in local governments. *Cities*, 115, 103234.
- Cerrillo Martínez, A. (2016), La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica.
- Clark Jr, R. C., Ochs, H. L., & Frazier, M. (2013), Representative bureaucracy: The politics of access to policy-making positions in the federal executive service. *Public Personnel Management*, 42(1), 75–89.
- de Fine Licht, J. (2014). Policy area as a potential moderator of transparency effects: An experiment. *Public Administration Review*, 74(3), 361–371.
- Estrada, L., & Bastida, F. (2020), Effective transparency and institutional trust in Honduran Municipal Governments. *Administration & Society*, 52(6), 890–926.
- Fine, M. G. (2009), Women leaders' discursive constructions of leadership. *Women's Studies in Communication*, 32(2), 180–202.
- Fukuyama, F. (2016), Governance: What do we know, and how do we know it. *Annual Review of Political Science*, 19(1), 89–105.
- Graf Lambsdorff, J. (2015), Preventing corruption by promoting trust: insights from behavioral science. *Passauer Diskussionspapiere-Volkswirtschaftliche Reihe*.
- Grimmelikhuijsen, S. G., & Meijer, A. J. (2014), Effects of transparency on the perceived trustworthiness of a government organization: Evidence from an online experiment. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 137–157.
- Hamidullah, M. F., Riccucci, N. M., & Pandey, S. K. (2015), Women in city hall: Gender dimensions of managerial values. *The American Review of Public Administration*, 45(3), 247–262.
- Holzner, B., & Holzner, L. (2006), *Transparency in global change: the vanguard of the open society*. University of Pittsburgh Pre.
- Hood, C., & Heald, D. (2006), *Transparency: The key to better governance? (Vol. 135)*. Oxford University Press for The British Academy.
- Kaufmann, D., Kraay, A., Lora, E., & Pritchett, L. (2002), Growth without governance [with comments]. *Economia*, 3(1), 169–229.
- Kemp, S. (2019), Municipal transparency: moving beyond intrinsic value and the corruption antidote. *La Criminología Que Viene. Resultados Del I Encuentro de Jóvenes Investigadores En Criminología. REJIC*.
- Krastev, I. (2013), *In Mistrust We Trust: Can Democracy Survive when We Don't Trust Our Leaders?*
- López-Arceiz, F. J., Pérezgrueso, A. J. B., & Torres, M. P. R. (2017). Accessibility and transparency: impact on social economy. *Online Information Review*.
- Lopez-Valcarcel, B. G., Jiménez, J. L., & Perdiguero, J. (2017), Danger: local corruption is contagious! *Journal of Policy Modeling*, 39(5), 790–808.
- Meijer, A. (2009), Understanding modern transparency. *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 255–269.
- Meijer, A. (2013), Understanding the complex dynamics of transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429–439.
- Mosher, F. (1982), *Democracy and the Public Service*, New York and Oxford: Oxford University Press. Inc., 56–82.
- Piotrowski, S. J., & van Ryzin, G. G. (2007), Citizen attitudes toward transparency in local government. *The American Review of Public Administration*, 37(3), 306–323.
- Riccucci, N. M., van Ryzin, G. G., & Lavena, C. F. (2014), Representative bureaucracy in policing: Does it increase perceived legitimacy? *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(3), 537–551.
- Rodríguez-García, M. J. (2015), Local women's coalitions: Critical actors and substantive representation in Spanish municipalities. *European Journal of Women's Studies*, 22(2), 223–240.
- Sol, D. A. del. (2013), The institutional, economic and social determinants of local government transparency. *Journal of Economic Policy Reform*, 16(1), 90–107.
- Zhao, D., & Hu, W. (2017), Determinants of public trust in government: Empirical evidence from urban China. *Revue Internationale Des Sciences Administratives*, 83(2), 365–384.





## مطالعه تطبیقی سازوکار کشورهای آلمان و ایالات متحده آمریکا در جلب مشارکت مدنی و رسانه‌ها در راستای مطالبه شفافیت و مبارزه با فساد

مروارید امانی<sup>۱</sup>

صادق مرادی<sup>۲</sup>

### چکیده

فساد، پدیده‌ای غامض و غیرقابل انکار در عصر حاضر است که باعث بروز ناتوانی و ضعف در نهادهای مردم‌سالارانه می‌گردد. فسادستیزی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برپایی حکمرانی شایسته به‌شمار می‌رود. در مبارزه با فساد، عوامل متنوعی از قبیل: دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی ایفای نقش می‌نمایند؛ اما با توجه به بی‌طرفی جوامع مدنی، مشارکت آنان در مبارزه با فساد می‌تواند از موفقیت چشمگیری برخوردار باشد. فساد، نمودی غیرقابل انکار بر معضلات بنیادین نهادها می‌باشد و اقدامات قانونی و جوامع مدنی، به‌تنهایی نمی‌توانند در رسیدگی به مشکلات مربوط به فساد موثر باشند؛ زیرا در درازای زمان، جرائم مربوط به فساد از سطح ادارات دولتی تا شرکت‌های خصوصی افزایش را نشان می‌دهد؛ از این‌رو، رسانه‌ها می‌توانند با افزایش آگاهی در مورد مشکلات مربوط به فساد، هنجاری اجتماعی و سنجه‌ای اخلاقی از روال فاسد درون جامعه پدید آورند.

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیل محتوای کیفی به بررسی نقش جامعه مدنی و رسانه‌های جمعی در مبارزه با فساد و مطالبه‌گری در حوزه شفافیت در کشورهای آلمان و آمریکا می‌پردازد. یافته‌های موجود بیانگر آن است که در کشورهای آلمان و آمریکا، جوامع مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد، اثرگذاری چشمگیری داشته و توانسته‌اند موفقیت شایانی در به چالش کشیدن فساد کسب

۱. پژوهشگر حقوق، مؤسسه آموزش عالی زند شیراز، Morvariid.amanii@gmail.com

۲. پژوهشگر دکتری تخصصی حقوق و مدرس دانشگاه شیراز، Moradi.email@yahoo.com

نمایند. حال آنکه در ایران، مبارزه نهادهای مدنی ضد فساد، هنوز جنبه عملی به خود نگرفته و یا اصولاً چنین نهادهایی، برخلاف تصویب قانون کنوانسیون سازمان ملل در مبارزه با فساد و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، نقشی در مبارزه با فساد نداشته و تاکنون به صورت شایسته و درخور تأسیس نگردیده‌اند؛ از این رو ضروری است برای موفقیت در این مبارزه دشوار، نقش این نهادهای غیردولتی به رسمیت شناخته شود. در این راستا، مطالعه کشورهای موفق به عنوان الگویی کارآمد در این حوزه کمک قابل توجهی در به کارگیری هر چه پُررنگ‌تر این نهادهای عمومی می‌نماید.

**واژگان کلیدی:** سازوکار، جوامع مدنی، رسانه‌ها، آلمان، آمریکا، فساد، گزارش‌دهندگان تخلف

### مقدمه

فساد مسئله‌ای است که در تمام ادوار از گذشته تاکنون گریبانگیر جوامع بشری بوده و فکر و اندیشه انسان‌های آزاده و اندیشمندان متعهد را جهت اصلاح به خود معطوف داشته است. فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی‌ترین گونه‌های فساد، پدیده‌ای است که فرای زمان و مکان عمل کرده و با این اوصاف، نه به زمان ویژه‌ای وابسته است و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود. در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد دولت است؛ یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر ساختاری اصولی و منسجم به خود دید، از آن زمان شاید بتوان از فساد اداری به عنوان عضو ناخواسته سازمان برداشت نمود که برآیند تعاملات و برهم‌کنش‌های گوناگون در درون سازمان و نیز حاصل ارتباط دوسویه سازمان و محیط بیرونی است. فساد اداری به عنوان عاملی مخرب بر کارآمدی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی، مطلوبیت نظام فرهنگی و اجتماعی خدشه وارد نموده و موجب بروز ناهنجاری در جامعه شده و در نهایت جامعه را به سوی انحطاط و نابودی خواهد کشاند. حکومت‌ها به منظور حفظ مشروعیت خود و جلوگیری از زوال جامعه می‌بایست با فساد اداری مبارزه نمایند و برای رویارویی با این چالش باید سازوکارهای کشورهای موفق در این حوزه بررسی شود تا در نهایت بتواند به عنوان الگویی کارآمد در سیستم اداری ایران پیاده شود.

یکی از مؤثرترین راهکارها برای مقابله با فساد، شفافیت در راستای آماده‌سازی بستر برای مشارکت مردم از طریق ایجاد موازنه اطلاعاتی در مبارزه با فساد است. مردم زمانی می‌توانند با فساد مقابله کنند که نسبت به آن آگاهی داشته باشند. در صورتی که آگاهی نسبت به فساد وجود نداشته باشد، طبیعتاً مبارزه‌ای در مقابل آن صورت نمی‌گیرد و تجربه نیز نشان داده است که فساد در بستری اتفاق می‌افتد که انگیزه کافی برای مبارزه با فساد وجود نداشته باشد. انگیزه مقابله با فساد در ابتدا از اطلاعات و آگاهی ناشی می‌شود و در درجات بالاتر این انگیزه برای تبدیل شدن به اقدامی اثرگذار نیازمند سازوکارهای قانونی، حمایتی و تشویقی است که ضروری است در یک نظام قانونی لحاظ گردد.

در وضعیت حال حاضر که شفافیت به صورت جهان‌شمول و در سطح استانداردهای «داده باز» (open data) وجود ندارد، به طور طبیعی مبارزه با فساد به دلیل نبود شفافیت اطلاعات کاهش می‌یابد و به دنبال آن، ارتکاب جرم و فساد تسهیل می‌گردد. از دیگر مسائل مهم، آن است که در زمان نبود شفافیت به صورت کامل و با تمام استانداردهای تعریف‌شده، چه نهاد و مؤسسه‌ای می‌تواند این ضعف را جبران نموده و این نهاد باید چه خصوصیت‌هایی داشته باشد تا کارآمدی مقبولی را ثمر دهد.

وجود رسانه‌ها در هر جامعه‌ای به مثابه چشم‌وگوش جامعه است که رفتار دستگاه‌های مختلف دولتی را رصد می‌نمایند. رسانه‌ها می‌توانند از طریق تهیه اخبار و گزارش‌های مربوط به فساد مالی، پیگیری و پخش آن، در ترویج فرهنگ فسادستیزی نقش سودبخشی داشته باشند و قبح فساد را به گونه‌ای افزایش دهند که تحمل ارتکاب به آن، برای جامعه دشوار گردد. زیرا بدون شک رسانه‌ها منابع قدرتمندی هستند که اهداف متنوعی را تعقیب می‌کنند (پالتر، ۱۳۹۲: ۲۵۲). آن‌ها هر روز با انعکاس فساد، بخش عظیمی از داستان‌ها را، در هر یک از دو بخش انتشار و پخش، در رسانه‌ها نشان می‌دهند. رسانه‌ها در میان منابعی از اطلاعات قرار دارند که مردم می‌توانند به آن اعتماد کنند و عقاید مردم جهان را حول موضوع‌های آن بدانند. با توجه به وقوع جرم و جنایت در جهان ما معتقدیم که رسانه اولین منبع اطلاعات است (دوبوا، ۲۰۰۲). وجود رسانه‌های تخصصی که به طور آزاد در زمینه جمع‌آوری اخبار و اطلاعات و نقش آن فعالیت می‌کنند، عاملی اساسی در جهت بازدارندگی محسوب می‌گردد.

در سلسله نهادها و فعالیت‌های اداری، همان‌طور که در نظریه پنجره‌های شکسته آمده، نبودن نظارت و مراقبت می‌تواند باعث آسان‌سازی بروز و تکرار فساد شود. برای آنکه رسانه‌ها بتوانند در جلوگیری از فساد موفق عمل نمایند، باید نخست به اطلاعات دسترسی داشته باشند و دوم تحت نفوذ گروه‌های فشار قرار نگیرند؛ از این رو رسانه‌ها، به‌عنوان ابزار اصلی نظارت، نقش مهمی در اشاعه و رواج شفافیت دارند. بر این اساس، بسیاری از حکومت‌ها، سطح فساد خود را در بخش دولتی، با بهبود کارآمدی امور داخلی و رابطه با شهروندان کاهش داده‌اند.

نویسندگان در این مقاله برآنند تا به پرسشی مهم و اساسی پاسخ دهند: سازوکارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در راستای مبارزه با فساد شامل چه مواردی می‌گردد؟ در کنار این پرسش، پرسش‌های دیگری نیز مطرح می‌شود؛ تجربه کشورهای موفق، به طور خاص آلمان و آمریکا، در مبارزه با فساد چیست؟ نقش جامعه مدنی و رسانه‌ها در این پیکار تا چه حد حیاتی است؟ آیا جامعه مدنی بدون پشتیبانی رسانه‌ها می‌تواند به خوبی ایفای نقش نماید؟ آیا رسانه‌هایی که در مالکیت و

انحصار دولت هستند می‌توانند به امر نظارت به شایستگی جامعه عمل ببوشانند؟ پژوهش حاضر در دو فصل، سازوکار کشور آلمان در فصل نخست و سازوکار کشور آمریکا در فصل دوم، به پرسش اصلی مطروحه پاسخ و در انتها با پاسخ به سایر پرسش‌های عنوان شده، به نتیجه‌گیری می‌پردازد. این پژوهش با رویکرد تحلیل محتوای کیفی، از طریق مراجعه به منابع کتابخانه‌ای به گردآوری اطلاعات و ارائه راهکارهای اجرایی در زمینه سازوکارهای مشارکت مدنی و رسانه‌ها پرداخته است. همچنین، به لحاظ نحوه به‌کارگیری نتایج در زمره پژوهش‌های کاربردی قرار می‌گیرد.

### ۱. سازوکارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در کشور آلمان

آلمان یکی از توسعه‌یافته‌ترین کشورهای دنیا محسوب می‌گردد. براساس آخرین آمار سازمان شفاف‌سازی بین‌المللی، آلمان در سال‌های ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ میان ۱۸۰ کشور جهان با نمره شاخص فساد ۸۰، در رتبه هشتم قرار داشته است (تارنمای سازمان شفافیت بین‌المللی، ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰). برخلاف کشورهایی که میزان رشوه در آن کشور قابل توجه است، برخی از نظریه‌پردازان آلمانی نظیر «تئودور اشنبرگ» (T. Eschenberg) در آلمان بر این عقیده بوده‌اند که ادارات دولتی نسبت به فساد، به‌ویژه رشوه‌خواری حساس بوده و در طول یک قرن و نیم گذشته با شرافت و درستکاری انجام وظیفه کرده‌اند (اشنبرگ، ۱۹۷۰: ۲۵۹). این نظریه اشنبرگ امروزه مورد تردید واقع شده و بسیاری معتقدند که فساد اداری در آلمان کاملاً ریشه‌کن نگشته و به‌رغم افزایش حساسیت افکار عمومی نسبت به فساد اداری و مالی، نمونه‌های بسیاری از فساد مالی سازمان‌یافته در ادارات دولتی دیده می‌شود که در سال‌های پیشین کمتر وجود داشته است. این امر نشان از آن دارد که در کشورهایی با نمره بالا در شاخص ادراک فساد نیز، مسئله فساد قابل انکار و چشم‌پوشی نبوده و در این کشورها نیز وجود سازوکارهایی برای مبارزه با فساد و مطالبه شفافیت حیاتی است تا بتوان در آینده از بروز چنین مسائلی جلوگیری کرد. با این مقدمه، نظری بر سازوکارهای مبارزه با فساد در آلمان در راستای شفافیت‌خواهی و فسادستیزی می‌افکنیم.

#### ۱-۱. جامعه مدنی، مشارکت مدنی و رسانه‌ها

یکی از وظایف کلیدی سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد، ایجاد تقاضای شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهای دولتی و نمایندگان آنهاست. این امر را می‌توان به‌عنوان مثال از طریق تبلیغات و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی به‌دست آورد. جامعه مدنی و رسانه‌ها اصلاحات را به‌سرعت انجام می‌دهند و درعین حال به‌عنوان شرکای دولت‌ها و ادارات در اجرای

اقدامات ضد فساد عمل می‌نمایند. رسانه‌های مستقل و رسانه‌های اجتماعی جدید نقش مهمی در افشا و گزارش رویدادهای فساد دارند. رسانه‌ها و جامعه مدنی می‌توانند به‌عنوان نهادهای نظارتی مستقل عمل و دولت‌ها را در مورد اجرای اقدامات ضد فساد پاسخ‌گو نمایند.

امروزه اصطلاح «جامعه مدنی» به بخشی از جامعه اطلاق می‌گردد که بین دولت و بخش خصوصی قرار دارد. جامعه مدنی شامل تمام مشارکت شهروندان یک کشور از طریق انجمن‌ها و اشکال مختلف ابتکارات و جنبش‌های اجتماعی است. این موضوع شامل تمام فعالیت‌هایی می‌گردد که سودمحور نیستند و به منافع سیاسی حزبی وابسته نیستند. در مبارزه با فساد، اغلب شهروندان، سازمان‌های غیردولتی تخصصی، رسانه‌ها، سازمان‌های ملی حقوق بشر، کلیساها، سازمان‌های امدادی، بنیادها و انجمن‌ها سهمی کلیدی دارند.

نتایج بهار عربی نشان می‌دهد که جنبش‌هایی با سطح رسمی پایین نیز می‌توانند نقش محوری در انقلاب‌های حکومتی ایفا نمایند. آموزش مبارزه با فساد در مدارس، از طریق مؤسسات مذهبی، در محل کار و مراکز اجتماعی و روابط عمومی و کارزارها، آگاهی را ایجاد می‌نماید. این امر آن‌ها را به ابزار مهمی در مبارزه با فساد تبدیل می‌نماید که برای فرایندهای تغییر بلندمدت تنظیم شده است.

در سطح جهانی، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی نقش محوری در توسعه بیشتر دستور کار مبارزه با فساد دارند؛ برای مثال، (BMZ)<sup>۱</sup> از ابتدا با شفافیت بین‌الملل همکاری کرده است. آلمان از طریق مشارکت توسعه، بخش‌های ملی منتخب شفافیت بین‌الملل را از جمله با اختصاص کارشناسان یکپارچه ارتقا می‌دهد. همچنین از سازوکارهای جامعه مدنی در نظارت بر مدیریت مالی عمومی، به‌ویژه در سطح محلی حمایت می‌نماید.

یک مثال عملی در این خصوص، پیگیری بودجه توسط سازمان‌های جامعه مدنی (NGOs) است. از سال ۲۰۰۷، شرکت توسعه آلمان از سازمان‌های جامعه مدنی در کامرون در ردیابی بودجه عمومی حمایت نموده است؛ درحالی‌که بودجه عمومی در ساخت مدارس سرمایه‌گذاری می‌شد، سازمان‌های جامعه مدنی همراه با دانش‌آموزان مدارس و والدین آسیب‌دیده با بی‌نظمی‌های قابل توجهی مواجه شدند. ساختمان‌های مدرسه‌ای برنامه‌ریزی شده متعدد هرگز ساخته نشده بودند و پول توسط بازیگران فاسد که صرفه‌جویی نادرست در مصالح ساختمانی می‌کردند، اختلاس شده بود. اعمال مرتبط با روابط عمومی که توسط سازمان‌های غیردولتی انجام می‌شود، فشار بر دولت را برای تضمین شفافیت بیشتر و نشان دادن پاسخ‌گویی افزایش داد.

۱. در مقاله حاضر، وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان (BMZ) چارچوبی را برای پیشگیری و کنترل مؤثر فساد و اقدامات مورد نیاز در همکاری‌های توسعه آلمان تعریف می‌کند.

بنیادهای سیاسی آلمان به همراه پارلمان‌ها، سازمان‌های غیردولتی و دانشگاه‌ها روی موضوعات مرتبط با فساد کار می‌کنند؛ برای مثال، بنیاد کنراد آدناور (Konrad Adenauer Foundation)، همراه با شفافیت بین‌الملل، خطر فساد در تأمین مالی احزاب در مالزی را بررسی کرده است. اصلاحات قانون انتخابات و اتهامات فساد که ممکن است در پی داشته باشد نیز موضوعاتی هستند که از طریق این کار در بسیاری از کشورها؛ به‌عنوان مثال توسط بنیاد فردریش ایبرت در السالوادور (Friedrich Ebert Foundation) یا بنیاد کنراد آدناور در هند، به آن پرداخته می‌شود. مبارزه با فساد اغلب به‌عنوان یک موضوع فربخشی تلقی می‌شود و در نتیجه، در بسیاری از پروژه‌ها، به‌ویژه در زمینه حکمرانی خوب، ادغام می‌گردد.

آلمان تصمیم دارد تا در آینده همکاری‌های توسعه‌ای خود را با سازمان‌های جامعه مدنی گسترش دهد. در یک نقطه مناسب در حین ارزیابی اقدامات جدید، سازمان‌های مجری با جامعه مدنی در کشورهای شریک مشورت خواهند کرد و در صورت لزوم این کنشگران را به‌عنوان دیده‌بان‌های خارجی در برنامه‌ها ادغام خواهند نمود. نهادهای دولتی در اجازه مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها، در مدیریت حرفه‌ای این فرایندهای مشارکتی و در حفظ گفتگوی سازنده در مورد مشاهدات خود با کنشگران جامعه مدنی، حمایت خواهند شد؛ چه ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باید شفاف گردند.

کنشگران جامعه مدنی در کشورهای شریک باید قادر به بیان و ابراز منافع خود باشند. آن‌ها باید به اطلاعات دسترسی داشته باشند و به آن‌ها اجازه داده شود در فرایندهای سیاسی و اقتصادی که آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد شرکت نمایند. این امر مستلزم وجود چارچوب‌ها، فرایندها و رویه‌های قانونی و سیاسی مناسب است. علاوه‌براین، اثربخشی جامعه مدنی باید از طریق توسعه ظرفیت تقویت گردد. این امر شامل تقویت مهارت‌ها و صلاحیت‌های کنشگران جامعه مدنی، ایجاد توسعه سازمانی و بهبود قابلیت شبکه‌سازی سازمان‌ها است تا سازمان‌هایی با اهداف مشابه بتوانند با یکدیگر همکاری نمایند. از آنجایی که سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها نیز از فساد مصون نیستند و در برخی کشورها حتی ممکن است بخشی از سیستم قدرت فاسد باشند، مهم است که از خود در برابر فساد محافظت کنند، وظیفه پاسخ‌گویی خود را انجام دهند و شفاف عمل کنند. ارتقای مدیریت یکپارچگی در سازمان‌های جامعه مدنی باید بخشی جدایی‌ناپذیر از حمایت جامعه مدنی باشد. نمونه‌های خوب چنین مدیریت یکپارچه‌ای شامل توصیه‌های شفافیت بین‌الملل در مورد جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه (تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۰۸) و آیین‌نامه رفتار منتشر شده (فقط به زبان آلمانی) توسط سازمان مادر سازمان‌های غیردولتی

توسعه در آلمان (VENRO) با عنوان شفافیت، حکومت سازمانی و نظارت است (تارنمای سازمان مادر سازمان‌های غیردولتی توسعه در آلمان، ۲۰۱۱).

اجرای وظیفه یک دیده‌بان توسط گروه‌ها و افراد جامعه مدنی مستلزم این است که افشاگران از حمایت تضمین‌شده برخوردار باشند؛ بنابراین، کار مسئول مبارزه با فساد شامل مشاوره به کشورهای شریک در طراحی چارچوب قانونی خود برای حمایت از افشاگران در هماهنگی با قطعنامه‌های اجلاس سران G20 سنوئل (تارنمای دولت فدرال، ۲۰۱۰)، به‌منظور محافظت از افشاگران در برابر آزار و اذیت قانونی یا تبعیض است. اقداماتی که صورت می‌پذیرند، عبارت‌اند از: وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان با کنشگران جامعه مدنی در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های ضدفساد در کشورهای شریک مشورت می‌نماید.

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان از جامعه مدنی و رسانه‌ها در پیشگیری و کنترل فساد حمایت کرده و این شامل محافظت از افشاگران نیز می‌شود.

توسعه ظرفیت سازمان‌های جامعه مدنی شامل تقویت ظرفیت‌های فردی کارکنان، ظرفیت‌های شبکه‌سازی سازمان‌ها و حمایت از توسعه نهادی (از جمله مدیریت یکپارچگی داخلی) می‌گردد. همچنین شامل همکاری با دولت‌ها برای ایجاد یک چارچوب قانونی است که فعالان جامعه مدنی را قادر می‌سازد تا وظایف خود را انجام دهند.

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان به مؤسسات دولتی در چگونگی مشارکت مؤثر کنشگران غیردولتی مشاوره می‌دهد.

## ۱-۲. بخش خصوصی

بخش خصوصی می‌تواند از دو طریق تحت تأثیر فساد قرار گیرد. نخست اینکه می‌تواند خود باعث ایجاد فساد گردد؛ به‌عنوان مثال از طریق رشوه دادن به مقامات، شرکای تجاری یا سایر تصمیم‌گیرندگان. نمونه‌هایی از این امر را در ادامه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

نمونه نخست رسوایی رشوه‌خواری مونیخ می‌باشد. در مارس ۲۰۰۴ و در کمال حیرت عموم، پلیس وارد دفاتر مونیخ ۱۸۶۰ شد که دومین باشگاه بزرگ فوتبال آلمان بوده و تحت ریاست کارل هینز ویلد موزر (Karl Heinz Wildmoser) اداره می‌شد. در این یورش، کارل هینز به‌همراه پسرش که هم‌نام اوست بازداشت شدند. این اشخاص متهم بودند که به‌همراه دو نفر دیگر، پورسانت‌هایی به ارزش ۲.۸ میلیون یورو در جریان قرارداد ایجاد استادیوم جدید فوتبال که قرار بود نخستین مسابقه فوتبال جام جهانی ۲۰۰۶ در آن برگزار شود، دریافت کرده‌اند (فایننشال تایمز، گزارش جهانی فساد، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵، ص ۱۵۰).

ماجرای این قرار است که دو باشگاه عمده فوتبال مونیخ یعنی بایرن مونیخ و مونیخ ۱۸۶۰، در آن زمان به طور اشتراکی از یک استادیوم - که در سال ۱۹۷۲ برای بازی‌های المپیک ساخته شده بود - استفاده می‌کردند. در سال ۱۹۹۷، باشگاه بایرن مونیخ تصمیم گرفت تا برای میزبانی مسابقات فوتبال یک استادیوم مخصوص جدید بسازد، هرچند که انجام این پروژه چند سال بعد یعنی در پاییز ۲۰۰۱ شروع شد. برای این منظور دو باشگاه یک شرکت سهامی مشترک تشکیل دادند و مدیریت آن را به کارل هینزویلد مورز پسر و شرکت با مسئولیت محدود مونیخ‌نر (Munchener Stadion GmbH) واگذار کردند. از آن زمان به بعد، آنچه که اتفاق افتاد در هاله‌ای از ابهام بود و از شفافیت کمتری برخوردار بود.

نمونه دیگر را می‌توان در مورد مانسمان جست‌وجو کرد. در ژانویه ۲۰۰۴ دادگاه جنجالی چندین عضو برجسته از نخبگان تجاری آلمان به اتهام نقض وظیفه امانتداری برگزار شد که اتهام آن‌ها تصرف غیرقانونی شرکت مانسمان (Mannesmann AG) به وسیله ودافون (Vodafone) در فوریه ۲۰۰۰ بود. اتهام اصلی وارده، دریافت رشوه و پاداش‌هایی در حدود ۵۷ میلیون یورو توسط مدیرعامل مانسمان قبلی بود که کلاوس اسر (Klaus Esser) و دو نماینده بلندپایه کمپانی، متهمان اصلی آن بودند. با وجود اینکه وکلای مدعی العموم (دادستان‌ها) اصرار داشتند که اسر، به خاطر پذیرش تملک، مرتکب دریافت رشوه شده است اما دادگاه این موضوع را به دلیل نبود مدارک و شواهد نپذیرفت و متهمان را تبرئه کرد.

طریقه دیگر آنکه ممکن است بخش خصوصی توسط اخاذی یا سیستم‌های فاسد نیز آسیب ببیند. این امر هم بر شرکت‌های بین‌المللی که در کشورهای شریک فعالیت می‌کنند و هم بر شرکت‌های ملی تأثیر می‌گذارد. آگاهی در حال تغییر از این دو روشی که کسب‌وکارها می‌توانند تحت تأثیر قرار گیرند، منجر به تشدید قوانین، به علاوه ابتکارات و دستورالعمل‌های بین‌المللی، و همچنین ابتکاراتی برای خودتنظیمی توسط خود بخش خصوصی گشته است.

استانداردهای رفتار شرکتی در معاملات تجاری بین‌المللی؛ برای مثال، توسط کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در مورد مبارزه با رشوه از مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی (تارنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۱۹۹۹) و دستورالعمل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای شرکت‌های چندملیتی (۲۰۰۰) تنظیم و منتشر می‌گردند. آن‌ها از شرکت‌ها می‌خواهند که با رشوه، هرگونه تقاضا و اخاذی مبارزه کنند (تارنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۱). دستورالعمل‌ها، همچنین، استانداردهایی را برای مسئولیت شرکت در زمینه‌های مرتبط با فساد تعیین می‌نمایند.



در همکاری‌های توسعه، آلمان از طریق بخش خصوصی برای مبارزه با فساد همکاری می‌نماید. این سازمان از کسب‌وکارها می‌خواهد که مسئولیت‌های شرکتی را برای توسعه انجام داده و آن‌هایی را که انجام می‌دهند ترویج نماید (تارنمای وزارت همکاری و توسعه آلمان، ۲۰۱۱). در عین حال از ابتکارات خودتنظیمی - معمولاً در سطح بین‌المللی - و از شرکت‌های کوچک و متوسط در کشورهای شریک در توسعه سیستم‌های انطباق حمایت می‌کند.

بخش خصوصی به یک شریک فعال در اجرای اقدامات ضدفساد تبدیل شده است. این امر منجر به تعداد زیادی از مشارکت‌های توسعه‌ای با بخش خصوصی و ابتکاراتی برای خودتنظیمی توسط بخش خصوصی گشته است. در مورد اخیر، کسب‌وکارها با حداقل استانداردهای پیشگیری از فساد موافقت می‌نمایند. نمونه‌های قابل توجه ویژه شامل: اصول تجاری شفافیت بین‌المللی؛ کمیسیون مسئولیت‌پذیری شرکتی و مبارزه با فساد اتاق بازرگانی بین‌المللی (ICC)؛ ابتکار مجمع جهانی اقتصاد مشارکت در برابر فساد (PACI) و پیمان جهانی است. مورد اخیر ابتکاری از سازمان ملل است که در آن مشاغل متعهد به مبارزه با انواع فساد هستند. این ابتکار از همان ابتدا مورد استقبال و ترویج آلمان قرار گرفت. ابتکارات مذکور برای خودتنظیمی پتانسیل عمده‌ای را به‌ویژه در سطح کشور در خود جای داده‌اند.

یک مثال کاربردی در این خصوص پورتال تجاری مبارزه با فساد است. پورتال مبارزه با فساد تجاری یک پورتال اینترنتی است که اطلاعات دقیق کشور و ابزارهای مفیدی را برای مقابله دقیق با خطرات فساد ارائه می‌دهد. این شرکت عمدتاً از شرکت‌های کوچک و متوسطی که در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور فعالیت تجاری دارند در اجرای مدیریت ریسک کاربردی پشتیبانی می‌نماید. این پورتال براساس مشارکت عمومی - خصوصی بین دولت‌های دانمارک، آلمان، بریتانیا، هلند، نروژ، اتریش و سوئد و شبکه مشاوره جهانی است (تارنمای ضدفساد: [www.anti-corruption.com](http://www.anti-corruption.com)، بی‌تا).

یک راهکار مناسب برای دستیابی به این هدف از طریق ترتیبات همکاری با مشاغل آلمانی است که در کشورهای شریک فعالیت می‌کنند و همچنین با کمیته‌های ملی اتاق بازرگانی بین‌المللی (ICC)، انجمن‌های تجاری محلی، اتاق‌های بازرگانی، انجمن‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌های کارگری؛ مدارس حرفه‌ای و سایر مؤسسات آموزشی تخصصی نیز شرکای احتمالی برای همکاری توسعه آلمان در هنگام اجرای اقدامات برای ترویج مبارزه با فساد در بخش خصوصی هستند.

پروژه‌های حکومتی که یکپارچگی، شفافیت و کارایی را در مدیریت دولتی ارتقا می‌دهند؛ همچنین، به کاهش فساد در رابطه با بخش خصوصی کمک می‌نمایند. تدابیری از این دست،

اغلب بر بخش‌هایی از دولت متمرکز می‌شود که به دلیل تماس مکرر با بخش خصوصی یا به دلیل این واقعیت که حجم زیادی از بودجه بین بخش‌های دولتی و خصوصی جریان دارد، به‌ویژه در معرض فساد قرار دارند. این امر، به‌عنوان نمونه، در مورد تدارکات عمومی و اداره مالیات و گمرک اعمال می‌گردد.

درعین حال، بخش خصوصی به‌عنوان یک کنشگر به‌تنهایی در مبارزه با فساد عمل می‌کند. با معرفی سازوکارهای داخلی خود برای جلوگیری و کشف فساد، کسب‌وکارهای بیشتری از خود در برابر رشوه و فساد محافظت می‌نمایند. سیستم‌های یکپارچگی یا انطباق از این نوع در حال حاضر در شرکت‌های بزرگ چندملیتی گسترده شده‌اند. اقدامات مؤثری که در بخش خصوصی توسط کشور آلمان اتخاذ و به اجرا گذاشته می‌شوند، عبارت‌اند از:

وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان از اجرای استانداردهای کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مورد مبارزه با رشوه دادن به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی حمایت می‌نماید.

به‌عنوان بخشی از رویکردهای خود برای ارتقای توسعه بخش خصوصی در کشورهای شریک، وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان برای تشویق شرکت‌ها به رعایت استانداردهای تعیین‌شده در دستورالعمل‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کار کرده و از سازمان‌های بین‌المللی و جوامع کمک‌کننده می‌خواهد که به‌طور مداوم از استانداردها حمایت نموده و برای نظارت بین‌المللی بر رعایت این تعهدات بین‌المللی فشار بیاورند.

وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان از شرکت‌های کوچک و متوسط محلی در کشورهای شریک در ایجاد سیستم‌های انطباق، همچنین با همکاری شرکت‌های آلمانی فعال در سطح بین‌المللی حمایت می‌نماید.

وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان از رویکردهای ارتقای استانداردهای خودتنظیمی و یکپارچگی در طرح‌های چندجانبه حمایت می‌نماید.

## ۲. ساختارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در کشور آمریکا

ایالات متحده آمریکا یکی از کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد است. نمره شاخص فساد (CPI) در سال ۲۰۱۸، نمره ۶۹ در سال ۲۰۱۹ و نمره ۶۷ در سال ۲۰۲۰ میلادی معرف این واقعیت است که این کشور توانسته است براساس شاخص فساد سازمان شفاف‌سازی بین‌الملل در زمره ۲۵ کشور اول دنیا در امر مهار و کنترل فساد قرار گیرد. این موضوع به‌واسطه

آمارهای داخلی ارائه شده در این کشور نیز تأیید می‌گردد.

البته موارد مذکور نشان‌دهنده این مطلب نمی‌باشد که این کشور از فساد مبرا است. واقعیت دنیای معاصر حاکی از این امر است که تمامی دولت‌های کنونی از تمامی طیف‌های سیاسی و در هر کشوری و با هر سطحی از توسعه تحت تأثیر رسوایی‌های فساد قرار می‌گیرند. شواهد فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد در دهه‌های اخیر، مسئله فساد به‌عنوان یکی از مسائل فراگیر جهان کنونی اهمیت بیشتری یافته است. در این میان آمریکا و سایر کشورهای توسعه‌یافته نیز از این امر مستثنی نیستند و قطعاً سطحی از فساد را دارا هستند. منتها واقعیت امر این است که امروزه میزان شیوع فساد در مقایسه بین دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، در بین کشورهای دسته دوم بیشتر و شایع‌تر است. این فصل در تلاش است به ارزیابی نقش رسانه‌ها و جامعه مدنی در افشای فساد و پیشگیری و مبارزه با آن و بررسی سازوکار گزارش‌دهندگان تخلف در مبارزه با فساد در آمریکا بپردازد.

## ۲-۱. رسانه‌ها به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد

بررسی مشکل فساد - چه در یک اداره پلیس، سازمان اطلاعات مرکزی، یا یک شرکت بزرگ مانند ITT - نشان می‌دهد که تلاش‌های پایدار عمده برای کنترل این مشکل تقریباً همواره به یک محرک خارجی نیاز داشته است. این محرک اغلب توسط یک روزنامه ارائه شده است. برای نمونه، فعالیت‌های غیرقانونی آژانس اطلاعات مرکزی توسط سیمور هرش (Seymour Hersch) از نیویورک تایمز فاش شد و منجر به سه تحقیق جداگانه دولتی در مورد فعالیت‌های اطلاعاتی نادرست در ایالات متحده شد.

بسیاری از نمونه‌های دیگر را می‌توان از تحقیقات روزنامه‌ها ذکر کرد که به‌عنوان کاتالیزور اولیه برای اصلاحات عمل کردند. این نمونه‌ها این حقیقت را نشان می‌دهند که هیچ انحصاری در فساد در اختیار پلیس نیست. نمونه‌های مذکور، حداقل به‌طور ضمنی، این سؤال پیچیده را نیز مطرح می‌کنند که چگونه یک روزنامه یا سازمان خبری تلویزیونی باید به نهادهای دولتی و خصوصی که پوشش می‌دهد بنگرد و آن‌ها را مورد ارزیابی خود قرار دهد.

رسانه‌ها می‌توانند به‌عنوان نیرویی در برابر فساد عمل نمایند؛ به روش‌هایی که هم مشهود و هم نامشهود است. روش‌های مشهود و قابل شناسایی که رسانه‌های خبری این کارکرد را انجام می‌دهند، شامل مواردی است که در آن‌ها می‌توان نوعی پیامد مشهود را به یک خیر یا مجموعه‌ای از داستان‌های خاص نسبت داد؛ به‌عنوان مثال، شروع تحقیقات توسط مقامات، لغو قانون یا سیاستی که فضایی مملو از فرصت‌های فساد را ایجاد می‌نماید، استیضاح یا استعفای اجباری یک

سیاستمدار متقلب، اخراج یک مقام رسمی، شروع مراحل قضایی، صدور توصیه‌های عمومی توسط یک نهاد ناظر و غیره. در مقابل، اثرات نامشهود را می‌توان به‌عنوان آن دسته از نظارت‌هایی که از فساد برآمده از فضای اجتماعی گسترده‌تر افزایش پلورالیسم سیاسی، زنده‌کردن بحث‌های عمومی و افزایش احساس مسئولیت‌پذیری در میان سیاستمداران، مؤسسات و نهادهای عمومی که محصول جانبی یک رسانه خبری مستقل و سخت‌گیر هستند، توصیف نمود.

روش‌های مشهودی که روزنامه‌نگاری می‌تواند برای مهار فساد انجام دهد، اشکال گوناگونی دارند. مشهودترین در میان آن‌ها هنگامی است که بوروکرات‌های فاسد یا صاحبان مناصب دولتی، پس از اینکه اعمال خلاف آن‌ها در معرض دید عموم قرار می‌گیرد، استیضاح، محاکمه یا مجبور به استعفا می‌گردند. باین‌حال، روزنامه‌نگاری همچنین مستقیماً برای مهار فساد به روش‌های دیگر که به این اندازه مشهود نبوده، اما مسلماً به همان اندازه مهم هستند، عمل می‌نماید؛ برای مثال، گزارش‌دهی ممکن است نهادهای عمومی را وادار کند تا تحقیقات رسمی در مورد اتهامات فساد را آغاز نمایند. علاوه‌براین، گزارش‌های خبری یافته‌های نهادهای عمومی مبارزه با فساد را منتشر می‌نمایند؛ در نتیجه، مشروعیت این نهادها را تقویت نموده و سهولت دخالت طرف‌های ذی‌نفعی که قدرت را در دست دارند، در کارشان کاهش می‌دهند. برعکس، زمانی که روزنامه‌نگاری نقص‌ها و حتی فساد را در بدنه‌های مختلف دولت (دادگاه‌ها، پلیس و گروه‌های ویژه مبارزه با فساد) آشکار می‌نماید، فساد تحت کنترل قرار می‌گیرد. علاوه‌براین، اگر فشار عمومی ناشی از آن منجر به اصلاح آن ارگان‌ها شود، اثربخشی و پتانسیل بلندمدت رسانه‌ها برای عمل به‌عنوان وزنه تعادل در برابر فساد تقویت می‌گردد.

موردی وجود دارد که گزارش در مورد رفتارهای فاسد یا مشکوک اخلاقی منجر به تحقیقات فوری، پیگرد قانونی یا استعفا نمی‌گردد، اما خشم عمومی را برمی‌انگیزد که نوع دیگری از تحریم را اعمال می‌نماید: شکست انتخاباتی در صندوق رأی برای یک صاحب‌منصب منتخب یا کل دولت. روزنامه‌نگاری سخت‌گیرانه همچنین می‌تواند نقص‌هایی را در سیاست‌ها، قوانین یا مقررات آشکار نماید که فضایی را برای فساد و در نتیجه فشار برای اصلاحات ایجاد می‌نماید. همچنین، حتی قبل از اینکه هر چیزی منتشر گردد، پرس‌وجو از خبرنگاران در مورد تخلفات آشکار می‌تواند پاسخ‌های پیشگیرانه را از سوی مقاماتی که مشتاق محافظت از چهره عمومی مؤسسه خود قبل از پخش هرگونه ادعا هستند، در پی داشته باشد. آنچه در ادامه بدان پرداخته می‌شود، بحث مفصل‌تری از این تأثیرات مشهود گوناگون است که روزنامه‌نگاری در مهار فساد دارد. در صورت امکان، نمونه‌های معاصر ارائه می‌گردند تا به نشان دادن چگونگی انجام این کار توسط روزنامه‌نگاری کمک نمایند.

## ۲-۱-۱. تحقیق و تفحص و افشای مقامات و صاحب‌منصبان فاسد

بارزترین نمونه‌های پتانسیل روزنامه‌نگاری برای مهار فساد را هنگامی می‌توان مشاهده نمود که سیاستمداران یا سایر مقامات ارشد دولتی شغل خود را در نتیجه اعتراض عمومی یا اقدامات قانونی که به دنبال گزارش‌های بی‌باکانه درباره فساد انجام می‌گردد، از دست می‌دهند. یافتن نمونه‌هایی از این نوع نتایج کار دشواری نیست؛ به‌ویژه از آمریکای لاتین، جایی که افزایش گزارش‌های رسانه‌ها در مورد فساد در دهه گذشته باعث شد تا حداقل سه رئیس دولت از سمت خود کنار بروند، یعنی ابدالا بوکارام (Abdala Bucaram) از اکوادور، کارلوس آندرس پرز (Carlos Andrés Pérez) از ونزوئلا و فرناردو کولور دی ملو (Fernando Collor de Mello) از برزیل.

سران کشورها از اهداف منحصربه‌فرد چنین گزارش‌های تحقیقی سخت‌گیرانه‌ای دور بوده‌اند. وزرای کابینه، اعضای مجلس نمایندگان ایالات متحده شغل خود را در نتیجه غیرمستقیم یا مستقیم گزارش رسانه‌ها از دست داده‌اند؛ به‌عنوان مثال، در ایالات متحده، دن روستنکوفسکی (Dan Rostenkowski)، یکی از اعضای سابق مجلس نمایندگان، پس از انتشار مجموعه‌ای از گزارش‌های تحقیقاتی شیکاگو سان تایمز در طول دو سال و نیم، کرسی کنگره خود را از دست داد. این مجموعه نشان داد که چگونه روستنکوفسکی به‌عنوان رئیس کمیته قدرتمند راه‌ها و ابزار مجلس، صدها هزار دلار از بودجه مبارزات انتخاباتی و کمک‌های کنگره دریافت نموده است.

هنگامی که مقامات دولتی شغل خود را در نتیجه اینکه آن‌ها را متهم به فساد می‌دانند از دست می‌دهند، انواع عوامل بازدارنده مرتبط با فساد، مانند تحقیر عمومی، از دست دادن اعتبار، موقعیت اجتماعی و درآمد و سایر موارد، به‌طور همزمان تقویت می‌گردند. علاوه‌براین، آشفستگی سیاسی به‌دنبال برکناری افسران عالی‌رتبه به افزایش استانداردهای مسئولیت‌پذیری عمومی کمک و در نتیجه عامل بازدارنده دیگری در برابر فساد توسط دیگران در آینده ایجاد می‌نماید. این نتایج شامل استعفاها، تحقیقات، حتی پیگرد قانونی مقامات برجسته، از جمله سران کشورها را با آنچه در اندونزی رخ داد، جایی که رسانه‌های خبری مستقل برای سال‌ها با سانسور و سرکوب مداوم مواجه بودند - شرایطی که اجازه فساد بزرگ و ناپایدار شدن مرتبط با آن را می‌داد - می‌توان مقایسه کرد؛ شرایطی که به فساد بزرگ و رویه‌های اقتصادی ناپایدار مرتبط با آن اجازه می‌داد بدون کنترل افزایش یافته و به سقوط اقتصادی اخیر و تحولات سیاسی سراسری پس از آن ختم شد.

تحریک تحقیقات توسط نهادهای رسمی حتی اگر معمولاً منجر به برکناری یک صاحب‌منصب دولتی یا بوروکرات نشود، گزارش‌های سخت‌گیرانه توسط خبرنگاران مستقل گاهی اوقات بذر اولیه را فراهم نموده که این امر نهادهای رسمی را وادار می‌نماید تا تحقیقات رسمی خود را آغاز کنند. چنین موردی پس از مجموعه‌ای از داستان‌های میامی هرالد (Miami Herald) در سال ۱۹۹۶ بود

که نشان داد چگونه یک بانک برجسته آمریکایی ممکن است از نوعی فساد که دموکراسی را در سراسر آمریکای لاتین تضعیف می‌نماید، حمایت کرده باشد (گزارشگران و ویراستاران تحقیقی، مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، فایل شماره ۴۰۹۷). این مجموعه توسط نهاد بررسی مستقل (IRE) به‌عنوان ابزاری در تحریک تحقیقات جنایی توسط وزارت دادگستری ایالات متحده توصیف شده است. به همین ترتیب، داستان‌هایی که در سال ۱۹۹۷ توسط دالاس مورنینگ نیوز در مورد ادعاهای تقلب در قرارداد و سوءمدیریت توسط مقامات ارشد در مدارس دولتی دالاس منتشر شد، به تسریع تحقیقات توسط اداره فدرال تحقیقات در مورد فساد مدارس کمک کرد (گزارشگران و ویراستاران تحقیقی، مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، فایل شماره ۳۱۸۳). در یک مورد مشابه، اداره تحقیقات فدرال آمریکا (Federal Bureau of Investigation (FBI)) و پلیس ایالت آرکانزاس تحقیقاتی را پس از انتشار مجموعه‌ای در سال ۱۹۸۶ در روزنامه دموکرات آرکانزاس آغاز کردند که فساد را در یک سیستم دادگاه شهری محلی شناسایی نمود.

گاهی اوقات نیز، داستان‌های روزنامه‌نگاران می‌توانند نقش مهمی در تقویت اثربخشی نهادهای عمومی مبارزه با فساد داشته باشند، حتی زمانی که داستان‌های مورد بحث، به‌طور دقیق، گزارش‌های تحقیقی نیستند که نوعی تخلف را آشکار می‌کنند. صرف گزارش‌دهی منظم و دقیق در مورد کار و یافته‌های این نهادها می‌تواند نظارت عمومی بر آن‌ها را تقویت نماید و از این رو، استقلال این نهادها از منافع اختصاص یافته در ساختار قدرت که در غیر این صورت ممکن است وسوسه شوند که در کار آن‌ها مداخله کنند را تقویت نماید.

ضرورت بیان این مطلب وجود دارد که روزنامه‌نگاران و رسانه‌های خبری اغلب با نهادهای رسمی که مقامات فاسد را مورد تحقیق یا تعقیب قرار می‌دهند، رابطه همزیستی دارند. خواسته‌های روزنامه‌نگاران با کارشان تأمین می‌گردد؛ زیرا آن‌ها داستان‌های قوی و دراماتیکی را برای پیگیری و انتشار در اختیار خبرنگاران و رسانه‌های خود قرار می‌دهند. منافع سازمان‌های مبارزه با فساد نیز به همان اندازه تأمین می‌گردد؛ زیرا گزارش‌دهی در مورد فعالیت‌های آن‌ها باعث ایجاد حمایت عمومی از کار آن‌ها می‌گردد - و در نتیجه، مشروعیت آن‌ها را تقویت می‌نماید - و فضایی را پدید می‌آورد که سیاست‌مدارانی که موضوع تحقیقات آن‌ها هستند، کمتر تمایل به مداخله داشته باشند یا عملیات آن‌ها را تضعیف می‌نماید. از دیگر پیامدهای جانبی سودمند تبلیغاتی که روزنامه‌نگاران برای کار چنین ارگان‌هایی به ارمغان می‌آورند می‌توان به این امر اشاره نمود که ممکن است شاهدان کارهای خلاف را تشویق نماید تا در مورد آنچه می‌دانند، شهادت دهند.

## ۲-۱-۲. تقویت دستگاه‌های مبارزه با فساد با افشای عیوب آن‌ها

ذکر این مطلب ضروری است که محدودیت‌هایی برای این نوع همکاری وجود دارد. همواره این خطر وجود دارد که روزنامه‌نگاران بیش از حد به نهادهای رسمی مبارزه با فساد که این پتانسیل را دارند که جریانی مداوم از داستان‌های تند و دراماتیک را برای آن‌ها فراهم نمایند، نزدیک گردند. ماهیت بالقوه مشکل‌ساز چنین روابطی زمانی آشکار می‌گردد که در نظر بگیریم که همین افراد می‌توانند خودشان فاسد یا آلوده به فساد گردند. به هر روی، هیچ نهاد دولتی - یا نهاد خصوصی - نمی‌تواند از فساد مصون باشد. نمونه‌ای از شیوه‌ای که رسانه‌های خبری به‌عنوان کنترلی بر سلامت نهادهای دولتی مبارزه با فساد - در این مورد قوه قضاییه - عمل کرده‌اند، در سال ۱۹۸۱ در شهر دیترویت ایالات متحده، زمانی که یک ایستگاه رادیویی در مورد فساد تحقیق می‌کرد، مشهود بود و بی‌نظمی در دادگاه ورشکستگی محلی منجر به اخراج و بازنشستگی چندین قاضی و وکیل و متولیان ورشکستگی و همچنین تغییر در نحوه تعیین قضات در پرونده‌ها گشت. این گزارش همچنین باعث تحقیقات توسط اداره تحقیقات و هیئت منصفه بزرگ فدرال شد. به شکلی کمتر چشمگیر، روزنامه مونترال در افشای اخلاق کاری سُست در میان قضات دادگاه‌های محلی که منجر به تأخیر بی‌مورد در صدور احکام دادگاه شد - و بار ناروایی که این تأخیرها بر کل سیستم قضایی تحمیل نمود - وزیر دادگستری استان را بر آن داشت تا قاضی جدید دادگاه را مأمور کند و به‌منظور اطمینان از سرعت بیشتر در رسیدگی به پرونده‌ها و صدور احکام، با قضات برخورد کند. افشای روزنامه، پاسخ‌گویی قوه قضاییه و در نتیجه اثربخشی بالقوه آن را به‌عنوان ابزاری در برابر فساد (و همچنین سایر اشکال تخلف) تقویت نمود (مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی و مکدونال، ۱۹۹۳). با در نظر گرفتن این موضوع، حفظ روحیه سالم استقلال در مورد پلیس، دادستان‌ها، دادگاه‌ها و سایر نهادهای عمومی که مسئول ریشه‌یابی، تعقیب و صدور حکم در مورد پرونده‌های فساد هستند، برای روزنامه‌نگاران دارای اهمیت شگرفی است. درنهایت، وقتی روزنامه‌نگاری استقلال خود را حفظ می‌نماید و هر از چند گاهی نگاه انتقادی خویش را به خود این نهادها می‌اندازد، می‌تواند در خدمت افشای ضعف‌های درون آن‌ها و درنهایت، تقویت اثربخشی آن‌ها در مهار فساد باشد.

## ۲-۱-۳. فشار برای تغییر در قوانین و مقررات زمینه‌ساز فساد

روزنامه‌نگاری تحقیقی همچنین می‌تواند با شناسایی نقص یا ضعف در قوانین و مقرراتی که جو مساعد برای فساد ایجاد می‌نمایند، فساد را مهار گرداند. با انجام این کار از مقامات خواسته می‌شود تا قوانین و مقررات را تغییر دهند یا دست‌کم تغییر آن را در نظر گیرند. چنین فشارهایی

برای تغییر قوانین می‌تواند در قالب توصیه‌های خاص از سوی یک رسانه باشد. نمونه آن را می‌توان در موضوع فشار رسانه‌ها در ایالات متحده آمریکا مشاهده نمود. رادیو WTLC در ایندیاناپولیس مجموعه‌ای از قطعات را در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ جمع‌آوری کرد که به بررسی فساد گذشته در دولت ایالت ایندیانا و انتقاد از ضعف‌های موجود در قوانین موجود می‌پردازد که می‌گوید می‌تواند منجر به فساد بیشتر گردد. ایستگاه رادیویی فهرستی از توصیه‌های خود را ارائه نمود، از جمله ایجاد یک نهاد ناظر عمومی جدید و گسترش اختیارات کمیسیون اخلاق دولتی و دادستان کل (مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵). علاوه بر این، زمانی که روزنامه‌نگاران در تلاش برای کشف رفتار مشکوک مقامات - به‌ویژه استفاده آن‌ها از بودجه عمومی - با مانع مواجه می‌گردند، رسانه‌ها گاهی اوقات به نیروهای فعال قوی در جهت بهبود افشاگری تبدیل می‌گردند. چنین افشاگری، یا احتمال بالقوه آن، اغلب می‌تواند به‌عنوان یک بازدارنده قوی برای فساد عمل نماید.

## ۲-۱-۴. رسانه‌ها و پاسخ‌های پیشگیرانه در برابر فساد

گاهی اوقات، صرف پرس‌وجو توسط روزنامه‌نگاران - در غیاب انتشار یک خبر یا اثبات قطعی از تخلف - می‌تواند منجر به پاسخ مشهود مقامات گردد که مشتاق محافظت از شهرت خود و نهادهایی هستند که نمایندگی می‌کنند. با این حال، اغلب تأثیرات روزنامه‌نگاری به‌عنوان مانعی برای فساد، احتمالاً نامشهودتر و غیرمستقیم‌تر از نمونه‌های قبلی است که ممکن است به این باور برسد. این حرفه را نه تنها باید برحسب تأثیر مستقیمی که در موارد خاص نفوذ یا فساد داشته است، بلکه در چارچوب نقش گسترده‌تری که روزنامه‌نگاری در جامعه ایفا می‌نماید، نگرست. مایکل جانستون (Michael Johnston)، کارشناس فساد، عوامل مختلفی را شناسایی نموده که به حفظ عملکردهای فساد کمک می‌نمایند. در بسیاری از موارد، روزنامه‌نگاری تهاجمی و مستقل یکی از مؤثرترین نیروهای متقابلی است که علیه این عوامل به‌کار گرفته می‌شوند. این به‌وضوح در مورد رقابت سیاسی ضعیف مطرح می‌گردد، که همان‌طور که جانستون اشاره نموده است، به‌طور کلی در حفظ «جدی‌ترین موارد فساد سیاسی و بوروکراتیک ریشه‌دار» نقش دارد (جانستون، ۱۹۹۷). روزنامه‌نگاری مستقل و سخت‌گیرانه می‌تواند به‌عنوان یک نظارت غیرمستقیم برای نوعی فساد عمل نماید که در غیر این صورت در غیاب چنین رقابتی، صرفاً با ارائه دیدگاه‌های متفاوت و در نتیجه اطلاع‌رسانی به بحث‌های عمومی به‌گونه‌ای عمل نماید که رقابت سیاسی و اقتصادی را افزایش دهد. همان‌طور که جانستون خاطرنشان کرده است: «رقابت سیاسی و اقتصادی قوی‌تر می‌تواند مسئولیت‌پذیری را افزایش دهد، جایگزین‌هایی را برای مقابله با شبکه‌های فاسد باز کند و انگیزه‌هایی برای رهبران سیاسی ایجاد کند تا علیه فساد حرکت کنند» (همان).



دو عامل دیگر که ارتباط نزدیکی با سطوح بالای فساد دارند، عبارت‌اند از: «سطح پایین مشارکت توده‌ای در سیاست و حمایت ضعیف از آزادی‌های مدنی» (همان). در اینجا نیز رسانه‌های خبری مستقل نقش وزنه‌ای آشکار، هرچند غیرمستقیم، را دارند. این امر به‌ویژه هنگامی نمایان می‌گردد که رسانه‌های خبری به بحث‌هایی دامن می‌زنند که مردم را تشویق به مشارکت سیاسی می‌کند و یا هنگامی که رسانه‌های خبری رهبری را در فشار برای افزایش آزادی‌های مدنی که در آن منافع قوی دارند، مانند آزادی بیان، به‌دست می‌گیرند. «دانش مشترک» (همان) در میان حلقه محدودی از ذی‌نفعان فساد به‌عنوان یکی دیگر از ویژگی‌های محیط‌های فاسد شناخته شده است که روزنامه‌نگاری مستقل و تهاجمی می‌تواند به‌عنوان مؤثرترین وزنه تعادل در برابر آن عمل نماید. تا جایی که روزنامه‌نگاری، دانش درباره تصمیمات و رویه‌های عمومی را فراتر از دسته‌های کوچک تصمیم‌گیرندگان منتشر می‌نماید و قادر است نقش مهمی در تضعیف این پیش‌شرط فساد داشته باشد. از آنجایی که ذی‌نفعان فساد نیز «در ... متوقف نمودن منتقدان و عوامل نگهدارنده و مشتریان سهم دارند» (همان)، مطبوعات نیز می‌توانند به‌عنوان یک ناظر در برابر فساد عمل نمایند، تا آنجا که یک متحد بالقوه آشکار برای اشخاصی می‌باشند که از شرکت در مبادلات یا سیستم‌های فاسد خودداری نموده‌اند؛ چراکه آن‌ها متحمل ضرر شخصی می‌گردند. چنین احزابی اغلب به روزنامه‌نگاران مراجعه می‌نمایند که به‌نوبه‌خود از آن‌ها به‌عنوان منبع استفاده نمایند، چه برای ثبت قانونی و چه به‌صورت غیرقانونی. حساب‌هایی که آن‌ها ارائه می‌نمایند به‌نوبه‌خود می‌توانند به‌عنوان سرخ برای اخبار تحقیقی عمل کرده، یا به‌عنوان ادعاهایی که - به‌شرطی که دلایل کافی وجود داشته باشد و قوانین حق پاسخ به‌درستی رعایت شده باشد - به‌صورت علنی در قالب اخبار منتشر گردند.

## ۲-۱-۵. جامعه مدنی سازمان‌یافته

نوع دیگری از منابعی که اغلب سرخ‌هایی را برای داستان‌های تحقیقی فراهم می‌نماید، جامعه مدنی سازمان‌یافته است: سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های فشار، لابی‌ها، گروه‌های شهروندان و غیره. همان‌طور که جانستون اشاره کرده است: «گروه‌های سازمان‌یافته و فعال در جامعه مدنی می‌توانند نظارتی بر دولت و یکدیگر و همچنین مبنایی برای اقدام متقابل مستقیم باشند. آن‌ها برای پاسخ‌گویی دارای اهمیت بسیار هستند؛ زیرا اگر کسی وجود نداشته باشد، رویه‌های شفاف اهمیت چندانی ندارد. کشورهای فاسد دارای بازرسان، کمیسوین‌های تحقیق و الزامات ثبت سوابق هستند که به‌جای افشای فساد، فساد را ایجاد و پنهان می‌کنند؛ زیرا هیچ شخصی خارج از دولت نمی‌تواند یک حسابرسی معنادار را مطالبه نماید» (همان). چنین سازمان‌های جامعه مدنی اغلب دست‌به‌دست هم با خبرنگارانی کار می‌کنند که مطالبات این

گروه‌ها و خطوط تحقیقاتی آن‌ها را تقویت و یافته‌های خود را به عموم مردم منتشر می‌نمایند. علاوه بر این، از آنجایی که فساد اغلب مستلزم هماهنگی افقی بین سازمان‌ها است، افزایش استقلال آن‌ها از یکدیگر، «یا تشویق به رقابت بین آن‌ها در صورت امکان از نظر اعتبار، عملکرد و مکان» (همان)، می‌تواند راه مفیدی برای تضعیف یکی از شرایط مورد نیاز در خصوص انواع خاصی از فساد باشد. درک اینکه چگونه رسانه‌های خبری می‌توانند در این زمینه ایفای نقش نمایند، چندان دشوار نیست، به‌ویژه زمانی که آن‌ها داستان‌هایی را منتشر می‌نمایند که اختلافات یا رقابت بین سازمان‌هایی مانند نیروهای پلیس یا نهادهای نظارتی را برجسته می‌نماید. جانستون برقراری بازرسی و توازن را در داخل دولت توصیه می‌نماید، به‌گونه‌ای که بازوهای متفاوت آن تشویق گردند که ناظر به اعمال یکدیگر باشند. اما باید عنوان کرد که در صورت تحقق این امر نمی‌توان ضرورت ثبت اسناد عمومی را به‌خوبی حفظ نمود. اگر چنین سوابقی در دسترس نباشد، دشوار است ببینیم که چگونه بازوهای متفاوت دستگاه دولتی - یا در واقع هر شخص دیگری به این منظور - می‌توانند در مورد نحوه اعمال اختیار و اینکه چه شخصی از آن سود می‌برد، چه در تصمیم‌گیری‌های سیاسی، چه در تدارکات، استخدام یا هر نوع تصمیم دیگری آگاهی داشته باشند.

از آنجایی که خود مفاهیم افزایش رقابت سیاسی و اقتصادی که زیربنای بسیاری از مشاهدات جانستون است، مبتنی بر دسترسی گسترده به اطلاعات در دسترس عموم است، درک اینکه چگونه در اینجا نیز رسانه‌ها نقش مهمی در تقویت این اطلاعات دارند، دشوار نیست؛ شرایطی که اجازه می‌دهد با فساد به بهترین نحو مقابله شود.

## ۲-۲. گزارش‌دهندگان فساد

در حال حاضر شاید بتوان اذعان داشت که شفافیت به شکل کامل و گسترده وجود ندارد و به تبع آن مبارزه با فساد نیز به دلیل فقدان آن کاهش یافته یا حتی در مواردی ناپدید می‌گردد. یکی از مسائل مهم که باید بدان پرداخت آن است که در زمان نبود شفافیت به‌صورت کامل، چه نهاد و مؤسسه‌ای می‌تواند این ضعف را جبران کند و این نهاد برای کارآمد و ثمربخش بودن باید چه ویژگی‌هایی را دارا باشد. در مسیر روزافزون کردن شفافیت، پیش از آنکه شفافیت به بازدهی کامل خود برسد، باید از نهاد گزارش‌دهندگان تخلف (Whistle-blowers) بهره جست. گزارش‌دهندگان تخلف کسانی هستند که به اقتضای موقعیت خود خواه از درون یا بیرون سازمان از تخلف آگاه شده، این تخلف را به نهادهای نظارتی گزارش می‌دهند. نکته دارای اهمیت آن است که برای گزارش‌دهی باید زمینه و بستر مناسب آن ایجاد گردد. گزارش‌دهندگان باید از سوی اعمال تلافی‌جویانه و تهدیدهایی که می‌تواند شکل‌های بسیار متعددی به خود گیرد، در امان باشند و از سوی دیگر باید عوامل

تشویقی همچون اختصاص درصدی از جزای نقدی ناشی از کشف تخلف برای عمل مهم آن‌ها که باعث کشف جرم شده است، در نظر گرفته شود. گفتار حاضر به بررسی مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف در بخش نخست و اقدامات حمایتی از گزارش‌دهندگان در بخش دوم و در نهایت به نظام تشویق گزارش‌دهندگان در بخش سوم خواهد پرداخت.

## ۲-۲-۱. مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف

مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف در حقوق ایالات متحده آمریکا با عنوان «whistle-blowers» پیگیری شده است. این عبارت به معنای دمنندگان در سوت است. وجه تسمیه این عبارت می‌تواند این‌گونه باشد که گزارش‌دهنده تخلف زمانی که با فساد رویه‌رو می‌گردد، در سوت خود می‌دمد و دیگران را از این فساد آگاه می‌نماید. برای تبیین مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف باید تعریفی از اشخاص گزارش‌دهنده و همچنین عمل گزارش‌دهی ارائه شود. گزارش‌دهنده تخلف شخصی است که از سوءرفتاری همچون تقلبی که در محل کاری و یا سازمانی رخ می‌دهد، اعلام نگرانی و یا پرده‌برداری کند (کلیفورد، ۲۰۱۴: ۱). بسیار اهمیت دارد که قانون میزان حمایت خود از گزارش‌دهندگان را چگونه تعریف نماید؛ لذا تعریف قانون از این نظر بسیار مهم است؛ چراکه شمول حمایت‌های قانونی برحسب این تعریف صورت می‌گیرد. در بند (a) از قسمت «240.21F-2» از قانون بورس و اوراق بهادار آمریکا<sup>۱</sup> گزارش‌دهندگان این‌گونه تعریف شده‌اند: «گزارش‌دهندگان شخص یا اشخاصی هستند که با همکاری یکدیگر اطلاعات مربوط به یک تخلف از قوانین اوراق بهادار<sup>۲</sup> را به‌نحوی که از سوی قوانین و مقررات تعیین شده است به کمیسیون ارائه می‌نمایند». پیتر بدن (Peter Bowden) این تعریف را از گزارش‌دهی ارائه می‌نماید: «افشاگری اشخاصی از داخل و یا خارج سازمان است که اطلاعات مهمی در خصوص فساد و تخلفی برخوردارند که منافع عمومی را تحت تأثیر قرار داده، به طریق دیگری غیر از گزارش‌دهی در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد» (بدن، ۲۰۰۵: ۲). حال که مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف از جنبه‌ها و تعاریف متفاوت مورد بررسی قرار گرفت، باید به جنبه حمایتی آن پرداخت؛ زیرا علاوه بر ماهیتی که قانون‌گذار به گزارش‌دهندگان تخلف اعطا می‌نماید، اقدامات حمایتی قانون‌گذار نیز حائز اهمیت است.

## ۲-۲-۲. اقدامات حمایتی

حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، انگیزه را برای گزارش‌دهی هرچه بیشتر تخلفات ایجاد خواهد کرد

1. Securities Exchange act  
2. Securities laws

(وانگ، ۲۰۱۲: ۷). از لحاظ بین‌المللی اجماعی بر این موضوع وجود دارد که قانون‌گذاری جامع در خصوص گزارش‌دهندگان تخلف، وجود راه‌های مختلف و امن برای گزارش‌دهی و حمایت قوی و مؤثر از اشخاص گزارش‌دهنده می‌تواند رویه‌ای مناسب برای گزارش‌دهی در کشور ایجاد کند (ویتلند، ۲۰۱۶: ۱).

برای حمایت از گزارش‌دهندگان می‌توان سطوح مختلفی تعریف نمود. سطوح مختلف حمایت در کشورهای فدرالی همچون آمریکا به‌طور طبیعی ناشی از قانون‌گذاری متعدد دولت فدرال و دولت ایالتی است که به شرح ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند:

### ۱. محرمانگی هویت و اطلاعات

یکی از مؤثرترین راه‌ها برای پیشگیری از تهدیدها و خطرهای احتمالی برای شخص گزارش‌دهنده، حفظ هویت او و محتوای اطلاعات گزارش شده است. در جایی که به‌دلیل شرایط خاص این امر امکان‌پذیر نیست یا نمی‌توان آن را تضمین کرد، لازم است از میزان تهدیدها ارزیابی فوری و دقیقی صورت گیرد و متناسب با آن، عمل مقتضی انجام گیرد. در مواردی اگر این تهدید جدی باشد، ضروری خواهد بود گزارش‌دهنده به محل امن انتقال یابد و حتی در صورت نیاز، اختفاهای بعدی و انتقال‌های متواتر صورت گیرد. در این راستا قوانین حمایت‌کننده از گزارش‌دهندگان، مخفی ماندن هویت شخص گزارش‌دهنده نسبت به عموم را تضمین می‌نماید. استفان کهن (Stephen Kohn) بیان می‌دارد که قوانین موضوعه آمریکا تضمین می‌نماید که قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات نمی‌توانند برای اشخاص ثالث مبنایی برای دسترسی به اطلاعات هویتی گزارش‌دهندگان تخلف باشند (کهن، ۲۰۱۱: ۱۵).

### ۲. جلوگیری از اقدامات تلافی‌جویانه

یکی از مهم‌ترین گروه‌های گزارش‌دهنده، اشخاصی هستند که در سازمانی مشغول به‌کار می‌باشند که تخلف یا فساد در آن سازمان در حال وقوع است. طبیعی است اشخاصی که در محلی کار می‌کنند، زودتر از دیگران از وقوع تخلف آگاه خواهند شد و گزارش‌دهی آن‌ها از اهمیت خاصی برخوردار خواهد بود؛ چراکه گزارش بهنگام می‌تواند آثار مخرب فساد را تا حد زیادی بکاهد. یکی از رایج‌ترین خطرهایی که گزارش‌دهندگان داخلی را تهدید می‌نماید، اعمال تلافی‌جویانه‌ای است که از طرف همکاران و به‌خصوص رؤسای آن‌ها نسبت به این اشخاص صورت می‌گیرد. ساده‌ترین ابزار برای مقابله با اشخاص گزارش‌دهنده اخراج آن‌ها از کار بوده که در قوانین و سیاست‌گذاری‌های صورت‌گرفته می‌توان ملاحظه کرد که توجهی ویژه در راستای مقابله با این امر شده است. باراک

اوباما در اکتبر ۲۰۱۲ آیین‌نامه ۱۹ سیاست‌گذاری ریاست جمهوری<sup>۱</sup> را به حمایت از گزارش‌دهندگان تخلفی که به اسناد طبقه‌بندی‌شده دسترسی دارند، اختصاص داده است. این قانون اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگانی که به اسناد طبقه‌بندی‌شده دسترسی داشته‌اند، ممنوع می‌کند و سازوکارهایی را در این راستا ارائه می‌نماید. در این راستا می‌توان به قوانین حمایتی دیگری نیز اشاره نمود. در بخش ۸۰۶ قانون سربانز اکسلی<sup>۲</sup> مقرر شده است: «کارمند می‌بایست در جایگاه پیشین خود که به علت تبعیض از آن محروم گشته است، تثبیت گردد». در سال ۱۹۷۸ میلادی قانون اصلاح خدمات مدنی<sup>۳</sup> اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگان را جرم‌انگاری نموده، فرایندی را برای رفع اثر از اخراج کارمندان ایجاد نموده است. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان مصوب ۱۹۸۹ میلادی<sup>۴</sup> نیز اختیار مدیران نسبت به اخراج گزارش‌دهندگان را محدود کرده است (تینگ، ۲۰۰۶: ۵).

### ۳. جبران خسارت

در خصوص گزارش‌دهندگان، آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیم بسیاری متصور است که می‌توانند در یک طیف در نظر گرفته شوند. یکی از مصادیق آسیب‌ها که تا حدی غیرمستقیم است بحث عدم استخدام مجدد اشخاصی است که در سابقه خود گزارش‌دهی تخلف را داشته باشند (گلیزر و گلیزر، ۱۹۸۹: ۲۲۸). آلفورد پس از مصاحبه با اشخاصی که دست به عمل گزارش‌دهی زده‌اند به نتیجه‌ای مشابه این امر می‌رسد؛ بنابراین می‌توان به‌عنوان حمایت‌های خاص از اشخاص گزارش‌دهنده، این عدم استخدام را در نظر گرفته، سازوکارهای قانونی متناسب با این امر را ارائه داد (آلفورد، ۲۰۰۱: ۱۸).

### ۴. تسهیل ورود به دادرسی

در این خصوص باید به فرایند «کی تم» (Qui tam) در قوانین آمریکا اشاره شود که اجازه می‌دهد که شخص گزارش‌دهنده خود به‌عنوان طرف دعوا شروع‌کننده یک دادرسی باشد. «کی تم» مخفف یک عبارت لاتین است، به معنای «هر کسی آن‌گونه که پادشاه برای خود اقامه دعوا می‌کند، اقامه دعوا کند» (کارسون، ۲۰۰۸: ۲). توماس ال. کارسون (Thomas L. Carson) بیان می‌دارد که با تصویب قانون «مطالبات غیرقانونی» (The False Claims Act) در سال ۱۸۶۱ میلادی برای پیشگیری از سوءاستفاده‌های گستره پیمانکاران تأمین‌کننده وزارت دفاع در دوره جنگ داخلی آمریکا فرایندی به‌نام «کی تم» به‌کار گرفته شد که فراخوانی بود نسبت به اشخاص خصوصی که

1. PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE/PPD-19, OCTOBER 2012

2. Sarbanes-Oxley Act of 2002, Article 806

3. The Civil Service Reform Act, 1978

4. Whistle-blowers protection Act, 1989

تقلب‌های پیمانکاران در مقابل دولت را بر ملا کرده، خود طرح دعوا کنند (کارسون، ۲۰۰۸: ۲).

### ۲-۳-۲. نظام تشویق

یکی از ابزارهای مهم و کارآمد در راستای ایجاد انگیزه هدفمند اشخاص برای گزارش‌دهی در خصوص فساد، افزایش منفعتی است که آن‌ها می‌توانند از طریق بر ملا نمودن فساد کسب کنند. در همین راستا مشاهده می‌شود که در قانون‌گذاری‌های اخیر در کشورهای مختلف، از جمله آمریکا، در خصوص اعطای پاداش‌ها، به گزارش‌دهندگان توجه خاصی شده و از این رهگذر آمارها نشان می‌دهد که تعداد گزارش‌دهی نیز رشد معناداری داشته است. رئیس کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا در گزارش رسمی خود به کنگره این‌گونه بیان می‌دارد: «کمیسیون از زمان اجرایی شدن قوانین جدید در خصوص گزارش‌دهندگان در سال مالی ۲۰۱۵ میلادی بیش از ۳۷ میلیون دلار به‌عنوان پاداش برای دادن گزارش‌های موثقی که به تعقیب ثمربخش کمیسیون انجامیده، اعطا شده است». البته، همان‌طور که اعطای جایزه می‌تواند برای تحریک هدفمند انگیزشی استفاده شود، می‌توان با کاستن از جایزه، موانع یک گزارش کارآمد را کنترل کرد یا گزارش‌دهنده را از آن نظر که خود یکی از اعضای گروه متخلف بوده است، تنبیه کرد؛ بنابراین لازم است موازنه‌ای بین ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی و ازسویی دیگر، تنبیه او ایجاد شود.

### نتیجه‌گیری

نظر به نتایج حاصل از به‌کارگیری مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در امر خطیر مبارزه با فساد در کشورهای موفق در این زمینه همانند آلمان و آمریکا، می‌توان به سهولت به این نتیجه دست یافت که نقش مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در مهار فساد بسیار ارزشمند و به‌نوعی غیرقابل انکار است. مزیت مشارکت جامعه مدنی در این است که نخست باعث افزایش بالقوه آگاهی جامعه نسبت به فسادستیزی از طریق مدارس، مکان‌های مذهبی، کارگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و امثالهم می‌گردد و در وهله دوم، از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی می‌توان در عمل از بروز فساد جلوگیری یا کارگزاران فاسد را از کار برکنار کرد. این امر قدرت مشارکت مدنی را بار دیگر یادآور می‌شود؛ چراکه در یک جامعه دموکراتیک و برخاسته از تفکر و تصمیمات اجتماعی، درنهایت این مردم آن جامعه هستند که راهگشای بن‌بست فساد و زمینه‌ساز پیشگیری‌های بعدی از آن می‌گردد. همچنین، جامعه مدنی که ویژگی شفافیت‌خواهی را داراست، متولیان امر حاکمیت و دولت‌مردان را وادار می‌نماید تا در برابر او پاسخ‌گوی اعمال خود باشند و از این وادی، روزه‌های فساد را بر آن‌ها بسته و با خاطیان در امر مزبور برخورد خواهد کرد.

جامعه مدنی تنها عامل کمک‌کننده در زمینه برون‌رفت از فساد نبوده و نخواهد بود؛ چراکه مشارکت جامعه مدنی هنگامی شکل منسجم‌تری به خود گرفته و قدرت بیشتری خواهد داشت که در کنار آن نقش رسانه‌ها فراموش نگردد. مزیت رسانه این است که از طریق تیراژ روزنامه یا رادیو و تلویزیون به راحتی می‌توان به جمعیت دست یافت. اغلب، گزارش‌های مربوط به عملکرد فاسد مقامات دولتی، نقطه آغازی را برای یک‌سری پیامدها مانند شروع تحقیقات یا رسیدگی قضایی، استعفاء و سایر موارد فراهم کرده است. همراه با این تأثیرات مشهود، گزارش رسانه به لطف نقشی که در جامعه ایفا می‌کند، تأثیرات غیرمستقیمی نیز به همان اندازه مهم داشته است.

توجه به این نکته ضروری است، برای اینکه بتوان به‌عنوان یک ناظر هوشیار بر رفتار کارگزاران دولتی عمل نمود، رهایی رسانه‌ها از مداخلات سیاسی حیاتی است؛ اما اغلب، به‌ویژه در کشورهای درحال توسعه، رسانه‌ها متعلق به دولت یا تحت تأثیر دولت هستند. این امر منجر به گزارش‌های غیرقابل اعتمادی می‌گردد که هیچ کمکی در مهار فساد یا تلاش برای تغییر وضعیت موجود نمی‌کند؛ بنابراین برای رهایی از احاطه گسترده بر رسانه‌های دولتی در کشورهای درحال توسعه، مانند ایران، رسانه‌های دولتی باید به‌گونه‌ای از سوی دولت مورد برخورد قرار گیرند که استقلال آن‌ها حفظ شده و در نتیجه از مداخله و گزارش‌های غیرقابل اعتماد جلوگیری شود. درعین حال، ذکر این نکته حائز اهمیت است که باید از مالکیت دولتی در رسانه‌ها پرهیز و سازوکارهایی ایجاد گردد تا اطمینان حاصل شود که رسانه‌ها در اختیار مالکان گوناگونی هستند تا آزادی رسانه‌ها در گزارش فساد کارگزاران حفظ گشته و درعین حال بتوان از مشارکت جامعه مدنی با رسانه‌های مستقل بیشترین بهره را جست.

با امعان نظر نسبت به نتایج حاصل از سازوکارهای موجود در کشورهای آلمان و آمریکا، راهکارها و روش‌های مذکور را می‌توان به‌عنوان مبنایی نوظهور در مبارزه با فساد و مطالبه شفافیت در نظر گرفت. راهکارهای ذیل جهت نیل به هدف ارزشمند فسادستیزی پیشنهاد می‌گردند و امید است بتوان در آینده‌ای نزدیک از این راهکارها در جهت مبارزه با فساد در کشورمان بهره جست:

- آموزش و افزایش آگاهی در خصوص فسادستیزی از طریق مدارس، مکان‌های مذهبی و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی و NGOها
- ایجاد نهادهای مستقل ضدفساد به‌عنوان گزارشگران فساد و اعطای قدرت به آن‌ها جهت تفحص در ادارات و ارائه گزارش‌های حقیقی در خصوص عاملین مفسد با تأمین امنیت و هویت آن‌ها
- بهره‌گیری از رسانه‌های جمعی مستقل برای افشای فساد کارگزاران و همچنین استفاده از

رسانه‌ها به‌عنوان ابزاری برای ارعاب سایر کارگزاران جهت پیشگیری از ارتکاب به فساد  
 • تشویق عاملین مؤثر در افشای فساد و متقابلاً مجازات افراد فاسد و اتخاذ سیاست‌های  
 پیشگیرانه جهت جلوگیری از به‌کارگیری مجدد این افراد در سیستم اداری و حاکمیتی.

## منابع

- ابراهیم‌آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت: ۲. آلمان»، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۴۷۹.
- ابراهیم‌آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت: ۴. ایالات متحده آمریکا»، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۴۸۱.
- بیابانی، غلامحسین و ذوقی، بهنام (۱۳۹۷)، «رسانه‌ها ابزاری برای ترویج شفافیت و مقابله با فساد سیاسی و مالی»، رسانه، سال بیست‌ونهم، شماره ۳، صفحات ۸۵ تا ۱۰۵.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۲، صفحات ۱۰۱ تا ۱۱۸.
- رستمی، ولی و قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «سازوکارهای حقوقی فعالسازی ظرفیت گزارش‌دهندگان مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۲، صفحات ۶۳۹ تا ۶۵۹.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳.
- گیوریان، حسن (۱۳۹۱)، «نقش رسانه‌های جمعی در کنترل فساد اداری»، مطالعات رسانه‌ای، سال هفتم، شماره ۱۷، صفحات ۱۳۴ تا ۱۴۰.
- Bowden, peter (2005), "A comparative analysis of whistleblower protection". Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference. Adelaide, 28–30 September.
- BMZ, (2012), Division for governance; democracy; rule of law, "Anti-Corruption and Integrity in German Development Policy", Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Paper 4.
- Burnham, David (1977), "The Role of The Media in Controlling Corruption", Criminal Justice Center Monograph, Number 3.
- Carson, Thomas, Verdu, Mary Ellen, Wokutch, Richard (2008), "Whistle-Blowing for Profit: An Ethical Analysis of the Federal False Claims Act" In Journal of Business Ethics.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012), Fact sheet: Fighting Corruption in and through Education, Eschborn.
- Eschen burg. T, (1970), "Political corruption: Readings in comparison Analyses", New York. Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: Developing Markets, Creating Wealth, Reducing Poverty, Taking Responsibility – The Private Sector as a Partner of Development Policy, available at: [http://www.bmz.de/en/publications/ type\\_of\\_publication/ strategies/ Strategiepapier304\\_03\\_2011.pdf](http://www.bmz.de/en/publications/ type_of_publication/ strategies/ Strategiepapier304_03_2011.pdf)
- Financial Times, (Britain), 11 March 2004, in Global Corruption Report 2005, chapter 06, country reports OERMANY.
- Glazer, Myron, Glazer, Penina Migdal (1989), The whistleblowers: Exposing corruption in



- government and industry. New York: Basic Books, <https://nationaldaycalendar.com/national-whistleblower-day-july-30/>.
- Investigative Reporters and Editors, investigative journalism online resource center, File NO. 4097.
- Investigative Reporters and Editors, investigative journalism online resource center, File NO. 3183.
- Kohn, Stephen (2011), *Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Lyons Press, ISBN 10: 0762763736, ISBN 13: 9780762763733
- Kunze Klaus, (2007), "Preventing Corruption in the Federal Administration: Germany", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service.
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, available at: <http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/antibriberyconvention/38028044.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 update, available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/oecdguidelinesformultinationallenterprises.htm>
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 update, available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/oecdguidelinesformultinationallenterprises.htm>, Section VI.
- Presidential Policy Directive/PPD-19 (2012), Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information.
- Securities Exchange Act of (1934), Congress, U. S. <https://www.sec.gov/about/offices/owb/reg-21f.pdf>
- "Seoul Summit Document", Available at: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-seoul-gipfel-dokument-en.html>
- Sarbanes-Oxley Act of (2002), Congress, U.S. <http://news.findlaw.com/cnn/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>.
- Stapenhurst, Rick (2014), "The Media Role in Curbing Corruption", World Bank Institute.
- The Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific, November 2001, ADB/OECD.
- The Council of Europe Civil Law Convention on corruption, ETS No.174, 2003.
- Ting, Michael (2006), Whistleblowing (Department of Political Science and SIPA Columbia University). Available online at <http://escholarship.org/uc/item/3nb657ts>.
- Transparency International (2008), "Preventing Corruption in Humanitarian Assistance", Available at: [http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook\\_of\\_good\\_practices\\_preventing\\_corruption\\_in\\_humanitarian\\_operations](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations)
- Vaughn, Robert (2012), Edward Elgar publishing limited, University of Washington College of law.
- Wheatland, Ben (2016), Whistleblowing Mechanisms in Municipalities, Anti-corruption Helpdesk, providing on-demand research to help fight corruption, Transparency International.



## نقش مدیریت دانش در ارتقای شفافیت در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی

اکبر خلیلی قوشچی<sup>۱</sup>

فاطمه آبرم<sup>۲</sup>

رضا سلمانزاده<sup>۳</sup>

منصور مشیری بله سور<sup>۴</sup>

### چکیده

هدف پژوهش حاضر شناخت نقش مدیریت دانش بر ارتقای شفافیت در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی است؛ این پژوهش از نوع توصیفی - همبستگی، جامعه آماری تحقیق حاضر شامل کلیه مدیران و کارشناسان واحدهای در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی در بخش دولتی و خصوصی به تعداد ۳۲۰ نفر می باشد و با روش نمونه گیری ساده مشخص شد که با استفاده از فرمول اول کوکران نمونه آماری ۱۵۸ نفر می باشد. ابزار گردآوری داده ها در این پژوهش جهت اندازه گیری بالندگی سازمانی، پرسشنامه محقق ساخته و شامل ۳۰ گویه می باشد. روایی پرسشنامه از طریق اساتید صاحب نظر مورد تأیید قرار گرفت و پایایی آن از طریق محاسبه مقدار آلفای کرونباخ (۰/۸۶۹)، مورد تأیید قرار گرفت. همچنین برای اندازه گیری مدیریت دانش از پرسشنامه استاندارد فرایندهای مدیریت دانش فانگ و چوای (۲۰۰۹) استفاده گردید. در این پژوهش از دو روش آمار توصیفی و آمار استنباطی برای تجزیه و تحلیل داده ها استفاده شده است. تجزیه و تحلیل داده ها با نرم افزار spss و آزمون های تحلیل رگرسیون و آزمون فریدمن انجام شد. نتایج حاصل از رگرسیون چندگانه حاکی از آن است که با توجه به اینکه در این آزمون در سطح

۱. دکتری حرفه ای دامپزشکی

۲. دکتری حرفه ای دامپزشکی

۳. دکتری حرفه ای دامپزشکی

۴. کارشناس ارشد مدیریت دولتی (نویسنده مسئول)، moshiri8@yahoo.com

معنی داری  $0/000 < 0/05$  کمتر از ۵ درصد است؛ بنابراین نشان‌دهنده این است که متغیر مستقل و مقدار ثابت بر متغیر وابسته تأثیرگذار است؛ یعنی متغیر مستقل مدیریت دانش بر میزان ارتقای شفافیت سازمانی مؤثر می‌باشد. همچنین نتایج آزمون فریدمن به همراه اولویت تأثیر این عوامل نشان داده شده است. مقدار  $P\text{-value} = 0/000 < 0/05$  نشان‌دهنده این است که تأثیر عامل دانش سازمانی بر میزان ارتقای شفافیت سازمان به یک اندازه نبوده و می‌توان دانش سازمانی را یک عامل مؤثر در ارتقای شفافیت دانست.

**واژگان کلیدی:** ارتقای شفافیت، گشودگی و شفاف بودن نظام، دانش سازمانی، اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی

### مقدمه و کلیات

سازمان بالنده راه‌های ارتباطی و اطلاعاتی خود را به روی همه کسانی که در آن زندگی می‌کنند یا به‌کار می‌پردازند گشوده می‌سازد و موجبات رشد و شکوفایی و افزایش آگاهی و دانش همگان را فراهم می‌آورد. اطلاعات و آگاهی‌ها در انحصار نیست. سازمان بالنده سیاست درهای باز و گشوده را به اجرا می‌گذارد و همه عملیات خود را به گونه شفاف در برابر کارکنان، مشتریان یا خریداران، صاحبان سهام و حتی مردم جامعه قرار می‌دهد.

با ورود به هزاره جدید مواد خام و زمین که در گذشته عوامل حیاتی برای تشکیل و رشد سازمان‌ها محسوب می‌شدند؛ اهمیت سابق خود را از دست داده‌اند. سازمان‌ها باید در شرایطی به بقا و حیات خود ادامه دهند که جهان با تغییرات سریع و عمده همراه است (عدلی، ۱۳۸۴: ۱۴). در این شرایط مدیریت دانش به‌عنوان یک منبع مهم در زمینه ایجاد مزیت رقابتی شمرده می‌شود. در شرایط رقابتی کنونی، عوامل مؤثر بر موفقیت سازمان‌ها صرفاً مربوط به سرمایه، نیروی کار و مواد خام نمی‌باشند؛ بلکه وابسته به توانایی سازمان در تولید دانش میان همه اعضای سازمان می‌باشد (تسانگ هو، ۲۰۰۸: ۲۵)، چراکه سازمان‌ها باید محیطی برای تسهیم، انتقال و تبادل دانش در میان اعضا به‌وجود آورند و افراد را در جهت با مفهوم کردن تعاملاتشان، آموزش دهند (نوناکا و تاکایوچی<sup>۱</sup>، ۱۹۹۵). دنیای متغیر امروز ایجاب می‌کند که سازمان‌ها برای بقا و رشد به دنبال ابزارهای نوین باشند. یکی از ابزارهایی که می‌تواند سازمان‌ها را در تأمین این اهداف یاری دهد، مدیریت دانش است. مدیریت دانش می‌تواند به‌عنوان آن بخش از فرایند مدیریت تعریف شود که بر تحلیل نظام‌مند، برنامه‌ریزی، انباشت، خلق، توسعه، ذخیره‌سازی و کاربرد دانش شرکت

تمرکز دارد و می‌کوشد تا حد زیادی سرمایه انسانی را به سرمایه ساختاری به‌منظور ایجاد مزیت رقابتی تبدیل و به تحقق اهداف اصلی دیگر به طرز مقتضی کمک کند. همچنین، مدیریت دانش به‌عنوان یک فعالیت میان‌وظیفه‌ای، از اجزای شایستگی مدیریت (استراتژیک) ارشد یک شرکت است و باید باشد (کاتر، ۲۰۰۱). هدف اصلی در این پژوهش، بررسی نقش مدیریت دانش در ارتقای شفافیت نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی است.

معروف است که گفته می‌شود «دانایی، توانایی است»؛ اما دانایی به‌راحتی به‌دست نمی‌آید، بلکه در سایه تفکر و اندیشیدن حاصل می‌شود و آنچه را که باید در موردش فکر کنیم اطلاعات است؛ بنابراین باید اطمینان حاصل نمود که اطلاعات به‌همه‌جا می‌رسد (چمپی، ۱۳۷۷: ۲۱۱). راهبرد جریان باز اطلاعات نیز از دیدگاه این تحقیق دارای کارکرد دوگانه است، یعنی هم می‌تواند فاصله قدرت را به اعتبار اینکه اطلاعات به‌عنوان یک منبع قدرت است و توزیع می‌شود، کم کند و هم امکان اعمال متقابل قدرت را به اعتبار اینکه دارنده اطلاعات می‌تواند در مواقع لزوم از آن به‌عنوان یک اهرم فشار استفاده نماید، فراهم می‌سازد.

به اعتقاد کانتر (۱۹۸۳) اطلاعات یکی از حیاتی‌ترین «ابزارهای قدرت» مدیریتی است. کسب اطلاعات، به‌ویژه اطلاعاتی که به‌نظر می‌رسد نقش محوری یا راهبردی در سازمان داشته باشد، می‌تواند برای ساختن یک پایگاه قدرت و نیز برای واجب‌الإطاعه و متنفذ کردن یک شخص در سازمان به‌کار رود. مک‌لگان (۱۳۷۷: ۶۸) دسترسی به اطلاعات و توانایی بهره‌برداری از آن را از عوامل تعیین‌کننده قدرت در سازمان می‌داند. از نظر وی هر کس اطلاعات دارد دارای قدرت است و کسانی که ندارند، فاقد قدرت‌اند. اسپریتزر (۱۹۹۲) دریافت، افرادی که اطلاعات مربوط درباره قیمت‌ها، مشتریان و راهبرد را به‌دست می‌آورند، به‌طور چشمگیری از کسانی که این اطلاعات را دریافت نمی‌دارند، بیشتر احساس توانمندی می‌کنند.

اگرچه دسترسی آزاد به اطلاعات به‌عنوان یکی از عوامل مهم در توانمندسازی معرفی شده است، ولی این مؤلفه نیز همچون مشارکت و تفویض اختیار کاملاً با توانمندسازی یکی نیست، بلکه در کنار آن‌هاست. به‌زعم مک‌لگان (۱۳۷۷: ۶۸) «انسان‌ها به دسترسی به اطلاعات و استفاده از آن نیاز دارند تا بتوانند زندگی کاریشان را خود تأمین کنند، این‌گونه دسترسی و بهره‌وری با تفویض قدرت و اختیار، کارایی بالای گروهی و احساس مسئولیت همراه است». جریان آزاد اطلاعات به‌تنهایی نمی‌تواند در قدرت‌دهی به کارکنان نظام اداری یا شهروندان مؤثر باشد بلکه شیوه دسترسی، به‌کارگیری و تحلیل اطلاعات نیز باید به استفاده‌کنندگان آموزش داده شود که قبلاً

در بحث توانمندسازی مورد تأکید قرار گرفت. ردفورد (۱۹۶۹) در کتاب خود تحت عنوان «دموکراسی در حکومت اداری» موارد چندی را برای دولت مطرح می‌نماید که یکی از آن‌ها دسترسی به اطلاعات براساس آموزش، دولت باز و ارتباطات آزاد است. رهنورد (۱۳۸۰) نیاز محیط دموکراتیک سازمانی را آموزش مستمر کارکنان درخصوص وظایف کاری در کنار اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد مختلف سازمانی می‌داند. جریان آزاد اطلاعات به مفهوم حذف همه کنترل‌ها و محدودیت‌ها در دسترسی همه افراد به اطلاعات است. کمرون و وتن (۱۳۸۱: ۵۳) با سازمانی اشاره دارند که در آن هیچ داده‌ای، در انحصار مدیریت ارشد نبود، افراد نظافت‌چی به همان اندازه به اطلاعات دسترسی داشتند که معاونان و مدیران ارشد سازمان؛ این نمونه نشانگر جریان آزاد اطلاعات در سازمان است. برای اینکه افراد بتوانند تصمیمات مناسب بگیرند نیاز به اطلاعات کامل دارند و این در سایه جریان آزاد اطلاعات امکان‌پذیر است (مک‌لگان، ۱۳۷۷: ۶۸).

شرط اساسی برای مشارکت و تفویض اختیار واقعی دسترسی آزاد به اطلاعات است و توانمندی به‌کارگیری، تفسیر، تحلیل و ترکیب اطلاعات شرط اثربخش بودن سیستم دسترسی همگانی به اطلاعات است. مک‌لگان (۱۳۷۷: ۱۴۵) معتقد است هر شخص باید یاد بگیرد که استفاده‌کننده ماهر از اطلاعات باشد. وی این ویژگی را یکی از عوامل مهم در ایجاد امکان مشارکت واقعی افراد می‌داند. داشتن اطلاعاتی زمانی قدرت محسوب می‌شود که دارنده آن توانایی به‌کارگیری و استفاده از آن داشته باشد. در مقاله‌ای از هارواد بیزنس (۱۹۷۷) یکی از پایه‌های بنیادی نظام مدیریت مشارکتی، اطلاعات ذکر شده است، اطلاعاتی که تنها در اختیار مدیران ارشد قرار داشت در این نظام باید در اختیار همه افراد سازمان قرار گیرد. از نظر این مقاله تنها در اختیار داشتن اطلاعات کافی نیست و افراد باید مفهوم و معنای آن اطلاعات را نیز درک کنند. در شرکت‌های با نظام مدیریت مشارکتی همه کارکنان باید مهارت‌های مالی، بودجه‌ای، بهبود بهره‌وری، کاهش هزینه‌ها و بهبود فروش را داشته باشند. جریان آزاد اطلاعات بین شهروندان و دولت، یکی از مؤلفه‌های دولت باز است. شهروندان باید از برنامه‌ها، راهبردها و عملیات، هزینه‌ها، عملکردها و قوانین و مقررات و دستورالعمل‌های سازمان‌های دولتی آگاه باشند. این اطلاعات می‌تواند نظارت عمومی بر دستگاه‌ها دولتی را تقویت نماید و قدرت شهروندان در مقابل دستگاه اداری را افزایش دهد. بانک جهانی (۱۳۷۸: ۲۷۲) در مورد جریان آزاد اطلاعات در آمریکا و اروپا و نقش ابزاری آن می‌نویسد. بنا به اظهار روبرتز (۲۰۰۰: ۳۰۹) اطلاعات دولت عنوانی است که با قانون آزادی اطلاعات مطرح گردید. باموآن (۱۹۹۹) معتقد است: «افزایش جریان اطلاعات بین دولت و جامعه مدنی موجب شفافیت می‌گردد و در نتیجه فساد کاهش

می‌یابد». محبت خان (۲۰۰۱) یکی از عوامل مهم در حداقل سازی فساد را شفافیت و گشودگی دولت معرفی می‌کند. وایت (۱۹۹۰) مدعی است که بین شفافیت و گشودگی دولت رابطه معناداری وجود دارد. وایت (۱۹۹۰) مدعی است بین شفافیت بیشتر و کاهش فساد اداری یک رابطه علی دیده می‌شود و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه در جزواتی تحت عنوان «دولت باز» یکی از اصول حاکمیت خوب را گشودگی، شفافیت و پاسخ‌گویی معرفی می‌کند. باموآن (۱۹۹۹) نیز یکی از اصول حاکمیت خوب را «اطلاعات» و «شفافیت» می‌داند. الوانی (۱۳۷۹) در مورد گذار از دولت رفاه به دولت مدیریتی اظهار می‌دارد: «دولت به جای آنکه با زبان فن‌سالارانه، رمزی و با کنایه سخن گوید و خارج از درک عامه گفتگو کند با زبانی ساده و پیام‌های روشن مقاصد خود را با مردم در میان نهد و مشارکت و مساعدت آنان را طلب نماید». به‌زعم یاباتا (۱۹۹۸) شفافیت دلالت بر آن دارد که شیوه‌های حکومت (از مرکزی گرفته تا محلی) برای مردم روشن بوده و آن‌ها خود بتوانند دریابند چگونه خط‌مشی‌ها تدوین و به اجرا درمی‌آیند؛ به تعبیر دیگر شفافیت مستلزم آن است که حکومت‌ها امور خود را به شیوه‌ای باز پیش ببرند.

کانجیانو (۱۹۹۹) تفکیک ستاده‌های سازمان‌های دولتی از نتایج سیاسی را برای شفافیت با اهمیت می‌داند. در جزوه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) تحت عنوان «دولت باز» در تعریف شفافیت آمده است: «مفهوم آن در دسترس بودن اطلاعات قابل اعتماد، مربوط و به‌هنگام در مورد فعالیت‌های دولت است». ایجاد شفافیت چه در درون سازمان‌های دولتی و چه نسبت به شهروندان نیاز به اهرم‌های تضمینی دارد. اهرم‌هایی که توان درخواست اطلاعات شفاف و دقیق را به متقاضیان آن بدهد. پاسخ‌گویی و ایجاد محیط قانونی نسبت به افشای اطلاعات، می‌تواند تضمینی برای دست‌یابی به اطلاعات دقیق، صریح به‌هنگام و مورد اعتماد باشد. بانک جهانی (۱۳۷۸: ۳۰۱) معتقد است: «بدون فضای قانونی معتبر که سازمان‌های غیردولتی و بنگاه‌های عمومی را ملزم به شفافیت و صراحت در عمل نماید، سازمان‌های قانونی و مشروع فرصتی برای توسعه نمی‌یابند و بدتر اینکه راه را برای فعالیت‌های فاسد یا ناسالم باز می‌کند».

## ۱. تحلیل و تفصیل مطالب

مدیریت دانش بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است.

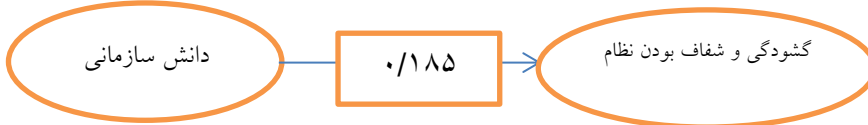
تبیین آماری این فرضیه به‌صورت زیر است:

$$\left\{ \begin{array}{l} H_0: \rho \neq 0 \quad \text{مدیریت دانش بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر نیست} \\ H_1: \rho = 0 \quad \text{مدیریت دانش بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است} \end{array} \right.$$

جدول ۱-۱: ضرایب رگرسیون بین متغیر وابسته گشودگی و شفاف بودن نظام و متغیر مستقل مدیریت دانش

سطح معنی داری	t	ضرایب غیر استاندارد		مدل	
		Beta	Std.error		
۰/۰۰۰	۴/۰۵۴		۱۲/۸۹۷	۵۲۲۸۶	مقدار ثابت
۰/۰۰۱	۱/۳۰۹	۰/۱۸۵	۳/۴۲۲	۴/۴۸۰	گشودگی و شفاف بودن نظام

اثرات مستقیم مدیریت دانش به عنوان متغیر مستقل بر گشودگی و شفاف بودن نظام



نمودار ۱-۱: آثار مستقیم مدیریت دانش به عنوان متغیر مستقل بر گشودگی و شفاف بودن نظام

از آنجایی که *sig* کمتر از ۵ درصد می باشد فرضیه صفر رد و فرض  $H_1$  مورد تأیید قرار می گیرد یعنی مدیریت دانش بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است. ستون ضرایب استاندارد نشان می دهد که مدیریت دانش بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است؛ زیرا به ازای یک واحد تغییر در متغیر مدیریت دانش، ۰/۱۸۵ درصد تغییر در گشودگی و شفاف بودن نظام ایجاد می شود.

### جمع بندی و نتیجه گیری

با توجه به نتایج آزمون، فرضیه فوق تأیید می شود و می توان گفت دانش سازمانی برگشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است. سازمان بالنده راه های ارتباطی و اطلاعاتی خود را به روی همه کسانی که در آن زندگی می کنند یا به کار می پردازند گشوده می سازد و موجبات رشد و شکوفایی و افزایش آگاهی و دانش همگان را فراهم می آورد. اطلاعات و آگاهی ها در انحصار نیست. سازمان بالنده سیاست درهای باز و گشوده را به اجرا می گذارد و همه عملیات خود را به گونه شفاف در برابر کارکنان، مشتریان یا خریداران، صاحبان سهام و حتی مردم جامعه قرار می دهد. بین مدیریت دانش و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی رابطه وجود دارد. اما نکته مهم آن است که شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی در مقایسه با سایر مؤلفه های بالندگی سازمانی در وضعیت مناسب تری قرار دارد. نتایج این تحقیق هم راستا با نتایج تحقیق با تحقیقات از جمله: محمدرضا پور ایرج (۱۳۷۷) در پایان نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان بررسی عوامل مؤثر بر رضایت بخشی مشتریان بانک به منظور بهبود بالندگی سازمانی به بررسی موضوع مشتری و عوامل مؤثر بر رضایت مندی آن ها در جهت بالندگی سازمان پرداخته است. سهیل قریشی (۱۳۷۶) در پایان نامه خود با عنوان اثر مبادلات اطلاعاتی در بهبود



فرایند سازمانی به بررسی تأثیر دریافت تبادل توزیع و استفاده صحیح از اطلاعات در بهبود و بالندگی فرایندهای سازمانی پرداخته است. تقی‌زاده (۱۳۸۸) در تحقیقی با عنوان «نقش مدیریت دانش و خلاقیت در بالندگی سازمانی در دانشگاه آزاد واحد تبریز» که نتایج نشان می‌دهد خلاقیت و مدیریت دانش بر بالندگی سازمانی تأثیر معنی‌دار و مثبتی دارند و همچنین رابطه خطی به‌دست‌آمده نشان می‌دهد که تأثیر مدیریت دانش بر بالندگی سازمانی بیشتر از خلاقیت است.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

از آنجایی که  $sig$  کمتر از ۵ درصد می‌باشد، فرضیه صفر رد و فرض  $H1$  مورد تأیید قرار می‌گیرد؛ یعنی دانش سازمانی بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است. ستون ضرایب استاندارد نشان می‌دهد که مدیریت دانش بر گشودگی و شفاف بودن نظام در اداره کل دامپزشکی استان آذربایجان غربی مؤثر است؛ زیرا به‌ازای یک واحد تغییر در متغیر دانش سازمانی ۰/۱۸۵ در متغیر گشودگی و شفاف بودن نظام تغییر ایجاد می‌شود؛ بنابراین توصیه می‌شود:

۱. در سازمان به‌آسانی افراد به اطلاعات دسترسی داشته باشند، می‌توان با ایجاد یک سیستم اتوماسیون اداری الکترونیک امکان دسترسی سریع و به موقع کارکنان به اطلاعات ضروری را فراهم کرد که این عملیات باعث ایجاد جریان آزاد و سریع اطلاعات می‌شود.
۲. در این سازمان اطلاعات و داده‌ها مربوط به کار اداری در انحصار گروه خاصی نباشد.
۳. از ایجاد رانت اطلاعات با استفاده از سیستم‌های نظارتی هوشمند جلوگیری شود.
۴. ارباب‌رجوع با استفاده از به اشتراک‌گذاری دانش و اطلاعات از روند فعالیت‌ها آگاه گردیده تا از زمینه ایجاد فساد اطلاعاتی جلوگیری شود.

### منابع

- آذری، مهرداد (۱۳۸۰)، «مدیریت دانش؛ عملکردها و چالش‌ها»، تدبیر، شماره ۱۱۴، مرداد، صص ۴۹-۴۶.
- ابراهیم‌زاده، رضا (۱۳۸۴)، بررسی تأثیر مدیریت دانش بر سازمان یادگیرنده، تهران: سومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت، صص ۴۷-۶۱.
- ادب، حسین و شفیعی‌خانی، محمد (۱۳۸۶)، «نیل به سرآمدی با ابزار مدیریت دانش»، تدبیر، ش ۱۸۲، ۱۹-۱۶.
- استودر، ویلیامز جیمز (۱۳۷۸)، تکنولوژی اطلاعات در جهان سوم، ترجمه: رضا نجف‌بیگی و اصغر صرافی‌زاده، تهران: انتشارات علمی دانشگاه آزاد اسلامی.
- افرازه، عباس (۱۳۸۴)، مدیریت دانش، مفاهیم، مدل‌ها، اندازه‌گیری و پیاده‌سازی، مرکز نشر دانشگاه

امیرکبیر، فصل دوم، صفحه ۳۰.

امیرخانی، امیرحسین (۱۳۸۴)، مدیریت دانش: فرایند و تواناسازها، دومین کنفرانس توسعه منابع انسانی مجموعه مقالات، انتشارات سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران.  
انتظاری، علی (۱۳۸۵)، مقایسه فرهنگ دانایی بین مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی، دانشکده صداوسیما و دانشکده صنعت هواپیمایی کشور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی تهران.  
برگن، برایان (۱۳۸۵)، اصول و مبانی مدیریت دانش، ترجمه دکتر محمد قهرمانی، انتشارات مؤسسه تحقیقات و آموزش مدیریت.

برومند، زهرا (۱۳۸۳)، «مدیریت دانش»، مدیریت، شماره ۹۲-۹۳، صص ۴۲-۴۸.  
بست، جان (۱۳۷۱)، «روش تحقیق در علوم رفتاری»، ترجمه: شریفی و. ن. طالقانی، تهران: انتشارات رشد.  
بهشتیان، مهدی و ابوالحسنی، حسین (۱۳۸۹)، سیستم‌های اطلاعات مدیریت، تهران: انتشارات پردیس.  
بیرانوند، علی و امیری، ساجده (۱۳۸۲)، «مدیریت دانش»، ارتباط علمی، دوره دهم، شماره سوم.  
پزشکیان، امیر (۱۳۸۸)، «ارائه چارچوب برای ارزیابی وضعیت دانش سازمان»، نشریه تدبیر، شماره ۲۰۹.  
الحسینی، سید حسن (۱۳۸۰)، بالندگی سازمانی، تهران: انتشارات بهاریه.  
حسینی، محمدرحمتی (۱۳۸۵)، «مدیریت دانش و کاربردهای آن در سیستم پرستاری»، بهداشت و درمان، شماره ۵۹۹.

خاتمیان‌فر، پریسا (۱۳۸۵)، «کشف دنیای مدیریت دانش»، مجله نما، شماره دوم، دوره ششم.  
صالحیان، علیرضا (۱۳۸۳)، «بالندگی سازمانی»، نشریه مدیریت، سال سیزدهم، شماره ۹۲-۹۱، تهران: انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

نعمتی، محمد (۱۳۸۴)، «نقش و تأثیر رهبران سازمانی در نهادینه‌سازی مدیریت دانش در سازمان‌های کنونی»، مجله الکترونیکی پژوهشگاه اطلاعات و مدارک علمی ایران، شماره اول، دوره پنجم.  
نوروزیان، میثم (۱۳۸۴)، «کاربرد مدیریت دانش در بخش دولتی»، تدبیر، شماره ۱۵۶، ۲۴-۲۹.  
نونکا، ایکوجیرو، تاکاتاکوچی، هیرو (۱۳۸۵)، شرکت‌های دانش‌آفرین، ترجمه آناهیتا کاوه و سعید آنالویی، قم: سماء قلم.

الوانی، مهدی (۱۳۷۲)، آسیب‌شناسی گروه‌اندیشی در تصمیم‌گیری، مجموعه مقالات سمینار بررسی مسائل اداری ایران، تهران: دانشگاه علامه طباطبایی.

الوانی، مهدی (۱۳۸۸)، مدیریت عمومی، چاپ دوم، ویرایش دوم، تهران: نشر نی.  
یاریگر روش، حسن (۱۳۸۲)، «تاریخچه مدیریت دانش»، توسعه مدیریت، شماره ۷۲۹، صص ۳۷-۴۱.  
یمین فیروز، موسی (۱۳۸۲)، «دانش و مدیریت دانش در سازمان‌ها»، فصلنامه کتاب، دوره چهاردهم، شماره اول، صص ۹۷-۱۰۸.

Amin, A., Bargach, S., Donegan, J. & Others. (2001), Building a Knowledge-Sharing Culture, *Oilfield Review*, 13(1), 48-65.

- Balmisse, G, Meingan, D, & Passerini, K. (2009). *Selecting the Right Knowledge Management Tools: software trends and key evaluation criteria*. Published in Jennex,
- Benbya, H. (2008), *Knowledge Management, Systems Implementation: Lessons from the Silicon Valley*. Oxford: Chandos Publishing.
- Bhatt, G. D. (2001), *Knowledge Management In Organisations: Examining The Interaction Between Technologies, Technique And People*, Journal of Knowledge Management, 5(1), 68-75.
- Bierly, P & .p. Daly (2002), *The strategic management of intellectual capital and organizational knowledge*, Edited by: chan Wie choo & Bontis, N. Oxford university press.
- Cater, T. (2001), *knowledge management as a means of developing a firms competitive advantage*, management, 6(2/1): 133-153.
- Chen, J., Z. Zhu and H. Y. Xie (2004), *Measuring intellectual capital: a new model and empirical study*, Journal of Intellectual Capital, 5(1): 195.
- Chen, J., Z. Zhu and H. Y. Xie (2004), *Measuring intellectual capital: a new model and empirical study*, Journal of Intellectual Capital, 5(1): 212-195.
- Cobos, R. Esquivel, J. & Xavier, A. (2002), *IT Tools for Knowledge Management: A Study of the Current Situation*. Upgrade. 3(1).
- Davenport, T. H. & Prusak, L. (1998), *Working Knowledge: How Organizations Manage What the Know*. Boston, Massachusetts, Harvard Business School Press.
- Debowski, Sh. (2006), *Knowledge Management*. Milton: John Wiley & Sons.
- Ellis, S. (2003), *Cultivating a Knowledge Culture*, Knowledge Management Feature, 7(4).
- Hall, H. (2001), *Input-friendliness: Motivating Knowledge Sharing Across Intranets*. Journal of Information Science, 27(2), 139-146.
- Harvey, M. G. & R. F. Lusch (1999), *Balancing the intellectual capital books: intangible liabilities*, European Management Journal, 17(1): 85-92
- Hauschild, S., Litch, T. & Stein, S. (2001), *Creating Knowledge Culture*. McKinsey Quarterly, 1, 74-81.
- Hersey Paul & Kenneth H. Blanchard (1988), *Management of Organizational Behavior, Utilizing Human Resources*, 5th ed, USA, Prentice – Hall Inc.
- Holden. D. J, (2004), “Quantifying the impact of participation in local tobacco control groups on the psychological empowerment of involved youth”, *Health education & behavior*, Vol.31, No.5, PP 615–628.
- Holloway, P. (2000), *Sharing Knowledge - and Other Unnatural Acts*. Curt Co Freedom Group, January, Retrieved from: <http://www.aboutpeople.com/>
- Holsapple, C. W., & Jones, K. G. (2004), *Exploring Primary Activities of the Knowledge Chain*. Knowledge and Process Management. 11(3), 155-174.
- Holsapple, C. W., & Jones, K. G. (2009), *Knowledge Chain Activity Classes: Impacts on Competitiveness and the Importance of Technology Support*. in Knowledge Management, Organizational Memory, and Transfer Behavior, Global Approaches and Advancements. New York and London: Information Science Reference.
- Holsapple, C. W., & Singh, M. (2000), *The Knowledge Chain*. In Proceeding of the Annual Conference of the Southern Association on Information Systems, Atlanta, Georgia.
- Iftikhar, Z., Eriksson, I. V. & Dickson, G. W. (2003), *Developing an Instrument for Knowledge Management Project Evaluation*. Electronic Journal of Knowledge Management. 1(1), 55-62.
- Jashapara, A. (2004), *Knowledge Management: An Integrated Approach*, Harlow, Essex: Prentice Hall.
- Jennex, M. E. (2009), *Knowledge Management Organizational Memory, and Transfer Behavior: Global Approaches and Advancements*. New York: Information Science Reference.
- Kasten, J. (2007), *Knowledge strategy and its influence on knowledge organization*, Proceeding of The North American Symposium on Knowledge Organization, Vol. .<sup>1</sup>
- Kruger etal (2007), *Formulation of a Strategic Knowledge management maturity model*, Internet.
- L.W. Porter and Others (1982), *employee- Organization Linkage, the Psychology of Commitment, Absenteeism an turnover*, New York, Academic Press.

- M. E. (2009), Knowledge Management Organizational Memory, and Transfer Behavior: Global Approaches and Advancements. New York: Information Science Reference.
- McDermott, R. & O'Dell, C. (2001), Overcoming Cultural Barriers to Sharing Knowledge, *Journal of Knowledge Management*, 5(1), 76-85.
- Mentzas, G., Apostolou, D., Abecker, A. & Young, R. (2003), Knowledge Asset Management: Beyond the Process-centred and Product-centred Approaches. *Journal of Intellectual Capital*, 4(2).
- Mertins, K., Heising, P., Finke, I., & Ulbrich, C. (2003), Concepts and best Practices, 2nd Edition. Berline: Springer Verlag.
- Milton, N. (2002), Knowledge Management (KM). Bound Guidance Notes Series, (5), 1-4.
- Nonaka, I. (1994), A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation, *Organization Science*. 5(1), 14-37.
- Wiig, K. M. (1999), Knowledge management foundations: Thinking about thinking: how people and organizations create, represent, and use knowledge. Arlington, TX.: Schema Press.

## درس آموخته‌هایی از کاربست شفافیت در اتحادیه اروپا

مسعود بنافی<sup>۱</sup>

علی فتحی‌پور<sup>۲</sup>

نیلوفر صاحبی<sup>۳</sup>

### چکیده

شفافیت به این معنا است که تمام تصمیماتی که توسط مؤسسات عمومی و دولتی گرفته می‌شود براساس روند قوانین و مقررات صورت گیرد و تمام اطلاعات به‌سادگی در دسترس افرادی قرار گیرد که از این تصمیمات متأثر می‌شوند. بر کسی پوشیده نیست که کشورهای توسعه‌یافته و به‌خصوص کشورهای اروپایی از پیشگامان حوزه شفافیت هستند و تجاربی ارزنده برای بهره‌برداری دارند. سه حوزه نسبتاً مهم که در رابطه با شفافیت وجود دارد، شفافیت تأمین مالی احزاب، شفافیت مناقصات دولتی و دسترسی آزاد به اطلاعات اداری است.

شفافیت در تأمین بودجه احزاب سیاسی، سنگ‌بنای دموکراسی کارآمد به‌شمار می‌رود. افشا نشدن منابع تأمین فعالیت سیاسی احزاب فساد را تسهیل می‌کند و باعث بده‌ویستان بین حامیان مالی احزاب و سیاست‌مداران می‌شود. در کشورهایی که احزاب یا رهبران سیاسی تا حد زیادی به تأمین مالی از سوی تعداد محدودی از حامیان مالی احزاب متکی هستند، این وضعیت بر تصمیم‌های سیاسی آن‌ها اثر می‌گذارد.

مناقصات دولتی حجم بالایی از فعالیت‌های اقتصادی دولت را شامل می‌شود و از آنجاکه تأمین مالی آن‌ها از بودجه عمومی صورت می‌گیرد، اهمیت این حوزه را مشخص می‌کند. دسترسی آزاد به اطلاعات اداری نیز از این جهت دارای اهمیت است که ضمن جلوگیری از ایجاد فساد و رانت در حوزه اداری، اطلاعات لازم را به دغدغه‌مندان و پژوهشگران حوزه اصلاح اداری می‌دهد.

۱. دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تهران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی گرایش خط‌مشی‌گذاری، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)

a.fathipour393@gmail.com

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی گرایش توسعه منابع انسانی، دانشگاه شهید بهشتی.

برخی از رهنمودهایی که با توجه به این مطالعه در حوزه‌های مطرح شده و می‌تواند مفید باشد، عبارت است از: ایجاد شفافیت در خصوص مبالغ پرداختی توسط اشخاص حقیقی و شرکت‌های خصوصی به احزاب سیاسی، ایجاد قوانین جامع در خصوص حق دسترسی شهروندان به اطلاعات و اسناد اداری و انتشار آگهی برنده مناقصات به منظور شفاف‌سازی شرایط فرد برنده در مناقصات.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، اتحادیه اروپا، مناقصات دولتی، تأمین مالی احزاب، اسناد اداری، دسترسی به اطلاعات

### مقدمه

شفافیت به این معنا است که تمام تصمیماتی که توسط مؤسسات عمومی و دولتی گرفته می‌شود براساس روند قوانین و مقررات صورت گیرد و تمام اطلاعات به‌سادگی در دسترس افرادی قرار گیرد که از این تصمیمات متأثر می‌شوند (Hood & Health, 2006: 231). تا رابطه و نسبت بین ابزارها و اهدافی که سازوکار آن برای حصول آن‌ها به‌کار گرفته می‌شود واضح، آشکار و معین باشد، در واقع شفافیت برگزاری جلسات در عرصه عمومی ارائه اطلاعات و حق دسترسی به اسناد است (Craig & de Burca, 2011: 541). در تعریفی دقیق‌تر شفافیت در اختیار گذاشتن رویه‌ها و تصمیمات سازمان برای اشخاص ثالث است که به آنان مربوط باشد و چه نباشد (Pasquier & Villeneuve, 2007: 148)؛ بنابراین شفافیت مفهومی جهت تضمین حق مردم به دسترسی و دستیابی به اطلاعات مربوط به هنجارها قواعد فرایندها، نظام‌ها و اقدامات بازیگران بخش عمومی است. این اطلاعات نیز باید به‌صورت قابل فهم و روشن ارائه شود و همیشه امکان تایید نظرات و ارزیابی آن‌ها به‌صورت مناسب فراهم باشد، حق مردم به دانستن پاسخ مناسبی به هزینه کردن منصفانه و عاری از فساد و جوه عمومی است (Georgieva, 2017).

تعاریفی که از شفافیت ارائه شد، نشان می‌دهد که شفافیت خود هدف نیست؛ بلکه ابزار و وسیله‌ای است که مردم از تصمیمات مقامات اداری و سیاسی مطلع شده و در صورتی که سوءمدیریت و سوءاستفاده از اختیار را مشاهده کردند، بتوانند از اقدامات آن‌ها به مراجع پیش‌بینی شده اعم از اداری و یا قضایی شکایت نمایند. شفافیت در واقع مسیر اصلی پاسخ‌گویی مقامات و نهادهای دولتی است (Naemeh, 2011: 12)؛ بنابراین شفافیت دو کارکرد و ویژگی اصلی دارد: ۱. کارکرد نمایندگی که موجب افزایش مشروعیت نهادهای دولت و تقویت رابطه این نهادها با مردم می‌شود ۲. کارکرد نظارتی که نظارت بر اقدامات نهادهای دولتی را امکان‌پذیر می‌سازد و ابزارهای لازم برای مبارزه با فساد را فراهم می‌آورد (Georgieva, 2017).

همان‌طور که اشاره شده، مبارزه با فساد یکی از اهداف اصلی و راهبردی شفافیت است که اهمیت و جایگاه این مقوله را آشکار می‌کند. در این صورت است که می‌توان گفت دستیابی به

شفافیت در بستر حکمرانی مطلوب محقق می‌گردد؛ زیرا حکمرانی خوب محصول مشارکت سه نهاد دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است و هر سه آن‌ها برای توسعه انسانی پایدار و عدالت محور ضروری هستند؛ یعنی دولت محیط سیاسی به وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و جامعه مدنی تعامل اجتماعی و سیاسی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند. حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخ‌گویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، بلکه در همان حال، چارچوب هم به دست می‌دهد. اگر همه این اهداف و ارزش‌ها در یک جا جمع شوند، اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم محقق می‌شود. حکمرانی خوب روایت‌گر توسعه انسان محور است و اولین مرجع معتبر که در این خصوص مباحثی را مطرح کرد، بانک جهانی است که در گزارش سال ۱۹۹۸ آن را به عنوان ارائه خدمت عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرده است (بهرامی، ۱۳۹۹). این مقاله درصدد است تا با نگاهی مروری به تجربه برخی از کشورهای اروپایی در زمینه پیاده‌سازی شفافیت در بخش‌های تأمین مالی احزاب، مناقصات و دسترسی آزاد به اطلاعات اداری بپردازد.

## ۱. مفهوم شفافیت

موضوع شفافیت توجه بسیاری از پژوهشگران و دانشگاهیان را به خود جلب نموده است که به نوبه خود موجب تنوع در تعریف اصطلاح شفافیت شده است. اکثر تعاریف شفافیت مرتبط با میزان اندازه‌ای است که یک نهاد یا موجودیت مستقل از اطلاعات مربوط به فرایندهای تصمیم‌گیری، رویه‌ها، نقش‌ها و عملکردهای خود را آشکار می‌سازد (Meijer & Curtin, 2006).

به رغم این تنوع و گستردگی در تعاریف، مشاهده شده است که بسیاری از تعاریف شفافیت بر در دسترس بودن اطلاعات در مورد فعالیت‌های داخلی یا عملکرد سازمان تأکید دارند که به نوبه خود باعث افزایش ورودی به سمت داخل یک سازمان به وسیله بازیگران خارجی مانند شهروندان می‌شود. به دنبال چنین منطقی اینکه بخش دولتی تا چه میزان شفاف است در اصل به ظرفیت شهروندان برای دسترسی به اطلاعات پیرامون فعالیت‌های بخش دولتی خود باز می‌گردد (Etzioni, 2010).

شفافیت از نگاه سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۱</sup> مشخصه‌ای است که دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد در افشای واضح و روشن اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات به صورت باز عمل

کنند. به‌عنوان یک اصل، مقامات دولتی، کارکنان، مدیران شرکت‌ها و سازمان‌ها و هیئت‌مدیره‌ها وظیفه دارند که برای ارتقای مشارکت و پاسخ‌گویی؛ به‌صورت واضح، قابل پیش‌بینی و قابل فهم عمل نموده و به اشخاص ثالث اجازه دهند تا اقداماتی که در حال انجام است را به‌آسانی درک نمایند. شفافیت با دراختیار قرار دادن اطلاعات برای شهروندان و باز کردن اقدامات و اطلاعات برای عموم، به آن‌ها امکان مشاهده و بررسی دقیق را می‌دهد به‌طوری‌که موجب افشای فساد می‌گردد (Fox, 2007).

## ۲. شفافیت تأمین مالی احزاب

اصل شفاف‌سازی در فرایندهای سیاسی در نتیجه پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و گزارش‌ها و توصیه‌نامه‌ها و مقررات‌گذاری سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، شورای اروپا و سازمان جهانی شفافیت به‌وجود آمده و به شکل فزاینده پذیرفته شده است. در این زمینه، «توصیه‌نامه شماره ۱۵۱۶ (۲۰۰۱) مجمع پارلمانی شورای اروپا»<sup>۱</sup>، رهنمودهایی را در مورد تأمین بودجه احزاب سیاسی، تعادل منطقی بین بودجه عمومی و خصوصی، معیارهای عادلانه توزیع کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی، قوانین خاص در مورد کمک‌های خصوصی، سقف هزینه‌کرد احزاب در مبارزات انتخاباتی، اطمینان از شفاف‌سازی حساب‌ها، ایجاد مرجع نظارت مستقل و ضمانت اجرای بازدارنده برای ناقضان قوانین مشخص مقرر کرده است. «توصیه‌نامه شماره ۴ کمیته وزیران شورای اروپا (۲۰۰۳) در مورد قواعد مشترک علیه فساد در تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی» اصول اساسی را درباره موضوعات کلیدی مانند شفاف‌سازی کمک‌های مالی، محدودیت‌های مربوط به هزینه‌های انتخاباتی، الزام به افشای حساب‌های اعضا و نظارت مقرر داشته است (اکبری، ۱۴۰۱). بند ۳ ماده ۷ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد که جامع‌ترین سند حقوقی بین‌المللی علیه فساد است، از سال ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد که مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو مطابق با اهداف این کنوانسیون و براساس اصول اساسی قانون داخلی خود اقدامات اداری و قانونی مقتضی را در نظر می‌گیرد تا شفاف‌سازی تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و همچنین دیگر انتخابات مشابه ارتقا دهد».

چندین سازمان و جامعه بین‌المللی و ملی در زمینه‌های حکمرانی خوب، دموکراتیک‌سازی، حاکمیت قانون، آزادی مطبوعات، آزادی بیان، مبارزه با فساد و توسعه پایدار فعالیت می‌کنند که

1. Recommendation 1516, of the Council of Europe Parliamentary Assembly, 2001.



به‌طور مستقیم یا غیر مستقیم با امور مربوط به شفاف‌سازی در سیاست مرتبط هستند. همکاری نزدیک بین نهادهای عمومی، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های جامعه مدنی هم برای تصویب مقررات قانونی و هم برای اجرای آن‌ها لازم است. چون بحث شفاف‌سازی، موضوعی جهانی است و بازیگران متفاوت و عوامل متعددی مانند شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی، جرائم سازمان‌یافته و فساد را شامل می‌شود، توجه دانشگاهیان و رسانه‌ها را به خود جلب کرده است (OECD, 2013).

احزاب سیاسی به‌دلیل اهمیت حیاتی خود برای دموکراسی پایدار، در بسیاری از کشورها از حمایت قانون اساسی برخوردارند. نظارت و تنظیم فعالیت‌های مربوط به تأمین مالی احزاب سیاسی، خود را به‌عنوان یک الزام در نظام حزبی نشان می‌دهد. مبحث تنظیم و نظارت بر احزاب سیاسی، حوزه‌ای نسبتاً جدید است، اما از نظر قانون و اجرا، تفاوت‌هایی چشمگیر بین کشورها وجود دارد. در این بخش به اختصار، مواردی در باب تأمین مالی احزاب سه کشور اروپایی مطرح می‌شود.

آلمان نخستین کشور اروپایی است که در سال ۱۹۵۹ قوانینی را در زمینه بودجه عمومی تصویب کرد که می‌توان آن را به‌عنوان کمک دولت به احزاب سیاسی تعبیر کرد. کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی نیز در سال ۱۹۶۷ قانونی گردید (Ingrid van Biezen, 2003). در آلمان یک‌سوم درآمدهای احزاب سیاسی از طریق حق عضویت اعضا تأمین می‌شود. کمک‌های دولتی و احزاب سیاسی بر حسب میزان حق‌رأی آن‌ها در آخرین انتخابات و منابع خصوصی تأمین مالی آن‌ها متغیر است.<sup>۱</sup> میزان کمک دولتی که به احزاب سیاسی صورت می‌گیرد از مجموع منابع مالی که از طریق بخش خصوصی تأمین می‌شود فراتر نمی‌رود؛ بنابراین می‌توان گفت که آلمان سیاست‌های نسبتاً لیبرال درباره ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مربوط به کمک‌های مالی شخصی در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی دارد. نهادها و آژانس‌های دولتی نمی‌توانند به احزاب سیاسی و نامزدهای ایشان کمک کنند. کسانی که بیشتر از ۵۰۰ یورو به احزاب سیاسی کمک کنند باید نامشان ثبت شود و هویت اشخاصی که بیش از ۱۰ هزار یورو کمک می‌کنند باید مشخص گردد. محدودیت قانونی برای هزینه احزاب و نامزدها در انتخابات آلمان وجود ندارد (IDEA, 2015).

در فرانسه تأمین مالی احزاب سیاسی نخستین بار به‌موجب «قانون شفافیت مالی حیات سیاسی» (مصوب ۱۹۸۸) تنظیم شد. در این کشور تأمین مالی احزاب سیاسی به دو طریق انجام می‌گیرد؛ کمک دولتی و تأمین مالی از طریق بخش خصوصی که مورد نخست، منبع اصلی در تأمین مالی احزاب سیاسی محسوب می‌شود. کمک‌های دولتی بیش از ۸۰ میلیون یورو در سال است که به‌طور

1. <https://www.bundestag.de/en/>

منظم و در مبارزات انتخاباتی به احزاب سیاسی پرداخت می‌گردد. کمک‌های دولتی بر مبنای میزان رأی در انتخابات و حمایت اعضای پارلمان از احزاب سیاسی در دوره پنج‌ساله پرداخت می‌شود (Jouan, 2015).

محدودیت هزینه‌های انتخاباتی در بریتانیا نخستین بار با تصویب «قانون رویه‌های فساد و غیرقانونی» (مصوب ۱۸۸۳) در انتخابات محلی پذیرفته شد. تقسیم‌بندی هزینه‌های انتخاباتی و هزینه‌های احزاب سیاسی در سطح ملی با تصویب «قانون احزاب سیاسی انتخابات و رفراندوم ۲۰۰۰» عملی گردید. احزاب سیاسی هزینه‌های خود را از سه طریق تأمین می‌کنند: حق عضویت، کمک‌های مالی شخصی و کمک‌های دولتی. در روند تصویب «قانون انتخابات و رفراندوم» کمیسیون انتخابات به‌عنوان نهادی مستقل تشکیل شد که وظیفه این کمیسیون مقررات‌گذاری و نظارت بر تأمین مالی احزاب سیاسی و انتخابات است (چینی‌فروش، ۱۴۰۱).

### ۳. آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری در حقوق اداری اروپا

در هر نظام حقوقی، قواعدی وجود دارد که اساس کار و راهنمای تدوین قوانین و مقررات دیگر بوده و به‌عنوان ضمیر انعکاسی دیگر قوانین نمود پیدا می‌کنند و شاکله نظام‌های حقوقی را تشکیل می‌دهند. در ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین از حق آزادی بیان و اطلاعات سخن به میان آمده و این حق شامل آزادی در حفظ آرا و عقاید و تبادل اطلاعات بدون مداخله مراجع دولتی است<sup>۱</sup>. در ماده ۱۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا همه از حق آزادی بیان برخوردارند که شامل آزادی عقیده و کسب و انتشار اطلاعات و افکار بدون مداخله مقامات دولتی و اداری می‌باشد. در ماده ۴۲ این منشور نیز هریک از شهروندان اتحایه (حقیقی یا حقوقی) حق دسترسی به اسناد نهادها و ارکان اتحادیه اروپا را دارند.

در پیش‌نویس قانون اساسی اتحادیه اروپا و در ماده ۴۹ به شفافیت عملکرد نهادهای اتحادیه اشاره شده و در بند ۳ این ماده نیز مقرر شده که همه افراد حق دستیابی به اسناد اتحادیه و نهادهای آن را دارند. در ماده ۲ حق دسترسی به اطلاعات برای افراد شناسایی گردیده و شهروندان مستحق مطلع شدن از تصمیمات اداری از قبل هستند. در ماده ۴ اداره ملزم به ارائه دلایل خود برای اخذ تصمیمات اداری است به‌هنگامی که آن تصمیم بر حقوق، آزادی‌ها و یا منافع افراد اثرگذار است. توصیه‌نامه ۴۱۰ کمیته وزیران شورای اروپا در بند ۱ مقرر نموده است که اعمال اداری باید به اطلاع همه شهروندان برسد و از حق مطلع شدن از تصمیم اداره سخن به میان آورده تا شهروندان

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14 (Rome, 4.XI.1950)

اطلاع یابند که آیا این عمل و تصمیم اداره بر حقوق آنان تأثیرگذار است یا خیر و در بند ۳ مقرر شده در صورت عدم امکان ارائه اطلاعات، مقام اداری باید دلایل عدم ارائه اطلاعات را به افراد بیان نماید<sup>۱</sup>.

آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری فواید مهمی خواهد داشت. شفافیت اداره، پاسخ‌گویی اداری، پاسخ‌خواهی شهروندان و تسهیل مبارزه با فساد اداری، مهم‌ترین فواید این آزادی‌اند. از دیگر فواید آن در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ در ماده ۵ و در بیان اقدامات پیشگیرانه از فساد، شفافیت یکی از اصول مهم پیشگیری از فساد بیان شده است. همچنین، شفافیت اداری سبب کاهش نابرابری‌های اطلاعاتی، تساوی در دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری، کشف فساد اداری و مبارزه با آن، اعتماد عمومی به اداره، مقابله با محرمانگی، ایجاد بسترهای اسرارزدایی، امکان پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری برای افراد و پاسخ‌گو نمودن اداره و نظارت بر عملکرد آن می‌شود و نظارت‌های مردمی و مقامات قضایی و اداری مافوق را فراهم می‌کند (رضایی‌زاده، عطریان، ۱۳۹۳).

فایده دیگر آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری را می‌توان در الزام‌آوری اداره برای پاسخ‌گویی اعمال خود دانست. پاسخ‌گویی مقامات عمومی در رابطه با اعمال خود حداقل حکومت دموکراتیک و مردمی از حکومت استبدادی و خودکامه است. همچنین آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری و شفافیت سبب تسهیل مبارزه با مفاسد اداری شده و یکی از مهم‌ترین جنبه‌های شفافیت مبارزه با فساد است و آزادی اطلاعات نیز یکی از ابزارهای کلیدی در این امر محسوب می‌شود (رضایی‌زاده، احمدی، ۱۳۸۸). از طرفی دیگر مهم‌ترین کارکرد دسترسی مردم به اطلاعات عمومی مقابله با فساد است؛ از این منظر آزادی اطلاعات و حق دسترسی مردم به اطلاعات دستگاه‌های حکومتی، مهم‌ترین مقدمه نظارت مردم بر حکومت است (انصاری، ۱۳۸۶).

در مورد آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات در حقوق اداری نیز باید در جست‌وجوی پشتوانه اجرایی و نظام ضمانت اجرای این حق بود. در نظام حقوقی اتحادیه اروپا ضمانت اجرای گوناگونی در این باب در قوانین تعبیه شده است. این امر در بند ۱۳ ماده ۱ و بند ماده ۳ و ماده ۸ نظام‌نامه ۱۰۴۹ پارلمان اروپا در مورد حق دسترسی عموم به اسناد پارلمان، شورا و کمیسیون‌های اتحادیه اروپا بیان و تضمین شده است که این شناسایی حق دادخواهی از عدم ارائه اسناد، بالاترین ضمانت اجرای آزادی دسترسی به اسناد اداری در اتحادیه است. با ملاحظه این رویه‌های قضایی می‌توان دریافت که آزادی دسترسی به اسناد دولتی در پرتو ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر

1. Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies

مورد تضمین و استناد در پرونده‌های گوناگون قرار گرفته است.<sup>۱</sup> در مثالی عینی، در پرونده‌ای، فردی درخواست اطلاعات از دفاتر خدمات دولتی نمود و آن مرجع اطلاعات ناقصی در اختیارش قرار داد. فرد اقدام به طرح شکایت در دادگاه لیتوانی نمود و دادگاه با استناد ماده ۲۲ قانون مالیات‌ها و همچنین ماده ۴۲ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، استدلال نمود که مضیق نمودن ارائه اسناد اداری موکول به آسیب رساندن به منافع عمومی یا خصوصی است و یا باید از موارد ذکر شده در نظام‌نامه ۱۰۴۹ باشد و درنهایت آن نهاد اداری را ملزم به ارائه اسناد به متقاضی نمود.<sup>۲</sup> در پرونده‌ای دیگر، دادگاه حقوق بشر اروپا که براساس آن سازمانی غیردولتی (شخص حقوقی) تقاضای دریافت اسامی وکلای ثبت‌شده در دفاتر پلیس برای انجام طرح‌های تحقیقاتی پیرامون تهیه الگو برای غلبه بر کاستی‌های موجود در سیستم انتصابات رسمی و مشاوران دفاعی کرده بود و نهادهای انتظامی از ارائه اسامی وکلا و اطلاعات آنان خودداری کرده بودند، اظهار داشت که نقض ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر رخ داده و در رأی دادگاه مجدداً به تصویب‌نامه ۱۰۴۹ و ماده ۴۲ منشور حقوق بنیادین اشاره شده و علاوه بر الزام به ارائه اسناد مورد مطالبه، نهادهای مستنکف را مکلف به پرداخت جزای نقدی نمود (European Court of Human Rights, 2016).<sup>۳</sup>

در ماده ۲۲ نیز برای ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون و امحاء جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی و عدم رعایت مقررات این قانون درخصوص مهلت‌های مقرر، جزای نقدی معین شده است.

#### ۴. قواعد شفافیت مناقصات دولتی برخی کشورهای اروپایی

برخلاف قراردادهای خصوصی که از جریان قرارداد تنها طرفین قرارداد اطلاع دارند و اصل نسبی بودن بر آن حاکم است در قراردادهای اداری فرایند قرارداد که از طریق مناقصه صورت می‌گیرد باید شفاف باشد و به اطلاع عموم برسد. هدف از انعقاد قراردادهای اداری و به تبع آن برگزاری مناقصات ارائه خدمات عمومی است؛ بنابراین فرایند حاکم بر این قراردادها باید به اطلاع عموم برسد. این امر به این دلیل صورت می‌گیرد که شفافیت موجب برقراری رقابت، تضمین برابری و رفتار یکسان پیشگیری از فساد و تحقق امنیت حقوقی می‌شود. حتی می‌توان گفت که هدف از برگزاری مناقصه شفاف ساختن فرایند، انعقاد قراردادهای اداری است.

1. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European parliament and of the council of 30 May 2001, regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

2. [www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/latvia-administrative-district-court-a420292915](http://www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/latvia-administrative-district-court-a420292915)

3. [www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-1803011-judgment](http://www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-1803011-judgment)

دیوان دادگستری اروپا در پرونده اتوبوس‌های والون تأکید کرد که رفتار برابر شفافیت را تقویت می‌کند و نقض اصل رفتار برابر شفافیت را نیز تضعیف می‌نماید. در پرونده دیگری نیز تأکید می‌شود که اصل رفتار یکسان به‌عنوان مبنای قوانین حاکم بر مناقصات، متضمن تعهد شفافیت است تا براساس آن رعایت اصل رفتار یکسان تأیید شود. در پرونده سوچی دی فروتا نیز اصل شفافیت را نتیجه منطقی و لازمه اصل رفتار یکسان می‌داند. رابطه اصل شفافیت و اصل رفتار یکسان را از دو جنبه می‌توان بررسی کرد: اول اینکه فرایند برگزاری مناقصه در صورت فقدان شفافیت منجر به تبعیض می‌شود و دوم، شفافیت این اختیار را به دستگاه‌های مناقصه‌گذار می‌دهد که از رعایت اصل رفتار یکسان اطمینان حاصل کنند؛ بنابراین یکی از اساسی‌ترین دلایل قانون‌گذاری در زمینه مناقصات، مسئله شفافیت است تا قواعدی تدوین شود که ناظر بر روند مناقصه از ابتدا تا انتها است. اگر فرایند مناقصه از همان ابتدا مستندسازی شود، امکان استفاده از رانت اطلاعاتی از بین می‌رود. اگر مدارک قابل استناد وجود داشته باشد، شرکت‌کنندگان در مناقصه بهتر می‌توانند از حقوق خود دفاع کنند همچنین حساب‌برسان و بازرسان با تکیه بر اسناد و مدارک در مورد موضوع مناقصه و نیز معاملات انجام‌شده بهتر می‌توانند اظهار نظر کنند (Mirzadeh & Rahmani, 2015).

همان‌طور که گفته شد، یکی از اهداف اصلی قوانین مربوط به مناقصات شفافیت است، اما این شفافیت نباید امنیت کشور را به مخاطره بیندازد؛ از این رو در معاملات محرمانه تشریفات مناقصه رعایت نمی‌شود و براساس بند «ج» ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات با تشخیص هیئت‌وزیران اطلاعات راجع به این معاملات مستور می‌ماند (Esmaeeli Herisi, 2014). پس می‌توان گفت که اصل بر شفافیت در مناقصات است مگر در مورد قراردادهای نظامی و امنیتی، مانند ماده ۱۵ دستورالعمل مناقصات دولتی ۲۰۱۴ اتحادیه اروپا در بند ۲ این ماده نیز مقرر شده است: این دستورالعمل نسبت به قراردادهای دولتی و مناقصاتی که با اجرای این دستورالعمل دولت عضو را موظف به افشای اطلاعات بیشتری می‌کند که مخالف با منافع امنیتی ضروری آن است اعمال نمی‌شود.<sup>۱</sup>

لازم به ذکر است که شفافیت فقط هنگامی مؤثر می‌افتد که دو شرط وجود داشته باشد: اولاً، سوژه‌هایی که خواستار شفافیت آن‌ها هستیم قادر و مجبور به ارائه اطلاعات ضروری و لازم باشند. ثانیاً دریافت‌کنندگان اطلاعات بتوانند بر طبق معیارهای پذیرفته شده از این اطلاعات جهت ارزیابی عملکرد سوژه‌ها استفاده نمایند (Kheirkhahan & Khakbaz, 2004). به این منظور لازم است افزون بر مستندسازی و حفظ اطلاعات راجع به مناقصات، اطلاع‌رسانی آن‌ها به مردم و دسترسی به اطلاعات

1. Directive 2009/81/EC on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security

صورت گیرد. در واقع هدف از شفافیت و مستندسازی این است که مردم از جریان امور آگاه شوند تا با اتکا به این آگاهی مسئولان و دستگاه‌های اجرایی را بازخواست کنند. همچنین، در مورد مناقصات نیز اطلاع‌رسانی از حیث حقوق مناقصه‌گران حائز اهمیت است تا به‌وسیله آن از صحت فرایند مناقصه اطمینان حاصل کنند و در غیر این صورت با استفاده از این اطلاعات بتوانند مطالبه حق کنند؛ بنابراین، شفافیت پیش‌نیاز ارتقای سلامت در معاملات دولتی است که البته صرفاً دسترسی به اطلاعات نیست بلکه دسترسی باید براساس صحت، قابلیت پیش‌بینی و به‌روز بودن اطلاعات و مطابق با استانداردهای تعیین‌شده باشد (Tajarlo & Ghorbany Darabad, 2016).

در مورد اطلاع‌رسانی فراخوان مناقصه عمومی، منظور از مناقصه عمومی به مسابقه گذاشتن معامله بین عموم و تعیین برنده، یعنی کسی است که متناسب‌ترین قیمت را پیشنهاد می‌کند و این امر ممکن نیست مگر آنکه موضوع مناقصه به موقع از طریق انتشار آگهی یا فراخوان اعلام شود و فاصله متعارفی بین تاریخ انتشار آگهی و تاریخ رسیدگی به پیشنهادها وجود داشته باشد تا اشخاص ذی‌نفع بتوانند در صورت تمایل در مناقصه شرکت کنند (Tabatabai, 2011).

دیوان دادگستری اروپا نیز در خصوص اهمیت فراخوان مناقصه مقرر کرده است: «الزام به رعایت شفافیت توسط مقامات برگزارکننده مناقصه مستلزم این است که نحوه انتشار فراخوان مناقصه به‌گونه‌ای باشد که منفعت هر شرکت‌کننده بالقوه‌ای را لحاظ کرده و امکان دسترسی به این بازار را برای رقابت فراهم کند. همچنین بی‌طرفی روند مناقصه باید در نظر گرفته شود».

اصل شفافیت اساساً به این منظور تعبیه شده که مانع هرگونه ریسک جانبداری یا اعمال خودسرانه مناقصه‌گذار شود. این امر متضمن آن است که تمامی شرایط و قواعد حاکم بر مناقصه به‌صورت روشن، دقیق و بدون ابهام در فراخوان یا اسناد قرارداد بیان شوند.

در مورد انتشار اسناد مناقصه، دیوان دادگستری اروپا، اصل شفافیت را تعهد به ارائه اطلاعات دقیق در زمان مناسب به شرکت‌کنندگان مناقصه در مورد نحوه برگزاری مناقصه می‌داند؛ بنابراین، تمامی اسناد و مدارک مربوط به مناقصه باید منتشر شوند و در اختیار مناقصه‌گران به‌عنوان ذی‌نفعان مناقصه قرار گیرد. این اسناد باید شامل موارد زیر باشند: (۱) شرح مناقصه که شامل ماهیت و کمیّت کالاها یا خدمات مورد نظر، مشخصات فنی گواهینامه لازم جهت ارزیابی نقشه‌ها و داده‌های طراحی یا دستورالعمل‌ها است. (۲) شرایط شرکت در مناقصه، (۳) همه معیارهای ارزیابی، (۴) در صورت برگزاری مناقصه به‌صورت الکترونیکی، الزامات مربوط به ارائه اطلاعات از طریق ابزارهای الکترونیکی، (۵) در صورتی که مناقصه عمومی باشد، تاریخ، زمان و مکان مناقصه و اشخاصی که اجازه حضور در جلسه را دارند، (۶) شرایط پرداخت و شیوه ارائه پیشنهادها و (۷) تاریخ تحویل

کالاها یا ارائه خدمات.

آگهی انعقاد قرارداد، آگهی‌ای است که بعد از انعقاد قرارداد با برنده مناقصه، منتشر می‌شود و قیمت پیشنهادی وی و دلایل انتخابش از سوی مناقصه‌گذار در آن ذکر می‌شود. در اصل آگهی انعقاد قرارداد، دلایل دستگاه مناقصه‌گذار در زمان فرایند انتخاب و مراحل انعقاد قرارداد را منتشر می‌کند، اما معمولاً اطلاعات راجع به قیمت‌های پیشنهادی برندگان و دیگر داوطلبان را به دلیل حمایت از اسرار تجاری آن‌ها منتشر نمی‌کند. انتشار این آگهی هم روش مؤثری جهت نظارت بر قراردادهای دولتی است و هم تصویر مناسبی از قابلیت معامله کردن در قراردادهای دولتی را نشان می‌دهد (Bovis, 2005).

انتشار این آگهی به این جهت است که مناقصه‌گران ناموفق حق دارند بدانند که چرا پیشنهاد آن‌ها در مقایسه با پیشنهاد برنده مناقصه جذاب نبوده و پذیرفته نشده است. این روش‌های مختلف شفافیت برای این طراحی شده است تا مناقصه‌گران بازنده را قادر سازد تا علت شکست خود را بفهمند و اگر اعتقاد دارند که در تصمیم انعقاد قرارداد، شائبه تخلف و فساد وجود دارد، به آن اعتراض کنند (Davies, 2008).

دستورالعمل اتحادیه اروپا نیز در بند ۱ ماده ۵۵ تصریح می‌کند مناقصه‌گذاران باید هرچه سریع‌تر داوطلبان و مناقصه‌گران را از تصمیمات راجع به انعقاد موافقت‌نامه اصولی، انعقاد قرارداد یا پذیرش در سیستم خرید پویا مطلع کنند. از جمله باید به دلایل تصمیم به عدم انعقاد موافقت‌نامه اصولی، عدم انعقاد قرارداد برگزاری مجدد مناقصه یا عدم اجرای سیستم خرید پویا اشاره کنند. ویژگی‌های مهمی در برگزاری مناقصات در کشورهای اروپایی وجود دارد که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: دستگاه‌ها در انتشار فرخوان، الزامی به اعلام مبلغ برآورد معامله دارند. افزون‌براین معیار روشنی برای کثیرالانتشار بودن روزنامه‌ها وجود دارد و روزنامه‌های مشخصی آگهی مناقصه را منتشر می‌کنند. ثانیاً، دستگاه‌ها ملزم به اطلاع‌رسانی ارزیابی کیفی هستند که در نتیجه آن، معیارهای دستگاه‌ها جهت رتبه‌بندی و امتیازدهی مناقصه‌گران و ترجیح برنده بر سایر مناقصه‌گران برای عموم مشخص خواهد شد. ثالثاً، مقررات و آرای مراجع قضایی و شبه قضایی راجع به مناقصات نیز منتشر می‌شوند، رابعاً، در نظام حقوقی حاکم بر مناقصات در اروپا آگهی انعقاد قرارداد پیش‌بینی شده است؛ انتشار این آگهی از آن جهت اهمیت دارد که سرنوشت مناقصات برگزار شده و چگونگی انعقاد قرارداد را برای مردم و پیمانکاران روشن می‌کند و ابزار مناسبی جهت حفظ سلامت مناقصات و پیشگیری از فساد است.

## جمع‌بندی و رهنمودهایی برای ایران

با توجه به مطالبی که در مقاله بیان شد، این موضوع به‌وضوح مشخص است که بحث شفافیت به‌عنوان ابزاری بسیار کاربردی در فرایندهای متنوعی که در حکومت‌ها وجود دارد مطرح می‌شود. همچنین بر کسی پوشیده نیست که کشورهای توسعه‌یافته و به‌خصوص کشورهای اروپایی از پیشگامان حوزه شفافیت هستند و تجاربی ارزنده برای بهره‌برداری دارند. این مقاله به‌دنبال آن بود تا با نگاهی مروری به برخی قوانین و تجربه‌ها در سه موضوع شفافیت تأمین مالی احزاب سیاسی، شفافیت اطلاعات و اسناد اداری و شفافیت در حوزه مناقصات پردازد. حال، جمع‌بندی‌ها و توصیه‌های سیاستی در هرکدام از سه محور مطرح‌شده در مقاله به اختصار توضیح داده می‌شود.

یکی از بزرگ‌ترین موضوعاتی که بعد از ایجاد دموکراسی و به‌تبع آن ایجاد احزاب سیاسی مطرح می‌شود، بحث تأمین مالی احزاب سیاسی است. تصور احزاب سیاسی به‌عنوان یکی از فاسدترین نهادها، نشانه بی‌اعتمادی شهروندان به احزاب است؛ بنابراین ایجاد شفافیت در بحث تأمین مالی احزاب می‌تواند تا حدودی این بی‌اعتماد شهروندان و این نگاه به احزاب را از بین ببرد؛ ضمن آنکه باعث کاهش چشمگیر فساد در احزاب و زدویندهای سیاسی شود. یکی از مهم‌ترین خلاءهایی که در کشور احساس می‌شود، نبود مقررات و قوانین جامع در زمینه تأمین مالی احزاب سیاسی است. ضمن آنکه، اگر قرار بر ایجاد قوانین در این موضوع باشد، با توجه به وجود روابط قدرت در این مقوله، ایجاد سازوکارهای اجرایی و نظارت بر اجرای صحیح آن نیز بسیار مسئله مهم و حائز اهمیتی است. توصیه‌های دیگر سیاستی نیز در این بخش وجود دارد که می‌توان به این موارد اشاره کرد: تعیین معیاری برای کمک‌های مالی دولت به احزاب سیاسی و ایجاد شفافیت در این زمینه، تعیین مجازات دقیق و اجرایی برای تخلفات در زمینه تأمین مالی احزاب و تعیین سقف مبلغ پرداختی (با لحاظ تورم سالانه) برای کمک اشخاص حقیقی و شرکت‌های خصوصی به احزاب سیاسی.

در موضوع ایجاد شفافیت و دسترسی آزاد به اسناد و اطلاعات اداری، حق دسترسی به اطلاعات، مستلزم تغییر رویکرد نسبت به نقش دولت در جامعه است. تحولات حقوق اداری در سطح جهانی به‌عنوان یکی از شعبات حقوق عمومی، متأثر از توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل در قرن بیستم، به‌ویژه پس از جنگ جهانی است که موجب ارتقای روزافزون ارزش‌ها و قواعد حقوقی بین‌المللی شده است. آنچه که امروزه تحت عنوان انسانی‌شدن حقوق بین‌الملل از آن یاد می‌شود. عرصه چنین تحولاتی به حقوق داخلی دولت‌ها سرایت کرده است. مفهوم حکمرانی مطلوب که در حقوق اداری پرکاربرد است، یک کارکرد ارزشمند به‌منظور مشروعیت حقوق داخلی و ابزارهای آن می‌باشد. ازجمله مهم‌ترین الزامات مفهوم حکمرانی مدرن، ارائه خدمات عمومی کارآمد به شهروندان، وجود نظام قضایی مستقل،



دولت پاسخ‌گو، منافع عمومی کافی، حسابرسی مسئول و پاسخ‌گو، وجود یک نظام قانون‌گذاری، احترام به قانون در همه سطح حکومت است. در مورد ایجاد حقوق دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری به‌نظر می‌رسد باید در کشور ما قوانین بیشتر و آیین‌نامه‌هایی با جزئیات تصویب شود. همچنین همان‌طور که در مقاله اشاره شد، دادگاه‌های فراوانی برای رسیدگی به کوتاهی دستگاه‌های اجرایی در انتشارات اطلاعات و اسناد در کشورهای غربی برگزار شده که جای خالی این دادگاه‌ها در کشور حس می‌شود.

در مورد برگزاری مناقصات، با توجه به تجارب کشورهای اروپایی و با توجه به جهات ذکر شده در مقاله، لازم است قوانین و مقررات حاکم بر مناقصات اصلاح و تکمیل شوند و در قوانین مربوط، مناقصه‌گذاران ملزم به اعلام برآورد معامله در فراخوان شوند. به‌جای انتشار آگهی مناقصه‌ها در روزنامه‌ها، همه آن‌ها در سامانه یا نشریه‌ای رسمی و واحد منتشر شوند و اطلاعات راجع به مناقصات به تفکیک مراحل مختلف آن و به‌صورت دسته‌بندی شده در یک پایگاه جامع منتشر شوند. معیارهای ارزیابی کیفی در فراخوان مناقصه اعلام شود، آرای مراجع قضایی و شبه قضایی در این خصوص منتشر شوند و مناقصه‌گذاران ملزم به انتشار آگهی برنده مناظره شوند.

## منابع

- اکبری، محمدتقی؛ هاشمی، سید محمد و رستمی، ولی (۱۴۰۱)، «آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۵، ص ۹۹.
- بهرامی، محمدباقر (۱۳۹۹)، «نقش شفافیت آراء نمایندگان در کارآمدی فرایند قانون‌گذاری پارلمان‌های اتحادیه اروپا، انگلستان، ایتالیا و ایران»، نشریه مطالعات روابط بین‌الملل.
- چینی‌فروش، فراز و هاشمی، سید محمد (۱۴۰۱)، «شفافیت تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و احمدی، یحیی (۱۳۸۸)، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۴.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و عطریان، فرامرز (۱۳۹۳)، «اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰.
- طاهری، محسن و ارسطا، محمدجواد (۱۳۹۵)، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۳.

- Bovis, C. (2005), *Public Procurement in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Craig, P. and De Búrca G. (2011), *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 5th edition, Oxford University Press.
- Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006), "Does Transparency Strengthen Legitimacy?", *Information Polity*.
- Davies, A. (2008), *The Public Law of Government Contracts*, Oxford University Press
- Deutscher Bundestag (2015), "Party Funding", in: [www.bundestag.de/htdocs\\_e/bundestag/function/party\\_funding](http://www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/party_funding).

- Etzioni, A. (2006), "Is Transparency the best Disinfectant?", *Journal of Political Philosophy*.
- Fox, J. (2007), "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*.
- Georgieva, I. (2017), *Using Transparency against Corruption in Public Procurement*, Springer.
- Hood, C. & Heald, D. (2006), *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford.
- IDEA, (2015), "Political Finance Data for Germany", in: [www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61](http://www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61).
- Ingrid van Biezen (2003), *Political Parties in New Democracies*, London: Palgrave Macmillan, p. 33.
- Jouan, Barbara (2015), "Financing of political parties and electoral campaigns in France, The Role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing (CNCCFP)".
- Khakbaz, Afshin & Kheikhahan, Jafar. (2004), *Good Governance, Islamic Parliament Research Center of Iran, Tehran. (In Persian)*.
- Naemeh, Hassan. (2011), *Transparency and Fighting Against Corruption in Iran Administrative Contract, Legal Research Quarterly*.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), *Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government Background Paper*, Paris: OECD, 2013
- Pasquier, M. & Villeneuve, J. (2007), *Organizational Barriers to Transparency*, *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 73, Issue 1.
- Rahmani, Tahmineh & Mirzadeh, Nader. (2015), *Legal Pathology of Public Procurement in Iran, Administrative Law Quarterly, Volume 2, Issue 7. (In Persian)*
- Tabatabai Motamani, Manoochehr. (2011), *Administrative Law, Samt, Tehran. (In Persian)*.
- Tajarlo, Reza & Ghorbany Darabad, Behzad. (2016), *Integrity in Public Procurement, Journal of Researches Energy Law Studies, Volume 2, Issue 1. (In Persian)*.
- Vijeh, Mohammadreza. (2011), *The Legal Security as a Necessary Condition for Procedural Security, Scientific Research Journal of Rahbord, Volume 58, Number 20. (In Persian)*
- Vijeh, Mohammadreza. (2011), *The Protection of the Principle of Transparency by Constitutional Courts, Journal of Legal Research, Volume 10, Issue 19. (In Persian)*.
- [www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/latvia-administrative-district-court-a420292915](http://www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/latvia-administrative-district-court-a420292915)
- [www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-1803011-judgment](http://www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-1803011-judgment)
- [www.transparency.org](http://www.transparency.org)
- [www.bundestag.de/en/](http://www.bundestag.de/en/)

## یکپارچگی پایگاه‌های اطلاعاتی بستری برای ارتقای شفافیت و انسداد گلوگاه‌های فسادزا (مطالعه موردی قاچاق کالا و فرار مالیاتی)

لطفعلی آذری<sup>۱</sup>

امیر حق جو سروستانی<sup>۲</sup>

### چکیده

شفافیت اطلاعات از مهم‌ترین موضوعاتی است که در مبادلات اقتصادی معمولاً به‌عنوان پیش‌فرض مطرح است. اهمیت این موضوع در حدی است که اساساً راهبردهای ضدفساد را زمانی مؤثر می‌دانند که قادر باشد شفافیت اطلاعاتی را در بین فعالان اقتصادی ارتقا دهد. سیاست‌گذاران و ارکان اجرایی در دولت، با ارتقای شفافیت و استفاده یکپارچه و بهینه از اطلاعات موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی قادر خواهند بود ضمن انسداد بخش عمده‌ای از گلوگاه‌های فسادزا و بسترهای فرار از پرداخت حقوق دولت، زمینه افزایش درآمدهای دولتی را در یک فضای کاملاً شفاف فراهم آورند؛ از این‌رو هدف این پژوهش، مدل‌سازی ارتباط میان شفافیت اطلاعات و کاهش فساد اقتصادی و اداری از طریق یکپارچه‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی موجود با تأکید بر پایگاه‌های اطلاعاتی مالیاتی، گمرکی و ... است. مدل مفهومی این مقاله برگرفته از تجارب بازرسی مبتنی بر نمونه موردی بازرسی انجام گرفته در سازمان بازرسی کل کشور طراحی شده است. بر این اساس، الگوی پژوهش از نظر هدف، کاربردی است. در نمونه مورد بررسی ضعف یکپارچگی در پایگاه‌های اطلاعاتی گمرکی، مالیاتی، ارزی و غیره آشکار شد. به‌نحوی که در صورت ارتباط شبکه‌ای بین پایگاه‌های اطلاعاتی مربوط ضمن شفافیت در فعالیت اقتصادی بستر شناسایی و وصول حقوق قانونی دولت نیز فراهم خواهد شد. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد ارتباط مستقیمی میان شفافیت از طریق یکپارچگی پایگاه‌های اطلاعاتی در حوزه‌های اقتصادی و کاهش فساد وجود دارد.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، نظارت، فساد اقتصادی، پایگاه اطلاعات، یکپارچگی اطلاعات

۱. دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد، Lotfaliazari@mail.um.ac.ir

۲. کارشناس ارشد MBA با گرایش مالی، دانشگاه علوم اقتصادی تهران، Haghjouamir@gmail.com

### مقدمه

شکل‌گیری و گسترش فساد مالی و اقتصادی و تبعات ناشی از رواج این پدیده ناهنجار، از موانع اساسی پیشرفت اقتصادی در کشورهای در حال توسعه است و افزایش جرائم اقتصادی و عدم بازدارندگی لازم با وجود واکنش‌های کیفی و غیرکیفری اعمال شده نسبت به آن، دغدغه مهار جرائم را به یکی از مسائل اساسی اجتماعی و اقتصادی در جوامع عصر حاضر تبدیل کرده است.

وقوع جرائم اقتصادی به‌ویژه در مبالغ کلان و عمده بی‌تردید نظم اقتصادی کشور و در برخی موارد امنیت عمومی را دچار خدشه و تزلزل می‌کند. جرائم اقتصادی، خواه به شکل مستقیم و خواه غیرمستقیم با فاسد کردن نظام اقتصادی - سیاسی، منجر به نقض مصادیقی از حقوق بشر از جمله حق برابری در دریافت خدمات خواهد شد (عظیمی و غلامی، ۱۳۹۵: ۲۸۴). فساد مانع رشد است و رقابت سالم را در بازارها مخدوش می‌کند (پلا و نیکلاس<sup>۱</sup>، ۲۰۲۰: ۷۲؛ به نقل از بایرام‌پور، ۱۴۰۰). بررسی پیامدهای فساد مالی نشان می‌دهد که جرائم موجب کاهش کنترل دولت بر سیاست‌های اقتصادی، تضعیف امنیت اقتصادی، تخریب کارکردهای اقتصادی کشور، از حیث افزایش هزینه عمومی، تبعیض در تخصیص منابع و در نهایت، بالا رفتن رانت و ثروت بادآورده از یک‌سو و فقر ازسوی دیگر است (رهبر و میرزاوند، ۱۳۸۷: ۱۱). استمرار جرائم اقتصادی، امنیت روانی شهروندان را متزلزل و به تبع آن نظم و امنیت عمومی را به مخاطره جدی می‌اندازد. بهره‌گیری از شیوه نظارت فناورانه در پرتو راه‌اندازی سامانه یکپارچه اطلاعات مالی و اقتصادی به‌عنوان یکی از تدابیر پیشگیری وضعی می‌تواند مدیریت ریسک جرائم اقتصادی را با بالابردن هزینه ارتکاب جرم از طریق افزایش احتمال شناسایی و دستگیری مرتکب، ارتقای قابل‌توجهی دهد (عظیمی و غلامی، ۱۳۹۶: ۲۸۶).

فساد اداری مانع رشد رقابت و موجب خنثی‌شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی؛ باعث تضعیف انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی یا تضعیف نهادهای موجود، زیان‌های سیاسی یا توزیع ناعادلانه منابع و بالاخره زیان‌های اقتصادی می‌شود. هزینه معاملات را افزایش داده و امکان پیش‌بینی‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد و مانع توسعه پایدار می‌شود و در نهایت موجب تضعیف اعتماد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌ها و نیز قطع امید مردم به آینده‌ای بهتر می‌شود (قلی‌پور و نیک رفتار، ۱۳۸۵: ۳۳-۳۴).

پژوهش‌های مرتبط با فساد اداری، معمولاً در سه نقطه با هم تلاقی دارند. این پدیده نه تنها از نظر نقص عدالت اداری و تضییع حقوق شهروندی، بلکه از نظر توسعه اقتصادی و سیاسی نیز

برای جوامع زیان‌بار است و برخلاف نظر بسیاری از افراد، که فساد را پدیده‌ای اجتناب‌ناپذیر و حل‌ناشدنی می‌دانند، روش‌های مؤثری برای مهار آن وجود دارد؛ بنابراین با پذیرفتن این سه واقعیت یعنی فراگیر بودن، زیان‌بار بودن و قابل کنترل بودن فساد اداری، ملزم خواهیم شد برای کاستن از فساد و تهدیدهای زیان‌بار آن به اقدامات جدی‌تر و اصولی‌تر روی آورده شود (خداداد حسینی و همکاران، ۱۳۸۰: ۳۷). یکی از عواملی که می‌تواند بستر ایجاد فساد را تقویت کند، عدم انتشار اطلاعات و عدم شفافیت اطلاعات در اقتصاد است.

بسیاری از پژوهشگران به دلیل گستردگی مصادیق فساد و گلوگاه‌های ایجادکننده آن، از دیدگاه‌های متفاوتی به این موضوع پرداخته و عوامل و راهکارهای متعددی را در این زمینه شناسایی کرده‌اند. اما آنچه که کمتر بدان توجه شده است؛ نقش فراهم‌سازی بستر اطلاعاتی از طریق یکپارچگی داده‌ها و اطلاعات موجود در فضای اقتصادی کشور در انسداد گلوگاه‌های فساد و مهار بستر شکل‌گیری فساد اقتصادی و اداری است. نکته حائز اهمیت آن است که بیشتر اقدامات صورت گرفته در مقابله با انواع فساد، اقدامات پسینی از طریق اعمال مجازات تنبیهی و نیز تلاش برای بازگرداندن بخشی از حقوق از دست‌رفته پس از وقوع تخلفات یا ارتکاب جرم است. اما نکته مغفول مانده، اجرای راهکارهای عملی پیشگیری و انسداد بسترها و گلوگاه‌های فسادزا است؛ چراکه بسیاری از اطلاعات پایه در پایگاه‌های اطلاعاتی دستگاه‌های اجرایی مرتبط با فضای اقتصادی کشور به صورت پراکنده و غیرمرتبط وجود دارد؛ اما آنچه باعث ایجاد محدودیت و مانع در مسیر سوءاستفاده مالی و اقتصادی در بخش‌های مختلف شده و می‌تواند تأثیر بسزایی در انسداد گلوگاه‌های فسادزا و در نتیجه کاهش فساد شود، یکپارچه‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی و استفاده به‌هنگام و هدفمند از اطلاعات توسط متولیان امر و به‌طور ویژه مأموران تشخیص و وصول حقوق دولت است.

### ۱. پیشینه پژوهش

در این قسمت به چند مورد مطالعه داخلی و خارجی مرتبط با موضوع مطالعه حاضر پرداخته شده است. پالیزدار و همکاران (۱۴۰۰)، در پژوهشی با عنوان نقش میانجی شفافیت اطلاعاتی در کاهش فساد اقتصادی در فضای تجارت الکترونیک کشور، نشان دادند که تجارت الکترونیک بر شفافیت تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد. علاوه‌براین طبق نتایج پژوهش آنان، شفافیت بر کاهش فساد اقتصادی تأثیرگذار بوده است.

محمدی و همکاران (۱۳۹۷)، در مطالعه خود به بررسی نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری و مالی پرداختند. نتایج پژوهش آنان حاکی از تأثیر معنادار به‌کارگیری

فناوری اطلاعات و ارتباطات بر کاهش فساد اداری و مالی است.

جعفری و همکاران (۱۳۹۵)، در پژوهش خود به این نتیجه رسیدند که دولت الکترونیک علاوه بر سلامت اداری، بر شفافیت سازمانی نیز تأثیر معناداری دارد و شفافیت سازمانی نیز بر سلامت اداری تأثیر معناداری دارد. بر این اساس در مطالعه آنان نقش واسطه‌ای شفافیت سازمانی بین پیاده‌سازی دولت الکترونیک با سلامت سازمانی مورد تأیید قرار گرفته است.

هادوی‌نژاد و جاوید (۱۳۹۳)، در پژوهش خود به بررسی روابط میان فناوری اطلاعات و فساد ارتباطی پرداختند. نتایج این مطالعه حاکی از آن است که فناوری اطلاعات می‌تواند فساد اداری را کاهش دهد.

روحانی (۱۳۹۰) در پژوهشی تحت عنوان رابطه بین حاکمیت دولت الکترونیک با کاهش فساد اداری مورد مطالعه در دستگاه‌های اجرایی استان اصفهان، تأثیر استفاده از اتوماسیون اداری و اینترنت را بر کاهش فساد اداری در مؤلفه‌های شفافیت اطلاعات، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی مورد بررسی قرار داده است. نتایج پژوهش حاکی از رابطه معنادار و مستقیم بین شفافیت اطلاعات، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی ناشی از حاکمیت دولت الکترونیک با کاهش فساد اداری است.

جهانبخش (۱۳۸۷)، در مطالعه‌ای به بررسی تأثیر فناوری اطلاعات و ارتباطات بر فساد اداری مالی در سازمان مرکزی بانک رفاه کارگران پرداخته و تأثیر فناوری اطلاعات را بر بهبود ارتباط بین کارمند و ارباب‌رجوع، ارتقای آگاهی ارباب‌رجوع نسبت به قوانین و مقررات، افزایش شفافیت اطلاعات و بهبود پاسخ‌گویی سنجیده است. نتایج پژوهش حاکی از آن است که بین استفاده از فناوری اطلاعات و مؤلفه‌های یادشده رابطه معناداری وجود داشته و استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات باعث کاهش فساد اداری می‌شود.

ثقفی و همکاران (۱۳۸۶)، در پژوهشی با موضوع ارتباط بین دولت الکترونیک و فساد اداری، نشان دادند با توجه به نقش دولت الکترونیک در شفاف‌سازی و قابلیت نظارت بر عملکرد کارکنان، دولت الکترونیک باعث کاهش فساد اداری می‌شود.

نام<sup>۱</sup> (۲۰۱۸)، در پژوهش خود، به بررسی نقش دولت الکترونیک، بر کنترل فساد پرداخته است. براساس نتایج این پژوهش، بلوغ خدمات دولت الکترونیک بر کنترل فساد نقش مؤثری دارد.

ژو و همکاران<sup>۲</sup> (۲۰۱۸)، در مطالعه‌ای به بررسی ابعاد مختلف تأثیر شفافیت بر گرایش مشتریان به تجارت الکترونیک پرداختند. نتایج پژوهش حاکی از آن است که شفافیت اطلاعات بر گرایش افراد

برای فعالیت در فضای الکترونیک تأثیر مثبت و معناداری دارد. همچنین احساس خطرپذیری (ریسک) از سوی افراد بر میزان شفافیت در تجارت الکترونیک تأثیر منفی و معناداری دارد.

کابانگو و آسا<sup>۱</sup> (۲۰۱۵)، نیز در پژوهشی به این نتیجه رسیدند که توسعه تجارت الکترونیک بر افزایش کارایی دولت، ارتقای شفافیت و کاهش فساد اقتصادی تأثیر مثبت و معناداری دارد (به نقل از پالیزدار، ۱۴۰۰: ۶۶).

برتوت<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۱۰)، در پژوهش خود به بررسی اثر فناوری اطلاعات و ارتباطات در ایجاد شفافیت پرداخته و اثرات بالقوه فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات و رسانه‌های اجتماعی را بر نگرش‌های فرهنگی درباره شفافیت شناسایی کردند. نتایج پژوهش آنان نشان داد، فناوری اطلاعات سبب ایجاد فضای شفاف و از بین رفتن رفتارهای فاسد می‌شود.

## ۲. مبانی نظری

### ۲-۱. مفهوم شفافیت

شفافیت در مورد آشکار و در دسترس بودن اطلاعات، داده‌ها و روش‌ها به منظور بررسی و نظارت بر آن‌ها است (اسکوئر<sup>۳</sup>، ۲۰۱۱: ۷۶؛ به نقل از بایرام‌پور و همکاران، ۱۴۰۰). شفافیت مفهوم وسیعی است که در بخش‌های زیادی اعمال می‌شود؛ مثل شفافیت سازمانی، شفافیت مالی و حسابداری، شفافیت اقدامات و مسئولیت‌های دولت، شفافیت اسنادی و غیره (زندیه و سالار سروری، ۱۳۹۲: ۱۱۸). شفافیت دستیابی بدون مانع شهروندان به اطلاعات معتبر و موثق و به‌هنگام از تصمیمات و عملکرد بخش دولتی در نظر گرفته می‌شود (آرمسترانگ<sup>۴</sup>، ۲۰۰۵: ۷). رابطه‌ای معکوس بین فساد و شفافیت و پاسخ‌گویی وجود دارد. با افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی، سطح فساد کاهش می‌یابد و کارگزاران دولتی نمی‌توانند صرفاً برای نفع شخصی خود تلاش کنند و این به نفع جامعه است (لئو لیرو<sup>۵</sup> و دیگران، ۲۰۱۸: ۸)؛ بنابراین شفافیت علاوه بر دسترسی به اطلاعات، بر اعتبار اطلاعات، نیز تأکید دارد و لازمه دسترسی آسان به اطلاعات، آشکار بودن اطلاعات است و مرحله بعدی در این زمینه امکان اعمال نظارت توسط شهروندان بر اساس شفافیت است. یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های دستیابی به نظارت کارآمد، وجود نظام اطلاعات شفاف و امکان دسترسی به اطلاعات یا افرادی است که از اطلاعات و سوابق مورد نیاز با خبر هستند. امروزه می‌توان با استفاده از نرم‌افزارهای

1. Kabango & Asa  
2. Bertot  
3. Schauer  
4. Armstrong  
5. Leao lyrio

کاربردی مناسب و طراحی و ایجاد نظام گردآوری و پردازش و گزارش اطلاعات همراه با جزئیات، دسترسی به اطلاعات را افزایش داد. نظارت دقیق، به‌هنگام و هوشمند بدون استفاده حداکثری از فناوری اطلاعات و ارتباطات میسر نمی‌شود (هالپین و دیگران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۳: ۱۰؛ به نقل از صادقی، ۱۳۹۷).

## ۲-۲. نظارت الکترونیک

اصطلاح نظارت الکترونیک که ترکیبی از دو واژه نظارت و الکترونیک است به مفهوم کنترل و مراقبت از طریق ابزارهای الکترونیکی است (محمد نسل، ۱۳۸۴). مهم‌ترین شرط کاربرد و استفاده از سامانه نظارت الکترونیکی، صرف‌نظر از موارد استفاده دیگر آن، مربوط به لزوم سرعت، دقت، صحت، اقتصادی و جامع بودن در کار آن است. به‌خاطر توسعه دامنه عملیات سازمان است که این امر احتیاج به گسترش مجاری ارتباطات با سرعت بیشتر است و سامانه نظارت الکترونیکی موجب می‌گردد که مجاری ارتباطی کوتاه و ارتباطات لازم به سهولت در اختیار مدیران قرار گیرد (فخر فاطمی، ۱۳۹۳). بهره‌گیری مناسب و هدفمند از تجهیزات و ابزارهای الکترونیکی نوین می‌تواند نقش بسزایی در پیشگیری و شناسایی جرائم به‌ویژه جرائم اقتصادی داشته باشد.

## ۲-۳. فساد اداری

فساد اداری، بهره‌برداری نادرست از جایگاه‌های دولتی برای برآوردن منافع شخصی است (توماس و دیگران<sup>۲</sup>، ۲۰۰۰؛ به نقل از نیک‌پور و همکاران، ۱۳۹۵). فساد اداری، نوعی فعالیت غیرشفاف و غیرقانونی در نظام اداری است که ممکن است به‌صورت پنهانی یا به‌صورت آشکار نیز انجام شود (سون<sup>۳</sup>، ۲۰۰۹: ۶۳). فساد اداری، به آن گروه از اقدامات کارکنان و مسئولان دولت اطلاق می‌شود که به منافع عمومی صدمه می‌زند (زاهدی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۳). فساد اداری، نوعی هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد اداری و سازمانی است (مجته‌زاده، ۱۳۸۸: ۴۲؛ به نقل از نیک‌پور و همکاران، ۱۳۹۵) فساد اداری وضعیتی است که یک نظام اداری را از کارایی مطلوب می‌اندازد (تابلی و همکاران، ۱۳۹۳: ۹۵). فساد اداری در ساده‌ترین و رایج‌ترین تعریف، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای سود شخصی است (قاسمیان و همکاران، ۱۳۹۷: ۷۱) استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری و دولتی برای نفع شخصی است (معمارزاده و همکاران، ۱۳۹۶: ۴۳). فساد اداری، سوءاستفاده از قدرت و موقعیت دولتی برای کسب منافع شخصی تعریف می‌شود. این تعریف دربردارنده بسیاری از رفتارهای غیراخلاقی از

1. Halpin et al  
2. Thomas et al  
3. Soon



قبیل اختلاس، رشوه، تضاد منافع و جعل اسناد است (ولز<sup>۱</sup>، ۲۰۱۴: ۴). فساد را می‌توان محصول و نتیجه شرایط خاص فرهنگی و اجتماعی دانست (خولیدا<sup>۲</sup>، ۲۰۱۵، ۲۵۱). فساد اداری را انحراف از انجام وظایف رسمی در ادارات دولتی شناخته‌اند که هدف آن نیز درنهایت، رسیدن به رفاه شخصی به دلیل خویشتن‌پرستی است (الانزا<sup>۳</sup>، ۲۰۰۶: ۲۸).

ابعاد فساد اداری عبارت‌اند از:

رفتارهای شغلی نامناسب: به ترک خدمت، تأخیر و تعجیل، سرپیچی، کم‌کاری و صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به‌غیر از وظایف اصلی اشاره دارد.

سوءاستفاده: به اختلاس، دریافت رشوه، تبانی در انجام معاملات، جعل اسناد، دستکاری در اسناد، نابود کردن اسناد، سوءاستفاده از مقام سازمانی، سر باز زدن از قوانین یا دور زدن آن‌ها به‌منظور دستیابی به منافع شخصی، استفاده شخصی از وسایل و امکانات سازمانی، افشاء و فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران، گزارش‌های غیرواقعی، اسراف و تبذیر و اعمال فشار اشاره دارد. فعالیت‌های مجهول: اشاره به صدور مجوزهای مجهول، خرید و فروش‌های مجهول و قراردادهای مجهول دارد.

تبعیض: به تبعیض در روابط اداری با شهروندان، تبعیض در پرداخت، تبعیض در توزیع فرصت‌های ارتقا اشاره دارد.

سهل‌انگاری: به سهل‌انگاری در انجام وظایف، سهل‌انگاری در نگهداری اموال متعلق به سازمان، سهل‌انگاری و امتناع در رسیدگی به شکایات کارکنان، سهل‌انگاری و امتناع در رسیدگی به شکایات شهروندان، سهل‌انگاری در شناسایی قانون‌شکنان و ایجاد نارضایتی برای شهروندان اشاره دارد (سالارزهی و امیری، ۱۳۸۹؛ به نقل از نیک‌پور و همکاران، ۱۳۹۵: ۹۶).

رابطه‌ای معکوس بین فساد و شفافیت و پاسخ‌گویی وجود دارد. با افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی، سطح فساد کاهش می‌یابد و کارگزاران دولتی نمی‌توانند صرفاً برای نفع شخصی خود تلاش کنند و این به نفع جامعه است (لؤلویرو و دیگران<sup>۴</sup>، ۲۰۱۸: ۷۷؛ به نقل از بایرام‌پور، ۱۴۰۰).

## ۲-۴. جرائم اقتصادی

جرم اقتصادی در اصطلاح عبارت است از جرمی که علیه اقتصاد کشور ارتکاب می‌یابد یا به این قصد انجام می‌شود یا در عمل موجب اختلال در نظام اقتصادی کشور می‌شود (ساکی: ۱۳۸۹).

1. Wells  
2. Khulida  
3. Alatz'a's  
4. Leão Lyrio

۲۵). جرم اقتصادی جرمی نیست که ویژگی اقتصادی داشته باشد، بلکه جرمی است که آثار و تبعات سوء اقتصادی داشته باشد (سراج، ۱۴۰۰: ۶۰). برخی نویسندگان معتقدند جرائم اقتصادی به رفتارهای مجرمانه‌ای اطلاق می‌شود که موجبات زیان به نظام تولید، توزیع و مصرف را فراهم می‌سازد (جمشیدی، ۱۳۸۸: ۷۱). عده‌ای نیز بر این باورند که مقررات کیفی نشان می‌دهد مراد قانون‌گذار از جرائم اقتصادی، جرائمی است که با انگیزه مادی و با ماهیت فعالیت‌های اقتصادی یعنی فعالیت‌های مالی و پولی، دادوستد داخلی و خارجی، استفاده از منابع بدون مجوز، اخذ رشوه، اخذ کمیسیون و اعطای تسهیلات غیرقانونی به نفع خود یا دیگری ارتکاب می‌یابد. طبق این تعریف، جرائمی مانند اختلاس، ارتشاء، قاچاق و خریدوفروش کالای ممنوع، احتکار و عضویت در شرکت‌های هرمی نیز در دایره شمول جرائم اقتصادی قرار می‌گیرند (فرجیها، مقدسی، ۱۳۹۲: ۶۱؛ به نقل از سراج، ۱۴۰۰). شیوه‌های پیشگیری به‌طور منطقی براساس نوع تعریفی که از جرم اقتصادی ارائه می‌شود، متفاوت است. علت ارتکاب این دسته جرائم در سطح کلان به مجموعه‌ای از عوامل مرتبط در سطح تولید، توزیع و مصرف، نوع نظام اقتصادی و نیز فرهنگ جاری جامعه باز می‌گردد. در سطح خرد عوامل وضعی فرصت‌ساز از اهمیت بیشتری برخوردار است؛ بنابراین راهبرد پیشگیری در سطح خرد و در کوتاه‌مدت، پیشگیری وضعی فنی - فناورانه است که معمولاً از طریق تکنیک‌های دشوارکننده و خطرساز برای بزهکار و جاذبه‌زدا نسبت به آماج جرم می‌توان نسبت به کاهش فرصت‌ها اقدام نمود (ابراهیمی و صادق‌نژاد نایینی، ۱۳۹۲: ۱۶۳).

## ۲-۵. نظارت فناورانه و یکپارچه در قبال جرائم اقتصادی

در طبقه‌بندی جرائم به اعتبار درجه اهمیت و میزان خطرناکی، جرائم اقتصادی از رتبه بالا و انحصاری برخوردارند. این رتبه از دو جهت شاخص است: اول، از جهت موضوع که عبارت است از پول، ثروت و قدرت مالی؛ دوم، از حیث مرتکبان این جرائم؛ زیرا مجرمان اقتصادی دارای خصیصه‌های جرم‌شناختی ویژه‌ای هستند که آنان را از دیگر انواع بزهکاران متمایز می‌سازد.

ویژگی‌ای که کار مدیریت پیشگیری و مبارزه با این‌گونه مجرمان را بسیار دشوار می‌سازد (حسینی، ۱۳۹۰: ۱۶۸) ارتباط وسیع جرائم اقتصادی با شبکه‌های اطلاعاتی مالی و اقتصادی در نهادهای مختلف همچون بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری که انبوهی از داده‌های مالی و اقتصادی را در خود جای دارند، موضوع نظارت و مراقبت بر شبکه‌های اطلاعاتی مزبور را ضروری می‌کند (عظیمی و غلامی، ۱۳۹۶: ۲۷۱). با بهره‌گیری از روش نظارت فناورانه به بزهکاران اقتصادی بالقوه اعلام می‌شود که در صورت تبدیل اندیشه مجرمانه به عمل مجرمانه، مشاهده، ردیابی، کنترل و

دستگیر خواهند شد (خانعلی‌پور و اجارگاه، ۱۳۹۰: ۹۱). با اعمال نظارت بر برخی رفتارها و ایجاد رؤیت‌پذیری و ردیابی رفتارهای مالی و اقتصادی مشکوک به کمک ابزار مجهز به فناوری اطلاعات افراد دارای تمایلات مجرمانه، احساس خطر نسبت به شناسایی و شرمساری را درک کرده و تمایل به ارتکاب جرم در آن‌ها کاهش می‌یابد (عظیمی و غلامی، ۱۳۹۶: ۲۷۲). توصیه به نظارت فناورانه بر این استدلال استوار است که چنانچه افراد بدانند اقدامات ایشان در معرض نظارت قدرت‌هایی است که از کنترل آن‌ها خارج است؛ به‌صورت متفاوت و البته مسئولانه‌تری رفتار می‌کنند (آنهیتر و تاپلر<sup>۱</sup>، ۲۰۰۹: ۲۷۲؛ به نقل از عظیمی و غلامی، ۱۳۹۶).

**۲-۶. ضرورت یکپارچگی پایگاه‌های اطلاعاتی اقتصادی در راهبرد نظارت مبتنی بر فناوری**  
فناوری اطلاعات امکانات گسترده‌ای را برای عینیت یافتن آرمان‌های حکومت‌داری خوب فراهم می‌کند و با به‌کارگیری فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی به بهبود فرایندهای ارائه خدمات در بخش عمومی، تسریع ارائه خدمات به شهروندان، پاسخ‌گوتر شدن مأموران دولتی، شفاف شدن اطلاعات، کاهش فاصله بین مردم و دولتمردان، مشارکت اثربخش‌تر شهروندان و اعضای جامعه مدنی در فرایند تصمیم‌گیری عمومی، گسترش عدالت اجتماعی از طریق فرصت‌های برابر افراد برای دسترسی به اطلاعات کمک شایانی می‌کند (فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۵: ۴۲).

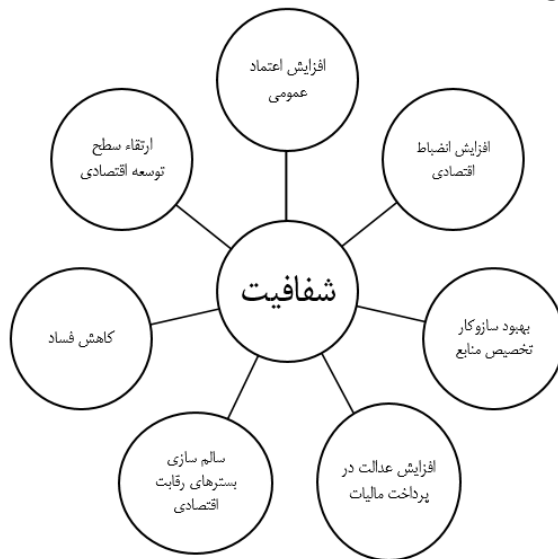
کشف و اثبات‌پذیری جرائم اقتصادی، فعالیتی پیچیده و زمانبر است و مستلزم دخالت عمده دانش مالی، اقتصادی، تحلیل داده‌ها و داشتن اطلاعات مالی و اقتصادی جامع و دقیق است. هم‌اینک داده‌های پراکنده و جزیره‌ای فراوانی از اطلاعات مالی و اقتصادی شهروندان در سازمان‌ها، نهادهای دولتی و خصوصی وجود دارد. بدون شک فقدان سامانه جامع اطلاعات مالی و اقتصادی اهرم نظارت و مراقبت بر این حوزه را ناکارآمد و بی‌اثر ساخته است. این وضعیت یکی از مهم‌ترین زمینه‌های بروز فساد مالی به‌شمار می‌رود. نظارت فناورانه و بهره‌گیری از سامانه‌های اطلاعاتی یکی از مهم‌ترین راهکارهای حفظ صحت و سلامت عملکرد نظام اقتصادی و نظام‌های پولی و بانکی کشور به‌شمار می‌رود (عظیمی و غلامی، ۱۳۹۶: ۲۷۳).

مسئله دیگری که اهمیت بهره‌گیری از نظارت فناورانه و داده‌محور بر مراودات مالی و اقتصادی را دوچندان می‌کند، توجه به این نکته است که حجم قابل‌توجهی از عواید حاصل از جرائم اقتصادی، به‌ویژه پولشویی از طریق سیستم‌های پولی و بانکی به جریان افتاده و وارد ساختار اقتصادی کشور می‌شود؛ لذا توجه به عملکرد این‌گونه مؤسسات با ایجاد سیستم جامع نظارتی و

کنترلی برای آن‌ها و اجرای دقیق این سیستم، می‌تواند عامل پیشگیرانه مهمی محسوب شود. با نظارت همواره خطر برملاشدن تخلف وجود دارد (کورسل<sup>۱</sup>، ۲۰۰۵: ۲۷۴؛ به نقل از عظیمی و غلامی، ۱۳۹۶).

## ۲-۷. اهداف و پیامدهای شفافیت

شفافیت یک عنصر در افزایش توسعه تلقی می‌شود. شفافیت می‌تواند ضمن کاهش فساد، باعث سالم‌سازی بسترهای رقابت اقتصادی، ارتقای سطح توسعه اقتصادی، افزایش انضباط اقتصادی و بهبود سازوکار تخصیص منابع شود. اهداف شفافیت از نظر پژوهشگر در نمودار (۱) ارائه شده است.



نمودار ۱: اهداف شفافیت

به نظر می‌رسد اداره اقتصادی کشور نیازمند استفاده بهینه از اطلاعات موجود و یکپارچه است. حمایت از تولید، بهبود فضای کسب‌وکار، سیاست‌گذاری صحیح در هر کسب‌وکار با استفاده بهینه و دقیق از اطلاعات بهتر محقق خواهد شد. آنچه مسلم است فعالان اقتصادی و سرمایه‌گذاران در فضای غیرشفاف نمی‌توانند با اطمینان سرمایه‌گذاری و فعالیت نمایند و عدم شفافیت، نبود تقارن اطلاعات و هر عاملی که فضای غیرشفاف فراهم نماید، ضمن افزایش ریسک فعالیت، بر رفتار فعالان اقتصادی تأثیر نامطلوب برجای می‌گذارد.

### ۳. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ هدف کاربردی و از حیث نحوه گردآوری داده‌ها توصیفی و از شاخه مطالعات میدانی به‌شمار می‌آید و از جهت ارتباط میان متغیرهای پژوهش، علی است. در این پژوهش ضمن تحلیل رفتار نمونه مورد بررسی، به موضوع اطلاعات اقتصادی فعالان اقتصادی (سوابق ثبت سفارش، داده‌های گمرکی، سوابق مالیاتی، داده‌های ارزی، اطلاعات بانکی، اسناد مالکیت، وکالت و غیره و...) در راستای ارتقای سطح شفافیت در ساختار اقتصادی کشور، پرداخته شده است.

### ۴. تحلیل و تفصیل مطالب (شرح نمونه مورد بررسی)

با عنایت به طرح موضوعاتی در زمینه احتمال وقوع سوءجریان گمرکی و مالیاتی در فعالیت شرکت (الف) از شرکت‌های فعال در حوزه واردات یکی از گروه‌های کالایی با برندهای تجاری خاص، شامل کم‌اظهاری قابل توجه کالاهای وارداتی به گمرک، عدم تعیین تکلیف مطالبات ناشی از اختلاف گمرکی ارزش پس از گذشت سه سال، واردات کالا بیش از میزان تعیین شده در مجوز ثبت سفارش و ابهام در وضعیت پرداخت مالیات آن شرکت، بررسی عملکرد گمرکی و مالیاتی شرکت (الف) از طریق بررسی رفتار تجاری آن انجام شد.

### ۴-۱. کارت بازرگانی

شرکت (الف) در سال ۱۳۹۳ تحت عنوان شرکت با مسئولیت محدود در اداره ثبت شرکت‌های یکی از استان‌های کشور ثبت شده است. مدیرعامل شرکت که از حدود ۱۰ سال قبل از تاریخ تأسیس نقاش ساختمان بوده، در سال ۱۳۹۴ بنا به پیشنهادی اقدام به واگذاری مدارک شخصی، جهت دریافت کارت بازرگانی و دریافت مبلغی به‌ازای واردات صورت گرفته از محل کارت بازرگانی متعلق به خود توسط دیگران کرده است. نکته قابل توجه آنکه در مراجعه اولیه وی به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، عدم احراز شرایط نامبرده برای دریافت کارت بازرگانی به وی اعلام شده؛ با این حال اشخاص واسطه اصرار داشتند که با مراجعه به شخصی خاص، امکان صدور کارت بازرگانی فراهم است. وی پس از گذشت مدتی از واگذاری مدارک خود منصرف شده و پس از بازپس‌گیری مدارک، به تصور اینکه عملیات تجاری با بهره‌گیری از کارت بازرگانی وی پایان یافته است، اقدامی به عمل نیاورده تا اینکه دو سال بعد و در زمان فروش خودرو سواری شخصی و در هنگام تعویض پلاک متوجه شده است به دلیل بدهکاری مالیاتی، امکان نقل و انتقال خودرو را ندارد که با مراجعه به مراجع ذی‌ربط، اقدام به ارائه شکایت از اشخاص موردنظر کرده

است. پس از اطلاع از بدهکاری در پرونده مالیاتی، وی برای ابطال کارت بازرگانی به اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی نیز مراجعه داشته که متوجه عدم اصالت خط و امضای موجود در سوابق و مستندات مربوط به درخواست کارت بازرگانی نیز شده است. با توجه به توضیحات مدیرعامل شرکت (الف) و عدم آگاهی وی از حجم و میزان کالاهای وارد شده تحت عنوان آن شرکت، به منظور بررسی تکمیلی و شناخت ذی‌نفعان اصلی واردات کالا، ترخیص‌کار شرکت از طریق اطلاعات ثبت‌شده در سامانه مربوط گمرک شناسایی شد. با عنایت به توضیحات ترخیص‌کار شرکت درخصوص مقاصد حمل محموله‌های شرکت پس از ترخیص از گمرک، مشخص شد؛ محموله‌ها به انبار شرکت دیگری تحت عنوان شرکت (ب) حمل شده است. با بررسی تکمیلی مشخص شد و جوه قابل توجهی نیز از سوی شرکت (ب) به حساب ترخیص‌کار شرکت (الف) واریز شده بود. برای انجام ثبت سفارش واردات شرکت (الف)، نیز ترخیص‌کار شرکت (الف) نام کاربری و رمز عبور متعلق به مدیرعامل شرکت (الف) را از مسئولان شرکت (ب) دریافت کرده و برابر هماهنگی انجام‌شده با این افراد، بنا بر مورد نسبت به انجام ثبت سفارش در سامانه اقدام کرده بود.

#### ۴-۲. عملکرد گمرکی

از میان کل اظهار کالاهای صورت گرفته، ۴۳ درصد موارد در مسیر سبز، ۶ درصد در مسیر زرد و ۵۱ درصد در مسیر قرمز، برای اعمال کنترل‌های گمرکی قرار داشته است. بیشترین ارزش دلاری واردات شرکت (الف) مربوط به اظهارهایی است که در مسیر سبز با حداقل کنترل‌های گمرکی قرار داشته است. بررسی اولیه انجام‌شده از سامانه بدهی ماده (۷) قانون امور گمرکی<sup>۱</sup> گمرک ایران حاکی از بدهی چند ده میلیارد ریالی گمرکی این شرکت بوده است. براساس مستندات مورد بررسی مشخص شد، دفتر ستادی تخصصی گمرک ایران اقدام به قطع مرور زمان تعداد قابل توجهی از اظهارنامه شرکت در سال‌های ۱۳۹۶ و ۱۳۹۸ کرده بود. براساس مستندات موجود مشخص شد، تعدادی از اظهارنامه‌های شرکت (الف) با توجه به اعتراض صاحب کالا به ارزش استنباطی گمرک، برابر ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی<sup>۲</sup> و ماده ۱۹۶ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور<sup>۱</sup> باید به

۱. ماده (۷) قانون امور گمرکی: کالای موجود در گمرک وثیقه پرداخت کلیه وجوه متعلقه به آن کالا و سایر بدهی‌های قطعی صاحب کالا بابت وجوهی است که وصول آن به موجب قانون برعهده گمرک است. گمرک قبل از دریافت یا تأمین وجوه مذکور نمی‌تواند اجازه تحویل و ترخیص کالا را بدهد. قانون امور گمرکی، مصوب ۲۲ دی ۱۳۹۰، مجلس شورای اسلامی.

۲. ماده ۱۳۸ قانون امور گمرکی: اشخاصی که کسر دریافتی از آن‌ها مطالبه می‌شود هرگاه نسبت به مبلغ مورد مطالبه اعتراض داشته باشند، می‌توانند ظرف سی روز از تاریخ ابلاغ مطالبه‌نامه دلایل اعتراض خود را به طور کتبی به گمرک اعلام دارند؛ در این

کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی ارسال می‌شد که تا سال ۱۳۹۹ و زمان طرح و بررسی این موضوع در سازمان بازرسی کل کشور پرونده اختلافی شرکت (الف) به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی ارسال نگردیده بود. با بررسی تکمیلی مشخص شد علت طولانی شدن ارسال پرونده اختلافی شرکت یادشده به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی مکاتبات زمان‌بر و متعدد بین دفاتر ستادی تخصصی گمرک ایران و گمرک اجرایی مربوط و عدم پیگیری موضوع توسط دفتر ستادی گمرک ایران بوده است. در نهایت پرونده اختلافی شرکت پس از گذشت سه سال به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی ارسال و به نفع گمرک ایران تعیین تکلیف گردید. با توجه به شناسایی نزول ارزش ارقام اظهاری، انجام حسابرسی پس از ترخیص شرکت (الف) مورد تأکید قرار گرفت که در ادامه شرکت (الف) مطابق ماده ۱۴۳ قانون امور گمرکی مشمول چند میلیارد ریال جریمه شد.

#### ۳-۴. مجوزهای ثبت سفارش

باتوجه به اینکه شرکت (الف) اقدام به واردات کالا از محل چندده فقره مجوز ثبت سفارش کرده است، مقایسه تطبیقی و کنترلی بین اطلاعات گمرک ایران و سازمان توسعه و تجارت ایران حاکی از آن بود که ۵۰ درصد مجوز ثبت سفارش در فهرست مجوزهای ثبت سفارش سازمان توسعه و تجارت وجود نداشته است. علاوه بر این مقدار زیادی کالا با ارزش بالا با ثبت سفارش بدون اعتبار از گمرک‌های کشور ترخیص شده بود. همچنین از محل چند فقره از مجوزهای ثبت سفارش مورد تأیید سازمان توسعه و تجارت ایران، نیز مقادیر قابل توجهی کالا مازاد بر مجوز ثبت سفارش ترخیص گردیده بود.

#### ۴-۴. عملکرد مالیاتی

عمده بدهی مالیاتی شرکت (الف) مربوط به سال‌های ۱۳۹۴ و ۱۳۹۵ بوده است. اصل مالیات

صورت گمرک به اعتراض نامه رسیدگی می‌کند و در مواردی که اعتراض موجه شناخته شود از ادامه مطالبه خودداری می‌نماید وگرنه دلیل رد اعتراض را به مؤدی ابلاغ می‌کنند که در آن صورت چنانچه صاحب کالا به اعتراض خود باقی باشد، می‌تواند ظرف ده روز از تاریخ ابلاغ بدون تودیع سپرده، درخواست ارجاع پرونده به کمیسیون رسیدگی به اختلافات گمرکی را بنماید. ارجاع پرونده بعد از مهلت‌های فوق، حداکثر تا شش ماه امکان‌پذیر است و مستلزم تأمین مبلغ مورد مطالبه می‌باشد. ۱. ماده ۱۹۶ آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی: هرگونه کسر دریافتی که بر اثر رسیدگی به اظهارنامه و اسناد مربوط کشف شود باید بلافاصله با رعایت شرایط مندرج در ماده (۱۳۵) قانون مطالبه و وصول و در صورت کشف تخلف، مراتب باید به رئیس کل گمرک ایران یا نماینده معرفی شده از طرف وی گزارش شود. آیین‌نامه اجرایی قانون امور گمرکی، مصوب ششم اسفند ۱۳۹۱، هیئت محترم وزیران.

شرکت (الف) از سال ۱۳۹۳ هرچند تعیین شده، لیکن فقط بخش بسیار اندکی از آن پرداخت شده بود. شرکت (الف) در سال ۱۳۹۳ در سامانه مالیات بر ارزش افزوده شناسایی شده است، در حالی که این شرکت تنها در سال‌های ۱۳۹۴ و یک دوره از سال ۱۳۹۴ اقدام به ارسال اظهارنامه مالیات بر ارزش افزوده کرده بود که توسط سازمان امور مالیاتی کشور همچنان در حال رسیدگی قرار داشت. به منظور شناسایی ذی‌نفع اصلی واردات شرکت (الف)، وضعیت عملکرد شرکت در اجرای ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم نیز بررسی شد. مبلغ معاملات ثبت شده و روابط مالی موجود در سامانه مذکور، مربوط به شرکت‌های مرتبط با مدیرعامل شرکت (ب) با شرکت (الف) مورد شناسایی قرار گرفت که با مدنظر قرار دادن نرخ ارز مشخص شد تناسبی میان واردات شرکت مذکور و معاملات فروش وجود نداشته است.

#### ۴-۵. سوابق ثبتی شرکت

با توجه به مشخصات شرکت‌های طرف معامله با شرکت (الف) در سامانه ویرایش و استخراج اطلاعات مؤدیان ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم و نیز براساس اعلام ترخیص‌کار شرکت (الف) در خصوص ذی‌نفع بودن شرکت (ب)، سمت مدیرعامل شرکت اخیر در اطلاعات سایر شرکت‌های ثبت شده از طریق روزنامه رسمی کشور بررسی شد که مشخص شد نامبرده در ۲۴ شرکت بنا به مورد عهده‌دار سمت مدیرعامل، رئیس هیئت‌مدیره، نایب‌رئیس یا عضو هیئت‌مدیره بوده است. نکته قابل توجه آنکه مدیرعامل شرکت (ب) در اکثر شرکت‌های طرف حساب با شرکت (الف) دارای سمت مدیریتی و ذی‌نفع بوده است.

#### ۴-۶. عملکرد ارزی

در بررسی عملکرد شرکت (الف) در سامانه ویرایش و استخراج اطلاعات مؤدیان ماده ۱۶۹ قانون مالیات‌های مستقیم مشخص شد، یکی از صرافی‌های کشور با رقمی بالغ بر حدود هزار میلیارد ریال در طرف فروش با شرکت (الف) بوده است. در این راستا مشخصات افرادی به دست آمد که مسئولیت جابجایی تمامی حواله‌ها اعم از ریال و ارزهای خارجی شامل دلار و یورو را بر عهده داشتند. نکته قابل توجه وجود نام مدیرعامل شرکت (ب) در صدر اسامی اعلام شده بود.

#### ۴-۷. تجمیع داده‌های موجود در پایگاه‌های اطلاعاتی و کشف فساد

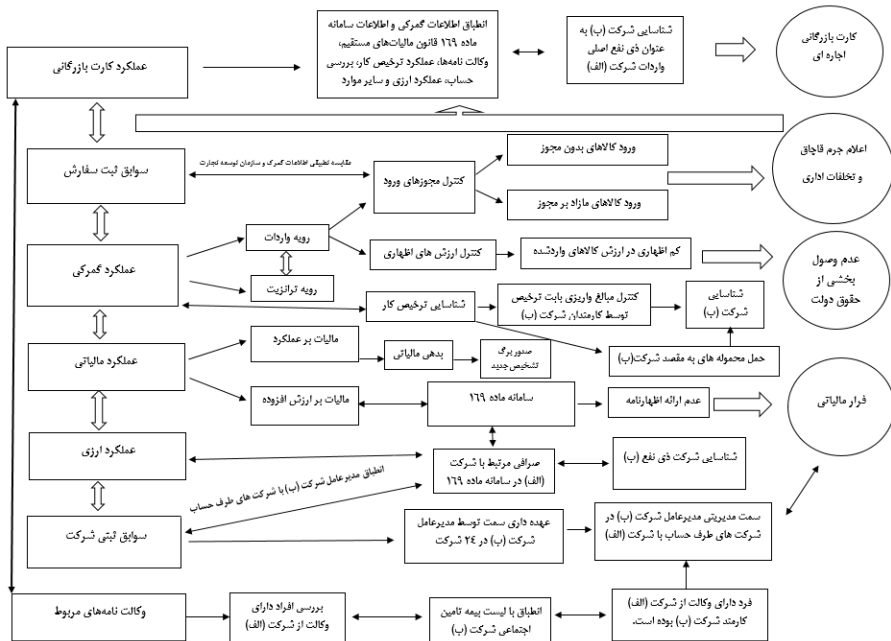
همان‌گونه که از تشریح اجمالی نمونه مورد بررسی مشخص است، وجود داده‌ها و پایگاه‌های اطلاعاتی پراکنده در چرخه تجاری و اقتصادی کشور و عدم ارتباط متمرکز و یکپارچه این اطلاعات و نیز عدم امکان استفاده صحیح از زنجیره اطلاعات توسط مأموران وصول حقوق دولت



در هر حوزه، بنا به نیاز امکان سوءاستفاده را برای برخی از فعالان اقتصادی فراهم آورده و باعث شکل‌گیری گلوگاه فسادزا شده است.

یکپارچه‌سازی اطلاعات این امکان را فراهم می‌آورد که از داده‌های مجزا به‌سمت اطلاعات قابل تحلیل استفاده شود. با توجه به بررسی‌های صورت‌گرفته درخصوص عملکرد گمرکی، مالیاتی، ارزی، بانکی و ثبتی، مدیرعامل شرکت (ب) براساس مستندات و مدارک به‌عنوان ذی‌نفع اصلی واردات شرکت (الف) مسئولیت عمده اجناس واردشده مربوط به شرکت (الف) را پذیرفت. به این شکل اجاره‌ای بودن کارت بازرگانی یادشده محرز گردید. نامبرده با توجه به مدارک متقن و شفافیت ایجادشده ناشی از بررسی، آمادگی خود را جهت پرداخت و تسویه حقوق دولت در گمرک، مالیات و سایر بخش‌ها اعلام نمود.

با تشریح کلی به شرح یادشده، فرایندها و روش‌های شناسایی فساد در این مطالعه موردی در نمودار (۲) نشان داده شده است.



نمودار ۲: روش مورد استفاده در شناسایی فساد

جرایم اقتصادی و تخلفات شناسایی شده ناشی از تجمیع داده‌های مجزا و تحلیل‌های صورت گرفته به شرح زیر است:

#### ۴-۷-۱. شناسایی فرار مالیاتی

با توجه به اجاره‌ای بودن شرکت (الف) و ذی‌نفع بودن شرکت (ب) در واردات شرکت (الف)، فرار مالیاتی صورت گرفته مشخص و محرز گردید. میزان فرار مالیاتی (عملکرد و ارزش افزوده) شرکت واردکننده و ذی‌نفع اصلی چند هزار میلیارد ریال شناسایی شد.

#### ۴-۷-۲. شناسایی قاچاق گمرکی

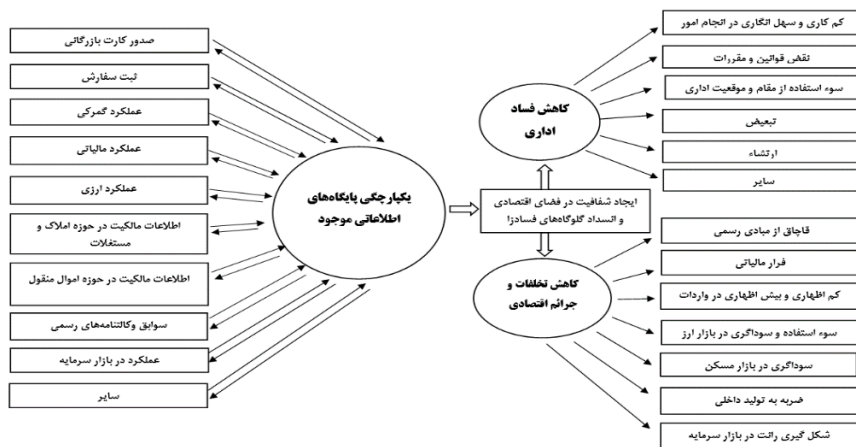
با عنایت به تصریح بند (الف) ماده ۱۱۳ قانون امور گمرکی مبنی بر اینکه کالایی که بدون انجام تشریفات گمرکی به قلمرو گمرکی وارد گردد، از موارد قاچاق گمرکی محسوب می‌شود. همچنین به استناد بند (الف) ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز هر فعل یا ترک فعلی که موجب نقض تشریفات قانونی مربوط به ورود و خروج کالا گردد چه در مبادی ورودی یا هر نقطه از کشور حتی محل عرضه آن در بازار داخلی کشف شود مشمول قاچاق کالا است. ضمن اینکه به استناد بند (ت) ماده (۱) قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، اقداماتی از قبیل تشریفات گمرکی و بانکی، اخذ مجوزهای لازم و ارائه به مراجع ذی‌ربط را اشخاص موظفند طبق قوانین و مقررات به‌منظور وارد یا خارج کردن کالا یا ارز، انجام دهند. با توجه به این مراتب چند صد میلیارد ریال قاچاق کالا شناسایی شد.

#### ۴-۷-۳. شناسایی تخلفات گمرکی

با توجه به برخی مجوزهای نامعتبر و نیز کالای ترخیص‌شده مازاد بر مجوز ورود توسط شرکت (الف)، بنا به مورد تخلفات برخی از مسئولان گمرک مربوط احصاء و به مراجع ذی‌صلاح معرفی شدند.

#### ۵. الگوی مفهومی پژوهش

در این پژوهش برای طراحی متغیرها از نتایج بررسی موردی صورت گرفته استفاده شده است. با توجه به مراتب اقدامات صورت‌گرفته در شناسایی تخلفات گمرکی، فرار مالیاتی و قاچاق کالا تحت قالب مدل مفهومی پیشنهادی به شرح نمودار شماره (۳) ارائه شده است.



نمودار ۳: الگوی مفهومی پیشنهادی پژوهش

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

همان‌گونه که در متن مقاله ذکر شد، وقوع جرائم اقتصادی به‌ویژه در مبالغ کلان و عمده نظم اقتصادی کشور را آسیب‌پذیر کرده و با آسیب وارد نمودن به نظام اقتصادی کشور، منجر به نقض مصادیقی از جمله حق برابری در دریافت خدمات خواهد شد. بررسی پیامدهای فساد مالی و اقتصادی حاکی از آن است که جرائم اقتصادی موجب کاهش کنترل دولت بر سیاست‌های اقتصادی، تضعیف امنیت اقتصادی، تخریب کارکردهای اقتصادی کشور می‌شود. استفاده از شیوه نظارت مبتنی بر فناوری از طریق یکپارچه‌سازی پایگاه‌های اطلاعاتی مربوط در فضای اقتصادی کشور، می‌تواند به‌عنوان یکی از تدابیر پیشگیرانه با بالابردن هزینه ارتکاب جرم از طریق افزایش احتمال شناسایی و دستگیری مرتکب مدیریت ریسک جرائم اقتصادی را، ارتقا بخشد.

همان‌گونه که در مطالعه موردی در این مقاله ذکر شد، بسیاری از اطلاعات پایه (نظیر اطلاعات حساب‌های بانکی، عملکرد گمرکی، عملکرد مالیاتی، خرید ارز، خرید و فروش دارایی‌های منقول و غیر منقول، داده‌های ثبتی موجود از جمله در روزنامه رسمی کشور و اسناد مالکیت، وکالت و غیره) در پایگاه‌های اطلاعاتی کشور به‌صورت جداگانه و غیر مرتبط وجود دارد. اما آنچه اجازه سوء استفاده‌های مالی در بخش‌های مختلف اقتصادی را به شدت کاهش می‌دهد یکپارچه‌شدن پایگاه‌های اطلاعاتی می‌بایست به‌نحوی هدفدار باشد که سوء استفاده‌کنندگان به‌راحتی قادر به فرار از پرداخت حقوق دولت (مواردی نظیر فرار مالیاتی، حقوق ورودی و غیره) نبوده و این یکپارچگی با ارتقای شفافیت جرائم اقتصادی و تخلفات توسط مأموران وصول دولت را کاهش دهد.

زمانی که فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی در جامعه شفاف باشد دولت

می‌تواند با محاسبه و دریافت منابع درآمدی، نه تنها درآمد خود را افزایش دهد بلکه با این افزایش، امکانات و زیرساخت‌های مورد نیاز در جامعه را افزایش دهد.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌ها

راهبردهای ضدفساد زمانی مؤثر خواهند بود که قادر باشند یا شفافیت اطلاعاتی را ارتقا بخشند و یا در فضای شفاف به کار گرفته شوند. دولت با ارتقای شفافیت اطلاعاتی و استفاده یکپارچه و بهینه از اطلاعات موجود قادر خواهد بود ضمن انسداد گلوگاه‌های فسادزا و بسترهای فرار از پرداخت حقوق دولت، درآمدهای دولتی را نیز افزایش دهد. وجود اطلاعات در پایگاه‌های پراکنده به خودی خود نمی‌تواند در پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم تأثیرگذار باشد؛ بلکه آنچه مهم است علاوه بر تبدیل تدریجی اطلاعات به دانش، فراهم‌سازی زمینه تجمیع و شبکه‌ای شدن پایگاه‌های اطلاعاتی است. با یکپارچه‌سازی اطلاعات موجود در پایگاه‌های اقتصادی برای فعالان حوزه تجارت خارجی (سوابق ثبت سفارش، داده‌های گمرکی، سوابق مالیاتی، داده‌های ارزی، اطلاعات بانکی، اسناد مالکیت، وکالت و غیره) در راستای افزایش شفافیت در ساختار اقتصادی کشور، می‌توان از داده‌های پایگاه‌های پراکنده به سوی اطلاعات شبکه‌ای قابل تحلیل و هدفمند برای هر دستگاه اجرایی حرکت کرد و گامی تأثیرگذار در پیشگیری از سوءاستفاده‌ها، تخلفات و جرائم اقتصادی برداشت.

### منابع

- ابراهیمی، شهرام و صادق‌نژاد نایینی، مجید (۱۳۹۲)، «تحلیل جرم‌شناختی جرائم اقتصادی»، فصلنامه پژوهش حقوق کیفری، سال دوم، شماره پنجم، صفحه ۱۴۷-۱۷۴.
- بایرام‌پور، بهزاد؛ محمدیان ساروی، محسن و حقیقی، مسعود (۱۴۰۰)، «طراحی الگویی برای تعیین عوامل مؤثر در بروز فساد اداری و بررسی نقش نظارت و شفافیت سازمانی در پیشگیری از آن»، فصلنامه علمی نظارت و بازرسی ناجا، سال پانزدهم، شماره ۵۵، صفحه ۷۱-۱۰۰.
- پالیزدار، کاظم؛ چیرانی، ابراهیم؛ میربرگکار، سید مظفر و شاهرودی، کامبیز (۱۴۰۰)، «نقش میانجی شفافیت اطلاعاتی در کاهش فساد اقتصادی در فضای تجارت الکترونیک کشور»، فصلنامه تحقیقات حسابداری و حسابرسی، شماره ۴۹، صفحه ۶۱-۸۰.
- تابلی، حمید؛ صالحی، جواد؛ حسین‌پور، مرتضی و غلامعلی‌پور، علی (۱۳۹۳)، «اصلاح ساختارهای قانونی، نظارتی و فرهنگی در مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه مطالعات بین‌المللی پلیس، سال پنجم، شماره ۱۷، صفحه ۹۷-۱۱۴.
- ثقفی، فاطمه؛ عباسی، کلثوم و عبدالهی، علی (۱۳۸۶)، «نقش دولت الکترونیک در کاهش فساد اداری در

- ایران»، مجموعه مقالات چهارمین کنفرانس بین‌المللی فناوری اطلاعات و ارتباطات. جعفری، زهرا؛ احمدی، مهرداد و جاجرمی‌زاده، محسن (۱۳۹۵)، «تبیین تأثیر دولت الکترونیک در ارتقای سلامت اداری با نقش واسطه‌ای شفافیت سازمانی در سازمان تأمین اجتماعی شیراز»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه پیام نور مرکز شیراز.
- جمشیدی، علیرضا (۱۳۸۸)، «پیشگیری از جرائم اقتصادی، از اقدام‌های قضایی تا اقدام‌های اجرایی»، مجموعه سخنرانی‌های ارائه‌شده در نخستین همایش ملی پیشگیری از وقوع جرم، به کوشش محمد فرجی‌ها و سید محمدحسین سرکشیکیان، چاپخانه معاونت آموزش ناجا، صفحه ۷۱.
- جهانبخش، گیتی (۱۳۸۷)، «نقش فناوری اطاعات و ارتباطات در کاهش فساد اداری در سازمان مرکزی بانک رفاه»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت دانشگاه تهران، واحد پردیس قم.
- حسینی، سیدحسین (۱۳۹۰)، «درآمدی بر مدیریت پیشگیری از جرائم اقتصادی»، مجموعه مقالات همایش پیشگیری از وقوع جرم، جلد دوم، تهران، انتشارات میزان.
- خانعلی‌پور و اجارگاه، سکینه (۱۳۹۰)، «پیشگیری فنی از جرم»، چاپ اول، تهران: انتشارات میزان.
- خداداد حسینی، سید حمید و فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۰)، «بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن»، پژوهشگاه علوم انسانی، مطالعات فرهنگی پورتال جامع علوم انسانی (مدرس)، سال پنجم، شماره یک، صفحه ۳۵-۷۳.
- روحانی، علی (۱۳۹۰)، «رابطه بین حاکمیت دولت الکترونیک با ارتقاء سلامت نظام اداری مورد مطالعه دستگاه‌های اجرایی در سطح اصفهان»، مجموعه مقالات همایش ملی دانشگاه ایلام.
- رهبر، فرهاد و میرزاوند، فضل‌اله (۱۳۸۷)، «پولشویی و روش‌های مقابله با آن»، چاپ اول، تهران: انتشارات دانشگاه تهران.
- زاهدی، شمس‌السادات؛ محمدنبی، سینا و شهبازی، مهدی (۱۳۸۸)، «بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران)»، فصلنامه مدیریت فرهنگ سازمانی، دوره هفتم، شماره ۲۰، صفحه ۲۹-۵۵.
- زندیه، حسن و سروری، سالار (۱۳۹۲)، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، فصلنامه گنجینه اسناد، سال بیست‌وسوم، شماره یک، صفحه ۱۱۸.
- ساکي، محمدرضا (۱۳۸۹)، «حقوق کیفی اقتصادی»، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل، ص ۲۵.
- سالار زرهي، حبيب‌اله و اميری، یاسر (۱۳۸۹)، «بررسی ارتباط بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری (مطالعه موردی دستگاه‌های اجرایی منتخب شیراز)»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال دوم، شماره شش، صفحه ۷۹-۱۰۸.
- سراج، ناصر (۱۴۰۰)، «جرائم اقتصادی سازمان‌یافته و تأثیر آن بر نظام اقتصادی کشور (مطالعه موردی: پرونده فساد بانکی سه‌هزار میلیارد تومانی)»، فصلنامه علمی تخصصی دانشنامه‌های حقوقی، دوره چهارم، شماره ۱۱، صفحه ۵۶-۸۲.

- صادقی جقه، سعید (۱۳۹۷)، «شفافیت، نظارت و کارآمدی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال بیست و یکم، شماره چهارم، صفحه ۸-۳۴.
- عظیمی، سیدمیثم و غلامی، علی (۱۳۹۶)، «نظارت فناوریانه در پیشگیری وضعی از جرائم اقتصادی و چالش‌های آن با حریم خصوصی اطلاعاتی»، فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست و چهارم، شماره ۹۱، صفحه ۲۶۶-۲۹۰.
- فخرفاطمی، سیدابراهیم (۱۳۹۳)، «بررسی رابطه بین استقرار سیستم سامانه نظارت الکترونیکی (سنا) و بهبود نظارت و حساسی‌دستیگاه‌های اجرایی استان خراسان شمالی»، کنفرانس ملی تحقیق و توسعه در هزاره سوم.
- فرجی‌ها، محمد و مقدسی، محمدباقر (۱۳۹۲)، «پاسخ‌های کیفی عوام‌گرایانه به مفساد اقتصادی»، دایره‌المعارف علوم جنایی (مجموعه مقاله‌های تازه‌های علوم جنایی)، کتاب دوم، تهران: نشر میزان.
- فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۵)، «دولت الکترونیک و حکومت‌داری خوب»، ماهنامه تدبیر، سال هجدهم، شماره ۱۶۹.
- قاسمیان، مریم و غفاری، رحمان (۱۳۹۷)، «شناسایی و رتبه‌بندی عوامل بحرانی مؤثر در مبارزه با فساد اداری در دستگاه‌های دولتی با روش AHP فازی»، فصلنامه پژوهش‌های جدید در مدیریت و حسابداری، شماره ۲۳، صفحه ۶۹-۸۶.
- قلی‌پور، رحمت‌اله و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، شماره ۵۳، از صفحه ۳۳-۵۴.
- محمدنسل، غلامرضا (۱۳۸۴)، «نظارت الکترونیک بر بزهکاران»، پژوهش‌های دانش انتظامی، شماره ۲۴، صفحه ۱۱۹-۱۵۳.
- محمدی، سارا؛ مهربانی، علی؛ جعفری‌نیا، سعید و علایی‌نسب، حمیدرضا (۱۳۹۷)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات و ارتباطات (ICT) بر کاهش فساد اداری مالی»، مجله مدیریت توسعه و تحول، شماره ۳۴، صفحه ۶۵-۷۱.
- مجتهدزاده، هدا (۱۳۸۸)، «ارتباط سبک‌های رهبری با کج‌روی اداری»، ماهنامه تدبیر، سال بیستم، شماره ۲۱۲، صفحه ۴۱-۴۴.
- معمارزاده طهران، غلامرضا و نجفی، مهناز (۱۳۹۶)، «شناسایی عوامل اثرگذار بر تحول سلامت اداری»، مجله مدیریت توسعه و تحول، شماره ۲۰، صفحه ۴۱-۴۸.
- نیک‌پور، امین؛ منظری‌توکلی، علیرضا؛ سلاجقه، سنجر؛ پورکیانی، مسعود و عرب‌پور، علیرضا (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر نظارت سازمانی با رویکرد اسلامی بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران»، فصلنامه راهبرد، سال بیست و پنجم، شماره ۷۹، صفحه ۹۳-۱۱۶.
- هادوی‌نژاد، مصطفی و جاوید، زهرا (۱۳۹۳)، «رابطه فناوری اطلاعات با فساد اداری: نقش وجدان‌کاری به‌عنوان یک اصل اخلاقی»، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، دوره دهم، شماره ۴، صفحه ۶۵-۷۴.

- Alatza's, S.H (2006), «The autonomous, the universal and the future of sociology.» ,*Current Sociology*, 54(1); 7-23.
- Armstrong, E (2005), «Integrity, transparency and accountability in public administration :recent trends, regional and international developments and emerging issues, United Nations», Department of Economic and Social Affairs, pp.7.
- Anheier, Helmut K. and Stefan Toepler (2009), «International Encyclopedia of Civil Society», New York. -Heidelberg: Springer , Vol. 1.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2010), «Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies.» *Government Information Quarterly*, 27(3): 264-271.
- Halpin, Edward Francis et al. (2013), «Digital Public Administration and E-Government in Developing Nations: Policy and Practice», London: Information Science
- Kabango. C.M, Asa. A.R (2015), «Factors influencing e-commerce development: Implications for the developing countries»», *International Journal of Innovation and Economic Development*, Volume 1, Issue1, pages 64-72.
- Khulida Kirana Yahya, Tan Fee Yean, Johanim Johari and Nur Ain Saad (2015),«The Perception of Gen Y on Organizational Culture, Religiosity and Corruption in Malaysian Public Organizations», *International Accounting and Business Conference, Procardia Economics and Finance*, 31, pp. 251 – 261.
- Korsell, Lars Emanuelsson (2005), «Methods to Prevent Economic Crime, Stockholm, Sweden: The Swedish National Council for Crime Prevention, Information and Publication, Edita Norstedts Tryckeri AB.
- Leão Lyrio, Maurício Vasconcelos (2018), João Lunkes, Rogério., Castelló Taliani ,Emma Teresa, «Thirty Years of Studies on Transparency, Accountability, and Corruption in the Public Sector: The State of the Art and Opportunities for Future Research.», *Public Integrity*, 20(1),pp.8.
- Nam. T (2018), «examining the anti-corruption effect of e-government and the moderating effect of national culture: A cross-country study», *Government Information Quarterly*.
- Pla, Issa Luna & Nicolás,Carlock,Jose (2020), «Corruption and complexity: a scientific framework for the analysis of corruption networks». *Applied Network Science*, 5(13). <https://link.springer.com/article/10.1007/s41109-020-00258-2>.
- Schauer, F. (2011), «Transparency in three dimensions», *University of Illinois Law Review*, (4), PP.1339-1358
- Soon, L. G. (2009), «Macro- Economic Outcomes of Corruption: A Longitudinal Empirical Study», *Singapore Management Review*, Vol.28, No.1: 63.
- Thomas, V. Dailami, M. Dhadeshwar, A. Kaufmann, D. Kishor, N. Lopez, R. and Wang, Y (2000), «*The Quality of Growth*», New York: Oxford University Press,World Bank.
- Wells, C. (2014), «Corporate Criminal Liability: A Ten Year Review», *Criminal Law Review*, 12(4), 849–878.
- Zhou. L, Wang. W, Xu. J, Liu. T, GU. J (2018), «Perceived Information Transparency in B2C e-commerce: An Empirical Investigation», *Information and Management Journal*, <https://doi.org/10.1016/j.im.2018.04.00>.





## عوامل ساختاری مؤثر بر فساد اداری با رویکرد اسلامی

ابوطالب خدمتی<sup>۱</sup>

سید محمد امین حسینی<sup>۲</sup>

### چکیده

تجربه نشان می‌دهد جوامع و کشورهایی که از نظر منابع طبیعی، ذخایر زیرزمینی و امکانات بالقوه (اعم از نیروی انسانی و منابع مادی) غنی هستند، اما بیشتر مردم آن‌ها در فقر و تنگدستی زندگی می‌کنند و قادر به تأمین معیشت زندگی و استاندارد قابل قبولی از سطح زندگی نیستند و تنها درصد اندکی، خاص و مشخص از ثروت‌های کلان برخوردارند، فساد در آن‌ها گسترده و شایع است و گاهی این شیوع و گستردگی فساد به حدی افزایش پیدا می‌کند که ریشه‌کن کردن و از بین بردن آن، غیرممکن به نظر می‌رسد. ریشه‌کنی فساد و یا دست‌کم کاهش آن، جز در صورت شناخت علل و عوامل اصلی به‌وجودآورنده فساد و آشنایی با دلایل و ریشه‌های آن، امکان‌پذیر نیست. شناخت ریشه‌ها و عوامل اصلی که موجب ایجاد فساد در نظام اداری، اقتصادی و سیاسی می‌شوند، یکی از شرایط اصلی و مقدمه لازم برای مبارزه با فساد و ریشه‌کنی آن است. فساد، ریشه‌ها و عوامل بسیار متعددی دارد؛ ولی عمده‌ترین و شاخص‌ترین علل بروز فساد در نظام اداری را می‌توان در عوامل ذیل خلاصه کرد:

نظام نادرست گزینش و استخدام و به سخن دیگر، فساد استخدامی؛ ضعف‌ها و خلأهای نظارتی و غیر جامع بودن نظام کنترل و نظارت؛ سیستم غیر اصولی و ناعادلانه ارزشیابی؛ کم و ناکافی بودن حقوق و مزایای کارکنان، روشن نبودن وظایف و خلأهای قانونی؛ تبعیض و بی‌عدالتی؛ نبودن سازوکار دقیق و جامع پاسخ‌گویی؛ جامع نبودن سیستم پاداش و تشویق؛ نگرش نادرست به مدیریت و کار در سازمان؛ فاصله گرفتن از ارزش‌های معنوی و اخلاقی؛ غلبه فرهنگ قانون‌گریزی؛ غلبه

۱. عضو هیئت علمی پژوهشگاه حوزه و دانشگاه، akhadmati@rihu.ac.ir

۲. عضو هیئت علمی مرکز تمدن‌پژوهی پیامبر اعظم (ﷺ)، smhoseini@rihu.ac.ir

فرهنگ منفعت‌طلبی و خودخواهی؛ گسترش فرهنگ اشرافی‌گری تجمل‌خواهی؛ کاهش سطح وجدان‌کاری و ترجیح منافع فردی بر منافع گروهی.

**واژگان کلیدی:** مبارزه، فساد، اداری، رویکرد اسلامی، اخلاق

## ۱. عوامل مؤثر بر فساد اداری

شیوع فساد در جوامع و کشورهای مختلف آثار و پیامدهای متعدد و زیانباری به دنبال دارد. گسترش فساد در کشورهای مختلف به‌ویژه کشورهای در حال توسعه یا توسعه‌نیافته، موجب افزایش فقر و فحشا و از بین رفتن ارزش‌ها و باورهای اخلاقی جامعه و گسترش فرهنگ دروغ، تزویر و تظاهر، حقه‌بازی، سیاسی‌کاری، از بین رفتن صداقت و درستکاری، لوث شدن وجدان‌کاری و به‌طور خلاصه موجب بی‌اعتبار شدن ارزش‌هایی می‌گردد که مبنای رسیدن فرد و جامعه به کمال و رستگاری است و این به‌مراتب زیانبارتر و ویرانگرتر از پیامدهای مستقیم اقتصادی و سیاسی فساد است (فرح‌پور، ۱۳۸۳: ۳).

## ۲. عوامل ساختاری

### ۱-۲. نظام نادرست‌گزینش و استخدام

نظام نادرست‌گزینش و استخدام، یا همان فساد استخدامی، عبارت است از استخدام، انتصاب و ترفیع افراد با سوءاستفاده از موقعیت سازمانی و اداری، نفوذ سیاسی و یا دریافت رشوه. در این نظام استخدامی، افراد براساس روابط و آشنایی و دوستی به استخدام سازمان درمی‌آیند، نه براساس ضوابط و معیارهای صحیح شایستگی. به سخن دیگر، مسئله شایسته‌سالاری و استخدام و ترفیع افراد براساس توانمندی‌ها و شایستگی‌ها به‌طور کلی نادیده گرفته می‌شود. فساد استخدامی علاوه بر اینکه خود یکی از مصادیق اصلی فساد اداری در سازمان‌ها به‌شمار می‌آید، موجب بروز برخی دیگر از مصادیق فساد اداری نیز می‌شود و به‌عنوان یکی از علل و عوامل و ریشه‌های فساد اداری شناخته می‌شود.

فساد استخدامی، موجب به‌وجود آمدن بسیاری از مصادیق فساد، مثل رعایت نشدن اصل «برابری فرصت‌ها»، ایجاد باندها و شبکه‌های غیررسمی در داخل ادارات، سازمان‌ها و شرکت‌ها، دل‌سردی و بی‌تفاوتی متخصصین و افراد با صلاحیت و سخت‌کوش می‌شود. در خصوص فساد اداری چند تحقیق تئوریک با استفاده از مدل عرضه و تقاضا، صورت گرفته است که از جمله می‌توان به تحقیقات دو محقق نروژی اشاره کرد.

این دو محقق مدلی از فساد اداری ارائه می‌دهند که در آن فقط رشوه به‌عنوان حق‌الزحمه

خدمات فاسد مرسوم است. بی‌توجهی آنان به نقش مهم قوم‌و خویش‌بازی در روابط اداری تا حدود بسیاری ناشی از این است که آن‌ها به مسئله فساد در جامعه غربی توجه دارند. معمولاً از جوامع غربی به‌عنوان جوامع «سرد» یاد می‌شود. در جامعه سرد روابط خویشاوندی نقش بسیار کوچکی در زندگی افراد ایفا می‌کنند. تانزی (Tanzi, 1994) در مقابل جامعه سرد، جامعه گرم را جامعه‌ای می‌داند که روند خویشاوندی و دوستی اغلب بیشتر از روابط رسمی و اداری برای افراد اهمیت دارد و خانواده گسترده نقش بسیار مهمی را در زندگی هر فرد ایفا می‌کند.

در جوامع گرم (نظیر ایران و بسیاری از جوامع روبه‌رشد) علاقه‌ها و همبستگی‌های خانوادگی بسیار شدید است و افراد برای رفع مشکلات و رسیدن به اهدافشان در وهله اول به دیگر اعضای خانواده و سپس به دوستان و آشنایان متکی هستند، کارمندان دولت نیز از این فرهنگ بی‌تأثیر نیستند. اعضای خانواده یک کارمند از او توقع دارند که معیارها و ضوابط را به‌خاطر آن‌ها زیر پا بگذارد. برای خود کارمندان و همه ارباب‌رجوع ادارات در جوامع معمولاً این نکته پذیرفته شده است که کارمند بین ارباب‌رجوع آشنا و غریبه، تبعیض قائل می‌شود. هرقدر روابط خانوادگی گسترده‌تر باشد، فشار قوم‌و خویش بر کارمند بیشتر است و در نتیجه بر شدت فساد اداری از نوع خویشاوندبازی و آشنابازی افزوده خواهد شد (حیبی، ۱۳۷۵: ۶۲).

واقعیت جاری در جوامع امروز، به‌ویژه جوامع گرم، مثل ایران و بسیاری از کشورهای در حال توسعه، بیانگر این نکته است که در بسیاری از موارد فساد اداری، روابط دوستی و آشنایی و روابط خویشاوندی و خانوادگی نقش مهمی ایفا می‌کنند. البته علاوه بر روابط یادشده، روابط حزبی و جناحی نیز در ایجاد فساد اداری نقش مهمی دارد که در برخی از موارد نقش این عامل (روابط حزبی و جناحی) بسیار بیشتر و جدی‌تر است.

بسیاری از کشورهایی که در دهه‌های اخیر در مسیر توسعه گام نهاده‌اند، از جمله ژاپن، هنگ‌کنگ، سنگاپور و دیگر کشورهای موسوم به ببرهای جنوب شرق آسیا - که تا چند دهه پیش جزء مناطق فقیر و عقب‌مانده بودند - فاقد منابع طبیعی هستند؛ اما آنچه که آنان را به مرحله کنونی رساند، بنابر اظهارات «ماهاتیر محمد» نخست‌وزیر مالزی، توانمندی مدیریتی است که از یک‌سو رقابت و اقتصاد بازار را تشویق می‌کند و از سوی دیگر با اجرای برنامه‌های صحیح، سودآوری سرمایه‌گذاری‌های ملی و خارجی را در رشته‌های مورد نیاز افزون می‌سازد؛ از این‌رو، یکی از مخرب‌ترین شکل‌های فساد استخدای، فساد ناشی از زیر پا گذاشته شدن معیارها و ضوابط انتصاب و انتخاب مدیران بخش‌های دولتی است.

مدیریت از مهم‌ترین اجزای هرم قدرت سیاسی در یک کشور است که اگر هم‌نوا با توسعه

نباشد، هرم سیاسی تضعیف و در نتیجه توسعه متوقف می‌شود. تبارگماری با هدف تضمین منافع سیاسی و اقتصادی صاحب‌منصبان و بدون توجه به تعهد و تخصص، موجب تضعیف هرم مدیریتی کشور و در نتیجه کاهش نرخ توسعه، تمرکز قدرت در دست عده‌ای خاص و محدود، گسترش تبعیض و نابرابری و فقدان پاسخ‌گویی در برابر افکار عمومی می‌گردد. چنین سیستمی به فساد میل کرده و در نهایت متلاشی می‌گردد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۲۲۹).

یکی از مصادیق اصلی فساد در دوره ۲۵ ساله پس از رحلت پیامبر اکرم (ﷺ) نیز فساد استخدامی و انحراف از اصل شایسته‌سالاری و عدم رعایت اهلیت در سپردن کارها به افراد بود. اصلی که یکی از سنت‌های ثابت الهی است و پیامبر گرامی اسلام (ﷺ) برای نهادینه کردن آن تلاش بسیاری نمود و هشدار داد که مبادا کارها به دست افراد نااهل سپرده شود. متأسفانه این هشدار و برخی دیگر از توصیه‌های پیامبر (ﷺ) پس از رحلت آن حضرت به فراموشی سپرده شد و پس از رحلت ایشان فساد اصلی و انحراف بزرگ در حکومت و در مورد این واقعیت تلخ و این فساد و انحراف بزرگ می‌فرماید:

«أما والله لقد تَمَّصَّهَا فَلَانٌ وَّ أَنَّهُ يَعْلَمُ أَنَّ مَحَلِّيَّ مِنْهَا مَحَلَّ الْقُطْبِ مِنَ الرَّحَى يَنْحَدِرُ عَنِ السَّيْلِ وَّ لَا يَرْقَى إِلَى الطَّيْرِ»؛ «به خدا سوگند او (خلیفه اول) ردای خلافت بر تن کرد و در حالی که خوب می‌دانست که من در گردش حکومت اسلامی همچون سنگ آسیابم (که بدون آن آسیاب نمی‌چرخد) سیل‌ها و چشمه‌های (علم و فضیلت) از دامن کوهسار من جاری است و پرندگان به (دوراندیشه‌ها و) افکار بلند من راه نتوانند یافت» (نهج البلاغه، خطبه ۳).

امیر مؤمنان علی (علیه السلام) در این سخن، پرده از حقیقتی برمی‌دارد که منشأ اصلی صلاح و فساد کارها است و آن انحراف در تعیین حاکم و رهبر جامعه اسلامی است؛ بدین‌گونه که پس از رحلت پیامبر اکرم (ﷺ) اشخاصی بر مسند خلافت و رهبری جامعه تکیه زدند که صلاحیت و شایستگی لازم برای آن را نداشتند.

انحراف از اصل عقلایی و مورد تأکید پیامبر اسلام (ﷺ)، یعنی شایسته‌سالاری و رعایت اهلیت و سپردن امور به افراد لایق، به تعیین حاکم و رهبر جامعه اسلامی منحصر نشد و به تمام بدنه حکومت تسری یافت و بسیاری از کارگزاران حکومت از میان افراد بی‌صلاحیت و ناشایست انتخاب شدند و همین امر، مفاسد مالی و اداری بسیاری را در دستگاه حکومت به وجود آورد.

عده‌ای از مردم کوفه نزد عثمان رفتند و این واقعه را گزارش دادند. عثمان برخی از این افراد را تازیانه زد. سپس آن‌ها نزد علی (علیه السلام) رفتند و از این رفتار عثمان گلایه کردند. علی (علیه السلام) نزد عثمان رفت و به او فرمود: حدود خدا را پامال کردی و گروهی را که علیه برادرت گواهی دادند کتک زدی

و حکم را زیر و رو کردی. عثمان گفت: می‌گویی چه کار کنم؟ حضرت فرمود: به نظر من باید او را برکنار کنی و به کیفر مناسب برسانی. عثمان پذیرفت. اما پس از اینکه ولید به مدینه احضار شد و شاهدان شهادت دادند، هیچ‌کس از ترس عثمان حاضر نمی‌شد حدّ او را اجرا کند؛ لذا حضرت علی (علیه السلام) از جای برخاست، ولید را به زمین انداخت و حدّ را به او جاری کرد (مسعودی، ۱۴۰۹، ج ۲: ۱۶۵). عثمان به‌رغم همه این مسائل و روشن شدن وضعیت و ثابت شدن فسق و فجور و بی‌لیاقتی ولید او را شایسته مسئولیت و اداره کار مسلمانان می‌دانست و پس از آن او را مسئول جمع‌آوری زکات از قبایل «کلب» و «بلقین» کرد (ابن‌ابی‌یعقوب، ۱۴۲۵، ج ۲: ۱۶۰).

این تنها نمونه‌ای از انحرافات و مفاسد اداری و اقتصادی بود که تا آخر عمر عثمان و روزهای آخر حکومت وی جریان داشت و امیرمؤمنان (علیه السلام) از نخستین روزهای حکومت خویش با این انحرافات و فسادهای حکومتی و اداری برخورد کرد. آن حضرت کارگزاران ناشایست و فاسد و تبهکار را از کار برکنار کرد و اموال غارت‌شده بیت‌المال را بازگرداند.

شکل‌گیری «جمهوری پسرخاله» که در آن مواهب اجتماعی - همچون مسئولیت‌های رده‌بالا یا نان و آبدار - فقط در اختیار اشخاص نزدیک به خود (تبارگماری) آن هم نه براساس شایسته‌سالاری و مهارت، بلکه براساس خویشاوندمداری، ملاحظات سیاسی و بده‌بستان‌های پشت‌پرده قرار می‌گیرد، سبب تحمیل هزینه‌های گزافی بر جامعه ایران شده است (فرج‌پور، ۱۳۸۳: ۲۳۰ و ۲۳۱).

مدیریت و مسئولیت در فرهنگ غنی اسلام، امانت بسیار مهمی است که باید به اهلس سپرده شود و کسانی که بدون داشتن اهلیت و شایستگی‌های لازم در مناصب و مشاغل مختلف قرار می‌گیرند یا افراد فاقد صلاحیت و شایستگی لازم را در مدیریت‌ها و مسئولیت‌های مختلف قرار می‌دهند، بیشترین خیانت را به جامعه اسلامی انجام می‌دهند و سبب ازهم‌پاشیدگی شیرازه کارها و فروپاشی مجموعه‌ها خواهند شد.

بی‌توجهی به شایسته‌سالاری و نیز مدیریت یافتن افراد فاقد صلاحیت و شایستگی افزون بر به‌وجود آوردن مشکلات مدیریتی در اداره مجموعه‌ها، برکت الهی را نیز از جامعه دور می‌سازد؛ از این‌رو ضرورت دارد مسئولیت‌ها و مناصب در نظام اسلامی برعهده افراد شایسته و صالح قرار گیرد؛ زیرا کسانی که بدون داشتن شایستگی لازم، مسئولیت و مدیریتی را برعهده می‌گیرند، ضررشان برای جامعه بیشتر از فایده آن‌هاست و آنچه را که تباه می‌کنند بسیار بیشتر از آن چیزی است که اصلاح می‌کنند. پیامبر گرامی اسلام (صلی الله علیه و آله) به این نکته اساسی توجه کرده، می‌فرماید: «من عمل علی غیر علم کان ما یفسد اکثر مما یصلح؛ آن کس که بدون علم کاری را انجام می‌دهد، آنچه که تباه می‌کند بیش از آن چیزی است که اصلاح می‌کند».

و نیز می‌فرماید: «من أمّ قوماً و فیهم اعلم منه او افقه منه لم یزل امرهم فی سفال الی یوم القیامة؛ هرکس که رهبری و مسئولیت عده‌ای را برعهده گیرد در میان آن عده، فردی داناتر و فهمیده‌تر از وی باشد، پیوسته کارشان در پستی و سقوط است تا روز قیامت».

پیامبر گرامی اسلام (ﷺ) در سیره و رفتار عملی خود نیز به آنچه که در روایات پیشین مطرح شد به شدت پایبند بودند و در انتخاب افراد و سپردن مسئولیت و مدیریت به آن‌ها، به صلاحیت‌ها و شایستگی‌های آنان اهمیت می‌دادند و تنها براساس اهلیت و شایستگی افراد عمل می‌کردند، نه براساس عوامل دیگری مثل وابستگی خویشاوندی یا بزرگی سن یا داشتن قدرت و تمکن مالی صرف. همین مسئله موجب اعتراض‌ها و انتقادهایی به آن حضرت می‌شد؛ مثل اعتراض به فرماندهی اسامه بن زید، جوان کم‌سن و سال که فرماندهی سپاهی را برعهده گرفته بود و بزرگان انصار و مهاجر در آن بودند. برخی از آنان در حرکت سپاه اسامه کارشکنی کردند و بهانه اصلی آن‌ها این بود که چرا رسول خدا (ﷺ) جوان نوری را به فرماندهی و رهبری بزرگان مهاجر و انصار برگزیده است و همراه وی نرفتند. پیامبر گرامی اسلام (ارتقای شفافیت در اسپانیا و هندوراس) از این رفتار آن‌ها بسیار ناراحت شد و درحالی‌که از بیماری رنج می‌برد، آهنگ مسجد کرد و بر فراز منبر قرار گرفت و پس از حمد و ثنای الهی فرمود: «مردم، فرماندهی اسامه را بپذیرید و سپاه را حرکت دهید که به جان خودم سوگند اگر در مورد فرماندهی او سخن می‌گویید [و اعتراض می‌کنید] پیش از این درباره فرماندهی پدرش هم سخن‌ها گفتید ولی او شایسته فرماندهی است چنان‌که پدرش نیز شایسته آن بود» (ابن اثیر، ۱۴۰۷، ج ۲: ۳۱۷).

اگر از شایسته‌سالاری غفلت شود و شایستگان و افراد صالح و لایق کنار زده شوند و فساد استخدامی حاکم شود و مشاغل اداری در دست ناهلان و افراد فاقد صلاحیت قرار گیرد، درهای انحراف و کجی گشوده شده و زمینه برای رشد و گسترش دیگر مفاسد اداری نیز آماده می‌شود. امیر مؤمنان علی (علیه السلام) همواره نگران این مسئله بودند و از این بیم داشتند که اگر افراد ناصالح، زمام امور را به دست گیرند، مردم را به بندگی خویش بکشانند و دارایی‌های آنان را به یغما ببرند و زمینه بروز و ظهور انواع مفاسد را مهیا سازند. آن حضرت در نامه‌ای که به مردم مصر نوشته و آن را همراه مالک اشتر، آنگاه که وی را به زمامداری آنان انتخاب کرد، برای آن‌ها فرستاد، می‌فرماید: «ولکننی آسی ان یلی امر هذه الامة سفهاءها و فجارها، فیتخذوا مال الله دولا و عباده خولا؛ ولی نگرانی من از آن است که نابخردان و فاجران این امت زمامداری را به دست گیرند و مال خدا را دست‌به‌دست بگردانند و بندگان خدا را به بندگی خود درآورند» (نهج البلاغه، نامه ۶۲).

هیچ چیز خطرناک‌تر از این نیست که از اصل مهم شایسته‌سالاری غفلت شود و در سایه

روابط خویشاوندی و باندبازی و... نظام اداری کشور به دست افراد بی صلاحیت و ناشایست افتد. امیرمؤمنان علی (علیه السلام) در ضمن خطبه‌ای که پس از کشته شدن طلحه و زبیر در جنگ جمل ایراد کرد، این حقیقت را این‌گونه ابراز فرمود: «لم یوجس موسی (علیه السلام) خیفه علی نفسه، بل اشفق من غلبه الجهال؛ هراسی که موسی (علیه السلام) را [هنگام روبه‌رو شدن با ساحران] گرفت از ترس جان خود نبود، بلکه او از غلبه اجتماع جاهلان و دولت‌های گمراه هراسناک بود» (نهج البلاغه، خطبه ۴).

آن حضرت در این قسمت از خطبه به این نکته اساسی اشاره می‌کنند که بزرگ‌ترین هراس مردم و بزرگ‌ترین خطری که آنان را تهدید می‌کند چیزی جز رشد و گسترش فساد استخدامی و تسلط رابطه‌های غیرقانونی، مثل روابط دوستی، خویشاوندی، حزبی و بانندی و در نتیجه سر کار آمدن افراد فاقد صلاحیت و شایستگی نیست.

گرچه فساد اداری به‌ویژه فساد استخدامی در همه کشورهای جهان، از جمله کشورهای توسعه‌یافته و صنعتی وجود دارد و کشورهای پیشرفته نیز از این معضل بسیار مهم رنج می‌برند، ولی میزان فساد و گستردگی آن در کشورهای توسعه‌نیافته و یا در حال توسعه بسیار بیشتر بوده و آثار مخرب و پیامدهای منفی و نامطلوب آن یکسان نیست.

نظام نادرست گزینش و استخدام در کشورهای توسعه‌نیافته به‌گونه‌ای است که شایسته‌سالاری به‌شدت با غفلت یا بی‌مهری مواجه شده و استخدام مدیران و مسئولان بیشتر بر اساس تعلقات سیاسی و جناحی یا وابستگی‌های خویشاوندی و دوستی و رفاقت است؛ بنابراین، در بیشتر سازمان‌های اداری جهان سوم، مدیران به‌دنبال تحقق اهداف فردی خود هستند و از امکانات و منابع سازمان برای رسیدن به آن بهره می‌گیرند.

در این کشورها حفظ مقام و شغل از عمده‌ترین مسائل هر مدیر است و او در ارتباطات و فعالیت‌هایش بیشترین تلاش را در جهت تحقق این هدف صرف می‌کند. از نظر این مدیران مسائل سازمانی در درجات بعدی اهمیت قرار دارند. وظایفی چون برنامه‌ریزی، سازماندهی و کنترل و نظارت جنبه صوری داشته و اهتمام اصلی مدیر، حفظ مسند مدیریت است. این‌گونه مدیران، سازمان‌های اداری و مدیریت در آن‌ها را ابزاری برای دستیابی به اهداف و مقاصد سیاسی و سکوی برای به‌دست آوردن پست‌ها و مشاغل بالاتر می‌دانند. این مدیران که معلول فساد استخدامی بوده و بر اساس روابط خویشاوندی تا تعلقات سیاسی و... بر مسند مدیریت تکیه زده‌اند، خود نیز فساد استخدامی و تبارگماری و نظام ناشایسته‌سالاری را در نیروی انسانی گسترش داده و افراد دیگری از دوستان، خویشاوندان... را بدون داشتن صلاحیت‌ها و شایستگی‌های لازم، استخدام می‌کنند.

کسانی که به مدیریت فامیلی دامن می‌زنند، در عمل بی‌اعتمادی سیستم به خود و بی‌اعتمادی

خود به سیستم را به اثبات می‌رسانند و این نشان می‌دهد که مدیرانی این چنین در جایگاه واقعی خود قرار نگرفته‌اند و به تداوم موقعیت خود اعتماد ندارند و در نتیجه فلسفه مدیریت به معنای ایجادکننده نظم برای استفاده بهینه از تمام امکانات و توانمندی‌ها فراموش شده است.

اعطای مقام‌ها به افراد بدون تخصص، علاوه بر هدر دادن منابع و امکانات محدود اقتصادی، امنیت جانی شهروندان را نیز به سبب اتخاذ سیاست‌های غلط و ناآگاهی متصدیان بی تخصص، به خطر می‌اندازد. از سوی دیگر، وقتی افراد سازمانی بالادستی خود را فاقد صلاحیت لازم پندارند، در آن صورت مدیر مقبولیت و مشروعیتی در نزد مرنوسان و همکاران خود نخواهد داشت و این امر سرآغاز مخالفت و تنش در سازمان است و انگیزه افراد شایسته سازمان را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. به ناچار مدیریت استبدادی (کنترل شدید) و تأکید بر عیب جویی و مچ‌گیری و تصمیم‌گیری‌های بدون پایه و بدون مشارکت ساختار اصلی را شکل می‌دهند (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۲۳۱).

در کشور ما نیز در برخی از موارد چنین است که گویا هرکس مدیر شد، باید تا ابد در مقام مدیریت باقی بماند. به همین دلیل مشاهده می‌شود که پس از پایان مدت مدیریت و باند وی در سازمانی، مجموعه اقداماتی برای یافتن مقامی در جایی دیگر آغاز می‌گردد، به این ترتیب یک حلقه بسته ایجاد می‌شود که در آن مقام‌ها میان عده خاصی دست‌به‌دست می‌گردد و امکان ورود نیروهای جدید با استعداد و صلاحیت‌دار به امپراتوری مدیران وجود نخواهد داشت.

عواقب چنین فرایندی وقتی وخیم‌تر می‌شود که به علت عدم تحقق شایسته‌سالاری و گردش مدیران ناکارآمد در چرخه مسئولیت‌ها، بسیاری از منابع اعم از مادی و معنوی و امکانات جامعه به هدر می‌رود؛ زیرا چگونه ممکن است فردی در مناصب مختلف که نیاز به مهارت‌ها، تجربه، تخصص، تحصیلات و... متفاوتی دارند به ایفای نقش مدیران کارآمد و اثربخش بپردازد.

مدیران ناکارآمد سبب به‌هدررفتن منابع مادی و معنوی سازمان، شرکت یا مؤسسه تحت مدیریت خود شده و عملاً انگیزه نیروهای کارآمد و متخصص را از بین می‌برند. این مدیران ناکارآمد در حوزه تحت مدیریت خود مسائل اصلی را - به دلیل فقدان تخصص و دانش لازم - رها کرده و به امور فرعی می‌پردازند. در چنین فضایی محبوبیت نیروها نزد مدیر بستگی مستقیم به میزان تلاش آن‌ها در برقراری رابطه نزدیک و غیررسمی با مدیر دارد و به لیاقت و شایستگی بها داده نمی‌شود، چاپلوسی، تملق و دورویی رواج می‌یابد و سازمان عرصه تظاهر می‌شود و هرکس نقابی به چهره می‌زند. در چنین جو سازمانی، افرادی که مدام در جلوی چشم مدیر باشند و مطابق میل و سلیقه او رفتار کنند، افراد محبوب مدیر و سازمان بوده و از بیشترین امکانات برخوردار خواهند بود (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۲۳۳).



عواقب و پیامدهای زیانبار فساد استخدامی و نظام ناسالم جذب و گزینش، بسیار فراتر از آن چیزی است که بیان شد و شمردن زیان‌ها و عیب‌های این مسئله خارج از حوصله این نوشتار خواهد بود؛ از این رو به اجمال تنها به ذکر چند نکته دیگر بسنده می‌کنیم.

مدیران و کارکنانی که نه بر اساس توانمندی و شایستگی‌ها بلکه بر اساس نظام ناسالم گزینش و استخدام که مبتنی بر روابط حزبی و گروهی و وابستگی‌های خانوادگی و خویشاوندی، به استخدام سازمان‌های دولتی درمی‌آیند، چون از آینده شغلی خود مطمئن نیستند، سعی می‌کنند از فرصت به‌دست‌آمده بیشترین بهره‌برداری شخصی را به عمل آورده و در مدتی که بر مسند قدرتند، از نظر مالی آینده خود را از هر راه ممکن، هرچند با توسل به درآمدهای غیر قانونی و نامشروع تأمین کنند و به اصطلاح «بار خود را ببندند». این نوع مدیران که اغلب فاقد هرگونه صلاحیت و شایستگی هستند، تلاش می‌کنند بیشترین سوءاستفاده را از امکانات دولتی و منابع عمومی به عمل آورند تا منافع نامشروع خود را تأمین کنند.

طی سال‌های گذشته برخی مدیران دولتی که نه بر اساس لیاقت و توانمندی و شایستگی، بلکه بر اساس رابطه‌سالاری و تبارگماری و زدوبندهای سیاسی و جناحی بر مسند کارهای دولتی گماشته شده‌اند، ضمن انجام مأموریت‌های خارجی و شناخت تدریجی جاذبه‌های این‌گونه سفرها، از جمله گردشگری، استفاده از حق مأموریت‌های کلان، انجام تجارت شخصی، گرفتن هدایای مختلف و پورسانت‌های ارزی و سایر موارد، گه‌گاه به بهانه‌های مختلف مانند مذاکره با شرکت‌های خارجی، آشنا شدن با فناوری‌های پیشرفته، شرکت در سمینارها و نمایشگاه‌های خارجی و...، سفرهای پرهزینه‌ای به خارج از کشور را برای خود یا نزدیکان و دوستان و افرادی که از نظر حزبی و جناحی با آن‌ها مرتبط بوده‌اند، ترتیب داده‌اند.

یکی دیگر از مصادیق فساد استخدامی که منشأ به‌وجود آمدن بسیاری از مفاسد اداری بوده و هزینه‌های هنگفتی را بر دولت و بیت‌المال تحمیل می‌کند، مسئله چندشغله بودن برخی مدیران و مسئولان دولتی است. به‌رغم اینکه طبق قانون اساسی چندشغله بودن ممنوع است، ولی برخی مدیران و مقامات اداری به اتکای نفوذ اجتماعی و سیاسی و رابطه‌سالاری و باندبازی، دارای چندین شغل یا مقام دولتی بوده و بابت هر یک از آن‌ها مبالغی دریافت می‌کنند. منافع هر یک از این مشاغل برای این افراد تنها به مبالغ دریافتی از آن شغل خلاصه نمی‌شود، بلکه هر یک از این مشاغل و عنوان‌های شغلی می‌تواند وسیله‌ای برای جلب منافع و کسب درآمدهای جانبی و در بسیاری از مواقع منافع و درآمدهای غیررسمی و غیرقانونی و نامشروع برای آن‌ها باشد.

مشکلات بسیاری که جامعه ایران، به‌ویژه نظام اداری از آن رنج می‌برد، از سوءمدیریت‌هایی است که

طی سالیان گذشته وجود داشته است و بسیاری از این سوءمدیریت‌ها ناشی از فساد استخدامی و نظام ناسالم گزینش و استخدامی حاکم بر این سازمان‌ها بوده است، نظامی که مدیران نالایق و بی‌کفایت که هیچ تخصص و مهارتی در آن شغل نداشته و فاقد صلاحیت و شایستگی‌های لازم برای تصدی آن بوده‌اند، با سیاسی‌کاری و برخورداری از حمایت صاحبان قدرت و یا براساس روابط خویشاوندی و خانوادگی و...، مقام‌های مدیریتی را اشغال کرده‌اند.

از دیگر پیامدهای منفی فساد استخدامی، دلسردی و بی‌انگیزگی نیروهای متخصص برای تلاش و خدمت به جامعه است. با گسترش فساد در جامعه و سیستم اداری آن، نظام استخدامی مبتنی بر شایسته‌سالاری نابود شده و استخدام و گزینش نیروها و توزیع فرصت‌های شغلی بر مبنای روابط سیاسی و خویشاوندی و زدوبندهای فامیلی و سیاسی انجام می‌شود، در نتیجه نیروهای متخصص، خلاق و تحصیل کرده و متعهد دلسرد شده و انگیزه تلاش و کوشش خود در راستای آبادانی و پیشرفت کشور را از دست می‌دهند و گاه تصمیم به مهاجرت از کشور می‌گیرند.

گرچه علت‌های مهاجرت از کشور یا همان فرار مغزها، گسترده است و عواملی همچون ناامنی، آشفتگی اوضاع سیاسی، وضعیت نابسامان اقتصادی، انگیزه دستیابی به رفاه بیشتر و... بر آن تأثیرگذار است، ولی نقش فساد استخدامی و نبود نظام شایسته‌سالاری را نباید دست‌کم گرفت چراکه نیروهای تحصیل کرده و خلاق از دستیابی به شغل مناسب خودشان بازمی‌مانند دلسرد می‌شوند و در صورتی که در خارج از مرزهای کشور احتمال به دست آوردن شغل و جایگاه مناسب خود را بدهند، تصمیم به مهاجرت و خروج از کشور می‌گیرند، در حالی که خروج هر یک از آن‌ها خُسران بزرگی برای کشور است، چراکه افزون بر نابودی هزینه‌های تربیت آن‌ها، کشور از منافع و توانمندی‌ها و تخصص‌های آن‌ها نیز محروم می‌شود.

واقعیت این است که نیروی انسانی، به‌ویژه نیروی متخصص و ماهر، در توسعه اقتصادی و فرهنگی هر جامعه نقش اساسی دارند. وجود این نیروها سرمایه‌های مادی را به کار می‌گیرد. اهمیت نیروی انسانی تا جایی است که نظریه‌پردازان آن را به‌منزلهٔ ثروت اصلی یک جامعه دانسته‌اند که توانمندی آن، آهنگ و قابلیت توسعه جامعه را تعیین می‌کند و کمبود یا فقدان آن موجب «عقب‌ماندگی» جامعه می‌شود. توجه به این نکته حائز اهمیت است که براساس تقسیم‌بندی بانک جهانی، یکی از منابع ثروت کشورها، منابع انسانی، به‌ویژه متخصصان هر کشور است (فرچ‌پور، ۱۳۸۳: ۲۳۸).

یکی دیگر از پیامدهای منفی فساد استخدامی و تبارگماری در ادارات دولتی و...، کمک به ایجاد باندها و شبکه‌های غیررسمی در داخل ادارات است. فساد استخدامی به مسئولان هر اداره

در هنگام استخدام و ارتقای کارمندان اجازه می‌دهد معیارهای شایستگی و عدالت استخدامی را زیر پا گذاشته و با توجه به مصالح شخصی و یا روابط و پارتی‌بازی افراد را به امور مختلف بگمارند. در نتیجه بین کارمندان هر اداره روابط غیررسمی نظیر آشنایی و خویشاوندی مشاهده می‌شود. وجود چنین روابطی همراه با احساس بدهکاری و دینی که یک کارمند نسبت به مسئولان مؤثر در استخدام یا ارتقای خود می‌کند، سبب ایجاد گروه‌های غیررسمی یا به اصطلاح «باند» درون ادارات می‌شود. اعضای یک گروه غیررسمی نسبت به حفظ منافع یکدیگر تلاش می‌کنند و در صورت مشاهده تخلف یکدیگر را لو نمی‌دهند (حبیبی، ۱۳۷۵: ۷۱).

## ۲-۲. خلأهای نظارتی (نظام غیر جامع نظارت)

یکی از عوامل ساختاری که در ایجاد و گسترش فساد اداری نقش عمده‌ای دارد، خلأهای نظارتی، یا فقدان نظام جامع کنترل و نظارت است. نظارت بر عملکرد مدیران و کارکنان سازمان‌های مختلف نظام اداری و بازرسی دقیق امور از مهم‌ترین کارهایی است که باید در هر سازمانی به درستی صورت گیرد، تا سازمان بتواند به اهداف خود دست یابد و نظام اداری از سلامت کامل برخوردار شود و زمینه‌های بروز مفاسد مختلف اداری از جمله رشوه، اختلاس، سوءاستفاده از جایگاه و موقعیت سازمانی و... از بین برود و نظام اداری به سوی سلامت و رشد رهنمون شود.

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) در بخشی از عهدنامه خود با مالک اشتر، ضمن سفارش به نظارت و مراقبت بر عملکرد کارگزاران و کارکنان خود، به برخی آثار مثبت نظارت و کنترل اشاره کرده، می‌فرماید: «ثم تفقد اعمالهم و ابعث العیون من اهل الصدق و الوفاء علیهم، فان تعاهدک فی السر حدوده لهم علی استعمال الامانة و الرفق بالرعیه؛ پس بر عملکرد کارگزاران خویش نظارت کن و بازرسانی راستگو و وفادار بر آنان بگمار، که نظارت مخفی تو، آنان را به امانتداری و رفق و مدارا با مردم تشویق می‌کند» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) در این قسمت از عهدنامه خویش به یکی از آثار و برکات نظارت و کنترل بر عملکرد کارکنان، به‌ویژه نظارت مخفی بر آنان، اشاره دارد که همان تشویق و زمینه‌سازی برای امانتداری و مدارا با مردم است.

این سخن حضرت گویای این مطلب است که نبودن نظارت دقیق و جامع بر عملکرد کارکنان می‌تواند یکی از عوامل تأثیرگذار در مبتلا شدن آنان به مفاسد اداری، مثل خیانت در اموال عمومی و بیت‌المال و نیز عدم جدیت در راه‌اندازی کار مردم و آزار ارباب‌رجوع باشد و بسترهای لازم برای مفاسد اداری را آماده‌تر سازد.

نظارت و کنترل بر اعمال و رفتار مدیران و کارکنان نظام اداری یک ضرورت است؛ چراکه

قدرت، فساد می‌آورد و آنچه که می‌تواند زمینه‌های فساد را از بین ببرد و تا حدود زیادی از ایجاد فساد و رشد و گسترش آن جلوگیری کند، تنها نظارت و مراقبت جدی و دائمی بر عملکرد مدیران و کارکنان و زمامداران جامعه است.

یکی از ارکان مهم و عناصر حیاتی در یک مدیریت سالم و کارآمد، وجود نظام کامل و دقیق برای نظارت و کنترل است؛ بنابراین، یکی از وظایف اصلی مدیران سازمان‌ها، نظارت و مراقبت بر عملکرد کارکنان است؛ چراکه مدیران از طریق ایجاد یک نظام جامع و دقیق کنترل و نظارت، می‌توانند از انجام عملیات و نحوه تحقق اهداف آگاهی یافته و قدرت پیگیری پیدا کنند، تا در صورت وجود هرگونه انحراف از اهداف و برنامه‌ها و تخطی از انجام وظایف و مأموریت‌ها، توان اصلاح آن‌ها را پیدا کنند.

مدیران هرگز نمی‌توانند مطمئن باشند که رویدادها بر طبق برنامه به‌وقوع خواهند پیوست و حرکت همه عوامل و دست‌اندرکاران سازمان به‌سمت اهداف تعیین‌شده است؛ زیرا پیش‌بینی‌ها و برنامه‌های عملیاتی سازمان همواره با درصدی از خطا همراه است که مصون ماندن از این درصد خطا یا کاهش میزان آن و اصلاح عملکرد کارکنان باید از فرایند کنترل و نظارت استفاده شود. علاوه بر اینکه نقش نظارت و کنترل در پیشگیری از مفاسد اداری و کاهش میزان احتمال آلوده شدن کارکنان نظام اداری به انواع مفاسد اداری نقشی حیاتی، مهم و انکارناشدنی است.

در منابع دینی و آموزه‌های اسلامی نیز در مورد ضرورت کنترل و نظارت در سازمان‌ها، توصیه‌ها و سفارش‌های بسیاری وارد شده است که مدیران مسلمان را به داشتن یک نظام دقیق، جدی و عادلانه برای نظارت و کنترل بر سازمان و افراد تحت امر خویش توصیه و ترغیب کرده است. با جست‌وجو در آیات و روایات می‌توان به یک نظام نظارت و کنترل جامع و گسترده دست یافت. در این نظام نظارتی نخست، خداوند متعال و فرشتگان الهی در همه حال، ناظر بر اعمال و رفتار و نیات انسان‌ها معرفی می‌شوند و به انسان هشدار داده می‌شود که همواره در محضر خدا است و خداوند متعال همواره و در همه حال ناظر اعمال و رفتار و نیات اوست؛ بنابراین آدمی باید در هر لحظه مراقب رفتار خود باشد. بر همین اساس، بحث نظارت انسان بر عملکرد خویش و یا به سخن دیگر، مسئله «خودکنترلی» مطرح می‌شود؛ یعنی به انسان توصیه می‌شود که همواره بر اعمال و رفتار خود نظارت داشته باشد و قبل از اینکه عملکرد او با ارزیابی و سنجش دیگران مواجه شود، خود او عملکرد و رفتارش را ارزیابی و حسابرسی کند (پیروز و دیگران، ۱۳۸۴: ۲۶۵).

در نظام کنترلی اسلام، علاوه بر نظارت خدا و فرشتگان و نیز نظارت انسان بر عملکرد خویش، نظارت بیرونی بر عملکرد افراد نیز در سازمان‌ها به دو صورت نظارت آشکار و رسمی، و نظارت

پنهانی مطرح و تبیین می‌شود. همچنین اسلام، مسئله نظارت عمومی و همگانی را مطرح می‌کند و به همه مسلمانان دستور می‌دهد که در مقابل دیگران احساس مسئولیت کنند و در صورت مشاهده انحراف از اهداف و تخلف از وظایف، به آنان تذکر دهند. این نوع از نظارت و کنترل در اسلام در قالب مسئله «امر به معروف و نهی از منکر» مطرح شده است. در اینجا می‌کوشیم به‌طور خلاصه نظام جامع نظارتی اسلام را مورد توجه قرار دهیم.

بخش اول از نظام نظارت مورد نظر اسلام، مسئله نظارت خداوند متعال بر اعمال انسان‌ها است. خداوند متعال در سوره «ق» می‌فرماید:

«وَلَقَدْ خَلَقْنَا الْإِنْسَانَ وَنَعَلْمُ مَا تُوسْوُسُ بِهِي نَفْسُهُ وَنَحْنُ أَقْرَبُ إِلَيْهِ مِنْ حَبْلِ الْوَرِيدِ \* إِذْ يَتَلَقَّى الْمُتَلَقِّيَانِ عَنِ الْيَمِينِ وَعَنِ الشِّمَالِ قَعِيدٌ \* مَا يَلْفُظُ مِنْ قَوْلٍ إِلَّا لَدَيْهِ رَقِيبٌ عَتِيدٌ؛ ما انسان را آفریدیم و از وسوسه‌های نفس او آگاهیم و ما از شاهرگ [او] به او نزدیک‌تریم \* آنگاه دو فرشته راست و چپ، که ملازم انسان هستند، اعمال او را دریافت می‌کنند \* انسان هیچ سخنی را بر زبان نمی‌راند، جز اینکه فرشته‌ای مراقب و آماده است (تا آن را ضبط کند)» (سوره ق، ۱۶-۱۸).

پیامبران و رهبران الهی نیز به‌عنوان رهبران و مدیران جامعه اسلامی، بیشترین توجه و تأکید را بدین‌گونه نظارت ابراز می‌داشته‌اند. هم‌اکنون نیز مدیران بر این امر آگاه‌اند که هیچ ابزار و روشی در علم مدیریت نتوانسته مشکل نظارت بر نیروی انسانی را به‌طور کامل حل کند، ولی اگر مدیر اسلامی با یک برنامه حساب‌شده، روح معنویت و ایمان را در دل بارور سازد، مسلماً نه‌تنها در درون سازمان‌ها، بلکه در کل جامعه کارشکنی یا فرار از مسئولیت حل خواهد شد (افجه‌ای، ۱۳۷۵: ۱۱۷).

### ۳. خودکنترلی

در نظام جامع کنترل و نظارت مورد نظر اسلام، علاوه بر نظارت خدا و فرشتگان بر اعمال انسان، نظارت انسان بر عملکرد خویش و به‌اصطلاح «خودکنترلی» نیز مورد تأکید قرار گرفته است.

با توجه به ضرورت نظارت در جهت پیشگیری از وقوع فساد اداری به‌جرات می‌توان گفت که یکی از معضلات مدیریتی، لزوم نظارت جدی و مداوم بر عملکرد کارکنان است؛ زیرا بسیاری از کارکنان تا وقتی با نظارت شدید مراقبت نشوند، وظایف خود را به‌خوبی انجام نمی‌دهند و احتمال اینکه به برخی مصادیق فساد اداری مبتلا شوند، افزایش می‌یابد؛ از این‌رو مدیر باید آنان را تحت نظارت خویش قرار دهد و پیگیر امور باشد. از سوی دیگر، نتیجه پژوهش‌ها نشان داده که چنین نظارتی، به‌ویژه در مورد کارکنان متخصص و نیروی انسانی سطح بالا، نه‌تنها باعث افزایش بهره‌وری نخواهد شد، بلکه تا حد بسیاری با ایجاد احساس عدم وابستگی به سازمانی که به او عدم اعتماد نشان می‌دهد، موجب کاهش بهره‌وری واقعی خواهد شد. به‌طور کلی نظارت نیروی انسانی

باعث کاهش انگیزه برای کار می‌شود. البته این مطلب به معنای نفی ضرورت نظارت نیست، اما زیاده‌روی در آن پیامدهای منفی در پی دارد.

به طور اجمال می‌توان گفت خودکنترلی در مقایسه با نظارت بیرونی، بهترین شیوه کنترل عملکرد است. اگر این شیوه کنترل ایجاد و تقویت گردد، کارکردی به مراتب بهتر و بیشتر از نظارت‌های بیرونی دارد؛ زیرا نظارت‌های بیرونی در صورتی اثربخش خواهند بود که افراد، کنترل‌کننده خود نیز باشند؛ در غیر این صورت طبعاً مواردی که از دید ناظران مخفی مانده و یا به طور کلی در عرصه نظارت وارد نمی‌شوند، هیچ‌گاه مورد ارزیابی دقیق قرار نگرفته و انحرافات احتمالی نیز اصلاح نمی‌شود؛ در نتیجه نظارت اعمال‌شده، ناقص خواهد بود و به فرموده امیرمؤمنان علی (علیه السلام) نظارت بی‌اثر می‌گردد.

«واعلموا انه من یعن علی نفسه حتی یکن له منها واعظ و زاجر لم یکن له من غیرها زاجر و لا واعظ؛ آگاه باشید آن کس که به خویش کمک نکند تا واعظ و مانعی از درون جانش برای او فراهم گردد، از سوی دیگران برای او واعظ و مانعی نخواهد بود» (نهج البلاغه، خطبه ۹۰).

سخن امیرمؤمنان (علیه السلام) مربوط به ایمان درونی انسان‌ها است که با تقویت آن، آدمی از گناه پرهیز می‌کند و در صورت ضعف ایمان، امر و نهی و موعظه بیرونی برای او کارساز نخواهد بود؛ بنابراین، نظارت دیگران تنها هنگامی نتیجه مطلوب را به دنبال خواهد داشت که در درون کارکنان نیز، نیروی بازدارنده‌ای حاکم باشد. تنها در این صورت است که نظارت کامل به وقوع می‌پیوندد.

از سوی دیگر، در پاره‌ای از نظارت‌های بیرونی، همواره این دغدغه وجود دارد که آیا دستاورد آن از اعتبار و صحت کافی برخوردار است یا آنکه شائبه‌ها و اهداف دیگری در کار بوده و زدوبندهای رفاقتی و یا کینه‌توزانه در آن نقش داشته است؛ از این رو، همواره باید بر ناظران و بازرسان نیز ناظران دیگری گماشت و همین‌طور... در صورتی که اگر ناظران، خود دارای عامل بازدارنده درونی و به اصطلاح «خودکنترلی» باشند، این دغدغه و نگرانی به میزان قابل توجهی کاهش می‌یابد و صحت گزارش‌های آنان از ضریب اطمینان بالاتری برخوردار خواهد بود.

در آموزه‌های دینی، خودکنترلی یا همان تقوای کاری، بسیار مورد تأکید و توجه قرار گرفته است. امیرمؤمنان علی (علیه السلام) می‌فرماید: «واجعل من نفسک علی نفسک رقیباً؛ از خودت، مراقبی بر خویش‌ت قرار ده» (آمدی، ۱۴۲۶، ح ۲۴۲۹).

مراقبت و کنترل خود، محدود به موارد خاص نیست و همه عرصه‌های زندگی را دربر می‌گیرد؛ بنابراین، آنچه به عنوان مراقبت و نظارت در روایات بدان اشاره شده، به کنترل غرائز درونی و به اصطلاح، رعایت اخلاقیات شخصی منحصر نمی‌شود؛ زیرا روایت مطلق بوده و مقید به مورد خاصی نیست؛ از این رو، این دستور در سازمان نیز می‌تواند سرلوحه کاری کارکنان قرار گرفته و آنان

را موظف به خودکنترلی نماید.

خودکنترلی در مقایسه با نظارت‌های بیرونی، بسیار کم‌هزینه‌تر است؛ زیرا وجود سیستم‌های دقیق و شدید نظارت، مخارج سنگینی را بر سازمان تحمیل می‌کند و سازمان باید بخشی از منابع و امکانات خود را بدین امر اختصاص دهد؛ از این رو، رویکرد خودکنترلی و نظارت‌های درونی به لحاظ اقتصادی نیز کاملاً مقرون به صرفه خواهد بود.

از سوی دیگر، گسترش فرهنگ خودکنترلی در سازمان و جامعه، موجب می‌شود که از همه امکانات و ابزارهای کار و از لحظه‌لحظه زمان کار، بیشترین و بالاترین بهره‌برداری به عمل آید، بی‌آنکه کمترین اسراف، حیف و میل، ریخت و پاش و به هدر دادن منابع و امکانات صورت گیرد (خدمتی و...، ۱۳۸۱: ۱۴۶).

همچنین در محیطی که فرهنگ خودکنترلی نهادینه شده و در جای‌جای آن حاکم است، فساد اداری به شدت کاهش پیدا می‌کند و یا ریشه‌کن می‌شود؛ چراکه در چنین محیطی، افراد بدون انجام دادن کار مفید، توقع و چشم‌داشتی نداشته و حاضر نیستند حقوق دیگران را پایمال کنند. آن‌ها به خود اجازه نمی‌دهند که به امکانات و منابع سازمان صدمه‌ای وارد کنند و یا در انجام دادن وظایف خود کوتاهی کنند.

#### ۴. نظارت همگانی

در نظام جامع نظارت که در اسلام مورد توجه و تأکید است، علاوه بر مسئله نظارت کردن خدا و فرشتگان و نظارت درونی یا همان خودکنترلی، نوع دیگری از نظارت نیز پیش‌بینی شده است که می‌توان آن را «نظارت همگانی» نامید. در این نظارت، همه افراد جامعه و سازمان‌ها موظف هستند که بر اعمال و رفتار یکدیگر و حتی بر عملکرد مدیران و مسئولان سازمان‌ها نظارت داشته باشند. این کنترل و نظارت همگانی و عمومی از اهمیت زیاد و جایگاه ویژه‌ای برخوردار است و در آموزه‌های دینی تأکید فراوانی بر آن شده است.

کنترل و نظارت همگانی و عمومی که در قرآن و روایات با نام «امر به معروف و نهی از منکر» معرفی شده، از مهم‌ترین واجبات دینی است. خداوند متعال در سوره آل‌عمران می‌فرماید: «كُنْتُمْ خَيْرَ أُمَّةٍ أُخْرِجَتْ لِلنَّاسِ تَأْمُرُونَ بِالْمَعْرُوفِ وَتَنْهَوْنَ عَنِ الْمُنْكَرِ وَتُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ؛ شما بهترین امتی هستید که برای بشریت به وجود آمده‌اید؛ امر به معروف و نهی از منکر می‌کنید و به خدا ایمان دارید» (آل‌عمران، ۱۱۰).

خداوند متعال در این آیه شریفه، ویژگی مهم و بارز امت اسلامی را که به‌عنوان امت برتر انتخاب شده، وجود نظارت همگانی و امر به معروف و نهی از منکر ذکر کرده است. به دلیل این

اهمیت والا و جایگاه ویژه امر به معروف و نهی از منکر است که امیرمؤمنان علی (علیه السلام) می فرماید: «ما اعمال البرّ کلّها والجهاد فی سبیل الله عند الامر بالمعروف والنهی عن المنکر الا کنفثة فی بحر لّجی؛ تمام کارهای نیک و (حتی) جهاد در راه خدا، در برابر امر به معروف و نهی از منکر، همچون قطره‌ای است در برابر دریایی پهناور» (نهج البلاغه، حکمت ۳۷۴).

یکی از دلایل این اهمیت بالا و جایگاه ویژه آن است که قوام و استواری تمامی احکام الهی و بقای آن‌ها در گرو برپایی این فریضه بزرگ و مهم الهی است. علاوه بر اینکه جهاد در راه خدا، مبارزه کردن با مفسد و موانع خارجی است و فرد و جامعه در صورتی می‌توانند در جبهه رویارویی با دشمنان خارجی به موفقیت و پیروزی برسند که مفسد و موانع داخلی را در پرتو وجود نظارت همگانی و اجرای فریضه امر به معروف و نهی از منکر ریشه‌کن کرده باشند (پیروز و دیگران، ۱۳۸۴: ۲۹۱).

نظارت عمومی و همگانی می‌تواند به‌عنوان یکی از عوامل تأثیرگذار و مهم در پیشگیری و درمان فساد اداری مطرح شود، تأثیر و نقش این عنصر مهم و حیاتی در پیشگیری از فساد، تأثیری شگرف و انکارناپذیر است. نظارت عمومی علاوه بر اینکه می‌تواند مانع مهمی در راه ارتکاب فساد از سوی کارکنان و کارگزاران نظام اداری باشد، هزینه‌های ارتکاب مفسد اداری را نیز افزایش می‌دهد و به این ترتیب، احتمال ارتکاب مفسد اداری را به کمترین حد می‌رساند.

با اجرای نظارت همگانی، یا امر به معروف و نهی از منکر، افراد و عناصر فاسد، اصلاح شده یا از محیط جامعه و سازمان دفع می‌شوند و زمینه برای رشد عناصر سالم فراهم می‌آید و در نتیجه، جامعه و سازمان به رشد و تکامل دست می‌یابند (همان).

## ۵. نظارت سازمانی

در نظام نظارتی جامع که مورد تأکید آموزه‌های دینی است، علاوه بر نظارت خدا، فرشتگان، نظارت انسان بر عملکرد خویش و نظارت همگانی، بر نظارت سازمانی و رسمی نیز تأکید شده است. کارکنان و کارمندان سازمان اگر بدانند یک نظام اصولی و منطقی به‌طور جدی و دقیق برای نظارت بر عملکرد آنان وجود دارد و سازمان به‌طور منظم و روشمند اعمال و رفتار و عملکرد آن‌ها را رصد می‌کند، قطعاً انگیزه و جرأت کمتری برای ارتکاب هر یک از مفسد اداری و اقتصادی پیدا می‌کنند و در بسیاری از موارد از ارتکاب مفسد می‌پرهیزند به سخن دیگر، نظارت موجب پیشگیری از فساد می‌شود. علاوه بر اینکه در حوزه مبارزه با فساد نیز، وجود یک سیستم قوی و نظام‌مند برای نظارت بر عملکرد کارمندان و کارگزاران و شناسایی کارکنانی که به هر علتی مرتکب فساد می‌شوند، یک ضرورت است و بدون آن امکان شناسایی افراد فاسد جهت برخورد با آن‌ها و ریشه‌کنی معضل فساد، وجود ندارد.



امیرمؤمنان علی (علیه السلام) به منظور نظارت بر عملکرد کارگزاران، کسانی را به‌عنوان بازرس و مأمور ویژه، به جاهای مختلف می‌فرستاد تا در مورد عملکرد و رفتار کارگزارانش تحقیق و تفحص کنند و اطلاعات لازم در مورد نحوه عملکرد آنان را به‌دست آورده، به ایشان اطلاع دهند. یکی از نمونه‌های بارز این مسئله، مأموریت دادن به کارگزار خود «مالک بن کعب» است.

امام علی (علیه السلام) به مالک بن کعب - یکی از کارگزاران و فرماندار منطقه «عین‌التمر» - نامه‌ای نوشت و به او دستور داد تا به منطقه عراق برود و بر عملکرد کارگزاران آن حضرت در آن منطقه، نظارت و کنترل داشته باشد و نتیجه بازرسی و بررسی خود را به اطلاع ایشان برساند. قسمتی از نامه آن حضرت به مالک چنین است: «أما بعد، فاستخلف علی عملاً و اخرج فی طائفة من اصحابک حتی تمر بأرض السواد کوراً کوراً، فتسألهم عن عمّا لهم و تنظر فی سیرتهم؛ برای انجام کارهای (منطقه) خویش، کسی را به‌عنوان جانشین انتخاب کن و خود به‌همراه گروهی از یاران بیرون بروید و تمام سرزمین عراق را منطقه‌به‌منطقه بگردید، و از چگونگی رفتار و عملکرد کارگزاران و حاکمان آنجا جويا شوید و سیره و روش آنان را بررسی و نظارت کنید» (قاضی ابویوسف، [بی تا]: ۱۱۸).

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) در این نامه به مالک بن کعب مأموریت می‌دهد که بر عملکرد کارگزاران نظارت نموده و نتیجه کنترل و بازرسی خویش را گزارش نماید. البته در ادامه این نامه، حضرت به مالک سفارش می‌نماید که باید در نظارت و کنترلی که بر عملکرد کارگزاران دارد و گزارشی که از عملکرد آنان ارائه می‌دهد، صداقت و راستی را از یاد نبرد و متوجه باشد که خداوند متعال بر همه چیز آگاه است.

علاوه بر «مالک بن کعب» که به‌صورت رسمی از جانب آن حضرت برای نظارت، مأموریت پیدا می‌کند، افراد دیگری نیز در مناطق مختلف وجود داشتند که چنین مأموریتی را انجام می‌دادند و عملکرد کارگزاران حضرت را به‌دقت زیر نظر داشتند و اگر موردی از فساد مشاهده می‌کردند، به‌سرعت به ایشان اطلاع می‌دادند. نمونه‌های بسیاری وجود دارد که به چند مورد از آن‌ها اشاره می‌کنیم.

یکی از نمونه‌ها، در مورد فردی به‌نام «مصقلة بن هبیره شیبانی» - فرماندار یکی از شهرهای منطقه فارس بود - است. او قسمتی از بیت‌المال مسلمانان و غنایم مربوط به آنان را بین افراد قبیله خویش تقسیم نموده و بقیه مردم را از آن محروم می‌کند. این مسئله به امیرمؤمنان علی (علیه السلام) گزارش می‌شود و حضرت طی نامه‌ای خطاب به مصقلة چنین می‌نویسد: «بَلَّغْنِي عَنْكَ أَمْرٌ إِنْ كُنْتَ فَعَلْتَهُ فَقَدْ أَسْحَطْتَ إِلَيْهِكَ وَ عَصَيْتَ إِمَامَكَ أَنْتَ تَقْسِمُ فِيءَ الْمُسْلِمِينَ الَّذِي حَازَتْهُ رِمَاحُهُمْ وَ خِيُولُهُمْ وَ أَرِيْقَتْ عَلَيْهِ دِمَاؤُهُمْ فِيمَنْ إِعْتَامَكَ مِنْ أَعْرَابٍ قَوْمِكَ فَوَالَّذِي فَلَقَ الْحَبَّةَ وَ بَرَأَ النَّسَمَةَ لَئِنْ

كَانَ ذَلِكَ حَقًّا لَتَجِدَنَّ لَكَ عَلَيَّ هَوَانًا وَ لَتَحْفَنَنَّ عِنْدِي مِيزَانًا؛ در مورد تو گزارشی به من رسیده است که اگر تو این کار را انجام داده باشی، پروردگارت را به خشم آورده‌ای و پیشوایت را نافرمانی کرده‌ای؛ (گزارش رسیده که) تو غنایم مربوط به مسلمانان که به وسیله اسلحه و اسب‌هاشان به دست آمده و خون‌هاشان در این راه ریخته شده را در بین افرادی از بادیه‌نشینان قبیله‌ات که خود برگزیده‌ای، تقسیم می‌کنی؛ سوگند به کسی که دانه را شکافت و آفریدگان را آفرید، اگر این گزارش درست باشد، تو در نزد من خوار و زبون، و کم‌ارزش و بی‌مقدار خواهی شد» (نهج‌البلاغه، نامه ۴۳).

نظارت و مراقبتی که از طرف ایشان نسبت به کارگزاران اعمال می‌شد، کاملاً جدی، همه‌جانبه و دقیق بود؛ به‌گونه‌ای که حتی شرکت کردن یکی از فرمانداران آن حضرت در یک مجلس میهمانی، از نظر ایشان مخفی نمی‌ماند؛ چنان‌که وقتی فرماندار بصره، «عثمان بن حنیف» در مجلس میهمانی یکی از اشراف و ثروتمندان بصره شرکت کرده بود، گزارش آن به سرعت به امیرمؤمنان (علیه‌السلام) رسید. آن حضرت بلافاصله در نامه‌ای خطاب به این کارگزار خود چنین نوشت: «فَقَدْ بَلَغَنِي أَنَّ رَجُلًا مِنْ فِئْتِةِ أَهْلِ الْبَصْرَةِ دَعَاكَ إِلَى مَادِبَةٍ فَأَسْرَعْتَ إِلَيْهَا، تَسْتَطَابُ لَكَ الْأَلْوَانُ وَ تُنْقَلُ إِلَيْكَ الْحِفَانُ؛ وَ مَا ظَنَنْتُ أَنَّكَ تُحِيبُ إِلَيَّ طَعَامَ قَوْمٍ عَائِلُهُمْ مَجْفُوفٌ وَ عَنِيهِمْ مَدْعُوٌّ؛ همانا به من گزارش رسیده است که یکی از اشراف بصره تو را به میهمانی اش دعوت کرده و تو با شتاب سوی آن شتافته‌ای و در آنجا برای تو غذاهای رنگارنگ و ظرف‌های بزرگ غذا، یکی پس از دیگری آورده می‌شده است؛ من گمان نمی‌کردم که تو میهمانی مردمی را بپذیری که نیازمندانشان از آن میهمانی محروم گشته و ثروتمندانشان دعوت شده باشند» (نهج‌البلاغه، نامه ۴۵).

امیرمؤمنان علی (علیه‌السلام) در نظارت بر کارگزاران خود و کنترل عملکرد آنان، هیچ انعطاف نابخا و گذشت بی‌موردی نداشت و به‌هیچ‌وجه اجازه تصرف بی‌جا - کم یا زیاد - در حقوق مردم و اموال عمومی به آنان نمی‌داد و در این مورد، با دقت و شدت تمام عمل می‌کرد.

نمونه بارز این مسئله، نامه امام (علیه‌السلام) به یکی از کارگزاران است بدین مضمون: «وَ إِنِّي أَقْسِمُ بِاللَّهِ قَسَمًا صَادِقًا لَئِن بَلَغَنِي أَنَّكَ حُنْتٌ مِنْ فِئَةِ الْمُسْلِمِينَ شَيْئًا صَغِيرًا أَوْ كَبِيرًا، لَأَشُدَّنَّ عَلَيْكَ شِدَّةً تَدْعُكَ قَلِيلَ الْوَفْرِ، ثَقِيلَ الظَّهْرِ، صَنِيلَ الْأَمْرِ؛ وَ السَّلَامُ؛ صادقانه به خداوند متعال سوگند یاد می‌کنم، که اگر به من گزارش رسد که از غنایم و بیت‌المال مسلمین چیزی - کم یا زیاد - به خیانت برداشته‌ای، چنان بر تو سخت می‌گیرم که در زندگی، کم‌بهره، بینوا و حقیر و ضعیف شوی و السلام» (نهج‌البلاغه، نامه ۲۰).

در مواردی که مأموران اطلاعاتی و بازرسان آن حضرت، گزارش می‌دادند که یکی از کارگزاران مرتکب فسادی شده و دست به خیانت در بیت‌المال و چپاول حقوق مردم و اموال عمومی دراز

کرده است، امام علی (علیه السلام) فرصت ادامه فساد و خیانت را نمی‌داد و بلافاصله با مرتکبان فساد، برخورد می‌کرد.

## ۶. نظام غیراصولی ارزشیابی

یکی دیگر از عوامل ساختاری که می‌تواند نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد فساد اداری و گسترش آن داشته باشد، نظام ارزشیابی شایستگی کارکنان و ارزیابی عملکرد آنان است. «ارزشیابی شایستگی کارکنان و بررسی عملکرد آنان» فرایندی است که از طریق آن هر یک از کارکنان و مدیران و مسئولان بخش‌های مختلف سنجش و ارزشیابی دقیق می‌شوند، تا چگونگی عملکرد آن‌ها و نیز توانمندی‌ها، استعدادها و زمینه‌های رشد و تکامل آنان بررسی و مشخص شود.

همچنان‌که وجود یک نظام اصولی، دقیق و جامع ارزشیابی یک ضرورت انکارناشدنی است و موفقیت و اثربخشی سازمان در گرو وجود یک نظام دقیق برای سنجش و ارزیابی و اندازه‌گیری عملکرد کارکنان است؛ بی‌توجهی به ویژگی‌های لازم در یک نظام منطقی و اصولی ارزشیابی و طراحی نظام ناکارآمدی برای ارزشیابی، می‌تواند به‌عنوان بستر و زمینه‌ای مناسب برای رشد و گسترش فساد اداری ظاهر شده و نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد و گسترش فساد ایفا کند.

ارزشیابی شایستگی کارکنان و ارزیابی عملکرد آنان عبارت است از: فرایند تعیین میزان لیاقت، استعداد و توانایی کارکنان از طریق سنجش نظام‌مند عملکرد آنان و تعیین شایستگی‌ها و قوت‌ها و ضعف‌های آنان. این فرایند یکی از مسائل بسیار مهم و حساس است که سازمان‌ها با آن روبه‌رو هستند. گرچه مدیران و مسئولان سازمان و متخصصان و کارشناسان مسائل نیروی انسانی همواره تلاش می‌کنند تا سیستم‌های بهتر و مؤثرتری برای ارزشیابی صحیح و اصولی کارکنان طراحی و اجرا کنند، ولی هنوز مدیران و کسانی که وظیفه ارزشیابی کارکنان را برعهده دارند، از روش‌ها و سیستم‌های موجود برای ارزشیابی، اظهار رضایت نمی‌کنند.

نارضایتی مدیران و متصدیان امور ارزشیابی از روش‌ها و سیستم‌های ارزشیابی، اصولاً به دلیل نامطلوب و نامناسب بودن این روش‌ها است و این عدم مطلوبیت، دلایل متعددی دارد. شاید اصلی‌ترین دلیل آن، پیچیدگی و حساسیت فرایند ارزشیابی است که باعث شده تا کارشناسان و متخصصان از طراحی و اجرای سیستمی جامع و دقیق برای ارزشیابی کارکنان ناتوان باشند. از دیگر مشکلاتی که اثربخشی نظام‌های ارزشیابی را با مشکل مواجه می‌کند، وجود انواع مسائل و مشکلات ساختاری است که منصفانه و عادلانه بودن ارزیابی‌ها را با شک و تردید مواجه می‌سازد.

این مشکلات باعث شده تا برخی صاحب‌نظران، اکثر نظام‌های ارزشیابی را فاقد کارایی لازم برای افزایش اثربخشی و موفقیت سازمان دانسته، حتی آن‌ها را بستری مناسب برای رشد و گسترش

انواع مفاسد اداری، از جمله فساد استخدامی بدانند؛ زیرا چنان‌که ارزیابی عملکرد کارکنان و استفاده مناسب از نتایج به‌دست‌آمده، باعث خواهد شد «ضوابط» جای «روابط» را بگیرد و تصمیم‌های منصفانه و عادلانه در مورد کارکنان اتخاذ شود؛ فقدان نظام ارزشیابی یا وجود نظام ناقص یا غیراصولی ارزشیابی می‌تواند نقشی کاملاً متضاد ایفا کرده و باعث شود که در تعامل میان مدیران و کارکنان، «روابط» جای «ضوابط» را گرفته و عدالت و انصاف در استخدام، ترفیع و ارتقای کارکنان، جای خود را به باندبازی، جناح‌بازی، فامیل‌بازی و در یک کلام به فساد استخدامی دهد.

مسئله «حقوق و مزایا» نیز از مواردی است که می‌توان نقش نظام ارزشیابی صحیح را در آن به‌وضوح مشاهده کرد. پرداخت حقوق و مزایا از مسائل مهم سازمان و از وظایف اصلی مدیریت منابع انسانی است. در اغلب سازمان‌ها نگرانی‌هایی از طرف مدیران و کارکنان در مورد چگونگی پرداخت حقوق و مزایا وجود دارد؛ برای کاهش یا از بین بردن این نگرانی‌ها، باید پرداخت حقوق و مزایا براساس نظامی اصولی و منطقی پی‌ریزی شود. از عواملی که در طراحی و اجرای چنین نظامی ضرورت دارد، آن است که اعطای پاداش و نیز میزان حقوق، مشروط به عملکرد مؤثر و مفید باشد. افزایش حقوق و دستمزد یا اختصاص دادن پاداش براساس چگونگی عملکرد، نقش تعیین‌کننده‌ای در ارتقای انگیزه کارکنان سازمان دارد؛ لذا بسیاری از سازمان‌ها، قسمتی یا همه افزایش حقوق و پاداش خود را بر مبنای شایستگی اعطا می‌کنند، که این لیاقت و شایستگی اغلب از طریق عملکرد مشخص می‌شود.

در نقطه مقابل نیز عدم توجه به یافته‌های مبتنی بر نظام ارزشیابی صحیح و یا فقدان نظام منطقی و اصولی ارزشیابی می‌تواند نقش تعیین‌کننده در تضعیف و یا از بین بردن انگیزه کارکنان برای کار و تلاش همه‌جانبه داشته و در نتیجه سازمان را از دستیابی به اهداف مورد نظر محروم کند. دلیل این امر نیز روشن است زیرا اگر در سازمان، نظام ارزشیابی وجود نداشته باشد و یا عملکردها به‌درستی ارزشیابی نشود، کارکنان سازمان انگیزه‌ای برای دستیابی به اهداف سازمان نخواهند داشت و این پدیده، تباه شدن نظام مدیریت را به‌دنبال دارد. در صورت فقدان یک نظام دقیق و مناسب برای ارزشیابی، کسانی که نسبت به سازمان متعهد بوده و برای رشد و پیشرفت آن تلاش وافر می‌کنند، دلسرد می‌شوند و در مقابل، کارکنانی که تعهدی نسبت به سازمان نداشته و تلاش چندانی برای دستیابی به اهداف سازمان نمی‌کنند، گستاخ می‌گردند.

امیر مؤمنان علی (علیه السلام) در بخشی از عهدنامه خویش با مالک اشتر، ضرورت توجه به عملکرد کارکنان و ثبت و ارزشیابی آن را به وی تذکر داده، می‌فرماید: «ثم لا تدع ان یکون لک علیهم عیون من اهل الامانة والقول بالحق عند الناس فیثبتون بلاء کل ذی بلاء منہم لیثق اولئک بعلمک

بیلائیهم؛ پس باید بر آن‌ها بازرسانی امین و حق‌گوی در میان مردم بگماری تا زحمت کسانی را که تلاش می‌کنند، ثبت نمایند تا آنان اطمینان داشته باشند که تو از تلاش و کوشش آنان آگاه هستی» (حرّانی، ۱۳۶۹: ۱۲۹).

## ۷. ویژگی‌های نظام ارزشیابی مطلوب

چنان‌که فقدان یک نظام ارزشیابی، سازمان را با مشکل جدی مواجه می‌کند؛ هر نظام ارزشیابی‌ای نیز نمی‌تواند برای سازمان مفید و برای حل مشکلات سازمان مؤثر باشد؛ بلکه عدم مطلوبیت نظام ارزشیابی نیز مشکلاتی برای سازمان به‌وجود خواهد آورد که چه‌بسا مشکلات آن از مشکلات نبودن نظام ارزشیابی کمتر نیست؛ بنابراین، ضروری است که نظام ارزیابی و سنجش کارکنان دارای ویژگی‌هایی باشد.

البته بدیهی است که نمی‌توان نظام ارزشیابی واحدی با ویژگی‌هایی مشخص، برای تمامی سازمان‌ها با شرایط و ویژگی‌های متفاوت طراحی و پیشنهاد کرد، و باید هر سازمان با توجه به شرایط مختلف خود، ویژگی‌های نیروی انسانی موجود، و عوامل دیگر، یک نظام مناسب و مطلوب برای خود طراحی و براساس آن نیروهای سازمان را ارزشیابی کند؛ البته رعایت برخی شرایط عام و شرایط کلی در همه نظام‌های ارزیابی ضروری است. در این قسمت به برخی از این خصوصیات و شرایط عام، که برگرفته از منابع و متون غنی اسلامی است، می‌پردازیم: (خدمتی و...، ۱۳۸۱: ۱۸۰).

### الف) دقیق و عادلانه بودن ارزشیابی

عدالت از شیواترین واژه‌ها و مفاهیم است و چیزی گوارتر از برقراری عدالت نیست. چنان‌که امام جعفر صادق (علیه السلام) فرمود: «العدل احلی من الشهد؛ عدالت از عسل شیرین‌تر است» (مجلسی، ۱۴۱۳، ج ۷۵: ۳۹).

پیامبران الهی، منادیان راستین عدالت هستند و مردم را برای برپا داشتن آن، دعوت و ترغیب می‌کنند و این یک مأموریت بزرگ الهی برای آنان است. چنان‌که پیامبر گرامی اسلام (صلی الله علیه و آله و سلم) به‌عنوان آخرین و برترین پیامبر الهی از جانب خداوند متعال مأمور شد تا عدالت را در جامعه برپا دارد. خداوند متعال در مورد این مأموریت الهی خطاب به پیامبرش می‌فرماید: «قُلْ ءَاَمَنْتُ بِمَا أَنْزَلَ اللَّهُ مِنْ كِتَابٍ وَأُمِرْتُ لِإِعْدِلَ بَيْنَكُمْ؛ [ای پیامبر] بگو: به هر کتابی که خدا نازل کرده است ایمان آورده‌ام و مأمور هستم که در میان شما به عدالت رفتار کنم: (شوری، ۱۵).

خداوند متعال به همه دینداران و مؤمنان دستور می‌دهد که عدالت را رعایت کنند هرچند به زیان خود و بستگان‌شان باشد (نساء، ۱۳۵). همچنین خداوند سبحان، عدالت را از همه چیز به تقوای الهی، که قانون تکامل انسان‌ها است، نزدیک‌تر دانسته و مردم را از این برحذر می‌دارد که

به دلیل خشم و خشنودی‌های شخصی از آن دست بردارند (مانده، ۸).  
از دیدگاه قرآن، عدالت‌پیشگان و دادگران، محبوب خدا هستند (حجرات، ۹) کسی که محبوب و دوست حق باشد، عنایات حق بر جان او می‌بارد و صفات خدایی در وجودش تجلی می‌یابد. انسان عادل نمودار صفت عدل الهی است.

یکی از شاخه‌ها و مصادیق عدالت، به‌ویژه در سازمان، عدالت در ارزشیابی شایستگی کارکنان است و چون ارزشیابی کارکنان، با مسئله حقوق مادی و معنوی آنان مرتبط می‌شود، اجرای عدالت، اهمیت و ضرورت بیشتری پیدا می‌کند؛ بنابراین امام علی (علیه السلام) در یکی از فرازهای عهدنامه خویش به مالک اشتر، دقت و عدالت در ارزشیابی کارکنان را به وی متذکر شده، می‌فرماید: «ثم اعرف لكل امرئ منهم ما ابلی و لا تَضْمَنَّ بلاء امرئ الی غیره و لا تُقْصِرَنَّ به دون غایة بلاءه؛ سپس باید زحمات و تلاش هر یک از آن‌ها (کارگزاران) را به دقت بدانی، و هرگز زحمت و تلاش یکی از آنان را به دیگری نسبت ندهی و ارزش خدمت او را کمتر از آنچه هست، به حساب نیاوری» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) در این سخن، توجه مالک را به این نکته جلب می‌کند که در ارزیابی عملکرد کارگزاران و ارزشیابی شایستگی آنان باید ضمن رعایت دقت کافی و لازم، عدالت در ارزشیابی آنان را نیز مراعات کنی، و این‌طور نباشد که در ارزیابی از عملکرد آنان، زحمت و تلاش آنان کمتر از آنچه هست به حساب آید یا اینکه با بی‌دقتی و بی‌توجهی، تلاش و کوشش یکی از آنان به دیگری نسبت داده شود.

علاوه‌براین دو مورد، ملاحظات و عوامل دیگری نیز ممکن است مانع اجرای عدالت در ارزشیابی کارکنان شود؛ عواملی مانند جایگاه و موقعیت حقیقی یا حقوقی افراد، که ممکن است جایگاه والا و موقعیت برتر افراد باعث شود تا کار اندک و کوچک و کم‌ارزش آنان، بسیار بزرگ و پرارزش به حساب بیاید و در مقابل، جایگاه ضعیف و موقعیت پایین افراد باعث شود تا کار بزرگ و پرارزش آن‌ها کوچک و کم‌ارزش تلقی گردد.

### ب) فراگیر بودن ارزشیابی

از دیگر ویژگی‌های نظام ارزشیابی مطلوب، جامعیت و فراگیر بودن آن است. نظام ارزشیابی باید همه افراد سازمان را دربر گیرد، و همه کارکنان، سرپرستان، مدیران و مسئولان سازمان ارزیابی دقیق شوند. وجود این ویژگی، نظام ارزشیابی را کارآمدتر کرده و کاهش مقاومت کارکنان در برابر ارزشیابی را به دنبال خواهد داشت؛ زیرا اگر کارکنان سازمان احساس کنند ارزشیابی در مورد همه افراد سازمان اعمال می‌شود و بین اعضا تبعیض و تفاوتی گذاشته نمی‌شود، نه تنها در مقابل ارزیابی

از خود مقاومتی نشان نمی‌دهند، بلکه از آن استقبال می‌کنند.

امیر مؤمنان علی (علیه السلام) آنگاه که به مالک اشتر دستور ارزشیابی از کارگزاران حکومت می‌دهد، بر فراگیر بودن آن تأکید کرده، می‌فرماید: «لا تدع ان تکون لک عیون... فیثبتون بلاء کل ذی بلاءٍ منهم؛ باید بازرسانی داشته باشی... تا کوشش همه تلاشگران را ثبت کنند» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

آن حضرت، خود نیز همه کارگزارانش را مورد ارزشیابی قرار می‌داد و میان آن‌ها تفاوتی قائل نمی‌شد، حتی افراد خاص و اصحاب نزدیک آن حضرت مثل کمیل بن زیاد نخعی نیز از این قاعده مستثنا نبودند (نهج البلاغه، نامه ۶۱).

### ج) کامل بودن ارزشیابی

ویژگی دیگر نظام ارزشیابی مطلوب، کامل و همه‌جانبه بودن آن است. منظور از کامل بودن ارزیابی آن است که در ارزشیابی کارکنان، هم قوت‌ها، توانمندی‌ها و تلاش‌های آنان مورد توجه قرار گیرد و هم ضعف‌ها و کاستی‌های آن‌ها.

بدیهی است که ارزیابی نباید فقط بر ضعف‌های افراد تأکید کند؛ اگرچه برخی می‌پندارند ارزیابی صرفاً به دنبال یافتن ضعف‌های عملکرد کارکنان است. نظام ارزشیابی موفق و کارآمد نظامی است که قوت‌ها و ضعف‌های کارکنان را با هم ارزیابی کند؛ چون توجه صرف به موارد ضعف عملکرد کارکنان، آنان را نسبت به نظام ارزشیابی بدبین کرده و مقاومت و مخالفت آنان را در پی خواهد داشت.

در برخی سازمان‌ها، نگرش منفی کارکنان نسبت به ارزیابی را نمی‌توان نادیده گرفت. منشأ اصلی این بدبینی، نقص و تا حدودی نگرش یک‌سویه نظام ارزشیابی است؛ از این‌رو کارکنان نسبت به ارزشیابی بدبین می‌شوند و در مقابل آن از خود مقاومت و واکنش نشان می‌دهند؛ در حالی که اگر کارکنان احساس کنند نظام ارزشیابی تنها به دنبال یافتن ضعف‌های آنان نیست و به موارد قوت نیز توجه دارد و توانمندی‌ها، استعدادها و تلاش‌های آنان را نیز ارزیابی می‌کند، در آن صورت در مقابل ارزشیابی، از خود مقاومت نشان نمی‌دهند و از آن استقبال می‌کنند.

با اندکی تأمل در برخی از فرازهای عهدنامه حضرت علی (علیه السلام) به مالک اشتر به این نتیجه می‌رسیم که امام (علیه السلام) آنگاه که به مالک دستور می‌دهد کارگزاران خویش را ارزیابی کند، به او توصیه می‌نماید که موارد قوت و توانمندی‌های آنان و نیز موارد ضعف و کاستی‌هایشان را با هم بررسی کند: «ثم لا تدع ان یکون لک علیهم عیون... فیثبتون بلاء کل ذی بلاءٍ منهم؛ پس باید بازرسانی داشته باشی... تا تلاش همه تلاش‌کنندگان را ثبت کنند» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

## ۸. موانع و محدودیت‌های ارزشیابی

ارزشیابی شایستگی کارکنان همواره مسیر عادی و طبیعی خود را طی نمی‌کند و در بعضی موارد به دلیل موانع و مشکلات از مسیر اصلی منحرف می‌شود. نظام ارزشیابی زمانی با موفقیت همراه است و به نتیجه مناسب خواهد رسید که این موانع و محدودیت‌ها را با موفقیت پشت سر گذاشته و بر آن‌ها چیره شود. در ادامه برخی از عواملی که ممکن است مانع ارزشیابی درست و مطلوب شوند و آن را از مسیر اصلی خود خارج کنند بررسی می‌شود:

### الف) تأثیر شخصیت فرد بر ارزشیابی از او

از مشکلاتی که ارزشیابی درست و مطلوب را تهدید می‌کند، «تأثیر شخصیت فرد» بر ارزشیابی او است. هرگاه ارزشیاب بخواهد براساس برداشت‌ها و تصورات کلی خود از فرد ارزشیابی‌شونده، او را ارزشیابی کند، بروز این مشکل بسیار محتمل است. از آنجاکه افراد دارای مقام‌ها، موقعیت‌ها و جایگاه‌های مختلف از نظر اجتماعی، سیاسی و اقتصادی هستند، چه بسا توقعات و انتظارات آنان به تناسب این موقعیت‌ها تفاوت پیدا کند؛ و ارزشیابی‌کننده نیز تحت تأثیر این عوامل قرار گیرد و در نتیجه به جای ارزشیابی دقیق و صحیح عملکرد وی، بر مبنای یک دید کلی که نسبت به او وجود دارد، عملکرد او را مورد ارزشیابی قرار دهد.

ممکن است فردی که دارای مقام و منزلت بزرگی بوده و از شرافت برخوردار است، با انجام دادن کاری کوچک و کم‌ارزش، توجه ارزشیاب را به خود جلب کند و موجب شود که ارزشیاب کار کوچک و کم‌ارزش او را بزرگ و باارزش تلقی کند. به عکس، ممکن است فردی که دارای مقام و منزلت چندانی نیست، کاری بزرگ و پرارزش انجام بدهد، ولی ارزشیاب براساس شخصیت و مقام او، کار بزرگ و پراهمیت او را کوچک و کم‌ارزش ارزیابی نماید.

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) این نکته مهم را به مالک اشتر متذکر شده و او را از انجام این‌گونه ارزشیابی‌ها به شدت نهی کرده، می‌فرماید: «لا یدعونک شرف امرء الی أن تعظم من بلائه ما کان صغیراً و لاضعة امرء الی أن تستصغر من بلائه ماکان عظیماً؛ شرافت و آبروی کسی باعث نشود که کار کم‌ارزش و کوچک او را بزرگ و پرارزش بشماری، و حقارت و کوچکی کسی باعث نشود که خدمت پُراج او را کوچک به حساب آوری» (نهج البلاغه، نامه ۵۳)!

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) خود در ارزیابی نیروها و کارگزاران، به این نکته توجه داشت و عملکرد کارگزاران را بدون در نظر گرفتن شخصیت آن‌ها می‌سنجید و ارزیابی می‌نمود.

### ب) ظاهرسازی افراد

یکی دیگر از محدودیت‌ها و موانع ارزشیابی درست و مطلوب، ظاهرسازی افرادی است که



مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. این مسئله یکی از مشکلاتی است که صحت و دقت ارزیابی را تهدید کرده و به خطر می‌اندازد.

در سازمان‌ها همواره عده‌ای افراد کم‌کار و غیر متعهد وجود دارند که از تلاش واقعی برای سازمان و کوشش حقیقی برای دستیابی به اهداف آن دریغ می‌کنند؛ ولی سعی آن‌ها بر این است که چهره متعهد و کوشا و تلاشگری از خود در ذهن مدیران و مسئولان سازمان بر جای گذارند. این‌گونه افراد همواره تلاش می‌کنند با ظاهرسازی، خوش‌خدمتی و تملق و چاپلوسی کارهای کم‌ارزش و معمولی خود را در نظر مدیران، بزرگ و ارزشمند جلوه دهند. ارزیابی عملکرد این‌گونه افراد به مراتب سخت‌تر و پیچیده‌تر از ارزشیابی افراد معمولی و عادی سازمان است؛ و به دقتی بیشتر نیاز دارد.

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) خطر ارزیابی این‌گونه افراد را به مالک اشتر گوشزد کرده و به او توصیه می‌کند که هنگام ارزیابی آنان، دقت لازم را به کار گیرد: «ثم لا یکن اختیارک ایاهم علی فراستک و استنامتک و حسن الظنّ منک فان الرجال یتعرضون لفراسات الولاة بتصنّعهم و حسن خدمتهم و لیس وراء ذلك من النصیحة والامانة شیء؛ سپس در انتخاب آنان هرگز به فراست و اطمینان و خوش‌گمانی خود تکیه نکن، چراکه مردمان برای جلب نظر زمامداران و حاکمان، به ظاهرسازی پرداخته و تظاهر به خوش‌خدمتی می‌کنند؛ درحالی‌که در پس این ظاهر جالب، هیچ‌گونه امانت‌داری و خیرخواهی وجود ندارد» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳).

### ج) بی‌دقتی در ارزشیابی

بدیهی است که ارزشیاب، نقش بسیار مهم و تعیین‌کننده‌ای در فرایند ارزشیابی دارد. ارزشیابی درست در گرو این است که ارزشیاب، این کار مهم را صحیح و با دقت کامل انجام دهد. ضرورت دقت ارزیاب در ارزیابی کارهای گروهی و کارهایی که شمار بسیاری از افراد در انجام آن نقش داشته‌اند، نمود و ظهور بیشتری دارد؛ زیرا با بی‌دقتی ارزشیاب، ممکن است زحمت و تلاش یک فرد به حساب دیگری گذاشته شود، و به این وسیله صحت ارزشیابی مخدوش و از درجه اعتبار ساقط می‌شود؛ بنابراین می‌توان گفت که یکی از مشکلات ارزشیابی و موانع و محدودیت‌های اجرای صحیح آن، به‌ویژه هنگام ارزیابی کارهایی که افراد بسیاری در انجام دادن آن، تلاش و کوشش کرده‌اند، این است که ارزیاب توجه و دقت کافی نکرده و تلاش و کوشش افراد را به تفکیک و به‌دقت اندازه‌گیری و ارزیابی نکند.

امیرمؤمنان علی (علیه السلام) این نکته را نیز به مالک اشتر توصیه کرده، می‌فرماید: «ثم اعرف لکل امرء منهم ما ابلی و لاتضمننّ بلاء امرء الی غیره؛ سپس رنج و زحمت هر یک از آنان را در نظر بگیر

و تلاش و کوشش کسی را به حساب دیگری مگذار» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).  
 بر این اساس، ارزیاب هنگام ارزشیابی به‌ویژه ارزشیابی کارهای جمعی و گروهی، باید دقت کافی داشته و تلاش هرکس را برای همان شخص در نظر بگیرد، نه اینکه به‌دلیل کم‌دقتی و بی‌مبالاتی، تلاش و کوشش کسی را به فرد دیگری نسبت دهد، و امتیاز او به ناحق برای فرد دیگری درج شود.

### د) خوش‌باوری ارزیاب

خوش‌باوری ارزیاب، از دیگر موانع و محدودیت‌های ارزشیابی است. حُسن‌ظن و خوش‌باوری بی‌اندازه کسی که وظیفه خطیر و حساس ارزیابی افراد سازمان را برعهده دارد، صحت و دقت ارزشیابی را به‌صورت جدی تهدید می‌کند.

این نکته درست است که حُسن‌ظن، یک فضیلت والای اخلاقی است و براساس تعالیم قرآن کریم، پیامبر اکرم (ﷺ) و امامان معصوم (علیهم‌السلام) مسلمانان باید همواره نسبت به یکدیگر حُسن‌ظن داشته باشند و روابط اجتماعی خود را بر مبنای آن، پایه‌ریزی کنند؛ ولی این قانون کلی استثنایی نیز دارد که یکی از آن موارد، مسئله ارزشیابی کارکنان و ارزیابی عملکرد آنان است؛ زیرا عده‌ای با ظاهرسازی، تملق و چاپلوسی می‌کوشند دیدگاه مدیران و مسئولان سازمان را به خود جلب کرده، سیمای مطلوبی از خود در ذهن آنان ترسیم کنند؛ بنابراین ضروری است که هنگام ارزیابی عملکرد این‌گونه افراد، دقت کافی به عمل آید و از خوش‌باوری و حُسن‌ظن نسبت به آنان پرهیز شود.

حضرت امام علی (علیه‌السلام) به مالک اشتر می‌فرماید: «لا یکن اختیارک ایاهم علی فراستک و استنامتک و حسن الظنّ منک؛ در انتخاب آنان هرگز بر فراست و اطمینان و خوش‌گمانی خود تکیه مکن» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

براساس این روایت، یکی از موانع ارزشیابی، خوش‌باوری و حُسن‌ظن ارزشیاب است؛ زیرا این خوش‌گمانی مانع از ارزیابی دقیق و واقعی عملکرد و توانمندی‌های افراد شده و از دقت و اعتبار لازم برای ارزشیابی می‌کاهد. روشن است که این مطلب به‌معنای اعمال بدبینی و سوء‌نگرش مطلق به افراد، هنگام ارزشیابی نیست (خدمتی و...، ۱۳۸۱: ۱۹۰).

### ۹. ناکافی بودن حقوق و مزایای کارکنان

ناکارآمدی نظام حقوق و دستمزد و کافی نبودن حقوق و مزایای کارکنان نیز به‌عنوان یکی از عوامل ساختاری مؤثر بر فساد اداری، نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد و گسترش فساد اداری دارد. فساد بیشتر در کشورهای درحال‌توسعه شایع است؛ نه به‌دلیل آنکه مردم آن‌ها با مردم کشورهای دیگر تفاوت دارند،

بلکه به این دلیل که موقعیت، برای فساد آماده است. انگیزه برای به‌دست‌آوردن درآمد بسیار نیرومند است و فقر و دستمزدهای پایین بخش دولتی هم آن را تشدید می‌کنند (شکراللهی، ۱۳۷۸: ۱۵۹).

از آنجاکه در کشورهای توسعه‌یافته به مرور یا یکباره سطح زندگی افراد جامعه ارتقا پیدا می‌کند و به تبع آن هزینه زندگی نیز افزایش می‌یابد، در این اثنا عرضه به تقاضا نمی‌چربد، در نتیجه تورم به‌وجود می‌آید. به موازات افزایش نرخ تورم یا متناسب با آن به حقوق و مزایای کارکنان دولت اضافه نمی‌شود؛ بنابراین، میان درآمد کارمندان دولت و هزینه زندگی آنان فاصله می‌افتد، آن‌ها مجبورند این خلأ را به دو طریق پر کنند؛ یکی از راه مشروع (انتخاب شغل دوم) در غیر ساعات اداری و دیگر از راه ارتکاب به انواع مختلفی از فساد که در هر دو صورت به ضرر دولت تمام می‌شود. اولی به لحاظ اسراف انرژی موجب کاهش توان کارمند و در نهایت کاهش کارایی سازمان می‌شود و دومی با اشاعه فساد، ارکان و ثبات سازمان را نشانه‌گیری می‌کند (احمدی، ۱۳۷۸).

حقوق و مزایای کارمندان دولت در مقایسه با بخش خصوصی به دو روش بر رفتار کارمندان تأثیر می‌گذارد: نخست اینکه، هر قدر حقوق نسبی در بخش دولتی بیشتر باشد، آنچه که کارمند در صورت کشف جرم و اخراج از شغل دولتی از دست می‌دهد، بیشتر خواهد بود؛ بنابراین هزینه‌های احتمالی فساد بالا می‌رود. افزایش حقوق و مزایا همچنین نیاز و وابستگی کارمند به درآمد فسادگونه را (به بهانه کمبود درآمد مشروع) کاهش می‌دهد. در صورتی که حقوق و مزایای کارکنان کفاف کمترین حد هزینه‌های زندگی را بدهد، فقط کارمندانی که زیاده‌خواهاند، مرتکب فساد اداری خواهند شد و دولت برای اعمال تنبیه‌های سنگین بر کارمندان فاسد از حمایت سیاسی و اجتماعی بیشتری برخوردار خواهد شد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۶۱).

امیرمؤمنان علی (علیه‌السلام) در قسمتی از عهدنامه خود با مالک اشتر، مسئله تأمین معیشت و نیازمندی‌های زندگی کارگزاران و کارکنان نظام اداری را یکی از وظایف اصلی مسئولان دانسته و ضمن توصیه مالک اشتر به توجه کافی به مسئله پرداخت حقوق و مزایای کافی به کارمندان و کارگزاران، به برخی از آثار مثبت آن نیز اشاره کرده است: «ثم اسبغ علیهم الارزاق فان ذلک قوة لهم علی استصلاح انفسهم و غنی لهم عن تناول ما تحت ایدیهم و حجة لهم ان خالفوا امرک او ثلموا امانتک؛ پس روزی کارکنان را به‌صورت کامل تأمین کن، چراکه فراخی روزی به آن‌ها کمک خواهد کرد که خود را اصلاح کنند، و از دست بردن در اموالی که در اختیار آنان است، بی‌نیازشان می‌کند و اگر از فرمانت سرپیچی کرده و در امانت تو خیانت ورزند حجتی بر علیه آنان است» (نهج البلاغه، نامه ۵۳).

امیرمؤمنان علی (علیه‌السلام) در این قسمت از عهدنامه نکات مهمی را به مالک اشتر گوشزد کرده‌اند که در ادامه به آن‌ها می‌پردازیم:

۱. امیرمؤمنان علی (علیه السلام) پس از گزینش و انتخاب درست و اصولی کارکنان در یک نظام اداری، مسئله تأمین زندگی و امنیت کاری آنان را به عنوان مهم ترین امر در اداره درست نظام اداری مطرح کرده است؛ بنابراین مسئولان باید به امور معیشتی و رفاهی کارکنان توجه کامل نمایند و از فراهم ساختن نیازمندی های آنان غفلت نورزند، به طوری که همه کارکنان از نظر معیشت و رفاه و آسایش تأمین شوند و دغدغه معاش نداشته باشند و بتوانند زندگی خود و خانواده شان را آبرومندانه، اداره کنند. نکته جالب در سخن علی (علیه السلام) این است که می فرماید: «ثم اسبغ علیهم الارزاق»، واژه «اسبغ» به معنی اتمام و اکمال است؛ بنابراین از نگاه حضرت باید حقوق کارکنان به صورت وسیع، کامل، فراگیر و مکفی باشد؛ طوری که بتواند معیشت او را به صورت کامل پوشش دهد و همه نیازهای او را تأمین و زندگی توأم با کفاف او را اداره کند، تا آن کارمند و کارگزار از امنیت و آسایش لازم برخوردار باشد.

۲. علی (علیه السلام) تأمین معاش کارگزاران را نه فقط از نگاه مادی و دنیایی، بلکه از منظر معنوی و تکامل روحی نیز مورد توجه قرار می دهد و دادن حقوق و مزایای کافی به کارمندان را وسیله ای برای خودسازی و تکامل معنوی آنان می داند. آن حضرت پس از سفارش به تأمین معیشت کارکنان و توسعه در روزی و زندگی آنان، به این نکته اشاره می کند که این مسئله می تواند به عنوان مقدمه و وسیله ای برای اصلاح نفس کارگزاران و تلاش آنان برای حفظ کرامت نفسانی خود باشد و آنان را از گرفتار شدن در گرداب مفاسد و گناهان و تباه کردن کرامت انسانی خود حفظ کند.

۳. در قسمت سوم، امیرمؤمنان علی (علیه السلام) به این نکته اشاره می فرماید که تأمین رفاه کامل و برآوردن همه نیازمندی های کارکنان، می تواند برخی از زمینه ها، بسترها و دلایل ارتکاب مفاسد اداری را از بین برده و احتمال ارتکاب این مفاسد را کاهش دهد و در نتیجه تأمین کامل معیشت کارکنان، آن ها را از خیانت کردن در اموالی که در اختیارشان است، باز می دارد. دلیل این امر نیز روشن است؛ زیرا با پایین بودن حقوق و پاداش کارکنان، آنان مجبور خواهند شد کمبودهای خود را از راه های نامشروع تأمین کنند.

۴. نکته دیگری که در سخن حضرت به آن اشاره شده و مورد تأکید قرار گرفته است، این است که اگر حقوق و مزایای کارکنان و کارگزاران به مقدار کافی بوده و نیازهای معیشتی آنان را پوشش دهد، عده زیادی از کارکنان، انگیزه ای برای ارتکاب فساد نخواهند داشت و تنها دسته ای از کارکنان که روحیه زیاده خواهی و قانع نبودن به وضع موجود در آن ها بسیار قوی است، مرتکب فساد خواهند شد و در آن صورت، مسئولان به راحتی می توانند با این گونه کارمندان برخورد نموده و آن ها را تنبیه کنند و آنان هیچ توجیهی بر این کار خویش نخواهند داشت.

نظام اداری به‌ویژه در جامعه اسلامی در صورتی می‌تواند رسالت اصلی خویش را به‌درستی انجام دهد که به تأمین زندگی و برآوردن نیازهای معیشتی کارکنان توجه داشته و به این امر مهم و حیاتی اهتمام ورزد، تا کارکنان بدون نگرانی از وضع معیشتی خود و با سلامت و علاقه‌مندی و امانت‌داری به کار و تلاش خود ادامه دهند.

تنگناهای زندگی، هر انسانی را وسوسه می‌کند و ممکن است فشارهای سخت معیشتی انسان را از راه راست و طریق خدمت‌گزاری و امانت‌داری دور ساخته و زمینه و بستر لازم برای ارتکاب انواع مفساد را آماده کند. وقتی که کارکنان نظام اداری از حقوق و مزایایی که استحقاق آن را دارند، محروم باشند و نتوانند زندگی خود را به‌درستی و در شأن خود تأمین کنند، ممکن است نتوانند سختی‌ها را تحمل کرده و در نتیجه خواسته یا ناخواسته به انحراف و فساد متمایل شوند و به اموال و امکاناتی که در اختیارشان است، دست خیانت دراز کنند و از آن‌ها به نفع خود بهره ببرند؛ بنابراین، وجود فقر و تنگدستی در میان کارکنان و کارمندان نظام اداری زمینه و بستر مناسبی برای ارتکاب انواع مفساد اداری بوده و گرایش و انگیزه ارتکاب فساد را افزایش می‌دهد. در تحلیل بانک جهانی، فقر و فقدان تأمین اجتماعی همراه با چشم‌اندازی نگران‌کننده درباره آینده به‌عنوان عاملی مهم در استمرار فساد شناخته شده است. در گزارش انجمن حساب‌رسان خبره لندن، فقر به‌عنوان یک عامل اصلی و بدیهی در تشویق کارمندان و کارکنانی که حقوق و درآمد کافی دریافت نمی‌کنند به فساد و سوءاستفاده‌های مالی ذکر شده است (فرچ‌پور، ۱۳۷۶: ۴۹).

شواهد موجود حکایت از آن دارد که فساد به کاهش رشد اقتصادی می‌انجامد و در نتیجه طی زمان فقر را گسترش می‌دهد. در عین حال خود فقر می‌تواند باعث فساد شود. از سوی دیگر، اگرچه فقر و فساد با یکدیگر رابطه مستقیمی دارند، ولی این رابطه به‌طور کامل نیست؛ یعنی، فساد فقط زاینده فقر نیست؛ فقر عاملی است که بر فساد تأثیر می‌گذارد ولی اگر فقر از جامعه ریشه‌کن شود، دلیل بر این نیست که فساد هم از بین خواهد رفت، بلکه میزان فساد کاهش می‌یابد.

میان فساد اداری یقه‌سفیدها، یا مقامات ارشد و فساد اداری خُرد، یا فساد کارمندان سطح پایین، هیچ تفاوت ماهوی وجود ندارد و نباید تصور شود که فساد اداری خُرد مهم نیست؛ چراکه شیوع فساد خُرد می‌تواند باعث صدمات شدیدی بر ساختار جامعه شود؛ زیرا معمولاً قربانیان فساد خُرد، فقیرترین و آسیب‌پذیرترین اقشار جامعه‌اند. در عین حال فساد خُرد، مشکلی برای نظام حاکم در کشور مبتلا به فساد است؛ زیرا در جایی که فساد در رده‌های بالای جامعه شایع و گسترده است، امید کمی برای بررسی و برخورد مؤثر با فساد خُرد وجود دارد.

بررسی آماری نشان می‌دهد که همبستگی مثبت و معناداری بین فساد کلان (فساد در میان

کارمندان عالی‌رتبه، سیاستمداران و به‌طور کلی یقه‌سفیدها) و فساد خُرد (فساد کارمندان جزء و دون‌پایه) وجود دارد و کنترل فساد خُرد بدون کنترل فساد کلان میسر نیست (دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت، ۱۳۸۰: ۱۹۱).

هنگامی که کارکنان رده‌پایین دولتی، نظاره‌گر فساد گسترده و کلان مقامات عالی‌رتبه باشند، جرأت و جسارت بیشتری برای ارتکاب فساد پیدا می‌کنند. به سخن دیگر، فساد سطح بالا، فساد سطح پایین را تشویق می‌کند. به‌علاوه، فسادی که بیشترین آسیب‌ها را به رشد اقتصادی می‌زند، رشوه‌خواری‌ها، اختلاس‌ها و دزدی‌های عظیم و جوه دولتی است که عمدتاً از سوی سیاستمداران و کارکنان عالی‌رتبه فاسد و اطرافیان نزدیک آن‌ها صورت می‌گیرد.

البته در سطح فساد کلان نیز بعضاً مواردی جهت تسویه حساب‌های شخصی و سیاسی و با نیت تسکین موقت افکار عمومی مطرح می‌گردد. در کشورهایی که از وضعیت اقتصادی قابل‌قبولی برخوردارند میزان فساد در سطح کارمندان دون‌پایه و عادی به‌مراتب کمتر از فساد کارمندان عالی‌رتبه و سیاستمداران است. چنان‌که در کشورهایی که میزان فساد زیاد است، نسبت جمعیتی که زیر خط فقر زندگی می‌کنند نیز بالا است؛ بنابراین، وجود فقر در سطح کارمندان سطح پایین می‌تواند به‌عنوان مشوق و انگیزه‌ای برای گرایش آنان به فساد و رشوه‌خواری باشد. از سوی دیگر، وجود فساد در سطح کارکنان عالی‌رتبه دولتی و سیاستمداران، سبب گسترش فقر در جامعه می‌شود، زیرا آنان به قیمت فقیر شدن گروه بسیاری از افراد جامعه - به‌ویژه طبقات کم‌درآمد و مستمند - خود را غنی می‌کنند؛ از این‌رو، یکی از دلایل اصلی فساد خُرد یا به‌اصطلاح، فساد کارکنان جزء، فقر و حقوق ناکافی است. اما این علت در مورد فساد کلان صادق نیست؛ زیرا معمولاً اختلاس، رشوه‌خواری و حیف‌ومیل منابع عمومی و بیت‌المال در حجم کلان از سوی وزیران، نمایندگان و مقامات بلندپایه دولتی و غیردولتی صورت می‌گیرد، که از ثروت و مکنت کافی برخوردارند. پس می‌توان گفت، زمانی که فساد کلان شایع می‌شود «فقر بیشتر معلول و نتیجه فساد است تا علت آن»؛ بنابراین علت فساد کلان عمدتاً وجود حس زیاده‌خواهی، افزون‌طلبی و طمع صاحبان پست‌های رده‌بالای دولتی، گرایش آنان به زندگی تجملی و تشریفاتی، بی‌توجهی به اصول اخلاقی و معیارهای انسانی، فقدان نظارت‌های کارا و مستمر، در اختیار داشتن قدرت نامحدود، وجود فرصت‌های فراوان برای ارتکاب به فساد، فقدان قوانین و مقررات شفاف، پاسخ‌گویی، گستردگی دخالت دولت در فعالیت‌های اقتصادی و متمرکز بودن اقتصاد در بخش دولتی، بی‌ثباتی سیاسی و عدم اطمینان به آینده سیاسی و حفظ قدرت، آزاد و مستقل نبودن مطبوعات، نظام قضایی ناکارآمد... است (فرح‌پور، ۱۳۸۳: ۴۹-۴۶).

## نتیجه‌گیری

از مجموع مطالبی که تحت دو عنوان کلی، یعنی «ویژگی‌های نظام ارزشیابی مطلوب» و «موانع و محدودیت‌های ارزشیابی» مطرح شد، می‌توان یک نتیجه مشترک گرفت و آن اینکه گذشته از ضرورت ارزشیابی برای سازمان و اهمیت وجود نظام ارزشیابی و سنجش در سازمان، منطقی، درست و صحیح بودن نظام ارزشیابی نیز از اهمیت بالایی برخوردار است و چه بسا بتوان ادعا کرد که اهمیت آن بیشتر و بالاتر از اصل نظام ارزشیابی است.

همچنان‌که فقدان نظام ارزشیابی و سنجش می‌تواند آثار و پیامدهای منفی برای سازمان داشته باشد و بسیاری از مفساد اداری را به دنبال آورد، نظام ارزشیابی ناقص، نادرست و غیرمنطقی نیز می‌تواند پیامدهای منفی برای سازمان داشته و مفساد اداری را به بار آورد. یکی از مصادیق فساد اداری که در صورت ناقص یا غیر اصولی بودن نظام ارزشیابی، دامن‌گیر سازمان خواهد شد، فساد استخدامی است.

گذشته از استخدام و گزینش اولیه، مسئله ارتقا، ترفیع، انتقال و اخراج یا تعلیق کارکنان نیز از وظایف مدیریت امور اداری و استخدامی است و همه این‌ها در صورتی می‌توانند به درستی انجام شده و مبتنی بر منطق باشند که براساس یک ارزیابی و سنجش درست و کامل از کارکنان و توانمندی‌های آنان انجام شده باشند و صحت و درستی هر یک از امور استخدامی و پرسنلی مثل ارتقا، انتقال و... مستلزم داشتن یک نظام درست، اصولی و کامل ارزشیابی است و با وجود نقص در نظام ارزشیابی، مسئله انتقال، ارتقا، ترفیع و... نیز ناقص خواهد بود و فساد استخدامی اتفاق خواهد افتاد.

## منابع

قرآن کریم.

نهج البلاغه.

ابن ابی‌الحدید (۱۳۸۷)، شرح نهج البلاغه، بیروت: دارالإحیاء التراث العربیه.

احمدی، مرتضی (۱۳۷۸)، مبارزه با فساد در کشورهای درحال توسعه، چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور.

افجه‌ای، علی‌اکبر (۱۳۷۴)، «بررسی راه‌های عملی تقویت وجدان کاری»، مجله اقتصاد و مدیریت، ش ۲۶ و ۲۷.

پیروز، علی‌آقا؛ خدمتی، ابوطالب؛ شفیعی، عباس و بهشتی‌نژاد، محمود (۱۳۸۴)، مدیریت در اسلام، ویراست دوم، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، فساد اداری، تهران: وثقی.

حرّانی، حسن بن علی بن حسین بن شعبه (۱۳۶۹)، تحف العقول عن آل رسول (ﷺ)، تهران: کتابفروشی اسلامیة.

خدمتی، ابوطالب (۱۳۸۴)، «سیره حضرت علی (علیه السلام) در مبارزه با فساد اداری»، مجله حوزه و دانشگاه، ش ۴۵.

خدمتی، ابوطالب؛ پیروز، علی آقا و شفیع، عباس (۱۳۸۱)، مدیریت علوی، قم: پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.

دفتر ارزیابی عملکرد مدیریت (۱۳۸۰)، طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری، تهران: انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳)، فقر و فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران، تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.

یعقوبی، احمد بن اسحاق (۱۴۲۵)، تاریخ یعقوبی، بیروت: المكتبة الحیدریة.





## تعارض منافع و شفافیت در سازمان‌های عمومی (با نگاه به سازمان تأمین اجتماعی ایران)

نقی عسگری<sup>۱</sup>

حسین منتی<sup>۲</sup>

### چکیده

وجود فساد یا تصور وجود آن در سازمان‌های عمومی و دولتی، یکی از زمینه‌های اصلی ایجاد بی‌اعتمادی مردم به حاکمیت است، و به‌عنوان یکی از موانع اصلی توسعه کشور تلقی می‌شود. شفافیت در تعبیر رایج از آن، یکی از ابزارهای اصلی برای مدیریت تعارض منافع و مبارزه با فساد است. اما میزان اثربخشی شفافیت در مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های عمومی چقدر است و تابع چه عواملی است؟ سایر عوامل مؤثر در مدیریت انواع موقعیت‌های تعارض منافع کدامند؟ در این مطالعه پس از نگاه به تجربه یکی از کشورهای موفق (کره جنوبی) در زمینه مبارزه با فساد، به شیوه کیفی و با الگوی نظریه داده بنیاد، نظرات خبرگان (مصاحبه ساخت‌یافته با ۱۳ تن از مدیران و کارشناسان فعلی و پیشین سازمان) در خصوص علل و راه‌حل‌ها در زمینه انواع تعارض منافع در سازمان و نقش شفافیت یا عدم وجود آن در ارتباط با سایر عوامل در شکل‌گیری موقعیت‌های تعارض منافع بررسی شده است. نتایج نشان می‌دهد از نظر خبرگان، ضعف و به‌روز نبودن قوانین، مباحث جناحی در مدیریت سازمان، عدم اجرای قوانین، ضعف در شفافیت و سامانه‌های جامع اطلاعاتی و عدم حمایت از گزارشگران، دلایل اصلی وجود تعارض منافع بوده است. از نظر ایشان قانون‌گذاری و بروز کردن قوانین، نظارت بر اجرا، ارتقای شفافیت و ترویج و آگاهی‌بخشی، راه‌حل‌های اصلی برای مدیریت تعارض منافع است. در پایان مقاله به‌استناد مباحث نظری، تجربه کشور کره جنوبی و بررسی نمونه موردی، پیشنهادهایی در جهت ارتقای شفافیت و مدیریت تعارض منافع و مبارزه با فساد، در زمینه‌های ارتقای کیفیت داده،

۱. استادیار پژوهشکده علوم توسعه، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، تهران، ایران (نویسنده

مسئول) Asgarilajayer@yahoo.com

۲. استادیار گروه مدیریت پژوهشکده علوم توسعه، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی، تهران، ایران

رصد و انتشار داده‌ها، تسهیل ورود مفسرین و حمایت از ایشان، حمایت از گزارشگران، ترویج و آموزش و تنبیه متخلفان و تشویق ایده‌های نو ارائه شده است.

**واژگان کلیدی:** تعارض منافع، شفافیت، فساد، سازمان تأمین اجتماعی، کره جنوبی

### مقدمه

وجود فساد یا تصور وجود فساد در سازمان‌های عمومی و دولتی، یکی از زمینه‌های اصلی ایجاد بی‌اعتمادی مردم به حاکمیت است، و با اثرات مختلف روانی، اجتماعی و اقتصادی بر مردم و جامعه، به‌عنوان یکی از موانع اصلی توسعه کشور تلقی می‌شود. در دهه‌های اخیر نیز تغییر جهت در الگوهای اقتصادی، تجاری‌سازی بیشتر خدمات عمومی و همکاری گسترده‌تر بخش عمومی با بخش خصوصی و غیرانتفاعی، زمینه‌های ایجاد فساد را در سازمان‌ها و نهادهای عمومی بیش‌ازپیش فراهم کرده است.

رویکردهای اصلی مبارزه با فساد شامل دو دسته کلی: ۱- کشف و مجازات، و ۲- مدیریت زمینه‌های ایجاد فساد، یا مدیریت تعارض منافع است. تعارض منافع شرایطی است که باعث می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای یک فرد، تحت تأثیر منفعت شخصی ایشان قرار گیرد؛ بنابراین لازم است شرایطی ایجاد شود تا در موقعیت‌های تعارض بین منافع شخص و منافع سازمان و یا منافع عمومی، امور به‌گونه‌ای مدیریت شود که منجر به تأمین منافع عام شود. به‌رغم تحول مفهومی دو دهه اخیر، از شفافیت، به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی برای مدیریت تعارض منافع و مبارزه با فساد یاد می‌شود. اما میزان اثربخشی شفافیت در مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های عمومی چقدر است و تابع چه عواملی است؟ سایر عوامل مؤثر در مدیریت انواع موقعیت‌های تعارض منافع کدام‌اند؟ در این مطالعه به شیوه کیفی و با استفاده از نظرات خبرگان، ضمن اشاره به موقعیت‌های تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی، نقش شفافیت با عدم وجود آن در ارتباط با سایر عوامل در شکل‌گیری موقعیت‌های تعارض منافع بررسی شده و با تلخیص تجربه یکی از کشورهای موفق (کره جنوبی) در زمینه مبارزه با فساد، توصیه‌هایی برای تدقیق و تسریع در ارتقای شفافیت در سازمان‌های عمومی و دولتی در ایران ارائه شده است.

### ۱. مبانی و تعاریف

**تعارض منافع:** تضاد یا تعارض منافع میان رهبران سیاسی و مقامات رسمی، از زمانی که مدیریت بخش عمومی مطرح بوده، به مفهوم امروزی آن، وجود داشته است؛ برای مثال در جوامع باستان، در دوره ساسانیان در ایران و در اوایل دوره تانگ در چین، این انتظار وجود داشت که مقامات

رسمی در اداره امور، صرفاً به نفع دولت یا پادشاه عمل کنند. اما تنها پس از ظهور دولت‌های مدرن صنعتی است که انتظار اقدام مقامات دولتی در جهت منافع انحصاری دولت مورد تأکید بیشتر قرار گرفت (Lankester, 2008: 10).

وقتی برخی از کشورها در اروپای غربی و جاهای دیگر تبدیل به جوامع دموکراتیک شده و دولت‌هایشان به مردم پاسخ‌گو شدند، مردم به عنوان مالکان واقعی حاکمیت، از طریق صندوق رأی خواستار این شدند که سیاست‌مداران و مقامات رسمی برخلاف منافع شخصی خودشان، در مدیریت جامعه عمل کنند. در بیشتر کشورها، انتظارات مربوط به عملکرد مناسب سیاست‌مداران و مقامات رسمی در طول زمان در راستای شفافیت بیشتر و تقسیم واضح‌تر بین تعهدات عمومی و اهداف خصوصی تغییر یافته است (Lankester, 2008: 10).

طی دهه‌های اخیر فرایندهای تدریجی مذکور، شتاب بیشتری به خود گرفته است. از دهه ۱۹۸۰ میلادی به موازات گسترش نئولیبرالیسم و تغییر جهت اساسی از سیاست‌های دولت رفاه، خصوصی‌سازی گسترده و کوچک کردن دولت، کاهش نقش دولت، پایین آوردن هزینه‌های رفاهی و اجتماعی دولت‌ها و تجاری‌سازی بسیاری از خدمات عمومی و اعتماد به سازوکار بازار، تبدیل به الگوی غالب در اغلب کشورها شده است (خالقی، ۱۳۹۵) و به این ترتیب زمینه ارتباط بیشتر کارکنان بخش عمومی و دولتی با بخش خصوصی و غیرانتفاعی بیش از قبل گسترش یافته است. همکاری نزدیک بخش عمومی با بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی، پتانسیل ایجاد اشکال جدید درگیری بین منافع شخصی مقامات دولتی و وظایف عمومی آن‌ها را فراهم آورده است. همچنین در بخش خصوصی تضاد منافع به عنوان اصلی‌ترین علت کاستی‌های اخیر مدیریت شرکتی شناخته شده است. وقتی موقعیت‌های تضاد منافع به درستی شناسایی و مدیریت نشوند، می‌توانند یکپارچگی سازمان‌ها را به طور جدی به خطر بیندازند و منجر به فساد در بخش دولتی و بخش خصوصی شوند؛ بنابراین تضاد یا تعارض منافع هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی به یک مسئله عمومی مهم در مقیاس جهانی تبدیل شده است (OECD, 2003: 13).

اگرچه تعریف جهان‌شمولی برای تعارض منافع وجود ندارد، ولی بیشتر کشورها و رژیم‌های قضایی، اتفاق نظر دارند که تعارض منافع وقتی اتفاق می‌افتد که منافع یا داری‌های عمومی وجه‌المصالحه منافع شخصی قرار گیرد (ADB/OECD, 2008: XIII).

بر اساس تعریف سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه (OECD) تعارض منافع شامل تعارض بین وظیفه عمومی و منافع شخصی یک مقام دولتی است که در آن، مقام دولتی دارای منافع شخصی بالقوه‌ای است که می‌توانند به طور ناروایی بر عملکرد و مسئولیت‌های رسمی او

تأثیر بگذارند (OECD, 2003: 24).

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه تأکید دارد که شرایط به‌ظاهر تعارض منافع یا ادراک چنین شرایطی می‌تواند به‌اندازه‌ای یک پرونده مستند تعارض منافع مضر باشد، زیرا هر دو باعث عدم اعتماد عمومی در مؤسسات بخش دولتی می‌شوند که این امر همچنین می‌تواند منجر به فساد شود. وضعیتی که به‌نظر می‌رسد یک تعارض منافع است، ممکن است با وجود اینکه یک تعارض واقعی وجود ندارد، برای تضعیف اعتماد عمومی کافی باشد.

سازمان شفافیت بین‌الملل (TI) تعارض منافع را چنین تعریف می‌کند: «شرایطی که فرد یا یک مؤسسه، اعم از مؤسسه دولتی، یک کسب‌وکار، رسانه یا یک سازمان مدنی، بین انجام وظایف و مطالبه آن جایگاه و منافع شخصی‌اش در وضعیت انتخاب قرار گیرد» (TI, 2004: 1).

در تعریف شورای اروپا «تعارض منافع در شرایطی پیش می‌آید که مقامات دولتی منافع شخصی داشته و این منافع در چنین شرایطی بر عملکرد بی‌طرفانه و منصفانه ایشان در انجام وظایف رسمی اثر بگذارد و یا به‌نظر برسد که اثر می‌گذارد» (Vlassis, 2008: 5).

#### جدول ۱: انواع اصلی تعارض منافع در سازمان‌های دولتی و عمومی ایران

اشتغال همزمان: در برخی مواقع ممکن است افراد علاوه بر اشتغال در بخش حاکمیتی، در بخش خصوصی نیز مشغول به‌کار باشند که این مسئله بعضاً می‌تواند زمینه سوءاستفاده آن‌ها از موقعیت و اختیاراتشان را فراهم آورد، به‌ویژه بخش‌هایی که ارتباط نزدیکی با پست حاکمیتی افراد دارند.

ارتباطات پسا‌شغلی (درب‌های گردان): در برخی مواقع ممکن است افراد بازنشسته و یا مستعفیان بخش‌های مختلف حاکمیتی در بخش خصوصی مشغول به‌کار شوند، که این مسئله بعضاً می‌تواند باعث شود از روابط غیررسمی خود با بخش دولتی و یا رانت‌های اطلاعاتی سوءاستفاده کنند.

رابطه مالی با نهاد قاعده‌پذیر: در برخی مواقع ممکن است افراد شاغل در بخش‌های مختلف حاکمیتی، به‌واسطه ارتباطات مالی با بعضی افراد بیرونی (از قبیل هدیه، رشوه و...)، منافع آن‌ها را بر منافع عمومی ترجیح داده و از اختیارات خود سوءاستفاده کنند.

ارتباطات سهامداری یا مالکیتی: در برخی مواقع ممکن است افراد شاغل در بخش‌های مختلف حاکمیتی، مالک یا سهامدار شرکتی باشند که در یکی از بخش‌های تحت نظارت، قاعده‌گذاری، پیمانکاری و... آن‌ها مشغول به‌فعالیت است که این مسئله می‌تواند زمینه تصمیم‌گیری جانبدارانه و یا سوءاستفاده آن‌ها را فراهم آورد.

ارتباطات خویشاوندی: در برخی مواقع ممکن است خویشاوندان افراد شاغل در بخش‌های مختلف حاکمیتی، در یکی از بخش‌های تحت نظارت، قاعده‌گذاری، پیمانکاری و... آن‌ها مشغول به‌کار یا سهامدار باشند که این مسئله بعضاً می‌تواند زمینه تصمیم‌گیری جانبدارانه و یا سوءاستفاده را فراهم آورد.

انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و...: در برخی مواقع ممکن است انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای، سلیقه‌ای و... بر تصمیمات افراد شاغل در بخش‌های مختلف حاکمیتی تأثیر بگذارد و از اختیارات خود با اخذ تصمیمات جانبدارانه سوءاستفاده نمایند.

تعارض وظایف: در برخی سازمان‌ها، شرح وظایف پست‌های سازمانی به‌گونه‌ای تدوین می‌شود که برخی وظایف و اختیارات باهم در تضاد هستند.

تعارض درآمد و وظایف: در برخی سازمان‌ها، شیوه کسب درآمد و منافع سازمان به‌گونه‌ای تعریف شده که در تقابل با اهداف کوتاه‌مدت و بلندمدت در نظر گرفته شده برای آن سازمان است. اتحاد قاعده‌گذار و مجری: در برخی مواقع ممکن است یک سازمان، یک حوزه و یا یک فرد خاص در آن سازمان سیاست‌ها، قواعد، دستورالعمل‌ها و... را تدوین نماید که خود مجری آن است. اتحاد ناظر و منظور: در برخی مواقع ممکن است یک سازمان، یک حوزه و یا یک فرد خاص مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خود باشد.

منبع: (مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه، ۱۴۰۰: ۳۴-۸۵)

**شفافیت:** ایده شفافیت به‌عنوان یک ارزش در عصر روشنگری مطرح شد. پانوپتیكون<sup>۱</sup> یا سراسربین، پیشنهاد جرمی بنتام<sup>۲</sup> (۱۷۴۸-۱۸۳۲) بود که شفافیت و دید را به ابزاری برای مدیریت و کنترل سازمان تبدیل کرد. پانوپتیكون شکلی از طراحی زندان است که در آن نور و سایه به‌گونه‌ای چیده شده‌اند که یک زندانبان می‌تواند ببیند هر زندانی چه می‌کند. (ویلنیو، ۲۰۱۸: ۱) زندانبان بدون اطمینان از لحظه تحت نظارت، می‌داند هر لحظه در معرض مشاهده‌اند.

ایده شفافیت بنتام، به‌عنوان ابزاری برای کنترل توسط مایکل سی جنسن<sup>۳</sup> و ویلیام اچ. مک‌لینگ<sup>۴</sup> مبنای نظریه «شهروند - کارگزار»<sup>۵</sup> قرار گرفت. ایده‌ای که به‌سرعت از بخش خصوصی به بخش عمومی منتقل شد. در حوزه عمومی، شهروند اختیارات را به یک کارگزار (دولت) واگذار می‌کند، اما به مرور دو طرف دارای منافع متضاد و اطلاعات نامتقارن می‌شوند؛ لذا برای حکمرانی خوب، شهروندان (افراد خارج سازمان و دولت) نیاز به ابزاری برای دسترسی به تمام اطلاعاتی دارند که معمولاً برای خودی‌ها (کارمندان دولت و سیاست‌مداران) محفوظ است، تا بتوانند بر آنچه که مقامات انجام می‌دهند نظارت و کنترل کنند (Villeneuve, 2018, p. 1).

شفافیت در یک تعریف ساده توانایی مردم برای دسترسی به اطلاعات دولتی تعریف شده است. ویشمانس و کافمن<sup>۶</sup> (۱۹۹۹) کافمن<sup>۷</sup> (۲۰۰۲) شفافیت را به‌عنوان جریان فزاینده و قابل اعتماد اقتصادی، اجتماعی و سیاسی اطلاعات به موقع، تعریف می‌کنند که برای همه ذی‌نفعان در دسترس است (BAUHR & GRIMES, 2012: 4).

کشمکش شهروند - دولت در شناسایی حق دسترسی به اطلاعات، میزان دسترسی و مقدار محدودیت در دسترسی، تا دوران اخیر که مجدداً در سایه فعالیت سازمان‌هایی همچون شفافیت بین‌الملل، مطرح گردید، ادامه داشته است.

1. Panopticon
2. Jeremy Bentham
3. Michael C. Jensen
4. William H. Meckling
5. principal-agent theory
6. Vishwanath and Kaufmann
7. Kaufmann

اما سه استعاره یا دوره تحول برای شفافیت می‌توان شناسایی کرد. در استعاره اول شفافیت به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد یا افزایش اعتماد تعریف می‌شود و لذا کیفیت اطلاعات و میزان ارائه و آزادی اطلاعات موضوع بحث است. وقتی شهروندان اطلاعات داشته باشند، حاکمیت بهبود می‌یابد. در این استعاره شفافیت به‌طور ماهرانه‌ای با پاسخ‌گویی<sup>۱</sup> درهم‌آمیخته است. در استعاره دوم شفافیت به‌عنوان الگوی کلان برای اداره کشور یا سازمان تعریف می‌شود، دولت یا سازمان‌های باز<sup>۲</sup> در تمامی ورودی‌ها، فرایندها و خروجی‌ها موضوع بحث در این رویکرد است. در استعاره اول، تصمیم‌گیری باز جزء شفافیت است، اما در استعاره دوم، تصمیم‌گیری باز مترادف با شفافیت است. در استعاره سوم از شفافیت به‌عنوان بخشی از هر سیاست و خط‌مشی در هر کشور یا سازمان تعبیر می‌شود به این مفهوم که شفافیت در طراحی، دریافت و بازخورد، مشارکت و ارزیابی و ورود عوامل خارج از سازمان به فرایند تصمیم‌گیری موضوع بحث است. شفافیت پیچیده است زیرا چه کسی تصمیم می‌گیرد، چه تصمیم‌هایی گرفته می‌شود و چگونه از اطلاعات استفاده می‌شود، همگی بخشی از شفافیت هستند. نمی‌توان گفت که یک سیاست، سازمان یا ملت فاسد است یا فاسد نیست، باز است یا باز نیست، شفاف یا غیرشفاف است، زیرا شفافیت یک فرایند است. در این استعاره سوم، شفافیت به مشکل خاصی از فساد یا پنهانکاری نمی‌پردازد. بلکه جزئی از سیاست خوب است (Ball, 2009: 302-303).

## ۲. روش تحقیق

بررسی از نظر روش کیفی و اسنادی و از نظر ماهیت کاربردی است. براساس نتایج مطالعات نظری و اسنادی، موضوعات شناسایی در قالب محورهای مصاحبه‌نامه‌ای تهیه شده و با مدیران فعلی، مدیران بازنشسته یا جدا شده و کارشناسان (محققین یا کارشناسان دستگاه‌های نظارتی مربوطه) به‌صورت مصاحبه‌های عمیق و ساخت‌یافته به بحث گذاشته شده است. نمونه‌های براساس الگوی نمونه‌گیری نظری انتخاب و به شیوه گلوله برفی تا دستیابی به اشباع نظری ادامه یافته است. که درنهایت شامل ۱۳ مصاحبه‌شده است. استخراج داده‌ها به‌صورت تدریجی و با الگوی نظریه داده بنیاد (کدگذاری باز، کدگذاری محوری یا استخراج مقوله و کدگذاری انتخابی یا یافتن خط داستان)، با استفاده از نرم‌افزار MAXQDA گرفته است.

بررسی تجربه کره جنوبی با استفاده از اسناد منتشره (قوانین، مقالات، گزارش‌ها و...) و با مراجعه به داده‌های سایت‌های رسمی صورت گرفته است.

1. accountability  
2. open government and organizations

### ۳. تجربه کره جنوبی

کره جنوبی از جمله کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد است که این مهم، در سایه خواست سیاسی بالای مردم و دولت‌های دو دهه در مبارزه با فساد، اصلاح و به‌روزرسانی قوانین و مقررات و ایجاد نهادهای مستقل مبارزه با فساد نائل شده است.

کره جنوبی به موازات توسعه اقتصادی سریع (افزایش سرانه GDP از ۷۰ دلار در سال ۱۹۵۴ به ۳۴۰۷۵۸ دلار در سال ۲۰۲۱) در سال‌های اخیر، با پیگیری سیاست‌های پیشگیرانه و ضدفساد، پیشرفت قابل ملاحظه‌ای در زمینه مبارزه با فساد داشته است، به طوری که شاخص ادراک فساد این کشور از ۴.۲۹ از ۱۰ در سال ۱۹۹۷ به ۶۲ از ۱۰۰ در سال ۲۰۲۱ افزایش یافته و رتبه آن از ۴۵ در سال ۲۰۱۲ به ۳۲ در سال ۲۰۲۱ ارتقاء یافته است.

در هسته تلاش‌های کره برای مبارزه با فساد، تصویب و اجرای سه قانون و ایجاد یک سامانه واحد نمود بیشتری دارد (عسگری، ۱۴۰۰).

- قانون مبارزه با فساد (ACA) ۲۰۰۱
- قانون حمایت از افشاگران منافع عمومی ۲۰۱۱
- قانون رشوه و مطالبات ناروا (ISGT) ۲۰۱۶
- ایجاد پنجره واحد E-People برای شکایات، افشاگری و پیشنهادها

هدف اصلی مشترک این سه قانون و سامانه واحد، مدیریت تعارض منافع و مبارزه با فساد است (Suk & Yun, 2017).

ارتقای سیستم گزارش‌دهی فساد به سامانه‌ای واحد، تهیه برنامه پنج‌ساله مبارزه با فساد (۲۰۱۸-۲۰۲۲) براساس نظرات مردمی ثبت شده و تصویب قانون جلوگیری از تعارض منافع در مناصب دولتی (۲۰۲۱) از جمله اقدامات اخیر کره در مبارزه با فساد است (ACRC Policies, 2022).

بر مبنای قانون مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۲ کمیسیون مستقل کره علیه فساد<sup>۱</sup> KICAC تأسیس شد که بر مبنای همکاری با آموذمان<sup>۲</sup> و کمیسیون داوری اداری فعالیت می‌کرد. در سال ۲۰۰۸ با هدف تمرکز مبارزه با فساد در مفهوم فراگیر آن سه مرجع مذکور در کمیسیون مبارزه با فساد و حقوق شهروندی<sup>۳</sup> ACRC ادغام شد و مرکز واحدی با اختیارات گسترده‌تر شکل گرفت.

کمیسیون از ۱۵ عضو شامل یک رئیس (در سطح وزیر) و سه معاون (در سطح معاون وزیر) که یکی از آن‌ها دبیرکلی دبیرخانه دائمی کمیسیون را برعهده دارد، تشکیل شده که در سال ۲۰۲۱

1. the Korean Independent Commission Against Corruption  
2. Ombudsman  
3. Anti-corruption and Civil Rights Commission

شامل ۵۶۳ کارمند بوده است. همچنین دو سازمان وابسته نیز دارد: مرکز شکایات ACRC سنول با ۳۲ کارمند و مؤسسه آموزش مبارزه با فساد با ۲۴ کارمند (ACRA, 2022: 16).

سامانه گزارشگری فساد که از سال ۲۰۰۳ فعال است، در سال ۲۰۱۸ به سیستم یکپارچه‌ای با نام سیستم پورتال پاک<sup>۱</sup>، ارتقاء یافت که پنجره‌ای واحد برای گزارش هر نوع اقدام ضدفساد (گزارشگری، درخواست حمایت، درخواست جبران خسارت) برای افراد مختلف فراهم کرده است. هدف دیگر این بازآرایی ایجاد بستر واحد برای انتشار و افشای اطلاعات ایجاد شده در این راستا و تسریع در اقدامات ضدفساد قید شده است (ACRA, 2022: 89).

برنامه جامع پنج‌ساله ضدفساد کره (۲۰۱۸-۲۰۲۲) با هدف قرار دادن کره در بین ۲۰ کشور پاک و درستکار در پایان برنامه، براساس نظرات مردم، ایده‌های جمع‌شده در سامانه‌های کمیسیون، نظرات مطرح در شورای مشورتی خصوصی - عمومی برای جامعه شفاف و جلسات برگزار شده با جوانان (۲۰ تا ۴۰ ساله) تهیه شده است. در این برنامه اجرای ۵۰ وظیفه در قالب ۴ راهبرد درستکاری با هم، ادارات دولتی پاک، مدیریت شفاف و درستکاری در عمل پیش‌بینی شده است (ACRA, 2022: 37).

کمیسیون، سامانه اینترنتی واحد و چندزبانه‌ای به نام E-People ایجاد کرده است که با پنجره‌های ارتباطی ۱۰۷۴ مؤسسه عمومی ادغام شده و به ۱۱۰ مرکز تماس دولتی متصل است. از طریق این سامانه تمامی شهروندان و افراد مرتبط با کشور کره (با شناسه و بدون شناسه) می‌توانند: (۱) شکایات از تمامی سازمان‌های ملی و محلی و کارکنان آن‌ها؛ (۲) پیشنهاد هر ایده خاص برای اصلاح سیاست‌ها، رویه‌ها و سیستم‌ها؛ (۳) گزارش تخلف و اتلاف بودجه‌های دولتی و عمومی و (۴) پیشنهاد مشارکت را مطرح کنند.

سامانه E-People، برنده جایزه خدمات عمومی سازمان ملل در سال ۲۰۱۱ در رده پیشرفت مدیریت دانش در دولت شد و همچنین در فهرست ۱۰ برنامه برتر خدمات عمومی انتخاب شده توسط شهروندان کره در سال ۲۰۱۷ قرار گرفت.

ارزیابی اقدامات و عملکرد ACRC از زمان تأسیس (فوریه ۲۰۰۸؛ اسفند ۱۳۸۶)، به‌خوبی تجربه کره در سال‌های اخیر را نشان می‌دهد که به طرق مختلف به‌عنوان تجربه موفق، مورد تأیید سازمان‌های بین‌المللی بوده است.

کمیسیون، پیگیر اجرای چهار وظیفه اصلی از طریق اقدامات شاخص زیر است (ACRC Policies, 2022):



**اقدامات ضدفساد: ACRC**، خود را برج کنترل مبارزه با فساد در کره محسوب می‌کند که سیاست‌ها و نهادهای ضدفساد را ایجاد و اجرا می‌کند. همچنین با گسترش فرهنگ درستکاری و اقدامات ترویجی و آموزش درستکاری، از فساد جلوگیری می‌کند. اقدامات ضدفساد کمیسیون شامل اقدامات پیشگیرانه و کشف و مجازات است.

اقدامات پیشگیرانه شامل چهار دسته است: ۱- ارزیابی سطح درستکاری در سازمان‌های عمومی: ACRC هر ساله سطح درستکاری (IA)<sup>۱</sup> سازمان‌های بخش دولتی را با نظرسنجی از کارمندان و شهروندانی که تجربیات دست اولی با خدمات عمومی داشته‌اند، ارزیابی می‌کند. همچنین ابتکارات مبارزه با فساد توسط سازمان‌های عمومی را ارزیابی (CRA)<sup>۲</sup> می‌کند. هدف اساسی این ارزیابی‌ها تشویق سازمان‌های عمومی به انجام تلاش‌های داوطلبانه برای مقابله با وقوع فساد است. ۲- اجرای آیین‌نامه رفتاری مقامات دولتی برای ارتقای اخلاق در خدمات عمومی: ACRC در فوریه ۲۰۰۳ آیین‌نامه رفتاری برای مقامات دولتی را به‌عنوان یک راهنمایی اخلاقی برای مقامات دولتی وضع کرد. براساس این کد مدل، سازمان‌های بخش دولتی کدهای رفتاری خود را معرفی کرده‌اند. کمیسیون، انطباق یا نقض این کدها را توسط کارمندان بخش دولتی را نظارت و رسیدگی می‌کند. ۳- اجرای قانون رشوه و مطالبات ناروا: هدف قانون، اعطای تضمین انجام عادلانه وظایف عمومی کارکنان دولتی و تأمین اعتماد مردم به ادارات دولتی از طریق ریشه‌کن کردن درخواست‌های ناروا و پذیرش پول یا اشیاء قیمتی است که توسط کمیسیون رصد و پیگیری می‌شود. ۴- پیشگیری از تعارض منافع مرتبط با وظایف کارکنان دولت: هدف قانون، مدیریت تضاد منافع از طریق منع کارمندان دولتی از جست‌وجوی منافع خصوصی در رابطه با وظایف خود است، تا به این وسیله عملکرد عادلانه، وظایف عمومی تضمین و اعتماد عمومی به نهادهای عمومی افزایش یابد (ACRC Policies, 2022).

قانون تعارض منافع که به‌عنوان یکی از پیشنهاد‌های ACRC در سال ۲۰۱۳ از طرف مجلس ملی رد شده بود، در پی رسوایی بزرگ زمین‌خواری که شرکت دولتی توسعه زمین و مسکن کره نیز در آن نقش داشت در سال ۲۰۲۱ مجدداً مطرح و به تصویب مجلس ملی رسید. در رسوایی مذکور، بیش از ۶۰ نفر از جمله نمایندگان مجلس و مقامات دولتی بازداشت شدند. مطابق این قانون که از ۱۹ می ۲۰۲۲ (۲۹ اردیبهشت ۱۴۰۱) اجرای شده است، متخلفان از این قانون می‌توانند تا ۷ سال زندان و ۷۰ میلیون وون (۵۵۰۰۰ دلار آمریکا) جریمه و بستگان متخلف

1. Integrity Assessment

2. Corruption Risk Assessment

می‌توانند تا ۵ سال زندان و ۷۰ میلیون وون جریمه مواجه شوند (Heun-heui, 2022).

مطابق قانون تعارض منافع کمیسیون ۱۰ استاندارد رفتاری برای جلوگیری از تعارض منافع در بین کارمندان دولتی را ارائه و رصد می‌کند: (ACRC Policies, 2022)

- گزارش کردن اجتناب از مشارکت یا خروج افراد دارای منافع خصوصی با موضوع؛
- گزارش کردن دارایی‌ها و خرید املاک و مستغلاتی که به نوعی مرتبط با وظایف سازمانی است؛
- گزارش کردن جزئیات فعالیت‌های اقتصادی مقامات عالی‌رتبه در بخش خصوصی؛
- گزارش کردن هرگونه تراکنش با اشخاص مرتبط با وظیفه سازمانی؛
- گزارش کردن هرگونه تماس خصوصی با مقامات بازنشسته سازمان؛
- محدودیت در فعالیت‌های بیرونی مربوط به وظیفه؛
- محدودیت اشتغال اعضای خانواده؛
- محدودیت در بستن قراردادهای مورد مذاکره؛
- ممنوعیت استفاده خصوصی از کالاها متعلق به سازمان‌های دولتی و کسب سود از آن‌ها؛
- ممنوعیت استفاده از اطلاعات محرمانه مربوط به وظیفه.

اقدامات مرتبط با کشف و مجازات کمیسیون نیز شامل چهار دسته است: ۱- تهیه گزارش فساد و گزارشات نقض منافع عمومی: این گزارشات که ممکن است شامل خود عمل فساد، هر اقدام منجر به ضرر منافع عمومی، دریافت تقلبی کمک‌های رفاهی و یارانه‌ای، ادعای دروغ برای جذب اعتبارات عمومی، نقض قانون رشوه و مطالبات ناروا، شیوه‌های استخدام و جذب نیروی فسادآلود و نقض قوانین رفتاری مقامات دولتی می‌شود، پس از تهیه به چهار سازمان (به مدیریت خود سازمانی که فساد صورت گرفته، سازمان بازرسی یا دستگاه‌های موظف به بازرسی دستگاه، مجلس، دادستان، یک مأمور قضایی و سازمان عام مسئول به نظارت بر اعمال مضر به منافع عمومی) ارائه می‌شود. ۲- راه‌اندازی سایت پورتال پاک<sup>۱</sup>: از طریق این سایت، هر کس می‌تواند علاوه بر آشنایی با قوانین و نهادها، دریافت مشاوره، گزارشگری موارد فساد نماید، در این سایت شرایط حفاظت و پاداش، دسترسی به آرشیو و مشاهده نتایج نیز برای گزارشگران فساد فراهم است. ۳- سیستم حفاظت و پاداش گزارشگر: مطابق این، سیستم برای گزارشگر فساد، اقدامات حفاظت فردی تضمین شده و اطلاعات شخصی و ایمنی ایشان محافظت می‌شود، تخفیف در مجازات ممکن بوده، و شرایط دریافت جوایز در شرایط تأثیر مستقیم بر منافع عمومی (حداکثر تا ۳ میلیارد وون کره معادل ۱۵۵ هزار دلار آمریکا ۲۳۱ میلیون دلار آمریکا) یا جوایز در شرایط تأثیر غیرمستقیم

(حداکثر تا ۲۰۰ میلیون وون کره معادل ۱۵۵ هزار دلار آمریکا) تعیین شده است. ۴- بازیابی بودجه عمومی: هدف از قانون منع مطالبات واهی و جوه عمومی و استیفای منافع نامشروع، ارتقای سلامت و شفافیت عملکرد و جوه عمومی از طریق ممنوعیت ادعاهای دروغین و غیره و ایجاد سیستمی برای بازیابی و مدیریت سود حاصل از این ادعاهای نادرست است (ACRC Policies, 2022).

در همین راستا کمیسیون در زمینه ترویج و ارتقای سیاست مبارزه با فساد و درستی در تمامی سطوح حکومت اقدامات زیر را نیز پیگیری می‌کند: (ACRC Policies, 2022)

ارتقای آگاهی مقامات بخش عمومی در خصوص صداقت و درستی (تأسیس مؤسسه آموزشی مبارزه با فساد و آموزش گسترده کارکنان بخش عمومی، اجرای نظام‌مند آیین‌نامه رفتاری مقامات بخش عمومی).

ترویج و گسترش فرهنگ صداقت و درستی در نهادهای عمومی (ارزیابی سالانه ابتکارات مبارزه با فساد و ارزیابی سالانه صداقت در نهادهای عمومی و رتبه‌بندی آن‌ها، ارزیابی اثرات فساد و ارائه راه‌حل‌های اصلاحی).

ترویج فرهنگ درستی در جامعه (تأسیس شورای مشورتی عمومی - خصوصی برای رسیدن به جامعه شفاف، برگزاری جشنواره هفته مبارزه با فساد، ارائه برنامه‌های آموزش اخلاق تجاری).

**آمبودزمان:** ACRC به‌عنوان آمبودزمان ملی کره و نهاد رسیدگی به شکایات نهایی از دولت، شکایات را از دیدگاه مردم بررسی می‌کند و راه‌حل‌های چندجانبه را پیشنهاد می‌کند. عملکرد اصلی آن در چهار حوزه بررسی و رسیدگی به شکایات شهروندی، حل و فصل شکایات جمعی از طریق میانجی‌گری، رسیدگی به شکایات مناطق دوردست با اتوبوس رسیدگی (شین مونگوا) و حمایت از کمیسیون‌های شکایات محلی دسته‌بندی می‌شود (ACRC Policies, 2022).

**استیناف:** سامانه تجدیدنظر اداری یک رویه شبه قضایی برای رهایی شهروندان از تضییع حقوق یا منافع ناشی از هرگونه رفتار غیرقانونی یا ناعادلانه از سوی دستگاه‌های اداری، از طریق رویه‌های سریع و منصفانه بدون هزینه اضافی است. بررسی درخواست تجدیدنظر به‌سرعت و به‌راحتی و بدون هزینه اضافی با تخصیص وکیل تعیین‌شده توسط دادگاه (تسخیری) صورت می‌گیرد (ACRC Policies, 2022).

**اصلاحات نهادی:** ACRC نهادها و رویه‌های غیرمنطقی و منسوخ را که موجب تضییع حقوق و منافع مردم می‌شود را اصلاح می‌کند. کمیسیون در صورت لزوم برای بهبود قوانین، سیستم‌ها یا رویه‌هایی که در جریان رسیدگی به شکایات دارای مشکل هستند، توصیه‌ها و نظرات خود را به بالاترین مقام مؤسسات عمومی ارائه می‌کند. همچنین براساس تجزیه و تحلیل داده‌های

وقوع فساد، این داده‌ها برای اصلاح و جلوگیری از فساد توصیه می‌شود. سپس با بررسی اقدامات بعدی که نهادهای عمومی برای اجرای توصیه‌ها انجام داده‌اند، اجرای توصیه‌های خود را نظارت می‌کند (ACRC Policies, 2022).

#### ۴. تعارض منافع و شفافیت در سازمان تأمین اجتماعی

سازمان تأمین اجتماعی ایران یک سازمان بیمه‌گر اجتماعی غیردولتی است. این سازمان عمومی غیردولتی، وظیفه پوشش اجباری بیمه کارگران، حقوق بگیران و پوشش اختیاری صاحبان حرف و مشاغل آزاد را برعهده دارد. این سازمان بخش مهمی از جمعیت کشور را تحت پوشش خود قرار داده است و میزان پوشش آن از ۴۶/۵ درصد در سال ۱۳۹۰ به ۵۲.۷ درصد در پایان سال ۱۳۹۹ افزایش یافته است (خسروشاهی، ۱۴۰۰). همچنین تا خرداد سال ۱۴۰۰ جمعیت تحت پوشش سازمان به ۴۴ میلیون و ۲۰۷ هزار نفر رسیده است (پایگاه خبری سازمان تأمین اجتماعی، ۱۴۰۱).

فعالیت‌های سازمان تأمین اجتماعی به‌طور کلی به سه دسته خدمات بیمه‌ای، خدمات درمانی و شرکت‌های تحت تملک قابل دسته‌بندی است.

خدمات سازمان تأمین اجتماعی شامل تعهدات کوتاه‌مدت و بلندمدت است، تعهدات کوتاه‌مدت عبارت‌اند از: حمایت‌های درمانی در موارد بیماری، بارداری، حوادث و...، پرداخت غرامت دستمزد در ایام بیماری؛ پرداخت غرامت دستمزد ایام بارداری؛ پرداخت هزینه سفر و اقامت بیمار و همراه؛ مشارکت در تأمین هزینه پروتز و اروتز (تأمین هزینه وسایل کمک پزشکی)؛ پرداخت غرامت نقص عضو مقطوع؛ پرداخت کمک‌هزینه ازدواج؛ پرداخت هزینه کفن و دفن به بازماندگان بیمه‌شده متوفی؛ و پرداخت مقرری بیمه بیکاری.

تعهدات بلندمدت عبارت‌اند از: پرداخت مستمری بازنشستگی؛ پرداخت مستمری ازکارافتادگی کلی؛ پرداخت مستمری ازکارافتادگی جزئی؛ پرداخت مستمری بازماندگان؛ پرداخت مزایای نقدی، غیرنقدی و عیدی مستمری بگیران (کمک عائله‌مندی، کمک هزینه اولاد، عیدی و...).

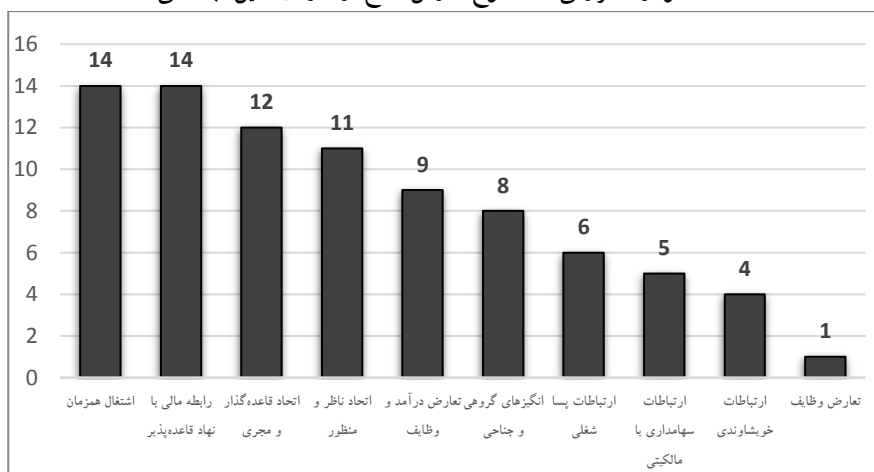
درآمدهای سازمان تأمین اجتماعی از سه منبع حق بیمه، بازده سرمایه‌گذاری و سایر درآمدها کسب می‌شوند. درآمد حاصل از حق بیمه، اصلی‌ترین منبع درآمد سازمان تأمین اجتماعی است، به‌طوری‌که حدود ۹۰ درصد درآمد سازمان را تشکیل می‌دهد. نرخ حق بیمه سازمان برای بیکاری، بازنشستگی و مزایای کوتاه‌مدت مجموعاً ۳۳ درصد است که توسط بیمه‌شده، کارفرما و دولت پرداخت می‌شود (۲۳ درصد کارفرمایان، ۷ درصد بیمه‌شدگان و ۳ درصد دولت).

## ۵. یافته‌ها

## ۱-۵. انواع تعارض منافع و دلایل شکل‌گیری آن‌ها

متن پیاده‌شدهٔ مصاحبه‌ها با مدیران و کارشناسان فعلی و جداشده از سازمان که به شیوه نمونه‌گیری نظری انتخاب شده بودند با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودا توسط نگارندگان، کدگذاری و تحلیل شده است. به‌رغم اینکه هدف اولیه، شناسایی تعارض در هر یک از بخش‌ها بود، اما در عمل به‌دلیل ماهیت عمومی مصاحبه‌نامه، ناگزیر از ارائه بررسی‌های به‌صورت عمومی در سطح سازمان شدیم. ابتدا عبارت‌های کلیدی و نکات هر مصاحبه درخصوص هر نوع از تعارض منافع، به‌صورت مجزا کدها باز شد، سپس کدها در قالب مقوله‌ها درآمد و درنهایت با تحلیل روابط و کدگذاری انتخابی، نقش هریک از عوامل مؤثر در رواج پدیده تعارض شناسایی شد. براساس کدهای ثبت‌شده بیشترین نوع تعارض منافع در سازمان، مربوط به تعارض اشتغال همزمان و کمترین کد مربوط به تعارض وظایف عنوان شده است.

نمودار ۱: فراوانی (کد) انواع تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی



منبع: (عسگری، مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های عمومی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بهزیستی، ۱۳۹۹)

**اشتغال همزمان:** وجود اشتغال همزمان در سازمان براساس روابط بین مقوله‌های مستخرج از مصاحبه‌ها به‌طور عمده ناشی از ضعف ساختار مدیریتی سازمان و مداخلات دولت و نقص قوانین و مقررات است. همچنین شرایط فرهنگی اجتماعی، ضعف نظارت و اجرای دقیق مقررات، هویت سازمانی پایین و نداشتن سیستم جامع ملی اطلاعات شاغلان در کشور بر وجود و تداوم اشتغال همزمان در سازمان تأمین اجتماعی مؤثر است.

ساختار مدیریتی سازمان و مداخلات دولت که خود تحت تأثیر نقص قوانین و نظارت است

به صورت مستقیم و غیرمستقیم با تأثیرگذاری بر ۴ مقوله دیگر (نداشتن سیستم جامع ملی اطلاعات شاغلان، هویت سازمانی پایین، ضعف نظارت و اجرای دقیق مقررات، نقص قوانین) بر ایجاد و تداوم پدیده اشتغال همزمان در سازمان بیشترین تأثیر را می‌گذارد.

**اشتغال پسا‌شغلی:** وجود اشتغال پسا‌شغلی در سازمان براساس روابط بین مقوله‌های مستخرج از مصاحبه‌ها به‌طور عمده ناشی از نقص یا نبود قانون و مقررات و نبود اراده و ایجاد موانع برای اصلاح است؛ همچنین حقوق پایین بازنشستگان، نبود یا عملکرد ناقص نهادهای مکمل مثل صندوق‌های مکمل بازنشستگی، وجود ارتباطات زیاد در دوران اشتغال، وجود تقاضا در بیرون سازمان و ماهیت نسبتاً تخصصی برخی مشاغل سازمان، مجموعه از شرایط را فراهم می‌کند که موجب تداوم اشتغال پسا‌شغلی بازنشستگان در سازمان تأمین اجتماعی می‌شود.

**روابط مالی با نهادهای قاعده‌پذیر:** وجود این امر در سازمان براساس روابط بین مقوله‌های مستخرج از مصاحبه‌ها به‌طور عمده با توجه به تعداد پیکان‌های خروجی از هر مقوله ناشی از بی‌توجهی به شایسته‌سالاری و انتخاب مدیران از بیرون، شرایط نامناسب اجتماعی و اقتصادی جامعه و خلاء مقررات یا نقص رویه‌ها است.

بی‌توجهی به شایسته‌سالاری در انتصاب‌ها که به‌طور متقابل از خلاء مقررات یا نقص رویه‌ها، عدم شفافیت و انتشار اطلاعات، عدم هوشمندی سیستم‌ها و ضعف در نظارت متأثر است، به‌صورت غیرمستقیم بر وجود روابط مالی با نهادهای قاعده‌پذیر در سازمان مؤثر است.

شرایط نامناسب اجتماعی و اقتصادی جامعه هم به‌صورت مستقیم و با تأثیر در از بین رفتن قبح داشتن روابط مالی و بی‌توجهی به شایسته‌سالاری منجر به تداوم وضعیت موجود در زمینه روابط مالی در سازمان می‌شود.

خلاء مقررات یا نقص رویه‌ها نیز هم به‌صورت مستقیم و با اثرگذاری بر بی‌توجهی به شایسته‌سالاری در انتصاب‌ها و عدم شفافیت و انتشار اطلاعات بر وجود این پدیده در سازمان مؤثر است.

سطح پایین آگاهی از مفهوم دقیق رشوه و اثربخشی پایین مجازات‌ها نیز دو مقوله مجزا هستند که هر دو هم به‌صورت مستقیم و هم با اثرگذاری بر شکستن قبح داشتن روابط مالی و تداوم وضعیت موجود در سازمان اثرگذار هستند.

**رابطه مالکیتی - سهامداری با نهاد قاعده‌پذیر:** از مصاحبه‌های صورت‌گرفته ۶ کد یا مفهوم در ۵ مقوله، مربوط به دلایل وجود رابطه مالکیتی - سهامداری با نهاد قاعده‌پذیر در سازمان تأمین اجتماعی بوده است. بیشترین کدها که مربوط به مقوله‌ها، ضعف در نظارت و اثربخشی پایین

جرائم و مجازات‌ها در سازمان بوده است. از طرفی نظارت‌ها (مخصوصاً نظارت بر انجام مقررات و وظایف) به خوبی صورت نمی‌گیرد و از طرف دیگر مجازات‌ها تناسبی با تخلف‌ها نداشته و بازدارنده نیستند.

همچنین از نبود حمایت از افشاکننده و نبود اراده برای حل مشکل و ورود دولت به بنگاهداری نیز به عنوان دلایل وجود تعارض ناشی از روابط سهامداری در سازمان یاد شده است.

**ارتباطات خویشاوندی:** وجود این نوع از ارتباطات در سازمان براساس روابط بین مقوله‌های مستخرج از مصاحبه‌ها به طور عمده با توجه به تعداد پیکان‌های خروجی از هر مقوله، ناشی از تغییرات مدیریتی مداوم و با مداخله از بیرون، نبود یا نقص قانون و نبود یا ضعف نظارت است.

تغییرات مدیریتی مداوم و مداخله از بیرون که خود متأثر از شکستن قبح تیم آوردن و تبدیل شدن به حقوق عرفی برای مدیران مؤثر است، هم به صورت مستقیم و هم به شکل غیرمستقیم با تأثیر بر نبود یا نقص قانون، نبود حمایت از افشاکننده و نبود یا ضعف نظارت، موجب رواج ارتباطات خویشاوندی در سازمان تأمین اجتماعی می‌شود.

نبود یا نقص قانون در زمینه مقابله با ارتباطات خویشاوندی، هم به صورت مستقیم و با تأثیر در از بین رفتن قبح آوردن تیم و تبدیل شدن به حقوق عرفی برای مدیران، تغییرات مدیریتی مداوم و مداخله از بیرون و نبود حمایت از افشاکننده، موجبات تداوم وضعیت موجود در سازمان می‌شود. نبود یا ضعف نظارت نیز هم به صورت مستقیم و هم با اثرگذاری بر از بین رفتن قبح آوردن تیم و تبدیل شدن به حقوق عرفی برای مدیران و تغییرات مدیریتی مداوم و مداخله از بیرون، بر وجود این پدیده در سازمان مؤثر است.

**ارتباطات جناحی یا سیاسی و منطقه‌ای:** این نوع روابط مشابه با ارتباطات خویشاوندی، تا حد زیادی با کدهای مشترک تعریف می‌شود. براساس روابط بین مقوله‌های مستخرج از مصاحبه‌ها به طور عمده دلایل وجود این پدیده به تغییرات مدیریتی مداوم و با مداخله از بیرون، نبود یا نقص قانون و نبود یا ضعف نظارت برمی‌گردد.

تغییرات مدیریتی مداوم و مداخله از بیرون که خود متأثر از شکستن قبح تیم آوردن و تبدیل شدن به حقوق عرفی برای مدیران مؤثر است، هم به صورت مستقیم و هم به شکل غیرمستقیم با تأثیر بر نبود یا نقص قانون، نبود حمایت از افشاکننده و نبود یا ضعف نظارت، موجب رواج ارتباطات جناحی یا سیاسی و منطقه‌ای در سازمان تأمین اجتماعی می‌شود.

نبود یا نقص قانون در زمینه مقابله با ارتباطات جناحی یا سیاسی و منطقه‌ای، هم به صورت مستقیم و با تأثیر در از بین رفتن قبح آوردن تیم و تبدیل شدن به حقوق عرفی برای مدیران، تغییرات

مدیریتی مداوم و مداخله از بیرون و نبود حمایت از افشاکننده، موجبات تداوم وضعیت موجود در سازمان می‌شود.

نبود یا ضعف نظارت نیز هم به صورت مستقیم و هم با اثرگذاری بر از بین رفتن قبح آوردن تیم و تبدیل شدن به حقوق عرفی برای مدیران و تغییرات مدیریتی مداوم و مداخله از بیرون، بر وجود این پدیده در سازمان مؤثر است.

**تعارض وظایف:** در سازمان، شرح وظایف پست‌های سازمانی به گونه‌ای تدوین شده است که برخی وظایف و اختیارات باهم در تضاد هستند. براساس نتایج مصاحبه‌ها، علاوه بر اشکال و ابهام در قوانین، دو مقوله عدم پاسخ‌گویی مدیران سیاسی شرکت‌ها به نهاد کارشناسی سازمان و عدم وابستگی حقوق و مزایای شرکت‌های تکلیفی به عملکرد، به عنوان دلایل اصلی این پدیده عنوان شده است.

**تعارض درآمد و وظایف:** در برخی سازمان‌ها، شیوه کسب درآمد و منافع سازمان به گونه‌ای تعریف شده که در تقابل با اهداف کوتاه مدت و بلندمدت در نظر گرفته شده برای آن سازمان است؛ برای مثال، وزارت بهداشت و درمان از یک سو در راستای منافع عمومی مردم باید در پی پیشگیری به جای درمان باشد، اما به سبب آنکه درآمد بیمارستان‌ها بخشی از بودجه این وزارتخانه را تشکیل می‌دهد، به سمت رویکرد درمانی تمایل می‌یابد. در بخش بیمه‌ای سازمان تأمین اجتماعی مصداق این نوع از تعارض در تمایل سازمان (نداشتن برنامه ترویجی و آگاهی‌بخش) در ناآگاه گذاشتن کارفرمایان برای دریافت جریمه بیشتر، نمود می‌آید که در دلایل رواج این پدیده به دو عامل محدودیت شدید منابع و عدم انجام وظایف حمایتی از طرف دولت اشاره شده است.

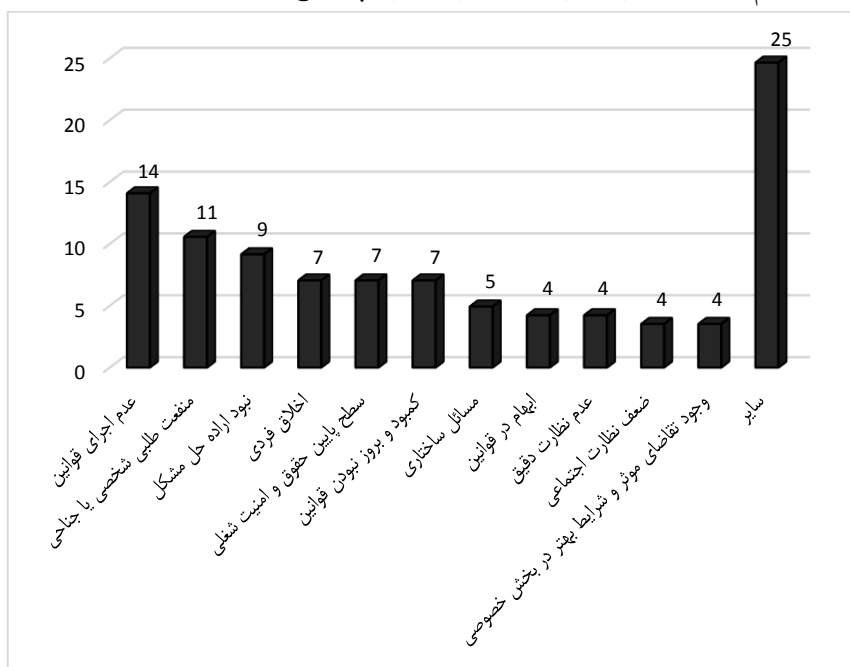
**اتحاد قاعده‌گذار و مجری:** در برخی مواقع ممکن است یک سازمان، یک حوزه و یا یک فرد خاص در آن سازمان، سیاست‌ها، قواعد، دستورالعمل‌ها و ... را تدوین نماید که خود مجری آن است. این پدیده که در بخش بیمه‌ای سازمان (در تعیین علی‌الرأس حق بیمه) دارای بیشترین فراوانی است؛ به دلیل واقعی نبودن نمایندگان کارگر و کارفرما، وجود اولویت‌های مهم‌تر برای صندوق‌ها و ضعف در قوانین و نبود نیروی انسانی خبره در قانون‌گذاری ناشی می‌شود.

**اتحاد ناظر و منظور:** در برخی مواقع ممکن است در یک سازمان، یک حوزه و یا یک فرد خاص مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خود باشد. در سازمان تأمین اجتماعی انتخاب اعضاء هیئت نظارت با موافقت مقامات سازمان، انتخاب اعضاء هیئت مدیره شرکت‌ها توسط مدیرعامل، دریافت حقوق نمایندگان کارگر از سازمان و حقوق گرفتن اعضاء هیئت مدیره انتخابی سازمان از شرکت‌ها، نمونه‌هایی از موقعیت‌های تعارض‌زا محسوب می‌شود. براساس

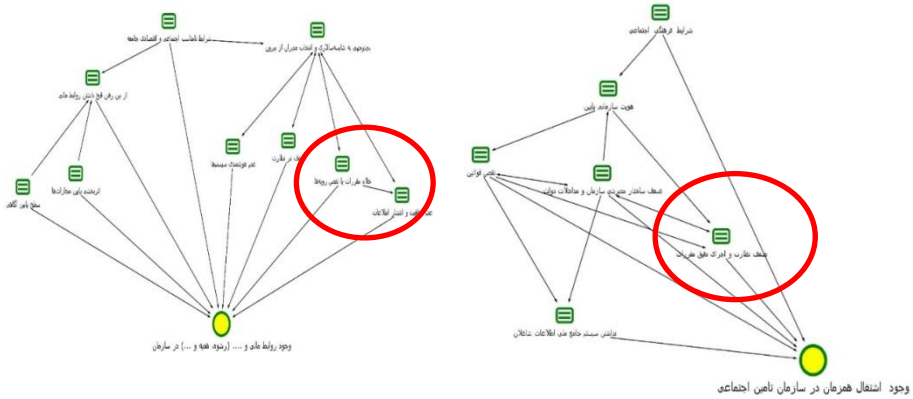


نظرات خبرگان دلایل اصلی رواج این پدیده در سازمان شامل از دست دادن نقش تنظیم‌گری و نظارت وزارت رفاه، به هم خوردن سلسله‌مراتب پاسخ‌گویی با مداخله دولت، عدم کفایت حسابرسی مالی، نحوه قرارداد حسابرس مستقل، محدودیت حیطه نظارتی مذکور در صورت‌های مالی و ابهام در دستورالعمل‌ها و مقررات است.

در بررسی تجربه سازمان، در نگاه اجمالی، عدم اجرایی قوانین، مباحث جناحی، نبود اراده حل مشکل، اخلاق فردی، سطح پایین حقوق و مشکلات معیشتی و نبود یا بروز نبودن قوانین به‌عنوان دلایل اصلی انواع تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی عنوان شده است. در بررسی تعارضات رایج‌تر مثل پدیده دو شغلی و روابط مالی با نهاد فائده‌پذیر و یا روابط خویشاوندی و جناحی، شفافیت و عدم حمایت از گزارشگران فساد نمود بیشتری پیدا می‌کند.

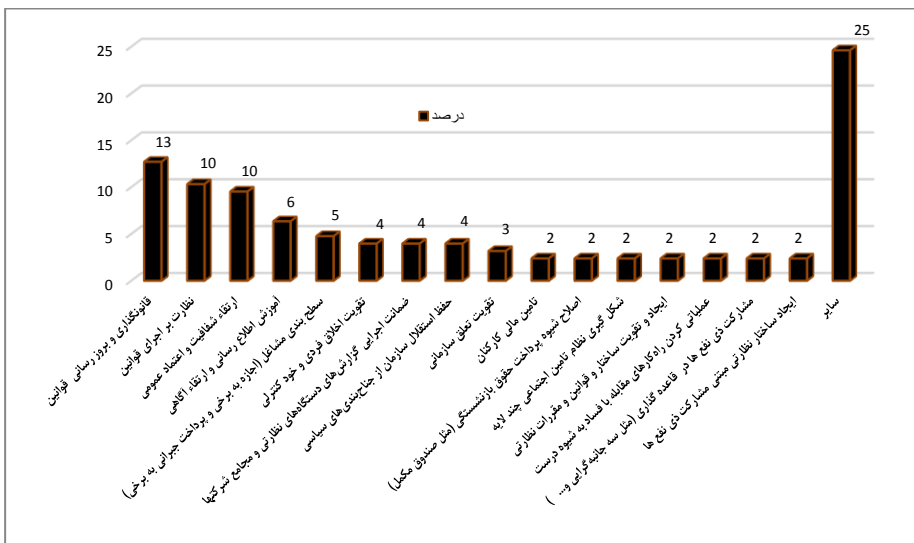


نمودار ۲: دلایل وجود موقعیت‌های تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی براساس نظر خبرگان (درصد)  
 مأخذ: (عسگری، مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های عمومی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بهزیستی، ۱۳۹۹)



نمودار ۳: مقوله‌های اصلی دلایل وجود و تداوم پدیده اشتغال همزمان و روابط مالی در سازمان تأمین اجتماعی

در راه‌حل‌های پیشنهادی از نظر خبرگان نیز ارتقای شفافیت و ترویج و آموزش بُعد قانون‌گذاری و به‌روزرسانی قوانین و اهتمام در اجرای قوانین، به‌عنوان پرتکرارترین راه‌حل‌ها برای مدیریت تعارض منافع عنوان شده است.



نمودار ۴: راهکارهای پیشنهادی خبرگان برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع در سازمان تأمین اجتماعی  
 مأخذ: (عسگری، مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های عمومی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بهزیستی، ۱۳۹۹)

## نتیجه‌گیری و پیشنهادهای

از بررسی تجربه کشور کره، علاوه بر جامعیت برنامه مبارزه با فساد که به‌عنوان نتیجه خواست سیاسی، شامل اقدامات جامعی در زمینه پیشگیری و کشف و مجازات و فرایند مداوم اصلاحی می‌شود، سامانه‌های واحد (Clean, Epeople و...)، شفافیت فرایندها و انتشار منظم داده‌ها، ترویج و آگاهی‌بخشی، اصلاح ادواری قوانین و مقررات با دریافت بازخورد از مردم و مخاطبین، جلوگیری یا کاهش ریسک وقوع فساد با حمایت از گزارشگران فساد (و اخیراً با مدیریت تعارض منافع) از جمله حوزه‌های برجسته در تجربه کره است.

در مطالعه سازمان تأمین اجتماعی، با مخاطبین گسترده در سطح کشور، ضعف و ابهام و به‌روز نبودن قوانین، مباحث جناحی در مدیریت سازمان، عدم اجرای قوانین، ضعف در شفافیت و سامانه‌های جامع اطلاعاتی و عدم حمایت از گزارشگران به‌عنوان دلایل اصلی وجود تعارض منافع عنوان شده و از قانونگذاری و به‌روز کردن قوانین، نظارت بر اجرا، ارتقای شفافیت و ترویج و آگاهی‌بخشی، به‌عنوان راه‌حل‌های اصلی برای مدیریت تعارض منافع تأکید شده است.

با الهام از مبانی نظری، تجربه مبارزه با فساد کره جنوبی و بررسی سازمان تأمین اجتماعی، در زمینه ارتقای شفافیت به‌عنوان یکی از ابزارهای بسیار مؤثر در مبارزه با فساد، پیشنهادهایی به‌ترتیب زیر ارائه شده است.

**ارتقای کیفیت داده:** تولید و ارائه داده‌های استاندارد (ورودی، نتایج و فرایند) برای مخاطبین مختلف (عموم مردم، متخصصین، دانشجویان و پژوهشگران با تأکید بر حوزه پریسک (استخدام و ترفیع، خرید و تدارکات، واگذاری و فروش و...) یکی از زمینه‌های ارتقای شفافیت و ایجاد اعتماد به سازمان‌های عمومی است.

**رصد و انتشار داده‌ها:** تعریف نظام ارزیابی و شاخص‌سازی برای پایش و رتبه‌بندی سازمان‌ها، مشابه تجربه کره (IA و CRA) و تشویق و پاداش سازمان‌ها یا بخش‌های موفق در هر سازمان، یک از روش‌های ترویجی برای ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد است.

**تسهیل ورود مفسرین و حمایت از ایشان:** دسترسی به داده‌ها و برای گروه‌های مختلف مثل سمن‌ها و جوامع دانشگاهی و پژوهشگران، علاوه بر تسهیل، نیازمند قوانین حمایتی نیز می‌باشد.

**حمایت از گزارشگران:** گزارشگری فساد به‌عنوان مؤثرترین روش برای مبارزه با فساد (حدود ۵۰ درصد کشف فساد از طریق گزارشگری در مقابل ۳ درصد از طریق سازمان‌های بازرسی) شناخته می‌شود که نیازمند قوانین حمایتی و تشویق‌کننده است. تجربه کره در این زمینه می‌تواند در کنار تجارب سایر کشور، به‌عنوان الگو مطرح باشد.

**ترویج و آموزش:** آگاهی‌بخشی کارکنان، مردم و مخاطبان، یکی از گام‌های اصلی در ارتقای

شفافیت و مبارزه با فساد است. برای این منظور در کنار حمایت از ایجاد دپارتمان‌های تخصصی، آموزش ادواری کارکنان و ترویج قوانین و مقررات موجود با استفاده از ابزارهای نوین رسانه‌ای مطرح هستند.

**تنبیه متخلفان و تشویق ایده‌های نو:** همانند تجربه کره، وجود طیفی از مجازات‌های عام و اداری در برنامه ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد، و تشویق سازمان‌ها و افراد با ایده‌های خلاق، علاوه بر کاهش قابل توجه در پرونده‌های قضایی، اقدامی ترویجی در جهت ارتقای آگاهی و شفافیت و مبارزه با فساد محسوب می‌شود.

## منابع

- پایگاه خبری سازمان تأمین اجتماعی (۱۴۰۱)، سازمان تأمین اجتماعی ایران: <https://www.tamin.ir>  
خالقی، ا. ح (۱۳۹۵)، نولیبالیسم به زبان ساده، دنیای اقتصاد، ۳۸۹۶.
- Retrieved from <https://donya-e-eqtasad.com>  
خسروشاهی، ن (۱۴۰۰)، چند درصد ایرانی‌ها تحت پوشش تأمین اجتماعی هستند؟، تهران. بازیابی از: <https://www.isna.ir/news/1400081007318>  
عسگری، ن (۱۳۹۹)، مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های عمومی، سازمان تأمین اجتماعی و سازمان بهزیستی، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی.  
عسگری، ن (۱۴۰۰)، چگونه کره جنوبی به الگوی جهانی برای مبارزه با فساد تبدیل شد؟ تهران: بازیابی از: <https://www.isna.ir>  
مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه (۱۴۰۰)، درآمدی بر تعارض منافع در ایران، موقعیت‌ها، پیامدها و راهکارها، تهران: پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاد دانشگاهی.
- ACRA. (2022), Annual Report 2021. ACRC Korea.  
ADB/OECD. (2008), Managing Conflict of Interest, Frameworks, Tools, And Instruments for preventing, detecting, and Managing Conflict of Interest, Asian Development Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development Anti-Corruption Initiative .  
Ball, C. (2009), What Is Transparency? Public Integrity, Fall 11(4), 293–307.  
BAUHR, M., & GRIMES, M. (2012), WHAT IS GOVERNMENT TRANSPARENCY? New Measures and Relevance for Quality of Government. University of Gothenburg, Department of Political Science.  
Lankester, T. (2008), Conflict of interest. In ADB/OECD, Managing Conflict of Interest, Frameworks, Tools, And Instruments for preventing, detecting, and Managing Conflict of Interest و A historical and comparative perspective (pp. 10-35). OECD.  
OECD. (2003), Managing Conflict of Interest in the Public Service, Oecd Guidelines and Country Experiences. OECD Publications Service .  
Suk, K. P., & Yun, T. (2017), Strengthening Public Service Ethics in Government: The South Korean Experience. Public Integrity, 1–17.  
TI. (2004). Conflict of Interest Policy, Transparency International.  
Vlassis, D. (2008), The United Nations Convention Against Corruption (UNCAC): A fundamental tool to prevent conflict of interest. In ADB/OECD, in Managing Conflict of Interest, Frameworks, Tools, And Instru  
ACRC Policies. (2022), Retrieved from Anti-Corruption and Civil Rights Commission (ACRC): <https://www.acrc.go.kr>

- Heun-heui, J. (2022), Conflict of interest prevention law to take effect this week. Retrieved from YONHAP NEWS AGENCY: <https://en.yna.co.kr>
- Villeneuve, J.-P. (2018), What transparency means and why it matters: lessons from around the world. Retrieved from <https://www.economie.gouv.fr>





## بررسی تطبیقی سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت و مبارزه با فساد در ایران با راهبردهای جهانی

حسین جلیلی رنجبری<sup>۱</sup>

### چکیده

فساد اداری از جمله موانع اثربخشی در سازمان‌ها و شرکت‌ها در تمامی کشورها بوده و مدیران با رویکردهای مختلف و متفاوت که منبعث از فرهنگ ملی و سازمانی آن‌ها و نیز متأثر از نوع نگرش و معرفت‌شناسی<sup>۲</sup> خود و مشاوران آن‌ها می‌باشد، با طرح‌ریزی، تدوین و اجرای راهبردهای مناسب سعی در کاهش فساد اعم از تصادفی، نظام‌مند و سازمان‌یافته (در تمام سطوح آن) و ارتقای تعالی سازمانی دارند. کشور ایران در ارزیابی‌های سازمان شفافیت بین‌المللی<sup>۳</sup> (شاخص CPI)<sup>۴</sup> از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده و این امر ضرورت بهره‌گیری از راهبردهای اثربخش را مضاعف می‌نماید. استراتژی مبارزه با فساد را مجموعه‌ای از قوانین، قواعد و خط‌مشی‌های سازمانی تعریف نموده‌اند که با هدف شناسایی، پیشگیری و تنبیه مدیران فاسد استفاده می‌شوند. در پژوهش حاضر، با هدف بهینه‌یابی و استفاده از الگوهای موفق جهانی، سه دسته راهبردهای جاری برای مبارزه با فساد در (۱) ایران؛ (۲) برخی کشورهای موفق نمونه‌برداری شده (دانمارک، فنلاند و سوئیس)؛ (۳) مدل‌های پیشنهادی برخی سازمان‌های بین‌المللی فعال در حوزه ضدفساد، احصاء و مورد بررسی قرار گرفته‌اند. با توجه به شرح تفصیلی تحقیق، ملاحظه گردید که اکثریت راهبردهای عملیاتی ضدفساد در ایران، در تمامی حوزه‌های اقتصادی، اداری، اجتماعی و سیاسی، تطابق نسبی و قابل قبولی با راهبردهای معتبر و مورد استفاده مراجع فوق‌الذکر دارد؛ بنابراین چنین نتیجه‌گیری می‌گردد که وضعیت نامطلوب جاری کشور در مبارزه با فساد اداری (براساس شاخص CPI) ریشه در

۱. دانشجوی مقطع دکتری مدیریت راهبردی دانشگاه تبریز و سربازرس امور اقتصادی مرکز منطقه ۵ سازمان بازرسی کل کشور  
h.jalili@tabrizu.ac.ir

2. Epistemology

3. Transparency International

4. Corruption Perception Index

کیفیت اجرای راهبردها و چگونگی نظارت بر حسن اجرای آنها دارد.  
**واژگان کلیدی:** فساد اداری، شفافیت، راهبرد، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، سازمان شفافیت بین‌الملل

### مقدمه

فساد به‌عنوان پدیده‌ای متأثر از تلاقی منافع بخش‌های عمومی و خصوصی با یکدیگر، حاصل رفتار منفعت‌جویانه کسانی است که نمایندگی بخش عمومی را برعهده دارند یا از قدرت و اختیارات دولتی برخوردارند و از آن برای مقاصد شخصی، خانوادگی، یا گروهی اعم از انگیزه‌های کسب فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی سوءاستفاده می‌کنند. سرچشمه فساد مالی، بسته به کمیابی نسبی فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی قابل ردیابی است؛ برای مثال، چنانچه فرصت‌های سیاسی کمیاب باشد، اغلب کسانی مرتکب فساد می‌شوند که فرصت‌های اقتصادی را برای خرید قدرت سیاسی به‌کار می‌برند؛ یا در صورت محدود بودن فرصت‌های اقتصادی، اغلب از قدرت سیاسی برای دستیابی به فرصت‌های اقتصادی (کسب ثروت) استفاده می‌شود. باید تأکید شود که فساد مالی لزوماً ناشی از فاسد بودن کارکنان و نهادهای حکومتی نیست. فساد در درون فعالیت‌های بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی نیز وجود دارد، حتی بدون آنکه با کارکنان یا نهادهای دولتی سروکار داشته باشند. باوجوداین، فساد دولتی اغلب مهم‌تر و اساسی‌تر از فساد خصوصی شمرده می‌شود؛ تا جایی که مهار فساد در بخش دولتی را می‌توان پیش‌شرط مهار فساد بخش خصوصی به‌شمار آورد. طبق برآورد دفتر مقابله با مواد مخدر و جرائم سازمان ملل متحد، در سال ۲۰۲۱ میزان مبلغ ۱۷۵۰ میلیارد دلار (معادل یک درصد GDP جهان) رشوه رد و بدل شده و طبق برآورد شفافیت بین‌الملل، هیچ کشوری در دنیا نیست که در تجارت خارجی رشوه پرداخت نکرده باشد (تارنمای: unodc.org، ۲۰۲۱ میلادی)

### ۱. تعریف فساد

منشأ کلمه فساد از کلمه لاتین corruptus به‌معنای تباهی و corrumpere به‌معنای نابودی و قطعه کردن است. از فساد تعاریف مختلفی ارائه شده است. سازمان شفافیت بین‌الملل به اختصار فساد را «سوءاستفاده از قدرت اعطاءشده برای انتفاع شخصی تعریف کرده است (Stapenhurst, 1996: 5). طبق تعریف جوزف اس‌نای، فساد رفتاری است که به‌خاطر کسب منزلت یا امور مالی معطوف به امور خصوصی (شخصی، خانوادگی، محفل خصوصی) از وظایف رسمی یک نقش دولتی انحراف پیدا می‌کند؛ یا قوانینی را که علیه اجرای انواع مشخص تأثیرگذاری معطوف به امور خصوصی است،



نقض می‌کند. این امر شامل رفتارهایی چون اخذ رشوه (استفاده از یک پاداش به منظور منحرف کردن قضاوت یک شخص در جایگاه اعتماد)، خویشاوندگرایی (اعطای حمایت به دلیل روابط نسبی به جای شایستگی) و اختلاس (تخصیص غیرقانونی منابع عمومی برای استفاده‌های معطوف به امور خصوصی) می‌شود (موسوی دوست، ۱۳۹۸: ۳۴)، سازمان شفافیت بین‌الملل نیز فساد را سوءاستفاده از قدرت به امانت داده شده برای منافع شخصی تعریف نموده است (سرافرازی، ۱۳۹۹: ۱۳).

به‌زعم برخی محققین، فساد به سه دسته تقسیم می‌شود (محمدنبی، ۱۳۸۰: ۳۹):

۱. فساد اقتصاد (اعمال و رفتاری غیرقانونی که باعث ازدیاد ثروت و شکاف عمیق طبقاتی در جامعه می‌گردد و اختلال در نظم اقتصادی را در پی دارد).

۲. فساد اداری (شامل کم‌کاری، کاغذ بازی، اهمال، دیوانسالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشاء و اختلاس).

۳. فساد فرهنگی (هر فعل یا ترک فعل که باعث مخدوش کردن یا ایراد صدمه به باورها و ارزش‌ها و اعتقادات جامعه گردد).

برخی دیگر نیز فساد اداری را به سه نوع ذیل تفکیک می‌کنند (بخارائی، ۱۳۹۳: ۳۱):

#### **فساد تصادفی و فساد نظام‌مند:**

فساد نظام‌مند در جامعه رایج است و به شکل قاعده‌مند درمی‌آید، احتمال کشف و مجازات مجرم کاهش و انگیزه فساد کاهش می‌یابد؛ زیرا برخلاف حالت اتفاقی، طرفین تمایلی به گزارش کردن خلاف ندارند. در این حالت نهادها و ضوابط رفتاری با الگوهای غارت‌گری دیوانسالاری تطابق می‌یابد، مانند رواج رشوه.

#### **فساد سازمان‌یافته و فساد فردی:**

در فساد سازمان‌یافته سرمایه‌گذاران می‌دانند به چه کسانی رشوه دهند و در قبال چه چیزی رشوه به‌دست آورند. در فساد فردی باید به چند تن مقام رسمی رشوه دهند و صفاتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبه‌رو نشوند. فساد سازمان‌یافته در واقع پدیده‌ای سیاسی است؛ یعنی کسانی که در مواضع قدرت هستند از دولت و قدرت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان استفاده می‌کنند.

#### **فساد کلان و فساد خرد:**

فساد رؤسای دولت، وزیران و کارمندان عالی‌رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء مثل افراد پلیس و مأموران گمرک و مالیات را فساد خرد می‌گویند. پُر واضح است که کنترل فساد کلان مقدم بر خرد است.

## ۲. رویکردهای متداول در مبارزه با فساد

الف) براساس تحقیقات مک کاستر (McCusker, 2006: 8-9)، سه رویکرد کلی در راستای پیشگیری و مبارزه با فساد وجود دارد:

- مداخله‌گرایی<sup>۱</sup>، که در آن مقامات مربوطه منتظر وقوع فساد می‌مانند و سپس برای دستگیری مداخله کرده و مجرم را مجازات می‌کنند. این رویکرد، موجب تشدید مجازات، احیای اعتبار و بازدارندگی می‌گردد، لیکن تعدادی از مشکلات همچنان باقی می‌مانند از جمله:
  - آسیب‌های ناشی از فساد کماکان موجود بوده و هیچ اقدام پیشگیرانه‌ای صورت نمی‌گیرد.
  - اکثر جرائم گزارش نشده باقی می‌مانند.
  - تقاضا برای منابع محدود با توجه به درجه نظارت موجود، به ناچار بی‌نهایت خواهد بود.
- مدیریت‌گرایی<sup>۲</sup>، در این رویکرد با ایجاد سیستم‌ها، رویه‌ها و پروتکل‌های مناسب از بروز فساد پیشگیری می‌گردد.

البته در این رویکرد محدودیت‌هایی نیز وجود دارد از جمله اینکه افراد لزوماً براساس اصول از پیش تعیین شده مدیریت‌گرایی عمل نمی‌کنند.

- راستکاری سازمانی<sup>۳</sup> که شامل یکپارچه‌سازی سیستم‌های عملیاتی سازمان، استراتژی‌های کنترل فساد و استانداردهای اخلاقی می‌باشد تا اینکه یک هنجار رفتار اخلاقی ایجاد شود. پیش فرض این مکتب فکری بر این اساس است که انحراف از سازمان سرچشمه می‌گیرد نه از افرادی که از آن تشکیل می‌شوند؛ بنابراین اصل قرار دادن افراد در برنامه‌های ضدفساد، در مقایسه با برنامه‌های پیشگیرانه و اصلاحی سازمان‌محور، از موفقیت کمتری برخوردار خواهد بود.
- ب) برخی محققان در پیشگیری از فساد اداری، به چهار رویکرد متداول اشاره می‌کنند (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۸۲):

۱- رویکرد علمی: بر مبنای این رویکرد، به مدد شاخه‌های علوم رایج، به‌ویژه علوم انسانی، به شناخت چستی پدیده فساد، چرایی بروز آن و چگونگی پیشگیری یا مبارزه با آن (براساس یافته‌های علمی) پرداخته می‌شود؛

۲- رویکرد تجربی: اساس این رویکرد مبتنی بر تحقیقات صورت گرفته قبلی شامل افت‌وخیزها، ضعف‌ها و قوت‌های حرکت‌های قبلی است تا با بهره‌گیری از تجربه‌های آن‌ها در جهت پیشگیری از وقوع فساد گام بردارد؛

1. Interventionism  
2. Managerialism  
3. Organisational Integrity

۳- رویکرد ارزشی: در این رویکرد، با مراجعه به منابع اسلامی و ملی، مبانی و مصداق‌های پیشگیری و مبارزه با پدیده فساد استنباط، استخراج و بهره‌برداری می‌گردد؛

۴- رویکرد تطبیقی: این رویکرد استفاده از تجارب دیگر کشورها، سازمان‌های فراملی و منطقه‌ای و بین‌المللی را مورد توجه قرار می‌دهد.

س) براساس نظرات برخی محققین، رویکردهای حاکم بر سیاست‌های ضدفساد را می‌توان به پنج گروه تقسیم کرد: (هاشمی، ۱۳۹۰: ۵۸)

۱. رویکرد کنترل اجرایی و قضایی: در این رویکرد فساد به نسبت ساده و نوعی رشوه‌خواری در نظر گرفته می‌شود و کارکنان دولتی و سیاست‌گذاران به‌عنوان افراد در جستجوی فرصت برای فساد دیده می‌شوند. سیاست ضدفساد در این رویکرد شامل ایجاد و تقویت قوانین قضایی (جنایی) مؤثر و ایجاد نظام کنترلی مؤثر در دولت است (EU Accession, 2002: 141).

۲. رویکرد دولت کوچک: این رویکرد در مفروضات رویکرد بالا سهیم است، درحالی‌که رویکرد کنترل اجرایی و قضایی به‌دنبال کاهش فساد و با استفاده از ابزارهای اجرایی و قانونی است. این رویکرد بیان می‌کند که خود دولت یک مشکل است. طرفداران این دیدگاه سیاست ضدفساد را متشکل از سیاست‌هایی برای کاهش نقش دولت و قوانین می‌دانند (Klitgaard, 1991: 89).

۳. رویکرد اقتصادی - سیاسی: در این رویکرد فرض می‌شود که فساد ناشی از ناتوانی مدیران در نظارت مؤثر بر مرنوسین است.

به‌رحال طرفداران این دیدگاه تنها به اندازه دولت متمرکز نشده‌اند بلکه بر شکل‌دهی مجدد برنامه‌های دولت برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و کاهش مشکلات رئیس - مرنوس متمرکز شده‌اند. در این رویکرد برای مبارزه با فساد تنها نباید با فساد مبارزه کرد، بلکه باید ثبات اقتصادی که در آن اتفاق می‌افتد را دنبال کرد (Ackerman, 1991: 7).

۴. راهبردهای چندجانبه (رویکرد سیستم سالم): تحقیقات نشان می‌دهد که بسیاری از برنامه‌های ضدفساد در جهت شکل‌دهی مجدد مدیریت مالی و دولتی بوده است، در صورتی‌که ریشه‌های فساد اداری گسترده است و باید برای مبارزه با آن راهبردهای چندجانبه را در نظر گرفت. اهداف این رویکرد شامل افزایش ظرفیت دولت و مدیریت بخش دولتی، تقویت پاسخ‌گویی سیاسی، توانمندسازی جامعه مدنی و افزایش رقابت اقتصادی می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۸۵: ۶).

۵. رویکرد مبتنی بر بی‌عیبی (سلامت) دولت: رویکردهای بیان‌شده برای نظام‌های ضدفساد تمایل به قبول این فرض داشتند که کارکنان دولت به‌صورت ذاتی به‌دنبال سود خود هستند و از این‌رو بر دموکراسی بیشتر، دستیابی شهروندان به فرایندهای تصمیم‌گیری، کاهش اختیار و حق اظهارنظر کارکنان دولتی،

ارتقای نظام‌های امنیتی، پاسخ‌گویی و مجازات‌های مربوطه و تمرکز بر افزایش مشوق‌های مستقیم کارکنان برای تشویق رفتارهای غیرمفسدانه و حداکثر کردن پیامدهای منفی برای کسانی که دچار فساد شده‌اند، تأکید داشتند. اما در رویکرد مبتنی بر سلامت، دولت تمایل به ایجاد سلامت در ساختار دولت دارد. بر مبنای این پیش‌فرض کارکنان دولت می‌توانند انگیزه مثبت برای رفتار سالم و انگیزه منفی برای جلوگیری از رفتارهای مفسدانه داشته باشند (Executive Summary, 2000: 88).

### ۳. راهبردهای مبارزه با فساد<sup>۱</sup>

راهبرد یا استراتژی، اصلی‌ترین عامل در ایجاد هماهنگی سازمانی بوده و تبیین‌کننده آینده و چگونگی هدایت و راهبری سازمان و تعیین اولویت‌های کاری است، (Quah, 2003: 180)، به عبارتی دیگر، تحقق اهداف بلندمدت از طریق راهبردها میسر خواهد بود (R.David, 2017: 13). استراتژی مبارزه با فساد را مجموعه‌ای از قوانین، قواعد، خط‌مشی‌های سازمانی تعریف نموده‌اند که با هدف شناسایی، پیشگیری و تنبیه مدیران فاسد استفاده می‌شوند. بسیاری از استراتژی‌های مبارزه با فساد، ریشه در مدل‌هایی دارد که چگونگی مبارزه با فساد را طرح می‌کنند (Riley, 1993: 250) از نگاه کلی، استراتژی‌های مبارزه با فساد را براساس سطوحی که استراتژی در آن طرح‌ریزی و اجرا می‌گردد، می‌توان در سه نوع بین‌المللی، ملی و محلی (سطح شهروندان) تقسیم‌بندی نمود. باید توجه داشت که مطالعه‌های وسیعی در حوزه اصلاحات و نگرش‌های رایج در این حوزه انجام و قوانین خاصی در این زمینه تعیین شده است (منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی). با وجود اینکه استراتژی‌ها در همه‌جا یکسان نیستند اما می‌توان گفت استراتژی‌های مبارزه با فساد باید جامع، یکپارچه، شفاف، بدون تعصب، هدفمند، قابل اندازه‌گیری و مبتنی بر منابع و ظرفیت جامعه بوده و امکان اداره شدن به‌صورت محلی در آن مورد توجه قرار گرفته باشد (منبع: تارنمای: U4 Anti Corruption Forum, 2000)

قابل توجه اینکه، در طراحی راهبرد مبارزه با فساد، آگاهی از ویژگی‌های اساسی و ماهیت خود فساد بسیار ضروری است. اساساً، باید در مدل‌سازی و تبیین تئوری‌های فساد و تعیین روابط متغیرهای مربوط، به چارچوب رفتار، محرک‌ها و تعامل انسانی بسیار توجه نمود. همچنین باید توجه داشت که برخی از صاحب‌نظران نیز بر این باورند که در مسیر پیشبرد اهداف اقتصادی، بروز برخی تخلفات اجتناب‌ناپذیرند و به‌نظر می‌رسد برای درک اثرات فساد، مقایسه ماهیت آن با یک بیماری همه‌گیر بسیار مثال مفید و کاربردی باشد. مهم‌تر اینکه، در فرایند

طراحی راهبردهای ضدفساد، توجه به موضوع فساد با نگرشی جامع و کل‌نگر بسیار بر نگرش جزء‌نگر ارجحیت دارد. (McCusker, 2006: 8) تعیین راهبرد و نظارت بر کارآمدی آن، همواره یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای مبارزه با فساد بوده و راهبرد اولیه در یک سازمان مبارزه با فساد این است که در چه زمینه‌هایی صرفاً به سیاست‌گذاری و نظارت پرداخته و در کدام زمینه‌ها علاوه بر سیاست‌گذاری و نظارت به اجرا نیز ورود پیدا کند.

#### ۴. راهبردهای مبارزه با فساد اداری در ایران

با لحاظ شاخص‌های گوناگون جهانی، وضعیت ایران در میزان فساد (اداری) مطلوب ارزیابی نمی‌گردد به‌نحوی که، با توجه به آخرین بررسی‌ها و رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین‌الملل، کشورمان واجد امتیاز ۲۵ (از ۱۰۰) و حائز رتبه ۱۵۰ (بین ۱۸۰ کشور ارزیابی شده) گردیده، که این امر ضرورت مطالعه در وضعیت فعلی و انتخاب راهبردهای اثربخش را دوچندان می‌نماید.

جدول ۱: امتیاز ایران در ده سال اخیر براساس شاخص CPI

سال	رتبه جهانی	۲۰۲۱	۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲
امتیاز (از ۱۰۰)	۱۴۹	۲۵	۲۵	۲۶	۲۸	۳۰	۲۹	۲۷	۲۷	۲۵	۲۸

(منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی)

با توجه به تحقیقات و مطالعات صورت‌گرفته حول قوانین و مقررات (بالادستی و پایین‌دستی) مرتبط با موضوع مبارزه با فساد اداری در کشورمان، راهبردهای ذیل‌الذکر استخراج می‌گردد:

جدول ۲: راهبردهای مبارزه با فساد اداری در ایران (احصاء‌شده از قوانین و مقررات)

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
مقدمه	فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی <sup>۱</sup>	تعهد آشکاران رهبران به مبارزه با فساد
بند ۱		قاطعیت در برخورد با مفسدین
بند ۳		شایسته‌سالاری در انتصابات
بند ۵		همکاری دستگاه‌های مختلف نظارتی
بند ۶		نقاط آسیب‌پذیر در فعالیت‌های اقتصادی دولتی کلان
بند ۷		عدالت در برخورد با مفسدین
بند ۸		اطلاع‌رسانی به افکار عمومی

۱. فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی، ابلاغ ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۰ (منبع:

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
بندهای ۱ و ۲۰ و ۲۱ و ۲۲ و ۲۴	سیاست‌های کلی نظام اداری <sup>۱</sup>	اصول اخلاق
بندهای ۲ و ۳		شایسته‌سالاری
بند ۶		حقوق و مزایا
بندهای ۹-۱۰-۱۱ و ۱۲ و ۲۶		کارایی اداری
بند ۱۳		مقررات‌زدایی
بند ۱۵ و ۱۶		توسعه نظام اداری الکترونیک
بند ۱۵ و ۱۷		ارتقای خدمات عمومی
بند ۱۸		شفاف‌سازی
بند ۲۵		ارتقای نظام نظارت کارآمد
بند ۳		سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی <sup>۲</sup>
بند ۱۰	مقررات‌زدایی	
بند ۱۰	اصلاح نظام تجاری	
بند ۱۹ و ۲۳	شفاف‌سازی	
ماده ۸	قانون برنامه ششم توسعه <sup>۳</sup>	تحول، اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت
ماده ۹		راه‌اندازی سامانه تدارکات الکترونیک دولت
ماده ۱۴ و ۱۸		اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمتشکل پولی
ماده ۲۵ و ۲۸		کوچک‌سازی دولت
ماده ۲۹ و ۳۰		شفافیت و عدالت در نظام پرداخت حقوق
ماده ۶۷		الکترونیک نمودن خدمات توسط دستگاه‌ها
ماده ۱۱۳ بند		تدوین برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم و
ت) جزء ۱		ارتقای سلامت اجتماعی

۱. سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱ دی ۱۳۸۹، مقام معظم رهبری (منبع: <https://farsi.khamenei.ir>).

۲. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۲۹ بهمن ۱۳۹۲، مقام معظم رهبری (منبع: <https://farsi.khamenei.ir>).

۳. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۶ فروردین ۱۳۹۶، مجلس شورای اسلامی.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
مواد ۲ تا ۶	قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری <sup>۱</sup>	تشدید مجازات مجرمین اقتصادی (مفسدین)
فصل اول و دوم	قانون دیوان محاسبات کشور <sup>۲</sup>	کنترل و نظارت مستمر مالی
ماده ۲	قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور <sup>۳</sup>	نظارت مستمر و موردی بر دستگاه‌ها
تبصره ۲ ماده واحده	قانون تشکیل سازمان حسابرسی <sup>۴</sup>	بازرسی قانونی و حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های وابسته به دولت
ماده ۷	اساسنامه سازمان حسابرسی <sup>۵</sup>	بازرسی قانونی و حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های وابسته به دولت
بند دوم	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات <sup>۶</sup>	الزام انتشار عمومی اطلاعات
بند سوم		حق دسترسی عموم به اطلاعات
فصل سوم		ترویج شفافیت
مقدمه و مواد ۵ و ۱۳	قانون اساسنامه مرکز منطقه‌ای همکاری دستگاه‌های مبارزه با فساد و نهادهای نظارتی (آمبودزمنی) کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اکو) <sup>۷</sup>	واکنش مشترک و اثربخش نسبت به تمامی اشکال فساد در منطقه اکو
ماده واحده	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد <sup>۸</sup> .	۱- تصویب کنوانسیون های مبارزه با فساد ۲- مشارکت فعالانه با سازمان های بین المللی

۱. قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری، مصوب ۲۸ شهریور ۱۳۶۴، مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون دیوان محاسبات کشور، مصوب ۱۱ بهمن ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۹ مهر ۱۳۶۰ و اصلاحیه مورخ ۷ آبان ۱۳۹۳، مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون تشکیل سازمان حسابرسی، مصوب ۵ دی ۱۳۶۲، مجلس شورای اسلامی.
۵. اساسنامه سازمان حسابرسی، مصوب ۱۷ شهریور ۱۳۶۶، مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۴ بهمن ۱۳۸۸، مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون اساسنامه مرکز منطقه‌ای همکاری دستگاه‌های مبارزه با فساد و نهادهای نظارتی (آمبودزمنی) کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اکو)، مصوب ۳۰ دی ۱۳۹۴، مجلس شورای اسلامی.
۸. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۲۰ مهر ۱۳۸۷، مجلس شورای اسلامی.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد	
بند (الف) ماده ۳	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد <sup>۱</sup>	اطلاع‌رسانی عمومی قوانین و مقررات	
بند (الف) ماده ۳		اطلاع‌رسانی خدمات دستگاه‌های دولتی	
بند (ب) ماده ۳		ایجاد پایگاه اطلاعات قراردادها و دسترسی عموم به آن	
ماده ۴		شناسایی نقاط مهم و آسیب‌پذیر در فعالیت‌های کلان اقتصادی دولتی و عمومی	
ماده ۵		تشدید مجازات‌ها	
ماده ۷		تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام	
بند (ب) ماده ۹		طرح‌ریزی نظام جامع اطلاعات مالیاتی	
بند (ه) ماده ۹		ایجاد زیرساخت برای تبادل اطلاعات بین دستگاه‌های مالیاتی، گمرکی و بورس	
بند الف ماده ۱۱		پیشگیری مؤثر از وقوع جرم توسط مراجع قضایی	
بند ب ماده ۱۱		ایجاد شعب قضایی تخصصی محور	
مواد ۱۳ و ۱۴		الزام مدیران به معرفی متخلفین	
ماده ۱۷		حمایت از گزارش‌دهندگان فساد	
ماده ۲۰		اتوماتیزه نمودن تمامی مراحل مالی و اداری ادارات	
ماده ۲۸		سنجش میزان سلامت اداری	
ماده ۳۱		تهیه برنامه‌های آموزش عمومی و اطلاع‌رسانی	
ماده ۴		قانون مبارزه با پولشویی <sup>۲</sup>	تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی
بند ۵ ماده ۴			تبادل تجارب و اطلاعات با سازمان‌های مشابه در سایر کشورها
ماده ۱۱	ایجاد شعب تخصصی در دادگاه‌ها		
فصول یک تا چهار	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز <sup>۳</sup>	اصلاح نظام مالیاتی و گمرک	
مواد ۶۹ و ۷۰		تشدید مجازات مفسدین اداری	
ماده‌های ۱۳	قانون مدیریت خدمات کشوری <sup>۴</sup>	واگذاری برخی امور جاری ادارات به بخش	

۱. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۰ و قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۸ بهمن ۱۳۹۹، مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون مبارزه با پولشویی، مصوب ۲ بهمن ۱۳۸۶، مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۳ دی ۱۳۹۲ و اصلاحیه مصوب مورخ ۲۲ مهر ۱۳۹۴، مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶، مجلس شورای اسلامی.



واهربرد	قانون (یا مقرره)	ماده
خصوصی		تا ۱۵ و ۲۴
ارتقای اصول اخلاقی		ماده ۲۵ و ۴۶
خدمات رسانی الکترونیک (آنلاین) به مردم		ماده ۳۷
شایسته‌سالاری		ماده ۵۴
کارایی اداری		مواد ۵۸-۷۳ و بند ۱۱ ماده ۱۱۵
ارتقای خدمات عمومی		مواد ۱۹-۲۶-۷۳ و ۱۱۴ و ۱۱۵
نظام عادلانه حقوق و مزایا		فصل دهم
مبارزه با ارتشاء		ماده ۹۱
سلامت نظام اداری		ماده ۹۲ و ۹۶
تدارک خدمات رقابتی		قانون برگزاری مناقصات <sup>۱</sup>
خصوصی‌سازی مناسب	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی <sup>۲</sup>	فصول اول و دوم و نهم
مقررات‌زدایی		ماده ۷
۱- تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد ۲- مشارکت فعالانه با سازمان‌های بین‌المللی	آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد <sup>۳</sup>	مواد ۹ و ۳
اجرای کامل دولت الکترونیک در درون دستگاه‌ها	آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه <sup>۴</sup>	بند ۱ ماده ۲
افزایش پاسخ‌گویی، شفاف‌سازی		بند ۲ ماده ۲
آسیب‌شناسی روند پیشگیری و مقابله با مفاسد اقتصادی		بند ۳ ماده ۲
شناسایی و کنترل گلوگاه‌های فساد		بند ۴ ماده ۲
تدارک خدمات رقابتی	آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات <sup>۵</sup>	ماده ۱

۱. قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۳ بهمن ۱۳۸۳، مجلس شورای اسلامی.

۲. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهار قانون اساسی، مصوب ۸ بهمن ۱۳۸۶، مجلس شورای اسلامی.

۳. آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۱۲ اسفند ۱۳۹۲، هیئت وزیران.

۴. آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه، مصوب ۱۲ اسفند ۱۳۹۲، هیئت وزیران.

۵. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۵ مهر ۱۳۸۵، هیئت وزیران.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
ماده ۱	آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات <sup>۱</sup>	تدارک خدمات رقابتی
ماده ۴۲	آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور <sup>۲</sup>	هشدار به منظور پیشگیری از بحران اجتماعی، سوء‌جرایمانات مهم، وقوع جرم و نقض قوانین
ماده ۵۳		عدم پنهانکاری در افشای فساد
ماده ۵۵		استفاده از ظرفیت تشکل‌های غیردولتی و مردم‌نهاد
بند (الف) ماده ۵۶		پاسخ‌گویی مناسب و به‌موقع به افکار عمومی در مورد تخلفات
بند (ت) ماده ۵۶		همکاری با انجمن آموذزمان آسیایی، مؤسسه آموذزمان جهانی و انجمن بین‌المللی مسئولان مبارزه با فساد
ماده ۶۱		حمایت از افشاکنندگان فساد
مأموریت ۲ عامل ۲		طرح تحول قوه قضاییه <sup>۳</sup>
مأموریت ۲ عامل ۳	ارتقای شفافیت اطلاعاتی به‌منظور تقویت زمینه‌های امر به معروف و نهی از منکر	
مأموریت ۲ عامل ۳	ایجاد فضای رقابتی و رفع انحصار برای دسترسی مردم به کالاها و خدمات عمومی و اساسی و مباحثات عامه	
مأموریت ۲ عامل ۳	مدیریت تعارض منافع	
مأموریت ۳ چالش ۱	ارتقای شفافیت عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین	
مأموریت ۳ چالش ۱	افزایش تبعات عدم اجرای قوانین	
مأموریت ۳ چالش ۲	استفاده از روش‌های نوین برای تمرکز بر گلوگاه‌های اصلی	
مأموریت ۳ عامل ۳	استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای نظارت	
مأموریت ۳ عامل ۳	تسهیل فرایند صدور مجوزهای بازرسی و دسترسی بازرسان به اطلاعات	

۱. آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۵ مهر ۱۳۸۵، هیئت وزیران.

۲. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ رئیس قوه قضاییه.

۳. طرح تحول قوه قضاییه، مصوب ۳۰ آذر ۱۳۹۹، رئیس قوه قضاییه.

۵. راهبردهای پیشنهادی در خصوص مبارزه با مفاسد اداری توسط مراجع معتبر جهانی در حال حاضر بسیاری از کشورها در پاسخ به مطالبه شهروندان برای غلبه بر فساد اداری موجود در دستگاه‌های اداری، به صورت فزاینده به سمت تدوین استراتژی‌های ملی مبارزه با فساد حرکت می‌کنند. در بسیاری از کشورها سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ضمن ارائه نسخه‌های تجویزی، تغییرات ساختاری را متناسب با این تغییرات به کشورها تحمیل می‌کنند اما در تعداد کمی از کشورها شاهد موفقیت این راهبردها هستیم. برای دهه‌های گوناگون پژوهش در مورد فساد، بر علل و نتایج آن متمرکز بود (Kaufmann, 2000: 2; Rose, 1996: 250). از سال ۱۹۹۰ به بعد که بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری‌های اقتصادی و اتحادیه اروپا در زمینه کمک به کشورها در تدوین و پیاده‌سازی استراتژی‌های مبارزه با فساد به فعالیت پرداختند، ادبیات مبارزه با فساد توسعه یافته و تبیین اثرات منفی فساد و تطبیق استراتژی مربوطه در اولویت کاری بسیاری از کشورها قرار گرفت (Collier, 1999)؛ (الوانی، ۱۳۸۸: ۳).

جدول ۳: مقایسه استراتژی‌های مبارزه با فساد (پیشنهادشده توسط برخی از سازمان‌های بین‌المللی) (الوانی، ۱۳۸۸: ۳).

استراتژی	بانک جهانی <sup>۱</sup>	آژانس توسعه بین‌الملل آمریکا <sup>۲</sup>	بانک توسعه آسیایی <sup>۳</sup>	سیستم سلامت ملی آمریکا <sup>۴</sup>	برنامه جهانی مبارزه با فساد
<b>حوزه اقتصادی</b>					
حذف برنامه‌های فسادخیز		*			
خصوصی‌سازی مناسب	*	*			
مقررات‌زدایی	*				
اصلاحات مالیاتی و گمرکات	*				
بخش‌های بانکی	*				
اصلاحات سیاست تجاری و کلان	*				
<b>حوزه اداری</b>					
اصول اخلاق	*	*	*	*	*
خط‌مشی شایسته‌سالاری	*				
حقوق و مزایا	*	*			*
کارایی اداری	*	*			*
تصمیم‌سازی غیر متمرکز					

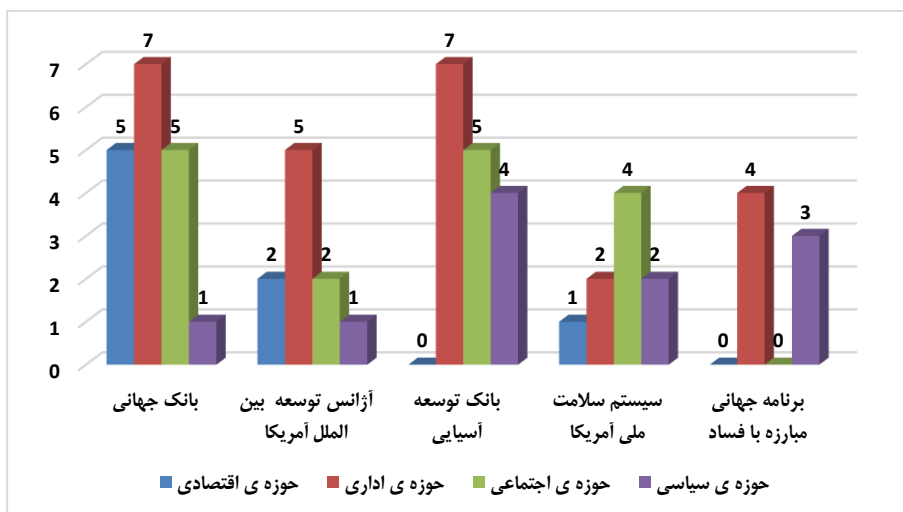
1. World Bank

2. United States Agency for International Development (USAID)

3. Asian Development Bank

4. U.S. Office of Government Ethics

استراتژی	بانک جهانی <sup>۱</sup>	آژانس توسعه بین الملل آمریکا <sup>۲</sup>	بانک توسعه آسیایی <sup>۳</sup>	سیستم سلامت ملی آمریکا <sup>۴</sup>	برنامه جهانی مبارزه با فساد
افشای درآمد/ دارایی	*		*		*
وضع قوانین مناسب			*		
مجازات سنگین برای رفتارهای فاسد		*			
تدارک خدمات رقابتی	*	*	*		
وجود سیستم نظارت کارآمد			*		
<b>حوزه اجتماعی</b>					
ارتقای خدمات عمومی	*		*	*	
آموزش عمومی و ارتباطات	*		*	*	
مشارکت جامعه مدنی و نظارت عمومی	*	*	*	*	
دسترسی به اطلاعات	*		*		
آزادی رسانه‌ها	*	*	*	*	
<b>حوزه سیاسی</b>					
رقابت سیاسی	*				
احزاب مستقل	*				
شفافیت در وضعیت مالی احزاب			*	*	*
ارتقای پاسخ‌گویی			*		
تعهد آشکار رهبران					
مشارکت فعالانه با سازمان‌های جهانی و بین‌المللی			*	*	*
تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد					



نمودار ۱: تعداد راهبردهای پیشنهادشده توسط سازمان‌های منتخب تحقیق (به تفکیک حوزه راهبرد)

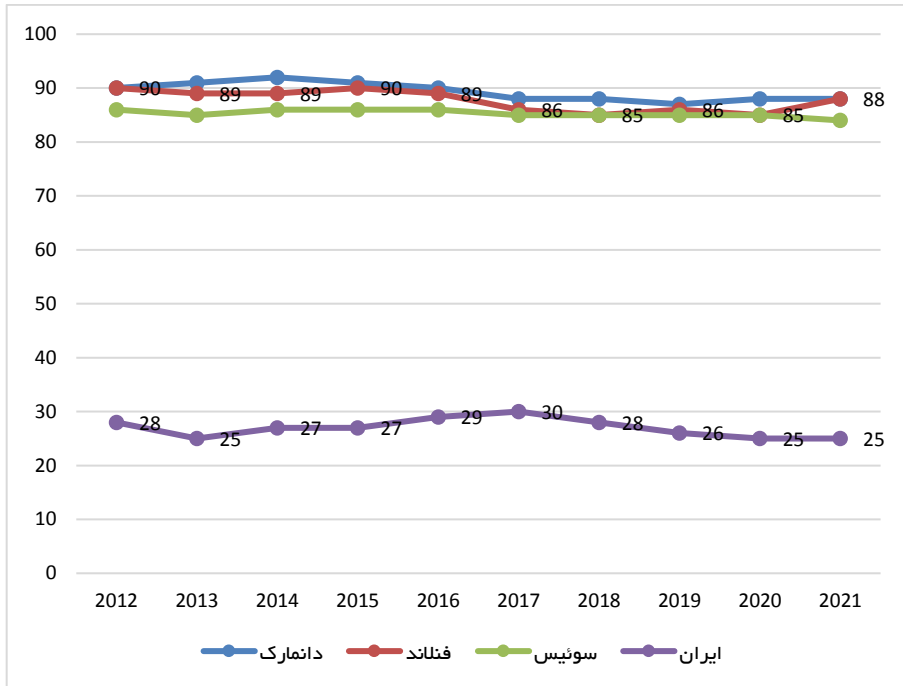
## ۶. راهبردهای مبارزه با مفاسد اداری در کشورهای نمونه

در حال حاضر مراجع معتبر و بین‌المللی مختلفی حول موضوع فساد اداری در خصوص مطالعه، آسیب‌شناسی، تنظیم شاخص‌ها و ارزیابی کشورها مشغول به فعالیت هستند از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل (با شاخص CPI)، بارومتر فساد جهانی (GCB)، برتلسمن (SGI)، اکونومیست (EIU)، خانه آزادی (FH)، راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری (PRS)، شاخص ارزیابی سرمایه‌گذاران خارجی (ICRG)، شاخص فساد رقابت‌پذیری جهانی (EFW) و مرکز اولویت‌های سیاستی و بودجه (IBP) (جلیلی، ۱۳۹۷: ۱۲-۳۱). در مقاله حاضر، شاخص (CPI)، به دلیل جامعیت و مقبولیت جهانی مورد استفاده و استناد بوده و سه کشور دانمارک، فنلاند و سوئیس به‌عنوان کشورهای نمونه واجد امتیازات و رتبه برتر در شاخص یادشده انتخاب شده‌اند.

جدول ۴: امتیازات کشورهای دانمارک، فنلاند و سوئیس در ده سال اخیر براساس شاخص CPI

(منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی)

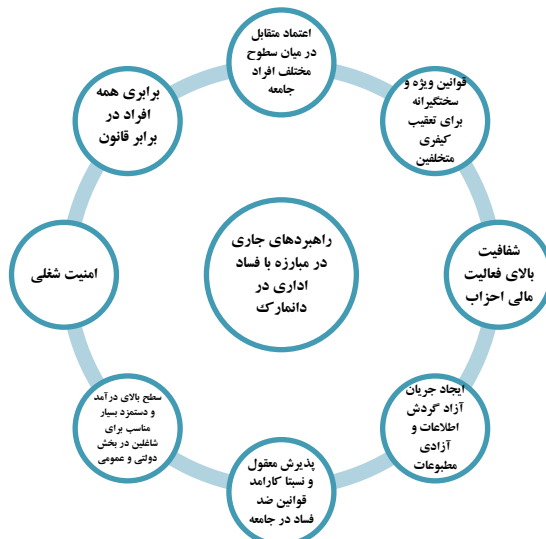
سال	رتبه جهانی	۲۰۲۱	۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲
دانمارک	۱	۸۸	۸۸	۸۷	۸۸	۸۸	۹۰	۹۱	۹۲	۹۱	۹۰
فنلاند	۱	۸۸	۸۵	۸۶	۸۵	۸۶	۸۹	۹۰	۸۹	۸۹	۹۰
سوئیس	۳	۸۴	۸۵	۸۵	۸۵	۸۵	۸۶	۸۶	۸۶	۸۵	۸۶



نمودار ۲: امتیاز CPI (از صد) کشورهای دانمارک، فنلاند، سوئیس و ایران طی ده سال اخیر  
(منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین الملل، ۲۰۲۲ میلادی)

### الف) راهبردهای اصلی مبارزه با فساد اداری در کشور دانمارک

- ۱- قانون‌گذاری کارآمد؛ ۲- مدیران پاکدست و قوی؛ ۳- دستگاه قضایی مستقل و پاسخ‌گو؛
- ۴- حساب‌رسیان (مالی) مستقل؛ ۵- آمبودزمان؛ ۶- سازمان تخصصی محور و مستقل برای بازرسی؛
- ۷- خدمات عمومی (ادارات) پاکدست و غیرسیاسی؛ ۸- مسئولین محلی پاکدست و کارا؛ ۹-
- رسانه‌های مستقل و آزاد؛ ۱۰- جامعه مدنی مبتنی بر پاکدستی؛ ۱۱- شرکت‌های تجاری پاسخ‌گو و پاکدست؛ ۱۲- بهره‌گیری از نظام‌ها و تجربیات بین‌المللی برای مبارزه با فساد (Pippdid, 2013: 58).



نمودار ۳: رویکردهای جاری مبارزه با فساد در دانمارک (جامعی، ۱۴۰۱: ۱۵۹)

### ب) راهبردهای اصلی مبارزه با فساد اداری در کشور فنلاند



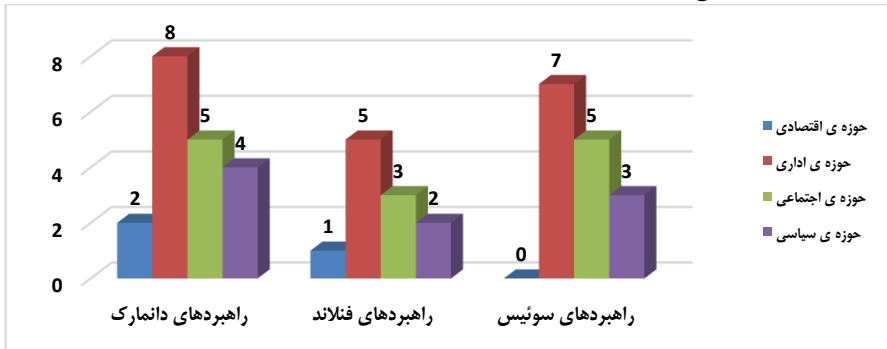
نمودار ۴: راهبردهای جاری مبارزه با فساد در فنلاند (منبع: تارنمای وزارت دادگستری فنلاند، ۲۰۲۰)

### ج) راهبردهای اصلی مبارزه با فساد اداری در کشور سوئیس

اصلاح فرایندهای اداری و حذف فرصت های فساد
افزایش شفافیت در دولت با استفاده فناوری اطلاعات
تقویت نظام مدیریت مالی دولت (در سطح ملی و محلی)
تقویت مؤسسات حسابرسی عمومی مستقل
بازنگری تخصصی در قوانین کیفری
تقویت نظارت غیرمستقیم مجلس (از طریق کمیسیون ها)
نهادینه نمودن و تقویت آمودزمان
بی طرفی و استقلال قوه قضائیه
مطالبات جامعه مدنی
تعلیم مردم (آگاهی رسانی عمومی)
دسترسی آزاد رسانه ها به اطلاعات
آموزش بخش خصوصی
تأکید بر توسعه و تقویت همکاری ها با کشورهای دیگر در خصوص تجربیات ضدفساد
تأکید بر رعایت الزامات کنوانسیون OECD علیه فساد و سایر معاهدات بین المللی ضدفساد
مجازات مناسب و متناسب مجرمین و متخلفین
حمایت از افشاکندگن فساد
آموزش و افزایش آگاهی کارکنان دولت
انتخاب رویکرد پیشگیرانه

#### نمودار ۵: راهبردهای جاری مبارزه با فساد در سوئیس

(منبع: تارنمای وزارت امور خارجه و آژانس توسعه و همکاری سوئیس، ۲۰۲۰)



نمودار ۶: تعداد راهبردهای منتخب کشورهای مورد پژوهش به تفکیک حوزه

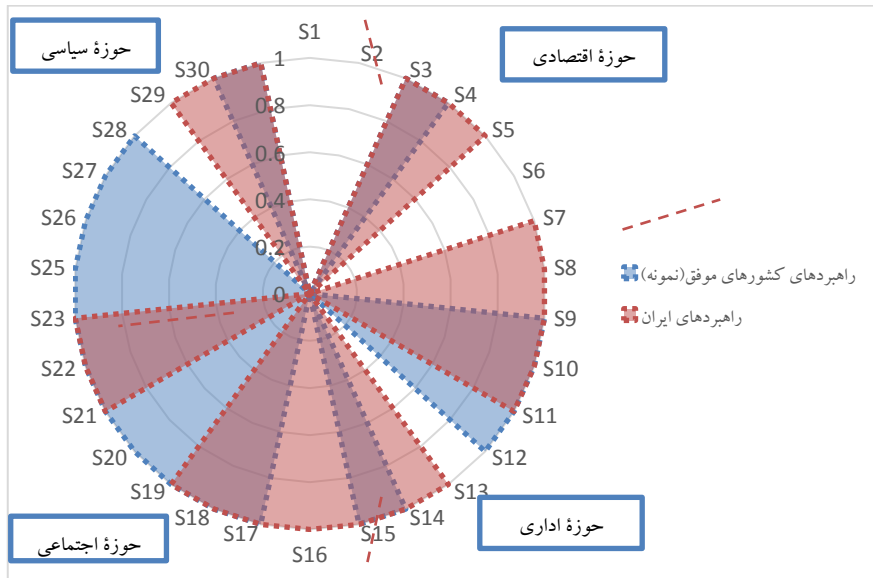
۷. مقایسه تطبیقی راهبردهای مبارزه با فساد در ایران، کشورهای منتخب و مدل های جهانی با توجه به مطالب فوق، جدول مقایسه ای راهبردهای مبارزه با فساد در ایران، کشورهای منتخب و مدل های جهانی به شرح جدول ذیل خواهد بود:



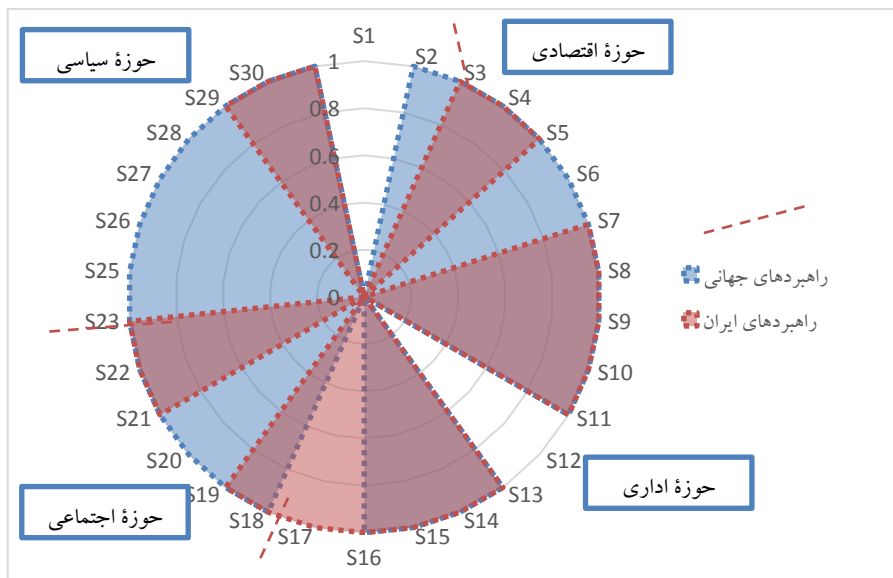
جدول ۵: مقایسه تطبیقی راهبردهای مبارزه با فساد در ایران، کشورهای منتخب و مدل‌های جهانی

استراتژی	بانک جهانی	آژانس توسعه بین‌الملل آمریکا	بانک توسعه آسیایی	سیستم سلامت ملی آمریکا	برنامه جهانی مبارزه با فساد	راهبردهای دانمارک	راهبردهای فنلاند	راهبردهای سوئیس	راهبردهای ایران
<b>حوزه اقتصادی</b>									
حذف برنامه‌های فسادخیز		*							
خصوصی‌سازی مناسب	*	*			*			*	
مقررات‌زدایی	*				*	*			
اصلاحات مالیاتی و گمرکات	*							*	
بخش‌های بانکی	*								
اصلاحات سیاست تجاری و کلان	*							*	
<b>حوزه اداری</b>									
اصول اخلاق	*	*	*	*	*				*
خط مشی شایسته‌سالاری	*				*				
حقوق و مزایا	*		*	*	*				
کارایی اداری	*	*	*	*	*			*	
تصحیم‌سازی غیر متمرکز							*		
افشای درآمد/ دارایی	*		*	*	*				
وضع قوانین مناسب	*	*	*	*	*			*	
مجازات سنگین برای رفتارهای فاسد	*	*	*	*	*			*	
تدارک خدمات رقابتی	*	*	*	*	*			*	
دستگاه قضایی مستقل و پاسخ‌گو	*	*	*	*	*			*	
تقویت و افزایش مؤسسات حسابرسی عمومی مستقل	*	*	*	*	*			*	
وجود سیستم نظارت کارآمد	*	*	*	*	*			*	
<b>حوزه اجتماعی</b>									
ارتقای خدمات عمومی	*	*	*	*	*			*	
آموزش عمومی و ارتباطات	*	*	*	*	*			*	

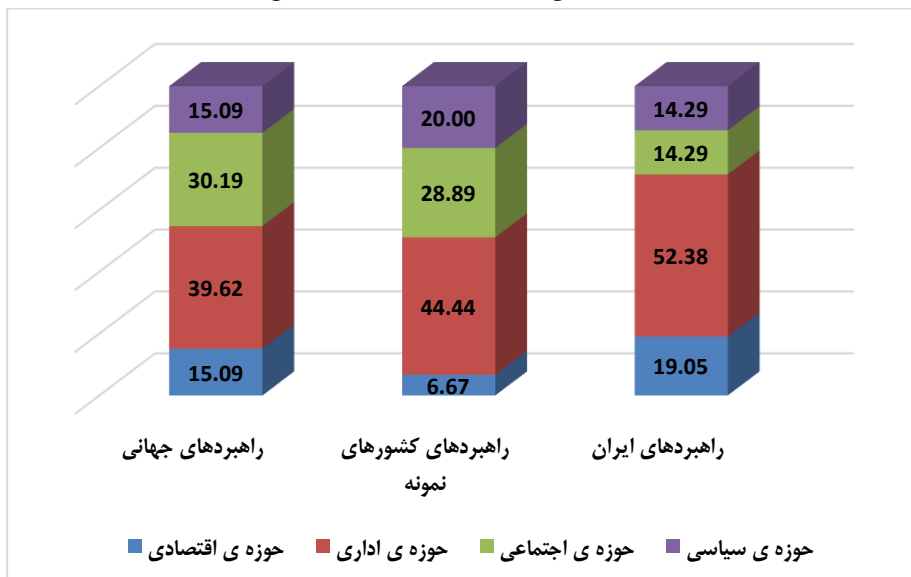
استراتژی	بانک جهانی	آژانس توسعه بین الملل آمریکا	بانک توسعه آسیایی	سیستم سلامت ملی آمریکا	برنامه جهانی مبارزه با فساد	راهبردهای دانمارک	راهبردهای فنلاند	راهبردهای سوئیس	راهبردهای ایران
مشارکت جامعه مدنی و نظارت عمومی	*	*	*	*		*		*	*
دسترسی به اطلاعات	*		*			*	*	*	*
آزادی رسانه‌ها	*	*	*	*		*	*	*	
حوزه سیاسی									
رقابت سیاسی	*						*		
احزاب مستقل	*						*		
شفافیت در وضعیت مالی احزاب				*	*	*			
ارتقای پاسخ‌گویی		*	*			*		*	
تعهد آشکار رهبران									*
مشارکت فعالانه با سازمان‌های جهانی و بین المللی				*	*	*		*	*
تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد				*	*	*	*	*	*



نمودار ۷: مقایسه تطبیقی راهبردهای ایران با راهبردهای کشورهای انتخاب شده



نمودار ۸: مقایسه تطبیقی راهبردهای ایران با راهبردهای جهانی منتخب



نمودار ۹: مقایسه تطبیقی راهبردهای انتخابی به تفکیک حوزه (درصد)

با عنایت به نمودارها و جداول فوق، ملاحظه می‌گردد که راهبردهای مبارزه با فساد اداری ایران، تفاوت و اختلاف معنی‌داری با راهبردهای پیشنهادی مدل‌های جهانی و کشورهای

انتخاب شده نداشته و بیشترین انطباق در حوزه راهبردهای اداری می‌باشد. همچنین، کمترین هم‌پوشانی نیز مرتبط با راهبردهای حوزه سیاسی می‌باشد. لیکن، با توجه به مراتب تفصیلی فوق، مشاهده می‌گردد که به‌رغم عدم تمایز معنی‌دار در راهبردهای تعیین شده در ایران و کشورهای موفق و نیز مدل‌های جهانی پیشنهادی، حاصل اقدامات و وضعیت موجود بسیار متفاوت می‌باشد (به شرح تفصیلی نمودار شماره ۲).

با توجه به نظر متخصصین، مدیریت راهبردی شامل سه مرحله تنظیم، اجرا و نظارت<sup>۱</sup> می‌باشد (R.David, 2017: 13). پُر واضح است که صرفاً تدوین استراتژی‌های ایدنال، تضمین‌کننده موفقیت نبوده و نیازمند حداکثر مساعی و هماهنگی در فاز اجرا و نظارت می‌باشد. براساس مطالعات صورت‌گرفته، درصد قابل‌توجهی از راهبردهای تعیین شده در تمامی دنیا با شکست مواجه شده (Candido, 2015: 239)؛ همچنین، برخی از مطالعات نیز حاکی از آن است که برخی دولت‌ها در فرایند تدوین استراتژی‌های مبارزه با فساد، اقدام بایسته‌ای در راستای تحلیل دقیق راهبردهای احصاء شده و تعیین چگونگی و کیفیت ارزیابی آن‌ها در مرحله اجرا معمول نداشته و این امر از علل اصلی عدم اثربخشی و شکست آن‌ها می‌باشد (Dobrowolski, 2017: 123)، که مراتب فوق حساسیت توجهات در اجرای بهینه راهبردها و نیز ضرورت نظارت بر حُسن اجرای راهبردها و سیاست‌های تعیین شده را مضاعف می‌نماید.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فساد اداری امروزه یکی از موانع توسعه کشورها تلقی شده و هزینه‌های بسیاری را بر سازمان‌ها تحمیل می‌کند. از دیرباز بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌ها به‌رغم تنظیم قوانین و مقررات سخت‌گیرانه، از موفقیت شایان‌توجهی برخوردار نبوده و این موضوع توجه بسیاری از پژوهشگران را به خود جلب نموده و تحقیقات گسترده‌ای در خصوص رویکردها، سیاست‌ها و راهبردهای مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی صورت پذیرفته است. ایران نیز به‌عنوان کشوری در حال توسعه، با لحاظ مشخصات فرهنگی، اجتماعی، تاریخی و سیاسی منحصر به فرد، متأسفانه در فرایند مبارزه با مفاسد اداری، به‌استناد آمار مراجع معتبر و ذی‌ربط جهانی از وضعیت مطلوبی برخوردار نمی‌باشد و این امر اهمیت و ضرورت انجام پژوهش‌های بنیادین و کاربردی در این حوزه را دو چندان می‌نماید زیرا فساد یک نیروی یکپارچه و متمرکز نیست که بتوان آن را به‌وسیله راه‌حلی تک‌بعدی کنترل نمود، بلکه مستلزم استفاده از راهبردهای کلی‌نگر، جامع و چندبُعدی می‌باشد. براساس

بررسی‌های صورت‌گرفته در پژوهش حاضر، که نتیجه احصاء و انطباق راهبردهای تعیین‌شده برای مبارزه با فساد در کشورمان و راهبردهای پیشنهادی چند سازمان بین‌المللی و نیز راهبردهای مورد استفاده توسط برخی کشورهای موفق شامل دانمارک، فنلاند و سوئیس می‌باشد، می‌توان ابراز داشت که اکثریت راهبردهای عملیاتی در ایران، در تمامی حوزه‌های اقتصادی، اداری، اجتماعی و سیاسی، تطابق نسبی و قابل قبولی با راهبردهای معتبر و مورد استفاده مراجع فوق‌الذکر دارد؛ بنابراین، وضعیت نامطلوب جاری کشور در مبارزه با فساد اداری (براساس شاخص CPI) ریشه در کیفیت اجرای راهبردها و چگونگی نظارت بر حسن اجرای آن‌ها دارد.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

با توجه به ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه، مبارزه با فساد در اولویت‌های کشور لحاظ نشده است. با عنایت به اهمیت موضوع یادشده و تصریح آن در اسناد بالادستی، پیشنهاد می‌گردد مراتب یادشده در متن تحت تنظیم قانون برنامه هفتم توسعه، منظور و عملیاتی گردد.

با توجه به تأکید مضاعف راهبردهای مبارزه با فساد کشورهای موفق (دانمارک، فنلاند و سوئیس) بر راهبردهای مبتنی بر حوزه‌های اجتماعی و سیاسی و موفقیت‌های حاصله، پیشنهاد می‌گردد در فرایند تنظیم راهبردهای جدید، متغیرهای مذکور بیشتر لحاظ گردند.

به شرح تفصیلی گزارش پژوهش حاضر و آسیب‌شناسی صورت گرفته، پیشنهاد می‌گردد تحقیقات و اقدامات شایسته در خصوص کشف علل عدم موفقیت و اثربخشی پایین اجرای راهبردهای مبارزه با فساد اداری در کشور و تعریف اقدامات اصلاحی و پیشگیرانه صورت پذیرد.

نظر به ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و با لحاظ یافته‌های پژوهش حاضر و آسیب‌شناسی عدم موفقیت راهبردهای مبارزه با فساد اداری، لازم است اجرای تکالیف معین برای شورای دستگاه‌های محترم نظارتی کشور به‌دلیل ضعف در اجرای راهبردها، مورد توجه و برنامه‌ریزی قرار گیرد.

به استناد ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور و توجه به یافته‌های تحقیق و به‌دلیل اهمیت و حساسیت موضوع، پیشنهاد می‌گردد تدابیری اتخاذ گردد تا حسن اجرای راهبردهای مبارزه با فساد در کشور و شاخص‌ها و سنججه‌های تعیین شده مورد نظارت و بررسی سازمان بازرسی کل کشور قرار گیرد.

## منابع

- الوانی، مهدی؛ زرنندی، سعید و عرب‌سرخی، ابوذر (۱۳۸۹)، «مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۲، شماره ۴، صفحه ۳-۲۲.
- بخارایی، احمد (۱۳۹۹)، جامعه‌شناسی انحرافات اجتماعی در ایران، تهران: انتشارات پژوهاک جامعه‌جامعی، مجتبی و جباری ثانی، عباسعلی (۱۴۰۱)، «مدل‌های مفهومی شیوه‌های نوین پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران و دانمارک»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، سال دوازدهم، شماره ۴۸، صفحه ۱۴۵-۱۶۸.
- جلیلی، محدثه (۱۳۹۷)، «شاخص‌های سنجش فساد»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، صفحه ۲.
- سرافرازی، مهرزاد؛ فزونی مریم و زارع، شکوفه (۱۳۹۹)، «رویکردهای پیشگیری از فساد اداری ضرورتی اساسی در استقرار یک دولت سالم و شفاف»، فصلنامه چشم‌انداز حسابداری و مدیریت، دوره ۳، شماره ۳۳، صفحه ۱۰-۳۳.
- قلی‌پور، رحمت‌ا... و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، تهران: نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳، صفحه ۳۳-۵۴.
- محمدنبی، حسین (۱۳۸۰)، «فساد اداری و مبارزه با آن از منظر سازمان ملل متحد»، نشریه وکالت، شماره ۹، صفحه ۳۸-۴۲.
- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲)، مبارزه با فساد اداری، تهران: انتشارات پژوهشکده امام خمینی (ره).
- موسوی‌دوست، محمد (۱۳۹۸)، «علل و پیامدهای فساد اداری»، فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، سال سوم، شماره ۵۲، صفحه ۳۴-۴۳.
- هاشمی، حامد و پورامین‌زاد، سعیده (۱۳۹۰)، «فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن»، دو ماهنامه بررسی‌های بازرگانی، شماره ۵۰، صفحه ۵۲-۷۱.
- Ackerman, Rose (1991), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press.
- Cândido, C.J.F. and S.P. Santos (2015), *Strategy implementation: What is the failure rate?* *Journal of Management & Organization*, 21(2), 237-262.
- Eu Accession Monitoring Program (2002), *Corruption and Anti-Corruption Policy. Executive Summary (2000)*, Progress in the Fight Against Corruption.
- Fighting corruption (2020), Publisher: Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) Swiss Federal Department of Foreign Affairs (DFA), (available : [www.deza.ch](http://www.deza.ch)).
- Government resolution on the national anti-corruption strategy and action plan (2021-2023), publication of the Finnish government 2020:68, (available: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163398>)
- <https://farsi.khamenei.ir>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/2021-annual-report.html>
- Kaufmann, D. E. (2000). *Governance Matters: From Measurement To Action. Finance And Development* , Volume 37 (2).
- Klitgaard, R. (1991), *Controlling Corruption*, University of California Press.
- McCusker, R., (2006), "Review of Anti-corruption Strategies", Technical and Background

- Paper, No. 23, Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia: 3-24.
- Pippidid, alina mungiu,(2013), "the development of good governance", Hertle school of governance Publication, Dec. 2013.P57-86.
- Quah, Jon S.T. (2003), Singapore's Anti-Corruption Strategy: Is this Form of Governance Transferable to Other Asian Countries, ARTICLE IN "Corruption and Governance in Asia", Palgrave Macmillan: UK .
- R.David, Fred, Forest r. David, (2017), Strategic Management, a competitive advantages approach,concepts and cases, sixteen's edition, Pearson Pub., Eng.
- Riley, S. (1993). Post-Independence Anti-Corruption Strategies And The Contempotaty Effects Of Democratization, Corruption And Reform. 7 (1),. 249-261.
- Stapenhurst, F., & Langseth, P. (1997), The Role Of Public Administration In Fighting Corruption. Public Sector Management, 10 (5).
- The Federal Council's Anti-Corruption Strategy 2021–24", Swiss Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2020(available: [www.fdfa.admin.ch](http://www.fdfa.admin.ch))
- Transparency International. (2000), Ti Source Book. Retrieved from [www.Tranparency.Org/Sourcebook/index.html](http://www.Tranparency.Org/Sourcebook/index.html).
- U4 Anti Corruption Forum. (2000 ), Retrieved from <http://www.u4.no>
- Z. Dobrowolski (2017), Strategie i metody przeciwdziałania korupcji, w: Jackiewicz Aleksandra, Trzaskowska-Dmoch Adrianna (red.) Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa: uwarunkowania, procesy, skutki, Warszawa: eDeWu, 113-128





# دربارهٔ همایش





## درباره همایش



مفهوم شفافیت و تأکید بر شفاف‌سازی در فرایند فسادستیزی، به‌رغم آنکه موضوعی نسبتاً جدید در ادبیات سیاسی نهادهای بین‌المللی مبارزه با فساد است اما با نگاهی به آموزه‌های اسلامی می‌توان دریافت که توجه به اصل شفافیت در اداره امور حکومت و حفظ سلامت اداری، سابقه‌ای دیرین داشته است؛ همان‌گونه که امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) در نامه خود به مالک اشتر فرمودند: «وَأِنْ ظَنَنْتِ الرَّعِيَةَ بِكَ حَيْفًا فَأُصْحِرْ لَهُمْ بِعُدْرِكَ» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۳)، اگر مردم گمان کردند که درباره آن‌ها ستمی روا داشته‌ای دلیل خود را اصحار کن؛ یعنی شبیه صحرا (فضای باز) مسائل را به‌صورت شفاف در محضر مردم بگو. همچنین حضرت علی (علیه‌السلام) می‌فرمایند: «وَأِنْ لَكُمْ عِنْدِي إِلَّا أُحْتَجَزَ دُونَكُمْ سِرًّا إِلَّا فِي حَرْبٍ» (نهج‌البلاغه، نامه ۵۰)، بدانید حق شماست بر من که چیزی را از شما نپوشانم جز اسرار جنگ.

بر همین مبنا و با الهام از رهنمودهای اسلامی، شفاف‌سازی باهدف پیشگیری و مقابله با فساد، در بیان و عملکرد مسئولان، همواره مورد تأکید مقام معظم رهبری و ازجمله مطالبات ایشان بوده است:

... مجدداً تأکید می‌کنم هم به مردم اطلاع‌رسانی کنید، خبر دهید و پیشرفت‌ها را بگویید؛ هم اگر واقعاً موانعی وجود دارد، آن‌ها را هم شفاف با مردم در میان بگذارید. صرف اینکه ما بگوییم موانعی در کار هست، مردم را قانع نمی‌کند و آن‌ها نمی‌پذیرند. اگر واقعاً موانعی وجود دارد و کسانی هستند و جریانی موجود است که نمی‌گذارد شما کار کنید، این را شفاف و صریح به مردم بگویید...  
... شفافیت معنایش این است که مسئول در جمهوری اسلامی عملکرد خودش را به‌طور واضح در اختیار مردم قرار بدهد؛ این معنای شفافیت است...

همچنین در مواد ۱۸ و ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری، ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری (اردیبهشت ۱۳۸۹)، به بحث شفافیت و شفاف‌سازی فرایندها اشاره شده است:

- ماده ۱۸: شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح؛
- ماده ۱۹: زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.

شفافیت به معنای تابانیدن نور بر قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات است. شفافیت تضمین می‌کند که مسئولان و خادمان عرصه عمومی به‌صورت آشکار فعالیت کرده و گزارش فعالیت خود را منتشر کنند. براساس تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل، شفافیت عبارت است از «آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و سازوکارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد که به‌عنوان مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری برای استقرار دولتی کارآمد و ایجاد جامعه‌ای پایدار به‌کار می‌رود».

شفافیت بستری نظارتی است که حس دیده شدن از سوی عموم مردم را به وجود می‌آورد. با پدید آمدن این حس، مسئولان رفتارشان را تغییر می‌دهند و در نتیجه انحرافات و فساد کاهش می‌یابد. زمانی که این بستر نظارتی ایجاد و ارتقا یابد، به تبع آن خودکنترلی، مشارکت مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارایی و کاهش فساد حاصل خواهد شد. شفافیت مطمئن‌ترین راه ایجاد مانع در برابر فساد است و سبب افزایش اعتماد در میان مردم و نهادها می‌شود.

با برگزاری این همایش علاوه بر نمایش اراده جدی سازمان در ارتقای شفافیت باهدف فسادستیزی، ایده‌ها و طرح‌های صاحبان فکر و اندیشه در مورد نحوه کاربست و پیاده‌سازی شفافیت و همچنین نحوه ورود و مواجهه سازمان بازرسی کل کشور به مسائل حوزه فساد اداری در این خصوص گردآوری گردید. این همایش با تدوین محورهایی هدفمند و فاصله گرفتن از طرح مباحث صرفاً تئوری، مجامع علمی و دانشگاهی سراسر کشور را به یک چالش علمی با رویکرد حل مسئله فراخواند که امید است ماحصل آن ایده‌ها و طرح‌های علمی و کاربردی برای سازمان بازرسی کل کشور در میدان اجرا و مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌های اجرایی باشد.

## شعار همایش

همایش سازمان بازرسی کل کشور با گزیده‌ای از بیان مقام معظم رهبری در خصوص شفافیت و ارتباط آن با فساد مزین شد:

### شفاف‌سازی، شرط اصلی فسادستیزی است.

«اگر چنانچه وضع اجتماع، وضع اقتصادی کشور مثل یک خانهٔ بی در و دروازه‌ای بود که هرکه خواست آمد، هر جور خواست عمل کرد، هر چه خواست برد، خورد، خب معلوم است، انسان نجیب شایستهٔ متینی که می‌خواهد از راه حلال ارتزاق کند، طبعاً جلو نمی‌آید. شفاف‌سازی، شرط اصلی این فسادستیزی است؛ باید شفاف‌سازی بشود، باید فضای رقابتی به وجود بیاید، باید فضای با ثبات به وجود بیاید؛ فعال اقتصادی در این شرایط خواهد آمد و احساس امنیت خواهد کرد. آن وقت در یک چنین فضایی آن کسی که با ابتکار خود یا سرمایهٔ خود یا کارآفرینی خود ثروتی به دست می‌آورد، نظام اسلامی از او حمایت می‌کند و تأیید می‌کند. اگر چنانچه فضا فضای سالمی شد، آن وقت کسب ثروت و کسب درآمد یک چیز مباح و مورد تأیید و مورد حمایت نظام است» (بیانات در دیدار مسئولان دستگاه‌های مختلف، فعالان اقتصادی، و مدیران مراکز علمی و رسانه‌ای و نظارتی؛ ۱۳۹۲/۱۲/۲۰).

## اهداف برگزاری همایش

- حساس نمودن جامعه علمی کشور به مسئله شفافیت و مطالبه‌گری آن باهدف فسادستیزی
- اعلان عزم و اراده سازمان بازرسی کل کشور در ارتقای شفافیت معطوف به مبارزه با فساد
- ایجاد گفت‌وگو و فضای تبادل دانش و اندیشه در موضوع ارتقای شفافیت و کاربری آن در فسادستیزی
- گردآوری ادبیات موضوع و مقالات علمی در محورهای همایش
- شناسایی طرح‌ها و ایده‌های جدید و کاربردی در موضوع شفاف‌سازی و مطالبه‌گری شفافیت به منظور مقابله با فساد
- شناسایی محققان و اندیشمندان حوزه شفافیت به منظور جلب همکاری و مشارکت ایشان در جهت شفاف‌سازی و فسادستیزی.

## محورهای همایش

### محور اول: مباحث نظری؛ مبانی شفافیت و مبارزه با فساد

۱. شفافیت، سلامت اداری و فسادستیزی؛ چیستی، تعاریف، اهمیت، جایگاه و حدود
۲. نظریه‌های شفافیت در ارتقای سلامت اداری با رویکرد فسادستیزی
۳. مبانی حقوقی شفافیت و الزامات قانونی مبارزه با فساد
۴. شفافیت آسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات و نقش آن در مبارزه با فساد
۵. شفافیت و نقش آن در تولید دانش بنیان و اشتغال آفرین
۶. اقتصاد دانش بنیان، شفافیت مالی و مبارزه با فساد
۷. نقش شفافیت در کنترل خلق پول و فساد ناشی از اعطای تسهیلات کلان
۸. شفافیت و تأثیر آن بر جلوگیری از تعارض منافع
۹. نقش جامعه مدنی در ایجاد شفافیت و فسادستیزی
۱۰. نقش نظارت الکترونیک در شفاف‌سازی جریان امور در دستگاه‌های اجرایی
۱۱. شفافیت و نقش آن در رفع موانع کسب‌وکار
۱۲. جایگاه افکار عمومی در گسترش شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری
۱۳. شفافیت، فسادستیزی و تأثیر آن بر سرمایه اجتماعی
۱۴. دولت الکترونیک و تأثیر آن بر شفافیت و ارتقای سلامت نظام اداری
۱۵. کارکردهای رسانه‌های جمعی و شبکه‌های اجتماعی در شفاف‌سازی و فسادستیزی
۱۶. اعلام‌داری و اموال مسئولان؛ ابزاری مهم در تحقق شفافیت و مبارزه با فساد

### محور دوم: شفافیت و جایگاه آن در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد از منظر

#### آموزه‌های اسلامی

۱. مبانی و پشتوانه‌های اسلامی شفافیت و فسادستیزی
۲. شفافیت و فسادستیزی از منظر قرآن کریم
۳. شفافیت و سازوکارهای اعمال آن در فرایند اداره جامعه اسلامی در عصر نبی اکرم (ﷺ)
۴. شفافیت و فسادستیزی از منظر امام علی (علیه السلام)
۵. شفافیت و مبارزه با فساد از منظر سنت و سیره معصومین (علیهم السلام)
۶. شفافیت امور اقتصادی در اقتصاد اسلامی و نقش آن در سلامت اداری
۷. نظارت الکترونیک و حدود شرعی شفافیت و شفاف‌سازی

### محور سوم: تجربه کشورهای موفق در زمینه شفاف‌سازی و فسادستیزی

۱. اسناد، معاهدات بین‌المللی و قوانین کشورهای موفق در مورد شفافیت
۲. نقد و ارزیابی قوانین و مقررات کشورهای موفق در خصوص شفافیت و مبارزه با فساد
۳. پژوهش مقایسه‌ای میان قوانین ایران با قوانین کشورهای موفق درباره شفافیت و نقش آن در سلامت اداری
۴. بهترین اقدامات و گام‌های کشورهای موفق در پیاده‌سازی و تحقق شفافیت و فسادستیزی
۵. آسیب‌شناسی چگونگی اجرای قوانین مربوط به شفافیت در کشورهای موفق
۶. سازوکارهای کشورهای موفق در مطالبه‌گری شفافیت و فسادستیزی
۷. چالش‌ها و راهکارهای کشورهای موفق در بکارگیری نظارت الکترونیک به منظور تحقق شفافیت در نظام اداری
۸. سازوکار کشورهای موفق در جلب مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در راستای شفافیت‌خواهی (مطالبه‌گری شفافیت) و فسادستیزی

### محور چهارم: سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت در مبارزه با فساد

۱. بررسی سیاست‌ها و راهبردهای موجود در خصوص شفافیت و مبارزه با فساد در کشور
۲. کارنامه شفافیت در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد
۳. آسیب‌شناسی قانون‌گذاری و تکالیف قانونی خاص شفافیت
۴. آسیب‌شناسی قانون‌گذاری و تکالیف قانونی عام شفافیت
۵. ظرفیت‌های اعمال شفافیت در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد
۶. الزامات سیاست‌گذاری و وضع سیاست‌های شفاف در راستای ارتقای سلامت نظام اداری
۷. چالش‌ها و فرصت‌های منبعث از شفافیت و فسادستیزی
۸. چالش‌های شفاف‌سازی در نظام اداری - سیاسی کشور
۹. موانع تحقق شفافیت در قلمرو سلامت اداری
۱۰. سیاست‌ها و راهبردهای نظارت الکترونیک در شفاف‌سازی جریان امور و اجرای شفاف قوانین
۱۱. نقش و جایگاه شفافیت در حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین
۱۲. سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت در بودجه‌ریزی (بودجه باز)
۱۳. نقش شفافیت در اصلاح فرآیندهای تصمیم‌گیری و تصمیم‌سازی در بخش دولتی
۱۴. تسهیلگری شفافیت در نظارت بر دستگاه‌های اجرایی و ارتقای سلامت نظام اداری

۱۵. تأثیر شفافیت در انسداد گلوگاه‌های فسادزا در دستگاه‌های اجرایی
۱۶. شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی و تأثیر آن بر سلامت اداری
۱۷. جایگاه سیاست جنایی مشارکتی، تقنینی، اجرایی، قضایی در تبیین فساد اداری و استقرار شفافیت

### محور پنجم: پیاده‌سازی و کاربست شفافیت با رویکرد فسادستیزی (پژوهش‌های کاربردی، تجویزی و مورد پژوهی)

۱. سازوکارهای پیاده‌سازی شفافیت در دستگاه‌های اجرایی
۲. قوه قضائیه مردم‌مدار، شفافیت و فساد اداری
۳. بهترین اقدامات نهادهای متولی در ترویج فرهنگ شفافیت، شفافیت‌خواهی و فسادستیزی در کشور
۴. چگونگی تعاملات کنشگران شفافیت (دستگاه‌های نظارتی، اجرایی و تشکل‌های مردم‌نهاد) در پیاده‌سازی شفافیت باهدف مبارزه با فساد
۵. گام‌های ضروری برای تعامل با رسانه‌ها در جهت پیاده‌سازی شفافیت و ارتقای سلامت اداری
۶. سازوکارهای بهره‌گیری و حمایت از افشاگران و گزارش دهندگان فساد در ایجاد شفافیت و ارتقای سلامت اداری
۷. راهکارهای اجرایی شفافیت اقتصادی در کشور
۸. سازوکارهای ممکن و لازم برای افزایش شفافیت‌خواهی و فسادستیزی جامعه مدنی و ارتقای نظارت همگانی
۹. زیرساخت‌ها و سازوکارهای لازم برای ایجاد نظارت الکترونیکی و شفاف بر دستگاه‌های اجرایی
۱۰. ایجاد سامانه‌های گزارشگران فساد و نقش آن در پیاده‌سازی شفافیت و فسادستیزی در دستگاه‌های اجرایی

### محور ششم: سازمان بازرسی کل کشور؛ مطالبه‌گری شفافیت و ارتقای سلامت اداری

۱. بهترین اقدامات، روش‌ها، ابزارها، مراحل و گام‌های ممکن و لازم برای مطالبه‌گری و تضمین کیفی، اداری، انضباطی و مدنی شفافیت‌آزسوی سازمان بازرسی کل کشور
۲. شاخص‌ها، سنجه‌ها، ابزارها و روش‌های سازمان بازرسی کل کشور در اندازه‌گیری و ارزیابی میزان شفافیت و سلامت نظام اداری کشور
۳. سازوکارهای بهره‌گیری سازمان بازرسی کل کشور از ظرفیت دستگاه‌های نظارتی در راستای تضمین کیفی، اداری، انضباطی و مدنی شفافیت‌خواهی و مطالبه‌گری فسادستیزی از



### دستگاه‌های اجرایی

۴. فرایندها، برنامه‌ها، الزامات و نحوه تعامل سازنده میان سازمان بازرسی کل کشور با تشکل‌های مردم‌نهاد در راستای نظارت مستمر بر شفافیت و مبارزه با فساد در دستگاه‌های اجرایی
۵. بهترین اقدامات ممکن و لازم برای بهره‌گیری سازمان بازرسی کل کشور از ظرفیت رسانه‌ها در راستای استمرار و تضمین کیفی، اداری، انضباطی و مدنی شفافیت و فسادستیزی در دستگاه‌های اجرایی
۶. سازوکار بهره‌گیری حداکثری سازمان بازرسی کل کشور از ظرفیت شکایات و اطلاعات مردمی در مطالبه‌گری شفافیت و فسادستیزی
۷. سازوکارهای سازمان بازرسی کل کشور در شفاف‌سازی فعل و ترک فعل دستگاه‌های اجرایی، مسئولین و سایر نقش‌آفرین‌ها در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد
۸. آسیب‌شناسی رویه‌های موجود شفافیت و نقش سازمان بازرسی کل کشور در رفع آن
۹. سازمان بازرسی کل کشور و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۱۰. نقش پیشگیرانه سازمان بازرسی کل کشور در ارتقای شفافیت در قراردادهای مالی عمومی
۱۱. نظارت الکترونیک، شفاف‌سازی عملکرد دستگاه‌ها و تسهیل مطالبه‌گری سازمان بازرسی کل کشور

### ساختار همایش

- آقای دکتر خدائیان؛ رئیس سازمان بازرسی کل کشور؛ رئیس همایش
- آقای احمد رحمانیان؛ قائم مقام سازمان بازرسی کل کشور؛ رئیس شورای سیاست‌گذاری و دبیر همایش
- آقای علی هادی؛ معاون راهبردی و مدیریت منابع سازمان بازرسی کل کشور؛ عضو شورای سیاست‌گذاری همایش
- آقای مهدی بهادر؛ مدیرکل دفتر ریاست، روابط عمومی و همکاری‌های بین‌المللی سازمان بازرسی کل کشور؛ عضو شورای سیاست‌گذاری همایش
- آقای فرید ضرغامی؛ عضو شورای سیاست‌گذاری همایش
- آقای رضا باقریان؛ رئیس مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور؛ رئیس کمیته علمی و دبیر شورای سیاست‌گذاری همایش
- آقای احمد حاکمی‌فر؛ مدیرکل پشتیبانی و خدمات فنی سازمان بازرسی کل کشور؛ رئیس کمیته اجرایی همایش
- آقای مهدی هدایت‌فر؛ مدیرکل دفتر فناوری و تحلیل اطلاعات سازمان بازرسی کل کشور و رئیس کارگروه فناوری اطلاعات

آقای محمدرضا نعیمی؛ رئیس کارگروه پشتیبانی و امور مالی  
آقای سیدحمیدرضا حاجتی؛ رئیس کارگروه حفاظتی و امنیتی  
خانم زهرا کریمی؛ رئیس کارگروه اطلاع‌رسانی و تبلیغات  
خانم آمنه کاشانی موحد؛ رئیس دبیرخانه همایش  
آقای محمدجواد خرسندی؛ جانشین رئیس کارگروه فناوری اطلاعات  
آقای غلامحسین همایونی؛ جانشین رئیس کمیته علمی  
آقای مهدی منتهایی؛ جانشین رئیس کمیته اجرایی

### کارگروه‌های (پنل‌های علمی) همایش

- ۱) کارگروه نظارت الکترونیک و شفاف‌سازی جریان امور  
رئیس کارگروه: آقای دکتر ایوب محمدیان؛ عضو هیئت علمی دانشگاه تهران
- ۲) کارگروه نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، جامعه مدنی، رسانه‌ها و بخش خصوصی در ایجاد شفافیت در حکمرانی  
رئیس کارگروه: دکتر حسن عابدی جعفری؛ عضو هیئت علمی دانشگاه تهران
- ۳) کارگروه نقش شفافیت و افشاگری در مقابله با تعارض منافع و عدم اظهار صحیح اموال، منافع و دارایی‌های مسئولین دولتی  
رئیس کارگروه: دکتر عبدالرضا حاجیلری؛ عضو هیئت علمی جهاد دانشگاهی
- ۴) کارگروه سازمان بازرسی کل کشور و مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌های اجرایی  
رئیس کارگروه: دکتر احمد اسدیان؛ معاون نظارت و بازرسی امور تولیدی سازمان بازرسی کل کشور و عضو هیئت علمی دانشگاه
- ۵) کارگروه آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت در عملکرد و امور اجرایی حاکمیت  
رئیس کارگروه: حجت‌الاسلام والمسلمین دکتر مهدی هادی؛ رئیس پژوهشگاه قوه قضائیه

### اعضای کمیته علمی

#### اعضای سازمان بازرسی کل کشور

- ۱ آقای احمد رحمانیان؛ قائم مقام سازمان (دبیر همایش)
- ۲ آقای دکتر احمد اسدیان، معاون نظارت و بازرسی امور تولیدی سازمان
- ۳ آقای دکتر سید جعفر کاظم‌پور، معاون (سابق) نظارت و بازرسی امور فرهنگی و اجتماعی سازمان
- ۴ آقای مصطفی علی اصغرپور، معاون نظارت و بازرسی امور اقتصادی سازمان

- ۵ آقای مهندس محمدمهدی بلندیان، سرپرست معاونت نظارت و بازرسی امور سیاسی و قضایی سازمان
- ۶ آقای دکتر محمد باقری کمار علیا، مدیر کل دفتر بررسی و تحقیق گزارش های سازمان
- ۷ آقای دکتر فرید ضرغامی، مدیرکل نظارت و بازرسی سازمان
- ۸ آقای دکتر رضا باقریان، رئیس مرکز آموزش و پژوهش سازمان و عضو هیئت علمی دانشگاه جامع امام حسین (علیه السلام) (رئیس کمیته علمی همایش)
- ۹ آقای غلامرضا خدادادی، مدیرکل بازرسی امور آموزش و پژوهش سازمان
- ۱۰ آقای دکتر مهدی هدایت فر، مدیرکل دفتر فناوری و تحلیل اطلاعات سازمان
- ۱۱ آقای حسین شهرابی فراهانی، مشاور رئیس سازمان
- ۱۲ آقای محمدحسین یعقوبی، مشاور رئیس سازمان
- ۱۳ آقای دکتر محمدوزین کریمیان، عضو دفتر بررسی و تحقیق گزارش های سازمان و عضو هیئت علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
- ۱۴ آقای دکتر غلامحسین همایونی، معاون پژوهشی مرکز آموزش و پژوهش سازمان
- ۱۵ آقای دکتر علی سیف زاده، رئیس گروه مطالعات و پژوهش های مبارزه با فساد مرکز آموزش و پژوهش
- ۱۶ خانم دکتر آمنه کاشانی موحد، رئیس گروه بررسی و تحقیقات مرکز آموزش و پژوهش
- ۱۷ خانم دکتر طیبه جعفری، رئیس گروه مطالعات و پژوهش های سلامت اداری مرکز آموزش و پژوهش
- ۱۸ آقای دکتر رضا عارف، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۱۹ آقای دکتر آرش فهودی، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۰ آقای دکتر اصغر مبارک، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۱ آقای دکتر محمدجواد حق شناس، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۲ آقای محمود مهدوی فر، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۳ آقای دکتر حسین چهارپاشلو، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۴ آقای نصرالدین امین ورزلی، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۵ خانم دکتر ساجده مقدمی، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش

#### اعضای غیرسازمانی

- ۱ آقای دکتر فرید محسنی؛ رئیس و عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
- ۲ آقای دکتر حسن دانایی فر؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه تربیت مدرس
- ۳ آقای دکتر سید محمدرضا سیدنورانی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه علامه طباطبایی
- ۴ آقای دکتر نعمت الله فاضلی؛ عضو هیئت علمی (استاد) پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
- ۵ آقای دکتر مهدی صادقی شاهدانی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه امام صادق (علیه السلام)
- ۶ آقای دکتر سید علی اکبر احمدی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه پیام نور

- ۷ آقای دکتر ولی رستمی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه تهران
- ۸ آقای دکتر احمد جعفرنژاد چقوشی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه تهران
- ۹ آقای دکتر جمشید شنبه زاده؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه خوارزمی
- ۱۰ آقای دکتر علیرضا دیهیم؛ مدرس دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و استاد حوزه حقوق بین الملل
- ۱۱ آقای دکتر مهدی مرتضوی؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه تربیت مدرس
- ۱۲ آقای دکتر محمدرضا ویژه؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه علامه طباطبایی
- ۱۳ آقای دکتر مهدی سبحانی نژاد؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه شاهد
- ۱۴ آقای دکتر شهرام ابراهیمی؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه شیراز
- ۱۵ آقای دکتر وحید خاشعی؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه علامه طباطبایی
- ۱۶ آقای دکتر عباسعلی رستگار؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه سمنان
- ۱۷ سرکار خانم دکتر فاطمه ثقفی؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه تهران
- ۱۸ حجت الاسلام والمسلمین آقای دکتر ابراهیم موسی زاده؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه تهران
- ۱۹ آقای دکتر باقر انصاری؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه شهید بهشتی
- ۲۰ آقای دکتر عبدالله توکلی؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) پژوهشگاه حوزه و دانشگاه
- ۲۱ آقای دکتر داوود حسینی هاشم زاده؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه تهران
- ۲۲ حجت الاسلام والمسلمین آقای دکتر مهدی هادی؛ رئیس و عضو هیئت علمی (استادیار) پژوهشگاه قوه قضائیه
- ۲۳ آقای دکتر حسن عابدی جعفری؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه تهران و رئیس انجمن علمی رفتار سازمانی ایران
- ۲۴ آقای دکتر سعید زرنندی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه علامه طباطبایی
- ۲۵ سرکار خانم دکتر فاطمه بداغی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) پژوهشگاه قوه قضائیه
- ۲۶ سرکار خانم دکتر زهرا شاکری؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه تهران
- ۲۷ آقای دکتر منصور ساعی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
- ۲۸ آقای دکتر سید مجتبی امامی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه امام صادق (ع)
- ۲۹ آقای دکتر محمد مهدی غمامی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه امام صادق (ع)
- ۳۰ آقای دکتر کمیل قیدرلو؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه امام صادق (ع)
- ۳۱ آقای دکتر مهدی عبدالحمید؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه علم و صنعت ایران
- ۳۲ آقای دکتر عبدالرضا حاجیلری؛ عضو هیئت علمی (استادیار) جهاد دانشگاهی
- ۳۳ آقای دکتر اسماعیل صابر؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه جامع امام حسین (ع)
- ۳۴ آقای دکتر محسن رئیسی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه جامع امام حسین (ع)
- ۳۵ آقای دکتر محسن میری؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه جامع امام حسین (ع)

- ۳۶ آقای دکتر مصطفی رشیدی؛ عضو هیئت‌علمی (استادیار) دانشگاه شاهد
- ۳۷ سرکار خانم دکتر عاصمه قاسمی؛ عضو هیئت‌علمی (استادیار) دانشگاه آزاد اسلامی
- ۳۸ آقای دکتر میثم چگین؛ عضو هیئت‌علمی (استادیار) دانشگاه آزاد اسلامی
- ۳۹ آقای دکتر مصطفی سمیعی نسب؛ رئیس پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر و عضو هیئت‌علمی (استادیار) دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)
- ۴۰ سرکار خانم دکتر سعیده احمدی؛ پژوهشگر و مدیر گروه فساد اقتصادی پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر
- ۴۱ آقای دکتر ناصر پرتویی؛ عضو هیئت‌مدیره و دبیرکل انجمن حسابداری و حسابرسی ایران
- ۴۲ آقای دکتر مهدی ثنایی؛ مشاور رئیس سازمان اداری و استخدامی در ارتقای سلامت اداری و مشارکت خیرگانی و مردمی
- ۴۳ آقای دکتر مهدی یخچالی؛ کارشناس و پژوهشگر سلامت اداری سازمان امور اداری و استخدامی
- ۴۴ آقای دکتر یحیی مرتب؛ پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۴۵ آقای دکتر حسین محمدی احمدآبادی؛ پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۴۶ آقای دکتر سید جواد حاجی حسینی؛ عضو هیئت‌علمی مرکز آموزش قضات

#### همکاران دبیرخانه همایش

- ۱ خانم هدی غنیمی
- ۲ خانم الهه صفری کرهرودی
- ۳ خانم زهرا کرمی
- ۴ آقای امیرحسین ترابی
- ۵ آقای بابک مرتضوی
- ۶ آقای سیاوش اشرف
- ۷ آقای مهدی علیپور



## سخن دبیر همایش

---



در حکمرانی نو که متأثر از عصر انفجار اطلاعات است، امر شفافیت در بسیاری از کشورهای توسعه‌یافته تجربه شده و ثمرات و نتایج مطلوبی را برای آن‌ها در بر داشته است. با توجه به گسترش فناوری اطلاعات، شبکه‌های ارتباطی و رسانه‌های نوین در روزگار حاضر، افکار عمومی و جامعه به‌طور مستمر با انبوهی از اطلاعات و اخبار صواب و ناصواب، از جمله راجع به حاکمیت مواجه‌اند که فقدان شفافیت در برخی امور موجب القاء تصورات غیر واقعی از کارکرد دستگاه‌های اداری در اذهان عمومی شده است. تصحیح ذهنیت منفی و تقویت اعتماد مردم به دولت، مستلزم اهتمام ویژه دولت‌مردان به نهادینه شدن شفاف‌سازی در ساختار اداری کشور است. امر شفاف‌سازی دو جنبه دارد؛ از یک سو، تحقق آن موجب افزایش سرمایه اعتماد ملت به دولت می‌شود و عامل پیشگیرانه، قوی و قاطعی در فسادزایی درون دستگاه‌های اداری است. از سوی دیگر چنانچه اجزاء و ساختار حکومت با مفهوم شفاف‌سازی تنیده نشود و حاکمیت از طریق شفاف‌سازی با انحرافات و سوءجریانات برخورد نکند، توالی فاسد متعدد و نتایج ناگواری در پی دارد و موجب درز و نشت فسادهای مستحده در دستگاه‌های اداری از مسیرهای غیررسمی و اختلال در تفاهم و همفکری ملت و دولت و تنزل ارتباط میان آنان خواهد شد.

بی‌شک یکی از راهبردهای اصلی پیشگیری و مقابله با مفاسد اداری و اقتصادی و نیز ارتقای سلامت نظام اداری، ایجاد شفافیت در تمام سطوح؛ حوزه‌های تقنین، رویه‌ها، رویکردها و ساختارهای اداری و اجرایی است و مسئولین در هر رتبه و مقامی، باید در گفت‌وگو هم در مقام عمل این سیاست را - که جزو سیاست‌های کلان نظام است - نصب‌العین خود قرار دهند.

سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان عالی‌ترین مرجع نظارتی با تأسی از منویات مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی) دایر بر، «شفاف‌سازی شرط اصلی فسادستیزی است»، (که عبارتی کلیدی و مهمی است و می‌باید چراغ راه قوای سه‌گانه از حیث تقنین، اجرا و نظارت باشد) و دغدغه فراوانی که در قبال شفاف‌سازی به‌عنوان شرط اصلی و رکن مهم فسادستیزی داشته و دارد، در صدد برآمد تا در کنار نظارت قانونی بر دستگاه‌های اجرایی، گامی بلندتر برای ترویج و فرهنگ‌سازی قانونی و اجتماعی مفهوم شفافیت در سطح کشور بردارد تا گفتمان شفافیت به‌عنوان یک حق شهروندی، در زمره مطالبات اساسی و همگانی شهروندان قرار گیرد و تبدیل به یک گفتمان عمومی شود و مضاف بر آن دولتمردان را متقاعد و وادار به شفاف‌گرایی در حوزه عملکرد خویش نماید.

در همین راستا، سازمان با توکل به عنایات الهی و با درایت ریاست محترم سازمان بازرسی کل کشور، در آذرماه سال ۱۴۰۱ مبادرت به برپایی نخستین همایش ملی «ارتقای شفافیت» نمود تا به‌عنوان مهم‌ترین مرجع نظارتی، موجبات تذکار و اهتمام مدیران و مسئولان دستگاه‌های اداری و اجرایی به این وظیفه و امر مهم را فراهم کند و همزمان، مطالبه‌گری عمومی در این خصوص از سوی جامعه را برانگیزاند و به‌نوعی، این حق و تکلیف را در گفتمان و ادبیات حاکم بر کشور برجسته سازد. اولین همایش ملی ارتقای شفافیت که از سوی سازمان بازرسی کل کشور برگزار گردید، چند وجه‌تمایز از سایر همایش‌ها و نشست‌های مشابه خود داشت. اولین ویژگی آن، حضور سران محترم سه قوه نظام در همایش بود تا عزم و اراده نظام جمهوری اسلامی را در عالی‌ترین سطح برای تحقق کامل این سنجه حکمرانی مطلوب را نشان دهد. دومین ویژگی، تعداد و ترکیب شرکت‌کنندگان و دست‌اندرکاران بود که عده کثیری از محققان و افراد صاحب‌نظر دانشگاهی و اجرایی کشور را گرد هم آورد تا سازوکار پیاده‌سازی و مطالبه‌گری شفافیت را به بحث گذارند. از ثمرات عینی این نشست، می‌توان به تشکیل «دبیرخانه (دائمی) ترویج، سنجش و مطالبه‌گری شفافیت» اشاره کرد.

امید است این اقدام، از سوی کارگزاران نظام امری مقطعی تلقی نشده و موجب عینیت بخشیدن به امر شفافیت در ساختار اداری کشور و در نتیجه تعالی نظام مقدس جمهوری اسلامی تحت زعامت رهبر حکیم و فرزانه انقلاب باشد.

تدوین مجموعه مقالات منتخب همایش در قالب مجلدات پیش روی که به زیور طبع آراسته شده، فرصت مغتنمی را پیش آورد تا به‌عنوان دبیر اولین همایش ملی «ارتقای شفافیت»، مراتب سپاس خود را از ریاست محترم سازمان که مسئله شفافیت و شفاف‌سازی را در اولویت کارها و برنامه‌های سازمان قرار دادند، اعلام نمایم؛ همچنین از «دبیرخانه ترویج، سنجش و مطالبه‌گری



شفافیت» و نیز از انتشارات سازمان تشکر می‌کنم که با تعامل شایسته و همدلی در نشر هرچه بهتر این مجموعه کوشیدند؛ جهد ایشان را می‌ستایم و تأیید خداوندی را برای ایشان مسئلت دارم.

**احمد رحمانیان**

قائم‌مقام سازمان بازرسی کل کشور

دبیر اولین همایش ملی ارتقای شفافیت



## گزارشی از اقدامات علمی همایش



سازمان بازرسی کل کشور ضمن باور به لزوم شفاف‌سازی به‌عنوان مصداقی از مصادیق وظیفه ذاتی دستگاه قضا و بر اساس فسادپژوهی‌ها، فسادشناسی‌ها و بررسی‌هایی که ناظر به شناسایی ریشه‌ها، علل و گلوگاه‌های فساد اداری انجام داد، دریافت که از رشاء، ارتشاء اختلاس و تبانی گرفته تا سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت‌ها و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به‌سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی جملگی فعل‌ها یا ترک فعل‌های مفسدانه‌ای هستند که در وقوع آن‌ها فقدان شفافیت به‌عنوان یکی از گلوگاه‌های اصلی و درعین‌حال مغفول واقع‌شده فساد اداری، نقش کلیدی و تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند؛ از این‌رو به‌دستور ریاست محترم سازمان بازرسی کل کشور، جناب آقای دکتر خدائیان، در نخستین گام، برگزاری اولین همایش ملی «ارتقای شفافیت» روز ۲۰ آذرماه ۱۴۰۱ مصادف با روز جهانی مبارزه با فساد و با اهداف ایجاد گفت‌وگو فراقهر؛ بررسی موضوع؛ یافتن سازوکارهای پیاده‌سازی آن در دستگاه‌های اجرایی و درنهایت رسیدن به الگویی برای مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌ها، در دستور کار مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد قرار گرفت. در این راستا واکاوی مسئله «ارتقای شفافیت» ذیل شش محور اصلی به این شرح پیگیری شد:

- ۱) مباحث نظری؛ مبانی شفافیت و مبارزه با فساد؛
- ۲) شفافیت و جایگاه آن در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد از منظر آموزه‌های اسلامی؛
- ۳) تجربه کشورهای موفق در زمینه شفاف‌سازی و فسادستیزی؛
- ۴) سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت در مبارزه با فساد؛

- ۵) پیاده‌سازی و کاربست شفافیت با رویکرد فسادستیزی؛
- ۶) سازمان بازرسی کل کشور؛ مطالبه‌گری شفافیت و ارتقای سلامت نظام اداری.
- هر یک از محورهای اصلی یادشده، خود شامل زیرمحورهای فرعی و متعددی بود، به نحوی که جامعیت مطالب تأمین گردد و شفافیت از ابعاد و زوایای مختلف مورد بررسی قرار گیرد.
- از سوی دیگر به موازات این اقدامات، کمیته علمی همایش از آغازین روزها و پس از دستور رئیس محترم سازمان، برنامه‌های علمی فشرده‌ای را تا زمان برگزاری همایش به شرح زیر به انجام رساند:
۱. رایزنی و برگزاری جلسات هماهنگی با مراکز همکار همایش (۲۰ دانشگاه، مرکز علمی و دستگاه اجرایی)
  ۲. برگزاری جلسات مشترک با رؤسای دانشگاه‌ها و مراکز علمی از سراسر کشور؛
  ۳. برگزاری ۱۰ جلسه نشست علمی با عناوین زیر:
    - ۱) نظارت و شفافیت در امور تسهیلاتی و اعتباراتی
    - ۲) راهکارهای ترویج فرهنگ شفافیت و شفافیت‌خواهی در کشور و مروری بر تجربه کشورهای موفق در زمینه پیاده‌سازی شفافیت
    - ۳) نظارت رسانه‌ای و شفافیت، چالش‌ها و راهکارها
    - ۴) معاملات محرمانه، تناقض شفافیت و منافع عمومی
    - ۵) پشتوانه‌های اسلامی شفافیت و فسادستیزی
    - ۶) پول فاسد و غارتگری پولی: بالاترین فساد، ضدتولید و ضد شفافیت
    - ۷) نقش سازمان بازرسی کل کشور در رصد و پیگیری ایفای تعهدات جمهوری اسلامی ایران در قبال قانون الحاق به کنوانسیون مبارزه با فساد
    - ۸) مبارزه با فساد در قالب همکاری‌های بین‌المللی و منطقه‌ای و شبکه‌های غیررسمی (آخرین تجارب و دستاوردهای بین‌المللی)
    - ۹) عدم شفافیت و خلق پول توسط شبکه بانکی
    - ۱۰) رقابت؛ ابزاری برای مبارزه با فساد
  ۴. بهره‌گیری از دانش و تخصص بیش از ۸۰ نفر از اعضای هیئت علمی دانشگاه‌ها و مراکز علمی به‌عنوان عضو کمیته علمی، هیئت داوران، سخنران نشست‌ها و کارگروه‌های علمی همایش؛
  ۵. تشکیل ۵ کارگروه علمی با توجه به محورهای همایش با عناوین:
    - کارگروه (۱) نظارت الکترونیک و شفاف‌سازی جریان امور
    - کارگروه (۲) سازمان بازرسی کل کشور و مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌های اجرایی

کارگروه ۳) نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، جامعه مدنی، رسانه‌ها، و بخش خصوصی در ایجاد شفافیت در حکمرانی

کارگروه ۴) نقش شفافیت و افشاگری در مقابله با تعارض منافع و عدم اظهار صحیح اموال، منافع و دارایی‌های مسئولین دولتی

کارگروه ۵) آسیب‌شناسی قوانین و مقررات مرتبط با شفافیت در عملکرد و امور اجرایی حاکمیت و برگزاری ۱۰ جلسه کارگروه پیش از همایش

۶. برگزاری همزمان ۵ کارگروه علمی در روز برگزاری همایش

۷. دریافت ۶۱۶ مقاله علمی

۸. داوری مقالات طی دو مرحله (تکمیل بیش از ۱۳۰۰ کاربردگ داوری) و انتخاب مقالات برگزیده

۹. آماده‌سازی کتاب چکیده مقالات همایش و انتشار آن در روز برگزاری همایش

اکنون که همایش «ارتقای شفافیت» به حول و قوه الهی برگزار شد، مجموعه‌ای چهار جلدی، شامل ۷۵ مقاله‌ای که از میان ۶۱۶ مقاله واصله به دبیرخانه، بنابر تشخیص داوران محترم همایش انتخاب، گردآوری و پس از تکمیک موضوعی، در مجلداتی با عناوین زیر به پیشگاه پژوهشگران، دغدغه‌مندان، فسادستیزان و خوانندگان گرامی تقدیم می‌گردد. امید که مفید واقع شود.

▪ جلد اول: فناوری‌های نوین و نظارت هوشمند

▪ جلد دوم: موردپژوهی و تجارب موفق

▪ جلد سوم: پیاده‌سازی، مطالبه‌گری و ضمانت‌های اجرایی

▪ جلد چهارم: تعارض منافع، گزارشگری فساد و نظارت مردمی

سخن پایانی اینکه در جایگاه رئیس مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد و رئیس کمیته علمی همایش بر خود فرض می‌دانم، از زحمات تمامی اعضای محترم کمیته علمی همایش، داوران گرامی، رؤسا و پژوهشگران مراکز علمی همکار در همایش و همکاران مرکز آموزش و پژوهش سازمان، به‌ویژه انتشارات سازمان بازرسی کل کشور - که آماده‌سازی و نشر مجموعه مجلدات حاضر، حاصل تلاش و همکاری ایشان است - قدردانی نمایم و از پروردگار منان برای همه این بزرگواران بهروزی را مسئلت نمایم.

### رضا باقریان

رئیس مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

رئیس کمیته علمی همایش



## بیانیه پایانی همایش



الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي وَفَّقَنَا لِهَذَا

حمد و ستایش خدایی را که به ما توفیق عطا فرمود، تا بار دیگر در سالروز جهانی مبارزه با فساد، به تدبیر ریاست محترم سازمان بازرسی کل کشور، همراه با مراکز علمی، دانشگاهی، اجرایی و سازمان‌های مردم‌نهاد، در کنار جمعی از دلسوزان و دغدغه‌مندانی گردهم آییم که در دل، پروای فساد دارند و در سر، سودای سلامت نظام اداری می‌پروانند؛ فسادستیزان صاحب‌آلم و صاحب‌نظران اهل قلم، پیشگامان و مجاهدان راه سلامت اداری و مبارزه با فساد که این بار با درک منزلت رفیع شفافیت و مرتبت والای آن، در ایجاد سلامت اداری و با اذعان به این واقعیت که «شفاف‌سازی شرط اصلی فسادستیزی است»، عزم بر کاوشش جزم کرده‌اند و کنکاش در کم و کیف شفافیت را وجهه نظر قرار داده‌اند؛ خبرگانی که دانستن را حق مردم می‌دانند و آشکارا براین باورند که مردم از آن‌رو که اموال، دارایی‌ها، منابع، منافع، سودها، زیان‌ها، تصمیمات اساسی و سرنوشت‌ساز زندگی خود را با تکیه بر اعتماد متقابل، به دست زمامداران و وکلای خود سپرده‌اند، حق دارند و باید بتوانند به راحتی و هرگاه که اراده می‌کنند از زمینه‌ها، چిستی‌ها، چرابی‌ها، کم‌وکیف‌ها، هزینه‌کردن‌ها، مصارف، ثمرات، پیامدهای عملکرد زمامداران و وکلای خود و هر آنچه به نحو مستقیم یا غیر مستقیم در سرنوشت، اوضاع و احوال ایشان مؤثر است، مطلع باشند؛ آن هم اطلاع با کم و کیفی که بتوانند بر اساس آن، درباره عملکرد زمامدارانشان به گونه‌ای واقع‌نمایانه داوری کنند.

سازمان بازرسی کل کشور، مصادف با روز جهانی مبارزه با فساد، مفتخر گردید تا به عنوان سازمانی که صیانت از حقوق شهروندی را بر ذمه دارد، به پشتوانه اقبال عمومی و درخواست و مطالبه‌گری مردمی و با تکیه بر پژوهش‌های فراوان و تجارب چند ده‌ساله سازمان، «فقدان شفافیت»

را به عنوان یکی از اصلی‌ترین گلوگاه‌های فساد، و از مهم‌ترین علل مشکلات کنونی، موضوع همایشی ملی با عنوان «ارتقای شفافیت» قرار دهد و با این اقدام، گفتمانی میان حاکمیت، جامعه مدنی، مراکز علمی، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و رسانه‌ها برقرار سازد؛ گفتمانی که امید است، جلب اعتماد عمومی، ایجاد مشارکت مردمی، پیشگیری از تعارض منافع در امر نظارت، کاهش هزینه‌های فسادستیزی، به‌صرفه‌سازی نظارت و بازرسی، شفافیت‌سنجی، یافتن تضمین‌هایی برای مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌ها و در نهایت ایجاد سلامت نظام اداری بیش از پیش، از جمله ثمرات آن باشد.

اینک ما شرکت‌کنندگان نخستین همایش ملی «ارتقای شفافیت»، با تکیه بر دستاوردهای حاصل از مقالات واصله و مباحث طرح شده، توجه به ملاحظات و برآورده‌سازی مطالبات زیر را مجدانه خواستاریم:

**ماده ۱:** اصل وجوب انتشار رایگان تمام داده‌ها و پرهیز از محرمانه‌انگاری؛ مجموعه حاکمیت به این باور و دستاورد علمی، التزام عملی داشته باشد که دانستن حق مردم است و انتشار رایگان کلیه داده‌هایی که در داورى واقع‌نمایانه درباره عملکرد دستگاه مؤثر و مفید باشند، ضروری است؛ مگر آن بخش از داده‌ها که قانون با ذکر شاخص‌ها، آن را طبقه‌بندی شده دانسته است؛ به دیگر سخن عملاً اصل بر وجوب انتشار رایگان تمام داده‌ها باشد؛ مگر آن داده‌ای که منع نشر آن محرز شود. لازم است دستگاه‌های نظارتی نیز این التزام عملی را از کلیه دستگاه‌ها، به جدّ مطالبه نمایند.

**ماده ۲:** ورود جامعه مدنی و سازمان‌های مردم‌نهاد به عرصه نظارت؛ با مروری بر وضع کنونی مبارزه با فساد در کشور و مقایسه آن با وضع مطلوب و ممکن، باید پذیرفت که فسادستیزی در غیاب مشارکت مردمی، در دام تعارض منافع گرفتار آمدن و تحمیل بار مضاعف و غیرضرور، بر دستگاه‌های نظارتی است؛ لذا گریز و گزیری نیست جز آن که جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی بیش از پیش به چرخه نظارت وارد شوند. این امر دسترسی آسان و آزاد جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی به داده‌های خام و قابل ویرایش را می‌طلبد که هم مطالبه‌گری آن و هم حمایت از مطالبه‌گران این داده‌ها، وظیفه سازمان بازرسی و دستگاه‌های نظارتی در هر سه قوه است.

**ماده ۳:** لزوم توجه قوای سه‌گانه به اقتصاد مبارزه با فساد؛ ورود سایر ارکان فسادستیزی به چرخه نظارت و مبارزه با فساد، مستلزم توجه قوای سه‌گانه و بویژه قانون‌گذار به مسئله «اقتصاد مبارزه با فساد» و تعیین سازوکارهای تأمین و استقلال مالی آن‌ها است. متقاضیان فسادستیزی را با شریک شدن در سود حاصل از این کار، می‌توان به چرخه مبارزه با فساد وارد کرد. باید پذیرفت که تا وقتی



مسئله «اقتصاد مبارزه با فساد» سامان نگیرد، انگیزه‌های فسادستیزی سامان نگرفته است؛ بهره‌گیری از ظرفیت جامعه مدنی افشاگران، سوت‌زن‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی تا حد زیادی منوط به همین نکته است.

**ماده ۴:** شفافیت‌سنجی درون‌حاکمیتی، با تأسیس دفاتر شفافیت در دستگاه‌ها؛ تحقق شفافیت در دستگاه‌ها امکان ندارد جز آن که به همت هر سه قوه، در هر یک از دستگاه‌های زیر مجموعه قوا، دست‌کم به‌طور موقت، نهاد یا دفتر مستقلی با هدف «شفافیت‌سنجی و مطالبه‌گری شفافیت» تأسیس شود که فعالیت‌های آن، صرفاً بر «شفافیت» متمرکز باشد و وظایف و اختیاراتش در طول و مقدم بر سایر فعالیت‌های آن دستگاه تعریف شود؛ نه در عرض آن. تحقق این مهم به میزان اراده‌مندی سران قوای سه‌گانه بستگی دارد. سازمان بازرسی، با نظارت بر عملکرد این نهاد، می‌تواند بر میزان شفافیت‌گرایی دستگاه‌های مربوطه نظارت نماید. این در واقع نوعی نظارت درون‌حاکمیتی بر شفافیت دستگاه‌ها را مد نظر قرار می‌دهد.

**ماده ۵:** تهیه و انتشار کارنامه برون‌حاکمیتی شفافیت دستگاه‌ها؛ لازم است در کشور با حمایت مجموعه حاکمیت، نهادهای مردمی و مستقلی تأسیس شود تا آن نهادها، سنجش میزان شفافیت دستگاه‌ها و تهیه کارنامه عملکرد آن‌ها در خصوص شفافیت را به نحو علمی، مستقل، منصفانه و برون‌حاکمیتی سنجیده و برای آگاهی عموم منتشر نمایند.

**ماده ۶:** آغاز شفافیت با اقدامات ساده، شدنی، آسان و با تکیه بر قوانین موجود؛ دستگاه‌های زیرمجموعه حاکمیت، به منظور پیاده‌سازی شفافیت - و با نظر به این که شفافیت امری ذومراتب است و نباید به آن نگاه سیاه و سفید داشت - از موارد و اقدامات ساده، شدنی، آسان و با تکیه بر قوانین و مقررات موجود آغاز کنند و به تدریج به سوی موارد دشوارتر و تدوین و تصویب قوانین کامل‌تر حرکت نمایند؛ توقف و بی‌تحركی، آن هم به امید فراهم آمدن شرایط آرمانی برای شروع، چندان پذیرفتنی نیست.

**ماده ۷:** اراده‌مندی باورپذیر قوای سه‌گانه برای شفاف‌سازی؛ سازمان بازرسی کل کشور و قوای سه‌گانه از خود اراده واقعی برای شفاف‌سازی نشان دهند این اراده‌مندی شاخص‌هایی دارد از جمله اینکه؛ به آزادسازی و آسان‌سازی عملی دسترسی به داده‌ها، برای جامعه مدنی، سوت‌زن‌ها، افشاگران، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی التزام داشته باشند؛ این التزام را علناً اعلام نمایند؛ در راستای تحقق آن بیاموزند؛ بهترین اقدامات علمی، عملی و ممکن را انجام دهند؛ هزینه‌های آن را با میل و رغبت بپردازند و در پذیرش دشواری‌های راه، شکیبایی نشان دهند. طبعاً میزان این اراده‌مندی با محک افکار عمومی، سنجش‌پذیر است.

ماده ۸: آموزش شفافیت و ترویج فرهنگ شفافیت‌گرایی؛ قوه مجریه، دستگاه‌های نظارتی و متولیان فرهنگ، سازوکاری در نظر گیرند که به ارتقای فرهنگ شفافیت‌خواهی، آموزش شفافیت و ترویج فرهنگ شفافیت‌گرایی در میان مدیران، کارکنان دستگاه‌ها و توده جامعه کمک کند. لازم است این سازوکار روشن باشد و داده‌های آن برای اطلاع عموم منتشر شود.

ماده ۹: اذعان به این که تأخیر در ایجاد شفافیت، فرصت بیشتر دادن به مفسدان است؛ مجموعه حاکمیت و خصوصاً مجلس محترم شورای اسلامی برای تعدد مراجع قانون‌گذاری، حجم عظیم قوانین و تعلق در تعیین تکلیف برخی لوایح و طرح‌های مرتبط با شفافیت (از قبیل لایحه شفافیت، تعارض منافع، سوت‌زنی و امثال این‌ها) چاره‌اندیشی کنند و باور داشته باشند که تأخیر در رفع موانع، کمک به حفظ وضع ناشفاف کنونی و فرصت بیشتر دادن، به مفسدانی است که غالباً هزینه‌های هر لحظه سوء استفاده ایشان از این وضع ناشفاف، سنگین و جبران‌ناپذیر است.

ماده ۱۰: پیشگیری از تشکیل بازار تفسیر و تفسیر فروشی؛ قوای سه‌گانه و نهادهای مقنن، در شفاف‌نویسی اسناد و مقررات و انتشار عمومی تفسیر آن‌ها، به‌گونه‌ای روشمند عمل کنند تا از تشکیل بازار تفسیر و تفسیر فروشی پیشگیری شود. لازم است قانونی تحت عنوان «قانون تفسیر قوانین» داشته باشیم؛ قانونی که خود، شفاف نوشته شده باشد و در آن سازوکاری تعریف شود تا از جمع میان نویسنده متن و مفسر آن، در شخص واحد - که خود یکی از مصادیق تعارض منافع است - جلوگیری گردد.

ماده ۱۱: نظارت الکترونیک و استقرار نظام جامع آماری در دستگاه‌ها؛ سازمان بازرسی کل کشور، نظارت الکترونیک و استقرار نظام جامع آماری در دستگاه‌های اجرایی را که جزء تکالیف دولت است، مجدداً پیگیری باشد، و هم‌زمان گزارش پیگیری‌های خود را در اختیار افکار عمومی قرار دهد، تا از تعدد سامانه‌ها و ابهام‌افزایی ناشی از این تعدد، رهایی یابیم.

ماده ۱۲: اکتفا نکردن به ایجاد سامانه اطلاعات؛ سازمان بازرسی کل کشور و قوای سه‌گانه، از ظرفیت‌های موجود در بخش خصوصی برای توسعه بن‌سازه‌های (پلتفرم) نظارت و بازرسی استفاده نمایند و توجه داشته باشد که صرف اکتفا کردن به ایجاد سامانه، شفافیت به‌شمار نمی‌آید؛ بلکه شفافیت هنگامی محقق می‌شود که جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و رسانه‌ها که راه و رسم بکارگیری، تحلیل و استفاده از این داده‌ها را می‌دانند، از آن بهره‌گیرند. یافتن راهکارهای تحقق این امر و انتشار عمومی مشروح آن، امری است ضروری.

ماده ۱۳: تقدم شفاف‌سازی بر نظارت‌گری؛ دستگاه‌های نظارتی و بویژه سازمان بازرسی کل کشور، سازوکار نظارت بر کم و کیف انتشار داده‌های دستگاه‌ها را به تفصیل تعیین کنند و ضمن گردآوری مجموعه‌ای مدون از قوانین مرتبط با شفافیت، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در زمینه

شفافیت را در اولویت بازرسی‌ها و مطالبات خود از دستگاه‌ها قرار دهند و باور داشته باشند که نخست باید شفاف‌سازی کرد و سپس نظارت‌گری. انتشار عمومی داده‌های مربوط به چگونگی انجام این فرایند بسیار اهمیت دارد.

ماده ۱۴: پذیرش اینکه شفافیت بی رسانه معنا ندارد؛ قوای سه‌گانه و به‌ویژه سازمان بازرسی و دستگاه‌های متولی، بپذیرند و به این امر عملاً ملتزم باشند که در جهان امروز بدون رسانه‌ها و در غیاب روزنامه‌نگاری آزاد، شفافیت کاملاً بی‌معنا است؛ بنابراین باید از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری آزاد پشتیبانی کرد و از آن‌ها به عنوان واسطه گردش اطلاعات، میان حاکمیت و مردم و ابزاری کارآمد، برای آموزش و ترویج فرهنگ شفافیت‌گرایی و مطالبه‌گری شفافیت کمک گرفت. این امر تعریف سازوکارهایی را ایجاب می‌کند که لازم است در قالب یک برنامه عملیاتی تهیه و کم و کیف آن برای عموم منتشر شود.

ماده ۱۵: تعیین شاخص‌های شفافیت‌سنجی با هدف مطالبه‌گری؛ ضروری است که مراکز علمی و دانشگاهی، سازمان بازرسی کل کشور، دستگاه‌های نظارتی و نهادهای مرتبط، با همکاری و تعامل و مبتنی بر همین قوانین موجود، مجموعه‌ای از شاخص‌های سنجش شفافیت را تعیین و بر آن توافق کنند و آن را به عنوان ملاک سنجش شفافیت دستگاه‌ها در مطالبه‌گری‌های خود قرار دهند و برای عموم منتشر کنند.

ماده ۱۶: انتشار عمومی دستاوردهای اجرایی و عملیاتی همایش؛ شایسته است سازمان بازرسی کل کشور، کلیه دستگاه‌های نظارتی و تمام مراکزی که در برگزاری این همایش همکاری داشتند متناسب با هر یک از بندهای این بیانیه که به نحوی در حیطه وظایف و اختیارات ایشان است، سازوکارهای علمی، عملیاتی، واقع‌بینانه، ممکن، سنجش‌پذیر و قابل ارزیابی خود را به عنوان دستاوردهای اجرایی و عملیاتی همایش به رسانه‌ها عرضه کنند.

نخستین همایش ملی «ارتقای شفافیت» را با این شعار به پایان می‌بریم که «شفافیت یک وظیفه است نه یک گزینه».

السلام علیکم ورحمة الله وبرکاته

شرکت‌کنندگان اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

بیستم آذر ماه ۱۴۰۱ هجری شمسی



## همکاران همایش



شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور



وزارت دادگستری



سازمان اداری و استخدامی کشور



دانشگاه شهید بهشتی



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشگاه علامه طباطبائی



دانشگاه امام صادق (ع)

دانشگاه امام صادق (ع)



دانشگاه شیراز

دانشگاه شیراز



دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران



دانشگاه آزاد اسلامی



پژوهشگاه قوه قضائیه



جهاد دانشگاهی



دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری



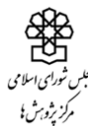
پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر



دانشگاه جامع امام حسین (ع)



انديشکده شفافیت برای ایران



مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی



انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی



انجمن حسابداری ایران



انجمن حسابرسی ایران



مؤسسه پژوهشی علوم جنایی، بوفه کافه شیرازی



## گزارش تصویری همایش



مراسم افتتاحیه همایش با حضور رؤسای قوا



مراسم افتتاحیه همایش با حضور رؤسای قوا



مراسم افتتاحیه همایش با حضور رؤسای قوا



سخنرانی رئیس محترم جمهور در مراسم افتتاحیه



سخنرانی رئیس محترم مجلس شورای اسلامی  
در مراسم افتتاحیه



سخنرانی رئیس محترم قوه قضائیه در مراسم  
افتتاحیه



سخنرانی رئیس محترم سازمان بازرسی کل کشور  
در مراسم افتتاحیه



سخنرانی رئیس محترم دانشگاه تهران در مراسم افتتاحیه





تشکیل جلسات کارگروه‌های علمی



تشکیل جلسات کارگروه‌های علمی



تشکیل جلسات کارگروه‌های علمی



تشکیل جلسات کارگروه‌های علمی



تشکیل جلسات کارگروه‌های علمی



تشکیل جلسات کارگروه‌های علمی



برپایی نمایشگاه جنبی همایش



برپایی نمایشگاه جنبی همایش



مراسم اختتامیه همایش



مراسم اختتامیه همایش



مراسم اختتامیه همایش



سخنرانی فائز مقام محترم سازمان در مراسم اختتامیه



سخنرانی معاون محترم اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم  
قوه قضائیه در مراسم اختتامیه



قرائت بیانیه پایانی همایش از سوی رئیس محترم کمیته  
علمی



ارائه دستاوردهای کارگروه‌های علمی در مراسم اختتامیه



امضای تمیز یادگاری همایش در مراسم اختتامیه





اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه



اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه



اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه



اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه





اینکه آحاد جامعه حق دارند از زمینه‌ها، چిستی‌ها، چرایی‌ها، کم‌وکیف‌ها، هزینه‌کردن‌ها، مصارف، ثمرات، پیامدهای عملکرد زمامداران خود و هر آنچه به نحو مستقیم یا غیرمستقیم به تعیین سرنوشت، اوضاع و احوال ایشان مربوط است مطلع باشند، از جمله مبانی شفافیت است؛ براین مبنا شفافیت همان اعطای حق دانستن، به صاحبان این حق خواهد بود.

سازمان بازرسی کل کشور با علم به این موضوع و اینکه پژوهش‌های حوزه مبارزه با فساد، شفاف‌سازی را شرط لازم فسادستیزی معرفی می‌کنند، اولین همایش ملی «ارتقای شفافیت» را در سال ۱۴۰۱ برگزار کرد که اینک ماحصل آن، مجموعه چهارجلدی پیش‌روی، حاوی ۷۵ مقاله برتر، از میان ۶۱۶ مقاله واصله به دبیرخانه همایش، به تفکیک موضوعی، به پیشگاه خواننده گرامی تقدیم می‌گردد.

قیمت: ۱۶,۰۰۰ تومان

ISBN 978-6229479483



9 786229 479483



انتشارات سازمان  
بازرسی کل کشور