

مجموعه مقالات اولین همایش ملی

# ارتقای شفافیت

جمهوری اسلامی ایران  
توسعه قضایی  
سازمان بازرسی کل کشور

جلد سوم  
پیاده‌سازی، مطالبه‌گری  
و ضمانت‌های اجرایی

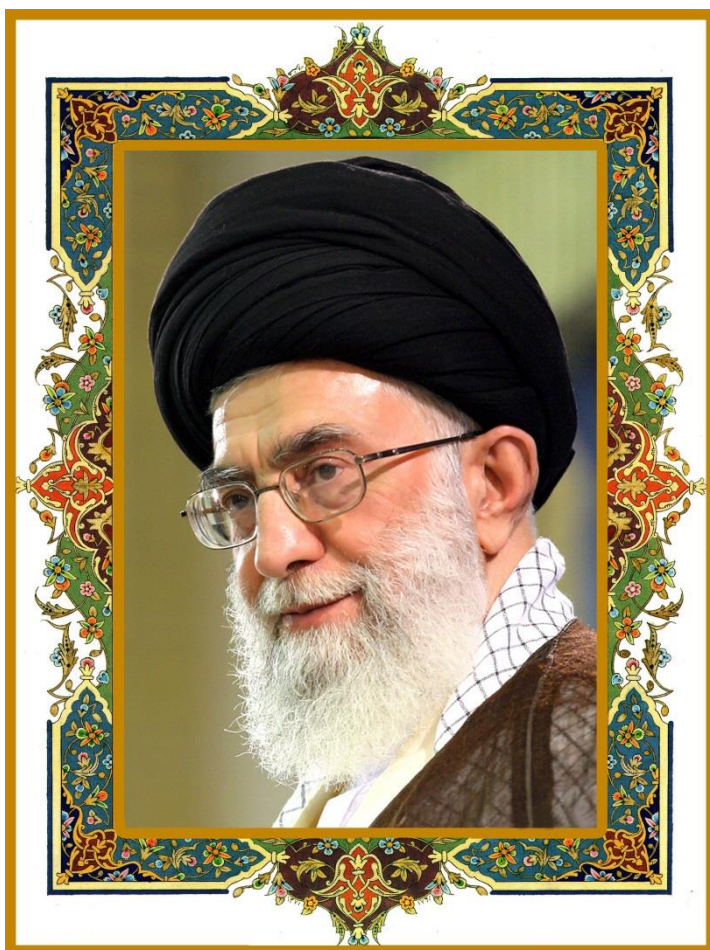


انتخابات سازمان بازرسی  
و توسعه نظام حکمرانی



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ  
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي  
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ  
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتِ  
الَّذِينَ آمَنُوا وَأَشْرَقَتِ  
الشَّمْسُ





شفاف‌سازی شرط اصلی فسادستیزی است. (مقام معظم رهبری)

جمهوری اسلامی ایران  
قوه قضائیه  
سازمان بازاری کل کشور

مجموعه مقالات

# اولین همایش ملی ارتقای شفافیت



۱۴۰۱ آذر ۲۰

جلد سوم:

پیاده‌سازی، مطالبه‌گری و ضمانت‌های اجرایی



# 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 ۳: ۹۷۸-۶۲۲-۹۴۷۹۴-۹-۰  
وضعیت فهرست نویسی: فیبا  
یادداشت: فهرست نویسی بر اساس جلد سوم، ۱۴۰۲.  
یادداشت: کتابنامه.  
مندرجات: ج ۳. پیاده سازی، مطالبه‌گری و ضمانت‌های اجرایی  
موضوع: سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- کنگره‌ها  
شفافیت در دولت -- ایران -- کنگره‌ها  
سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- پیشگیری -- کنگره‌ها  
تخلفات 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: JF1525  
رده بندی دیویی: ۳۵۳/۴۶۰۹۵۵  
شماره کتابشناسی ملی: ۹۲۱۹۱۸۸  
اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیبا

ویراستار و صفحه‌آرا: محمد روشنی

طراح جلد: علی ساربان 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 قرنی، سازمان بازرسی کل کشور

شماره تماس: ۶۱۳۶۳۰۹۴ • Bazrasi.nashr@136.ir

## فهرست مطالب

- سخن رئیس همایش ..... ۷
- فصل ۱: نقش شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت نظام اداری از منظر امام علی (علیه السلام) ..... ۱۳  
محمد موسی حمیدی
- فصل ۲: الگوی پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری ..... ۲۷  
علی شریعت‌نژاد، سیده مریم موسوی‌زاده
- فصل ۳: بررسی اجمالی راهکارهای مبارزه با فساد اداری در ایران ..... ۴۷  
شاهد پیوند، احمد حاکمی‌فر، سعید روغن‌گران یزدی
- فصل ۴: روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار از طریق ارتقای شفافیت سامانه‌های فروشگاه‌های ..... ۷۳  
محمد حسین قمری
- فصل ۵: مروری بر شاخص‌های موجود در زمینه ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران؛ با تأکید بر نقش سازمان بازرسی کل کشور ..... ۹۱  
ساجد صمدی قربانی
- فصل ۶: واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی و ارتقای شفافیت ..... ۱۰۵  
مجتبی جامعی
- فصل ۷: رابطه بین شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند در بخش عمومی ..... ۱۲۱  
احمد پنه، صغیه خسروی
- فصل ۸: موانع تحقق اصل شفافیت در نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران؛ با تأکید بر نقش سازمان بازرسی کل کشور ..... ۱۳۵  
محمد مظهری، سروش علیزاده، احد زمانزاد قویلد
- فصل ۹: پیشگیری از فساد در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران ..... ۱۵۵  
محمد محمدزاده اصل، علی مرادی باروجی

فصل ۱۰: شفافیت و تعامل با افکار عمومی ساحت‌ها و ضرورت‌ها ..... ۱۸۵	علی مهابیونفر
فصل ۱۱: سازوکارهای اعمال شفافیت در معرفی و مواجهه با وکیلان خائن مالی سازمان وکالت در نیمه دوم عصر امامت ..... ۱۹۷	احمد رضا حسینی، تقی رفیع
فصل ۱۲: طراحی الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری با استفاده از روش فراترکیب ..... ۲۲۵	پرویز قاسمی
فصل ۱۳: شفاف‌سازی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تسهیل مطالبه‌گری سازمان بازرسی با استفاده از سامانه نظارت الکترونیکی ..... ۲۴۷	سید میلاد حسینی، خیرالله رهسپار فرد، مهدی اصلانی کرچی
فصل ۱۴: تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی (مطالعه موردی: بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی) ..... ۲۵۹	علی اسماعیلی، حجت حسین زاده
فصل ۱۵: شفافیت و فسادستیزی در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران ..... ۲۸۹	نرجس جمشیدپور، صادق مرادی
فصل ۱۶: نقش سازمان بازرسی کل کشور در شفافیت و پاسخ‌گویی ستاد ملی مبارزه با کرونا. ۳۰۷	مجید الماسی
در باره همایش ..... ۳۳۱	
سخن دبیر همایش ..... ۳۴۵	
گزارشی از اقدامات علمی همایش ..... ۳۴۹	
بیانیه پایانی همایش ..... ۳۵۳	
همکاران همایش ..... ۳۵۹	
گزارش تصویری همایش ..... ۳۶۱	



## 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 در خصوص چستی تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های اداری و چرایی، چگونگی و نتایج آن عاری کند؛ زمانی که موطن ابهام، اذهان آحاد جامعه باشد؛ شفافیتی که نقطهٔ 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 اقناعی 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 أَلَّا أَخْتَجِزَ دُونَكُمْ بِيْرًا إِلَّا فِي حَرْبٍ، وَ لَا أَطْوِي دُونَكُمْ أَمْرًا إِلَّا فِي حُكْمٍ...».

۲. نهج البلاغه، نامه ۵۳: «وَإِنْ ظَنَنْتَ الرَّعِيَّةَ بِكَ حَيْفًا فَأُصْحِرْ 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 آن‌ها 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 درخصوص 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 قرارداد 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 اللّهِ التَّوْفِیْقُ وَ اِلَيْهِ اِنْتِهَاءُ الطَّرِیْقِ».

### خدائیان

رئیس سازمان بازرسی کل کشور  
رئیس اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

زمستان ۱۴۰۱







## نقش شفافیتِ مصرف بیت المال در ارتقای سلامت نظام اداری از منظر امام علی (علیه السلام)

محمد موسی حمیدی<sup>۱</sup>

### چکیده

ولی حقیقی همه نعمت‌ها و مدبّر امور و زمامدار راهیان همه راه‌ها، خدای متعال است؛ راهیان راه حق و عدالت با مهر او و رهپویان راه باطل و فساد با قهر او ملاقات خواهند کرد. از منظر امام علی (علیه السلام) منشأ و خاستگاه تمامی فرمان‌ها و فرمانبری‌ها و حقوق، حق طاعت و بندگی خدای سبحان است و این حق در مصرف بیت‌المال، ملازم با وظیفه و تکلیف است. این مقاله با روش توصیفی - تحلیلی، به منظور تبیین نقش شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت اداری نگارش یافته و یافته‌های آن نشان می‌دهد که ارتقای سلامت اداری معلول و نتیجه شفافیت رابطه مصرف بیت‌المال با حق و تکلیف الهی است. شفافیت رابطه مصرف بیت‌المال با حق و تکلیف، موجب می‌شود که مصرف بیت‌المال بر مدار حق و عدل قرار گیرد؛ به‌گونه‌ای که حق ارزشمند گردیده، در جایگاه خود قرار گیرد و عدالت آن‌گونه که سزاوار است به اجرا درآید.

واژگان کلیدی: امام علی (علیه السلام)، سلامت اداری، مصرف بیت‌المال، شفافیت

## مقدمه

برای اینکه بستر مناسب در ذهن ایجاد گردد و بررسی نقش شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت اداری بر اساس تصور درست کلمات و فهم دقیق مسائل اساسی آن شکل گیرد؛ نخست لازم است، مسائل اصلی و معانی لغوی و اصطلاحی قصد شده از آن‌ها و نیز ریشه و پیشینه آن روشن گردد.

## ۱. بیان مسئله

بر اساس جهان‌بینی توحیدی، جهان و انسان را خداوند آفریده است و چون خدا حکیم است، آن‌ها را برای هدف و مقصدی آفریده است و آن هدف، نیل به کمال و قرب به خدا و تأمین سعادت ابدی بشر است. طبق این نگرش، انسان دارای دو بُعد بدن و نفس است. نفس انسان به معنای روح، حقیقت و ذات اوست که زمینه بی‌نهایت صعود و یا سقوط را دارد. برای اینکه انسان از سقوط نجات یابد و بتواند در مسیر سعادت حقیقی خویش سیر نماید باید به خویش و جهان هستی نگاهی درست و بصیرتی افکنده و در مصرف بیت‌المال، نیازها و تمایلات خویش را بر مدار حق و عدل تنظیم کند.

خدای متعال برای تنظیم و ساماندهی زندگی بشر و حفظ هویت و کرامت انسانی و رسیدن آنان به سعادت ابدی، قوانین و احکام شرعی را تشریح و صادر نموده است تا آن‌ها با اختیار خود قدم در راه طاعت و بندگی خدا گذاشته و در مصرف بیت‌المال به تکلیف الهی خویش عمل نمایند. فقه ناب اسلامی که از سرچشمه زلال و جوشان وحی و دریای علم پیامبر خدا (ﷺ) و اهل بیت (علیهم‌السلام) نشأت گرفته و گسترش یافته: «تئوری واقعی و کامل اداره انسان از گهواره تا گور است» (خمینی، بی‌تا، ج ۲۱: ۲۸۹).

چنانکه روشن است، بریدن از خداوند و پیوستن به غیر او در تکوین به معنای بیرون رفتن از ولایت نامحدود خداوند است که استحاله آن بدیهی است؛ اما از نظر سیر تشریحی برخی گروه‌ها، مدیران و کارگزاران به خاطر شفاف نبودن فرایند مصرف بیت‌المال و نداشتن نگاه بصیرتی و ابزاری به دنیا، دچار وسوسه، فریب، فتنه، غفلت و گمراهی گردیده و در مصرف بیت‌المال با سوء اختیار خود از مدار حق و عدل خارج می‌شوند.

امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) می‌فرماید: «جز این نیست که دنیا منتهای دیدکوردل است، چیزی ماورای آن را نمی‌بیند، و بینا نگاهش را از آن عبور می‌دهد و می‌داند در پی آن، سرای اصلی قرار دارد. پس بینا از آن، نگاه برمی‌گیرد و کوردل به آن خیره می‌شود؛ و بینا از آن توشه برمی‌دارد و کوردل برای آن توشه برمی‌دارد ... بدانید نه هر که دلی دارد عقل خالص دارد و نه هر که گوش دارد گوش شنوا

دارد و نه هر که دیده دارد، چشم بینا دارد. در شگفتم و چرا در شگفت نباشم از خطا و اشتباه این گروه‌ها که با همه اختلافی که در راه‌ها و دلیل‌های دین خود دارند، چرا دنبال پیامبر نمی‌روند و از روش جانشین پیامبر، پیروی نمی‌کنند ... به شبهه‌ها عمل می‌کنند و در پی شهوات می‌روند. کار نیکو، کاری است که آن‌ها نیکو بدانند و کار بد، کاری است که آن‌ها بد بدانند ...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، ح ۴۳۲، خ ۱۳۳).

حکومت و شفاف‌سازی مصرف بیت‌المال از منظر امیرالمؤمنین (ع)، وسیله و راهکاری است برای اقامه حق و ارتقای سلامت اداری و مبارزه با جور و ظلم و فساد. عبدالله ابن عباس گوید: در «ذوقار» نزد امیرالمؤمنین (ع) رفتم و او نعلین خود را پینه می‌زد. پرسید «بهای این نعلین چند است؟» گفتم «بهای ندارد» فرمود: «به خدا این را از حکومت بر شما دوست‌تر دارم مگر آنکه حقی را بر پا سازم یا باطلی را براندازم ... نگرانی من از این جهت است که آدم‌های نادان و فاسق زمام امور این امت را به‌عهده بگیرند، در نتیجه مال خدا را دست‌به‌دست گردانند و بندگان او را برده خود کنند و با بندگان صالح خدا به ستیز برخیزند و بدکاران را یاوران خویش قرار دهند ...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۱۳۱، ن ۲۵).

به این ترتیب، سؤال پژوهش عبارت است از: از منظر امیرالمؤمنین (ع) شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت نظام اداری چه نقشی دارد؟

## ۲. پیشینه

در پیشینه بیت‌المال آنچه مجال تأمل و تحقیق بوده، دو کارکرد متضاد مصرف بیت‌المال در تاریخ حیات امت اسلامی است. در دوران حکومت رسول خدا (ﷺ) و امیرالمؤمنین (ع) شفافیت مصرف بیت‌المال و امکانات عمومی، موجب سلامت اداری و مبارزه با ظلم و فساد، اعتماد و تشریک مساعی و پیشرفت و آبادانی بوده و باعث آثار عظیم علمی و هنری و تمدنی گردیده است.

امیرالمؤمنین (ع) می‌فرماید: «ای مردم سزاوارترین کس به این امر، قوی‌ترین مردم نسبت به آن و داناترین آن‌ها به امر خداوند است. پس اگر آشوبگری به فتنه‌انگیزی برخیزد، از او خواسته می‌شود که به حق باز گردد، و اگر امتناع ورزد با او به نبرد باید پرداخت ... آگاه باشید من با دو کس می‌جنگم: نخست آن کس که به ناحق ادعا کند و چیزی که حق او نیست بخواهد و دیگر آن کس که از دادن حقی که بر گردن او است امتناع ورزد ... همانا دانستید که: سزاوار نیست بخیل بر ناموس، و جان، و غنیمت‌ها، و احکام مسلمانان، ولایت یابد و امامت آنان را عهده‌دار شود تا در مال‌های آن‌ها حریص گردد و نه نادان تا به نادانی خویش مسلمانان را به گمراهی برد، و نه ستمکار تا به ستم عطای آنان را ببرد و نه بی‌عدالت در تقسیم مال تا به مردمی ببخشد و مردمی را محروم سازد، و نه آنکه به‌خاطر

حکم کردن رشوت ستانند تا حقوق را پایمال کند، و آن را چنانکه باید نرساند، و نه آنکه سنت را ضایع سازد، و امت را به هلاکت در اندازد...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۲۳۹، ۳۶۹؛ خ ۱۶۴، ۲۳۴).

از سوی دیگر، تاریخ حیات امت اسلامی در دوره‌های مختلف، شاهد شفاف نبودن مصرف بیت‌المال و فساد اداری و فتنه‌انگیزی کوردلان و مفسدان بوده و آن‌ها زیان‌ها و آسیب‌هایی را وارد کرده‌اند که به نابودی نسل‌ها، ملت‌ها و تمدن‌ها منجر گردیده است. کوتاه‌نظری ستمگران و مفسدان تا آنجاست که نه تنها حقایق خارج از مسائل حسی؛ مانند خداوند، وحی و جهان آخرت را باور نمی‌کنند که همواره با ولایت و باورها و ارزش‌های الهی در عناد و ستیز می‌باشند.

امیرالمؤمنین (علیه السلام) می‌فرماید: «انسان‌های ظالم و ستم‌پیشه هرکدام از یکدیگر فتنه را به ارث می‌برند. نخستین آن‌ها گروه بعدی را رهبری می‌کنند و گروه بعدی از جمع نخستین پیروی می‌نمایند. برای رسیدن به دنیای فرومایه از هم سبقت می‌گیرند و بر سر مردار گنبدیده با هم به نزاع می‌پردازند، ولی پس از زمانی کوتاه، پیرو از پیشوا و پیشوا از پیرو اظهار نفرت می‌کنند... با هجوم فتنه‌تمایلات مردم تغییر می‌کند و اعتقادات با هم مشتبه می‌شوند و تشخیص صحیح از نادرست دشوار می‌گردد... از افتادن در دام‌های شیطان پرهیز کنید و از رفتن در مکان‌هایی که ستمگران حضور دارند، دوری جوید. لقمه‌های حرام را در شکم‌هایتان جا ندهید؛ زیرا در محل دید پروردگاری هستید که گناه را بر شما حرام کرده و راه بندگی و اطاعت از حضرتش را برایتان آسان ساخته است...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۱۵۱).

کتب و مقالات منتشرشده در این موضوع، بیشتر به اصلاح الگوی مصرف، گردآوری، نگهداری، بررسی منابع، تاریخ، شیوه توزیع و تقسیم بیت‌المال پرداخته و کمتر به نقش شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با ظلم و فساد از منظر امیرالمؤمنین (علیه السلام)، توجه کرده‌اند.

بررسی و تبیین نقش شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت اداری از منظر امیرالمؤمنین (علیه السلام)، راهکاری است برای قداست بخشیدن و ارج نهادن به همه حقوق و احکام مصرف بیت‌المال و ارتقای سلامت اداری در دوران معاصر تا هرچه بهتر و بیشتر زمینه رعایت آن‌ها و تحقق اهداف منظور از آن‌ها فراهم آید.

به دلیل آنکه آثاری به صورت مستقل، جامع و نظام‌مند، در این باره، یافت نشد، در یافتن پاسخ، اطلاعات لازم از قرآن مجید و روایات و کتب و مقالات فقهی و حقوقی با محوریت نهج‌البلاغه گردآوری می‌شود و با رویکرد درون‌دینی و روش توصیفی-تحلیلی، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد.

### ۳. مفهوم‌شناسی

#### ۳-۱. معنای شفافیت مصرف بیت‌المال

کلمه «شفافیت» مصدر اسمی است از ماده «شَفَّ» و «شَفَّ» در لغت به معنای پرده و پوشش نازک است که از پشت آن اشیای دیگر نمایان باشد. فراهیدی می‌گوید: «الشَّفُّ: الستر الرقیق یری ما خلفه و استَشْفَفْتُ ما ورائه، آی: أَبْصَرْتُ» (فراهیدی، ۱۴۰۹ق، ج ۶: ۲۲۱). کلمه «بیت‌المال» مرکب از دو کلمه «بیت» و «مال» به مکانی گفته می‌شود که اموال عمومی متعلق به همه مسلمانان در آنجا فراهم و نگهداری می‌شود؛ مانند غنایم جنگی، خراج، جزیه، زکات، اوقاف عمومی، اموال خریداری شده یا در حال استفاده در سازمان‌های دولتی و نظامی (هاشمی و جمعی از پژوهشگران، ۱۴۲۶ق، ج ۲: ۱۵۵). مقصود از صرف مال در فرهنگ زبان عرب انفاق مال است. صَرَفْتُ الْمَالَ؛ یعنی آن را انفاق کردم (فیومی، ۱۴۱۴ق: ۳۳۸). انفاق در فرهنگ قرآن به معنای بذل و صرف مال در رفع حوائج خویش یا دیگران است (طباطبایی، ۱۴۱۷ق، ج ۱۵: ۳۳۹).

علامه طباطبایی می‌فرماید: «جامعه برای خود شخصیتی واحد دارد که این شخصیت واحد مالک تمامی اموال روی زمین است و خدای تعالی زندگی این شخصیت واحد را به وسیله اموال تأمین کرده و آن را رزق وی ساخته است ... خدای تعالی اموال را وسیله معاش و مایه قوام و بقای جامعه انسانی قرار داده ... اگر بعضی از اموال مختص به بعضی از ساکنان زمین و بعضی دیگر متعلق به بعضی دیگر می‌باشد، از باب اصلاح وضع عمومی بشر است که مبتنی بر اصل مالکیت و اختصاص می‌باشد ... پس مؤمنین در اموال، خلیفه خداوند و هر تصرفی به اذن او می‌باشد ...» (طباطبایی، ۱۴۱۷ق، ج ۴: ۱۷۱-۱۷۰).

به این ترتیب، مقصود از شفافیت مصرف بیت‌المال، نمایان بودن تصرف و به‌کارگیری مستقیم اموال و امکانات عمومی و دولتی است؛ به‌گونه‌ای که حقوق، نیازها و خواسته‌های مردم از بیت‌المال بر اساس باورها و ارزش‌های الهی و مؤلفه‌های سبک زندگی اسلامی برآورده سازد.

#### ۳-۲. معنای سلامت اداری

کلمه «سلامت» از ماده «سلم»، در لغت به معنای سالم ماندن از فساد و تباهی و مصون ماندن از گزند و زیان و خالی شدن از آسیب‌ها و آفت‌های ظاهری و باطنی است (ابن فارس، ۱۴۰۴ق، ج ۳: ۹۰؛ راغب، ۱۴۱۲ق: ۴۲۱). نقطه مقابل سلامت اداری فساد اداری است. کلمه «فساد» در لغت نقیض «صلاح» است. معنای مشترک در همه مشتقات کلمه «صلاح»، سلامت از فساد است که شامل سلامتی انسان در تمامی شئون وجودی؛ مانند سلامت اندیشه، انگیزه و عمل می‌گردد. فراهیدی گوید: «الْفَسَادُ: نقیض الصلاح ... رجل صالح فی نفسه و مُصْلِح فی أعماله و

أموره» (فراهیدی، ۱۴۰۹ق، ج ۷: ۲۳۱؛ ج ۳، ۱۱۷).

علامه طباطبایی می‌فرماید: «سنت الهی بر آن است که اثر متناسب و ویژه هر یک از صلاح و فساد را بر صالح و فاسد مترتب کند و اثر عمل صالح سازگاری و هماهنگی با سایر حقایق عالم و اثر عمل فاسد ناسازگاری با سایر حقایق عالم است. از این رو، باطل و عمل فاسد از بین می‌رود و نابود می‌شود اما حق و عمل صالح می‌ماند و جاویدانه می‌گردد» (طباطبایی، ۱۴۱۷ق، ج ۱۰: ۱۱۰).

به این ترتیب، مقصود از سلامت اداری، سلامت حکومت، ادارات، سازمان‌های دولتی و حاکمان و کارگزاران از فساد است که شامل سلامت آن‌ها از گونه‌های مختلف فساد و آسیب‌ها و آفت‌های ظاهری و باطنی می‌شود.

#### ۴. رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با تکلیف و حق

بررسی و تبیین نقش شفافیت مصرف بیت‌المال در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با ظلم و فساد از منظر امیرالمؤمنین (علیه السلام)، مستلزم بررسی و تبیین رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با تکلیف و حق در فقه و حقوق اسلامی است.

کلمه «تکلیف» در لغت به معنای طلب امری مشقت‌آمیز است (فیومی، ۱۴۱۴ق: ۵۳۷). تکلیف در اصطلاح فقه، خطاب شارع به انجام دادن یا ترک کاری و یا تخیر بین آن دو، می‌باشد (هاشمی و جمعی از پژوهشگران، ۱۴۲۶ق، ج ۲: ۶۰۹). اجرای وظیفه و رعایت حق چون در نظام حقوقی اسلام به حکم خداوند است؛ چنین الزام‌هایی نیز تکلیف نامیده می‌شود (حکمت‌نیا، ۱۳۹۰: ۴۸). کلمه «وظیفه» در فرهنگ زبان عرب به معنای تقدیر و اندازه‌گیری چیزی است؛ مانند تقدیر روزانه طعام و روزی و عمل (فراهیدی، ۱۴۰۹ق، ج ۸: ۱۶۹). در فرهنگ فارسی به چیزی که اجرای آن، شرعاً یا عرفاً برعهده کسی باشد وظیفه گفته می‌شود (دهخدا، ۱۳۴۶ق، ج ۱۵: ۲۳۲۱۱).

واژه «حق» در لغت به معنای ثبوت و مطابق با واقع است (فراهیدی، ۱۴۰۹ق، ج ۳: ۶؛ راغب، ۱۴۱۲ق: ۲۴۶). حق در اصطلاح فقه، مرتبه‌ای ضعیف‌تر از سلطنت موجود در ملکیت است که شارع مقدس آن را برای انسان به‌عنوان انسان یا برای فردی معین بر چیزی قرار داده است (خویی، ۱۳۹۳، ج ۱: ۱۴۳).

کلمه «حق» در قرآن بیشتر در برابر باطل و در مورد «خداوند» (حج: ۶۲)، «توحید» (زخرف: ۸۶)، «قرآن» (زخرف: ۸۶) «اسلام» (اسراء: ۸۱)، «عدل» (اعراف: ۸۹) و «صدق» (یونس: ۴)، به کار رفته است. علامه طباطبایی می‌فرماید: «کلمه حق در مقابل کلمه باطل، به معنای چیزی است که در واقع و خارج ثابت باشد ... حق از اسمای حسنی خداوند است،

دلیلش روشن است؛ زیرا خدای تعالی ثبوت ذات و صفاتش طوری است که هرگز قابل زوال و دگرگونی و انتقال نیست ... پس حق عبارت از چیزی است که خدا آن را دارای ثبوت کرده باشد، چه در عالم ایجاد، و چه در عالم تشریح ...» (طباطبایی، ۱۴۱۷ق، ج ۱: ۲۲۵؛ ج ۲، ۵۴-۵۵).

در تحلیل مفهوم حق، علامه مصباح می‌فرماید: «مفاهیمی که بشر با آن‌ها سروکار دارد دوگونه‌اند: مفاهیمی که در برابر آن‌ها یک موجود عینی و خارجی وجود دارد؛ مانند انسان. این‌گونه مفاهیم را در اصطلاح «مفاهیم حقیقی» و یا «مفاهیم ماهوی» می‌گویند. در مقابل، یک سلسله مفاهیم دیگری وجود دارد که شیء خاص خارجی را نشان نمی‌دهد، بلکه قوام آن‌ها به اعتبارات عقلی و ذهنی است. حق از این دسته مفاهیم است ... منشأ حق، نوعی سلطه است و سلطه اعتباری برگرفته از سلطه تکوینی است و چون اصل هر سلطه تکوینی از خدا است، پس اصل هر حقی از خدا است و او بر اساس مصالح و حکمت‌ها، حقوقی را برای دیگران قرار می‌دهد» (مصباح، ۱۳۹۲: ۶۳-۶۵).

حق در حوزه روابط اجتماعی یک امر اعتباری و ارزشی و ملازم با تکلیف است. علامه مصباح می‌فرماید: «در امور اجتماعی هیچ‌گاه حق از تکلیف جدا نمی‌شود و این دو، دوروی یک سکه‌اند؛ یعنی حق همیشه دو طرف دارد: یکی کسی که حق برای او و به نفع او وضع می‌شود - که اصطلاحاً «من له الحق» نامیده می‌شود - و دیگری کسی که حق برعهده او گذاشته شده و از او خواسته شده که آن را رعایت کند - که اصطلاحاً «من علیه الحق» نامیده می‌شود» (مصباح، ۱۳۹۶، ج ۱: ۷۰).

به این ترتیب، رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با تکلیف و حق و تأثیر آن بر سلامت اداری از منظر امیرالمؤمنین (ع)، در دو محور قابل بررسی است: الف) رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با وظیفه و تکلیف حکومت؛ ب) رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با حق مردم.

## ۵. رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با تکلیف حکومت

حکومت از ماده «ح. ک. م.» در لغت به معنای منع از ظلم و فساد است (ابن فارس، ۱۴۰۴ق، ج ۲: ۹۱)، به حاکم از این جهت حاکم گفته می‌شود که ظالم را از ظلم کردن منع می‌کند (ابن منظور، ۱۴۱۴ق، ج ۳: ۲۷۰). حکومت اسلامی بُعدی از ابعاد ولایت الهی و شأنی از شئون امام‌هدایت است.

علامه مصباح می‌فرماید: «حکومت، یکی از شئون ولایت الله است ... ولایتی که در این روایت: بِنَيِّ الْإِسْلَامِ عَلَى خَمْسٍ: الْوَلَايَةُ ... وَ لَمْ يَنَادِ بِشَيْءٍ مَا نُودِيَ بِالْوَلَايَةِ يَوْمَ الْغَدِيرِ» (مجلسی، ۱۴۰۸ق، ج ۶۸: ۳۳۲) مطرح شده، نه فقط به معنای دوست داشتن که به معنای پذیرفتن حق حاکمیت و حکومت الهی است؛ حقی که پس از خداوند برای پیامبر اکرم (ص) و اهل بیت (ع) و نایبان و والیان ایشان، به اذن خداوند ثابت است ... پذیرش ولایت در اینجا بدین معنا است که

عقیده داشته باشیم اهل بیت (علیهم‌السلام) از سوی خداوند، بر امت اسلامی حق ریاست و حاکمیت داشته‌اند و دارند و از همین روی در جهت برقراری حکومت اسلامی همواره کوشیده‌اند ...» (مصباح، ۱۳۸۴: ۹۸-۹۹).

بیت‌المال از دیدگاه امیرالمؤمنین (علیه‌السلام)، حق الله است و شفافیت مصرف آن، وظیفه و تکلیف حکومت اسلامی و کارگزاران می‌باشد. امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) به مأمور جمع‌آوری زکات می‌فرماید: «به کاری که تو را بدان مأمور کرده‌ام با ترس از خدای یکتا که شریکی ندارد حرکت کن ... بگو: ای بندگان خدا مرا ولی خدا و خلیفه الله برای گرفتن حق الله به سوی شما فرستاده آیا در میان اموال شما حق الله وجود دارد که بگیرم و به دست ولی الله بدهم؟ اگر کسی گفت: نه، با او کاری نداشته باش و اگر کسی گفت: آری نزد من هست بدون آنکه او را بترسانی و یا بر او سخت‌گیری کنی همراهش برو ... هر چه از صدقات و زکوات جمع‌آوری کردی نزد ما بفرست تا ما آن‌ها را به آن مواردی که پروردگار دستور فرموده مصرف نمائیم» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، ن ۲۵).

از منظر امیرالمؤمنین (علیه‌السلام)، در حکومت اسلامی، ارتقای سلامت اداری به اندازه برائت حاکمان از دنات و ظلم و فساد است. امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) به عنوان حاکم اسلامی می‌فرماید: «قسم به خداوند که اگر شب را بیدار به روی خار سعدان - که خاری است نوک‌تیز - بگذرانم و مرا در غل بسته و بر زمین بکشند، پیش من محبوب‌تر است از اینکه فردا در روز قیامت، خدا و پیغمبر خدا را ملاقات کنم در حالی که به یکی از بندگان، ظلم کرده باشم و چیزی را به عنوان غصب از کسی گرفته باشم ... سوگند به خدا اگر هفت اقلیم زمین را با آنچه که زیر آسمان‌هاست به من بدهند تا به ستم از مورچه‌ای که پوست جوی را به لانه‌اش می‌برد، بگیرم، حاضر نیستم این کار را بکنم» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۲۱۵).

کارگزاران حکومت اسلامی گرچه فطرتاً به خیر محض و کمال مطلق گرایش دارند؛ اما چون در عالم طبیعت زندگی می‌کنند و شئون ادراکی؛ مانند حس، واهمه و متخیله و شئون تحریکی؛ چون شهوت و غضب، و میل انحرافی به شرّ و تباهی دارند، برخی با نفوذ و وسوسه‌های شیطان دچار غفلت و گمراهی می‌شوند و به جای اینکه قدم در راه اولیای الهی بگذارند به شیاطین انس و جنّ سر می‌سپارند. امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) به یکی از کارگزاران خود می‌فرماید: «هیچ‌یک از بستگان خود را مانند تو در یاری کردنم مورد اعتماد و امانت‌دار ندانستم. ولی ... تلاش تو برای خدا نبود و گویی که دلیلی از جانب پروردگار برایت وجود نداشت و یا اینکه تصمیم داشتی با این مردم از سر نیرنگ وارد شوی و برای تصاحب غنایم ایشان آن‌ها را فریب دهی. همین که فرصت بیشتری در خیانت بر مردم یافتی با عجله چون گرگی تیزرو که بزی زخم خورده و پا شکسته را می‌رباید اموال



امت را ربودی و بدون آنکه احساس گناه کنی شادمان آن‌ها را به طرف حجاز روانه ساختی ... وای بر تو چنین پنداشتی که ارث پدر و مادرت را برای بستگان می‌فرستی سبحان الله، پناه بر خدا آیا به قیامت معتقد نیستی و از حساب و سؤال آن روز هراس نداری ... چگونه خوردن و آشامیدن برایت گواراست درحالی که خود می‌دانی که مشغول خوردن و آشامیدن حرام هستی؟ ... قسم به پروردگار اگر حسن و حسین این کاری را که تو انجام داده‌ای کرده بودند، با آن‌ها صلح و آشتی نمی‌کردم و نمی‌گذاشتم که به آرزویشان برسند تا اینکه حق را از آن‌ها بگیرم و باطلی را که به ظلم ایشان به وجود آمده از بین ببرم ...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، ن ۴۱).

شفافیت رابطه مصرف بیت‌المال با وظیفه و تکلیف الهی و مبارزه حاکم دینی با ستم‌ها و نابرابری‌ها سبب می‌شود تا کارگزاران در پی شهوات نروند و فرصتی برای رشد معنوی و تکامل روحی خویش بیابند. امیرالمؤمنین (ع) می‌فرماید: «این فرمانی است از بنده خدا علی امیرالمؤمنین به مالک فرزند حارث اشتر در عهدی که خود به او فرموده هنگامی که وی را کارگزار مصر گردانید، تا مالیات آنجا را جمع کند و با دشمنان بجنگد و کار مردم مصر را اصلاح نماید و شهرها را آباد نماید. به او فرمان می‌دهد که تقوای الهی را رعایت کند و طاعت و بندگی پروردگار را بر همه کارها مقدم بدارد ... و به او فرمان می‌دهد که خواسته‌های شهوات نفس را سر جای خود بنشانند ... بدان ای مالک من تو را به شهرهایی می‌فرستم که گرفتار آشفته‌گی شده‌اند ... به کارهای آن‌ها رسیدگی کن، چون پدر و مادری که به فرزندشان رسیدگی می‌نمایند ... موضوع مالیات را آن‌گونه مورد توجه قرار ده که باعث اصلاح مأمورین مالیاتی و مالیات‌دهندگان گردد که به‌راستی با اصلاح مسئله مالیات و مالیات بگیران کار سایر مردم نیز اصلاح خواهد شد ... در مجلسی عمومی بنشین و برای رضای پروردگار تواضع را انتخاب کن و به سپاهیان و دربانان و نگهبانان خود سفارش کن که مانع ورود آن‌ها نشوند تا سخنگوی ایشان بدون لکنت زبان و ترس حرفش را بزنند ...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، ن ۵۳).

## ۶. رابطه شفافیت مصرف بیت‌المال با حق مردم

در نهج‌البلاغه نگاه جامع حقوقی به رابطه متقابل مردم و حاکم، صورت گرفته است؛ به‌گونه‌ای که رعایت حق در یکی، نشانه وجود وظیفه و تکلیف در دیگری است و به انجام آن انگیزه و نیرو می‌دهد و موجب برپایی حق و ارتقای سلامت اداری می‌شود. امیرالمؤمنین (ع) می‌فرماید: «بزرگ‌ترین حقی که پروردگار متعال واجب فرموده، حق والی بر رعیت، و حق رعیت بر والی است که خدای سبحان آن را واجب فرمود و حق هر یک را بر گردن دیگری گذارد و آن را سبب ارتباط آنان با هم و عزت دینشان کرد. و هیچ‌گاه رعیت راه صلاح را طی نکرد مگر آنکه والیان و حاکمان بر او صالح

بودند و حاکمان صالح نگردند، مگر به مقاومت و نیکو شدن رعیت، و هرگاه رعیت حق والی را ادا کند و والی حق رعیت را به جا آورد حق بینی‌شان ارزشمند خواهد شد. و راه‌های دین برپا و آثار عدالت برجا و سنت‌ها آن‌طور که سزاوار است به اجرا در خواهد آمد...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۲۱۶، ۲۳۳).

شفافیت مصرف بیت‌المال از منظر امیرالمؤمنین (علیه السلام) چنان‌که وظیفه و تکلیف الهی حاکمان و زمامداران است، حق مردم می‌باشد. مردم بر حاکمان و زمامداران حق دارند، مصرف بیت‌المال برای آن‌ها شفاف و نمایان باشد و بدون پرده و ترس حقوق خود را از آنان مطالبه نمایند. امیرالمؤمنین (علیه السلام) می‌فرماید: «حق هنگام توصیف و در مقام گفتار، فراخ‌ترین چیزها است، ولی هنگام عمل و رعایت انصاف، از همه چیز تنگ‌تر است، به نفع کسی علیه دیگری حقی قرار داده نشد، مگر آنکه علیه او به نفع دیگری نظیر همان حق قرار داده شد ... ای مردم مرا بر شما حقی است و شما را بر من حقی می‌باشد، اما حق شما بر من این است که شما را نصیحت کنم و حقوقتان را از بیت‌المال پردازم و شما را تعلیم دهم تا نادان ننمایید و تأدیب کنم تا فرا گیرید ... مرا به نیکی ستایش نکنید تا از عهده حقوقی که باقی مانده و از ادای آن‌ها فارغ نشده‌ام و واجباتی که ناچار به اجرای آن‌ها هستم برآیم. با من مثل روبه‌رو شدن با پادشاهان جور، حرف نزنید و مثل آن‌ها که با انسان‌های خشمگین برخورد می‌کنند از من کناره نگیرید و با چاپلوسی و ظاهر آرایبی با من مواجه نشوید و فکر نکنید که من از شنیدن حرف حق ناراحت می‌شوم. نمی‌خواهم مرا بزرگ شمارید. اگر کسی شنیدن کلام حق برایش سنگین باشد اجرای عدالت برایش سنگین‌تر خواهد بود. در نتیجه از گفتن حق و به‌کار بستن عدالت باز خواهد ماند...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۲۱۶).

خداوند انسان را میان دو راه خیر و شر قرار داده است. رابطه خیر و شر رابطه وجود و عدم است؛ شر از آن جهت به چیزی نسبت داده می‌شود که یا عدم کمالی دارد؛ مانند جهل و نادانی و یا موجب عدم کمال برای شیء دیگر می‌شود؛ مانند ظلم و فساد (صدرالمتألهین، ۱۹۸۱، ج ۸: ۳۷).

راز فسادستیزی حاکم در حکومت اسلامی در هدایت یافتگی و هدایت‌گری و به تعبیر دیگر در مهدی بودن و هادی بودن او می‌باشد. خدای متعال می‌فرماید: «أَفَمَنْ يَهْدِي إِلَى الْحَقِّ أَحَقُّ أَنْ يُتَّبَعَ أَمْ مَنْ لَا يَهْدِي إِلَّا أَنْ يَهْدِي فَمَا لَكُمْ كَيْفَ تَحْكُمُونَ» (یونس: ۳۵)؛ آیا کسی که هدایت به سوی حق می‌کند برای پیروی شایسته‌تر است، یا آن کس که خود هدایت نمی‌شود مگر هدایتش کند؟ شما را چه می‌شود، چگونه داوری می‌کنید؟!».

امیرالمؤمنین (علیه السلام) به‌عنوان امام هدایت می‌فرماید: «به خدا سوگند عقیل را دیدم که بسیار تنگدست بود و به همین علت از من درخواست پیمان‌ه‌ای از گندم شما و بیت‌المال را نمود، کودکانش در اثر فقر و نداری موهایشان چرکین و چهره‌هایشان گردآلود بود، گویی صورتشان را با

چیزی سیاه کرده‌اند. عقیل پی در پی به سراغ من آمد و حرف خود را تکرار کرد، گوش به سخنانش دادم. او گمان کرد که دینم را با او معامله کرده‌ام و مطیع و فرمانبر وی شده‌ام و از راهی که انتخاب نموده‌ام منصرف می‌شوم. پس برای آگاه ساختن او قطعه آهنی را در آتش داغ کردم و بعد آن را به بدن او نزدیک بردم تا از حرارت آن عبرت بگیرد، چنان فریاد برآورد که بیمار از درد فریاد می‌زند. نزدیک بود از حرارت آن آهن پاره بسوزد. آن‌گاه بدو گفتم ای عقیل، داغیده‌ها و نوحه‌گران بر تو بگیرند، آیا از آهنی که انسانی با بازیچه آن را گرم کرده ناله می‌کنی و تو با درخواست خود می‌خواهی مرا به آتش کشانی که پروردگار جبار از روی خشم و غضبش گذاخته است تو از آزار ناله کنی و من از سوزش خشم الهی ننالم؟!...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۲۱۵).

شفافیت مصرف بیت‌المال در حکومت اسلامی از منظر امیرالمؤمنین (ع) چنان‌که حق مردم است و از سوی حاکمان و زمامداران، مصرف بیت‌المال باید برای مردم شفاف و نمایان باشد. از طرف دیگر وظیفه و تکلیف الهی مردم اطاعت از حکومت و حاکم اسلامی می‌باشد. امیرالمؤمنین (ع) می‌فرماید: «بدانید حکومتی که از جانب پروردگار برپاست باعث محفوظ ماندن کارهای شماست، پس تن به اطاعت او دهید البته نه از روی کراهت و نفاق بلکه از روی اخلاص و ارادت و قسم به پروردگار که وظیفه شما جز اطاعت کردن نیست، وگرنه خداوند حکومت اسلام را از شما به دیگری منتقل خواهد کرد و دیگر به‌سوی شما باز نمی‌گرداند تا به غیر شما داده شود... آنچه از شما برای ما لازم است که اجرا کنیم، عمل به کتاب خداوند تبارک و تعالی و سیره رسول الله (ص) و برپایی حق آن گرامی و ارج نهادن سنت اوست... و اینکه هیچ رازی را از شما پنهان ندارم، مگر در جنگ...» (شریف رضی، ۱۴۱۴ق، خ ۱۶۹؛ طوسی، ۱۴۱۴ق، ۲۱۷).

### نتیجه‌گیری

از آنچه گذشت موارد ذیل را می‌توان نتیجه گرفت:

۱. ارتقای سلامت اداری و مبارزه با ظلم و فساد، معلول و نتیجه شفافیت رابطه مصرف بیت‌المال با تکلیف و حق است. شفافیت مصرف بیت‌المال از یک‌سو، وظیفه و تکلیف الهی حکومت اسلامی است و از جانب دیگر حق مردم می‌باشد؛
۲. حکومت اسلامی، بُعدی از ابعاد ولایت خداوند و شأنی از شئون امامان هدایت است. شفافیت مصرف بیت‌المال بر اساس باورها و ارزش‌های الهی، و در جهت رساندن خلق از حسیض نقص به قرب حضرت حق، وظیفه و تکلیف الهی حکومت اسلامی می‌باشد؛
۳. فساد اداری مانع تحقق باورها و ارزش‌های الهی است. شفافیت مصرف بیت‌المال راهکاری است برای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری. با شفافیت مصرف بیت‌المال، کارگزاران

از بردگی نفس، شیطان و مفسدان رهایی یافته به بندگی خدای سبحان نائل می‌شوند؛  
 ۴. هدایت یافتگی حاکمان اسلامی از سوی خداوند و شأن هدایت‌گری آن‌ها به‌سوی حق،  
 حاکمی و کاشف از رمز و راز شفاف‌سازی مصرف بیت‌المال برای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با  
 ظلم و فساد است؛

۵. شفاف و نمایان بودن مصرف بیت‌المال، اعتماد و ارادت به حکومت و ادارات دولتی و  
 همدلی و همکاری مردم را با حاکمان و کارگزاران افزایش می‌دهد. پشتیبانی ملت از دولت موجب  
 می‌شود تا دولت حق پایدار و مطامع مفسدان و دشمنان به یأس مبدل گردد.

## منابع

قرآن کریم.

نهج البلاغه (۱۴۱۴ق)، شریف الرضی، محمد بن حسین، نهج البلاغه (للصباحی صالح)، چاپ اول، قم: هجرت.

ابن فارس، احمد بن فارس (۱۴۰۴ق)، معجم مقاییس اللغة، تحقیق و تصحیح هارون عبدالسلام محمد، چاپ اول، قم: مکتب الاعلام الاسلامی.

ابن منظور، محمد (۱۴۱۴ق)، لسان العرب، بیروت: دار صادر.

حکمت نیا، محمود (۱۳۹۰)، فلسفه نظام حقوق زن، تهران: پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.

خویی، ابوالقاسم (۱۳۹۳)، مصباح الفقاهه، مطبوعه نجف.

خمینی، روح الله (بی‌تا)، صحیفه امام، تهران: مؤسسه تنظیم و نشر آثار امام خمینی (عج).

دهخدا، علی اکبر (۱۳۴۶)، لغت‌نامه دهخدا، دانشگاه تهران.

راغب، حسین (۱۴۱۲ق)، مفردات ألفاظ القرآن، بیروت: دار القلم.

صدرالمتالهین، محمد (۱۹۸۱م)، الحکمة المتعالیة فی الاسفار العقلیة الاربعة، بیروت: دار احیاء التراث.

طباطبایی، محمد حسین (۱۴۱۷ق)، المیزان فی تفسیر القرآن، چاپ پنجم، قم: دفتر انتشارات اسلامی.

طوسی، محمد بن حسن (۱۴۱۴ق)، الأمالی، چاپ اول، قم: دار الثقافة.

فراهیدی، خلیل بن احمد (۱۴۰۹ق)، کتاب العین، چاپ دوم، قم: هجرت.

فیومی، احمد (۱۴۱۴ق)، المصباح المنیر فی غریب الشرح الکبیر للرافعی، قم: دار الهجرة.

کلینی، محمد بن یعقوب (۱۳۷۵)، الکافی، چاپ چهارم، تهران: دار الکتب الإسلامیة.

مجلسی، محمد باقر (۱۴۰۳ق)، بحار الأنوار الجامعة لدرر أخبار الأئمة الأطهار، تحقیق و تصحیح

جمعی از محققان، چاپ دوم، بیروت، دار احیاء التراث العربی.

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۹۲)، نگاهی گذرا به حقوق بشر از دیدگاه اسلام، قم: انتشارات مؤسسه

آموزشی و پژوهشی امام خمینی (عج).

مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۹۶)، نظریه حقوقی اسلام، قم: انتشارات مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام خمینی (علیه السلام).

هاشمی، محمود و جمعی از پژوهشگران (۱۴۲۶ق) فرهنگ فقه مطابق مذهب اهل بیت (علیهم‌السلام)، قم: مؤسسه دائرةالمعارف فقه اسلامی.





## الگوی پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری

علی شریعت‌نژاد<sup>۱</sup>

سیده مریم موسوی‌زاده<sup>۲</sup>

### چکیده

پیش‌نیاز یک اقتصاد سالم، با ثبات و روبه‌رشد، شفافیت و انضباط در فعالیتهای اقتصادی و مبادلات است؛ بنابراین می‌توان نتیجه‌گیری کرد که یکی از شاخص‌های اصلی ارزیابی سلامت مالی کشور، میزان شفافیت نظام بانکی است. امروزه بسیاری از بانک‌ها شفافیت را جزء اولویت‌های اصلی برای تحقق چارچوب و اثرگذاری سیاست پولی، برقراری ارتباط مؤثر با مردم و مسئولیت‌پذیری در نظر می‌گیرند؛ بنابراین هدف اصلی این پژوهش، ارائه الگویی در جهت تحقق و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری با روش گرند تئوری می‌باشد. در این روش، به‌منظور جمع‌آوری اطلاعات از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته استفاده شد که اطلاعات به‌دست‌آمده با استفاده از نرم‌افزار Atlas.ti و با استفاده از روش استراوس و کوربین و مدل پارادایمی (کدگذاری باز، محوری و انتخابی)، تجزیه و تحلیل شدند. در این پژوهش نمونه‌گیری به روش نظری و با تکنیک هدفمند انجام شد که بر مبنای آن ۲۵ مصاحبه با خبرگان حوزه بانکداری صورت گرفت. روایی ابزار گردآوری اطلاعات با استفاده از آزمون روایی نسبی (CVR) و پایایی آن با استفاده از آزمون کاپای کوهن تأیید شد. نتایج داده‌های به‌دست‌آمده از مصاحبه‌ها طی فرایند کدگذاری باز، محوری و انتخابی، به ارائه الگویی در جهت تحقق و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری منجر شد. الگوی ارائه‌شده در این پژوهش شامل ابعاد و مؤلفه‌های مؤثر، موانع و راهبردها، شرایط علی، زمینه‌ای، واسطه‌ای و عناصر تشکیل‌دهنده است که پدیده‌محوری، پیامدها و راهبردها را نشان می‌دهد.

**واژگان کلیدی:** نظام شفافیت، سرمایه ساختاری، فساد اداری، سیستم بانکی، گرند تئوری

۱. استادیار گروه مدیریت دانشگاه لرستان، خرم‌آباد، ایران، shariat.al@lu.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مدیریت بازرگانی دانشگاه لرستان، خرم‌آباد، ایران

### مقدمه

یکی از ابزارهایی که سازمان‌ها را در تأمین اهداف یاری می‌کند، شفافیت سازمانی است (درویش و همکاران، ۱۳۹۳). شفافیت سازمانی می‌تواند در محیط پُرتلاطم امروزی در بهبود و توسعه امور سازمان‌ها نقش مؤثری داشته باشد و سازمان‌ها را در رسیدن به مزیت رقابتی پایدار و حفظ آن یاری کند (حسینی و شمس، ۱۳۹۱). از دیدگاه بسیاری از محققان شفافیت پیش‌نیاز عملکرد مؤثر سازمانی و عامل ایجاد سازمان‌هایی با اثربخشی بالا می‌باشد (برگر<sup>۱</sup>، ۲۰۱۰). اهمیت شفافیت سازمانی به حدی است که برخی نویسندگان، شفافیت را مفیدتر از قوانین شدید و سخت‌گیرانه معرفی می‌کنند (نیلسن و مدسن<sup>۲</sup>، ۲۰۰۹). امروزه که گرایش به سمت جهانی شدن شدت گرفته، اصل شفافیت در حکومت، مورد اقبال روزافزونی در عالم سیاست واقع شده است و سیاست‌مداران و شهروندان، خواهان شفاف‌سازی بیشتر امورند؛ زیرا تقریباً راه‌حل برخورد با هرگونه ناکامی و فساد در سیستم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را شفاف‌سازی برای همه افراد می‌دانند و اعتقاد دارند که شفافیت به‌عنوان مطمئن‌ترین، موفق‌ترین، ساده‌ترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای افزایش کارایی دولت، متناسب‌سازی اندازه دولت، افزایش تعامل مردم و دولت و مشارکت عمومی و یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده می‌تواند برای ایجاد دموکراسی و جامعه مردم‌سالار نقش حیاتی داشته باشد که بدون آن دیالوگی بین شهروندان و دولت وجود ندارد و فساد و سوءاستفاده از قدرت اشاعه می‌یابد (یزدانی زنور، ۱۳۸۸)؛ لذا سؤال اصلی پژوهش حاضر آن است که چگونه می‌توان با استفاده از سرمایه ساختاری یک نظام مبتنی بر شفافیت را در سیستم بانکداری کشور پیاده نمود؟

از اصلی‌ترین مشکلاتی که نظام ما در بسیاری از سطوح ساختاری و اداری با آن مواجه است، مشکل فساد، عدم تبعیت از قانون، عدم پاسخ‌گویی، عدم مسئولیت‌پذیری و... می‌باشد و در این راستا می‌توان گفت که شفافیت از مهم‌ترین و اساسی‌ترین راهکارها برای مبارزه با فساد سیستماتیک یک حاکمیت و دولت محسوب می‌شود. هرگونه اصلاح و بهبود در کشور بدون فهم شفافیت همانند قدم زدن در خانه‌ای تاریک می‌باشد؛ زیرا شفافیت همانند نوری است که مسائل را روشن می‌کند و در سایه آن می‌توان مسائل و مشکلات را برطرف کرد (یخچالی، ۱۳۹۵). آمار و اطلاعات و نتایج یافته‌های تحقیقات و نظرسنجی‌های ملی و خصوصاً بین‌المللی از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی نشان می‌دهد که کشور ایران همانند بسیاری از کشورهای



اسلامی برخلاف داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی در زمینه فساد، از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۹). این امر نشان‌دهنده ضرورت انجام اقدامات و سیاست‌گذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب است. دستیابی به جامعه‌ای به دور از فساد در سال‌های اخیر مورد تأکید عالی‌ترین مقامات، سند چشم‌انداز و برخی از قوانین و مصوبات کشورمان بوده است. از این رو، شفافیت یکی از دقیق‌ترین راه‌حل‌های مبارزه با فساد سازمان‌یافته اداری است و باعث می‌شود خطاهای اداری کم‌تر شود و قانون‌مداری بیشتر مورد لحاظ قرار گیرد (صالحی و همکاران، ۱۳۹۶). با توجه به نقش کلیدی شفافیت در سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اداری و با توجه به این موضوع که تحقیقات کمی ابعاد و مؤلفه‌های شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری را مورد بررسی قرار داده‌اند؛ بنابراین پژوهش حاضر به دنبال آن است تا به ارائه الگویی جهت تحقق و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه‌ساختاری پردازد و از این طریق راهکارهایی را برای برقراری شفافیت سازمانی و ارتقاء سلامت نظام اداری ارائه دهد.

### ۱. مبانی نظری

محیط کسب‌وکار امروز به محیطی تبدیل شده است که مشخصه آن افزایش پیچیدگی و جهانی‌شدن و پویایی است؛ بنابراین سازمان‌ها برای استمرار و استقرار خود با چالش‌های جدیدی مواجه هستند که برای رهایی از این چالش‌ها نیازمند توجه بیشتر به توسعه و تقویت مهارت‌ها و توانایی‌های درونی خود می‌باشند که این کار از طریق مبانی دانش سازمانی و سرمایه فکری صورت می‌گیرد. دانش و سرمایه‌های فکری به‌عنوان استراتژی‌های پایدار برای دستیابی و نگهداری مزیت رقابتی سازمان‌ها تشخیص داده شده‌اند (دراکر<sup>۱</sup>، ۱۹۸۸؛ به نقل از پهلوانیان، ۱۳۹۱). امروزه جنبه نامشهود اقتصاد بر پایه سرمایه فکری بنیان نهاده شده و درون‌مایه اصلی آن، دانش و اطلاعات می‌باشد. سرمایه فکری عبارت است از گروهی از دارایی‌های دانشی که به یک سازمان اختصاص دارند و جزء ویژگی‌های یک سازمان محسوب می‌شوند و به‌طور قابل ملاحظه‌ای از طریق افزودن ارزش به ذی‌نفعان کلیدی سازمان منجر به بهبود وضعیت رقابتی سازمان می‌شوند (مار<sup>۲</sup>، ۲۰۰۴). سازمان‌هایی که سرمایه فکری دارند، در رسیدن به سطوح بالای رشد و توسعه، بهتر عمل می‌کنند (قرزل و همکاران، ۱۳۹۲). به همین دلیل در چند دهه اخیر، توجه به سرمایه فکری به یک امر ضروری و غیرقابل اجتناب، تبدیل شده است. چراکه سازمان‌ها از طریق سرمایه

فکری می‌توانند شاخص‌های مزیت رقابتی خود از جمله نوآوری سازمانی را بهبود و توسعه دهند. سرمایه فکری دارای ابعاد متنوعی است و دسته‌بندی‌های متفاوتی را به خود اختصاص داده است ولی به‌طور کلی باید گفت که در اکثر طبقه‌بندی‌های ارائه‌شده به سه سرمایه انسانی، ساختاری و ارتباطی اشاره شده که به دلیل محوریت موضوعی مقاله تنها بعد سرمایه ساختاری در این مقاله مورد بررسی قرار گرفته است.

## ۲. سرمایه ساختاری

بعد ساختاری در سرمایه فکری تحت عنوان سرمایه ساختاری (سازمانی) تعریف می‌شود و عبارت‌اند از مجموع دارایی‌هایی که توانایی خلاقیت سازمان را ممکن ساخته و بهبود می‌بخشد. مأموریت شرکت، چشم‌انداز، ارزش‌های اساسی، استراتژی‌ها، سیستم‌های کاری و فرایندهای درونی یک شرکت می‌تواند در زمره این نوع دارایی‌ها برشمرده شود (بوتیس، ۲۰۱۲). سرمایه ساختاری دانش نهادینه‌شده متعلق به یک سازمان می‌باشد که در پایگاه‌های داده، دستورالعمل‌ها و غیره ذخیره می‌شود. در واقع سرمایه ساختاری شامل همه ذخایر غیرانسانی دانش از جمله پایگاه‌های داده، نمودارهای سازمانی، فرایندها، راهبردها، برنامه‌های اجرایی و هر آنچه که ارزش آن برای سازمان بالاتر از ارزش مادی است، می‌باشد (بروکینگ، ۱۹۹۷). سرمایه ساختاری شامل همه مخازن دانش غیرانسانی در یک سازمان است و شامل پایگاه داده‌ها و چارت‌های سازمانی و دستورالعمل‌های فرایندی و راهبردها و یا شامل هر چیز دیگری می‌شود که به سازمان ارزشی بیشتر از مواد آن می‌دهد (بوتیس، ۲۰۰۰). سرمایه ساختاری عبارت است از سخت‌افزارها، نرم‌افزارها، پایگاه داده‌ها، ساختار سازمانی، حق اختراع‌ها و مارک‌های تجاری و سایر توانایی‌ها و قابلیت‌های سازمانی که از بهره‌وری کارکنان حمایت می‌کند (ادوینسون و همکاران، ۱۹۹۷). سرمایه ساختاری شامل دارایی‌های زیرساختاری مثل فناوری، فرایندها و روش‌های کاری و نیز دارایی‌های فکری مثل دانش فنی، مارک‌های تجاری و حق ثبت محصولات می‌شود (بروکینگ، ۱۹۹۷). به گفته چن و همکاران (۲۰۰۴) سرمایه ساختاری به‌طور واضح‌تر می‌تواند به صورت فرهنگ سازمانی، یادگیری سازمانی، فرایند عملیاتی و سیستم اطلاعاتی طبقه‌بندی شود. حال نکته مهم این است که اگر یک سازمان دارای سیستم‌ها و رویه‌های کاری ضعیفی باشد، سرمایه فکری کلی به حداکثر توانایی بالقوه‌اش دست نخواهد یافت. حتی اگر

کارکنان یک سازمان توانایی‌ها و قابلیت‌های بالایی داشته باشند، اگر ساختار سازمانی از یک‌سری قوانین و سیستم‌های ضعیفی تشکیل شده باشد، نمی‌توان از این قابلیت‌ها و استعداد‌های کارکنان برای خلق ارزش و داشتن عملکرد خوب سازمانی استفاده کرد. سرمایه ساختاری به ساختارها و فرایندهای موجود درون یک سازمان اشاره دارد که نقش اصلی آن حمایت از کارکنان برای رسیدن به عملکرد بهینه فکری و عملکرد بهینه در کسب‌وکار است. در حقیقت این سرمایه شامل تمامی معازن دانشی غیرانسانی در یک سازمان مانند پایگاه داده‌ها، استراتژی‌ها و چارت‌های سازمانی است که به سازمان ارزشی فراتر از دارایی‌های فیزیکی می‌بخشد (ورگاون و ون الم، ۲۰۰۵). سرمایه ساختاری به سازوکار و ساختار یک واحد تجاری مرتبط است و می‌تواند کارکنان را در عملکرد بهینه فکری یاری کند و بدین ترتیب سازمان قادر خواهد بود، عملکردش را بهتر کند (چن و همکاران، ۲۰۰۴).

### ۳. شفافیت

واژه شفافیت برگرفته از واژه لاتین transparency می‌باشد (شیشه چپها، ۱۳۸۶). شفافیت از واژه شف و شفاف در لغت به معنای پارچه نازک، واضح، روشن، آشکارا، صریح و قابل فهم آمده است (حق‌شناس، ۱۳۸۳). این واژه در اصطلاح کاربردهای گسترده‌ای دارد؛ مثل شفافیت سازمانی، شفافیت مالی و حسابداری، شفافیت اقدامات و مسئولیت‌های دولت، شفافیت اسنادی و ... (زندیه و سالاروردی، ۱۳۹۲). سازمان بین‌المللی شفافیت، در تعریف شفافیت می‌گوید: «شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه فقط اصل موضوع، تعدد موضوع‌ها و از شیوه‌های تصمیم‌گیری آن‌ها مطلع گردند؛ بلکه وظیفه و تکلیف مستخدمان دولتی و مدیران دولتی این است که رفتار آنان قابل رؤیت، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد» (کریستوفر، ۲۰۰۶). به عبارتی دیگر، 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 کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار وجود دارد (ضمیری و نصیری، ۱۳۸۹). شفافیت به معنی روشن بودن روند قاعده‌گذاری، تصمیم‌گیری، و مجموعه اقداماتی است که حقوق و تکالیف شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. درواقع می‌توان گفت که آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن

برای همه افرادی که در روند تصمیم‌گیری دخیل می‌باشند، در مقوله شفافیت جای دارد (حبیب‌زاده، ۱۳۹۰: ۱۲). شفافیت سازمانی یک مؤلفه برای پیشبرد و مدیریت صحیح شناخته می‌شود (کلارک و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵). این مؤلفه علاوه بر در دسترس قرار دادن اطلاعات، موجب مشارکت فعال در دستیابی، توزیع و ایجاد دانش نیز می‌شود (اوگ<sup>۲</sup>، ۲۰۱۶). در آموزه‌های دین مقدس اسلام نیز به مفهوم شفافیت تأکید شده است و سنت نبوی و سیره ائمه اطهار (علیهم‌السلام) نیز نشان‌دهنده اصل شفافیت در تعامل با جامعه است. در اسلام حاجب داشتن به معنای دور بودن از مردم، فاصله گرفتن از مردم، ارتباط نداشتن مستقیم با مردم و در نتیجه بی‌اطلاع بودن از مردم در مسائل و مشکلات و نیازها می‌باشد. اصل عدم احتجاب زمامداران از مردم که در حکومت اسلامی یک اصل اساسی محسوب می‌شود، رابطه نزدیکی با واژه شفافیت امروزی دارد (دل‌شاد تهرانی، ۱۳۹۵).

#### ۴. اهمیت شفافیت

مفهوم شفافیت سازمانی در مقابل اختفا و پنهانکاری قرار دارد. بسیاری از محققین بیان می‌کنند که شفافیت لازمه عملکرد مؤثر سازمانی می‌باشد (برگر و اونز<sup>۳</sup>، ۲۰۱۰). امروزه شفافیت بنا به دلایل زیر به عنوان نقطه قوت و مزیت رقابتی برای سازمان محسوب می‌شود:

- تغییر نقش‌های سازمان از حالت بوروکراتیک و مدل‌های کنترل و فرماندهی به سیستم‌های نظارتی و سرپرستی
- آگاهی بیشتر کارمندان از حقوق فردی
- بیشتر شدن علاقه و اشتیاق سازمان‌ها در جهت ارتقای مدیریت کیفیت و همچنین تبادل دانش و اطلاعات (بلومبرگ و ساندن<sup>۴</sup>، ۲۰۰۸)

علاوه بر آنچه که در بالا گفته شد، شفافیت سازمانی دارای پیامدهای مثبت دیگری از قبیل: اعتماد، پیشرفت، اعتبار، پاسخ‌گویی (هالند و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۱۸)، افزایش وضوح نقش، کاهش و عدم تقارن اطلاعاتی (دیهم‌پور و همکاران، ۱۳۹۷)، کمک به انتخاب آگاهانه، ارزیابی عملکرد بهتر (انگلیش<sup>۶</sup>، ۲۰۰۳) افزایش رقابت و ارتقای تصمیم‌گیری (هاهن<sup>۷</sup>، ۲۰۰۸)، مشارکت بیشتر

---

1. Clark et al.  
 2. Oge  
 3. Burger & Owens  
 4. Blomberg & Sunden  
 5. Holland et al.  
 6. English  
 7. Hahn

کارمندان، ایجاد اعتماد نسبت به مدیریت سازمان، افزایش خلاقیت، یادگیری از خطا و اشتباهات، بهبود عملکرد، افزایش رضایت شغلی کارمندان، کاهش رفتارهای مخرب کارمندان و افزایش شفافیت و وضوح نقش (وجلجسانگ و لسترا، ۲۰۰۹) می‌باشد. شفافیت همچنین باعث مشارکت فعال شهروندان در امور سیاسی و اجتماعی می‌شود. ضمن اینکه یکی از شاخص‌های مهم «حکمرانی مطلوب» نیز شفافیت محسوب می‌شود (هداوند، ۱۳۸۴).

### ۵. موانع برقراری شفافیت

نیروی انسانی ضعیف و غیر اصلح: انتصاب افراد نالایق و ناشایست می‌تواند موجبات سقوط یک نظام یا سازمان را فراهم کند (پیروز و همکاران، ۱۳۸۴).

روابط نامطلوب اداری: روابطی مانند رانت‌خواری، باند بازی، پارتی بازی و ... (شکارچی فردویی، ۱۳۹۲).

حجابت (پرده‌داری): فاصله گرفتن حاکمان و مسئولین از مردم از مهم‌ترین موانع شفافیت است. عدم صراحت و شفافیت خواسته‌های مردم.

اجتناب شهروندان از افشای موارد فساد: ممکن است افراد بنا به دلایلی از جمله عدم اعتماد به مسئولین، بی‌نتیجه دانستن افشاگری، ترس از تنبیه و مجازات و ... از افشای موارد فساد خودداری کنند (فرج‌پور، ۱۳۸۱).

تقسیمات ادارای ناعادلانه: برای مثال تقسیم اداری در کشور افغانستان که از قومیت‌های متفاوتی تشکیل شده است، به سیاست خاص حکام که منابع گروهی خاص را در نظر داشته‌اند، تحقق یافته است (دولت‌آبادی، شناسنامه افغانستان، ۱۳۸۲).

### ۶. پیشینه پژوهش

پناهی (۱۳۹۸) در تحقیقی با عنوان «ارزیابی نقش شفافیت سازمانی بر تعارضات سازمانی با میانجی‌گری ارتباطات سازمانی اثربخش» به این نتیجه رسید که شفافیت سازمانی بر کاهش تعارضات سازمانی با میانجی‌گری ارتباطات سازمانی تأثیر دارد. دیهیم‌پور (۱۳۹۸) در پژوهشی تحت عنوان «تأثیر شفافیت سازمانی بر مدیریت جنجال - نتیجه با میانجی‌گری سرمایه اجتماعی» به این نتیجه دست یافتند که سرمایه‌گذاری بر سرمایه اجتماعی در کنار شفافیت سازمانی می‌تواند به مدیریت جنجال - نتیجه افراد کمک کند. دیهیم‌پور، میان‌داری، نجاری و عابدی جعفری (۱۳۹۷) در پژوهشی با عنوان «طراحی مدل افزایش شفافیت سازمانی با رویکرد

داده بنیاد در سازمان‌های دولتی» مدلی طراحی کردند. مدل طراحی شده در این پژوهش شامل ابعاد و مؤلفه‌های مؤثر، موانع و راهبردها، شرایط علی، زمینه‌ای، واسطه‌ای و عناصر تشکیل‌دهنده می‌باشد که پدیده محوری، پیامدها و راهبردها را نشان می‌دهد. صحرائی، بابکی‌راد و رضایی‌فر (۱۳۹۷) در پژوهش خود ۲۳ عامل مؤثر و ۱۱ عامل بازدارنده بر شفافیت سازمانی را نشان دادند که توسط خبرگان به چهار دسته تقسیم شدند: عوامل سازمانی، عوامل مدیریتی، عوامل فردی و عوامل فراسازمانی. جمشیدی و پورزمانی (۱۳۹۵) در پژوهشی به بررسی تأثیر چرخه عمر شرکت بر رابطه کیفیت افشا و ساختار سرمایه پرداختند. نتایج تحقیقات آن‌ها نشان داد که در هر دو مرحله رشد و افول از چرخه عمر شرکت کیفیت افشای حسابداری اثر معنی‌داری بر ساختار سرمایه دارد. اسلامی و پورزمانی (۱۳۹۴) در پژوهشی تحت عنوان «بررسی رابطه کیفیت افشا و ساختار سرمایه» به این نتیجه رسیدند که ارتباط بین هر ۹ جنبه ساختار سرمایه با کیفیت افشا، معکوس و معنادار است. به طوری که شرکت‌های با کیفیت افشای بالاتر، تمایل کمتری به تأمین منابع مالی از طریق بدهی دارند. عبدالحسین‌زاده و ثنایی (۱۳۹۴) در تحقیقی تحت عنوان «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی» با مطالعه پژوهش‌ها و تجربیات جهانی در حوزه شفافیت و مصادیق کاربردی آن به این نتیجه رسیدند که شفافیت ابزار کارآمدی برای مبارزه با فساد، کنترل، نظارت، کارآمدی و توانمندسازی خط‌مشی‌ها می‌باشد. عبدالهی و توکلی جوشقانی (۱۳۹۳) در پژوهش خود تحت عنوان «بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی» به این نتیجه دست یافتند که توسعه دولت الکترونیک در کشورها موجب افزایش شفافیت و کاهش فساد در فعالیت‌ها و اقدامات دولت می‌گردد. صناعی‌فر (۲۰۱۸) در تحقیقی با عنوان «بررسی نقش شفافیت سازمانی و تعهد سازمانی بر فساد اداری کارکنان جهاد کشاورزی رشت» به این نتیجه دست یافتند که فساد اداری با شفافیت سازمانی رابطه منفی و معناداری داشته و ابعاد شفافیت سازمانی می‌توانند فساد اداری در جهاد کشاورزی را پیش‌بینی نمایند. گراسمن و لیپونن<sup>۱</sup> (۲۰۱۸) به بررسی اثرات متقابل قدرت و شفافیت و افشای سرمایه‌گذاری‌های ثابت و عملکرد در شرکت‌های روسی پرداختند، نتایج تحقیقات آن‌ها نشان داد که شفافیت سازمانی و قدرت عمودی مکمل اثرات آن‌ها بر سرمایه‌گذاری ثابت و عملکرد شرکت می‌باشد. دیمنت و توساتو<sup>۲</sup> (۲۰۱۷) در پژوهش خود نشان دادند که اجرای سیاست‌های نظارتی مؤثر، قوانین مناسب، شفافیت سیاسی، بوروکراسی و دیگر اقدامات مؤثر ضد فساد می‌تواند به

1. Grosman &amp; Leiponen

2. Dimant and Tosato

کاهش فساد کمک کند. همچنین فیض‌آبادی و عالی (۲۰۱۷) در بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی تهران نشان دادند که شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیر می‌گذارد. کاشف و همکاران (۲۰۱۷) در تحقیقی به ارائه مدل شفافیت سازمانی در ارتباط با توانمندسازی جهت استقرار اعتماد سازمانی مدیران پرداختند. آن‌ها در تحقیقات خود به این نتیجه رسیدند که شفافیت سازمانی از ۱۵ مؤلفه و ۴ بعد: مالی، مدیریتی، فناوری و ساختاری تشکیل شده که بیشترین اثرگذاری را بر شفافیت سازمانی دارند. کلارک، آدرن و پندلتون<sup>۱</sup> (۲۰۱۵) در تحقیقات خود به این نتیجه رسیدند که دسترسی به اطلاعات کامل، به‌روز و صحیح، مشارکت عمومی افراد در تصمیم‌گیری و دسترسی به نتایج از جمله عناصر اصلی شفافیت سازمانی محسوب می‌شوند. عناصر اصلی شفافیت سازمانی عبارت‌اند از: نتایج تحقیقات کانگار تم<sup>۲</sup> (۲۰۱۲) نشان داد که افزایش شفافیت، سبب افزایش اعتماد در روابط متقابل سازمانی می‌گردد و نرخ بالای سرمایه‌گذاری و رشد، منوط بر وجود سطح بالای اعتماد و به تبع آن، شفافیت سازمانی است. برتوت، جاگر و گریمز<sup>۳</sup> (۲۰۱۰) در پژوهشی دیگری بیان کردند که توسعه دولت الکترونیک و استفاده از ظرفیت شبکه‌های اجتماعی می‌تواند نقش مهمی را در برقراری شفافیت سازمانی و مبارزه با فساد ایفا کند. پاتک، نر، رحمان، اسمیت و آگرو<sup>۴</sup> (۲۰۰۹) در پژوهش خود به این نتیجه رسید که دولت الکترونیکی می‌تواند شفافیت بیشتری را با هدف کاهش فساد ایجاد کند. همچنین راولینز<sup>۵</sup> (۲۰۰۸) در پژوهش خود چهار عامل اطلاعات ضروری، مشارکت، پاسخ‌گویی و پنهانکاری را از عوامل اصلی مؤثر بر شفافیت سازمانی برشمرد. لیندستد و نارین<sup>۶</sup> (۲۰۰۶) در پژوهشی تحت عنوان شفافیت علیه فساد نشان دادند که آزادی بیان، مطبوعات و رسانه‌ها در برقراری شفافیت و مقابله با فساد مهم و تأثیرگذارند.

## ۷. روش پژوهش

پژوهش حاضر از نوع پژوهش‌های آمیخته است. این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از حیث نحوه گردآوری داده جزء مطالعات توصیفی است. جامعه آماری پژوهش، خیرگان حوزه بانکداری هستند که با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند. در این روش، نمونه‌گیری تا رسیدن مقوله‌ها به اشباع نظری ادامه یافت. همچنین ابزار گردآوری اطلاعات در پژوهش حاضر،

1. Clark, Ardron and Pendleton

2. Kanagaretnam

3. Bertot, Jaeger & Grimes

4. Pathak, Naz, Rahman, Smith & Agarwal

5. Rawlings

6. Lindstedt & Naurin

مصاحبه است که جهت شناسایی مقوله‌ها از مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با خبرگان استفاده شد. برای تحلیل داده‌های مصاحبه، ابتدا مصاحبه‌ها ضبط شدند تا با مرور گفت‌وگوها، دیدگاه‌های مشارکت‌کنندگان به‌طور دقیق‌تری تحلیل و بررسی شود، سپس بعد از اطمینان از اشباع نظری، اطلاعات مصاحبه‌ها با استفاده از نرم‌افزار Atlas.ti و با بهره‌گیری از روش کدگذاری و بر اساس رویکرد نظریه داده‌بنیاد با روش استراوس و کوربین تحلیل و مدل پژوهش تدوین شد. برای محاسبه روایی ابزار گردآوری اطلاعات در این پژوهش، از آزمون روایی نسبی (CVR) و برای سنجش پایایی ابزار، از آزمون کاپای کوهن استفاده شد. نظریه داده بنیاد یک روش پژوهشی استقرایی و اکتشافی است که به‌جای اتکا به تئوری‌های موجود و از پیش تعریف‌شده، خود به تدوین تئوری اقدام می‌کند (صلصالی و همکاران، ۱۳۸۶). در این روش، کشف یا تولید نظریه بر مبنای حقایق و واقعیت‌های موجود و از طریق جمع‌آوری نظام‌مند داده‌ها و با مدنظر قرار دادن کلیه جوانب مرتبط با موضوع تحقیق صورت می‌گیرد. داده‌های جمع‌آوری‌شده سیر تکاملی خود را تا رسیدن به تئوری، طی می‌کنند (استراوس و کوربین، ۲۰۰۸).

## ۸. تحلیل و تفصیل مطالب

### ۸-۱. یافته‌های توصیفی

یافته‌های توصیفی مشتمل بر نتایج دموگرافیک است. مشخصات نمونه پژوهش در جدول زیر نشان داده شده است:

جدول ۱: مشخصات جمعیت‌شناختی اعضای نمونه

جنسیت	فراوانی	سن	فراوانی	سابقه کاری	فراوانی	تحصیلات	فراوانی
مرد	۱۸	کمتر از ۴۰	۱۲	کمتر از ۱۰	۱۰	کارشناسی	۱۰
زن	۷	۴۱-۵۰	۸	۱۰-۲۰	۱۲	کارشناسی ارشد	۱۱
-	-	بیشتر از ۵۰	۵	بیشتر از ۲۰	۳	دکتری	۴

### ۸-۲. یافته‌های استنباطی

#### ۸-۲-۱. یافته‌های کیفی

در این پژوهش برای ارائه مدل تحقیق از رویکرد داده‌بنیاد با روش استراوس و کوربین استفاده شده است. در مدل استراوس و کوربین عناصر اصلی مدل، شرایط علی، عوامل زمینه‌ای، عوامل مداخله‌گر، پدیده محوری، راهبردها و پیامدها هستند که در این بخش با استفاده از نرم‌افزار Atlas.ti و با بهره‌گیری از روش کدگذاری شناسایی می‌شوند.



### ۸-۲-۲. متغیرهای علی

برای شناسایی شرایط و متغیرهای علی در خصوص تحقق و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری از روش کدگذاری بر مبنای کدگذاری باز، محوری و انتخابی استفاده شد که مجموعه‌ای از متغیرهای علی اثرگذار بر مفهوم اصلی پژوهش توسط آن‌ها شناسایی شد. برای این کار با استفاده از تحلیل یافته‌های کیفی که برآمده از متون مصاحبه است، متغیرهای علی شناسایی شد.

جدول ۲: متغیرهای علی

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
متغیرهای علی	فساد اداری	رشوه، سوء استفاده از مقام دولتی، اختلاس، پولشویی، فساد اطلاعاتی	استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری - دولتی برای نفع شخصی، عدم وجود قانون سوت‌زنی
	اعطای وام بدون توجیه اقتصادی	دادن تسهیلات با سود بالا، پرداخت وام بدون ضامن،	رشد نقدینگی، افزایش پایه پولی، تورم
	رقابت ناسالم در تجهیز منابع	عوامل درون‌سازمانی، عوامل برون‌سازمانی،	حضور و فعالیت مؤسسات اعتباری غیرمجاز، پیشنهاد نرخ‌های سود بالاتر از نرخ‌های توافق شده.
	مشکلات مدیریت نقدینگی	بروز کسری نقدینگی، افزایش ریسک نقدینگی، تعیین نرخ سود عقود مبادله‌ای در سطوحی پایین‌تر از نرخ سود عقود مشارکتی	کمبود و عدم اطمینان در میزان نقدینگی، پیش‌بینی خالص وجوه مورد نیاز، ارائه تسهیلات با سررسیدهای نسبتاً بلندمدت، تأمین مالی از طریق سپرده‌های کوتاه‌مدت و میان‌مدت
	نارسایی‌های ساختار مالی بانک‌ها	پایین بودن سطح سرمایه پایه بانک‌ها، برخورداری بانک‌ها از حجم نگران‌کننده‌ای از اموال تملیکی، مطالبات غیرجاری	محدودیت بودجه
	چالش‌های بوروکراتیک	منطبق نبودن رویه‌ها با قوانین مصوب، مقاومت در برابر تغییر رویه‌ها، عدم تشکیل کمیته تخصصی	تصمیم‌گیری‌های فرمایشی و دولتی

### ۸-۲-۳. متغیرهای مداخله‌گر

برای شناسایی شرایط و متغیرهای مداخله‌گر در خصوص تحقق نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه

ساختاری، از روش کدگذاری بر مبنای کدگذاری باز، محوری و انتخابی استفاده شد که مجموعه‌ای از متغیرهای مداخله‌گر اثرگذار بر مفهوم اصلی پژوهش توسط آن‌ها شناسایی شد. برای این کار با استفاده از تحلیل یافته‌های کیفی که برآمده از متون مصاحبه است، متغیرهای مداخله‌گر شناسایی شد.

جدول ۳: متغیرهای مداخله‌گر

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
متغیرهای مداخله‌گر	فقدان قانون شایسته‌سالاری	تبعیض، رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری، ترس از به‌خطر افتادن موقعیت شغلی	عدم مشورت، تکیه بر رفتارهای فردی، نبود اعتماد در سازمان، تناسب نداشتن عملکرد و پاداش، فقدان دموکراسی، عدم اجرای برنامه‌های توانمندساز و جان‌نشین‌پروری
	عدم وجود سیستم نظارتی کارا	بی‌عدالتی، رشوه‌خواری، ایجاد مفاسد اقتصادی	نبود سیستم نظارتی به دور از مسامحه، نبود سیستم نظارتی به دور از تبعیض، عدم مسئولیت‌پذیری، عدم بازیابی نقاط قوت و ضعف
	فقدان قانون عملیات بانکی بدون ربا	عدم استقرار نظام پولی و اعتباری بر مبنای حق و عدل، تعیین حداکثر نرخ سود برای عقود مشارکتی، حجم بالای مطالبات غیرجاری بانکی	فقدان راهکار مناسب برای نظارت و کنترل شرعی فعالیت، عدم ایجاد تسهیلات لازم جهت گسترش تعاون عمومی و قرض‌الحسنه، عدم حفظ ارزش پول، صوری بودن معاملات
	پربازده بودن بازارهای غیرمولد	رواج بازارهای سوداگری، واسطه‌گری و سرمایه‌گذاری	سود بالا، ریسک کم، سرمایه‌گذاری‌هایی که خارج از ضوابط و استانداردهای نظام بانکی
	انحراف منابع تخصیص داده شده	سوق دادن منابع به شرکت‌داری و بنگاه‌داری، عدم رعایت قوانین و مقررات توسط نظام بانکی	دریافت وام‌های کلان به بهانه تولید، عدم تدوین استاندارد حاکمیت شرکتی، عدم تعیین محل مصرف منابع

### ۳-۸. شرایط زمینه‌ای

در این بخش از پژوهش، سعی بر آن است تا شرایط زمینه‌ای در خصوص تحقق نظام شفافیت

مبتنی بر سرمایه ساختاری تشریح شود؛ بنابراین، با استفاده از مصاحبه و داده‌های آن مجموعه‌ای از شرایط زمینه‌ای شناسایی شد.

جدول ۴: متغیرهای زمینه‌ای

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
شرایط زمینه‌ای	تمرکز در خط‌مشی‌گذاری نظام بانکی	انحصارات، انتقال بر اساس معیارهای بائبات و شفاف، برنامه‌ریزی قابل پیش‌بینی برای منابع مالی	واگذاری غیرانحصاری مسئولیت‌ها
	نارسایی‌های اداری - مدیریتی	ضعف ساختاری و قانونی، ساختار سازمانی نامناسب، سیاست‌های نامناسب منابع انسانی	تمرکز در تصمیم‌گیری، کاهش پاسخ‌گویی، عدم وجود تئوری پنجره شکسته، هدررفت منابع
	تحولات گسترده در عملیات و خدمات بانکی در دنیا	سطح و سرعت تغییرات صورت‌گرفته در شرایط اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جوامع، پیشرفت‌های قابل توجه در عرصه فناوری، بازرگاری و به‌روزرسانی قوانین	تغییرات مکرر در قوانین و مقررات، نگاه دستوری به بخش اعتباری، عدم ثبات سیاست‌های پولی و مالی
	نارسایی‌های فرهنگی - اجتماعی	عدم فرهنگ پاسخ‌خواهی، فرهنگ محافظه‌کاری، رفتار منافقانه، عدم رفتار عقلایی افراد	تبعیض در رفتار با کارکنان، عدم برخورد قاطع و بدون تبعیض،
	بدبینی سازمانی	نگرش منفی کارکنان به سازمان، مرادوات رهبر - عضو، انحراف از قرارداد روان‌شناختی	فقدان عدالت سازمانی، انحراف از قرارداد روان‌شناختی، حمایت سازمانی درک شده، ساختار سلسله‌مراتبی، نهادهای نظارتی متعدد

## ۸-۴. پدیده محوری

در این بخش از پژوهش، سعی بر آن است تا پدیده محوری در خصوص تحقق نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری تشریح شود؛ بنابراین، با استفاده از مصاحبه و داده‌های آن مجموعه‌ای از عوامل که مبین پدیده محوری در ارتباط با مفهوم است، شناسایی شد.

جدول ۵: مفهوم پدیده محوری

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
پدیده محوری	پیاده‌سازی نظام شفافیت در سیستم بانکی کشور	مبارزه با فساد و رانت، تصویب قانون سوت‌زنی، ثبات و سلامت مالی	کاهش و عدم تقارن اطلاعاتی، افزایش ظرفیت تولید، اصلاح رابطه دولت و نظام بانکی، گزارش‌های صحیح و حقیقی از فعالیت‌ها، مشارکت فعالانه ذی‌نفعان در تشخیص اطلاعاتی، انضباط مالی

## ۹. راهبردها

ارائه راهبردها، یکی از اجزای اصلی مدل نظریه داده‌بنیاد است؛ از این رو، مجموعه‌ای از راهکارها و راه‌حل‌ها به صورت راهبردها از طرف خبرگان ارائه شد.

جدول ۶: مفاهیم راهبردها

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
راهبردها	اصلاح ساختار بانک‌ها	تدوین و پایبندی به استراتژی‌ها، اصلاح ساختار بنگاه‌های اقتصادی، تدوین قوانین پولی و بانکی کارآمد	اصلاح نظام جبران خدمات، ایجاد فرهنگ اطلاع‌رسانی، ایجاد فرهنگ مشارکت، ایجاد سلسله‌مراتب سازمانی
	برقراری فرهنگ قانون‌مداری	حاکمیت قانون، تدوین قانون، رعایت قانون	نظارت تطبیقی، نظارت مبتنی بر ریسک، دریافت مالیات قانونی، نظارت مؤثرتر بر عملکرد بانک‌ها، تنظیم، کنترل و هدایت گردش پول و اعتبار طبق مقررات
	دولت الکترونیک	استفاده از فناوری‌های نوین، استفاده از ظرفیت شبکه‌های اجتماعی، از بین رفتن مرزهای خصوصی خلوت سازمانی، از بین رفتن محدوده‌های درونی و بیرونی	ایجاد کانال‌های رسمی و غیررسمی اطلاع‌رسانی، کاهش اختیارات، ارسال آنلاین اطلاعات مالی
	تدوین و پیاده‌سازی استانداردهای بانکی	توجه به استانداردهای مربوط به سرمایه بانک‌ها،	محدود شدن تراکنش‌های خارج از نظام بانکی، قرارگرفتن تراکنش‌های بانکی در اختیار دولت، صیانت از منابع سپرده‌گذاران، اعطای وام و اعتبارات بدون ربا
	اجرای نظام‌مند سیاست‌های شفافیت‌سازی مالی	بودجه‌ریزی عادلانه و ضابطه‌مند، مشخص کردن یک چارچوب اقتصاد کلان چند ساله، تصویب قانون سوت‌زنی	انتشار اسکناس و سکه‌های فلزی، نظارت بر معاملات طلا و ارز و ورود و صدور پول رایج کشور، انجام عملیات مربوط به اوراق و اسناد بهادار، طبق قانون و مقررات

## ۱۰. پیامدها

در این بخش از پژوهش با استفاده از داده‌های برآمده از مصاحبه، پیامدهای تحقق نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه‌ساختاری شناسایی شد که در جدول زیر شرح کامل آن نشان داده شده است.

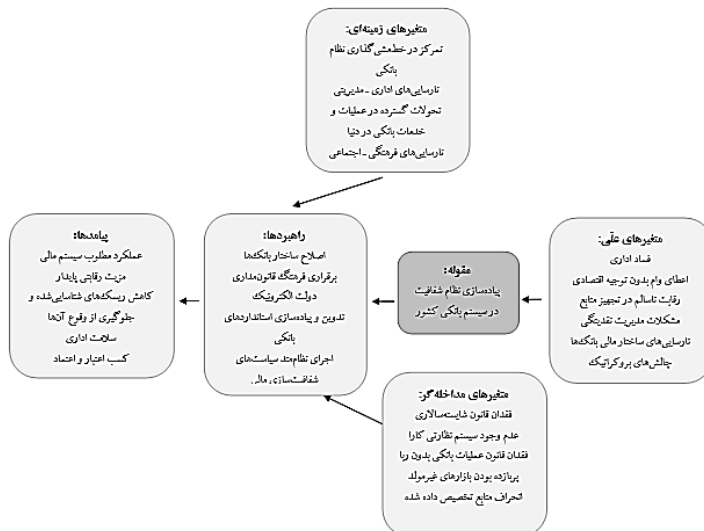
جدول ۷: مفاهیم پیامدها

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
پیامدها	عملکرد مطلوب سیستم مالی	کاهش درگیری‌های سازمانی، تجزیه و تحلیل عملکرد مالی،	تحقق اهداف سازمانی، عدالت سازمانی، افزایش سوددهی،

مقوله	کدگذاری انتخابی	کدگذاری محوری	کدگذاری باز
		انتشار صورت‌های مالی	سیاست‌گذاری‌های درست، اصلاح و حذف قوانین موازی
	مزیت رقابتی پایدار	افزایش بهره‌وری، افزایش رقابت و ارتقای تصمیم‌گیری، افزایش رقابت بانکی	توجه به مسائل و مشکلات کارکنان، کاهش خلأهای اطلاعاتی، تعامل هرچه بیشتر با بانک‌های خارجی
	کاهش ریسک‌های شناسایی شده و جلوگیری از وقوع آن‌ها	شیوه‌ها و راهبردهای مدیریت ریسک، جلوگیری از فرار مالیاتی، بهبود تراز بودجه‌ای	مبارزه با قاچاق کالا، حمایت از تولید داخل، سازماندهی بازارها، آگاهی از دارایی‌های ترازنامه‌ای، کاهش رشد نقدینگی
	سلامت اداری	رعایت اصول و مقررات اداری، حاکم، توزیع عادلانه خدمت، جلوگیری از فساد و کشف فساد، ایجاد تئوری پنجره شکسته	جلوگیری از اختلاس و کلاهبرداری، مبارزه با رشوه، عدم پارتی‌بازی، شایسته‌گزینی، یگانگی اهداف فردی و سازمانی، جلوگیری از پولشویی
	کسب اعتبار و اعتماد	اعتماد سازمانی، وجهه مثبت سازمانی، مشروعیت بخشی	همراهی مردم، جایگاه اجتماعی سازمان، سودآوری بیشتر، وفاداری مشتریان

## ۱.۱. ارائه مدل پژوهش

پس از انجام کدگذاری و شناسایی بخش‌های مختلف، نوبت به ارائه مدل رسید. مدل پژوهش با استفاده از رویکرد داده‌بنیاد به شکل زیر (شکل ۱) است:



شکل ۱. الگوی تحقق و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

سازمان‌ها برای بقا و موفقیت در عرصه رقابت‌ها و دگرگونی‌ها نیازمند ابداع ساختارهای تازه و طراحی استراتژی‌های جدید می‌باشند؛ یکی از این راهبردها، شفافیت سازمانی است. میزان شفافیت در شبکه بانکی، یکی از معیارهای مهم در ارزیابی سلامت بانکی می‌باشد. اهمیت شفافیت سازمانی به حدی است که برخی نویسندگان، شفافیت را مفیدتر از قوانین شدید و سخت‌گیرانه معرفی می‌کنند (نیلسن و مدسن، ۲۰۰۹)؛ زیرا تقریباً راه‌حل برخورد با هرگونه ناکامی و فساد در سیستم سیاسی، اقتصادی و اجتماعی را شفاف‌سازی برای همه افراد می‌دانند (یزدانی زنور، ۱۳۸۸)؛ بنابراین هدف از این پژوهش ارائه الگویی در جهت تحقق و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری با استفاده از رویکرد داده بنیاد می‌باشد. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده فساد اداری، اعطای وام بدون توجیه اقتصادی، رقابت ناسالم در تجهیز منابع، مشکلات مدیریت نقدینگی، نارسایی‌های ساختار مالی بانک‌ها و چالش‌های بوروکراتیک به‌عنوان متغیرهای علی، فقدان قانون شایسته‌سالاری، عدم وجود سیستم نظارتی کارا، فقدان قانون عملیات بانکی بدون ربا، پربازده بودن بازارهای غیرمولد و انحراف منابع تخصیص داده شده به‌عنوان متغیرهای مداخله‌گر، تمرکز در خط‌مشی‌گذاری نظام بانکی، نارسایی‌های اداری - مدیریتی، تحولات گسترده در عملیات و خدمات بانکی در دنیا، نارسایی‌های فرهنگی - اجتماعی و بدبینی سازمانی به‌عنوان متغیرهای زمینه‌ای شناسایی شدند. با توجه به متغیرهای شناسایی شده راهبردهایی نظیر اصلاح ساختار بانک‌ها، برقراری فرهنگ قانون‌مداری، دولت الکترونیک، تدوین و پیاده‌سازی استانداردهای بانکی، اجرای نظام‌مند سیاست‌های شفافیت‌سازی مالی و پیامدهای عملکرد مطلوب سیستم مالی، مزیت رقابتی پایدار، کاهش ریسک‌های شناسایی شده و جلوگیری از وقوع آن‌ها، سلامت اداری، کسب اعتبار و اعتماد برای سیستم بانکی برشمرده شد. این پژوهش درخصوص شناسایی نارسایی‌های اداری - مدیریتی به‌عنوان عوامل زمینه‌ای تحقق شفافیت با نتایج تحقیقات استپن هارست و لانگست<sup>۱</sup> (۱۹۹۷) دارای وجه اشتراک است. نتایج این تحقیق مبنی بر شناسایی اعتبار و اعتماد و همچنین ایجاد مزیت رقابتی پایدار به‌عنوان پیامدهای نظام شفافیت مبتنی بر سرمایه ساختاری با نتایج تحقیقات شکوه و همکاران (۱۴۰۰) و حبیب‌نژاد و عامری (۱۳۹۵) همسوست. بر اساس نتایج تحقیقات آن‌ها شفافیت در نظام بانکی باعث کسب اعتبار و اعتماد در بین مردم و همچنین افزایش رقابت‌پذیری می‌شود. نتیجه این پژوهش مبنی بر شناسایی دولت الکترونیک به‌عنوان راهبردی برای برقراری نظام شفافیت، با نتایج تحقیقات عبدالمهی و

توکلی جوشقانی (۱۳۹۳) و جعفری (۱۳۹۵) و پانک و همکاران (۲۰۰۹) هم‌جهت است. همچنین در راستای برقراری فرهنگ قانون‌مداری به‌عنوان راهبردی برای برقراری نظام شفافیت، نتایج این پژوهش با نتایج تحقیقات بلامگرن و ساندن همسو می‌باشد. بر اساس نتایج تحقیقات آن‌ها پیاده‌سازی قوانین و مقررات، نقش قابل توجهی در شفافیت نظام بانکی را ایفا می‌کند. یکی از مهم‌ترین شاخص‌های مربوط به مردم‌سالاری و دموکراسی شفافیت اقتصادی است. با توجه به اینکه اقتصاد کشور ما، اقتصادی بانک‌محور است؛ بنابراین بانک‌ها نقش مهمی در اقتصاد دارند و به همین دلیل، نظارت بر آن‌ها از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. عدم شفافیت بانکی، یکی از عوامل مؤثر بر بحران‌های مالی محسوب می‌شود که موجب شده است افراد بیرون از سازمان نتوانند میزان سلامت و ریسک هر بانک را برآورد کنند. پذیرش ریسک لازمه فعالیت‌های بانکی است و از آنجاکه هرگونه آسیب عمومی در مورد یک بانک، کل نظام بانکی و حتی نظام اقتصادی کشور را تحت تأثیر قرار می‌دهد؛ بنابراین حفظ اعتماد عمومی به نظام بانکی و جلوگیری از هرگونه نارسایی و بحران در این نظام و جلوگیری از انتقال مشکلات بخش پولی اقتصاد به بخش واقعی آن، از اهداف اصلی نظارت بر بانک‌ها می‌باشد؛ بنابراین می‌توان بیان کرد که شفافیت در شبکه بانکی، یکی از معیارهای مهم در ارزیابی سلامت بانکی است که برخلاف اینکه ذاتاً تأثیری بر عملکرد بانک‌ها نداشته؛ اما تأثیر فراوانی بر انضباط مالی دارد. از طرفی نظم بازار مستلزم اطلاعات به‌روز و قابل اطمینانی است که در دسترس شرکت‌کنندگان بازار قرار می‌گیرد. این اطلاعات، باعث دستیابی شرکت‌کنندگان در بازار به فعالیت‌های بانکی و ریسک‌های ذاتی آن می‌گردد و این مسئله باعث می‌شود آن‌ها، بانک‌ها را برای فعالیت‌های باثبات و سالم تشویق کنند. این تقابل سازنده به‌نوبه خود باعث ثبات بلندمدت سیستم‌های بانکی و نهادهای فردی می‌شود. درخصوص اهمیت نظام شفافیت بانکی می‌توان چنین اظهار کرد که ملزم کردن بانک‌ها به انتشار صحیح اطلاعات، تدوین استانداردهای حسابداری دقیق و شفاف و مطابق با دانش روز و اعمال فرایند حسابداری و همچنین تدوین و اعمال آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های نظارتی در زمینه‌های گوناگون مالی می‌تواند به‌عنوان پیش‌نیاز رتبه‌بندی بانک‌ها و مؤسسات مالی محسوب گردد. در نتیجه امروزه باتوجه به اینکه افزایش میزان شفافیت، احتمال وقوع بحران‌های بانکی را به میزان چشمگیری کاهش داده است و نهادهای نظارتی مانند بانک مرکزی را قادر به سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و نظارت اثربخش‌تر کرده است، درنهایت با توجه به اینکه به‌عنوان یکی از ملزومات رشد و ترقی یک اجتماع محسوب می‌شود؛ بنابراین اهمیت و ضرورت ارتقای سطح شفافیت بانکی بیش از هر دوره دیگری احساس می‌شود.

## منابع

- حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۹۰)، «ظرفیت‌ها و چالش‌های سیاست جنایی ایران در ایجاد امنیت قضایی»، در مجموعه مقالات امنیت قضایی، تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی، ص ۱۲.
- حق‌شناس، علی محمد (۱۳۸۳)، فرهنگ معاصر هزاره، انگلیسی - فارسی»، ج ۲، تهران: فرهنگ معاصر.
- حسینی، علی و شمس، عبدالمجید (۱۳۹۱)، «راهبردهای مقابله با فساد اداری بر مبنای ارزش‌های اسلامی»، تحقیقات اسلام و مدیریت، ۱۵(۱)، ۸۱-۱۰۴.
- دیهیم‌پور، مهدی؛ میان‌داری، کمال؛ نجاری، رضا و عابدی جعفری، حسن (۱۳۹۷)، «طراحی مدل افزایش شفافیت سازمانی با رویکرد داده‌بنیاد در سازمان‌های دولتی»، فصلنامه آموزش علوم دریایی، ش ۱۲، ۹۵-۱۱۰.
- دولت‌آبادی، بویراحمد (۱۳۸۲)، شناسنامه افغانستان، چاپ دوم، تهران: نشر عرفان.
- دل‌شاد تهرانی، مصطفی (۱۳۹۵)، خلاصه سیره نبوی، دفتر سوم، سیره مدیریتی، تهران: دریا.
- زندیه، حسن و سالاروردی، حسن (۱۳۹۲)، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، فصلنامه گنجینه اسناد، شماره ۲۳(۱)، ۱۱۶-۱۳۴.
- شکارچی فردویی، مهدی (۱۳۹۲)، روابط انسانی در مدیریت اسلامی، چاپ اول، قم: انتشارات زائر.
- شکوه، حسن؛ حاجی ملامیرزایی، محمدصادق؛ حاجی ملامیرزایی، حمید (۱۴۰۰)، «تأثیر راهبرد شفافیت، شاخص فساد و ویژگی‌های بانکی بر شاخص رقابت در بانک‌های منتخب بورسی»، نشریه پژوهش‌های راهبردی بودجه و مالی، ۲(۴)، ۱۵۹-۱۳۱.
- شیشه چیها، محبتی (۱۳۸۶)، فرهنگ دوسویه اصطلاحات سازمان تجارت جهانی، فارسی - انگلیسی، چاپ اول، تهران: نشر قانون.
- صالحی، محمد؛ تقی‌نژاد، علی و علی‌نژاد، احمد (۱۳۹۶)، «نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری؛ با تکیه بر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد»، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، حقوق، اقتصاد و علوم و انسانی، ش ۷ و ۸.
- صحرائی، الهام؛ بابکی‌راد، اعظم و رضایی‌فر، حمید (۱۳۹۷)، «شناسایی عوامل مؤثر و بازدارنده شفافیت سازمانی در دانشگاه آزاد اسلامی واحد مشهد»، چهارمین کنفرانس ملی رویکردهای نوین در علوم انسانی، چالش‌ها و راه‌حل‌ها، تهران: دانشگاه پیام نور.
- صلصالی، مهوش؛ فخر موحدی، علی و چراغی، محمدعلی (۱۳۸۶)، پژوهش‌گراند تئوری در علوم پزشکی، فلسفه و علوم کاربردی، انتشارات بشری.
- ضمیری، عبدالحسین و نصیری حامد، رضا (۱۳۸۹)، «حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در تحقق آن». پژوهشنامه حقوقی، شماره ۵۲، ۱۷۳-۲۲۴.
- عبداللهی، علی و توکلی جوشقانی، نازنین (۱۳۹۳)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۱۸، ۹۱-۷۳.



عبدالحسین‌زاده، محمد و ثنائی، مهدی (۱۳۹۴)، «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی»، نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران: خط‌مشی‌گذاری عمومی. فرج‌پور، مجید (۱۳۸۱)، موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد، چاپ اول، تهران: خدمات فرهنگی رسا. فاطمی، فرشاد و همکاران (۱۳۹۴)، «رتبه‌بندی بانک‌ها و برخی یافته‌ها»، بیست‌وپنجمین همایش سیاست‌های پولی و ارزی، خردادماه.

قلز، علیرضا؛ رمضان، مجید و زاهدی، محمدرضا (۱۳۹۲)، «ارائه چارچوب برای اندازه‌گیری سرمایه ساختاری در دانشگاه»، فصلنامه تخصصی پارک‌ها و مراکز رشد، سال دهم، شماره ۳۲. هداوند، مهدی (۱۳۸۴)، «حکمرانی خوب، توسعه و حقوق بشر»، حقوق اساسی، شماره ۴، ص ۸۰. یزدانی زنور، هرمز (۱۳۸۸)، «بررسی نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب»، فصلنامه علمی - تخصصی حقوق عمومی، شماره ۵، تابستان.

- Behn, B., DeVries, D., LinJing, K (2010), "The determinants of transparency in nonprofit organizations: An exploratory study", *Advances in Accounting incorporating Advances in International Accounting*, (26): 6-12.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T. & Grimes, J. M. (2010), "Using ICTs to create a culture of transparency: E-government & social media as openness & anti-corruption tools for societies", *Government information quarterly*, 27(3), 271-264.
- Blomgren, m. & Sunde'n, E. (2008), "Constructing a European healthcare market, The private healthcare company Capio and the strategic aspect of the drive for transparency *Social Science & Medicine*", 67, 1512-1520.
- Bonthis, N., Keow (2000), W, C, C., & 11 and Richardson, S. "Intellectual capital and Business performance in Malaysian Industries". *Journal of Intellectual Capital*, Vol. 1, No. 1, pp. 85-100.
- Brooking, A. (1997), "Intellectual Capital: Core Asset for the Third Millennium Enterprise", Thomson Business Press, London.
- Burger, R. & Owens T. (2010), "Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self-Reported Data", *World Development*, 38(9), 1263-1277.
- Chen, J., Zhu, Z., & Yuan Xie, H. (2004), "Measuring intellectual capital: a new model and empirical study". *Journal of intellectual capital*, Vol. 5, No. 1, pp. 195-212.
- Christopher, H. (2006), Transparency, D. "The Key to Better Governance". Oxford: Oxford University Press.
- Clark. N. A., Ardron, J. A., & Pendleton, L. H. (2015), "Evaluating the basic elements of transparency of regional fisheries management organizations". *Marine Policy*, 57, 158-166.
- Darvish, Hassan, Azimi Zachkani, Fatemeh (2015), "Investigating the effect of organizational transparency on reducing administrative corruption through the mediation of organizational trust (Case study: employees of Panzadeh Khordad Varamin Hospital)", *Public Administration (Tehran University)*, 8(1): 153-166.
- 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*, 2(32), 335-356.
- Edvinson, L., & Malone, M. (1997), "Intellectual capital: realizing your company's true value by finding its hidden brainpower". Harper Collins, New York.
- English, L. (2003), "Emasculating public accountability in the name of competition. Transformation of a state audit in Victoria". *Critical Perspectives on Accounting*, 14(1), 51-76.
- Faizabadi, Hourieh, Alaei, Saeed (2017), "The effect of organizational transparency on administrative corruption with the mutual effects of organizational trust in the medical centers of Tehran Municipality", *Health Management*, 9(3): 47-53.
- Grosman, A., Leiponen, A (2018), "Organizational transparency and power in firm ownership networks", *Journal of Comparative Economics*, 46 (4): 1158- 1177.
- Han, C., Ma, L., & Luying, G. (2018), "The Research on Application of Information

- Technology in sports Stadiums”. *Physics Procedia*, 22, 604–609.
- Kanagaretnam, K. (2012), “Trust and reciprocity with transparency and repeated interactions”. *Journal of Business Research*, (63): 241–247.
- Kashif, Hasna, Taqvai Yazdi, Maryam, Niazazri, Kiyomarth (2017), “Presenting the model of organizational transparency about empowerment to establish the organizational trust of managers (Case study: Islamic Azad University of Mazandaran province)”, *Research in Educational Systems*, 12 (special issue):111-130.
- Krause, Susan (1998), “Enhancing Bank Transparency, Public disclosure and supervisory information that promote safety and soundness in banking systems”, Office of the Comptroller of the Currency, Washington, D.C.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2006), “Transparency Against Corruption. A Cross Country Analysis manuscript”, Goteborg University.
- Marr, B (2017), “Measuring and Benchmarking Intellectual”. *Benchmarking: an International Journal*, Vol. 11, No. 6, pp. 559-570.
- Nielsen, C., & Madsen, M. T. (2009), “Discourses of transparency in the intellectual capital reporting debate: Moving from generic reporting models to management defined information”. *Critical Perspectives on Accounting*, 22(7): 847- 854.
- Pathak, R.D., Naz, R., Rahman, M.H., Smith, R.F.I & Agarwal, K.N. (2009), “E-Governance to Cut Corruption in Public Service Delivery: A Case Study of Fiji”, *International Journal of Public Administration*, 32(5), 415-437.
- Rawlings, B. (2008), “Measuring the relationship between organizational transparency and trust”. *Relations Journal*, 2(2), 1-21.
- Saneifar, Karim (2018), “Investigating the role of transparency and organizational commitment on administrative corruption among employees of Rasht Agricultural Jihad”, *New Researches in Management and Accounting*, 2(57): 54-45.
- Vergauwen, P., Van Alem, F (2005), “Annual report intellectual capital disclosureesin the Netherlands, France and Germany”. *Journal of Intellectual Capital*, 6 (1), 89- 104.
- Vogelgesng, G. B. & Lester, P. B. (2009), “How leaders can get results by laying it on the line”. *Organizational Dynamics*, 38(4), 252-260.



## بررسی اجمالی راهکارهای مبارزه با فساد اداری در ایران

شاهد پیوند<sup>۱</sup>

احمد حاکمی‌فر<sup>۲</sup>

سعید روغن‌گران یزدی<sup>۳</sup>

### چکیده

فساد اداری معضلی سازمانی است که تا حد زیادی به نظارت و مدیریت دولت مرتبط است و در نتیجه تعاملات درونی و تعامل با محیط از متن سازمان ظهور کرده و عدم مبارزه و جلوگیری از این فساد باعث رکود اقتصادی و عامل ایجاد معضلاتی همچون اخاذی و رشوه‌گیری، کلاهبرداری، خویشتاوندسالاری و اختلاس و دیگر عوامل فساد اداری خواهد شد که هر کدام به تنهایی می‌تواند آن چنان مخرب و نابودکننده باشد که ریشه‌های سازمان و نهایتاً اقتصاد جامعه را بخشکاند؛ بنابراین لازم است با شناسایی علل بروز فساد اداری و راهکارهای مبارزه با آن این پدیده را ریشه‌کن شود و جامعه‌ای سالم و به دور از ناهنجاری‌های اجتماعی سازمانی داشته باشیم. هدف اصلی این پژوهش، بررسی راهکارهای مبارزه با فساد اداری و اقتصادی در کشور ایران است. روش تحقیق با توجه به هدف از تحقیق کاربردی و با توجه به نحوه گردآوری داده‌ها از نوع توصیفی همبستگی است. گردآوری داده‌ها از روش مطالعات کتابخانه‌ای و مرور مطالعات پیشین و پژوهش اسنادی و از حیث روش تحلیل و بررسی از روش اسنادی بهره‌مند است. در این پژوهش به مرور و بررسی تحقیقات پیشین موجود و تحلیل و بررسی آن‌ها پرداخته شده است و در واقع با استناد و جمع‌بندی مقالات پیشین، تعریفی کلی از فساد و آمار آن در ایران، ریشه‌یابی و راهکارهای مبارزه با آن و اقدامات اجرایی دولت تاکنون ارائه شده است. نتایج پژوهش حاکی از آن است که در دستگاه‌های

۱. دانشجوی مقطع دکتری رشته پژوهش هنر دانشگاه پردیس بین‌المللی کیش، استاد دانشکده هنر دانشگاه آزاد واحد تهران

مرکز، shahedpeyvand@yahoo.com

۲. استاد دانشکده حسابداری و اقتصاد دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران مرکز، Hakamifar@yahoo.com

۳. استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه یادگار امام، Roghangaran1350@gmail.com

مناسب تشویق و تنبیه کارکنان روش‌هایی از قبیل: شفاف‌سازی دارایی‌های مسئولین، کاستن از حجم قوانین و ساده‌سازی روند اداری، استقلال قوه قضاییه همراه با نظارت بر دادرسی‌ها، افشای فساد، خصوصی‌سازی، توسعه و حمایت از رسانه‌های گروهی و تقویت نهادهای نظارتی، بر کاهش فساد اداری به‌صورت مستقیم تأثیرگذار بوده است.

### واژگان کلیدی: فساد اداری، مبارزه با فساد اداری، راهکار مبارزه با فساد

#### مقدمه

همه جوامع به‌خصوص جوامع درحال 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. فساد اداری دلایل و آثار آن، و راهکارهای مقابله با آن، ضرورت دستور کار سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، مجریان قانون و سایر ارکان حکومت‌ها در سطوح ملی و بین‌المللی است. با وجود پنج دستگاه نظارتی سطح بالا در کشور، داشتن جامعه‌ای مذهبی و اخلاق‌محور، اما در مبارزه با فساد اداری و ارتقای سلامت اداری موفق نبوده‌ایم. پیدایش این معضل اداری ریشه‌های متعددی دارد و به یک عامل ختم نمی‌شود که ضروری است برای کنترل و ریشه‌کن شدن فساد اداری در ابتدا معضل را ریشه‌یابی و سپس جهت رفع آن و سلامت اداری راهکارهای اجرایی مطرح نماییم؛ از این‌رو در این مقاله به بررسی مفهوم فساد و علل مختلف پیدایش فساد اداری و نهایتاً راه‌های مقابله با آن می‌پردازیم.

#### ۱. مفهوم فساد

ریشه لغت corruption از فعل corruptus به معنی شکستن چیزی آمده است. فساد اداری، مجموعه رفتارهایی است که به‌وسیله آن، فرد از وظایف رسمی به‌خاطر کسب منافع شخصی یا کسب موقعیت خاص، دچار تخطی و انحراف گردد. به عبارت دیگر تلاشی است برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی، تحصیل منافع خصوصی به بهای از دست رفتن منافع عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی. رابرت برکس، در مقاله منتشرشده خود راجع به فساد در آمریکا از فساد به‌عنوان سوء‌اجرا یا سهل‌انگاری در انجام وظیفه معین یا به‌کار بردن نابه‌جای قدرت با انگیزه به‌دست آوردن منفعت شخصی نام برده است (بقایی، ۱۳۸۵). فساد اداری در ایران طبق ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری شامل هرگونه سوء‌استفاده شخصی از منافع عمومی می‌شود. بر اساس این ماده اخذ رشوه و سوء‌استفاده از هرگونه امتیاز، تسهیلات، حق مشاوره، هدیه و موارد مشابه در مقابل انجام وظایف اداری و وظایف مرتبط با شغل توسط کارمندان و

دستگاه‌های اجرایی در تمام سطوح از افراد حقیقی و حقوقی به‌جز دستگاه‌های ذی‌ربط، تخلف محسوب می‌شود. در فساد اداری چیزی مثل رفتار اخلاقی، شیوه قانونی و مقررات اداری نقض می‌شود که این انحراف می‌تواند به‌همراه پاداش نامشروعی که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص می‌یابد، باشد. فساد در دستگاه‌های دولتی را می‌توان با مصادیقی مثل پارتی‌بازی، بی‌عدالتی، باج‌خواهی، ایجاد نارضایتی ارباب‌رجوع شناخت و حتی آن را به تمام اشکال گوناگون اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی تسری داد؛ لذا زمانی که یک مقام اداری در اتخاذ تصمیمات اداری، تحت تأثیر منافع شخصی و روابط خانوادگی و دل‌بستگی‌های اجتماعی قرار می‌گیرد، مرتکب فساد اداری شده است (الوانی، ۱۳۷۹).

در پژوهش‌های انجام‌شده تقسیم‌بندی‌های مختلفی درباره فساد ارائه شده است. در یکی از مشهورترین تقسیم‌بندی‌ها، هیدن همیر، سه نوع فساد را از همدیگر تفکیک می‌کند:

۱- فساد اداری سیاه: یعنی عملی که هم از نظر توده مردم و هم از نظر نخبگان سیاسی منفور است و عامل آن باید تنبیه شود، مثل دریافت رشوه برای نادیده گرفتن استاندارد و معیارهای ایمنی در احداث مسکن.

۲- فساد اداری خاکستری: یعنی کاری که از نظر نخبگان منفور است، اما توده مردم در مورد آن بی‌تفاوت هستند.

۳- فساد اداری سفید: یعنی کاری که ظاهراً مخالف قانون است اما اعضای جامعه نخبگان سیاسی و اکثر مردم عادی آن را آن‌قدر مضر و بااهمیت نمی‌دانند که خواستار تنبیه عامل آن باشند. مثل چشم‌پوشی از نقض مقرراتی که در اثر تغییرات اجتماعی ضرورت خود را از دست داده است (حبیبی، ۱۳۷۵).

## ۲. فساد اداری در ایران

در نظام جمهوری اسلامی ایران، قوانین و مقررات متنوعی درخصوص مبارزه با فساد در ابعاد مختلف اقتصادی و اداری به تصویب رسیده است. جایگاه این قوانین در حدی از اهمیت دیده شده که رهبر انقلاب شخصاً نسبت به ابلاغ تعدادی از آن‌ها اقدام کرده‌اند؛ برای نمونه می‌توان به ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام اداری» توسط مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ در ۳۶ ماده و پیام هشت ماده‌ای ایشان درخصوص «مبارزه با مفاصد اقتصادی» در تاریخ ۱۳۸۰/۲/۱۰ اشاره کرد. از دیگر قوانین مصوب کشور در این باب می‌توان به تصویب «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ هیئت‌وزیران بنا به پیشنهاد نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی اشاره کرد. باین‌وجود به‌دلیل بعضی

کوتاهی‌ها در تدوین قوانین و حسابرسی‌ها و نیز شرایط خاص سیاسی، اقتصادی و جغرافیایی، همچنان سلامت اداری کشورمان در وضعیت نامطلوبی قرار دارد. چنانکه بر اساس آخرین گزارش منتشره سازمان بین‌المللی شفافیت که همه‌ساله به رتبه‌بندی کشورهای مختلف جهان از نظر سلامت اداری [مجموعاً ۱۸۰ کشور] می‌پردازد، ایران در سال ۲۰۰۹ میلادی در رتبه ۱۶۸ سلامت اداری قرار گرفته است. در این جدول پایین‌ترین امتیاز سلامت ۱ و بالاترین امتیاز ۱۰ می‌باشد. در جدول زیر وضعیت سلامت اداری کشورمان در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹ میلادی نمایش داده شده است (داداشی، ۱۳۹۰).

سازمان شفافیت بین‌الملل یک سازمان غیردولتی است که در سال ۱۹۹۳ تأسیس شد و دفتر اصلی آن در برلین، آلمان قرار دارد. هدف این سازمان که در حدود ۱۰۰ کشور نمایندگی دارد تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در مورد آن است. این سازمان به‌طور سالیانه اقدام به انتشار شاخص ادراک فساد می‌کند. سنجش فساد به استفاده از شاخص‌های نظیر فساد، اختلاس، رشوه‌گیری، خریدوفروش پست‌های دولتی، رشوه‌پذیری دستگاه قضایی، فساد مالی در میان سیاستمداران و مقام‌های دولتی و عدم مقابله کافی یا ناکارایی در پیکار علیه مواد مخدر است. طبق گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در ۱۴۰۰/۱۲/۵ «شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۲۱» منتشر کرده است. براساس این گزارش جایگاه فساد اداری در ایران باز هم چند پله نسبت به سال‌های قبل نزول کرده است و در جایگاه یکی از فاسدترین کشورهای جهان قرار گرفته است. در این گزارش با اشاره به امتیازهای بالای کشورهای نظیر دانمارک، فنلاند، نیوزیلند، سنگاپور، سوئد و سوئیس از لحاظ شاخص فساد بیان می‌کند کشورهایی که دموکراسی در آن‌ها در سطح بالایی است، موفقیت بیشتری در مبارزه با فساد داشته‌اند. همچنین در گزارش جدید این سازمان آمده است که ۶۸ درصد کشورها در سال گذشته میلادی از لحاظ شاخص فساد رتبه کمتر از ۵۰ کسب کرده‌اند و از سال ۲۰۱۲ وضعیت ۲۵ کشور بهبود، اما وضعیت ۲۳ کشور نزول داشته است. امتیاز جمهوری اسلامی ایران در بررسی وضعیت فساد این کشور در سال ۲۰۲۱ برابر با ۲۵ شده است که این رقم نمایانگر نزول و بدتر شدن وضعیت فساد اداری - اقتصادی کشور است، درحالی‌که در سال ۲۰۱۷ میلادی از سوی سازمان شفافیت بین‌الملل ۱۳۰ اعلام شده بود و با گذشت چند سال اخیر ۲۰ پله نزول کرده است.

جدول ۱: امتیاز و رتبه سلامت اداری ایران طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹ میلادی طبق رتبه‌بندی سازمان بین‌المللی شفافیت (TI)

سال میلادی	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹
امتیاز سلامت	۲/۷	۲/۵	۲/۳	۱/۸
رتبه	۱۰۵	۱۳۱	۱۴۱	۱۶۸

همچنین در جدول بعدی وضعیت سالم‌ترین و فاسدترین سیستم اداری کشورها در همان فاصله زمانی جهت مقایسه رتبه‌ها و امتیازها آمده است (داداشی، ۱۳۹۰).

جدول ۲: سالم‌ترین و فاسدترین سیستم اداری کشورها طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹ میلادی طبق رتبه‌بندی سازمان بین‌المللی شفافیت (TI)

سال میلادی	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹
سالم‌ترین کشور	فنلاند، ایسلند، نیوزیلند	دانمارک، فنلاند، سنگاپور	دانمارک، نیوزیلند، سوئد	نیوزیلند
امتیاز سلامت	۹/۶	۹/۴	۹/۳	۹/۴
فاسدترین کشور	هانیتی	برمه، سومالی	سومالی	سومالی
امتیاز سلامت	۱/۸	۱/۴	۱/۰	۱/۱

### ۳. بازرسی

بازرسی در اصطلاح حقوق عمومی به مفهوم نظارتی است که از سوی دولت بر عملکرد مأموران دولتی و ادارات اعمال می‌شود. بازرسی یکی از ارکان اساسی اداره کشورها است و دارای سابقه‌ای چندین ساله است و در طی این مدت دچار تغییرات و تحولات زیادی شده است؛ از این‌رو نظارت نقش عمده‌ای در اصلاح حکومت‌ها دارد؛ بنابراین لازم است که حاکمیت گستره، کیفیت و اثربخشی نظارت و بازرسی را افزایش داده و میزان هرکدام را مشخص نماید. بدیهی است تدوین قوانین و مقررات نظارت و بازرسی که قابلیت رفع نیازها در بعد ملی را داشته باشد، موجب تثبیت موقعیت کشور در سطح بین‌المللی خواهد بود. آمبودزمان به مفهوم نظارت و کنترل قانونی و دولتی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور و حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات اداری است. گرچه اصطلاح آمبودزمان ریشه اسکاندیناوی دارد ولی در کشورهای دیگر به معانی مشابهی به‌کار رفته است؛ مانند، «یوان» در کشور چین، «لوکایوکتا» در هند، «وفاقی محتسب» در پاکستان، «مدافع حقوق مردم» در کشورهای آمریکای لاتین، «المحقق فی الشکاوای» یا «الرائد عن الشعب» در برخی کشورهای عربی، «مدافع حقوق مردم» در آرژانتین، «کمیسر پارلمان» در بلژیک، «داور» در فرانسه، «سازمان بازرسی کل کشور» در ایران، «مدافع مردم» در ایتالیا، «کنسول مالی مسئول در مقابل وزیر» در ژاپن، «کمیسر عالی مبارزه» در ماکائو، «تانوبایان» در فیلیپین، «مدافع عدالت» در پرتغال، «مدافع مردم» در اسپانیا و «کمیسر مجلس در امور اداری» در انگلیس.

آمبودزمان در کشورهای مختلف مأموریت‌های متفاوتی دارند؛ مانند نظارت بر اجرای صحیح قوانین، حمایت از حقوق شهروندی، حمایت از حقوق بشر، رسیدگی به شکایات و اعلامات علیه مقامات دولتی، تحریک دولت برای ارائه خدمات بهتر، نظارت بر حُسن جریان امور در ادارات و مبارزه با مفاسد اقتصادی، مالی و اداری. آمبودزمان جهانی یا مؤسسه بین‌المللی بازرسی در سال ۱۹۷۸ میلادی شروع به کار کرد و مرکز استقرار آن در شهر مونتِن کانادا است. اکنون ۲۲۰ آمبودزمان عمومی، ۱۰۲ آمبودزمان در امور تخصصی در متن ۳۲۱ مؤسسه در ۸۹ کشور جهان وجود دارد. مطالعه تطبیقی نظارت و بازرسی در کشورهای متفاوت خصوصاً در کشورهای پیشرفته و در حال توسعه و شناخت رویه‌های مورد عمل در آن کشورها، سازمان‌های نظارتی را در نیل به اهداف و وظایف قانونی یاری خواهد کرد (گودرزی، ۱۳۸۵).

#### ۴. آمبودزمان آسیایی

واژه آمبودزمان با تلفظ اصلی «اُمبودس‌مان» واژه‌ای سوئدی است که در اصل به معنای «نماینده» است و عملکرد آمبودزمان نیز ریشه در سنت‌های اسکاندیناوی دارد. در چین و کره نیز در طول تاریخ نهادی با عملکرد مشابه به چشم می‌خورد که بازرس مخفی سلطنتی نامیده می‌شد و نهادی با عملکردی نزدیک به عملکرد آمبودزمان نیز در کشورهای اسلامی تحت عنوان دیوان مظالم وجود داشت (pickl, 1987). آمبودزمان<sup>۱</sup> یا دادآور به فرد یا دفتری غیرجانبدار گفته می‌شود که وظیفه دارد به‌عنوان نماینده عموم مردم، موارد نقض حقوق افراد توسط دولت یا نهادها و شرکت‌های مختلف را بررسی و بازرسی کند. این وظیفه معمولاً توسط دولت یا پارلمان به آمبودزمان محول می‌شود و به وی استقلال عمل زیادی اعطا می‌شود. کشورهای مختلف دنیا با فرهنگ‌ها و سیستم‌های حکومتی متفاوت تدابیر و شیوه‌هایی برای حمایت از حقوق افراد اتخاذ نموده‌اند. زمانی که افراد با بی‌عدالتی، تبعیض و نقض حقوق خود مواجه می‌شوند به سراغ عدلیه و یا دستگاه‌های نظارتی و آمبودزمان‌ها می‌روند. آمبودزمان‌ها نیز هدفشان، پیشگیری و پیگیری موارد نقض قانون در دستگاه‌های اداری و دولتی به‌منظور حمایت از منافع و حقوق شهروندان است. (گودرزی، ۱۳۸۵). آمبودزمان‌ها منبعث از حقوق اساسی کشورها است و میزان اقتدار و اختیار و جایگاه آن‌ها در کشورهای مختلف متفاوت است، پیچیدگی و بوروکراسی حاکم بر محاکم قضایی و طولانی بودن رسیدگی موجب گردیده که افراد شکایت خود را در آمبودزمان‌ها مطرح نمایند. مراجع نظارتی صرفاً به دنبال معرفی مقصر نیستند بلکه رابطی است بین افراد و دولت‌ها که از این



طریق بتوانند رفع مشکل نمایند، نارسایی‌ها و سوءجریان‌ات اداری را اصلاح نمایند و تذکرات و پیشنهادهای اصلاحی ارائه نمایند.

هدف از تشکیل دفاتر آلودزمان، حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریان‌ات اداری است؛ به عبارتی آلودزمان یک نوع ضمانت اجرایی غیرقضایی برای نظارت بر حسن جریان قانون در کشور و دستگاه دولت و حمایت از حقوق و آزادی‌ها است. ویژگی این نوع رسیدگی غیرقضایی، عدم تشریفات و افزایش سرعت عمل در به نتیجه رسیدن شکایات است. به همین خاطر، آلودزمان مورد استقبال کشورهای مختلف دنیا قرار گرفته است (tasnimnews). این نهاد شکایت‌ها را دریافت می‌کند و مورد تحقیق و بررسی قرار می‌دهد و سپس براساس قوانین و مقررات خود رهنمودهای لازم را به مقامات مسئول ارائه می‌دهد. در برخی کشورها سازمان بازرسی کل کشور یا دیگر دفاتر چون وکیل، عملکردی مشابه با آلودزمان را برعهده دارند. در ایران سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان نهاد آلودزمان ایران فعالیت می‌کند (ایرنا، ۱۳۹۲). این مرکز در ساختمان بازرسی کل کشور مستقر است و از این پس هر چند وقت یک بار کشورهای عضو آلودزمان آسیایی با گذراندن دوره‌های آموزشی در این مرکز حضور خواهند یافت (iribnews). ایده تشکیل انجمن آلودزمان آسیایی<sup>۱</sup> در سال ۱۹۹۵ در اجلاس عمومی مؤسسه آلودزمان بین‌المللی (IOI) با تأسیس نهادی در آسیا برای توسعه فعالیت‌های آلودزمانی مورد تأکید قرار گرفت. با گذشت یک سال از طرح تشکیل انجمن مرتبط با فعالیت‌های آلودزمانی در آسیا، انجمن آلودزمان آسیایی (AOA) در ۱۶ آوریل ۱۹۹۶ میلادی، ۲۸ فروردین ۱۳۷۵ به‌عنوان یک انجمن غیرحکومتی، غیرسیاسی، مستقل و حرفه‌ای آلودزمانی در آسیا به‌وجود آمد. با تأسیس انجمن، دفتر وفاقی محاسب پاکستان به‌عنوان اولین رئیس هیئت مدیره انتخاب گردید و دبیرخانه انجمن نیز در پاکستان استقرار یافت. انجمن آلودزمان آسیایی، در حال حاضر دارای ۲۷ عضو از ۱۸ کشور آسیایی است. هیئت مدیره انجمن متشکل از ۹ نفر و برای یک دوره چهار ساله انتخاب می‌شوند. سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان عضو مؤسس انجمن به نمایندگی از کشورمان از بدو تأسیس در انجمن حضور داشته و در تمامی مذاکرات و جلسات هیئت مدیره و مجمع عمومی نقش فعالی داشته است. این سازمان تجربه برگزاری چهارمین اجلاس دو سالانه و مجمع عمومی و جلسه‌های هیئت مدیره انجمن را در کارنامه خود دارد (mehrnnews).

اعضاء AOA عبارت‌اند از:

جمهوری اسلامی پاکستان، ژاپن، جمهوری یمن، منطقه اداری ویژه ماکائو، مالزی، جمهوری

اسلامی ایران، جمهوری خلق چین، جمهوری کره، منطقه اداری ویژه هنگ‌کنگ، جامو و کشمیر هند، جمهوری اندونزی، پادشاهی تایلند، جمهوری هندوستان، جمهوری ازبکستان، جمهوری سوسیالیستی ویتنام، جمهوری آذربایجان، جمهوری قرقیزستان، جمهوری تاتارستان روسیه (mehrnws).

### ۵. سازمان بازرسی کل کشور در ایران

سازمان بازرسی کل کشور در ایران حدود ۱۰۰ سال قدمت دارد و طبق اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران وظیفه دارد بر حسن جریان امور کشور و اجرای صحیح قوانین بر کلیه دستگاه‌های اجرایی نظارت داشته باشد. سازمان بازرسی بر عملکرد سه قوه قضاییه، مقننه و مجریه نظارت دارد. در حوزه قوه مجریه، سازمان بازرسی کل کشور بر عملکرد ریاست جمهوری، کلیه وزرا، ادارات و شرکت‌ها نظارت دارد و اگر خلاف قانونی مرتکب شوند، طبق قانون سازمان بازرسی بررسی و اقدام قانونی را انجام خواهد داد. به‌رغم آنکه سازمان بازرسی تحت نظارت عالیه رئیس قوه قضاییه اداره می‌شود، به‌جز کار خاص قضایی، بر امور مالی و اداری قوه قضاییه نیز نظارت دارد. در قوه مقننه نیز سازمان بازرسی کل کشور جزء عملکرد نمایندگی بر امور مالی و اداری مجلس نظارت دارد. نظارت سازمان بازرسی کل کشور به سه حالت اعمال می‌شود. اگر در جریان رسیدگی، به امور کیفری برخورد کند، گزارش آن را به مراجع قضایی ارسال می‌کند و اگر تخلف اداری مرتکب شده باشند گزارش برای دادگاه‌های اداری ارسال می‌شود و اگر مصوبات، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌های دولت خلاف قانون تشخیص داده شود، جهت ابطال این مصوبات، دستورالعمل‌ها، آیین‌نامه‌ها و بخش‌نامه‌ها گزارش سازمان بازرسی به دیوان عدالت اداری ارسال می‌شود. وظیفه دیگر سازمان بازرسی کل کشور، وظیفه آمبودزمانی در ایران است، در رابطه با امور بین‌الملل طی دو الی سه سال گذشته سازمان بازرسی بسیار فعال ظاهر شده است. ایران طی دو سال گذشته شش تفاهم‌نامه همکاری با آمبودزمان کشورهای مختلف به امضاء رساند. کشورهای چین، دانمارک، عراق، ترکیه و پاکستان و آخرین تفاهم‌نامه با کشور ارمنستان به امضاء رسیده است. تعداد کشورهایی هم هستند که امضاء تفاهم‌نامه همکاری با آن‌ها در دست اقدام است که به‌محض آماده شدن، منعقد می‌شود؛ مانند مالزی، ژاپن و ...

لازم‌به‌ذکر است که سازمان بازرسی کل کشور عضو مؤسس و عضو هیئت‌مدیره آمبودزمان آسیایی است و اخیراً در پاکستان به‌عنوان خزانه‌دار کل آمبودزمان آسیایی انتخاب شده است؛ در آمبودزمان بین‌المللی هم ایران فعالانه در اجلاس‌های بین‌المللی شرکت دارد (mojnews.com)

## ۶. ریشه‌یابی فساد اداری در ایران

پژوهش‌های انجام‌گرفته در حوزه جامعه‌شناسی فساد حاکی از پیچیدگی، چند سطحی بودن و گستردگی عوامل مؤثر در شکل‌گیری پدیده فساد اداری است. مواردی چون گستره حاکمیت دولت و تمرکز منابع مختلف در بخش عمومی، فقر فزاینده در بخش‌های مختلف جامعه، فقدان درآمدهای کافی کارکنان دولتی، کاهش تعهد سازمانی در بین آن‌ها، فقر اقتصادی و نابسامانی‌های درآمدی کارکنان سازمان‌ها، فقر فرهنگی و عدم وجود باورهای استوار اخلاقی و نبود مقررات و قوانین بازدارنده و نظام‌های کنترلی مؤثر، تضعیف عوامل کنترل درونی، (ارزش‌ها و باورها و اصول اخلاقی) و عوامل کنترل بیرونی (نظارت‌های بیرونی مانند قوه قضاییه، حراست اداری و...) نقایص قانونی و عدم شفافیت قانون در برخورد با مصادیق فساد اداری، مدیریت نامناسب، ناهمگونی فرهنگی و ساخت عشیره‌ای جامعه و حاکمیت ارزش‌های فرهنگی همچون همگرایی، خویشاوندگرایی و امتیازگرایی و مهم‌تر از همه فقدان مجازات اجتماعی در برخورد با مصادیق فساد از جمله عوامل مؤثر در پیدایش پدیده فساد اداری هستند (رستمی و دیگران، ۱۳۹۶).

دیوان محاسبات کشوری، دیوان عدالت اداری سازمان‌های بازرسی کل کشور و سازمان‌های حسابرسی به‌همراه وزارت اطلاعات پنج سازمانی هستند که در نظام جمهوری اسلامی ایران مسئولیت مقابله با فساد اداری را برعهده دارند. وجود این تعداد سازمان‌های نظارتی نشان‌دهنده اهمیت موضوع مقابله با فساد در نظام جمهوری اسلامی است؛ اما آمار سازمان بین‌المللی شفافیت و آمار و ارقام رسمی مراکز و نهادهای مشابه در کنار اقدامات جدی و پیگیری‌های صورت‌گرفته همه نشان از این دارند که هنوز چندان که شاید و باید در این راه موفق نبوده‌ایم. مسائل فرهنگی نظیر فقدان پایبندی به اصول اخلاقی و وجدان‌کاری حس مسئولیت‌پذیری و مسائل سازمانی از این قبیل کوتاهی در عدالت‌محوری در استخدام منصفانه نبودن پرداخت‌ها و ارتقای سازمانی و عدم استقرار سازوکار مناسب برای کنترل و خودکنترلی و بی‌توجهی به اهمیت پاسخ‌گویی است (داداشی، ۱۳۹۰).

در یک جمع‌بندی اجمالی برخی ریشه‌های فساد اداری در ایران را می‌توان این‌گونه بیان کرد:

الف) عوامل مربوط به قوانین و مقررات:

- تعدد مراجع قانون‌گذاری؛

- تعدد قوانین و مقررات؛

- دشواری کنترل قوانین در مرحله تطبیق.

ب) خلاءهای مربوط به قوانین کیفری جرم‌نگاری:

- لزوم وضع قانون کیفری جامع؛
- لزوم وضع ضمانت اجرای کیفری مناسب.
- لزوم وضع مقررات غیر کیفری (منتی نژاد، ۱۳۸۸).

## ۶-۱. ریشه‌های درون سازمانی

منظور از عوامل داخلی عواملی است که از درون سازمان‌ها و ادارات دولتی نشأت می‌گیرد. این عوامل عبارت‌اند از: سطوح پرداخت‌ها؛ شایسته‌سالاری؛ کنترل سلسله‌مراتبی به‌جای کنترل غیر متمرکز؛ عدم امنیت شغلی کارمندان و مدیران؛ فرایندها و شیوه‌های انجام کار؛ سیستم ارزیابی عملکرد؛ ایمنی و بهداشت روانی محیط و سایر علل. از میان عوامل ذکر شده، برخی از تأثیر چشمگیرتری برخوردار هستند؛ برای مثال می‌توان از سطوح پرداخت‌ها صحبت کرد. در حقوق اداری پرداخت حقوق کارمندان دولت همانند دریافتی‌های اشخاص در حقوق خصوصی نیست؛ چراکه هدف در حقوق اداری تأمین مالی شخص کارمند است. اگر اداره‌ای حداقل بودجه مورد نیاز در اختیارش قرار نگیرد و نتواند نیازهای مصرفی و خدماتی خود را برطرف کند یا بیشتر بودجه آن صرف تأمین لوازم و تجهیز اداره شود و نتواند به کارکنانش حقوق متناسب با هزینه‌های زندگی پرداخت نماید، انگیزه کاری کاهش و نارضایتی ایجاد می‌شود و در اثر این احساس نارضایتی و مشاهده افرادی که با کار و انرژی کمتر از طرق نیمه‌مشروع و نامشروع کسب درآمد می‌کنند، به‌ناچار آن‌ها نیز به‌سوی تأمین این کسری درآمد، از طریق روش‌های نامشروع گرایش می‌یابند. در نتیجه این زمینه اقتصادی، فرهنگ تعهد و احساس مسئولیت سازمانی را تضعیف و فرهنگ فساد و کج‌روی را تقویت می‌کند. کمبود کنترل، نبود مجازات و پنهانکاری از دیگر عوامل داخلی هستند که شرایط بروز فساد را تقویت می‌کند. از طرف دیگر فرایند پیچیده و چندلایه امور اداری عامل تشویق مراجعین به پیشنهاد رشوه است. به‌علاوه هر چه اندازه یک سازمان بزرگ‌تر باشد، احتمال فساد افزایش می‌یابد و هر چه یک مدیر آرام و بی‌جنب‌وجوش‌تر باشد، احتمال فساد در آن سازمان بیشتر می‌شود (رستمی و دیگران، ۱۳۹۶).

## ۶-۲. ریشه‌های برون سازمانی

### ۶-۲-۱. خلاء قانونی

قوانین و مقررات بیش‌ازحد نیاز و پیچیده اداری باعث وسوسه و بروز مشکل ارباب‌رجوعان و نهایتاً دور زدن آن‌ها خواهند شد و از سوی دیگر، کارکنان فاسد نیز طوری رفتار خواهند کرد که ارباب‌رجوع بپذیرد که قوانین و مقررات موانعی هستند که روند انجام امور را کند می‌کنند و در

اینجاست که در نتیجه توافقات ضمنی و سپس آشکار میان کارمندان و ارباب رجوع، فساد اداری رخ می‌دهد. از دیگر عوامل حقوقی می‌توان به تبعیض در اجرای قوانین و کیفیها اشاره کرد. در همین راستا ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت اشاره می‌کند که هرگونه رفتار تبعیض‌آمیز از جمله اخراج، بازنشسته نمودن پیش از موعد، تغییر وضعیت، جابجایی، ارزشیابی غیرمنصفانه، لغو قرارداد، قطع یا کاهش حقوق و مزایای مخبر، گزارش‌دهنده و منبعی که اطلاعات صحیحی را به مقامات ذی‌صلاح قانونی منعکس می‌نماید، ممنوع است. از دیگر مواردی که زمینه اعمال هرگونه تفسیر شخصی از قوانین اداری را فراهم می‌نماید، ابهام و خلأ در متن قوانین است. وجود خلأ قانونی راه‌گریز مناسبی برای کارمندان جهت استفاده شخصی از موقعیت شغلی خود فراهم می‌کند. از دیگر زمینه‌های حقوقی بروز فساد می‌توان به وجود قوانین متعارض و نفی‌کننده و روشن نبودن قوانین ناسخ و منسوخ؛ نبود تعریف‌های روشن و مشخص برای جرائم مالی - اداری و دسته‌بندی نشدن آن‌ها اشاره کرد. در انتها باید اشاره‌ای به نظام سزادهی و جرم‌انگاری فساد در قوانین کرد. به‌طورکلی قوانین مربوطه بیان‌کننده این واقعیت هستند که در قبال فساد قوانینی سفت‌وسخت وجود ندارد که اجرای آن بازدارنده عاملین باشد (بلالی و فرامرزی، ۱۳۸۰).

### ۶-۲-۲. فرهنگ

یکی از مهم‌ترین عوامل بروز فساد اداری، زمینه‌های فرهنگی و ارزشی است، به‌گونه‌ای که اگر ارزش‌ها، هنجارها، عقاید و باورهای حاکم بر افراد جامعه متکی به ارزش‌های مادی‌گرایانه، خودپرستی و مصرف‌گرایانه باشد و ساختارهای اجتماعی از انسجام و کارکردهای لازم برخوردار نباشند، در نتیجه نظام فرهنگی و اجتماعی، ناکارآمدی و ضعف خود را نشان می‌دهد و پیامد آن، شکل‌گیری فساد در همه سطوح و لایه‌های اجتماع خواهد بود.

### ۶-۲-۳. اقتصاد

بحران‌های اقتصادی مثل رکود، تورم افسارگسیخته، کاهش درآمد، عدم شفافیت و پاسخ‌گویی نظام اقتصادی، کاهش احساس مسئولیت جمعی کنشگران اقتصادی، بی‌عدالتی و تبعیض اقتصادی، تولید فرصت‌های نابرابر اقتصادی، بی‌ثباتی اقتصادی، عدم تناسب دخل‌وخرج، کاهش قدرت خرید مردم و توزیع نامناسب درآمدها در جامعه و یا رشد سریع اقتصادی مثل درآمدهای کلان با‌آورده ناشی از فروش منابع طبیعی مثل نفت‌وگاز، بنا به سازوکارهایی که همراه خود دارند می‌تواند به بروز و ظهور فساد کمک کنند که فرایند آن از طریق مقایسه اجتماعی و احساس محرومیت اجتماعی و بی‌عدالتی، رخ می‌دهد.

## ۶-۲-۴. دخالت دولت در اقتصاد

مهم‌ترین علت فساد در بخش عمومی اقتصاد، تصدی‌گری و مداخله گسترده دولت در اقتصاد است و شامل انواع مقررات‌گذاری از جمله محدودیت‌های تجاری، مقررات مالیاتی و تعرفه‌های گمرکی، پرداخت یارانه‌های صنعتی، مداخله در نظام قیمت‌ها، ایجاد نرخ‌های چندگانه ارزی، دستمزدهای پایین در خدمات دولتی می‌باشد که هر چه محیط بازار کمتر رقابتی باشد و میزان تصدی دولت بیشتر، میزان فساد از طریق ترغیب کارکنان دولت به اخذ سهمی از رانت‌های اقتصادی از طریق رشوه بیشتر خواهد شد (تیرگر و فروغی‌نیا، ۱۳۹۵).

## ۷. نتایج فساد اداری

فساد اداری، مظاهر و شکل‌های زیادی دارد که برخی از آن‌ها عمومی و جهانی‌اند و برخی نیز برخاسته از ویژگی‌های اجتماعی و فرهنگی جوامع و از جامعه‌ای به جامعه دیگر تفاوت می‌کند.

### ۱. رشوه

پرداختی‌هایی که برای انجام سریع‌تر، راحت‌تر یا مطلوب‌تر کارها و خواسته‌ها در لایه‌های حکومت و نظام بوروکراسی داده یا گرفته می‌شوند (Jens Chr & Odd-Helge Fjeldstad, 2000).

### ۲. اختلاس

اختلاس، دزدیدن منابع توسط افرادی است که بر این منابع دست دارند؛ زمانی که کارمندان خائن، به سرقت این منابع از کارفرمایان خویش اقدام می‌کنند. در اختلاس، منافع عمومی به خطر می‌افتد؛ اما هیچ دارایی شخصی سرقت نمی‌شود و شهروندان، از حقوق قانونی برای محاکمه برخوردار نیستند (Ibid, p. 15-16).

### ۳. کلاهبرداری

یک مأمور بخش عمومی که مسئول انجام دستورها و وظایف محوله از جانب مافوقش است، جریان اطلاعات را به سمت منفعت شخصی خودش دست‌کاری می‌کند. وقتی عاملان و نمایندگان دولتی درگیر شبکه‌های تجاری غیرقانونی می‌شوند، جعل اسناد می‌کنند، درگیر قاچاق می‌شوند و وارد دیگر جرم‌های اقتصادی سازمان‌یافته می‌گردند، همگی مصداق کلاهبرداری قرار می‌گیرند (Ibid, p. 16).

### ۴. اخاذی و باج‌گیری

باج‌گیری عبارت است از به‌دست‌آوردن پول و اشیای دیگر با استفاده از اجبار، خشونت یا تهدید به استفاده از قدرت (Ibid, p. 16).

### ۵. پارتی‌بازی

پارتی‌بازی، تمایل طبیعی انسان به جانبداری از دوستان، خویشاوندان و دیگر افراد نزدیک و

مورد اعتماد است (Ibid, p. 16).

## ۶. خویشاوندسالاری

رؤسای خودمختار می‌کوشند از طریق قرار دادن اعضای خانواده خود در پست‌های کلیدی سیاسی، اقتصادی و امنیتی، اقتدار خود را تثبیت کنند (Ibid, p. 14-18).

غالباً منشأ این‌گونه جرائم، سوءاستفاده شخصی کارمندان از منابع عمومی و نیز بهره بردن از زوایای تاریک، مبهم و غیرشفاف امور اداری است. در مقابل، روش‌های مقابله و پیشگیری از آن از موضوعات مهمی است که همواره در کانون توجه دولت‌ها قرار داشته است. اگرچه سیاست جنائی دولت‌ها همواره در جهت مبارزه با فساد اداری بوده، ولی ابزارهای لازم برای اعمال این سیاست محدود بوده است (محسنی، ۱۳۹۲).

## ۸. راهکارهای مبارزه با فساد

برای مبارزه با انواع فساد به‌عنوان یکی از بزرگ‌ترین و پیچیده‌ترین معضلات اداری، راهکارهای گوناگونی پیشنهاد و در جوامع مختلف به‌کار گرفته شده است که مهم‌ترین آن‌ها عبارت‌اند از: ایجاد شفافیت،<sup>۱</sup> تعهد سیاسی،<sup>۲</sup> پاسخ‌گویی اداری،<sup>۳</sup> ساده‌سازی شکلی،<sup>۴</sup> مشارکت در جامعه مدنی<sup>۵</sup> و استفاده از فناوری اطلاعات<sup>۶</sup> که به‌عنوان یکی از مدرن‌ترین رهیافت‌های نظارتی محصول عصر ارتباطات و فناوری اطلاعات، در سطح وسیع، در راستای کاهش و پیشگیری از فساد مورد استفاده قرار می‌گیرد (محسنی، ۱۳۹۲).

عوامل مؤثر بر فساد اداری به دو دسته تقسیم می‌شوند: الف) عوامل درون‌سازمانی؛ مانند فساد نیروی انسانی و ساختار تشکیلاتی اداری، ب) عوامل بیرون‌سازمانی؛ مانند عوامل اجتماعی و محیط بیرونی. جهت مهار فساد اداری و جلوگیری از شیوع این بیماری راهکارهایی را می‌توان ارائه داد. برخی از این راهکارها عبارت‌اند از: ۱) وضع قوانین کارآمد در راستای کنترل رفتار سازمانی؛ ۲) تقویت بخش خصوصی و کاهش مداخلات دولت در فعالیت‌های اقتصادی؛ ۳) کاهش بوروکراسی اداری؛ ۴) ارتقای سطح اخلاق اداری و اجتماعی؛ ۵) تعدیل حقوق و مزایای کارمندان دولت؛ ۶) اجتناب از تعهدات غیرمنطقی و علایق خانوادگی؛ ۷) اجتناب از دامن زدن به شیوع فساد (دهقانی فیروزآبادی، ۱۳۹۵).

1. Transparency

2. Political Commitment

3. Administrative Accountability

4. Procedural Simplification

5. Civil Society Participation

6. Information Technology

## ۹. رویکردهای متداول در مقابله با فساد اداری

به منظور مقابله با فساد روش‌هایی معرفی شده که هر یک برخاسته از رویکردهای نظری است که در ذیل به دو مورد آن‌ها اشاره می‌شود. نکته مهم در همه رویکردها یافتن سیاست مناسب ضد فساد است. رویکردهای سیاست ضد فساد را به پنج گروه می‌توان تقسیم کرد.

### ۹-۱. 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 ضد فساد در این رویکرد شامل ایجاد و تقویت قوانین قضایی (جنایی) مؤثر و ایجاد نظام کنترلی مؤثر در دولت است (هاشمی و پورامین، ۱۳۹۰).

### ۹-۲. رویکرد دولت کوچک

این رویکرد در مفروضات رویکرد بالا سهیم است. درحالی‌که رویکرد کنترل اجرایی و قضایی به دنبال 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 ضد فساد را متشکل از سیاست‌هایی برای کاهش نقش دولت و قوانین می‌دانند (جعفری و شریف‌نیا، ۱۳۹۴).

### ۹-۳. رویکرد اقتصادی سیاسی

در این رویکرد فرض می‌شود که فساد ناشی از ناتوانی مدیران در نظارت مؤثر بر مرنوسان است. به‌رحال طرفداران این دیدگاه تنها بر 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 (جعفری و شریف‌نیا، ۱۳۹۴).

### ۹-۴. راهبردهای چندجهته (رویکرد سیستم سالم)

تحقیقات نشان می‌دهد که بسیاری از برنامه‌های ضد فساد در جهت شکل‌دهی مجدد مدیریت مالی و دولتی بوده است، در صورتی‌که ریشه‌های فساد اداری گسترده است و باید برای مبارزه با آن راهبردهای چندجهته را در نظر گرفت. اهداف این رویکرد شامل افزایش ظرفیت دولت و مدیریت بخش دولتی، تقویت پاسخ‌گویی سیاسی، توانمندسازی مدنی و افزایش رقابت اقتصادی می‌شود (قلی‌پور، نیک‌رفتار، ۱۳۸۵: ۶۳).



## ۹-۵. رویکرد مبتنی بر بی‌عیبی (سلامت) دولت

رویکردهای بیان‌شده برای نظام‌های ضد فساد تمایل به قبول این فرض داشتند که کارکنان دولت به‌صورت ذاتی به‌دنبال سر دواندن باشند. 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 (جعفری و شریف‌نیا، ۱۳۹۴).

## ۱۰. اقدامات انجام‌شده برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران

برای حل معضل فساد اداری در ایران در وهله قبل از آن پیشگیری از بروز فساد اداری راه‌حل‌های متنوعی وجود دارند که به برخی از آن‌ها اشاره خواهیم کرد. در سیاست‌های کلی نظام اداری که توسط مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۸۹/۱/۳۱ ابلاغ‌شده راه‌های جامع و مانعی برای مبارزه با فساد اداری و حفظ سلامت اداری ارائه گردیده است. اشاره به مواردی از قبیل:

- نهادینه‌سازی فرهنگ‌سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و ارج نهادن به سرمایه‌های انسانی و اجتماعی

- عدالت‌محوری در جذب تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی

- دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران

- ایجاد زمینه رشد معنوی منابع انسانی و بهینه‌سازی و ارتقای سطح دانش تخصص و مهارت‌های آنان

- رعایت عدالت در نظام پرداخت و جبران خدمات

- زمینه‌سازی جذب و نگهداری نیروهای متخصص در استان‌های کمتر توسعه‌یافته و مناطق محروم

- چابک‌سازی متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز

- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی سرعت و کیفیت خدمات کشوری

- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی

- قانون‌گرایی اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی نهادینه‌سازی وجدان کاری انضباط اجتماعی فرهنگ خودکنترلی

- تنظیم روابط و مناسبات اداری بر اساس امنیت روانی اجتماعی اقتصادی بهداشتی فرهنگی

- ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری
- کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات
  - لایحه اصلاح قانون استخدام کشوری با رویکرد تأثیر سلامت اداری
  - شفاف‌سازی قوانین و مقررات
  - برخورد به موقع و قاطع با عوامل ناهنجاری
  - اصلاح فرایندهای سازمانی و استقرار سیستم مدیریت کیفیت در سازمان
  - افزایش سطح آگاهی‌های مشتریان در خصوص قوانین و مقررات
  - کم کردن مراحل انجام کار و تسریع در پاسخ‌گویی
- در برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در بحث پیشگیری تدابیری اندیشیده شده است که خلاصه‌ای از آن به شرح ذیل است:
- قانون تجاری در جهت اصلاح وظیفه نظارتی مجامع عمومی شرکت‌ها و هیئت مدیران
  - قانون محاسبات عمومی کشور در جهت اصلاح تعریف شرکت‌های دولتی و دایره مشمول آن‌ها و نحوه انجام معاملات
  - قوانین مربوط به بازار سرمایه در جهت ممنوعیت استفاده از اطلاعات قبل از انتشار عمومی آن و ممنوعیت معاملات کارگزاران و کارمندان بورس.
  - قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری؛ (مصوب ۱۳۷۷) قانون تشدید مجازات ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری (مصوب ۱۳۶۷)
  - لایحه تشدید مجازات سوءاستفاده‌کنندگان از اطلاعات منتشرشده و نیز افشای غیرقانونی اطلاعات اشخاص
  - لایحه ضد انحصار و رانت‌خواری.
  - لایحه ممنوعیت ارائه گزارش ناقص یا غیرواقعی به دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی و بازرسی
  - لایحه معاضدت قضایی در زمینه تبادل اطلاعات مالیاتی و گمرکی
  - لایحه هدفمند کردن یارانه‌ها با تأکید بر شفافیت آن‌ها
  - لایحه خصوصی‌سازی
  - لایحه ضد فساد
  - لایحه اصلاح قانون استخدام کشوری با رویکرد تأثیر سلامت اداری

## ۱۱. قوه قضاییه

یک روش مؤثر دیگر در کاهش فساد و اجرایی کردن اصل سلامت در روند دادرسی مدنی، شفافیت دادرسی و دستگاه قضایی است؛ از این رو که عدالت نه تنها باید اجرا شود، بلکه اجرای آن نیز باید دیده شود<sup>۱</sup>. از این نظر در اجرای شفافیت، دادرسی علنی و انتشار آرای قضایی، از اصول دادرسی عادلانه در آیین و نظام دادرسی مدنی است. حسب اصل ۱۶۵ قانون اساسی، محاکمات علنی است، با این حال استثنایی بر این اصل در موضوع نظم عمومی به صلاحدید دادگاه بدون تعیین چارچوب آن، اصل علنی بودن را تحت الشعاع قرار می‌دهد و موجب سوءاستفاده می‌شود یا به دلایل دیگر؛ مانند گنجایش کم اتاق‌های دادگاه و عدم اطلاع قضات از قانون، علنی کردن محاکمات در نظام دادرسی مدنی با موفقیت همراه نبوده است. آمارهای مقامات عالی‌رتبه قضایی از دستگیری قضات و پرونده‌های انتظامی در زمینه فساد، حقیقت تلخی را که قضات در فعالیت‌های فاسد دخیل بودند، افشا کرد. برخی از این موارد مربوط به خلأ قوانین پیشگیری از فساد و کاربرد آن نسبت به قضات است (طاهری و طباطبایی، ۱۳۹۸). با وجود این، یک چالش عظیم برای جنبش مبارزه با فساد این است که اطمینان حاصل شود که قوانین ضد فساد اجرایی شوند و از طریق یک سیستم قضایی کارآمد بتوان از پوشش قانونی برای بی‌عدالتی، جلوگیری کرد. قصور قضات و در سطح وسیع‌تر قوه قضاییه، زمینه‌ای برای رشد فاجعه‌بار فساد است. در چنین محیطی حتی بهترین قوانین ضد فساد نیز بی‌معناست. یکی دیگر از روش‌های تعیین فساد در قوه قضاییه این است که اگر قضات به‌طور داوطلبانه دارایی خود را به‌طور عمومی افشا کنند، در تشخیص فساد در قوه قضاییه مفید خواهد بود. محرمانه بودن هر چیزی به سوءظن منجر می‌شود. انکار نحو گردآوری اموال به افزایش سوءظن افرادی منجر خواهد شد که می‌گویند قضات سالم نیستند (Tiwari, 2009). از راهکارهای مبارزه با فساد، بهبود ساختار مدیریتی قوه قضاییه است، به‌طوری‌که دارای اختیارات فراوان، در رابطه با فرایند تهیه، تنظیم، اجرا و مدیریت امور مالی و بودجه دادگاه‌ها و فرایند انتصاب و ارتقای قضات باشد. امروزه استقلال حداکثری قوه قضاییه در امور مالی و عدم تمرکز در بودجه‌ریزی در بسیاری از کشورها به اجرا درآمده و از جمله مباحثی است که در سال‌های اخیر مورد تأکید و گرایش روزافزون برخی کشورها و مراجع بین‌المللی مربوط قرار گرفته است. (طاهری و طباطبایی، ۱۳۹۸). در کشورهایی که فساد قضایی وجود دارد، سوءاستفاده از سیستم ارجاع پرونده و آیین‌های دادرسی، عامل عمده‌ای از تأثیرگذاری منفی است. ارجاع پرونده‌ها علاوه بر ارتباط کامل با استقلال قضایی با ارزش‌های مهم دیگری؛ مانند بی‌طرفی،

1. See, e.g., Bangalore principles of Judicial Conduct, Value 3: Integrity, Application

کارآمدی، شفافیت، انعطاف‌پذیری، توزیع برابر حجم پرونده‌ها و کیفیت تصمیم‌گیری ارتباط دارد (Langbroek & Fabri, 2007). یکی از مهم‌ترین الزامات برای یافتن نقاط شروع اصلاح فساد در ایران ایجاد پایگاه داده‌ای است که بر مبنای آن بتوان نقاط شروع اصلاح فساد را پیش‌بینی کرد؛ بنابراین راهکارهای پیشنهادی با تغییراتی که ناشی از داده‌های پایگاه‌های داده بومی است، قابل اعمال است. افزایش استقلال قضایی مبتنی بر تخصیص بودجه نتیجه محور راهکارهای ناظر بر افزایش استقلال سازمانی است.

### ۱۲. بودجه‌بندی عمومی

یکی از مهم‌ترین راهکارهای افزایش استقلال، تغییر رویکرد بودجه‌ای است. بودجه‌بندی عمومی که یک از مهم‌ترین فرایندهای تصمیم‌گیری در یک نهاد عمومی است که چهار بعد اساسی دارد:

- ۱- سیاسی؛ ۲- مدیریتی؛ ۳- اقتصادی؛ ۴- حسابداری.

افزایش استقلال قضایی با بعد مدیریتی بودجه‌بندی رابطه تنگاتنگی دارد. بودجه‌بندی ابزاری مدیریتی است از آن جهت که راه‌ها و همچنین ابزارهای فراهم کردن برنامه‌ها را معین می‌کند و دیگر اینکه ملاک‌های اثربخشی و کارآمدی را معین می‌کنند بدین‌صورت که اثربخشی و کارآمدی قوه قضاییه در قالب تخصیص بودجه نتیجه‌محور اتفاق بیافتد، این امر از آن جهت که وابستگی بودجه‌ای را از هر عامل دیگر قطع می‌کند و تنها کارآمدی را معیار بودجه قرار می‌دهد، می‌تواند باعث افزایش استقلال قضایی شود. در گامی فراتر باید اداره مناسب پرونده‌ها پاداش داده شود که این پاداش نیز سازوکاری بودجه‌ای بوده و در نتیجه این پاداش طولانی شدن فرایند رسیدگی به پرونده‌ها کاهش یافته و در پی کاهش زمان رسیدگی به پرونده‌ها، فسادهایی که مستقیماً با طولانی شدن دادرسی در ارتباط هستند، کاهش می‌یابد (غمایی و قاسمی، ۱۳۹۶).

### ۱۳. شفافیت

گزارش‌ها یکی از ابزارهای محوری در راستای افزایش شفافیت هستند. این گزارش‌ها باید روش‌های رسیدگی به پرونده، آیین دادرسی شفاف و موضوعات ناظر بر سازمان، همچون انتصابات و ترفیعات شایستگی محور و قوانین رفتاری و اقدامات اجرایی ناظر بر این قوانین و چارچوب‌های رفتاری را شامل شود. اعلام دارایی‌ها نیز از جمله گزارش‌های مهمی است که تأثیر زیادی بر اعتماد عمومی دارد. در ابتدا در قانون رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب سال ۱۳۳۷ مقرر شده بود که کلیه وزرا و معاونین و سایر کارمندان دولت سالانه موظف هستند فهرست اموال و دارایی خود و اشخاصی که تحت تکفل آنان هستند را به

مسئولان صالح تسلیم نمایند و رسید دریافت کنند؛ اما این قانون با توجه به ظرفیت‌های کم و نامتناسب آن زمان و فراگیری کلیه کارکنان دولت که تعداد زیادی از افراد را شامل می‌شد، امری بس دشوار می‌نمود و درصحنه عمل نیز اجرایی نشد. بعد از تصویب قانون اساسی در اصل ۱۴۲ به این موضوع پرداخته شد، اما شمولیت اصل مذکور در نقطه مقابل افراط قانون سال ۱۳۳۷ به تضييع بسیار زیاد تمایل پیدا کرد به طوری که تنها رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان را شامل رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران شد. اما در حال حاضر هرچند که تصویب قانون توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام در آبان‌ماه سال ۱۳۹۴ گام مهم و قابل توجهی در راستای اعلام فهرست اموال و دارایی‌های مسئولان و افزایش شمولیت قانون است، و به نوعی می‌تواند در صحنه اجرا از مانع تفسیر لفظی شورای نگهبان در خصوص اصل ۱۴۲ که موارد مذکور در اصل را صرفاً ناظر بر مقامات و اشخاص نامبرده دانسته است، عبور کند و شمولیت درخور توجهی را ارائه دهد، به طوری که ماده ۳ این قانون از اشخاصی همچون نمایندگان مجلس خبرگان و اعضای مجمع تشخیص مصلحت تا رؤسای کلاتری‌ها، گمرکات و سر ممیزین مالیاتی را شامل نبوده و از ظرفیت نظارت اعلام عمومی می‌شود اما همچنان از آن جهت که رویکرد قانون مذکور فراگیر و عام استفاده نمی‌کند و به ارائه فهرست اموال و دارایی‌های مسئولان به رئیس قوه قضاییه بسنده می‌کند، نقد وارد است. اگر کارگزاران نظام بر اساس خوداظهاری، فهرست اموال خود را از طریق سامانه‌ای اعلام عمومی کنند در این صورت هر شخصی که آن مسئول را می‌شناسد از اقوام و اطرافیان تا کسانی که با او روابط مالی و وکالتی دارند هرکدام در جایگاه یک ناظر می‌توانند عمل کنند و ظرفیت نظارتی خاص خود را داشته باشند به طوری که اگر جمع جبری این ظرفیت‌های نظارتی را کنار هم قرار دهیم یک پتانسیل نظارتی قابل توجه خواهد بود و بازدارندگی قابل توجهی در راستای وقوع خوداظهاری صحیح ایجاد خواهد کرد. البته لایحه برنامه ششم توسعه در ماده ۳۵ که در حال حاضر به تصویب گروه تلفیق رسیده است، اما منتظر تأیید شورای نگهبان است، در ذیل این ماده امکان «و عموم مردم» این موضوع را مورد توجه قرار داده است و با آوردن عبارت دسترسی عموم مردم به سامانه حقوق و مزایا را فراهم کرده است. این ماده مقرر می‌دارد که دولت ظرف یک سال سامانه ثبت حقوق و مزایای کلیه مقامات، مدیران و کلیه کارکنان دستگاه‌های اجرایی راه‌اندازی کرده و امکان دسترسی برای نهادهای نظارتی و عموم مردم را فراهم آورد. البته دسترسی عموم مردم به این سامانه بسیار اختلاف‌برانگیز بود به طوری که حتی در بعضی از نسخه‌های منتشرشده از مصوبه گروه تلفیق در رسانه‌ها عبارت «و عموم مردم» نیست (غمایی و قاسمی، ۱۳۹۶).

### ۱۴. اصلاح قوانین حاکم بر ادله اثبات فساد

از جنبه‌های مختلفی می‌توان قوانین را مورد ارزیابی قرار داد. یکی از جنبه‌های کاربردی قوانین قواعد و اصول حاکم بر ادله اثبات دعوا می‌باشد. در وضعیتی که مدیران و مسئولان فاسد با استفاده از جایگاه و اقتدار خود از ابزارهای گوناگون همچون ارباب و وحشت، تهدید و تطمیع بهره‌گیرند و افراد درگیر پرونده را ناکارآمد سازند و مانع از نتیجه عادلانه دادرسی شوند، می‌توان با کاستن بار اثبات دعوا از مدعی العموم، به تعدیل این وضعیت پرداخت. در این صورت میزان ارائه دلیل از طرف مدعی العموم کاهش می‌یابد و این امر مسلماً باعث افزایش تحصیل محکومیت‌ها می‌شود (غمایی و قاسمی، ۱۳۹۶).

### ۱۵. افشای فساد

طبق اصل ۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه همگانی شناخته شده است. در همین راستا نیز در ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز وزارت کشور موظف شده است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد را فراهم آورد و گزارش سالانه آن را تقدیم مجلس کند. نکته‌ای که در قانون ایران ناظر به استفاده از مشارکت مردم در راستای مبارزه با فساد باید توجه کرد آن است که ساختار منسجمی برای حمایت‌های جانی، مالی، اداری، قضایی از اشخاصی که در راستای مبارزه با فساد عمل می‌کنند و یا به افشای اطلاعات فساد می‌پردازند، وجود ندارد. واقعیت این است که افرادی که فعالیت‌های غیرقانونی را گزارش می‌دهند از ایمنی جانی برخوردار نیستند و بعضاً به صورت‌های وحشتناکی مورد انتقام قرار می‌گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴).

### ۱۶. شاخص ادراک فساد<sup>۱</sup>

این شاخص، شاخصی است که رتبه فساد در بخش عمومی یک کشور را در میان سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد. سازمان شفافیت بین‌الملل، با استفاده از شاخص ادراک فساد، کشورها را بر حسب میزان فساد موجود در میان مقامات دولتی و سیاستمداران‌شان رتبه‌بندی می‌کند، این شاخص که هر ساله منتشر می‌شود، به وسیله معیارهای تعیین شده سازمان بین‌المللی شفافیت و دانشگاه پاسا در آلمان محاسبه می‌شود. سازمان بین‌المللی شفافیت در ۱۸۰ کشور جهان دفتر داشته و گزارش‌های سالانه خود را بر پایه معیارهایی از جمله بررسی مدیریت دولتی در کشورها، شرایط دسترسی شهروندان به خدمات عمومی، ساختار حقوقی و قضایی حاکم در کشورها و

موقعیت بخش خصوصی تهیه می‌کند. مدیر اجرایی سازمان بین‌المللی شفافیت دارد، این تنها دولت نیست که مسئول کاهش فساد است. مجلس، نهادهای مدنی، صاحبان مشاغل، رسانه‌ها و حتی شهروندان عادی نیز در کاهش فساد مسئول هستند. از آنجاکه فساد برای همه نامطلوب است، مبارزه با آن نیز یک مسئولیت مشترک است (ویکی پدیا).

## IRAN

Score

25/100 [What does the CPI score mean?](#)

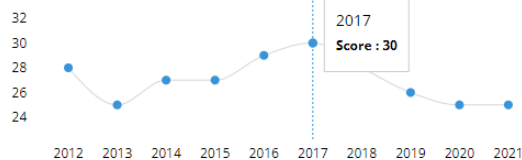
Rank

150/180

Score change

0 since 2020

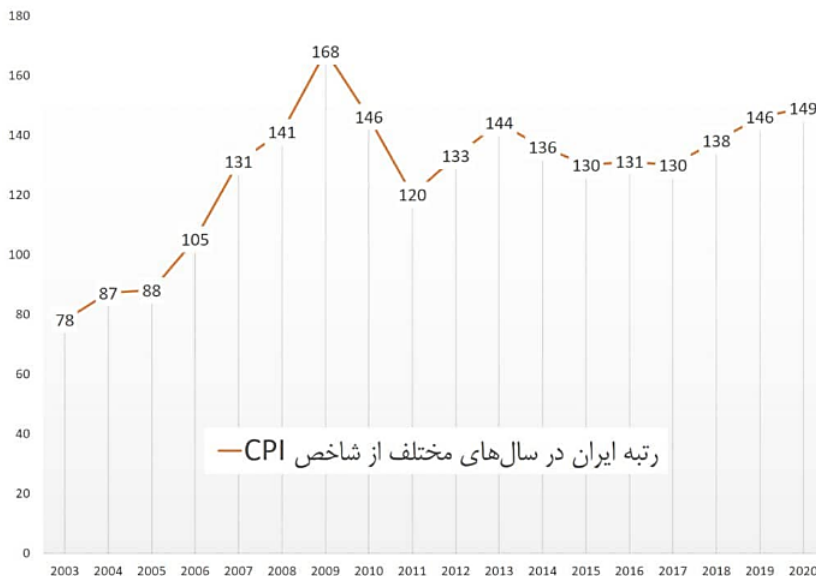
Score changes 2012 - 2021



تصویر ۱: شاخص ادراک فساد ایران؛ منبع: Transparency.org

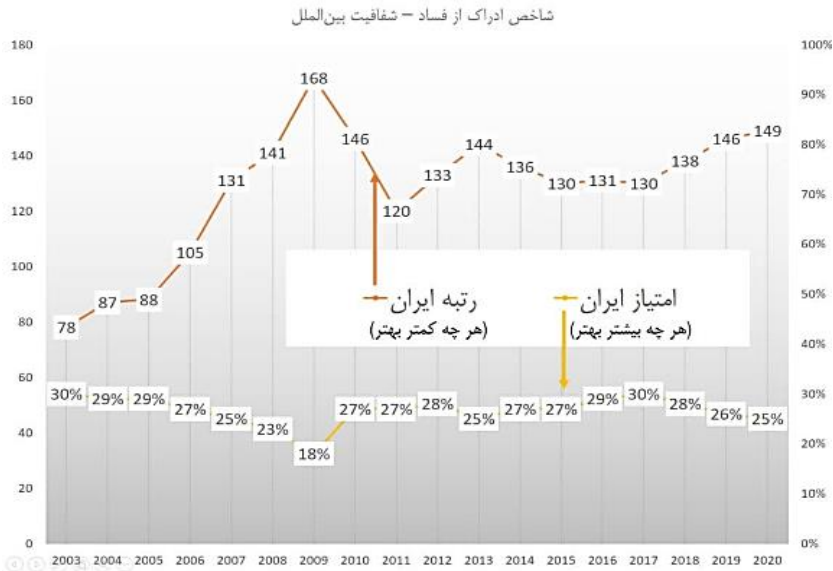
### ۱۷. امتیاز ایران در شاخص CPI

رتبه بین‌المللی ایران در شاخص CPI در طول سال‌های مختلف نوسان زیادی داشته است. نمودار زیر این رتبه را در بستر زمان نمایش می‌دهد. طبیعی است که هر چقدر این عدد کمتر باشد؛ یعنی رتبه ایران در جایگاه بالاتر و بهتری قرار دارد:



تصویر ۲: رتبه ایران، منبع: (tp4.ir)

از سوی دیگر اما رتبه بین‌المللی، نمی‌تواند به‌خوبی وضعیت مبارزه با فساد در کشور را نمایش دهد؛ چراکه از یک طرف تعداد کشورهایی که هر ساله مورد ارزیابی قرار گرفته‌اند تغییر کرده (بیشتر شده)، و از طرف دیگر رتبه ادراک از فساد ایران نه فقط متأثر از تلاش ایران در زمینه مبارزه فساد خود بوده، بلکه به میزان زیادی متأثر از تغییر وضعیت سایر کشورها نیز هست، چراکه با یک رقابت در این عرصه روبه‌رو هستیم؛ لذا در کنار رتبه، باید امتیاز خالص ایران در طول سال‌های مختلف را نیز بررسی کنیم. نمودار زیر، تغییرات امتیاز کشورمان (به‌صورت درصد) را در طول سال‌های مختلف نمایش می‌دهد. طبیعی است که این امتیاز هر چقدر بالاتر باشد، نشانگر وضعیت بهتر کشورمان است:



تصویر ۳: شاخص ادراک فساد - شفافیت بین‌الملل. منبع: (tp4.ir)

همچنین وضعیت کشورهای منطقه و مقایسه با ایران را نیز می‌توان در تصویر زیر مشاهده کرد:

## CORRUPTION PERCEPTIONS INDEX 2020

### MIDDLE EAST & NORTH AFRICA



SCORE	COUNTRY/TERRITORY	RANK	42	Kuwait	78
71	United Arab Emirates	21	40	Morocco	86
70	Qatar	30	36	Algeria	104
63	Israel	35	33	Egypt	117
60	Oman	49	25	Iran	149
54	Saudi Arabia	52	21	Lebanon	149
47	Jordan	60	17	Iraq	160
43	Tunisia	69	15	Libya	173
42	Bahrain	78	14	Yemen	176
				Syria	178

Palestine is not included in this year's CPI, as it has not been rated by the minimum three sources required.

تصویر ۴: وضعیت کشورهای منطقه و مقایسه با ایران؛ منبع: (tp4.ir)



## نتیجه‌گیری

معضل فساد اداری یکی از پدیده‌های اجتماعی است که به‌مراتب و در طول زمان سبب نارضایتی‌های مردمی و آسیب‌های جدی بر پیکره نظام سیاسی می‌گردد؛ بنابراین مبارزه با فساد اداری در ساختار اداری که خود متولی اجرائیات نظام است، به‌عنوان یک ضرورت قابل توجه است. آمار و امتیاز و رتبه سلامت اداری ایران طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۰۹ میلادی طبق رتبه‌بندی سازمان بین‌المللی شفافیت (TI) و همچنین وضعیت موجود در ادارات و سازمان‌های کشور ایران آمار هشداردهنده‌ای از فساد اداری را نشان می‌دهد که نیازمند اصلاح ساختار و نظام‌های موجود است و به‌منظور مقابله با فساد و بسیج شدن همه سازمان‌ها است. در نتیجه برای این منظور باید در ابعاد اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و مدیریتی زیرساخت‌های آن اصلاحاتی انجام داد. در صورت اصلاح زیرساخت‌ها می‌توان امیدوار بود که با عوامل شکل‌دهنده فساد مبارزه شده است. تا به امروز در ایران برنامه‌های بسیاری برای مبارزه با فساد طراحی شده و به اجرا درآمده است، اما در این رابطه موفقیت اندکی حاصل گردیده است که برخی از دلایل اصلی عدم موفقیت این برنامه‌ها عبارت‌اند از: (۱) مجازات نشدن سوءاستفاده‌کنندگان و شرکت‌کنندگان در فساد اداری؛ (۲) پولکی بودن و خودفروختگی افراد و مقامات اداری در آن بخش‌هایی از ساختار سیاسی و اداری که باید با فساد اداری مبارزه کنند؛ (۳) وجود کارکرد مثبت فساد اداری برای نخبگان اداری و گروه‌های متنفع و قدرتمند اقتصادی که در عمل به‌صورت نهادی برای توزیع مجدد درآمدها به سود این نخبگان عمل می‌کنند؛ (۴) نظام‌مند نبودن و عدم استمرار برنامه‌ها و نظارت دستگاه‌های دولتی و حکومت‌های مختلف در رابطه با مبارزه علیه فساد اداری؛ (۵) تأکید بر تنبیه و مجازات متخلفان به‌جای تأکید بر رویه‌های پیشگیرانه از بروز فساد از جانب مسئولان ذی‌ربط است. کاهش استقلال قضایی، عدم پاسخ‌گویی قضایی، حقوق و مزایای کم قضات و کارکنان، نبود قوانین ضد فساد، نقض قوانین و عدم اجرای آن و عدم شفافیت، از جمله دلایل فساد قضایی در نظام قضایی ایران است، بر همین اساس می‌توان گفت: تجربه طولانی بوروکراسی جدید ایران نشان می‌دهد که اقدامات جزئی و پراکنده یا موسمی و نگرستن به بوروکراسی از دیدگاهی صرفاً فنی و بدون بررسی و تحلیل جامعه‌شناختی ساختار اداری، به‌هیچ‌روی راه درمان بیماری مزمن فساد اداری و ناکارآمدی بوروکراسی نخواهد بود و جز با اصلاحات اساسی مسائل فراوان موجود در نظام اداری، از جمله فساد اداری حل نمی‌شود. برای حذف یا کاهش فساد اداری در نظام اداری و سطح جامعه، نیازمند برنامه‌هایی اساسی و همه‌جانبه هستیم که با تأثیر بر فرهنگ عمومی جامعه و ابعاد آن همچون فرهنگ سازمانی تأثیر می‌پذیرد، پیشگیری از بروز فساد اداری را هدف قرار دهد. استراتژی و تدابیر احتمالی برای کاهش فساد می‌تواند عبارت از افزایش استقلال قضایی، پاسخ‌گویی قضایی

و شفافیت آیین‌های دادرسی دادگاه، افزایش حقوق کارکنان، تصویب قوانین ضد فساد و اجرایی کردن آن، مباحث آزاد و فراگیر از فساد داخلی برای آموزش کارکنان و شفافیت کامل تا سطوح بالاتر دستگاه قضایی است.

### پیشنهادها

- بازرسی و نظارت همه‌جانبه بر کارکرد مدیران و مسئولین ادارات به صورت دوره‌ای و مداوم انجام شود.
- شفافیت و ارائه لیست دارایی مسئولین به صورت دوره‌ای اعلام شود.
- سازمان بازرسی کل کشور در ایران با حمایت از حقوق افراد در مقابل سوءجریانات اداری قوی‌تر عمل کند و رسیدگی به پرونده‌های داخل کشور را بر پرونده‌های بین‌المللی در اولویت قرار دهد.
- سازمان بازرسی کل کشور در ایران، با نظارت بر حُسن جریان قانون در کشور و دستگاه دولت و حمایت از حقوق و آزادی‌ها و رسیدگی غیرقضایی، با سرعت عمل بیشتر و بدون تشریفات قضایی به مبارزه با مدیران فاسد و مسئولین متخلف بپردازد.
- ایجاد پایگاه داده‌ای که بر مبنای آن بتوان نقاط شروع اصلاح فساد را پیش‌بینی کرد؛ بنابراین راهکارهای پیشنهادی با تغییراتی که ناشی از داده‌های پایگاه‌های داده بومی است، قابل‌اعمال است.
- رویه‌های انضباطی دادگاه صلاحیت قضات در عزل قضات به صورت دقیق، شفاف و منصفانه در قانون نظارت بر رفتار قضات ترسیم شود.
- قوه قضاییه به صورت پیگیر نظارت مؤثر بر تصویب بودجه قوه قضاییه داشته باشد.
- سیستم ارجاع دادخواست‌ها و شکوائیه‌ها روشن و عینی و تحت خودکارسازی قرار گیرد.
- فرایند انتصاب قضات شفاف و عینی و بر مبنای شایستگی و از میان بهترین داوطلبان بر پای صلاحیت علمی و اخلاقی صورت گیرد.
- نقل و انتقال قضات در قوانین برخلاف رضایت و به صرف تشخیص مصلحت ناقض استقلال قضایی است و باید اصلاح شود.
- قضات مستقل تحت حمایت قضایی قرار گیرند و معیارهای سختگیرانه‌ای بر عزل قضات و نقل و انتقالات آن‌ها حاکم شود.
- حقوق فعلی قضات ناکافی است و باید درخور جایگاه، تجربه، عملکرد و پیشرفت حرفه‌ای در طول مدت انتصاب آن‌ها قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران باشد.
- ضمانت اجرایی مؤثر جهت اجرای مصوب ۱۳۹۴ تعیین شود تا قضات مکلف باشند به طور

- دوره‌ای دارایی‌های خود را اظهار کنند.
- مدیریت اطلاعات و سامانه‌های اطلاعاتی نیز نقش حائز اهمیتی در تغییرات دارند.
  - قوانین و مقررات مالی اداری و غیره بایدید پیشگیرانه و سپس با نگاه مبارزه مورد اصلاح و بازبینی قرار گرفته و فرایندهای انجام امور به شکل جامع شفاف و ساده تدوین و ابلاغ شود.
  - نظارت دقیق بر اقدامات انجام شده برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در ایران تاکنون و یافتن و برطرف کردن نکات منفی این اقدامات تاکنون.
  - سنجش میزان ادراک از فساد در شاخص CPI دقیق نیست؛ زیرا برخی از منابع مورد استفاده در CPI مشخصاً بر موضوع فساد تمرکز ندارند.
  - مؤسساتی که شاخص‌های مورد استفاده در گزارش CPI را تهیه می‌کنند، در ایران نمایندگی ندارند. به همین دلیل جامعه آماری که برای پیمایش جهت تهیه شاخص‌های خود انجام می‌دهند، عموماً شامل ایرانیان خارج از کشور است. به همین دلیل محتمل است که نتایج پیمایش‌های این مؤسسات دچار اریب گردد.
  - گزارش CPI بسیاری از مفاسد را دربر نمی‌گیرد؛ بنابراین نمی‌تواند نتیجه دقیقی در مورد میزان ادراک فساد ارائه کند.
  - 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 می‌شود؛ برای مثال، در سال ۲۰۰۹، تنها ۳ منبع دارای امتیاز برای ایران بودند که در آن سال، ایران بدترین رتبه خود در گزارش CPI را کسب کرده بود.

## منابع

- ایرنا، آمبودزمان؛ سازمان حقوقی بین‌المللی فعال در رسیدگی به شکایات مردمی، ۶ مهر ۹۲ بایگانی شده در ۱۹ مه ۲۰۱۷ توسط Wayback Machine .
- الوانی، سید مهدی (۱۳۷۹)، مدیریت عمومی، چاپ اول، تهران، نشریه.
- بقایلی، هامانه (۱۳۸۵)، مبارزه با فساد در اسناد بین‌المللی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
- جعفری، انوش و شریف‌نیا، محمدحسن (۱۳۹۴)، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران»، اجلاس ملی چهارسوی علوم انسانی.
- داداشی، علیرضا (۱۳۹۰)، مبارزه با «فساد اداری در ایران: اقدامات انجام شده و چند راهکار پیشنهادی»، نشریه راهبرد توسعه، شماره ۲۷، صفحات ۲۰۸ تا ۲۲۰، <https://www.noormags.ir/view/fa/articlepage>
- بلالی، اسماعیل و فرامرزی، داود (۱۳۸۰)، «بررسی نظری مسئله فساد اداری»، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۷.

دفتر معاونت پژوهشی و مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۴)، *بایسته‌های حقوقی مبارزه با فساد*، شماره مسلسل.

دهقانی فیروزآبادی، احمد (۱۳۹۵)، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری»، سومین همایش بسترهای فساد مالی و اداری در نظام حقوقی ایران با رویکرد اصلاح و توسعه نظام حقوقی، میبد: <https://civilica.com/doc/641644>  
طاهری، احد و طباطبایی، محمدصادق (۱۳۹۹)، «تبیین راهکارهای مقابله با فساد قضایی در نظام دادرسی مدنی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۵۰، شماره ۲.

غمامی محمد مهدی و قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۶)، «نقاط شروع مبارزه با فساد با تأکید بر رویکرد نشانگانی؛ با بررسی موردی وضعیت نظام حقوقی ایران»، نشریه دانش حسابرسی، سال هفدهم، شماره ۶۹.  
قلی‌پور، ر و نیکرفتار، ط (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، تهران: نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳، ۵۴-۳۳.

محسنی، فرید (۱۳۹۲)، «پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر فناوری اطلاعات»، حقوق دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۶۱، ۱۳۹-۱۷۴.

منتی‌نژاد، صادق (۱۳۸۸)، «آسیب‌شناسی قوانین و مقررات ناظر به مقابله با فساد در ایران با تأکید بر ضرورت‌های جرم‌انگاری»، فصلنامه دانش حسابرسی، سال نهم، شماره ۳۰.  
هاشمی، حامد و پورامین‌زاده، سعیده (۱۳۹۰)، «چالش‌های فراروی توسعه منابع انسانی و راهکارهایی برای رفع آن»، کار و جامعه، شماره ۱۳۶.

حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، *فساد اداری*، (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)، تهران: وقتی.  
رستمی، ولی؛ کبگانی، حسن و طالبی‌زاده، معین (۱۳۹۶)، فصلنامه علمی - تخصصی، پیش شماره دوم.  
معصومی گودرزی، عبدالرضا (۱۳۸۵)، *کشورهای مختلف دنیا با فرهنگ‌ها و سیستم‌های حکومتی متفاوت*، پایان‌نامه، مطالعه تطبیقی آمبودزمان (Comparative)، سایت جامع مدیریت، اثر.  
شاخص ادراک فساد، ویکی‌پدیا، دانشنامه آزاد (wikipedia.org).

Langbroek, Philip M and Fabri, Marco (2007), *Is There a Right Judge for Each Case? A Comparative Study of Case Assignment in Six European Countries*, European Journal of Legal Studies, Vol.1 No.2.

Tiwari N, (2009), *Legal Regime on Prevention of Corruption in Judiciary*, Bhopal India, Vol.5, No.4. Available at: <http://ssrn.com/abstract=1492822>, p.

Pickl, V. (1987), "Islamic Roots of Ombudsman Systems". *The Ombudsman Journal*

نقش سازمان بازرسی ایران در انسجام آمبودزمان آسیایی (mojnews.com)

۱۸ عضو آمبودزمان تشکیل جلسه می‌دهند - خبرگزاری مهر (Mehr News Agency)

<http://www.tasnimnews.com/Home/Single/160700>

<https://www.iribnews.ir/004zHc2021> Corruption Perceptions Index - Explore the... Transparency.org

گزاره‌برگ: شاخص ادراک از فساد (CPI) اندیشکده «شفافیت برای ایران» (tp4.ir)



## روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار از طریق ارتقای شفافیت سامانه‌های فروشگاهی

محمدحسین قمری<sup>۱</sup>

### چکیده

بر اساس محور نوزدهم از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، شفافیت اقتصادی یکی از مهم‌ترین راهبردهای سیاست‌گذاری کشور است. شفاف‌سازی با عرضه و دریافت اطلاعات مرتبط است و یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های دستیابی به تنظیم و نظارت کارآمد، وجود نظام اطلاعاتی شفاف و امکان دسترسی به اطلاعات است. این شفافیت و دسترسی به اطلاعات به‌ویژه در نظام توزیع و قیمت‌گذاری کالا از اهمیت زیادی برخوردار است. شفافیت نه تنها با جلوگیری از احتکار و مدیریت موجودی کالا می‌تواند مانع از افزایش قیمت و کمبود کالا در بازار گردد، بلکه مانع از بروز اشکال دیگری از آسیب‌های اقتصادی؛ همچون پول‌شویی و قاچاق کالا می‌گردد. در حال حاضر طرحی جامع با هدف شفافیت نظام توزیع و قیمت‌گذاری و تحت عنوان سامانه شفافیت فروشگاهی در وزارت صنعت، معدن و تجارت در دست اجرا است؛ از این رو، مقاله حاضر سعی دارد به ضرورت اجرای این طرح و نقش آن در شفافیت نظام توزیع و قیمت‌گذاری کالا به‌عنوان یک مطالعه موردی بپردازد. همچنین سعی شده است تا برخی تجارب آموخته‌شده از اجرای این طرح و پیشنهادهای سیاستی برای پیشبرد هرچه بهتر طرح و ارتباط آن با سایر طرح‌های شفافیت اقتصادی ارائه گردد. بررسی این طرح نشان می‌دهد که وزارت صنعت، معدن و تجارت، فروشگاه‌ها و مجموعه ارائه‌دهنده کالا و خدمات (اصناف) و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تجاری به کسب‌وکارها مهم‌ترین ذی‌نفعان و بازیگران این طرح هستند و برای موفقیت طرح نیاز به هماهنگی و همکاری بیشتر میان این بازیگران است. همچنین تجارب اجرای این طرح تاکنون

۱. کارشناس ارشد مدیریت کسب‌وکار دانشگاه تهران، سرپرست دفتر خدمات عمومی وزارت صمت

نشان داده است که سازوکارها و نظام‌های تشویقی برای ترغیب اصناف و اتحادیه‌ها در مقایسه با سازوکارهای تهدیدی اثرگذاری بیشتری دارد. علاوه بر این، برای نظارت اثربخش بر توزیع کالا و تنظیم مؤثرتر بازار نیاز است تا هرچه سریع‌تر استانداردها و شناسه‌های کالایی تدوین شوند. تجارب اجرای طرح نشان می‌دهد که اجرای این پروژه می‌تواند امکان احتکار، کم‌فروشی و گران‌فروشی بسیاری از کالاها به‌ویژه کالاهای اساسی را کاهش دهد.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، سامانه‌های فروشگاهی، توزیع کالا، قوانین و مقررات، مدیریت بازار

### مقدمه و کلیات

یکی از مهم‌ترین چالش‌های هر حکومت، حفظ و ارتقای اعتماد عمومی برای رسیدن به نظم و امنیت و درنهایت، حکمرانی مطلوب است (شیخ موحد و آزادی، ۱۴۰۰: ۱۹۱). در عصر حاضر، چشم‌انداز حکمرانی خوب تغییر یافته است و هدف آن ارتقاء شفافیت و اعتبار شیوه‌های حکمرانی است. در واقع روند تغییرات، حکمرانی خوب را به سمت شفافیت سوق داده است (سپهرنیا و دیگران، ۱۳۹۸: ۷۷). شفافیت در لغت به معنای تابانی و درخشانی است. شفافیت به حالتی اطلاق می‌شود که یک شیء از طریق آن دیده یا نور از آن رد شود. همچنین معادلی برای باز، صریح و روشن نیز محسوب می‌شود. اصطلاح شفافیت در گسترده‌ترین مفهوم خود به معنای ارائه اطلاعات است (خالقی و میرزایی منفرد، ۱۳۹۷: ۶۸). واژه شفافیت در مقالات مختلف حقوقی، اقتصادی و مدیریت دولتی مورد استفاده قرار گرفته است. شفافیت از نگاه سازمان بین‌المللی شفافیت مشخصه‌ای است که دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد در افشای واضح و روشن اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات به صورت باز عمل کنند. به عنوان یک اصل، مقامات دولتی، کارکنان، مدیران شرکت‌ها و سازمان‌ها و هیئت‌مدیره‌ها وظیفه دارند که برای ارتقای مشارکت و پاسخ‌گویی؛ به صورت واضح، قابل پیش‌بینی و قابل فهم عمل نموده و به اشخاص ثالث اجازه دهند تا اقداماتی که در حال انجام است را به آسانی درک نمایند. شفافیت با در اختیار قرار دادن اطلاعات برای شهروندان و باز کردن اقدامات و اطلاعات برای عموم، به آن‌ها امکان مشاهده و بررسی دقیق را می‌دهد، به طوری که موجب افشای فساد می‌گردد (نرگسیان و جمالی، ۱۳۹۸: ۲۱۴). بر اساس محور نوزدهم از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری، شفافیت اقتصادی یکی از مهم‌ترین راهبردهای سیاست‌گذاری کشور است؛ بر اساس این بند، شفافیت اقتصاد، سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا است.

شفاف‌سازی با عرضه و دریافت اطلاعات مرتبط است. در حوزه سیاست‌گذاری و مدیریت عمومی، شفاف‌سازی به این معناست که دولت با در اختیار گذاشتن اطلاعات شهروندان را در

جریان امور قرار داده و آن‌ها را از سازوکارهای اداره کشور آگاه می‌سازد. هدف از شفاف‌سازی، اجازه دادن به شهروندان، بازار و گروه‌هاست تا دیگران را در قبال سیاست‌ها و عملکردهایشان پاسخ‌گو نگه دارند؛ بنابراین، شفاف‌سازی را می‌توان به منزله اطلاعاتی دانست که نهادها منتشر می‌کنند و نظارت‌ها را آسان‌تر و روشن‌تر می‌سازند (شیخ موحد و آزادی، ۱۴۰۰: ۲۰۵). منظور از نظارت فرایندی است مستمر که از طریق گردآوری نظام‌مند داده‌ها میزان انطباق وضعیت موجود با وضعیت مطلوب و عملکردها با برنامه‌ها و قوانین و مقررات را محور بررسی قرار می‌دهد (صادقی، ۱۳۹۷: ۱۶). نظام اطلاع‌رسانی جامع، مناسب و پاسخ‌گو بخش مهمی از فرایند نظارت محسوب می‌شود. اطلاع‌رسانی به جامعه از نتایج نظارت‌ها و بازرسی‌ها، صرف‌نظر از محتوای گزارش‌های نظارتی، ممکن است فی‌نفسه نقش درخور توجهی در تقویت سرمایه اجتماعی ایفا نماید؛ چراکه ارائه گزارش‌های مزبور به معنای به‌رسمیت شناختن شهروندان و حقوق شهروندی آنان است. در این صورت، حتی اگر گزارش‌ها حاوی موضوعاتی از تحقق نیافتن برنامه‌ها یا قانون‌گریزی‌ها باشد، خواهد توانست بخشی از اعتماد عمومی و نهادی مردم را از گزند تخریب و تضعیف محافظت نماید (صادقی، ۱۳۹۷: ۱۸). اعتماد بر نوعی انتظار استوار است. تخطی از این انتظارات، اعتماد را مخدوش می‌سازد. بر این اساس، اعتماد عمومی به این معناست که عامه مردم انتظار دارند مقام‌ها و کارکنان سازمان‌های دولتی با اقدامات خود در تعامل با عامه به انتظارات آن‌ها پاسخ مثبت دهند. به عبارت دیگر، اعتماد عمومی یعنی انتظار مردم از دریافت پاسخ مطلوب متولیان امور عمومی به خواسته‌هایشان. در این زمینه پژوهش‌ها نشان می‌دهد که عوامل مؤثر در تحقق اعتماد عمومی به نظام اداری عبارت‌اند از: پاسخ‌گویی، مشارکت، شفافیت و دولت الکترونیک. این در حالی است که برخی شاخص‌های یادشده در قوانین، مقررات و آیین‌نامه‌های دولتی پیش‌بینی شده است، اما تا تحقق کامل عناصر نظام اقتصادی و اداری سالم، فاصله وجود دارد (شیخ موحد و آزادی، ۱۴۰۰: ۱۹۱).

علاوه بر مسئله اعتماد عمومی، نهادهای دولتی بر اساس قوانین و مقررات جاری که در بخش بعدی مقاله به تعدادی از آن‌ها پرداخته خواهد شد و اسناد بالادستی همچون بند ۲۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی کشور نیز موظف به ایجاد سازوکارهایی برای افزایش شفافیت هستند. علاوه بر این، در مکتب اقتصادی اسلام نیز بر شفافیت به‌ویژه شفافیت بازار و دسترسی به اطلاعات درست و کاهش هزینه مبادله تأکید زیادی شده است. در میان احکام فقهی و حقوقی موارد متعددی مانند: پرهیز از ارائه اطلاعات نادرست در زمینه کاهش هزینه مبادلات و رفع کاستی‌های اطلاعاتی وجود دارد. به‌طورکلی بخش مهمی از آنچه در فقه اسلامی تحت عنوان خیارات شناخته می‌شود، ارتباط نزدیکی با کاستی‌های اطلاعاتی موجود در مبادلات و عدم دسترسی به اطلاعات و شفافیت

دارد (صالح‌نیا، ۱۳۹۵: ۲۵۴۱). یک اقتصاد و بازار اسلامی، مبتنی بر اصول شفافیت کامل طراحی شده است و در آن مسئله اطلاعات نامتقارن باید مدیریت شود. بر این اساس، تقارن و شفافیت اطلاعات سبب می‌شود که فعالان اقتصادی احساس اطمینان و امنیت کنند و در این صورت هزینه‌های مبادلات کاهش می‌یابد. کاهش قیمت، تسهیل مبادلات، افزایش رفاه مصرف‌کننده و سرانجام افزایش کارایی بازار از دستاوردهای این شفافیت قوی است (سپهرنیا، ۱۳۹۸: ۱۴۳).

در غیاب شفافیت یا دسترسی آزاد به اطلاعات، اقدامات نظارتی نمی‌توانند سرانجامی مطلوب داشته باشند؛ بنابراین یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های دستیابی به نظارت کارآمد، وجود نظام اطلاعاتی شفاف و امکان دسترسی به اطلاعات یا افرادی است که از اطلاعات و سوابق مورد نیاز باخبر هستند. استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌ویژه اکنون که سرمایه‌گذاری عظیمی در این حوزه صورت گرفته است، می‌تواند در این خصوص بسیار تسهیل‌کننده باشد. امروزه می‌توان با استفاده از نرم‌افزارهای مناسب و طراحی و ایجاد نظام گردآوری و پردازش و گزارش اطلاعات همراه با جزئیات، دسترسی به اطلاعات را افزایش داد. نظارت دقیق، بهنگام و هوشمند بدون استفاده حداکثری از فناوری اطلاعات و ارتباطات میسر نمی‌شود (صادقی، ۱۳۹۷: ۱۰). در واقع بهبود پاسخ‌گویی و شفافیت یکی از توانایی‌های بالقوه و مزایای فناوری اطلاعات و ارتباطات است. فناوری اطلاعات و ارتباطات و اینترنت به‌طور خاص، پتانسیل خوبی را برای تسهیل ارائه اطلاعات به عموم فراهم آورده است؛ به‌دلیل آنکه اطلاعات را می‌توان با هزینه نسبتاً کم، بدون در نظر گرفتن مرزهای سنتی از لحاظ زمانی و مکانی افشا نمود. چنین اطلاعاتی را می‌توان با دسترسی هر شخصی به اینترنت و مستقل از زمان و مکان مطالعه نمود. انقلاب اینترنت، یک عصر اطلاعاتی را به‌وجود آورده است که در آن بسیاری از شهروندان دسترسی فراوان به اطلاعات برخط داشته و دارند (نرگسیان و جمالی، ۱۳۹۸: ۲۱۴).

موارد مذکور به‌خوبی ضرورت شفافیت در راستای بهبود نظارت و جلوگیری از فساد و یا کشف آن و در نتیجه افزایش اعتماد عمومی و کارایی بازار را نشان می‌دهد. همان‌طور که عنوان شد، امروزه این شفافیت با بهره‌مندی از فناوری‌های اطلاعات، از هر زمان دیگری با سهولت و کارایی بیشتری صورت می‌پذیرد. یکی از بخش‌های اقتصادی که نیازمند شفافیت و نظارت مستمر است نظام توزیع و قیمت‌گذاری کالا است. عدم شفافیت در نظام توزیع علاوه بر افزایش قیمت‌ها و کمبودهای مقطعی برخی محصولات که مصرف‌کننده را تحت تأثیر قرار داده است، به‌واسطه ایجاد شرایط عدم شفافیت اطلاعاتی و ظهور انواع واسطه‌های غیرضروری، تولیدکنندگان را نیز متأثر می‌سازد؛ زیرا هزینه دسترسی تولیدکنندگان به بازار را افزایش می‌دهد. ضمن اینکه به‌واسطه عدم

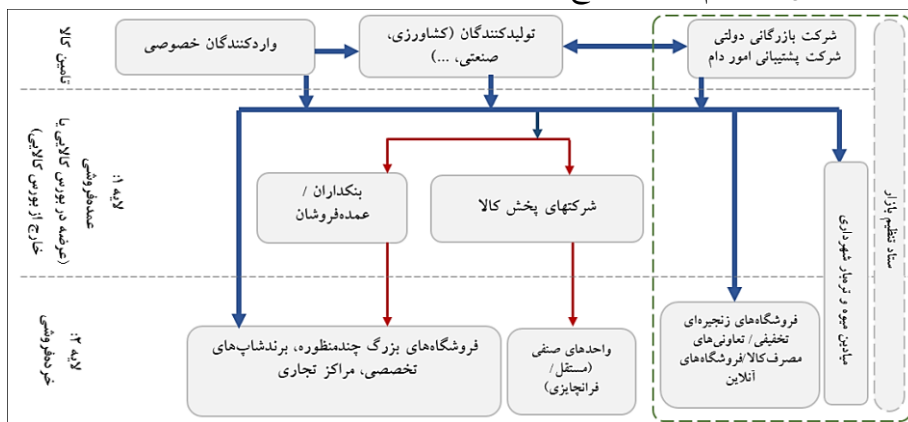


شفافیت اطلاعاتی و ورود کالاهای قاچاق به شبکه توزیع، سهم تولیدکنندگان از تقاضای موجود نیز تحت تأثیر منفی قرار می‌گیرد. این مشکل می‌تواند ناشی از فقدان یک سازوکار تمرکزبخش و ظهور عدم شفافیت در زنجیره توزیع باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰: ۱). از این رو، شفافیت در نظام توزیع و قیمت‌گذاری نه تنها با جلوگیری از احتکار و مدیریت موجودی کالا می‌تواند مانع از افزایش قیمت و کمبود کالا در بازار گردد، بلکه مانع از بروز اشکال دیگری از آسیب‌های اقتصادی همچون پول‌شویی و قاچاق کالا می‌گردد. عدم شفافیت در این بخش و آسیب‌های ناشی از آن عواقبی همچون برهم خوردن تعادل بازار رقابتی، سودآوری نامشروع و فساد مالی، بروز ارتشاء و فساد در نظام اداری، عدم امکان مدیریت صحیح دولت بر امور اقتصادی و خطرپذیری رقابت تجاری سالم را در پی دارد (شهرکی، ۱۳۹۷: ۳۰۹). در حال حاضر طرحی جامع با هدف شفافیت نظام توزیع و قیمت‌گذاری و تحت عنوان سامانه شفافیت فروشگاهی در وزارت صنعت، معدن و تجارت در دست اجرا است. از این رو، مقاله حاضر سعی دارد با توجه به مسائل مورد بحث به معرفی پروژه ارتقای شفافیت سامانه فروشگاهی به‌عنوان یک مطالعه موردی بپردازد. این طرح با توجه به لزوم ارتقای شفافیت و روان‌سازی نظام توزیع و قیمت‌گذاری و روزآمدسازی شیوه‌های نظارت بر بازار مصرح در بند ۲۳ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی و برنامه راهبردی هیئت عالی نظارت مصوب ۱۴۰۰/۰۳/۱۸ و مستند به قوانین مرتبط با نظارت بر فرایند تأمین کالا از جمله تبصره یک ماده (۱۵) و (۷۱) قانون نظام صنفی، ماده (۸) قانون تعزیرات حکومتی، بند شش ماده (۱) و آئین‌نامه ماده (۳۵) قانون حمایت از مصرف‌کننده، دستورالعمل رصد کالا در زنجیره تجاری کشور مصوب سال ۱۳۹۷ وزارت صنعت، معدن و تجارت، ماده (۲) قانون مبارزه با پول‌شویی و ماده (۶) مکرر ۲ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، در وزارت صنعت، معدن و تجارت در حال اجرا است. در ادامه این مقاله به معرفی این طرح پرداخته می‌شود.

### تحلیل و تفصیل مطالب

توزیع به‌عنوان یکی از ارکان سه‌گانه نظام اقتصادی به مجموعه‌ای از فعالیت‌ها اطلاق می‌گردد که منجر به انتقال کالا یا خدمات از منابع تولید به سمت خریداران و مصرف‌کنندگان می‌شود. در واقع نظام توزیع نقش واسط بین بخش تولید و مصرف را برعهده دارد. این عملیات نقش تعیین‌کننده‌ای بر قیمت تمام‌شده کالا دارد. در واقع کارایی یک شبکه توزیع در یک جامعه نه تنها سبب می‌شود کالا و خدمات با نرخی واقعی و معقول به خریداران منتقل شود، بلکه تعادل اقتصادی و بهبود وضعیت در بخش تولید و مصرف نیز در گرو اصلاح و تنظیم آن است و هرگونه اختلال در این بخش می‌تواند مجموعه نظام اقتصادی را تحت‌الشعاع قرار دهد (علی‌احمدی و دیگران، ۱۳۸۷: ۳۶).

بخش تأمین و توزیع مبتنی بر سازوکار بازار در ایران شامل مجموعه جریان‌های کالایی است که با مدنظر قرار دادن ملاحظات حداکثرسازی منافع در واحدهای اقتصادی برنامه‌ریزی شده و جریان می‌یابد. شکل (۱) نظام تأمین و توزیع مبتنی بر سازوکار بازار را به‌طور خلاصه نمایش می‌دهد.



شکل ۱: نظام توزیع مبتنی بر سازوکار بازار در ایران (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰: ۷)

همان‌طور که در شکل (۱) مشخص است نظام توزیع مبتنی بر سازوکار بازار در ایران از سه لایه تأمین کالا، عمده‌فروشی و خرده‌فروشی تشکیل شده است. ساماندهی دو لایه اول پیش از این از طریق طرح‌های مختلفی همچون سامانه جامع تجارت از سوی وزارت صنعت، معدن و تجارت مورد توجه بوده است. اما توزیع و قیمت‌گذاری در لایه سوم که مشکل از واحدهای غیردولتی سنتی و مدرن هستند از شفافیت کافی برخوردار نیستند. بیشتر از ۷۰ درصد از توزیع خواروبارفروشی در کشور از طریق واحدهای صنفی سنتی مستقل انجام می‌شود. این گروه از عوامل توزیعی یا بدون مجوز هستند یا اگر دارای مجوز هستند به‌صورت غیرزنجیره‌ای فعالیت می‌کنند. این در حالی است که تجربه موفق کشورهای همچون هندوستان، مالزی، ترکیه و آلمان نشان می‌دهد که نظام بخشی به واحدهای توزیعی و افزایش شفافیت در شبکه توزیع و قیمت‌گذاری و توسعه فروشگاه‌های سازمان‌یافته از اهمیت بسیاری برخوردار است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۴۰۰: ۷). از طرف دیگر واحدها و فروشگاه‌های مدرن و زنجیره‌ای نیز در کشور با مشکلاتی برای عرضه درست و قیمت پایین‌تر به مشتریان است، به دلیل درگیر شدن این فروشگاه‌ها با مراحل متعدد واسطه‌گری و کاهش حاشیه سود آن‌ها، قیمت‌گذاری شفاف و درستی صورت نگرفته و برخی اقلام با قیمت بالاتر از خرده‌فروشی‌های سنتی عرضه می‌گردد (علی‌احمدی و دیگران، ۱۳۸۷: ۳۶). با توجه به موارد مطرح‌شده اجرای طرح سامانه شفافیت فروشگاه‌های از سوی

وزارت صمت در حال اجرا است.

از مهم‌ترین اهداف پروژه سامانه شفافیت فروشگاهی، علاوه بر امکان رهگیری کالا از تولیدکننده تا مصرف‌کننده نهایی، می‌توان به رصد جریان و مدیریت موجودی کالا در تمامی سطوح از استان تا فروشگاه منتخب، امکان توزیع عادلانه کالا بزرگ، اتصال به تمامی سامانه‌های مدیریت توزیع کالا همچون سامانه انبارها، سامانه تجارت و تبادل اطلاعات با آن‌ها، کاهش بازرسی‌های میدانی از سوی دستگاه‌های مختلف، ممانعت از احتکار کالا در انبارهای توزیع‌کنندگان خرد، جلوگیری از فروش کالاهای کمیاب در شرایط بحرانی در حجم بالا، امکان مدیریت بر لحظه موجودی کالاها و برنامه‌ریزی صحیح جهت تأمین و توزیع آن‌ها در کشور، تأمین به موقع نیاز هر استان، ارائه پیش‌بینی‌های صحیح به تولیدکنندگان داخلی و ... اشاره نمود که تنها بخشی از کارکردهای این پروژه پس از اجرایی شدن هستند. اهم کارکردهای این پروژه در فاز ابتدایی شامل موارد زیر هستند:

#### در سطح فروشگاه‌ها:

امکان تطبیق، گروه‌بندی و استانداردسازی کالاهای فروشگاه  
امکان ثبت سند فروش (فاکتور) به صورت مستقیم در سامانه  
امکان ثبت رسید پرداخت به صورت مستقیم در سامانه  
امکان ارسال فاکتور و رسید پرداخت از طریق API دریافت اطلاعات به صورت مستقیم یا از طریق شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تجاری به کسب‌وکارها (CSPها)  
امکان ثبت و مدیریت موجودی انبار  
امکان ایجاد پروفایل فروشگاهی و ثبت اطلاعات مدنظر در آن  
داشبورد مدیریت برای فروشگاه‌ها  
توسعه نظارت بر فروشگاه‌ها و امکان رتبه‌بندی با نظرسنجی مردمی

#### در سطح وزارت صمت:

امکان رصد کالا و موجودی انبار فروشگاه‌ها  
امکان اتصال بین جریان مالی و جریان کالا  
امکان محاسبه و رصد شاخص شفافیت  
اعتبارسنجی فروشنده و خریدار  
امکان تخصیص سهمیه محصول به مصرف‌کننده و فروشگاه  
داشبورد مدیریت کلان وزارت صمت

زیرساخت ارتباطی با سایر بخش‌های وزارت صمت و دولت (از جمله سامانه جامع تجارت، سامانه جامع انبارها، سامانه مؤدیان و ...)

سامانه مدیریت شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تجاری به کسب‌وکارها (CSPها).

### قوانین الزام‌آور اجرای پروژه سامانه شفافیت فروشگاه‌های

اجرای پروژه سامانه شفافیت فروشگاه‌های متکی بر تعدادی از قوانین الزام‌آور است؛ برای مثال بر اساس بند الف ماده ۶ قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ وزارت صنعت، معدن و تجارت موظف است با همکاری ستاد و گمرک جمهوری اسلامی ایران و سایر دستگاه‌های ذی‌ربط اقدام به تهیه، اجراء و بهره‌برداری از سامانه نرم‌افزاری جامع یکپارچه‌سازی و نظارت بر فرایند تجارت نماید. همچنین بر اساس ماده ۷۱ قانون نظام صنفی، به منظور تسهیل دادوستد، ثبت و مستندسازی، نظارت بر قیمت‌ها و شفافیت در مبادلات اقتصادی، افراد صنفی عرضه‌کننده کالا یا خدمات مکلف‌اند مطابق اولویت‌بندی مشاغل که هر سال اعلام می‌شود از سامانه صندوق مکانیزه فروش<sup>۱</sup> استفاده نمایند. تبصره ۱ ماده ۱۵ قانون نظام صنفی کشور نیز اشاره می‌کند که هر فرد صنفی در مقابل دریافت بها، اجرت یا دستمزد باید صورت‌حسابی شامل نام و نشانی واحد صنفی، تاریخ، مبلغ دریافتی و نوع و مشخصات کالاهای فروخته‌شده یا خدمات انجام‌شده را به مشتری تسلیم دارد. از دیگر موارد قانونی که اجرای این پروژه را توجیه می‌کند، قوانین مرتبط با پول‌شویی است. در ماده ۲ قانون پول‌شویی، مواردی مشمول پول‌شویی شناخته شده است که فعالیت سامانه شفافیت فروشگاه‌های می‌تواند به افشاء یا جلوگیری از ارتکاب آن‌ها کمک نماید. همچنین بر ماده ۸ قوانین تعزیرات حکومتی خودداری از صدور فاکتور مطابق فرم‌ها و ضوابط تعیین‌شده وزارت امور اقتصادی و دارایی یا صدور فاکتور خلاف واقع در مورد ارقام مشمول، تخلف محسوب می‌گردد. در بند ۶ ماده ۱ قانون حمایت از مصرف‌کننده و آیین‌نامه آن نیز صورت‌حساب فروش تعریف شده و در مواد ۳۲ تا ۳۴ آیین‌نامه این قانون به وزارت صنعت، معدن و تجارت اجازه بازرسی و نظارت بر واحدهای صنفی داده شده است که این امر می‌تواند در قالب درخواست تشکیل شعب بسیار تعزیرات حکومتی باشد و آراء صادره از شعب تعزیرات در اختیار وزارتخانه قرار گیرد. بر اساس ماده ۳۵ آیین‌نامه این قانون واحدهای صنفی و غیرصنفی مکلف هستند اسناد و مدارک مورد درخواست سازمان حمایت از مصرف‌کننده، سازمان‌های صنعت، معدن و تجارت، انجمن‌ها، اتحادیه‌های صنفی و واحدهای بازرسی و نظارت مجامع امور صنفی

را جهت بررسی، در اختیار آن‌ها قرار دهند، در غیر این صورت، موضوع به مراجع ذی‌ربط منعکس می‌شود. بر اساس ماده ۱۹ قانون مالیات بر ارزش افزوده نیز مؤدیان مکلفند در قبال عرضه کالا یا خدمات موضوع این قانون، صورت‌حسابی با رعایت قانون نظام صنفی و حاوی مشخصات متعاملین و مورد معامله به ترتیبی که توسط سازمان امور مالیاتی کشور تعیین و اعلام می‌شود، صادر و مالیات متعلق را در ستون مخصوص درج و وصول نمایند. در مواردی که از ماشین‌های فروش استفاده می‌شود، نوار ماشین جایگزین صورت‌حساب خواهد شد.

### بازیگران سامانه شفافیت

وزارت صمت به‌عنوان نهاد مجری قانون، جهت پیاده‌سازی زیرساخت لازم برای اجرای صحیح فرایند شفافیت فروشگاه‌های و پیاده‌سازی مراتب مورد نیاز، این سامانه را طراحی کرده است و در ادامه به‌عنوان مجری و ناظر این سامانه ضامن اجرایی شدن و فراگیری سامانه است. پس از استقرار این سامانه، سایر بخش‌های دولت، از جمله سامانه جامع تجارت، سامانه جامع انبارها، سامانه مؤدیان و ... می‌توانند اطلاعات مورد نیاز خود جهت اجرای مأموریت‌های مرتبط با این سامانه را از طریق این سامانه دریافت و استفاده کنند.

فروشگاه‌ها و مجموعه‌های ارائه‌دهنده کالا و خدمات (اصناف) به جهت تبعیت از قانونی که آن‌ها موظف به ارائه اطلاعات می‌کند و همچنین امتیازاتی که برای اتصال زود هنگام به سامانه تعبیه شده است، باید طی فرایندی به‌صورت مستقیم یا از طریق یکی از CSP‌های مورد تأیید وزارت صمت به سامانه متصل شوند. به همین منظور باید به پیروی از روال مدنظر هرچه سریع‌تر نیازمندی‌های خود جهت اتصال به سامانه را فراهم کنند. این پیش‌نیازها شامل ثبت نام در سامانه و پیگیری روال آن است. از جمله موارد مورد نیاز در ثبت نام، داشتن کد نقش سامانه جامع تجارت و کد ISIC است.

شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تجاری به کسب‌وکارها (CSP) به‌عنوان یکی از بازیگران در این سامانه می‌توانند با اتصال به این سامانه، امکانات بهتری برای مشتریان خود (فروشگاه‌ها) فراهم کنند. روال اتصال به سامانه به این صورت است که در ابتدا مجموعه‌هایی که پیش‌نیازهای مورد نیاز برای تبدیل شدن به CSP را دارند در سامانه مورد نظر ثبت نام کنند. بعد از تأیید شدن آن‌ها توسط وزارت صمت، این مجموعه‌ها می‌توانند از طریق پنل کاربری خود مراحل اتصال به سامانه را طی کنند و اطلاعات فروشگاه‌های متصل به خود را در صورت درخواست فروشگاه برای سامانه ارسال نمایند. جدول ۱ ذی‌نفعان و تأثیرات و منافع حاصل از سامانه برای آن‌ها را به‌طور خلاصه نشان می‌دهد:

## جدول ۱: ذی‌نفعان، آثار و منافع اجرای پروژه سامانه شفافیت فروشگاهی

ذی‌نفعان یا مخاطبان	آثار و منفعی که از اجرای پروژه به ذی‌نفعان یا مخاطبان منتقل می‌شود
وزارت صنعت، معدن و تجارت	شفافیت زنجیره تأمین کالا، رصد قیمت کالاها، رصد میزان موجودی کالا از استان تا فروشگاه و ...
بانک مرکزی	ارائه آمار و اطلاعات دقیق در جهت اجرای وظایف از جمله طرح حکمرانی ریال و ایجاد امکان استعلام «بابت» برای بانکها
وزارت اقتصاد و دارایی	اتصال به سامانه مودیان و ایجاد امکان پرونده مالیاتی برای اصناف و فروشگاهها و رصد برخط میزان فروش بدون نیاز به ممیز مالیاتی و همچنین ایجاد زیرساخت مبارزه با پول‌شویی
فروشگاهها و مجموعه ارائه‌دهنده کالا و خدمات (اصناف)	تسهیل ارسال اطلاعات به یک مرجع دولتی، امکان استفاده از مزیت‌ها و مشوق‌های طرح نظیر اتصال به کالا برگ، عرضه دخانیات، در اولویت گرفتن تأمین کالا، تأمین اعتبار، استفاده از داشبورد فروشگاه و مزایای آن نظیر انبارداری، کنترل موجودی، تبعیت از قانون و در نتیجه کاهش بازرسی‌ها
تولیدکنندگان	ارائه پیش‌بینی‌های صحیح و نقاط نیاز به تولیدکنندگان داخلی
شرکت‌های پخش	تأیید اسناد ثبت شده خریدار به صورت خودکار در سامانه جامع تجارت از طرف فروشگاه‌های متصل به سامانه شفافیت فروشگاهی
شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات تجاری به کسب و کارها (CSP)	توسعه خدمات قابل ارائه، افزایش بازار مخاطب، خدمات بهتر به مشتریان و امکان درآمدزایی بیشتر و ...
اتحادیه‌ها و اتاق‌ها	کمک به اجرای وظیفه نظارت و داشتن رویکرد فعالانه در تنظیم نظام توزیع
تأمین‌کنندگان و واردکنندگان	کمک به برنامه‌ریزی دقیق برای واردات و توزیع کالا
صادرکنندگان	تعیین میزان مازاد عرضه و امکان برنامه‌ریزی بهتر برای صادرات

برای اتصال به سامانه شفافیت، فروشگاه می‌تواند یکی از سناریوهای زیر را پیش بگیرد:

- اتصال مستقیم از طریق CSP پیش‌فرض وزارت صمت: با توجه به لزوم فراهم‌سازی امکان ارسال اطلاعات به صورت رایگان و مستقیم، در پروژه شفافیت فروشگاهی امکان بارگذاری و اتصال مستقیم به سامانه شفافیت فراهم گردیده است. این امکان به صورت رابط گرافیکی، بارگذاری فایل اکسل طبق فرمت استاندارد و API ارسال خودکار فراهم گردیده است.

- اتصال از طریق API: فروشگاه‌های دارای سیستم صندوق فروشگاهی می‌توانند از طریق API موجود، اطلاعات را به صورت برخط یا به صورت دسته‌ای ارسال نمایند.

- اتصال از طریق CSPها: چنانچه فروشگاه توسط یکی از CSPهای مجاز تجهیز شده باشد، این CSP می‌تواند از طریق API موجود، به نمایندگی از فروشگاه اطلاعات را برای سامانه شفافیت ارسال نماید.

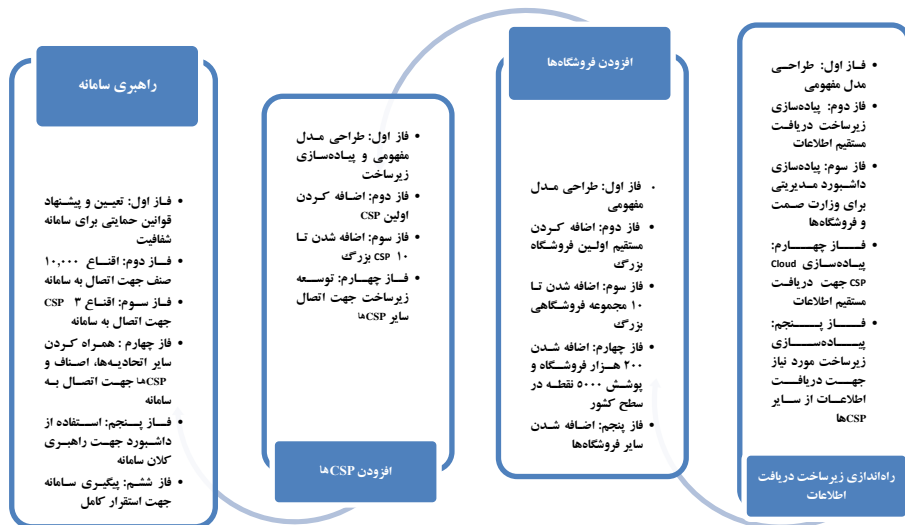
جدول (۲) تعداد کل فروشگاه‌های هر استان و تعداد فروشگاه‌هایی که باید تا پایان سال ۱۴۰۱ و در فاز نخست به سامانه متصل شوند را نشان می‌دهد:

جدول ۲: تعداد کل فروشگاه‌های هر استان در رسته‌های منتخب و تعداد فروشگاه‌های مقرر برای اتصال به سامانه تا پایان سال ۱۴۰۱

ردیف	استان	خوار و بار	سوپر مارکت	لوازم خانگی	لوازم یدکی	مجموع فروشگاه‌ها در هر استان	تعداد فروشگاه‌های مقرر برای اتصال
۱	آذربایجان شرقی	۶۹۵۷	۲۴۶۸	۴۲۴	۲۶۹۴	۱۲۵۴۳	۶۲۷۲
۲	آذربایجان غربی	۹۵۹۲	۱۷۹۷	۱۹۳	۲۴۱۰	۱۳۹۹۲	۶۹۹۶
۳	اردبیل	۴۴۴۷	۸۲۲	۳۹۴	۷۸۵	۶۴۴۸	۳۲۲۴
۴	اصفهان	۸۸۰۴	۴۸۸۹	۱۳۶۹	۲۹۹۵	۱۸۰۵۷	۹۰۲۹
۵	البرز	۴۰۸۰	۱۰۱۴	۸۷	۱۲۴۹	۶۴۳۰	۳۲۱۵
۶	ایلام	۲۰۸۷	۳۲۳۱	۳۸۷	۶۵۴	۶۳۵۹	۳۱۸۰
۷	بوشهر	۲۶۵۰	۳۲۹۱	۷۶	۷۵۳	۶۷۷۰	۳۳۸۵
۸	تهران	۱۸۸۹۸	۱۷۴۱	۲۴۱۶	۸۴۲۴	۳۱۴۷۹	۱۵۷۴۰
۹	جنوب کرمان	۲۱۵۳	۱۶۱۷	۶	۴۱۷	۴۱۹۳	۲۰۹۷
۱۰	چهارمحال بختیاری	۵۶۶۰	۱۱۹۶	۴۴۳	۷۸۲	۸۰۸۱	۴۰۴۱
۱۱	خراسان جنوبی	۲۶۷۷	۷۵۰	۷۶	۴۹۱	۳۹۹۴	۱۹۹۷
۱۲	خراسان رضوی	۱۵۴۰۲	۵۸۹۲	۴۸۳	۲۹۰۹	۲۴۶۸۶	۱۲۳۴۳
۱۳	خراسان شمالی	۲۸۵۷	۱۱۸۴	۲۹۴	۴۶۰	۴۷۹۵	۲۳۹۸
۱۴	خوزستان	۱۲۵۷۸	۴۴۷۲	۴۵۷	۲۳۳۴	۱۹۸۴۱	۹۹۲۱
۱۵	زنجان	۳۷۷۹	۱۵۹	۴۸	۵۹۶	۴۵۸۲	۲۲۹۱
۱۶	سمنان	۲۲۱۶	۸۸۱	۵۴	۵۲۷	۳۶۷۸	۱۸۳۹
۱۷	سیستان و بلوچستان	۵۲۳۲	۱۰۹۴	۴۷	۷۶۵	۷۱۳۸	۳۵۶۹
۱۸	فارس	۱۰۲۰۳	۶۱۸۲	۳۸۱	۲۷۴۲	۱۹۵۰۸	۹۷۵۴
۱۹	قزوین	۳۵۳۷	۱۶۹	۳۰۵	۶۵۰	۴۶۶۱	۲۳۳۱
۲۰	قم	۲۰۸۲	۲۱۳	۴۴۲	۴۱۲	۳۱۴۹	۱۵۷۵
۲۱	کردستان	۴۷۴۶	۲۶۳۰	۳۹۴	۱۴۴۲	۹۲۱۲	۴۶۰۶
۲۲	کرمان	۵۸۲۱	۳۵۷۹	۱۶۶	۱۸۱۷	۱۱۳۸۳	۵۶۹۲
۲۳	کرمانشاه	۴۵۵۶	۵۲۲۲	۱۷۸	۱۵۱۹	۱۱۴۷۵	۵۷۳۸
۲۴	کهگلویه و بویراحمد	۳۳۷۴	۸۱۶	۳۴۴	۵۱۸	۵۰۵۲	۲۵۲۶

ردیف	استان	خوار و بار	سوپر مارکت	لوازم خانگی	لوازم یدکی	مجموع فروشگاه‌ها در هر استان	تعداد فروشگاه‌های مقرر برای اتصال
۲۵	گلستان	۷۹۶۱	۱۹۰۰	۲۹۹	۱۱۵	۱۰۲۷۵	۵۱۳۸
۲۶	گیلان	۱۲۶۸۸	۱۰۰	۲۶۴	۱۶۲۲	۱۴۶۷۴	۷۳۳۷
۲۷	لرستان	۴۹۹۶	۲۵۲۶	۳۲۹	۹۷۸	۸۸۲۹	۴۴۱۵
۲۸	مازندران	۱۱۸۹۳	۲۱۳۱	۱۴۹	۲۴۴۹	۱۶۶۲۲	۸۳۱۱
۲۹	مرکزی	۲۶۵۷	۲۲۲	۱۰۵	۸۷۵	۳۸۵۹	۱۹۳۰
۳۰	هرمزگان	۲۷۱۸	۳۰۵۷	۴۱	۷۸۸	۶۶۰۴	۳۳۰۲
۳۱	همدان	۷۵۶۷	۳۳۲	۲۷۲	۹۸۵	۹۱۵۶	۴۵۷۸
۳۲	یزد	۱۵۰۵	۱۷۲۶	۶۴	۵۵۹	۳۸۵۴	۱۹۲۷
	جمع کل	۱۹۶۳۷۳	۶۷۳۰۳	۱۰۹۸۷	۴۶۷۱۶	۳۲۱۳۷۹	۱۶۰۶۹۰

شکل (۲) نیز بخش‌ها و فازهای اصلی اجرای طرح شفافیت سامانه‌های فروشگاه‌ها را به‌طور خلاصه نمایش می‌دهد. اجرای پروژه به‌صورت خطی و گام‌به‌گام نبوده و فازهای مربوط به هر چهار بخش پروژه به‌صورت هم‌زمان در حال اجرا است.



شکل ۲: مراحل و فازهای اجرای طرح سامانه شفافیت فروشگاه‌ها

### درس‌های آموخته‌شده از پروژه

اجرای طرح سامانه شفافیت فروشگاه‌ها به شفافیت جریان کالاها در کشور کمک می‌کند و مهم‌ترین زیرساخت برای مبارزه با پول‌شویی، قاچاق و ارزهای خارج از شبکه از طریق رصد



جریان کالا در کشور و به‌ویژه خرده‌فروشی است. دستاوردهای این طرح حتی می‌تواند منجر به بهبود حوزه‌هایی مثل خدمات پس از فروش نیز شود. علاوه بر دستاوردهای مورد انتظار این طرح برای نظام توزیع و بازار خرده‌فروشی کشور، مدیریت پروژه این طرح خود حاوی دانش و تجربیاتی است که می‌تواند در ادامه این طرح و پروژه‌های مشابه مورد استفاده مدیران و سیاست‌گذاران قرار بگیرد. در ادامه به تعدادی از این درس‌های آموخته‌شده اشاره می‌گردد:

- تجربیات اجرای این طرح تاکنون نشان داده است که سازوکارها و نظام‌های تشویقی برای ترغیب اصناف و اتحادیه‌ها در مقایسه با سازوکارهای تهدیدی اثرگذاری بیشتری دارد؛ برای مثال طرح سامانه پایانه‌های فروشگاهی که سازوکار آن بر اجبار اصناف در پرداخت مالیات متمرکز بود، در طی سال‌های اخیر با موانع متعددی روبه‌رو شده است. اما در طرح سامانه شفافیت فروشگاهی براساس درس‌های آموخته‌شده و بازخوردهای دریافتی از ذی‌نفعان، یک نظام تشویقی برای ذی‌نفعان پروژه طراحی شده است. برخی راهکارهای پیشنهادی در این طرح که مورد استقبال اصناف نیز قرار گرفته است به شرح زیر است:

- کمک به افزایش مشتریان فروشگاه‌ها از طریق ارائه کارت‌های اعتباری به مصرف‌کنندگان برای خرید از فروشگاه‌های متصل به سامانه شفافیت فروشگاهی؛
- تسهیل امکان عرضه کالاهای خاص و نیازمند نظارت بیشتر همچون دخانیات یا کالاهای نیازمند کالا برگ؛
- معافیت فروشگاه‌های متصل به سامانه از بازرسی مستقیم، مراجعات متعدد نهادهای ذی‌ربط و حضور مستقیم مؤدیان مالیاتی و دریافت مالیات به تفکیک سود هر کالا؛
- ارائه وام و کمک به تأمین سرمایه در گردش فروشگاه‌های متصل به سامانه؛
- قرار گرفتن فروشگاه‌های متصل به سامانه در اولویت تأمین کالاهای فروخته‌شده در سامانه جامع تجارت؛
- تسهیل اجرای فرایندهای قانونی نظیر اتصال به سامانه انبارها، تأیید اسناد تجاری، سامانه جامع تجارت و غیره برای فروشگاه‌های متصل به سامانه؛
- امکان تجهیز و اتصال به سامانه به صورت رایگان.

- با پیشرفت پروژه و ورود داده‌ها و اطلاعات فروش کالاها به سامانه مشخص شد که یکی از دلایل عدم پیروی برخی تولیدکنندگان و فروشندگان از قیمت‌های مصوب برای کالاهایی که با سازوکار تنظیم بازار توزیع می‌گردند، عدم تعیین واحد اندازه‌گیری استاندارد برای برخی محصولات همچون شیر و روغن است که منجر به دور زدن قیمت‌های مصوب می‌گردد. بدین

منظور باید شناسه‌ها و واحدهای اندازه‌گیری استاندارد کالاها مشخص شود که تاکنون برای ۹ گروه کالا، شناسه‌ها و واحدها مشخص شده است و این اقدام باید حداقل برای ۱۰۰ گروه کالایی دیگر نیز انجام شود.

- ورود اطلاعات مربوط به فروش ۹ گروه کالای اساسی به سامانه از سوی برخی از فروشندگان مشخص کرد که در برخی اقلام تا ۳۰۰ درصد اختلاف قیمت برای یک کالا از سوی تولیدکنندگان و فروشندگان مختلف وجود دارد. در واقع برخی از تولیدکنندگان اقلامی را با قیمت مصوب فروخته سپس همان کالا را از طریق بسته‌بندی متفاوت و روش‌های بازاریابی با قیمتی بسیار بیشتر به فروش می‌رسانند.

- با توجه به ظرفیت این طرح در شفاف‌سازی و شناسایی خریداران و فروشندگان کالاها، در مراحل تدوین طرح مشخص شد که این طرح قابلیت توسعه و اتصال به سامانه خدمات پس از فروش را نیز دارد. بر این اساس با اتصال سامانه فروشگاه‌ها به سامانه خدمات پس از فروش (گارانتی)، بلافاصله پس از خرید کالای شامل خدمات پس از فروش (همانند کالاهای الکترونیکی)، بدون نیاز به طی کردن مراحل مثل استعلام، تأیید، ثبت و فعال‌سازی، کالا ثبت شده و گارانتی آن فعال می‌شود و پیامک تأیید آن برای مصرف‌کننده ارسال می‌گردد.

- با شروع اجرای طرح، ضرورت همکاری برخی نهادهای ذی‌ربط پیش از پیش آشکار شد. بدین منظور به همکاری بانک مرکزی برای تبادل اطلاعات و تراکنش‌های مالی مطابق با طرح حکمرانی ریال نیاز است. همچنین هماهنگی با وزارت امور اقتصادی و دارایی برای مشوق‌های مالیاتی مطابق با مصوبه هیئت وزیران در خصوص لزوم استعلام «بابت» باید صورت پذیرد.

- تجربیات اجرای این طرح تاکنون نشان داده است که برای شفافیت و اثربخشی بیشتر سازوکار تنظیمی بازار، لازم است تا فروشگاه‌های عضو سامانه در اولویت دریافت کالا، خصوصاً کالاهای تنظیمی قرار بگیرند؛ زیرا شفافیت خرید و فروش کالاها در این فروشگاه‌ها مانع از ورود دلالان و افزایش قیمت می‌شود و مانع از بی‌اثر شدن سیاست‌های تنظیم بازار می‌گردد. همچنین فروشگاه‌ها تمایل بیشتری برای ورود به سامانه و بهره‌مندی از مزایای آن پیدا می‌کنند.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شفافیت اقتصادی یکی از مهم‌ترین راهبردهای سیاست‌گذاری کشور است که در اسناد بالادستی از جمله سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به‌عنوان یک راهبرد بلندمدت برای سیاست‌گذاران اقتصادی در نظر گرفته شده است. بخش مهمی از تحقق این شفافیت وابسته به رصد کامل جریان کالا و اتصال آن به جریان نقدینگی در کشور است. بر همین اساس سامانه شفافیت فروشگاه‌ها طراحی گردید تا با رصد بخش آخر زنجیره جریان کالا؛ یعنی بخش عرضه و فروشگاه، رصد و ثبت

جریان کالا را تکمیل کرده و زیرساخت مصوبات ستاد هماهنگی اقتصادی جهت استعمال «بابت» هر تراکنش و همچنین اجرای طرح حکمرانی ریال بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران را در قالب اجرای قوانین و سیاست‌های مذکور تأمین نماید. هدف از این مقاله ارائه گزارشی از ضرورت‌های اجرای پروژه، اهداف و چگونگی اجرای طرح سامانه شفافیت آموزشی است. از آنجایی که این پروژه هم‌اکنون در حال اجراست، سعی شده است به‌عنوان یک مطالعه موردی در خصوص راهکارهای ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد، در این مقاله معرفی شود تا با تبادل نظرات میان خبرگان و دریافت بازخورد از صاحب‌نظران، نقاط ضعف و قوت طرح شناسایی و اقدامات اصلاحی مورد نیاز شناسایی شود. همچنین تلاش شد تا برخی درس‌های آموخته‌شده و تجارب حاصل از اجرای پروژه نیز در این مقاله ارائه شود تا مورد استفاده و تحلیل صاحب‌نظران قرار بگیرد. همچنین بر اساس اهداف طرح و تجارب کسب‌شده تاکنون، راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی در ادامه ارائه می‌گردد.

### راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

- پیشنهاد می‌شود وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی با همکاری صداوسیما و سایر رسانه‌های دیداری، شنیداری و مجازی به اطلاع‌رسانی گسترده و فرهنگ‌سازی استفاده اصناف و فروشگاه‌ها از سامانه شفافیت آموزشی بپردازند و وزارت صمت مزایای استفاده از این سامانه جهت جلوگیری از عرضه خارج از شبکه و در نتیجه خروج سرمایه را تبیین و مستند نماید.
- توسعه سامانه شفافیت آموزشی باید به‌گونه‌ای باشد که اطلاعات الزامی فروشگاه‌ها نظیر اطلاعات انبار و موجودی کالا، تأیید اسناد خرید، اسناد فروش، گارانتی، رتبه‌بندی و رسیدگی به شکایت بتواند به‌صورت برخط در این سامانه ثبت شود.
- تمامی واحدهای فروش کالا و خدمت (صنعتی و غیرصنعتی) مکلف به ثبت اطلاعات در این سامانه با ساختار تعیین‌شده توسط وزارت صنعت، معدن و تجارت شوند.
- بانک‌ها و مؤسسات اعتباری و مالی و تمامی شرکت‌های خدمات پرداخت، موظف شوند به‌ازای هر تراکنش (تجاری) پولی، مالی و تسهیلات، اطلاعات مربوط به «بابت» آن تراکنش را به‌صورت غیر قابل انکار از سامانه شفافیت فروشگاه‌ها استعمال و ثبت نمایند.
- بانک مرکزی باید با همکاری وزارت صنعت، معدن و تجارت از طریق وضع مقررات و مشوق‌های لازم، نسبت به رتبه‌بندی بانک‌ها و شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات پرداخت بر اساس همکاری و مطابق دستورالعمل وزارت صنعت، معدن و تجارت، امکان ایجاد محدودیت‌هایی از قبیل محدود کردن POS، یک‌طرفه کردن حساب تجاری و ... را ایجاد نماید.
- به‌منظور یکپارچه‌سازی اطلاعات جریان کالا در کشور و اجرای قوانین و مقررات مرتبط و همچنین

- ثبت اطلاعات خرید و فروش و ملاک قرار گرفتن سهم سود توزیع‌کننده و فروشگاه (مورد تأیید سازمان حمایت از تولیدکننده و مصرف‌کننده) توسط سازمان امور مالیاتی، در مورد فروشگاه‌های متصل به سامانه در محاسبات مالیاتی (از جمله صورت‌های فصلی، ارزش افزوده و اظهارنامه مالیاتی) باید هرگونه دریافت اطلاعات سازمان امور مالیاتی از فروشگاه‌های متصل صرفاً از طریق سامانه و بدون مداخله ممیز یا حسابرس مالیاتی انجام شود.
- اتاق اصناف ایران از طریق واحدهای بازرسی و نظارت اتاق‌های اصناف و اتحادیه‌های صنفی، موضوع اتصال واحدهای صنفی به سامانه شفافیت فروشگاه‌ها را بررسی و اقدامات نظارتی و قانونی را با مستنکفین از قانون معمول نماید.
- با توجه به زیرساخت‌های پیش‌بینی شده در سامانه شفافیت فروشگاه‌ها، امر بازرسی و نظارت از واحدهای صنفی متصل به این سامانه، در زمینه گران‌فروشی، کم‌فروشی و تمامی تخلفات موضوع فصل پنجم قانون نظام صنفی و هرگونه دریافت اطلاعات از فروشگاه‌های متصل توسط سازمان‌ها، از طریق سامانه مذکور انجام شود، در نتیجه حضور بازرسان واحدهای نظارت و بازرسی اتاق‌های اصناف و سایر دستگاه‌ها در محل واحد صنفی جهت رسیدگی به تخلفات به حداقل ممکن تنزل یافته و می‌تواند صرفاً در محدوده دستورالعمل ابلاغی وزارت صنعت، معدن و تجارت انجام گیرد.
- پیشنهاد می‌گردد واحدهای صنفی متخلف که همکاری لازم را در اجرای این قانون به عمل نیاورند، بر اساس مجازات مقرر در مواد (۶۱) (عرضه خارج از شبکه) و ماده (۶۳) (عدم اجرای ضوابط توزیع و قیمت‌گذاری) قانون نظام صنفی محکوم شوند.

## منابع

- خالقی، ابوالفتح و میرزایی منفرد، غلامعلی (۱۳۹۷)، «تحلیل حقوقی شفافیت اطلاعاتی نهادهای عمومی»، فصلنامه بورس اوراق بهادار، دوره ۱۱، شماره ۴۱، صفحه ۶۸ تا ۹۸.
- سپهرنیا، رؤیا؛ البری، محمود؛ کرمانشاه، علی؛ آذر، عادل و سپهرنیا، روزیتا (۱۳۹۸)، «الگوی خلاقانه شفافیت حکمرانی خوب برای سازمان‌های سیاستگذار در ایران»، نشریه ابتکار و خلاقیت در علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۱، صفحه ۷۷ تا ۱۰۲.
- شفیعی، افسانه و هرورانی، حسین (۱۴۰۰)، «آسیب‌شناسی نظام تأمین و توزیع کالا و خدمات و ارائه پیشنهادها اصلاحی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1656724>
- شهرکی، مهدی (۱۳۹۷)، «قاجاق کالا و ارز در نظام جزایی ایران»، فصلنامه علمی - حقوقی قانون‌یار، دوره ۲، شماره ۵، صفحه ۳۰۹ تا ۳۲۱.

شیخ‌موحد، مهدی و آزادی، محمدجواد (۱۴۰۰)، «تقویت اعتماد عمومی به‌مثابه ابزار ارتقای سلامت نظام اداری ایران»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۱، صفحه ۱۹۱ تا ۲۱۸. صادقی جقه، سعید (۱۳۹۷)، «شفافیت، نظارت و کارآمدی»، فصلنامه مطالعات راهبردی، دوره ۲۱، شماره ۸۲، صفحه ۷ تا ۳۴.

صالح‌نیا، نفیسه (۱۳۹۵)، «کارایی بازار اسلامی و کسب رزق و روزی حلال»، مجموعه آثار و مقالات برگزیده دهمین کنگره پیشگامان پیشرفت، دوره ۱۰، صفحه ۲۵۴۰ تا ۲۵۴۷.

علی‌احمدی، علیرضا؛ جعفری اسکندری، میثم و خالقی، غلامحسین (۱۳۸۷)، «تحلیل تأثیر متقابل عوامل مؤثر بر رفتار سودآوری در بنگاه‌های خرده‌فروشی (مطالعه موردی فروشگاه‌های زنجیره‌ای شهروند)»، نشریه مدیریت فردا، دوره ۷، شماره ۲۰، صفحه ۳۶ تا ۴۵.

مقام معظم رهبری (۱۳۹۲)، «ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، قابل دسترس در:

<https://farsi.khamenei.ir/news-content?id=25370>

نرگسیان، عباس و جمالی، قاسمعلی (۱۳۹۸)، «وضعیت شفافیت در سازمان‌های حاکمیتی ایران»، فصلنامه دولت‌پژوهی، دوره ۵، شماره ۱۸، صفحه ۲۰۹ تا ۲۴۳.

وزارت صنعت، معدن و تجارت (۱۳۹۶)، «راهنمای سامانه جامع تجارت ایران»، قابل دسترس در:

<https://www.ecommerce.gov.ir/uploads/>

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹)، «ارتقای حکمرانی در حوزه ریال: مروری بر تکالیف

قانونی دستگاه‌ها»، قابل دسترس در: <https://rc.majlis.ir/fa/report/show/1620090>



## مروری بر شاخص‌های موجود در زمینه ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر نقش سازمان بازرسی کل کشور

ساجد صمدی قربانی<sup>۱</sup>

### چکیده

طی سال‌های اخیر و بعد از آنکه مسئله «شفافیت» به‌عنوان یکی از دغدغه‌های موجود در نظام حکمرانی کشور مورد توجه قرار گرفت، این موضوع به‌طور خاص در بخشی از سیاست‌های کلی ابلاغ‌شده در حوزه اقتصاد مقاومتی به‌عنوان یک الزام در اسناد بالادستی منعکس گردید. با ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی یکی از چالش‌های پیش‌رو در مراکز تصمیم‌گیری، ضرورت در اختیار داشتن تصویر درستی از توفیقات اجرایی کشور در تحقق این سیاست‌ها از جمله مسئله «شفافیت» بوده است. علی‌رغم تکالیف مصرّحی که در قانون «نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» برای استفاده از شاخص‌های مناسب به‌منظور رصد و پایش مستمر میزان تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی در بخش‌های مختلف از جمله «شفافیت» به‌عهده دولت گذاشته شده است، تاکنون تنها دو مرکز حکومتی (یکی در قوه مقننه و دیگری در قوه مجریه) صرفاً به انتشار لیستی از شاخص‌ها و نماگرهای پیشنهادی خود برای این منظور پرداخته‌اند و هیچ گزارشی مبتنی بر این شاخص‌ها منتشر نشده است.

نوشتار پیش‌رو ضمن معرفی اجزاء تشکیل‌دهنده این شاخص‌ها، به بررسی مؤلفه‌ها و نماگرهای پیشنهادی آن‌ها برای ارزیابی راهبردهایی نظیر «شفافیت اطلاعات»، «سلامت اقتصادی» و «شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد» پرداخته و از این رهگذر به تبیین الزامات نقش‌آفرینی «سازمان بازرسی کل کشور» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی جمهوری اسلامی ایران در توسعه ابزارها و سنجه‌های موجود در زمینه اندازه‌گیری توفیقات اجرایی نظام

۱. دانشجوی دکتری علوم اقتصادی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد تهران شمال و بازرس امور اقتصادی بازرسی کل استان قم  
sinsadkd@gmail.com

اداری کشور در زمینه تحقق «شفافیت» خواهد پرداخت.  
**واژگان کلیدی:** شاخص‌های ترکیبی، شفافیت، سلامت نظام اداری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

### مقدمه

مسئله «شفافیت» در اسناد بالادستی منتشر شده در جمهوری اسلامی ایران به‌طور خاص در دو مورد از سیاست‌های کلی مورد توجه قرار گرفته است. برای نخستین بار در سال ۱۳۸۹ در بند ۱۸ از «سیاست‌های کلی نظام اداری» این موضوع مورد تأکید واقع شده و بعدها در سال ۱۳۹۲ در بندهای ۱۹ و ۲۳ از «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» به‌عنوان یک راهبرد کلان به آن اشاره شده است. با عنایت به اینکه اولاً در این سال‌ها پرداختن به ابعاد مختلف «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» بیشتر مورد توجه کارگزاران جمهوری اسلامی ایران قرار داشته و طبیعتاً تلاش‌های بیشتری در زمینه ارزیابی میزان تحقق ابعاد مختلف آن از جمله «شفافیت» نظام حکمرانی کشور صورت پذیرفته است و ثانیاً آنچه در خصوص «شفافیت» در «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» مطرح شده از جامعیت بیشتری برخوردار است. در این مقاله تمرکز اصلی بر این سیاست‌های کلی و در واقع بر بُعد «شفافیت» در آن قرار دارد.

یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که هم بارها مورد تأکید رهبر معظم انقلاب قرار گرفته است و هم به صراحت در قانون تصریح شده است، لزوم ارزیابی میزان تحقق اقتصاد مقاومتی در ساختار اقتصادی جمهوری اسلامی ایران با استفاده از شاخص‌های مناسب می‌باشد. در سال ۱۳۹۴ قانونی تحت عنوان «قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید که در واقع آن را می‌توان به‌منزله یک ضمانت اجرایی مناسب برای تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی - که در سال ۱۳۹۲ توسط رهبر معظم انقلاب ابلاغ شده بود - قلمداد نمود؛ در بین مواد چهارگانه این قانون، ماده سوم آن به ضرورت پایش توفیقات اجرایی اقتصاد مقاومتی و ضرورت شاخص‌سازی برای آن تأکید می‌نماید. در ماده اشاره‌شده آمده: «دولت مکلف است ... با هماهنگی شورای مذکور در ماده (۱) [شورایی با عضویت معاون اول رئیس‌جمهور، نایب رئیس اول مجلس شورای اسلامی و معاون اول رئیس قوه قضاییه به‌منظور کسب اطلاع از برنامه‌های سه قوه و هماهنگی لازم] و در صورت لزوم کسب نظر کارشناسی صاحب‌نظران، شاخص‌های مربوط به میزان تحقق اقتصاد مقاومتی را تعیین و به‌صورت مستمر پایش نماید» (قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵، مجلس شورای اسلامی، ماده ۳). بر همین اساس دولت در اجرای تکلیف قانونی



خود در دبیرخانه ستاد اقتصاد مقاومتی به طراحی و پیشنهاد مجموعه‌ای از شاخص‌ها و نماگرها برای ارزیابی توفیقات اجرایی اقتصاد مقاومتی می‌پردازد که این شاخص‌ها اولین - و البته درعین حال آخرین - تلاش صورت پذیرفته به منظور کمی‌سازی مفاهیم مطرح شده در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله مسئله «شفافیت» در قوه مجریه به حساب می‌آیند.

پیش از اقدام دولت در انتشار شاخص‌های پیشنهادی خود، مرکز پژوهش‌های مجلس نیز به‌عنوان یکی از مراکز مطالعات راهبردی در قوه مقننه به انتشار مجموعه‌ای از شاخص‌ها و نماگرهای پیشنهادی برای ارزیابی ابعاد مختلف اقتصاد مقاومتی از جمله «شفافیت» مبادرت نموده بود که در واقع به‌لحاظ تقدم و تأخر بر شاخص‌های پیشنهادی دولت مقدم بودند. به‌ر حال تاکنون که سال‌ها از انتشار دو شاخص مذکور می‌گذرد، تنها سنجه‌ها و معیارهایی که به منظور کمی‌سازی مفهوم «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور، توسط نهادهای دولتی در جمهوری اسلامی ایران منتشر شده‌اند، همین دو مجموعه شاخص هستند.

فارغ از اینکه آیا این شاخص‌ها در بررسی اوضاع اقتصاد ایران کاربردی داشته‌اند یا نه؟ و اینکه اگر مورد استفاده قرار نگرفته‌اند؛ به دلیل ناکارآمدی‌شان بوده یا عواملی دیگر از جمله «فقدان اراده جدی در بین متصدیان امر» دلیل اصلی برای بلااستفاده ماندن این سنجه‌ها است و موضوعاتی از این قبیل، با توجه به اینکه این دو مجموعه شاخص تنها تجربیات منتشر شده توسط نهادهای حاکمیتی در کشور به‌شمار می‌روند؛ به نظر می‌رسد لازم است پیش از هر اقدامی برای طراحی سنجه‌ها و شاخص‌های ترکیبی جدید، همین تجربیات مورد مذاقه مجدد قرار گرفته و نقاط قوت و ضعف آن‌ها مورد توجه قرار بگیرد. بر این اساس در نوشتار پیش‌رو ابتدا هر دو مجموعه شاخص و اجزاء تشکیل‌دهنده آن‌ها را مورد بررسی قرار داده و پس از آنکه ابعاد، مؤلفه‌ها و نماگرهای به‌کار رفته در طراحی هر کدام از آن‌ها در خصوص ارزیابی مسئله «شفافیت» را معرفی نمودیم، به تبیین نقش «سازمان بازرسی کل کشور» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی جمهوری اسلامی ایران در توسعه ابزارها و سنجه‌های موجود در زمینه اندازه‌گیری توفیقات اجرایی نظام اداری کشور در زمینه تحقق «شفافیت» خواهیم پرداخت.



نمودار ۱: ابعاد هشت‌گانه شاخص پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی برای اقتصاد مقاومتی  
منبع: یافته‌های تحقیق

### ۱. شاخص پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس

در میان مراکز مطالعاتی و پژوهشی فعال ذیل سه قوه، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نخستین دستگامی است که ویرایش اول از «شاخص‌های رصد و نظارت بر سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» را در بهمن‌ماه سال ۱۳۹۳ (یعنی کمتر از یکسال پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی) طراحی و منتشر کرده است. به نظر می‌رسد علی‌رغم همه انتقاداتی که به‌لحاظ ماهوی و تکنیکی به شاخص‌های پیشنهادشده توسط این مرکز وارد است، شاخص مذکور از حیث جامعیت و نزدیک بودن به اجراء، جدی‌ترین تلاش صورت‌گرفته در زمینه ارزیابی توفیق اجرایی مفاهیم مختلف مطرح‌شده در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله «شفافیت» به‌حساب می‌آید.

شاخص پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس با استفاده از ۸ بُعد به کمی‌سازی توفیقات اجرایی راهبردهای مختلف مطرح‌شده در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله «شفافیت» پرداخته است که هر یک از این ابعاد یک یا چند بند از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی را پوشش می‌دهند. نمودار (۱) ابعاد هشت‌گانه شاخص مذکور را به نمایش می‌گذارد. در این شاخص برای بررسی کم‌وکیف تحقق بُعد «شفافیت اطلاعات و سلامت اقتصادی» که بندهای نوزدهم و بیست‌وسوم را شامل می‌شود، هفت مؤلفه تحت عناوین «شفافیت انواع اوراق مالی»، «شفافیت

نظام ارزی»، «شفافیت نظام بانکی»، «شفافیت نظام مالیاتی»، «شفافیت گردش مالی دولت و سازمان‌های دولتی»، «شفافیت در حوزه زمین» و «اطاله دادرسی در پرونده‌های قضایی» پیشنهاد شده است که برای محاسبه آن‌ها ۱۵ نماگر تعریف شده است (دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۳: ۲). جدول زیر مؤلفه‌ها و نماگرهای مربوط به این بُعد را به نمایش می‌گذارد.

جدول ۱: مؤلفه‌ها و نماگرهای مربوط به بُعد «شفافیت اطلاعات و سلامت اقتصادی»  
(بندهای نوزدهم و بیست‌وسوم از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی)

مؤلفه	نماگر
شفافیت انواع اوراق مالی	نسبت اسکناس و مسکوکات به نقدینگی
	نسبت ارزش مجموع چک پول و چک‌های حامل یا دارای حواله کرد به حجم نقدینگی
	نسبت ارزش اوراق مشارکت بدون نام به حجم نقدینگی
شفافیت نظام ارزی	نسبت ارزش سکه‌های طلای ضرب شده و ثبت نشده (بدون سریال) به حجم نقدینگی
	نسبت مجموع ارز مرتبط با واردات ثبت شده در پورتال ارزی (ارز مبادله‌ای) و سامانه سنا (ارز آزاد) به کل واردات
شفافیت نظام بانکی	نسبت ارز حاصل از صادرات ثبت شده در سنا به کل صادرات
	نسبت دارایی بانک‌ها متصل شده به «سامانه نظارت الکترونیکی بانکی (سناب)» به دارایی کل شبکه بانکی
	نسبت گردش مالی مؤسسات مالی غیرمجاز به کل گردش مالی نظام بانکی
	نسبت مانده تسهیلات ثبت شده در سامانه تسهیلات بانک مرکزی به کل مانده تسهیلات سیستم بانکی
شفافیت نظام مالیاتی	نسبت مالیات مشاغل به سهم آن‌ها از تولید ناخالص ملی
	نسبت مالیات وصولی به روش علی‌الرأس به کل مالیات وصولی
شفافیت گردش مالی دولت و سازمان‌های دولتی	نسبت بودجه سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی که صرفاً نزد بانک مرکزی حساب دارند به کل بودجه تخصیص یافته به سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی
شفافیت در حوزه زمین	درصد اراضی کشور که در سامانه کاداستر ثبت شده است
اطاله دادرسی در پرونده‌های قضایی	میانگین زمان رسیدگی به پرونده‌ها در مقایسه با سال پایه

منبع: (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۳: ۵۳-۵۹)

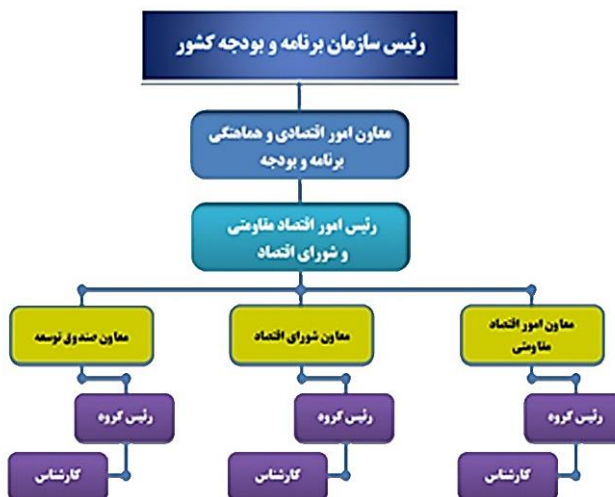
گزارش منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در بخش پایانی خود اولاً جهت مطلوب هر یک از نماگرهای تعریف شده را بیان می‌کند که در واقع تعیین‌کننده نوع آثار مثبت یا منفی ایجادکننده در افزایش مقاومت اقتصادی به حساب می‌آیند؛ ثانیاً منبع محاسبه‌کننده داده‌های مربوط

به هر نماگرها را نیز بیان می‌کند. در بین مراکزی که داده‌های مورد نیاز برای محاسبه نماگرهای شاخص پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس را منتشر می‌کنند مراکز و نهادهایی نظیر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مرکز آمار، گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمان ملی بهره‌وری ایران، وزارت نیرو، شرکت ملی گاز، پلیس راهور، شرکت ملی پخش و پالایش فرآورده‌های نفتی، وزارت جهاد کشاورزی و ... به چشم می‌خورد.

نکته قابل توجه در مورد این گزارش، عدم محاسبه شاخص مذکور و تحلیل روند پیشرفت اجرایی اقتصاد مقاومتی و مفاهیم مطرح شده ذیل آن از جمله «شفافیت» در کشور می‌باشد. بر این اساس گرچه همه لوازم مورد نیاز برای ارائه ارزیابی از سطح اقتصاد مقاومتی فراهم است اما نهاد طراح این شاخص هیچ‌گاه به انتشار گزارشاتمی که سطح «شفافیت» موجود در نظام حکمرانی کشور را بر مبنای شاخص‌های پیشنهادی محاسبه کرده باشد، نپرداخته است.

## ۲. شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

«امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد» از نخستین نهادهای دبیرخانه‌ای تأسیس شده ذیل واحدهای سازمان برنامه و بودجه کشور است که به لحاظ سازمانی زیرمجموعه معاونت امور اقتصادی و هماهنگی برنامه و بودجه سازمان برنامه و بودجه کشور است. این امور قبلاً در مراحل مختلف زمانی تحت عناوین «دبیرخانه شورای اقتصاد» و «امور کمیسیون‌ها، دبیرخانه‌ها و شوراهای اقتصادی» فعال بوده است. همزمان با عملیاتی شدن سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ابلاغی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۹۲، این امور به «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد» تغییر عنوان داد و بر این اساس علاوه بر وظایف قبلی، برنامه‌ها و فرایندهای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله مسئله «شفافیت» از طریق این امور به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی می‌رسد.



نمودار ۲: جایگاه تشکیلاتی «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد»  
 به‌عنوان دبیرخانه «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی»  
 منبع: (پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان برنامه و بودجه به نشانی <https://www.mporg.ir/>)

در حقیقت این مجموعه به‌عنوان دبیرخانه «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» عمل می‌کند و از جمله وظایف آن مطابق آنچه در پایگاه اطلاع‌رسانی اش منتشر گردیده است، علاوه بر اقداماتی روزمره نظیر «برگزاری جلسات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی و جلسات کمیسیون ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی»، «تهیه و تدوین دستور جلسات و صورت‌جلسات کمیسیون تخصصی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی»، «تهیه، تدوین و ابلاغ دستور جلسات و صورت‌جلسات و مصوبات ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» و... «پایش و ارزیابی عملکرد اقتصاد مقاومتی دستگاه‌های ذی‌ربط ملی و استانی» نیز می‌باشد. این نهاد راهبردی طبیعاً برای عمل به وظیفه‌ای نظیر «پایش و ارزیابی عملکرد»، نیازمند سنجه‌ها و شاخص‌هایی هست که وظیفه طراحی و تدوین آن‌ها نیز به صراحت در شرح مهم‌ترین وظایف‌اش آورده شده است.

در همین راستا، «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور» در دی‌ماه سال ۱۳۹۴ برای اولین بار در قالب انتشار سومین شماره از «مستندات اجرایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» اقدام به ارائه مجموعه‌ای از شاخص‌ها تحت عنوان «شاخص‌های ارزیابی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» می‌نماید که این شاخص‌ها به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز می‌رسد. با توجه به اینکه مطابق آنچه گفته شد «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد

سازمان برنامه و بودجه کشور» در واقع نقش دبیرخانه «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» را ایفا می‌کند، در این مطالعه شاخص پیشنهادی مذکور به‌عنوان «شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» معرفی گردیده است. در ادامه ابعاد، مؤلفه‌ها و نماگرهای استفاده‌شده در این شاخص برای ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی کشور را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در دو بخش اصلی با عنوان «شاخص‌های حوزه اقتصاد کلان» و «شاخص‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» به پیشنهاد حدود ۱۵۰ نماگر برای حیطه‌هایی نظیر «تحقق رشد پویا»، «کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد» و «افزایش انعطاف‌پذیری اقتصاد»، «گفتمان‌سازی» و «فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی» و... پرداخته است. در این شاخص یکی از ابعادی که مورد توجه قرار گرفته بُعد «شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد» می‌باشد که پرداختن به نماگرهای تشکیل‌دهنده آن می‌تواند رهیافت‌هایی برای دستیابی به سنجه‌های مناسب برای میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور داشته باشد.

مطابق آنچه گفته شد، بخش اول این شاخص‌ها بر اساس اهدافی که در مقدمه ابلاغیه مقام معظم رهبری برای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ذکر شده است<sup>۱</sup>، از سه مؤلفه «تحقق رشد پویا»، «کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد» و «افزایش انعطاف‌پذیری اقتصاد» تشکیل می‌شود. بخش دوم این شاخص نیز که با عنوان «شاخص‌های مرتبط با برنامه‌های ملی اقتصاد مقاومتی» از ۱۱ مؤلفه نظیر «ارتقاء بهره‌وری»، «پیشبرد برون‌گرایی اقتصاد (توسعه صادرات غیرنفتی)»، «ارتقای توان تولید ملی (درون‌زایی اقتصاد)»، «عدالت‌بنیان کردن اقتصاد و توسعه عدالت اجتماعی»، «برقراری انضباط مالی در بخش عمومی و قطع وابستگی بودجه به نفت»، «توسعه اقتصاد دانش‌بنیان»، «گفتمان‌سازی و فرهنگ‌سازی اقتصاد مقاومتی»، «شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد»، «توسعه ظرفیت تولید نفت و گاز و تکمیل زنجیره پایین‌دستی و توسعه بازار»، «هدف‌مندی‌سازی یارانه‌ها» و «مردمی کردن اقتصاد» تشکیل می‌گردد که این مؤلفه‌ها بر اساس ۱۱ برنامه ملی تصویب شده توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی تعریف شده‌اند. در بین مؤلفه‌های مذکور هشتمین مؤلفه به مسئله «شفاف‌سازی» و «سالم‌سازی» نظام حکمرانی کشور می‌پردازد که جدول زیر نماگرهای تشکیل‌دهنده آن را به نمایش می‌گذارد.

۱. با هدف تأمین رشد پویا و بهبود شاخص‌های مقاومت اقتصادی و دستیابی به اهداف سند چشم‌انداز بیست‌ساله، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی با رویکردی جهادی، انعطاف‌پذیر، فرصت‌ساز، مولد، درون‌زا، پیشرو و برون‌گرا ابلاغ می‌گردد (امام‌خامنه‌ای؛ ابلاغ سیاست‌های کلی «اقتصاد مقاومتی»، مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹).

جدول ۲: نماگرهای شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی  
برای ارزیابی «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی کشور

۱	نسبت پرونده‌های تشکیل شده در خصوص مفاسد اقتصاد در نظام قضایی کشور به کل پرونده‌های قضایی
۲	نسبت ارزش کل قاچاق کالا به کل تجارت
۳	شاخص درصد پوشش نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و مؤسسات پولی و بانکی
۴	رتبه ایران در شاخص بین‌المللی حکمرانی به تفکیک اجزای آن
۵	شاخص توسعه دولت الکترونیک و رتبه ایران
۶	شاخص ادراک فساد (corruption perception index) و رتبه ایران به تفکیک اجزای آن

منبع: دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی، ۱۳۹۴: ۷-۳.

یکی از مهم‌ترین اشکالات اقدام صورت پذیرفته توسط دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز عدم محاسبه شاخص‌های پیشنهادی است. از آنجاکه اساساً شاخص‌ها به منزله ابزار کمکی برای دستیابی به هدف ارزشمند پایش و ارزیابی توفیقات اجرایی هر مفهوم مورد استفاده قرار می‌گیرد، متأسفانه باید گفت وقتی اقدامات انجام شده توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سطح تدوین شاخص باقی مانده و محاسبه نگردیده است، در حقیقت هیچ دستاوردی در خصوص اندازه‌گیری میزان تحقق راهبردهایی نظیر «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی حاکم بر کشور صورت پذیرفته است.

این موضوع در گزارش تدوینی دفتر مطالعات اقتصادی (گروه توسعه و برنامه‌ریزی) مرکز پژوهش‌های مجلس نیز با عنوان «بررسی و ارزیابی ۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵» به منزله یکی از موانع تحقق ابعاد مختلف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله شفافیت منعکس گردیده است. در این گزارش آمده:

«در مورد شاخص‌های تحقق اقتصاد مقاومتی دو مطلب مهم قابل ذکر است. مطلب اول اینکه، یکی از روش‌های کاربردی برای نظارت بر میزان موفقیت قوای سه‌گانه و به‌طور خاص دولت در پیاده‌سازی اقتصاد مقاومتی، تدوین شاخص‌های کاربردی و رصد ادواری آن‌هاست؛ این ایده نه تنها ایده جدیدی نیست بلکه باید گفت که از ابتدای طرح مفهوم اقتصاد مقاومتی، این ایده مطرح بود؛ همچنین سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل، به‌منظور ارائه گزارش‌های سالانه خود، از یک‌سری شاخص‌های دقیق و کارشناسی شده استفاده می‌کنند. متأسفانه از زمان طرح مفهوم اقتصاد مقاومتی و به‌طور خاص از زمان ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، هیچ‌گاه رصد شاخص‌های اقتصاد مقاومتی در دستور کار قوا و مخصوصاً دولت قرار نگرفته است؛ به‌نظر می‌آید اراده‌ای برای رصد شاخص‌ها وجود ندارد.

مطلب دوم اینکه تا به حال، مجموعه‌ای از شاخص‌های اقتصاد مقاومتی توسط سازمان‌های

مختلف تدوین و ارائه شده است. شاخص‌های طراحی شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پوشه‌ای تحت عنوان «مستندات اجرایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۳)» در سامانه دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بارگذاری شده است. بررسی و دقت در این مجلد نشان می‌دهد که شاخص‌های معرفی شده، فارغ از میزان دقت در طراحی و امکان یا عدم امکان رصد کمی هر یک از آن‌ها، فاقد وزن‌دهی مناسب هستند؛ برای مثال شاخص «میزان ثبت اختراعات» و شاخص «سهم عوائد نفتی در بودجه کشور» دو مقوله مجزا و غیرهمگون هستند و بررسی چنین شاخص‌هایی در یک بسته تحت عنوان شاخص‌های اقتصاد مقاومتی نیازمند وزن‌دهی است؛ در غیر این صورت، نتایج نهایی نسبت به واقعیت تورش خواهد داشت؛ با توجه به مطالب مطرح شده می‌توان پیشنهاد داد که در صورت وجود عزم و اراده نسبت به رصد و پایش شاخص‌های اقتصاد مقاومتی، دولت محترم می‌تواند مجموعه گزارش‌هایی را که در مورد شاخص‌های اقتصاد مقاومتی نگاشته شده است، مورد تحلیل قرار دهد و با استفاده از نظرات نخبگان، یک سری شاخص‌های مورد وفاق را شناسایی و وزن‌دهی کند و در نهایت این شاخص‌ها را به صورت ادواری رصد کرده و نتایج را منتشر کند (دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۱۱ و ۱۲).

همچنین در گزارش دیگری نیز که از سوی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در اسفندماه همان سال درباره عملکرد یک‌ساله پارلمان در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی قرائت گردید نیز آمده: نظام یکپارچه پیشبرد و پایش اقتصاد مقاومتی (مندرج در طرح جامع دولت) اگرچه از نظر تئوریک، محتوای مناسبی را راجع به نظارت بر برنامه‌های ملی اقتصاد مقاومتی و پروژه‌های ذیل آن ارائه داده است اما تا به حال خروجی‌های آماری خاصی (میزان پیشرفت پروژه‌ها) مشاهده نشده است (مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵).

**۳. الزامات نقش‌آفرینی سازمان بازرسی کل کشور در مطالبه‌گری شفافیت و ارتقای آن**

سازمان بازرسی کل کشور به استناد اصل ۱۷۴ قانون اساسی کشور از جمله مهم‌ترین مراکز نظارتی در جمهوری اسلامی ایران به حساب می‌آید که مسئولیت نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین و مقررات در دستگاه‌های اجرایی کشور را به عهده دارد. این سازمان با استفاده از ابزارهای قانونی‌ای که قانون‌گذار در اختیارش گذاشته است، می‌تواند در زمینه ارتقای «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور نیز نقش به‌سزایی داشته باشد. در ادامه و ناظر به آنچه در این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت، پیشنهادهایی برای نقش‌آفرینی سازمان بازرسی کل کشور در مطالبه‌گری «شفافیت» و ارتقای آن ارائه می‌گردد.



الف) ابلاغ هشدار در زمینه سهل‌انگاری‌های صورت پذیرفته در اجرای قوانین مرتبط با طراحی شاخص‌های مناسب برای ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن به استناد ماده ۱۱ از قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و همچنین ماده ۴۲ از آیین‌نامه اجرایی این قانون، یکی از ابزارهایی که به منظور جلوگیری از تداوم سوءجریانات، در اختیار سازمان بازرسی کل کشور قرار دارد؛ ارائه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده و بهنگام به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوءجریانات احتمالی است. با عنایت به اینکه مطابق آنچه گفته شد یکی از دلایل فقدان سنجه‌ها و شاخص‌های مناسب برای ارزیابی سطح «شفافیت» به‌عنوان یکی از ابعاد اقتصاد مقاومتی در نظام حکمرانی کشور، مسئله سهل‌انگاری‌های صورت پذیرفته در اجرای ماده ۳ از قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی به حساب می‌آید؛ به نظر می‌رسد ورود سازمان بازرسی کل کشور به این موضوع و ارسال گزارشات هشدار در این زمینه می‌تواند از اثربخشی لازم برخوردار بوده و منجر به طراحی شاخص‌های ترکیبی جدیدی برای ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن شود.

ب) رسیدگی به ترک فعل‌های صورت پذیرفته در خصوص طراحی شاخص‌های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن مطابق آنچه گفته شد، به استناد ماده ۳ از قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، دولت مکلف شده است با هماهنگی شورای مذکور در ماده (۱) [شورایی با عضویت معاون اول رئیس‌جمهور، نایب‌رئیس اول مجلس شورای اسلامی و معاون اول رئیس قوه قضاییه به منظور کسب اطلاع از برنامه‌های سه قوه و هماهنگی لازم] و در صورت لزوم کسب نظر کارشناسی صاحب‌نظران، شاخص‌های مربوط به میزان تحقق اقتصاد مقاومتی که از جمله ابعاد آن به استناد بندهای ۱۹ و ۲۳ از سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی شامل مسئله «شفافیت» می‌شود را تعیین و به صورت مستمر پایش نماید. این تکلیفی است که مطابق آنچه به تفصیل در بخش‌های مختلف از این نوشتار مورد بررسی قرار گرفت تاکنون اجرایی نشده است. در این زمینه قطعاً افرادی مقصر هستند که لازم است سازمان بازرسی کل کشور به تقصیرات آنان رسیدگی نموده و گزارشات اختصاصی لازم را برای مراجع ذیصلاح تعقیبی ارسال نماید.

ج) انجام بازرسی‌های مسئله‌محور در زمینه رفع موانع موجود برای طراحی شاخص‌های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن فارغ از ترک فعل‌های صورت پذیرفته در زمینه طراحی شاخص‌های مناسب برای پایش مستمر توفیقات اجرایی ابعاد مختلف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله بُعد «شفافیت»، به نظر

می‌رسد اشکالاتی فرادستگاهی متعددی در این زمینه وجود دارد که لازم است با انجام بازرسی‌های مسئله‌محور در این موضوع موانع پیش‌رو در این خصوص مرتفع گردد.

د) الزام دستگاه‌های اجرایی مربوطه به ارائه گزارشات نظارتی دوره‌ای در خصوص ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور

علاوه بر ابلاغ هشدار، ارسال گزارشات تعقیبی در خصوص ترک‌فعل‌های صورت پذیرفته و ارائه پیشنهادهای اصلاحی برای توسعه سنج‌ها و شاخص‌های موجود در زمینه ارزیابی «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور به نظر می‌رسد نفس مطالبه و رصد گزارشات مدیریتی حاصل از ارزیابی‌های صورت پذیرفته در خصوص تغییرات سطح «شفافیت» به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های محوری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌تواند دستاوردهای مطلوبی در زمینه ارتقای سطح «شفافیت» و «سلامت» در نظام اداری کشور داشته باشد. بر این مبنا به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای مناسب برای افزایش نقش‌آفرینی سازمان بازرسی کل کشور در زمینه دستیابی به اهدافی که اشاره شد، ارائه پیشنهادهای اصلاحی الزام‌آور در خصوص دریافت ادواری گزارشات به‌دست‌آمده در نتیجه ارزیابی‌های صورت پذیرفته با استفاده از شاخص‌ها و نماگرهای طراحی شده در عمل به قانون صدرالاشاره برای سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مطابق آنچه گذشت، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در بررسی پیگیری قانون موجود به ابعاد مختلفی از اجرایی نشدن آن اشاره داشته است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها نپرداختن به مسئله رصد ابعاد مختلف اقتصاد مقاومتی از جمله «ضرورت شفافیت در نظام حکمرانی کشور» می‌باشد. نکته مهم این است که به نظر می‌رسد دلایل مورد غفلت واقع شدن موضوع مهمی مثل «رصد ابعاد مختلف اقتصاد مقاومتی از جمله شفافیت در نظام حکمرانی کشور» فارغ از آنکه ناشی از کم‌کاری متصدیان امر باشد، به سبب در اختیار نبودن شاخص‌های مناسبی که ضمن تأمین جنبه‌های گفت‌مانی شفافیت و سلامت اداری، از تکنولوژی لازم برای اندازه‌گیری نیز برخوردار باشند؛ به‌شمار می‌رود. بر این مبنا پیشنهاد گردید سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران با انجام اقداماتی نظیر «ابلاغ هشدار در زمینه سهل‌انگاری‌های صورت پذیرفته در اجرای قوانین مرتبط با طراحی شاخص‌های مناسب برای ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن»، «رسیدگی به ترک‌فعل‌های صورت پذیرفته در خصوص طراحی شاخص‌های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن»، «انجام بازرسی‌های مسئله‌محور در زمینه

رفع موانع موجود برای طراحی شاخص‌های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پیش‌مستمر آن» و «الزام دستگاه‌های اجرایی مربوطه به ارائه گزارشات نظارتی دوره‌ای در خصوص ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور» به نقش‌آفرینی در زمینه ارتقای سطح «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی کشور بپردازد.

## منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹.
- آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ رئیس قوه قضائیه.
- قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵.
- «سیاست‌های کلی نظام اداری» ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۸۹/۰۱/۳۱.
- «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.
- دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۴)، شاخص‌های ارزیابی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی، تهران: معاونت هماهنگی برنامه و بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳)، درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، شاخص‌های ارزیابی تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ویرایش اول)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره عملکرد یک‌ساله پارلمان در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به آدرس:



## واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی و ارتقای شفافیت

مجنتی جامعی<sup>۱</sup>

### چکیده

واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی، تحت عنوانین دفتر «حراست»، «بازرسی» یا «ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات» در تشکیلات تفصیلی آن دستگاه‌ها پیش‌بینی شده که انجام صحیح مأموریت آن دفاتر که وظایف مختلف مبارزه با فساد و نظارت بر عملکرد مطلوب نظام اداری را برعهده دارند، می‌تواند در ارتقای سلامت نظام اداری کشور نقش‌آفرینی نماید. هدف اصلی این نوشتار ارائه راهبردی در راستای ارتقای شفافیت واحدهای نظارتی در قبال شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد. این تحقیق از نظر نوع، کاربردی و به روش توصیفی - تحلیلی صورت پذیرفته است و روش تحقیق بر مبنای مفروضات معرفت‌شناختی، کیفی است. نتایج یافته‌های پژوهش حکایت از آن دارد که استقلال اداری «از حیث سنوات خدمتی» و استقلال مالی «از حیث حقوقی و دستمزد» کارکنان و مدیران واحدهای نظارتی، موجبات پایداری امنیت شغلی کارکنان و احساس امنیت آنان در رسیدگی به سوءجریان‌ات در دستگاه‌های اداری را فراهم می‌آورد و به تبع آن، عدم استقلال واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی از حیث اداری و مالی، عدم تحقق مناسب اجرای تکالیف مندرج در قوانین و پیامدهای احتمالی اعم از: احساس ناامنی به صورت مستمر، عدم ثبات مدیریتی و پرسنلی و تغییرات گسترده احتمالی، بنا به سلیقه مدیران ارشد دستگاه‌های اداری و اجرایی، کاهش انگیزه اداری، بالا رفتن عدم تعلق خاطر کارکنان و مواجهه با تهدیدات احتمالی، کاهش توانایی در کشف سوءجریان‌ات اداری، کاهش نظارت‌پذیری، ضعیف شدن تشکیلات تفصیلی را به دنبال خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، نظارت، فساد، سازمان بازرسی کل کشور، استقلال اداری و مالی

### مقدمه و بیان مسئله

انسان‌ها در روند تحقق بخشیدن به شفافیت دولت‌ها، مقابله با سوءجریان‌ها و دستیابی به حقوق مشروع خود اقدام به ایجاد دستگاه‌های نظارتی برای اعمال نظارت بر فساد احتمالی آنان نموده‌اند. پس از پیروزی شکوهمند انقلاب اسلامی، ساختار نظام نظارتی کشور در قانون اساسی بر پایه قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضاییه تدوین و تصویب گردید که وظایف مختلف مبارزه با فساد و نظارت بر عملکرد مطلوب نظام اداری را برعهده دارند. قوه قضاییه به استناد اصل (۱۵۶) قانون اساسی<sup>۱</sup> به‌عنوان یکی از قوای سه‌گانه، جایگاه بنیادین و اساسی در پیشگیری و مبارزه با فساد را برعهده داشته که سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان مرجع عالی نظارتی زیر نظر رئیس قوه قضاییه، بر اساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی<sup>۲</sup> وظیفه نظارت بر روند امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های اجرایی را عهده‌دار می‌باشد (رهبر و جامعی، ۱۴۰۰: ۲).

این نوع نظارت، رکنی بنیادین در این قوه بوده که کارکرد دستگاه‌های اجرایی و نیز واحدهای نظارتی آنان را از حیث مطابقت با قانون اساسی<sup>۳</sup> و یا قوانین موضوعه مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهد که هدف از این نوع نظارت، حاکمیت قانون در دولت یا به عبارتی حمایت از مردم در مقابل دولت است تا با نقض قوانین به حقوق آنان تعدی و تجاوز نگردد. در واقع نهادهای نظارتی به‌عنوان نهاد حامی مردم در مقابل فساد، نقش مهمی در گسترش سلامت رفتار سازمان قدرت و افزایش رضایت‌مندی شهروندان از نظام اداری را دارا می‌باشند.

حدود وظایف و اختیارات سازمان بازرسی کل کشور در قانون و اینکه قانون‌گذار اصلی از اصول قانون اساسی را به‌صورت مجزا برای این دستگاه در نظر گرفته، تأکیدی بر حاکمیت قانون و اجرای قانون‌مداری در دستگاه‌های اجرایی جمهوری اسلامی ایران است تا هیچ‌یک از این دستگاه‌ها از اختیارت و قدرت خود سوءاستفاده نمایند. اقدامات اصلی نظارتی سازمان به مراحل

۱. اصل (۱۵۶) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران چنین مقرر داشته است: «قوه قضاییه، قوه‌ای است مستقل که پشتیبانی حقوق فردی و اجتماعی؛ مسئول تحقق بخشیدن به عدالت و عهده‌دار وظایف زیر است: ۱) رسیدگی و صدور حکم در مورد تظلمات، تعدیات، شکایات، حل و فصل دعوی و رفع خصومات و اخذ تصمیم و اقدام لازم در آن قسمت از امور حسبه، که قانون معین می‌کند. ۲) احیای حقوق عامه و گسترش عدل و آزادی‌های مشروع؛ ۳) نظارت بر حسن اجرای قوانین؛ ۴) کشف جرم و تعقیب مجازات و تعزیز مجرمین و اجرای حدود و مقررات مدون جزایی اسلام. ۵) اقدام مناسب برای پیشگیری از وقوع جرم و اصلاح مجرمین.

۲. اصل (۱۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چنین مقرر داشته است: «براساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری، سازمانی به نام [سازمان بازرسی کل کشور] زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد».

نظارت قبل، حین و بعد از اقدامات دستگاه‌های اجرایی محسوب نمود که اکثر مأموریت‌ها در مرحله بعد و برخی نیز در مرحله حین انجام می‌گیرد، لیکن اثربخش‌ترین مرحله در راستای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری، مرحله نظارت قبل و تا حدودی نیز مرحله حین می‌باشد. در حال حاضر انجام و تقویت این دو مرحله را می‌توان بخشی از دغدغه‌های نظارت مؤثر قلمداد نمود که با اجرای مراحل سه‌گانه نظارتی سازمان و انجام این امور، می‌تواند موجبات جلوگیری از بروز تخلفات، جرائم و سوءجریان‌ات اداری و نیز تضمین سلامت امور و به تبع آن برقراری قانون‌مداری و حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، کارآمدی نظام اداری، شفافیت را در دستگاه‌های اجرایی حاکم و منجر به کاهش فساد اداری و ارتقای سلامت نظام اداری گردیده تا حاکمیت در حوزه‌های مختلف از اعتبار بالاتری نزد جامعه جهانی برخوردار باشد؛ بنابراین مسئله و دغدغه اساسی پژوهشگر، این است که مطالعات و بررسی‌هایی انجام گرفته پیرامون ارتقای شفافیت واحدهای نظارتی در قبال دستگاه‌های نظارتی، نیازمند جنبه کاربردی و راهبردی است و هدف اصلی این نوشتار ارائه راهبرد در راستای ارتقای شفافیت واحدهای نظارتی در قبال دستگاه‌های نظارتی با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد؛ لذا پژوهش حاضر از حیث اهمیت می‌تواند؛ افزایش سطح کمی و کیفی عملکرد و کارآمدی دستگاه‌های دولتی و ارتقای راهبردهای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری و خدمت‌رسانی به آحاد جامعه، تسریع در حرکت جامعه در مسیر نقشه ترسیمی اسناد بالادستی، راهنمایی مناسب برای پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در حوزه‌های سیاست‌گذاری دستگاه‌های نظارتی کشور، ایجاد نگاهی راهبردی به توسعه پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در نگاه مشترک سازمان بازرسی کل کشور و دستگاه‌های دولتی را به دنبال داشته باشد و مانع شیوع و گسترش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی گردد و از حیث ضرورت، نگارنده معتقد است، عدم توجه به این مسئله، می‌تواند پیامدهایی را از جمله، عدم شناخت مناسب و مؤثر مسئولان نسبت به فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور در امر پیشگیری و مبارزه با فساد اداری، استفاده از شیوه‌های مرسوم در گذشته در سازمان بازرسی به جای شیوه‌های نوین در مبارزه با مفاسد اداری، احتمال عدم استفاده مناسب از ظرفیت‌های پیشگیری و مبارزه با فساد اداری در سازمان مورد تأکید، محدود شدن استفاده صحیح از منابع و فرصت‌ها، پایداری خلأ و حفره‌های کیفی و حقوقی مرتبط با قوانین موضوعه و سازمان بازرسی کل کشور را در پی داشته باشد.

## ۱. مبانی نظری

### ۱-۱. پیشینه‌شناسی تحقیق

در پیشینه تحقیق نظریه‌های فساد و سلامت اداری به‌عنوان پروژه تحقیقاتی است که توسط عابدی جعفری (۱۳۹۵) در مرکز مطالعات شهرداری تهران انجام گردیده که شاخص‌های سلامت سازمانی را به دو دسته درونی و بیرونی تقسیم نموده است. دسته درونی شامل فرهنگ سازمانی، حفظ کرامت انسانی، تأمین رشد تدریجی کارکنان از لحاظ آموزشی و اداری، خوش‌رفتاری اعضای سازمان با یکدیگر و حوزه بیرونی شامل پایبندی به موقع به تعهدات، اعتمادسازی سازمانی، رعایت انصاف و اخلاق در قبال شهروندان، رعایت قوانین و اسناد فرادستی، اخلاق و فرهنگ دینی را می‌توان نام برد. بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها به‌عنوان پروژه تحقیقاتی است که توسط مرتضی بهادر (۱۳۸۹) در مرکز برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور اقدام گردیده است که برخی موارد مهم فساد اداری در ایران را همانند اخذ پورسانت و کلاهبرداری در خریدهای خارجی، خویشاوندسالاری و رانت‌جویی دانسته و برخی از عوامل عدم شکل‌گیری شفافیت در ایران را اقتصاد دولتی و ناکارآمدی آن در تخصیص بهینه منابع، عدم شفافیت در قوانین ناظر و عدم اطلاع‌رسانی درست و به‌موقع می‌داند. سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی به‌عنوان رساله‌ای است که توسط محمد نوذری فردیه (۱۳۹۱) در دانشگاه تهران انجام گردیده که به‌منظور پیشگیری از فساد اداری، تشکیل نهادهای مستقل که مسئولیت انجام فعالیت‌های تبلیغی، آموزشی و پیگیری اصلاحات ساختاری در سازمان‌ها را در جهت کاهش امکان فساد و افزایش شفافیت کارکردی در بخش عمومی را عهده‌دار می‌باشند و از تفاوت‌های سیاست جنایی اسلام با نظام‌های دیگر، پیش‌بینی نهاد «امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر» است که یکی از روش‌های مؤثر و کارآمد مشارکت مردمی در پیشگیری از ارتکاب جرائم است.

فرهاد رهبر و مجتبی جامعی (۱۳۹۷)، مقاله‌ای را با عنوان پیشگیری و مبارزه با فساد در ایران و چین که در فصلنامه علمی پیشگیری از وقوع جرم ارائه داشتند، عنوان می‌دارند: «دارا بودن صلاحیت قضایی و داشتن ضمانت اجرایی، فقدان موازی‌کاری حوزه‌های نظارتی در سطح کلان و تبعیت مقامات سطوح مختلف اداری به‌لحاظ داشتن حق مجازات متخلفان و قانون‌شکنان از سوی نهاد نظارتی آن کشور را می‌توان برای سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران مدنظر قرار داد». محمدجواد حق‌شناس (۱۳۹۲)، در رساله دکتری خود که در دانشگاه تهران با عنوان مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری ایران، ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب دفاع نمود، تصریح می‌دارد که: «عدم الگوی مشخص سیاست‌گذاری باعث شده تا مجموعه سیاست‌های



دولتی در مبارزه با فساد اداری با موفقیت لازم همراه نباشد و آسیب سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در کشور فقدان توجه به شاخص‌های حکمرانی خوب از جمله مشارکت، پاسخ‌گویی، شفافیت، حاکمیت قانون و کارآمدی دولت است». آیت باقری (۱۳۹۴) در تحقیقاتی با عنوان «سیری در تجارب بین‌المللی مبارزه با فساد» که در مرکز مطالعات و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور منتشر گردیده، اشاره می‌دارد که چهار عامل: ۱- ایجاد الگوی جامع و یکپارچه، ۲- راهبردی منسجم و واحد، ۳- همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، ۴- ایجاد نهادهای نظارتی و عالی در موفقیت کشورهای دارای رتبه بالا در گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی مؤثر می‌باشد.

### ۱-۲. مفهوم‌پردازی فساد

کلمه فساد به معنای «شکستن» یا «نقض کردن» گرفته شده است (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵: ۶) فساد به معنای رفتار غیرصادقانه و غیرقانونی علی‌الخصوص از سوی افراد صاحب قدرت؛ مانند دولتمردان استعمال می‌شود (Merriam-wester, 2016). فرهنگ لغت آکسفورد نیز فساد را به‌عنوان «تباهی یا اضمحلال سلامت و صداقت در انجام وظایف عمومی از طریق رشوه یا جانبداری» تعریف می‌کند. عده‌ای فساد اداری و مقصود از آن را غالباً رشوا و ارتشا، اختلاس، کارشکنی و تعلق در امور ارباب‌رجوع دانسته‌اند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۱۰۴۱۴). اگر فساد، سوءاستفاده از قدرت دولتی در جهت دستیابی به منافع شخصی تعریف شود<sup>۱</sup> در این صورت تعریف معمول فساد، تخلف آگاهانه از قوانین و یا اخلاق خواهد بود. فساد یک عمل غیرقانونی و آگاهانه با هدف دستیابی به ثروت شخصی است (Trapnell, 2015: 14).

مفهوم فساد در اشکال پیچیده و متنوع و در تعاملات ظهور می‌یابد و همانند سایر مفاهیم در علوم اجتماعی دلالت‌های بسیار گوناگونی را در پی دارد و تعاریف زیادی از آن ارائه گردیده است؛ لذا چندوجهی بودن و سیالیت واقعیت‌های اجتماعی در بازشناسی و تعریف مفاهیم و حدود آن، می‌تواند مبهم و مشکل‌ساز باشد (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۲۸). فساد یک پدیده پنهان و اغلب غیرقابل پیش‌بینی است و دائماً در حال تغییر است و ویژگی‌های آن به تناسب زمان، مکان و شرایط تغییر می‌کند؛ این در حالی است که در کوتاه‌مدت، هزینه فساد بسیاری از کشورهای در حال توسعه بر گروه‌های آسیب‌پذیر تحمیل خواهد شد (UNDP, 2012). در مبانی فساد سه عنصر اساسی؛ اقدام غیرقانونی، سوءاستفاده از قدرت قانونی توسط مقامات دولتی و خصوصی و منافع شخصی، اهمیت دارد (Bahoo & Paltrinieri, 2020: 33)؛ بنابراین تعریف فساد و شناخت از آن، اولین مرحله

در پیشگیری و مبارزه با فساد است. اکثر برنامه‌ها و اقدامات مبارزه‌کنندگان با فساد صرفاً به این دلیل به شکست می‌انجامد که قبل از آن، فساد به صورت صحیحی مورد تعریف قرار نگرفته است و یا درک و شناخت مناسبی از آن متصور نشده‌اند.

### ۱-۳. پیشینه تاریخی سازمان بازرسی کل کشور

از بدو قانون‌گذاری در ایران و از زمان وضع، تهیه و تدوین قوانین مدون، هیچ‌گاه اهمیت نظارت و بازرسی بر قانون‌گذاران پوشیده نمانده و در هر برهه، مقتنین توجه خاصی را به این امر داشته‌اند. اولین مصوبه مربوط به امر نظارت بر مراجع قضایی تحت عنوان «نظام‌نامه هیئت نظارت و تفتیش قضایی» پس از انقلاب مشروطه و تدوین قوانین مملکتی و تشکیل وزارتخانه‌ها و ادارات با وظایف و اختیارات مشخص، در تاریخ ۱۳۰۸/۴/۱۰ به تصویب مجلس رسید که در این نظام‌نامه، واحد یا دستگاه مستقلی تحت عنوان سازمان یا اداره کل بازرسی و... پیش‌بینی نگردیده است، بلکه نظارت بر کار مراجع قضایی به وزیر دادگستری محول گردیده که با تشکیل هیئتی تحت عنوان هیئت نظارت نسبت به اعمال این اختیار اقدام می‌نموده و در سال ۱۳۱۰ نیز، نظام‌نامه دیگری تحت عنوان «نظام‌نامه تفتیش قضایی و اداری» به تصویب رسید.

در سال ۱۳۱۲، نظام‌نامه دیگری به نام نظام‌نامه تفتیش کل مملکتی تصویب شد که در این نظام‌نامه، هیئت تفتیش کل مملکتی به ریاست یکی از وزرا و به انتخاب هیئت دولت تشکیل شد که این مصوبه تا سال ۱۳۱۵ به قوت خود باقی بود. بدین ترتیب از سال ۱۳۱۰ تا سال ۱۳۱۵ نظارت و بازرسی از مراجع قضایی برعهده دادرسی «دیوان عالی کشور» واگذار شده بود. مقنن در قانون اصلاح قسمتی از اصول تشکیلات عدلیه و استخداام قضات مصوب ۱۳۱۵/۱۰/۶ وضعیت مذکور را دگرگون نموده و بازرسی از مراجع قضایی و سایر ادارات و وزارتخانه‌ها را به وزیر دادگستری محول کرده بود (احمدی گرجی و آرای، ۱۳۹۲: ۱۶۹).

با تضعیف نهاد نظارت و نزول آن در سلسله‌مراتب قدرت (از دربار به وزارت دادگستری)، عملکرد نهاد بازرسی و نظارت نیز ضعیف قرار گذاشته شد و این واقعه با بحران‌های پایانی سلطنت رضاشاه تشدید گردید. شروع دوره پهلوی دوم مصادف با فقر، ناامنی، بی‌ثباتی، بیکاری و خشونت روبه‌رو بودند و این آشفتگی در دستگاه‌های اداری نیز وجود داشت. بر همین اساس و برای ریشه‌کن کردن فساد و مبارزه با آن در اواخر دهه ۱۳۲۰، سازمانی به نام «سازمان بازرسی نخست‌وزیری» تأسیس و آیین‌نامه آن در شهریور ۱۳۲۹ توسط نخست‌وزیر وقت به ادارات تابعه ابلاغ شد. پس از آن تا پایان این دوره سه نهاد دیگر نیز به‌عنوان نهاد نظارتی در کشور تأسیس شدند، سازمان بازرسی کل نخست‌وزیری (۱۳۲۹)، هیئت عالی بازرسی (۱۳۳۳)، اداره کل بازرسی کل کشور (۱۳۳۴) و

سازمان بازرسی شاهنشاهی (۱۳۳۷) که در برخی سال‌ها فعالیت موازی این نهادهای تأسیسی منجر به ایجاد مشکلاتی در اداره کشور گردید (مرکز مطالعات سلامت اداری و مبارزه با فساد، ۱۳۹۶: ۴۰).

در سال ۱۳۴۷، قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر ۱۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کشور به اداره کل بازرسی وزارت دادگستری که وظیفه آن منحصراً رسیدگی به امور قضایی و اداری دادگستری بود، تبدیل و سایر وظایف اداره کل بازرسی کشور به‌عهده سازمان بازرسی شاهنشاهی محول شد. چنان‌که ملاحظه می‌شود پس از تشکیل این سازمان، اداره کل بازرسی کشور که یکی از ادارات وزارت دادگستری محسوب می‌شد، همچنان امر بازرسی از مراجع قضایی و واحدهای تابعه وزارت دادگستری را برعهده داشت (حسینی و جامعی، ۱۳۹۵: ۸). با پیروزی انقلاب اسلامی، به‌موجب مصوبه مورخه ۱۳۵۷/۱۲/۷ شورای انقلاب، این تشکیلات (سازمان بازرسی شاهنشاهی) به «بازرسی کل کشور» تغییر نام یافته و ضمن تصویب قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور در مورخ ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ طی سه مرحله در سال‌های ۱۳۷۵، ۱۳۸۷ و ۱۳۹۳ بر اساس مصوبات مجلس شورای اسلامی، دچار برخی تغییرات ساختاری و افزایش حوزه اختیارات در بخش نظارت و مکلف کردن دستگاه‌های ذی‌ربط، به اجرای پیشنهادهای بازرسی شده است.

## ۲. جایگاه سازمان بازرسی کل کشور از منظر قوانین و مقررات

جایگاه سازمان به‌طور کاملاً مشخص، منجز و مجزا، در اصل (۱۷۴) قانون اساسی به‌عنوان قانون عالی نظام جمهوری اسلامی ایران، تصریح شده است. این مرجع، زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل و رئیس آن از قضات با سابقه و مستقیماً توسط رئیس قوه قضاییه انتخاب و منصوب می‌شود. شأن و جایگاه سازمان، نظارتی است و در مقام رسیدگی و اصدار رأی نیست. سازمان بازرسی می‌تواند به فرایند، امور و نحوه عملکرد دستگاه‌های مشمول بازرسی به‌استثناء امور ماهیتاً قضایی ورود پیدا کرده و مورد نظارت و بازرسی قرار دهد (عباسی و جامعی، ۱۳۹۵: ۱۱۷).

با اعلام تخلف از قانون توسط مسئولین مربوط، به محض وصول شکایت به این سازمان، که درحال حاضر بیشتر از طریق خودکارسازی اداری انجام می‌شود، موضوع شکایت به بخش تخصصی مربوط ارجاع داده می‌شود. چنانچه رسیدگی به این موضوع در صلاحیت سازمان باشد، مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس با تشکیل پرونده و احراز تخلف؛ برای اقدام مقتضی به مبادی و مراجع ذی‌صلاح منعکس می‌گردد. همچنین کلیه شکایات از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولت و بخشنامه‌های مغایر با قوانین نیز از سوی این سازمان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. این امر پس از تأیید مغایرت، برای ابطال به دیوان عدالت اداری به‌عنوان بخشی از قوه قضاییه که رسیدگی به

شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی را عهده‌دار است، ارسال می‌گردد. این سازمان دارای (۴) معاونت عملیاتی از جمله امور اقتصادی و زیربنائی، امور تولید و توسعه، امور سیاسی و قضایی و فرهنگی و اجتماعی می‌باشد در هر معاونت متناسب با دستگاه‌های ذی‌ربط و موضوعات اساسی؛ چهار اداره کل تخصصی وجود دارد که هر بازرسی امور از یک بازرس کل، سربازرسان و بازرسان لازم تشکیل شده است. متناظر این معاونت‌ها؛ بازرسی کل استان‌ها نیز تشکیل شده است و توسط سازمان مرکزی، راهبری می‌شوند. چنانچه بازرسان در برخورد با مسائل مالی به سوءجریان‌ات و تخلفات اداری و انتظامی و جرائم برخورد نمایند گزارش لازم را تهیه می‌نمایند. این امر مستلزم تحقیق و بررسی، کسب اطلاعات، اخذ مدارک و اسناد، تحصیل اطلاعات، استنتاج و ارائه نظر و پیشنهاد و راهکار است. پس از انجام بازرسی‌ها و ارائه گزارش‌ها، دفتر تنقیح و بررسی گزارش‌ها، گزارش‌های مزبور را کنترل نهائی و تأیید می‌نماید. گزارش‌ها باید با اتقان و استحکام لازم به مراجع مربوط منعکس شود. پس از آن مقام مجاز؛ گزارش‌ها را امضاء و ارسال می‌کند (سخنرانی قاضی سراج در ترکیه، ۲۰۱۵).

### ۳. واحدهای نظارتی و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی

دفاتر و واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی، تحت عناوین دفتر «حراست»، «بازرسی» یا «ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایات» در تشکیلات تفصیلی آن دستگاه‌ها پیش‌بینی و دایر شده که انجام صحیح مأموریت آن دفاتر می‌تواند در امر پیشگیری و مبارزه با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری کشور نقش‌آفرینی نمایند. فعالیت دفاتر حراست به اعتبار ماده (۱۰) قانون تأسیس وزارت اطلاعات مصوب سال ۱۳۶۲ مجلس شورای اسلامی، قانون حراست‌ها مصوب سال ۱۳۶۸ مجمع تشخیص مصلحت نظام، آیین‌نامه اجرایی قانون حراست‌ها ابلاغی سال ۱۳۷۰ و شرح وظایف کلی دفاتر حراست‌ها ابلاغی سال ۱۳۷۲ توسط سازمان امور اداری استخدامی کشور، پیرامون حفاظت از پرسنل، اماکن، تأسیسات، اسناد و مدارک انجام و معرفی، عزل و انتصاب مدیران حراست به استناد بندهای (۱)، (۲) و (۴) تصویب‌نامه مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۱۵ هیئت وزیران، توسط رئیس دستگاه انجام می‌پذیرد.

دفاتر بازرسی و رسیدگی به شکایات نیز با عنایت به هشتاد و دومین مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۱۵ شورای عالی اداری، در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری زیر نظر بالاترین مقام اجرایی دستگاه تشکیل و به وظایفی همچون تجزیه و تحلیل عملکرد واحدها، مدیران و کارمندان بر اساس بازرسی‌های انجام‌شده، بازرسی‌های موردی و دوره‌ای، رسیدگی به سوءجریان و مفساد اداری، هماهنگی و نظارت بر اجرای نظام ارزیابی

عملکرد، رسیدگی به شکایات مردمی، اصلاح امور، نظارت بر حسن اجرای بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تأمین کارآمدی، کارایی و سلامت اداری و ... پرداخته و توسط بالاترین مقام دستگاه منصوب می‌گردند.

این واحدهای نظارتی می‌بایست به استناد قوانین و مقررات با شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور تعامل و همکاری داشته باشند. این شورا بر اساس ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹ متشکل از رؤسای دیوان محاسبات کل کشور، کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی تشکیل گردید.

#### ۴. روش‌شناسی تحقیق

با توجه به هدف این پژوهش و به دلیل اینکه ارائه این راهبرد می‌تواند موجب بهبود روش‌ها، ساختارها و ارتقای شفافیت گردد، این تحقیق از نظر هدف، کاربردی و به روش توصیفی - تحلیلی صورت پذیرفته و به لحاظ مبنای مفروضات معرفت‌شناختی، روش کیفی است. این پژوهش با استفاده از گردآوری داده‌ها از روش اسنادی و کتابخانه‌ای و به همراه فیش‌برداری جمع‌آوری شده است. عمده‌ترین ابزارهای گردآوری داده‌ها از منابع کتابخانه‌ای، پایان‌نامه‌ها، مقالات، کتب و سایت‌های معتبر اینترنتی به شیوه فیش‌برداری و در بخش میدانی از حیث تجربی، با بهره‌مندی از خبرگان و صاحب‌نظران انجام پذیرفته است.

#### ۴-۱. شفافیت و حسن جریان امور

شناخت از فساد، اولین مرحله در پیشگیری و مبارزه با فساد است. شناخت از ماهیت فساد و نوع روش‌های مبارزه با آن، از الزامات سازمانی برای مقابله با فساد است (Abdul Kaium Masud, & Kim, 2020: 154) در همین راستا و از منظر شورای حقوق بشر سازمان ملل متحد و کمیسیون اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل، چند ویژگی اساسی برای حکمرانی خوب و روش‌های مبارزه با فساد را با عنوانین؛ مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف‌پذیری و به‌ویژه شفافیت می‌داند (UNESCAP, 2011) لیکن شاخص کلیدی شفافیت است که کاهش فساد، مستلزم تحقق آن می‌باشد. شفافیت یکی از روش‌های پیشگیری از بروز و ظهور فساد و گلوگاه‌های فسادزا و فسادخیز می‌باشد. برابر جدول ذیل، نگارنده در پژوهشی، شیوه‌های نوین پیشگیری و مبارزه با فساد کشورهای دانمارک و جمهوری اسلامی ایران را مورد بررسی قرار می‌دهد که نتایج

یافته‌ها بر اساس مصاحبه‌های عمیق و توزیع پرسش‌نامه، حکایت از سطح اهمیت مفهوم شفافیت با دیگر مفاهیم در حوزه پیشگیری و مبارزه با فساد را دارد.

جدول ۱: اهمیت شفافیت با دیگر شاخص‌های پیشگیری و مبارزه با فساد

مخالف		موافق		مفاهیم	کدگذاری
درصد	تعداد	درصد	تعداد		
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	جرم‌نگاری در بخش خصوصی	۱
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	اعتماد متقابل در میان سطوح افراد جامعه	۲
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	سطح بالای درآمد و دستمزد مناسب برای افراد شاغل در مناصب عمومی و دولتی	۳
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	امنیت شغلی	۴
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	برابری همه افراد در برابر قانون	۵
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	شفافیت	۶
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	پذیرش قوانین ضد فساد در جامعه	۷
۱۱/۱	۳	۸۸/۹	۲۴	رسیدگی به شکایات فردی	۸
۱۱/۱	۳	۸۸/۹	۲۴	بهره‌گیری از رسانه‌ها	۹
۱۱/۱	۳	۸۸/۹	۲۴	انجام نظارت و بازرسی	۱۰
۱۱/۱	۳	۸۸/۹	۲۴	بازدید غیر منتظره و بدون اطلاع قبلی	۱۱
۱۱/۱	۳	۸۸/۹	۲۴	قوانین ویژه و سخت‌گیرانه برای تعقیب کیفی	۱۲

منبع: (جامعی و جباری ثانی، ۱۴۰۱: ۱۵۴)

مطابق مفاد اصل (۱۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظایف سازمان بازرسی کل کشور به دو عنوان راهبردی حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین تفکیک می‌گردد. از طرفی، مقام معظم رهبری، نظارت دقیق و کامل بر دستگاه‌های مختلف کشور و انعکاس صحیح مشکلات و معایب را دو وظیفه اصلی سازمان بازرسی کل کشور خواندند و وجود این سازمان را تضمین‌کننده سلامت و صحت عمل دستگاه‌های مختلف برشمردند؛ لذا بر اساس فرمایشات معظم‌له، یکی از وظایف سازمان انعکاس صحیح مشکلات و معایب می‌باشد که می‌توان همان «حُسن جریان امور» نامید.

نخستین پرسش این است که «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چه تفاوتی دارد؟ این ابهامی است که در معنای «حُسن جریان امور» وجود دارد. هنگامی که قانون اساسی تهیه شد،

بنا بر پیشنهاد برخی از اعضای تدوین‌کننده، متن آن به زبان انگلیسی نیز ترجمه شد. توجه به ترجمه انگلیسی و معادل‌هایی که برای واژه «جریان» ذکر شده تا حدی نگاه و تفسیر تدوین‌کنندگان قانون اساسی را نشان می‌دهد. در ترجمه اصل (۱۷۴)<sup>۱</sup> معادلی که برای «حُسن جریان امور» بیان شد عبارت بود از: The proper conducting of affairs.

در این ترجمه معادلی که برای واژه «جریان» در نظر گرفته شده، عبارت (Conducting) است که به معنای «مدیریت<sup>۲</sup>»، «جهت‌دهی<sup>۳</sup>»، «اداره<sup>۴</sup>»، «سازمان‌دهی<sup>۵</sup>»، «هماهنگی<sup>۶</sup>» است. بر اساس این معادل‌ها، اگر بخواهیم «حق نظارت بر حُسن جریان امور» را معنا کنیم یکی از معانی زیر می‌باشد: حق نظارت بر حُسن مدیریت امور؛ حق نظارت بر حُسن جهت‌دهی امور؛ حق نظارت بر حُسن اداره امور؛ حق نظارت بر حُسن سازمان‌دهی امور؛ حق نظارت بر حُسن هماهنگی امور.

واقع این است که آنچه از معنای «جریان امور» در زبان فارسی فهم می‌شود، به هیچ‌وجه حاوی معنای «مدیریت»، «جهت‌دهی»، «اداره»، «سازمان‌دهی» یا «هماهنگی» نیست. به دیگر سخن، در انتخاب معادل‌های یادشده برای واژه «جریان» جای تأمل بیشتر هست. اگرچه برخی از «امور اداری»، مدیریتی، جهت‌دهی یا سازمان‌دهی است، اما این‌ها همه در معنای امور اداری مندرج است نه در معنای «جریان». از سوی دیگر تمام امور اداری هم منحصر در این‌ها نیست بلکه امور اداری، اعم از این امور است؛ بنابراین نمی‌توان حق نظارت قوه قضاییه که در اصل (۱۷۴) قانون اساسی آمده را صرفاً به امور مدیریتی، جهت‌دهی یا سازمان‌دهی اختصاص داد (عارف، ۱۳۹۷: ۲۵).

در مفهوم حُسن جریان امور می‌توان تحقق اهداف مورد نظر یک سازمان یا دستگاه اداری را در نظر گرفت به نحوی که در یک نگرش سیستماتیک (نظام‌مند)، جایگاه حُسن جریان امور، در بخش فرایند (میان‌داد) است و در صورت تحقق، خروجی (ستاده) سیستم را با تغییر روبه‌رو کرده و از جمله آثار و پیامدهای آن افزایش کارایی (انجام درست کارها)، اثربخشی (اجرای کارهای درست) و نهایتاً ارتقای بهره‌وری و تکریم ارباب‌رجوع و رضایت مخاطبان است (امین ورزلی، ۱۳۸۹: ۳۹) باین حال یکی از کارکردهای سازمان که می‌تواند به‌عنوان ابزاری حائز اهمیت بر دستگاه‌های اداری نقش ببندد، نظارت بر حُسن جریان امور و قلمرو و گستردگی محیطی آن است.

1. In accordance with the right of the judiciary to supervise the proper conducting of affairs and the correct implementation of laws by the administrative organs of the government, an organization will be constituted under the supervision of the head of the judiciary branch to be known as the National General Inspectorate. The powers and duties of this organization will be determined by law.

2. Manage  
3. Direct  
4. Administer  
5. Organize  
6. Coordinate

#### ۴-۲. راهبرد اصلی؛ استقلال اداری و مالی واحدهای نظارتی

در بررسی مطالعات و پژوهش‌ها، مهم‌ترین عامل در کاهش فساد، پیشگیری است (Tunley, Button, Shepherd & Blackburn, 2018: 52). وضع قوانین در کشورها به منزله پیشگیری از فساد است. هرچند می‌توان در جمهوری اسلامی ایران اذعان داشت که قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹ به‌عنوان قانونی حائز اهمیت و جامع در امر پیشگیری و مبارزه با فساد به تصویب رسیده است و در بند (الف) ماده (۱) آن یک تعریفی مشخص، منجز و با صراحت از فساد بیان گردیده است<sup>۱</sup>، لیکن سازمان بازرسی کل کشور، با ظرفیت‌ها و توانمندی‌های خود می‌تواند با آگاه کردن مدیران کشور از نقاط ضعف و قوت، فرصت‌ها و تهدیدات دستگاه‌ها و ارائه راهبرد به آنان به مصداق ابزار حُسن مدیریت مسئولان مختلف کشور باشد. یکی از آسیب‌های سازمانی که می‌تواند همواره دارای آثار سوء مترتب به آن باشد، عدم استقلال واحدهای نظارتی دستگاه‌های اداری و اجرایی است. آثاری همچون؛ نبود امنیت شغلی مدیران و کارکنان مجموعه، احساس ناامنی به‌صورت مستمر، عدم ثبات مدیریتی و پرسنلی و تغییرات گسترده احتمالی بنا به سلیقه مدیران ارشد دستگاه‌های اداری و اجرایی، کاهش انگیزه اداری، بالا رفتن عدم تعلق خاطر کارکنان و مواجهه با تهدیدات احتمالی، کاهش توانایی در کشف سوء جریانات اداری، وابستگی برخی مدیران واحدهای نظارتی به مقامات دستگاه از حیث انتصاب، کاهش نظارت‌پذیری، ضعف شدن تشکیلات تفصیلی و ...؛ بنابراین وجود ابهام یا عدم شفافیت را می‌توان از جمله مهم‌ترین عوامل پیشگیری از فساد و ارتقای شفافیت در دستگاه‌ها دانست و سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان نهاد مقابله‌کننده با فساد، در پی مشارکت برای از میان برداشتن ابهام و ارتقای شفافیت است.

در حقیقت سازمان بازرسی کل کشور از بعد نظارت راهبردی در راستای قانون‌مداری و حاکمیت قانون در دستگاه‌های اجرایی اهتمام لازم را نموده تا کارآمدی آن دستگاه‌ها از حیث نیل به اهداف مقدر، محقق شود و از تخطی مسئولان از تکالیف، نقض و ابطال دستورات خلاف قانون جلوگیری نمایند؛ لیکن بهره‌برداری راهبردی برخی از ظرفیت‌های قانونی از حیث موضوعی و سازمانی همانند اجرای مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

۱. فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعل است 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 یا زیانی را به اموال، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشا، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام و 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.



مصوب ۱۳۹۹، ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور<sup>۱</sup> و ماده (۵۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور<sup>۲</sup>؛ می‌توان ارتقا و توسعه شفافیت را در دستگاه‌های اداری و اجرایی فراهم آورد.

### نتیجه‌گیری و پیشنهاد

واحدهای نظارتی دستگاه‌های اداری و اجرایی کشور جزو نهادهایی به‌شمار می‌آیند که به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم «نامحسوس» وظایف خطیری پیرامون سالم‌سازی محیط را به‌عهده دارند. در حقیقت کارکرد اصلی این دفاتر؛ پاسداری و مراقبت از سلامت سازمانی است که دو هدف کلان و راهبردی شامل اعمال نظارت، مشاوره و اطلاع‌رسانی به‌موقع جهت ایمن‌سازی و سلامت منابع سازمانی و دیگری حفظ و ارتقای توان حفاظتی و امنیتی سازمان را مدنظر قرار می‌دهند. از طرفی آسیب‌ها و تهدیدات سازمانی و امنیتی به‌دلیل داشتن جایگاه ویژه، اولویت‌های اساسی برای مراکز نظارتی محسوب می‌شوند که عدم شناسایی و مقابله با آن می‌تواند خطرات جبران‌ناپذیری را متوجه سلامت نظام اداری کشور و به‌تبع آن سلب اعتماد عمومی و عدم رضایت‌مندی شهروندان نسبت به نظام جمهوری اسلامی ایران فراهم آورد.

استقلال اداری «از حیث استخدام، انتصاب و ارتقای» و استقلال مالی «از حیث حقوق و مزایا مستمر و غیرمستمر و دیگر امکانات مالی» کارکنان و مدیران واحدهای نظارتی از جمله؛ دفاتر و مراکز حراست، بازرسی و ارزیابی عملکرد و رسیدگی به شکایت، موجبات پایداری امنیت شغلی کارکنان و احساس امنیت آنان در مواجهه با رسیدگی به سوءجریان‌ات در دستگاه‌های اداری را فراهم می‌آورد و به‌تبع آن، عدم استقلال واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی از حیث اداری و مالی، عدم تحقق مناسب اجرای تکالیف مندرج در قوانین و پیامدهای احتمالی را به‌دنبال خواهد شد. در حقیقت می‌توان این خلاء و حفره را با پیشنهاد مستقیم و انتصاب مدیران دفاتر حراست از سوی وزارت اطلاعات بدون دخالت مسئولان دستگاه‌های اجرایی و نیز استقلال اداری و مالی آن دفاتر از سوی سازمان حراست کل کشور و همچنین هماهنگی و تأیید پیرامون انتصاب مدیران دفاتر

۱. مسئولین سازمان حسابرسی دولتی، حفاظت اطلاعات‌ها، حراست‌ها و بازرسی دستگاه‌های اجرایی مکلف هستند هرگونه اطلاع از سوءجریان‌ات در عملکرد مالی و اداری دستگاه‌های مربوط را که رسیدگی به آن در چارچوب اختیارات سازمان بازرسی کل کشور است، به این دستگاه منعکس کنند.

۲. چنانچه مسئولان و اشخاص موضوع ماده (۲) قانون در انجام وظایف نظارتی خویش به مواردی از سوءجریان اداری و مالی از قبیل عدم رعایت مقررات در مناقصه‌ها، وجود بسترهای فسادزا، عدم رعایت قوانین مالی و محاسباتی در دستگاه اجرایی که بررسی آن‌ها مربوط به وظایف سازمان است، برخورد نمایند، موظفند مراتب را به اطلاع سازمان برسانند.

بازرسی و ارزیابی عملکرد از سوی شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، ترمیم و تکمیل نمود. با این روش بر استحکام و دوام شفافیت مبنی بر پیشگیری و مبارزه با فساد افزوده می‌گردد. با عنایت به موارد مطروحه و با توجه به اینکه بهره‌مندی از ظرفیت‌های قانونی یادشده همانند «نظارت بر حُسن جریان امور» با پیشنهاد استقلال اداری و مال این واحدها که به آن اشاره گردید می‌تواند به‌عنوان ابزار قانونی و راهبردی کمک شایانی به ارتقای شفافیت واحدهای نظارتی و انعکاس هر چه مناسب‌تر سوءجریان‌ات و گلوگاه‌های فسادخیز در قبال شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی با تصریح بر سازمان بازرسی کل کشور نماید؛ لذا پیشنهاد می‌گردد مراتب توسط سازمان بازرسی کل کشور به مراجع ذیصلاح ارسال تا برای در دستور کار قرار دادن مبحث و رفع این آسیب اقدامات شایسته صورت پذیرد.

## منابع

- قرآن کریم. ترجمه ناصر مکارم شیرازی.
- خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، مجموعه بیانات و دیدارهای مقام معظم رهبری قابل دسترسی در: (۱۳۹۹)، بهمن، شانزدهم) <https://www.khamenei.ir>.
- امین ورزلی، نصرالدین (۱۳۸۹)، حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور.
- باقری، آیت (۱۳۹۴)، سیری در تجارت بین‌المللی مبارزه با فساد، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- بهادر، مرتضی (۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی.
- جامعی، مجتبی و جباری ثانی (۱۴۰۱ق)، «مدل مفهومی شیوه‌های پیشگیری و مبارزه با فساد دانمارک و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش راهبردی، شماره ۴۰، پاییز، صفحه ۱۸۹-۱۷۱.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، چاپ دوم، تهران: گنج دانش.
- حسینی، محمدرضا و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، «مقایسه جایگاه، نقش و کارکرد دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در احیای حقوق عامه»، فصلنامه دانش ارزیابی، تهران.
- حق‌شناس، جواد (۱۳۹۲)، مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب، رساله دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- خوئینی، غفور و رحیمی، امین حسین (۱۳۹۵)، «بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام

- اداری و مقابله با فساد»، دانش حسابرسی، دوره ۱۶، شماره ۶۲، صفحه ۲۴-۵.
- دادخدایی، لیلیا (۱۳۹۰)، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران: میزان.
- رهبر، فرهاد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۷)، «پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران و چین با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، شماره ۴۷، تابستان، صفحه ۱۶۳-۱۳۹.
- رهبر، فرهاد و جامعی، مجتبی (۱۴۰۰)، «الگوی پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه امنیت ملی، شماره ۴۰، پاییز، صفحه ۱۸۹-۱۷۱.
- سراج، ناصر (۲۰۱۵)، سخنرانی رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور در سومین نشست بین‌المللی نقش نهادهای آمبودزمانی با موضوع جایگاه و نقش سازمان بازرسی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در کشور ترکیه.
- عابدی جعفری، حسن؛ حسینی هاشم‌زاده، داود؛ محدثی، حسن و فاضلی، محمد (۱۳۹۵)، نظریه‌های فساد و سلامت اداری، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- عارف، رضا (۱۳۹۷)، حُسن جریان امور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- عباسی، محمد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، نظارت قضایی و امنیت عمومی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دانشکده علوم و فنون فارابی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸.
- مجموعه قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور.
- مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد (۱۳۹۶). نهاد نظارت و بازرسی در ایران، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- نوذری فردیسه، محمد (۱۳۹۱)، سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
- Bahoo, S. Alon, I. & Paltrinieri, A. (2020), Corruption in international business: A review and research agenda. *International Business Review*, 29(4), 101660.
- Md. Abdul Kaium Masud, & Kim, J. D. (2020), International Resistance Networks for Anti-corruption: Multi-stakeholder Mechanisms. December, 1-14.
- Purushothaman et al (2012), Seeing Beyond the State: Woman's Perspective on Corruption & anti- Corruption, UNDP.
- Transparency International, Corruption Perceptions index, (2015).
- Tunley, M. Button, M. Shepherd, D. & Blackburn, D. (2018), Preventing occupational corruption: Utilising situational crime prevention techniques and theory to enhance organisational resilience. *Security Journal*, 31(1).
- UnESCAP (2011), "what is Good Governance?", Retrieved may 15, 2011 from: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectActivities/Ongoing/gg/governance.qsp>.
- <http://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption> (2016).





## رابطه بین شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند در بخش عمومی

احمد پیفه<sup>۱</sup>

صفیه خسروی<sup>۲</sup>

### چکیده

پاسخ‌گویی عمومی و شفافیت سازمانی از مفاهیم کلیدی در حوزه مطالعات مدیریت دولتی می‌باشند که تمامی بخش‌ها، اعم از بخش دولتی و خصوصی را تحت تأثیر قرار می‌دهند. پاسخ‌گویی اجتماعی سازمان‌های دولتی یکی از الزامات حاکمیت عمومی در کشور است. این نوع پاسخ‌گویی برای واکنش به گروه‌های اجتماعی صورت می‌گیرد. همچنین یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت اداری، فقدان شفافیت سازمانی است. شفافیت سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌گیری‌های کارگزاران بخش دولتی شده و بدین صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولین، از لحاظ کیفی نیز به‌طور مطلوب انجام خواهد شد. فساد اداری را می‌توان کسب منافع مالی فردی و یا گروهی با به‌کارگیری از قدرت و توان سازمان‌های دولتی یا وابسته به آن دانست. نقطه مقابل فساد اداری موضوع سلامت اداری است که با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به‌خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا می‌نماید. در این میان سازمان بازرسی کل کشور در راستای اقدامات نظارتی و پیشگیرانه خود جهت موضوع سلامت اداری از برنامه‌های نظارتی مختلفی استفاده می‌کند؛ لذا با توجه به اهمیت موضوع، هدف پژوهش حاضر بررسی رابطه بین شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند در بخش عمومی به‌صورت مروری بوده است.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، پاسخ‌گویی هوشمند، بخش عمومی

۱. استادیار گروه حسابداری، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان، ایران [pifeh@acc.usb.ac.ir](mailto:pifeh@acc.usb.ac.ir)

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حسابداری، دانشگاه سیستان و بلوچستان، زاهدان، ایران [Sa.khosravi1365@gmail.com](mailto:Sa.khosravi1365@gmail.com)

## مقدمه

حاکمیت عمومی<sup>۱</sup> رویکردی است که به دنبال دیدگاهی جامع و یکپارچه از مدیریت دولتی است. این رویکرد که در اواخر دهه ۱۹۹۰ از نقد به پیش فرض‌های نظریه‌های مدیریت عمومی جدید و نظریه‌های سنتی مدیریت دولتی شکل گرفته است، اهمیت همکاری تعاملی بین دولت، بازار و جامعه را مشخص نموده و اهمیت پاسخ‌گویی<sup>۲</sup> و مسئولیت‌پذیری را نشان می‌دهد؛ بنابراین، حکمرانی به موضوعات مختلفی از جمله دیدگاه حفظ اعتماد عمومی مربوط می‌شود، تا بتواند از این اعتماد برای توضیح به شهروندان یا نمایندگان آن‌ها استفاده کند. علی‌رغم ظهور بحث حکمرانی عمومی، مفاهیم پاسخ‌گویی و شفافیت ذاتی این رویکرد به زمان‌های گذشته باز می‌گردد (لیریو و همکاران<sup>۳</sup>، ۲۰۱۸).

پاسخ‌گویی عمومی از دیدگاه تئوری دموکراسی محور دارای اهمیت زیادی است. پاسخ‌گویی عمومی، شهروندان و نماینده‌های آن‌ها را قادر می‌سازد تا سازمان‌های دولتی را در برابر اقداماتشان جوابگو سازد (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷). در بخش عمومی، موضوع پاسخ‌گویی اهمیت فراوانی دارد؛ زیرا در اینجا بحث مصالح و منافع عمومی مطرح است. تغییر الگوی اداره و ظهور شیوه‌های نوین حکومت اداری، همچون مدیریت دولتی نوین، مسئله پاسخ‌گویی را با شدت بیشتری مطرح کرده است. در واقع، بر اساس الگوهای جدید مدیریت‌گرایی، دولت و سازمان‌های عمومی در معرض آزمون‌های جدی‌تری از پاسخ‌گویی و پرسش و مسئولیت قرار دارند (سوفیانی و همکاران<sup>۴</sup>، ۲۰۲۰).

پاسخ‌گویی مفهوم پیچیده‌ای دارد و ابزاری است برای دادن توضیح متعهدانه اعمال و تصمیمات یک فرد یا نهاد به فرد یا نهاد دیگری که همراه آثار حقوقی، سیاسی و اداری لازم است (رهنورد و همکاران، ۱۳۹۸). پاسخ‌گویی به‌طور گسترده به‌عنوان «ارائه و درخواست دلایل برای رفتار» تعریف شده است (ارگان و همکاران<sup>۵</sup>، ۲۰۲۱). پاسخ‌گویی مجموعه‌ای از روابط اجتماعی است که بر اساس آن شخص برای توضیح و توجیه رفتار خود با دیگران و سایرین احساس تعهد می‌کند (رهنورد و همکاران، ۱۳۹۸). پاسخ‌گویی یکی از راه‌های ایجاد اعتماد عمومی، ارتقای حاکمیت دموکراتیک، بهبود ارائه خدمات و توانمندسازی شهروندان می‌باشد (سوفیانی و همکاران، ۲۰۲۱).

سازمان‌های بخش دولتی برای پاسخ‌گویی بهتر و کامل‌تر، نیازمند سلامت اداری و شفافیت

1. public governance

2. Accountability

3. Lyrio et al

4. Sofyani et al

5. O'Regan et al

امور هستند. سازمان سالم سازمانی است که نه تنها در محیط خود دوام می‌آورد؛ بلکه در هر برهه زمانی طولانی نیز به‌طور کافی سازش می‌کند و توانایی بقا و سازش خود را پیوسته توسعه و گسترش می‌دهد (تیمونز و گارفیاس<sup>۱</sup>، ۲۰۱۵). سازمان‌های سالم می‌توانند فراهم‌آورنده جوامع سالم باشند؛ می‌توانند جوامع را به‌سوی بهره‌مندی و بهره‌برداری بهتر از منابع انسانی، منابع طبیعی، دانش فنی و سرمایه ملی هدایت کنند. این امر میسر نمی‌گردد مگر با بهبود خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت<sup>۲</sup> انجام امور در سازمان‌ها (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷)؛ از این‌رو، شفافیت، یکی از دقیق‌ترین راه‌حل‌های مبارزه با فساد سازمان‌یافته اداری است و باعث می‌شود خطاهای اداری کمتر شده و قانون‌مداری بیشتر مورد لحاظ قرار گیرد. در واقع، شفافیت همان دریچه نظارت مردمی و عمومی است. شفافیت سازمانی از مفاهیم مهم مدیریت سازمان‌ها به‌شمار می‌رود که در یک فضای باز سازمانی و همکاری سالم و صادقانه مورد نیاز هر ذی‌نفعی است که با یک سازمان در تعامل قرار می‌گیرد تا موارد مورد نیاز خود را به‌طور شفاف از سازمان دریابد (جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹). مفهوم اصلی شفافیت در سازمان بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد (صالحی و همکاران، ۱۳۹۶).

درواقع سازمان‌های بخش دولتی تقاضاهای همزمانی را برای پاسخ‌گویی از سوی ذی‌نفعان مختلف از جمله دولت، مردم، تنظیم‌کننده‌ها، اتحادیه‌های کارگری و سایر سازمان‌هایی که با آن‌ها خدمات عمومی را تولید می‌کنند تجربه کرده‌اند. همان‌طور که تقاضاهای خارجی برای پاسخ‌گویی (پاسخ‌گویی عمومی) در سازمان‌های خدمات عمومی افزایش می‌یابد؛ تقاضای داخلی برای پاسخ‌گویی نیز شکل می‌گیرد. در این شرایط سازمان‌های خدمات عمومی ممکن است از پاسخ‌گویی چندگانه استفاده نموده تا به خواسته‌های بالقوه و متناقض پاسخ دهند (هوپ<sup>۳</sup>، ۲۰۲۱). بسیاری از مطالعات، مسائل مربوط به مسئولیت‌پذیری در بخش عمومی را در نظر گرفته‌اند. باین‌حال، مطالعات کمی در زمینه ترکیبی از فرم‌های پاسخ‌گویی برای سازمان‌های خدمات عمومی انجام شده است. در این مطالعه محقق بر مدل رابرتز<sup>۴</sup> (۲۰۰۹) که بر اساس دو شکل پاسخ‌گویی؛ یعنی شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند است متمرکز شده است. شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمندانه اشکال متمایزی از پاسخ‌گویی هستند که شفافیت شیوه‌های رسمی‌تر پاسخ‌گویی با هدف افزایش شفافیت بین زبردستان و مافوق بوده ولی پاسخ‌گویی هوشمندانه شامل شیوه‌های غیررسمی و اجتماعی است (رابرتز، ۲۰۱۸).

1. Timmons & Garfias  
2. Transparency  
3. Hope  
4. Roberts

درواقع آمار و اطلاعات و نتایج یافته‌های پژوهش‌هایی از جمله سازمان بین‌المللی شفافیت و بانک جهانی نشان‌دهنده این است که کشور ایران مانند بسیاری از کشورهای اسلامی با وجود داشتن آموزه‌ها و تعالیم دینی، ارزشی و اخلاقی در زمینه فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۹). این امر بیانگر ضرورت انجام اقدام و سیاست‌گذاری‌های کلان برای مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب است. همچنین با توجه به نقش کلیدی شفافیت در نظم اداری و مقابله با فساد اداری، پژوهش‌های صورت گرفته در زمینه شفافیت سازمانی به‌ندرت ابعاد و مؤلفه‌های شفافیت سازمانی را در جهت سلامت نظام اداری مورد مطالعه قرار داده و اغلب آن‌ها در سازمان‌های صنعتی و حول محور بازار، اقتصاد و تجارت و اساساً با تمرکز بر ابعاد شفافیت مالی بوده است. بر این اساس و با توجه به اهمیت شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمندانه در سازمان‌های بخش دولتی محقق در این پژوهش درصدد بررسی رابطه بین شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند در بخش عمومی و به‌صورت مروری بوده است؛ لذا سؤال اصلی تحقیق بدین صورت بیان می‌گردد که: بین شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند در بخش عمومی چه رابطه‌ای وجود دارد؟

## ۱. مبانی نظری و پیشینه تحقیق

### ۱-۱. شفافیت سازمانی

شفافیت از موضوعاتی است که امروزه توجه اندیشمندان بسیاری را به خود جلب نموده است. واژه شفافیت برگرفته از واژه لاتین *Transparentem* است. شفافیت از نظر لغوی، به‌معنای امکان نگاه کردن به درون یک چیز به‌منظور فهمیدن آنچه در آن می‌گذرد، است. به اعتقاد لیندستد و نارین، مفهوم شفافیت بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. یک سازمان شفاف سازمانی است که افراد درون و برون آن بتوانند به‌منظور شکل دادن به نظراتشان درباره اقدامات و فرایندهای آن سازمان، اطلاعات موردنیازشان را به‌دست آورند. ایده اصلی شفافیت سازمانی از نظریه اصیل - وکیل نشأت گرفته و یکی از ابزارها در دست اصیل برای کنترل وکیل است (جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹).

بالکین<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) در گونه‌شناسی خود سه نوع شفافیت را معرفی نموده است. از نظر وی، در سازمان‌ها سه نوع شفافیت ممکن است وجود داشته باشد که عبارت‌اند از: شفافیت اطلاعاتی<sup>۲</sup>، شفافیت مشارکتی<sup>۳</sup> و شفافیت پاسخ‌گویی<sup>۴</sup>. به عقیده وی هر کدام از این نوع شفافیت‌ها با یکدیگر متفاوت هستند. بعد از وی، راولینز<sup>۵</sup> (۲۰۰۶) بیان کرد که شفافیت در سازمان‌ها ضروری است و

1. Balkin

2. Informational Transparency

3. Participatory Transparency

4. Accountability Transparency

5. Rawlings



دارای سه عنصر مهم: اطلاعات درست؛ مشارکت فعالانه ذی‌نفعان در تشخیص اطلاعات و گزارش‌های صحیح و حقیقی از فعالیت‌ها و خط‌مشی‌های سازمان در جهت پاسخ‌گویی به ذی‌نفعان است (هالند و همکاران<sup>۱</sup>، ۲۰۱۸). وی در مطالعات خود متوجه شد که شفافیت دارای چهار عامل اصلی: اطلاعات ضروری، مشارکت، پاسخ‌گویی و پنهانکاری است که عبارت‌اند از: اطلاعات ضروری: سازمان‌های شفاف باید بتوانند اطلاعات مورد نیاز ذی‌نفعان را در اختیار آنان قرار دهند تا آن‌ها بتوانند تصمیمات آگاهانه‌ای اخذ نمایند. این امر بدان معنی است که سازمان‌های شفاف باید تمامی اطلاعات سازمانی را که از نظر قانونی، قابلیت افشا دارند، به اطلاع عموم برسانند.

مشارکت: از ذی‌نفعان باید خواسته شود که در مشخص نمودن اطلاعاتی که بدان نیاز دارند، با سازمان مشارکت نمایند. می‌توان گفت شفافیت فقط به معنی در دسترس قرار دادن اطلاعات نیست بلکه مشارکت فعالانه ذی‌نفعان در جهت کسب و توزیع اطلاعات و نتیجتاً ایجاد دانش، از ملزومات شفافیت سازمانی است (جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹).

پاسخ‌گویی: شفافیت نیازمند پاسخ‌گویی است. سازمان‌های شفاف در برابر ذی‌نفعانشان، در قبال فعالیت‌ها و تصمیمات خود پاسخ‌گو هستند. به نظر می‌رسد که پاسخ‌گویی در برابر رفتار و گفتار، افراد را وامی‌دارد که درباره تصمیمات و عملکرد خود بیشتر تفکر کنند، چراکه از آن‌ها انتظار می‌رود بتوانند موارد مذکور را به‌خوبی توجیه سازند.

پاسخ‌گویی به معنای آن است که این امکان وجود داشته باشد تا تصمیمات، رفتارها و فعالیت‌های مقامات دولتی در درون سازمان متنوع‌شان مورد ارزیابی، بررسی کارشناسانه و تجزیه و تحلیل قرار گیرد و مدیران سازمان را بتوان بازخواست نمود و آنان علت تصمیماتی که اتخاذ نموده‌اند در قالب پاسخ ارائه نمایند. اما آیا پاسخ‌گویی صرفاً به معنای امکان یا توانایی مورد سؤال قرار دادن و ارزیابی کردن اقدامات مقامات دولتی است؟ در این صورت اگر یک مقام دولتی به پرسنل تحت امر خویش گزارش روند کار یک پروژه را ارائه دهد آیا این را می‌توان پاسخ‌گویی دانست؟ با توجه تبعیت کارمندان تحت امر از دستورات مقام مافوق گزارش‌دهنده، چه فایده‌ای بر این گزارش مترتب است؟ چنانچه در اجرای این پروژه دولتی تخلفاتی صورت گرفته باشد، تکلیف چیست؟ و چه کسی باید با این تخلفات برخورد نماید؟ واضح است آنچه از پاسخ‌گویی به‌عنوان عاملی مؤثر در پیشگیری از فساد مدنظر است، بسیار فراتر از این حد می‌باشد. اولین نکته ضروری در مؤثر واقع شدن پاسخ‌گویی، تعیین ضمانت اجرا برای آن است. در واقع پاسخ‌گویی از دو بخش

تشکیل شده است. نخست اطلاع‌رسانی یا به عبارتی تعهد ارکان دولتی برای اطلاع یافتن مردم از برنامه و کارهایی که انجام می‌دهند، و دوم امکان اعمال ضمانت اجرا و مجازات بر کسانی که از انجام این تعهد عمومی خود امتناع می‌نمایند و یا تخلفات آنان در گزارشات مشخص می‌گردد. پاسخ‌گویی باید علاوه بر تکلیف اخلاقی و اجتماعی مقامات اداری، در قالب تکلیفی قانونی درآید تا قابل پیگیری باشد وگرنه واگذاری آن به میل و خواست افراد نمی‌تواند فایده‌ای داشته باشد و صرفاً حالت شعارگونه خواهد یافت. از طرف دیگر پاسخ‌گویی باید به مردم و مقامات بالاتر صورت گیرد وگرنه ارائه گزارش توسط رئیس سازمان به زیردستان خود به معنی پاسخ‌گویی نیست و ارزشی ندارد. اصولاً ارزیابی عملکرد صاحب‌منصبان یک رکن دولتی باید توسط فرد یا نهادی خارج از سازمان صورت گیرد تا رعایت انصاف و بی‌طرفی تضمین گردد. تنها زمانی که ارزیاب، مافوق ارزیابی شونده باشد می‌توانیم صحبت از پاسخ‌گویی نماییم (Ackerman, 2013).

پنهانکاری و اختفا: به معنای تسهیم بخش خاصی از اطلاعات و یا افشا نمودن اطلاعات فقط در زمان‌هایی که به آن‌ها نیاز است، می‌باشد. این فاکتور برخلاف عناصر اصلی مذکور عاملی است که بالا بودن میزان آن در سازمان، نشان‌دهنده میزان شفافیت پایین سازمان است (دیمنت و توساتو، ۲۰۱۷).

### ۱-۲. پاسخ‌گویی عمومی

پاسخ‌گویی عمومی از نشانه‌های اداره مدرن و دموکراسی محوری است. اگر آن‌هایی که قدرت دارند، در رابطه با اعمال، اشتباهات و تصمیم‌گیری‌های خود به مردم پاسخ‌گو نباشند، دموکراسی و مردم‌سالاری در حد حرف و شعار باقی می‌ماند؛ بنابراین، پاسخ‌گویی عمومی به‌عنوان یک نهاد، مکمل مدیریت دولتی در یک حکومت دموکراتیک و مردم‌سالار است (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷). پاسخ‌گویی همیشه به حکمرانی خوب، انجام امور عمومی، مدیریت بودجه عمومی، تضمین تحقق حقوق بشر، جلوگیری از سوءاستفاده و فساد و همچنین اطاعت از حاکمیت قانون مربوط می‌شود (عبد عزیز و همکاران<sup>۲</sup>، ۲۰۱۵). اصطلاح پاسخ‌گویی عمومی معمولاً به رابطه خوب بین سیاست‌مداران و شهروندان بازمی‌گردد. پاسخ‌گویی در بخش عمومی نیازمند دولتی پاسخ‌گو است که برای پاسخ به عموم مردم و استفاده از منابع عمومی فعال باشد (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷).

درواقع پاسخ‌گویی عبارت است از عمل مسئولانه دانستن فرد یا افرادی مشخص در برابر وظایف محول‌شده به وی. یا به عبارت بهتر، دلیل خواستن یا دلیل آوردن برای کارهای انجام‌شده و

انجام‌نشده توسط آن شخص (سوفیانی و همکاران، ۲۰۲۱). مفهوم پاسخ‌گویی از نظر اندیشمندان مختلف در جدول (۱) نشان داده شده است.

جدول ۱: مفهوم پاسخ‌گویی اجتماعی از دیدگاه اندیشمندان

منبع	تعریف
آکرمن و بوئر (۱۹۷۶)	یک وظیفه مدیریتی و در برگیرنده تصمیماتی است که سازمان را از منظر اجتماعی پاسخ‌گو می‌کند.
دوینیک (۲۰۰۲)	هر سازوکاری که یک نهاد قدرتمند را وارد کند در مقابل جمعیت خاصی واکنش نشان دهد.
ملنا و همکاران (۲۰۰۴)	اشاره به سازوکارهای رسمی یا غیررسمی پاسخ‌گویی به شهروندان و یا سازمان‌های جامعه مدنی توسط مقامات دولتی یا ارائه‌دهندگان خدمات دولتی دارد.
گوتز و جنکینز (۲۰۰۵)	شکلی از پاسخ‌گویی است که از اقدامات شهروندان و سازمان جامعه مدنی نشأت می‌گیرد.
ملنا و مک نی (۲۰۱۰)	الزام صاحب‌منصبان دولتی به جواب‌گویی یا پذیرش مسئولیت اقدامات خودشان.
بانک جهانی (۲۰۱۳)	مجموعه اقدامات و راهبردهایی که بازیگران اجتماعی؛ یعنی شهروندان برای جوابگو نگهداشتن دولت به کار می‌گیرند.

منبع: (رهنورد و همکاران، ۱۳۹۸)

### ۱-۳. مدل‌های پاسخ‌گویی

برای پاسخ‌گویی مدل‌های مختلفی ارائه شده که در این بخش به برخی از آنان پرداخته شده است:

#### الف) مدل روزمک و دابنیک

در این مدل، بر اساس دو بعد منبع کنترل و شدت کنترل، چهار نوع پاسخ‌گویی سلسله‌مراتبی، قانونی، حرفه‌ای و سیاسی مشخص شده است. اگر سازمان دولتی توسط نهادهای برونی و یا خارج سازمان کنترل شود، منبع کنترل بیرونی و اگر پاسخ‌گویی درون سازمان وجود داشته باشد، منبع کنترل درونی است. همچنین اگر سازمان دولتی یا مدیران به موجب قوانین و مقررات ملزم به پاسخ‌گویی باشند، شدت کنترل زیاد و در غیر این صورت کم است (تیمونز و گارفیاس، ۲۰۱۵).

#### ب) مدل‌های پاسخ‌گویی مولز

مولز در یک دسته‌بندی ساده به پاسخ‌گویی هیئت‌مدیره‌ها در بخش خصوصی اشاره نموده و ترکیب آن‌ها را در یک طیف، ملاک طبقه‌بندی خود قرار داده است:

مدل پاسخ‌گویی به فرادستان: این مدل نشان‌دهنده چگونگی شکل پاسخ‌گویی در مدیریت

دولتی سنتی است که در آن نمایندگان از سوی مردم بر سازمان‌های دولتی کنترل و نظارت می‌نمایند و از آن‌ها مسئولیت‌پرسی می‌کنند.

مدل پاسخ‌گویی به کارکنان: در این مدل، مدیران سازمان نسبت به کارکنان مسئول هستند و باید به آن‌ها پاسخ‌گو باشند.

مدل پاسخ‌گویی به شهروندان: این مدل بر مبنای دموکراسی مشارکتی شکل گرفته و مردم در مسئولیت‌پرسی از سازمان‌ها در سطح محله و منطقه خود فعال می‌باشند.

مدل پاسخ‌گویی بازارمدار: در این مدل پاسخ‌گویی به مشتریان و ارباب‌رجوع، هدف اصلی را تشکیل می‌دهد. سازمان‌های دولتی باید مستقیماً به مشتریان و استفاده‌کنندگان از خدمات خود پاسخ‌گو باشند.

مدل خود مسئولیتی (خودپاسخ‌گویی): در این مدل برخلاف مدل‌های گفته شده که کنترل از خارج به سازمان اهمال می‌شد، کنترل درونی بوده و سازمان نسبت به خود پاسخ‌گو می‌باشد. مدیران در مقابل وجدان خود احساس مسئولیت نموده و می‌کوشند تا عملی که انجام می‌دهند، نه تنها از نظر قانونی بلکه از نظر اخلاقی نیز قابل قبول باشد (ارگان و همکاران، ۲۰۲۱).

### ج) مدل مناسب در مدیریت دولتی جدید

توجه به خصوصی‌سازی، بازارگرا شدن و مشتری‌مداری مدیریت دولتی جدید را به وجود آورده است؛ بنابراین باید مجموعه‌ای از مدل‌ها، برای پاسخ‌گویی تدوین شود. در این مدل ۵ مدل قبلی پاسخ‌گویی با هم تلفیق شده و یک مدل اقتضائی را شکل داده است که در شرایط مختلف مدیریت دولتی جدید می‌تواند کاربرد داشته باشد.

### د) مدل پاسخ‌گویی شوارتز

شوارتز پاسخ‌گویی اقتضائی را پیشنهاد کرده است؛ یعنی استفاده هر یک از انواع پاسخ‌گویی یا ترکیبی از آن‌ها بسته به موقعیت موجب موفقیت خواهد شد.

همچنین یکی از محققان دسته‌بندی متفاوتی از پاسخ‌گویی به شرح زیر انجام داده است:

پاسخ‌گویی قانونی: تا چه حد متصدیان امور عمومی از قوانین تبعیت می‌کنند؛

پاسخ‌گویی مالی: مصرف منابع پولی عمومی به اثربخش‌ترین روش؛

پاسخ‌گویی اخلاقی: میزان انطباق عملکرد کارگزاران عمومی با موازین اخلاقی جامعه؛

پاسخ‌گویی عملکردی: میزان تحقق اهداف موردنظر سیاست‌مداران منتخب و برآوردن

انتظارها در قلمرو خط‌مشی عمومی؛

پاسخ‌گویی دموکراتیک: ارزش قابل بودن به ارزش‌ها و فرایندهای دموکراتیک؛ پاسخ‌گویی سیاسی: پاسخ قانع‌کننده به سؤال‌های مطرح‌شده از طرف نمایندگان مجلس، مطبوعات و .... (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷).

## ۲. پیشینه پژوهش

عسکری (۱۴۰۰) پژوهشی با عنوان تأثیر مبنای تعهدی بر کیفیت گزارشگری مالی بخش عمومی مطالعه مورد در دانشگاه خوارزمی انجام داده است. نتایج به‌دست‌آمده از آزمون فرضیه اول نشان می‌دهد، اجرا و پیاده‌سازی حسابداری تعهدی به‌صورت توأمان؛ یعنی پاسخ‌گویی سیاسی و شفافیت گزارشگری، پاسخ‌گویی عمومی و شفافیت گزارشگری، پاسخ‌گویی عملیاتی و شفافیت گزارشگری، پاسخ‌گویی حرفه‌ای و شفافیت گزارشگری و پاسخ‌گویی اجتماعی و شفافیت گزارشگری، پاسخ‌گویی مدیریتی و شفافیت گزارشگری، پاسخ‌گویی مالی و شفافیت گزارشگری، مؤثر واقع شود؛ بنابراین می‌توان نتیجه گرفت که اجرای سامانه حسابداری تعهدی در نظام حسابداری بخش عمومی ایران می‌تواند موجب افزایش شفافیت گزارشگری و ارتقای مسئولیت پاسخ‌گویی بخش عمومی شود.

جمشیدیان و همکاران (۱۳۹۹) پژوهشی با عنوان طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری انجام داده‌اند. الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت اداری در قالب ۲ مضمون فراگیر، ۱۱ مضمون سازمان‌دهنده و ۵۲ مضمون پایه ارائه گردید. مضامین فراگیر شفافیت سازمان شامل دو مضمون سازمانی و محیطی است. همچنین مضامین پایه مربوط به مضمون سازمان‌دهنده سازمانی شامل: ساختاری، فرهنگی، رفتاری، اهداف سازمان و راهبردهای سازمان است و مضامین پایه مربوط به مضمون سازمان‌دهنده محیطی شامل: حقوقی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و تکنولوژیکی است.

رهنورد و همکاران (۱۳۹۸) به تدوین چارچوبی برای پاسخ‌گویی اجتماعی سازمان‌های دولتی ایران پرداخته‌اند. آن‌ها پس از تحلیل متن مصاحبه‌ها، ابعاد سنجش پاسخ‌گویی اجتماعی (شفاف‌سازی، مشارکت‌جویی، ارزشیابی عملکرد، رسیدگی به شکایات، خدمات پایدار و برآورده‌سازی) به‌عنوان مقوله‌محوری و متغیرهای علی، میانجی و تعدیل‌کننده شناسایی شده و چارچوب نهایی تدوین شد. یافته‌های پژوهش نشان داد که الزامات بین‌المللی، نوع مأموریت سازمان، فرهنگ سازمانی، الزامات قانونی، وجهه سازمانی و بلوغ فکری جامعه از عوامل مؤثر بر پاسخ‌گویی اجتماعی در سازمان‌های دولتی است.

معدنی و همکاران (۱۳۹۷) پژوهشی با عنوان تحلیل تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر خط‌مشی

ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمان در بخش دولتی انجام داده‌اند. نتایج پژوهش نشان داد که پاسخ‌گویی عمومی بر بهبود خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

سوفیانی و همکاران (۲۰۲۱) پژوهشی با عنوان انجام پاسخ‌گویی و شفافیت اعتماد جامعه را ترویج می‌کند؟ انجام داده‌اند. این مطالعه نشان داد که شایستگی و تعهد سازمانی کارکنان دولت ارتباط مثبتی با مسئولیت‌پذیری دارند. با این حال، تعهد سازمانی و مسئولیت‌پذیری با شفافیت مرتبط نیست؛ علاوه بر این، مشخص شد که شفافیت ارتباط مثبتی با اعتماد جامعه دارد.

ارگان و همکاران (۲۰۲۱) پژوهشی با عنوان ترکیب فرم‌های پاسخ‌گویی: شفافیت و «هوشمندی» پاسخ‌گویی در سازمان‌های خدماتی انجام داده‌اند. در این پژوهش محققین چالش‌های مربوط به تغییر از شفافیت به سمت هوشمندی در پاسخ‌گویی را مطرح نمودند.

**۳. تأثیر شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند بر خط‌مشی ارتقای سلامت اداری در بخش عمومی**

فساد اداری به اقداماتی اطلاق می‌شود که ناشی از به‌کارگیری قدرت و توان سازمان‌های دولتی و یا وابسته به دولت برای کسب منافع مالی فردی و یا گروهی است. نتایج فساد اداری به‌طور طبیعی مخالف مصالح و منافع آحاد مردم است. فساد اداری عموماً در اشکال رشوه، رانت‌خواری، پارتی‌بازی و تعارض منافع روی می‌دهد. فساد یکی از مظاهر رفتار ضد اجتماعی 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. این بدان معناست که کارمندان برای کسب درآمدهای ناشی از فساد اداری به‌عنوان یکی از کارکردهای موقعیت انحصاری خود برای یک خدمت یا عمل، قدرتشان در تصمیم‌گیری نسبت به اینکه چه کسی باید چقدر بگیرد و درجه‌ای که تا آن درجه، اعمال آن‌ها پاسخ‌گو می‌باشد، موقعیت دارند (گوپتا و عابد، ۲۰۱۹).

اصطلاح فساد اداری که آن را در برابر سلامت اداری به‌کار می‌برند، مدت زیادی است که مورد توجه اندیشمندان، صاحب‌نظران مختلف سازمانی قرار گرفته و تلاش کرده‌اند با ارائه تعاریف منطبق با اصول سازمانی در جهت رفع آن گام بردارند که وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه‌شده درباره فساد دستگاه‌های دولتی را می‌توان رشوه و سوءاستفاده از موفقیت‌های شغلی، برای نفع شخصی دانست. تعاریف فساد بسته به رشته و سازوکارهایی که برای توضیح این پدیده به‌کار می‌رود متفاوت است. ریشه واژه فساد از فعل لاتین «رومپر» به معنای شکستن است؛ بنابراین در

فساد آنچه می‌شکند یا نقض می‌شود ممکن است رفتار اخلاقی، شیوه قانونی و یا اغلب مقررات اداری باشد. بانک جهانی و سایر نهادهای بین‌المللی فساد را به معنای سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی تعریف کرده‌اند (لوپاتا و همکاران، ۲۰۱۶).

نقطه مقابل فساد اداری موضوع سلامت اداری است؛ یعنی نظام اداری با رعایت اصول و مقررات اداری حاکم و با توجه به نظم اداری از قبل طراحی شده، وظایف خود را به خوبی و برای نیل به بهره‌وری سازمانی اجرا می‌نماید. سلامت اداری یکی از خواست‌ها و آرزوهای دیرینه جوامع مختلف بوده به طوری که نظام اداری یک ابزار توزیع عادلانه خدمت به عموم شهروندان باشد. از ابتدای تشکیل دولت‌ها همواره دولت خوب و حکومت خوب که حافظ منافع عموم باشد مورد بحث بوده و نظریه‌های زیادی در این رابطه ارائه شده که حاکی از اهمیت آن است. ایده سلامت اداری با مفهوم دولت خوب و حکومت‌داری خوب آمیخته است. افلاطون اخلاق و فضیلت را بنیان دولت خوب و ارسطو خرد و قانون را بنیان دولت خوب می‌دانند، عده‌ای دولت مذهبی که احکام را از وحی گرفته و به قوانین طبیعی جاری می‌سازد و عده‌ای قدرت و اقتدار دولت در حاکمیت داخلی و خارجی را به عنوان معیار دولت خوب می‌دانند (مظلوم رهنی و همکاران، ۱۳۹۸).

یکی از عوامل زمینه‌ساز تخلفات و مفاسد اداری مدیران دولتی، نظارت‌گریزی است. سازمان بازرسی کل کشور در راستای اقدامات نظارتی و پیشگیرانه خود به منظور نیل به سلامت اداری، از برنامه‌های نظارتی مختلفی بهره می‌برد. یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت برنامه‌های نظارتی سازمان بازرسی، کم‌وکیف نظارت‌پذیری افراد تحت نظارت است. در عین حال، تخلف افراد تحت نظارت (در اینجا، مدیران دولتی) از اجرای تدابیر نظارتی از دغدغه‌های همیشگی در اجرای برنامه‌های نظارتی و پیشگیرانه تخلفات و مفاسد اداری سازمان بازرسی کل کشور محسوب می‌شود. این تخلفات که از آن به نظارت‌گریزی تعبیر می‌شود، ممکن است به اشکال مختلفی؛ مانند دور زدن قوانین و مقررات، دستکاری در قوانین و ضوابط اداری و... از سوی مدیران و سایر کارکنان صورت پذیرد و نه تنها خود، تخلف محسوب می‌شود بلکه عاملی برای افزایش تخلفات دیگر و در نهایت، مفاسد اداری است. این نکته را بایستی اضافه کرد که پیشگیری از جرائم و تخلفات مدیران دولتی، پیش از هر چیز تابع درک موقعیت قانونی این جرائم در یک نظام سیاست جنایی از یک سو، و امکان تحقق تدابیر پیشگیرانه نسبت به آن‌ها از سوی دیگر است. در راستای پیشگیری از ارتکاب تخلفات و مفاسد اداری مدیران و کارکنان، حذف کامل رفتارهای مجرمانه غیر ممکن است، اما «هدف مقبول در این راستا، کاهش نرخ جرم است که خود مستلزم ثبات سیستم است» (بایاگولی، ۲۰۰۸).

## نتیجه‌گیری

هدف اصلی این پژوهش، بررسی رابطه بین شفافیت و پاسخ‌گویی هوشمند در بخش عمومی بوده است. یکی از ویژگی‌های نظام‌های سیاسی مردم‌سالار توانایی پاسخ‌گویی آن‌ها در قبال عملکرد خود است. البته در این خصوص نمی‌توان انتظار داشت که حکومتی خود به‌تنهایی پاسخ‌گویی عمل خود باشد، بلکه چنین فرایندی از سازوکارهای اساسی برخوردار است که از آن می‌توان به‌عنوان نهاده‌های جامعه مدنی یاد کرد. یکی از عمده‌ترین وظایف سازمان‌های عمومی، خدمت‌رسانی و پاسخ‌گویی به عموم مردم است. بی‌تردید یکی از عناصر بسیار مهم پاسخ‌گویی، شفافیت سازمانی در بخش دولتی است. همین امر باعث شده است که به این موضوع از جهات و زوایای مختلفی توجه شد و مفاهیم متنوعی از آن ارائه گردد. اما آنچه بسیار حائز اهمیت است، ایجاد یک نظام پاسخ‌گویی جامع و متوازن است که بر اساس آن کارکردهای پاسخ‌گویی محقق و از بروز کژکارکردهای آن جلوگیری گردد. نتایج حاصل از پژوهش‌های بررسی‌شده نشان داد که سازمان‌های دولتی می‌توانند از طریق پاسخ‌گویی عمومی، تجمع خواسته‌ها و نظارت و آگاهی‌بخشی منجر به بهبود شفافیت سازمانی در مقابل عملکرد خود شوند؛ کاری که اگر به‌درستی صورت گیرد سبب نزدیکی جامعه و مسئولان به یکدیگر، کارآمدی بیشتر حکومت و مشارکت مردم و گروه‌ها در تصمیم‌گیری‌ها شود؛ بنابراین شفافیت و پاسخ‌گویی هر دو جزء موارد ضروری برای فعالان بخش دولتی و نیز خصوصی است که باید بدان توجه نمایند و برای بهره‌مندی از آن‌ها به طراحی مدل جامع و کاملی بپردازند.

همچنین بر اساس پژوهش‌های صورت گرفته مضامین فراگیر و سازمان‌دهنده نظام سلامت اداری مبتنی بر الگوی شفافیت شامل: مضامین ساختاری، فرهنگی، رفتاری، اهداف سازمان، راهبردهای سازمان، موارد قانونی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی هستند. شناسایی این مضامین نشان می‌دهد شفافیت سازمانی در جهت سلامت اداری با توجه به عوامل سازمانی و محیطی که بر سازمان تأثیرگذار هستند، تحقق خواهد یافت. در زمینه محیطی و قانونی می‌توان از طریق حمایت از افشاکنندگان، اصلاح قوانین و مقررات و برخورد قاطع و بدون تبعیض، شفافیت سازمانی را برقرار نمود؛ بنابراین شفافیت سازمانی از طریق ویژگی‌های ساختاری، فرهنگی، رفتاری، اهداف سازمان و راهبردهای سازمان، ویژگی‌های قانونی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و تکنولوژیکی شکل می‌گیرد.

## منابع

احراری، ایمان و جوری سهرابی، مرجان (۱۴۰۱)، «ساختار سازمانی و سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم در سازمان‌ها»، مطالعات بین‌رشته‌ای در مدیریت و مهندسی، مجموعه مقالات پنجمین کنفرانس



- بین‌المللی مطالعات بین‌رشته‌ای در مدیریت و مهندسی، دوره ۵.
- جمشیدیان، م؛ میرسپاسی، ن و دانش‌فرد. ک (۱۳۹۹)، «طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری»، نشریه علمی مدیریت استاندارد و کیفیت، صص ۱-۴۰.
- رهنورد. ف؛ جوکار. ع؛ طاهرپور، ح و رسولی. م (۱۳۹۸)، «تدوین چارچوبی برای پاسخ‌گویی اجتماعی سازمان‌های دولتی ایران»، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت سازمان‌های دولتی، دوره ۱۷، شماره ۲، صص ۱۱۵-۱۳۴.
- صالحی، م؛ تقی‌نژاد. ع و علی‌نژاد. ا (۱۳۹۶)، «نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری؛ با تکیه بر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، حقوق، اقتصاد و علوم انسانی، ۷ و ۸ تیر ماه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون.
- عسکری. م (۱۴۰۰)، «تأثیر مبنای تعهدی بر کیفیت گزارشگری مالی بخش عمومی مطالعه مورد در دانشگاه خوارزمی»، فصلنامه مهندسی تصمیم، ۳ (۱۰): ۹۷-۱۱۸.
- معدنی، ج؛ زرنندی، س و عبدالهی، م (۱۳۹۷)، «تحلیل تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمان در بخش دولتی»، فصلنامه خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت، سال نهم، شماره سی‌ام.
- مهرورز، محمودرضا؛ حیدری، حسن؛ حسینی صدرآبادی، ایرج و محمدی ملقرنی، عطاءالله (۱۴۰۱)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت‌گریزی مدیران دولتی»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، سال دوازدهم، شماره ۴۸، هزاری، نرگس و اکبری، عظیم (۱۴۰۰)، پیشگیری از فساد در حقوق بین‌الملل: شفافیت و پاسخ‌گویی، چهارمین کنفرانس بین‌المللی و ملی مطالعات مدیریت، حسابداری و حقوق.
- Abd Aziza, Mohamad Azizal; Ab Rahmanb, Hilmi; Alam, Md. Mahmudul; Saidc, Jamaliah. (2015), Enhancement of the Accountability of Public Sectors through Integrity System, Internal Control System and Leadership Practices: A Review Study. 7th International conference on financial criminology 2015 13-14 April 2015, Wadhah College, Oxford, United Kingdom. *Procedia Economics and Finance* 28 (2015) 163 – 169
- Dimant, E., & Tosato, G. (2017), Causes and Effect of Corruption: What Has Past Decade's Empirical Research Taught US? A Survay. *Journal of Economic Surveys*, 2(32), 335-356.
- Holland, D., Krause, A., Provencher, J., & Seltzer, T. (2018), Transparency tested: The influence of message features on public perceptions of organizational transparency. *Public Relations Review*, 44(2), 256-264.
- Hope, K.R. (2021), "Civilian oversight for democratic policing and its challenges: overcoming obstacles for improved police accountability", *Journal of Applied Security Research*, Vol. 6 No. 4, pp. 423-455, doi: 10.1080/19361610.2020.1777807.
- Lyrío, M. Lunkes, R & Tliani, E. (2018), 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*, DOI: 10.1080/10999922.2017.1416537.
- O'Regan, B and Robyn King & Smith, D. (2021), Combining accountability forms: transparency and "intelligent" accountability in a public service organization, *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, DOI 10.1108/AAAJ-03-2020-4473.
- Roberts, J. (2018), "Managing only with transparency: the strategic functions of ignorance",

- Critical Perspectives on Accounting, Vol. 55, pp. 53-60.
- Sofyani, H., Riyadh, H.A. and Fahlevi, H. (2020a), "Improving service quality, accountability and transparency of local government: the intervening role of information technology governance", *Cogent Business & Management*, Vol. 7 No. 1, pp. 1735690.
- Sofyani, H, Suryo Pratolo & Saleh. Z. (2021), Do accountability and transparency promote community trust? Evidence from village government in Indonesia, *Journal of Accounting & Organizational Change*, DOI 10.1108/JAOC-06-2020-0070
- Timmons, Jeffrey F. & Garfias, Francisco. (2015), Revealed Corruption, Taxation, and Fiscal Accountability: Evidence from Brazil. *World Development*, Volume 70, June 2015, Pages 13–27.



# موانع تحقق اصل شفافیت در نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران با تأکید بر نقش سازمان بازرسی کل کشور

محمد مظهري<sup>۱</sup>

سروش علیزاده<sup>۲</sup>

احد زمانزاد قويدل<sup>۳</sup>

## چکیده

شفافیت مفهومی است تکراری و پُرکاربرد که نقطه آغازین ما در پژوهش حاضر را شکل می‌دهد؛ چراکه شفافیت، در علوم مختلف از جمله علم حقوق بسیار مورد تأمل و بحث قرار گرفته است. شفافیت در حقوق عمومی و اداری با مؤلفه‌هایی چون حق دسترسی آزاد به اطلاعات، مبارزه با انواع فساد و دولت الکترونیک شناخته می‌شود که در نهایت تحقق هر یک از این مؤلفه‌ها از یک سو سبب گسترش شفافیت، تقویت اعتماد عمومی، مشارکت عمومی و دموکراسی و از سوی دیگر، سبب کاهش فرهنگ اسرارگرایی می‌گردد. در این پژوهش نگارنده بر این باور است که علی‌رغم تلاش‌هایی که در جهت افزایش شفافیت برداشته شده است، با این وجود در عمل شفافیت به نحوی مطلوب اجرا نشده و چالش‌ها و موانع متعدد موجبات این امر را فراهم نموده است؛ از این رو تلاش بر این است تا ضمن پرداختن به موانع تحقق شفافیت موجبات تحقق هرچه بیشتر این امر صورت پذیرد. اهمیت این پژوهش از آن جهت است که نهادهای نظارتی چون سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان بخشی از ساختار عمومی حقوقی - سیاسی کشور می‌باشند و این نهادها دارای ماهیتی نظارتی بر بخش عمومی کشور بوده و توجه و تضمین شفافیت در عملکرد این نهادها سبب تضمین

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز.

۲. دانشجوی دوره دکتری حقوق عمومی دانشگاه تبریز (نویسنده مسئول) soroushalizade0511@gmail.com

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل (سرپرست گروه سیاسی و قضایی بازرسی کل آذربایجان شرقی).

سلامت نهادهای عمومی زیرمجموعه آن در کشور می‌شود؛ از این رو دغدغه اصلی این نوشته بر این پرسش استوار است که تحقق اصل شفافیت در نهادهای نظارتی چون سازمان بازرسی کل کشور با چه موانعی روبه‌روست؟ این پژوهش به شیوه‌ای توصیفی - تحلیلی، با گردآوری منابع کتابخانه‌ای صورت گرفته است.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، سازمان بازرسی، فساد اداری، نهادهای حقوقی - سیاسی، نظارت

### مقدمه

شفافیت مفهومی است که از دیرباز مورد توجه و تأمل اندیشمندان و فلاسفه قرار بوده است. اما با طرح مفهوم حکمرانی مطلوب، شفافیت بیشتر در کانون تأملات قرار گرفت و به یکی از مؤلفه‌های این مفهوم بدل گشت. در وجهی تاریخی، آغازگاه این مفهوم را می‌توان در نظریات کانت و روسو جست و سپس کریستوفر هود و جرمی بنتام را به‌عنوان پدران آن معرفی نمود. شفافیت خود دارای معانی و ابعاد متعددی است، به همین سبب تعاریف متعددی نیز از آن تبیین شده است. گاه این شفافیت در نگاه قانون‌گذاری مورد توجه است و گاه از نگاه حقوق بشر می‌توان به آن نگریست و گاه از نگاه مدیریتی و اقتصادی به‌ویژه امور مربوط به شفافیت مالی و بودجه‌ای مورد تأمل و توجه قرار می‌گیرد و گاه به ارتباط و نقش آن در مبارزه با فساد پرداخته می‌شود (خرقه‌پور، ۱۳۹۱: ۱). از یک‌سو، مشارکت همراه با حق آگاهی حاصل ارتقای شفافیت در جامعه است و از سوی دیگر، این آگاهی سبب افزایش مشارکت و بهبود یکی از مؤلفه‌های دموکراسی می‌گردد. دولت الکترونیک مؤلفه‌ای است که در این امر قابل طرح بوده و سبب ارتقای شفافیت می‌گردد.

اصل شفافیت به‌عنوان یکی از شاخصه‌های حکمرانی خوب که به‌عنوان یکی از سیاست‌های اصلی - و چهارگانه - جهانی ضد فساد از اهمیت به‌سزایی برخوردار بوده، به‌گونه‌ای که امروزه جهان در بخش‌های مختلف مدیریتی و اجرایی جهت جلوگیری از فساد به‌جای تأکید صرف بر نظارت، بحث افزایش شفافیت را در دستور کار خود قرار داده است.

از سوی دیگر، پدیده فساد در وجهی تاریخی، همواره برای دولت‌ها چالش‌برانگیز بوده و گریبان آن‌ها را گرفته است. همین امر، مانع دستیابی آن‌ها به اهداف عالی در حوزه نیل به حکمرانی مطلوب گردیده است. این امر از آن‌روست که عارضه فساد که نمودهای عینی آن پیچیده، چندوجهی و دارای شیوه‌های متفاوت است، بر حاکمیت قانون تأثیر گذاشته و آن را به‌طور متفاوتی به اجرا درآورده و از این رهگذر توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، حذف انحصارطلبی، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم را مخدوش می‌نماید و درنهایت ضمن تأثیر جدی بر کیفیت سرمایه

اجتماعی کشور، سبب می‌گردد شهروندان با هزینه‌های سنگین اقتصادی، اجتماعی و سیاسی فساد را تحمل کرده که در حوزه‌های متعدد فرهنگی و اجتماعی موجبات عواملی چون تضعیف نهادهای دولتی، توزیع نامناسب امکانات عمومی، افزایش فاصله طبقاتی، فقر، افزایش ارتکاب جرائم و ... می‌گردد (خوینینی و رحیمی، ۱۳۹۵: ۶).

پیرو آنچه تبیین گشت، شفافیت به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های تأثیرگذار در جهت مبارزه با فساد و ایجاد سلامت بیشتر در نظام اداری، در ساختار حقوقی سیاسی کشور بنا به دلایلی به نحوی دقیق اجرا نمی‌شود؛ از این‌رو نهادی چون سازمان بازرسی کل کشور که بنا بر قانون اساسی وظیفه نظارت بر حسن اجرای قوانین و اجرای صحیح قوانین را برعهده دارد، با چالش‌های جدی در حوزه مبارزه با فساد روبه‌رو گشته است؛ از این‌رو کوشش بر آن بوده است تا مؤلفه‌های شفافیت با روش‌شناسی متفاوتی شناسایی شده و سپس به موانع تحقق شفافیت در دل این عوامل پرداخته شود تا به پرسش اصلی این پژوهش در باب آنکه شفافیت در نظام حقوقی ایران دارای چه موانعی است؟ پاسخی درخور ارائه گردد.

## ۱. مفهوم شفافیت

شفافیت در واژه به‌معنای تابان و درخشان است و به‌نحوی دیگر چیزی با ماهیتی نمایان‌کننده است، به‌نحوی که بتوان از بیرون درونش را نمایان ساخت و برعکس. حال آنکه این مفهوم در اصطلاح بسان بسیاری از مفاهیم برساخته در علوم انسانی دارای تعاریف متعددی است و مرادی یگانه از این مفهوم را نمی‌توان یافت.

فرهنگ وبستر (۱۹۷۲) در باب شفافیت بدین شکل اشعار داشته است که شفافیت به‌معنای بازبودن یا گشودگی یا آشکار بودن در حوزه مؤسسات و صداقت آمده است که به‌نظر می‌رسد مراد از گشودگی در حوزه مؤسسات، دسترسی آسان به اعمال شرکت در داخل و مراد از آشکار بودن دسترسی به اطلاعات است<sup>۱</sup>.

شفافیت مفهومی چندوجهی است که یک صورت آن در حقوق جریان یافته است؛ در این راستا، از یک‌سو لازمه و مبنای آزادی اطلاعات محسوب می‌شود و از سوی دیگر، حکمرانی مطلوب از شاخص‌های ارزیابی شفافیت به‌شمار می‌آید. همچنین در حوزه حکمرانی مواردی چون دولت شفاف و حمایت از افشاگران از نکات کلیدی در این حوزه محسوب می‌شود. اساساً لزوم شفافیت بر این پیش‌فرض استوار است که قدرت فسادآور است و راه‌حل سنتی آن شفافیت است که

1. information transparency and its role in capital market, mousavi, zahra, mousavinia, reza, Euro-Asian Journal of Economics and Finance, Volume: 2, Issue: 1 (January 2014), Pages: 66-71

این شفافیت را از طریق دسترسی به اطلاعات می‌توان به‌دست آورد. بدین سبب برای تبیین هرچه بهتر شفافیت، این اصطلاح را به سه حوزه مفهومی تفکیک کرده و به بیان آن می‌پردازیم:

نخستین تفکیک، مبتنی بر حوزه اطلاعات است که در این باب به دسترسی تمامی ذی‌نفعان به اطلاعات قابل اتکا مرتبط است. از این‌روست که برای رسیدن به حکمرانی مطلوب بایستی شهروندان بتوانند به اطلاعات صحیح دسترسی داشته باشند. به بیان دیگر، جهت شناسایی عناصر شفافیت می‌توان از بصیرت، دانش و دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی نام برد (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۴۰).

دومین تفکیک در راستای تبیین شفافیت آن است که این مفهوم را می‌توان در قالب ارتباطش با مفهوم پاسخ‌گویی به بند تعریف کشید. مفهوم پاسخ‌گویی، یکی از اصطلاحات پُرکاربرد است که رد پای این مفهوم را می‌توان در علوم متعدد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی جست؛ از این‌رو، تأمل در باب معنای مفهوم پاسخ‌گویی و تعاریف متعددی که از پاسخ‌گویی وجود دارد نشان از این امر دارد که اساساً این مفهوم، مفهومی با رویکرد اجتماعی بوده و مؤلفه‌های متعددی بر آن تأثیر می‌گذارد. از یک‌سو، پاسخ‌گویی به رابطه میان حاکمان و شهروندان مرتبط است و از سوی دیگر، مفهومی وابسته به رفتارهای افراد با یکدیگر است.

از سوی دیگر، لازمه وجود دموکراسی و مردم‌سالاری پویا در جامعه تغییر مشارکت موردی و اتفاقی به مشارکت فراگیر و نظارت مستمر مردمی است؛ لازمه نظارت مردم و مشارکت مردم بر مدیران و حاکمان دسترسی به نحوه عملکرد آنان است (انصاری، ۱۳۸۵: ۱۴۲). لازمه نیل بهتر به اهداف نظارتی نیز رعایت مواردی است که در باب آزادی اطلاعات مؤثر است. اساس پاسخ‌گویی مقامات مؤسسات عمومی را می‌توان به دوگانه اختیاری و اجباری تفکیک کرد؛ پاسخ‌گویی اختیاری در راستای ارائه گزارش عملکرد مدیران و تبیین اهداف، مأموریت‌ها و برنامه‌های خود مطرح می‌گردد؛ لیک در پاسخ‌گویی اجباری که وجه مهم نوع پاسخ‌گویی است، سازمان‌ها و نهادها بایستی نسبت به پرسش‌های تبیین‌شده در ذهن افکار عمومی پاسخ دهند (صدقی، ۱۳۹۲: ۱۲). از این‌روست که شفافیت در معنای ارتباطش با پاسخ‌گویی معنا می‌شود.

سومین تفکیک در بیان تعریف شفافیت آن است که نسبت این مفهوم را در ارتباط آن با مفهوم قدرت مورد سنجش قرار داد. اساساً هر فردی که اطلاعات داشته باشد، شخصی قدرتمند تلقی می‌گردد و در مقابل هر فردی که اطلاعات نداشته باشد، ضعیف تلقی خواهد شد. آزادی اطلاعات درصدد است که با شفافیت ناشی از دسترسی به اطلاعات به افراد جامعه چنان قدرت و توانی اعطا

کند که هم خوب بشناسد (قدرت شناخت)، هم خوب تحلیل و بررسی کند (قدرت قضاوت) و هم خوب از حقوق و امتیازات خود دفاع و حمایت کنند (قدرت دفاع) (محسنی و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۲۸) و از این گزاره‌ها به‌عنوان مبانی اجتماعی یاد می‌شود.

## ۲. مبانی شفافیت

شفافیت مربوط است به هنجارها و اعمال قدرت مشروع در افشای اطلاعات در خصوص تصمیمات. اتخاذ تصمیم در حوزه‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی در یک فضای غیرشفاف زمینه‌ساز فساد می‌گردد و قانون‌گذار از برخورداری از اطلاعات لازم جهت نظارت بر حوزه اجرایی باز مانده و در سوی دیگر، شهروندان نیز از اطلاعات لازم جهت مشارکت در فرایند دموکراسی محروم می‌مانند (دهقانی‌پور، ۱۳۹۷: ۳۸). این امر بدین دلیل می‌باشد که هدف از شفافیت پاسخ‌گو کردن نهادهای حقوقی - سیاسی است؛ از این‌رو می‌توان ملاحظه نمود که دسترسی به اطلاعات یکی از مؤلفه‌های مهم در حوزه شفافیت به‌شمار می‌رود.

مفهوم آزادی اطلاعات<sup>۱</sup> مفهومی است نخستین بار در ایالات متحده در تلاش کنگره و مقامات اداری ظهور و جعل شده است.<sup>۲</sup> آزادی اطلاعات در زمره آزادی‌های نوظهور جای می‌گیرد که به دلیل اهمیت زیاد آن در اداره امور جامعه به «اکسیژن دموکراسی» مرسوم است. در حوزه معنابرداری مربوط به آزادی اطلاعات دو سویه وجود دارد که در کوشش برای مبین‌سازی این مفهوم به کار برده شده است. سویه نخستین عام و دیگری سویه‌ای خاص است. آزادی اطلاعات در سویه عام خویش بدین شکل تعریف می‌گردد که تمامی انواع اطلاعات اصولاً باید قابل دسترس بوده و انتشار و اشاعه باشند؛ از این‌رو می‌توان از آزادی به‌عنوان آزادی اطلاع‌رسانی یا جریان آزاد اطلاعات یاد کرد. بدین تعریف، این سویه از معنای آزادی اطلاعات به آزادی بیان نزدیک می‌شود، به‌گونه‌ای که در خدمت آن قرار می‌گیرد. این مهم در اسناد بین‌المللی (نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی) بنابر آنچه در مبحث پیشین گفته شد، مورد حمایت واقع شده است. در سویه دوم تبیین خاصی از آزادی اطلاعات مد نظر است. آزادی اطلاعات در این وجه به معنای حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و آن دسته از مؤسسات خصوصی است که به امر ارائه خدمات عمومی می‌پردازند. این گزاره نشان از آن دارد که چارچوب این مفهوم صرفاً به امر دسترسی تقلیل یافته است و حدود نشر و اشاعه اطلاعات را در بر نمی‌گیرد.

1. Freedom of information

2. Michael Schudson David E. Pozen, Troubling Transparency The History and Future of Freedom of Information, Troubling Transparency (COLUMBIA UNIVERSITY PRESS Publishers Since 1893, 2018), pp13-15, <https://doi.org/10.7312/poze18498>.

آزادی اطلاعات تدبیری است برای پاسخ‌گویی به ایراد مخالفان دموکراسی که معتقدند مردم عوام صلاحیت تصمیم‌گیری در باب مسائل مهم حکومتی را دارا نیستند (علیزاده، ۱۴۰۰: ۵۰).

### ۳. شاخص‌های اندازه‌گیری فساد

شاخصه به معنای معیاری است که موارد مستقیم یا غیرمستقیم تغییرات، وقایع و وضعیت‌ها در دوره‌های زمانی اندازه‌گیری می‌کند. به بیانی دیگر، شاخص متغیری است که به وسیله آن، وضعیتی معین گردد (رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۱۶). از این رو، صاحب‌نظران برای سنجش میزان سلامت اداری و دوری از فساد آن‌ها، شاخص‌هایی را تبیین نموده‌اند که از این میان می‌توان به قانون‌گرایی، استقرار توسعه سامانه‌های الکترونیکی، نظارت و کنترل داخلی، پاسخ‌گویی، انضباط اداری و مالی، آموزش، شایسته‌سالاری اشاره نمود (رحیمی، ۱۳۹۷: ۱۲۲-۱۲۸).

### ۴. موانع تحقق شفافیت

در ارتباط با موانع ظهور یافته بر سر راه شفافیت، بایستی بیان اذعان داشت که این موانع عموماً نه در مرحله تئوری که در مرحله عملیاتی و اجرایی شدن جوامع رخ می‌دهند و این موانع در پایان مانع اثرگذاری مطلوب شفافیت می‌شوند. این عوامل و موانع عموماً در دولت‌ها و حکومت‌هایی رخ می‌دهند که نهادهای عمومی و خصوصی آن در فضایی مه‌آلود به فعالیت پرداخته و سطح اطلاعات و دانش جامعه نیز پایین باشد. با این وجود برخی از متفکرین، کوشش بر آن داشته‌اند تا موانع شفافیت را برشمرند:

الف: استبداد و حکومت‌های خودکامه: یکی از بخش‌های مهم در ارتباط با استبداد به پاسخ‌گویی باز می‌گردد؛ چراکه پاسخ‌گویی یکی از مؤلفه‌های دولت‌های مبتنی بر دموکراسی است. عدم پاسخ‌گویی در برابر اقدامات دولت و سایر ارکان‌ها و نهادهای دولتی و بخش خصوصی، بخشی از مواردی است که موجب افزایش و گسترش فساد می‌گردد (قوام، ۱۳۷۲: ۱۱۳).

ب: بی‌ثباتی نظام سیاسی: این مؤلفه بر این استدلال استوار است که اگر نظام حقوقی - سیاسی کشور بنا به دلایلی در معرض بی‌ثباتی قرار گیرد مواردی چون شفافیت‌کاری خود را از دست می‌دهد. از این رو، شفافیت مؤثر و کارآمد با ثبات و استمرار دولت‌ها رابطه‌ای تنگاتنگ دارد. چراکه نتایج برآمده از شفافیت در زمان بی‌ثباتی فاقد کارکرد و اثربخشی خواهد بود (حشمت‌زاده و حاجی یوسفی، ۱۳۹۶: ۱۰-۲۴).

ج: قانون‌گریزی: مفهوم قانون‌گرایی و قانون‌گریزی از مفاهیمی است که نیاز به توضیح ندارند اما برای آنکه سبب ابهام نگردد تبیین آن بر ما لازم است. از این رو، از قانون‌گرایی به معنای حفظ و



اجرای قوانین به شیوه‌ای عادلانه و رعایت حقوق همه افراد تعبیر می‌شود. همچنین مراد از قانون‌گرایی، انجام امور محوله سازمان‌ها به بهترین نحو در چارچوب قوانین و مقررات دولتی و سازمانی به منظور دستیابی به اهداف سازمان و جلب رضایت مردم است (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳). حاکمیت قانون اصلی است به بلندای تاریخ؛ از یونان باستان تا به امروز. این اصل دارای یک مفهوم بنیادین است و آن مفهوم این است که استفاده خودسرانه از قدرت را برای طبقه حاکم محکوم کرده است؛ از این رو این اصل به عنوان یک سنگ‌بنا در روابط میان شهروندان و دولت‌ها به‌شمار می‌رود (زارعی ۱۳۸۰: ۵۲). اساس حاکمیت قانون بر پایه سه پیش‌انگاره بنیادین بنا نهاده شده است. فرض نخست آن است که حاکمیت قانون موجب حفظ و صیانت از آزادی است. دوم آنکه فلسفه حاکمیت قانون اساساً چیزی جز ارزش آزادی نیست. این گزاره بر این نکته استوار است که لازمه تضمین آزادی تحدید حاکمیت و قدرت به وسیله قانون است؛ و سومین انگاره آن است که حاکمیت قانون در معنای ماهوی آن، از آزادی و حقوق بشر غیرقابل تفکیک است. به همین سبب، حاکمیت قانون بایستی به صورت شکلی و ماهوی به اجرا درآید و سیستم حقوقی و حاکمیت قانون در معنای اثباتی و یا حقوقی آن به کار رود (دارای پیش‌فرض اخلاقی نباشد). از این رو، حاکمیت قانون اساساً مبتنی بر حالتی است که تمامی افراد و نهادهای دولتی و غیردولتی در برابر قوانین پاسخگو باشند و قوانینی که به طور عمومی منتشر شده باشند و به نحوی مساوی اجرا گردند. به همین سبب اگر حاکمیت قانون به نحو دقیق اجرا نگردد، سبب ایجاد مانع در تحقق شفافیت می‌گردد (رحیمی، ۱۳۹۷: ۳۳).

د: پیچیدگی و ابهام در تصمیمات: اگر جریان تصمیم‌گیری و اقدامات و روند انجام فعالیت‌ها و وظایف در نهادها و مؤسسات عمومی و یا خصوصی دارای پیچیدگی و ابهام باشد، بدین صورت که برای شهروندان مرجع و مقام تصمیم‌گیر و اجراکننده قابل درک و تشخیص نباشد و بدین سبب شهروندان در دسترسی به اطلاعات لازم دچار مشکل شوند. در نتیجه این ابهام و پیچیدگی، پاسخ‌گویی نهادها و مؤسسات به مردم از بین رفته و پنهانکاری گسترش خواهد یافت (رحیمی، ۱۳۹۷: ۳۴).

## ۵. موانع شفافیت در نگاهی نو

در بستر حقوق به‌ویژه حقوق عمومی، همواره از شفافیت به عنوان یکی از مفاهیم و عناصر کلیدی یاد شده و نسبت به آن پرداخته شده است؛ حال با این وجود، می‌توان دید که در عرصه حکمرانی و نهادهای ناظر بر عملکرد مؤسسات همچنان فساد به‌گونه‌ای سیستماتیک در جریان است؛ این امر نشان از آن دارد که شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در پیشگیری از فساد با مشکلات و

موانع جدی روبه‌روست و اساس شفافیت به‌درستی اجرا نمی‌شود. به همین سبب برای بینشی دقیق به چرایی موضوع، بایستی موانع را در عوامل مؤثر بر شفافیت جست. تاکنون بسیاری در حوزه نظری به تبیین عوامل مؤثر بر شفافیت پرداخته‌اند. حال آنکه کمتر از روشی دقیق برای شناسایی دقیق آن پرداخته شده است. این در حالی است که روش پژوهش برای رسیدن به نتیجه مطلوب، دارای اهمیت می‌باشد. به همین سبب برای رسیدن به موانع شفافیت ابتدا عوامل آن را با بهره‌گیری از یکی از پژوهش‌های مهم و با وام‌جستن از روشی مبتنی بر اعداد پی‌گرفته و سپس به موانع آن خواهیم پرداخت؛ چراکه موانع در دل و گرو عوامل خواهد بود.

پژوهشی که با استفاده از اجرای روش «آراس» به‌دست آمده است، پدیده شفافیت را با استفاده از مقایسه نسبی ساده تبیین کرده است. بدین شیوه که، ابتدا نظرات خبرگان گردآوری شده و ماتریس تصمیم‌گیری ایجاد شده است و سپس با تحلیل این نظرها و با استفاده از علوم ماتریس ریاضی نسبت به دسته‌بندی و مؤلفه‌ها برای انجام رتبه‌بندی آن اقدام شده و نتیجه کار چنین نمایان گشته است که: عوامل مؤثر بر شفافیت در نظام اداری ایران را به ۵ دسته کلی نهادی، سازمانی، فردی، ملی و بین‌المللی قابل تفکیک می‌باشند (کریمیان و همکاران، ۱۳۹۴: ۹۷-۹۹). از این رو، به‌سبب بررسی آنکه سوژه مورد نظر در پژوهش ما، نهاد سازمان بازرسی کل کشور می‌باشد، به برخی از عوامل نهادی و سازمانی که از اهمیت والایی برخوردارند، خواهیم پرداخت و از پرداختن به سایر عوامل به‌سبب خروج موضوعی از نوشته حاضر صرف‌نظر می‌کنیم. عوامل نهادی و سازمانی مؤثر بر شفافیت مشتمل بر موارد زیر است:

- ۱) همسویی با ساختار شفافیت اطلاعات سایر کشورها؛
- ۲) استفاده از دولت الکترونیک در ارائه شفاف فرایندهای خدمات عمومی؛
- ۳) وجود قوانین و مقررات شفاف؛
- ۴) ساختار سازمانی؛
- ۵) وجود فناوری اطلاعات و ارتباطات مؤثر؛
- ۶) کنترل و پاسخ‌گویی دموکراتیک؛
- ۷) نقش عوامل فرهنگی در جامعه؛
- ۸) ایجاد سازوکارهای نهادی برای انجام اصلاحات و پرورش مدیران. (همان).

## ۶. سازمان بازرسی کل کشور

نظارت اداری همگام با سایر نظارت‌ها در صورت اعمال مطلوب و فراگیر می‌تواند نقش بسیار مهمی در باب محو استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی داشته باشد. این امر جنبه پیشگیری

داشته و بدین سبب اهمیت نظارت در از بین بردن استبداد بسیار کارآمدتر است (آزادشاهی، ۱۳۷۹: ۱۰۱). اساساً هدف غایی از بحث اعمال نظارت، دستیابی به نظام اداری صحیح است. این ضرورت مهم در بند دهم از اصل سوم قانون اساسی تبیین شده است که بایستی در ساختار نهادی کشور ایجاد نظام اداری صحیح تشکیل گردد. باین وجود لازم به ذکر است که در قانون اساسی به دنبال ایجاد نظام اداری صحیح، اصطلاح حذف تشکیلات غیر ضرور نیز آمده است (بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی).

«نظارت اداری در واقع نظارت بر خود است. بدین معنی که دستگاه اداری توسط مأمورانی بر اعمال خود نظارت می‌کند و هدف از آن مطابقت دادن اعمال اداره با قانون، مقتضیات با کارایی است» (دباش، ۱۳۵۴: ۱۵). در باب سازمان بازرسی کل کشور می‌توان بیان نمود که نظارت این سازمان، در حقیقت نوعی از نظارت قضایی و اداری است. از سویی دیگر، این سازمان محلی برای شکایت اشخاص بوده و در نظارت قضایی قرارهای قضایی صادر می‌شود و همچنین دارا بودن پایه قضایی بازرسی‌ها می‌تواند به وجه قضایی نظارت تأکید کرده و از سوی دیگر، سازمان بازرسی کل کشور، گزارش و نتایج بازرسی و نظارت خود را به هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری و دیوان عدالت اداری ارجاع می‌دهد و خود نیز در نقش یک ناظر و بازرسی به ادامه فعالیت می‌پردازد که این امر نشان از یک نظارت اداری است (رکابدار، ۱۳۹۲: ۹۰).

در نتیجه نظارت سازمان بازرسی کل کشور، دارای ماهیتی دوگانه از نظارت اداری و قضایی است. از سوی دیگر این سازمان می‌تواند از مزایای هر دو نظارت به نحوی شایسته در تضمین حق اداره مطلوب استفاده نماید. لازم به ذکر است که نظارت اداری انجام گرفته از سوی سازمان، به شیوه‌ای مستقل از نهاد اداره صورت می‌گیرد؛ از این رو می‌تواند به اجرای هر چه بهتر حقوق شهروندان در رابطه با اداره مطلوب اقدام نماید.

## ۷. جایگاه سازمان بازرسی کل کشور

در مبحث جایگاه سازمان بازرسی کل کشور باید بیان داشت که بنا بر رعایت اصل تفکیک قوا در اصل ۵۷ قانون اساسی، بند سوم اصل ۱۵۶ قانون اساسی، یکی از وظایف قوه قضاییه را نظارت بر حُسن اجرای قانون به نحوه عام و کلی بیان داشته و بدین سبب در اصل ۱۷۴ و به منظور نظارت قوه قضاییه بر حُسن اجرای قانون در دستگاه‌های اداری، امر به تشکیل سازمان بازرسی کل کشور شده است؛ به نظر می‌رسد که این نظارت، بیرونی است و خارج از قوه مجریه صورت می‌پذیرد.

سازمان بازرسی کل کشور یکی از نهادهای نظارتی پیش‌بینی شده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی است که در صورت انجام کارکرد صحیح آن، نقش مؤثری در تضمین حقوق مردم ایفا

می‌کند. اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظیفه نظارت بر حسن انجام امور را برعهده سازمان بازرسی کل کشور بنا نهاده است. جدای از آنکه واژه‌شناسی حسن انجام امور به امری دارای ابهام بدل شده بود؛ لیکن توضیحات دقیقی در این مسئله بیان شده است. باین وجود، بنا بر اصل ۱۷۴ قانون اساسی، فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر دو امر تعیین شده است: نخست «حسن جریان امور» و دوم «اجرای صحیح قوانین».

#### ۸. همسویی با ساختار شفافیت اطلاعات سایر کشورها

مطابق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هر شخص ایرانی به‌جز مواردی که قانون منع نموده است، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد. مؤسسات عمومی نیز مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس عموم قرار دهند. علاوه بر آن، اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید از طریق انتشار، اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد. پُر واضح است که سازمان از حق نظارت بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات مربوط به دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات و نیز نظارت بر ۶۳ مؤسسه و دستگاه که طبق قانون موظف به ارائه اطلاعات می‌باشند، برخوردار است. از سوی دیگر، کاهش رانت‌خواری به جهت ازبین‌رفتن اطلاعات محرمانه، کاهش خطاهای دستگاه‌های عمومی و اداری (به دلیل شفافیت عملکرد) و افزایش مشارکت عمومی و نظارت شهروندان بر مقامات عمومی قدرت، از نتایج مستقیم انتشار اطلاعات و حق دسترسی آزادانه مردم به آن‌هاست. همچنین در (ق.ت.س.ب.ک.ک) نیز بر لزوم اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی، به‌منظور ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با رعایت قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۱/۶/۶ تأکید شده است.

#### ۹. استفاده از دولت الکترونیک در ارائه شفاف فرایندهای خدمات عمومی

توسعه علمی و عملی در تمامی زمینه‌های دانش بشری، یک امر مسلّم و بدیهی است که با سرعتی شگرف در حال رخدادن می‌باشد و دولت‌ها نیز به‌عنوان مهم‌ترین رکن ملی هر کشوری ناگزیر از این تغییر و تحولات درونی می‌باشند. دولت الکترونیکی از جمله مفاهیم و استراتژی‌هایی بوده است که موجبات تسهیل مدیریت دولتی را در اغلب جوامع فراهم کرده و به همین دلیل توجه به آن و عملیاتی کردن اندیشه زیربنایی آن مورد توجه قرار گرفت. ریشه‌های شکل‌گیری مفهوم دولت الکترونیک را می‌توان در مباحث مربوط به جریان آزاد اطلاعات که به‌عنوان شاخصی برای سنجش آزادی‌های فردی در کشورهای جهان مطرح است، دانست (خسروانی، ۱۳۹۷: ۱۰۵).

نظارت الکترونیکی مهم‌ترین رکن و اهرم دولت الکترونیکی را به خود اختصاص داده است. به‌طور اساسی این نوع نظارت در جهت آرمان کلی نظارت الکترونیکی بوده و مهم‌ترین ابزار در راه دستیابی به اهداف آن را شامل می‌شود. نظارت الکترونیکی با هدف کاهش نظارت و مراجعات حضوری و افزایش استفاده از ارتباطات الکترونیکی به دنبال سازوکارهای مناسب و کارآمد است.

در زمینه دولت الکترونیک تعاریف مختلفی وجود دارد که به پاره‌ای از این تعاریف اشاره می‌شود: «به‌کارگیری و گسترش دولت الکترونیک بیشتر برای انجام تغییرات در فرایندها و تعریف واحدی دولتی برای تمرکززدایی، بهبود کارایی و اثربخشی است. اصولاً الکترونیک وجود ندارد و این مسئله ناشی از ماهیت پویا و متغیر فناوری است. امروزه به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به‌منظور بهبود کارایی و اثربخشی، شفافیت اطلاعات و مقایسه‌پذیری مبادلات اطلاعاتی و پولی در درون دولت، بین دولت و سازمان‌های تابعه آن، بین دولت و شهروندان و بین دولت و بخش خصوصی، دولت الکترونیک اطلاق می‌شود» (خسروانی، ۱۳۹۷: ۱۰۶).

از سوی دیگر در تعریف دولت الکترونیک آمده است که دولت الکترونیک یعنی استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ایجاد تحول در دولت و فرایند حکومت‌داری به شیوه ایجاد قابلیت دسترسی، کارآمدی و پاسخ‌گوتر نمودن آن. همچنین بر مبنای تعریفی دیگر، دولت الکترونیکی عبارت است از استفاده از تکنولوژی اطلاعات برای بهبود خدمات و اطلاعات دولتی که برای شهروندان و نهادهای دولتی در نظر گرفته شده است (Belanger, Carter & Schaupp, 2005).

دولت الکترونیک دارای مزایای بسیاری است که از جمله آن می‌توان به ایجاد توانایی برای افراد مختلف اعم از حقیقی و حقوقی، سازمان و بخش‌های خصوصی و دولتی اشاره کرد که می‌توانند از طریق اینترنت و رایانه و به‌دور از محدودیت‌های مکانی و زمانی به اطلاعات و خدمات دولتی دسترسی پیدا کنند (حسینی و فولادی طرقی، ۱۳۸۹: ۶۸۰). به همین سبب، هدف دولت الکترونیک، در دسترس قرار دادن بیشتر خدمات دولتی، متمرکز ساختن بیشتر این خدمات بر مصرف‌کننده، مرتبط‌تر ساختن آن‌ها بر شهروندان و پاسخ‌گوتر کردن نسبت به نیازهای آن‌ها است. دولت الکترونیکی یکی از مهم‌ترین عوامل توسعه و پیشرفت سازمان در ارائه خدمات است و منافع آن نه‌تنها نصیب خود سازمان، بلکه شامل حال شهروندان، بخش خصوصی و کارکنان نیز می‌شود (خسروانی، ۱۳۹۷: ۱۰۷).

برای تحقق نظارت الکترونیکی، ایجاد بسترهای فناوری اطلاعات و ارتباطات ضروری است و مستلزم این است که سازمان‌ها نیز به‌سمت الکترونیکی شدن گام بردارند. از جمله موانعی که در راستای ایجاد دولت الکترونیک نقش دارد می‌توان به عواملی چون: الف) موانع زیرساختی و زیربنایی

فناوری اطلاعات، موانع اجتماعی و فرهنگی، موانع قانونی و ملی، موانع امنیتی، فقدان دانش و مهارت‌های فناوری اطلاعات؛ ب) موانع سازمانی، موانع فقدان مهارت‌های فنی، موانع سیستمی، موانع مشکلات کاربری، موانع فناوری؛ ج) موانع فرهنگی - اجتماعی؛ د) موانع قانونی - اجرایی اشاره نمود (حسینی و فولادی طرقي، ۱۳۸۹: ۶۸۸)؛ از این رو در راستای برطرف‌سازی موانع در جهت تحقق کامل دولت الکترونیک، لازم است تا عزم جدی در بین مسئولان عالی سازمان و معرفی دقیق نقش فناوری اطلاعات در خصوص رابطه بین سازمان و شهروندان صورت پذیرد؛ همچنین تدوین راهبرد برای اجرای طرح با مدیریت واحد انجام‌شده و نگاهی مجدد نسبت به مقوله گردش آزاد اطلاعات به‌عنوان یک حق و اینترنت به‌عنوان بستر لازم در جهت دولت الکترونیک داشته باشند.

### ۱۰. وجود قوانین و مقررات شفاف

نخستین اقدام در راستای رفع مانع تحقق شفافیت در حوزه تبیین دقیق قانون است. اساساً شفافیت در راستای قانون‌مداری از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب نیز به‌شمار می‌رود (ابراهیم‌پور و الیکلی، ۱۳۹۵: ۵-۱۱). یکی از اهداف شفافیت قوانین و مقررات، مبارزه با آثار منفی ابهام، پیچیدگی و تورم قوانین و مقررات است. عدم شفافیت قانون سبب بی‌اعتبار شدن قانون، غیرکاربردی شدن آن و افزایش قانون‌گریزی می‌شود که در نتیجه امکان اجرایی شدن آن را سلب می‌کند (مظهری و همکاران، بی‌تا: ۲).

از این رو، بررسی و تأمل در حوزه قوانین سازمان بازرسی کل کشور ما را با ابهاماتی در حوزه تبیین دقیق قانون مواجه می‌سازد. برای شروع می‌توان اظهار داشت که تبیین دقیقی از مفهوم «حُسن جریان امور» ارائه نشده است. همچنین می‌توان گفت که اساساً واژه «حُسن جریان امور» در یک مجموعه معنایی قابل فهم است؛ چراکه این مفهوم با مفاهیم دیگر درهم‌تنیدگی خاصی دارد؛ «برای نمونه با مفهوم عدالت، آزادی، نظم و ... در فلسفه حقوق یا با برخی از امور واقع همچون قوه قضاییه که در ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن، مؤلفه‌هایی مشاهده می‌شود که محدودیت‌ها و امکان‌هایی را با خود دارد و این محدودیت‌ها و امکان‌ها به دستگاه‌های تابع نیز سرایت می‌کند (عارف و دهباشی، ۱۳۹۵: ۵۷).

در فهم حُسن جریان امور بایستی مواردی را در نظر گرفت که هر یک حدود معنایی «حُسن جریان امور» را محدود می‌نماید؛ از جمله این موارد می‌توان به مواردی چون عقل، قوه قضاییه، سازمان بازرسی، فلسفه حقوق، دانش مدیریت، فساد و سلامت اداری، شفافیت و ابهام اداری اشاره نمود. این امر بدان دلیل است که در اصل ۱۷۴ نظارت بر هر جریان اموری را نمی‌توان به‌عنوان وظیفه سازمان معرفی نمود بلکه تنها جریان اموری در حدود وظیفه سازمان بازرسی قرار دارد که با ماهیت، وظایف و اختیارات، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضاییه دارای وجوه مشترک و

یکسان باشد؛ از این رو نظارت سازمان در امور مدیریتی از آن جهت که صرف امور مدیریتی است، دارای خطای راهبردی می‌باشد (همان، ۵۸-۶۴).

در راستای تبیین مفهوم «حُسن جریان امور» با ترکیبی از مجموعه‌ای از مفاهیم مشخص می‌شود، زمانی که در نسبت با مفهوم سلامت اداری و فساد اداری آن را در نظر می‌گیریم، چنین قابل تفسیر است که آن جریان امور، «حُسن» و «خوب» است که در آن هیچ‌کسی اعم از فرد، جمع یا گروه، نتواند با فعل عامدانه یا ترک عامدانه فعل، به وسیله «نقض قوانین و مقررات» یا «به واسطه ضرر و زیانی به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت» عموم یا گروهی از مردم، منافع یا امتیازاتی مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری کسب کند (عارف، ۱۳۹۴: ۱۹-۲۳). از این رو، با توجه به آنکه فساد در جایی رخ می‌دهد که ابهام وجود داشته باشد؛ هر چه سازمان بازرسی در باب جریان امور بیشتر شفاف‌سازی نماید بر میزان حُسن و خوب بودن آن افزوده و فساد آن کاهش می‌یابد.

## ۱۱. ساختار سازمانی

بازرسی و نظارت زمانی کارایی و نمود بیرونی دارد که دارای سازوکار و ساختار رسمی باشد؛ از این رو، هرچه این ساختار نظارتی مطلوب‌تر باشد، به همان میزان نتیجه حاصله از نظارت نیز از مطلوبیت بیشتری برخوردار خواهد بود؛ از این رو برای نظارت سازمان بازرسی بر ادارات قطعاً ساختار نظارتی پیش‌بینی شده است. برای تحقق امر مبارزه با فساد نخست سازمان بازرسی، مبارزه با فساد را از ساختار خود آغاز می‌کند. به همین جهت به منظور جلوگیری از فساد و تبانی کارکنان با بازرسین، ماده ۲۰ آیین‌نامه مقرر کرده، بازرسین در موارد زیر از ادامه بازرسی خودداری کنند: الف) بازرس یا اقربای نسبی و سببی وی از هر درجه و طبقه، در موضوع نظارت و بازرسی نفع شخصی داشته باشند؛ ب) بازرس یا اقربای فوق‌الذکر، در واحد مورد بازرسی سمت مدیریت داشته باشند؛ ج) بازرس یا اقربای مذکور، با مدیریت واحد مورد نظارت و بازرسی، سابقه اختلاف اداری، حقوقی یا کیفری داشته باشند.

همچنین به منظور نظارت همگانی و کنترل غیررسمی با اعلام محل استقرار خود برای بومیان محل مأموریت، شرایطی را فراهم نماید که افراد حقیقی و نهادهای مدنی نیز در مأموریت‌های سازمان مشارکت نمایند و از نحوه کار دستگاه‌های اداری و احیاناً تخلفات آن‌ها به بازرسین گزارش و حسب موضوع، اعلام شکایت نمایند (ماده ۱۱ آیین‌نامه اجرایی). این اقدام باعث ایجاد شفافیت شده و مشارکت گروه‌های مردم را در جریان امور دستگاه‌ها موجب می‌شود.

در عین حال با هدف جلوگیری از گزارش‌های جانبدارانه و مغرضانه، در تنظیم گزارش

نهایی بایستی نکاتی را مورد توجه قرار داد تا از یک سو، آنچه واقع هست انعکاس یافته و از سوی دیگر تصمیماتی که بایستی بر پایه این گزارش‌ها اتخاذ گردد با حقیقت و واقعیت هم‌خوانی داشته باشد؛ حاصل این امر کارآمدی هرچه بیشتر نظارت و شفافیت هرچه بیشتر در امر گزارش‌نویسی خواهد بود؛ برای نمونه، برخی از نکات مورد تأکید در تهیه گزارش به قرار زیر است:

نخست اعلام‌نظر بر حُسن جریان امور یا تعیین موارد اختلاف بین آنچه انجام گرفته و آنچه باید انجام می‌گرفت و بیان اشکالات، معایب، نقایص، وقوع تخلف و جرم؛ دوم، اخذ دفاعیات و نقطه‌نظرات عالی‌ترین مسئول دستگاه مورد بازرسی در بازرسی‌های برنامه‌ای و مهم به‌صورت مکتوب در رابطه با اشکالات و تخلفات و انعکاس آن در گزارش‌ها؛ سوم، استنتاج از مجموعه بررسی‌ها و اعلام نظر نهایی با توجه به شرایط و اوضاع و احوال مؤثر و ارائه پیشنهادها مناسب و اصلاحی و قابل اجرا (پروین و دلبر، ۱۳۹۳: ۱۳۱).

باین وجود، در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است که کلیه مسئولین ذی‌ربط مکلف‌اند اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را در اختیار بازرس یا بازرسان اعزامی قرار دهند. قید واژه «اعزامی» بعضاً این ابهام را به‌وجود آورده که مطالبه این اسناد و اطلاعات از طریق مکاتبه یا طرق دیگری غیر از اعزام بازرس ممکن نباشد درحالی‌که این تعبیر نقض غرض و منطقی است چراکه معطی حق نمی‌تواند فاقد آن باشد؛ اگر بازرس به استناد احکام مأموریت صادره از طرف مسئولین سازمان بازرسی کل کشور به اسناد و اطلاعات مورد لزوم دسترسی پیدا کند، مسئولین سازمان به طریق اولی این اختیار را خواهند داشت که سهولت بازرسی در دسترسی به اسناد می‌تواند موجب تقویت حق اداره مطلوب شود.

## ۱۲. وجود فناوری اطلاعات و ارتباطات مؤثر

در زمانه کنونی، توسعه و گسترش علوم رایانه، الکترونیک و فناوری اطلاعات و ارتباطات به اندازه‌ای است که در تمامی ابعاد زندگانی شهروندان جریان دارد. این امر به‌نحوی است که در راستای خدمت‌رسانی و تسریع روند انجام کارها و افزایش سرعت بهره‌وری و دسترسی به اطلاعات و تبادل آن، دنیا را تحت تأثیر خود قرار داده است. اهمیت نقش رسانه‌های جمعی به‌عنوان ابزاری برای رویارویی با فساد در دو سطح قابل بررسی و تأمل است: نخست اقداماتی که به‌وسیله نهاد رسانه در این باب انجام می‌شود و دوم تأثیرگذاری این اقدامات بر بدنه جامعه و اجتماع است. اقدامات این رسانه‌ها همچون نقد کردن سیاست یا قوانین فسادزا؛ جست‌وجو درباره کناره‌گیری‌های مقامات و مجازات مقامات فاسد، انتشار گزارش‌های قضایی و توصیه‌های نظارتی را شامل می‌گردد که از میان آن‌ها شاید بتوان مورد سؤال قرار دادن مقامات فاسد و تحت فشار قرار



دادن آن‌ها برای استعفا پس از افشای تخلف آن‌ها جذاب‌ترین شیوه برای آن‌ها نامید (آرایی و همکاران، ۱۳۹۱: ۸۷). سازمان بازرسی کل کشور نیز از این علم بی‌تأثیر و بی‌بهره نیست و سهولت انجام وظایف روزانه، نظارت و انجام فرایند بازرسی... می‌تواند از این فناوری در سازمان مذکور باشد (مهروز و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۲۶)؛ برای نمونه سازمان بازرسی کل کشور به منظور ارتباط هرچه بیشتر با اقشار جامعه و در جهت اطلاع‌رسانی و رسیدگی به اعلامات و شکایات مردم از دستگاه‌های دولتی در حیطه وظایف قانونی خود اقدام به تأسیس مرکز ارتباطات مردمی از سال ۱۳۷۵ نموده است. این امر یکی از نشانه‌هایی است که می‌توان از آن به‌عنوان عزم سازمان در جهت مشارکت هرچه بیشتر مردم در اجرای وظایف قانونی خود یاد نمود.

### ۱۳. کنترل و پاسخ‌گویی دموکراتیک

اصطلاح مفهومی پاسخ‌گویی، یکی از اصطلاحات پرکاربرد است که در علوم متعدد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی بدان پرداخته شده است؛ لذا تأمل در باب عنصر معنایی مفهوم پاسخ‌گویی و تعاریف متعددی که از پاسخ‌گویی وجود دارد، نشان از این امر دارد که اساساً این مفهوم، مفهومی با رویکرد اجتماعی بوده و مؤلفه‌های متعددی بر آن تأثیر می‌گذارد. از یک‌سو، پاسخ‌گویی به رابطه میان حاکمان و شهروندان مرتبط است و از سوی دیگر، مفهومی وابسته به رفتارهای افراد با یکدیگر است.

اساساً ایجاد ساختارهای نظارتی از ابزارهای مهم در جهت حفظ حقوق شهروندان، کنترل و نظارت بر تخلفات دولت‌ها و جلوگیری از فساد آنان لازم و ضروری است؛ شهروندان بنا بر اصول قانون اساسی و میثاق‌های بین‌المللی مربوط به حقوق بشر که دولت ایران نیز به آن‌ها پیوسته است از حقوقی برخوردار هستند که به‌نوعی از تکالیف دولت به‌شمار می‌آید. به بیان دیگر، وجود سازوکاری برای حمایت از حقوق شهروندان، بخش تفکیک‌ناپذیر در هر حکومت پاسخ‌گو و مردمی است (رضائیان، ۱۳۷۹: ۱۰).

اساس پاسخ‌گویی مقامات مؤسسات عمومی را می‌توان به دوگانه اختیاری و اجباری تفکیک کرد؛ پاسخ‌گویی اختیاری در راستای ارائه گزارش عملکرد مدیران و تبیین اهداف، مأموریت‌ها و برنامه‌های خود مطرح می‌گردد؛ لیکن در پاسخ‌گویی اجباری که وجه اهم نوع پاسخ‌گویی است، سازمان‌ها و نهادها بایستی نسبت به پرسش‌های تبیین‌شده در ذهن افکار عمومی پاسخ دهند (صدقی، ۱۳۹۲: ۱۲). پاسخ‌گویی از سوی معلولی است برای گردش آزاد اطلاعات و از سوی دیگر، پاسخ‌گویی به توان پرسش از مأموران دولت و کارفرمایان بخش خصوصی یا ارائه‌کنندگان خدمات باز می‌گردد. چراکه پاسخ‌گویی آنان را ملزم می‌نماید که در قبال سیاست‌ها، اقدامات

مختلف و نحوه استفاده از بودجه‌ای که تحت اختیار آنان بوده است در قبال شهروندان پاسخ‌گو باشد (مایر، ۲۰۰۱: ۱۱۵).

سازمان بازرسی کل کشور، بایستی در راستای پیاده‌سازی کامل طرح جامع نظارت و بازرسی گام بردارد. برای نیل به این مراد و با هدف غلبه بر موانع نظارت و بازرسی در سازمان‌های تحت پوشش لازم است سازمان بازرسی کل کشور نخست خود نظارتی را در افراد و سازمان‌ها توسعه داده و سپس شناخت روشنی از مسئولیت‌ها، به افراد و سازمان‌ها بدهد؛ سپس در تدوین معیارهای نظارتی، از افراد و سازمان‌های مرتبط و دخیل مشارکت بگیرد و آن‌ها را وارد در کار کند و بازخوردهای خود را به‌نحوی مستمر به افراد و سازمان‌هایی که مورد نظارت قرار می‌گیرند، ارائه دهد (مهرورز و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۲۵).

#### ۱۴. نقش عوامل فرهنگی - اجتماعی در جامعه

نهادینه کردن نظارت مردمی هم به‌کار فرهنگی نیاز دارد و هم به ایجاد اعتماد متقابل ضمن اینکه در کشور ما احزاب سیاسی به مفهوم واقعی خود شکل نگرفته و کارایی چندانی ندارند. با این وجود در کشورهایی مانند فرانسه و آلمان این نوع از نظارت بسیار کارآمد است و به همین سبب یکی از دلایل دارای اهمیت در زمینه افشای بسیاری از فسادهای سیاسی و مالی در کارکردهای حزبی نهفته است؛ از سوی دیگر مطبوعات به‌عنوان سخنگویان احزاب عمل می‌کنند (رکابدار، ۱۳۹۲: ۱۰۴). تمرکز بر مؤلفه‌هایی چون ترویج ارزش‌های اخلاقی، تقویت فرهنگ نقد و نقدپذیری، تقویت فرهنگ خودکنترلی و تقویت فرهنگ صرفه‌جویی می‌تواند شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری را تقویت کند. از سوی دیگر و از جانب مردم، عوامل اجتماعی مؤثر بر افزایش نظارت مردمی بر سازمان‌ها را می‌توان مواردی چون افزایش سطح سواد و تحصیلات، آگاهی از قوانین و مقررات و حقوق شهروندی، تقویت نظارت همگانی و مشارکت عموم در مبارزه با فساد نامید (جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۳-۲۸). لازم به ذکر است که ترویج فرهنگ وظیفه‌شناسی و افزایش سواد رسانه‌ای نیز بر تقویت این عوامل افزوده خواهد کرد.

اساساً درک مشترک و ساده بودن ساختارها و قوانین تا حدود زیادی باعث پذیرش نظارت‌کننده از سوی نظارت‌شونده می‌شود و این امر به مرور به ایجاد یک فرهنگ مناسب بازرسی و نظارت می‌انجامد. درحالی‌که وجود روحیه مچ‌گیری و تأکید بر اصل تنبیه در نظارت باعث می‌شود اعتماد دستگاه‌های نظارت‌شونده به سازمان ناظر یا اعتماد شهروندان به هر دو کم شود. همین امر باعث عدم همکاری و هماهنگی بین آن‌ها و در نتیجه کاهش شفافیت می‌شود (رکابدار، ۱۳۹۲: ۱۰۳).

## نتیجه‌گیری

شفافیت مفهومی پُرکاربرد، مهم، و دارای وجوه متعددی است. شفافیت هم در حقوق بین‌الملل و هم در حقوق داخلی ایران آثاری را در بر داشته است. اساساً شفافیت به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم حکمرانی مطلوب به‌شمار می‌رود. مشارکت همراه با حق آگاهی، حاصل ارتقای شفافیت در جامعه است و از سوی دیگر این آگاهی سبب افزایش مشارکت و بهبود یکی از مؤلفه‌های دموکراسی می‌گردد. به همین جهت مفهوم شفافیت را در شبکه‌ای از مفاهیم به بند تعریف کشیدیم که از یک‌سو با مفهوم پاسخ‌گویی، قدرت و دسترسی به اطلاعات گره می‌خورد. به جهت آنکه، شفافیت مربوط می‌شود به هنجارها و اعمال قدرت مشروع در افشای اطلاعات در خصوص تصمیمات؛ اتخاذ تصمیم در حوزه‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی در یک فضای غیرشفاف زمینه‌ساز فساد می‌گردد. از این‌روست که فساد ناشی از ابهام از اهمیت والایی برخوردار می‌گردد. به همین جهت، نظارت اداری همگام با سایر نظارت‌ها در صورت اعمال مطلوب و فراگیر می‌تواند نقش بسیار مهمی در باب محو استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی و فساد داشته باشد. باین‌وجود علی‌رغم تلاش دولت‌ها در اجرای شفافیت می‌توان دید که این عامل در مرحله اجرا و عملیاتی‌شدن کار به موانعی برخورد می‌کند. از جمله این موانع می‌توان به مواردی چون استبداد و حکومت‌های خودکامه؛ بی‌ثباتی نظام سیاسی؛ قانون‌گریزی؛ پیچیدگی و ابهام در تصمیمات اشاره نمود. اما از منظری دیگر می‌توان این موانع را در دل عوامل مؤثر بر شفافیت جست. عواملی که با بهره‌گیری از روش آراء به‌دست آمده، مبتنی است و بر عوامل نهادی و سازمانی مؤثر بر شفافیت یعنی: همسویی با ساختار شفافیت اطلاعات سایر کشورها، استفاده از دولت الکترونیک در ارائه شفاف فرایندهای خدمات عمومی، وجود قوانین و مقررات شفاف، ساختار سازمانی، وجود فناوری اطلاعات و ارتباطات مؤثر، کنترل و پاسخ‌گویی دموکراتیک، نقش عوامل فرهنگی در جامعه. سازمان بازرسی کل کشور نیز به‌عنوان یکی از نهادهای مهم در عرصه نظارتی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است. برای بهبود عملکرد سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان نهاد ناظر و ارتقای شفافیت بایستی موانع اجرایی را از سر راه برداشت. این امر از طریق تبیین دقیق مراد قانون‌گذار از واژگان دارای ابهام در قوانین و مقررات مربوطه، اجرای دقیق دولت الکترونیک با تکیه بر پاسداشت گردش آزاد اطلاعات و اینترنت و گسترش علوم رایانه‌ای، نهادینه کردن نظارت مردمی از طریق افزایش ارتباط دوسویه با جامعه و ارتقای فرهنگ جامعه با استفاده از مؤلفه‌هایی چون ترویج ارزش‌های اخلاقی، تقویت فرهنگ نقد و نقدپذیری، تقویت فرهنگ خودکنترلی و تقویت فرهنگ صرفه‌جویی و اجباری‌سازی مؤسسات عمومی به پاسخ‌گویی و اصلاح ساختاری همراه با رویکرد استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری و آموزش‌های لازم به مأموران دولتی، رخ می‌دهد.

## منابع

- داوید، رنه و ژوفره اسپینوزی، کامی (۱۳۸۴)، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه سید حسین صفایی، چاپ ششم. تهران: نشر میزان.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رالز، جان (۱۳۸۷)، نظریه عدالت، ترجمه سید محمد کمال سروریان و مرتضی بحرانی، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- زراعت، عباس (۱۳۹۳)، شرح مبسوط قانون مجازات اسلامی، مبحث کلیات، جلد اول، تهران: انتشارات جاودانه.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۴)، چالش‌های توسعه سیاسی، تهران: نشر قومس.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، توجیه و نقد رویه قضایی، تهران: نشر دادگستر.
- متیو، برتران (۱۳۹۱)، قانون، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران: نشر میزان.
- انصاری، باقر (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱.
- انصاری، باقر (۱۳۸۵)، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه حقوقی، ش ۶۱، دوره ۳.
- حسینی، میرزا حسن و فولادی طرقي، مهدی (۱۳۸۹)، «نظارت الکترونیکی بررسی موانع و محدودیت‌های اجرای نظارت الکترونیکی»، نشریه نظارت و بازرسی، شماره ۱۳.
- حشمت‌زاده، محمدباقر و حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۹۶)، «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، نشریه جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره ۲۳.
- خسروانی، عباس (۱۳۹۷)، «پیشگیری از فساد سازمانی با تأکید بر دولت الکترونیک»، نشریه رهیافت پیشگیری از جرم، دوره اول، شماره ۱.
- رز، جوزف (۱۳۸۸)، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن، ترجمه لیلی منفرد»، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱.
- شارل، دباش (۱۳۵۴)، «مسئله نظارت و کنترل در دستگاه اداری، منوچهر مؤتمنی طباطبایی»، مجله حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۱۷.
- صادقی، محمدهادی (۱۳۹۲)، «اجتماع اسباب در قانون مجازات اسلامی»، آموزه‌های حقوق کیفری، شماره ۶.
- صفایی، سید حسین (۱۳۸۶)، مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، مشروح مباحث مطرح شده در همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات، اداره کل پژوهش و اطلاع‌رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس‌جمهور.
- مؤذن‌زادگان، حسنعلی و رهدارپور، حامد (۱۳۹۷)، «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی

- دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۱. مهرورز، محمدرضا؛ حیدری، حسن؛ حسینی صدرآبادی، ایرج و محمدی ملقرنی، عطاءالله (۱۴۰۱)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت‌گریزی مدیران دولتی»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۱۲، شماره ۳.
- میرسپاسی، ناصر و جمشیدیان، محمد امین (۱۳۹۹)، «طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری»، نشریه علمی مدیریت استاندارد و کیفیت، دوره ۱۰، شماره ۳.
- وکیلان، حسن و مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۵)، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری؛ در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، «نظارت مراجع صیانت از قانون اساسی بر تضمین اصل شفافیت قوانین»، مطالعات پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۹، صفحات ۱۸۱ الی ۲۰۶.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۲)، «اصل امنیت قضایی»، مجله کانون وکالت دادگستری مرکز، ش ۱۸۱.
- آزادش، محسن، (۱۳۷۹)، «نظارت بر سازمان‌های اداری در حقوق ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
- صدقی، عبدالله (۱۳۹۲)، ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران در پرتو اصل آزادی اطلاعات، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبایی.
- قلعه قوند، حامد (۱۳۹۳)، اصول و قواعد حاکم بر دادرسی دعاوی مدنی در ایران و نظام‌های حقوقی کامن لا و رومی ژرمنی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.
- Belanger, F., Carter, L. D., & Schaupp, L. C. (2005), U-government: a framework for the evolution of e-government. *Electronic Government, an International Journal*,
- Cohen, J. (1983), "Legisprudence; Problems and Agenda", available online: [scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1491](http://scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1491).
- Lawrence B. Solum (1987), On the Indeterminacy Crisis: Critiquing Critical Dogma, *University of Chicago Law Review*, at: <http://ssrn.com/abstract=500543>.
- Robinson, William (2014), Making EU Legislation Clearer, *European Journal of Law Reform*, (16), 3.
- Morgan, B. and Yeung, K. (2007), *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Woermans, W. (2009), "Concerns about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by what Kind of Standards?", available online at: [ssrn.com/abstract=1492104](http://ssrn.com/abstract=1492104).



## پیشگیری از فساد در حقوق بین الملل و حقوق ایران

محمد محمدزاده اصل<sup>۱</sup>

علی مرادی باروجی<sup>۲</sup>

### چکیده

هرچند وجود فساد هر جامعه‌ای را به چالش می‌کشد، اما وجود فساد در کشور ما که خود را به الگو برداری از نظام علوی مفتخر می‌داند، زشت‌تر می‌نماید. در کشور ما علی‌رغم تلاش‌هایی که در زمینه اصلاح فساد صورت گرفته، متأسفانه همچنان شاهد شیوع این پدیده در جامعه نسبت به دهه اول انقلاب اسلامی می‌باشیم. این موضوع خود نکات بسیاری را می‌تواند نشان دهد، از جمله اینکه چگونه ارزش‌هایی همچون خدمت به خلق و انقلاب به‌زودی جای خود را به جمع کردن مال آن‌هم از طریق نامشروع و فساد داده است؛ لذا از دلایل عدم موفقیت می‌توان به فقدان برنامه منسجم و استراتژیک برای حل این معضل و همچنین به نبود آموزش‌های ضد فساد در برنامه‌های درسی اشاره نمود. مشکل فساد حل نخواهد شد مگر آنکه از تجربیات کشورهای پاک؛ مانند نیوزیلند، دانمارک، فنلاند، سوئیس و همچنین سیاستی جدی و منسجم با توجه به اصول اساسی مورد اجماع در سطح جامعه بین‌المللی در برابر جرم فساد مالی و اداری اتخاذ نمود. این تحقیق با رویکرد راهبردی و با بهره‌گیری از حقوق بین‌الملل، در صدد است تا با ترسیم نحوه پیشگیری از فساد مالی و اداری در حقوق بین‌الملل و حقوق ایران، چالش‌های کلان در عرصه ملی، نسبت به اجرای کنوانسیون ملل متحد برای مبارزه با فساد را شناسایی و مطرح نماید؛ از این‌رو، روش تحقیق در مطالعات حاضر «تحلیلی - توصیفی» می‌باشد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد کنوانسیون مبارزه با فساد، نقش ویژه‌ای برای نظارت نهادهای ویژه مبارزه با فساد و نیز گزارش‌های مردمی قائل شده است که با توجه به گستردگی واگذاری‌ها و با برقراری حمایت حقوقی از گزارش‌دهندگان بر اساس کنوانسیون مزبور، ضمن تقویت نظارت بر واگذاری، با خطاها نیز برخورد قانونی، منسجم و

۱. گروه حقوق، مرکز تسوج، دانشگاه آزاد اسلامی، شبستر - تسوج، ایران، (نویسنده مسئول) mmz\_asl@yahoo.com

۲. سازمان پزشکی قانونی کشور، آذربایجان شرقی، تبریز، sina.moradi1356@yahoo.com

صحیح انجام خواهد شد. شناخت مناسب وظایف، اختیارات و عملکرد نهادهای ویژه مبارزه با فساد که با تعریف جرائم و تعیین اهداف و وظایف همراه است، روند مبارزه را سمت و سو داده و به متولیان فرصت بهره‌گیری از تمامی توان و ظرفیت‌ها را خواهد داد. در نتیجه تحقق اهداف و دستیابی به نتایج مطلوب میسر خواهد شد.

**واژگان کلیدی:** فساد مالی، نظام اداری، کنوانسیون مبارزه با فساد مریدا، شفافیت، افشاگری

### مقدمه

بر اساس آخرین رتبه‌بندی ادراک فساد در بخش عمومی که توسط سازمان «بین‌المللی شفافیت» منتشر شده است، در حال حاضر بیش از ۶ میلیارد نفر از مردم جهان در کشورهای فاسد زندگی می‌کنند<sup>۱</sup> در رتبه‌بندی «شاخص ادراک فساد» که بر اساس نظرسنجی از تحلیل‌گران و فعالان اقتصادی تهیه شده است، سطح فساد بخش عمومی ۱۸۰ کشور بر مبنای نمره صفر (فاسدترین) تا ۱۰۰ (پاک‌ترین) مورد ارزیابی قرار گرفته است. دانمارک، فنلاند و سوئد در رتبه‌های اول تا سوم جهان بر اساس شاخص ادراک فساد قرار دارند. نمره این ۳ کشور به ترتیب ۹۱، ۹۰ و ۸۹ اعلام شده است. ۱۰ کشور فاسد جهان نیز به ترتیب و شاخص عبارتند از: سومالی (۸)، کره شمالی (۸)، افغانستان (۱۱)، سودان (۱۲)، سودان جنوبی (۱۵)، آنگولا (۱۵)، لیبی (۱۶)، عراق (۱۶)، ونزوئلا (۱۷) و گینه بیسائو (۱۷). آمار اعلامی توسط سازمان شفافیت بین‌المللی از وجود فساد در کشورمان هم در بخش دولتی و هم در بخش خصوصی حکایت دارد. شاید بهترین جمله‌ای که در مورد فساد می‌توان گفت، جمله‌ای باشد که ورنیمن (یکی از اعضای کمیسیون اروپا) می‌گوید: فساد یک شیطان اجتماعی در جوامع دموکراتیک می‌باشد که اعتماد در کشور را زیر پا له می‌کند (به نقل از: افشاری، ۱۳۷۳: ۵۸). این در حالی است که سازمان شفافیت بین‌الملل در یکی از نمائندگان آموزشی خود، چنین بیان می‌دارد: «ما معتقدیم که مردم بایستی قادر باشند در دنیایی بدون فساد زندگی کنند». به‌همین خاطر تاکنون معاهدات فراوانی درباره جرم ارتشاء و فساد مالی به‌صورت منطقه‌ای امضا و تصویب شده است، اما توجه به راهکارهای پیشگیری از فساد در سطح داخلی کشورها نیز بسیار مهم است؛ بنابراین توجه به پیشگیری وضعی، اجتماعی و زودرس از جرم فساد در حقوق داخلی خالی از فایده نیست. این امر موضوعی است که در این تحقیق پس از ارائه شناختی مختصر از مفهوم فساد، به آن پرداخته و سپس راهکارهایی برای مبارزه با این امر ارائه می‌گردد.



## ۱. تحلیل و تفصیل مطالب: پیشگیری از فساد

اصطلاح پیشگیری، ریشه جرم‌شناختی دارد (رضوی‌فرد؛ ۱۳۹۰: ۲۰) و به معنای طرق محو علت وقوع بزهکاری است (موسوی مجاب، ۱۳۹۰: ۴). در مورد پیشگیری از جرم فساد، کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، در فصل دوم خود به این امر پرداخته است و در ماده ۵ خود تحت عنوان در سیاست‌ها و روش‌های بازدارنده ضد فساد به اهمیت پیشگیری اشاره کرده است.

### ۱-۱. تدابیر پیشگیرانه واکنشی و سرکوبگرانه

پیشگیری کیفری<sup>۱</sup> در مقام پیشگیری از جرم است (کریمی و صلاحی، ۱۳۹۵: ۷۸). مقنن با استفاده از خصوصیات وحشت‌آمیز حقوق کیفری و خصوصاً مجازات و با این دلیل که ترس از دستگیر شدن و مجازات، افراد را از فکر ارتکاب جرم خارج می‌نماید، دست به جرم‌انگاری برخی رفتارها کرده است (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۳: ۵۸۵). به‌طور کلی، پیشگیری واکنشی یا کیفری، ناظر به اقدام کیفری قبل و بعد از وقوع جرم است که با بهره گرفتن از سازوکارهای نظام عدالت کیفری در صدد کاهش نرخ بزهکاری است. رهیافت پیشگیری واکنشی، ارباب‌انگیزی فردی، جمعی و عبرت‌آموزی می‌باشد تا از بزهکاری نخستین و بزهکاری دوباره افراد جلوگیری کند (عباچی، ۱۳۸۳: ۶۳). کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد مجموعه گسترده‌ای از تدابیر مندرج در کنوانسیون مبارزه با جرائم سازمان‌یافته فراملی را مورد توجه قرار داده و جرم‌انگاری و اعطای اختیارات تحقیق و تعقیب به دست‌اندرکاران مبارزه با فساد را الزامی می‌کند (آقایی، ۱۳۸۶: ۲۱-۲۰) علاوه بر رشوه‌دهی فعال و غیرفعال به مقامات رسمی داخلی و خارجی که در تمامی اسناد منطقه‌ای پیشین و نیز کنوانسیون پالرمو، به‌عنوان مصداق فساد معرفی شده است، در موارد زیادی کنوانسیون ۲۰۰۳ موضوعاتی را جرم شناخته و کشورهای عضو متعهد شده‌اند این اقدامات را در قوانین داخلی خود جرم‌انگاری و مرتکبان را مجازات نمایند (UNCAC, 2003, Arts: 17, 18, ) (19, 20, 21, 22, 23, 24)

### ۱-۱-۱. جرم‌انگاری فساد مالی و اداری

جرم‌انگاری عملی سنجیده و برخاسته از خرد جمعی است و مهم‌ترین قدم در راستای مقابله با فساد است. تصویب کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد مصوب سال ۲۰۰۳ (موسوم به کنوانسیون مریدا) توسط هر دولتی الزاماتی را ایجاد نموده است؛ زیرا در این کنوانسیون جرم‌انگاری‌های جدیدی صورت پذیرفته و به دولت‌های عضو تکلیف شده تا موارد مذکور را جرم

تلقی کرده و هر کشور عضو، حداقل حد جامعی از تخلفات کیفری احراز شده طبق این کنوانسیون را به‌عنوان جرائم انتسابی به حساب خواهد آورد. ماده ۱۵ در ارتباط با ارتشاء<sup>۱</sup> مقامات دولتی داخلی، ماده ۱۶ در ارتباط ارتشاء مقام‌های دولتی خارجی<sup>۲</sup> و مقام‌های سازمان‌های عمومی بین‌المللی<sup>۳</sup>، ماده ۱۷ در ارتباط با حیف‌ومیل، اختلاس<sup>۴</sup> و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی، ماده ۱۸ در ارتباط با اعمال نفوذ در معاملات، ماده ۱۹ در ارتباط با سوءاستفاده از وظایف<sup>۵</sup>، ماده ۲۰ در ارتباط با دارا شدن من‌غیرحق<sup>۶</sup>، ماده ۲۱ در ارتباط با ارتشاء در بخش خصوصی، ماده ۲۲ در ارتباط با اختلاس اموال<sup>۷</sup> را جرم‌انگاری کرده است (نمایان، ۱۳۹۴: ۴۲-۹). در نظام حقوقی ایران سوءاستفاده از مزایده‌ها و مناقصه‌های عمومی (مطابق ماده‌واحدۀ قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۹ خرداد ۱۳۴۸)، اعمال نفوذ (مطابق قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی مصوب ۲۹ آذرماه ۱۳۱۵)، گماردن افراد موردنظر در منصب‌های کلیدی خارج از ضوابط قانونی به‌خصوص نزدیکان و بستگان (مطابق ضوابط انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران مصوب ۱۳۸۱)، اختلاس اموال (مطابق ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷، ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶، بند ۱۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۱) و قاچاق در واردات و صادرات (مطابق قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز مصوب سال ۱۳۹۲ و قانون مجازات اخلاالگران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹) از مصادیق جرائم مجرمان فساد است که مورد جرم‌انگاری واقع شده‌اند.

جدول ۱: نمونه‌ای از مصادیق فساد مالی و اداری جرم‌انگاری شده در حقوق ایران

مصادیق فساد	ماهیت	مستند قانونی
		ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشا و اختلاس و کلاهبرداری
رشوه	فساد مالی	ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶
		بند ۱۷ ماده ۸ قانون رسیدگی به تخلفات اداری مصوب ۱۳۷۱
		ماده ۵۸۸ کتاب تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۷۵
مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق	فساد اداری	ماده ۱ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی ضوابط انتخاب، انتصاب و تغییر مدیران مصوب ۱۳۸۱

1. Bribery.
2. Foreign Public Officials.
3. Officials of a Public International Organization.
4. Misappropriation.
5. Abuse of Functions.
6. Illicit Enrichment.
7. Concealment.

اختلاس	فساد مالی	ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری
تخصیص اموال دولتی	فساد مالی	بند پایانی ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی
ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	فساد اداری	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل ۱۳۷۳
تدلیس در معاملات دولتی	فساد اداری	موضوع ماده ۵۹۹ قانون مجازات اسلامی
تبانی در معاملات دولتی	فساد اداری	قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸
اخلال در نظام پولی و ارزی کشور	فساد مالی	قانون مجازات اخلال‌گران نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹
اخذ پورسانت	فساد مالی	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲
پولشویی	فساد مالی	ماده ۱۰۹ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح قانون مبارزه با پولشویی در جلسه علنی ۱۳۸۶

### ۱-۱-۲. مجازات و تعقیب کیفری فساد مالی و اداری

طبق نظریه انتخاب عقلانی، مردم به‌طور عاقلانه انتخاب می‌کنند؛ یعنی می‌کوشند تحقق خواست‌ها با اهداف‌شان را مطابق شرایط مورد نظرشان به حداکثر برسانند (بیکس، ۱۳۹۰: ۳۳)؛ بنابراین مجرمان بسته به نتایج برآورد هزینه و نفع، فعالیت‌های مشروع یا نامشروع را مرتکب می‌شوند (سلیمی و داوری، ۱۳۸۷: ۲)؛ یعنی در صورتی مرتکب جرم می‌شوند که سود و فایده مورد انتظار از ارتکاب جرم، افزون بر فواید عدم ارتکاب آن باشد (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۰: ۱۴۲). اندیشیدن به نتایج حاصله از جرائمی که مصادیق فساد مالی را تشکیل می‌دهند مجرم را به‌سوی آن‌ها سوق می‌دهد (ولد و دیگران، ۱۳۸۸: ۲۹). وضع مجازات‌های سنگین برای مصادیق جرم فساد مالی می‌تواند کمک مؤثری به کاهش جاذبه از جرم مذکور نماید (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۲۰۷) بند ۱ ماده کنوانسیون مریدا از کشورهای عضو می‌خواهد ارتکاب جرم احراز شده طبق این کنوانسیون را منوط به مجازات نمایند (UNCAC, 2003, Art: 1)؛ زیرا وجود صرف قانون برای مقابله با فساد کارساز نیست مگر زمانی که اجرایی شده و مفسد اقتصادی مجازات شود. نقش تنبیه و تشویق در مبارزه با فساد اهمیت دارد، به‌طوری‌که باعث دلگرمی افراد صالح و کارآمد می‌شود و از طرفی، ترس و نگرانی فاسدان را در پی خواهد داشت (بخشی، ۱۳۹۱). از آنجاکه فساد اداری از اقسام جرائم اقتصادی است، بر همین مبنا مجازات‌های تعیین‌شده برای جرائم اقتصادی، نسبتاً شدید و عموماً با توجه به هدف مرتکبان از ارتکاب این جرائم، کیفرهای مالی است و در کنوانسیون‌ها و معاهدات مختلف، این موضوع به‌وضوح قابل مشاهده است (مهروی‌پور، ۱۳۹۰: ۱۹۸). در ماده ۳۰ کنوانسیون صحبت از تعقیب، رسیدگی قضایی و مجازات‌ها شده است.

جدول ۲: نمونه‌های از مجازات‌های تعیین شده برای مصادیق فساد مالی و اداری در حقوق ایران

جرم	مجازات	مستند قانونی
رشوه	انفصال موقت از شش ماه تا سه سال: در صورتی که قیمت مال یا وجه اخذشده، بیش از بیست هزار ریال نباشد.	مطابق ماده ۵۸۸ کتاب تعزیرات قانون مجازات اسلامی مصوب سال ۱۳۷۵
	از یک سال تا سه سال حبس و جزای نقدی، معادل قیمت مال یا وجه اخذشده و انفصال موقت از شش ماه تا سه سال: چنانچه، قیمت مال یا وجه اخذشده، بیش از بیست هزار ریال تا دویست هزار ریال باشد.	مطابق ماده قانون تشدید مجازات مرتکبین اختلاس، ارتشاء و کلاهبرداری مطابق ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری
	دو تا پنج سال حبس، به‌علاوه جزای نقدی، معادل قیمت مال یا وجه گرفته‌شده و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا ۷۴ ضربه شلاق: چنانچه، قیمت مال یا وجه گرفته‌شده توسط کارمند دولت، بیش از دویست هزار ریال تا یک میلیون ریال باشد.	
مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق	پنج تا ده سال حبس، به‌علاوه جزای نقدی، معادل قیمت مال یا وجه گرفته‌شده و انفصال دائم از خدمات دولتی و تا ۷۴ ضربه شلاق: چنانچه، قیمت مال یا وجه اخذشده، بیش از یک میلیون ریال باشد.	مطابق ماده ۱ قانون مجازات اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی
	محکومیت به حبس تأدیبی از شش ماه تا دو سال و به جزای نقدی از یک هزار ریال تا ده هزار ریال	
اختلاس	تا پنجاه هزار ریال باشد، مرتکب به شش ماه تا سه سال حبس و شش ماه تا سه سال انفصال موقت و هرگاه بیش از این مبلغ باشد به دو تا ده سال حبس و انفصال دائم از خدمات دولتی	مطابق ماده ۵ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری
تضییع اموال دولتی	محکومیت به جبران خسارات وارده به دولت و شلاق تا ۷۴ ضربه	بند پایانی ماده ۵۹۸ قانون مجازات اسلامی
تصدی بیش از یک شغل	انفصال خدمت موقت از شش ماه تا یک‌سال، استرداد وجوه دریافتی از شغل دولتی دوم، انفصال دائم از مشاغل در صورت تکرار	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل ۱۳۷۳
تبانی در معاملات دولتی	محکومیت به حداکثر مجازات حبس و انفصال ابد از خدمات دولتی و شرکت‌ها و مؤسسات وابسته به دولت و شهرداری‌ها	قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی مصوب ۱۳۴۸/۳/۱۹ قانون راجع به منع مداخله وزراء و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲
اخلال در نظام پولی و ارزی کشور	محکومیت به ۵ سال حبس تا اعدام	قانون مجازات اخلال‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۶۹/۹/۲۸
اخذ پورسانت	محکومیت به رد پورسانت یا معادل آن به دولت به حبس تعزیری از ۲ تا ۵ سال و جزای نقدی برابر پورسانت بر رد هدیه یا امتیاز یا درصدها یا معادل آن به دولت به حبس تعزیری از دو تا ده‌سال و جزای نقدی برابر هدیه یا امتیاز یا درصدها	قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲ قانون مجازات جرائم نیروهای مسلح ۱۳۸۲
پولشویی	مصادره اصل مال و تمامی عواید حاصل از جرم محکومیت مرتکب به حبس تعزیری درجه پنج در کمتر از ده میلیارد ریال محکومیت به حبس تعزیری درجه چهار در بیشتر از ده میلیارد محکومیت به جزای نقدی	قانون مبارزه با پولشویی در جلسه عاظمی ۱۳۸۶/۱۰/۲

## ۱-۲. پیشگیری کنشی: پیشگیری اجتماعی، وضعی و نهادی

هدف از پیشگیری کنشی یا غیرکیفری جامعه‌پذیر و قانون‌گرا ساختن افراد و حفاظت از آماج‌های جرم جهت جلوگیری از وقوع جرم است (جان، ۱۳۸۴: ۱۵۸-۱۵۹). این نوع نگرش نسبت به پیشگیری نخستین بار توسط انریکو فری از پیشگامان مکتب تحقیقی - اثباتی مطرح شد. فری معتقد بود محیط اجتماعی باید به گونه‌ای سازمان داده شود که پیشگیری از وقوع جرم در آن ملحوظ باشد (پرادل، ۱۳۸۱: ۶۴-۶۵). پیشگیری غیرکیفری در واقع آن نوع پیشگیری است که قبل از وقوع جرم انجام می‌شود. سیاست جنایی، وقتی در جامعه مؤثر واقع می‌شود که تدابیر پیشگیرانه در درجه نخست اهمیت قرار گیرد. هرچند اهمیت دادن به تدابیر پیشگیرانه، به جای توسل به پاسخ‌های سرکوب‌گرایانه، از اولویت برخوردار است؛ اما این امر تا حد زیادی به نوع نظام حاکم بر یک کشور وابسته است. دولت‌هایی که در پیشگیری از اقدامات فسادآلود، سیاست جنایی کنشی را دنبال می‌کنند از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز مدیریت مناسب و مطلوب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی، بزهکاری را مهار می‌کنند (حسینی و نوذری فردوسی، ۱۳۹۳: ۸۳-۱۰۱). در پیشگیری وضعی با تغییر در موقعیت‌های خاصی که احتمال ارتکاب جرم در آن زیاد است، هدف دشوار کردن، پرخطر کردن یا جاذبه‌زدایی برای افرادی است که قصد ارتکاب دارند. بنابر نظریه انتخاب عقلانی، مجرمان متفاوت از سایر انسان‌ها نیستند و قادر به انتخابند و ارتکاب جرم، نتیجه انتخاب عقلانی آن‌ها در موقعیت‌های متفاوت است (صوفی‌زمر، ۱۳۹۰: ۴). پیشگیری وضعی می‌خواهد، این انتخاب را تحت تأثیر قرار دهد؛ بنابراین ناظر بر اوضاع، احوال و شرایطی است که مجرم را در آستانه ارتکاب جرم قرار می‌دهد و در جرم‌شناسی وضعیت‌های ماقبل بزهکاری یا وضعیت پیش‌جنایی نامیده می‌شود (نجفی‌ابرنادآبادی، ۱۳۹۰: ۵۸۰). پیشگیری وضعی، با دشوار کردن، پرخطر کردن و کاهش جاذبه وضعیت‌های پیش‌جنایی انتخاب بزهکار را تحت تأثیر قرار داده و مانع از انتخاب ارتکاب جرم از سوی او می‌شود. پیشگیری وضعی<sup>۱</sup>، در برگیرنده مجموعه اقدامات و تدابیر غیرکیفری است که از طریق از بین بردن یا کاهش فرصت‌های مناسب برای وقوع جرم و نامناسب جلوه دادن شرایط و موقعیت پیش‌جنایی، از ارتکاب جرم جلوگیری می‌کند (چاله چاله، ۱۳۸۷: ۶). به نظر گسن رمون، پیشگیری وضعی اتخاذ ترتیبی است که بهای ارتکاب عمل مجرمانه را برای مرتکب بیش از سود حاصل از آن می‌گرداند (گسن، ۱۳۷۶: ۶۲۸-۶۰۵). پیشگیری وضعی مبتنی بر علت‌شناسی جرم و تغییر وضعیت مشرف به جرم به منظور برهم‌زدن معادله مجرمانه است. در واقع در این نوع پیشگیری عوامل جرم‌زا شناسایی و

اقداماتی که هدف آن‌ها خنثی کردن عوامل جرم‌زا است، سازماندهی می‌شود (دنيس و همکاران، ۱۳۷۹: ۱۷۲-۱۴۷). در پیشگیری اجتماعی، تغییر شخصیت بزهکار و شرایط اجتماعی مورد توجه است. در واقع ارتکاب جرم نتیجه علل مختلفی است که در علم جرم‌شناسی مورد توجه قرار می‌گیرد (مرادی، ۱۳۹۱: ۴)؛ از جمله این علل، علل اجتماعی است که در جامعه‌شناسی جنایی به‌طور خاص، مورد توجه قرار می‌گیرد و تلاش برای حذف این علل، موضوع پیشگیری اجتماعی است. برای پیشگیری از فساد، غیرفعال نمودن عوامل اجتماعی مؤثر بر ارتکاب مصادیق جرم مذکور لازم است. عمده‌ترین این عوامل، قطعاً فقر است. احساس فقر موجب احساس نیاز مرتکب احتمالی به سود حاصل از ارتکاب جرم شده و باعث وقوع جرم می‌گردد. همچنین زندگی فرد در مسکن نامناسب ناشی از فقر، نه تنها در ارتکاب جرم از سوی او مؤثر است بلکه حتی دیگر عوامل مؤثر در وقوع جرم را نیز فعال می‌کند (مرادی، ۱۳۹۱: ۴).

### ۱-۲-۱. شفافیت و مشارکت جامعه و گزارش‌دهی عمومی برای ارتقای شفافیت

اقدام دیگر در راستای پیشگیری از فساد، تصویب قوانین مرتبط با شفافیت و ترویج فرهنگ «سوت‌زنی» و تصویب قانون با هدف حمایت از گزارش‌کنندگان، شهود، خبرچینان و یا حتی دادن پاداش به آن‌هاست (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۲۰۷). فساد هنگامی افزایش می‌یابد که مورد توجه قرار نگیرد، به همین دلیل، یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در پیشگیری و مبارزه با فساد، شناسایی و آشکارسازی اعمال فاسد است. یکی از سهل‌الوصول‌ترین شیوه‌ها برای رسیدن به این امر، افشاگری است. به همین خاطر در اکتبر ۲۰۰۹، نشست سالانه اعضای سازمان شفافیت بین‌الملل منجر به تصویب قطعنامه‌ای در حوزه افشاگران شد. در این نشست اعضا بر این نظر بودند که افشاگران، نقش مهمی در حمایت از منافع عمومی و مقابله با فساد دارند. (TI, 2009, Resolution on the protection of whistleblowers. TI.8 transparency.org) در نوامبر ۲۰۰۹، سازمان شفافیت بین‌الملل در راستای فرهنگ‌سازی افشاگری و رفع موانع آن، پژوهشی را که در فوریه و آگوست ۲۰۰۹ به سرانجام رسانده بود، در قالب گزارشی با عنوان «جایگزین سکوت» منتشر کرد و در آن به ارزیابی سیاست و رویه ۱۰ کشور اروپایی در حوزه افشاگران فساد پرداخت. بر اساس این گزارش، اصطلاح افشاگر در این کشورها با معانی متفاوتی پیوند دارد؛ به‌عنوان مثال مخبر (جمهوری چک، ایرلند، رومانی و اسلواکی)، خائن یا جاسوس (بلغارستان و ایتالیا) و خبرچین (استونی، مجارستان، لتونی و لیتوانی) که باید دید مثبتی با افشاگران پیدا شود و تحت پوشش

قوانین حمایت از شهود<sup>۱</sup> قرار گیرند. تدوین‌کنندگان سند مریدا معتقدند شفافیت در بخش دولتی با توجه به تشکیلات، عملکرد و تصمیم‌گیری‌های اداری باید ارتقا یابد اما در کنار این اعتقاد در ماده ۱۰ با عنوان گزارش‌دهی عمومی باید به اعضای جامعه امکان دهند تا در صورت اقتضا اطلاعاتی را در مورد عملکرد و تصمیم‌گیری مدیریت دولتی البته با رعایت داده‌های مربوط به زندگی خصوصی سایر شهروندان در اختیار داشته باشند. بند «ب» از ماده ۱۰ اشعار می‌دارد تسهیل تشریفات اداری به منظور تسهیل دسترسی عموم به نهادهای تصمیم‌گیر صلاحیت‌دار نیز ابزار مؤثری بوده و با انتشار گزارش‌های دوره‌ای درخصوص خطرات فساد در مدیریت دولتی می‌توان اقدامات مقتضی را اتخاذ کرد (نظری منظم و وطن‌خواه، ۱۳۹۵: ۱۳۷-۱۱۳). ماده ۵ کنوانسیون مبارزه با فساد تحت عنوان سیاست‌ها و اقدامات پیشگیری از فساد بر اهمیت تقویت مشارکت مردمی جهت افشاگری فساد تأکید می‌کند (UNCAC, 2003, Art: 5) در ماده ۱۳ کنوانسیون مبارزه با فساد به مشارکت آحاد جامعه، نهادهای جامعه مدنی و از همه مهم‌تر سازمان‌های غیردولتی اشاره شده است (UNCAC, 2003, Art:13). پس از تصویب کنوانسیون ملل متحد علیه فساد و با توجه به درخواست کنوانسیون مبنی بر تصویب قوانین مربوط به حمایت از افشاگران را با توجه به نظام داخلی خود، مورد بررسی قرار دهند، سازمان بین‌الملل شفافیت در طی گزارشی، ارزیابی جامعی را از وضعیت قوانین حمایت از افشاگران، در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا به عمل آورده است. این گزارش نشان می‌دهد به‌واسطه آگاهی رو به تزاید جامعه در مورد ارزش افشاگری، در حال حاضر، ۲۰ کشور از ۲۷ کشور اروپایی مورد بررسی در این گزارش، دارای برخی قوانین و مقررات مشخص هستند که دست‌کم، به صورت محدود از افشاگران در برابر اقدامات تلافی‌جویانه حمایت می‌کنند. بر اساس این گزارش هرکدام از این کشورها به تناسب وضع مقررات مربوط به افشاگری در یکی از ردیف‌های، کامل، ناقص یا فاقد قرار می‌گیرند؛ به‌عنوان نمونه بریتانیا، هلند و سوئیس از دولت‌هایی هستند که از نظر اجرایی کردن کنوانسیون مریدا در ردیف کامل قرار می‌گیرند؛ زیرا اولین قانون جامع در اتحادیه اروپا در این حوزه، قانون افشا برای منافع عمومی<sup>۲</sup> بریتانیا است که به‌عنوان قوی‌ترین قانون در این اتحادیه و یکی از معتبرترین قوانین در حوزه افشاگران در جهان به‌شمار می‌رود. پس از فجایع مرگبار و همچنین رسوایی‌های سطح بالای سیاسی و اقتصادی، بریتانیا در سال ۱۹۹۸ این قانون را تصویب کرد. در خلال سال‌های پس از این تصویب، برخی از کشورهای عضو اتحادیه اروپا نیز به تصویب قوانینی در حمایت از افشاگران

1. Witness Protection Law.

2. PublicInterest Disclosure Act (PIDA)

پرداختند. این پیشرفت نشان‌دهنده اولین موج چنین قانون‌گذاری‌هایی در اروپاست. هلند در سال ۲۰۰۱ مجموعه حمایت‌ها از کارمندان دولتی را تأیید و در سال ۲۰۰۶ مؤسسه اخلاق و درستکاری را ایجاد نمود. همچنین در سال ۲۰۱۱ دفتر ملی آموذمان را گسترش و در سال ۲۰۱۲ مرکز مشاوره افشاگری را افتتاح نمود. شایان ذکر است که شاید بیشترین میزان آمادگی در چارچوب نظام حقوقی، در زمینه حمایت از افشاگران را سوئد به خود اختصاص داده بود. این کشور در سال ۱۷۶۶ قانونی را به تصویب رساند که از آن به‌عنوان اولین قانون آزادی اطلاعات در جهان یاد می‌شود.

جدول ۳: نمونه قوانین سیاست جنایی مشارکتی و حمایت از افشاگران

نام کشور	عنوان قانون	ماده
نروژ	Working Environment Act 2005	Section 2 A-1
ایرلند	Protected Disclosures Act 2014	Section 5
فرانسه	Law of 2016 on transparency	Article 6
نیوزیلند	Protected Disclosures Act 2000	Section 3
صربستان	Law on the Protection of Whistleblowers Act	Article 2.2
اسلواکی	Act on certain measures related to reporting of anti-social activities and on amendment and supplements to certain acts	Section 2(1) a
ایرلند	Protected Disclosures Act 2014	Section 5 subsection 7
استرالیا	Public Disclosure Act	Section 28
کره جنوبی	Protection of Public Interest Reporters Act 2011	Article 2.6
مالت	Protection of the Whistleblower Act 2013	Article 21
غنا	Whistleblower Act 2006	Section 17
ایتالیا	Provisions for the protection of individuals reporting crimes or irregularities that have come to light in the context of a public or private employment relationship, 2017	Article 1
استرالیا	Public Interest Disclosure Act 2013	Section 19
رومانی	Law on the protection of public officials complaining about violations of the law, 2004	Article 6
جامائیکا	The Protected Disclosures Act, 2011	Section 18
هلند	The Whistleblower Authority Act, 2016	Article 3a

مشارکت عامه مردم در سیاست جنایی به کارایی آن می‌افزاید. مشارکت عموم مردم در سیاست جنایی، افزون‌بر رفع دل‌نگرانی مشروع در جهت بالا بردن کارایی آن، به‌معنای این است که امروزه پیشگیری و سرکوبی بزهکاری از جمله اموری هستند که به همه افراد جامعه مربوط می‌شوند (لازرز، ۱۳۷۵: ۱۲۳). اما نکته‌ای که باید به آن توجه شود، حمایت قانونی از افشاگران فساد است؛ به همین دلیل کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد در ماده ۳۲ تحت عنوان «حمایت از شهود و کارشناسان و قربانیان» و ماده ۳۳ حمایت از افراد گزارش‌دهنده را مورد توجه قرار داده است. به‌موجب ماده ۳۲ قانون مبارزه با فساد کره جنوبی، هیچ افشاگری نباید مورد تبعیض، اجبار، تحمیل و اقدامات انضباطی توسط سازمان، اداره یا نهادی که در آن کار می‌کند، قرار گیرد (وکیلیان



و درخشان، ۱۳۹۶: ۲۳۴). اولین قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف در سال ۱۷۷۸ و با عنوان «قانون حفاظت از افشاگران» به تصویب رسیده است (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷: ۳۸) در حال حاضر، قوانین متعددی درباره افشاگری و حمایت از افشاگران در آمریکا وجود دارد. در این میان، سه قانون از برجستگی و اهمیت خاصی برخوردار است. قانون ادعای کذب<sup>۱</sup> مصوب ۱۸۶۳، قانون حمایت از افشاگران<sup>۲</sup> مصوب ۱۹۸۹ و قانون ساربنز-آکسلی<sup>۳</sup> مصوب ۲۰۰۲. از سال ۲۰۱۴ پیشنهاد شده است که روز ۳۰ جولای در ایالات متحده به‌عنوان روز ملی تقدیر از گزارش‌دهندگان تخلف انتخاب شود و این پیشنهاد در سال ۲۰۱۶ به تصویب رسیده است. در ۳۰ جولای ۱۷۷۸ اولین «قانون حمایت از سوت‌زنان» در ایالات متحده به تصویب رسیده است. در دومین سالگرد این جشن، سامونل شاو به‌عنوان قهرمان ناشناخته ملی آمریکا که باعث تصویب اولین قانون حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف شد، معرفی گردید (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷: ۳۸). در ایران از جنبه‌های مختلفی به بحث افشاگری فساد پرداخته شده و حمایت‌های هرچند ناکافی نیز از افشاگران فساد به‌عمل آمده است؛ به‌عنوان نمونه آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی ۱۳۸۳ به شکل تکلیفی به تقویت سازوکار گزارش‌دهی پرداخته است (کناری‌زاده و زندی‌راد، ۱۳۹۶: ۵۸). در قوانین بالادستی یکی از محورهای مهم مبارزه با فساد، مشارکت مردم در مبارزه با فساد است. طبق اصل ۸ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، امر به معروف و نهی از منکر وظیفه همگانی شناخته شده است. در همین راستا نیز در ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز وزارت کشور موظف شده است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد را فراهم آورد و گزارش سالانه آن را تقدیم مجلس کند. نکته‌ای که در قانون ایران ناظر به استفاده از مشارکت مردم در راستای مبارزه با فساد باید توجه کرد آن است که ساختار منسجمی برای حمایت‌های جانی، مالی، اداری، قضایی از اشخاصی که در راستای مبارزه با فساد عمل می‌کنند و یا به افشای اطلاعات فساد می‌پردازند، وجود ندارد. واقعیت این است که فعالیت‌های غیرقانونی را گزارش می‌دهند از ایمنی جانی برخوردار نیستند و بعضاً به‌صورت‌های وحشتناکی مورد انتقام قرار می‌گیرند (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۴: ۸). قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در مواد ۳ و ۸ بر اطلاع‌رسانی جمعی و ایجاد شفافیت در قراردادهای دولتی تأکید دارد (قاسمی، ۱۳۹۵: ۱۴۷-۱۷۰). گزارش مفاسد مالی از سوی همکاران و کارمندان

1. False Claims Act (2063)

2. Whistleblower Protection Act (2909)

3. Sarbanes-Oxley Act (2552)

واحدها و سازمان‌های محل ارتکاب جرم نیز شکل دیگری از افشاگری است. با توجه به اینکه فساد مالی از سوی یقه‌سفیدان و در راستای منافع خصوصی‌شان انجام می‌گیرد؛ از این رو افراد مذکور قبل از ارتکاب جرم، برنامه‌ریزی دقیقی انجام داده و هزینه - فایده آن را در نظر می‌گیرند تا خطر کمتری را متوجه مقام و موقعیت خود سازند. این موضوع پدیده فساد مالی را به جرمی پیچیده و بسته تبدیل کرده که احتمال کشف آن را پایین آورده است. بر همین اساس آنچه که می‌تواند بیش از افشاگری عموم مردم به کشف این فساد کمک شایانی بنماید، گزارش‌دهی همکاران و کارمندان واحدها و سازمان‌های محل ارتکاب جرم است. بند ۴ ماده ۸ کنوانسیون مریدا به گزارش مفاسد مالی اشاره شده است که بر اساس این بند هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را در جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی در موقعی که به چنین اعمالی در اجرای وظایف خود برخورد می‌نمایند، مورد بررسی قرار خواهد داد. (UNCAC, 2003, Art: 8(4)) در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ایران نیز وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است در اجرای وظایف قانونی خود به اعمال نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی اشخاص حقیقی و حقوقی اقدام و هرگونه سوء جریان را به همراه پیشنهادهای اصلاحی به مراجع ذیربط منعکس نماید. (ماده ۹) در ماده ۱۳ قانون مذکور به گزارش مفاسد مالی مجدداً تأکید شده است (نظری‌منظم و وطن‌خواه، ۱۳۹۵: ۱۱۳-۱۳۷). در بسیاری از جرائم، پرداخت حق‌الکشف به کشف و شناسایی آن جرم کمک شایانی می‌نماید. در شرایط عادی گزارش ندادن جرم دارای منافع بیشتری نسبت به گزارش دادن آن است. بر اساس تحقیقات صورت گرفته، حدود ۵۰ درصد از افشاگران در معرض اقدامات تلافی‌جویانه؛ مانند اخراج، انتقال، اذیت و آزار قرار دارند. پرداخت حق‌الکشف موجب افزایش گزارش جرم شده و سازمان مبارزه‌کننده را در داشتن اطلاعات به‌روز و مناسب و به‌تبع آن اتخاذ سیاست‌های منطبق با واقع یاری می‌رساند. همچنین پرداخت حق‌الکشف از آن‌رو دارای اهمیت است که بسیاری از مفاسد اقتصادی در محیط‌های بسته و اداری صورت پذیرفته و اختفای آن‌ها به نحو گسترده‌ای امکان‌پذیر است؛ لذا ماده ۸ کنوانسیون مریدا مقرر داشته هر کشور عضو طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی، مورد بررسی قرار خواهد داد (ساداتی، ۱۳۹۴: ۲۸-۱۰). در ماده ۱۴ نیز وظیفه مشابهی را بر دوش بازرسان، کارشناسان رسمی، حساب‌رسان و حسابداران، ممیزین، ذیحساب‌ها، ناظرین و سایر اشخاصی که مسئول ثبت یا رسیدگی به اسناد دفاتر و فعالیت‌های اشخاص حقیقی و حقوقی قرار داده شده است. این اشخاص نقش کلیدی در جلوگیری از فساد اداری دارند و بدین دلیل در جهان وظایف

خاصی بر دوش آن‌ها گمارده شده است. در ماده ۱۵ قانون ارتقای سلامت، وظیفه گزارش مفاسد مالی به مقامات، مدیران و سرپرستان مستقیم هر واحد در سازمان‌های دولتی بند «الف» ماده ۲ این قانون محول شده است. حتی قانون‌گذار دست به تشویق کارکنان و مسئولینی زده است که در دادن گزارش مفاسد اقتصادی به مراجع ذیصلاح و مبارزه با آن، تلاش فوق‌العاده کرده‌اند و آیین‌نامه اجرایی آن نیز در جلسه ۱۳۹۳/۴/۱۵ هیئت وزیران به تصویب رسیده است که تشویق‌هایی در ماده ۳ این آیین‌نامه برای گزارش‌دهندگان مفاسد اقتصادی پیش‌بینی شده است (نظری منظم و وطن‌خواه، ۱۳۹۵: ۱۳۷-۱۱۳) لازم‌به‌ذکر است که شفافیت و افشاکاری علاوه بر شکل عمومی باید شکل قانونی نیز داشته باشد. به عبارتی باید قوانینی در جهت الزام با شفافیت و انتشار اطلاعات مالی و عملکردی قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی، نهادها و مؤسسات وجود داشته باشد. در حال حاضر دو قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد و قانون انتشار دسترسی آزاد به اطلاعات در این زمینه وجود دارد. برای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات تاکنون ۱۲ شیوه‌نامه تدوین شده، همچنین دبیرخانه‌ای ذیل وزارت فرهنگ و ارشاد تشکیل شده است. آخرین تلاش‌ها برای شفافیت طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها می‌باشد. تصویب طرح شفافیت قوای سه‌گانه و دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، انقلابی در شفافیت است. بر اساس این طرح دستگاه‌ها اسناد تأسیس، صورت‌های مالی، همه آرای قطعی، مبالغ تعرفه‌ها، عوارض و ارائه خدمات، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، فرصت‌های اشتغال و جذب نیروی انسانی، همه فرایندها و مراحل اداری اخذ و صدور هرگونه مجوز و تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات حوزه فعالیت خودشان را شفاف در اختیار مردم قرار می‌دهند.

جدول ۴: نمونه قوانین سیاست‌جنایی مشارکتی و حمایت از افشاگران فساد

ردیف	عنوان قانون	ماده
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	اصل ۸
۲	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	ماده ۳، ماده ۸، ماده ۹، ماده ۱۰، ماده ۱۴ و ماده ۱۵
۳	آیین‌نامه اجرایی ماده (۲۶) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	ماده ۳
۴	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷/۱۱/۶	ماده ۱۰
۴	قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل چهل و نهم (۴۹) ق.ا.ج.ا.	ماده ۱۷
۴	دستورالعمل اجرای قانون الحاق موادی به قانون نحوه اجرای اصل ۴۹ قانون اساسی	ماده ۶
۴	ماده واحده طرح حمایت از گزارشگران موارد فساد	ماده واحده
۵	طرح شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها	ماده ۲ و ۳

## ۱-۲-۲. جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی شایسته و متخصص در ادارات و کاهش جاذبه جرم فساد مالی و اداری از طریق تحول در نیروی انسانی و نظام اداری

این مؤلفه دارای دو وجه متفاوت است. از یک‌سو اصلی مطابق بند ۱ ماده ۷ هر کشور باید در انتخاب کارمندان نظام شایسته‌سالاری را اجرا نماید. چراکه نظام ملی درستکاری<sup>۱</sup> بدون وجود نیروی انسانی صالح امکان‌پذیر نیست. از سوی دیگر مهم‌ترین عامل کارآمدی یک سازمان، نیروی انسانی آن است. نیروی انسانی لازم برای مبارزه با جرائم اقتصادی که از نوع جرائم پیچیده و فنی تلقی می‌گردد، باید از تخصص لازم برخوردار بوده و درعین‌حال، به‌طور مستمر در معرض آموزش‌های لازم قرار گیرد. پیچیدگی و گستردگی مفاسد اقتصادی ایجاب می‌نماید که سازماندهی گسترده نیروی انسانی جهت مبارزه با مفاسد اقتصادی انجام گیرد. یکی از دلایل برخی شکست‌ها در این مبارزه، کمبود نیروی انسانی است؛ به‌عنوان نمونه، سنگاپور تا سال ۱۹۹۵ در مبارزه با فساد اقتصادی موفق نبوده است. علت این امر آن بوده که نهاد مبارزه با فساد، واحد کوچکی از پلیس آگاهی بوده که علاوه بر این وظیفه، وظایف سنگین دیگری نیز داشته است. با ایجاد واحد مستقل ضد فساد، این کشور از ۱۹۹۵ تا ۲۰۰۱ در میان تمامی کشورهای آسیایی از کمترین فساد اداری برخوردار بوده است (Quah, 2003: 183). ماده ۶۰ کنوانسیون مریدا در رابطه با جذب و به‌کارگیری نیروی انسانی شایسته در ادارات و سازمان‌ها و نیروی انسانی متخصص مقابله با فساد و لزوم ارتقای آموزش در سازمان‌های مبارزه با فساد مقرر می‌دارد: (۱) هر کشور عضو تا حدی که لازم باشد برنامه‌های آموزشی ویژه‌ای را برای کارکنان مسئول پیشگیری و مبارزه با فساد شروع خواهد کرد یا آن‌ها را توسعه یا ارتقاء خواهد داد. مبارزه با فساد اقتصادی و مالی که دارای ماهیت و ویژگی‌های خاص می‌باشند، نیاز به افرادی متخصص در این زمینه دارد. در کنوانسیون مریدا به این موضوع اشاره شده و دول متعاقد ملزم گردیده‌اند برنامه‌های آموزشی ویژه برای پرسنل اجرای قانون شامل تعقیب، قضات تحقیق و کارکنان گمرک و سایر کارکنان مسئول پیشگیری، کشف و کنترل جرائم مشمول این کنوانسیون، ایجاد نموده یا گسترش و بهبود دهند. در ماده ۳۶ کنوانسیون صحبت از اشخاص متخصص در امر مبارزه با فساد مالی شده است که باید از آموزش و امکانات مناسب برای اجرای مسئولیت‌های خود بهره‌مند شوند و در ماده ۶۰ مقرر شده است که هر کشور عضو تا اندازه لازم برنامه‌های ویژه‌ای را برای آموزش کارکنان مسئول جلوگیری و مبارزه با فساد مالی راه‌اندازی، تنظیم و یا تقویت خواهد کرد. در قانون ارتقای سلامت نظام اداری نیز تا حدودی به این مقوله اشاره شده است. در تبصره اول بند «ب» ماده ۱۱ به آموزش تخصصی قضات دادسرا و دادگاه‌ها برای رسیدگی به این جرائم پرداخته شده است. در

کنار کارمندان متخصص مقابله با فساد شایسته‌گزینی در رفع چالش‌های مرتبط با فساد اداری نباید مورد غفلت واقع شود. یکی از مهم‌ترین طرح‌ها، قانون خدمات کشوری است، که برای ارتقای شایسته‌سالاری مشتمل بر ۱۵ فصل و ۱۲۸ ماده در راستای اجرای ماده ۱۴۱ قانون برنامه چهارم توسعه، از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی ارائه شده است. که این طرح دارای اهدافی همچون استقرار نظام شایسته‌سالاری، ایجاد ثبات در خدمات مدیران، رعایت عدالت در انتصابات و کاهش تأثیر تغییرات سیاسی در انتخاب و انتصاب مدیران و جلوگیری از سلیقه‌ای عمل کردن می‌باشد (عباسزاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۴۱).

#### جدول ۵: بررسی مراحل شایسته‌گزینی در مشاغل دولتی

ماده	وظیفه	موضوع ماده
ماده ۴۱ قانون مدیریت خدمات کشوری	نحوه ورود به خدمت	ورود به خدمت و تعیین صلاحیت استخدامی افراد براساس مجوزهای صادره، تشکیلات مصوب و رعایت مراتب شایستگی و برابری فرصت‌ها انجام می‌شود
ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری	شرایط عمومی استخدام در دستگاه‌های اجرایی	الف- داشتن حداقل سن بیست سال تمام و حداکثر چهار سال برای استخدام رسمی و برای متخصصین با مدرک تحصیلی دکتری چهار و پنج سال. ب- داشتن تابعیت ایران. ج- انجام خدمت دوره ضرورت یا معافیت قانونی برای مردان. د- عدم اعتیاد به دخانیات و مواد مخدر. ه- نداشتن سابقه محکومیت جزایی مؤثر. و- دارا بودن مدرک تحصیلی دانشگاهی و یا مدارک هم‌تراز. ز- داشتن سلامت جسمانی و روانی و توانایی برای انجام کاری که استخدام می‌شوند. ح- اعتقاد به دین مبین اسلام یا یکی از ادیان شناخته شده در قانون اساسی ج.ا.ا. ط- التزام به قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
ماده ۴۴	لزوم اخذ امتحان ورودی	به‌کارگیری افراد در دستگاه‌های اجرایی پس از امتحان عمومی و تخصصی امکان‌پذیر است.

ارتکاب جرائم معلول فرصت‌های جرم‌خیزی است. در نتیجه راه‌حل مناسب مقابله با فساد کاهش فرصت‌های مجرمانه است (رجبی، ۱۳۹۶: ۲۷-۴۶). از آنجاکه هر محیطی بزهکاران خاص خود را دارد، می‌توان به این مهم پی برد که شناخت همه‌جانبه محیط تکوین جرم و رفتارهای خط‌آلود راهکار مطمینی برای شناخت عوامل مولد پدیده مجرمانه و مبارزه مؤثر علیه آن است. جرم‌شناسانی چون «زابو»<sup>۱</sup> کانادایی، بزهکاری را تا آن اندازه متأثر از محیط و عوامل اجتماعی می‌داند که جامعه و به‌طورکلی محیط را کارخانه بزهکاری دانسته که مهر خود را بر شخصیت بزهکار می‌چسباند. با شناخت محیط اداری به‌راحتی می‌توان فرصت ارتکاب جرم را کاهش داد

(عصاره و شامبیاتی، ۱۳۹۲: ۸۰-۱۰۹). از راه‌های دشوار ساختن ارتکاب جرم فساد مالی جابه‌جایی دوره‌ای کارمندان است. استقرار طولانی‌مدت یک کارمند در یک سمت به او فرصت بیشتری می‌دهد تا - در صورت گرایش به فساد - مشتریان خود را به خوبی شناسایی کرده با آن‌ها وارد معامله و تبانی شود (دادخواهی، ۱۳۹۰: ۲۵). جابه‌جایی دوره‌ای کارمندان، این امکان را از آن‌ها گرفته و کار را هم برای کارمند متخلف و هم برای ارباب‌رجوع، سخت می‌کند. علاوه بر این، لازم است قوانینی در جهت کاهش سطح دخالت دولت و در راستای تحقق دولت الکترونیک - به گونه‌ای که حداقل نیاز به مراجعه حضوری وجود داشته باشد - تصویب شود. مراجعه حضوری و برخوردهای رودررو میان ارباب‌رجوع و کارمند، از جمله عوامل شکل‌گیری مرادده‌های فسادآمیز است؛ بنابراین، رفع ضرورت حضور افراد، با استفاده از علوم و فناوری اطلاعات از اهمیت برخوردار است. قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ دستگاه‌های اجرائی را به ارائه خدمات به شهروندان به صورت الکترونیکی در ظرف زمانی تعیین‌شده ملزم نموده است. ماده ۲۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد کلیه اشخاص مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده ۲ را مکلف نموده است ظرف دو سال پس از تصویب قانون، فرایند امور مالی و مکاتبات اداری خود را مکانیزه نمایند. ماده ۲۱ و تبصره‌های آن بر استفاده نهاد‌های مشمول قانون منحصراً از نرم‌افزارهای مالی و اداری ثبت‌شده در شورای عالی انفورماتیک تأکید دارد. شورای عالی انفورماتیک نیز باید پیش از ثبت هر نرم‌افزار، از رعایت معیارها و استانداردهای مصوب اطمینان حاصل نماید. تمامی دستگاه‌های اجرایی و اداری باید مجهز به سیستم‌های نظارتی الکترونیکی باشند و در برخی حوزه‌ها شاهد انقلاب انفورماتیک نظیر ثبت اسناد و املاک هستیم. اجرای ثبت الکترونیک با توسل به روش‌ها و وسایل علمی و به مدد فناوری‌های نوین رایانه‌محور، همچون احراز هویت بیومتریک با اسکنر انگشت‌نگار، امضا الکترونیک و سایر فناوری‌های ثبت الکترونیک، در کاهش جرائم ثبتی مؤثر بوده است.

جدول ۶: الکترونیکی کردن و هوشمندسازی تمام عملیات امور اسناد سازمان ثبت برای مقابله با فساد

ردیف	سامانه	مبنای قانونی
۱	استقرار سامانه ثبت وقایع ازدواج و طلاق	مواد ۱۸ تا ۲۳ نظامنامه دفتر ازدواج و طلاق شماره ۱۰۰/۶۹۷۴/۹۰۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۲/۱۰
۲	استقرار سامانه اشخاص ممنوع الخروج	
۳	استقرار سامانه گواهی امضای دیجیتال	ماده ۷ قانون تجارت الکترونیک ماده ۱۳ آیین‌نامه اجرایی قانون جامع حدنگار
۴	استقرار دفتر الکترونیک	بند «خ» ماده ۱ آیین‌نامه قانون دفتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۸

ردیف	سامانه	مبنای قانونی
		ماده ۷ قانون جامع حد نگار (کاداستر) کشور مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۲۹ و مواد ۵ و ۱۱ آیین نامه اجرایی این قانون مصوب ۱۳۹۵/۱/۲۲ به استناد ماده ۶۵۵ قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ ماده ۱ شیوه نامه بهره برداری از دفتر الکترونیک از تاریخ ۱۳۹۵/۶/۱۰
۵	سامانه الزام به ثبت رسمی معاملات اموال غیر منقول	طرح ارتقای اسناد رسمی دی ماه سال ۱۳۹۵
۶	استقرار سامانه استعلام و پاسخ استعلام الکترونیکی	بند «و» ماده ۴۶ و بند ن «م» ماده ۲۱۱ قانون برنامه پنجم توسعه بند «ج» ماده ۱۲ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۷	استقرار تکنولوژی بیومتریک	ماده ۱۰ آیین نامه قانون کاداستر شیوه نامه بهره برداری از دفتر الکترونیک سردفتر اسناد رسمی
۸	استقرار سامانه پرداخت الکترونیکی ووجه خدمات ثبتی	دستورالعمل اجرایی طرح سامانه پرداخت الکترونیکی ووجه در دفاتر اسناد رسمی مصوب ۱۳۸۹/۶/۱۵ مطابق ماده ۵۶ آیین نامه قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران و دفتریاران مصوب ۱۳۹۹/۱۲/۲۸ بخشنامه شماره ۹۰۰۰/۳۶۱۷/۱۰۰ مورخ ۱۴۰۱/۱/۲۴ قوه قضاییه
۹	سامانه تصدیق اصالت اسناد و اوراق دفاتر اسناد رسمی	
۱۰	سامانه احراز هویت دیجیتال	بند یک مجموعه بخشنامه شماره ۲۹۰-۱۳۹۷/۱/۳۰ کانون سردفتران و دفتریاران تهران مورد تأیید شماره ۱۳۳۴/۲۲۹-۱/۳/۳۴-۱۳۷۹/۱/۲۰ سازمان ثبت اسناد و املاک

نمود سیستم نظارتی هشداردهنده یا هوشمند و یا ضعف در سیستم های موجود نظارتی، خود زمینه ای برای ارتکاب جرائم و مفاسد در حکومت است (قایمی، ۱۳۸۵: ۴۵). علاوه بر این، در راستای رویکرد جرم شناسی رادیکال که به شرایط اقتصادی و تاثیر آن بر وقوع جرائم توجه زیادی دارد (غلامی، ۱۳۹۰: ۲۵)، پرداخت حقوق مناسب به کارمندان می تواند جاذبه ارتکاب جرم فساد مالی را در نظر آن ها تا حد زیادی کاهش دهد؛ چراکه اولاً، هنگامی که درآمد کارمند برای تأمین حداقل مایحتاج زندگی مکفی باشد، نیاز وی به درآمد ناشی از فساد اداری کاهش می یابد (دادخدایی، ۱۳۹۰: ۲۲۹) و این درآمد جاذبه خود را در نظر کارمند از دست می دهد. از سوی دیگر، هزینه فساد اداری در صورت اثبات جرم کارمند رابطه مستقیمی با حقوق و مزایای او دارد. با فرض اینکه در صورت کشف فساد اداری، کارمند، از استخدام دولتی اخراج می شود. یکی از هزینه های ناشی از اخراج، تفاوت درآمد مورد انتظار وی در بخش خصوصی در صورت اخراج و حقوق و مزایای دولتی در صورت عدم ارتکاب فساد اداری و ادامه استخدام دولتی است. طبیعی است که هر قدر حقوق و مزایای استخدام دولتی بیشتر باشد، هزینه ناشی از اخراج برای کارمند بیشتر خواهد بود و انگیزه او برای فساد کاهش می یابد. اگر در بخش دولتی میزان حقوق و

دستمزدها پایین باشد ارتکاب فساد مالی شکل فریبنده بیشتری به خود می‌گیرد. از سوی دیگر، تفاوت درآمد میان بخش دولتی و خصوصی سبب می‌شود که افراد با تخصص بالا، جذب مشاغل دولتی با حقوق پایین نشوند و این مشاغل به دست افراد بی‌کفایت بیفتند که این امر خود زمینه‌ساز فساد است. پایین بودن میزان درآمد چه در بخش دولتی و چه در بخش خصوصی، سبب می‌شود که فرد، کسری درآمد خود را از طریق عواید فسادآمیز تأمین کند یا به شغل دوم، روی آورد که خود باعث ایجاد مصداقی دیگر از فساد تحت عنوان تعارض منافع خواهد شد. وقتی کارمندان، حقوق کافی و زندگی مرفه داشته باشند کمتر گرفتار افسون و سوسه‌های درآمد حاصل از فساد مالی خواهند شد.

جدول ۸: نمونه‌ای از برنامه‌های تحول اداری در ایران برای مقابله با فساد

ردیف	برنامه	محورهای مرتبط با مقابله با فساد
۱	برنامه تحول اداری - مرحله اول (۱۳۷۷)	فصل اول: اصلاح ساختار اداری و مدیریت درج نتایج در قالب الزامات قانونی در قانون برنامه سوم
		فصل دوم: ساماندهی شرکت‌های دولتی
		فصل سوم: واگذاری سهام و مدیریت شرکت‌های دولتی
		۱- برنامه ایجاد عزم ملی برای تحول در نظام اداری
		۲- برنامه ملی توسعه مشارکت
		۳- برنامه تقسیم کار ملی (منطقی کردن و متناسب ساختن وظایف و ساختار دولت)
		۴- برنامه اصلاح روش‌ها و فرایندهای انجام کار در دستگاه‌های دولتی
		۵- برنامه توسعه منابع انسانی
		۶- برنامه توانمندسازی مدیران
		۷- برنامه اصلاح نظام‌های اداری کلان (برنامه‌ریزی، تصمیم‌گیری - مالی، نظارت)
۲	برنامه تحول اداری - مرحله دوم (۱۳۷۹)	۸- برنامه اصلاح قوانین و مقررات پایه (برنامه و بودجه، استخدام کشوری، محاسبات عمومی ...)
		۹- برنامه ارتقای پاسخ‌گویی دولت در مقابل شهروندان
		۱۰- برنامه ارزیابی و نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی کشور
		۱۱- برنامه توسعه فناوری اطلاعات در نظام اداری
		۱۲- برنامه ملی بهبود بهره‌وری
		۱- برنامه منطقی نمودن اندازه دولت
		۲- برنامه تحول در ساختارهای تشکیلاتی دولت
		۳- برنامه تحول در نظام‌های مدیریتی
		۴- برنامه تحول در نظام‌های استخدامی
		۵- برنامه آموزش و بهسازی نیروی انسانی دولت
۶- برنامه اصلاح فرایندها، روش‌های انجام کار و توسعه فناوری اداری		
۷- برنامه ارتقای و حفظ کرامت مردم در نظام اداری		
۳	هفت برنامه تحول اداری (۱۳۸۱)	۱- نهادهای سازنده فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و عدالت‌محوری
		۲- بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی توانمند، متعهد و شایسته
		۳- دانش‌گرایی و شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی در نصب و ارتقای مدیران
۴	سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری تبیین‌کننده وضع	۱- نهادهای سازنده فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی و عدالت‌محوری
		۲- بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی توانمند، متعهد و شایسته



<p>۴- چابک‌سازی، متناسب‌سازی و منطقی ساختن تشکیلات نظام اداری در جهت تحقق اهداف چشم‌انداز</p> <p>۵- انعطاف‌پذیری و عدم تمرکز اداری و سازمانی با رویکرد افزایش اثربخشی، سرعت و کیفیت خدمات کشوری</p> <p>۶- توجه به اثربخشی و کارایی در فرایندها و روش‌های اداری به‌منظور تسریع و تسهیل در ارائه خدمات کشوری</p> <p>۷- عدالت‌محوری، شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تقییح قوانین و مقررات اداری</p> <p>۸- توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی</p> <p>۹- خدمات‌رسانی برتر، نوین و کیفی به‌منظور ارتقای سطح رضایتمندی و اعتماد مردم</p> <p>۱۰- شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری</p> <p>۱۱- نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی</p> <p>۱۲- ارتقای سلامت نظام اداری از طریق به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات</p>	<p>مطلوب/ چشم‌انداز نظام اداری (۱۳۸۹/۰۲/۰۱)</p>
<p>۱. برنامه استقرار دولت الکترونیک</p> <p>۲. برنامه عدالت استخدامی و نظام پرداخت</p> <p>۳. برنامه ساماندهی نیروی انسانی</p> <p>۴. برنامه تمرکززدایی</p> <p>۵. برنامه افزایش بهره‌وری و استقرار نظام جامع مدیریت عملکرد</p> <p>۶. برنامه سلامت اداری</p> <p>۷. برنامه اصلاح ساختارها و فرایندها</p> <p>۸. برنامه توانمندسازی و آموزش فرهنگی و تخصصی منابع انسانی</p> <p>۹. برنامه تقویت مدیریت و توان کارشناسی کشور و ارتقای روحیه خودکنترلی در کارها</p> <p>۱۰. برنامه خدمات‌رسانی به مردم و تکریم ارباب‌رجوع</p> <p>بخش ۶- نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد</p> <p>ماده ۲۸- در راستای اصلاح نظام اداری، موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زائد، کاهش حجم، اندازه به‌کارگیری افراد در قالب قرارداد کار معین (مشخص) مورد توجه قرار بگیرد.</p> <p>ماده ۲۹- دولت مکلف است طی سال اول اجرای قانون برنامه نسبت به راه‌اندازی سامانه ثبت حقوق و مزایا اقدام کند.</p>	<p>۵</p> <p>ده برنامه مرتبط در نظام اداری کشور ۱۳۸۹</p> <p>۶</p> <p>محورهای مرتبط با اصلاح نظام اداری و مقابله با فساد در برنامه ششم توسعه</p>

### ۱-۲-۳. سوگند وفاداری مقامات دولتی و لزوم تدوین منشور اخلاقی و اداری مبتنی

بر رهنمودهای کنوانسیون مریدا و سایر اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای مقابله با فساد خاستگاه سوگند به دوران باستان برمی‌گردد. با دعوت از خدایان به‌عنوان شاهد، سوگندها تضمینی برای گفتمن حقیقت و تحقق وعده‌ها ارائه می‌دهند. سوگندها برای یونانیان یک پدیده اساساً اجتماعی بود، در حقیقت، سوگندها اساس بنیاد دموکراسی تلقی می‌شد (Plecia 1970, p.v).

در حالی که پیشینه سوگند اداری مقامات به کنگره اول آمریکا در سال ۱۷۸۹ برمی‌گردد، سوگند فعلی محصولی از دهه ۱۸۶۰ است، که توسط اعضای کنگره در دوران جنگ داخلی تهیه شده است. در سال ۱۷۸۹، اولین کنگره ایالات متحده سوگند یاد کرد تا الزامات ماده ششم قانون اساسی ایالات متحده را برآورده کند: «من، به طور جدی قسم می‌خورم یا تأیید می‌کنم (بنا به قضیه) که من از قانون اساسی ایالات متحده حمایت خواهم کرد»<sup>۱</sup>. علاوه بر سوگند وفاداری تدوین منشور اخلاقی و اداری مبتنی بر رهنمودهای کنوانسیون مریدا و سایر اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای مقابله با فساد نیز بسیار مؤثر است. در بندهای اول و دوم از ماده ۸ کنوانسیون مریدا، دولت‌های عضو موظف به ارتقای سلامت نظام اداری گردیده‌اند و در این راستا از دولت‌های عضو خواسته شده است تا در چارچوب نظام حقوقی و سازمانی خود، مقررات یا استانداردهای رفتاری را در جهت اجرای صحیح، آبرومندانه و مناسب عملکردهای دولتی به‌کار برند. در این راستا تدوین قواعد رفتاری برای اعضای قوه قضاییه در ماده ۱۱ کنوانسیون مریدا مورد توجه قرار گرفته است. همچنین قسمت «ب» از بند اول ماده ۱۲ کنوانسیون مذکور نیز اقدام به ارتقای سلامت مالی در بخش خصوصی را با توسل به تدوین منشورهای اخلاقی پیشنهاد می‌دهد. بدین ترتیب از دولت‌های طرف معاهده تدوین منشورهای اخلاقی و اداری در جهت پیشگیری از فساد انتظار می‌رود. (UNODC, 2006: 28) باید در نظر داشت، طبق ماده ۶۵ کنوانسیون مریدا از دولت‌های عضو خواسته شده است نسبت به «اجرای تعهدات خود به‌موجب کنوانسیون و بر طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، اقدامات لازم قانونی و اداری را اتخاذ نمایند». در مورد التزام ایران به‌طور خاص، با توجه بر اینکه نسبت به مواد کنوانسیون مریدا راجع به پیشگیری، «حق شرط»<sup>۲</sup> قید نشده است؛ بنابراین دولت جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از طرف‌های معاهده مذکور نسبت به ایجاد زمینه‌ها و تدابیر لازم تقنینی و اجرایی جهت اجرای رهنمودهای پیشگیری از فساد مالی و اداری که از جمله آن تدوین منشورهای اخلاقی و اداری است، ملتزم شده و تعهد دارد تا در گردهمایی کشورهای عضو کنوانسیون مذکور، مقرر در ماده ۶۳، نسبت به ارائه «برنامه‌ها، طرح‌ها، رویه‌ها و اقدامات اداری و قانون‌گذاری» انجام‌شده در اجرای کنوانسیون مریدا مبادرت ورزد (میثم، ۱۳۹۰: ۸). محتوای منشورهای رفتاری کارگزاران را می‌توان به قواعد وضع‌کننده معیارهای رفتاری - که موجب ارتقای احترام و نزاکت می‌شوند - و قواعد وضع‌کننده معیارهای صلاحیتی برای کارکنان خدمات دولتی - مانند آگاهی از قوانین و رویه‌ها - و نیز قواعدی که معیارهای اجرایی

1. Chap. I. 1 Stat. 23 from "A Century of Lawmaking for a New Nation: U. S. Congressional Documents and Debates, 1774 - 1875". Library of Congress, Law Library of Congress. Retrieved March 24, 2012.

2. Reservation.

و چگونگی ارزیابی رفتار را نشان می‌دهند - مانند داشتن خلاقیت و کیفیت در ارائه خدمات - تقسیم کرد. قوانین رفتاری مذکور ممکن است، به‌منظور دستیابی به هرگونه استانداردهای مرتبط با وظایف و کارکرد کارمندان وضع شود. اغلب استانداردها، عناصر ضد فساد نظیر استانداردهای بنیادین اجرایی در زمینه «انصاف»<sup>۱</sup>، «بی‌طرفی»<sup>۲</sup>، «استقلال»<sup>۳</sup>، «سلامت»<sup>۴</sup>، «وفاداری به سازمان»<sup>۵</sup>، «پشتکار»<sup>۶</sup>، «رعایت نزاکت»<sup>۷</sup>، «شفافیت»<sup>۸</sup>، «پاسخ‌گویی»<sup>۹</sup>، «مسئولیت در قبال استفاده از منابع سازمان» و در جایی که ضروری باشد «استانداردهای رفتاری در قبال عموم مردم» را شامل گردند. (UNODC, 2004: 133) عناصر منشورهای رفتاری می‌تواند با توجه به ویژگی‌های هر شغل، طیف وسیع‌تری از استانداردها و اصول اخلاقی را با جزئیات بیشتر شامل شود؛ به‌طورمثال از قضات انتظار می‌رود، علاوه بر استانداردهای عام، قواعد راجع به معیارهای نزاکت و ویژه خود و همچنین عدم بروز نشانه‌های جانبدارانه یا پیش‌داوری را رعایت نمایند «زیرا قضات درستکار و بی‌طرف نقشی مؤثر در حاکمیت قانون دارند و فساد ایشان مسائل را مشکل می‌نماید» (Kleinig, 2008: 156). اما عناصر مورد نظر کنوانسیون مریدا به‌منظور تدوین منشور اخلاقی و اداری علاوه بر حفظ یکپارچگی، صداقت و پاسخ‌گویی شامل اعلام «فعالیت‌های بیرونی، استخدام، سرمایه‌گذاری، ذخایر مالی و هدایای کلان یا منافی که ممکن است از آن تضاد منافع در رابطه با وظایف آن‌ها به‌عنوان مقامات دولتی بروز کند» می‌باشد که در بند پنجم از ماده ۸ کنوانسیون مریدا به دولت‌های عضو، ایجاد نظام مورد نیاز کارگزاران برای این منظور؛ یعنی اعلام موارد پیش‌گفته، مقرر شده است. نیز در بند ۳ از ماده ۸، مدنظر قرار دادن ضمیمه قطع‌نامه شماره ۵۱/۵۹ سازمان ملل متحد که در ارتباط با منشورهای رفتاری است و به‌منظور ارائه نمونه از چنین قواعدی صادر شده که شامل اصول عمومی، تعارض منافع، اعلام دارایی‌ها، پذیرش هدایا، اطلاعات محرمانه و فعالیت‌های سیاسی می‌شود را توصیه نموده است (نظری منظم و وطن‌خواه، ۱۳۹۵: ۱۱۳-۱۳۷).

## ۱-۲-۴. استفاده از نهادهای بازدارنده و همکاری بین نهادهای دولتی

موقفیت هر مجموعه‌ای در گرو داشتن نظام نظارتی قوی است (امیری و کیانی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۶۱-۶۸).

1. Fairness.
2. Impartiality.
3. Independence.
4. Integrity.
5. Loyalty Towards the Organization.
6. Diligence.
7. Propriety of Personal Conduct.
8. Transparency.
9. Accountability.

بند ۲ ماده ۶ کنوانسیون مریدا مقرر داشته مقابله با فساد در نظام‌های اداری، سیاسی، اجرایی، قضایی و اقتصادی و فرهنگی هر کشوری مستلزم داشتن نهادهای بازدارنده و نظارتی است. مقابله با فساد همچنین نیاز به همکاری بین نهادهای دولتی نیز دارد. هر یک از نهادهای دولتی دارای تخصص خاص بوده و مانند یک تیم پزشکی باید با همکاری یکدیگر به درمان این بیماری بپردازند؛ از این رو در ماده ۴۸ کنوانسیون مریدا صحبت از همکاری در رابطه با اجرای قانون شده است (UNCAC, 2003, Art: 48). کشورهای عضو به‌ویژه اقدامات مؤثری را در موارد زیر اتخاذ خواهند نمود: الف) ارتقاء و در صورت لزوم برقراری مجاری ارتباطاتی بین مراجع صلاحیت‌دار، ادارات و نهادها جهت تسهیل مبادله مطمئن و سریع اطلاعات مربوط به تمامی جنبه‌های جرائم مشمول این کنوانسیون از جمله در صورتی که کشورهای عضو مربوط لازم بدانند، ارتباط با سایر فعالیت‌های جنایی... در ماده ۳۹ این کنوانسیون نیز بر لزوم همکاری بین سازمان‌های دولتی و بخش خصوصی تأکید کرده است (UNCAC, 2003, Art: 48, 39). ماده ۳۶ کنوانسیون مریدا تحت عنوان مراجع تخصصی مقرر می‌دارد: هر کشور عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود، وجود نهاد یا نهادها یا افراد متخصص در مبارزه با فساد از طریق اجرای قانون را تضمین خواهد نمود. چنین افراد یا کارکنان چنین نهاد یا نهادهایی باید از آموزش و منابع مناسب برخوردار باشند تا بتوانند وظایف خود را انجام دهند. نهادهای بازدارنده جرم سازمان‌یافته فساد را می‌توان در دو سطح بین‌المللی و ملی بررسی نمود. نهادهای بازدارنده جرم سازمان‌یافته فساد در سطح بین‌المللی شامل بانک جهانی، آژانس توسعه بین‌الملل آمریکا، استراتژی بانک توسعه آسیایی و سازمان همکاری‌های اقتصادی، سازمان شفافیت بین‌المللی و برنامه جهانی مبارزه با فساد ارائه شده توسط سازمان ملل متحد می‌باشد (الوانی و دیگران، ۱۳۸۹: ۳-۲۲؛ مرتضوی، ۱۳۷۸: ۱۷؛ Pope, 2000). اصول ۴، ۸، ۵۴، ۵۵، ۸۹، ۹۰، ۱۷۴ و ۱۷۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز نقش و جایگاه نظارت را مورد تأکید قرار داده و بر این اساس، نهادهای نظارتی چون دیوان محاسبات کشور، سازمان بازرسی کل کشور و دیوان عدالت اداری براساس اصول، ۵۵، ۱۷۴ و ۱۷۵ شکل گرفته‌اند. نظام نظارت و بازرسی در ایران پس از انقلاب مشروطیت و از سال ۱۳۰۸ هجری شمسی پایه‌گذاری شده است. در این سال مجلس شورای ملی وقت، هیئت تفتیشه مملکتی را تصویب کرد و در سال ۱۳۱۳ به تفتیش کل مملکتی تبدیل شد. بعد از مدتی اداره کل بازرسی کشور زیر نظر وزیر دادگستری ایجاد شد که به بازرسی نظام اداری و قضایی مبادرت می‌کرد. در سال ۱۳۳۳ علاوه بر اداره کل بازرسی کشور، هیئت عالی نظارت شکل گرفت. در سال ۱۳۳۷ بازرسی شاهنشاهی جایگزین این نهاد شد. با وقوع انقلاب اسلامی در سال ۱۳۵۷ هجری

شمسی (۱۹۷۹ میلادی)، سازمان بازرسی کل کشور جمهوری اسلامی ایران تأسیس شد و بر اساس مصوبات شورای عالی انقلاب، سازمان‌های مشابه قبلی منحل شدند. با تصویب قانون اساسی ایران بر مبنای جمهوری اسلامی، تشکیل سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان یک نهاد پایدار در اصل ۱۷۴ قانون اساسی تثبیت شد (بشیری، ۱۳۸۰: ۳۸-۴۲). در تبیین جایگاه قانونی سازمان بازرسی کل کشور در حقوق موضوعه جمهوری اسلامی ایران، باید گفت، در اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تصریح شده است: «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به‌نام (سازمان بازرسی کل کشور) زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌شود. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند». بر این پایه قانون تشکیل سازمان در سال ۱۳۶۰ هجری شمسی به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و از همان سال این سازمان به فعالیت خود ادامه داد. قانون مزبور با تغییرات و اصلاحاتی در سال ۱۳۷۵-۱۳۸۷ مواجه شد. این قانون در سال ۱۳۹۳ هجری شمسی با آخرین اصلاحات تصویب شد (مهرعلیان، ۱۳۹۶: ۱۱۹).

قانون دو نوع نظارت را برعهده سازمان بازرسی کل کشور قرار داده است که اولین آن بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها، ادارات، نیروهای نظامی و انتظامی، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، شهرداری‌ها، مؤسسات وابسته به آن‌ها، دفاتر اسناد رسمی، مؤسسات عام‌المنفعه، نهادهای انقلابی، سازمان‌هایی که تمام یا قسمتی از سرمایه یا سهام آن‌ها متعلق به دولت است و یا دولت به آن‌ها کمک یا بر آن‌ها نظارت می‌کند، است. وظیفه دومی که قانون به سازمان بازرسی واگذار کرده بازرسی فوق‌العاده حسب دستور رئیس قوه قضاییه یا به درخواست کمیسیون اصل ۹۰ قانون اساسی و یا بنا به تقاضای وزیر یا مسئول دستگاه‌های اجرای ذی‌ربط یا مورد دیگری که به تشخیص رئیس سازمان یا رئیس قوه قضاییه ضروری تشخیص داده شود است. این نهاد نظارتی وظیفه دارد، موارد تخلف و نارسایی‌ها، سوءجریان‌ات اداری و مالی به مقامات اجرایی ذی‌صلاح گزارش دهد، همچنین موظف است در بازرسی‌هایی که به دنبال شکایات اشخاص صورت می‌گیرد یک نسخه از گزارش مبنی بر تشخیص تخلف را به دیوان عدالت اداری ارسال کند و در مواردی که تعقیب جزائی لازم باشد، مراتب رئیس قوه قضاییه اعلام کند. در مواردی که گزارش بازرسی نشان از تخلف اداری مدیران کل ادارات و مقامات بالاتر تا سطح وزرا باشد که شامل قانون رسیدگی به تخلفات اداری هستند، این سازمان گزارش را برای رسیدگی به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری نهاد ریاست جمهوری ارسال می‌کند و موظف است تا رسیدن نتیجه لازم موضوع را پیگیری کند. در مجموع سازمان بازرسی کل کشور وظیفه نظارت مستمر، فوق‌العاده و موردی از حُسن اجرای

قوانین از دستگاه‌های دولتی را دارد (شقایق شهری، ۱۳۸۶: ۱۸۹). بر همین اساس در فصل دوم کنوانسیون، مریدا ذیل عنوان ماده (۵) «اقدامات پیشگیرانه»، سیاست‌ها و اقدامات پیشگیری از فساد و توسعه و اجرای سیاست‌های مؤثر و هماهنگ ضد فساد با موجبات ارتقای مشارکت جامعه و اصول حاکمیت قانون، مدیریت مناسب امور عمومی و دولتی، یکپارچگی، شفافیت و مسئولیت‌پذیری مورد تأکید قرار گرفته است که بر اساس اصل (۱۷۴) قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور مسئول خاص و ویژه این امور و تحقق این وظایف قانونی است، که در قالب نظارت بر حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین تجلی یافته است. همچنین بر اساس بندهای مختلف ماده (۶) کنوانسیون، سازمان بازرسی کل کشور، به‌عنوان مرجعی اصلی در جمهوری اسلامی ایران وظیفه‌اش توسعه و اجرای اقدامات ویژه جهت پیشگیری از فساد است.

به‌دنبال صدور فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در زمینه مبارزه با مفاسد اقتصادی در دهم اردیبهشت‌ماه سال ۱۳۸۰، ستادی جهت تحقق منویات و دستورات این فرمان به‌نام ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی تشکیل گردید. این ستاد با عضویت سران سه قوه به‌عنوان مسئولین اصلی و عده‌ای از مسئولین عالی سه قوه آغاز به کار نمود. بر اساس فرمان رهبر معظم انقلاب، این ستاد وظیفه بررسی راهکارهای مقابله با مفاسد اقتصادی و شناسایی رانت‌خواران و سوءاستفاده‌کنندگان از بیت‌المال را برعهده داشت. وظیفه دستگاه قضایی در زمینه مبارزه با مفاسد اقتصادی این است که با استفاده از قضات و کارشناسان درستکار، پاسخ و کیفری قاطع به عناصر مفسد در نظام اقتصادی کشور بدهد. به تعبیر دیگر دستگاه قضایی مجازات مفسد را برعهده دارد (مقیمی، ۱۳۹۶: ۶۹-۹۳). شایان ذکر است که با توجه به اظهارات مقامات دستگاه قضا روند برخورد قاطع و تشدید مبارزه با مفاسد اقتصادی بدون تبعیض در دستور کار قرار دارد (نظام براتی و دیگران، ۱۳۹۶: ۳۰۵-۳۵۲). به‌منظور انجام بهتر وظائف قوه قضاییه در مسائل اقتصادی جامعه، پیشگیری از وقوع مفاسد و جرائم اقتصادی، و در راستای اجرای قانون مجازات اسلامی و مقررات آیین دادرسی کیفری، به‌ویژه ماده ۵۶۶ و تبصره آن، «مجتمع تخصصی ویژه رسیدگی به جرائم اقتصادی تهران»، تشکیل گردید. به‌موجب ماده ۱۱ دستورالعمل تشکیل مجتمع قضایی ویژه امور اقتصادی، تعقیب و رسیدگی به جرائم کلان اقتصادی در خارج از حوزه قضایی تهران با موافقت رئیس قوه قضاییه و از طریق احاله رسیدگی‌کردنی در این مجتمع است. بر اساس ماده ۲ آیین‌نامه اجرایی نحوه رسیدگی به جرائم اخلاص‌گران در نظام اقتصادی کشور مصوب ۱۳۹۷/۸/۲۳ رئیس قوه قضاییه، شعب دادگاه‌های ویژه مبارزه با مفاسد اقتصادی در تهران تشکیل می‌شوند و به عبارتی دارای صلاحیت کشوری هستند و به جرائم سراسر کشور رسیدگی می‌کنند و بر حسب ضرورت و

تشخیص رئیس قوه قضاییه در مراکز استان‌ها نیز این شعب تشکیل می‌شوند. شعب مراکز استان‌ها در صورت لزوم با ارجاع معاون اول قوه قضاییه به جرائم اخلال در نظام اقتصادی استان‌های هم‌جوار و نزدیک نیز رسیدگی می‌کنند (قهرمانی و سایبانی، ۱۳۹۸: ۱۹۰).

دیوان محاسبات کشور، زیرمجموعه مجلس شورای اسلامی است و اصول ۵۴ و ۵۵ قانون اساسی اختصاص به آن دارد و مبین اهداف، وظایف، تشکیلات و روش‌های این سازمان می‌باشد (سجادی و جامعی، ۱۳۸۲: ۱۳۰). همچنین وظایف دیوان در مواد ۲ الی ۷ قانون دیوان محاسبات تصریح شده است که عمده جرائمی که دیوان، در انجام وظایف قانونی خود با آن‌ها برخورد می‌کند، عبارت‌اند از: تصرف غیرقانونی در اموال و وجوه دولتی، و جرائم در حکم آن، اختلاس، تدلیس در معاملات دولتی، ارتشا و تبانی در معاملات دولتی، داوری در دعاوی له و علیه دولت، ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل و ... که از مصادیق فساد مالی می‌باشند (شجاعی، ۱۳۸۳: ۴۹-۵۱). دیوان محاسبات کشور در طراز یک نهاد عالی محاسباتی، با مأموریت ذاتی و قانونی صیانت از بیت‌المال، در ارتقای پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت نظام اجرایی و اداری کشور نقش منحصر به فردی دارد؛ زیرا پاسخ‌گویی مقامات صاحب اقتدار و اختیار به یک مرجع عالی محاسباتی، ربط وثیق و معناداری با موضوع شفافیت و فساد در کشورها دارد. مسئولیت دیوان محاسبات کشور در صیانت از بیت‌المال، آگاهی، ادراک و هشپاری حسابرسان، دادیاران و مستشاران آن نسبت به مفاهیم فساد و تقلب و مهارت‌های کشف و مقابله با مصادیق آن را می‌طلبد (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۴: ۲۴-۵).

جدول ۹: نمونه‌ای از نهادهای مقابله با فساد

ساختار	وظیفه	مبنای قانونی اقدام علیه فساد	نهاد
۱- رئیس دبیرخانه ستاد (دبیر)	۱- اجرای فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب	فرمان هشت‌ماده‌ای	ستاد مبارزه با
۲- حوزه رئیس دبیرخانه ستاد	در ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.	مقام معظم رهبری	مفاسد اقتصادی
۳- مدیرکل ارتقا سلامت اداری و پیشگیری و مبارزه با مفاسد اقتصادی	۲- برقراری هماهنگی میان سه قوه در امر ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.		
۴- معاون اقتصادی	۳- تشکیل جلسات ستاد هماهنگی مقابله با مفاسد اقتصادی.		
۵- معاون ارتقای سلامت اداری	۴- شناسایی و سالم‌سازی گلوگاه‌های فسادخیز		
۶- حوزه کارشناسی	نظام اداری و اقتصادی کشور.		
	۵- فرهنگ‌سازی سلامت اداری، انعکاس اقدامات مبارزه با فساد نظام در سطح جامعه و بین‌الملل.		
۱- رئیس قوه قضاییه.	پیشگیری از جرم و فساد	بند ۵ اصل ۱۵۶	قوه قضاییه
۲- دادسراها و دادگاه‌ها.		قانون اساسی	

۳- دیوان عالی کشور.	سند تحول قضایی		
۴- دیوان عدالت اداری.	شامل ۳۷ ماده در		
۵- سازمان بازرسی کل کشور.	مورخ ۱۳۹۹/۹/۳۰		
۶- سازمان قضایی نیروهای مسلح.	بیانیه گام دوم		
۷- سازمان زندان‌ها.	انقلاب در سفارش		
۸- سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.	چهارم به اجرای عدالت و مبارزه با فساد در جامعه		
۹- سازمان پزشکی قانونی.			
زیر نظر مجلس شورای اسلامی			
مشکل از رئیس، دو معاون، تعداد مشاور لازم، تعداد کافی حسابرس و ممیز حساب و کارشناس فنی، مستخدمین اداری.	اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به منظور پاسداری از بیت‌المال	قانون دیوان محاسبات کشور	دیوان محاسبات کشور
رئیس سازمان و بازرسان	نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و در اجرای اصل ۱۷۴ قانون اساسی ج.ا.ا.	قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور	سازمان بازرسی کل کشور

### نتیجه‌گیری

باید توجه داشت که اهمیت دادن به تدابیر پیشگیرانه به‌جای توسل به اقدامات سرکوبگرانه از اولویت برخوردار است، اما این امر تا حد زیادی به نظام حقوقی یک کشور بستگی دارد. دولت‌هایی که در پیشگیری از اقدامات فسادآلود، سیاست جنایی کنشی را دنبال می‌کنند از طریق حذف و محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز مدیریت مناسب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی، بزهکاری را مهار می‌کنند. از منظر جرم‌شناختی، رویکرد قانون‌گذار برای ممانعت از فساد مالی مقامات دولتی و رسمی بر تدابیر پیشگیرانه استوار هست که پیشگیری مذکور شامل کنشی و واکنشی می‌باشد. تنها تفاوتی که میان نحوه پیشگیری از جرم فساد در حقوق ایران و حقوق بین‌الملل می‌توان یافت، استفاده از ظرفیت‌های مردمی و نظارت عمومی و تصویب قوانین حمایت از نظام افشاگری و سوت‌زنی است. دومین نکته در نحوه مقابله با فساد در نظام حقوقی ایران، به مسئله خودکنترلی و آموزش ضد فساد در برنامه‌های درسی برمی‌گردد. در واقع یکی از تدابیر پیشگیری از جرائم به‌طور عام و جرم فساد مالی به‌طور خاص، آموزش خودکنترلی به کودکان در خانواده و مدرسه است. کودکی که احراز رفتارهای نامشروع را در خانواده نیاموخته حتماً باید آن را در مدرسه بیاموزد. مدرسه اولین محیط اجتماعی است که کودک ناچار است خود را با نظم و قوانین آن هماهنگ سازد. اندک مذاقه در سیمای پیشگیرانه فساد در نظام حقوقی ایران نشان



می‌دهد که علل افزایش فساد در نبود قوانین یا ضعف قوانین نیست بلکه نبود عزم ملی برای مقابله با فساد، نبود آموزش‌های مقابله با فساد در کتب درسی و نبود فرهنگ سوت‌زنی را باید از علل افزایش فساد برشمرد. باید مقابله با فساد در برنامه‌های درسی گنجانده شود. و در بخش تربیت نیروی انسانی شایسته، سالم و با وجدان کاری سرمایه‌گذاری شود. طبیعی است که هرگاه افراد جامعه نسبت به پدیده فساد آگاهی کامل داشته باشند، در برخورد با آن می‌کوشند تا اولاً از ورود آن به محیط خود جلوگیری کنند. ثانیاً در صورت ورود بدون آنکه خود به آن آلوده شوند، از طرق مختلف در پی دفع آن باشند و ثالثاً از آلوده شدن دیگران نیز جلوگیری کنند. بهتر است درستکاری و امین بودن در کار، به‌عنوان هنجارهایی اساسی در وجود افراد جامعه نهادینه گردد تا عمل کردن برخلاف آن برای شخص غیرقابل تصور و سخت جلوه کند.

## منابع

- ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۱)، جرم‌شناسی پیشگیری، ج ۱ و ۲، تهران: انتشارات میزان.
- افشاری، اسماعیل (۱۳۷۳)، بررسی راه‌های جلوگیری از فساد مالی، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی.
- آقایی، رضا (۱۳۸۶)، «مقایسه تطبیقی کنوانسیون‌های بین‌المللی»، نشریه راهبر، ش ۱، تهران: بشیری، احمد (۱۳۸۰)، «سازمان بازرسی کل کشور، در پیش دیوار آهنین»، مجله: گزارش، شماره ۱۲۶: ۳۸-۴۲.
- بیکس، برایان (۱۳۹۰)، فرهنگ نظریه‌های حقوقی، ترجمه عباس ایمانی، ج ۲، تهران: نامه هستی. پرادل، ژان (۱۳۸۴)، تاریخ اندیشه‌های کیفری، ترجمه علی حسین نجف‌آبادی، تهران: سمت.
- جان، کاتینگهام (۱۳۸۴)، «فلسفه مجازات»، مترجمان: ابراهیم باطنی و محمد برهانی، فقه و حقوق، س ۱، ش ۴، ۱۵۸-۱۵۹.
- چاله‌چاله، فرشید (۱۳۸۷)، «اصول و مبانی پیشگیری از جرم»، مجله: دادرسی، ش ۶۸: ۴-۱۰.
- حبیبی، نادر (۱۳۷۵)، فساد اداری (عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه)، تهران: انتشارات وثقی.
- حسینی، سیدمحمد و نوذری فردوسی، محمد (۱۳۹۳)، «سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی»، مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۱، شماره ۱: ۸۳-۱۰۱.
- خوئینی، غفور و حسین رحیمی، امین (۱۳۹۵)، «بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰»، دانش حسابرسی، سال شانزدهم شماره ۶۲: ۲۴-۵.
- دادخدایی، لیلیا (۱۳۹۰)، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، ج ۱، تهران: میزان.
- دنيس رزنام؛ آرتور، لوریسیو و داویس، روبرت (۱۳۷۹)، «پیشگیری وضعی از جرم»، مترجم: رضا پرویزی، مجله: حقوقی دادگستری، ش ۳۲: ۱۴۷-۱۷۲.

- رجبی، محسن و مسعود، غلامحسین (۱۳۹۹)، «پیشگیری کیفری و غیرکیفری از جرائم و تخلفات سردفتران اسناد رسمی»، مجله حقوقی، دوره ۷، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۱.
- رجبی، محسن و مسعود، غلامحسین (۱۳۹۹)، «نقش الکترونیکی شدن فرایند ثبت در کاهش و یا پیشگیری از وقوع جرائم ثبتی»، مجله حقوقی، دوره ۷، شماره ۱، شماره پیاپی ۱۱.
- رضوی فرد، بهزاد (۱۳۹۰)، «از کارکردهای سنتی کیفر در حقوق داخلی تا کارکردهای نوین آن در حقوق بین الملل کیفری با تأکید بر رویه قضایی»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال ششم، ش ۲۱: ۲۱.
- ساداتی، سید محمد مهدی (۱۳۹۴)، «معیارهای کارآمدی درون سازمانی نهادهای مبارزه با فساد اقتصادی (با تأکید بر کنوانسیون مریدا و طرح تشکیل سازمان مبارزه با مفاسد اقتصادی)»، دو فصلنامه حقوق اداری، سال سوم، شماره ۹: ۲۸-۱۰.
- سجادی، حسین و جامعی، رضا (۱۳۸۲)، «سودمندی حسابرسی دیوان محاسبات کشور ایران از دیدگاه مدیران مالی»، فصلنامه بررسی های حسابداری و حسابرسی، سال دهم، ش ۳۴.
- سجادی، حسین و جامعی، رضا (۱۳۸۲)، «سودمندی حسابرسی دیوان محاسبات کشور ایران از دیدگاه مدیران مالی»، فصلنامه بررسی های حسابداری و حسابرسی، سال دهم، ش ۳۴.
- سلیمی، علی و داوری، محمد (۱۳۸۷)، جامعه شناسی کجروی، ج ۴، قم: انتشارات حوزه و دانشگاه.
- شجاعی، فیاض (۱۳۸۳)، «تحلیل ماده ۲۵ قانون دیوان محاسبات کشور»، فصلنامه دانش حسابرسی، ش ۱۴.
- شفاق شهری، وحید (۱۳۸۶)، «نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور در اجرای سیاست های اصل ۴۴ قانون اساسی»، مجله: مجلس و راهبرد، شماره ۵۴: ۱۸۹.
- شیخ طلیمی، میثم (۱۳۹۰)، آثار الحاق ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا) در قلمرو پیشگیری از جرم، پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه مفید.
- صنایع، محمد و موحدنسب، حامد (۱۳۹۴)، «جایگاه و نقش نظارت و بازرسی در ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال هفتم؛ شماره ۲۵: ۲۱.
- صوفی زمرد، محسن (۱۳۹۰)، «نقض حریم خصوصی و چالش های پیشگیرانه فراروی پلیس در نظارت ویدئویی»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، سال ششم، ش ۲۱.
- عصاره، عبدالرحمن و شامبیاتی، هوشنگ (۱۳۹۲)، «کنش های متأثر از محیط و راهبردهای مهار پدیده مجرمانه»، تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین الملل، شماره ۱۹: ۸۰-۱۰۹.
- غلامی، حسین (۱۳۹۰)، تکرار جرم، ج ۳، تهران: انتشارات میزان.
- قاسمی، غلامعلی (۱۳۹۵)، «تدابیر بازدارنده علیه مفاسد اقتصادی در پرتو کنوانسیون مبارزه با فساد و مقررات ایران»، حقوق تطبیقی، دوره ۴، شماره ۱۰۶: ۱۴۷-۱۷۰.
- قهرمانی، مجتبی و ساییانی، علیرضا (۱۳۹۸)، «بررسی تطبیقی دادگاه های ویژه مبارزه با مفاسد اقتصادی ایران با تأکید بر اصل حتمیت اجرای مجازات ها»، حقوق کیفری، دوره ۷، شماره ۲۷: ۲۲۰-۱۸۷.
- کریمی، قاسم و صلاحی، جاوید (۱۳۹۵)، «بررسی پیشگیری کیفری و غیرکیفری در زمینه قاچاق ارز و

- کالا»، مجله: مطالعات حقوق، شماره ۲: ۷۵-۸۲.
- کناری‌زاده، حمیدرضا و زندی‌راد، علی (۱۳۹۶)، «مبارزه با دولتی مقامات مالی فساد در ایران حقوق»، ماهنامه آفاق علوم انسانی، شماره ۱۰، ۶۱-۴۵.
- گسن، رمون (۱۳۷۶)، «روابط میان پیشگیری وضعی و کنترل بزهکاری»، ترجمه علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۱۹: ۶۰۵-۶۲۸.
- لازرز، کریستین (۱۳۷۵)، سیاست جنایی، مترجم علی‌حسین نجفی ابرندآبادی، تهران: یلدا.
- مرادی، فرزانه (۱۳۹۱)، «نقش حجاب در پیشگیری از جرم»، مجموعه مقالات همایش پیش‌گیری از جرم و آسیب‌های اجتماعی، دانشکده علوم انسانی، دانشگاه مازندران.
- مرتضوی، سعید (۱۳۷۸)، «تحلیل و تبیین علل فساد اداری و پیامدهای آن»، مجموعه مقالات چهارمین اجلاس بازرسان کل آسیا، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- مرکز پژوهش‌های مجلس، دفتر مطالعات اقتصادی (۱۳۸۷)، «نقد بر شاخص ادراک فساد»، گزارش، شماره مسلسل ۹۰۱۹.
- معظمی، شهلا (۱۳۸۶)، «پیشگیری جرم‌شناختی»، فصلنامه پژوهشی تحلیلی و آموزشی مجید، سال اول، ش ۱، ص ۹۳.
- مقیم، مهدی (۱۳۹۶)، «مطالعه حقوقی - جرم‌شناختی جرائم اقتصادی» (با تأکید بر راهکارهای پیشگیری ملی و فراملی)، مجله: دانش انتظامی، شماره ۷۵: ۶۹-۹۳.
- موسوی مجاب، سید درید (۱۳۹۰)، «درآمدی بر مباحث حقوق کیفری اختصاصی»، تقریرات درسی سید درید موسوی مجاب مقطع کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
- مهرعلیان، اردشیر (۱۳۹۶)، «تطبیق سازمان بازرسی کل کشور با نهاد آموذمن و نهادهای مشابه آن»، پژوهش ملل، دوره دوم، شماره ۱۷: ۱۱۹.
- نجفی‌ابرندآبادی، علی‌حسین (۱۳۸۳)، پیشگیری عادلانه از جرم، مندرج در علوم جنایی، چاپ اول، تهران: سمت.
- نظام براتی، امیر؛ زارعی، محمدحسین و مسعود، غلام‌حسین (۱۳۹۶)، «بررسی عملکرد نهادهای حاکمیتی تخصصی در مبارزه با مفاسد اقتصادی از منظر فلسفه انقلاب اسلامی»، مجله: پژوهش‌های انقلاب اسلامی، شماره ۲۲: ۳۰۵-۳۵۲.
- نظری منظم، مهدی و وطن‌خواه، حمید (۱۳۹۵)، «مبارزه با فساد از منظر قوانین ایران و کنوانسیون بین‌المللی مریدا»، فصلنامه علمی - ترویجی مطالعات بین‌المللی پلیس، سال ششم، شماره ۲۸: ۱۱۳-۱۳۷.
- نمایان، پیمان (۱۳۹۴)، «مواجهه با فساد مالی در پرتو سیاست جنایی کنوانسیون مریدا با تأکید بر نقش ناجا»، فصلنامه علمی - ترویجی مطالعات بین‌المللی پلیس، سال ششم، شماره ۲۲: ۴۲-۹.
- ولد، جرج و دیگران (۱۳۸۸)، جرم‌شناسی نظری، ترجمه علی شجاعی، ج ۳، تهران: سمت.

- Plescia, J. (1970), *The Oath and Perjury in Ancient Greece*. Tallahassee: Florida State University Press.
- Pope, J. (1999), "Enhancing accountability and ethics in the public sector," in Rick Staphenurst and Sahr J. Kpundeh (eds.), *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity*. Washington, D.C.: The World Bank, 105–16.
- Pope, J. (2000), *Enhancing Accountability and Ethics in the Public Sector*, Retrieved from [www.oecd.com](http://www.oecd.com).
- Transparency International, *Corruption perceptions index 2021*, [www.transparency.org/cpi](http://www.transparency.org/cpi). 2017.
- United Nations, *United Nations Convention against Corruption*, United Nations, Treaty Series, vol. 2349, p. 41; Doc. A/58/422. UN. General Assembly (58th sess. 2003-2004).
- UNODC (2004), *The Global Programme against Corruption*, Vienna, UNODC, 3rd Edition.
- UNODC (2006), *Legislative Guide for the Implementation of the United Nations Convention against Corruption*, New York, UNODC, P. 28.



## شفافیت و تعامل با افکار عمومی ساحت‌ها و ضرورت‌ها

علی همایونفر<sup>۱</sup>

### چکیده

از منظر افکار عمومی، پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت اداری صرفاً با تحول اسمی در ساختارها و ارائه آمار گزارش عملکرد و یا پاسخ‌گویی موردی محقق نخواهد شد و علاوه بر آن لازم است از سوی دستگاه‌های اداری و اجرایی با ساحت‌های شکل‌دهنده افکار عمومی تعامل فعال، هنرمندانه و مستمر صورت گیرد؛ دقیقاً اینجاست که بسترهایی مثل خانواده، محیط‌های آموزشی، عملکرد واقعی دستگاه‌ها و پوشش رسانه‌های جمعی و فردی و عرصه‌های زیست فرهنگی و اجتماعی می‌تواند واقعیت میزان کارآمدی، شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری یک دستگاه را در ضمیر خودآگاه و ناخودآگاه افکار عمومی حک کند و بدین نحو سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی را ارتقا بخشد.

واژگان کلیدی: افکار عمومی، شفافیت، سازنده‌گرایی، رسانه، فرهنگ

۱. کارشناس ارشد علوم سیاسی و معارف اسلامی، بازرسی کل استان خراسان شمالی، ghomayoun755@gmail.com

## مقدمه و کلیات

این مقاله که بر اساس روش کتابخانه‌ای نگاشته شده، به دنبال پاسخ‌گویی به این سؤال اصلی است که جایگاه و رابطه افکار عمومی با گسترش شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری چگونه است؟ آیا می‌توان افکار عمومی را در ایجاد شفافیت و پاسخ‌گویی و نهایتاً سلامت اداری دستگاه‌ها نادیده گرفت؟ کیفیت رابطه افکار عمومی با مقوله شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری چگونه است؟ چگونه می‌توان از افکار عمومی برای گسترش شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری بهره‌گیری نمود؟

همواره افکار عمومی به عنوان شاخصی در ارزیابی کیفیت عملکرد دستگاه‌ها مورد توجه بوده است، چراکه با فرض صحت عمل و کارآمدی و شفافیت دستگاه‌های اداری و خدمات‌رسان بدون ارزیابی میزان رضایت و یا نوع قضاوت افکار عمومی نمی‌توان مطلوب بودن عملکرد دستگاه‌ها را مورد قضاوت قرار داد و صرفاً ادعا نمود که عملکرد دستگاه در راستای وظایف تعریف شده مناسب بوده است؛ درحالی‌که همان عملکرد در پیشگاه و تصور جمعی مردم و افکار عمومی دستگاه غیرشفاف و ناکارآمد بوده است.

از دیدگاه افکار عمومی آن شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری‌ای مطلوب است که علاوه بر کارآمدی، منجر به کارآمد جلوه نمودن دستگاه شود. در این راستا، فرضیه این مقاله این است که پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت اداری، صرفاً با ارائه آمار گزارش عملکرد و یا ظاهراً پاسخ‌گویی موردی به رخدادهای اتفاق نخواهد افتاد و لازم است زمینه‌های شکل‌دهی به افکار عمومی مورد کنکاش، مذاقه و اقدام فعال قرار گیرد و دقیقاً اینجاست که جایگاه ساحت‌ها و سطوح شکل‌دهنده به افکار عمومی ارزش می‌یابد و نهادهایی مثل خانواده، محیط‌های آموزشی، رسانه‌های جمعی و فردی عرصه‌های زیست فرهنگی و اجتماعی در کنار کارآمدی و شفافیت و سلامت اداری و پاسخ‌گویی یک دستگاه می‌تواند واقعیت کارآمدی، شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری یک دستگاه را در ضمیر خودآگاه و ناخودآگاه افکار عمومی حک کند و با شکل‌گیری تعامل مؤثر با افکار عمومی سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی را با بالا بردن حس پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت اداری دستگاه و یا مجموعه‌ای از دستگاه‌ها ارتقاء بخشد.

غفلت از ساحت‌های شکل‌دهنده افکار عمومی؛ یعنی غفلت از افکار عمومی و سرمایه اجتماعی و هیچ دستگاه اداری و خدمات‌رسانی در خلاء عمل نمی‌کند و نمی‌تواند با اتکاء صرف به وظایف مصرح قانونی خود را نزد افکار عمومی مؤثر، محبوب و پاسخ‌گو جلوه دهد و لذا ناگزیر از تعامل فعال و مؤثر با افکار عمومی و ساحت‌های شکل‌دهنده آن خواهد بود.

## ۱. افکار عمومی

در فرهنگ معین «به عکس‌العمل بخش عمده جامعه در برابر حوادثی که برای جامعه جنبه حیاتی دارد» افکار عمومی گفته می‌شود (واژه‌یاب، ۱۴۰۱).

افکار عمومی (public opinion) اصطلاحی است که در زیر رشته‌های مختلف علوم اجتماعی به‌کار می‌رود و مراد از آن چارچوب ذهنی حاصل‌شده در خصوص موضوعات و رخدادها عموم جامعه است. بر اساس نظر فرهنگستان زبان و ادب فارسی، عبارت است از مخرج مشترک آرا و رویکردهای بخش معینی از جامعه درباره موضوعات مرتبط با سیاست و اخلاق و مانند آن‌ها که از طریق نظرسنجی به‌دست می‌آید (واژه‌یاب، ۱۴۰۱).

باتوجه به اینکه تعاریف متعددی از «افکار عمومی» وجود دارد، نمی‌توان تعریف واحدی که مورد قبول همگان باشد، ارائه داد. در اینجا چند تعریف و توضیح در مورد افکار عمومی ذکر می‌شود، شاید به کمک آن‌ها بتوانیم به شناختی نسبی از مفهوم «افکار عمومی» برسیم:

«افکار عمومی، پدیده‌ای روانی - اجتماعی و خصلتی جمعی است و عبارت است از ارزیابی و نظر مشترک گروهی اجتماعی در مسئله‌ای که همگان به آن توجه و علاقه دارند و در لحظه معینی، بین عده زیادی از افراد و اقشار مختلف جامعه نسبتاً عمومیت می‌یابد و عامه مردم آن را می‌پذیرند. افکار عمومی به‌صورت تأیید یا مخالفت با یک عمل، نظر، شخص و واقعه با خواسته، مطالبه، پیشنهاد و توصیه تجلی می‌یابد» (پایگاه تخصصی مدیریت و مشاوره ارتباطات و روابط عمومی و رسانه، ۱۴۰۱).

وقتی سخن از شفافیت پاسخ‌گویی و سلامت اداری و جایگاه افکار عمومی، زمانی به میان می‌آید که ابتدا ناگزیر به توصیف روابط ممکن بین این دو مقوله هستیم. باید پذیرفت هنگامی موضوعی در صدر توجه افکار عمومی واقع می‌شود که دارای شاخصه‌های تأثیرگذار و دارای اهمیت در زندگی افراد بیشتری از آحاد جامعه است و البته خط رسانه‌ای غالب رسانه‌های جامعه درخصوص آن به انعکاس مطالب مرتبط می‌پردازند و گاهی مسئله مزبور باید تا آن حد حیاتی باشد که مردم را به موضع‌گیری درخصوص آن وادارد.

نکته مهمی که در ارتباط با افکار عمومی باید مورد توجه قرار گیرد، آن است که هر موضوعی نمی‌تواند به محور بحث و گفت‌وگوی افکار عمومی تبدیل شود، بلکه تنها موضوعاتی می‌توانند در این زمینه مطرح شوند که برای افکار عمومی جنبه حیاتی داشته باشند.

هر چند از منظر ارزیابی جایگاه و کیفیت عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی، مقوله شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری اموری حیاتی، تأثیرگذار و تعیین‌کننده برای تداوم عملکرد و موفقیت دستگاه‌های اداری، اجرایی و حتی خدمات‌رسان هستند.

اما این سؤال جدی مطرح است که اصولاً به چه میزان ارزش و اهمیت شفافیت، پاسخ‌گویی و

سلامت اداری برای مردم و افکار عمومی شناخته شده است که بر اساس آن به توان درخصوص تأثیرگذاری نقش افکار عمومی در گسترش شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری سخن گفت.

## ۲. تبارشناسی رویکرد انواع نظام‌های سیاسی به افکار عمومی در بحث شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری

### ۲-۱. چالش دولت‌های رانتیر در برابر افکار عمومی

در نظام‌های حکومتی که درآمد ثابت دولت و دستگاه‌ها بر اساس نظام غیرمالیاتی و متأثر از درآمدهای ناشی از استخراج و فروش نفت و مشتقات استوار بوده است، همواره به‌علت مشخص نبود میزان دقیق درآمدها و محل خرج کردن آن؛ و وابستگی عموم مردم به درآمدهای نفتی، سخن گفتن و اجرای مقوله شفافیت با دشواری روبه‌رو می‌شود، چراکه اصولاً این‌گونه از دولت‌های حاکم، هیچ نیازی به پاسخ‌گویی به افکار عمومی و شفافیت در امور را حس نمی‌کنند و مقوله پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت اداری صرفاً به‌عنوان ژست سیاسی و در حد حرف باقی می‌ماند و هرگونه مطالبه عمومی و قضاوت افکار عمومی تنها در صورتی مورد پذیرش واقع می‌شود که در راستای منافع هیئت حاکمه آن کشور باشد. نظام پادشاهی حاکم در عربستان سعودی به‌عنوان اصلی‌ترین نمونه این‌گونه نظام‌ها قابل مطالعه است که هرگونه هویت انتقادی برای جهت‌دهی به افکار عمومی در گسترش شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری را با شدیدترین وجهی پاسخ داده و تحمل نمی‌کند. همچنین یکی از اصلی‌ترین شکاف‌های موجود بین مردم و حاکمیت در ایران دوران پهلوی علاوه بر مشکلات ساختاری به بی‌توجهی در حوزه افکار عمومی و غفلت از مقوله شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری مؤثر در ایران مربوط بود.

### ۲-۲. نظام‌های دموکراتیک و مردم‌سالار و مدیریت افکار عمومی

دولت‌هایی که منبع درآمد آن‌ها بر پایه مالیات اخذشده از آحاد جامعه است، به‌ناچار برای گذران امور نیازمند همراهی مالیات‌شهروندان آن کشورها هستند و لذا مبحث افکار عمومی در مقوله گسترش شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری به نحوه محسوسی در این نظام‌ها مورد توجه قرار گرفته است. اما این تمامی ماجرا نیست و اصولاً شرکت‌ها، افراد و جریان‌های مالی قدرتمند شکل گرفته در این نوع نظام‌ها با گسترش رسانه‌های جدید همواره به‌دنبال مهندسی افکار عمومی به‌منظور نیل به خواسته‌های کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت خود هستند و با توجه به قدرت مالی خود اقدام به شکل‌دهی افکار عمومی و گروگان‌گیری واقعیت‌های اجتماعی برای رسیدن به مقاصد خود در مختصات زمانی و مکانی مورد نظر خود هستند.



۲-۳. نظام جمهوری اسلامی، افکار عمومی و مقوله شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری جمهوری اسلامی ایران با توجه به اقتصاد رانتیر باقی‌مانده از دوره پهلوی، هرچند تا حد زیادی وابسته درآمدهای نفتی است اما با توجه به هویت ناشی از ارزش‌های مصرّح در قانون اساسی و به‌رسمیت شناخته شدن حق انتخاب آزاد و تعیین سرنوشت برای شهروندان و برگزاری انتخابات در سطوح مختلف قانون‌گذاری و اجرایی کشور در بیش از ۴۰ سال گذشته، نشان داده است که تا حد قابل توجهی از ماهیت یک نظام رانتیر مبتنی بر درآمدهای نفتی در کیفیت تعامل با مردم فاصله گرفته است و برای تحقق شعارهای استقلال و آزادی و تداوم جمهوری اسلامی به شکل کاملاً محسوسی متأثر از اراده و همراهی مردم در صحنه‌های مختلف اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی بوده است و به‌رغم فرازونشیب‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی حاصل از تعارض منافع قدرت‌های بین‌المللی با خواست مردم و نظام جمهوری اسلامی ایران، همواره تلاش کرده است تا به شکل مؤثری ضمن شناسایی مختصات رخدادهای واقعی و بایدها و نبایدها و اولویت‌ها در موضوعات مختلف، بتواند در تعامل با افکار عمومی شعارهای مصرّح در قانون اساسی را محقق نماید.

در این راستا، اقبال افکار عمومی در موفقیت هرگونه سیاست‌گذاری و برنامه‌ریزی برای نیل به اهداف نقش تعیین‌کنندای را ایفا می‌کند و هرگونه غفلت از تعامل مؤثر با افکار عمومی در فضایی که جریان‌های غیرهمراه و معاند با جمهوری اسلامی ابزارهای رسانه‌ای قدرتمندی را برای هدایت افکار عمومی و جابه‌جایی اولویت‌ها و ایجاد اختلال اداری و مهندسی اذهان در اختیار دارند خسارت‌بار و گناهی نابخشودنی است.

در این راستا دیدگاه مقام معظم رهبری تبیین‌کننده اهمیت توجه به افکار عمومی است: «حضور مردم بسیار مهم است و حضور مردم هم وابسته به این چیزها است، شما می‌بینید که شیاطین کوچک و بزرگ در صدد اغوای مردمند؛ [همان‌جور] که رئیس‌شان گفت «لَاغْوِيْتَهُمْ أَجْمَعِينَ»، دائم مشغول اغواء [هستند]؛ به‌وسیله این رسانه‌هایی که امروز دیگر خیلی آسان کرده رساندن هر حرفی را، هر دروغی را و تزئین کردن و توجیه کردن هر حرف غلطی را، دائم به اعماق ذهنیات جامعه چیزهایی را می‌رسانند. اغوا می‌کنند دیگر؛ لَاغْوِيْتَهُمْ أَجْمَعِينَ؛ برای اینکه بتوانند مردم را از آن ایمان، از آن اعتماد، از آن امید، از آن اعتماد به نفس، از این چیزهایی که گفتیم منصرف کنند و آن‌ها را مأیوس کنند، اعتماد به نفس آن‌ها را سلب کنند، اعتماد به مسئولین را از آن‌ها سلب کنند، اتحاد ملی را تضعیف کنند؛ دائم در حال یک چنین کارهایی هستند؛ و این کاری است که دشمن می‌کند» (khamenei.ir: ۱۴۰۰/۱۲/۱۹).

مقام معظم رهبری در بیانی دیگر ضرورت جهاد تبیین در افکار عمومی و مردم را این‌گونه بیان می‌دارند: «یک وقت‌هایی هست یک گرهی در ذهن مردم هست، شماها باید این گره را باز کنید؛ این

«جهاد تبیین» که ما عرض کردیم، شامل این موارد می‌شود. مشکلاتی وجود دارد؛ فرض کنید فلان قشر یک مطالبه‌ای دارد، خب شما نماینده مجلس‌سید، از مصرف کشور و درآمد کشور مطلعید، می‌دانید که این عملی نیست؛ وقتی می‌دانید عملی نیست، منتظر نمانید که مثلاً فلان نماینده اجرائی یا قضایی بیاید بگوید نمی‌توانیم؛ نه، شما بگویید نمی‌شود؛ یعنی هم گوش برای شنیدن حرف مردم، هم زبان برای روشن کردن ذهن مردم داشته باشید. ممکن است در آن جمعی که مقابل شما هستند، دو نفر، سه نفر، ده نفر جماعتی هم بگویند «برو بابا! این هم [کاری نکرد]!» بگویند؛ شماها بایست [به وظیفه خودتان عمل کنید]. مردمی بودن؛ یعنی اینکه می‌گوییم «مردمی»، مردمی، فقط این نیست که ما مثلاً فرض کنید که همین‌طور مدام شعار طرفداری از مردم بدهیم؛ نه، باید به مردم کمک کنیم؛ «کمک»، هم شنیدن حرف آن‌ها است، هم اجرا کردن خواسته آن‌ها است. در صورت امکان، هم روشن کردن ذهن آن‌ها است در صورت وجود اشکال و عدم امکان» (khamenei.ir: ۱۴۰۱/۳/۴).

### ۳. رویکردهای متصور در تعامل با افکار عمومی

در تعامل با افکار عمومی در بحث ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری دو رویکرد متصور است:

رویکرد مستقیم و کوتاه‌مدت: در این رویکرد دستگاه‌های اجرایی و اداری اقدام به ارائه گزارش کار و اجرای تغییرات ساختاری برای ایجاد شفافیت بر مبنای وظایف قانونی می‌کنند و با این توجیه که دستگاه آن‌ها متولی پاسخ‌گویی به بخشی از نیازهای تعریف شده است، به مواردی گرایش نشان می‌دهند که به‌طور مشخص کارایی دستگاه و یا ساختار آن دستگاه را ثابت کند و نگاه کوتاه‌مدت به‌خشم‌ناهی و گزارش‌محور دارد. این نگاه زاینده رفت‌وآمدهای مدیریتی در دستگاه‌ها و سازمان‌هاست و نوع ارتباط‌گیری مردم و افکار عمومی با آن به شکل سینوسی و دچار افراط و تفریط بوده است. روابط عمومی دستگاه‌ها به جهت انتشار اخبار و اطلاعات عملکرد پیشانی دستگاه‌ها شناخته می‌شوند و در عمل به دنبال توجیه عملکرد دستگاه متبوع خود هستند. در این رویکرد اخبار مستقیم و سخت‌اصالت دارد و افکار عمومی احساس می‌کند برای مدتی کوتاه مورد توجه و بهره‌جویی واقع می‌شود و پس از برآورده شدن نیازها عملاً به رسمیت شناخته نمی‌شود. علت شکل‌گیری این احساس غفلت از نگاه همه‌جانبه کارشناسی در دستگاه‌ها و اصالت‌گرایش‌های سیاسی گروهی اقتصادی و فکری متصدیان امور است. که به شکل محسوسی در درازمدت اعتماد عمومی را خدشه‌دار کرده و سرمایه اجتماعی را کاهش می‌دهد.

### ۳-۱. رویکرد ترکیبی و بنیادین

این رویکرد که بر اساس یکی از نظریات مشهور تربیتی یعنی سازنده‌گرایی استوار است هرگونه تعامل و بده‌بستان با مردم و و افکار عمومی صرفاً به‌صورت مستقیم و شناخته‌شده صورت نمی‌پذیرد؛ بلکه نگاهی عمیق‌تر را دنبال می‌کند و به لایه‌های مختلف تأثیرگذار در بسترهای شکل‌دهنده روندها در افکار عمومی نظر دارد.

به عقیده سازنده‌گرایان، یادگیرندگان واقعیت خویش را می‌سازند یا حداقل آن را مبتنی بر ادراک و تجربیات خود تفسیر می‌کنند؛ بنابراین دانش شخصی تابع تجربیات پیشین، ساختارهای ذهن و اعتقادات شخصی است که برای تفسیر اشیاء و وقایع مورد استفاده قرار می‌گیرد. آنچه یک شخص می‌داند در ادراک از تجربیات فیزیکی و اجتماعی که به‌وسیله ذهن فهمیده می‌شود ریشه دارد (جوانسون، ۱۹۹۱؛ شیخی، ۱۳۸۱).

با گسترش رسانه‌ها و رقابت برای تصرف اذهان، تکنیک‌های مختلف خبری و رسانه‌ای برای کنترل افکار عمومی به‌شکل گسترده‌ای استفاده می‌شود و به همین علت، ذهن آدمی به‌صورت خودآگاه و ناخودآگاه اقدام به حذف پیام‌های خشک، دستوری، غیرمنعطف و تخصصی و وظیفه‌محور ... می‌کند. نکته مهم و تفاوت اصلی رویکرد بنیادین با رویکرد مستقیم در تعامل با افکار عمومی این است که در رویکرد بنیادین به برداشت ذهنی و تصور شکل گرفته از یک پدیده در اذهان جامعه و افکار عمومی فارغ از وجود واقعی و یا غیر واقعی آن توجه ویژه می‌شود. و در این رویکرد دستگاه، ضمن شناخت برداشت‌های افکار عمومی نسبت به اصلاح ساختار و رویه‌های خود اقدام می‌کند و البته به شکل محسوس و بیشتر نامحسوس تصمیم به اقدام برای تکامل و اصلاح ذهنیت مخاطب خود نسبت عملکرد شفاف و ارتقای یافته خود می‌گیرد.

در رویکرد بنیادین فرد به‌علت غوطه‌ور بودن در مفاهیم ساده‌شده رسانه‌ای که او را در مسیر شکل‌گیری ذهنیت یاری می‌کنند، همواره این تصور را دارد که خود به این جمع‌بندی رسیده است که کیفیت پدیده‌ها و رخداد‌های اجتماعی سیاسی و اداری چگونه است.

این عملیات روانی یا جادوی رسانه‌ای در سبک زندگی افراد جامعه و شکل‌گیری تصورات مشترک در مقوله‌های اجتماعی کاملاً آشنا و ملموس است.

بر این اساس، نفوذ و موفقیت‌های مقطعی دشمنان نظام جمهوری اسلامی ایران در انحراف اذهان و افکار عمومی با استفاده از بزنگاه‌های سیاسی و استفاده مؤثر از رسانه‌ها با حضور و شرطی کردن ذهن مخاطبان در ساحت‌های مختلف شکل‌دهنده به افکار عمومی در مقاطعی میسر و مشکل‌آفرین شده است.

در این میان نباید از این نکته غافل شد که واکنش افکار عمومی به موضوعات و همراهی و یا

عدم همراهی با روندها تابعی از الگوی ذهنی حاصل شده از پیام‌های رسیده از ساحت‌های مختلف رسانه‌ای در زندگی روزمره در اوقات کاری، تفریح و استراحت و فعالیت‌های اجتماعی ذهن افراد است و بدین روی ساحت‌های شکل‌دهنده افکار عمومی ویژه‌ای پیدا می‌کند.

### ۳-۲. ساحت‌های شکل‌دهنده به افکار عمومی

این تصور که صرفاً تکرار مطالب در نقل اخبار جهت‌دار توسط رسانه‌ها و یا ارائه عملکرد و اخبار مستقیم توسط یک دستگاه اداری و یا اجرایی موجب شکل‌گیری رویکرد مثبت یا منفی در افکار عمومی می‌شود کمی ناقص به نظر می‌رسد، چراکه اصولاً وقایع در خلاء اتفاق نمی‌افتد و بسترهای فرهنگی و ذهنی فرد که در طول زمان به صورت خودآگاه و ناخودآگاه قالب خورده و شکل گرفته است، نوع واکنش‌ها در افکار عمومی را رقم می‌زند و بی‌توجهی به بخشی از ساحت‌ها و بسترهای شکل‌گیری ذهنیت نمی‌تواند نگاهی همه‌جانبه و پایدار در خصوص کیفیت تعامل با افکار عمومی را در اختیار ما قرار دهد.

به منظور تشریح بهتر رابطه افکار عمومی و موضوعات جاری در جامعه و از جمله مقوله شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری می‌توان از یک مثال ملموس بهره جست. کنش و واکنش در افکار عمومی مشخصاً دارای بسترها و نقاط عطف زمانی که عوامل مختلفی در زمان واحد گرایش منسجمی پیدا کرده و به یک رخداد اجتماعی در حوزه زیست اجتماعی شکل می‌دهند که آثار پایدار آن تا مدت‌ها در حافظه بلندمدت جامعه می‌ماند و از سطح یا واکنش معمولی افکار عمومی فراتر می‌رود؛ لذا اگر ساحت‌های شکل‌گیری افکار عمومی را به عنوان بستر و مسیل کنش و واکنش نسبت به رخدادها و موضوعات جاری را به سیل تعبیر کنیم، لازم است ساحت‌ها و عوامل شکل‌دهنده سیل و میزان و شدت اثر و احیاناً مسیرهای شکل‌گیری جریان‌ها و مقدار قابل بهره‌برداری مفید از جریان‌های جاری اجتماعی را شناخته و متناسب با وضعیت هر عامل و مسیر اقدام به مدیریت کنیم.

#### یک. فرهنگ

در نگاهی کلی محیط‌های شکل‌دهنده فرهنگ شامل محیط خانواده، محیط فعالیت آموزشی و محیط فعالیت اجتماعی می‌شود.

#### دو. خانواده

یادگیری، شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت عمل از خانواده آغاز می‌شود و در حوزه فرهنگ، بی‌شک خانواده هسته اول شکل‌دهنده ذهنیت و کنش یا واکنش افراد نسبت به دنیای پیرامون است. چراکه خانواده در سنین طلایی کودکی و نوجوانی به عنوان یک محیط شناخته شده و امن تنظیم‌کننده

ذهنیت کودک و نوجوان در زندگی روزمره بوده و والدین یک کودک یا نوجوان بسته به گرایش و نوع سبک زندگی و چگونگی کنش و واکنش در مسائل روزمره تأثیر عمیق و نسبتاً پایداری بر فرزندان دارد. والدین با انتخاب کیفیت محیط‌های آموزشی و رسانه‌های مورد اعتماد خود به‌عنوان دلسوزترین افراد خوراک فکری کودک و نوجوان خود را تهیه و تأیید می‌کنند. بدون شک در خانواده‌ای که والدین در آن شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت عمل را به‌عنوان یک اصل نپذیرفته‌اند فردی که به‌دنبال اجرای شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت عمل باشد، تربیت نخواهد شد.

### سه. محیط‌های آموزشی

کیفیت محتوا و شیوه‌های آموزشی و تقید نیروی انسانی آموزش‌دهنده به محتوا و نوع وزن‌دهی دروس عمومی مرتبط با حوزه علوم انسانی تأثیر بسزایی در شکل‌گیری ذهنیت‌های نسل جدید در خصوص هنجارها، باورها و قواعد اجتماعی و کیفیت آشنایی افراد با ساختارهای قانونی و فلسفه قوانین دارد و ضرورت آموزش و پرورش توأمان را یادآورد می‌شود. بدون شک نیروی انسانی و محتوای مبلغ شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت عمل لازمه تربیت انسان‌های پرورش‌یافته، مطالبه‌گر و چارچوب‌پذیر در حوزه شفافیت می‌شود.

### چهار. تعاملات اجتماعی

حواس پنج‌گانه ما دریچه‌های ادراکی هستند که سبب می‌شوند حافظه شناختی ما نسبت به محیط پیرامون اعم از بوی یک گل خوش‌بو یا رنگ نشان و یا پرچم و یا نماد یک جریان اجتماعی و فکری به‌صورت خودآگاه و یا ناخودآگاه متأثر شود. حضور افراد در جمع‌های ورزشی، مذهبی، احزاب و گروه‌های سیاسی، سازمان‌های مردم‌نهاد، اماکن و گروه‌های تفریحی، علمی و... همه‌وهمه به‌صورت خودآگاه و ناخودآگاه الگوها و شیوه‌های متفاوتی را از نگاه کردن به موضوعات فرهنگی اجتماعی و هویتی برای افراد درونی می‌کنند. بذرهایی که در این محیط‌ها در ذهن افراد کاشته می‌شود با وجود اینکه ظاهراً هیچ ارتباطی با رخدادهای آینده ندارند باعث می‌شود تا افراد کاربرانی که تلاش می‌کنند تعلق خود را با استفاده از نمادها به یک اندیشه نشان دهند به‌صورت نانوشته خود را در زمره طرفداران یک مد یا مشرب فکری و اجتماعی بدانند و در برابر رخدادهای آینده همگرا و یا اگر عمل کنند. شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری نیز تابعی از این واقعیت است به هر میزان روحیه پاسخ‌گویی، سلامت عملکرد و احساس وظیفه برای شفافیت در محیط‌های معاشرت اجتماعی؛ مانند محیط‌های ورزشی، مذهبی، سیاسی، علمی و... به‌صورت ناخودآگاه و غیرمستقیم تقویت شود، واکنش‌ها نسبت به تبلیغات مستقیم و چارچوب‌های مبتنی بر شفافیت و سلامت برای مخاطبان قابل پذیرش و درونی می‌شود.

### پنج. عملکرد دستگاه‌ها

افزایش کارآمدی و شفافیت دستگاه‌ها ابعاد نسبتاً شناخته‌شده‌ای دارد. شفافیت عمل مدیران و تصمیم‌گیران، اصلاح ساختارهای غیرشفاف و مبهم، اصلاح رویه‌های کاری غیرشفاف و فسادزا، استفاده از خدمات در بسترهای الکترونیک و پیش‌مستمر و سنجش آن در راستای اهداف تعیین‌شده، به‌کارگیری و حفظ نیروی انسانی معتقد به شفافیت و پاسخ‌گویی، توجه ویژه و مؤکد به شفافیت در رسیدگی به شکایات و انتقادات و کیفیت عملکرد دستگاه‌های اداری و اجرایی در مواجهه با ارباب‌رجوع با رعایت اصول شفافیت پاسخ‌گویی مؤثر و حفظ سلامت امور تا حد زیادی بر قضاوت افکار عمومی و افزایش اعتماد و سرمایه اجتماعی دستگاه‌ها مؤثر خواهد بود. در یک فرایند تعاملی مثبت بین مراجعه‌کننده و دستگاه ملاحظات قانونی نیز از سوی مخاطب به فرایندی کسالت‌بار و بوروکراسی زائد تعبیر نخواهد شد؛ لذا کارآمدی دستگاه در بیان شفاف رویه ارائه خدمت و احترام با میزان آشنایی و درک جایگاه مراجعه‌کننده می‌تواند یکی از اصلی‌ترین عوامل ترویج شفافیت و پاسخ‌گویی و تقید به سلامت اداری در جامعه باشد؛ به‌عنوان مثال هرچند نصب پوسترهای راهنمای چرخه عملکرد دستگاه، یا توزیع بروشور برای مراجعه‌کنندگان و یا نصب و قرار دادن مجموعه بخشنامه‌ها و قوانین مرتبط در پایگاه خدمات‌رسانی و اطلاع‌رسانی و بیان مکتوب حقوق مراجعه‌کننده و وظایف هر دستگاه و اداره برای ایجاد شفافیت لازم است، اما در مواجهه با تنوع سطح اطلاعات و سواد ارباب‌رجوع کفایت نمی‌کند و لازم است فردی با دارا بودن خصوصیات نظیر روابط عمومی مناسب و روحیه‌ای منعطف، صبر و قدرت بیان مناسب و البته مطلع از رویه‌ها و فرایندهای خدماتی هر دستگاه موضوعات مراجعه‌کنندگان را تجزیه و تحلیل و نسبت به پیشنهاد دادن کوتاه و مؤثرترین مسیر برای رسیدگی و پاسخ‌گویی مراجعه‌کنندگان اقدام نماید و از حصول نتیجه نهایی و اقباع مراجعه‌کننده مطمئن شود. در چنین شرایطی مراجعه و مواجهه با توجه به اعتماد ناشی از شناخت فردی از دستگاه برای افراد لذت‌بخش بوده و عملکرد دستگاه مروج شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت اداری خواهد بود.

### شش. رسانه‌ها

در گذشته، رسانه‌های مکتوب همواره در صدر شکل‌گیری جریان‌های فکری و اجتماعی ایفای نقش می‌کردند اما امروزه با گسترش ابزارهای ارتباطی نوین و افزایش تعداد و تغییر ذائقه مخاطبان، رسانه‌های مکتوب تا حد زیادی جای خود را به رسانه‌های تصویری و یا تصویر پایه داده‌اند که به شکل مؤثری در ایجاد و جهت‌دهی افکار عمومی فعال هستند. تعامل و سرمایه‌گذاری نظام‌مند در بستر سینما، تلویزیون و بکارگیری محققان، نویسندگان،

کارگردانان و هر آن کسی که به‌گونه‌ای در خلق آثار هنری بلند، کوتاه، در چارچوب‌های رسمی و غیررسمی، فاخر و یا ظاهراً مردمی (پاپ) در فضاهای تفریحی و سرگرمی فعال هستند، لازم است؛ چراکه توجه به مناطق رهاشده فرهنگی و رسانه‌ای با اختصاص منابع مالی و به‌خدمت گرفتن افراد هنرمند و متخصص در میان‌مدت و درازمدت می‌تواند تأثیر شگرفی در نگاه افکار عمومی نسبت به مقوله شفافیت پاسخ‌گویی و سلامت اداری داشته باشد و می‌تواند مصرف‌کنندگان محصولات فرهنگی را به‌صورت ناخودآگاه در بستر جریان گسترش شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری به کنشگران فعال و مؤثر در عرصه اجتماع بدل کند.

هرچند حوزه اطلاع‌رسانی و روابط عمومی دستگاه‌ها در مقوله شفافیت و مقابله با فساد به شکل مستقیم با استفاده از شبکه‌های اجتماعی گفتگومحور، شبکه‌های اجتماعی خبری، پایگاه‌های خبری و شبکه‌های تلویزیونی با تاکتیک‌های خبری می‌توانند در کوتاه‌مدت پیام‌هایی را به مخاطب القاء کنند؛ اما لازم‌به‌نظر است که با توجه به ذات پدیده‌های فرهنگی و اجتماعی بر فرهنگ‌سازی در حوزه شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری به‌شکلی مستمر سرمایه‌گذاری شود. و ضمن پرهیز از تبلیغات رسانه‌ای مستقیم که گاهی اثر عکس دارد، از روش‌های هنرمندانه غیرمستقیم برای تأثیرگذاری بر مخاطبان بهره‌برداری شود.

در این مسیر پیش‌مستمر رسانه‌های شکل‌دهنده افکاری عمومی در حوزه شفافیت و به‌خصوص رسانه‌های مکتوب و تصویری اعم از شبکه‌های اجتماعی و پایگاه‌های خبری رسمی و غیررسمی در اصلاح رویه‌ها و رویکردهای رسانه‌ای نقشی حیاتی دارد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

تعامل دستگاه‌های اداری و اجرایی با افکار عمومی درخصوص ارتقاء و گسترش شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری بدون توجه و پایش بسترهای شکل‌دهنده افکار عمومی میسر نیست و لازم است با نگاهی بنیادی و بلندمدت و پرهیز از شعارزدگی ضمن بهره‌گیری از مزایای اطلاع‌رسانی مستقیم و تنویر افکار عمومی درخصوص معرفی عملکردها، رویه‌ها و وظایف قانونی، توجه ویژه‌ای به ساحت‌های خانواده، آموزش و پرورش و فعالیت‌های اجتماعی و تولیدکنندگان محصولات خرد و کلان فرهنگی صورت گیرد. همچنین تبادل پیام‌های غیرمستقیم و پایدار بین افکار عمومی و دستگاه‌های اداری و اجرایی در فضای رسانه‌های نوین در عین سلامت واقعی ساختارها و رویه‌ها و کارکنان دستگاه‌ها می‌تواند تصویری واضح و شفاف از کارایی، شفافیت، پاسخ‌گویی و سلامت دستگاه‌های اداری و اجرایی در ذهن مردم حک کند.

## راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

توجه ویژه به محتوای آموزشی و تربیت معلمان و شیوه‌های متناسب تدریس در مراکز آموزشی در مبحث شفافیت.

ارتباط متقابل فعال و مؤثر با رسانه‌های رسمی و غیررسمی.

توجه ویژه به انتقال غیر مستقیم پیام و کاهش اطلاع‌رسانی گزارش و محور مستقیم.

سرمایه‌گذاری در رسانه‌های تصویر محور و توجه ویژه به مقوله هنر در مهندسی پیام و محصولات فرهنگی.

## منابع

پایگاه تخصصی مدیریت و مشاوره ارتباطات و روابط عمومی و رسانه، ۱۴۰۱.

شیخی فینی، علی‌اکبر (۱۳۸۱)، «تیین و ارزیابی دیدگاه سازنده‌گرایی»، تازه‌های علوم شناختی، شماره ۱۵، صفحه ۴.

بیانات مقام معظم رهبری (مدظله) khamenei.ir

<https://www.vajehyab.com>





## سازوکارهای اعمال شفافیت در معرفی و مواجهه با وکیلان خائن مالی سازمان وکالت در نیمه دوم عصر امامت

احمد رضا حسنخانی<sup>۱</sup>

تقی رفیع<sup>۲</sup>

### چکیده

این پژوهش با روش توصیفی - تحلیلی می‌کوشد تا سبک مواجهه ائمه (علیهم‌السلام) با وکلای خائن و فاسد مالی سازمان وکالت را واکاوی و تدابیر اتخاذ شده که به کنترل و دفع آنان منجر شده را بررسی نماید. تحقیق درباره سبک و رفتار ائمه در این خصوص و نحوه رویارویی و به‌کارگیری اصل شفافیت در مقابله با فساد و خیانت این کارگزاران و عزل و طرد آن‌ها بدون رعایت مصلحت‌اندیشی‌های غیراصولی و با رعایت اصول سری سازمان وکالت به‌عنوان واقعیتی انکارناپذیر، نمایانگر سبک خاصی از مدیریت اسلامی، تصمیم‌گیری و موضع‌گیری بهنگام و متناسب با شرایط و مقتضیات در مواجهه با این نوع بحران است. با توجه به ساختار و ویژگی‌های خاص سازمان وکالت، مطالعه سیره ائمه (علیهم‌السلام) به‌خوبی این واقعیت را نشان می‌دهد که در صورت اطلاع از وقوع فساد مالی بین کارگزاران حکومتی و به‌تبع آن خیانت در امانت، نسبت به این موارد ترتیب اثر می‌دادند و واکنش مناسب و شفاف را اتخاذ می‌نمودند و اطلاع‌رسانی لازم را انجام می‌دادند. رفع شک و تردید و کلا به‌منظور پیشگیری از بروز فساد، رصد گلوگاه‌های فساد و شناسایی فرد خاطی، مواجهه و برخورد عملی با مفسدان از جمله شیوه‌های مواجهه ایشان با مفساد است.

ارائه الگویی برای تقابل با کارگزاران منصوب حکومت اسلامی که در ابتدای انتصاب افرادی با شاخصه‌های ایمان، عدالت، تقوا و ... بوده‌اند، اما در ادامه مسیر خدمت، از آن صفات عدول می‌نموده و خیانت و فساد مالی و عقیدتی پیشه می‌کردند و اینکه سوابق نیک افراد را به‌تنهایی نمی‌توان دلیل بر حقانیت مسیرشان تا پایان خدمت قلمداد کرد، از نتایج عملی و کاربردی این مقاله است.

**واژگان کلیدی:** شبکه وکالت، اعمال شفافیت، وکلای خائن و فاسد، لعن، طرد، حد

۱. دکترای فقه و مبانی حقوق اسلامی، مدرس دانشگاه و کارمند سازمان تبلیغات اسلامی، arh655@gmail.com

۲. دکترای علوم قرآن و حدیث، کارمند سازمان تبلیغات اسلامی، taghi.rafi@gmail.com

## مقدمه

موضوع فساد و نحوه مواجهه و برخورد با فساد امروزه با اهمیتی فزاینده مورد اقبال و توجه دولت‌ها قرار گرفته است. سوءاستفاده از قدرت توسط کارگزاران حکومتی، در ادبیات حقوقی - جرم‌شناختی، تحت عنوان فساد مورد بررسی قرار می‌گیرد. بدون شک رشد و ارتقای هر سیستمی منوط به وجود افراد شایسته و کارآمد و پاک‌دست است؛ لذا مطالعه موضع انحرافات، با نگرش راهبردی برای موضع‌گیری مناسب در فضای معاصر و آسیب‌شناسی، آسیب‌زدایی، از ضروریات جامعه متعالی به‌شمار می‌رود.

یکی از اهرم‌های مبارزه با فساد در سیستم حکومتی، شفافیت است. شفافیت مفهوم و کاربردهای گسترده‌ای دارد؛ مثل شفافیت سازمانی، شفافیت مالی و حسابداری، شفافیت اقدامات و مسئولیت‌های دولت، شفافیت اسنادی و ... (زندیه و سالاررودی، ۱۳۹۲: ۱۱۷)

شفافیت، در ساختار اداری و بین کارگزاران حکومت از تدابیر بسیار مؤثر برای پیشگیری از بزهکاری به‌شمار می‌رود. شفافیت از طریق رؤیت‌پذیر ساختن فرایندهای جاری در امور دولتی و عملکرد مجریان، سبب می‌گردد که ریسک ارتکاب فساد و سوءاستفاده از موقعیت در تشکیلات ذی‌ربط افزایش یابد و بالتبع میزان بزهکاری تقلیل پیدا کند. به‌علاوه با شفاف‌سازی می‌توان ضمن کسب اعتماد عمومی، از رسوخ شبهه‌های خلاف واقع که می‌تواند زمینه کج‌روی شهروندان را فراهم سازد، جلوگیری نمود (ساریخانی، اکرمی سراب، ۱۳۹۲: ۹۱).

موضوع شفافیت، اعمال نظارت توسط شهروندان، مقابله با فساد و ... موضوعی نیست که به جوامع مدرن امروزی اختصاص یابد، بلکه در رویکرد دینی نیز به مفهوم و محتوای این موضوعات اشاره شده است. همان‌گونه که در قرن‌ها پیش در عرصه حکومت اسلامی، مفهوم شفافیت و آگاهی‌بخشی به عموم، مورد توجه امام علی (علیه السلام) قرار گرفته است. در سیره علوی مقابله با فساد و رعایت شفافیت در حکمرانی از مؤلفه‌های اصلی زمامداری محسوب می‌گردد که مصادیق متفاوتی از آن را می‌توان مشاهده نمود. ایشان در خصوص عملکرد کارگزاران نیز بسیار حساس بوده و بر اعمال و رفتار آنان، به‌ویژه چگونگی استفاده از بیت‌المال، نظارت‌هایی را اعمال می‌نمودند و در صورت مشاهده خیانت، اعمال مجازات از جانب حضرت امری حتمی بود.

در ایام حضور سایر امامان معصوم (علیهم السلام) نیز هرگاه پیروان آنان و یا افراد و گروه‌ها در جامعه اسلامی، راه فساد و انحطاط را در پیش گرفته و به فریبکاری عوام و ایجاد فتنه و فساد در میان مردم اقدام می‌کردند، با عکس‌العمل آن بزرگواران و پیشوایان روبه‌رو و واکنش مناسب را اتخاذ می‌فرمودند و در نتیجه، یا از اعتقاد و کردار باطل خود دست کشیده و یا راه خود را از ائمه جدا می‌کردند و به بی‌راهه و کج‌روی دائمی مبتلا می‌شدند.

از جمله مصادیق فساد مالی کارگزاران در عصر امامان، فساد و خیانت‌های مالی وکلای سازمان وکالت است که گزارش‌هایی از این خیانت‌ها و نحوه مواجهه ائمه با آن‌ها به دست ما رسیده است. این کارگزاران در معرض دریافت وجوهات شرعی، هدایا و اموال متعلق به امام بوده‌اند و از آنجاکه طبع سرکش انسان همواره در کمین است، به‌ویژه هنگامی که مبالغ فراوانی در اختیار این وکلا قرار می‌گرفت، خطر فساد و خیانت جدی‌تر می‌نمود.

شبکه وکالت در عصر آخرین امامان شیعه (علیهم‌السلام) در ابتدای خلافت عباسیان تحت شرایط و ضرورت اجتماعی و سیاسی آن دوران شکل گرفت. از عصر امام صادق (علیه‌السلام) بدین سو، با توجه به گسترش تشیع و مناطق شیعه‌نشین و مقتضیات و ضرورت‌های موجود، تشکیلاتی ایجاد شد تا بدان وسیله، امامان با سهولت بیشتری بتوانند با شیعیان در دورترین نقاط عالم اسلامی مرتبط بوده و شیعیان نیز از طریق این تشکیلات بتوانند نیازهای شرعی و دینی خود را مرتفع سازند. این تشکیلات رفته‌رفته دارای نظم و گستردگی و هماهنگی بیشتری شد تا آنجا که در بعضی از دوران همچون عصر امامین عسکریین (علیهم‌السلام) و سپس عصر غیبت، به اوج گسترش و انسجام رسید و غالب نقاط شیعه‌نشین آن زمان در عالم اسلامی را زیر پوشش قرار داد.

سازمان وکالت مجموعه‌ای از امامان معصوم (علیهم‌السلام) و عده‌ای از اصحاب نزدیک و مورد اعتماد آنان بود که با همکاری یکدیگر، برای برقراری ارتباط با پیروان خود، تشکیلات هماهنگ و منسجمی را پدید آوردند تا با اتخاذ روش‌هایی، پیشبرد اصول دینی، سیاسی و مذهبی را محقق سازند (جباری، ۱۳۹۲: ۷). سازمان وکالت همچون دیگر سازمان‌های نظام‌مند که در پی انجام هدف مشترکی هستند، دارای شالوده‌ای منظم و منسجم بود. این ساختار و شالوده را می‌توان مانند هر می‌تصور کرد که رأس آن را رهبر سازمان یعنی امام معصوم تشکیل می‌داد؛ به ترتیب همان‌طور که به سمت قاعده هرم پیش رویم از بار مسئولیت کاسته و بر تعداد اعضا افزوده می‌شود (اکبری مقدم، ۱۳۹۳: ۴۵-۴۶).

وظایفی که امامان برای وکیلان خویش تعیین می‌کردند، معمولاً دو امر بوده است: (۱) جمع‌آوری سؤالات مردم و انتقال پاسخ‌های امامان به آن‌ها؛ (۲) جمع‌آوری وجوهات شرعی و تسلیم کردن به امام و دریافت رسید معتبر (معارف، ۱۳۸۷: ۵۹). انتقال وجوه شرعی به محضر امامان، مستلزم امانت‌داری آن‌ها بوده است. در کتب رجالی مشاهده می‌شود که امامان بعضی از وکلای خود را به دلیل این ویژگی ستوده‌اند؛ چنان‌که کشی از امام هادی (علیه‌السلام) درباره ابراهیم بن محمد همدانی نقل کرده: «حساب خمس شیعیان به من رسید، خدا از تو خشنود باشد و از آنان (شیعیان) راضی باشد و آنان را همنشین ما در دنیا و آخرت قرار دهد. من قسمتی از مبالغ را برای صرف در فلان کار برای تو باز فرستادم...» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۱۱ و ۱۲).

ایجاد و تنظیم ارتباط میان امام و شیعیان، سازماندهی، انتظام و ایجاد پویایی در بین شیعیان، جا انداختن امامت امام بعدی، بسترسازی فرهنگ انتظار در عصر غیبت و دوران انتظار، رفع چالش‌های فرهنگی و اعتقادی جامعه، نیز از دیگر کارکردها و اهداف شکل‌گیری سازمان وکالت بود. این در حالی است که برخی تلاش دارند فعالیت این سازمان را محدود به امور مالی جلوه دهند (کاتب، ۱۹۹۸م: ۲۲۶) تا از این رهگذر بخشی از تاریخ شیعه را مانند عصر غیبت صغری که در پیوند با وکلا است به نوع خاصی تفسیر نمایند (کشی، ۱۴۰۹ق: ۱۵۹ و ۲۲۵).

وکیلان و در عصر غیبت نواب، عمدتاً از فقها و افراد معتمد و چهره‌های شاخص و طراز اول نزد اهل بیت و مشهور و معروف در میان شیعیان بوده‌اند. وجود تعابیری مانند «ثقتی»، «امینی» در مورد ابراهیم بن عبده وکیل امام حسن عسکری (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۸۰ و ۵۸۱) صراحت در اعتماد کامل امام دارد. همچنین تعبیر «متولی امور امام» از تعابیر مستعمل (جباری، ۱۳۸۲، ج ۱: ۴۱) درباره برخی از وکلای امام جواد بوده است. در مورد وکلای اربعه، شیخ طوسی گزینش وکلای اصلی را توسط خود امام می‌داند و بر وکالت ایشان تأکید دارد (صدوق، ۱۳۹۵، ج ۲: ۴۳۲). همچنین کشی با انتساب این دسته از وکیلان به امام، از آنان به کسانی تعبیر می‌کند که امر وکالت دایرمدار ایشان بوده است (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۳۲)؛ لذا درباره بسیاری از آن‌ها در کتب رجالی شیعه تصریح به وکالت شده است. اهمیت این بحث تا آنجا است که یکی از مباحث رجالی دوران متأخر مسئله «توثیق وکلای ائمه» می‌باشد. عنوان وکالت ائمه وصف خاصی از راوی؛ یعنی «اعتماد امام به شخص وکیل مورد نظر است که بدون داشتن این ویژگی نمی‌توان او را توثیق کرد». در بررسی «توثیق وکالت امام» پرسش این است که آیا می‌توان به صورت عام و تحت عنوان یک قاعده کلی اظهار کرد: «وکالت امام مستلزم عدالت و وثاقت وکیل است؟» (معارف؛ دولت، ۱۳۹۳: ۱۳).

در این زمینه دو دیدگاه کلی مطرح است برخی قائل به تلازم عدالت و وکالت‌اند و برخی دیگر قائل به عدم تلازم عدالت و وکالت هستند. عمده دلیل دیدگاه دوم آن است که شیخ طوسی در کتاب الغیبه از تعدادی از وکلای مذموم یاد کرده است. آیت‌الله خویی در این زمینه می‌گوید: «چنانچه عدالت لازمه وکالت باشد، نباید این موارد نقض وجود داشته باشد» (خویی، ۱۴۱۳ق: ج ۱: ۷۲).

بررسی مصداقی وکلای امام حاکمی از آن است که وکلای ایشان دو دسته‌اند: ۱- کسانی که صالح و معتمد امام معصوم بوده‌اند و حُسن عاقبت نیز داشته‌اند. ۲- دسته‌ای دیگر افرادی هستند که چنان وظایفی برعهده داشته، ولی حُسن عاقبت نداشته‌اند (معارف و دولت، ۱۳۹۳: ۲۱).

علی‌رغم دقت نظر امامان در تعیین و نصب وکلا و رعایت شرایط احراز وثاقت و عدالت این افراد

در زمان انتصاب، برخی از آن‌ها در گذر زمان فریفته مال دنیا شده و از دایره وثاقت امام خارج شده‌اند. ریشه اصلی این امر، فقدان قلب سلیم و عدم تهذیب نفس است. عوامل چندی را می‌توان به‌عنوان عینیت‌بخش انحراف و خیانت و فساد در این افراد برشمرد که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: دنیاطلبی و مال‌دوستی، انحرافات فکری و اعتقادی، حسادت نسبت به همگنان، وابستگی به دربار عباسی، فساد اخلاقی (جباری، ۱۳۸۱: ۸-۱۲). این فساد و خیانت در حوزه‌های مختلف سیاسی، فرهنگی، عقیدتی و مالی و با انگیزه‌هایی مثل جاه و مقام و سوءاستفاده‌های مالی و مادی اتفاق افتاده است.

چنان‌که اشاره شد از جمله کارهای اصلی وکلا و نمایندگان ائمه اطهار (علیهم‌السلام) جمع‌آوری وجوه شرعی و اموال اهدایی شیعیان ایشان بود. بدین روی، تجمع این اموال نزد وکلا که گاه به‌مبالغه‌های هنگفتی می‌رسید، موجب تحریک صفت مال‌دوستی و دنیاطلبی برخی از آنان می‌شد و با اختلاس و دزدی این اموال، خود را مشمول خسران ابدی می‌ساختند. از نمونه‌های مثال‌زدنی برای این مورد، می‌توان به گروه واقفیه و افرادی مانند: صالح بن محمد بن سهل همدانی، علی بن ابی حمزة بطائنی، زیاد بن مروان قندی، عثمان بن عیسی رواسی کوفی، فارس بن حاتم بن ماهویه قزوینی، أحمد بن هلال عبرتایی بغدادی، و عروة بن یحیی دهقان اشاره کرد (طوسی، ۱۴۱۱ق: ۳۵۱-۳۵۳).

جریان انحرافی غلو و نیز تفکر واقفیه، اگرچه در ظاهر فساد عقیدتی و فکری است اما علت اصلی آن دنیاطلبی و فساد مالی سران غالی و واقفیه بود. اگر در مورد پیروان این مذهب بتوانیم معتقد شویم که به‌واقع، اعتقاد به قائمیت امام کاظم (علیه‌السلام) داشتند و منشأ گرایش آنان به مذهب وقف، دیدگاه باطل فکری بود (مدرسی طباطبایی، ۱۳۷۴: ۸۵) ولی در مورد سران این مذهب، با توجه به قرآن موجود، نمی‌توان چنین عقیده‌ای داشت؛ آن‌سان که در برخی از روایات تصریح شده، طمع در اموال کلانی که در نتیجه وکالت امام کاظم (علیه‌السلام) در دست آنان جمع شده بود، سبب گردید تا برای تصرف در این اموال، بدین روش روی آورند (طوسی، ۱۴۱۱ق: ۲۳).

آنچه از توصیفات امام (علیه‌السلام) در مورد این افراد استفاده می‌شود، این است که این افراد در ابتدا شخصیت خوبی داشته‌اند و پس از اخذ مسئولیت تا سرحد دزد و غارتگر تنزل نموده‌اند؛ به‌عنوان نمونه محمد بن علی بن بلال در آغاز کارش مورد اعتماد حضرت عسکری (علیه‌السلام) بود به‌طوری‌که امام حسن عسکری (علیه‌السلام) درباره او می‌فرماید: «فانه الثقة المأمون، العارف مما یحب علیه.» همچنین او را در توقیعات خود با عناوینی همچون «راستگو» و «آگاه به واجبات» ستوده است.

ائمه (علیهم‌السلام) بنا به اقتضا و لزوم شفافیت با آگاهی از بسترهای بروز فساد و خیانت در سازمان وکالت، ابتدا درصدد پیشگیری از بروز فساد بوده‌اند و هنگام مواجهه با این موارد با راهکارهای متفاوتی به معرفی مفسدان و مظاهر فساد اقدام و سازمان وکالت را از وجود آنان تطهیر نموده‌اند.

## ۱. مفاهیم

### ۱-۱. تعریف وکالت در لغت

لغت‌شناسان معمولاً در معنای این واژه اختلاف زیادی نداشته‌اند. به همین دلیل در آن، تفاوتی چشمگیر دیده نمی‌شود؛ وکیل بر وزن فَعِيل و به معنای مفعول است؛ یعنی امر، موکل به او شده و برای جمع و مؤنث نیز استعمال شده است و جمع آن وکلا است (حسینی الواسطی، ۱۴۱۴ق، ج ۱۵: ۷۸۵). از وکالت (به فتح و کسر واو)، معنای عهدکردن با دیگری که عملی را برای او انجام دهد، اراده می‌شود. وکالت در برخی از منابع فقهی به «واگذاری کاری یا ارجاع سامان‌دهی و پیش‌برد امری از امور به غیر، تا در زمان حیات موکل انجام دهد» تعریف شده است (خمینی، بی تا، ج ۲: ۳۹). طریحی در تعریف می‌گوید: کلمه وکالت اسم مصدر توکیل و برگرفته از عبارت «وکل الیه الامر» به او تفویض کرد است... و توکیل آن است که بر شخصی اعتماد کنی و او را نائب خویش قرار دهی (طریحی، ۱۳۷۵ق، ج ۵: ۴۹۴).

در مفردات الفاظ القرآن به معنای در کاری به دیگری اعتماد کردن و او را نایب خود قرار دادن (راغب اصفهانی، ۱۴۱۲ق: ۸۸۲) و در لسان العرب به معنای کفیل آمده است. ابن منظور در این مورد می‌گوید: «کلمه الوکاله اسم عبارت «قد وکله علی الامر» است و وکیل انسان کسی است که عهده‌دار انجام کار او باشد و به این دلیل وکیل نامیده می‌شود که انجام امر موکل به او واگذار شده است؛ لذا درباره او می‌گویند: «موکل الیه الامر» و کلمه وکیل بر این اساس، بر وزن فَعِيل به معنای مفعول است» (ابن منظور، ۱۴۱۴ق، ج ۱۱: ۷۳۵).

### ۱-۲. تعریف اصطلاحی وکالت

واژه وکالت غالباً در ابواب فقهی کاربرد دارد و فقیهان برای آن تعاریفی را بیان کرده‌اند. محقق حلی چنین بیان کرده است: «وکالت عبارت است از ایجاب و قبول دو طرف که برقرار دادن شخصی به‌عنوان نایب در تصرف امور دیگری وکالت داشته باشد (حلی، ۱۴۱۸ق ج ۱: ۱۵۴). و تعریف شهید اول عبارت است از «قراردادن شخصی به‌عنوان نایب برای تصرف (در امور)» (عاملی، ۱۴۱۰ق: ۱۵۹)؛ لذا تعریف اصطلاحی در علم فقه عبارت است از: «قرار دادن شخص به‌عنوان نائب یا قائم مقام برای انجام کارهای مشخص».

در اینجا وکالت بدین معناست که امام معصوم (علیه السلام) افرادی را به سامان‌دهی امور مرتبط میان ایشان و شیعیان‌شان می‌گماشتند تا به فعالیت‌هایی مانند پاسخ به پرسش‌های عقیدتی و فقهی، جمع‌آوری اموال شرعی شیعیان - که باید به دست معصوم می‌رسید - هدایت فکری شیعیان برای قرار نگرفتن در فتنه‌های سیاسی و عقیدتی و... همت گمارند.

### ۱-۳. تعریف اصطلاحی شفافیت

شفافیت کلمه‌ای عربی است که از ریشه «شف» گرفته شده (حیدری، ۱۴۲۳، ج: ۱، ۳۸۸) و به معنای نازک بودن، ظریف بودن، روشن بودن و زلال بودن است (آذرنوش، ۱۳۸۶: ۳۳۶). این واژه مصدر اسمی شفاف می‌باشد. و در لغتنامه دهخدا به معنای «شفاف بودن، تابانی و درخشانی» است.

### ۱-۴. تعریف شفافیت در اصطلاح

شفافیت یک اصطلاح سیاسی است که در طول زمان، ماهیت حقوقی نیز داشته است (برگ، ۲۰۰۰: ۸). لایه‌های مختلفی شفافیت را تشکیل می‌دهند. مهم‌ترین عناصر نشان‌دهنده شفافیت در سازمان‌های عمومی، دانش، بصیرت و دسترسی عمومی به اطلاعات موجود می‌باشند (توومی، ۱۹۹۶: ۸۳۸). مطابق تعریف سازمان بین‌المللی شفافیت؛ شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه فقط اصل موضوع، تعداد موضوع‌ها، و از شیوه‌های تصمیم‌گیری آن‌ها مطلع گردند؛ بلکه وظیفه و تکلیف مستخدمان دولتی و مدیران دولتی این است که رفتار آنان قابل رؤیت، پیش‌بینی، قابل درک باشد (کریستوفر، ۲۰۰۶: ۲۳۳).

در تعریفی دیگر شفافیت معادل آزادی اطلاعات قرار گرفته و چنین تعریف می‌شود که شفافیت عبارت است از حق هرکدام از شهروندان در دسترسی به داده‌ها، آگاهی از معلومات و فرایندهای سیاست‌گذاری و تصمیم‌گیری مرتبط و شناخت سازوکارهای اتخاذ تصمیم توسط مسئولان حکومتی (ابن بادی السبعی، ۱۴۳۱: ۹).

### ۱-۵. تعریف فساد در لغت

فساد در لغت در معنای تباهی و ضد صلاح به کار رفته است. (ر.ک: کتاب العین، واژه «فسد») برخی لغویان گفته‌اند: فساد عبارت است از خروج از حدّ اعتدال؛ کم باشد یا زیاد. (ر.ک: لسان العرب، واژه «فسد»). این معنا در نفس و بدن و اشیائی که خروج از استقامت و حدّ اعتدال در آن‌ها متصور است به کار می‌رود (ر.ک: المفردات (راغب)، واژه «فسد»).

### ۱-۶. تعریف فساد مالی در اصطلاح

با وجود تعاریف بی‌شماری که در متون و مستندات مربوط به فساد مالی به چشم می‌خورد، انتخاب یک تعریف جامع و مانع در این موضوع چندان آسان نیست.

فساد مالی به طور متعارف، رفتار نفع‌طلبانه شخصی است که به‌عنوان یک مأمور یا مقام دولتی عمل می‌کند. همچنین تعریف کارکردی فساد مالی که توسط بانک جهانی، سازمان بین‌المللی

شفافیت مالی و مراجع دیگر ارائه شده عبارتست از سوءاستفاده از قدرت عمومی برای کسب منافع خصوصی (صادقی و دیگران، ۱۳۸۷: ۲۱۱).

در تعریفی کلی تر می‌توان گفت فساد اداری به رفتار آن دسته از کارکنان بخش عمومی اطلاق می‌شود که برای دستیابی به منافع شخصی و غیرسازمانی، قوانین و عرف پذیرفته شده را نادیده می‌گیرند (فرهادی نژاد و لگزیان، ۱۳۹۰).

## ۲. مصادیق و مظاهر افعال مجرمانه و مفسد وکلا

چنان‌که پیشتر گذشت، وکلای منصوب ائمه در طول خدمت دچار انحراف‌های مختلفی شدند که محل بحث ما در این مقاله، مفسد مالی و خیانت در اموال امامان است. اما درعین حال برخی دیگر از مفسد به‌طور ضمنی با مسئله مفسد مالی پیوند داشته و انحراف در مواردی مانند فرقه‌سازی واقفیه، ادعای نیابت و وکالت و... در نهایت به انگیزه‌های مالی و حب دنیا و اموال برگشت می‌نماید.

### ۲-۱. خیانت در امانت

خیانت در امانت در تقابل با مفهوم امانت‌داری امری قبیح شمرده شده و جزو رذایل اخلاقی می‌باشد. شنيع بودن عمل خیانت در امانت موجب جرم‌انگاری و تعیین مجازات برای مرتکب جرم و فاعل آن گردیده است. تصاحب، اتلاف، استعمال و تصرف نابجا در اموال موجود بدون مجوز و حبس اموال از جمله مصادیق بارز مفسد و خیانت مالی وکلا بوده است.

این موارد در مورد دو تن از سران واقفیه معروف است. حیان سراج وکیل امام کاظم (ع) با انکار رحلت آن حضرت و حبس اموال متعلق به آن جناب، از پایه‌گذاران مذهب وقف گردید. وکالت وی برای آن حضرت در روایات کشی مورد تصریح قرار گرفته است. بنا به نقل کشی، شروع مذهب واقفیه از آنجا بود که سی هزار دینار از زکات و وجوه شرعی اشاعه (بنی اشعث)، توسط آنان به نزد دو وکیل امام کاظم (ع) در کوفه فرستاده شده که یکی از آن دو، حیان سراج بود؛ و این در زمانی انجام شد که امام کاظم (ع) در حبس بود. این دو وکیل به‌جای حفظ آن اموال، آن را صرف خرید خانه‌ها و غلات و انجام معاملات نمودند! و پس از شهادت امام کاظم (ع) در میان شیعه شایع کردند که امام کاظم (ع) «قائم» است و نمرده! ولی به‌هنگام مرگ، این دو وکیل از فعل خود پشیمان شده، وصیت کردند که اموال موجود، در دستشان به ورثه امام کاظم (ع) باز گردانده شود و از این رو، بر شیعه معلوم گشت که انکار رحلت امام کاظم (ع) توسط آن دو، به‌سبب حرص به این اموال بوده است (شوشتری، ۱۴۱۰ق، ج ۴: ۸۲).



از دیگر سران وقف، یکی از وکلای امام کاظم (علیه السلام) در مصر بود به نام عثمان بن عیسی رواسی. بنا به نقل کشی، وی اموال بسیاری از وجوه شرعی متعلق به امام کاظم (علیه السلام)، به علاوه شش کنیز در اختیار داشت. پس از شهادت امام کاظم (علیه السلام)، امام رضا (علیه السلام) ضمن نامه‌ای به وی چنین نگاشتند: «همانا پدرم رحلت نموده و میراثش را تقسیم کرده‌ایم و اخبار مربوط به رحلت او صحیح است.» امام (علیه السلام) بدین وسیله اموال را از او طلب نمودند، ولی او در پاسخ نوشت: «اگر پدرت نمرده که چیزی از این اموال تعلق به تو ندارد و اگر - چنان که گفته می‌شود - مرده باشد نیز به همین ترتیب! زیرا او مرا به دادن اموال به تو امر نکرده و کنیزان را نیز آزاد کرده و با آنان ازدواج کرده‌ام!» (شبستری، ۱۴۱۱ق، ج: ۱، ۳۹۱).

صالح بن محمد بن سهل شاهد دیگری بر این خیانت است. طبق روایت کلینی و شیخ طوسی وی وکیل امام جواد (علیه السلام) در امور اوقاف قم بوده است. بنا به نقل علی بن ابراهیم قمی از پدرش، روزی صالح بن محمد به محضر امام جواد (علیه السلام) وارد شد و عرضه داشت: «ای آقای من نسبت به ده هزار درهم (از اموالتان) مرا حلال کنید؛ زیرا آن‌ها را مصرف کرده‌ام!» امام (علیه السلام) نیز فرمود: «حلال باد!» ولی هنگامی که او از نزد حضرت خارج شد، آن جناب چنین فرمود: «اینان حقوق و اموال آل محمد (علیهم السلام) و یتیمان و مساکین و فقرا و ابناء السبیل آنان را اخذ کرده مصرف می‌کنند، سپس نزد من آمده می‌خواهند که آن‌ها را حلال کنم. آیا می‌پنداری که من در پاسخ ایشان می‌گویم: حلال نمی‌کنم؟ به خدا قسم که خداوند در روز قیامت، آنان را به سختی بازخواست خواهد نمود» (حسینی حلی، ۱۴۲۸ق: ۴۶۸).

همچنین در یکی از توفیعات صادرشده در لعن محمد بن علی بن بلال، تسلیم نکردن اموال متعلق به امام، از جمله علت‌های لعن وی بیان شده است و لذا حب مال سبب گردید تا بلالی، از تحویل اموال امام سرباز زند (علامه حلی، ۱۳۸۱: ۴۸۵) که نشان از بعد اقتصادی مسئله دارد. احمد الکاتب از قائلان ساختگی بودن سازمان وکالت بر وسوسه‌انگیز بودن وکالت از جنبه مالی و اجتماعی معترف است (کاتب، ۱۹۹۸: ۲۲۶).

## ۲-۲. تطمیع خواص

پس از شهادت امام کاظم (علیه السلام) سران واقفیه برای آنکه کار خود را به پیش ببرند و یا موانع قوی را از سر راه بردارند، با وعده پرداخت مبالغی هنگفت به برخی از سران شیعه مانند یونس بن عبدالرحمن قمی، سعی در اغوای آن‌ها داشتند. جایگاه وی نزد امام کاظم و رضا (علیه السلام) بس رفیع بود. بنا بر روایت کشی، هنگامی که امر واقفیه آشکار گشت، وی به افشاگری علیه آنان پرداخت و مردم را به قبول امامت امام هشتم فرا خواند. با توجه به موقعیت ممتاز علمی و سوابق یونس بن عبدالرحمن، تبلیغات وی علیه واقفیه

می‌توانست به زیان آنان تمام شود؛ از این رو، علی بن ابی حمزه بطائنی و زیاد بن مروان قندی نزد وی رفته، با دادن وعده پرداخت ده هزار دینار، از وی خواستند که دست از مخالفت و تبلیغات بر ضد واقفیه بردارد! او در پاسخ گفت: «از ائمه صادقین (علیهم‌السلام) به ما روایت شده که پس از ظهور بدعت‌ها، بر عالم لازم است علمش را آشکار کند؛ و اگر چنین نکرد، خداوند نور ایمان را از او سلب می‌کند و من در هیچ حالی، جهاد و امر الهی را ترک نمی‌کنم.» آنان پس از شنیدن این پاسخ، وی را ترک کرده، در طریق دشمنی و دشنام با او درآمدند. در این روایت، میزان اموال موجود در دست علی بن حمزه بطائنی سی هزار دینار و اموال موجود نزد زیاد بن مروان قندی هفتاد هزار دینار ذکر شده است (ساعدی، ج ۲، ص ۳۴۷؛ استرآبادی، ج ۵، ص ۲۷۵).

### ۲-۳. سوءاستفاده از نام امام و جعل دستخط امام

سوءاستفاده از نام و عنوان و همچنین جعل دستخط از دیگر مصادیق فساد در برخی کارگزاران سازمان وکالت بود چنان‌که در روایتی امام هادی از محمد بن نصیر نصیری برانت جسته است و همه موالی و شیعیانش را از او و ابن بابای قمی برحذر داشته است. سپس آن دو را لعن کرده، به سوءاستفاده آن دو از نام اهل بیت و دریافت وجوه مالی از مردم و مصرف آن‌ها اشاره کرده است؛ آن‌ها را افرادی فتنه‌گر، فریبکار و موذی خوانده است و بر اساس نقلی از نصیرین صباح، ابن نصیر نصیری به همراه تعدادی علیه آن دو دعا کرده است و دیگر از غالیان این دوره مورد لعن امام هادی قرار گرفته است.

مصادیق دیگر فارس بن حاتم اجتماع مفسادی مانند غلو، فسق، انحراف و سخنان فتنه‌گری و دعوت به بدعت، فساد مذهب، فریب کاری، دروغ‌گویی خباثت‌آلود، خیانت در اموال شرعی و جعل دستخط امام هادی است.

از سعد نقل می‌کند که گفت: محمد بن عیسی بن عبید برایم نقل کرد که: به ایوب بن نوح نامه نوشت و از او پیرامون نامه امام هادی (علیه‌السلام) به او درباره فارس بن حاتم - که در پاسخ نامه جبلی علی بن عبیدالله دینوری بوده است - پرسید. ایوب به او نوشت: از من خواسته‌ای که از نامه امام (علیه‌السلام) درباره فارس به حاتم قزوینی برایت بنویسم، در این نامه از کار او که سبب خیانت و برگشت او به برادرش بوده می‌نویسم: امسال او نزد من آمد، و از من خواست که کاری برایش بکنم، و نامه‌ای به امام هادی (علیه‌السلام) بنویسم، من نپذیرفتم، پیوسته اصرار کرد تا قبول کردم. نامه‌ای فرستادم، و به حج رفتم، از سفر برگشتم و دیدم پاسخ نامه‌های قبل از حج نرسیده است، کسی را فرستادم تا ببینم چه شده است؟ امام (علیه‌السلام) این نامه را که می‌نویسم برایم نوشت، اگر نوشته امام (علیه‌السلام) نبود من کاری با این کارها نداشتم، امام (علیه‌السلام) به من نوشت: جبلی به من نوشته که او پیشاپیش و تازگی‌ها توسط

فارس خائن چیزهایی گران‌قیمتی را فرستاده است، ما به جبلی اعلام کردیم که هیچ‌یک به دست ما نرسیده است، و به او دستور دادم تا دیگر چیزی را به آن ملعون ندهد، و کارهایش را به تو ارجاع دهد، و جبلی یکی از نامه‌های فارس را که با خط خود [به دروغ از جانب ما] به او نوشته که [هدایا] رسید فرستاده است، خدا او را لعنت کند، و عذابش را دو چندان سازد، چه با جسارت بزرگی، بر خدای سبحان و بر ما دروغ بسته، و به اموال دوستان ما خیانت کرده است! و خدا برای انتقام و کيفر او بس است، پس [ای ایوب!] از کار زشت فارس همه اصحاب ما - جلیون و دیگران - را آگاه کن، و نگذار مخالفین ما بفهمند، تا دوستان ما از فارس بن حاتم دوری جویند، و از او پرهیز کنند، خدا شر او را بردارد، ما از خدا سلامتی در دین و دنیا می‌خواهیم، و از او می‌خواهیم که از آن بهره‌مندمان سازد. والسلام (مازندرانی، ج ۷، ص ۴۸۰).

## ۲-۴. اختلاف و انکار سایر وکلای هم‌عصر با روحیه حسادت و رقابت‌طلبی

در مواردی مصداق فساد تضاد و رقابتی است که بر دستیاران و کارپردازان و تحصیل‌داران سازمان وکالت حاکم بوده است، به حیف و میل اموال دریافتی زده‌اند و چون رسوایی آنان بالا گرفته است، با توقیعات صادره طرد و لعن شده‌اند و برخی که از امانت و ایمان برخوردار بوده‌اند به خاطر منافع شخصی که درصدی از اموال استیفا شده را صاحب می‌شده‌اند با هم به رقابت می‌پرداخته‌اند که هم موجب تشویش و بدبینی شیعیان می‌شده‌اند.

همچنین ارتقای رتبه برخی از نمایندگان ائمه (علیهم‌السلام) موجب تحریک روحیه حسادت در برخی از همگنانشان شده، با مخالفت و کارشکنی، کینه و حسادت درونی خود نسبت به این دسته از وکلا، و اعتراضشان نسبت به امام معصوم (علیهم‌السلام) را بروز می‌دادند.

نمونه قابل ذکر در این زمینه، احمد بن هلال کرخی است که پس از عمری زندگی صوفیانه و مدتی وکالت برای امام یازدهم (علیه‌السلام) سرانجام، با انکار سفارت سفیر دوم و مخالفت با او، خود را مشمول لعن ناحیه مقدسه نمود. چنان‌که در مورد شلمغانی نیز چنین نقل شده که حسادت نسبت به حسین بن روح نوبختی، وی را به مخالفت با او برانگیخت! (شیخ صدوق، ۱۴۲۶ق: ۴۸۹).

ابراهیم بن محمد گوید: به آن حضرت نوشتم: فدایت شوم نزد ما چیزهایی از فارس و اختلافی مابین او و علی بن جعفر نقل می‌شود تا حدی که بعضی از بعض دیگر بیزاری می‌جویند، اگر صلاح میدانی ان‌شاءالله بر ما منت بگذار و نظرت را در این باره اعلام فرما کدام‌یک از آن دو از طرف شما نمایندگی و ولایت در امور دارد تا تنها به او مراجعه نماییم نه به دیگری به آنچه نوشتم محتاجم. حضرت در جواب نوشت: «لیس عن مثل هذا یسال و لا فی مثلہ یشک، قد عظم الله قدر علی بن جعفر منعنا الله تعالی به عن ان یقایس الیه فاقصد علی بن جعفر بحوائجک و اخشوا

فارسا و امتنعوا عن ادخاله فی شیء من امورکم تفعل ذلک انت و من اطاعک من اهل بلادک فانه قد بلغنی ما تموه به علی الناس فلا تلتفتوا الیه ان شاء الله: از مانند این سؤال نمی‌شود و در این شکی نیست خداوند به علی بن جعفر - که خدا ما را به او بهره‌مند سازد - عظمتی داده که نمی‌توان فارس را با او مقایسه نمود پس در حوائج به طرف علی بن جعفر برو و از فارس بترسید و از دخالت نمودن او در کارهایتان امتناع بورزید، تو و هر که از اهالی بلادت از تو فرمان می‌برد این کار را انجام دهید، ان شاء الله؛ زیرا فریبکاری و فریفتن مردم توسط او به من رسیده است» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۳).

به حسب ظاهر مراد از علی بن جعفر در این روایت علی بن جعفر همانی برمکی است از اهالی همینا که یکی از قریه‌های بغداد است و از طرف امام هادی و امام حسن عسکری (علیه السلام) سمت وکالت و نمایندگی داشته است، و در روایت دیگر به همین مضمون از علی بن جعفر به «علیل» تعبیر شده است.

## ۲-۵. تداخل وکلا در حوزه مسئولیت همدیگر

تداخل در حوزه مسئولیت‌ها و نقش هر یک از افراد در هر سیستمی با توجه به تفکیک نقش‌ها و مسئولیت‌ها را می‌توان از مصادیق فساد سیستمی بیان کرد که سازمان وکالت نیز از این آسیب در امان نبوده است.

در همین تداخل و تعرض به مسئولیت‌ها احتمال ایجاد فساد مالی و خیانت وجود خواهد داشت. شاهد بر این مورد تداخل مسئولیت بین ابوعلی بن راشد و ایوب بن نوح بن دراج است. امام هادی در توقیع ارسالی برای ابوعلی بن راشد توصیه می‌کند که باید این توقیع را بر همه موالیان و شیعیان قرائت کند. در متن این توقیع به شیعیان و کارپردازان وکالت در مدائن و بغداد و سواد عراق خطاب شده بود که بعد از این حقوق و اموال ناحیه را باید به ابوعلی بن راشد بپردازید. و متقابلاً به ایوب بن نوح بن دراج ضمن توقیعی دیگر امر شد که در حوزه مأموریت ابوعلی بن راشد کمتر دخالت کن و از شیعیان بغداد و مدائن حقوق ما را دریافت مکن تا ابوعلی بن راشد دریافت کند و به ابوعلی بن راشد نیز توقیعی صادر شد که به حوزه ایوب بن نوح بن دراج تجاوز نکند. در این نامه‌ها تأکید شده است که با این ساماندهی عایدی ناحیه وافرتر می‌شود و برای ما و شما خیر و رحمت بیشتری حاصل می‌دهد (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۱۴).

و در نامه‌ای دیگر به ابراهیم بن محمد همدانی مرقوم شده است که: مرسوله واصل شد. خدا از تو قبول کند و از آنان که هدایا را پرداخت کرده‌اند راضی باشد و آنان را در دنیا و آخرت در مصاحبت ما قرار دهد. هدیه‌ای که عبارت از دینارهای طلا و جامه‌های فاخر بود برایت فرستادم

مبارکت باشد و همه نعمت‌های الهی بر تو پاینده بماند. به نصر بن محمد همدانی نوشتم و فرمان دادم که دست از تو بردارد و به هیچ‌وجه متعرض تو نشود و با تو خلاف نرزد. من موقعیت تو را به او خبر دادم. به ایوب بن نوح بن دراج هم به همین صورت توصیه کردم و به سایر کارپردازان خود که در همدان می‌باشند نامه نوشتم و فرمان دادم که از تو اطاعت کنند و به فرمان تو گردن نهند. نوشتم که من در همدان وکیلی جز تو ندارم (کشی، ۱۴۰۹ق: ۶۱۱).

و نیز می‌گوید: ابراهیم بن محمد همدانی در سال دویست و چهل و هشت، توسط فرزندش جعفر نامه‌ای برای امام هادی (علیه السلام) فرستاد، و پرسید که کارهای خود را به کدامیک از علیل و قزوینی ارجاع دهیم؛ زیرا هر یک از دیگری تبری می‌جوید، و مردم سرگردانند. امام در پاسخ نوشت: اینکه سؤال و شک ندارد، خدا حرمت علیل را بزرگ‌تر از این قرار داده که قزوینی با او سنجیده شود، همه نام [او ویژگی] هر یک، [در ازل] مشخص است، نیازهای خود را نزد او ببر، و به هر که از همشهریانت که از تو حرف شنوی دارند بگو که کارهای خود را به او ارجاع دهند، و نگذارید که قزوینی در هیچ‌یک از کارهای شما دخالت کند، من از نیرنگ‌های او با مردم آگاهم، به خواست خدا به او توجه نکنید. منصور بن عباس و برخی از کوفیان این نامه را خواندند (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۷).

## ۲-۶. نفی وکالت وکلای صالح

حب مال سبب می‌گردد تا احمد بن هلال کرخی از تسلیم اموال امام به محمد بن عثمان خودداری نماید (طوسی، ۱۴۱۱ق: ۴۰۰) و لازمه این امر، نفی وکالت محمد بن عثمان است. احمد الکاتب هم بدون ذکر سند و منبع، توقع هلالی برای جانشینی عثمان بن سعید را دلیلی برای آن دانسته که از پذیرفتن وکالت محمد بن عثمان سر باز زده است (الکاتب، ۱۹۹۸م: ۲۲۹).

## ۳. شیوه‌های مواجهه و برخورد با مفسدان

ائمه در مواجهه با بحران فساد مالی و عقیدتی وکلا، تأکید بر اداره و کنترل آن‌ها و هدایت شیعیان داشتند. در این راستا ائمه با تجزیه و تحلیل امکانات بالقوه و بالفعل، در جهت حداکثر بهره‌وری و حداقل آسیب به جامعه شیعی می‌کوشیدند. در این نوع مواجهه بر کارایی و حداکثر بازدهی با حداقل هزینه و زمان تأکید شده است. همچنین با توجه به سری بودن سازمان وکالت امکان استفاده از تمام روش‌ها برای شفافیت به معنای امروزی وجود نداشت و روش‌های زیر با رعایت اصل احتیاط و به صورت تدریجی و استفاده از تکنیک‌های اطلاعاتی و امنیتی توسط ائمه انتخاب شده است. مهم‌ترین سازوکار ائمه در این زمینه را بیان خواهیم نمود.

### ۳-۱. رفع شک و تردید و کلا به منظور پیشگیری از بروز فساد

در مواردی برخی وکلا یا نزدیکان آن‌ها دچار تردید و شک در تحویل اموال به ائمه یا سایر وکلا شده‌اند. بدون شک اگر در این مرحله امامان ورود پیدا نکرده و حقیقت امر را روشن نمی‌کردند احتمال شکل‌گیری خیانت و فساد دیگری در سازمان وکالت بروز می‌نمود؛ لذا در این موارد با تبیین دقیق موضوع به حسب مورد، افراد شکاک را از ورود به عرصه فساد و انحراف بازمی‌داشتند؛ به‌عنوان نمونه پس از وفات امام عسکری (علیه‌السلام) ابراهیم بن مهزیار برای تحویل اموالی که نزد او جمع شده بود، قصد سفر به بغداد کرد ولی بیمار شد و درگذشت. او به پسرش محمد وصیت کرد اموال را تحویل دهد. محمد با شک و تردید نسبت به جانشین امام عسکری (علیه‌السلام)، عازم عراق شد. در آنجا فرستاده‌ای نزد او آمد و رقع‌های آورد که در آن از اموال و مسائلی دیگر خبر داده شده بود و بدین ترتیب محمد اموال را تحویل داد. پس از آن توقیعی از سوی امام زمان برای او صادر شد که در آن آمده بود: «ما تو را به جای پدرت منصوب کردیم. پس خدا را سپاس گزار» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۳۱).

بنابر نقل شیخ صدوق در توقیع امام زمان (علیه‌السلام) خطاب به او، ضمن تأکید بر پیوسته بودن ارتباط خدا با خلق تا قیامت، آمده است: «ای محمد بن ابراهیم! درباره امری که به‌خاطر آن (به عراق) آمده‌ای شک به خود راه مده؛ چراکه خدای عزوجل زمین را خالی از حجت نخواهد گذاشت» (شیخ صدوق، ۱۳۹۵ق، ج ۲: ۴۴۵).

کشی به سند خود از محمد بن ابراهیم بن مهزیار نقل می‌کند که گفت: «پدرم هنگام مرگ، اموالی به من سپرد و علامت و نشانه‌ای که جز خداوند آن را نمی‌دانست، به من داد و گفت: هرکس این نشانه را گفت، اموال را به او واگذار کن. محمد می‌گوید: من نیز به بغداد رفتم و در کاروان‌سرای منزل گرفتم. روز دوم پیرمردی آمده، در را کوفت. به غلامم گفتم: بین چه کسی است. او بیرون رفت و برگشت و گفت: پیرمردی بر در است. من هم به او اجازه دادم داخل شود و او داخل شد و گفت: من «عمری» هستم، اموالی را که نزد خودت داری، به من بده و سپس مقدار اموال و نشانه را گفت. من نیز اموال را به او پرداختم (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۳۱).

همچنین با توجه به رعایت تقیه شدید از سوی نایبان و وکیلان، ائمه دیدارهای مستقیمی را به منظور تبیین مسائل و بطلان ادعاهای وکلای و رسوایی فاسد و خائن و تثبیت جایگاه وکیلان و نایبان تدارک می‌دیدند.

مورد دیگر حسن بن نصر است که دچار تردید شده است؛ به‌عنوان نمونه امام زمان در دیداری با حسن بن نصر که پس از شهادت امام حسن عسکری (علیه‌السلام) در کار وکیلان دچار تردید شده بود به او فرمود که در کار وکیلان شک و تردید به خود راه ندهد. حسن بن نصر و ابوصدام و گروهی [از

شیعه] پس از درگذشت امام عسکری (علیه السلام) در باره آنچه در دست وکیلان ایشان بود، گفت و گو کردند و در پی کاوش از حقیقت امر بودند، که حسن بن نصر نزد ابو صیدام آمد و گفت: قصد حج دارم. ابو صیدام گفت: امسال نرو. حسن بن نصر به او گفت: من خواب ترسناکی دیده‌ام و ناگزیرم بروم. آن‌گاه به احمد بن یعلی وصیت کرد و مالی از آن ناحیه [ی مقدسه] را به او سپرد و به او دستور داد که چیزی [از آن] را بیرون نیاورد، مگر آنکه پس از ظهور [حجت] به دست او بسپارد. حسن گفت: هنگامی که به بغداد رسیدم، خانه‌ای کرایه کردم و در آن ساکن شدم. یکی از وکیلان، لباس و دینارهایی نزد من آورد و پیش من نهاد. به او گفتم: این چیست؟ گفت: همان که می‌بینی! سپس وکیل دیگری؛ مانند آن را آورد تا آنکه خانه را پر کردند، و سپس احمد بن اسحاق، همه آنچه را با خود داشت، نزد من آورد. شگفت‌زده و اندیشناک شده بودم که برگه امام (علیه السلام) به من رسید: «هنگامی که فلان مقدار از روز گذشت، آنچه را همراه داری، بیاور». حرکت کردم و آنچه را با خود داشتم، بردم و با آن که راهزنی با [کمک] شصت نفر راه را می‌بست، با عنایت خداوند، به سلامت از او گذشتم و به سامرا رسیدم و منزل کردم. برگه‌ای بر من وارد شد که: «آنچه با خود داری، بیاور». من آن‌ها را در زنبیل باربران جای دادم و هنگامی که به دهلیز [خانه امام] رسیدم، غلامی سیاه ایستاده بود. گفت: تو حسن بن نصر هستی؟ گفتم: آری. گفت: داخل شو. من به درون خانه رفتم و داخل اتاقی شدم و هنگامی که زنبیل باربران را خالی کردم، در گوشه اتاق، نان فراوانی دیدم. او به هر کدام از باربران، دو گرده نان داد و بیرون رفتند و از اتاقی که پرده داشت، ندا آمد: «ای حسن بن نصر! خداوند را بر منّتی که بر تو نهاده است، بستای و شک نکن، که شیطان دوست دارد تو شک کنی». او دو جامه برایم بیرون آورد و به من گفته شد: «آن‌ها را بگیر که به زودی به آن‌ها نیاز پیدا می‌کنی». من آن دو را گرفتم و بیرون آمدم. حسن بن نصر باز گشت و در ماه رمضان در گذشت و در همان دو جامه، کفن شد (کلینی، ۱۴۲۹ق، ج ۲: ۶۵۴).

همچنین در برخی موارد ائمه ادعای بی‌مورد و فساد وکلا را از قبل پیش‌بینی کرده و از توطئه آن‌ها پرده برمی‌داشتند و در این زمینه هشدارهای پیشگیرانه‌ای نیز می‌دادند. در روایات بسیاری ادعای دروغین واقفیه و انکار امامت امام رضا توسط امام کاظم پیش‌بینی شده بود.

بنابر بعضی از روایات، امام کاظم (علیه السلام) تأکید زیادی بر معرفی فرزندانشان، امام رضا (علیه السلام) به عنوان امام پس از خود داشتند. بنا به روایت صدوق، روزی امام کاظم (علیه السلام) درحالی که امام رضا (علیه السلام) نیز حضور داشتند، به زیاد بن مروان فرمود: «ای زیاد! این امام رضا (علیه السلام) نامه‌اش همچون نامه من و فرستاده‌اش همچون فرستاده من و کلامش همچون کلام من است». ولی زیاد بن مروان پس از شهادت آن حضرت، این روایت را منکر شد و قائل به وقف گردید و اموال امام (علیه السلام) را نزد خود نگه داشت (شیخ صدوق، ۱۳۷۸ق، ج ۱: ۳۱).

### ۳-۲. رصد گلوگاه‌های فساد و شناسایی فرد خاطی

مبارزه با فساد قبل از هر چیز مستلزم شناسایی عمق فساد و گلوگاه‌های فسادخیز و همین‌طور شناسایی افراد خیانتکار و سوءاستفاده‌کننده و در ادامه انسداد این گلوگاه‌ها است. چنان‌که پیشتر گذشت در بدنه سازمان وکالت مواردی از انواع فساد و خیانت توسط ائمه و یاران ایشان کشف و در ادامه افراد مرتبط با فساد شناسایی و با راهکارهای مختلفی بسته به نوع فساد و خیانت و اقتضای زمان و مکان به انسداد گلوگاه‌ها اقدام نموده‌اند. در این موارد به نظر ائمه مواردی از اصول دادرسی کیفری به تعریف حقوقی را نیز در بسیاری از موارد رعایت نموده و بدان پایبند بوده‌اند.

### ۳-۲-۱. کشف فساد

در برخی موارد، گزارش فساد وکلا توسط گزارشات مردمی و اصحاب ائمه به سمع و نظر امامان رسیده و در برخی موارد خود معصومین موارد فساد وکلا را پیش‌بینی و اعلام نموده‌اند. البته این شبهه شاید در اینجا بروز و ظهور نماید، باشد که چرا با وجود علم ائمه به احوالات فعلی و آتی افراد و پیش‌بینی فساد و خیانت این افراد در آینده، آن‌ها را به این امر خطیر انتصاب نموده‌اند که بحث آن در این مجال نمی‌گنجد و خود نیازمند مقاله‌ای جداگانه است.

از جمله گزارشاتی که افراد از فساد وکلا مطرح نموده‌اند عبارت‌اند از:

ابراهیم بن داود یعقوبی گوید: به امام هادی (علیه السلام) نامه‌ای نوشتم و کار فارس بن حاتم را به آن حضرت گزارش نمودم؛ همچنین عروه درباره کردار فارس بن حاتم نامه نوشته است (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۲).

از سهیل بن محمد نقل می‌کند که گفت: به امام هادی (علیه السلام) نوشتم: سرورم! جماعتی از یاران تو درباره حسن بن محمد بن بابا به شک افتاده‌اند، حرف‌های زیادی درباره او گفته می‌شود، سرورم! فرمان شما چیست؟ آیا او را یار خود بگیریم، یا از او بیزاری جوئیم، یا کاری با او نداشته باشیم؟ (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۸).

ابراهیم بن محمد گوید: به آن حضرت نوشتم: فدایت شوم نزد ما چیزهایی از فارس و اختلافی مابین او و علی بن جعفر نقل می‌شود تا حدی که بعضی از بعض دیگر بیزاری می‌جویند، اگر صلاح میدانی ان‌شاءالله بر ما منت بگذار و نظرت را در این باره اعلام فرما کدام یک از آن دو از طرف شما نمایندگی و ولایت در امور دارد تا تنها به او مراجعه نماییم نه به دیگری به آنچه نوشتم محتاجم (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۷).

این چند نمونه گزارش حاکی از توجه اصحاب و حتی مردم عادی به مفاصد وکلا و ارائه گزارش به ائمه است که در مورد هر کدام پاسخ مناسب از سوی ائمه ارسال شده است.



### ۳-۲-۲. تفهیم اتهام به متهم

پس از شناخت و معرفی متهم، گام بعدی در مواجهه با خطا و اشتباه و انحراف وی، آگاهی‌بخشی و شفاف‌سازی موارد اشتباه و خطای وی است که از آن در حقوق امروز با عنوان تفهیم اتهام یاد می‌شود. تفهیم اتهام یکی از اصول مسلم آیین دادرسی کیفری است. حق مسلم متهم است که بدانند مرتکب کدام عمل مجرمانه شده است. به این معنا که رابطه متهم با جرم و اسناد و مدارکی که اتهام او را ثابت می‌کند، به‌وضوح برای متهم توضیح داده شود. با توجه به سازوکار سازمان وکالت و اصل سری بودن اخبار آن در قالب نامه‌نگاری و مکاتبه با خاطی و تفهیم اتهام به وی انجام شده است. چنان‌که مثلاً در جریان واقفیه امام رضا (علیه السلام) نامه‌هایی را به سران اولیه وقف؛ یعنی علی بن ابی حمزه بطائنی و زیاد بن مروان قندی و عثمان بن عیسی رواسی نوشت و به آن‌ها دستور داد تا اموال پدر بزرگوارش را به او تحویل دهند. هرچند سران وقف اموال را برنگردانند و منکر فوت امام کاظم (علیه السلام) شدند ولی امام (علیه السلام) با پاسخ‌های روشن و قاطع خود، حجت را بر آنان تمام کرد و این نامه‌های امام و عدم فرمانبری وکلا، باعث بی‌اعتبار شدن وکلا و نیز باعث شناسایی و تمایز پیروان و یاران امام رضا (علیه السلام) - که ادامه زنجیره شیعیان اثنی عشری از بین آنان بود - از واقفیان می‌گردید؛ به‌عنوان نمونه پس از شهادت امام کاظم (علیه السلام) امام رضا (علیه السلام) ضمن نامه‌ای به عثمان بن عیسی چنین نگاشتند: «همانا پدرم رحلت نموده و میراثش را تقسیم کرده‌ایم و اخبار مربوط به رحلت او صحیح است.» امام (علیه السلام) بدین وسیله اموال را از او طلب نمودند، ولی او در پاسخ نوشت: «اگر پدرت نمرده که چیزی از این اموال تعلق به تو ندارد و اگر - چنان‌که گفته می‌شود - مرده باشد نیز به همین ترتیب! زیرا او مرا به دادن اموال به تو امر نکرده و کنیزان را نیز آزاد کرده و با آنان ازدواج کرده‌ام! (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۹۹).

### ۳-۲-۳. تذکر به متهم از بابت اطلاع، اقدام و اتمام حجت

گام بعدی تلاش برای هدایت و اتمام حجت و رفع تردیدها با متهم به فساد و خیانت در سیستم وکالت بود که این امر هم در قالب‌های مختلف؛ مانند دیدار و مناظره شکل گرفته است؛ برای نمونه در ادعای دروغین وکالت محمد بن علی بن بلال در دوره غیبت صغری نایب دوم که اموال امام (علیه السلام) را تصرف کرده و از دادن آن به نایب دوم امتناع می‌کرد، محمد بن عثمان به‌منظور اتمام حجت زمینه دیدار وی را با حضرت ولی عصر (علیه السلام) دیداری را ترتیب می‌دهد. امام به وی فرمان داد اموال را به نایبشان برگرداند؛ اما او در دشمنی و کژی خود باقی ماند. وی دلیل مخالفتش با نایب دوم را چنین عنوان می‌کند که روزی امام عصر (علیه السلام) را در خانه ابوجعفر دیده و همین امر باعث حسادت وی بر ابوجعفر شده است (علامه حلی، ۱۳۸۱: ۴۸۶).

آن‌سان که از نقل شیخ طوسی استفاده می‌شود، در عصر سفارت محمد بن عثمان بن سعید، سفیر دوم ناحیه مقدسه، ابوطاهر محمد بن علی بن بلال نیز همچنان نقش وکالت را عهده‌دار بود، ولی رفته‌رفته مشخص شد که وی اموالی را که به‌عنوان وکیل امام (ع) از شیعیان دریافت می‌کند تا به سفیر ناحیه مقدسه تحویل دهد، نزد خود نگاه می‌دارد.

شیخ طوسی در گزارش خود در این زمینه به ماجرای جالبی به نقل از ابوغالب زراری (م ۳۶۸ ق) اشاره کرده است: «روزی نزد ابوطاهر بن بلال بودم و برادرش، ابوالطیب و ابن حرز و گروهی از اصحاب و پیروانش نیز حضور داشتند که غلام وی داخل شد و گفت: ابو جعفر عمری بر در خانه است. با شنیدن این سخن، جماعت حاضر در جلسه به‌نحوی غیر معمول و تعجب‌برانگیز به‌دست و پا افتاده و در فرع شدند! و پس از لحظاتی، ابوطاهر بلالی به غلام گفت: بگو داخل شود. پس ابوجعفر - رضی الله عنه - داخل شد و ابوطاهر و جماعت حاضر به احترامش به پا خاستند و او در صدر مجلس نشست؛ و ابوطاهر نیز همچون فردی ذلیل در مقابلش نشست! پس از لحظاتی که سکوت جلسه را فرا گرفت، ابوجعفر عمری رو به ابوطاهر کرد و فرمود: ای اباطاهر، تو را به خدا قسم می‌دهم بگو که آیا صاحب الزمان (ع) به تو فرمان نداد که اموالی که در نزد توست به من تحویل دهی؟ و ابوطاهر در پاسخ گفت: بله و با شنیدن این پاسخ، ابوجعفر عمری برخاست و درحالی که سکوت مرگ‌باری جلسه را فرا گرفته بود، آنجا را ترک کرد. هنگامی که اهل مجلس به خود آمدند، برادرش، ابوالطیب، رو به وی کرد و گفت: تو صاحب الزمان (ع) را کجا دیده‌ای؟ و ابوطاهر در پاسخ گفت: ابوجعفر - رضی الله عنه - مرا به خانه‌ای داخل کرد و صاحب الزمان (ع) از جایی که بر من اشراف داشت، به من امر فرمود که آنچه را از اموال در نزدم است به عمری تحویل دهم! ابوالطیب پرسید: تو از کجا فهمیدی که او صاحب الزمان (ع) است؟ و بلالی پاسخ داد: آن‌چنان هیبت و ربعی با دیدنش بر وجودم مستولی گشت که یقین کردم او کسی جز صاحب الزمان (ع) نیست!» وی (که خود از پیروان ابوطاهر بلالی بوده) گوید: همین ماجرا سبب انقطاع من از ابوطاهر بلالی شد (علامه حلی، ۱۳۸۱: ۴۸۵).

در روش دیگر امامان برای روشننگری و کشف حقایق و شناخت سره از ناسره، مناظره، بحث و مواجهه مستقیم را به‌عنوان بهترین و محکم‌ترین شیوه‌های علمی و تبلیغی برای رسیدن به هدف به‌کار برده‌اند. این روش چنانچه بر اثر تعصب و لجاجت توسط طرف مقابل رد هم شود، حداقل موجب اتمام حجت خواهد بود. ائمه در موقعیت‌ها و مناسبت‌های مختلف در مواجهه با مفاسد عقیدتی و حتی مالی با وکلای فاسد و منحرف یا طرفداران آن‌ها به مناظره و احتجاج پرداخته‌اند. ویژگی‌های جریان واقفیه به‌گونه‌ای بود که شدت مبارزه امام رضا را در ساحت‌های مختلف به‌ویژه ساحت علمی و مناظره می‌طلبید.

### ۳-۲-۴. اعلام موضع توسط متهمین

در ضمن موارد و مراحل فوق یا پس از آن متهمین یکی از دو طریق اقرار و توبه و رد مال به امامان را انتخاب کرده یا به انکار پرداخته و در مسیر باطل خود ادامه مسیر داده‌اند.

از سران دیگر واقفیه، که جزء وکلای امام کاظم (علیه السلام) نیز بود، احمد بن ابی بشر سراج است. آنچه می‌تواند به‌عنوان دلیلی بر وکالت وی برای امام کاظم (علیه السلام) تلقی شود، گرچه مفید یقین نیست، روایت شیخ طوسی از حسین بن احمد بن حسن بن علی بن فضال است. وی نقل کرده که شیخی از اهل بغداد نزد عمویم، علی بن حسین بن فضال، آمد و با او گفت‌وگو و مزاح می‌کرد. روزی به او گفت: در دنیا بدتر از شما شیعیان یافت نمی‌شود! عمویم گفت: چرا! خدا تو را لعنت کند! گفت: من همسر دختر احمد بن ابی بشر سراج هستم. وی هنگام وفات به من گفت: ده هزار دینار از اموال موسی بن جعفر (علیه السلام) نزد من بود و پس از رحلت آن حضرت، از دادن آن اموال به پسرش، علی بن موسی (علیه السلام) خودداری کردم، با این ادعا که موسی بن جعفر (علیه السلام) نمرده است. شما را به خدا مرا از آتش خلاص کنید و آن اموال را به علی بن موسی (علیه السلام) بازگردانید. ولی ما حتی حبه‌ای نیز از آن اموال را به علی بن موسی (علیه السلام) تحویل ندادیم و او را رها کردیم تا به آتش دوزخ درافتد. وقتی در اصل این مذهب، امثال اویند، چگونه می‌توان بر روایات اینان اعتماد کرد؟! (طوسی، ۱۴۱۱ق: ۶۶).

این روایت، گرچه صریح در وکالت وی نیست، ولی از آنجا که سران واقفیه معمولاً جزء وکلای امام کاظم (علیه السلام) بوده‌اند، وجود اموال در دست احمد بن ابی بشر قرینه بزرگی بر وکالت او می‌تواند باشد؛ به‌خصوص که وی تصریح می‌کند که این اموال از آن امام کاظم (علیه السلام) و به‌عنوان ودیعه در دست او بوده است.

طبق این گزارش شخص خود اقرار به خیانت نموده اما پیش از وفاتش، از کرده‌اش پشیمان شد و در صدد توبه برآمد.

نمونه دیگر عثمان بن عیسی روایی از سران وقف است که در پاسخ نامه امام نوشت: «اگر پدرت نمرده که چیزی از این اموال تعلق به تو ندارد و اگر - چنان‌که گفته می‌شود - مرده باشد نیز به همین ترتیب! زیرا او مرا به دادن اموال به تو امر نکرده و کنیزان را نیز آزاد کرده و با آنان ازدواج کرده‌ام!» بنا بر برخی روایات، وی سرانجام موفق به توبه شد و اموال را به نزد امام رضا (علیه السلام) ارسال داشت و بنا بر خوابی که دیده بود، به همراه دو پسرش از کوفه خارج و به حیر (کربلا) رفت و تا آخر عمر در آنجا به عبادت مشغول بود و همان‌جا مُرد و دفن شد و فرزندانش به کوفه بازگشتند (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۹۹).

حیّان سراج نیز وکیل دیگر امام کاظم (علیه السلام) بود که به‌هنگام مرگ، به‌همراه وکیل دیگری از فعل

خود پشیمان شده، وصیت کردند که اموال موجود، در دستشان به ورثه امام کاظم (علیه السلام) باز گردانده شود (شوشتری، ۱۴۱۰ق، ج ۴: ۸۲).

اما برخی دیگر همچون علی بن ابی حمزه و زیاد بن مروان طریقه انکار را انتخاب و تا پایان عمر بر همین روش ادامه حیات دادند و هیچ‌گاه حاضر به استرداد اموال امام (علیه السلام) نشد و در مقابل طلب اموال از سوی امام رضا (علیه السلام) اقدام به انکار آن‌ها نمود (استرآبادی، ۱۴۲۲ق، ج ۵: ۲۷۵).

### ۳-۳. مواجهه و برخورد عملی با مفسدان

پس از اثبات خیانت وکلای فاسد و خائن، مرحله بعدی اعلان خیانت ایشان و معرفی ماهیت آن‌ها به جامعه است که در ادبیات امروز رسانه‌ای کردن مفاسد و اطلاع‌رسانی به افکار عمومی است. یکی از روش‌های مقابله جدی با فضاهاى انحرافی و فسادخیز، افشاگری و شفاف‌سازی رهبران هدایت‌گر آن جامعه است. تصمیم‌گیری آن‌گاه مؤثر و کارا خواهد بود که از درجه قاطعیت و ثبات لازم برخوردار باشد. در این زمینه زمانی که همه زوایای یک مسئله از سوی ائمه سنجیده می‌شد، تصمیمات لازم را در مواجهه با وکلای فاسد و خائن اتخاذ می‌کردند. اوج برخوردهای قاطع با مفاسد اعتقادی وکلا در مواجهه امام رضا با جریان واقفیه است. در تحلیل این امر توجه به این نکته اساسی لازم است که شدیدترین برخورد ائمه در مواجهه با جریانات انحرافی، در تقابل با جریانات انحرافی درون مذهبی بوده است.

برخورد قاطع با وکلای خائن و فاسد شامل مواردی مانند تحریم اجتماعی، تحریم اقتصادی، تکفیر و نفرین است. گزارش‌های زیر شاهد خوبی بر این مطلب به‌شمار می‌آیند.

### ۳-۳-۱. معرفی ماهیت و اعلان خیانت

امام رضا (علیه السلام) با معرفی چهره واقعی واقفیان و بیان عاقبت و سرانجام آنان، ضربه محکمی بر اعتبار و سابقه خوب برخی سران وقف وارد کرد. با توجه به اینکه سران وقف که معمولاً از وکلا بودند، برای انجام اموری از جمله پاسخ‌گویی به مردم در غیاب امام و جمع‌آوری وجوهات برای امام، در شهرهای دور از ائمه مثل کوفه و مصر مستقر بودند و قاعدتاً مردم این شهرها هم به این وکلا و نمایندگان ائمه اعتماد داشتند و شاید در وهله اول، سخنان آنان در باب مهدویت امام کاظم (علیه السلام) را پذیرفته یا به تردید افتاده باشند؛ ولی سخنان محکم و قاطع امام رضا (علیه السلام) که پرده از ماهیت واقعی آنان برمی‌داشت، می‌توانسته راهگشای بسیار خوبی برای مردم آن سرزمین‌ها بوده باشد و آنان را از گمراهی و افتادن در دام واقفیان مصون بدارد. در ادامه برخی از مواردی را که امام به معرفی واقفیان و یا بیان عاقبت آنان پرداخته، نقل می‌کنیم.

الف- امام رضا (علیه السلام) در پاسخ نامه علی بن عبدالله زبیری که در نامه اش از واقفیه سؤال کرده بود، نوشت: «الواقف عانَدُ عن الحقِّ و مقیمٌ علی سینیةِ ان مات بها کانت جهنم مأواه و بسس المصیر: واقفی ستیزه‌گر و معاند حق و پایدار بر گناه است و اگر واقفی با این عقیده بمیرد، جایگاهش جهنم است و جهنم بد جایگاهی است» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۴۵۶).

ب- امام رضا (علیه السلام) در جایی با آوردن نمونه‌هایی عینی، ابن ابی حمزه را دروغ‌گو خواند و با تبیین واضح و آشکار خویش، پرده از چهره واقعی وی و درواقع همه واقفیان برداشت. نقل شده است که امام در مورد ابن ابی حمزه فرمود: «آیا وی همان فردی نیست که روایت می‌کرد، سر مهدی عباسی به عیسی بن موسی همدم سفیانی هدیه شد و گفت که آبا ابراهیم (امام کاظم (علیه السلام)) تا هشت ماه دیگر برمی‌گردد، آیا دروغ وی بر آنان آشکار نگشته است؟ عبارت نقل شده از امام این‌گونه است: «الیس هو الذی یروی أن رأس المهدی یروی الی عیسی بن موسی، و هو صاحب السفیانی. و قال: إن ابا ابراهیم (علیه السلام) یرعود الی ثمانیة أشهر، فما استبان لهم کذبه؟» (طوسی، ۱۴۱۱ق: ۷۰).

این روایت، نشانگر آن است که پس از رحلت امام موسی بن جعفر (علیه السلام) علی بن ابی حمزه ادعا کرده که امام کاظم (علیه السلام) تا هشت ماه دیگر باز می‌گردد و شاید امام در اینجا با آوردن نمونه‌هایی، به همه واقفانی که نه از سر لجاجت بلکه از روی اشتباه و سردرگمی به جرگه واقفیان پیوسته بودند، این هشدار را می‌دهد که علی بن ابی حمزه که یکی از پایه‌گذاران و بزرگ‌ترین سران وقف بوده، با ثابت شدن خلاف گفته‌اش، این‌گونه دروغش آشکار شده است، پس اگر واقعاً از سر نادانی و عدم عناد به آن سمت رفته‌اند، به صراط مستقیم بازگردند.

ج- امام، واقفه را مصداق آیات: «مَلْعُونِينَ اَیْمًا تَقْفُوا اُخْذُوا وَ قَتَلُوا تَقْتِيلًا سَنَةَ اللّٰهِ فِی الَّذِیْنَ خَلَوْا مِنْ قَبْلُ وَ لَنْ تَجِدَ لِسُنَّةِ اللّٰهِ تَبْدِیْلًا» (احزاب، ۶۱ و ۶۲) خواند و در ادامه فرمود: «والله إن الله لا یبدلها حتی یقتلوا عن آخرهم: یعنی به خدا قسم که همانا خداوند سنتش را تغییر نمی‌دهد تا آخرینشان کشته شوند» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۴۵۷).

د- طی برخی اقدامات پنهانی و محتاطانه امام هادی (علیه السلام) و کارگزاران سازمان وکالت علیه فارس بن حاتم، شیعیانی که نادانسته همچنان اموال و وجوه شرعی را در سامرا به فارس تحویل می‌دادند، شناسایی و با ایجاد ارتباط مخفی توسط وکلای امام (علیه السلام) با آنان، حقیقت ماجرای فارس برای ایشان تبیین می‌شد. یکی از این شیعیان علی بن عمرو عطار که احتمالاً از وکلای امام (علیه السلام) در ناحیه قزوین بوده است. او معمولاً اموال و وجوه شرعی را از طریق فارس به امام هادی (علیه السلام) می‌رساند. وی در سفری که بدین منظور پس از انحراف فارس به سامرا انجام داد، به نزد فارس رفت و تصمیم به تحویل اموال به او داشت که با روشنگری وکلای مبرز امام (علیه السلام) از این کار منصرف شد (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۶).

ه- امام هادی (علیه السلام) در پاسخ به نامه ایوب بن نوح درباره فارس بن حاتم چنین نوشتند: پس [ای ایوب!] از کار زشت فارس همه اصحاب ما - جلیلون و دیگران - را آگاه کن و نگذار مخالفین ما بفهمند، تا دوستان ما از فارس بن حاتم دوری جویند، و از او پرهیز کنند (همان، ۵۲۵)

### ۳-۳-۲. تحریم اجتماعی و اقتصادی وکلای خائن

ارتباط، نقش مؤثری در پذیرش قلبی افراد دارد و در تاریخ اسلام هم به‌ویژه در روش‌های تبلیغی قرآن کریم به روش الگویی تأکید زیادی شده است. با توجه به این مسئله ائمه اطهار (علیهم السلام) برای حفظ جامعه اسلامی گاهی به متارکه و قطع ارتباط با منحرفان و غالیان دستور می‌دادند؛ از همین رو امام، اصحاب و یاران خود را از معاشرت با واقفیه و نیز دادن زکات به آنان منع می‌نماید و چنانچه خواهد آمد، در اینجا نیز به ذکر ماهیت و اعتقادات باطل آنان اشاره می‌کند.

وقتی یونس بن یعقوب از امام درباره پرداخت زکات به آنان (واقفیه) می‌پرسد، امام می‌فرماید: «لا تعطهم فانهم کفار مشرکون زنادقة: به آنان زکات نده؛ زیرا که آنان از کافران، مشرکان و زنادقه هستند» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۴۵۶).

در مورد معاشرت و مجالست با واقفیه، محمد بن عاصم نقل می‌کند که امام رضا (علیه السلام) او را مورد خطاب قرار داد و فرمود: «ای محمد بن عاصم! به من خبر رسیده که تو با واقفه، مجالست داری؟» محمد بن عاصم در ادامه می‌گوید: «عرض کردم: بله، فدایت شوم. با آن‌ها مجالست دارم ولی مخالف با آن‌ها هستم.» و امام می‌فرماید: «با آنان مجالست نداشته باش زیرا خداوند عزوجل می‌فرماید: آیا در کتاب خدا بر شما نازل شده که اگر آیات خدا را شنیدید، به آن کفر ورزیده و آن را به مسخره بگیرید؟ پس (ای مؤمنان) با این گروه (مذکور) ننشینید تا در حدیث و گفته دیگری وارد شوند، و اگر با آنان همنشین شوید، شما نیز مثل آنان خواهید بود. و در اینجا منظور از آیات، اوصیاء و امامانی هستند که واقفه به آنان کفر ورزیده و کافر شده‌اند» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۴۵۷).

در مورد شدت عمل امام (علیه السلام) در مقابل واقفیان، نقل شده که امام (علیه السلام) به یحیی بن مبارک امر می‌کند تا می‌تواند با واقفیان دشمنی ورزد (همان، ۴۶۱).

البته قابل توجه است که شدت عمل امام، متناسب با شدت خطر واقفیان بوده است. چون آن‌ها اساس امامت و تشیع امامی را هدف قرار داده بودند.

در همین راستا شخصی به نام محمد بن عاصم می‌گوید: امام رضا (علیه السلام) من را دیدند و فرمودند: به من خبر رسیده که با واقفیه هم‌نشین هستی. من گفتم: بله هم‌نشین هستم؛ اما هم‌عقیده نیستم. حضرت فرمود: با آن‌ها حتی هم‌نشین هم نباش! مگر این آیه قرآن را نخواندی که می‌فرماید: «وَقَدْ نَزَّلَ عَلَيْكُمْ فِي الْكِتَابِ أَنْ إِذَا سَمِعْتُمْ آيَاتِ اللَّهِ يَكْفُرُ بِهَا وَيَسْتَهْزِئُ بِهَا فَلَا تَعْلُدُوا مَعَهُمْ حَتَّى

يُخَوِّضُوا فِي حَدِيثٍ غَيْرِهِ إِنَّكُمْ إِذَا مِثْلُهُمْ إِنَّ اللَّهَ جَامِعُ الْمُنَافِقِينَ وَالْكَافِرِينَ فِي جَهَنَّمَ جَمِيعًا: و محققاً خداوند در کتاب خود این حکم را بر شما فرستاد که چون آیات خدا را شنیدید که بدان کافر شوند و استهزا کنند پس با آن گروه (منافق) مجالست نکنید تا در حدیثی دیگر داخل شوند، که (اگر با آنان هم‌نشین شوید) آن‌گاه شما هم مانند آنان هستید. و خدا منافقان را با کافران در جهنم جمع خواهد کرد» (نساء: ۱۴۰). منظور از «آیاتِ اللَّهِ» اوصیاء هستند؛ وقتی می‌بینی که آن‌ها من را انکار می‌کنند، (و واقفیه نسبت به آن کفر ورزیده‌اند) شما نباید با آن‌ها هم‌نشینی کنی (همان، ۴۵۸).

### ۳-۳-۳. اعلام انزجار و اقدام عملی

آخرین مواجهه امام با وکلای فاسد و خائن اعلام انزجار از آن‌ها در قالب هتک حرمت، لعن و در برخی موارد اجرای عملی حد است. گزارش‌های فراوانی در این مورد وجود دارد که به چند مورد اشاره می‌شود:

### ۳-۳-۳-۱. هتک و لعن

ائمه اطهار (علیهم‌السلام) در مواردی برای اینکه قداست دروغین سران انحراف را از دل و فکر مردم بیرون کنند، به سلاح لعن متوسل می‌شدند و حتی به آن امر می‌کردند. می‌توان گفت امام (علیه‌السلام) با لعن کردن، هم افشاگری و شناسایی غده سرطانی انحراف را دنبال می‌کردند و هم باعث زدودن مهر و محبت منحرفان از قلوب مردمی می‌شدند که نقش مهمی در الگوگیری از آن‌ها داشتند.

آن‌قدر مذمت امام رضا (علیه‌السلام) نسبت به سران واقفیه زیاد بود که معروف شد سران آن‌ها «کلاب ممتوره» بودند. منظور از «کلاب ممتوره»؛ یعنی سگ باران خورده و به عبارتی دیگر سگ نجس العین که وقتی باران می‌خورد، همه از آن‌ها کناره گرفته و فرار می‌کنند که نجس نشوند! الف- در روایتی از محمد بن فضیل آمده که وی به امام عرض کرد ما روایت می‌کنیم که شما فرموده‌اید به ابن مهران که خدا نور را از قلبش ببرد و فقر را به خانه‌اش بیاورد. پس امام از چگونگی حالش (ابن مهران) پرسید و آن شخص گفت: ای مولای من! حال بدترین گرفتاران را دارد به طوری که حسین که در بغداد است (از شدت فقر) نمی‌تواند به حج عمره برود (همان، ۴۰۵).

ب- یکی از یاران امام طی نامه‌ای از آن حضرت، در مورد نفرین بر واقفه در قنوت نمازش می‌پرسد و امام این اجازه را به او می‌دهد (طوسی، ۱۴۰۴: ۷۶۲/۲).

ج- امام هادی (علیه‌السلام) در پاسخ به نامه ایوب بن نوح درباره فارس بن حاتم چنین نوشتند: «... جبلی یکی از نامه‌های فارس را که با خط خود [به دروغ از جانب ما] به او نوشته که [هدایا] رسید فرستاده است، خدا او را لعنت کند، و عذابش را دو چندان سازد، چه با جسارت بزرگی، بر خدای

سبحان و بر ما دروغ بسته، و به اموال دوستان ما خیانت کرده است! و خدا برای انتقام و کیفر او بس است، پس [ای ایوب!] از کار زشت فارس همه اصحاب ما - جبلیون و دیگران - را آگاه کن، و نگذار مخالفین ما بفهمند، تا دوستان ما از فارس بن حاتم دوری جویند، و از او پرهیز کنند، خدا شر او را بردارد، ما از خدا سلامتی در دین و دنیا می‌خواهیم، و از او می‌خواهیم که از آن بهره‌مندمان سازد والسلام» (همان، ۵۲۵).

د- نقل شده است که امام، ابوسعید مکاری را نفرین کرد و به او فرمود: «ما لک اطفأ الله نورک و ادخل الفقر بیتک ... لا اخا لک تقبل منی و لست من غنمی: خدا نورت را خاموش گرداند و فقر را به خانه‌ات بیاورد... بی برادر شوی، تو از گروه من نیستی...!»

ابن شهر آشوب در ادامه می‌گوید: ابوسعید مکاری که در ابتدا از کوردلان بود، چشم سر را نیز از دست داده و کورچشم نیز گشت (ابن شهر آشوب، ۱۳۷۹ق، ج ۴: ۳۴۸).

ه- ابراهیم بن داود یعقوبی گوید: به امام هادی (علیه السلام) نامه‌ای نوشتم و کار فارس بن حاتم را به آن حضرت گزارش نمودم در جواب نوشت: «لا تحفلن به و ان اتاک فاستخف به: با او مجالست مکن و اگر نزد تو آمد او را سبک بشمار» (کشی، ۱۴۰۹ق: ۵۲۲).

و- سهیل بن محمد نقل می‌کند که گفت: به امام هادی (علیه السلام) نوشتم: سرورم! جماعتی از یاران تو درباره حسن بن محمد بن بابا به شک افتاده‌اند، حرف‌های زیادی درباره او گفته می‌شود، سرورم! فرمان شما چیست؟ آیا او را یار خود بگیریم، یا از او بی‌زاری جویم، یا کاری با او نداشته باشیم؟ در پاسخ با خط خود نوشت: او و فارس [بن حاتم] از رحمت خدا بدورند، از ایشان تبری جوید، خدا ایشان را لعنت کند، و لعن خود را بر فارس [بن حاتم] دو چندان سازد (همان، ۵۲۸).

ز- ابو محمد رازی نقل می‌کند: فرستاده‌ای از جانب امام هادی (علیه السلام) این پیام را برای ما آورد: اما فارس بن حاتم قزوینی، فاسق و گمراه است، او سخنی ناپاک بر زبان می‌راند، خدا او را لعنت کند (همان، ۵۲۷).

### ۳-۳-۲. اجرای حد

گاهی بیماری آن‌چنان وخیم می‌شود که برای ادامه حیات بدن، جز حذف و برداشتن عضو صدمه دیده چاره‌ای نیست. امامان شیعه برای درمان این غده‌های سرطانی انحراف و فساد بعد از طی مراحل گوناگون مجبور می‌شدند به کشتن و از بین بردن عاملان انحراف دستور دهند تا جامعه را از شر آن‌ها برهانند.

الف- امام حسن عسکری (علیه السلام) نیز در نامه‌ای به یکی از یارانش می‌فرماید: «یا محمد ان قدرت ان تشدخ راسه بالحجر فافعل فانه قد آذانی آذاه الله فی الدنيا و الاخره: ای محمد اگر



توانستی سر او [ابن بابای قمی] را با سنگ بشکنی، پس این کار را انجام ده. همانا او مرا اذیت کرده، خداوند در دنیا و آخرت او را اذیت کند» (همان، ۵۲۰).

ب- سعد می‌گوید: جماعتی از شیعیان عراق و غیر آنان این حدیث را برای من نقل نمودند و بعد از نقل آنان خود از جنید شنیدم که می‌گفت: امام هادی (علیه السلام) کسی را نزد من فرستاد و مرا به کشتن فارس بن حاتم (لعنه الله علیه امر) نمود. گفتم: این کافی نیست بایستی خودم از آن حضرت بشنوم. پس حضرت کسی را فرستاد و مرا دعوت نمود، خدمتش شرفیاب شدم، فرمود: تو را به کشتن فارس بن حاتم امر می‌نمایم پس از آن چند درهم به من داد و فرمود: با این درهم‌ها اسلحه‌ای بخر و آن را به من نشان بده، رفتم شمشیری خریدم و بر حضرت عرضه نمودم، فرمود: این را برگردان و اسلحه‌ای دیگر بخر. آن را برگرداندم و به جای آن ساطوری گرفتم و بر حضرت عرضه نمودم فرمود: آری این خوب است پس به سراغ فارس رفتم مابین نماز مغرب و عشا از مسجد بیرون آمد با آن ساطور به سرش زد و او را از پای درآوردم و کار او را با ضربتی دیگر تمام کردم؛ افتاد و مرد، صدای مردم به ناله بلند گردید من ساطور را انداختم، مردم جمع شدند و در آنجا دنبال قاتل می‌گشتند و غیر از من کسی آنجا نبود (همان، ۵۲۴).

### ۳-۴. انتخاب جایگزین صالح و اعلام عمومی

حذف هر فرد در سیستم موجب اختلال در عملکرد آن سیستم و نابسامانی در وظایف محوله به آن شخص خواهد شد؛ لذا آنمه پس از حذف افراد خائن جایگزینی برای آن‌ها تعیین و معرفی نموده‌اند. در روایتی آمده است که ابراهیم بن محمد گوید: به آن حضرت نوشتم: فدایت شوم نزد ما چیزهایی از فارس و اختلافی مابین او و علی بن جعفر نقل می‌شود تا حدی که بعضی از بعض دیگر بیزاری می‌جویند، اگر صلاح می‌دانی ان‌شاءالله بر ما منت بگذار و نظرت را در این باره اعلام فرما کدام‌یک از آن دو از طرف شما نمایندگی و ولایت در امور دارد تا تنها به او مراجعه نماییم نه به دیگری به آنچه نوشتم محتاجم حضرت در جواب نوشت: «لیس عن مثل هذا یسال و لا فی مثلہ یشک، قد عظم الله قدر علی بن جعفر معنا الله تعالی به عن ان یقایس الیه فاقصد علی بن جعفر بحوائجک و اخشوا فارسا و امتنعوا عن ادخاله فی شیء من امورکم تفعل ذلک انت و من اطاعک من اهل بلادک فانه قد بلغنی ما تموه به علی الناس فلا تلتفتوا الیه ان‌شاءالله»: از مانند این سؤال نمی‌شود و در این شکی نیست خداوند به علی بن جعفر - که خدا ما را به او بهره‌مند سازد - عظمتی داده که نمی‌توان فارس را با او مقایسه نمود پس در حوائجت به طرف علی بن جعفر برو و از فارس بترسید و از دخالت نمودن او در کارهایتان امتناع بورزید، تو و هر که از اهالی بلادت از تو فرمان می‌برد این کار را انجام دهید ان‌شاءالله؛ زیرا فریبکاری و فریفتن مردم توسط او به من رسیده است (همان، ۵۲۳).

## جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

- ۱- اهل بیت (علیهم‌السلام) ضمن آنکه بر مفاسد اقتصادی و کلا اشراف داشتند، نسبت به کنترل، مبارزه و اصلاح آن‌ها نیز راهبردها یا سیاست‌گذاری‌های لازم را به کار می‌بستند و بر پایه همان‌ها راهکارها یا اقدامات لازم را انجام می‌دادند.
- ۲- با توجه به اینکه سازمان وکالت در آن دوران تشکیلاتی منظم و منسجم و تابع قواعد خاص خود بوده است بسیاری از قواعد و الزامات سازمانی و اداری بر آن قابل صدق و اثبات است.
- ۳- با توجه به ابعاد مختلف شفافیت، شفافیت مورد نظر در این مقاله شفافیت در حوزه مسائل مالی وکلا و در مواردی شفافیت از نظر سیاسی و حکومتی است، که عبارت است از اطلاعاتی که ائمه در اختیار شیعیان قرار می‌دادند و از این طریق در جریان اقدامات ائمه در حوزه اقدامات شبکه وکالت قرار می‌گرفتند.
- ۴- با توجه به اصل سرّی بودن تعاملات شبکه وکالت و حساسیت خلفای عباسی بر شناسایی وکلا و قطع رابطه آن‌ها با شبکه وکالت و امام معصوم بسیاری از اصول شفافیت که امروزه بحث می‌شود و حاکم بر این مباحث است، عملاً در سازمان وکالت امکان طرح و زمینه ظهور و بروز پیدا نمی‌کرده است.
- ۵- از آنجاکه سیره معصومین (علیهم‌السلام) از جمله ادله اثبات در بسیاری از احکام و الزامات دینی و شرعی است و نحوه مواجهه با خطاکاران منصوب ایشان نیز باید برای حاکمان اسلامی حجیت داشته و مبنای عمل قرار گیرد.
- ۶- با ملاحظه روش ائمه در برخورد با متخلفان این نکته کاملاً روشن و بدیهی کشف می‌شود که اعتبار یک سیستم و سازمان نباید فدای یک فرد خطاکار به بهانه سوءاستفاده دشمنان و مخالفان شود ولو اینکه فرد در زمان انتصاب دارای سوابق فراوان و اعتبارات علمی و معنوی باشد.
- ۷- آنچه در مورد کارگزاران منصوب در حکومت اسلامی مهم است، استمرار بر عدل و صدق و وثاقت است؛ لذا این استمرار باید از طریق ناظران و ارزیابانی به‌طور مستمر رصد شود و در صورت اثبات خیانت و فساد کارگزار، بدون هیچ اغماض و با پرهیز از مصلحت‌اندیشی‌های غیرمعتبر برخورد جدی و قاطع حتی تا مرحله صدور حکم شرعی انجام شود.

## منابع

قرآن کریم

ابن بابویه، محمد بن علی (شیخ صدوق) (۱۴۲۶ق)، کمال الدین و تمام النعمة، تصحیح علی اکبر غفاری، قم: انتشارات جامعه مدرسین.

ابن بابویه، محمد بن علی (۱۳۷۸ق)، عیون أخبار الرضا (علیه السلام)، مصحح: لاجوردی، مهدی، تهران: نشر جهان.  
ابن شهر آشوب مازندرانی، محمد بن علی (۱۳۷۹ق)، مناقب آل ابی طالب (علیه السلام) (لابن شهر آشوب)  
قم: علامه.

استرآبادی، محمد بن علی (۱۴۲۲ق)، منهج المقال فی تحقیق أحوال الرجال، ۷ جلد، مؤسسة آل البيت (علیهم السلام)  
لإحياء التراث.

استرآبادی، محمد بن علی (۱۴۲۲ق)، منهج المقال فی تحقیق أحوال الرجال، ۷ جلد، قم: مؤسسة آل  
البيت (علیهم السلام).

اکبری مقدم، لاله (۱۳۹۳)، «ساختار سازمان وکالت در عصر امام هادی (علیه السلام) و کارکردهای آن»، فصلنامه  
علمی - تخصصی فرهنگ پژوهش، شماره ۱۹، ۴۳-۷۲  
جباری، محمدرضا (۱۳۸۱)، «نگاهی به انحرافات برخی از کارگزاران ائمه اطهار (علیهم السلام)»، ماهنامه معرفت،  
شماره ۵۲، ۷-۲۰.

جباری، محمدرضا (۱۳۸۲)، سازمان وکالت، قم: مؤسسه آموزشی پژوهشی امام خمینی.  
جباری، محمدرضا (۱۳۹۲)، «امام کاظم (علیه السلام) و سازمان وکالت»، فصلنامه علمی - پژوهشی تاریخ  
اسلام، شماره ۵۳، ۷-۴۵.

حسینی حلی، حسین بن کمال الدین ابرز (۱۴۲۸ق)، زبدة الأقوال فی خلاصة الرجال، ۱ جلد، قم: مؤسسه  
علمی فرهنگی دار الحدیث.

خوئی، سید ابوالقاسم (۱۴۱۳ق)، معجم رجال الحدیث، چاپ پنجم، جلد ۱، بی نا.  
طوسی، محمد بن الحسن (۱۴۱۱ق)، الغیبة للحجة، مصحح: تهرانی، عباد الله و ناصح، علی احمد،  
قم: دار المعارف الإسلامية.

ساریخانی، عادی و اکرمی سراب، روح الله (۱۳۹۲)، «کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جنایی»،  
مجله حقوقی دادگستری، شماره ۸۲.

ساعدی، حسین (۱۴۲۶ق)، الضعفاء من رجال الحدیث، ۳ جلد، قم: مؤسسه علمی فرهنگی دار الحدیث.  
شبستری، عبدالحسین (۱۴۱۱ق)، أحسن التراجم لأصحاب الإمام موسى الكاظم (علیه السلام)، ۲ جلد، مشهد:  
المؤتمر العالمي للإمام الرضا (علیه السلام).

شوشتری، محمدتقی (۱۴۱۰ق)، قاموس الرجال، ۱۲ جلد، جماعة المدرسين فی الحوزة العلمية، قم:  
مؤسسة النشر الإسلامي.

شوشتری، محمدتقی (۱۴۱۰ق)، قاموس الرجال، ۱۲ جلد، قم: جماعة المدرسين فی الحوزة العلمية،  
مؤسسة النشر الإسلامي.

صادقی، حسین؛ صباغ کرمانی مجید و شقایق شهری، وحید (۱۳۸۷)، «بررسی اثرات تمرکززدایی مالی بر  
کنترل فساد»، نشریه تحقیقات اقتصادی، دوره ۴۳، شماره ۸۵، ۲۰۷-۲۳۶.

علامه حلی، حسن بن یوسف (۱۳۸۱)، ترتیب خلاصة الأقوال فی معرفة الرجال، ۱ جلد، مشهد: آستان

قدس رضوی، بنیاد پژوهش‌های اسلامی.

فارس بن علوش ابن بادی السیعی (۱۴۳۱ق)، «دور الشفافیة و المساءلة فی الحد من الفساد الإداری فی القطاعات الحکومیة» أطروحة دکتوراه الفلسفة فی العلوم الأمنیه، جامعه نايف العربیه للعلوم الأمنیه فی ریاض.

فرهادی‌نژاد، محسن و لگزیان، محمد (۱۳۹۰)، «پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن (۱۳۷۸-۱۳۸۸)»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، ۴۵-۶۰.

کشی، محمد بن عمر (۱۴۰۹ق)، رجال الکشی - إختیار معرفة الرجال، محقق/ مصحح: طوسی، محمد بن الحسن / مصطفوی، حسن، چاپ: اول، مشهد: مؤسسه نشر دانشگاه مشهد.

کلینی، محمد بن یعقوب (۱۴۲۹ق)، کافی، قم: دار الحدیث.

کاتب، احمد (۱۹۹۸م)، تطور الفكر السياسي من الشوری إلى ولاية الفقیه، بیروت: دارالجدید.

مازندرانی حائری، محمد بن اسماعیل (۱۴۱۶ق)، منتهی المقال فی أحوال الرجال، ۷ جلد، قم: مؤسسه آل البيت (علیهم‌السلام) لإحياء التراث.

مدرسی طباطبایی، سیدحسین (۱۳۷۴)، مکتب در فرایند تکامل، ترجمه هاشم ایزدپناه، نشر داروین.

معارف، مجید (۱۳۸۷)، «نظام‌های فرهنگی، سیاسی و اجتماعی شیعه در آستانه غیبت تا پایان قرن پنجم هجری»، شیعه‌شناسی، سال ششم، شماره ۲۴.

معارف، مجید و دولت، محمدعلی (۱۳۹۳)، «بررسی مسئله وکالت امام در توثیقات عام رجالی»، دو فصلنامه حدیث‌پژوهی، سال ششم، شماره دوازدهم، ۷ تا ۲۴.

Berge, T. I. (2000), Public awareness, information sources and evaluation of oral implant treatment in Norway. *Clinical Oral Implants Research*, 11, 5, 401-408.

Christopher, H; Transparency, D. (2006), *The Key to Better Governance*. oxford: oxford university Press.

Twomey, P. M. (1996), *Freedom of expression for commercial actors. The European Union and Human Rights* / Edited by Nanette A. Neuwahl and Allan Rosas.

## طراحی الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری با استفاده از روش فراترکیب

پرویز قاسمی<sup>۱</sup>

### چکیده

یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری در ایران، فقدان شفافیت سازمانی است. شفافیت سازمانی از مفاهیم مهم مدیریت سازمان‌ها به‌شمار می‌رود که در یک فضای باز سازمانی و همکاری سالم و صادقانه، مورد نیاز هر ذی‌نفعی است که با یک سازمان تعامل دارد تا موارد مورد نیاز خود را به‌طور شفاف از سازمان دریابد. هدف اصلی این پژوهش، ارائه الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری است که با استفاده از روش فراترکیب به‌صورت کیفی اجرا شد. این پژوهش کاربردی بوده و برای گردآوری داده‌ها ابتدا تمام پژوهش‌های مرتبط با عنوان پژوهش از طریق پایگاه اطلاعاتی علم‌نت جستجو و پس از انتخاب پژوهش‌های متناسب، با روش ملاک‌های ورود و خروج و طی نمونه‌گیری به روش سرشماری، یافته‌های ۳۵ پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. در این پژوهش از روش ۷ مرحله‌ای فراترکیب سندلوسکی و باروسو استفاده گردید که منتج به یافتن ۵ مقوله اصلی مرتبط با شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری شد. روایی درونی یافته‌ها و نتایج توسط متخصصان و خبرگان مورد ارزیابی قرار گرفت و مشخص شد که در راستای اهداف پژوهش می‌باشند. همچنین میزان توافق ارزیابان درخصوص روش انجام کار و تجزیه و تحلیل داده‌ها و به‌طور مشخص کدگذاری‌ها و مقوله‌ها با استفاده از روش آماری کاپای کوهن مورد سنجش قرار گرفت که در حد بالایی بود و پایایی درونی پژوهش تأیید شد. بر اساس نتایج حاصل از یافته‌ها و با استفاده از مقوله‌های استخراج شده، الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری ترسیم گردید. با توجه به میزان تأثیرگذاری مقوله‌ها بر روی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری، دو مقوله «نقش و کارکرد مردم» و «قوانین و مقررات» دارای اهمیت و اولویت بالاتری بودند و نیاز به توجه و برنامه‌ریزی بیشتری توسط مسئولان در این زمینه احساس می‌شود.

**واژگان کلیدی:** الگوی شفافیت سازمانی، شفافیت سازمانی، ارتقای سلامت نظام اداری، سلامت نظام اداری، ارتقای سلامت اداری

## مقدمه

یکی از مبانی توسعه در هر جامعه‌ای، نظام اداری و مدیریت است. 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 تعیین شده و ابزاری برای پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود (رهنورد، ۱۳۹۱: ۱۵). بدون بهره‌مندی از نظام اداری سالم، دستیابی به توسعه ناممکن است و این مسئله مستلزم تلاش برای ارتقای سلامت اداری است. سلامت اداری یکی از مباحثی است که با رشد جوامع و گسترش نظام‌های اداری و دستگاه‌های خدمات‌رسان مطرح شده است. سلامت اداری به معنی ارتقای درستکاری<sup>۱</sup> در سطوح مختلف بین‌المللی، منطقه‌ای، ملی، محلی و سازمانی است. تجربیات جامعه جهانی حاکی از این است که جامعه فعلی، علاوه بر اخلاق و معنویت، نیازمند درستکاری است. به همین دلیل، بیشتر کشورها، با وضع قوانین و ایجاد ساختارهای لازم در نظام حکومتی خود، نسبت به ایجاد سیستم‌های درستکاری ملی<sup>۲</sup> اقدام نموده‌اند. سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۳</sup>، سیستم درستکاری ملی را چنین تعریف نموده است: یک رویکرد کل‌گرا نسبت به شفافیت و پاسخ‌گویی؛ و مشتمل بر طیفی از ارکان مختلف از جمله نظام سیاسی دموکراتیک، قوه قضاییه مستقل، رسانه‌های آزاد و جامعه مدنی (کتاب مرجع شفافیت بین‌الملل<sup>۴</sup>، ۳۵، ۲۰۰).

شفافیت، موجب افزایش آگاهی مردم از خط‌مشی‌ها و اقدامات دولت می‌شود و به ایجاد رابطه مطلوب بین مردم و سازمان‌های دولتی کمک می‌کند (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۸). از سوی دیگر شفافیت موجب بهبود عملکرد بین‌سازمانی<sup>۵</sup> می‌شود (شانگ<sup>۶</sup> و همکاران، ۲۰۲۰). بدین معنا که هر چقدر فرایندهای درون‌سازمانی شفاف‌تر و دور از ابهام باشد، مشارکت کارکنان در فرایندهای سازمانی بیشتر شده، تعاملات سازنده‌تر می‌گردد و کیفیت عملکرد و درنهایت عملکرد بین‌سازمانی بهبود می‌یابد. یکی از ابزارهایی که سازمان‌ها را در تأمین اهداف یاری می‌رساند، شفافیت سازمانی است.

عوامل محیطی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین معیارهای مؤثر در مدیریت دولتی نوین را می‌توان شامل مردمی دانست که علت وجودی سازمان‌های دولتی را رقم می‌زند؛ بنابراین این عامل نیازمند توجه بیش از پیش دولت‌ها است. مردم همان صاحبان اصلی حکومت هستند که انجام کارهای خود را به سازمان‌های دولتی و دولت تفویض می‌کنند (آون هیوز، ۱۳۹۱). این یک امر

1. Integrity  
2. National Integrity Systems  
3. Transparency International (TI)  
4. TI Source Book  
5. Interagency Performance  
6. Shang

طبیعی است که شهروندان یک نظام مردم‌سالار، به دلیل داشتن حق حاکمیت و پرداخت مالیات، خواهان شفافیت عملکردی و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اداری در قبال تصمیم‌ها و اقدام‌های خود باشند؛ بنابراین شفافیت اطلاعات و پاسخ‌گویی دولت در قبال مردم، مسئله‌ای است که باید به آن توجه ویژه‌ای شود. دستگاه‌های دولتی و اداری موظف هستند به لحاظ حقوقی و سیاسی پاسخ‌گویی شهروندان باشند و مردم بتوانند در هر لحظه دسترسی مناسب و شفاف به عملکرد آن‌ها داشته باشند (موسوی‌زاده، ۱۳۸۹). ریشه اسلامی ارتباطات شفاف و مؤثر بین دولت و مردم را می‌توان در نامه امام علی (علیه السلام) به مالک اشتر نخعی جست‌وجو کرد (نهج البلاغه، نامه شماره ۵۳، سایت آوینی، ۱۳۹۳). مطابق منویات مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی نظام اداری، شایسته است که تمامی دستگاه‌های دولتی به بحث سلامت نظام اداری و ارتقای آن توجه ویژه‌ای داشته باشند (سیاست‌های کلی نظام اداری، سایت مرکز مطالعات بهره‌وری و منابع انسانی، ۱۳۹۳).

یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت اداری در ایران، فقدان شفافیت سازمانی است. شفافیت سازمانی از مفاهیم مهم مدیریت سازمان‌ها به‌شمار می‌رود که در یک فضای باز سازمانی و همکاری سالم و صادقانه مورد نیاز هر ذی‌نفعی است که با یک سازمان در تعامل قرار می‌گیرد تا موارد مورد نیاز خود را به‌طور شفاف از سازمان دریافت کند. شفافیت از لحاظ لغوی، به معنای امکان نگاه کردن به درون یک چیز به منظور فهمیدن آنچه در آن می‌گذرد، است. مفهوم اصلی شفافیت در سازمان‌ها بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. همان‌طور که بیان شد، یکی از موارد مهم شفافیت، امکان دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را همواره از مسائل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه نماید. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و بدین صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولین، از لحاظ کیفی نیز به‌طور مطلوب انجام خواهد شد. با وجود آنکه در کشور ما به موضوع شفافیت کم پرداخته شده است و قوانین و مقررات این حوزه کاستی‌هایی دارد، اما همین میزان نیز از سوی مجریان مورد غفلت واقع شده است (صالحی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱).

در مجموع با توجه به اینکه ارتقای سلامت نظام اداری به‌عنوان یکی از عوامل دخیل و مؤثر در توسعه کشور مطرح است و نیز، اهمیت و نقشی که شفافیت سازمانی در ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از فساد اداری دارد (برسکا و همکاران، ۲۰۱۷؛ عبد عزیز و همکاران، ۲۰۱۵؛ اوچرنا و پاول، ۲۰۱۳؛ باهر و نیستروسی، ۲۰۱۲؛ کولستد و ویگ، ۲۰۰۹؛ لیندستد و نارین، ۲۰۰۶؛ آرمسترانگ، ۲۰۰۵) و از طرفی ارتباط سلامت اداری در سازمان با موضوعاتی چون پاسخ‌گویی، قانون‌مداری، شفافیت، پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم و مبارزه با فساد (سازمان همکاری

اقتصادی و توسعه<sup>۱</sup>، ۲۰۱۲: ۱۲) و نقش واسط سازمان‌ها و نهادهایی همچون گروه‌های شهروندی، سازمان‌های مردم‌نهاد، اتحادیه‌های تجاری، انجمن‌های بازرگانی، هسته‌ها و کانون‌های اندیشه و تفکر، سازمان‌ها و هیئت‌های مذهبی به‌عنوان نمودی از جامعه مدنی بین حکومت و عامه مردم و ناظر بر کیفیت حاکمیت جهت محدودسازی فساد (بلر، ۲۰۰۴؛ لوریان، ۲۰۰۴: ۱۹۴) و نظر به فقدان الگوی منسجم و واحد در زمینه شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری، پژوهش حاضر از نوع کیفی و با روش فراترکیب انجام می‌گردد. هدف اصلی پژوهش پاسخ به این سؤال است: «الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری چگونه است؟» استفاده از روش فراترکیب در این پژوهش کمک می‌کند تا بر اساس اطلاعات حاصل بتوان نتایجی جامع و ترکیبی از یافته‌ها و نتایج پژوهش‌های گذشته ارائه داد. این نتایج می‌تواند مورد استفاده سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، نهادها و سازمان‌های مسئول در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد قرار گیرند تا تأثیرات مخربی را که فساد روی نظام اداری برجای می‌گذارد، به حداقل برسانند و با شفافیت سازمانی باعث افزایش اعتماد اجتماعی شوند و از این طریق ضمن حل مسئله بتوانند زمینه ارتقای کارآمد نظام اداری را فراهم آورند.

### ۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

شفافیت در ساده‌ترین تعریف مترادف با گشودگی در نظر گرفته می‌شود (ویلیامز<sup>۲</sup>، ۲۰۰۵: ۳۵۸)، و بیانگر اطمینان از باز بودن درون سازمان است، به‌گونه‌ای که کارکنان بتوانند رفتارها را به درستی تغییر دهند یا اصلاح کنند (اشناکنبرگ و تاملیسون<sup>۳</sup>، ۲۰۱۴: ۳). شفافیت در مورد اطلاعات، داده‌ها و رویه‌ها به‌معنای «آشکار بودن» و «در دسترس بودن» آن‌ها جهت بررسی و نظارت بر آن‌ها است (ساریخانی و اکرمی سراب، ۱۳۹۲: ۵). شفافیت سازمانی، متضاد اختفا و پنهانکاری است و از منظر بسیاری از محققین شفافیت پیش‌نیاز عملکرد مؤثر سازمانی است (برگر و اونز<sup>۴</sup>، ۲۰۱۰: ۱۲۶۵). شفافیت در دنیای امروز به دلایل زیر یک مزیت رقابتی به‌شمار می‌رود:

- تغییر نقش‌های سازمانی از حالت بوروکراتیک و مدل‌های کنترل و فرماندهی به سیستم‌های نظارتی و سرپرستی
- آگاهی بیشتر کارمندان از حقوق فردی
- بیشتر شدن علاقه و اشتیاق سازمان‌ها در جهت ارتقای مدیریت کیفیت همچنین تبادل

1. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)  
 2. Williams  
 3. Schnackenberg & Tomlison  
 4. Burger & Owens



دانش و اطلاعات (بلومبرگ و ساندن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۸: ۱۵۱۷)

شفافیت تلاشی هدفمند برای دسترسی به اطلاعات قابل نشر قانونی به طریقی که صحیح<sup>۲</sup>، به‌هنگام<sup>۳</sup>، متعادل<sup>۴</sup> و بی‌ابهام<sup>۵</sup> باشد، که برای افزایش توان استدلال عمومی و توانمندسازی سازمان‌ها در جهت مسئولیت پاسخ‌گویی اقدامات، سیاست‌ها و روش‌های آن‌ها تعریف شده است (راولینز<sup>۶</sup>، ۲۰۰۸: ۷۳). شفافیت، عاملی برای ارتقای استدلال عمومی در جهت ایجاد شواهد و قابلیت پاسخ‌گویی سازمان‌ها در جهت پاسخ‌گویی اقدامات، سیاست‌ها و روش‌های آن‌ها در سازمان است (لی و بوینتون<sup>۷</sup>، ۲۰۱۷). شفافیت، حاصل یک سیستم یا نظام توافق معنایی بین بازیگران مختلف است (تالوکدار و سودهیر<sup>۸</sup>، ۲۰۱۵: ۵۰۵). امروزه ذی‌نفعان سازمان تنوع بیشتری یافته؛ سرمایه‌گذاران یا سهام‌داران، کارکنان، اتحادیه‌ها و سازمان‌های غیردولتی را شامل می‌شود (کریستسون و چنی<sup>۹</sup>، ۲۰۱۴: ۷۳). هیس<sup>۱۰</sup> (۲۰۰۰) ابعاد سازمان شفاف را بدین شرح توصیف کرد: «دسترسی عمومی به تمام اطلاعات (اعم از مثبت یا منفی) که از نظر قانونی به شیوه‌های دقیق، به موقع، متعادل، و بدون ابهام قابل انتشار باشد، تا به هدف افزایش توانایی استدلال و درک عموم مردم و پاسخ‌گویی سازمان‌ها در برابر اعمال، سیاست‌ها و شیوه‌های خود محقق شود» (کاترل<sup>۱۱</sup>، ۲۰۰۰: ۷۱۰). بوشمن<sup>۱۲</sup> و همکاران (۲۰۱۴) چارچوبی برای شفافیت سازمان مطرح کردند، آن‌ها «گزارش‌دهی سازمان، دسترسی به اطلاعات خصوصی و انتشار اطلاعات» را در این چارچوب قرار دادند. بالکین (۱۹۹۹) سه نوع شفافیت «اطلاعاتی، مشارکتی و پاسخ‌گویی» را شناسایی کرد.

## ۲. روش پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ ماهیت داده‌ها و سبک تجزیه و تحلیل کیفی و از نوع هدف کاربردی است که با روش فراترکیب انجام شده است. فراترکیب نوعی مطالعه کیفی است که نتایج مطالعات مختلف ولی به هم مرتبط کیفی را با یکدیگر تلفیق و یکپارچه می‌سازد. در نتیجه، نمونه مدنظر

1. Blomberg & Sunden
2. Accurate
3. Timely
4. Balanced
5. Unequivocal
6. Rawlins
7. Lee & Boynton
8. Sudhir & Talukdar
9. Christensen & Cheney
10. Hiss
11. Cotterrell
12. Bushman & al

برای فراترکیب از مطالعات کیفی منتخب و براساس ارتباط آن‌ها با پرسش پژوهش تشکیل می‌شود (دقتی و همکاران، ۱۳۹۸). فراترکیب با فراهم کردن نگرشی نظام‌مند برای پژوهشگران از طریق ترکیب پژوهش‌های کیفی مختلف به کشف موضوعات و استعاره‌های جدید و اساسی می‌پردازد و با این روش، دانش جاری را ارتقاء می‌دهد و دید جامع و گسترده‌ای در مورد مسائل به‌وجود می‌آورد. فراترکیب مستلزم این است که پژوهشگر بازنگری دقیق و عمیقی انجام دهد و یافته‌های پژوهش کیفی مرتبط را ترکیب کند (شهبازی، سلطانی و صلواتیان، ۱۳۹۶). در این پژوهش از روش هفت مرحله‌ای فراترکیب سندلوسکی<sup>۱</sup> و باروسو<sup>۲</sup> (۲۰۰۷) استفاده شده که مراحل انجام آن در شکل (۱)، نشان داده شده است.



شکل ۱: مراحل هفت‌گانه پژوهش طبق روش سندلوسکی و باروسو

### گام اول: تنظیم سؤال‌های پژوهش

نخستین گام در روش فراترکیب، تنظیم سؤال‌های پژوهش است و نخستین سؤال برای شروع فراترکیب چه چیزی است. در جدول (۱)، سؤال پژوهش به‌همراه پارامترهای آن بیان شده است.

1. Sandelowski  
2. Barroso

جدول ۱: پرسش‌های پژوهش

سؤال‌های پژوهش	پارامتر
الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری چگونه است؟	چه چیزی <sup>۱</sup>
جامعه مورد مطالعه برای دستیابی به این الگو چیست؟	چه جامعه‌ای <sup>۲</sup>
الگوی مورد مطالعه در چه محدوده زمانی بررسی شده است؟	چه وقت <sup>۳</sup>
چه روشی برای فراهم کردن مطالعات استفاده شده است؟	چگونه <sup>۴</sup>

فراترکیب نظریه‌ساز که می‌تواند در بسط، تعدیل یا توسعه نظریه جدید مورد استفاده قرار گیرد، توضیح مفاهیم مرتبطی است که به‌خوبی تعیین و تعریف شده‌اند؛ برخلاف دیگر پژوهش‌های کیفی که با هدف تجمیع داده‌ها و یا کشف و توضیح مفاهیم یا پدیده‌ها انجام می‌شوند، بدون آنکه لزوماً روابط پویای بین آن‌ها بیان شود (فینفگلد کانت<sup>۵</sup>، ۲۰۱۴).

### گام دوم: بررسی نظام‌مند متون

دومین گام فراترکیب کیفی، تصمیم‌گیری درباره این مورد است که کدام منابع واقعه مرتبط با یک پدیده یا رویداد با تجربه مشابه هستند. فراترکیب‌گر باید از تکنیک‌های مختلف جهت تشخیص مشابهت‌های موضوعی واقعی استفاده کند (سندلوسکی و همکاران، ۱۹۹۷). در این پژوهش پنج پایگاه داده ایرانی شامل: پورتال جامع علوم انسانی، بانک اطلاعات نشریات کشور (مگیران)، پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (نورمگز) و جویسگر علم‌نت بر اساس مشورت با خبرگان با توجه به شاخص دسترسی و به‌دلیل پوشش تمامی مطالعات اغلب غیرتکراری، به‌منظور شناسایی و گردآوری مطالعات مختلف مورد جستجو قرار گرفت. با توجه به اینکه گذشت زمان باعث تحولات زیادی در عرصه علمی می‌گردد و ممکن است تأثیر زیادی بر روی اطلاعات بگذارد، بازه زمانی مطالعات جست‌وجوشده در رابطه با مقوله شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ بوده است.

عامل اساسی برای مشخص کردن تعداد پژوهش‌ها در فراترکیب این است که آیا تعداد پژوهش‌ها به اندازه‌ای است که اعتبار فراترکیب را تأمین کند؟ به‌طورکلی، هرچه مقالات موجود غنی‌تر بوده و میزان داده‌های آن‌ها بیشتر باشد، به تعداد کمتری مقاله به‌عنوان نمونه مورد نیاز است و بالعکس (فینفگلد کانت، ۲۰۱۸). جویسگر علم‌نت به‌عنوان مرجع جستجوی مقالات فارسی، ۳۲۳ یافته را نشان داد که در این پژوهش صرفاً مقالات علمی معتبر شامل ۷۹ مقاله در حوزه شفافیت سازمانی و

1. What  
2. Who  
3. When  
4. How  
5. Finfgeld-Connett

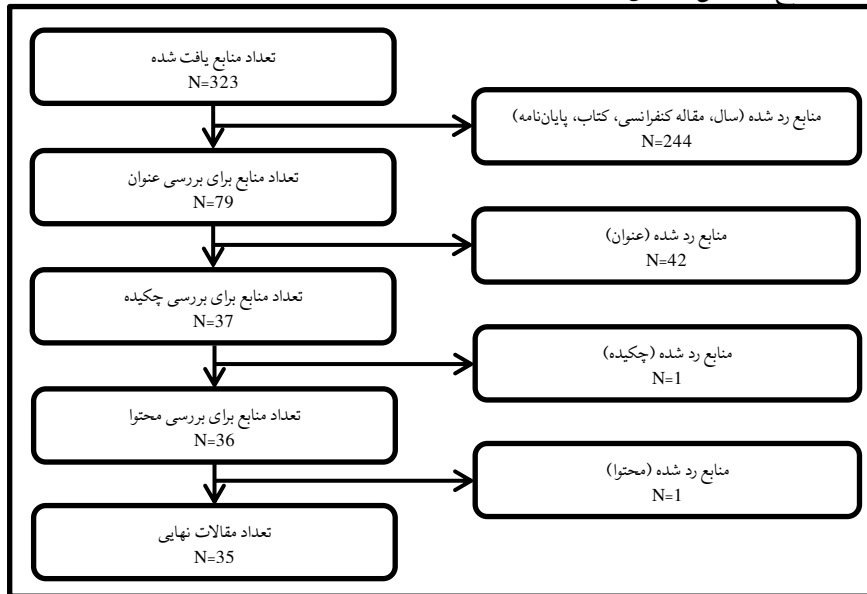
مباحث مرتبط با آن مورد بررسی قرار گرفته است و از بررسی کتب و مقالات کنفرانسی و همایشی به جهت کیفیت پایین تر یافته‌های آن‌ها و استفاده از پایان‌نامه‌ها به جهت عدم دسترسی به محتوی آن‌ها با توجه به محدودیت زمانی و عدم ارائه برخی از آن‌ها در پایگاه‌ها و کتابخانه‌های مجازی صرف نظر شده است. واژه‌های کلیدی جستجو شده در این پژوهش مطابق جدول (۲) می‌باشد.

جدول ۲: واژه‌های کلیدی جستجو شده

ردیف	کلید واژه مورد جستجو	تعداد مقالات
۱	الگوی شفافیت سازمانی	۲
۲	شفافیت سازمانی	۱۰۴
۳	ارتقای سلامت نظام اداری	۳۱
۴	سلامت نظام اداری	۱۴۸
۵	ارتقای سلامت اداری	۳۸
	مجموع مقالات	۳۲۳

### گام سوم: جست‌وجو و انتخاب مقالات مرتبط

در فرایند جست‌وجو براساس ملاک‌های ورود و خروج پارامترهای مختلفی مانند سال، عنوان، چکیده، واژگان کلیدی، محتوا و ... و کیفیت پژوهش‌های مرتبط مدنظر بوده و مقالاتی را که با سؤال و هدف پژوهش تناسبی نداشتند، حذف گردید. در شکل (۲)، خلاصه فرایند جست‌وجو و انتخاب منابع به شکل نمادین ارائه شده است.



شکل ۲: نتیجه جست‌وجو و انتخاب مقالات (نمودار روند نما)

## گام چهارم: استخراج اطلاعات از مقالات

سندلوسکی و باروسو (۲۰۰۷) تکنیک دسته‌بندی یافته‌ها و تکنیک کمی فراچکیده‌نویسی را به‌منظور تحلیل یافته‌های کیفی معرفی می‌کنند. در دسته‌بندی، ایده‌ها با موضوع‌های مورد نظر فراترکیب، شناسایی و استخراج شده و در دسته‌های مشخصی قرار می‌گیرند. در کنار تکنیک دسته‌بندی، فراچکیده‌نویسی نیز، به‌دلیل ایجاد مبنایی قوی‌تر و تعاملی‌تر برای تفسیرهای نوآورانه در فراترکیب، ابزاری بسیار مفید تلقی می‌شود. این ابزار کمی، در واقع فرایند استخراج، مجزاسازی، ویرایش، گروه‌بندی و در نهایت خلاصه‌سازی یافته‌های متنی به‌صورت مجموعه‌ای از اعداد و گزاره‌هاست. در سراسر روش فراترکیب پژوهشگر به‌طور پیوسته منابع منتخب و نهایی شده را به‌منظور دستیابی به یافته‌های مجزایی که در دل محتوای این مطالعات است، بررسی و مرور می‌کند.

در پژوهش حاضر، اطلاعات مقاله‌ها ابتدا بر اساس موضوع اصلی مقاله‌ها در حوزه شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری دسته‌بندی شدند؛ سپس مرجع مربوط به هر مقاله ثبت شد (نام و نام‌خانوادگی نویسنده، سال، نام مقاله). پس از آن اجزای اصلی شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری که در مقاله مورد اشاره قرار گرفته بودند، از آن استخراج شدند که در جدول (۳) قابل مشاهده می‌باشند.

جدول ۳: استخراج اطلاعات بر مبنای استفاده از چک لیست (ابزار پژوهش)

کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
۱	جمشیدیان، میرسپاسی و دانش فرد	طراحی الگوی شفافیت سازمانی در سازمان‌های دولتی	۱۴۰۰	شفافیت سازمانی از طریق عوامل ساختاری، فرهنگی، رفتاری، اهداف سازمانی و راهبردهای سازمان در بعد سازمانی و عوامل قانونی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و تکنولوژیکی در بعد محیطی برقرار و تحقق خواهد یافت.
۲	حکاک و فرهیخته	تأثیر شفافیت سازمانی بر سلامت سازمانی (متغیر میانجی معنویت)	۱۳۹۶	شفافیت سازمانی بر سلامت سازمانی و معنویت همچنین معنویت بر سلامت سازمانی به‌طور مستقیم تأثیرگذار است.
۳	جمشیدیان، میرسپاسی و دانش فرد	طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری	۱۳۹۹	الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری در قالب ۲ مضمون فراگیر، ۱۱ مضمون سازمان‌دهنده و ۵۲ مضمون پایه، ارائه گردید.
۴	دیهیم‌پور، میاننداری، نجاری و عابدی جعفری	طراحی مدل افزایش شفافیت سازمانی با رویکرد داده بنیاد در سازمان‌های دولتی	۱۳۹۷	طراحی مدلی شامل ابعاد و مؤلفه‌های مؤثر، موانع و راهبردها، شرایط علی، زمینه‌ای، واسطه‌ای و عناصر تشکیل‌دهنده که پدیده‌محوری، پیامدها و راهبردها را نشان می‌دهد.
۵	دیهیم‌پور و میاننداری	بررسی نقش شفافیت سازمانی در توسعه سرمایه اجتماعی (مورد)	۱۳۹۶	شفافیت سازمانی و ابعاد آن تأثیر معناداری بر توسعه سرمایه اجتماعی می‌گذارند.

کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
		مطالعه: شهرداری‌های غرب مازندران)		
۶	فیض آبادی و علایی	تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی شهرداری تهران	۱۳۹۷	شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیرگذار است، اما اعتماد بر کاهش فساد اداری در مراکز درمانی شهرداری تهران تأثیری ندارد. در صورتی که شفافیت در سازمان وجود داشته باشد، می‌توان با این پدیده مقابله کرد.
۷	پناهی	فرا تحلیل متغیرهای مؤثر بر شفافیت سازمانی و متغیرهای تأثیرپذیر از آن در پژوهش‌های انجام شده در ایران	۱۴۰۰	شفافیت سازمانی متغیرهای مهم سازمانی مثل توانمندسازی، ارتباطات سازمانی، معنویت سازمانی، سلامت سازمانی، سرمایه اجتماعی، مدیریت ترومای فرهنگ سازمانی، عملکرد سازمان، سکوت سازمانی کارکنان، خشونتی مشتریان، سازگاری شغلی، تعارضات سازمانی، فساد اداری، رفتارهای اخلاقی کارکنان، رفتارهای شهروندی سازمانی، تعهد شغلی، وفاداری سازمانی و اعتماد سازمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
۸	درویش و عظیمی‌زاجچکانی	بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین)	۱۳۹۵	شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیرگذار است، اما اعتماد بر کاهش فساد اداری در بیمارستان پانزده خرداد ورامین تأثیری ندارد.
۹	معدنی، زرنندی و عبد‌الهی	تحلیل تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی	۱۳۹۷	پاسخ‌گویی عمومی بر بهبود خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی تأثیر مثبت، مستقیم و معناداری دارد.
۱۰	سپهرنیا، البرزی، کرمانشاه، آذر و سپهرنیا	الگوی خلاقانه شفافیت حکمرانی خوب برای سازمان‌های سیاست‌گذار در ایران	۱۳۹۸	ضمن ارائه الگویی که پیامد آن حکمرانی خوب بر اساس شفافیت است، بیان نمود که نگرش مدیران برای شفاف‌سازی ارزش ذهنی از حساسیت کمتری برخوردار بوده که ضرورت توجه به ارزش ذهنی در بروز شفافیت در سازمان‌های سیاست‌گذار را برجسته می‌نماید.
۱۱	یعقوبی	حکمرانی خوب و ارتقای سلامت نظام اداری؛ تبیین نقش دولت الکترونیک	۱۳۹۶	ایجاد و استقرار دولت الکترونیک در ایران از بعد پاسخگو بودن به مراجعه‌کنندگان و رعایت حقوق ارباب‌رجوع، از بعد بهبود و تسریع در پاسخ‌گویی به رسانه‌ها و افکار عمومی، از بعد پاسخ‌گویی به دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی موجبات ارتقای حکمرانی خوب در کشور را فراهم می‌آورند.
۱۲	آزادمهر و پورسعدی	بررسی وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام	۱۳۹۶	ایجاد سامانه الکترونیکی توسط سازمان بازرسی در جهت صرفه‌جویی در زمان و جلوگیری از هدر رفت توان و ظرفیت

کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
		اداری و مقابله با فساد		نیروی انسانی و پیگیری مبارزه با فساد
۱۳	رضاییگی، امیرخانی و الوانی	طراحی الگوی بومی نظارت همگانی؛ با رویکرد شناخت حالات و چگونگی تأثیر آن بر سلامت نظام اداری	۱۴۰۰	در مقوله نظارت همگانی می‌باید آسیب‌های احتمالی آن (که در پژوهش‌های پیشین کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند) نظیر احتمال شکل‌گیری روابط فسادآمیز بین مردم و مسئولین و گسترش و توسعه شبکه فساد اداری را در قانون توجه قرار داد و نسبت به کنترل آن تمهیدات لازم را اعمال نمود تا اهداف مدنظر از پیاده‌سازی نظارت همگانی از جمله فراهم شدن زمینه افزایش سطح سلامت اداری تحقق یابد.
۱۴	مصطفی‌پور، سمیعی و مستقیم	شناسایی و رتبه‌بندی شاخص‌های مؤثر بر سلامت نظام اداری با رویکرد دلفی فازی	۱۴۰۰	بین شاخص‌های مؤثر بر سلامت نظام اداری در این پژوهش به ترتیب، عوامل درون‌سازمانی، نظارتی و رفتاری برون‌سازمانی بیشترین تأثیر را بر سلامت نظام اداری دادگستری‌های استان‌های شمالی دارند.
۱۵	قاسمی اسفغان و خبازباویل	الگوی شفاف‌سازی عملکرد سازمان‌های دولتی	۱۳۹۹	بیشترین ضریب مسیور مربوط به متغیر فناوری اطلاعات و ارتباطات است و دو متغیر عوامل ساختاری و فرایندی و فناوری اطلاعات و ارتباطات دارای بیشترین رتبه در شفاف‌سازی عملکرد سازمان‌های دولتی در ایران هستند.
۱۶	تقوایی و شیخ‌بکلو	پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی‌های نظام سلامت اداری بر عملکرد بین‌سازمانی با میانجی شفاف‌سازی در استانداردی کرمانشاه	۱۴۰۰	پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی نظام سلامت اداری از جمله تأکید سازمان بر انضباط و قانون‌مداری کارکنان، ارتقای سیستم‌های اطلاعاتی سازمان در جهت شفاف‌سازی، ایجاد ثبات سیاسی در سازمان، به‌کارگیری مدیران با نفوذ... بر شفاف‌سازی و عملکرد بین‌سازمانی تأثیرگذار است.
۱۷	صادقی جقه	شفافیت، نظارت و کارآمدی	۱۳۹۷	وضعیت دسترسی به اطلاعات در ایران هنوز از جایگاه مطلوب فاصله دارد و نهادهای نظارتی نیز با تعدد و تداخل وظایف مواجه هستند.
۱۸	نرگسیان و جمالی	وضعیت شفافیت در سازمان‌های حاکمیتی ایران	۱۳۹۷	وب‌سایت وزارتخانه‌هایی که در دسته امور حاکمیتی قرار دارند، از شفافیت کمتری برخوردارند.
۱۹	کردنائیج، فانی و مسعودی	فرهنگ سازمانی حلقه مفقوده شفافیت سازمانی و عملکرد سازمان	۱۳۹۳	تأثیر شفافیت سازمانی بر عملکرد سازمان مثبت و معنادار است و فرهنگ سازمان نیز به‌عنوان متغیر واسطه بر این رابطه اثر می‌گذارد.
۲۰	سیدنقوی و فراهانی	ایجاد استراتژی مناسب و ارتقای شفافیت سازمانی از طریق رهبری نوآور	۱۳۹۲	رهبری نوآور با ایجاد استراتژی مناسب تأثیر مثبت و معناداری بر شفافیت سازمانی دارد.
۲۱	اخگری و نصیری	بررسی رابطه سبک رهبری اخلاقی و	۱۳۹۸	مدیران با برخورداری از ویژگی‌های مطلوب سبک رهبری اخلاقی می‌توانند به‌طور ویژه و مؤثر، موجب افزایش

کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
		شفافیت سازمانی با چابکی سازمانی		شفافیت سازمانی و ارتقای چابکی سازمانی گردند.
۲۲	کاشف، تقوایی یزدی و نیازآذری	ارائه مدل شفافیت سازمانی درارتباط با توانمندسازی جهت استقرار اعتماد سازمانی مدیران	۱۳۹۷	شفافیت سازمانی از ۵۵ زیرمؤلفه و ۴ بعد اصلی «مالی، مدیریتی، فناوری و ساختاری» که به ترتیب بیشترین اثرگذاری را در شفافیت سازمانی داشته‌اند، تشکیل گردیده است.
۲۳	شجاعی و خلیلی	بررسی رابطه رهبری تحول‌آفرین و رفتارهای شهروندی سازمانی با تأکید بر نقش انگیزه خدمات عمومی و شفافیت اهداف	۱۳۹۶	رهبری تحول‌آفرین با رفتارهای شهروندی سازمانی از طریق شفافیت اهداف و انگیزه خدمات عمومی ارتباط دارد.
۲۴	تیرگر و کمالی	بررسی رابطه بین سلامت معنوی و شفافیت سازمانی در رفتارهای اخلاقی کارکنان شهرداری رفسنجان	۱۳۹۵	بین سلامت معنوی و شفافیت سازمانی در رفتارهای اخلاقی کارکنان شهرداری رفسنجان رابطه خطی معناداری وجود دارد. همچنین بین شفافیت سازمانی و رفتارهای اخلاقی کارکنان شهرداری رفسنجان رابطه معناداری وجود دارد.
۲۵	دولتی، دیهیم‌پور و حسامی	تأثیر سوت‌زنی سازمانی برافزایش شفافیت سازمانی با میانجی‌گری آوای سازمانی (مورد مطالعه: کارکنان سازمان‌های دریایی)	۱۳۹۷	افشاگری سازمانی بر آوای سازمانی تأثیر داشته و آوای سازمانی نیز بر شفافیت سازمانی تأثیرگذار است و همچنین افشاگری سازمانی از طریق متغیر میانجی آوای سازمانی بر شفافیت سازمانی معنادار بوده و روابط بین آن‌ها تأیید می‌شود.
۲۶	اعتباریان، عمادزاده و روحانی	رابطه حسابرسی عملکرد با کاهش فساد اداری از طریق افزایش شفافیت، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی	۱۳۹۳	استفاده از حسابرسی عملکرد صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی باعث افزایش شفافیت اطلاعات، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی خواهد شد.
۲۷	قنبری و مرادی	تحلیل رابطه شفافیت سازمانی با سکوت سازمانی کارکنان	۱۳۹۷	شفافیت کلی و مشارکت بیشترین اثر پیش‌بینی‌کنندگی بر کاهش سکوت سازمانی کارکنان را دارد.
۲۸	قربانی، نفری و رضایی	رابطه میان شفافیت نقش و تعهد شغلی مسئولین گروه شعب بانک کشاورزی تهران	۱۳۹۱	بین شفافیت نقش و تعهد شغلی مسئولین گروه بانک کشاورزی تهران رابطه معناداری وجود دارد.
۲۹	معین، هاشمیان‌نژاد و	طراحی مدل شفافیت سازمانی با رویکرد	۱۴۰۰	به‌کارگیری فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی در تمام فرایندهای سازمان به‌عنوان مهم‌ترین و کارآمدترین ابزار



کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
	قربانی	ارتقای سلامت سازمانی در دانشگاه علوم پزشکی زاهدان		شفافیت
۳۰	رستگار، رمضان و ندیم‌نژاد	ارائه مدل علی روابط شفافیت سازمانی و وفاداری سازمانی با تأکید بر نقش واسطه‌ای اعتماد سازمانی کارکنان دانشگاه علوم پزشکی زاهدان	۱۳۹۶	نقش واسطه‌ای اعتماد سازمانی در میان شفافیت و وفاداری سازمانی
۳۱	حاجیان، شیخ‌الاسلامی، همایی، محمدی و خیرآبادی	رابطه بین شفافیت نقش با سازگاری شغلی	۱۳۹۱	وجود شفافیت لازم در روند منطقی تقسیم کاری، برنامه‌ریزی کارها، برنامه‌ریزی در کارها، ارزشیابی عملکرد، کیفیت انجام وظایف، دسترسی به ابزار و وسایل انجام وظایف، دستیابی به اطلاعات جدید و مقررات مربوط به مسائل ایمنی در دانشگاه علوم پزشکی اصفهان باعث پذیرش بهتر شغل توسط افراد و سازگاری بالاتر آن‌ها در محیط کار خواهد شد.
۳۲	پناهی	ارزیابی نقش شفافیت سازمانی بر تعارضات سازمانی با میانجی‌گری ارتباطات سازمانی اثربخش (مورد مطالعه: سازمان آب منطقه‌ای آذربایجان شرقی)	۱۳۹۸	شفافیت سازمانی بر کاهش تعارضات سازمانی با میانجی‌گری ارتباطات سازمانی تأثیر دارد. همچنین شفافیت سازمانی بر ارتباطات سازمانی تأثیر معناداری دارد و ارتباطات سازمانی نیز بر کاهش تعارضات سازمانی تأثیرگذار است.
۳۳	غفوری، هویدا و کریمی‌پور	نقش میانجی فضیلت سازمانی در رابطه بین شفافیت نقش و رفتار شهروندی سازمانی	۱۳۹۹	شفافیت نقش و فضیلت سازمانی از متغیرهای مهم و مرتبط با رفتار شهروندی سازمانی است.
۳۴	صفرخانلو و جنگی اقدام	بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر چابکی سازمان‌های اطلاعاتی با نقش میانجی درگیری شغلی	۱۳۹۹	سازمان‌های اطلاعاتی برای تحقق چابکی سازمانی در بین کارکنان، باید افزایش شفافیت سازمانی را در حوزه‌های درون‌سازمانی نهادینه کنند، همچنین به افزایش درگیری شغلی کارکنان توجه کنند.
۳۵	کاشف	تحلیل نقش فناورانه شفافیت سازمانی به‌منظور اعتماد سازمانی مدیران واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی استان مازندران	۱۴۰۰	در سطح خطا ۰/۰۵ ارتباط مثبت و معناداری بین مؤلفه‌های فناورانه شفافیت سازمانی با اعتماد سازمانی و مؤلفه‌های آن وجود دارد و متغیر فناورانه شفافیت سازمانی با ضریب همبستگی ۰/۹۸ با اعتماد سازمانی رابطه مستقیم، مثبت و همبستگی قوی دارد.

### گام پنجم: تجزیه و تحلیل و تلفیق یافته‌های کیفی

پیچیده‌ترین مشکلی که فراترکیب‌گر با آن روبه‌رو می‌شود، توسعه و تعامل با تکنیک‌های مورد استفاده برای مقایسه یافته‌های هر مطالعه است. ولف<sup>۱</sup> (۱۹۸۶) معتقد است: اینکه از چه روشی استفاده می‌شود، اهمیت چندانی ندارد، هدف فراترکیب کیفی، کشف تمام شباهت‌ها و تفاوت‌ها در زبان، مفاهیم، تصورات و دیگر ایده‌ها حول تجربه مورد نظر است. برخلاف فراتحلیل کمی، فراترکیب کیفی به دنبال معدل‌گیری و تقلیل یافته‌ها به یک واحد اندازه‌گیری یا معیار مشترک نیست. بلکه، هدف فراترکیب، بسط احتمالات تفسیری یافته‌ها و ساخت روایت‌های بزرگ‌تر یا نظریه‌های عمومی‌تر است (سندلوسکی و همکاران، ۱۹۹۷؛ به نقل از فینفگلد کانت، ۲۰۱۸)، این مرحله از فراترکیب را شامل استخراج اولیه داده‌ها، شمول داده‌ها در فراترکیب و در نهایت تجزیه و تحلیل داده‌ها معرفی می‌کنند.

هدف روش فراترکیب ایجاد تفسیر یکپارچه و جدید از یافته‌ها می‌باشد. این روش‌شناسی جهت شفاف‌سازی مفاهیم و الگوها، نتایج در پالایش حالت‌های موجود دانش و ظهور مدل‌های عملیاتی و نظریه‌های پذیرفته شده است (فینفگلد کانت، ۲۰۰۶). در طول تجزیه و تحلیل، موضوع‌ها و یا تم‌هایی جست‌وجو می‌شوند که در میان مطالعات موجود در روش فراترکیب پایدار بوده‌اند. سندلوسکی و باروسو (۲۰۰۷) این مورد را «بررسی موضوعی» می‌نامند. بدین صورت که پژوهشگر ابتدا برای تمام عوامل استخراج‌شده کد در نظر می‌گیرد، و سپس با در نظر گرفتن مفهوم هر یک از این کدها، آن‌ها را در یک مفهوم مشابه دسته‌بندی می‌کند. به این ترتیب پژوهشگر تم‌ها یا موضوعاتی (مفاهیم) را شکل می‌دهد و یک طبقه‌بندی ایجاد می‌کند و طبقه‌بندی مشابه و مربوطه را در موضوعی قرار می‌دهد که آن را به بهترین نحو توصیف می‌کند.

تم‌ها اساس و پایه‌ای را برای ایجاد توضیحات و مدل‌ها، تئوری‌ها و یا فرضیه‌های کاری ارائه می‌دهند. در پژوهش حاضر، ابتدا برای تمام شاخص‌های استخراج‌شده از مطالعات نظری، یک کد در نظر گرفته شده است، سپس با در نظر گرفتن مفهوم هر یک از کدها، آن‌ها در یک مفهوم مشابه دسته‌بندی شده‌اند. به این ترتیب مفاهیم (تم‌های) پژوهش شکل داده شدند.

به‌طورکلی، پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت اداری (یکپارچگی) سه مفهوم مرتبط به هم هستند که روابط میان‌کنشی دارند و از چندین جنبه مورد بحث قرار می‌گیرند: ۱- از جنبه خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات و لزوم شفاف‌سازی آن؛ ۲- از جنبه تداخل و دوباره‌کاری که باعث عدم شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود؛ ۳- از جنبه ریشه‌های تاریخی و عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌ها به مردم؛ ۴- از جنبه لزوم تغییر نگرش‌های مسئولان از حاکم بودن به خدمتگزار بودن و پاسخ‌گویی؛ ۵- توانایی‌های

لازم برای پاسخگو بودن؛ ۶- راهنمای پاسخ‌گویان مجربان؛ ۷- راهبرد کاهش ارتباط مستقیم با کارکنان؛ ۸- لزوم مستندسازی روش‌ها برای عرضه خدمت به مردم و پاسخگو بودن در مقابل آن (مرادی و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۰۲)؛ لذا بر مبنای ارتباط بین شفافیت سازمانی و سلامت اداری، نتایج این گام به شکل مختصر در جدول (۴) نشان داده شده است.

جدول ۴: مقوله‌بندی تم ابعاد شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری حاصل از کدگذاری مفاهیم

تم	بعد (مقوله)	نام شاخص (کد محوری)	فراوانی		
شفافیت سازمانی	نقش و کارکرد مردم	تقویت مشارکت‌های مردم	۸		
		تقویت سطح آگاهی‌های مردم	۸		
		تقویت مطالبه‌گری در سطح جامعه	۲		
		توجه و حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و احزاب	۴		
		استفاده از ظرفیت مشارکت‌های مردمی در ارائه خدمات دولتی (دموکراسی)	۷		
		تشویق شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاکری (سوت‌زنی)	۷		
سلامت اداری	تکنولوژی و فنآوری اطلاعات و ارتباطات	استفاده از ظرفیت شبکه‌های اجتماعی	۳		
		تلاش در جهت یکپارچه‌سازی اطلاعات دستگاه‌های دولتی	۲		
		بهره‌مندی بیشتر از قابلیت‌های دولت الکترونیک و توسعه آن	۹		
		تقویت و گسترش مسیرهای مختلف ارتباطی با مردم	۲		
		توجه به گسترش و بهبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات	۳		
		توجه و حمایت از رسانه‌های مستقل شنیداری و دیداری	۶		
سلامت اداری	قوانین و مقررات	بازنگری مقررات انتشار اطلاعات و شفاف‌سازی، دسترسی به اطلاعات و اعتمادزایی و عدم پنهانکاری	۱۵		
		تلاش در جهت سیاست‌زدایی از نظام اداری و تمرکززدایی و کاهش حجم دولت	۷		
		تلاش در جهت نهادینه‌سازی قانون و قانون‌مداری	۴		
		بازنگری در روند انتصابات و واگذاری مسئولیت‌های اداری و شایسته‌سالاری	۷		
		عدالت در استخدام و نظام جبران خدمات کارکنان	۱۰		
		بازنگری در معیارها و شاخص‌های ارزیابی عملکرد کارکنان دولت	۲		
		کاهش انحصارات دولتی و کاهش تورم	۳		
		گسترش دامنه فعالیت‌های نظارتی در دستگاه‌های دولتی و نظارت همگانی	۶		
		شفافیت سازمانی	مسائل محیطی	توجه و به‌کارگیری استانداردهای بین‌المللی شفافیت اطلاعات	۱
				همکاری با سازمان‌های بین‌المللی	۱
ایجاد نهادهای مستقل و دائمی برای نظارت و ارزیابی	۱				
توجه به آموزش‌های ضمن خدمت کارکنان دولت	۳				
سلامت اداری	مسائل مدیریتی	برنامه‌ریزی در جهت جلوگیری از دوباره‌کاری شغلی در دستگاه‌های دولتی	۱		
		اختصاص بودجه مناسب	۲		

فرآوانی	نام شاخص (کد محوری)	بعد (مقوله)	تم
۲	ارتقای سطح مسئولیت‌پذیری در دستگاه‌های دولتی		
۲	کنترل رفتار و عملکرد مدیران به صورت نامحسوس		
۱۰	رضایت شغلی، امنیت شغلی، تعهد سازمانی، وجدان کاری، ارزش‌های دینی و اخلاقی		
۱۰	ارتقای سطح پاسخ‌گویی در سازمان‌ها		
۳	تقویت سطح شفافیت فرایندهای ارائه خدمات	ساختار و فرآیند ارائه خدمات	شفافیت سازمانی
۳	توجه به اصلاحات اداری		
۲	بازنگری در اهداف دولتی		
۳	اصلاح ساختارها		
۱	تلاش در جهت افزایش میزان برون‌سپاری به بخش خصوصی		

با توجه به فراوانی هر یک از شاخص‌ها که با پیمایش تمامی پژوهش‌های مورد مطالعه به‌دست آمد، اهمیت هر مقوله (بعد) از تجمیع فراوانی شاخص‌های مربوطه به‌دست آمد و ضریب تأثیرگذاری هر مقوله از طریق تقسیم اهمیت بر تعداد شاخص‌های آن و در ادامه درصد تأثیرگذاری هر مقوله محاسبه گردید که در جدول (۵) ارائه گردیده است:

جدول ۵: اهمیت مقوله‌ها

ردیف	مقوله	تعداد شاخص	اهمیت	ضریب تأثیرگذاری	درصد تأثیرگذاری
۱	نقش و کارکرد مردم	۶	۴۳	۷/۲	۲۶٪
۲	تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات	۶	۲۵	۴/۲	۱۵٪
۳	قوانین و مقررات	۸	۵۴	۶/۸	۲۴٪
۴	مسائل محیطی	۳	۳	۱	۴٪
۵	اصول و مسائل مدیریتی	۷	۳۰	۴/۳	۱۵٪
۶	ساختار و فرآیند ارائه خدمات	۵	۲۲	۴/۴	۱۶٪

مطابق اطلاعات جدول (۵)، مقوله‌های تأثیرگذار بر شفافیت سازمانی به‌ترتیب زیر مشخص گردید:

- مقوله «نقش و کارکرد مردم» با ضریب تأثیرگذاری ۷/۲ و ۲۶ درصد تأثیرگذاری.
  - مقوله «قوانین و مقررات» با ضریب تأثیرگذاری ۶/۸ و ۲۴ درصد تأثیرگذاری.
  - مقوله «ساختار و فرآیند ارائه خدمات» با ضریب تأثیرگذاری ۴/۴ و ۱۶ درصد تأثیرگذاری.
  - مقوله «اصول و مسائل مدیریتی» با ضریب تأثیرگذاری ۴/۳ و ۱۵ درصد تأثیرگذاری.
  - مقوله «تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات» با ضریب تأثیرگذاری ۴/۲ و ۱۵ درصد تأثیرگذاری.
  - مقوله «مسائل محیطی» با ضریب تأثیرگذاری ۱ و ۴ درصد تأثیرگذاری.
- مقوله‌های ۱ تا ۵ از ضریب تأثیرگذاری و درصد تأثیرگذاری قابل‌توجهی برخوردارند که در

ترسیم الگو به کار گرفته شدند و مقوله ۶ به جهت اختلاف قابل توجه با سایر مقوله‌ها که بیانگر اهمیت کمتر و میزان تأثیرگذاری ناچیز آن می‌باشد در ترسیم الگو مورد استفاده قرار نگرفت؛ لذا الگوی پیشنهادی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری دارای ۵ مقوله محوری می‌باشد.

#### گام ششم: کنترل کیفیت کدهای استخراجی

در این گام کیفیت مقوله‌ها و کدهای استخراجی از مراحل قبل مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. در این راستا به ارزیابی پایایی کدهای استخراجی با روش ضریب کاپای کوهن<sup>۱</sup> پرداخته شده است. شاخص کاپا بین صفر و یک نوسان دارد و هرچه مقدار سنج به عدد یک نزدیک‌تر باشد، نشان می‌دهد که بین رتبه‌دهندگان توافق وجود دارد (نظری و دستار، ۱۳۹۷: ۱۶). از ضریب کاپا تحت عنوان ملاک پایایی درونی<sup>۲</sup> درونی نیز یاد می‌شود. مقدار شاخص با استفاده از نرم‌افزار SPSS در سطح معناداری ۰/۰۰۰ عدد ۰/۷۳۶ محاسبه شد که در جدول (۶) نشان داده شده است. با توجه به کوچک‌تر بودن عدد معناداری از ۰/۰۵، فرض استقلال کدهای استخراجی رد می‌شود و استخراج کدها از پایایی مناسبی برخوردار بوده است.

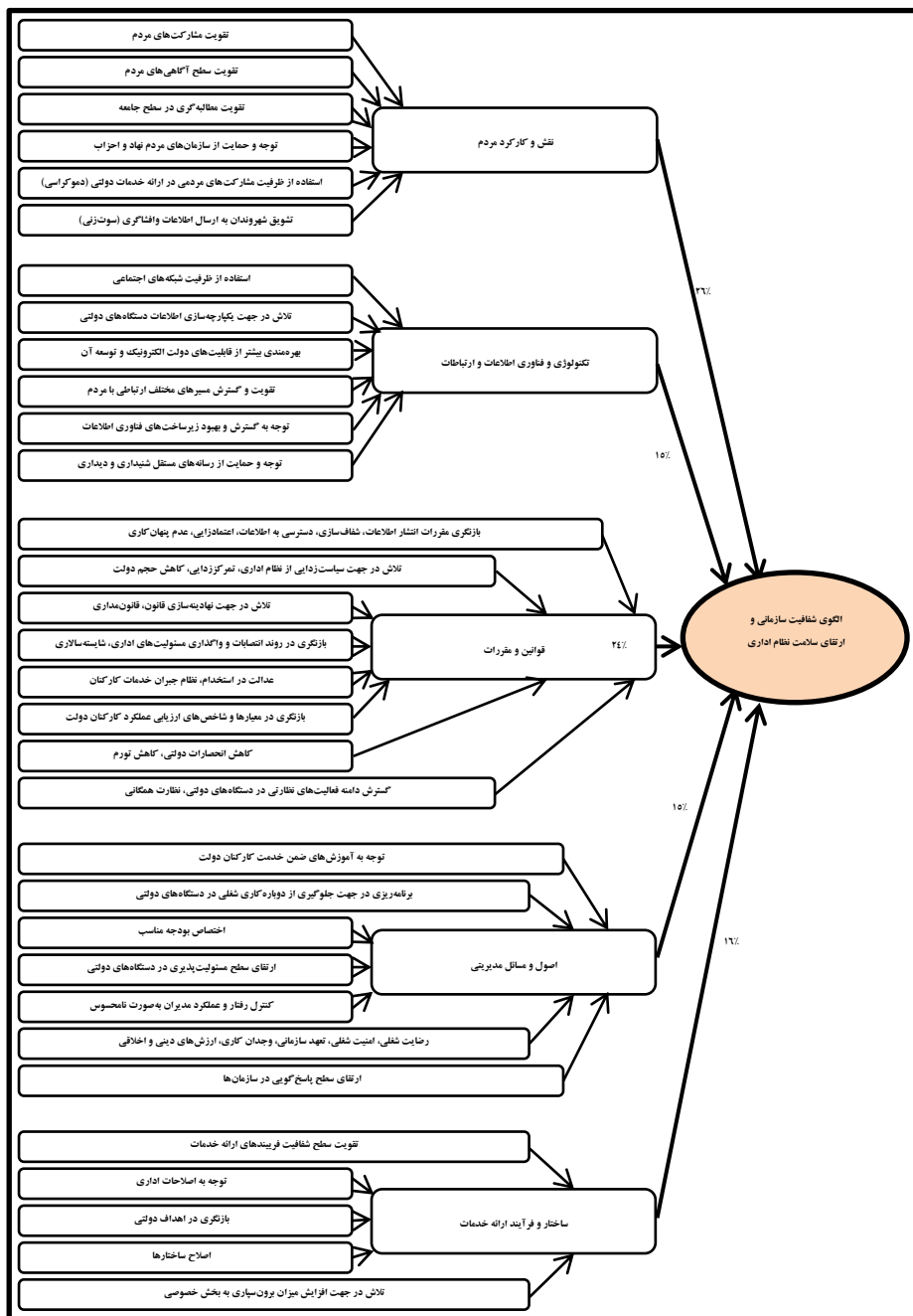
جدول ۶: مقادیر اندازه توافق با استفاده از شاخص کاپا

مقدار	انحراف استاندارد	عدد معناداری
۰/۷۳۶	۰/۰۵۱	۰/۰۰۰
۳۴		
۲۰		

#### گام هفتم: ارائه یافته‌ها

در این مرحله نتایج حاصل از روش فراترکیب در قالب یک الگوی تصویری و مفهومی ارائه گردیده است. به‌طورکلی الگوی شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری که در این پژوهش ارائه شده است از پنج مقوله کلی شامل: ۱- نقش و کارکرد مردم، ۲- تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۳- قوانین و مقررات، ۴- اصول و مسائل مدیریتی و ۵- ساختار و فرایند ارائه خدمات، تشکیل یافته است؛ لذا با استفاده از اطلاعات جدول (۴) و متناسب با ۵ مقوله فوق الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری مطابق شکل (۳) ترسیم شده است.

1. Cohen's Kappa coefficient  
2. Interior Reliability



شکل ۳: الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری

## بحث و نتیجه‌گیری

اهمیت شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری بر هیچ فرد یا سازمانی پوشیده نیست و ضرورت بهره‌گیری از الگویی که به صورت منسجم و کارآمد نیاز سازمان‌ها را در این مورد برطرف سازد بیش از پیش احساس می‌شود. شفافیت و سلامت نظام اداری در سازمان‌ها خودبه‌خود ایجاد نمی‌شود و مستلزم اقدامات و اصلاحات اساسی می‌باشد و از طرفی یک مطالبه جمعی را می‌طلبد. در پژوهش حاضر با استفاده از روش فراترکیب و طی روال ۷ مرحله‌ای روش سندلوسکی و باروسو ۳۵ مطالعه مرتبط با موضوع شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری انتخاب گردید. پس از بررسی یافته‌های این پژوهش‌ها، کدگذاری ساده و کدگذاری محوری انجام شد و ۵ مقوله به‌عنوان تم اصلی استخراج گردید. در تحلیل داده‌های به‌دست آمده، میزان فراوانی، ضریب تأثیرگذاری و درصد تأثیرگذاری مقوله‌ها محاسبه و متناسب با ضریب به‌دست آمده از آن‌ها برای ترسیم الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری استفاده شد. با بررسی میزان تأثیرگذاری مقوله‌ها بر روی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری می‌توان به این نتیجه رسید که دو مقوله «نقش و کارکرد مردم» و «قوانین و مقررات» که مجموعاً ۵۰ درصد؛ یعنی نیمی از تأثیرگذاری را داشته و نیاز به توجه و برنامه‌ریزی بیشتری توسط مسئولان را دارند و اگر امروز ضعف‌هایی در موضوع مقابله با فساد اداری مشاهده می‌شود بیشتر ناشی از عدم توجه کافی به این دو مقوله می‌باشد؛ لذا شفافیت سازمانی از کم‌رنگ بودن «نقش و کارکرد مردم» و ضعف‌های ساختاری در «قوانین و مقررات» دچار کاستی‌هایی است که در نظام اداری به شکل فساد و آسیب‌های ناشی از آن نمود می‌یابد.

نتایج فراترکیب در این پژوهش نشان داد که ۵ مقوله اصلی شامل: ۱- نقش و کارکرد مردم، ۲- تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۳- قوانین و مقررات، ۴- اصول و مسائل مدیریتی، و ۵- ساختار و فرایند ارائه خدمات، به‌عنوان محورهای مؤثر بر شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری در مطالعات و تحقیقات دیگران بیشتر مورد بررسی قرار گرفته‌اند و از این منظر اشتراکاتی با برخی از پژوهش‌های قبلی دارد (پناهی، ۱۴۰۰؛ جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹؛ دیهیم‌پور و همکاران، ۱۳۹۷؛ قاسمی و خباز، ۱۳۹۹ و ...). بنابراین می‌توان ادعا کرد که الگوی ارائه‌شده در این پژوهش، ترکیب جامع و منسجمی از الگوهای پیشین است و علاوه بر خصوصیات الگوهای قبلی، مقوله‌های ارائه‌شده در آن، ارتباط نزدیک شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری را نشان می‌دهد. با توجه به تأثیرگذاری مقوله‌های عنوان‌شده و میزان اهمیت آن‌ها به جهت تکرارپذیری، الگوی ارائه‌شده در صورت بهره‌برداری قابلیت‌های زیادی به‌همراه خواهد

داشت و برای توسعه و تکمیل آن پیشنهادهایی ارائه گردیده است. از محدودیت‌های پژوهش حاضر می‌توان به عدم دسترسی به برخی از منابع اخیر به‌ویژه پایان‌نامه‌ها اشاره کرد. همچنین برخی از دستگاه‌های اجرایی فاقد وب‌سایت برای ارائه پژوهش‌های کاربردی بودند یا برخی از پژوهش‌ها را در سامانه‌های اطلاعاتی منتشر نکرده بودند.

### راهکارهای پیشنهادی

- تشکیل کمیته‌ای برای بررسی و احصاء استانداردهای شفافیت بین‌المللی
- بهبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات در سازمان‌های دولتی جهت نظارت مستمر
- به‌کارگیری ابزارهای متناسب با مقوله‌های ارائه‌شده جهت کاربست الگوی ترسیمی
- زمینه‌سازی انتشار اطلاعات به‌عنوان مقیاسی جهت سنجش سلامت نظام اداری
- با توجه ضریب تأثیر بالای مقوله نقش و کارکرد، بسترسازی نظارت همگانی در الویت قرار گیرد

### توصیه‌های سیاستی

- توسعه بخش خصوصی مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی و نظارت بر آن
- اصلاح بند (پ) ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه و ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در راستای ارتقای سیستم رفاهی و حقوقی کارکنان دولت
- استفاده از ظرفیت بند (الف) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی آن جهت تقویت نظارت همگانی
- احیاء و بازخوانی شایسته‌سالاری در استخدام‌ها و انتصابات نظام اداری کشور به‌ویژه در پست‌های مدیریتی
- تصویب قوانین و دستورالعمل‌های لازم درخصوص مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی کارکنان و مدیران و تدوین الزاماتی جهت ارائه گزارشات دوره‌ای

### منابع

- آون هیوز (۱۳۹۱)، مدیریت دولتی نوین (ترجمه: مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده طهران)، تهران: انتشارات مروارید، چاپ سیزدهم.
- دقتی، عادل؛ یعقوبی، نورمحمد؛ کمالیان، امین‌رضا و دهقانی، مسعود (۱۳۹۸)، «ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از فراترکیب»، فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱(۲).
- رهنورد، فرج‌اله و مؤمن‌کاشانی، نوشین (۱۳۹۷)، «مفهوم دولت باز و داده باز و نقش آن در تحول نظام اداری»، فصلنامه تخصصی سازمان اداری و استخدامی کشور (تحول اداری)، ۲(۵۶)، ۳۲-۱۵.



ساریخانی، عادل و اکرمی سراب، روح‌اله (۱۳۹۲)، «کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جنایی»، فصلنامه حقوقی دادگستری، ۴(۱۴۳)، ۴-۱۳۱.

شهبازی سلطانی، محمد و صلواتیان، سیاوش (۱۳۹۶)، «شناسایی ویژگی‌های معرف مدیر جهادی به روش فراترکیب»، فصلنامه مدیریت اسلامی، ۲۵(۱).

صالحی، محمد؛ تقی‌نژاد، علی و علی‌نژاد، احمد (۱۳۹۶)، «نقش شفافیت در مبارز با فساد اداری؛ با تکیه بر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد»، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، حقوق، اقتصاد و علوم و انسانی، ۷ و ۸ تیرماه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون.

معدنی، جواد؛ زرنندی، سعید و عبدالهی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «تحلیل تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی (مورد مطالعه: وزارت صنعت، معدن و تجارت جمهوری اسلامی ایران)»، خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت (رسالت مدیریت دولتی)، ۲(۹)، ۲۳-۴۱.

مرادی، خدیجه؛ خدایی، میلاد و لقای، علی (۱۳۹۳)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در ارتقای سلامت سازمانی (مورد مطالعه پلیس استان کرمانشاه)».

نظری، محسن و دستار، حسین (۱۳۹۷)، «عوامل تعیین‌کننده تصویر قیمتی فروشگاه‌های: رهیافت فراترکیب»، فصلنامه علمی - پژوهشی تحقیقات بازاریابی نوین، ۸(۱)، ۱-۲۰.

Armstrong, Elia. (2005), Integrity, "Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues". Economic & Social Affairs, United Nations.

Aziz, MAA., Rahman, HA., Alam, MM., Said, J. (2015), "Enhancement of the accountability of public sectors through integrity system, internal control system and leadership practices: a review study". *Procedia Econ Finan*, 28(1), 163-169.

Bauhr, D., & Nasiritousi, N. (2012), "Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and The Quality of Global Environmental Policies". *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29.

Blair, R. (2004), "public participation and Community and Development: The role of Strategic". *Planning. Public Administration Quarterly*. Vol. 28. Issue 1.

Blomgren, m. & Sundén, E. (2008), "Constructing a European healthcare market, The private healthcare company Capio and the strategic aspect of the drive for transparency", *Social Science & Medicine*, 67, 1512-1520.

Brusca, I., Rossi, F. M & Aversano, N. (2017), "Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20 (5), 1-19.

Burger, R. & Owens T. (2010), "Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self- Reported Data, *World Development*", 38(9), 1263-1277.

Christensen, Lars Thøger; & Cheney, George. (2014), "Peering into transparency: Challenging ideals, proxies, and organizational practices". *Communication Theory*, 25(1), 70-90.

Cotterrell, R. (2000), "Transparency, mass media, ideology and community". *Cultural Values*, 3, 414

Finfgeld-Connett, D. (2006), "Meta-synthesis of presence in nursing". *Journal of advanced nursing*, 55(6), 708-714.

Finfgeld-Connett, D. (2014), "Metasynthesis findings: potential versus reality". *Qualitative Health Research*, 24(11), 1581-1591.

Finfgeld-Connett, D. (2018), "A guide to qualitative meta-synthesis". New York, NY, USA:.

- Routledge.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009), "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?", *World Development*, 37(3), 521-532.
- Laurian, L. (2004), "Public Participation in Environmental Decision Making", journal of American Planning Association. Vol. 70, issue.
- Lee, Tae Ho; & Boynton, Lois A. (2017), "Conceptualizing transparency: Propositions for the integration of situational factors and stakeholders' perspectives". *Public Relations Inquiry*, 6(3), 233-251.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2006), "Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis manuscript, Goteborg University". Available at [www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt\\_Naurin.pdf](http://www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt_Naurin.pdf).
- Ochraha, F. & Pavel, J. (2013), "Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition & Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic". *Central European Journal of Public Policy*, 7 (2), 114-134.
- Rawlins, B. (2008), "Give the emperor a mirror: Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency". *Journal of Public Relations Research*, 21(1), 71-99.
- Sandelowski, M., Docherty, S., & Emden, C. (1997), "Qualitative metasynthesis: Issues and techniques. *Research in nursing & health*", 20(4), 365-371.
- Sandelowski, M., & Barroso, J. (2007), "Handbook for synthesizing qualitative research". Springer Publishing Company
- Schnackenberg, A. K. & Tomlinson, E. C. (2014), "Organizational Transparency: A New Perspective on Managing Trust in Organization Stakeholder Relationships", *Journal of Management*, 40 (1), 1-27.
- Shang, R., Abernethy, M. A., & Hung, C. Y. (2020), "Group identity, performance transparency, and employee performance". *The Accounting Review*.
- Sudhir, K.; & Talukdar, Debabrata. (2015), The "Peter Pan syndrome" in emerging markets: The productivity-transparency trade-off in IT adoption. *Marketing Science*, 34(4), 500-521.
- Williams, C. C. (2005), "Trust Diffusion: The Effect of Interpersonal Trust on Structure, Function, and Organizational Transparency", *Business & Society*, 44 (3), 357-368.
- Wolf, F. M., & Wolf, F. M. (1986), "*Meta-analysis: Quantitative methods for research synthesis*", (Vol. 59). Sage.
- سایت شفافیت بین الملل (۲۰۱۴). قابل دسترس در <http://www.transparency.org/country>
- سیاست‌های کلی نظام اداری، سایت مرکز مطالعات بهره‌وری و منابع انسانی (۱۳۹۳). قابل دسترس در: <http://www.iphrd.org/tabid/158/Default.aspx>
- موسوی‌زاده، شهاب‌الدین (۱۳۸۹)، «نقش آمیودزمان در تحقق نظام اداری شفاف و پاسخ‌گو»، روزنامه اطلاعات، ۲۴۹۷۷
- نهج‌البلاغه، نامه شماره ۵۳، سایت آوینی (۱۳۹۳). قابل دسترس در: <http://www.aviny.com/Nahj/nameh/page3.aspx>
- TI Source Book, 2000: 35. <http://www.transparency.org.nz/docs/2000/elements-of-a-nationalintegrity-system.Pdf>

## شفاف‌سازی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تسهیل مطالبه‌گری سازمان بازرسی با استفاده از سامانه نظارت الکترونیکی

سید میلاد حسینی<sup>۱</sup>

خیرالله رهسپارفرد<sup>۲</sup>

مهدی اصلانی کرچی<sup>۳</sup>

### چکیده

انسان ماهیتاً به دنبال عدالت و یا رعایت مساوات در جامعه خود است. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های هر حکومت، عدم اعتماد مردم به کارآمدی دولت است. با الکترونیکی شدن فرایندهای سازمانی، از یک سو سرعت بخشی و کیفیت خدمات‌رسانی بالاتر رفته است و از سوی دیگر میزان اعتماد و شفافیت فرایندهای سازمان به چالش جدی تبدیل شده است؛ لذا باید سازوکاری به منظور ایجاد شفافیت بیشتر در دولت ایجاد شود.

بهره‌گیری از سامانه نظارت الکترونیکی که در این مقاله به طور اجمالی مورد مطالعه قرار می‌گیرد، چگونگی پیاده‌سازی و شیوه فراهم آوردن شفافیت مورد بررسی قرار می‌گیرد. استقرار سامانه نظارت الکترونیکی بر پایه زیرساخت‌های پیشرفته و روش‌های نوینی مانند یادگیری ماشین، سیستم‌های تصمیم‌یار هوشمند و سیستم‌های مدیریت ریسک می‌باشد و در این صورت قابل دستیابی است. در پایان، چارچوب سامانه نظارت الکترونیکی مورد بحث با نگاه عملیاتی در این پژوهش به صورت گام‌به‌گام ارائه می‌شود و الزامات دستیابی به شفافیت فرایندی با پیاده‌سازی نظارت الکترونیک مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. آشنایی با قوانین و مقررات سازمان، شناسایی

۱. دانشجوی مقطع دکتری، رشته فناوری اطلاعات، دانشگاه قم، قم، ایران

۲. استادیار، دانشکده فنی و مهندسی، دانشگاه قم، قم، ایران rahseparfard@qom.ac.ir

۳. بازرسی استان، ایلام، ایران

فرایندهای جاری، شناسایی سامانه‌های تعاملی، استخراج شاخص‌ها و تعیین شاخص‌های کلیدی، کاهش بعد شاخص‌ها و ارسال گزارشات به سیستم یادگیری ماشین به منظور آغاز فاز یادگیری از جمله مراحل اجرایی سامانه خواهد بود.

**واژگان کلیدی:** سامانه نظارت الکترونیکی، سیستم‌های تصمیم‌یار هوشمند، شفافیت فرایند دولتی، یادگیری ماشین

## مقدمه

نظارت بر عملکرد کارکنان به منظور بهبود عملکرد و ایجاد سیستمی پایدار جزو اولویت‌های هر سازمان به‌شمار می‌آید. هدف اصلی نظارت، بررسی صحت عملکرد فرایندهای هر واحد، ایجاد شفافیت عملکرد و گزارش خطاهای سهوی و عمدی است.

در دهه اخیر، به دلیل الکترونیکی‌شدن بسیاری از ارتباطات، نظارت سنتی نمی‌تواند جوابگوی حجم اطلاعات مبادله‌شده باشد؛ لذا شرایطی فراهم شده است که بتوان از داده‌های مذکور به صورت دیجیتال برای نظارت بهره برد. پیاده‌سازی نظارت الکترونیک ماهیت شفافیت را به همراه می‌آورد.

تحقیقات نشان داده است، بعد از مشخص شدن فساد اداری، وقتی به گزارشات رجوع کنیم، می‌توان تناقضات و ردپایی از تخطی از قانون را مشاهده نماییم؛ لذا اگر بتوان قبل از وقوع فساد از بروز آن جلوگیری کرد، تا حد زیادی در وقت، هزینه، نیروی انسانی و ... صرفه‌جویی می‌شود.

یافتن فساد بالقوه از تحلیل داده‌ها توسط انسان فراتر است و نیاز به تحلیل خودکار و ماشینی دارد؛ لذا ابزاری که امروزه در دست است، یادگیری ماشین است که می‌تواند با سازوکارهایی که طراحی می‌شود، تحلیل داده‌های ورودی و خروجی را برعهده گیرد و فساد بالقوه و بالفعل سیستم را گزارش نماید.

## ۱. تعاریف

### ۱-۱. شفافیت عملکرد دولت

یکی از انواع شفافیت در بدنه دولت، شفافیت عملکرد است، بدین صورت که فرایندهای جاری دولت باید با قوانین حاکم بر جامعه عیناً یکسان باشد و تخطی از آن‌ها صورت نپذیرد. راهکاری باید وجود داشته باشد تا میزان یکسان بودن این تطابق را تأیید نماید.

### ۱-۲. نظارت الکترونیکی

بررسی، پویش و رصد رایانه‌ای فعالیت اعضای دولت و فرایندهای جاری سیستم که منطبق بر قوانین حاکم جامعه باشد را نظارت الکترونیک گویند.

### ۱-۳. داده‌های دولت باز (OGD)

داده‌های دولت باز (OGD) یک فلسفه و مجموعه‌ای از سیاست‌ها است که با در دسترس قرار دادن داده‌های دولتی برای همه، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و خلق ارزش را ارتقا می‌دهد. نهادهای عمومی حجم عظیمی از داده‌ها و اطلاعات را تولید و سفارش می‌دهند. با در دسترس قرار دادن مجموعه داده‌های خود، نهادهای عمومی شفاف‌تر و پاسخ‌گوتر به شهروندان می‌شوند. دولت‌ها با تشویق به استفاده، استفاده مجدد و توزیع رایگان مجموعه داده‌ها، ایجاد کسب‌وکار و خدمات نوآورانه و شهروندمحور را ترویج می‌کنند.

### ۲. دیدگاه اسلام در مورد شفافیت و نظارت حاکمیت

از دیدگاه اسلام، نظارت و بازرسی امری حیاتی و جدانشدنی از حاکمیت قلمداد می‌شود. بروز حاکمیت اسلامی را می‌توان در فرمایشات و سبک زندگی امیرالمؤمنین (علیه السلام) پیدا کرد؛ لذا طی تحقیقاتی در نهج البلاغه می‌توان ساختار نظام‌مند حاکمیت اسلامی را جویا شد.

### ۲-۱. فلسفه نظارت

اصل مسئله دادرسی از مظلومان به‌وسیله تسلیم نمودن سرکشان و ستم‌پیشگان به حق و قانون عدالت مسلم می‌شود، لیکن از جایی که حاکم اسلامی هم قدرت بر کل مردم قلمرو خود دارد و هم بر اجرای حق نسبت به کل، مسئول است شرط عقلی آن اطلاع‌یابی از موارد ستم و ستمکار است و چونکه دارای قدرت و امکانات است، نمی‌تواند یک‌جا بنشیند تا اخبار به نزد او بیاید و به عبارتی دیگر، باید همه مردم در هر کجا که هستند حضور حاکم را در کنار خود حس کنند و لذا او باید به‌جز دو چشم خود «چشم‌هایی» در همه‌جا داشته باشد تا اخبار را برای او ارسال نمایند.

### ۲-۲. جایگاه اطلاعات در حکومت علوی

استعمال کلمه «عین» در معنای مجازی ناظر به معنای حقیقی کلمه یعنی چشم نیز هست، که کاربرد خاص این کلمه ناظر به شرایطی است که آن افراد باید داشته باشند؛ یعنی در حقیقت چشم رهبر، زمامدار، کارگزار و نماینده حکومت در مناطق و نواحی باشند تا آنچه را حقیقتاً هست گزارش نمایند.

رانت‌خواری (بهره‌مازاد)، چیزی است که نه پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) و نه امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) آن را مشروع دانسته‌اند. باقر شریف القرشی در مورد سیره پیامبر (صلی الله علیه و آله) می‌گوید:

«ولی امر و پیشوای مسلمانان باید بر اعمال استانداران و کارگزاران عالی‌رتبه نظارت کند و مراقب تصرفات آن‌ها باشد، دخل و خرج آن‌ها را محاسبه کند و ثروت شخصی آن‌ها را برسد تا اگر

آن‌ها را از بیت‌المال و از راه غیرقانونی به‌دست آورده باشند به جرم خیانت اموالشان مصادره و از مقام ریاست عزل شوند».

در تحلیل خطبه‌های امیرالمؤمنین (علیه‌السلام) در بخش حکومت‌داری، ایشان در چندین قالب به اخذ اطلاعات مبادرت می‌ورزید:

نیروهای رسمی ثابت معین؛

نیروهای اعزامی و مأموریتی؛

گزارش‌های مردمی؛

حضور، دریافت اطلاعات مستقیم از مردم؛

به‌وسیله نیروهای تشکیلات «سازمان امور حسبه».

نظارت اسلامی در ابعاد مفهومی - کاربردی زیر دسته‌بندی می‌شود:

- نظارت ارشادی

- نظارت کنترلی و اجرایی

- نظارت ارزیابی

- مراقبت و پاییدن به‌منظور کمک در جبران ضعف‌ها و کاستی‌ها

- دلجویی و مراقبت احوال شخصی اعم از نیازهای عاطفی و روحی یا مادی

### ۳. ابعاد مختلف شفافیت

ابعاد مختلف شفافیت را می‌توان در نامه پنجاهم امام علی (علیه‌السلام) خطاب به امیران سپاه خود درک کرد: «آگاه باشید که حق شما بر من آن است که جز اسرار جنگی هیچ رازی را از شما پنهان ندارم و کاری را جز حکم شرع بدون مشورت شما انجام ندهم و در پرداخت حق شما کوتاهی نکرده و در وقت تعیین شده پیردازم و با همه شما به‌خوبی رفتار کنم».

طبیعی است سرمشق قرار ندادن نصایح مولای متقیان، جمهوری اسلامی به نظامی ناکارآمد تبدیل خواهد کرد که به‌موجب آن بزرگ‌ترین تهدید کشور یعنی سلب اعتماد عمومی پدیدار می‌گردد.

ازجمله مشکلاتی که هر نظامی با آن دست به‌گریبان است و با اتخاذ تمهیداتی می‌توان رفع نمود، ناکارآمدی دستگاه‌های دولتی در شناسایی وظایفشان، وجود فسادهای سیستمی و فردی، فساد از جنس اسراف و تبذیر و عدم مشارکت مردم در سطوح مختلف حاکمیتی می‌توان اشاره نمود. برای حل این مشکلات می‌توان از شفاف‌سازی در همه زمینه‌ها (طبعاً به‌استثنای مسائل امنیتی) شروع کرد.

مزایای شفاف‌سازی اطلاعات (ابزار احقاق حق مردم، ابزار ارزیابی، مشورت، مشارکت در

عمل، ابزار افزایش کارآمدی و مبارزه با فساد) ایجاد شفافیت اطلاعات در ابتدا وظیفه مسئولین و نمایندگان است و سپس صداوسیما و بالاخره خود مردم مسئول ایجاد شفاف‌سازی در کشور هستند و تشکیل کمپین‌های درخواست شفاف‌سازی از نمایندگان مردم بسیار مؤثرند.

### ۳-۱. شفافیت دولتی

صراحت، پاسخ‌گویی و صداقت، شفافیت دولت را تعریف می‌کند. در یک جامعه آزاد، شفافیت وظیفه دولت برای به اشتراک گذاشتن اطلاعات با شهروندان است. نحوه پاسخ‌گویی مسئولین جامعه به مردم، هسته مرکزی شفافیت است.

دولت‌ها برای خدمت به مردم وجود دارند. اطلاعات در مورد نحوه انجام مشاغل عمومی و خرج کردن پول مالیات‌دهندگان توسط مقامات باید به راحتی در دسترس باشد و به راحتی قابل درک باشد. این شفافیت اجازه حکومت‌داری خوب و عادلانه را می‌دهد.

شفافیت دولتی به طور سنتی به سه نوع مختلف تقسیم می‌شود:

- شفافیت تصمیمات اتخاذشده سازمان‌ها

- شفافیت موارد اجرایی دولت

- شفافیت هزینه‌ها و درآمد دولتی.

در این مقاله به شفافیت عملکرد دولت و نحوه تطبیق فرایندها با قوانین حاکم خواهیم پرداخت.

### ۴. نظارت الکترونیکی

امروزه تمامی سازمان‌ها از سامانه‌های متمرکز یا غیرمتمرکز برای انجام امورات داخلی، تعاملات بین‌سازمانی و کنترل تراکنش‌های مالی بهره می‌برند. تعاملات بسیار بالای نهادهای دولتی و غیردولتی، نظارت سنتی و دستی را عملاً غیرممکن ساخته است؛ لذا بایستی راهکاری مقتضی برای پایش فرایندها صورت گیرد تا علاوه بر کنترل عملیات روزانه کاربران، تمامی فرایندها دارای شفافیت اجرایی باشند.

الکترونیکی شدن فرایندها علاوه بر سادگی در اجرا و کاهش خطاهای احتمالی، بستر بسیار مناسبی برای رصد و پویس این فرایندها را فراهم می‌آورد تا با ایجاد چارچوبی مناسب و آماده‌سازی زیرساخت مورد نیاز، به این مهم دست پیدا کرد.

با یک مثال تفاوت بین نظارت سنتی و الکترونیکی را شفاف‌تر می‌کنیم: در سازمان گمرک، روزانه تعاملات زیادی مابین تجار و سامانه تجارت، صورت می‌پذیرد. همچنین تعاملات درون‌سازمانی و بین واحدهای گمرک، تعاملات بین زیرسامانه‌ها، تعاملات با واحدهای واسط؛ مانند اداره استاندارد، وزارت

صمت و تعاملات دیگری که به اقتضای قوانین تعریف شده انجام می‌شود. حجم اطلاعات مبادله‌ای در روز ممکن است به بالای ده هزار عملیات باشد که طبیعتاً بررسی صحت آن‌ها کاری بسیار دشوار خواهد بود و معمولاً بررسی‌ها به صورت تصادفی صورت می‌پذیرد؛ لذا میزان خطای سیستمی بسیار بالا خواهد بود. بر این اساس، کشف تخلفات احتمالی صورت گرفته معمولاً از بازخورد مردم خواهد بود. شکایتی ثبت می‌شود، اعضای تیم بازرسی، به صورت میدانی صحت و سقم شکایت را بررسی می‌کنند و ترتیب اثر می‌دهند. حال فرض کنید سیستمی یکپارچه داشته باشیم که تمامی ده هزار عملیات را به صورت لحظه‌ای رصد کند و نقاط بالقوه فساد را به سازمان بازرسی اطلاع دهد. اینجاست که فناوری‌های روز دنیا به ما کمک می‌کنند بتوانیم این چنین ساختاری تشکیل دهیم و مفهوم نظارت الکترونیکی را عینیت بخشیم.

#### ۴-۱. چارچوب و زیرساخت پیاده‌سازی نظارت الکترونیکی

با بهره‌گیری از فناوری‌های روز می‌توان این پوشش تعاملات بالای سازمان را به سامانه‌ای نظارتی سپرد تا از بروز انحراف این تعاملات با قوانین حاکم بر سازمان جلوگیری بعمل آید. برای دستیابی به این نظریه از ابزارهای مختلفی نظیر یادگیری ماشین، سیستم‌های تصمیم‌یار، اینترنت اشیا و بلاکچین می‌توان بهره برد. به طور خلاصه مراحل پیاده‌سازی نظارت الکترونیک را می‌توان در چند گام بررسی نمود.

#### ۴-۲. گام‌های پیاده‌سازی نظارت الکترونیک

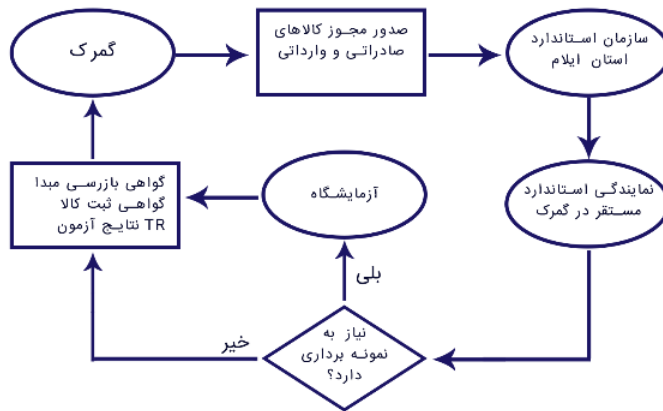
##### ۴-۲-۱. شناسایی قوانین و مقررات سازمان

در ابتدای امر، باید به صورت دقیق قوانین و مقررات سازمان را مورد بررسی قرار دهیم و میزان اهمیت آن‌ها را در جدولی مشخص نماییم.

##### ۴-۲-۲. شناسایی فرایندهای جاری

پس از شناسایی قوانین، باید مراتبی که قوانین عینیت بخشیده می‌شوند نیز به صورت الگوار تعیین گردد. شبکه‌ای شامل واحدها درون سازمانی، افراد حقیقی و حقوقی، واحدهای واسط و ... به عنوان گره‌های شبکه و نوع تعاملات بین واحدها نیز به عنوان اتصالات شبکه خواهد بود؛ مانند شکل زیر:





شکل ۱: نمونه‌ای از شبکه فرایندی

#### ۴-۲-۳. شناسایی شاخص‌های سازمان

بر اساس شبکه تشکیل شده، شاخص‌های سازمان قابل رصد هستند. تعیین دقیق و مهندسی شده این شاخص‌ها کمک بسیار زیادی در سیستم‌های تصمیم‌یار خواهد کرد؛ لذا تعیین ماهیت و میزان تأثیرگذاری آن‌ها امری تجربی و فنی است.

#### ۴-۲-۴. سامانه‌های تصمیم‌یار

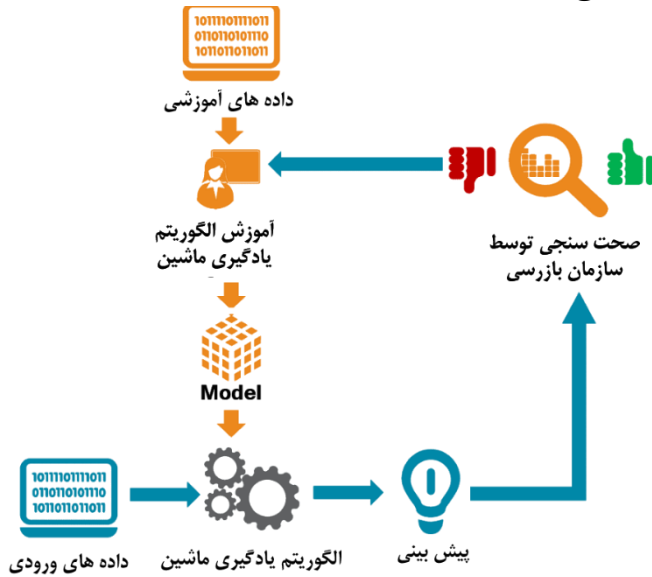
به دلیل تعداد زیاد شاخص‌های شناسایی شده و تأکید سیستم بر عدم حذف داده‌ها، باید کاهش بعد داده شود تا سرعت پردازش لحظه‌ای گزارشات دریافتی بسیار بالاتر رود؛ لذا ابتدا با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌یار، کاهش بعد تا ۹۰ درصد صورت می‌گیرد.

مراحل اجرایی سیستم تصمیم‌یار، با بهره‌گیری از روش ISM، سطح‌بندی شاخص‌ها تعیین می‌شود و در ادامه با بهره‌گیری از روش DEMATEL تأثیر هرکدام از شاخص‌ها بر یکدیگر تحلیل می‌شوند. با استفاده از ANP رتبه‌بندی شاخص‌ها نیز تعیین شود و شاخص‌های برتر نمایان شوند. تا این لحظه، طبق تجربیات صورت گرفته، از ده هزار عملیات قابل تحلیل، حدود ۵۰۰ عملیات را سیستم ما مهم در نظر می‌گیرد که باز هم رقم بالایی برای بررسی میدانی توسط سازمان بازرسی است؛ لذا نیاز است باز هم تحلیل را دقیق‌تر و جزئی‌تر نماییم، البته بدون از دست دادن داده‌ها.

#### ۴-۲-۵. ارسال گزارشات به سامانه یادگیری ماشین

گزارشات دریافتی از سامانه‌ها و زیرسامانه‌ها، شاخص‌های تعیین‌شده، تمامی تعاملات صورت

گرفته در سامانه‌ها، لاگ‌های سیستم‌های موجود و هر نوع عملیاتی که در سازمان رخ می‌دهد، یک نسخه باید به سامانه یادگیری ماشین، به‌عنوان داده ورودی ارسال شود. چارچوب زیر روش کار یادگیری ماشین را شرح می‌دهد.



شکل ۲: سازوکار یادگیری ماشین

#### ۴-۲-۶. سامانه مدیریت ریسک

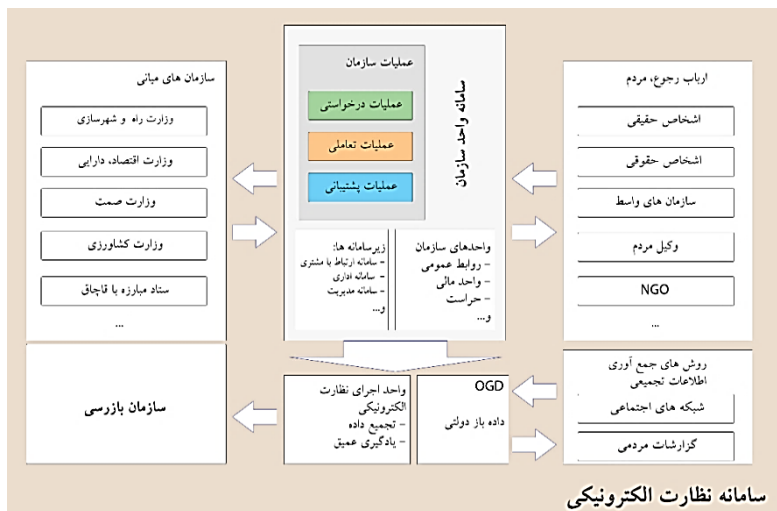
خروجی یادگیری ماشین را به سامانه مدیریت ریسک می‌دهیم و تعیین می‌کنیم که میزان حساسیت و خطر بالقوه گزارش دریافتی تا چه میزان است.

#### ۴-۲-۷. دریافت بازخورد صحت و سقم گزارش

پس از اتمام گام‌های فوق، واحد بازرسی گزارشی دریافت خواهد کرد که موردی مشکوک در یک واحد در حال اتفاق است، که می‌بایست بررسی گردد و نتیجه در سامانه ثبت شود. بدین ترتیب، فاز صحت‌سنجی توسط بازرسی هم تکمیل می‌شود. این برچسب زدن توسط نیروی انسانی بسیار کمک می‌کند تا تصمیمات آتی یادگیری ماشین به‌صورت دقیق‌تر عمل کند.

#### ۴-۳. چارچوب پیاده‌سازی نظارت الکترونیک

به‌منظور پیاده‌سازی سامانه نظارت الکترونیکی، نیازمند چارچوبی مستحکم برای برآورده کردن نیازهای سیستماتیک خواهیم بود.



شکل ۳: چارچوب پیشنهادی پیاده‌سازی سامانه نظارت الکترونیکی، (برگرفته از مرجع ۱)

همان‌طور که در شکل ۳ مشخص شده است، سامانه نظارت الکترونیکی تمامی فرایندهای سازمان را تحت پوشش قرار می‌دهد. این چارچوب که برگرفته از گزارش بازرسی استان ایلام است، از لحظه شروع درخواست توسط ارباب رجوع تا تکمیل نهایی درخواست همگی زیر نظر سامانه خواهند بود. مراودات مابین واحدهای خارج از سازمان با سازمان، تعاملات درون‌سازمانی، گزارشات مردمی و ... لذا هرگونه تعامل داخل سازمانی و یا خارج سازمانی مورد رصد و بررسی قرار خواهد گرفت.

#### ۴-۴. زیرساخت مورد نیاز

با تحلیل‌های صورت گرفته به منظور اجرایی کردن نظارت الکترونیکی در سازمان، به زیرساخت‌هایی متناسب با وسعت تحت پوشش قرار دادن نظارت الکترونیکی نیاز خواهد بود. اولین نیازمندی، تهیه سرورهایی متمرکز در شبکه داخلی سرورهای سامانه‌های مدنظر است. ترجیحاً این سرورها ارتباطی با فضای اینترنت نداشته باشد و به صورت ایزوله عمل نماید. نیازمندی بعدی، دسترسی فقط خواندن به دیتابیس‌ها یا API سامانه واحد سازمان است. می‌توان دسترسی به صورت زمان‌بندی یا لحظه‌ای و دائم باشد. بعد از دسترسی به داده‌های سامانه به منظور آشنایی سیستم یادگیری ماشین، باید اطلاعات اولیه و مهم از دیدگاه مدیریت را به سیستم نظارت الکترونیکی بدهیم. خروجی سیستم نظارت الکترونیکی در قالب بلاکچین و رمز شده به سمت کاربر مورد نظر

از جمله واحد بازرسی، واحدهای درونی سازمان و یا مدیریت ارجاع داده می‌شود؛ لذا هر شخص بنابر دسترسی داده شده، به اطلاعات مربوط به خودش دسترسی خواهد داشت. همچنین احساس مسئولیت و عدم انکار نیز که لازمه اجرای شفافیت است، برآورده خواهد شد.

#### ۴-۵. نظارت الکترونیکی و شفافیت

تا این قسمت، در مورد نحوه اجرایی شدن نظارت الکترونیکی در سازمان صحبت کردیم، با وجود فراهم آوردن زیرساخت مورد نیاز، داده‌های کافی و پیاده‌سازی سامانه جامع نظارت الکترونیکی، حال باید بررسی کنیم، چه تأثیری در شفافیت خواهد داشت؟ هدف از شفافیت فرایندهای دولتی، آشکارسازی نقاط ضعف، پیمایش فرایندهای سازمانی، تطابق آن‌ها با قوانین و سنجش میزان صحت داده‌های تعاملی است. حال بررسی می‌کنیم آیا با اجرای سامانه نظارت الکترونیک، موارد فوق که خواسته شفافیت فرایندهاست تحقق می‌یابد یا خیر.

#### ۴-۵-۱. آشکارسازی نقاط ضعف سازمان

با بهره‌گیری از نظارت الکترونیکی، گزارشات جامع از تمامی واحدها به صورت لحظه‌ای پیمایش می‌شود و اگر گزارشی از روند طبیعی خود انحراف داشته باشد، سریعاً گزارش خواهد شد. اگر در بازه‌های طولانی به نتایج خروجی سامانه نظارت الکترونیکی دقت کنیم، نقاطی که مستعد بروز فساد هستند شناسایی می‌شوند که مطلوب ما می‌باشد (البته یافتن نقاط بالقوه فساد به صورت سیستمی صورت می‌گیرد).

#### ۴-۵-۲. پیمایش فرایندهای سازمانی

از دیگر خواسته‌های شفافیت فرایندی، ایجاد بستری برای ردیابی فرایندهای سازمانی است. به طوری که فعالیتی از لحظه ایجاد تا پایان را مورد بررسی قرار دهد. از مزیت‌هایی که سیستم نظارت الکترونیکی فراهم می‌آورد، قابلیت بررسی بر اساس بازه‌های زمانی یا تایم‌لاین خواهد بود که تنها به گزارش فردی اکتفا نمی‌کند، بلکه تحلیل خود را بر اساس روند اجرا قرار می‌دهد و قابلیت ردیابی فرایند را به همراه خواهد داشت.

#### ۴-۵-۳. تطابق فرایندهای سازمان با قوانین و مقررات

ماهیت وجود سامانه نظارت الکترونیکی، بررسی گزارش دریافتی با قوانینی است که سیستم نظارت از قبل آموزش دیده است؛ لذا تمامی فرایندهای اجرایی خواه‌ناخواه در گام اول با قوانین و مقررات مقایسه می‌شود.

#### ۴-۵-۴. سنجش میزان صحت داده‌ها

مهم‌ترین قسمت شفافیت، صحت داده‌های ورودی است. برای این منظور، سامانه نظارت الکترونیکی نباید داده‌های ورودی را تنها از یک مجرا دریافت کند، برای همین موضوع، گزارشات مردمی و شبکه‌های اجتماعی را تعبیه کردیم که بتوانیم یکپارچگی داده‌ها را مورد ارزیابی قرار دهیم و از صحت داده‌های ورودی توسط سامانه واحد اطمینان حاصل نماییم.

#### نتیجه‌گیری

نظارت الکترونیک به معنای رصد و پایش سیستم پیاده‌سازی شده به منظور اجرای فرایندهای سامانه‌ای طبق قانون تعریف شده در بستر الکترونیکی است. در ابتدا قوانین و مقررات حاکم در سازمان گردآوری می‌شود.

هدف از این تبادل اطلاعات انطباق میان قوانین تنوری و قوانین ساری و جاری در نظام است. لذا وجود هرگونه تناقض در این بین، لاجرم به آشنایی اشتباه سیستم نظارتی به فرایندها خواهد؛ انجامید. لازم به ذکر است برخی موارد قوانین دست‌خوش تغییراتی خواهند شد؛ لذا سیستم پیشنهادی باید به صورت پویا طراحی شود که در مقابل این تغییرات انعطاف‌پذیر باشد. در ادامه فرایندهای سازمان باید تبیین شوند و از روی فرایندها، پرسش‌نامه طرح شده و گزارشات میدانی، شاخص‌های سیستم شناسایی شوند.

به دلیل تعداد زیاد شاخص‌های شناسایی شده و تأکید سیستم بر عدم حذف داده‌ها، باید کاهش بعد داده شود تا سرعت پردازش لحظه‌ای گزارشات دریافتی بسیار بالاتر رود؛ لذا ابتدا با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌یار، کاهش بعد تا ۹۰ درصد صورت می‌گیرد.

مرحله اجرایی سیستم تصمیم‌یار، بهره‌گیری از روش ISM، سطح‌بندی شاخص‌ها تعیین می‌شود و در ادامه با بهره‌گیری از روش DEMATEL تأثیر هرکدام از شاخص‌ها بر یکدیگر تحلیل می‌شوند. در ادامه بهره‌گیری از سیستم‌های تصمیم‌یار، از ANP استفاده می‌کنیم تا رتبه‌بندی شاخص‌ها تعیین شود و شاخص‌های برتر نمایان شوند.

با بهره‌گیری از روش یادگیری عمیق می‌توان در نظارت الکترونیک ثمربخش باشد. مهم‌ترین دلیلی که از میان راهکارهای مختلف به یادگیری عمیق رجوع کردیم، سرعت بسیار بالا، یادگیری بدون نظارت و چند بعد بودن استفاده از یادگیری عمیق است. با استفاده از سیستم یادگیری عمیق به‌عنوان سیستم پیشنهاددهنده نقاط بالقوه فساد شناسایی می‌شوند و مرکز توجه قرار می‌گیرند. این شیوه قبل از وقوع فساد، با آگاهی از الگوهای فسادزا، پیش از وقوع می‌تواند هشدارهای لازم را به کارکنان و نیز به سازمان بازرسی اطلاع دهد که عمده‌اً یا سهواً دچار لغزش نشوند.

## منابع

بخشی، سبا و احمدی، حسین‌علی (۱۳۹۸)، «اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تجارت بین‌المللی»، چهارمین کنفرانس ملی در مدیریت، حسابداری و اقتصاد با تأکید بر بازاریابی منطقه‌ای و جهانی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.

رهسپار فرد، خیراله و حسینی، میلاد (۱۴۰۱)، ارائه راهکارها و تعیین الزامات فنی نظارت الکترونیک بر سامانه‌ها و بانک‌های اطلاعاتی اداره کل گمرک استان و سامانه‌های مرتبط با آن در اداره کل صمت و اتاق بازرگانی استان ایلام، قم: دانشگاه قم.

عمادزاده، مصطفی و پورسعیدی، زینب (۱۳۹۴)، رابطه نظارت الکترونیکی در کاهش فساد اداری از طریق افزایش شفافیت، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی، کنفرانس سالانه کسب‌وکار مدیریت و اقتصاد، تهران: مؤسسه مدیران ایده‌پرداز پایتخت ویرا.

صادقیان، پروش؛ احمدوند، محمد نبی و عارفی کیا، زهرا (۱۳۹۶)، «شناسایی و اولویت‌بندی شاخص‌های نظارت الکترونیکی در سازمان تأمین اجتماعی با استفاده از تکنیک AHP»، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت و حسابداری، تهران: مؤسسه آموزش عالی صالحان.

پورسعید، محمدمهدی و عشایری، ندا (۱۳۹۷)، «بلاکچین، گامی رو به جلو برای گمرک الکترونیک»، اولین کنفرانس بین‌المللی مطالعات بین‌رشته‌ای در مدیریت و مهندسی، تهران: دانشگاه تهران.

مسعودی، امیدعلی (۱۳۸۸)، شناخت مؤلفه‌های پنهان در پیش‌بینی وضعیت «نظارت الکترونیکی» در ۲۰ سال آینده جامعه اطلاعاتی ایران، فصلنامه پژوهش‌های ارتباطی، سال شانزدهم.

Ahmad, Dongdong Zhang (2021), Using the internet of things in smart energy systems and networks Tanveer, Sustainable Cities and Society, Volume 68.

Boriana Rukanovaa, Yao-Hua Tana, Micha Slegtb, Marcel Molenhuisb, Ben van Rijnsoeverc, Jonathan Migeotted, Mathieu L.M. Labared, Krunoslav Pleckoe, Bora Caglayane, Gavin Shortene, Otis van der Meija, Suzanne Post, Identifying the value of data analytics in the context of government supervision: Insights from the customs domain, Government Information Quarterly, 2022.

# تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی

(مطالعه موردی: بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی)

علی اسماعیلی<sup>۱</sup>

حجت حسین‌زاده<sup>۲</sup>

## چکیده

هدف از پژوهش حاضر، بررسی تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی است. پژوهش حاضر دارای دو مفهوم (متغیر) اصلی شامل شفافیت به‌عنوان متغیر مستقل و فساد اداری به‌عنوان متغیر وابسته می‌باشد. برای بررسی مفهوم شفافیت چهار شاخص اصلی شامل مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل راولینز (۲۰۰۸) می‌باشد. برای بررسی مفهوم فساد اداری دو شاخص اصلی شامل فساد اداری خُرد و فساد اداری سازمان‌یافته در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل تأییدشده آقای عسگری (۱۳۹۱) می‌باشد. پژوهش حاضر، با توجه به موضوع، هدف، فرضیات و اطلاعات مربوط به آن به‌صورت توصیفی از نوع همبستگی است. جامعه آماری تحقیق حاضر مدیران بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی می‌باشند که تعداد آن‌ها ۱۲۰ نفر می‌باشد. با توجه به اینکه جامعه آماری محدود و دارای تعداد خیلی زیادی نیست، از سرشماری برای توزیع پرسش‌نامه استفاده گردید. به‌منظور جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز، از دو پرسش‌نامه استفاده شد. برای بررسی شاخص‌های شفافیت از پرسش‌نامه راولینز (۲۰۰۸) و برای سنجش فساد اداری از پرسش‌نامه عسگری (۱۳۹۱) استفاده شده است. در این تحقیق از استنباط آماری مربوط برای تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات بهره گرفته می‌شود. مبنای

۱. دانشجوی دکتری مدیریت بازرگانی، گرایش سیاست‌گذاری دانشگاه تهران و بازرس سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی کل استان آذربایجان شرقی)، (نویسنده مسئول) esmaeli416@gmail.com

۲. دکتری اقتصاد مالی و پولی دانشگاه تبریز و بازرس سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی کل استان آذربایجان شرقی)

نتایج تحلیل در این تحقیق استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است؛ و در نهایت با استفاده از ضریب مسیر به بررسی فرضیه‌های تحقیق پرداخته شده است. نتایج تحقیق نشان داد که شفافیت تأثیر معنی‌داری بر کاهش فساد اداری در بانک‌های استان دارد و با افزایش و بهبود شفافیت سازمانی فساد اداری در این بانک‌ها کاهش پیدا می‌کند.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، فساد اداری، مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری

### مقدمه

در دنیای در حال تغییر کنونی، عواملی همچون مدیریت اثربخش، یکپارچگی، شفافیت، فرهنگ سازمانی، سرمایه انسانی، فناوری اطلاعات، اخلاقیات و مسئولیت‌پذیری، از جمله عوامل کلیدی برای بهبود عملکرد سازمان‌ها و به تبع آن بهبود عملکرد دولت‌ها در نظر گرفته می‌شوند. در این زمینه ارتقای مسئولیت‌پذیری و شفافیت دولت‌ها بدون برخورداری از سازمان‌های شفاف و مسئولیت‌پذیر امری غیرممکن به نظر می‌رسد (درویش و زاکانی، ۲۰۱۵: ۳۲۷).

دنیای متغیر امروز ایجاب می‌کند سازمان‌ها برای بقا به دنبال ابزاری نوین باشند. یکی از ابزارهایی که سازمان‌ها را در تأمین اهداف یاری می‌رساند، شفافیت سازمانی است. در اکثر پژوهش‌ها، شفافیت سازمانی را در مفهوم افشای اطلاعات بررسی کرده‌اند. موضوع سازمان شفاف، نیازمند ترکیب گسترده‌ای از نگرش‌ها و ویژگی‌های مناسبی از فرهنگ مناسب است (فیض‌آبادی و علایی، ۱۳۹۷: ۴۸).

در دنیای پیچیده و پویای کنونی، سازمان‌ها برای حفظ بقا، به‌طور پیوسته عملکرد خود را بررسی می‌کنند و بهبود می‌بخشند. یکی از قابلیت‌های مهمی که بر عملکرد سازمان تأثیر می‌گذارد، شفافیت سازمانی است. شفافیت اصطلاح گسترده‌ای است که بر دسترسی آزاد، تصمیم‌گیری و آزادی اطلاعات دلالت دارد (Augustine, 2012: 175). تهیه اطلاعات مورد نیاز برای مصرف‌کننده برای رسیدن به انتخاب آگاهانه، به افزایش شفافیت در ارزیابی عملکرد منجر می‌شود (Bauhr, 2012: 13).

از زمانی که فعالیت‌های بشر سازمان یافت و شکل منسجمی به خود گرفت، فساد اداری نیز به‌عنوان جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرد؛ بنابراین، می‌توان فساد را فرزند تحمیلی سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعامل‌های گوناگون در سازمان و نیز به مناسبت تعامل میان سازمان و محیط آن به‌وجود آمده است (Georgieva, 2010: 125). فساد عارضه‌ای است که امروزه گریبان‌گیر کشورهای توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته و نیز کشورهای دموکراتیک (ضعیف یا قوی) و غیردموکراتیک شده است. به سخن دیگر، در جهان هیچ کشور پاک‌تری به لحاظ فساد اداری وجود ندارد



(Lewicki, McAlliste, Bies, 1998: 445). فساد به قلب دولت خوب و سالم ضربه می‌زند و اعتماد عمومی را از بین می‌برد (Hakhverdian, Mayne, 2012: 740).

## ۱. اهداف تحقیق

### ۱-۱. هدف اصلی

بررسی تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی

### ۱-۲. اهداف فرعی

بررسی تأثیر مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی  
بررسی تأثیر اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی  
بررسی تأثیر پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی  
بررسی تأثیر پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی

### ۱-۳. فرضیه‌ها

#### ۱-۳-۱. فرضیه اصلی

شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

#### ۱-۳-۲. فرضیه‌های فرعی

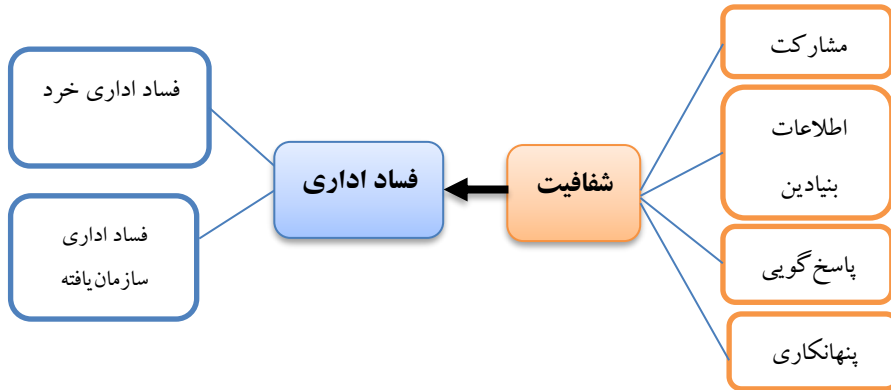
مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.  
اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.  
پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.  
پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

## ۲. مدل مفهومی تحقیق

پژوهش حاضر دارای دو مفهوم (متغیر) اصلی شامل شفافیت به‌عنوان متغیر مستقل و فساد اداری به‌عنوان متغیر وابسته می‌باشد.

برای بررسی مفهوم شفافیت چهار شاخص اصلی شامل مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل راولینز (۲۰۰۸) می‌باشد.

برای بررسی مفهوم فساد اداری دو شاخص اصلی شامل فساد اداری خُرد و فساد اداری سازمان‌یافته در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل تأیید شده آقای عسگری (۱۳۹۱) می‌باشد.



شکل ۱: مدل مفهومی تحقیق (محقق ساخته)

#### ۴. مبانی نظری و ادبیات موضوع

##### ۳-۱. شفافیت

شفافیت مفاهیم وسیعی دارد؛ اما می‌توان گفت «شفافیت در مقابل پنهان بودن و پنهانکاری به‌کار می‌رود»، به عبارت دیگر آنچه از دید عموم پنهان نباشد، معنای شفافیت را دربردارد «امانوئل کانت» شفافیت را ابزاری برای محک زدن مشروعیت می‌داند (Chambers, 2004). شفافیت افزایش جریان به موقع و قابل اتکای اطلاعات اقتصادی، مالی، اجتماعی و سیاسی است که باید در دسترس همه ذی‌نفعان مربوط قرار گیرد. همچنین ویشوانات و کافمن<sup>۱</sup> (۱۹۹۹) عدم شفافیت را به‌عنوان ممانعت عمدی از دسترسی به اطلاعات، ارائه نادرست اطلاعات یا ناتوانی بازار در کسب اطمینان از کفایت، مربوط بودن و کیفیت اطلاعات ارائه شده، تعریف کرده‌اند (سینایی و داودی، ۱۳۸۸) «سازمان شفافیت بین‌الملل» شفافیت را اصلی می‌داند که افراد از تصمیم‌های اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، آگاه باشند؛ نه از تعداد و شیوه‌های تصمیم‌گیری، بلکه از وظایف و مسئولیت‌های مدیران و مسئولان دولتی مطلع باشند و رفتار و عملکرد آن‌ها قابل رؤیت، پیش‌بینی و درک باشد (سایت شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۴) یکی از راه‌های کاهش تصمیم‌گیری و مدیریت نادرست و نابه‌جا در سازمان‌ها، شفافیت و آشکار ساختن اطلاعات است. در آشکارسازی اطلاعات باید اطلاعات منتشره مدیریت شود و وظایف و مسئولیت‌ها به روشنی اعلام گردد. شفافیت اطلاعات می‌تواند هم‌راستا با منافع سازمانی باشد؛ به‌علاوه نظارت و افزایش درک افراد از کارکردها و ایجاد احساس مشارکت در آن‌ها، می‌تواند

1. Wishvant & kafmein

به مدیریت سازمان یاری برساند. تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیران بر اساس بازخورد مشتریان و رفاه آن‌ها و همچنین با توجه به میزان دستیابی به اهداف سازمان انجام می‌گیرد و به بهبود تصمیم‌ها کمک می‌کند (Mantysaari, 2010).

یک‌صد سال پیش، دادستان دادگاه عالی لوئیس براندیس<sup>۱</sup> در بیانات خود گفت: «بهترین مواد ضد عفونی‌کننده آن‌هایی هستند که همانند نور خورشید عمل می‌کنند»، این بیانیه که در سخنرانی در مورد حاکمیت اینترنت مطرح شد، افزایش شفافیت را به منظور ایجاد یک سیستم حاکمیتی رضایت‌بخش برای ذینفعان در نظر داشته است. چهار جنبه اصلی که با وجود حاکمیت اینترنت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار گردیده و مبنای شایستگی حکومت قرار گرفت، عبارت‌اند از مشروعیت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و مشارکت. اصطلاح «حاکمیت اینترنت» در چند سال گذشته فراگیر شده است و پرداختن به ادبیات مربوط به این مقوله به‌طور قابل توجهی افزایش یافته است؛ بنابراین با وجود حاکمیت اینترنت، بررسی اصول راهنمای شفاف‌سازی و ایجاد زمینه‌ای مناسب برای شفاف‌سازی اطلاعات، باید به‌عنوان اهداف اساسی هر سازمان باشد.

شفافیت ویژگی‌هایی چون وضوح، مسئولیت‌پذیری، دقت، قابلیت دسترسی و صداقت را به‌همراه می‌آورد و موضوع بسیار مهمی در تمام بخش‌های دولت، صنعت و بازار است. با قرار گرفتن و مقایسه سازمان‌ها و جوامع در سطح بین‌المللی، جوامع به‌سمت پیچیده‌تر شدن سوق پیدا کردند؛ مناطق محلی، منطقه‌ای و جهانی شکل گرفتند که در واقع به‌طور مستقل نسبت به یکدیگر عمل نمی‌کنند؛ بنابراین فرایندهای یکپارچه‌سازی و هماهنگ‌سازی در بحث حکومت جهانی مطرح شد، که شفافیت به‌عنوان یکی از اصول مهم و حیاتی حکمرانی خوب، عامل این هماهنگی و یکپارچگی شناخته شد (Weber, 2010: 121).

### ۳-۲. انواع شفافیت

شفافیت از منظرهای متفاوتی دسته‌بندی گردیده است، به یکی از انواع دسته‌بندی آن به‌صورت ذیل اشاره شده است:

شفافیت رویه‌ای: شامل قوانین و روش‌ها در بخش عملیاتی سازمان‌ها است. این قواعد باید به‌وضوح و بدون ابهام بیان شوند و به‌صورت عمومی افشاء گردند. باید مراحل قانون‌گذاری برای عموم مردم در دسترس و قابل فهم باشد، که اصل پیگیری مراحل قانونی توسط مردم، از جنبه‌های مهم شفافیت است.

شفافیت تصمیم‌گیری: سازوکارهای سیاسی را قابل دسترس قرار دهند و تبیین‌ها و توضیحات مستدل برای تصمیم‌گیری را فراهم نمایند که این‌گونه همراه با موشکافی دقیق عمومی، اعتبار رسمی و مشروعیت دولت تقویت می‌شود.

شفافیت محتوایی: در این نوع از شفافیت باید مواد قوانین مورد نظر را از قوانین و مقررات و استانداردها استخراج نمایند و از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و تبعیض‌آمیز اجتناب کنند و همچنین قوانین کلی و اساسی که مشمول عقلانیت و عدالت هستند، مورد استفاده قرار دهند (Weber, 2010: 122).

### ۳-۲-۱. انواع جهت‌گیری‌های شفافیت

شفافیت در سازمان جهت‌گیری‌هایی دارد، که در ذیل به چند مورد آن اشاره شده است:

شفافیت رو به بالا یا سلسله‌مراتبی: به این معنا که شفافیت در سطوح بالا و در بین مدیران رده بالا وجود دارد.

شفافیت رو به پایین یا دموکراتیک: به این معنا که شفافیت اطلاعات بین سطوح پایین و زیردستان نیز وجود دارد و مسئولان و مدیران پاسخ‌گو هستند.

شفافیت رو به بیرون: اطلاعات مورد نیاز سازمان، توسط عوامل خارج از سازمان به دست می‌آید و این نیازمند توانایی نظارت و بررسی رفتار سازمان‌های هم‌ردیف و رقبا است تا بتوان اطلاعات آنان را استخراج کرد، این‌گونه سازمان نسبت به اطلاعات سایر سازمان‌ها، آگاه می‌شوند. شفافیت روبه‌درون، بدان معنا است که افرادی که خارج از سازمان هستند، موقعیت‌هایی از آنچه در داخل سازمان اتفاق می‌افتد را مشاهده کنند و به‌گونه‌ای آزادی اطلاعات وجود داشته باشد. بین شفافیت روبه‌بالا و پایین اشتراکاتی وجود دارد، شفافیت تسهیل انطباق، اثربخشی و توانایی ارزیابی را در هر دو این موارد ایجاد می‌کند.

با توجه به این یافته‌ها، شفافیت به یک مسئله کلیدی در سازمان‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی، در سطوح ملی و بین‌المللی مبدل گردیده است. تشویق و درک حق دسترسی به اطلاعات را می‌توان سرآغاز این تحولات دانست و این امر مورد اهمیت است؛ زیرا یکی از جنبه‌های حقوق انسانی، آزادی در دسترسی به اطلاعات شناخته شده است. بهبود شفافیت به اهدافی که اطلاعات دنبال می‌نمایند، بستگی دارد و همچنین شفاف‌سازی‌هایی که در تصمیمات و استراتژی‌های سازمان‌ها به تصویب می‌رسد، به نسبت ظرفیت و انگیزه دریافت‌کنندگان اطلاعات، پیشرفت می‌کند (Weber, 2010: 123).

### ۳-۳. شفافیت در بُعد جهانی

شفافیت در حال تبدیل شدن به موضوع به‌طور فزاینده مهمی در بازارهای بین‌المللی است. بهبود شفافیت با توجه به سبک مدیریت و مواضع حکمرانی خوب در تصمیم‌گیری‌ها مورد اهمیت است. شفافیت در سازمان تجارت جهانی<sup>۱</sup>، صندوق بین‌المللی پول/ بانک جهانی<sup>۲</sup> و همچنین اتحادیه اروپا<sup>۳</sup> بررسی می‌شود.

### ۳-۴. تاریخچه شفافیت

شفافیت اطلاعات یا حق دسترسی به اطلاعات موجود در نهادها و مؤسسه‌های عمومی از مفاهیم نسبتاً جدید و نوظهور در ادبیات حقوقی است. اما مبنای این مفهوم، ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر است. ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد: «هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد و حق مزبور شامل آن است که از داشتن عقیده خود بیم و اضطرابی نداشته باشد و در کسب اطلاعات و افکار و در اخذ و انتشار آن به تمام وسایل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد». این حق، پیش از آنکه به‌عنوان زیربنایی در دموکراسی خوانده شود، یکی از حقوق بنیادین بشری است که ذیل حق بنیادین آزادی بیان قرار دارد و یکی از وجوه آن محسوب می‌شود (زندیه و سالارسروی، ۱۳۹۱: ۱۱۸). شفافیت به یکی از مفاهیم کلیدی در سیاست معاصر تبدیل گردیده است و تاحدودی این مفهوم به‌عنوان واژه تازه‌وارد زبان سیاسی انگلیسی - آمریکایی محسوب می‌شود. به‌لحاظ تاریخی، در گذشته دولت‌ها با خصوصی نمودن اطلاعات و سری نگه‌داشتن آن، خود را از سایرین متمایز می‌ساختند؛ اما درحال حاضر، آنچه به وجود آمده، این است که قوانین دسترسی به اطلاعات با نام «آزادی اطلاعات» در ایالت متحده وضع شد و سپس در سطح بین‌المللی به تأیید و تصویب رسید. در تجزیه و تحلیل علمی که در اجتماعات و کنفرانس‌ها صورت گرفته است، این مهم که شفافیت برای ارتقای کیفیت دموکراسی ارزشمند است، مطرح گردیده است. به‌نظر می‌رسد اغلب شفافیت در فرهنگ سیاسی - ملی نادیده گرفته می‌شود؛ اما کشورهایمانند کشورهای واقع در شمال اروپا نیز وجود دارند که در شفاف‌سازی سازمانی سابقه دیرینه و درخشانی دارند؛ برای مثال می‌توان گفت، با تغییر سیستم عامل‌های دولت فنلاند بین سال‌های ۱۹۱۷ و ۲۰۰۷، شفافیت مطرح شد که موجبات درک مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی توسط دولت را فراهم آورد.

1. WTO  
2. IMF/World Bank  
3. EU

### ۳-۵. چشم‌انداز تاریخی شفافیت نظام اداری

تحولات سازمانی و حاکمیت قانون در دولت مدرن، از طریق افزایش توانایی دولت برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات امکان‌پذیر است. با نگاهی به سوابق شفافیت نظام اداری می‌توان تحولات حوزه عمومی را ناشی از تنش و تعارض بین بازارها، مؤسسات و حقوق شهروندی دانست. پیشرفت‌های تکنولوژیکی نیز به‌عنوان نیروهای محرک قابل توجه قرار گرفت، به‌صورتی که توسعه صنعت چاپ در قرن هجدهم، پنهان کردن و مخفی‌کاری‌های حکومت مطلقه را کاهش داد. در اواسط قرن بیستم، سیاست‌های کلی دولت به‌سمت کامپیوتری کردن دولت‌های عمومی و ارتباطات فراملی و پذیرش شفافیت‌های سازمانی به درجات مختلف سمت‌وسو داده شدند. در تاریخچه سازمانی اروپا، اواخر قرن بیستم، قوانین شفافیت اداری اتخاذ و در نظام اداری مورد استفاده قرار گرفت. در جدول ذیل به‌منظور مقایسه، سال‌های تصویب قوانین دسترسی به اطلاعات و شفافیت در کشورهای مختلف آورده شده است (Erkkila, 2010: 350).

جدول ۱: تصویب قانون دسترسی به اطلاعات و شفافیت در اروپا (Erkkila, 2010: 351)

قبل از قرن بیستم	دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰	دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	دهه ۱۹۹۰	دهه ۲۰۰۰
سوئد (۱۷۶۶)	فنلاند (۱۹۵۱) ایالات متحده آمریکا (۱۹۶۶)	دانمارک (۱۹۷۰) نروژ (۱۹۷۰) نیوزیلند (۱۹۷۰) اتریش (۱۹۷۴) فرانسه (۱۹۷۸) هلند (سال ۱۹۷۸) لوکزامبورگ (۱۹۷۹) استرالیا (۱۹۸۲) کانادا (۱۹۸۲)	مجارستان (۱۹۹۲) اسپانیا (۱۹۹۲) ایتالیا (۱۹۹۲) پرتغال (۱۹۹۳) بلژیک (۱۹۹۴) ایرلند (۱۹۹۷، ۱۹۹۸) لتونی (۱۹۹۸) یونان (۱۹۹۹) جمهوری چک (۱۹۹۹)	بلغارستان (۲۰۰۰) استونی (۲۰۰۰) لیتوانی (۲۰۰۰) اسلواکی (۲۰۰۰، ۲۰۰۱) انگلستان (۲۰۰۰، ۲۰۰۵) لهستان (۲۰۰۱، ۲۰۰۲) رومانی (۲۰۰۱) اسلونی (۲۰۰۳) آلمان (۲۰۰۵)

از لحاظ حقوق اداری - تطبیقی، ویژگی‌هایی در سنت‌های اداری در کشورهای شمال اروپا نسبت به سایر کشورها وجود دارد، همچون کشور سوئد که در آن قانون دسترسی عموم به اطلاعات عمومی از دیرباز مطرح شده بود و ویژگی‌های نهادی و اداری با قدمت بیشتری را دارا هستند. پس از آنکه شفاف‌سازی مورد توجه قرار گرفت، بیان ایده‌های جدید افزایش یافت و عملکردهای دولت و سازمان‌های دولتی از طریق نظارت عمومی رو به بهبود یافت و همچنین از آن پس، دولت تصمیمات و مسئولیت‌ها را با خواسته‌های روبه‌رشد شهروندان تنظیم می‌نمود و این‌گونه رفاه اجتماعی افزایش می‌یافت (Erkkila, 2010: 352- 355). در سال ۲۰۰۹، دولت اوپاما مجموعه‌ای از اصول دولت نوین که شامل سه هدف اساسی همکاری، حضور و شفافیت هستند را برای دولت ایالات متحده مشخص کرد. به نقل از این مقاله، شفافیت دو هدف اساسی را دنبال می‌کند، ارائه

بهرتر خدمات به شهروندان و سایر ذی‌نفعان از طریق آگاهی دادن به آن‌ها به‌منظور افزایش پاسخ‌گویی مقامات و سازمان‌های دولتی و هدف دوم انتشار داده‌های دولت به شهروندان در جهت حمایت و ارائه بازخورد از سوی آن‌ها برای تولید هرچه بیشتر ارزش‌های اقتصادی و اجتماعی در کشور (Meijer, 2009: 255).

### ۳-۶. شفافیت نظام اداری

یکی از راه‌های کاهش مبتلاشدن به تصمیم‌گیری و مدیریت نامناسب و نادرست در سازمان‌ها، شفافیت و آشکار ساختن اطلاعات است. در آشکارسازی اطلاعات باید اطلاعات منتشره مدیریت شود و وظایف و مسئولیت‌ها به‌روشنی اعلام شود. شفافیت اطلاعات می‌تواند هم‌راستا با منافع سازمانی باشد، علاوه بر نظارت و افزایش درک افراد از کارکردها و ایجاد احساس مشارکت در آن‌ها، می‌تواند به مدیریت سازمان یاری رساند، تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیران بر اساس بازخورد مشتریان و رفاه آن‌ها و همچنین با توجه به میزان دستیابی به اهداف سازمان انجام می‌گیرد و به بهبود تصمیمات کمک می‌کند (Mantysaari, 2010: 167). 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 (Dawes & Helbig, 2010: 55). ویژگی دیگری که شفاف‌سازی موفق دارد، این است که اطلاعات در اختیار همه ذی‌نفعان سازمانی قرار گیرد، ارزش‌های اجتماعی این منابع اطلاعات از محتوای داده‌های پیش‌بینی‌نشده و قابل‌انعطاف به‌دست می‌آید که در اختیار افراد بهره‌مند از اطلاعات قرار می‌گیرد (Bellamy & Taylor, 1998: 32). پایگاه اطلاعاتی دولتی<sup>۱</sup> ابتکارات متنوعی جهت دسترسی مردم به منابع اطلاعات در میان سازمان‌های مختلف دولتی، منطقه‌ها و متولیان توزیع، ارائه می‌نماید. این پایگاه اطلاعاتی، اطلاعات قابل خواندن 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. درحالی‌که هزاران نفر در حال استفاده از این سیستم هستند اما انتقاداتی چون برنامه‌های ضعیف در اصول نظارتی، عدم توجه کافی به بازخورد، نبود سازوکارهای بهبود داده‌ها و داده‌های ناکافی بر این سیستم وارد است (Dawes, 2010: 6).

علوم سیاسی، علوم اطلاعاتی و دولت دیجیتال در زمینه پرداختن به کیفیت اطلاعات، طراحی سیستم مدیریت و به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات فعال هستند. دستاوردهای این پژوهش نشان

می‌دهد که داده‌ها علاوه بر آنکه از کیفیت بالایی برخوردار هستند، باید از لحاظ محتوا نیز مناسب عملکرد و قابل دسترس و واضح برای کاربران باشند. به عبارتی دیگر سیستم‌ها و مدیران مسئول انتشار اطلاعات اداری باید داده‌ها را مناسب و قابل استفاده کاربران گردانند. اطلاعات را تفکیک و دسته‌بندی نمایند؛ ممکن است، همان اطلاعاتی که برای استفاده برخی از افراد مناسب هستند، برای دیگران با توجه به ابعاد زمانی نیازمندی به اطلاعات، امنیت آن‌ها و خاص بودن اطلاعات نامناسب باشد. کاربران نیازمند انتخاب و برگزیدن ویژگی‌های اطلاعات دریافتی هستند (Ballou & Pazer, 1995: 51- 53). مدیران سازمان، باید داده‌ها را به‌منظور تصمیم بهتر برای کاربران توصیف نمایند و همچنین برای ارزیابی کیفیت داده‌ها، کاربران باید ماهیت داده‌ها را درک کنند و ماهیت و دلایل ایجاد اطلاعات مورد نظر را بدانند. از سوی دیگر مجیر<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) از دیدگاه علوم سیاسی ادعا می‌کند که شفافیت به‌واسطه کامپیوتر دارای ویژگی‌هایی است که می‌تواند اعتماد عمومی را با ایجاد چنین ویژگی‌هایی تهدید کند: تعامل بین افراد جامعه به حداقل می‌رسد و اینکه افراد از تجربه‌های مشترک اجتماعی بی‌بهره می‌شوند و با یکدیگر کمترین ارتباط و همفکری را دارند و همچنین شکل ساختاری تعاملات بیش‌ازحد کمی و ماشینی شده است. به این ترتیب تحقیق در مورد انتشار اطلاعات دولت که در دسترس کاربران عمومی است، نیازمند شناسایی و درک فرایندهای تولید داده‌ها و توسعه مهارت‌ها و خدمات جدید برای حمایت از کاربران داده‌ها می‌باشد (Dawes & et al, 2004: 5-7). شناخت ماهیت منابع اطلاعات نظام اداری بسیار مفید است، اگر منابع تأمین اطلاعات و صدق آن مشخص باشد، می‌توان با بررسی چالش‌های احتمالی منابع تأمین‌کننده، نقص‌ها را برطرف نمود. همچنین اطلاعات باید متناسب انتشار یابد؛ یعنی با توجه به زمان ارائه و با توجه به دیدگاه‌ها و سطوح متفاوت باید در دسترس قرار گیرد (Dawes & Helbig, 2010: 52).

در بررسی تأثیر وب اجتماعی در ارتقای فناوری‌های نشریات و جراید رسمی به‌طوری‌که در ایجاد شفافیت سازمانی و مشارکت شهروندان توانمندتر از قبل عمل نمایند، باید تأمل نمود. محققان و مدیران بسیاری این جهش کوچک (ارتقای وب اجتماعی) را با توجه به مراحل که بیان می‌نمایند، سرآغاز بهبود و ترویج شفافیت در سازمان‌ها می‌دانند: مرحله اول، جمع‌آوری خودکار داده‌ها و ارائه و مقایسه داده‌ها، مرحله دوم، ارتباط و ارجاع‌دهی به شواهد و اسناد مرتبط و در نتیجه کاربردی کردن و استفاده از اطلاعات و در نهایت اجازه دادن به افراد که راجع به قوانین، هنجارها و اعمال دولت بحث و بررسی نمایند و اطلاعات در دسترس را تجزیه و تحلیل نمایند (Garcia-Marco, 2010: 99).



### ۳-۷. فساد اداری

مفهوم فساد یک پدیده منفی است و از جمله گرایش‌ها ناسالمی است که در درون احزاب و ادارات دولتی اتفاق می‌افتد (He, 2000: 243). فساد ویژگی‌هایی دارد، ویژگی اول و اصلی فساد، سوءاستفاده از قدرت عمومی است و اینکه از قدرت به‌منظور امور شخصی استفاده گردد. ویژگی دوم علائق و نظرات شخصی در مقابل منافع عمومی است و فرد منافع شخصی را به منافع جمع ترجیح می‌دهد و سومین ویژگی این است که رهبری و ریاست مقامات دولتی فردی و سنتی است و فرد به‌دلیل اینکه به‌صورت سنتی به قدرت رسیده است، هر اقدامی مایل باشد انجام می‌دهد. در پاسخ به این سؤال که در مورد فساد مطرح می‌شود، چگونه فرد با در برداشتن قدرت عمومی از منافع شخصی بهره‌مند می‌شود؟ این سؤال توسط نظریه اصل - عامل<sup>۱</sup> توضیح داده می‌شود، بکر و استیگلر<sup>۲</sup> اولین مدل عامل فساد را با عنوان بیان‌شده معرفی کردند و بسیاری از محققان آن را گسترش دادند (Becker & Stigler, 1997: 4). تایرول<sup>۳</sup> و لافونت<sup>۴</sup> این نظریه اصل - عامل را توسعه دادند و به زنجیره‌ای از روابط اصل - عامل که با عامل فساد مقابله می‌کند در نظام‌های دولتی دست یافتند که می‌تواند اصل پاسخ‌گویی و شفافیت را توضیح دهد (Tirole, 1986:185) & (Laffont, 1990: 304)، با توجه به نظر این محققان اسمیت<sup>۵</sup> و برتوزی<sup>۶</sup> رابطه بین دولت و شهروندان را در نظریه اصل - عامل این‌گونه مطرح کردند که شهروندان اصول هستند و در مقابل دولت‌ها عوامل هستند که برای شهروندان کار می‌کنند. بر اساس این رابطه اصل (شهروند) حق دارد در مورد روند اجرایی، جریان کار و خروجی‌ها بداند. اگرچه اصل (شهروند) به‌منظور عملکرد عامل (دولت) پرداخت‌هایی دارد اما در دانستن اطلاعات و نحوه عملکرد عامل مشکل دارد؛ بنابراین عدم تقارن اطلاعات رخ می‌دهد که در آن عامل اطلاعات بیشتری دارد و به همین منظور امکان اینکه عامل به فساد و خطر اخلاقی رو آورد افزایش می‌یابد. با توجه به این موارد، شهروند باید به‌موجب کاهش شکاف اطلاعاتی بر کار دولت نظارت نماید (Smith & Bertozzi, 1998: 350) & (Strausz, 1997: 338).

کلیگارد<sup>۷</sup> مفهوم فساد را به‌صورت ذیل خلاصه نموده است:

فساد = انحصارگرایی + اختیارات - پاسخ‌گویی

او تأکید کرد که اگر اطلاعات دولتی در انحصار دولت باشد در نتیجه آن‌ها می‌توانند اختیارات

1. principal-agent relationships
2. Becker and Stigler
3. Tirole
4. Laffont
5. Smith
6. Bertozzi
7. Klitgaard

خود را بیشتر نمایند؛ به عبارت دیگر اگر ما می‌خواهیم فساد را کاهش دهیم باید در جهت انحصار اطلاعات دولت گام برداشته و پاسخ‌گویی از دولت را افزایش دهیم (Klitggard, 1997: 120). ویشواناث<sup>۱</sup> و کافمن<sup>۲</sup> اذهان داشتند که شفافیت و به اشتراک گذاشتن اطلاعات، افراد جامعه را قادر می‌سازد که در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مشارکت نموده و پاسخ‌گویی دولت را بهبود بخشند و دامنه فساد را کاهش دهند و همچنین این دو محقق ویژگی‌هایی چون دسترسی، جامعیت، ارتباط و قابلیت اطمینان را برای شفافیت شناسایی کردند (Vishwanath & Kaufmann, 1999: 28). برای جلوگیری از فساد باید نظارت و دسترسی عموم به اطلاعات تقویت گردد. محققان نیز بر ابداع سیستم‌های نظارتی به‌منظور محدود کردن سوءاستفاده قدرت توسط بوروکرات‌ها با انگیزه این مسئله که این سیستم شفافیت و پاسخ‌گویی را ترویج می‌دهد، تأکید دارند. در ضمن، هرچند مدت زیادی از مطرح‌شدن مباحث مربوط به شفافیت در نظام اداری می‌گذرد، اما با قوت کافی نبوده است و مسئولین در این باره ضعیف عمل نموده‌اند (Florini, 2000: 165). پریت و هنری<sup>۳</sup> اشاره کردند که اینترنت، پتانسیل ارائه آزادی اطلاعات با کمترین هزینه را دارد، به‌گونه‌ای که افراد با در دسترس داشتن اطلاعات می‌توانند در جهت نظارت بر کارهای دولتی گام بردارند (Perritt, 1997: 397).

علاوه بر این، اینترنت کانال مؤثرتری برای دسترسی به اطلاعات اداری است، به‌خصوص برای شهروندانی که در خانه‌های خود به سیستم دسترسی دارند. دسترسی شامل سه اصل زیر است: کانال ارتباطی باید به صورت گسترده‌ای باز، متنوع و نزدیک به شهروندان باشد. استفاده از آن باید برای شهروندان آسان باشد. زمان ارائه اطلاعات باید رسمی، مستقیم و به موقع باشد (Vishwanath & Kaufmann, 1999: 6).

#### ۴. پیشینه تحقیق

##### ۴-۱. پیشینه داخلی

الوانی و همکاران در ترجمه کتاب مدیریت دولتی نوین که توسط آون هیوز نگاشته شده است، الگوی مدیریتی پاسخ‌گویی را مطرح کرده‌اند. هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخ‌گویی است، تا به طریقی عمل کند که مورد تأیید جامعه باشد. پاسخ‌گویی مبنای هر جامعه‌ایست که ادعا می‌کند دموکراتیک است. تغییرات مدیریتی شفافیت بیشتری را به‌همراه دارند، به‌طوری‌که نتایج برنامه‌ها را از گذشته بهتر می‌توان دید. این موضوع عملاً پاسخ‌گویی را بهبود می‌بخشد؛ زیرا که در آن عدم

1. Vishwanath  
2. Kaufmann  
3. Perritt and Henry

موفقیت در تحقق اهداف به مراتب بیشتر از سیستم قدیمی قابل مشاهده آشکار است (آون هیوز، ۱۳۹۱: ۲۹۶-۲۹۳).

قلی‌پور در مقاله خود تحت عنوان تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، به شاخص‌هایی که کمیته ورزشی استرالیا (ASC)<sup>۱</sup> برای نظام حکمرانی خوب برشمرده است، اشاره می‌نماید و شفافیت و باز بودن نظام اطلاعاتی و تصمیم‌گیری را یکی از این موارد برمی‌شمارد. همچنین اشاره می‌دارد که برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد<sup>۲</sup> نیز ویژگی‌ها و شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که توجه و تأکید آن بر تأمین حقوق شهروندی و مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری و اجرای آن است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از: اجماع‌محوری، مشارکت، قانون‌محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت. بر این اساس محقق، الگوی حکمرانی خوب که شفاف‌سازی اطلاعات نیز جزء شاخص‌های اساسی آن می‌باشد را به‌عنوان الگویی نوین در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری معرفی می‌کند و به تبیین رابطه بین الگوی یادشده و فساد اداری می‌پردازد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۰۳).

فرهادی‌نژاد و لگزیان (۱۳۹۰) در پژوهش خود با عنوان «پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن» فساد و عوامل مؤثر بر آن را در دو بازه زمانی (سال ۱۳۷۸ و سال ۱۳۸۸) تحقیق و بررسی کردند. با گذشت ده سال از مطالعه اول، متغیرهای اقتصادی بروز فساد، جای خود را به متغیرهای فرهنگی داده‌اند و متغیرهای فردی جایگزین متغیرهای سازمانی شده‌اند. نکته قابل تأمل در این رتبه‌بندی آن است که در هر دو مطالعه، نبود وجدان کاری، احساس کارکنان دولت در مورد وجود نابرابری اقتصادی در مقایسه با افراد شاغل در سایر بخش‌ها، عدم پایداری جامعه به رعایت موازین شرعی و قانون‌گریزی به‌عنوان معضلی فرهنگی، مهم‌ترین عوامل پدید آورنده فساد اداری بوده‌اند (فرهادی‌نژاد و لگزیان، ۱۳۹۰: ۴۵).

داداشی (۱۳۹۰) بر اساس گزارش و مستندات داخلی و بین‌المللی نوشته است، علی‌رغم وجود پنج دستگاه نظارتی سطح بالا در نظام، حساسیت مقام معظم رهبری و دستگاه‌های ذی‌مدخل در ابلاغ و تدوین قوانین متعدد و دارای ابعاد مختلف حقوقی، در مبارزه با فساد اداری و تلاش برای استقرار و ارتقای سلامت اداری چندان که باید موفق نبوده‌ایم؛ آن هم در جامعه‌ای که دارای اعتقادات و باورهای مذهبی و اخلاقی است. نویسنده علل بسیاری را دخیل دانسته است ولی مهم‌ترین نقش و جایگاه را در فساد اداری و نبود شفافیت به فرهنگ، عدالت و قانون متعلق می‌داند (داداشی، ۱۳۹۰: ۲۰۸).

میرسپاسی و باقرزاده (۱۳۸۵)، پاسخ‌گویی را مبنای دولت دموکراتیک و محور اساسی مفهوم حکومت‌داری خوب می‌دانند. آن‌ها بر این باورند که کارکرد مطلوب نظام پاسخ‌گویی باید پیامدهای پنج‌گانه: ۱- کارایی و بهبود عملکرد، ۲- شفافیت و مشروعیت تصمیمات، ۳- حساسیت در قبال مسائل شهروندی، ۴- جلوگیری از فساد و قدرت مطلقه و ۵- اعتماد عمومی را به دنبال داشته باشد. با مطابقت این پیامدهای مورد انتظار با گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲) مشخص گردید که نظام پاسخ‌گویی با موانع اساسی روبرو است؛ بنابراین در این پژوهش برای دستیابی به راهکار، طرح الگوی بهینه پاسخ‌گویی دولت با نگرش سیستمی در نظام اداری ارائه شده است (میرسپاسی و باقرزاده، ۱۳۸۵: ۱).

#### ۴-۲. پیشینه خارجی

کریلو مارتینز<sup>۱</sup> (۲۰۱۱) در تحقیق خود تحت عنوان مقررات انتشار اطلاعات بخش دولتی از طریق وسایل الکترونیکی، شفافیت را یکی از چالش‌های اصلی دولت‌های عمومی<sup>۲</sup> در جامعه اطلاعاتی برای برقراری ارتباط بین ادارات دولتی و شهروندان و درنهایت در جهت بهبود مشروعیت دموکراتیک، معرفی کرده است. این مقاله با تمرکز بر ابزارهای جدید برای تنظیم انتشار اطلاعات مربوط به بخش دولتی و همچنین بهبود انتشار اطلاعات و شفاف‌سازی، ابتدا مقررات مختلف در انتشار اطلاعات از طریق وسایل الکترونیکی مربوط به بخش عمومی موجود در کشور اسپانیا را بررسی و سپس با توجه به آن‌ها راهکارهایی دیگر ارائه نموده است (Martinez, 2011:188).

رلی و صابهرول<sup>۳</sup> (۲۰۰۹) در مقاله خود تحت عنوان «ادراکات شفافیت سیاست‌گذاری دولت» بیان داشتند در دو دهه گذشته، دولت‌ها در سراسر جهان قوانینی مربوط به دسترسی به اطلاعات را برخلاف زمان‌های گذشته اتخاذ کرده‌اند. رقابت در اقتصاد جهانی یک انگیزه قوی برای دولت‌ها به‌عنوان رهبران کسب‌وکار برای دستیابی به اطلاعات است که برای بازارهای کارآمد حیاتی است. با توجه به تعامل روبه‌رشد بین دولت‌ها و شرکت‌های چندملیتی و تأکید جهانی بر دسترسی به اطلاعات، این مطالعه ملی به بررسی رابطه بین ادراکات مدیران کسب‌وکار از شفافیت و سیاست‌گذاری دولت به‌عنوان وسیله‌ای برای پیشبرد جریان اطلاعات مربوط به دولت می‌پردازد. شفاف‌سازی در کشورهایی که زیرساخت‌های ارتباط از راه دور، دولت الکترونیکی، مطبوعات آزاد و سطح بالاتر درآمد دارند، مناسب‌تر از کشورهایی هستند که سطح پایین‌تری از این موارد را

1. Cerrillo-i-Martinez

2. Public administrations

3. Relly & Sabharwal

برخوردارند. در رتبه‌بندی نظردهندگان، عوامل قوانین دسترسی به اطلاعات و زیرساخت‌های ارتباط از راه دور از اولویت‌های برتر شفاف‌سازی قرار گرفتند. یافته‌های رگرسیون نشان می‌دهد که ارتباطات از راه دور و زیرساخت‌های مطبوعات آزاد، ادراکات شفافیت دولت را تحت تأثیر مثبت قرار می‌دهد و این موارد راهکارهای قابل توجهی محسوب می‌شوند (Relly & Sabharwal, 2009: 148).

کیم و همکاران<sup>۱</sup> (۲۰۰۹) در تحقیق خود دولت الکترونیک را به دلیل بهبود شفافیت در بخش دولتی و مبارزه با فساد به‌طور روزافزون کارآمد دانستند. این مطالعه به بررسی چگونگی مبارزه با فساد و استراتژی‌های سیستم دولت الکترونیک در یک دولت محلی تا یک دولت در سطح ملی می‌پردازد (Kim et al, 2009: 42).

جف<sup>۲</sup> و همکاران (۲۰۰۶) در پژوهش خود به بررسی نتایج شفافیت در بهداشت و درمان پرداختند و اثرات شفافیت بر بهداشت و درمان را شناسایی کردند. آن‌ها در تحقیقات خود دریافتند شفافیت، تصمیم‌گیری بهتر و نتایج و اقدامات بهتر حاصل از تصمیمات را تسهیل می‌کند و آنچه که بر اثر رشد و ارتقای شفافیت در بهداشت و درمان اتفاق می‌افتد، مواردی است چون دستیابی به فرصت‌های قابل توجهی برای کاهش مرگ‌ومیر، دردورنج پیش از مرگ و کاهش هزینه‌های غیرضروری و خطرات و همچنین افزایش درصد بهداشت و امنیت بهداشتی انسان‌ها در مناطق مختلف (Jaffe, 2006: 981).

اسونسون<sup>۳</sup> هدف تحقیق خود را توصیف و ارزیابی الزامات قانونی برای شفافیت در مؤسسات آموزش عالی کشور سوئد قرار داد و در این مطالعه با استفاده از دوروش کمی و کیفی برای کشف اسناد و مدارک حقوقی، تجزیه و تحلیل داده‌ها و انجام مصاحبه با مدیران برجسته مؤسسات آموزش عالی و سازمان‌های اداری سوئد بهره‌جست و نتایج تحقیقات خود را تکمیل کرد و در نهایت به این نتیجه دست یافت که شفافیت در تمام مراحل مستندسازی و تصمیم‌گیری باید وجود داشته باشد و باید با تمام مراحل انجام کار همراه باشد. تصمیمات و مستندات باید شفاف بوده و در سطوح مختلف به اطلاع برسد (Svensson, 2007: 118).

سو و همکاران<sup>۴</sup> (۲۰۱۱) در مقاله خود تحت عنوان «ارتباط شفافیت بر افزایش مشارکت: چشم‌انداز سرمایه‌های فکری» در پی نشان دادن این ارتباط بودند، که شفافیت سرمایه فکری از طریق گزارشگری‌های سرمایه فکری می‌تواند ارتباطات و مشارکت را افزایش دهد و آن‌ها را فعال گرداند. در این تحقیق سه عنصر خاص شفاف بودن سرمایه‌های فکری که بر افزایش مشارکت

1. Kim et al  
2. Jaffe et al  
3. Svensson  
4. Su et al

کسب‌وکار تأثیر می‌گذارد، این‌گونه معرفی شده‌اند: شفافیت چشم‌انداز کسب‌وکار؛ شفاف بودن ارزش‌ها و استراتژی‌ها؛ و شفاف بودن منابع حمایت‌کننده دانش. در نهایت شفافیت بین افراد سازمان برآمده از صداقت آن‌ها تلقی گردیده است و صداقت داشتن می‌تواند جو ارتباطات را مستحکم گرداند و نتیجه آن که شرکا و همکاران با داشتن صفتی چون صداقت نسبت به مشارکت راضی‌تر هستند و تمایل بیشتری برای ادامه و تقویت این مشارکت دارند (Su et al, 2011: 456).

### ۵. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر، با توجه به موضوع، هدف، فرضیات و اطلاعات مربوط به آن به صورت توصیفی از نوع همبستگی می‌باشد. جامعه آماری تحقیق حاضر مدیران بانک‌های دولتی تبریز می‌باشد که تعداد آن‌ها ۱۲۰ نفر است. با توجه به اینکه جامعه آماری محدود و دارای تعداد خیلی زیادی نیست از سرشماری برای توزیع پرسش‌نامه استفاده شد. به منظور جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز در تحقیق حاضر، از دو پرسش‌نامه استفاده شده است. بر ای بررسی شاخص‌های شفافیت از پرسش‌نامه راولینز (۲۰۰۸) و برای سنجش فساد اداری از پرسش‌نامه عسگری (۱۳۹۱) استفاده شده است. علی‌رغم اینکه پرسش‌نامه‌ها استاندارد بوده و روایی و پایایی آن‌ها قبلاً تأیید گردیده ولی در این پژوهش نیز روایی محتوا توسط افراد متخصص و اساتید تعیین گردید. روایی سازه نیز با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری انجام شده است. به منظور اندازه‌گیری قابلیت اعتماد، از روش آلفای کرونباخ انجام گردیده است. در این پرسش‌نامه مقدار آلفای کرونباخ بالاتر از ۰/۷ است که نشانه پایایی بالای پرسش‌نامه است.

### ۵-۱. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این تحقیق برای بررسی سؤالات تحقیق در جامعه از آمار توصیفی و استنباطی استفاده شده است. روش‌های آماری مورد استفاده در این تحقیق عبارت‌اند از:

الف) آمار توصیفی: در این تحقیق از آمار توصیفی برای نمایش اطلاعات جمعیت‌شناختی استفاده شده است. برای این منظور، اطلاعات جمعیت‌شناختی با استفاده از جداول فراوانی نشان داده خواهد شد.

ب) آمار استنباطی: در این تحقیق از استنباط آماری مربوط برای تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات بهره گرفته می‌شود. مبنای نتایج تحلیل در این تحقیق استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است. در نهایت با استفاده از ضریب مسیر به بررسی فرضیه‌های تحقیق پرداخته می‌شود.

## ۶. تجزیه و تحلیل داده‌ها

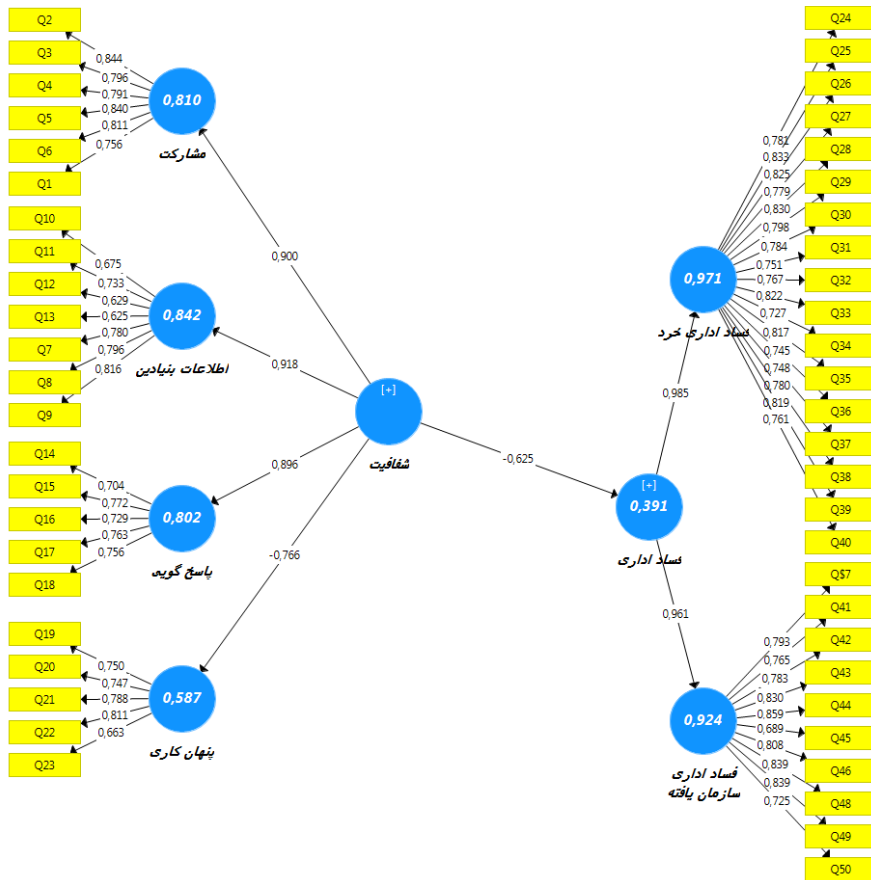
### ۶-۱. روش حداقل مربعات جزئی

نرم‌افزار حداقل مربعات جزئی (SmartPLS) نرم‌افزاری می‌باشد که به منظور بررسی مدل‌های معادلات ساختاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. با استفاده از کوارایانس و همبستگی بین متغیرهای مستقل و وابسته، می‌تواند عامل بارگذاری (loading factor)، واریانس‌ها متغیرهای پنهان را برآورد می‌نماید، و از آن می‌توان برای تحلیل عاملی تأییدی و همچنین مدل‌سازی معادلات ساختاری (مدل‌سازی علی با متغیرهای مکنون) استفاده کرد. از مهم‌ترین دلایل استفاده از این رویکرد، حجم پایین نمونه آماری و یا داده‌های غیرنرمال می‌باشد. برای تجزیه و تحلیل مدل‌ها در روش حداقل مربعات جزئی، دو مرحله وجود دارد. که شامل مرحله برازش مدل مفهومی تحقیق و بررسی روابط بین می‌باشد.

رویکرد حداقل مجذورات جزئی به دو مدل بیرونی و مدل درونی تقسیم می‌شود.

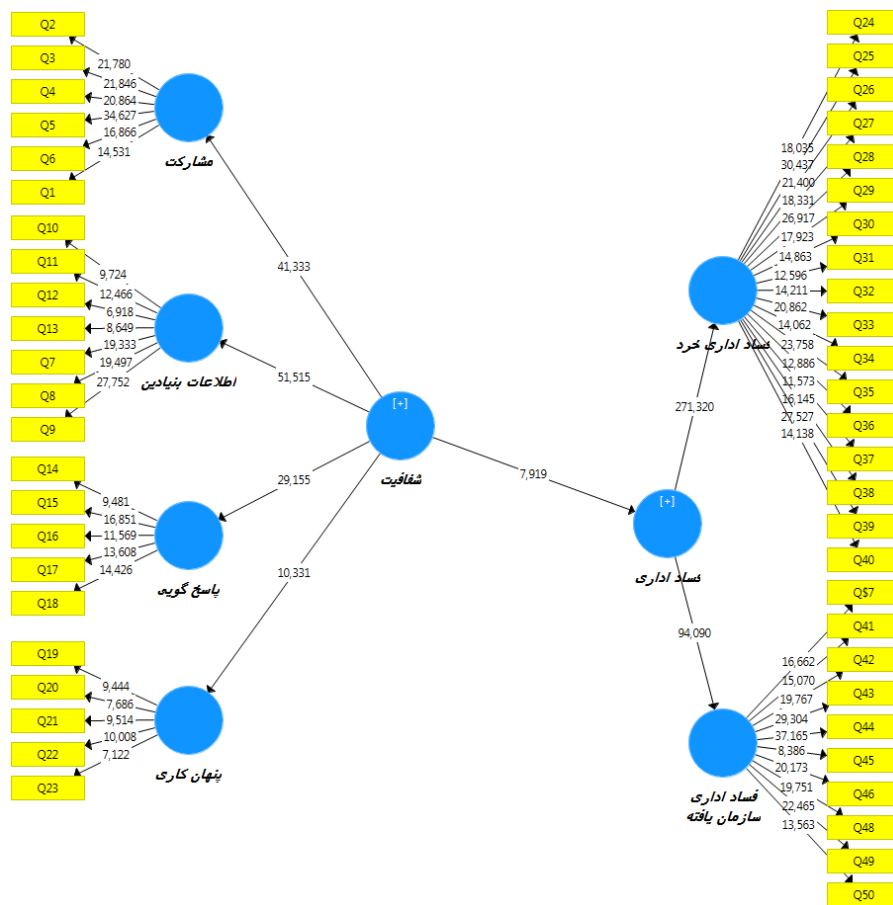
مدل بیرونی: مدل بیرونی رابطه شاخص / سنججه (سؤالات پرسش‌نامه) با متغیرها (متغیرهای پنهان) را بررسی می‌نماید.

مدل درونی: مدل درونی یا مانند رویکرد تحلیل مسیر و بخش ساختاری یک مدل معادلات ساختاری می‌باشد. پس از بررسی مدل بیرونی لازم می‌باشد تا مدل درونی که نمایانگر ارتباط بین متغیرهای مکنون می‌باشد، ارائه شود.



شکل ۱: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر





شکل ۲: مدل در حالت معناداری ضرایب

### ۶-۲. معیارهای ارزیابی مدل اندازه‌گیری (مدل بیرونی؛ Outer model)

به منظور ارزیابی مدل اندازه‌گیری بیرونی شاخص‌های متعددی وجود دارد. در ادامه به نتایج شاخص‌های ارزیابی مدل‌های اندازه‌گیری را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهیم.

در بخش تحلیل عاملی تأییدی به بررسی روابط بین متغیرهای نهفته و متغیرهای آشکار مدل می‌پردازیم. بار عاملی قدرت رابطه بین عامل (متغیر پنهان) و متغیر قابل مشاهده به وسیله بار عاملی نشان داده می‌شود. در صورتی که قدر مطلق بار عاملی متغیرهای آشکار بیشتر از ۰/۶ و آماره تی خارج از بازه  $\pm ۱/۹۶$  باشد، آن مدل همگن خواهد بود (هایر و همکاران، ۲۰۲۱).

در بخشی از جدول بالا شاخص‌های روایی همگرا، و پایایی را برای تمامی متغیرهای تحقیق

نشان می‌دهد. با کمک شاخص میانگین واریانس استخراج شده (AVE) مشخص شد که تمام سازه‌های مورد مطالعه دارای میانگین واریانس استخراج شده بالاتر از ۰/۵ هستند؛ یعنی روایی همگرایی متغیرهای تحقیق مورد تأیید می‌باشد. شاخص‌های پایایی ترکیبی (CR)، آلفای کرونباخ و ضریب (Rho) جهت بررسی پایایی پرسش‌نامه استفاده می‌شوند و لازمه تأیید پایایی بالاتر بودن این شاخص‌ها از مقدار ۰/۷ می‌باشد. تمامی این ضرایب بالاتر از ۰/۷ می‌باشند و نشان از پایا بودن ابزار اندازه‌گیری می‌باشند.

جدول ۲: معیارهای ارزیابی مدل اندازه‌گیری

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
مشارکت	Q1	۰.۷۵۶	۱۴.۵۳۱	۰.۸۹۳	۰.۸۹۵	۰.۹۱۸	۰.۶۵۱
	Q2	۰.۸۴۴	۲۱.۷۸۰				
	Q3	۰.۷۹۶	۲۱.۸۴۶				
	Q4	۰.۷۹۱	۲۰.۸۶۴				
	Q5	۰.۸۴۰	۳۴.۶۲۷				
	Q6	۰.۸۱۱	۱۶.۸۶۶				
اطلاعات بنیادین	Q7	۰.۷۸۰	۱۹.۳۳۳	۰.۸۴۹	۰.۸۶۱	۰.۸۸۵	۰.۵۲۷
	Q8	۰.۷۹۶	۱۹.۴۹۷				
	Q9	۰.۸۱۶	۳۷.۷۵۲				
	Q10	۰.۶۷۵	۹.۷۲۴				
	Q11	۰.۷۳۳	۱۲.۴۶۶				
	Q12	۰.۶۲۹	۶.۹۱۸				
پاسخ‌گویی	Q13	۰.۶۲۵	۸.۶۴۹	۰.۸۰۰	۰.۸۰۳	۰.۸۶۲	۰.۵۵۵
	Q14	۰.۷۰۴	۹.۴۸۱				
	Q15	۰.۷۷۲	۱۶.۸۵۱				
	Q16	۰.۷۲۹	۱۱.۵۶۹				
	Q17	۰.۷۶۳	۱۳.۶۰۸				
	Q18	۰.۷۵۶	۱۴.۴۲۶				
پنهانکاری	Q19	۰.۷۵۰	۹.۴۴۴	۰.۸۰۸	۰.۸۱۱	۰.۸۶۷	۰.۵۶۸
	Q20	۰.۷۴۷	۷.۶۸۶				
	Q21	۰.۷۸۸	۹.۵۱۴				
	Q22	۰.۸۱۱	۱۰.۰۰۸				
فساد اداری خرد	Q23	۰.۶۶۳	۷.۱۲۲	۰.۹۶۱	۰.۹۶۲	۰.۹۶۵	۰.۶۱۹
	Q24	۰.۷۸۱	۱۸.۰۳۵				
	Q25	۰.۸۳۳	۳۰.۴۳۷				
	Q26	۰.۸۲۵	۲۱.۴۰۰				
	Q27	۰.۷۷۹	۱۸.۳۳۱				
	Q28	۰.۸۳۰	۲۶.۹۱۷				
	Q29	۰.۷۹۸	۱۷.۹۲۳				
	Q30	۰.۷۸۴	۱۴.۸۶۳				
	Q31	۰.۷۵۱	۱۲.۵۹۶				
	Q32	۰.۷۶۷	۱۴.۲۱۱				

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
	Q33	۰.۸۲۲	۲۰.۸۶۲				
	Q34	۰.۷۲۷	۱۴.۰۶۲				
	Q35	۰.۸۱۷	۲۳.۷۵۸				
	Q36	۰.۷۴۵	۱۲.۸۸۶				
	Q37	۰.۷۴۸	۱۱.۵۷۳				
	Q38	۰.۷۸۰	۱۶.۱۴۵				
	Q39	۰.۸۱۹	۲۷.۵۲۷				
	Q40	۰.۷۶۱	۱۴.۱۳۸				
فساد اداری سازمان‌یافته	Q41	۰.۷۶۵	۱۵.۰۷۰	۰.۹۳۵	۰.۹۳۸	۰.۹۴۵	۰.۶۳۲
	Q42	۰.۷۸۳	۱۹.۷۶۷				
	Q43	۰.۸۳۰	۲۹.۳۰۴				
	Q44	۰.۸۵۹	۳۷.۱۶۵				
	Q45	۰.۶۸۹	۸.۳۸۶				
	Q46	۰.۸۰۸	۲۰.۱۷۳				
	Q47	۰.۷۹۳	۱۶.۶۶۲				
	Q48	۰.۸۳۹	۱۹.۷۵۱				
	Q49	۰.۸۳۹	۲۲.۴۶۵				
	Q50	۰.۷۲۵	۱۳.۵۶۳				

محاسبه ضریب HTMT از نظر هینسلر و همکارانش (۲۰۱۵) مطمئن‌ترین راه اظهارنظر درباره روایی واگر است و بر مبنای روش شبیه‌سازی مونت کارلو پایه‌گذاری شده است. در صورتی که این ضریب زیر ۰/۹ باشد، روایی واگرا بین دو سازه انعکاسی وجود دارد. همان‌طور که ملاحظه شد در بخش اندازه‌گیری، تمام معیارها در حد قابل پذیرش هستند و این به آن معناست که روابط مناسبی بین سازه‌ها و شاخص‌های آن‌ها تعریف شده است.

جدول ۳: ضریب HTMT در ارزیابی روایی واگرا

اطلاعات بنیادین	اطلاعات بنیادین	شفافیت	فساد اداری	فساد اداری خرد	فساد اداری سازمان‌یافته	مشارکت	پاسخ‌گویی	پنهانکاری
اطلاعات بنیادین								
شفافیت	۰.۸۱۸							
فساد اداری	۰.۶۵۹	۰.۶۵۶						
فساد اداری خرد	۰.۶۲۵	۰.۶۲۰	۰.۹۸۹					
فساد اداری سازمان‌یافته	۰.۶۹۳	۰.۶۹۳	۰.۸۷۴	۰.۸۹۴				
مشارکت	۰.۸۸۵	۰.۸۶۷	۰.۶۳۵	۰.۶۱۰	۰.۶۵۵			
پاسخ‌گویی	۰.۸۹۳	۰.۸۲۸	۰.۵۲۷	۰.۴۹۸	۰.۵۵۷	۰.۸۶۳		
پنهانکاری	۰.۷۱۷	۰.۸۹۱	۰.۵۵۹	۰.۵۱۳	۰.۶۱۷	۰.۶۱۰	۰.۸۳۲	

### ۳-۶. ارزیابی معیارهای مدل ساختاری مدل درونی (Inner model)

مدل‌های ساختاری مدلی است که در آن روابط بین متغیرهای مکنون (مستقل یا برون‌زا) و وابسته (درون‌زا) مورد توجه قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه مدل ساختاری مدلی است که برآمده از مدل‌های اندازه‌گیری (انعکاسی یا ترکیبی) موجود در مدل می‌باشد، بعد از ارزیابی معیارهای مدل اندازه‌گیری نوبت به ارزیابی مدل ساختاری می‌رسد. طبق جدول ذیل برای ارزیابی مدل ساختاری معیارهای متعددی وجود دارد.

جدول ۴: معیارهای ارزیابی مدل ساختاری

Q <sup>2</sup>	R <sup>2</sup>	
۰.۴۳۱	۰.۸۴۲	اطلاعات بنیادین
۰.۲۲۴	۰.۳۹۱	فساد اداری
۰.۵۹۴	۰.۹۷۱	فساد اداری خرد
۰.۵۷۴	۰.۹۲۴	فساد اداری سازمان‌یافته
۰.۵۱۹	۰.۸۱۰	مشارکت
۰.۴۳۱	۰.۸۰۲	پاسخ‌گویی
۰.۳۱۵	۰.۵۸۷	پنهانکاری

معیار R<sup>2</sup> بیانگر میزان تغییرات هر یک از متغیرهای پنهان وابسته در مدل مفهومی تحقیق می‌باشد که به‌وسیله متغیرهای پنهان مستقل تبیین می‌شوند. مقدار R<sup>2</sup> تنها برای متغیرهای وابسته ارائه می‌شود و در مورد متغیرهای مستقل مقدار آن‌ها صفر می‌باشد. چین (۱۹۹۸) سه مقدار ۱۹/۰، ۳۳/۰ و ۶۷/۰ را به‌عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای برازش مدل معرفی کرده است. معیار Q<sup>2</sup> یک رویکرد استفاده مجدد از نمونه آماری است. این رویکرد امکان محاسبه شاخص استون-گیزر را فراهم می‌کند. شاخص Q<sup>2</sup> قدرت پیش‌بینی مدل مفهومی تحقیق را مشخص می‌نماید. این شاخص معیاری برای ارزیابی روایی متقاطع در مدل حداقل مربعات جزئی است. این شاخص رابطه‌مند بودن پیش‌بینی را تعیین می‌نماید. چنانچه مقدار این شاخص مثبت باشد، روایی پیش‌بینی مورد تأیید است. هنسلر و همکاران (۲۰۰۹) سه مقدار ۰/۱۵، ۰/۲۰ و ۰/۳۵ را به‌عنوان قدرت پیش‌بینی کم، متوسط و قوی تعیین نموده‌اند.

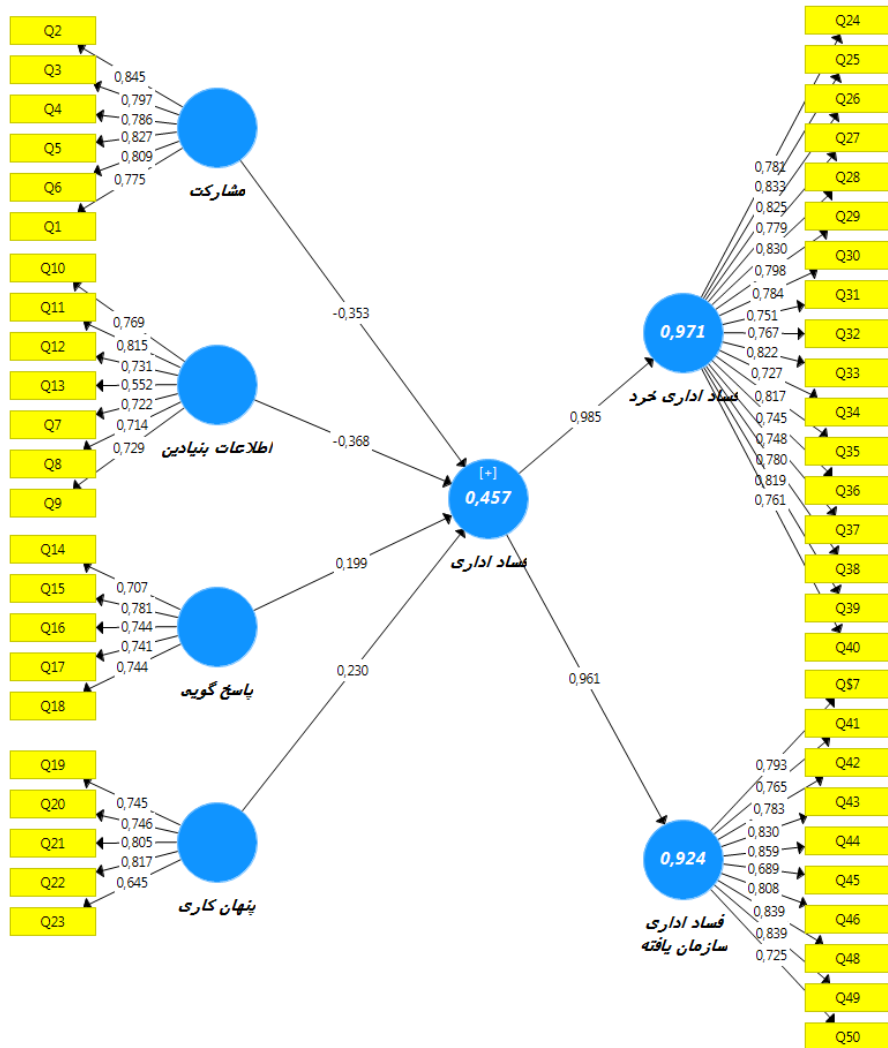
### ۷. فرضیه اصلی

شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

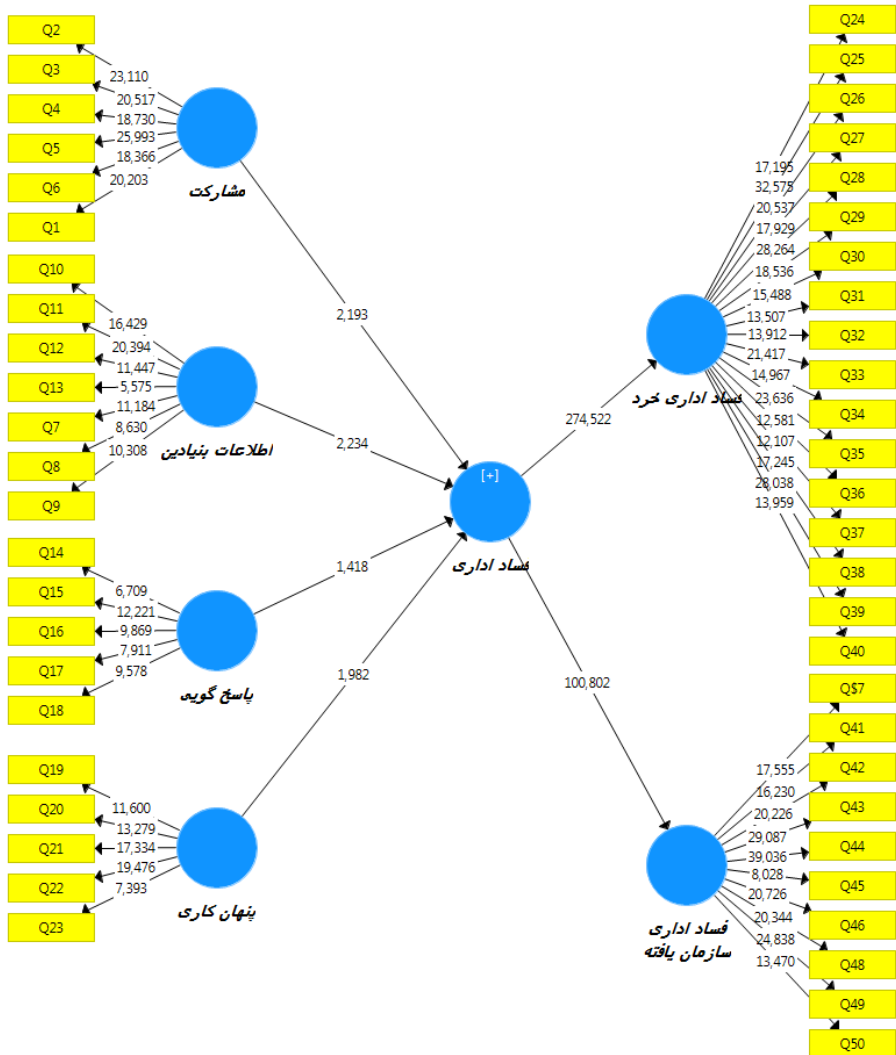
جدول ۵: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه اصلی

پی ولیو	آماره تی	ضریب مسیر	
۰.۰۰۰	۷.۹۱۹	-۰.۶۲۵	شفافیت -> فساد اداری

با ضریب مسیر ۰/۶۲۵- و همچنین آماره t به مقدار ۷/۹۱۹ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ می‌باشد) شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.



شکل ۳: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر (فرضیات فرعی)



شکل ۴: مدل در حالت معناداری ضرایب (فرضیات فرعی)

### ۸. فرضیه‌های فرعی

مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد. اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد. پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد. پنهان‌کاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

جدول ۶: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه اصلی

پی ویو	آماره تی	ضریب مسیر	
۰.۰۲۶	۲.۲۳۴	-۰.۳۶۸	اطلاعات بنیادین -> فساد اداری
۰.۰۲۹	۲.۱۹۳	-۰.۳۵۳	مشارکت -> فساد اداری
۰.۱۵۷	۱.۴۱۸	-۰.۱۹۹	پاسخ‌گویی -> فساد اداری
۰.۰۴۲	۱.۹۸۲	۰.۲۳۰	پنهان کاری -> فساد اداری

با ضریب مسیر  $۰/۳۶۸-$  و همچنین آماره t به مقدار  $۲/۲۳۴$  به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین  $۱/۹۶$  الی  $۲/۵۷$  می‌باشد) اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر  $۰/۳۵۳-$  و همچنین آماره t به مقدار  $۲/۱۹۳$  به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین  $۱/۹۶$  الی  $۲/۵۷$  می‌باشد) مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر  $۰/۱۹۹-$  و همچنین آماره t به مقدار  $۱/۴۱۸$  به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t کمتر از  $۱/۹۶$  می‌باشد) پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر معناداری ندارد.

با ضریب مسیر  $۰/۲۳۰$  و همچنین آماره t به مقدار  $۱/۹۸۲$  به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین  $۱/۹۶$  الی  $۲/۵۷$  می‌باشد) پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

### جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فساد پدیده‌ای است که کم‌وبیش در همه کشورهای جهان وجود دارد، اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است؛ همان‌طور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنابر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی تفاوت دارد. فساد با ضعف و انحطاط فرهنگی آشکار می‌شود. سوءاستفاده از اداره‌ها و امکانات دولتی برای رسیدن به نتایج غیراداری، تخریب فقر، اقتصادی، مشکلات بروز موجب مشروعیت حکومت و حاکمیت قانون، کاهش احترام به قانون اساسی، کاهش رقابت و از بین رفتن شفافیت و حساب پس‌دهی می‌شود (Chander, Wilde, 1992: 38). در نتیجه،

در صورتی که شفافیت در سازمان وجود داشته باشد، می‌توان با این پدیده مقابله کرد؛ بنابراین، پژوهش حاضر از منظر فرضیه اصلی با تحقیقات صاحب‌نظران در این زمینه، هم‌راستاست.

نتایج بررسی فرضیات نشان داد که با ضریب مسیر  $0/625-$  و همچنین آماره  $t$  به مقدار  $7/919$  به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره  $t$  بیشتر از  $2/57$  می‌باشد) شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر  $0/368-$  و همچنین آماره  $t$  به مقدار  $2/234$  به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره  $t$  بین  $1/96$  الی  $2/57$  می‌باشد) اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر  $0/353-$  و همچنین آماره  $t$  به مقدار  $2/193$  به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره  $t$  بین  $1/96$  الی  $2/57$  می‌باشد) مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر  $0/199-$  و همچنین آماره  $t$  به مقدار  $1/418$  به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره  $t$  کمتر از  $1/96$  می‌باشد) پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر معناداری ندارد.

با ضریب مسیر  $0/230$  و همچنین آماره  $t$  به مقدار  $1/982$  به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره  $t$  بین  $1/96$  الی  $2/57$  می‌باشد) پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

### پیشنهادهای کاربردی

با توجه به نتایج تحقیق که نشان داد: بهبود و افزایش شفافیت و ابعاد آن و همچنین کاهش پنهانکاری در سازمان موجب کاهش فساد در سازمان می‌شود؛ بنابراین می‌بایست مسئولین امر در راستای کاهش فساد نسبت به بهبود و افزایش شفافیت و ابعاد آن و از بین بردن پنهانکاری اقدام نمایند در این راستا با توجه به ابعاد و شاخص‌های شفافیت پیشنهاد می‌شود:

▪ پیشنهاد می‌شود سازمان‌ها همواره برای گرفتن بازخورد از افراد در مورد کیفیت اطلاعات



تلاش نمایند.

- سازمان به افراد جهت شناسایی اطلاعات مورد نیازشان کمک کند.
- سازمان اطلاعات را به صورت مفصل و با جزئیات برای افراد فراهم آورده و روند دستیابی به اطلاعات مورد نیاز افراد را تسهیل کند.
- سازمان اطلاعاتی را فراهم آورد که امکان مقایسه با عملکرد گذشته را میسر سازد.
- سازمان در خصوص اطلاعاتی که ممکن است مخرب باشد، آینده‌نگر باشد و با گشودگی به انتقادات کارکنان توجه کند.
- سازمان وقتی که اشتباهی مرتکب می‌شود، صادقانه به آن اذعان کند.
- سازمان اطلاعاتی را فراهم می‌آورد که امکان مقایسه با استانداردها را فراهم آورد.
- سازمان در مورد اطلاعاتی که در اختیار افراد می‌گذارد، جزئیات مهم را حذف نکند و اطلاعاتی که سازمان ارائه می‌دهد، عمداً به شیوه‌ای نوشته نشود که فهم آن برای کارکنان دشوار باشد.

## منابع

- آقاسی، س (۱۳۸۵)، «شفاف‌سازی اطلاعات در تنظیم و ارائه گزارشات مالی نیاز امروز جامعه ایران»، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، ش ۲۸ و ۲۹، ۳۰۱-۳۱۰.
- آون، هیوز (۱۳۹۱)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات مروارید.
- حسنی، علی و شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱)، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ش ۱، ۸۱-۱۰۴.
- داداشی، علیرضا (۱۳۹۰)، «مبارزه با فساد اداری در ایران: اقدامات انجام‌شده و چند راهکار پیشنهادی»، راهبرد توسعه، ش ۲۷، ۲۰۸-۲۲۰.
- زندیه، حسن و سالارسروی، حسن (۱۳۹۱)، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، فصلنامه گنجینه اسناد، ۱۱۶-۱۳۴.
- سایت شفافیت بین‌المللی، قابل دسترس در: <http://www.transparency.org/country>
- سینایی، حسنعلی و داودی، عبدالله (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه شفاف‌سازی اطلاعات مالی و رفتار سرمایه‌گذاران در بورس اوراق بهادار تهران»، اقتصاد تحقیقات مالی، ش ۲۷، ۴۳-۶۰.
- فرهادی‌نژاد، محسن و لگزبان، محمد (۱۳۹۰)، «پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن (۱۳۷۸-۱۳۸۸)»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۸، ۴۵-۶۰.
- فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۵)، «دولت الکترونیک و حکومت‌داری خوب»، تدبیر، ش ۱۶۹، ۲۲-۲۷.

فیض‌آبادی. حوریه و علایی، سعید (۱۳۹۷)، «تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی شهرداری تهران»، فصلنامه مدیریت بهداشت و درمان، ۹(۳)، صص ۴۷-۵۴.

مشفق، محمدعلی (۱۳۸۹)، «آسیب‌شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه، ش ۵۲، ۱۴۵-۱۷۲.

میرسپاسی، ناصر و باقرزاده، محمدرضا (۱۳۸۵)، «آسیب‌شناسی نظام پاسخ‌گویی در سازمان‌های دولتی»، پژوهشگر، ش ۷، ۱-۱۴.

Augustine, D. (2012), Good practice in corporate governance: Transparency, trust and performance in the microfinance industry. *Business & Society*; 170- 185.

Ballou, D., & Pazer, H. (1995), Designing Information Systems to Optimize the accuracy-timeliness tradeoff. *Information Systems Research* , 51-72.

Becker, G., & Stigler, G. (1997), Law enforcement, malfeasance compensation of enforcers. *International Library of Critical Writings in Economics* , 81, 1-18

Bellamy, C., & Taylor, J. (1998), *Governing in the information age*. Open University Press, Philadelphia, 1-347.

Chambers, S. (2004), Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389-410.

Chander, P. & Wilde, L. (1992), Corruption in tax administration. *Journal of Public Economics*, 49(3): 333-349.

Crumpton, Michael A. (2011), The value of transparency. *The Bottom Line: Managing Library Finances* 24.2: 125-128.

Dawes, S. S., & Helbig, N. (2010), Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency. Springer Berlin Heidelberg , 50-60.

Erkkila, T. (2010), Transparency and Nordic Openness: State Tradition and New Governance Ideas in Finland. *Transparenz. VS Verlag für Sozialwissenschaften* , 348- 372.

Florini, A. (2000), Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. *World Banks Annual Conference on Development Economics* , 163-184.

Garcia-Marco, F.-J. (2010), Updating Official Publications to the Web 3.0: A Quantum Leap in e-Gov Transparency and Citizen Participation Is on Sight. *Electronic Government and the Information Systems* , 92-99.

Georgieva, D. (2010), A Dutch opinion in catching the corruption: openness, transparency, social control. Retrieved on sept, 14, 2008. Gholipour, A. The effect of servant leadership on organizational trust and empowerment in government agencies. *Journal of Public Management*, 1(2): 103-188.

Hakhverdian, A. & Mayne, Q. (2012), Institutional trust, education and corruption: Amicro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*; 74(03): 739-750.

He, Z. (2000), Corruption and anti-corruption in reform China. *Communist and Post-Communist Studies*, 33(2), 243-270.

Jaffe, R., Nash, R. A., Ash, R., Schwartz, N., Corish, R., Born, T., & Lazarus, H. (2006), Healthcare transparency: Opportunity or mirage. *Journal of Management Development*, 25(10), 981-995.

Kim, S., Kim, H. J & ,Lee, H .(2009), An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN .*Government Information Quarterly* , 42-50.

Klitggard, R. (1997), *Controlling Corruption*, Institute for International Economics Pub. Washington: Washington DC, 1-225.

Laffont, J. (1990), Analysis of hidden gaming in a three level hierarchy. *Journal of Law, Economics and Organization* , 301-324.

Lewicki, R. McAlliste, D. & Bies , R.J. (1998), Trust and distrust: New relationships and realities. *Academy of Management Review*, 23(3): 438-458.

- Mantysaari, P. (2010), *The law of corporate finance: general principles and EU law*. Springer, 167-678.
- Martinez, A. (2011), The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28 , 188-199.
- Meijer, A. (2009), Understanding modern transparency. *Internationa*
- Mityakov, S. & Serguey Braguinsky (2013), Foreign corporations and the culture of transparency: Evidence from Russian administrative data. *Journal of Financial Economics* , 1-26.
- Muenstermann, B., von Stetten, A., Laumer, S., & Eckhardt, A. (2010), The performance impact of business process standardization: HR case study insights. *Management Research Review*, 33(9), 924-939.
- Perritt, H. (1997), Open government. *Government Information Quarterly* , 14, 397-406.
- Relly, J. E & Sabharwal, M. (2009), Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly* , 148-157.
- Smith, R., & Bertozzi, M. (1998), Principals and agents: An explanatory model for public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* , 10, 325-353.
- Strausz, R. (1997), Delegation of monitoring in a principal-agent relationship. *The Review of Economic Studies* , 64, 337-357.
- Su, H. Y., Fang, S. C., & Young, C. S. (2011), Relationship transparency for partnership enhancement: an intellectual capital perspective. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 26(6), 456-468.
- Svensson, G. (2007), Legal requirements for transparency in appointments and promotions in Swedish higher education institutions. *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), 118- 133.
- Tirole, J. (1986), Hierarchies and bureaucracies: On the role of collusion in or organizations. *Journal of Law, Economics and Organization* , 181-214.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999), Towards transparency in finance and governance. *The World Bank Draft* , 1-30.
- Weber, R. H. (2010), Discussion Topics of Internet Governance. In *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*. Springer Berlin Heidelberg , 105-174.



## شفافیت و فسادستیزی در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران

نرجس جمشیدپور<sup>۱</sup>

صادق مرادی<sup>۲</sup>

### چکیده

شالوده یک نظام دموکراتیک و مردم‌سالار در این است که به طرق مختلف، حقوق سیاسی مردم و مداخله فعالانه و حق مشارکت مردم در اداره امور کشور حفظ و تضمین شود. عنصر اساسی در خودشکوفایی فردی و میزان دموکراتیک بودن جامعه با میزان مشارکت مردم در تصمیم‌گیری ارتباط مستقیم داشته و جامعه تا آنجا دموکراتیک است که مردم در آن بتوانند به‌طور مؤثر و هدفمند در تصمیم‌گیری دربارهٔ مسائلی که به آن‌ها مربوط است شرکت نموده و اثر مشارکت سیاسی شهروندان در صورت‌بندی قدرت سیاسی به نحو ملموس ملاحظه شود. با این وجود تساهل و تسامح و لامحاله غرض‌ورزی گروه‌بندی‌های سیاسی در حفظ حقوق انتخاباتی مردم و نامزدها و نیز عدم شفافیت در فرایند انتخابات به‌خصوص در رابطه با ارزیابی نامزدها ممکن است اثرگذاری انتخابات در مردم‌سالارانه بودن فرایند انتخاب نماینده را مخدوش نماید، انگیزه مشارکت شهروندان در اداره امور را کاهش دهد و مجاری فساد انتخاباتی را باز بگذارد.

متعاقب عدم کنترل مجاری فساد، شاهد امحاء مجاری مردم‌سالاری و تسهیل حاکمیت دیکتاتورمؤابانه خواهیم بود. در همین راستا به شیوه کتابخانه‌ای و تحلیل و نقد و بررسی مقالات و قوانین و مقررات مربوطه، بررسی شفافیت در انتخابات به‌عنوان اصلی‌ترین مجرای اعمال نظر شهروند در رابطه با نظام مردم‌سالار و نیز مجاری فسادزا در فرایندهای انتخاباتی به نحو مشروح آتی، مطمح‌نظر نگارندگان این مقاله قرار گرفته است و لزوم پیش‌بینی فرایند شفاف انتخاباتی و سازوکار مبتنی بر ارزیابی مؤلفه‌های کمی در رابطه با نامزدهای انتخاباتی حاصل شد.

**واژگان کلیدی:** انتخابات، شفافیت در انتخابات، فسادستیزی، فساد انتخاباتی، تقلب انتخاباتی

۱. پژوهشگر حقوق، Faezehjamshidporr@gmail.com

۲. پژوهشگر دکترای تخصصی حقوق و مدرس دانشگاه شیراز، Moradi.email@yahoo.com

## مقدمه

انتخابات از مهم‌ترین و مؤثرترین سازوکارهای مشارکت مردم در فرایند تعیین سرنوشت جامعه و ابزار اعمال اراده مردم در روند اداره کشور می‌باشد. در واقع انتخابات چون پلی است که شهروندان را به حکومت متصل کرده و امکان دخالت مردم در فرایند تنظیم و تدوین تصمیمات کشور را فراهم می‌سازد. مردم مطابق برنامه‌های از پیش اعلام‌شده به گزینش سیاست‌مداران می‌پردازند و بدین ترتیب زمینه اجرایی شدن این برنامه‌ها را فراهم می‌سازند؛ از این رو که انتخابات، وجه مردم‌سالارانه یک نظام سیاسی را تحقق بخشیده و پایه‌های مردمی حکومت را تقویت می‌کند باید سالم و از کیفیت مطلوبی برخوردار باشد. برای برخورداری از یک انتخابات سالم باید دو رکن در نظر گرفته شود. رکن اول شفاف‌سازی در انتخابات است که شامل ذی‌نفعان مختلف می‌شود. شفافیت در انتخابات باید ناظر بر نامزدها، مردم و فرایندهای انتخاباتی باشد، به این صورت که نظام مربوطه موظف است بستری مناسب را برای افزایش آگاهی مردم و دسترسی آن‌ها به حداکثر اطلاعات لازم برای انتخاب شایسته را فراهم کند و بر پیشینه و سوابق هر کاندیدا، نظرات نامزدها در رابطه با مسائل مختلف، تأمین منابع مالی انتخابات، اهداف و برنامه اجرایی و آتی، شفافیت اموال و دارایی، کابینه پیشنهادی و شبکه پشتیبان آن‌ها ناظر باشد و نامزدهای انتخاباتی را معرفی و عموم مردم را در خصوص قوانین و رویه‌های مربوط به انتخابات آماده نموده و داده‌های انتخاباتی را جهت افزایش شفافیت انتخابات منتشر کرده، کارکنان انتخاباتی را آموزش داده و مهم‌تر از همه اینکه فرایند نظارت بر انتخابات و ارزیابی کاندیدا شفاف و مبتنی بر ویژگی‌های کمی باشد؛ فرایندی که نتیجه آن عدم امکان اعمال سلیقه در اجرای مفاد قانون ناظر بر انتخابات است. رکن دوم جلوگیری و یافتن ریشه‌های فساد انتخاباتی است که باید از سوی نیروهای دولتی و غیردولتی سازمان داده شود. برای تقلب یا فساد انتخاباتی توضیحات گوناگونی ارائه شده است که به طور کلی می‌توانیم بگوییم تقلب انتخاباتی شامل فعالیت‌هایی است که می‌تواند نتایج صندوق‌های رأی را تغییر داده و قوانین انتخاباتی را نقض کند. امکان وقوع تقلب در هر سه مرحله قبل رأی‌گیری (مرحله تکوین و شکل‌گیری انتخابات)، روز رأی‌گیری (جریان انتخابات) و پس از رأی‌گیری (اختتام انتخابات) وجود دارد (جعفری، ۱۳۹۰: ۶).

قبل از شروع انتخابات، لازم است سه امر انجام پذیرد. اول اینکه یک مقام مسئول اوضاع و احوال کشور را مورد بررسی قرار دهد، دوم اینکه شرایط انتخاب‌شوندگان و محرومان از انتخابات و رسیدگی مبتنی بر شرایط شکلی قابل ارزیابی (و نه شرایط کیفی) باید کنترل شود و مرحله سوم نیز تبلیغات انتخاباتی است و با عملی شدن مراحل سه‌گانه مزبور، مشخص می‌گردد چه کسی با چه کیفیتی مجری، چه کسی با چه شرایطی ناظر و چه کسی با چه مشخصاتی می‌تواند نامزد انتخابات باشد.

در مرحله جریان انتخابات مقامات مجری انتخابات تحت نظارت مقام ناظر، انتخابات را در عالم واقع محقق می‌سازند که اخذ رأی و احتمالاً توقیف و یا ابطال انتخابات از طرف مقام ناظر را در بر می‌گیرد. این مرحله به منزله میدان کارزاری است که مبارزان سیاسی آزادانه تحت نظر داوری بی طرف به رقابت می‌پردازند و در نهایت سرنوشت کارزار را به اوراق رأی‌دهندگان می‌سپارند (جعفری، ۱۳۹۰: ۶).

در مرحله اختتام انتخابات، ماحصل مراتب پیشین، مشخص و رسیدگی به شکایات از مراحل مختلف انتخابات و اعلام نتیجه و صدور اعتبارنامه محقق می‌شود. در هر کدام از این مراحل سه‌گانه احتمال وقوع تخلف و تقلب انتخاباتی وجود دارد. در این پژوهش نگارنده مترصد پاسخ به سؤالات آتی است:

### سؤال اصلی:

۱- فساد انتخاباتی چیست و به چه روش‌هایی امکان وقوع آن وجود دارد؟

### سؤالات فرعی:

- ۲- کیفیت انتخابات و نظارت بر آن (با امعان‌نظر به مراتب شفافیت و فسادستیزی) در جمهوری اسلامی ایران به چه صورت است؟
- ۳- شفافیت در انتخابات چگونه اتفاق می‌افتد؟
- ۴- راهکارهای پیشگیری از فساد انتخاباتی چیست؟
- ۵- برای فسادگریزی و شفافیت‌افزایی در فرایند نظارت بر انتخابات چه مؤلفه‌های لازم است؟

## ۱. روش پژوهش

پژوهش پیش‌رو با رویکرد تحلیل محتوای قوانین و مقررات و ارزیابی منابع موضوع شفافیت و فسادستیزی در نظام انتخاباتی جمهوری اسلامی ایران و بهره‌گیری از داده‌های کتابخانه‌ای به ارائه راهکارهای اجرایی پرداخته و به لحاظ نحوه به‌کارگیری نتایج، در زمره پژوهش‌های کاربردی قرار می‌گیرد. پیشینه پژوهش: در این رابطه آثار (مرادی، ۱۴۰۱)، (امیری، ۱۳۹۴)، (دارابی، ۱۳۷۶) به لحاظ ارزیابی فرایند انتخابات در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران و نقد و تحلیل قوانین و مقررات و تاریخچه انتخابات در ایران حائز اهمیت است. با این وجود پژوهش پیش‌رو مترصد ارائه پیشنهادهای کاربردی در رابطه با ارتقای شفافیت در نظام انتخابات است.

## ۲. مفهوم‌شناسی و مبانی نظری

### ۲-۱. حق رأی

طبق مفاد ذیل اصل ۶ قانون اساسی مبنی بر اینکه در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود، مردم حق رأی دارند و این حق در صورت وجود مجاری استاندارد مشارکت مردم در اداره امور کشور، موجب تحقق عدالت سیاسی و اجتماعی می‌شود. حق رأی از آن جهت حائز اهمیت است که فرد از مجرای آن می‌تواند در تنظیم و تدوین تصمیمات کشور مداخله فعالانه داشته باشد. فارغ از انتقادات مشروح موضوع پژوهش، نقطه قوت جمهوری اسلامی ایران نسبت به ماقبل خود در آن است که پیش از انقلاب اسلامی رأی به صورت محدود صورت می‌گرفت ولی پس از انقلاب رأی بدون در نظر گرفتن قومیت، جنسیت، مذهب و ویژگی‌هایی نظیر آن و به صورت همگانی صورت می‌گیرد (دارابی، ۱۳۷۶: ۹).

حاکمیت مردم‌سالار و مشارکت عمومی از طریق بهره‌گیری از حق رأی به پاسخ‌گویی حاکمان و فراخی میدان مشارکت در نظام سیاسی اشاره دارد (آرنت، ۱۳۶۳: ۳۳۲)، مشارکت هسته اصلی یک جامعه مردم‌سالار است (Hahn, Lewis, 2000: 262)؛ بنابراین میزان مردم‌سالار بودن جوامع با میزان مشارکت فعالانه و شفاف مردم در تصمیم‌گیری، ارتباط دوسویه داشته و جامعه تا آنجا مردم‌سالار است که مردم در آن بتوانند به‌طور شفاف، مؤثر و هدفمند در تصمیم‌گیری درباره مسائلی که به آن‌ها مربوط است شرکت نمایند (جهانگلو، ۱۳۷۷: ۷۰).

حق مشارکت آگاهانه مردم در قدرت نیز باید همراه با وجود مجاری شفاف، مختلف و متفاوت جهت اجرای حق مشارکت فعالانه افراد باشد. اگر اقتدارات به‌موجب قانون اساسی به افراد منتخب شهروندان سپرده شود، اما مجاری اعمال جمهوریت به دلایلی از قبیل عدم شفافیت مسدود باشد، جمهوریت دچار خطر اخلاقی است. به عبارت دیگر خطر از آنجا ناشی می‌شود که علی‌رغم اختصاص قدرت به شهروندان، به دلایلی نظیر عدم شفافیت، مجاری اعمال حق شهروند بودن فراهم نباشد (ساندل، ۱۳۷۴: ۴۰۲)؛ بنابراین صرف تصریح به برخورداری از حق رأی و مشارکت از طریق انتخابات به معنای تحقق تمام و کمال حقوق سیاسی نبوده، لازم است، کل فرایند انتخابات از شفافیت کافی برخوردار باشد، به شرح مباحث آتی در مقاله مطمح‌نظر بوده است.

تضمین تعداد کافی از مجاری مؤثر و شفاف رسمی و غیررسمی که از طریق آن‌ها افکار عمومی به رهبران برگزیده انتقال می‌یابد از مهم‌ترین چالش‌های نظام‌های مبتنی بر نمایندگی است (بولن، ۱۳۸۳: ۲۰۳). در همین راستا و با توجه به اهمیت دسته اول حق رأی و همچنین ازدیاد گرایش‌های مخالف حکومت و در نتیجه، بی‌اعتمادی به مقامات حکومتی و کناره‌گیری از شرکت در انتخابات در جهان امروز (نوروزی، ۱۳۸۰: ۵۹۲) و اینکه آمار شرکت‌کنندگان را به‌عنوان معیار



عینی و بی‌طرفی نهادهای برگزارکننده انتخابات را به‌عنوان شاخصه‌های ذهنی دموکراسی نامیده‌اند (بولن، بی‌تا، ۷۱۸) و نیز کاهش میزان مشارکت در انتخابات در دوره‌های اخیر، بررسی راهکارهای افزایش شفافیت به بهبود جایگاه دموکراسی در کشور کمک خواهد نمود.

بنابر آنچه گذشت، از عدم شفافیت می‌توان به‌عنوان یکی از مصادیق تقلب یا فساد انتخاباتی نام برد؛ بنابراین روش‌های غیرمستقیم تقلب همچنان رایج است (قاضی شریعت‌پناهی، بی‌تا: ۳۲۲). جرم‌انگاری تعدیات احتمالی بر حق انتخاب شدن و حق انتخاب کردن و نیز جرم‌انگاری رفتارهای آسیب‌زا از قبیل تخدیش فرایند شفاف انتخاباتی و به‌طورکلی پیش‌بینی تضمین‌های مناسب برای ازدیاد شفافیت در فرایندهای انتخاباتی ضروری به‌نظر می‌رسد. چیزی که مداخله حقوق کیفری به‌منظور تضمین دست‌یابی به رقابت شفاف رأی‌دهندگان را ضروری ساخته و موجب اختصاص یافتن فصلی از قوانین کشورها به جرائم انتخاباتی و جرائم ناظر بر تقلب انتخاباتی گشته است. ایجاد قوانینی به‌منظور ممانعت از روند گسترش تقلب انتخاباتی از جانب حکومت‌ها، مؤید ضرورت پیش‌گفته می‌باشد (نلسو، ۱۳۸۱: ۱۷۰). ضرورتی که مستلزم وجود اراده سیاسی قوی بوده و بدون وجود اراده سیاسی، قوانین و مقررات در عمل، نقش اندکی ایفا خواهند نمود (افوسو، ۱۳۸۴: ۱۶).

در همین راستا و با توجه به روحیه انقلابی در جمهوری اسلامی ایران، به‌منظور مقابله با فساد، نه تنها قانون‌گذار اساسی نسبت به وظیفه دولت در ایجاد امکانات لازم برای مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی<sup>۱</sup> تصریح داشته، قانون‌گذار عادی نیز با منع<sup>۲</sup> و جرم‌انگاری فعالیت مثبت یا منفی کارمندان برای نامزدهای انتخاباتی در ساعات اداری<sup>۳</sup> و نیز جرم‌انگاری سلب آزادی افراد توسط مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های

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

۲. ماده ۵۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: «انجام هرگونه فعالیت تبلیغاتی از تاریخ اعلام رسمی اسامی نامزدها برای نامزدی نمایندگی مجلس از صداوسیما و میز خطابه نماز جمعه و یا هر وسیله دیگری که جنبه رسمی و دولتی دارد و فعالیت کارمندان در ساعات اداری و همچنین استفاده از وسایل و سایر امکانات وزارتخانه‌ها، ادارات، شرکت‌های دولتی، مؤسسات وابسته به دولت، شهرداری‌ها، شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن‌ها و نهادها و مؤسساتی که از بودجه عمومی (به هر مقدار) استفاده می‌کنند و همچنین در اختیار گذاشتن وسایل و امکانات مزبور ممنوع بوده و مرتکب مجرم شناخته می‌شود».

۳. ماده ۸۱ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی، مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: «مجازات مرتکبین تخلف مندرج در صدر ماده (۵۹) و تبصره (۲) آن حبس از سه تا شش ماه یا جزای نقدی از دو میلیون تا ده میلیون ریال می‌باشد و مجازات مرتکبین جرائم مندرج در قسمت اخیر ماده (۵۹) و تبصره (۱) آن همان مجازات مقرر در ماده (۵۹۸) قانون مجازات اسلامی خواهد بود».

حکومتی<sup>۱</sup>، در صدد عمل به ضرورت پیش‌گفته بر آمده است. با این وجود با توجه به عدم ذکر شفافیت در فرایند بهره‌مندی از حق انتخاب کردن و انتخاب شدن در بخش حقوق ملت قانون اساسی، ممکن است به عدم شمولیت مندرجات ماده مورد استناد، نسبت به حق رأی ایراد شود. اما به نظر نگارندگان، امعان نظر توأمان نسبت به اصل پیش‌گفته و اینکه امور کشور باید با اتکا به آرای عمومی اداره شود<sup>۲</sup>، حکایت از قطعیت شناسایی حق انتخاب کردن و انتخاب شدن از جانب قانون‌گذار اساسی به‌عنوان یکی از مصادیق حقوق به‌رسمیت شناخته‌شده در قانون اساسی دارد؛ چیزی که به معنای شمولیت ماده مورد نظر نسبت به حق انتخاب کردن و انتخاب شدن خواهد بود؛ اما با توجه به ضرورت پیش‌بینی شفافیت، لازم است عبارت مزبور در قوانین و مقررات مؤکداً پیش‌بینی شود.

## ۲-۲. نظارت بر انتخابات

مقصود از نظارت بر انتخابات مجموعه عملیاتی است که نهادهای ناظر بر مبنای قوانین و به‌منظور اطمینان از اجرای دقیق و صحیح فرایند انتخابات انجام می‌دهند (طحان‌نظیف، ۱۳۹۸: ۱۱۲۹). از حیث وجود و امکان اعمال ضمانت اجرا، نظارت بر انتخابات به دو دسته استطلاعی و استصوابی تقسیم می‌شود. نظارت استطلاعی، نظارتی است که اعمال حقوقی با اطلاع ناظر انجام گیرد، بدون آنکه ناظر در مقام تصویب یا رد این اعمال باشد. در چنین حالتی، ناظر می‌تواند موارد انحراف یا تخلف را برای هرگونه اتخاذ تصمیم به اطلاع مقام ذی‌صلاح برساند (هاشمی، ۱۳۸۷: ۲۹۵). در مقابل، در نظارت استصوابی که قلمرو آن گسترده‌تر از آگاهی و اعلام است، به این صورت می‌باشد که اعمال حقوقی مجری، بدون اخذ نظر و رأی مساعد ناظر بی‌اعتبار است و منشأ اثر نخواهد بود. به این معنا که اختیارات ناظر به حدی است که در صورت عدم رضایت و تأیید ناظر، کلیه اقدامات انجام‌گرفته بی‌اعتبار خواهد بود. (هاشمی، ۱۳۹۰: ۲۰۸). قانون انتخابات مجلس در ماده ۳ و سایر قوانین و مقررات انتخابات به صراحت در مقام تعیین تکلیف گستره نظارتی شورای نگهبان برآمده‌اند و این نظارت را استصوابی و عام دانسته‌اند، به‌گونه‌ای که این نظارت در تمام مراحل و کلیه امور مربوط به انتخابات، جاری و ساری خواهد بود. یک‌سری اصول بر نظارت بر انتخابات حاکم هستند که این اصول به چارچوب‌های اساسی انتخابات اشاره دارند

۱. ماده ۵۷۰ قانون مجازات اسلامی: «هر یک از مقامات و مأمورین وابسته به نهادها و دستگاه‌های حکومتی که برخلاف قانون، آزادی شخصی افراد ملت را سلب کند یا آنان را از حقوق مقرر در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران محروم نماید، علاوه بر انفصال از خدمت و محرومیت یک تا پنج سال از مشاغل حکومتی به حبس از دو ماه تا سه سال محکوم خواهد شد».

۲. اصل ۶ قانون اساسی: «در جمهوری اسلامی ایران امور کشور باید به اتکاء آراء عمومی اداره شود...».

که نهادهای حقوقی به ویژه نهاد ناظر در مقام نظارت بر تمام مراحل انتخابات، باید آن‌ها را مدنظر قرار دهد تا زمینه‌های تحقق انتخابات سالم و عادلانه، فراهم شود. چنانچه فرایندهای انتخاباتی با هر یک از این اصول همخوانی نداشته باشد، نمی‌تواند اهداف در نظر گرفته شده برای انتخابات را محقق سازد (طحان نظیف، ۱۳۹۸: ۱۱۳۰).

اولین اصل، اصل تأمین سلامت و آزادی انتخابات است که در بندهای ۱۱ و ۱۵ سیاست‌های کلی انتخابات تصریح شده است. سلامت انتخابات عامل مهمی در تأمین آزادی و بی‌طرفی انتخابات، مشارکت داوطلبان، گروه‌های ذی‌نفع و رأی‌دهندگان به حساب می‌آید که طبق آن ناظران انتخاباتی موظف‌اند که با نظارت شفاف، دقیق و منصفانه بر تمام فرایندهای انتخابات، پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم انتخاباتی را رقم بزنند.

دومین اصل، اصل تأمین مشارکت حداکثری است که وظیفه ناظران در ایجاد زمینه‌های حضور پُرشور و حداکثری را ایجاب می‌نماید.

سومین اصل، اصل تأمین حقوق داوطلبان و رأی‌دهندگان است و اقتضای آن، شفاف، صحیح و بی‌طرفانه بودن اقدامات مقام ناظر به صلاحیت‌های داوطلبان است که در ادامه به شرح مبسوط مطمح نظر قرار می‌گیرد.

نظارت بر محافظت مناسب از پایگاه‌های اخذ رأی، رسیدگی بی‌طرفانه و فوری به شکایات انتخاباتی و حقوق رأی‌دهندگان را که شامل حق انتخاب کردن، صیانت از آرا، جلوگیری از عدم تهدید رأی‌دهندگان و... می‌شود، نیز با نظارت دقیق و شفاف تأمین می‌شود (الکیت، ۱۳۸۴).

آخرین اصل، اصل لزوم رعایت کامل بی‌طرفی است که در بند ۱۵ سیاست‌های کلی مطمح نظر بوده است. طبق اصل مزبور، انطباق اعمال مجریان با قوانین و مقررات باید در درجه اول اهمیت قرار داشته باشد و در مقام حُسن اجرای قوانین و مقررات ترغیبی نسبت به افراد، احزاب و گرایش‌ها توسط ناظر وجود نداشته باشد (طحان نظیف، ۱۳۹۸).

در این رابطه نظارت استصوابی و عدم التزام اعضای شورای نگهبان به استناد به موارد شفاف و از پیش تعیین شده در رد صلاحیت نامزدهای انتخاباتی<sup>۱</sup> و نیز عدم پیش‌بینی مراجع مناسب و پاسخ‌گو به اعتراضات نامزدهای رد صلاحیت شده در انتخابات گوناگون جمهوری اسلامی ایران، موجبات امکان تعدی به حقوق انتخاب‌شوندگان و انتخاب‌کنندگان را فراهم می‌نماید؛ اما در صورت رد صلاحیت سلیقه‌ای و اتخاذ رویکرد غیرشفاف از جانب اعضای شورای نگهبان، از ماده

۱. تفسیر شماره ۱۲۳۴ تاریخ ۱۳۷۰/۳/۱ شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی: «نظارت مذکور در اصل ۹۹ قانون اساسی استصوابی است و شامل تمام مراحل اجرایی انتخابات از جمله تأیید و رد صلاحیت کاندیداها می‌شود».

مورد مطالعه، می‌توان به‌عنوان مجرای قانونی، جهت شکایت از اعضای مزبور استناد نمود؛ اما با توجه به تصریح قانون‌گذار به نظارت استصوابی<sup>۱</sup>، رویکرد محتمل غیرشفاف اعضای شورای نگهبان، متضمن ایجاد مسئولیت برای آنان نبوده و با توجه به عدم ایجاد مسئولیت، استناد به ماده مورد مطالعه جهت طرح شکایت مورد پذیرش نخواهد بود<sup>۲</sup>؛ بنابراین شکایت از اعضای شورای مزبور به دلیل رفتار غیرشفاف در رد صلاحیت‌های انتخاباتی از گستره شمول ماده مزبور خارج می‌باشد؛ روندی که بعضاً ممکن است موجبات تخدیش حقوق نامزدهای انتخاباتی و رأی‌دهندگان را فراهم نماید. چه‌آنکه حوزه دخالت مردم تا آنجا که وضع فکری و فهم و سواد جامعه اجازه می‌دهد، باید گسترش یابد (میل، ۱۳۸۳: ۴۱۵) و ممانعت‌های بی‌دلیل از حق انتخاب شدن با روند جمهوریت متباین است. به‌علاوه که اصل نیز بر مبنای تصریحات قانون اساسی برائت بوده و در بین فقها نیز در فرض شک در لزوم تعزیر، استناد به اصل برائت رایج است (طوسی، ۱۴۲۰: ۲۲۰).

در این رابطه رویکرد قانون‌گذار عادی در تصویب ماده مزبور که صیانت از حقوق و آزادی‌های افراد ملت می‌باشد، رویکرد مثبتی تلقی می‌گردد. باین‌همه، نظارت استصوابی مصوب مجلس شورای اسلامی و تفسیر شورای مزبور از اصل ۹۹ قانون اساسی (مجموعه نظرات شورای نگهبان، ۱۳۸۱: ۲۲۶) محل نقد به‌نظر می‌رسد. چراکه قانون اگر با ضرورت‌های جامعه بیگانه باشد، خود محدودیتی ناروا در حقوق و آزادی‌های افراد به‌شمار می‌رود (حاجی ده‌آبادی، ۱۳۹۱: ۷).

منظور قانون‌گذار اساسی از تصویب اصل ۹۹، مشخص نمودن مرجع ناظر انتخابات می‌باشد؛ چه‌آنکه نوع نظارت و تعیین شرایط انتخاب‌شوندگان در اصل جداگانه‌ای (اصل ۶۲) توسط قانون‌گذار، مورد توجه بوده است؛ بنابراین پذیرش صحت تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹ قانون اساسی مبنی بر استصوابی بودن نظارت، مستلزم پذیرش ابطال حکم اصل ۶۲ قانون اساسی توسط شورای نگهبان خواهد بود؛ زیرا درحالی‌که قانون‌گذار اساسی، تعیین کیفیت نظارت بر انتخابات را مطابق اصل ۶۲ در صلاحیت مجلس شورای اسلامی قرار داده، تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹، مجلس را از تصویب قانون در این رابطه منع نموده است؛ فرایندی که با اصل شفافیت

۱. ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: «نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی به‌عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت، استصوابی، عام و در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است».

۲. در این رابطه گفتنی است ضرورت بی‌طرفی کامل ناظرین شورای نگهبان و اعضای هیئت‌های اجرایی و نظارت، در ماده ۳۳ قانون همه‌پرسی در جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۶۸/۴/۴ مورد توجه قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران بوده و اتفاقاً مجازات‌هایی نیز مطابق قانون مزبور برای متخلفان پیش‌بینی شده است. اما به توجه به عدم تصریح قانون‌گذار نسبت به توسیع گستره شمول مندرجات قانون مزبور به سایر انتخابات و نیز با توجه به عنوان قانون مزبور که ناظر بر همه‌پرسی می‌باشد، تخلفات مورد اشعار قانون‌گذار در ماده مزبور را باید صرفاً مختص همه‌پرسی و نه انتخابات دانست.

در انتخابات، متباین به نظر می‌رسد (احمدی، ۱۳۸۹: ۲۳۵).

افزون‌براین، مفاد اصل ۹۹ قانون اساسی پیرامون صحت انتخابات بوده و بررسی صلاحیت داوطلبان را شامل نمی‌شود. چراکه اولاً همه‌پرسی نیز به‌عنوان یکی از مصادیق انتخابات مشمول نظارت شورای نگهبان در اصل مزبور عنوان شده است، درحالی‌که در همه‌پرسی نامزدی برای بررسی صلاحیت وجود ندارد؛ بنابراین به‌منظور ارتقای شفافیت در فرایند تأیید صلاحیت‌ها با توجه به عدم ذکر عبارت (نظارت بر صلاحیت نامزدها) در اصل ۹۹ و نیز با امعان‌نظر به اینکه: در شمول حکم واحد بر موضوعات ناهمگون، صرفاً باید به نقاط اشتراک اکتفا نمود، در اینجا نیز صرفاً باید (نظارت بر صحت انتخابات) را به‌عنوان نقطه مشترک اصل ۹۹ تلقی نموده و از تسری حکم (نظارت بر انتخابات) به موضوع (بررسی صلاحیت داوطلبان) اجتناب نمود.

ثانیاً: تکلیف تعیین صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری به‌عنوان یکی دیگر از مصادیق انتخابات‌های مندرج در اصل ۹۹ در اصل جداگانه‌ای (اصل ۱۱۰) مشخص شده است؛ بنابراین اگر منظور قانون‌گذار اساسی از تصویب اصل ۹۹، نظارت بر صلاحیت‌ها بود، ذکر (نظارت بر صلاحیت‌ها) در اصل ۱۱۰ ضرورتی نداشت؛ ازاین‌رو باید پذیرفت که اصل ۹۹ در صدد بیان (مرجع نظارت بر انتخابات) و نه (بررسی صلاحیت نامزدها) بوده است. به‌علاوه‌که شورای محترم نگهبان با تعیین نوع نظارت در تفسیر اصل ۹۹، در حالی اصل اخیرالذکر را به‌عنوان مبنای تأیید یا رد صلاحیت داوطلبان قرار داده که اصل حاکم بر این موضوع، اصل ۱۱۰ می‌باشد؛ بنابراین اگرچه استدلال پیش‌گفته حکایت از مباینت تفسیر شورای نگهبان از اصل ۹۹، با قانون اساسی خواهد داشت اما با توجه به اینکه نهاد مفسر قانون اساسی در نظام جمهوری اسلامی ایران، شورای نگهبان می‌باشد، عمل مورد مناقشه مزبور تا پیش از رفع ایرادات پیش‌گفته در ارائه نظریه تفسیری بعدی، اجتناب‌ناپذیر می‌باشد. در همین راستا با توجه به اینکه صیانت شورای نگهبان از قانون اساسی متضمن صیانت از حقوق و آزادی‌های مندرج در آن نیز می‌باشد، به‌منظور ارتقای شفافیت در نظارت بر فرایند انتخابات، انتظار تفسیر مجدد از اصل مزبور منطقی خواهد بود. باین‌حال و در فرض اصرار شورای نگهبان بر صحت نظر تفسیری خود، موضوع از طریق درخواست از مقام معظم رهبری به‌منظور حل موضوع از مجرای حل معضلات مندرج در اصل ۱۱۰ قانون اساسی نیز قابل پیگیری است.

با توجه به حاکمیت نظارت استصوابی مندرج در قانون انتخابات مصوب مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۷۴ بر انتخابات و به‌منظور ارتقای شفافیت در فرایند انتخابات، تصمیم‌سازی جدید متناقض با رویکرد پیشین در این رابطه از جانب نمایندگان مجلس شورای اسلامی پیشنهاد

می‌گردد. همچنین ارائه تضمینات لازم در رابطه با شفافیت در مراحل انتخابات و جرم‌انگاری تخلفات انتخاباتی، جهت صیانت از حقوق انتخاباتی و ارتقای شفافیت انتخاباتی پیشنهاد می‌گردد. با این وجود با فرض جرم‌انگاری جرائم انتخاباتی، فهرست جرائم، ضمن آنکه باید در چارچوب حقوق و آزادی‌های بنیادین تبیین و طراحی شود، باید محدود، حداقلی و موجه بوده (قاری سید فاطمی، ۱۳۸۲: ۱۳۹) و در راستای ارتقای شفافیت فرایندهای انتخاباتی باشد؛ لذا به نظر می‌رسد شفافیت در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران از تضمین‌های قانونی مناسبی برخوردار نبوده، نیاز به ارتقاء دارد.

در این رابطه البته، قانون‌گذار جمهوری اسلامی ایران با اکتفای به شرایط حداقلی شرط سنی، تابعیت و عاقل بودن برای انتخاب‌کنندگان<sup>۱</sup>، به دلیل عدم پیش‌بینی شرایط کیفی در رابطه با انتخاب‌کنندگان، ضمن تضمین شفافیت در صدد صیانت از حقوق انتخاب‌کنندگان برآمده است. همچنین جرم‌انگاری‌های موجه تخدیش اصل شفافیت در انتخابات توسط کارکنان دولت (به مفهوم عام کلمه) را می‌توان به‌عنوان یکی از تدابیر دولت‌ها در جهت حمایت ایجابی از شفافیت نام برد.

## ۲-۳. شفافیت در انتخابات

برای شفافیت‌سازی در انتخابات، دولت باید بر نامزدها، مردم و فرایندهای انتخاباتی به شرح آتی مطمئن نظر قرار دهد.

۱. مراتب ناظر بر نامزدها: در مسائل ناظر بر نامزدها، چندین موضوع محور اصلی است که مهم‌ترین بخش آن، را می‌توان مسائل ناظر بر نامزدها دانست.

۱-۱. منابع مالی انتخابات: پذیرش مردم‌سالاری مستلزم پذیرش انتخابات است. در صورت پذیرش انتخابات، رقابت نامزدها تأیید و با قبول رقابت، فعالیت‌های انتخاباتی پذیرفته می‌شود؛ پذیرفتن فعالیت‌های انتخاباتی نیازمند تأمین هزینه است که برای هزینه‌کرد انتخابات نیز عمده‌تاً دین مالی برای نامزد انتخابات ایجاد می‌شود و این موضوع وابستگی کاندیدا را در پی دارد؛ با این وجود به این علت که نمی‌توان هزینه را از انتخابات حذف نمود و چون تبلیغات و فعالیت‌های انتخاباتی همواره هزینه‌بر است؛ بنابراین باید مشخص شود که منبع درآمد و پشتوانه مالی نامزدها از کجا تأمین می‌شود.

۱-۲. مراتب مربوط به سوابق تحصیلی، شغلی و فعالیت‌ها: سوابق کاندیدا باید مشخص

---

۱. ماده ۲۹ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی: «انتخاب‌کنندگان باید دارای شرایط ذیل باشند: ۱- تابعیت کشور جمهوری اسلامی ایران. ۲- ورود به سن ۱۶ سالگی. ۳- عدم جنون.»

باشد و به عبارت ساده‌تر، معیار سوابق افراد برای کاندیداتوری، سوابق دارای معیار ارزیابی نظیر شرایط شکلی قابل احراز باشد. به تعبیر دقیق‌تر معیارهای کیفی نظیر پایبندی اخلاقی و... حذف و معیارهای کیفی دیگری نظیر مدارک مربوط به مدارج تحصیلی کاندیدا جایگزین شود، چیزی که به تشریح در بخش قبلی مورد بحث قرار گرفت.

۳-۱. سوابق شفاف مواضع: موضع‌گیری کلی نامزدها بوده و مواردی نظیر اینکه اقتصاد باید بهبود پیدا کند، اشتغال باید افزایش یابد، تولید بهتر شود، ارتباط با بقیه کشورها خوب شود را در بر می‌گیرد. هیچ‌کس این مواضع را رد نمی‌کند چون موضع مشترکی است؛ اما فرد باید توضیح دهد که دقیقاً چه موضعی دارد. به‌طور کلی نامزدها باید در طول حیات سیاسی خود نسبت به مسائل مهم مختلف، مواضع خود را بیان نموده و این مواضع در سوابق اظهارات آنان درج شود.

۴-۱. وعده‌ها: وعده‌هایی که نه در حافظه شخص و نه در حافظه تاریخی شهروندان می‌ماند. فراموشی وعده‌های انتخاباتی حاکی از عدم بلوغ و سازوکار اجتماعی جامعه‌ای است که نمی‌تواند وعده‌ها را ثبت و رصد نماید. در همین راستا لازم است وعده‌ها ثبت و در طول زمان رصد و مشخص شود چه تعداد در حال اجرا و چه تعداد متوقف شده‌اند.

۵-۱. کابینه یا تیم همکار نامزدهای انتخاباتی: مهم‌ترین افرادی که با مصادیق نمایندگان مردم (نظیر رئیس‌جمهور، نمایندگان مجلس، اعضای شوراها و اسلامی) همکاری می‌نمایند تحت عنوان تیم همکار نامیده می‌شوند.

با توجه به تأثیرگذاری تیم همکار در فرایند انتخابات و در اجرای مراتب مورد نظر نامزد و نیز اثرگذاری نسبت به ایده‌های وی، لازم است اعضای احتمالی کابینه مشخص گردد که این کار از طریق نقش‌آفرینی فعال اصحاب رسانه می‌تواند محقق گردد.

همچنین مراتب ذیل حائز اهمیت است:

- هزینه‌های انتخاباتی: لازم است تمامی هزینه‌ها و مخارج انتخاباتی، کمک‌های نقدی و غیرنقدی به‌صورت دقیق ثبت و ارائه گردد و دریافتی‌هایی که اعلام نشده، جرم‌انگاری اعلام شود.

- وعده‌ها: ارائه وعده‌های غیرمشخص باید جرم‌انگاری شود به‌جز مواردی که پیش‌تر در سامانه‌های مشخص ثبت شده باشد.

- فعالیت‌های پیشین نامزدها: تمامی سوابق و فعالیت‌های قبلی کاندیدا باید ثبت گردد.

- مواضع روشن نامزدها: لازم است مواضع نامزدها نسبت به مسائل مهم موجود در جامعه ثبت شود.

- همکاران: الزام قانونی و فشار افکار عمومی و رسانه‌ها برای اعلام اسامی اعضای احتمالی

تیم همکار ضروری به نظر می‌رسد.

۲. مسائل مربوط به شهروندان

۲-۱. رأی آگاهانه: باید زمینه و شرایطی مهیا شود که مردم بتوانند آگاهانه انتخاب نمایند. تجارب داخلی و بین‌المللی می‌تواند در این زمینه راهنما باشد؛ همچنین وجود سامانه‌هایی که به رأی‌دهندگان کمک نموده، سوابق نامزدها مشخص و اطلاعات کاندیدا در آن‌ها قابل رصد و ارزیابی باشد.

۲-۲. نظارت پسینی: ارزیابی مردمی در طول دوره چهار ساله نمایندگی نیز لازم است. نظارت مستمر مردمی بر عملکرد نماینده مجلس، رئیس‌جمهور، شورای شهر، مجلس خبرگان باید مبتنی بر شاخص‌های روشن و مشخص باشد.

۲-۳. گزارشگران فساد

با جرم‌انگاری، دروغ‌گویی و مشارکت مردم در راستی‌آزمایی، ریسک دروغ‌گویی به حداکثر می‌رسد. مهم‌ترین مانع تخلف انتخاباتی توسط شهروندان، ریسک کشف است. شفافیت به‌تنهایی ناکافی و ناکارآمد بوده و نباید محدود به سامانه‌های خاص اطلاعاتی باشد.

۳. مسائل ناظر بر فرایندهای انتخاباتی

۳-۱. اصول رفتاری نامزدها: اصول رفتاری یک سازه اجتماعی است که چارچوب رفتارهای صحیح و ناصحیح افراد را مشخص می‌کند؛ برای نمونه در پارلمان اروپا نمایندگان موظف هستند در حیطه‌های وظایف اصلی نمایندگان، تعارض منافع، اعلام هدایای دریافتی، اعلام اموال و دارایی‌ها و هر نوع بهره‌مندی مالی از هر طریق، اقدامات اجرایی و... اصول رفتاری قانونی را رعایت نمایند.

۳-۲. شفافیت فرایندهای انتخاباتی:

- تنقیح چارچوب قانونی برای بی‌طرفی، اثربخشی و شفافیت در انتخابات.

- انجام اقدامات ضروری برای محافظت از بی‌طرفی.

- ارائه اطلاعات مربوط به فرایندهای انتخاباتی.

- مشورت جویی پیرامون هرگونه تغییر در فرایندهای انتخاباتی.

۳-۳. انتشار داده‌های مربوط به انتخابات: انتشار داده‌های ذیل برای عموم شهروندان لازم است.

الف. داده‌های اطلاعات مکانی مربوط به شعب اخذ رأی.

ب. داده‌های رأی‌دهندگان (از جمله جنسیت، سن و گروه‌های قومی یا اقلیتی).

ج. داده‌های تفصیلی نتایج شمارش آراء.



د. داده‌های انتخابات گذشته.

۴. داده‌های شکایات دریافتی تخلفات، اطلاعات انجام شده و نتایج آن‌ها.

۵. داده‌های تدارکات و قراردادهای انتخاباتی.

فساد انتخاباتی: فساد یا تقلب انتخاباتی دخالت غیرقانونی در فرایند یک انتخابات است. فعالیت‌های متقلبان‌انه‌ای است که نتیجه نهایی شمارش آراء را تحت تأثیر قرار می‌دهند تا نتیجه انتخاباتی دلخواه حاصل شود. اگرچه تقلب انتخاباتی شامل فعالیت‌های غیرقانونی می‌باشد اما در اصطلاح گاهی در اشاره به فعالیت‌های قانونی اما غیرقابل از نظر اخلاقی، مخالف روح قوانین انتخاباتی یا در تضاد دموکراسی نیز به کار می‌رود. به عبارتی در انتخابات سراسری تقلب انتخاباتی موفقیت‌آمیز شبیه یک کودتا یا تباهی مردم‌سالاری است.

در تقلب انتخاباتی حتی اگر نتیجه دلخواه متقلبان حاصل نگردد، در صورت جریمه نشدن متخلفین، تأثیر مخربی بر جای می‌نهد؛ چراکه سبب کاهش اعتماد رأی‌دهندگان به دموکراسی می‌شود؛ احتمال وقوع تقلب نیز تأثیر مخربی دارد که اعتماد مردم را مخدوش می‌نماید که می‌تواند نابودی دموکراسی و پایه‌گذاری رفتار دیکتاتورمؤابانه را رقم بزند. تقلب انتخاباتی در هر مرحله‌ای ممکن است رخ دهد؛ اما عمدتاً در فرایند آغاز انتخابات، بررسی صلاحیت‌ها، تبلیغات و شمارش آراء اتفاق می‌افتد.

تخدیش حق و آزادی رأی افراد و تغییر نتایج دو شکل اصلی تقلب انتخاباتی است. به‌علت ازدیاد گرایش‌های مخالف حکومت و در نتیجه بی‌اعتمادی به مقامات حکومتی و کناره‌گیری از شرکت در انتخابات اغلب جریان‌های سیاسی، نامزدان انتخابات و افکار عمومی کشور اعتماد عمومی به عملکرد کمیسیون‌های انتخاباتی مخدوش می‌شود. اینکه چرا باور و اعتماد به کار کمیسیون‌های انتخاباتی کاهش می‌یابد، ممکن است ریشه در این داشته باشد که کمیسیون‌های انتخاباتی برخورد مسئولانه با برگزاری انتخابات و شرکت مردم در این فرایند را از دست داده باشند. در همین راستا، یکی از فرایندهای محل نقد در نظام انتخاباتی ایران، رد صلاحیت مبتنی بر تشخیص فردی است که به شرح مندرج در صفحات قبل، با وجود اینکه می‌توان به‌عنوان مجرای قانونی، جهت شکایت از اعضای نهاد ناظر بر انتخابات استناد نمود ولی با توجه به تصریح قانون‌گذار به نظارت استصوابی<sup>۱</sup> رویکرد محتمل سلیقه‌ای، متضمن ایجاد مسئولیت برای نهاد ناظر نمی‌باشد؛ بنابراین حوزه دخالت مردم تا آنجا که وضع فکری جامعه اجازه می‌دهد، باید گسترش یابد و ممانعت‌های

۱. ماده ۳ قانون انتخابات مجلس شورای اسلامی مصوب ۱۳۷۸/۹/۷: (نظارت بر انتخابات مجلس شورای اسلامی به‌عهده شورای نگهبان می‌باشد. این نظارت، استصوابی، عام و در تمام مراحل در کلیه امور مربوط به انتخابات جاری است).

بی دلیل از حق انتخاب شدن با روند جمهوری خواهی و دموکراسی مغایرت دارد (مرادی، ۱۴۰۱).  
روش بعدی فساد انتخاباتی استفاده از نفوذ اداری یا سوءاستفاده شغلی از این جهت که عمل مزبور را جرم انگاری ننموده و کارمند با استفاده از نفوذ خاص خود می تواند علیه نامزدهای انتخاباتی فعالیت نموده و حقوق نامزدهای انتخاباتی را تخدیش نماید می باشد. سوءاستفاده شغلی می تواند به عنوان یکی از مهم ترین مجاری تخدیش حقوق انتخاباتی نامزدهای انتخاباتی مورد استفاده کارمندان قرار گیرد.

یکی دیگر از معروف ترین روش های فساد انتخاباتی عدم صداقت در شمارش یا گزارش رأی ها است که در این روش ممکن است آراء یک کاندید اشتباه اعلام شود و یا یک صندوق رأی که به نفع یک نامزد خاص می باشد، ابطال شود. در این روش یا مسئولان آن ناحیه با رشوه و تطمیع این کار را انجام داده اند یا به دلیل تهدید یا تعصب و علاقه، چنین عملی محقق شده است.  
چهارمین روش فساد انتخاباتی دست کاری نظام رأی گیری با گنجاندن صندوق های اخذ رأی جعلی است که در این روش صندوق های پلمپ شده را با صندوق های مشابه و از پیش آماده شده با رأی های متفاوت و به نفع یک نامزد خاص تعویض می شود.

پنجمین روش فساد در انتخابات منتشر کردن شایعه های ناروا و تبلیغات انتخاباتی غلط است، که در این روش یک کاندیدا می تواند برای رقیب خود تبلیغات و شایعه های غلط منتشر نمایند تا جلوه سیاسی یا اجتماعی رقیب نزد مردم خراب شود؛ همچنین ممکن است تبلیغات سودمند اما نادرست محقق شود.

انتخابات نمایشی که در آن ها تنها یک کاندیدا و یا نفرات دستچین شده حضور دارند نیز گاهی تقلب انتخاباتی محسوب می شود، هر چند با قانون سازگار باشد.  
به طور کل سه دسته افراد می توانند در تقلب انتخاباتی شریک باشند:

دسته اول مجرمین یقه سفید انتخاباتی که شامل کارگزاران و مجریان و ناظرین انتخاباتی از جهت تقلب و تزویر در چاپ اوراق انتخاباتی، تغییر آراء و مداخله غیر قانونی در امر انتخابات و محروم کردن مردم از حقوق انتخاباتی خود هستند.

دسته دوم کاندیدا و طرفداران و ستادهای انتخاباتی از جهت اتخاذ شیوه های غیر قانونی جهت کسب آراء، تهدید یا تطمیع مردم، استفاده از امکانات دولتی هستند.

دسته سوم افراد و مردم عادی از جهت ارتکاب جرائم و تخلفات شایع انتخاباتی نظیر دخالت در امر انتخابات با سمت مجهول، رأی دادن بیش از یکبار و رأی دادن با شناسنامه دیگری و هتک حرمت نامزدها هستند.

### ۳. پیشگیری از فساد انتخاباتی

یکی از راهکارهای پیشنهادی برای رأی‌گیری، رأی‌گیری به صورت مجازی است. در این روش هم شمارش آراء با سرعت بیشتری انجام می‌شود و هم دسترسی مردم برای رأی‌گیری راحت‌تر است و مهم‌ترین حُسن این روش این است که امکان تقلب به حداقل‌ترین حالت ممکن می‌رسد؛ زیرا در رأی‌گیری حضوری امکان تقلب افرادی که شمارش آراء را انجام می‌دهند در شمردن آراء یا رأی دادن وجود دارد و همچنین امکان دارد اشتباهی در فرایند رأی‌گیری رخ دهد. اما در هر صورت اگر امکان انتخابات به صورت مجازی وجود نداشت باید نکاتی برای انتخابات حضوری در نظر گرفته شود که به شرح آتی مطمح‌نظر است.

اولین نکته در برگزاری هر انتخابات، تعیین مرجع صالح جهت برگزاری انتخابات و تعیین مجریان و ناظران ذی‌صلاح است. کمیسیون ملی و محلی انتخابات باید متشکل از مجریان و ناظرین بی‌طرف و معتمد باشد تا باعث ثبات و اعتماد در برگزاری انتخابات بی‌طرفانه و سالم شود. یکی دیگر از مهم‌ترین کارها این است که دولت شفاف‌سازی لازم را در زمینه انتخابات برای مردم انجام داده باشد که پیشتر به مشروع آن اشاره شد.

تبلیغات بی‌شمار، گمراه‌کننده و دروغین باید ممنوع شود و کمیته تبلیغات کمیسیون ملی و محلی انتخابات باید به‌عنوان چشم‌های تیزبین بر آن نظارت نمایند. برای این کار دو راهکار ایجابی و سلبی پیشنهاد می‌شود، راهکار ایجابی به شکل مداخله حاکمیت در تعیین چارچوب ریالی و حجمی تبلیغات برای کاندیدا با فلسفه عدالت در تبلیغات است. این موضوع می‌تواند با تقسیم مساوی امکانات تبلیغاتی ملی و محلی نظیر امکانات صداوسیما، شهرداری و وام‌های کم‌بهره بانکی صورت پذیرد. امکان یکنواختی و برابری در تبلیغات، در عین پیش‌بینی امکان نوآوری برای کاندیدا باعث می‌شود، کاندیدا از طرفی از فرصت‌های موجود درست استفاده کند و از طرف دیگر افراد ذی‌صلاح صرفاً به‌دلیل عدم امکانات مالی از شرکت در انتخابات صرف‌نظر نکنند. از دیدگاه سلبی نیز پیش‌بینی ممنوعیت‌های تبلیغاتی (نظیر عدم توهین و افترا و دروغ) و نظارت بر محتوای تبلیغات بایستی مدنظر قرار گیرد. پیشگیری از رقابت‌های ناسالم و تبلیغات تطمیع‌کننده و نظارت بر کلیه کارمندان و امکانات دولتی و عمومی به‌نحوی که در خدمت تبلیغات جریان و کاندیدای خاص قرار نگیرند و از امکانات و تریبون‌های عمومی سوءاستفاده نشود، امکان‌پذیر است. نکته دیگر تعیین فضای مناسب با پراکندگی منطقی و با هدف سهولت دسترسی شهروندان برای حوزه‌های رأی‌گیری است.

پیش‌تر بحث شد که یکی از راه‌های تقلب به شکل سازمان‌یافته استفاده از برگه‌های رأی سفید و پر کردن غیرقانونی یا جعل برگه رأی است. برای جلوگیری از چنین تقلبی به‌دلیل اینکه دولت

ناچار است تعدادی برگ رأی بیشتر از رأی دهندگان چاپ کند و از طرفی عده‌ای از واجدین شرایط رأی دادن نیز در انتخابات شرکت نمی‌کنند باید چند نکته مد نظر باشد؛ اول اینکه هیئت‌های ویژه نظارت همزمان با شمارش آراء به صندوق ریخته‌شده، آراء سفید را نیز جمع‌آوری، شمارش و با آراء ریخته‌شده به صندوق، کنترل نمایند. دوم اینکه برگه‌های رأی به شکل استانی و برای هر استان با رنگ خاص چاپ شود. ثالثاً جهت پیشگیری از جرم جعل اسناد انتخاباتی از جمله برگه رأی، سخت کردن جرم از طریق کاغذ خاص با آرم زمینه و تاریخ و ویژه کاغذ، فسخ خاص (لومیناس) یا کدگذاری و رمز سوزنی و ... پیشنهاد می‌شود.

از نظر صندوق رأی، صندوق باید به‌گونه‌ای طراحی شده باشد که از ابتدا تا انتهای مراحل رأی‌گیری پلمپ بوده و تا پایان رأی‌گیری و شمارش آراء پلمپ آن حفظ و مورد بازبینی ناظرین قرار گیرد و در هنگام شمارش آراء در حضور حاضرین باز و پس از شمارش، مجدداً در حضور حاضرین به‌صورت جدیدی پلمپ شود. همچنین در مرحله رأی دادن، باید اطراف صندوق از حضور افراد متعدد خالی شود و ناظرین در محل خاص حق نظارت خود را انجام دهند تا ارتباط واجدین شرایط رأی دادن با دست‌اندرکاران انتخابات به حداقل برسد.

بالاخره در مرحله انتقال صندوق‌ها باید اولاً شمارش آراء در حضور نمایندگان کاندیدا و سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط صورت گیرد و پس از پلمپ شدن مجدد صندوق رأی، نتیجه آن صندوق بر روی سایت مخصوص وزارت کشور قرار گیرد و در حوزه‌هایی که امکان اتصال اینترنت وجود ندارد نتیجه خام هر صندوق از طریق پیامک و شبکه تلفن همراه به مراکز مذکور اعلام شود و همچنین فتوکپی صورت‌جلسه جمع آراء صندوق به تعداد کافی تکثیر و به ناظرین و نمایندگان کاندیدا ارائه شود. و در آخر اگر تقلب و تخلفی صورت گرفت، باید مجرم در منظر عموم مجازات تا اعتماد عمومی مجدداً جلب شود.

### نتیجه‌گیری

تحقق الگوی مردم‌سالاری دینی به‌عنوان الگوی پذیرفته شده حکمرانی در نظام جمهوری اسلامی ایران منوط به برگزاری انتخابات است که علاوه بر تضمین صحت و سلامت انتخابات، موجب افزایش سطح اعتماد عمومی مردم به نظام اسلامی می‌شود. برای تحقق این امر در مرحله اول باید شفاف‌سازی لازم صورت بگیرد. اول آنکه بر نامزدهای انتخاباتی نظارت شود و لازم است منابع مالی آن‌ها و سوابق، فعالیت‌ها و مواضع و وعده‌های آن‌ها درباره مسائل مهم و اعضای احتمالی کابینه مشخص شود. دوم آنکه زمینه برای رأی آگاهانه و تسهیل در انتخابات برای تمامی عموم فراهم گردد و در آخر در فرایند انتخابات بر اصول رفتاری نامزدها نظارت شود و شفافیت‌های لازم

صورت بگیرد. دومین مرحله، پیشگیری و جلوگیری از فساد انتخاباتی است. فساد یا تقلب انتخاباتی فعالیت‌های غیرقانونی و متقلبانه‌ای است که در صورت وقوع، نتیجه آراء را تحت تأثیر قرار می‌دهد که از روش‌های متنوعی از جمله جلوگیری از رأی آزاد، رد صلاحیت سلیقه‌ای نهاد ناظر بر انتخابات، سوءاستفاده از نفوذ اداری و شغلی، ابطال رأی و دستکاری نتیجه آراء، منتشر کردن تبلیغات ناروا و غلط، انتخابات نامی با نفرت دستچین شده و مهم‌تر از همه اعمال سلیقه در فرایند بررسی صلاحیت‌ها یا تخدیش اصل شفافیت در بررسی صلاحیت نامزدها و... توسط سه گروه از افراد که شامل مجرمین یقه‌سفید (کارگزاران، مجریان و ناظرین انتخابات)، کاندیدا و طرفداران آن‌ها، افراد و مردم عادی می‌تواند صورت گیرد.

یکی از بهترین روش‌ها برای کاهش تقلب انتخاباتی، برگزاری انتخابات به صورت مجازی است. اما در صورت عدم امکان کارهایی نظیر: تعیین ناظرین و مجریان صالح و معتمد، شفاف‌سازی لازم در انتخابات و فرایند رسیدگی به صلاحیت‌ها، ممنوعیت تبلیغات گمراه‌کننده و دروغین از دو روش ایجابی و سلبی، مجازات افراد متخلف و... می‌تواند مطمح‌نظر باشد. درنهایت، انتخابات روح یک نظام دموکراتیک است و همان‌طور که جسم بدون روح فاقد ارزش و رو به نابودی است، اگر روح یک نظام انتخاباتی با بی‌مسئولیتی و تساهل متولیان امر تخدیش شود، کلمه دموکراتیک فاقد ارزش و اعتبار شده و اعتماد شهروندان به نظام انتخاباتی کاهش و زمینه برای ازدیاد مجاری حاکمیت دیکتاتور مؤابانه فراهم می‌شود.

### پیشنهادها

- انتخابات می‌تواند به صورت مجازی برگزار شود.
- تعیین مرجع و مجریان و ناظرین صالح و معتمد برای انتخابات
- ارتقای شفافیت در مرحله بررسی صلاحیت نامزدهای انتخاباتی مبتنی بر ارزیابی شرایط کمی به‌جای شرایط کیفی نظیر صلاحیت اخلاقی و...
- شفافیت‌سازی و نظارت بر فرایندهای انتخاباتی توسط نهاد ناظر مردمی
- ممنوعیت تبلیغات بی‌شمار و گمراه‌کننده از طرف نامزدان انتخاباتی
- مجازات متخلفین در راستای ارتقای اعتماد عمومی
- جمع‌آوری آراء سفید و کنترل آن با تعداد آراء اخذشده
- کنترل و بررسی منابع و پشتوانه مالی نامزدهای انتخاباتی
- ایجاد شرایط و زمینه‌های لازم در راستای تسهیل مشارکت شهروندان در فرایند انتخابات
- انتشار اطلاعات صحیح پیرامون سوابق کاندیدا برای شهروندان

- تقسیم تبلیغات برای کاندیدا به منظور جلوگیری از رقابت نابرابر
- حمایت مالی کاندیدا به گونه‌ای که به جهت کمبود بودجه نامزد واجد شرایطی ناگزیر از انصراف نباشد.

## منابع

- آرنت، هانا (۱۳۶۳)، توتالیتاریسم، ترجمه محسن ثلاثی، چاپ اول، تهران: جاویدان.
- احمدی، علی (۱۳۸۹)، انتخابات در ایران (بررسی حقوقی و قانونی)، چاپ اول، تهران: میزان.
- افوسو اماه، دبلیو. پالتی (۱۳۸۴)، چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد، ترجمه احمد رنجبر، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- الکیت، یورگن (۱۳۸۴)، انتخابات آزاد و منصفانه، ترجمه احمد مرکز مالمیری، بی‌نا.
- امیری، مهدی (۱۳۹۴)، «ریشه‌ها و مصادیق پیامدهای فساد انتخاباتی»، مجلس و راهبرد، سال بیست و دوم.
- بولن، کنث (۱۳۸۳)، دموکراسی، معیارها، ترجمه هرمز عبداللهی، نقل در: مارتین لیپست، سیمور، دایره‌المعارف دموکراسی، ترجمه به سرپرستی: کامران فانی و نورالله مرادی، تهران: وزارت امور خارجه، ج ۲.
- جعفری، فرزاد (۱۳۹۰)، گوهری مقدم، ابوذر، نقش فناوری اطلاعات در کاهش امکان تقلب در انتخابات. جهاننگلو، رامین (۱۳۷۷)، نقد عقل مدرن: گفت‌وگویی با اندیشمندان امروز جهان (مصاحبه جهاننگلو با نوم چامسکی)، ترجمه حسین سامعی، چاپ دوم، تهران: فروزان.
- دارابی، غلام‌عباس (۱۳۷۶)، حق رأی در ایران،
- ساندل، مایکل (۱۳۷۴)، لیبرالیسم و منتقدان آن، ترجمه احمد تدین، تهران: انتشارات علمی و فرهنگی.
- طحان‌نظیف، هادی و کدخدامرادی، کمال (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی نظام حقوقی حاکم بر فرایندهای نظارت بر انتخابات»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی دانشگاه تهران، دوره ۹، شماره ۴.
- طوسی، محمد بن حسن (۱۴۲۰ق)، الخلاف، چاپ دوم، جلد پنجم، قم: مؤسسه النشر الاسلامی.
- مرادی، صادق (۱۴۰۱)، دولت علیه ملت، چاپ دوم، تهران: انتشار حقوقی عدلیه.
- میل، جان استوارت (۱۳۸۳)، رساله درباره آزادی، ترجمه جواد شیخ الاسلامی، چاپ پنجم، تهران: مرکز انتشارات علمی و فرهنگی.
- نلسو، سو (۱۳۸۱)، «مطالعات تطبیقی در باب سلامت انتخابات و صلاحیت انتخاب‌شوندگان»، زمستان، ترجمه احمد رنجبر، مجلس و پژوهش، شماره ۳۶.
- هاشمی، سید محمد (۱۳۸۷)، «نظارت شورای نگهبان انضباطی است نه استصوابی و استطلاعی»، مدرس علوم انسانی، شماره ۳۱.

## نقش سازمان بازرسی کل کشور در شفافیت و پاسخ‌گویی ستاد ملی مبارزه با کرونا

مجید الماسی<sup>۱</sup>

### چکیده

با عنایت به کارکردها و نقش تعیین‌کننده ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا در سرنوشت آحاد جامعه، لازم است بر اساس جایگاه قانونی و ظرفیت‌های سازمان بازرسی کل کشور، ضمن تلاش جهت ارتقای کارآمدی نظام حکمرانی کشور، شفافیت و پاسخ‌گویی ستاد ملی نیز توسط سازمان بازرسی کل کشور پیگیری گردد. منظور از شفافیت، «دسترسی و انتشار اطلاعات لازم، در زمان مشخص، در مکان مشخص، به میزان لازم، با رعایت استانداردهای مشخص، به صورت مستمر، برای مخاطبان مشخص» می‌باشد که در این مقاله تلاش گردیده است مصادیق و محورهای آن در خصوص عملکرد ستاد ملی مقابله با کرونا تبیین شود. سازمان بازرسی کل کشور با پیگیری شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی ستاد ملی مذکور می‌تواند همزمان ارتقای شفافیت و کارایی شوراها و ستادهای عالی کشور را دنبال نمایند؛ چراکه ستاد ملی کرونا در ساختار و فرایند تصمیم‌گیری شباهت فراوانی به شوراها و ستادهای عالی کشور دارد.

بررسی اطلاعات و اسناد قابل دسترس ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا از نظر شفافیت، حاوی یافته‌های سیاستی متعدد از قبیل موارد ذیل می‌باشد: عدم دسترسی به مجوز تشکیل ستاد ملی؛ ضعف نسبی در انتشار و دسترسی به مصوبات ستاد ملی؛ تفاوت سطوح تصمیم‌گیری در ستاد ملی؛ تغییر مکرر رویکردها و راهبردهای تصمیم‌گیری در ستاد ملی؛ مسئله صلاحیت و نامشخص بودن فرایندهای حقوقی؛ مسئله بررسی و تطبیق مقررات و مصوبات ستاد ملی؛ عدم شفافیت نسبی عملکرد ستاد ملی؛ عدم بهره‌گیری از ظرفیت درج ضمانت‌های اجرایی و تعیین زمان‌بندی در مصوبات؛ اتخاذ رویکردهای بعضاً متفاوت و متناقض و دیر هنگام توسط ستاد ملی؛

۱. دانشجوی دکتری اقتصاد دانشگاه تهران، Majidalmasi@ut.ac.ir

رویکرد تقلیل‌گرایانه در قبال رسانه‌ها و فضای مجازی؛ فقدان اطلاعات دقیق و جامع از تشکیل و فعالیت کمیته‌های ذیل ستاد ملی؛ ضعف نسبی امور دبیرخانه‌ای ستاد ملی.

**واژگان کلیدی:** شفافیت، پاسخ‌گویی، کرونا، نظارت بیرونی، حکمرانی، نهاد قضایی

### مقدمه و طرح مسئله

طبق اعلام مقامات رسمی، اپیدمی کووید-۱۹ از اسفندماه سال ۱۳۹۸ در ایران، همانند اغلب کشورهای دیگر رسماً اعلام گردید. طبعاً، مواجهه فعال با بیماری ناشناخته کرونا در دستور کار دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی همچون سازمان بهداشت جهانی قرار گرفت. کشور ما نیز از همان ابتدا با تدابیری که اندیشید، تلاش نمود که موجبات پیشگیری از شیوع گسترده و افزایش دامنه همه‌گیری و از همه مهم‌تر یکپارچگی و هم‌افزایی دستگاه‌های صاحب مسئولیت در تصمیم‌گیری‌ها را فراهم آورد که به‌عنوان مهم‌ترین اقدام می‌توان به تشکیل ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا با مجوز شورای عالی امنیت ملی و تأیید رهبر معظم انقلاب در اسفندماه سال ۱۳۹۸ اشاره کرد. بر اساس کارکردها و ماهیت موضوع ویروس کووید-۱۹، بدیهی است که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی نقش و جایگاه محوری و ویژه در پیشبرد امور پیشگیری و درمان بیماری کرونا ایفا می‌نماید. همچنین بر اساس سیاست‌های کلی نظام سلامت، تولید سلامت کشور برعهده وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی قرار دارد. ازاین‌رو، دبیرخانه ستاد ملی در وزارت مذکور ایجاد گردید و یکی از مهم‌ترین کمیته‌های ذیل ستاد نیز، با عنوان کمیته علمی و با عضویت تعداد ۲۲ نفر در وزارت مذکور تشکیل گردید. در ادامه نیز، به مرور زمان و وفق مصوبات ستاد مذکور، سازوکارها و تشکیلات جدیدی به ساختار ستاد ملی افزوده شد که مهم‌ترین آن‌ها، «قرارگاه عملیاتی مبارزه با کرونا» با محوریت وزارت کشور بود که در آبان‌ماه سال ۱۳۹۹ آغاز به کار نمود.

این ستاد که اولین جلسه‌اش را با عضویت وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی؛ وزیر کشور؛ وزیر راه و شهرسازی؛ وزیر فرهنگ و ارشاد اسلامی؛ وزیر آموزش و پرورش؛ وزیر علوم، تحقیقات و فناوری؛ وزیر میراث فرهنگی، گردشگری و صنایع دستی؛ رئیس سازمان برنامه و بودجه کشور؛ سخنگوی دولت؛ رئیس ستادکل نیروهای مسلح؛ دادستان‌کل کشور؛ رئیس سازمان صداوسیما؛ فرماندهی نیروی انتظامی؛ رئیس سازمان حج و زیارت و یک عضو از فقهای شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۶ و به ریاست رئیس‌جمهور برگزار نمود، دارای تعدادی کمیته و کارگروه تخصصی می‌باشد که در راستای ارتقای کیفی تصمیمات ستاد ملی فعالیت می‌نمایند.

همان‌طور که آحاد جامعه به‌وضوح مشاهده و احساس نمودند و بر اساس ادعان اکثریت



قریب به اتفاق صاحب‌نظران و دست‌اندرکاران، تشکیل ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا امری ضروری و لازم قلمداد شده، لیکن پس از گذشت بالغ بر ۲ سال از اعلام اپیدمی کووید-۱۹، می‌توان ادعا نمود که امر تشکیل ستاد ملی می‌بایست با اقدامات شایسته اجرایی، نظارتی و ارزیابی، تکمیل و ارتقای می‌یافت. چراکه بررسی تجربه ستادهای تصمیم‌گیری و شوراهای عالی در کشور مؤید این مطلب است که یکی از عوامل توفیق در نیل به اهداف سیاستی مدنظر شوراهای عالی، موفقیت در عملکرد دبیرخانه و همچنین عملکرد مناسب ارزیابی و نظارتی دبیرخانه است که ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا نیز از این قاعده مستثنی نمی‌باشد. علاوه بر این، ویژگی‌ها و شرایط خاصی درخصوص ستاد ملی وجود داشته و دارد که بر اهمیت تشکیل ستاد ملی و حساسیت موضوع ارزیابی سیاست‌های مصوب و رصد تحولات و عملکرد می‌افزاید. از مهم‌ترین آن شرایط خاص می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

امیرالمؤمنین علی (علیه‌السلام) در نامه ۶۹ نهج‌البلاغه می‌فرماید: «از (حوادث) گذشته دنیا برای باقیمانده آن عبرت‌گیر، چراکه بعضی از آن (حوادث) شبیه بعضی دیگر است. و پایانش به ابتدای آن می‌پیوندد و (درهرحال) تمام آن گذرا و ناپایدار است». همچنین در غرالحکم<sup>۱</sup> دارد: «رحمت خدا بر آن انسانی باد که بیاندیشد و عبرت گیرد، و عبرت گیرد و بینا شود». از این‌رو، با توجه به هزینه‌های هنگفتی که از منظر سرمایه‌های فیزیکی، اجتماعی و از همه مهم‌تر انسانی بر کشور تحمیل گردید، لازم است ارزیابی عملکرد ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا را با هدف استخراج یافته‌ها و دلالت‌ها برای ارتقای نظام حکمرانی کشور و عبرت‌گیری روش‌مند انجام پذیرد.

فقدان یک شورا یا ستاد تصمیم‌گیر در کشور که توانایی تصمیم‌گیری در سطح عالی در زمینه امور خاص سلامت (همانند اپیدمی کرونا) داشته باشد و از منظر جایگاه سیاسی نیز، تصمیمات آن شورا یا ستاد برای کلیه دستگاه‌های صاحب مسئولیت لازم‌الاجرا باشد. شورای عالی سلامت کشور؛ شورای عالی قطب‌های علمی علوم پزشکی کشور؛ شورای عالی اجرایی بهداشت کشور؛ شورای پزشکی معاونت امور درمان وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و شورای عالی برنامه‌ریزی کشوری پیشگیری از عفونت HIV همگی شوراهایی هستند که با کارکرد بهداشتی در حوزه سلامت فعال هستند؛ اما با نگرش به ماهیت، گستره فعالیت و دامنه شمول آن‌ها درمی‌یابیم که توانایی تصمیم‌گیری عالی برای مقابله با کرونا را نداشته و تشکیل ستاد ملی امری ضروری بود.

ویروس کووید-۱۹ ویروسی کمتر شناخته شده بود و به دلیل تجربه کشور چین و توصیه‌های سازمان بهداشت جهانی، این نگرانی وجود داشت که وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی

تواند تصمیمات مناسب و متناسب برای مواجهه فعال و پیشگیرانه در برابر ویروس اتخاذ کند؛ لذا تشکیل شورا یا ستادی ملی توصیه می‌شد.

وضعیت و ساختار تصمیم‌گیری در قوه مجریه به‌گونه‌ای بوده و هست که گستره و حجم فعالیت‌های سیاستی هیئت‌وزیران، این امکان را فراهم نمی‌کرد که انتظار تصمیم‌گیری سریع و عالی مرتبط با مدیریت بیماری کرونا را از هیئت‌وزیران انتظار داشت. مضافاً اینکه اگرچه مشخص نیست چرا از مجلس شورای اسلامی، به‌صورت رسمی عضوی در ستاد ملی کرونا حضور ندارد، لیکن تصمیم‌گیری مورد نیاز برای مدیریت بهینه کرونا، نیازمند مشارکت قوای سه‌گانه و نهادهای نظامی و حاکمیتی نیز بود. بنابراین علاوه بر مقامات دولتی صاحب مسئولیت در زمینه کرونا، تعدادی از مسئولین حاکمیتی و مقامات غیردولتی نیز در ستاد ملی به عضویت درآمدند.

اگرچه جست‌وجوی عبارت «شورای عالی» در نظام حقوقی کشور، مؤید تعداد ۱۰۵ عنوان شورای عالی می‌باشد<sup>۱</sup>، لیکن با توجه به ملاحظات حقوقی و فرایند بهینه تصمیم‌گیری برای تشکیل شورای عالی و همچنین وابسته به زمان (موقتی) بودن شورای تصمیم‌گیر در ارتباط با کرونا، ستاد ملی با رویکرد یکپارچه نمودن تصمیم‌گیران (به‌مثابه فرمانده) تشکیل گردید.

وضعیت نظام حکمرانی ما به‌دلیل سوءتدبیری‌های داخلی و تشدید فشارهای بین‌المللی، در سال‌های اخیر به‌گونه‌ای بوده است که سازوکارهای تأمین منابع عمومی و تأمین اعتبار برای پروژه‌های ملی، امری دشوار و دارای پیچیدگی خاص بوده است؛ لذا مدیریت اثربخش و کارایی اپیدمی ایجاب می‌کند که مواجهه فعال، سریع و با عالی‌ترین سطح پیگیری اتفاق بیافتد تا بتوان انتظار کنترل بیماری و کاهش هزینه‌های ناشی از آن را داشت.

با عنایت به موارد مطروحه، مشاهده می‌شود که تشکیل ستاد ملی امری لازم (و نه کافی) برای مدیریت مؤثر بیماری کرونا بوده است؛ از این‌رو این مقاله درصدد است که ضمن بررسی مصادیق و محورهای شفافیت ستاد ملی کرونا (به‌مثابه یکی از مهم‌ترین ستادهای عالی ایجادشده برای مدیریت بحران) را بررسی و نقش و جایگاه سازمان بازرسی کل کشور را که منبعث از اصل ۱۷۴ قانون اساسی ایجاد شده است، در این زمینه مورد کنکاش قرار دهد.

## ۱. یافته‌های سیاستی بررسی مصوبات ستاد ملی

از آنجاکه مصوبات ستاد ملی<sup>۲</sup> از منظر حکم و کارکرد با یکدیگر تفاوت داشته و مجموعه

۱. تارنمای اندیشکده شفافیت برای ایران، وضعیت شوراهای تصمیم‌گیری کشور.

۲. متن تفصیلی مصوبات ستاد ملی در کتاب ارزیابی عملکرد ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا تشریح شده است.

گسترده‌ای از سیاست‌ها را در بر داشته‌اند، ابتدا هر مصوبه ستاد ملی را به بندهای سیاستی تقسیم کرده و جدول جامع مصوبات که در بردارنده بند سیاستی مجزا، شماره جلسه و دستگاه‌های متولی و همکار اجرای آن مصوبات می‌باشد، تدوین گردید. نکته قابل توجه این است که با تحلیل متن و محتوای مصوبات، مشاهده می‌شود که ستاد ملی تدوین یا انتشار یا ارائه برخی گزارش‌ها و اسناد سیاستی را به صورت تکلیف برعهده دستگاه‌های اجرایی قرار داده است. شایان ذکر است که صورتجلسات برخی از جلسات ستاد ملی در دسترس نبوده و بعضی دیگر از صورتجلسات ستاد ملی فاقد مصوبات بوده‌اند که وضعیت آن‌ها در جدول ذیل به تفصیل ارائه شده است.

جدول ۱: وضعیت جلسات ستاد ملی از منظر تاریخ و تعداد مصوبه

شماره جلسه	تاریخ برگزاری	تعداد مصوبه	شماره جلسه	تاریخ برگزاری	تعداد مصوبه
۱	۳ اسفندماه ۱۳۹۸	-	۲	۴ اسفندماه ۱۳۹۸	-
۳	۵ اسفندماه ۱۳۹۸	-	۴	۷ اسفندماه ۱۳۹۸	۹
۵	۹ اسفندماه ۱۳۹۸	۲۴	۶	۱۵ اسفندماه ۱۳۹۸	-
۷	۱۷ اسفندماه ۱۳۹۸	۲۳	۸	۲۴ اسفندماه ۱۳۹۸	۱۰
۹	۲۶ اسفندماه ۱۳۹۸	۱۰	۱۰	۲ فروردین ماه ۱۳۹۹	۲۶
۱۱	۵ فروردین ماه ۱۳۹۹	۱۱	۱۲	۹ فروردین ماه ۱۳۹۹	۸
۱۳	۱۲ فروردین ماه ۱۳۹۹	۱۰	۱۴	۱۷ فروردین ماه ۱۳۹۹	۱۶
۱۵	۲۴ فروردین ماه ۱۳۹۹	۱۱	۱۶	۳۱ فروردین ماه ۱۳۹۹	۱۱
۱۷	۷ اردیبهشت ماه ۱۳۹۹	۶	۱۸	۱۴ اردیبهشت ماه ۱۳۹۹	۱۰
۱۹	۲۱ اردیبهشت ماه ۱۳۹۹	۸	۲۰	۲۷ اردیبهشت ماه ۱۳۹۹	۱۲
۲۱	۳ خردادماه ۱۳۹۹	۶	۲۲	۱۰ خردادماه ۱۳۹۹	۹
۲۳	۱۷ خردادماه ۱۳۹۹	۱۰	۲۴	۲۴ خردادماه ۱۳۹۹	۱۲
۲۵	۳۱ خردادماه ۱۳۹۹	۱۵	۲۶	۸ تیرماه ۱۳۹۹	۱۳
۲۷	۱۴ تیرماه ۱۳۹۹	۹	۲۸	۲۱ تیرماه ۱۳۹۹	۱۰
۲۹	۲۸ تیرماه ۱۳۹۹	۵	۳۰	۴ مردادماه ۱۳۹۹	۴
۳۱	۱۱ مردادماه ۱۳۹۹	۷	۳۲	۱۹ مردادماه ۱۳۹۹	۳
۳۳	۲۵ مردادماه ۱۳۹۹	۳	۳۴	۱ شهریورماه ۱۳۹۹	۳
۳۵	۱۵ شهریورماه ۱۳۹۹	۹	۳۶	۲۲ شهریورماه ۱۳۹۹	۹
۳۷	۲۹ شهریورماه ۱۳۹۹	۷	۳۸	۵ مهرماه ۱۳۹۹	۵
۳۹	۱۲ مهرماه ۱۳۹۹	۸	۴۰	۱۹ مهرماه ۱۳۹۹	۹
۴۱	۳ آبان ماه ۱۳۹۹	۱۹	۴۲	۱۰ آبان ماه ۱۳۹۹	۸
۴۳	۱۷ آبان ماه ۱۳۹۹	۵	۴۴	۲۴ آبان ماه ۱۳۹۹	۸
۴۵	۱ آذرماه ۱۳۹۹	۱۴	۴۶	۸ آذرماه ۱۳۹۹	۴
۴۷	۱۵ آذرماه ۱۳۹۹	۷	۴۸	۲۲ آذرماه ۱۳۹۹	۶

شماره جلسه	تاریخ برگزاری	تعداد مصوبه	شماره جلسه	تاریخ برگزاری	تعداد مصوبه
۴۹	۲۹ آذرماه ۱۳۹۹	۵	۵۰	۶ دی ماه ۱۳۹۹	۳
۵۱	۱۳ دی ماه ۱۳۹۹	۳	۵۲	۲۰ دی ماه ۱۳۹۹	۴
۵۳	۲۷ دی ماه ۱۳۹۹	۱	۵۴	۴ بهمن ماه ۱۳۹۹	-
۵۵	۱۱ بهمن ماه ۱۳۹۹	-	۵۶	۱۸ بهمن ماه ۱۳۹۹	۵
۵۷	۲۵ بهمن ماه ۱۳۹۹	-	۵۸	۲ اسفندماه ۱۳۹۹	۳
۵۹	۹ اسفندماه ۱۳۹۹	۴	۶۰	۱۶ اسفندماه ۱۳۹۹	۳
۶۱	۲۳ اسفندماه ۱۳۹۹	۲	۶۲	۷ فروردین ماه ۱۴۰۰	۶
۶۳	۱۴ فروردین ماه ۱۴۰۰	۷	۶۴	۲۱ فروردین ماه ۱۴۰۰	۴
۶۵	۲۸ فروردین ماه ۱۴۰۰	۴	۶۶	۴ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰	۵
۶۷	۱۱ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰	۵	۶۸	۱۸ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰	۴
۶۹	۲۵ اردیبهشت ماه ۱۴۰۰	۴	۷۰	۱ خردادماه ۱۴۰۰	۱۵
۷۱	۸ خردادماه ۱۴۰۰	-	۷۲	۲۲ خردادماه ۱۴۰۰	۲
۷۳	۲۹ خردادماه ۱۴۰۰	۱	۷۴	۵ تیرماه ۱۴۰۰	-
۷۵	۱۲ تیرماه ۱۴۰۰	-	۷۶	۱۹ تیرماه ۱۴۰۰	۴
۷۷	۲۶ تیرماه ۱۴۰۰	۴	۷۸	۹ مردادماه ۱۴۰۰	۲
۷۹	۱۶ مردادماه ۱۴۰۰	۷	۸۰	۲۴ مردادماه ۱۴۰۰	۱۳
۸۱	۳۰ مردادماه ۱۴۰۰	۱۸	۸۲	۶ شهریورماه ۱۴۰۰	-

## ۲. بررسی مصادیق و محورهای شفافیت ستاد ملی

بر اساس آموزه‌های خط‌مشی‌گذاری، بهترین زمان برای تغییر و ارتقای خط‌مشی‌های سیاست‌گذاری کشور، هنگام وقوع بحران‌ها و هنگام تغییر دولت‌ها (روی کار آمدن سیاست‌گذاران جدید) می‌باشد. از این رو، مقاله حاضر با بررسی مصوبات ۸۲ جلسه ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا یک هدف اساسی دیگری را نیز به دنبال داشته است، آن هم، ارائه توصیه‌های سیاستی ناظر به موضوع شفافیت به کارگزاران دولت سیزدهم برای ارتقای اثربخشی و کارایی کلیه شوراهای عالی تصمیم‌گیری به‌طور عام و ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا به‌طور خاص. چون این اعتقاد وجود دارد که ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، مظهر و تصویری از وضعیت شوراهای عالی و فراقوه‌ای کشور می‌باشد. لذا شفافیت آن، می‌تواند یافته‌های متعدد و کاربردی برای نظام حکمرانی کشور داشته باشد؛ بنابراین، یافته‌های ارائه شده که بر اساس رویکرد تفکر انتقادی<sup>۱</sup> و مبتنی بر متدهای ارزیابی و متضمن بررسی گام‌به‌گام فرایند فعالیت ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا بوده است.

یافته‌ها به قرار ذیل می‌باشد:

عدم دسترسی به مجوز تشکیل ستاد ملی؛ همان‌طور که توسط مقامات رسمی بیان گردید، ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا با مجوز شورای عالی امنیت ملی کشور و با تأیید رهبر معظم انقلاب تشکیل و ایجاد شد. لیکن تصویر و مستندی از مجوز شورای عالی مذکور که توشیح و تأیید مقام معظم رهبری (مدظله العالی) را داشته باشد منتشر نشده و در دسترس نمی‌باشد.

تبیین وضعیت مصوبات و بندهای سیاستی؛ متأسفانه هیچ‌گونه دسترسی به مصوبات جلسات اول، دوم، سوم، ششم، پنجاه و چهارم، پنجاه و پنجم، هفتاد و چهارم، هفتاد و یکم، هفتاد و پنجم و هشتاد و دوم وجود ندارد؛ بنابراین پس از آنکه مصوبات در دسترس جلسات چهارم الی هشتاد و دوم ستاد ملی به صورت احکام مجزا دسته‌بندی گردید، تعداد ۵۷۸ حکم و بند مجزای سیاستی نائل گردید. سپس همان‌گونه که در جدول شماره ۲ مشاهده گردید، دستگاه‌های متولی و همکار آن‌ها شناسایی شد و اسناد و گزارش‌هایی که نیازمند ارائه توسط دستگاه‌های اجرایی بود، احصاء گردید. در ادامه نیز، هر یک از بندهای مصوبات را مورد بررسی کارکردی قرار داده تا مشخص شود خاستگاه و کارکرد اصلی مصوبات کدام‌یک از کارکردها (بهداشتی، درمانی، آموزشی، فرهنگی، تردد، اقتصادی، تشکیلاتی، اداری، توزیعی، ورزشی، نظارتی و بین‌المللی) بوده است. البته برخی از بندها، دارای کارکردهای متعدد همانند بهداشتی، تردد، فرهنگی و... بوده است که منجر به افزایش تعداد کارکرد بندها از تعداد بندهای سیاستی مصوبات شده است. جدول ذیل تصویری کلی از جلسات ستاد ملی کرونا ارائه می‌دهد.

جدول ۲: وضعیت مصوبات؛ دسته‌بندی و بررسی کارکردهای آن‌ها

از بین ۸۲ جلسه ستاد ملی		تعداد ۷۵ جلسه دارای مصوبه											تعداد ۱۰۲ سند و گزارش مصوب ستاد ملی
تعداد ۵۷۸ بند سیاستی		۵۱۹ بند با ماهیت تکلیف و اطلاع‌رسانی											تعداد ۱۰ ستاد ملی با ۲۶ مصوبه
		۵۹ بند با ماهیت اختیار و اعطای مجوز											
تعداد مصوبات هر جلسه		بیشترین مصوبه: جلسه ۱۰ ستاد ملی با ۲۶ مصوبه											
		کمترین مصوبه: جلسه ۵۳ و ۷۳ ستاد ملی با ۱ مصوبه											
تعداد جلسه در ماه		بیشترین تعداد جلسات ماهانه: اسفندماه ۱۳۹۸ با ۹ جلسه											
		کمترین تعداد جلسات ماهانه: مهرماه ۱۳۹۹ با ۳ جلسه											
وضعیت کارکردهای ۵۷۸ بند سیاستی													
کارکرد	بهداشتی	تردد	اقتصادی	فرهنگی	نظارتی	آموزشی	اداری	توزیعی	درمانی	بین‌المللی	تشکیلاتی	ورزشی	
تعداد بند	۳۲۱	۲۲۴	۱۹۱	۱۰۵	۱۰۲	۶۳	۴۸	۴۳	۴۰	۳۰	۲۲	۴	
درصد	۲۷٪	۱۹٪	۱۶٪	۹٪	۹٪	۵٪	۴٪	۴٪	۳٪	۲٪	۲٪	۰/۳٪	

همان‌طور که جدول فوق نشان می‌دهد:

- ۲-۱. در طول فعالیت ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، تعداد ۱۰۲ گزارش و سند سیاستی می‌بایست توسط دستگاه‌ها، منتشر یا به ستاد ملی ارائه می‌گردید.
- ۲-۲. اگرچه برخی از جلسات ستاد ملی دارای تنها یک مصوبه و برخی دیگر بالای ۱۵ مصوبه داشته است، لیکن از منظر حکم و بند مجزای سیاستی، به‌طور میانگین، هر جلسه ستاد ملی حدوداً ۸ بند یا حکم سیاستی داشته است که در مجموع ۵۷۸ بند سیاستی را شامل شده است.
- ۲-۳. از آنجاکه حدوداً ۵۰ درصد از مصوبات ستاد ملی، دارای کارکردهای بهداشتی - درمانی و تردد بوده است، می‌توان ادعا نمود که نیمی از توان و فعالیت ستاد ملی کرونا متمرکز بر امور بهداشتی، رعایت پروتکل‌های بهداشتی، وضعیت درمان بیماران و اعمال محدودیت‌ها و اطلاع‌رسانی‌های با موضوع تردد بوده است.
- ۲-۴. ستاد ملی مدیریت کرونا طی ۲۲ بند سیاستی، اقدام به تشکیل یا ایجاد نهاد یا کمیته‌هایی برای پیشبرد امور مدیریت مقابله با کرونا در سطح کشور نموده است.
- ۲-۵. اگرچه حدود ۱۰ درصد از بندهای سیاستی مصوبات به امور نظارتی اختصاص دارد اما از آنجاکه گزارشی از وضعیت نظارت بر اجرای مصوبات در دسترس نیست و به‌دلیل آنکه کمیته‌های نظارتی ملی و استانی پس از گذشت ۲۳ جلسه ایجاد شدند، به‌نظر می‌رسد که اقدامات نظارتی ستاد ملی، ناکافی و با اقتدار سیاستی پایین صورت می‌پذیرفت. همچنین این مصوبات دارای ضمانت اجرایی مؤثر و متناسب برای عملیاتی شدن نبوده‌اند.
- ۲-۶. اگرچه بالغ بر ۱۶ درصد از بندهای سیاستی مصوبات به امور و تدابیر با کارکرد اقتصادی مربوط است، آثار اقتصادی ناشی از شیوع کرونا نیازمند تحلیل و بررسی بیشتر و دقیق‌تر می‌باشد. به بیان دیگر، وضعیت نظام حکمرانی اقتصادی در سال‌های ۱۳۹۹ و ۱۴۰۰ با مسائلی همچون سوءتدبیری‌های داخلی، کسری بودجه، محدودیت نظام تأمین مالی دولت، تشدید فشارهای بین‌المللی، افزایش نقدینگی، وضعیت بورس اوراق بهادار، آسیب‌های اجتماعی، فقر و بیکاری به‌خصوص بیکاری تحصیل‌کرده‌ها، انحرافات تخلفات مالی، معضلات زیست‌محیطی، تبعات اجتماعی و روانی بیماری بر نیروی کار و ... روبه‌رو بوده است. بررسی و تفکیک آثار و پیامدهای شیوع کرونا بر عملکرد مالی دستگاه‌های اجرایی و فعالیت اقتصادی بخش خصوصی، تعاونی و غیردولتی نیز از مجرای تعطیلی‌ها، محدودیت تردد، محدودیت ارائه خدمات و درآمدزایی و ... متأثر شده است که نیازمند بررسی دقیق‌تر در چارچوب روش ارزیابی تأثیرات می‌باشد.

۲-۷. حدود ۱۰ درصد از بندهای سیاستی مصوبات ستاد ملی به امور فرهنگی اختصاص پیدا کرده است که مهم‌ترین آن‌ها تصمیم‌گیری‌های مربوط به مناسبت‌های مذهبی، وضعیت زیارت و تجمع در آستان‌ها و بقاع متبرکه و چگونگی برگزاری مراسمات دینی و مذهبی بوده است.

۲-۸. ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا از طریق ۳۰ بند و حکم سیاستی (۲ درصد) اقدام به تصمیم‌گیری در خصوص وضعیت مرزها، تردد مسافری و مراجعین به داخل و خارج کشور، عملکرد کشورهای هم‌مرز و به بیان کلی با کارکردهای بین‌المللی پرداخته است.

۲-۹. ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا حدود ۵ درصد از بندهای سیاستی خود را به امور آموزشی و تصمیم‌گیری در مورد مدارس، دانشگاه‌ها و آزمون‌های علمی اختصاص داده است.

۲-۱۰. از تعداد ۵۷۸ بند سیاستی مصوبات ستاد ملی، تعداد ۵۹ بند (حدود ۱۰ درصد) به مصوباتی اختصاص پیدا کرده است که ماهیت اختیار و اعطای مجوز (نه تکلیف) دارند. مابقی بندهای سیاستی (۵۱۹ عدد) به تکلیف و وظایف دستگاه‌ها و اطلاع‌رسانی‌ها تعلق دارد.

تفاوت سطوح تصمیم‌گیری در ستاد ملی؛ با این توضیح که ستاد ملی مصوبه‌ای را دارد که وزارت بهداشت را مکلف می‌نماید که تعداد کادر درمان بازنشسته شده برای ادامه فعالیت را اعلام کند (فقط اعلام) و در مصوبات دیگر با تغییر سطح تصمیم‌گیری به یکباره در خصوص برداشت از صندوق توسعه ملی یا اصلاح برخی قوانین و مقررات تصمیم‌گیری می‌نماید.

تغییر مکرر رویکردها و راهبردهای تصمیم‌گیری در ستاد ملی؛ بررسی مصوبات مؤید این مطلب است که در برخی جلسات، مصوبات تحت عنوان توصیه‌ها (آن هم با ادبیات توصیه‌ای و همراه با خواهش) ابلاغ می‌شود. اما در برخی دیگر از جلسات (که تعداد محدودی به خود اختصاص داده است)، مصوبه‌ای همراه با ضمانت اجرا و تأکید بر اقدام و مجازات در صورت استتکاف به تصویب رسیده است.

مسئله صلاحیت و نامشخص بودن فرایندهای حقوقی؛ در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، نهادهای محدود و تعیین‌شده‌ای اجازه و صلاحیت امر قانون‌گذاری و تعیین قواعد لازم‌الاجرا برای آحاد جامعه را دارند. از این رو، ستاد ملی در برخی از مصوبات، اقدام به اصلاح فرایندهای قانونی (حتی به صورت موقت) و یا تغییر احکام قانونی (همانند قانون مالیات‌های مستقیم، قانون محاسبات عمومی، قانون چک و قانون انتخابات) نموده است. علاوه بر این، در جلسه ۱۲ ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، به کارگروه بررسی تخلفات، اجازه اعمال مقررات که ماهیتی شبه‌قضایی دارد، اعطا شده است که به نظر می‌رسد دچار مسئله صلاحیت است و همچنین اقدام به تمدید وکالت‌نامه‌های حقوقی یا تکلیف قوه قضاییه به رسیدگی خارج از نوبت پرونده‌ها کرده‌اند. در این

خصوص تنها حالت قانونی که برای این مهم متصور است، استفاده از حکم اصل ۱۱۰ قانون اساسی و بهره‌مندی از ظرفیت تأییدیه رهبر معظم انقلاب می‌باشد که از منظر حقوق عمومی، تأییدیه رهبر معظم انقلاب برای این قبیل مصوبات باید اخذ می‌گردیده است. علاوه بر این، اگر این فرایند نیز اتفاق افتاده باشد، آیا از منظر جامعه‌شناسی سیاسی، شایسته نبود که از ظرفیت لویج سه فوریتی مجلس شورای اسلامی یا مصوبات ستاد هماهنگی اقتصادی سران سه قوه برای این مهم استفاده می‌گردید؛ بنابراین، مسئله صلاحیت ستاد ملی و چرایی تغییر برخی از احکام قانونی نیازمند بررسی بیشتر می‌باشد. به بیان کلی، معضل مبانی حقوقی ستاد ملی به قرار ذیل تبیین می‌شود:

حقوق عمومی کشور این توانایی را دارد که در شرایط عادی و غیرعادی، تصمیم‌گیری و چاره‌جویی نماید و راهبری جامعه را با تنظیم‌گری نهادهایی همانند دولت و مجلس شورای اسلامی انجام دهد.

فارغ از این بحث که برخی بر این باورند که می‌توانستیم از ظرفیت شورای عالی سلامت برای تصمیم‌گیری در قبال ویروس کووید-۱۹ استفاده نماییم، اپیدمی کرونا به‌مثابه شرایط اضطراری می‌توانست در دستورکار قرار گیرد. از این رو، تشخیص شرایط اضطراری با مجلس شورای اسلامی می‌باشد؛ لذا شایسته بود در ابتدای اعلام رسمی شیوع ویروس کووید-۱۹، بر اساس اصل ۷۹ قانون اساسی، تشخیص اولیه برقراری محدودیت و شرایط اضطراری توسط هیئت‌وزیران در قالب لایحه‌ای دو یا سه فوریتی به مجلس شورای اسلامی ارائه می‌گردید تا در خصوص تأمین آزادی‌های مردم (طبق اصل ۷۹) نگرانی وجود نداشته باشد.

قانون‌گذار برای شرایط اضطرار، ظرفیت قانون مدیریت بحران را نیز تعبیه نموده است که این مهم نیز مورد استفاده قرار نگرفت.

برخی بر این باورند که از ظرفیت شورای عالی امنیت ملی برای تشکیل ستاد ملی استفاده شده است و لذا مصوبات ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا در حکم مصوبات شورای عالی امنیت ملی است. در این خصوص باید اذعان نمود که مجوز این مهم در دسترس نیست و مهم‌تر از آن، این ابهام وجود دارد که آیا تفویض اختیار شورای عالی امنیت ملی مجاز بوده و آیا اصل ۱۷۶ قانون اساسی در این خصوص رعایت شده است یا خیر.

لازم به ذکر است که در پاسخ به این گزاره که «اگر تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی به عضویت ستاد ملی در می‌آمدند، مسئله صلاحیت حل می‌شد». باید بیان نمود که امر نمایندگی مجلس شورای اسلامی قابل تفویض به چند نماینده و آن هم با همراهی وزراء و معاونان رئیس‌جمهور نمی‌باشد. نکته قابل توجه دیگر این است که در مدت دو سال فعالیت ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا فقط تعداد دو مقاله علمی و پژوهشی به بررسی مبانی حقوقی ستاد ملی پرداخته و همچنین پس از گذشت حدود دو سال، برخی از حقوق‌دانان عالی‌رتبه (همانند جناب آقای



دکتر طحان‌نظیف عضو محترم شورای نگهبان) اقدام به نقد مبانی حقوقی ستاد ملی پرداخته‌اند.<sup>۱</sup> مسئله بررسی و تطبیق مقررات و مصوبات ستاد ملی؛ با این توضیح که در نظامات حقوقی، ضرورت تطبیق مقررات امری لازم و کاربردی می‌باشد و قطعاً از تعارض حقوقی و اختلاف‌های دستگاهی در نظام حکمرانی کشور پیشگیری می‌نماید. از این رو، کمیسیون تطبیق مقررات مجلس شورای اسلامی، مصوبات ستاد ملی را بررسی نمی‌کرده و یا اجازه بررسی آن‌ها را نداشته است. علاوه بر این، دیوان عدالت اداری که کلیه مقررات و تصویب‌نامه‌های هیئت‌وزیران را مورد بررسی قرار می‌دهد و حتی رأی به ابطال برخی مصوبات می‌دهد، مشخص نیست که آیا ورودی به بررسی مصوبات ستاد ملی داشته است یا خیر. با توجه به تعارض‌هایی که در مصوبات ستاد ملی مشاهده شده و این امور توسط دو مرجع فوق‌الذکر ابطال نگردیده است، می‌توان نتیجه گرفت که احتمالاً اجازه بررسی و ابطال در صورت نیاز به آن‌ها داده نشده است؛ بنابراین از منظر حقوقی، تنها یک حالت متصور است، آن هم استفاده از ظرفیت اصل ۱۱۰ قانون اساسی (تأییدیه رهبری) برای ابلاغ مصوبات ستاد ملی بوده است تا همانند شورای هماهنگی اقتصادی سران قوا با مصوبات ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا رفتار شود. لذا مشاهده می‌شود که به ستاد ملی به مثابه یک ستاد صالح و عالی برای قانون‌گذاری (نه مقررات‌گذاری) نگریسته می‌شده است و بستر حقوقی لازم برای عملکرد مناسب در مواجهه با اپیدمی کرونا ایجاد شده است.

عدم شفافیت نسبی عملکرد ستاد ملی؛ در ادبیات موضوع و اسناد سیاستی مجامع بین‌المللی، شفافیت به‌عنوان یک حق طبیعی بشر تعریف شده و همان‌طور که بیان شد مورد تأکید رهبری نیز بوده است<sup>۲</sup>، به این صورت تعریف می‌شود: «دسترسی و انتشار اطلاعات لازم، در زمان مشخص، در مکان مشخص، به میزان لازم، با رعایت استانداردهای مشخص، به‌صورت مستمر، برای مخاطبان مشخص<sup>۳</sup>». در این تعریف چندین مفهوم اساسی وجود دارد که جزو پیش‌شرط‌ها و ملزومات اطلاق واژه شفافیت بر امور می‌باشد. از این رو، عملکرد ستاد ملی و کیفیت مصوبات توسط تعریف ارائه‌شده مورد ارزیابی قرار گرفته که حاوی یافته‌های ذیل می‌باشد:

۱-۷. دسترسی و انتشار؛ فلسفه تشکیل ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، در دست گرفتن فرماندهی نظام مقابله با شیوع ویروس کووید-۱۹، هماهنگ و هم‌افزا نمودن اقدامات دستگاه‌های

۱. پایگاه اینترنتی شورای نگهبان، کدخبر ۸۰۹۶، مورخ ۲۴ مهرماه ۱۴۰۰.

۲. مستولان جز در موارد نظامی، امنیتی و اموری که با دشمن مقابله داریم، باید شفاف باشند و هیچ رازی را از مردم پنهان نکنند، ۱۳۹۷/۰۷/۳۰.

۳. یافته نگارنده بر اساس مطالب پایگاه اینترنتی اندیشکده شفافیت برای ایران.

اجرائی برای ایفای نقش مؤثر در قبال کرونا بوده است. در نتیجه، این مسئله به صورت مستقیم با سرنوشت اجتماعی، روانی، اقتصادی و جسمی هموطنان ارتباط داشته است. علاوه بر این، توصیه‌های سازمان بهداشت جهانی و تأکیدات مدیران نظام سلامت و متخصصان اپیدمیولوژی بر نقش بی‌بدیل مردم در کنترل اپیدمی تأکید داشته‌اند.<sup>۱</sup> اما به رغم آنکه پایگاه اینترنتی اختصاصی برای ستاد ملی<sup>۲</sup> برای انتشار و مصوبات ستاد ملی و با رویکرد شفافیت راه اندازی گردید، لیکن به مرور زمان پایگاه مذکور به پایگاه اطلاع‌رسانی و پایش آثار اقتصادی کرونا تبدیل شد و فقط مصوبات اقتصادی نشست‌های ستاد ملی (آن هم به صورت ناقص) و برخی اخبار مهم کرونا را منتشر می‌نماید؛ بنابراین، ظرفیت پایگاه اختصاصی که می‌توانست به پنجره‌ای برای ارتقای آگاهی عمومی، هم‌راستا نمودن رسانه‌ها و آحاد جامعه، ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در قبال کرونا و محفلی برای تسهیل ارتباط مؤثر با پزشکان و آحاد جامعه برای پایش مستمر اقدامات تبدیل شود، متأسفانه تنها به انتشار برخی اخبار و مصوبات اقتصادی ستاد ملی تقلیل پیدا کرد.

۲-۷. اطلاعات لازم؛ ابلاغ مصوبات ستاد ملی به دستگاه‌ها توسط رئیس دفتر رئیس‌جمهور صورت می‌پذیرفت و لذا مسئله صلاحیت و تأیید رهبر معظم انقلاب بر کلیه مصوبات محل اشکال است. علاوه بر این، حتی اگر حق دسترسی آحاد جامعه به مصوبات ستاد ملی را به رسمیت شناختیم، پس چگونه است که تعداد قابل توجهی از مصوبات خطاب به رسانه‌ها و مردم کشور به تصویب رسیده است؛ لذا مشخص نیست که دلیل عدم انتشار صورتجلسات و مصوبات ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا چه بوده است. نکته قابل توجه این است که مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری با انتشار فیلم برخی از جلسات ستاد ملی، اقدام مهم و قابل تقدیری در راستای تنویر افکار عمومی نموده است که به دلیل ناقص و مقطعی بودن و همچنین عدم دسترسی رسمی به مشروح مذاکرات، صورتجلسات و مصوبات، اقدامی غیراثربخش قلمداد می‌شود. از سوی دیگر در تیرماه ۱۴۰۰؛ یعنی پس از گذشت ۱۷ ماه از شیوع ویروس کووید-۱۹ و در آستانه قرار گرفتن در پیک پنجم کرونا (سویه دلتا)، با اقدام قابل تقدیر دبیر هیئت دولت، مصوبات جلسه ۵ تا ۵۰ ستاد ملی در یک مجلد منتشر گردید که این مجلد، تنها محل دسترسی آحاد جامعه به متن کامل مصوبات ستاد ملی از جلسه ۵ تا ۵۰ (با چندین ماه تأخیر) می‌باشد. شایان توجه است که مکاتبات متعدد مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در شهریورماه

۱. بسیاری از مصوبات در خصوص تردد، رعایت فاصله‌گذاری اجتماعی، پروتکل‌های بهداشتی، استانداردهای بهداشتی و رسانه‌ها بوده است.

۱۴۰۰ برای دسترسی به مصوبات جلسات ۵۰ الی ۸۲ ستاد ملی نیز توسط وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی و نهاد ریاست جمهوری بی‌پاسخ ماند؛ بنابراین مشاهده می‌گردد که رویکرد ستاد ملی، رویکرد عدم شفافیت و نامحرم تلقی کردن آحاد جامعه و رسانه‌ها و حتی مراکز نظارتی و سیاست‌پژوه همانند مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی در قبال تصمیماتی است که سرنوشت طبیعی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

۳-۷. زمان مشخص؛ بنابر تعریف شفافیت، اطلاعات لازم باید در زمان مشخص منتشر شود با این وصف که پویایی و پیوستار کرونا نیازمند اقدام به موقع در ارتقای عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مردم را طلب می‌نماید. لیکن همان‌طور که پیش‌تر تبیین گردید، مصوبات و عملکرد ستاد ملی از درجات پایین شفافیت برخوردار بوده و می‌توان ادعا نمود که غیر از مواردی که سخنگوی ستاد ملی، سخنگوی دولت و وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در رسانه‌ها و مصاحبه‌ها ذکر می‌کردند (که اغلب توصیه‌های بهداشتی و اطلاع‌رسانی در مورد تردد و محدودیت‌ها بوده است)، دیگر موارد در زمان مشخص و مؤثر خودش منتشر نمی‌گردید و قابلیت استناد و ارزیابی نداشته است.

۴-۷. مکان مشخص؛ به‌رغم راه‌اندازی پایگاه اینترنتی اختصاصی ستاد ملی کرونا، متأسفانه بهره‌برداری مؤثری از آن در جهت مرجع نمودن کانال تبیین و ترویج اطلاعات تخصصی و لازم کرونا انجام نپذیرفت. علاوه‌براین، اگرچه رسانه ملی به‌صورت مداوم و مستمر تلاش می‌نمود که در اجرای مصوبات ستاد ملی، بستر لازم برای آگاهی‌بخشی و ارائه اطلاعات درست و دقیق به آحاد جامعه را فراهم نماید، لیکن این مهم به‌دلیل عدم شفافیت نسبی در خصوص سازوکار بررسی و تصمیم‌گیری ستاد ملی، عدم دسترسی رسمی و همگانی به مصوبات (که باعث کم‌رنگ نمودن تلاش‌های اشخاص ذی‌نفوذ و چهره‌های مشهور برای همراه‌سازی مردم شده است) از اثربخشی کمی برخوردار بوده است.

۵-۷. میزان لازم؛ بنا بر تعریف شفافیت، اطلاعات باید به میزان لازم در دسترس مخاطبان مشخص گیرد. با این توضیح که آحاد جامعه بر طبق اصل ۵۶ قانون اساسی حق دسترسی به اطلاعات ذیل را داشته و می‌توان ادعا نمود که در صورت شفاف بودن این اطلاعات و کافی بود میزان آن، قطعاً عملکرد ستاد ملی در مقابله با کرونا در وضعیت بهتری قرار داشت. اطلاعاتی از قبیل: فرایند انتصابات اعضای کمیته‌های علمی، اطلاع‌رسانی و... ذیل ستاد ملی؛ وضعیت حضور و مشارکت اعضای ستاد ملی و کمیته‌های تخصصی؛ وضعیت عضویت اشخاص حقیقی و حقوقی در قرارگاه؛ وضعیت تعیین دبیر و سخنگوی ستاد ملی؛ مشروح مذاکرات کمیته‌های تخصصی و ستاد ملی؛ عملکرد دستگاه‌های اجرایی در اجرای مصوبات به‌خصوص اسناد و

گزارش‌های مهمی که ستاد مصوب می‌نمود که ارائه بدهند؛ گزارش‌های کاربردی و مصوب ستاد ملی، گزارش‌های آسیب‌شناسی ستاد ملی و کمیته‌های تخصصی و دانشگاه‌های علوم پزشکی سراسر کشور؛ عملکرد مالی حوزه کرونا و ارائه گزارش تخصیص و پرداخت‌های با موضوع کرونا؛ فرایند تصمیم‌گیری در خصوص محدودیت‌های تردد و تعطیلی‌های اعلام‌شده؛ گزارش پشتیبان و پژوهشی در خصوص درمان کرونا و رویکرد تمرکز بر رمدسویر؛ وضعیت توانایی شرکت‌های داخلی در تولید واکسن و برآورد دقیق از تولید آن؛ وضعیت فعالیت ستادهای استانی و ستادهای درون دستگاه‌های اجرایی؛ شیوه‌نامه فعالیت کارگروه‌ها و کمیته‌ها.

۶-۷. استاندارد مشخص و مستمر؛ بنابر تعریف شفافیت، اطلاعات باید با استانداردهای مشخص و به‌صورت مستمر منتشر شوند، با این توضیح که در مورد ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا شایسته بود اطلاعات کمی و کیفی ذیل به‌صورت مستمر، ارزیابی‌پذیر و در قالب فایل ماشین‌خوان منتشر شود. مبتلایان، بهبودیافتگان، بستری‌شدگان، واردات و تولید واکسن، تزریق واکسن، مراکز توزیعی، تخت‌های بیمارستانی و کمپ‌های تجهیز شده برای بستری، واردات و تولید داروهای مؤثر در درمان کرونا همانند رمدسویر، تزریق رمدسویر، تولید و واردات ماسک و ضدعفونی‌کننده، وضعیت مراکز توزیع ماسک و ضدعفونی‌کننده، وضعیت محل‌های پرتردد و رنگ‌بندی شهرها، وضعیت قرنطینه هوشمند و تردد مبتلایان.

۷-۷. مخاطبان مشخص؛ مسئله دیگر در خصوص شفافیت این است که شفافیت دارای مخاطبان متعددی است؛ یعنی می‌توان اطلاعات تخصصی‌تر و حتی طبقه‌بندی را برای دسترسی نهادهای نظارتی و امنیتی قرار داد. امری که می‌تواند به ارتقای عملکرد ستاد ملی کمک نماید، سطح‌بندی مخاطبان اطلاعات بوده و هست؛ به‌عنوان مثال باید سازوکاری اندیشیده می‌شد که سطوح مختلف به اطلاعات مورد نیاز خود دسترسی داشته باشند. سطوحی همانند: اعضای ستاد ملی، دستگاه‌های اجرایی، کمیته علمی و مدیران حوزه سلامت و امور اجتماعی و صاحب‌نظران اپیدمیولوژی، نهادهای نظارتی، رسانه‌ها و جراید و خبرگزاری‌ها، نیروهای انتظامی و بسیج و در نهایت آحاد جامعه. به بیان دیگر، شایسته بود ضمن دسته‌بندی اطلاعات و داده‌های مخصوص و کاربردی برای هر یک از سطوح مذکور، فرایند دسترسی آن‌ها به اطلاعات و ارائه نظرات مشورتی و نظارتی به ستاد ملی مشخص می‌گردید.

عدم بهره‌گیری از ظرفیت درج ضمانت‌های اجرایی و تعیین زمان‌بندی در مصوبات؛ جلسه چهل‌وسوم ستاد ملی، تنها جلسه‌ای بوده است که مصوبات آن به‌صورت جدول، با تعیین دستگاه مسئول، همکار، زمان‌بندی آغاز و پایان اجرا و ضمانت اجرایی ارائه شده بود. البته شایان توجه

است مصوبات برخی از جلسات (همانند جلسه پنجاه و چهارم و پنجاه و هفتم) تحت عنوان توصیه‌ها ارائه و ابلاغ شده است.

اتخاذ رویکردهای بعضاً متفاوت و متناقض و دیر هنگام توسط ستاد ملی؛ به‌عنوان مثال برنامه تأمین ماسک (چه از داخل و چه از خارج) در جلسه ۸، وزارت دفاع را مسئول تأمین ماسک تعیین می‌کنند و سپس در جلسات بعدی وزارت صنعت، معدن و تجارت را. علاوه بر این، انتظار می‌رفت با مشاهده وضعیت تأمین ماسک در کشور، در همان جلسات ابتدایی، اقدامی مؤثر برای این مهم صورت پذیرد اما برنامه اقدام ملی برای تأمین ماسک در جلسه ۳۹ به تصویب رسیده است. این مهم برای برنامه راهبردی بهداشتی مقابله با کووید-۱۹ هم صادق است، چراکه طبق دستورالعمل‌های سازمان بهداشت جهانی، نقطه عطف اقدامات کشورها در کنترل اپیدمی را مسئله بهداشت قلمداد می‌کردند؛ اما برنامه راهبردی بهداشتی در جلسه ۴۲ ستاد ملی به تصویب رسیده است.

رویکرد تقلیل‌گرایانه در قبال رسانه‌ها و فضای مجازی؛ یکی از مهم‌ترین چالش‌هایی که ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا با آن مواجه بوده و رد پای آن از ابتدا تا حتی جلسه ۸۰ به چشم می‌خورد، مسئله رسانه‌ها و فضای مجازی بوده است. اگرچه مکلف نمودن رسانه‌ها (بخش خصوصی) توسط ستاد ملی، امری غیر معمول در فضای سیاست‌گذاری کشور می‌باشد، لیکن کنترل و مدیریت اخبار و اطلاع‌رسانی‌ها در فضای مجازی و جامعه همواره مورد تأکید ستاد ملی قرار داشته است. اما به نظر می‌رسد رویکرد اتخاذ شده دارای نواقص و کاستی‌هایی است. با این وصف که به دفعات، متولی اطلاع‌رسانی و ارائه اطلاعات را به صورت انحصاری، سخنگوی ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا تعیین کردند و تدابیر متعددی برای کنترل تشویش اذهان عمومی در نظر می‌گرفتند؛ به‌عنوان مثال در جلسه ۳۸ ستاد ملی، مصوبه پایانی، این‌گونه مصوب شده است که «نقد عمومی تصمیمات ستاد ملی، موجب بی‌اعتمادی مردم می‌شود و رسانه‌ها مجاز به انتشار اخبار ضد و نقیض و غیر مستند به منابع رسمی در مورد وضعیت کرونا در کشور، وضعیت خدمات بهداشتی و درمانی و اخبار مربوط به واکسن و دارو نیستند». اوج این تدابیر به مصوبه پایانی جلسه ۷۶ می‌رسد که اظهار نظرهای نادرست در مصاحبه‌ها و فضای مجازی را موجب نگرانی مردم و تضعیف کادر درمان نامیده و کمیته تبلیغات و قوه قضاییه و ناجا و صداوسیما را موظف به جلوگیری از تشویش اذهان عمومی و تخریب نظام نموده است و حتی در جلسه ۸۰ نیز از کلیه دستگاه‌ها همانند مرکز ملی فضای مجازی، قوه قضاییه، وزارت کشور و وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی می‌خواهد که افکار عمومی را کنترل نمایند؛ بنابراین با توجه به مطالب پیش‌گفته، هنگامی که ستاد ملی، مصوبات خودش را منتشر نمی‌کند؛ از پایگاه اطلاع‌رسانی و اینترنتی خود برای

ارتقای آگاهی‌های عمومی به‌صورت مستمر و مؤثر بهره نمی‌برد؛ امکان هرگونه گفت‌وگوی اقتصادی و آزاد در رسانه‌ها را در مورد کرونا و رویکردهای متخذه نمی‌دهد؛ تا جلسه ۷۶ نیز پیگیری ممنوعیت نقد عملکرد ستاد ملی در رسانه‌ها می‌شود، طبیعتاً آحاد جامعه که بعضاً لطمات جبران‌ناپذیری از قبال از دست دادن عزیزان خود یا فشار اقتصادی و روانی ناشی از ابتلا به کرونا یا ... متحمل شده‌اند، حق خود می‌دانند که از مسئولان ستاد ملی، مطالبه پاسخ کنند؛ لذا، بر اساس آموزه‌های مدیریتی که اعطای اختیارات بدون پاسخ‌گویی، موجبات انحراف را فراهم می‌آورد، به‌نظر می‌رسد اقدامات پاسخ‌گویی ستاد ملی، به‌خصوص در مورد راهبردهای بهداشتی و درمانی اتخاذ شده، مسئله واکنش داخلی و خارجی، مسئله چرایی تمرکز بر واردات و تولید رمدسویر/ فوایپراویر و ... می‌توانست تقویت شده و باب گفت‌وگوی آزاد در رسانه‌ها به‌خصوص رسانه ملی برای هم‌سازی و ارتقای آگاهی‌های عمومی را می‌گشود. فراموش نکنیم که افراد مبتلا به بیماری کرونا که بعضاً حیات خود را در خطر می‌بینند، نباید از آن‌ها انتظار پیگیری اخبار (بدون حق نقد عمومی) فقط از مراجع معتبری که انحصاری است و در دست ستاد ملی کرونا است را داشت. چون از منظر روانشناسی اجتماعی، در جریان اپیدمی‌ها، آحاد جامعه به‌خصوص مبتلایان و خانواده‌هایشان، تشنه اطلاعات و پاسخ به سؤالات خود که در حیات آن‌ها اثرگذار است هستند.

فقدان اطلاعات دقیق و جامع از تشکیل و فعالیت کمیته‌های ذیل ستاد ملی؛ همان‌طور که پیش‌تر تبیین گردید، اگرچه در حکم مسئولیت دبیر ستاد ملی بر تدوین و ابلاغ سریع شرح وظایف کمیته‌های ستاد، تشکیل جلسات مستمر با مدیران و نمایندگان کمیته‌ها، پیگیری و اعلام گزارش آن‌ها در جلسات ستاد تأکید شده است، لیکن اطلاعات دقیقی از چگونگی تشکیل و فعالیت کارگروه‌های ذیل ستاد ملی در دسترس نیست. علاوه‌براین، در مصوبات ستاد ملی، چندین بار نام و عنوان کارگروه تخصصی اطلاع‌رسانی و مدیریت جو روانی جامعه و تبلیغات و کارگروه امنیتی - اجتماعی - انتظامی تغییر کرده است یا به‌صورت ناقص به‌کار رفته است که شایسته بود دقت کافی در این زمینه به‌کار می‌رفت. علاوه‌براین، یکی از مواردی که ستاد ملی از آن غفلت نموده، انتشار شیوه‌نامه‌ها و یا دستورالعمل‌هایی است که به‌موجب آن، کمیته‌ها و کارگروه‌ها اعمال و اقدام نمایند؛ به‌عنوان مثال کمیته اطلاع‌رسانی یا کمیته امنیتی - اجتماعی - انتظامی و کارگروه تخلفات، مکلف به اقداماتی می‌شوند که فرایند آن و ابزارهای قانونی در دسترس آن‌ها مشخص نمی‌باشد.

ضعف نسبی امور دبیرخانه‌ای ستاد ملی؛ با این وصف که در متن حکم مسئولیت دبیر ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، به سرفصل‌هایی همچون (پایش نحوه اجرای مصوبات ستاد و اعلام گزارش سریع هرگونه عدم اجرا توسط دستگاه‌های ذی‌ربط؛ جلب مشارکت و هماهنگی بین اعضا

ستاد و دستگاه‌ها در راستای برنامه‌های اجرائی و علمی که می‌تواند به کوتاه‌تر شدن زمان حضور بیماری در کشور کمک کند؛ جمع‌آوری نظرات کمیته‌های علمی، اپیدمیولوژی و دیگر مراجع جهت پیش‌بینی بیماری و زمان پیک و کاهش رفتار تهاجمی ویروس و ارائه آن به جلسات ستاد و همچنین اعلام گزارش نحوه مدیریت، کاستی‌ها، نقاط ضعف و قوت عملکرد ستادهای استانی و اطلاع‌رسانی لازم به آن‌ها جهت اصلاح رویه‌های اجرائی) اشاره شده است که با بررسی متن مصوبات و یافته‌های سیاستی این گزارش درمی‌یابیم که در تحقق برخی از آن‌ها، اشکال وارد است. یکی دیگر از مواردی که ضعف نسبی امور دبیرخانه‌ای ستاد ملی را نشان می‌دهد این است که بعضاً تصمیمات قاطع و مشخص اتخاذ نمی‌شد و با رویکردهای کلی و با توصیه همراه بوده‌اند؛ به‌عنوان مثال در جلسه ۲۴، استانداران و رؤسای دانشگاه علوم پزشکی کشور را مجاز به اقدام می‌نماید که چارچوبش در جلسه آتی تعیین می‌شود! بنابراین، اگر چارچوب ایجاد محدودیت در برخی فعالیت‌های اجتماعی مؤثر بر بیماری مشخص نشده است، چرا اقدام به تصویب حکم می‌نمایند. به‌عنوان شاهد مثالی دیگر، در جلسه ۲۶، این‌گونه تصویب شده است که «بخش‌های نظارت‌کننده بر مصوبات ستاد ملی و اختیارات لازم در این زمینه در جلسه بعد ستاد به تصویب می‌رسد». بدیهی است که این مصوبه، فقط ارزش روایی و خبری دارد و نه تنها ارتقاءدهنده عملکرد ستاد نمی‌باشد، بلکه به این دلیل که ستاد ملی با آن اهداف و فلسفه تشکیل مهم، تا جلسه ۲۶ متولی نظارت بر مصوبات را تعیین نکرده و حتی در جلسه ۲۶، خودش را موظف به تعیین بخش‌های نظارت‌کننده می‌نماید، قابل تأمل است. علاوه‌براین، لازم‌به‌ذکر است که وجه افتراق و تمایز کارکردی سخنگوی ستاد ملی یا دبیرستاد ملی مشخص نبوده و ابهاماتی از منظر نحوه انتصاب و کارکردها و حیطه وظایف و اختیارات در این زمینه وجود دارد. از سوی دیگر، تغییر دبیران منصوب شده (بعضاً در فواصل زمانی بسیار کوتاه) نیز نیازمند ارزیابی دقیق‌تر می‌باشد. در ادامه، نمونه حکم دبیر ستاد ملی که توسط وزیر بهداشت، درمان و آموزش پزشکی صادر شده است، برای تدقیق بیشتر ارائه می‌گردد.

جناب آقای دکتر حمیدرضا جمشیدی

با توجه به سوابق اجرایی ارزنده‌تان و تجربه سال‌های سخت دفاع مقدس، بدین‌وسیله به‌عنوان دبیر ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا منصوب می‌شوید.

اهم انتظارات از جناب‌عالی عبارت‌اند از:

۱. هماهنگی در تشکیل مستمر جلسات.
۲. ارسال دستور جلسات حتی‌الامکان با فاصله مناسب قبل از تشکیل.
۳. تدوین صورت‌جلسات و پیگیری مراحل اجرائی.

۴. پایش نحوه اجرای مصوبات ستاد و اعلام گزارش سریع هرگونه عدم اجرا توسط دستگاه‌های ذی‌ربط.
  ۵. جلب مشارکت و هماهنگی بین اعضای ستاد و دستگاه‌ها در راستای برنامه‌های اجرایی و علمی که می‌تواند به کوتاه‌تر شدن زمان حضور بیماری در کشور کمک کند.
  ۶. تشکیل جلسات مستمر قرارگاه اجرایی مدیریت بیماری کرونا در وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی که با حضور صاحب‌نظران، مدیران اجرایی بخش سلامت و دانشگاه‌ها به‌عنوان جانشین اینجانب.
  ۷. تدوین و ابلاغ سریع شرح وظایف کمیته‌های ستاد، تشکیل جلسات مستمر با مدیران و نمایندگان کمیته‌ها، پیگیری و اعلام گزارش آن‌ها در جلسات ستاد.
  ۸. نظارت بر عملکرد دانشگاه‌های علوم پزشکی و ستادهای استانی و اعلام گزارش مستمر به اینجانب.
  ۹. مدیریت بر بخش‌های ستادی وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی در معاونت‌های مختلف، به‌خصوص نظارت بر نحوه تأمین و توزیع مایحتاج دانشگاه‌ها و مراکز بهداشتی درمانی کشور از قبیل مواد مصرفی، تجهیزات، تخت بیمارستانی، نیروی انسانی و غیره، همچنین نیازهای مالی جهت پشتیبانی برنامه در سطح ملی.
  ۱۰. جمع‌آوری نظرات کمیته‌های علمی، اپیدمیولوژی و دیگر مراجع جهت پیش‌بینی بیماری و زمان پیک و کاهش رفتار تهاجمی ویروس و ارائه آن به جلسات ستاد و همچنین اعلام گزارش نحوه مدیریت، کاستی‌ها، نقاط ضعف و قوت عملکرد ستادهای استانی و اطلاع‌رسانی لازم به آن‌ها جهت اصلاح رویه‌های اجرایی.
- توفیق جنابعالی را از خداوند بزرگ مسئلت دارم. ۱۳۹۸/۱۲/۱۲

### جمع‌بندی و تبیین محورهای مهم تصمیم‌گیری در خصوص شفافیت

مطالعه و بررسی رویدادهای سیاستی و عملیاتی در آغاز اپیدمی کرونا در ایران مؤید این مطلب است که تشکیل ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا در تاریخ ۱۳۹۸/۱۲/۶ به‌مثابه مهم‌ترین اقدام در سطح حاکمیت برای مقابله با اپیدمی کرونا، چند ماه پس از مشاهده همه‌گیری کرونا در چین و چندین روز پس از مشاهده اولین مبتلا به ویروس کووید-۱۹ در ایران انجام پذیرفت که به استناد یافته‌های سیاستی مطروحه در بخش قبل، امری لازم و نه کافی قلمداد می‌شود. اما مهم‌تر از تشکیل ستاد ملی، انسجام و هماهنگی دستگاه‌ها و ساختار حکمرانی کشور برای مواجهه با اپیدمی کرونا است. امری که مطابق شواهد و استدلال‌های بیان شده، وضعیت مناسبی نداشت و باعث افزایش هزینه تصمیم‌گیری، کاهش همراهی عموم مردم و واگرایی مردم از اهداف سیاستی مهار



شیوع کرونا گردید.

همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، اگرچه برخی چالش‌های اثرگذار بر عملکرد ستاد ملی به مثابه چالش‌های بیرونی یا عوامل بلندمدت قلمداد می‌شود، لیکن ستاد ملی که اختیارات و حمایت‌های ویژه‌ای را با خود می‌دید می‌توانست تدابیری اتخاذ نماید که ضمن اهتمام به تقویت سازوکارهای رسانه‌ای و پاسخ‌گویی شفاف‌تر ستاد ملی، بستری را فراهم آورد که نخبگان و چهره‌های مردمی همانند مقاطع زمانی دیگر بتوانند به‌عنوان یک پایگاه اجتماعی قوی، اجرای پروتکل‌ها و ترمیم اعتماد عمومی نسبت به کارگزاران را در دستور کار قرار دهند. از این‌رو، برای نیل به گزارش ارزیابی عملکرد ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، ضمن تأکید بر یافته‌های سیاستی اشاره شده در این گزارش، محورهای مهم تصمیم‌گیری و مسائلی که باید به‌صورت روش‌مند به آن‌ها پاسخ داد به قرار ذیل می‌باشد:

جدول ۴: مسائل و محورهای مهم نیازمند شفافیت ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا

مسائل	محور
وضعیت مجوز تشکیل ستاد ملی / تأییدیه رهبر معظم انقلاب برای تشکیل و مصوبات ستاد ملی / مسئله صلاحیت ستاد ملی در اصلاح برخی احکام قانونی یا وضع قواعد جدید / چگونگی تغییر قواعد و مواعید حقوقی تعیین‌شده توسط ستاد ملی (در زمینه چک، وکالت، مالیات، محاسبات عمومی و...) / وضعیت حقوقی نظام اداری (دولتی و خصوصی) از منظر اعمال محدودیت‌ها توسط ستاد ملی و ملاحظات سازمانی / وضعیت مکلف شدن نظام غیردولتی (بخش خصوصی، تعاونی‌ها، نهادهای عمومی غیردولتی) در قبال رعایت مصوبات ستاد ملی / صلاحیت و چگونگی تعیین ضمانت‌های اجرایی و وضع عوارض و جریمه توسط ستاد ملی / وضعیت پاسخگویی اعضای ستاد ملی و استانی و کمیته‌ها و قرارگاه در قبال مصوبات و قصور احتمالی / مسئله مرور زمان / وضعیت حل‌وفصل اختلافات دستگاه‌های اجرایی در مورد کرونا / سازوکار پیگیری، اعتراض و ارزیابی عملکرد کادر درمان توسط سازمان نظام پزشکی / چرایی عدم انتشار مصوبات ستاد ملی در روزنامه رسمی کشور و عدم ورود دیوان عدالت اداری یا هیئت تطبیق مقررات مجلس شورای اسلامی به مصوبات ستاد ملی / آسیب‌های وارده بر نظام حقوقی به‌دلیل نوع ورود و تصمیم‌گیری ستاد ملی.	صلاحیت و مبنای حقوقی
فرایند تشکیل، محل تشکیل و زمان تشکیل ستادهای ملی و استانی و کمیته‌ها و قرارگاه عملیاتی / وضعیت انتصاب و حضور و غیاب اعضای ستاد ملی و استانی و کمیته‌ها و قرارگاه عملیاتی / فرایند انتخاب دبیران ستاد ملی و استانی و کمیته‌های و قرارگاه عملیاتی از منظر شایستگی و واجد صلاحیت بودن / فرایند تصمیم‌سازی و آماده‌سازی پیش‌نویس سیاست‌ها و مصوبات / فرایند ارسال صورتجلسات و مصوبات به	تشکیلات و امور دبیرخانه ستاد ملی و استانی، کمیته‌های نه‌گانه و قرارگاه عملیاتی

مسائل	محور
<p>دستگاه‌های اجرایی/ وضعیت و متولی پایگاه اینترنتی ستاد ملی/ فرایند و متولی تأمین امکانات و تجهیزات اداری - سازمانی دبیرخانه/ وضعیت اعتبارات مورد نیاز دبیرخانه‌ها/ وضعیت ارتباط دستگاه‌های اجرایی و عموم مردم با دبیرخانه‌ها و دسترسی به دبیران ستادها و کمیته‌ها/ نحوه مشارکت نخبگان و صاحب‌نظران در امور تصمیم‌سازی/ فرایند و متولی تدوین و ابلاغ بخشنامه‌ها و ضوابط بهداشتی - درمانی به سراسر کشور/ وضعیت تصمیم‌گیری در خصوص راهبرد ایزولاسیون و قرنطینه هوشمند در ستاد ملی.</p>	
<p>وضعیت مالی و بودجه‌ای دستگاه‌های اجرایی برای تطبیق با شرایط کرونایی/ گزارش مالی و عملکرد تخصیص و پرداخت اعتبارات کرونایی/ وضعیت کمک‌های مالی عموم مردم و نهادها و کشورها برای نظام مقابله با کرونا/ وضعیت عملکرد پویش‌های کمک‌های مؤمنانه و فرایند خرج کردن آن‌ها/ وضعیت اعطای امتیازات اداری و استخدامی و نیز پاداش‌های مالی و اعطایی به اعضای ستادهای ملی و استانی و کمیته‌ها و قرارگاه/ وضعیت امور مالی دستگاه‌های اجرایی در تطبیق سازوکارهای مالی با شرایط کرونا و محدودیت‌های اعلامی/ وضعیت تسهیلات و حمایت‌های بانکی و مالی و مالیاتی از کسب‌وکارهای آسیب‌دیده و اقشار آسیب‌پذیر/ وضعیت تصمیم‌گیری و عملکرد پرداخت یارانه معیشتی/ وضعیت پرداخت اعتبارات برای واردات ماسک، ضدعفونی‌کننده، سرم تزریقاتی، تجهیزات پزشکی و واکسن/ گزارش عملکرد مالی حمایت‌های صورت گرفته از تولیدات داخل برای ملزومات پزشکی و دارو و ماسک و واکسن/ اثرگذاری تصمیمات بر صنعت بیمه.</p>	<p>امور مالی، اعتبارات و تسهیلات</p>
<p>بررسی عملکرد ستاد ملی از منظر شفافیت و نظارت‌پذیری (انتشار و در دسترس قرار دادن اطلاعات لازم، در زمان مشخص، در مکان مشخص، به‌صورت مستمر، با استاندارد مشخص به میزان لازم)/ فرایند و متولی اقتناع عمومی و تبیین پروتکل‌ها/ سازوکار و متولی ارتقای آگاهی‌های عمومی و آموزش به‌روزترین روش‌های پیشگیری از شیوع ویروس با توجه به تفاوت اقلیمی و فرهنگی و برای کلیه مشاغل و سنین افراد/ وضعیت پاسخ‌گویی در قبال مطالبات مردم و رسانه‌ها/ فرایند و وضعیت پاسخ‌گو نمودن دستگاه‌های اجرایی در قبال اجرای مصوبات ستاد ملی/ نحوه و چگونگی اقتناع بیماران کرونایی و خانواده‌های ایشان در خصوص درمان تجویز شده/ وضعیت عملکرد کمیته اطلاع‌رسانی از منظر دامنه هدف، گستره فعالیت و ابزارهای در دسترس/ پاسخ‌گویی اعضای ستاد ملی در خصوص راهبردهای متخذه در ستاد ملی در مورد واکسن، قرنطینه، محدودیت‌ها و سازوکار مواجهه با رسانه‌ها و مطالبات مردم/ فرایند پاسخ‌گویی به شبهات و اقتناع مخالفان تزریق رمدسویر، فاوپراویر از طریق انتشار اسناد علمی اثربخشی داروهای تجویزی/ فرایند اقتناع عمومی در مورد تزریق واکسن/</p>	<p>شفافیت و پاسخ‌گویی</p>

مسائل	محور
<p>وضعیت خدمات‌دهی کادر درمان به بیماران غیرکرونا به‌خصوص جانبازان و معلولان و ... / متولی و سازوکار مدیریت و کنترل تعارض منافع در عملیات اجرایی و سیاست‌گذاری ستاد ملی / متولی و مسئول تدوین گزارش عملکرد ستاد ملی.</p>	
<p>چرایی ابلاغ تولید صنعتی واکسن در فروردین‌ماه ۱۴۰۰ به‌رغم تأکید دی‌ماه ۱۳۹۹ رهبر معظم انقلاب/ سازوکار و فرایند سفارش و واردات واکسن‌های خارجی/ وضعیت تولید صنعتی واکسن در داخل/ نحوه و عملکرد تزریق واکسن‌ها بر اساس سند ملی واکسیناسیون/ سازوکار رسیدگی به تبعیض‌های ناروا و انحراف مجریان تزریق در فرایند واکسیناسیون/ سازوکار کنترل تقاضاهای افراد و همچنین اقتناع عمومی در قبال لزوم تزریق واکسن/ سازوکار پاسخ‌گویی به شبهات سیاسی مسئله واکسن/ چرایی عدم اثرگذاری تحریم بر واردات رم‌دسور درحالی‌که ادعا شد تحریم بر واردات واکسن اثرگذار بوده است.</p>	<p>واکسیناسیون</p>
<p>وظایف عمومی و اختصاصی کادر بهداشت و کادر درمان/ برنامه و تقسیم کار ملی نظام سلامت/ عملکرد خدمات آزمایشگاهی و بالینی برای بیماران کرونایی و دیگر بیماران/ برنامه پاسخ نظام درمان/ فرایند مدیریت تقاضاهای القائی/ ارزیابی کفایت خدمات در نظام سلامت/ فرایند هماهنگی، رصد، پایش و غربالگری نظام سلامت برای کرونا/ سازوکارهای ایمن‌سازی/ مسئله مقاومت برخی مراکز درمانی از پذیرش بیماران کرونایی/ مسئله کمبود تجهیزات (همانند آنتی‌بیوتیک و کیت تشخیصی و سرم تزریقاتی و ... )/ سازوکارهای مدیریت ذخایر استراتژیک بهداشتی و درمانی/ حمایت‌های اجتماعی و روان‌شناسی/ فرایند جلوگیری از بروز آلودگی در اجتماع و مداخله فعال نیروهای بهداشتی/ نحوه مواجهه با بیماران پرخطر و معتادین متجاهر و متکدیان/ مسئله تاب‌آوری کادر درمان و سازوکار روان‌درمانی و ارتقای روحیه کادر بهداشتی و درمانی.</p>	<p>خدمات بهداشتی و درمانی</p>
<p>وضعیت انتشار اطلاعات آماری و ارزیابی‌پذیر آزمایش‌ها و مبتلایان و بستری و بستری ویژه و متوفیان و ... به‌صورت مستمر به‌همراه تحلیل آماری/ فرایند عملیات سامانه‌های اطلاعاتی وزارت بهداشت و ستاد ملی/ وضعیت به اشتراک‌گذاری اطلاعات بانک‌های داده کشور با ستاد ملی/ انتشار داده‌های بهداشتی و درمانی و اجتماعی و اقتصادی درخصوص کرونا و اثر آن بر اجتماع و ... / سازوکار بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای رصد بیمار و ویروس/ وضعیت بهره‌مندی از داده‌کاوی و هوش مصنوعی در ارتقای توان ستاد ملی در کنترل شیوع بیماری.</p>	<p>سامانه‌ها و اطلاعات آماری</p>
<p>وضعیت بیماری و معیشت ایرانیان خارج از کشور/ وضعیت تردد ایرانیان و اتباع خارجی به کشور/ وضعیت پیشگیری و سازوکار کنترل ورود ویروس به کشور به خصوص استقرار تیم‌های آزمایشگاهی در مبادی ورودی کشور/ عملکرد کمک‌های</p>	<p>امور بین‌الملل</p>

موضوع	مسائل
	مالی، دارویی، تجهیزاتی و واکسن بین‌المللی/ وضعیت پیگیری حقوقی منافع جمهوری اسلامی ایران به دلیل تحریم‌های بین‌المللی برای دارو، تجهیزات پزشکی و واکسن و میزان تأثیر آن.

حال با عنایت به مراتب فوق درمی‌یابیم که امر شفافیت ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا امری لازم و دارای کارکردهای مثبت فراوان می‌باشد که در این میان سازمان بازرسی کل کشور به دلیل بهره‌مندی از کارکردهایی همچون نظارت بر اجرای صحیح قوانین، نظارت بر حُسن جریان امور، رسیدگی به شکایات مردمی، عالی‌ترین ناظر بیرونی، نظارت متضمن حقوق عامه و نظارت تضمین‌کننده حقوق اداره خوب (به‌عنوان بخشی از ادبیات موضوع حکمرانی خوب)، می‌تواند بر اساس تعریف ارائه‌شده از شفافیت، رعایت سطوح و مخاطب شفاف‌سازی‌ها، اقدام به تکمیل پرونده نظارتی ستاد ملی کرونا نمایند و با استفاده از ظرفیت‌های قانونی خود موجبات ارتقای نظام حکمرانی از منظر پاسخ‌گویی اثربخشی و کارایی را فراهم آورد.

## منابع

- اشتریان، کیومرث (۱۳۹۶)، «سیاست‌گذاری عمومی ایران»، چاپ دوم، تهران: نشر میزان.
- اکبری، زهرا (۱۳۹۹)، «کرونا و فساد در نظام سلامت»، مقاله سیاستی، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
- الماسی، مجید (۱۴۰۰)، ارزیابی عملکرد ستاد ملی مدیریت بیماری کرونا، جلد اول، دسته‌بندی موضوعی و ارزیابی مصوبات و تبیین محورهای مهم تصمیم‌گیری، تهران: نشر نور علم.
- الماسی، مجید و فاطمی، سیدمحمدحسین (۱۳۹۷)، «فراتحلیل کیفی مطالعات فساد (مقالات فارسی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، اردیبهشت‌ماه.
- الماسی، مجید (۱۳۹۷)، «راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تیرماه.
- امامی میبدی، راضیه و آزادانی، محمد (۱۳۹۹)، «پیشنهادهایی برای تعبیه ارزیابی سیاست‌ها، قوانین و مقررات در فرایند تصمیم‌گیری»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی دانشگاه تهران، دوره ۶، شماره ۱.
- بارانی، محمد و همکاران (۱۴۰۱)، ابعاد حقوقی - قضایی کرونا، تهران: نشر پژوهشگاه قوه قضاییه.
- پژوهشگاه حوزه و دانشگاه (۱۴۰۰)، مجموعه مقالات همایش کرونا و مسئولیت‌های فقهی و حقوقی در ابعاد ملی.
- درخشان، داور (۱۴۰۰)، نقش دادستان در تضمین حق بر سلامتی، تهران: نشر پژوهشگاه قوه قضاییه.
- سازمان بهداشت جهانی (۱۳۹۹)، راهنمای مدیریتی WHO؛ آماده‌سازی بیمارستان‌ها در اپیدمی‌ها، ترجمه

مرکز مدیریت بیمارستانی و تعالی خدمات بالینی معاونت درمان.  
مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۹)، تجزیه و تحلیل مقایسه‌ای سیاست‌های مقابله با کووید-۱۹ در کشورها، اردیبهشت ماه.  
مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۹)، گزارش و تحلیل اقدامات وزارتخانه‌ها در زمینه مقابله و مدیریت بیماری کرونا؛ سه ماهه نخست سال ۱۳۹۹، شهریور.  
مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۹)، توانمندی دولت‌ها در پاسخ به بحران کرونا، آذرماه.  
مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۴۰۰)، عملکرد دولت دوازدهم در مدیریت و مقابله با ویروس کرونا، نشر راهبرد، بهار.  
وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی (۱۳۹۹)، مستند کرونا؛ اقدامات جمهوری اسلامی ایران در پیشگیری، کنترل و مقابله با بیماری کووید-۱۹، فروردین‌ماه.



# 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، به‌نحوی 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 می‌پروارند؛ 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، چرایی‌ها، 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 واقع نمایانه 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 جد 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 جامعه‌مدنی 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

تهران



دانشگاه آزاد اسلامی



پژوهشگاه قوه قضائیه

پژوهشگاه قوه قضائیه



دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری

دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری



دانشگاه جامع امام حسین (ع)

دانشگاه جامع امام حسین (ع)



مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌ها

مجلس شورای اسلامی



جهاد دانشگاهی

جهاد دانشگاهی



پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر

پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر



انديشکده شفافیت برای ایران

انديشکده شفافیت برای ایران



انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی

انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی



انجمن حسابداری ایران Iranian Accounting Association

انجمن حسابداری ایران



انجمن حسابرسی ایران Iranian Auditing Association

انجمن حسابرسی ایران



مؤسسه پژوهشی علوم جنایی، بوفه کافه شیرازی

مؤسسه پژوهشی علوم جنایی



## 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





سازمان بازرسی کل کشور  
مرکز آموزش و پژوهش‌های  
سلامت اداری و مبارزه با فساد  
hamayesh.bazresi@136.ir



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: ۱۴۰،۰۰۰ تومان

ISBN 978-6229479490



9 786229 479490



انتشارات سازمان  
بازرسی کل کشور