

مجموعه مقالات اولین همایش ملی

ارتقای شفافیت

جمهوری اسلامی ایران
تولید و خدمات
سازمان بازرسی کل کشور

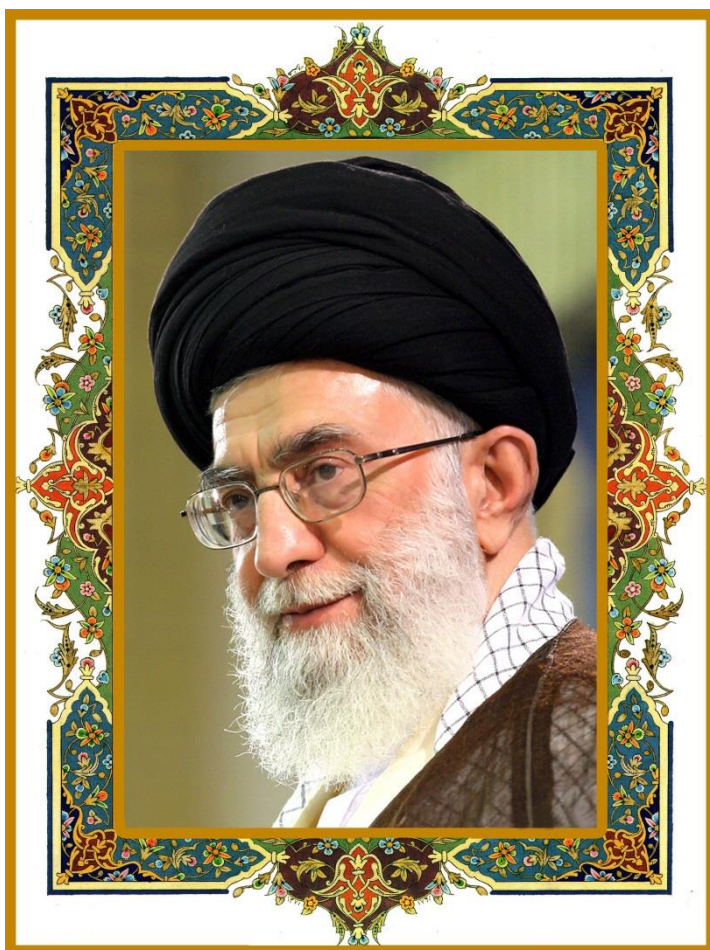
جلد چهارم
تعارض منافع، گزارشگری
فساد و نظارت مردمی



انتشارات سازمان بازرسی کل کشور



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ
الْحَمْدُ لِلَّهِ الَّذِي
خَلَقَ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ
وَالَّذِي يُضَوِّبُ الْمَوْتَى
إِنَّ رَبَّهُ لَسَدِيدٌ



شفاف‌سازی شرط اصلی فسادستیزی است. (مقام معظم رهبری)

جمهوری اسلامی ایران
توقهتسایه
سازمان بازاری کل کشور

مجموعه مقالات

اولین همایش ملی ارتقای شفافیت



۱۴۰۱ آذر ۲۰

جلد چهارم:

تعارض منافع، گزارشگری فساد و نظارت مردمی

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، ۱۴۰۲ -
مشخصات ظاهری: ج ۴: مصور، جدول، نمودار.
شابک: ج ۴: ۹۷۸-۶۲۲-۹۳۵۳۷-۰-۷
وضعیت فهرست نویسی: فیبا
یادداشت: فهرست نویسی بر اساس جلد چهارم، ۱۴۰۲.
یادداشت: کتابنامه.
مندرجات: ج ۴. تعارض منافع، گزارشگری فساد و نظارت مردمی
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: ۰۲۱-۶۱۳۶۳۰۹۴ • Bazrasi.nashr@136.ir

فهرست مطالب

- سخن رئیس همایش ۷
- فصل ۱: تبیین الگوی مطلوب مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع بخش عمومی؛ مطالعه تطبیقی ۱۳
- محمد اسدی، محمود صابر
- فصل ۲: تحلیل عوامل مؤثر بر قصد پذیرش افشاگری فساد ۴۵
- حسین باقرپور، علیرضا رست
- فصل ۳: اعلام دارایی و اموال مسئولان: ابزاری مهم در تحقق شفافیت و مبارزه با فساد (ضرورت، تجارب کشورها و جایگاه کنونی جمهوری اسلامی ایران) ۷۵
- حسن طاهری
- فصل ۴: عدم تحقق شایسته سالاری و ضعف در پیاده سازی نظام شفافیت؛ شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر مبتنی بر نپوتیسم و کرونسیسم ۹۳
- محمد جعفری، علی شریعت نژاد
- فصل ۵: شفافیت و تأثیر آن بر جلوگیری از تعارض منافع ۱۱۷
- حامد محمودی جیرکل، محمد محمودی جیرکل
- فصل ۶: نقش سازمان های مردم نهاد، جامعه مدنی، رسانه ها، و بخش خصوصی در ایجاد شفافیت در حکمرانی ۱۳۱
- وحید رفعت مقام، محمد فیروزی

- فصل ۷: بررسی میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی کل کشور و ارائه یک مدل بهینه ۱۴۷
 عنایت داودی، ناهید کرمی
- فصل ۸: نقش شفافیت قانون در کاهش تعارض منافع و فساد اداری ۱۶۱
 محمد آقاجری، علی دژمان
- فصل ۹: ارتقای شفافیت در مواجهه با فساد اداری؛ مطالعه موردی؛ حمایت از رسانه‌های افشاءکننده ۱۷۹
 فرید محسنی، مرتضی پورعزیز، هادی جمشیدی‌فر
- فصل ۱۰: نگاهی نو به فرایند بازرسی در مازول‌های مبارزه با فساد (از بلاک چین تا سوت زنی) .. ۱۹۹
 نوید پایدارمنش، مجید اکبری، مجتبی قابل
- فصل ۱۱: شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی و تأثیر آن بر ارتقای سلامت نظام اداری و فسادستیزی ۲۲۱
 سعیده احمدی
- فصل ۱۲: امکان‌سنجی استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر نظارت و بازرسی ۲۳۹
 عباسعلی کیخا، ابوالفضل خسروپور، محمدرضا یوسفی
- فصل ۱۳: پیامدهای بازتاب فساد مدیران و کارکنان سراسر کشور توسط رسانه‌های جمعی و اجتماعی . ۲۵۹
 مهران مهدی‌زاده، ابراهیم علیزاده، عبدالحسین پیکرنگار
- فصل ۱۴: طراحی نظام گزارشگری فساد و تبیین نقش آن در شفافیت و مقابله با فساد ۲۸۱
 حسین منتی، نفی عسگری
- فصل ۱۵: شفافیت سلامت نظام اداری و فسادستیزی ۳۰۷
 وحیده جعفری، عباسعلی طالبی، راحله موسایی
- فصل ۱۶: تعارض منافع در حوزه سلامت و چالش‌های پیش‌رو ۳۲۷
 احمد امینی، مجتبی ذوالفقاری، اکبر انصاریان
- فصل ۱۷: تعارض منافع و ظرفیت اعمال شفافیت در قانون ارتقای سلامت نظام اداری ۳۳۹
 محمود حکیم، احمد رحمانیان، حسام عشقی
- دربارهٔ همایش ۳۶۷
- سخن دبیر همایش ۳۸۱
- گزارشی از اقدامات علمی همایش ۳۸۵
- بیانیه پایانی همایش ۳۸۹
- همکاران همایش ۳۹۵
- گزارش تصویری همایش ۳۹۷

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...»^۱.
یا ضمن نامه‌ای به مالک اشتر می‌فرمایند:

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

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 مصداق ترک فعل 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 أَخْتَجِرَ دُونَكُمْ سِوَأَ 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»^۱.

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

سازمان بازرسی کل کشور بر اساس همین تصویر از شفافیت و در راستای تحقق منویات مقام معظم رهبری (مدظله)، اجرای دستور رئیس معزز قوه قضائیه، اجرای قوانین مغفول 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 قراردادن چه شاخص‌هایی برای برنامه‌های نظارت و بازرسی می‌تواند تمام این برنامه‌ها را با محوریت شفاف‌سازی دستگاه‌ها تعریف نماید؟ به دیگر سخن، اگر قرار باشد که تمام برنامه‌های نظارت و بازرسی با محوریت شفاف‌سازی دستگاه‌ها تعریف شود، این برنامه‌ها باید واجد چه مشخصه‌هایی باشند؟
- سازمان بازرسی کل کشور برای تبدیل شفافیت‌گرایی به فرهنگ سازمانی دستگاه‌ها، باید چه گام‌هایی را، با چه ترتیب، با کدام ابزارها و در چه مدت بردارد؟
- سازمان بازرسی کل کشور برای این‌که مطالبه‌گری شفافیت از دستگاه‌ها را به عرصه عمومی بکشانند و از ظرفیت‌های مردمی بیشترین بهره را در جهت کاهش هزینه‌های نظارت و افزایش کیفیت آن ببرند، باید چه گام‌هایی را، با چه ترتیب، با کدام ابزارها و در چه مدت بردارد؟

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

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

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

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

خدائیان

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



تبیین الگوی مطلوب مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع بخش عمومی؛ مطالعه تطبیقی^۱

محمد اسدی^۲

محمود صابر^۳

چکیده

وضعیت تعارض منافع که می‌توان آن را به‌عنوان مهم‌ترین بستر فساد اداری معرفی نمود، دارای قدمتی به اندازه زندگی اجتماعی بشر در قالب انواع حاکمیت می‌باشد. مداخله در این وضعیت، به‌ویژه در کشورهای کم‌تر توسعه‌یافته، پیشینه قابل‌توجهی نداشته است. اسناد بین‌المللی و به موازات آن کشورهای متبوع در مقررات داخلی خود، در راستای مدیریت این وضعیت، اقداماتی معمول داشته‌اند. در اسناد بین‌المللی از دولت‌های عضو دعوت شده تا مقررات داخلی خود را در جهت تنظیم‌گری و مواجهه مناسب با وضعیت تعارض منافع، تنظیم و تصویب نمایند. چه اینکه توسعه اقتصادی و اجتماعی کشورها، در گرو کاهش فساد و متعاقباً مدیریت وضعیت تعارض منافع می‌باشد. باوجود اینکه مداخله تقنینی در وضعیت تعارض منافع، به‌ویژه در سال‌های اخیر در اغلب کشورها به رسمیت شناخته شده است، اما نحوه مداخله و اتخاذ سازوکارهای متناسب با این وضعیت، از الگویی یکسان پیروی نمی‌نماید. با بررسی قوانین کشورهای مختلف جهت مداخله تقنینی در وضعیت تعارض منافع؛ الگوهای متفاوتی قابل شناسایی می‌باشد. برخی کشورها با اتخاذ رویکرد سخت، صرفاً جرم‌انگاری را مطمح‌نظر قرار داده‌اند و تسامح آن‌ها با این وضعیت قابل اغماض بوده و برخی صرفاً از سازوکارهای پیشگیرانه بهره‌جسته‌اند و برخی نیز علاوه بر پذیرش اولویت ابزارهای مدیریتی و پیشگیرانه، مداخلات کیفری در قالب جرم‌انگاری و کیفرگذاری را

۱. مقاله حاضر مستخرج از رساله دکتری نویسنده اول با راهنمایی نویسنده دوم می‌باشد.

۲. دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی دانشگاه تربیت مدرس (نویسنده مسئول)، Mohamad.asadi91@yahoo.com

۳. استادیار دانشگاه تربیت مدرس تهران، m.saber@modares.ac.ir

به‌عنوان آخرین حربه پذیرفته‌اند. پاسخ‌دهی به وضعیت تعارض منافع نیز در قالب پاسخ‌های متنوع کیفری، اداری و مدنی پراکنده می‌باشد. وضعیت تعارض منافع به دلایل مختلف و در قالب‌ها و اشکال متفاوتی ایجاد می‌شود؛ لذا در این تحقیق مداخله کیفری در پربسامدترین شکل‌های این وضعیت یعنی درب‌گردان، تابعیت مضاعف، پذیرش هدیه، اشتغال هم‌زمان و خویشاوندسالاری مورد بررسی قرار گرفته است. مقاله حاضر با استفاده از روش توصیفی و تحلیلی، ضمن تبیین الگوهای فوق، به بررسی مداخله تقنینی ایران در وضعیت تعارض منافع می‌پردازد.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، فساد، مداخله کیفری، جرم‌انگاری

مقدمه

باوجود تازگی مفهوم تعارض منافع در ادبیات پژوهشی ایران، درخصوص مفهوم‌شناسی این وضعیت پژوهش‌هایی صورت گرفته است؛ لذا نویسندگان این سطور به‌ویژه ذیل عنوان مقاله حاضر، این تکلیف را از خود ساقط‌شده فرض می‌نمایند.^۱ بااین‌وجود به‌جهت تبیین تعریف عملیاتی مدنظر در این تحقیق، اشارتی به تعاریف پرتطرفدار از این پدیده صورت می‌گیرد.

جان بوترایت^۲ به‌عنوان یکی از پژوهشگران حوزه تعارض منافع، از تعریف ذیل درخصوص این وضعیت دفاع می‌کند: تعارض منافع زمانی اتفاق می‌افتد که منافع شخصی یا منافع نهادی مداخله می‌کنند، در وضعیتی که فرد یا مؤسسه تعهد اخلاقی یا قانونی برای اقدام به وظیفه‌ای مغایر با آن منافع داشته و این امر وظیفه امانت‌داری^۳ و تعهدات او را نقض می‌نماید. وی «امانت‌داری و تعهد» را چنین توضیح می‌دهد: امانت‌دار شخصی است که به نفع دیگری عمل می‌کند. مفهوم امانت‌داری در تعریف جدید آن نسبت به معنای سنتی آن، که امانت‌دار شخصی بود که دیگری مالش را به او سپرده است؛ توسعه یافته و به شخصی که به‌علت دانش یا مهارتی که دارد، دیگری به او اختیار اتخاذ تصمیم یا عمل از جانب وی را سپرده است نیز امانت‌دار اطلاق می‌گردد (Michael Davis and Andrew Stark, 2001). تعریف فوق از این نظر دارای ایراد است که گاهی شخص منفعی متعارض با وظایف اداری خود دارد که نه تعهد اخلاقی و نه وظیفه قانونی نسبت به آن تعریف شده است؛ به‌طورمثال پژوهشگری که برای انجام طرح مطالعاتی اجرای یک بزرگراه

۱. ر ک به: الف) تحلیل مفهوم و مصادیق تعارض منافع در حقوق خصوصی، حسن بادینی، سعید سیاه‌بیدی کرمانشاهی، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۶، دی ۱۴۰۰، صفحه ۲۰۹-۲۳۱.

ب) راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع در نظام قضایی با رویکرد تطبیقی، حسن وکیلان: داور درخشان، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۴، شماره ۱۰۹، فروردین ۱۳۹۹، صفحه ۲۷۱-۲۹۱.

2. John Boatright

3. fiduciary

دعوت می‌شود، دوست وی در ایجاد آن بزرگراه دارای منافع است؛ لیکن با تعریف فوق هیچ تعهدی به اعلام این امر ندارد.

با توجه به آنچه گفته شد برای تعریف تعارض منافع شرایط ذیل بایستی در نظر گرفته شود.

۱. شخصی که وظایفی نسبت به شخص دیگری یا نسبت به یک اداره یا مؤسسه به جهت داشتن یک موقعیت شغلی در آن مؤسسه دارد.

۲. وجود منفعتی اعم از بالقوه یا بالفعل، ناسازگار و آگاهانه که مانع یا رقیب انجام وظیفه مذکور به‌طور کامل و صحیح است (منفعت می‌تواند مربوط به خود شخص یا نزدیکانش باشد. از طرفی هر نوع منفعت از جمله درآمدزایی، افزایش اعتبار، کسب احترام، دستیابی به ارتقا را شامل می‌گردد).

مطابق تعریف فوق، نیازی نیست که فرد در انجام وظیفه اداری خود شکست بخورد؛ لذا حتی اگر منفعت رقیب، انجام وظایف فرد را با دشواری مواجه کرده است باز هم با وضعیت تعارض منافع مواجه هستیم. از طرفی در این تعریف حتی وجود یک منفعت بالقوه نیز برای تحقق وضعیت تعارض منافع، کافی می‌باشد.

وضعیت تعارض منافع در شکل‌های مختلفی ظهور می‌یابد که از مهم‌ترین و پربسامدترین این اشکال می‌توان به درب‌گردان، تابعیت مضاعف، پذیرش هدیه و خویشاوندسالاری، اشاره نمود (Michael Davis and Andrew Stark, 2001). بسیاری مقوله تعارض منافع را یک امر اخلاقی تلقی کرده و مداخله مقنن را به حد اقدامات مدیریتی در این وضعیت مجاز می‌شمارند (Latham, S.R., 2001). اما به نظر می‌رسد مداخله کیفی در این وضعیت موجب ایجاد زمینه تغییر بستر فرهنگی و ساختاری در نظام خدمات عمومی شده و از دیگر سو، اگرچه مداخله کیفی به‌تنهایی امکان مدیریت وضعیت تعارض منافع را ندارد، اما می‌تواند تا حد زیادی از ایجاد و ماندن در این وضعیت پیشگیری کند (OECD, 2003). البته که همواره مداخله کیفی به‌عنوان آخرین حربه مطمح‌نظر می‌باشد؛^۱ لذا در بسیاری از کشورها مداخله کیفی در وضعیت تعارض منافع به‌رسمیت شناخته شده هرچند که نحوه مداخله و پاسخ‌دهی به این وضعیت از الگوی یکسانی بهره‌مند نیست (OECD, 2007). وضعیت تعارض منافع و جرائم ناشی از این وضعیت را می‌توان در زمره جرائم علیه اعتماد عمومی دسته‌بندی نمود. در حقوق کیفی ایران، وضعیت تعارض منافع به‌صورت جرمی

۱. در کشورهای مختلفی مداخله کیفی در وضعیت تعارض منافع صورت پذیرفته است. به‌طورمثال در آمریکا تا پیش از ۱۹۶۰ میلادی مداخلات در این وضعیت محدود به مداخله‌های کیفی بود، پس از آن نیز هرچند تمرکز بر مداخلات پیشگیرانه و غیرکیفی گردید، اما همچنان مقررات کیفی نیز در دستور کار قرارداد (OECD, 2005).

مستقل موضوع مداخله قرار نگرفته است. البته بسیاری از مصادیق آن در قوانین پراکنده و در بازه‌های زمانی مختلف با رویکرد مقابله با فساد و نه مواجهه با وضعیت تعارض منافع (مرتب و دیگران، ۱۳۹۹: ۳۳۸)، موضوع جرم‌انگاری قرار گرفته است. در سال‌های اخیر ضرورت وجود متن قانونی منسجم و مستقل جهت مداخله در وضعیت تعارض منافع به جهت مواجهه نظام تقنینی با وضعیت تعارض منافع، با رویکردی کلان و توجه به مفهوم و نه مصادیق مفهوم احساس گردید؛ لذا ادبیات تعارض منافع موضوع پیگیری در عرصه‌های مختلف قرار گرفته و از گفتمان بسیاری از مسئولان عرصه عمومی قابل دریافت است. نتیجه این رویکرد لایحه و طرح مدیریت تعارض منافع می‌باشد. همچنین مصوبه شورای شهر تهران در سال ۱۳۹۷ با عنوان مدیریت تعارض منافع و همین‌طور مصوبه مدیریت تعارض منافع شورای شهر کرمان مصوب ۱۴۰۰ از جمله این موارد است. از آنجاکه تا زمان نگارش این سطور طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع از مجاری قانونی تصویب نشده و به تأیید نرسیده است، تحقیق در خصوص پدیده تعارض منافع و اشکال مبتلابه آن به‌ویژه با رویکرد مطالعه تطبیقی، می‌تواند سیاست‌گذاران را جهت مداخله کیفی مؤثر در این وضعیت راه‌گشا باشد.

در خصوص پدیده تعارض منافع در ایران از منظر حقوق کیفری و جرم‌شناسی به‌ویژه با زمینه مداخله کیفری، پژوهشی صورت پذیرفته است، اما با توجه به میان‌رشته‌ای بودن این موضوع در حوزه حقوق تجارت و همچنین حقوق عمومی و البته علوم سیاسی، پژوهش‌هایی صورت گرفته است که هرچند این مقاله نیز از آن‌ها خود را بی‌نیاز نمی‌داند، اما مرز و تفاوت میان آن‌ها با این کار با نظر به رشته و عنوان کارشده، به روشنی مشخص است. چه اینکه در این مقاله این پرسش طرح می‌شود که کدام‌یک از اشکال وضعیت تعارض منافع در بخش عمومی دارای خلأ جدی تقنینی است و یا وضعیت‌های تعارض‌آمیز در بخش عمومی نظام قانون‌گذاری ایران دارای چه سوابقی است؟ لذا با بررسی تجربه سایر کشورها در صدد ترسیم الگویی مطلوب می‌باشد. در این راستا با روش توصیفی - تحلیلی، ضمن بررسی کتب و مقالات مرتبط علمی، بررسی مقررات و آرا و پرونده‌های دارای ارتباط با موضوع، صورت پذیرفته است. لازم‌به‌ذکر است که منظور از مداخله کیفی در این تحقیق صرفاً جرم‌انگاری (مداخله در معنای اخص) نمی‌باشد و تمام ابزارهای مداخله اعم از کنشی و واکنشی مدنظر بوده است.^۱

۱. دیوان اروپایی حقوق بشر با تفسیر موسع از قلمروی حقوق کیفری و ارکان آن، حوزه حقوقی وسیعی تحت عنوان قلمرو کیفری شناسایی نموده است (دلماش مارتی، ۱۳۹۴: ۲۲۱-۲۵۸).

۲. مداخله کیفی

هرچند که فرض اجلاء مداخله کیفی عبارت است از جرم‌انگاری و کیفرگذاری برای یک رفتار یا یک وضعیت، اما در حقوق کیفی نوین؛ قلمروی کیفی توسعه‌یافته و علاوه بر شمول اقدامات کنشی، بسیاری از پاسخ‌های اداری و ضمانت‌اجراهای مدنی را نیز شامل می‌گردد (یاوری، ۱۳۹۴: ۲۵۸-۲۲۱). با این رویکرد، بسیاری از کشورها در خصوص وضعیت‌های تعارض منافع مداخله کیفی صورت داده‌اند که این مداخلات با دو شیوه و سیاست نرم و سخت قابل ارزیابی است. شیوه مداخله در وضعیت تعارض منافع بسیار متفاوت و متنوع است. برخی کشورها این وضعیت را در قالب قوانین عمومی کیفی خود مورد توجه قرار داده‌اند و برخی دیگر نیز در قالب قوانین خاص و پراکنده خود سعی در مدیریت این وضعیت نموده و بعضی نیز به صورت خاص برای وضعیت تعارض منافع تحت قوانینی با همین عنوان تعیین تکلیف کرده‌اند؛ به‌طور مثال در آمریکا تا پیش از دهه ۶۰، صرفاً از طریق مقررات کیفی به تعارض منافع مقامات رسیدگی می‌شد، اما از ۱۹۶۰ و با روی کار آمدن جان اف کندی توجه به اصلاح خدمات عمومی دولت که شعار کندی بود، به موازات مداخلات کیفی، برخی اقدامات غیرکیفی نیز در نظر گرفته شد (OECD, 2003). در حال حاضر، ایالات متحده آمریکا به‌وسلیه مقررات موجود بر مدیریت وضعیت تعارض منافع در قوه مجریه، کنگره و سنا نظارت می‌کند (Demmke, C & ETC, 2007). هرچند ممکن است اشخاصی که با تعارض منافع مواجه هستند، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح ندهند، اما شواهد نشان می‌دهد در موقعیت‌های تعارض منافع، حتی اگر منافع شخصی بر عمومی ترجیح داده نشود، افکار عمومی در خصوص عملکرد مقامات عمومی تردید می‌کنند و اعتماد به حاکمیت آسیب می‌بیند. از این‌رو کشورهای مختلف مداخلاتی را با شدت و ضعف متفاوت در خصوص وضعیت‌های تعارض منافع در نظر گرفته‌اند (Trost, Christine, & Alison I, Gash, 2007) در ادامه ضمن بررسی وضعیت ایران در هر یک از اشکال وضعیت تعارض منافع، مقررات سایر کشورها در خصوص آن وضعیت مورد اشاره قرار گرفته است.

۳. مداخله کیفی در وضعیت پذیرش هدیه

هدیه دادن در حوزه خدمات عمومی از شکل‌های جدی بروز تعارض منافع است؛ لذا در کشورهای مختلف قوانینی برای منع یا محدودیت دریافت هدیه وضع شده است. طبق بررسی سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD, 2003) که در بین ۳۰ کشور در سال ۲۰۰۳ انجام شد، پذیرش هدیه به‌عنوان مهم‌ترین شکل تعارض منافع شناسایی شده است. هدیه را می‌توان در کنار

مفاهیم مزایا^۱ و مهمان‌نوازی^۲ در ادبیات تعارض منافع ملاحظه نمود. مرز باریکی میان رشوه و دادن هدیه وجود دارد. اغلب با تغییر عنوان هدیه در قالب‌های شیرینی، تحفه ناقابل، یادگاری و... از اهمیت منع پذیرش هدیه در جایگاه عمومی کاسته می‌شود. در ایران باتوجه به میزان اهمیت و شدت آثار زیان‌بار ایجاد وضعیت تعارض منافع در برخی جایگاه‌های عمومی، مقرراتی درخصوص هدیه وضع شده که در این قسمت به برخی از آن‌ها اشاره خواهد شد. برای درک چگونگی اثرگذاری غیرمستقیم هدیه بایستی به پیچیدگی‌های آن دقت نمود. با در نظر گرفتن مؤلفه‌های زمان، جایگاه، احتمال مراجعه در آینده، ارزش مادی و امکان شفاف‌سازی هدیه می‌توان هر هدیه را از منظر شدت ریسک بروز فساد بررسی نمود (مرتب، ۱۳۹۹: ۱۱۵).

به‌عنوان اولین مصداق از مداخله مقنن در وضعیت تعارض منافع به شکل دریافت هدیه می‌توان به قانون نظارت بر رفتار قضات اشاره نمود. در بند ۵ ماده ۱۷ این قانون، قضات از پذیرش هرگونه هدیه، خدمت یا امتیاز غیرمتعارف به اعتبار جایگاه قضایی خود منع شده‌اند.^۳ این ماده تمام قضاتی که به حکم رئیس قوه قضاییه به منصب قضا نائل شده‌اند، چه رسمی و چه قراردادی و حتی قضات آزمایشی و قضات جانباز^۴ را شامل می‌شود؛ اما مشمول قضات دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت نمی‌باشد.^۵ مفهوم هدیه در این ماده، نه تنها مطلق نگارش شده و مبلغ و میزان آن در نظر گرفته نشده است، بلکه مقنن به‌درستی هدیه را به امتیاز و خدمات نیز تسری داده است. البته عدم توجه به میزان و مبلغ و نوع هدیه که در بسیاری از کشورها مورد نظر بوده است، می‌تواند محل نقد این ماده باشد. چه اینکه مثلاً مقام قضایی که یک جلد کتاب درخصوص موضوع حقوقی محل ترافع در یک پرونده را از وکیل پرونده دریافت می‌کند نمی‌تواند به این موجب، در وضعیت تعارض منافع قرار گیرد.^۶ از طرفی، عبارت به اعتبار جایگاه قضایی، موجب ابهام این ماده گردیده و مشخص نیست چه مصداقی از هدیه با این قید از شمول این ماده خارج می‌گردد. درنهایت اینکه

1. benefits

2. hospitality

۳. ماده ۱۷ قانون نظارت بر رفتار قضات: مرتکبان هر یک از تخلفات ذیل با توجه به اهمیت و شرایط ارتکاب، به یکی از مجازات‌های انتظامی درجه هشت تا سیزده محکوم می‌شوند.

بند ۵: پذیرش هدیه یا خدمات یا امتیاز غیرمتعارف به اعتبار جایگاه قضایی.

۴. ماده ۳ آیین‌نامه اجرایی قانون نظارت بر رفتار قضات.

۵. نظارت بر این قضات مطابق آیین‌نامه دادسرا و دادگاه ویژه روحانیت ۱۳۸۴ صورت می‌پذیرد.

۶. به‌طورمثال در قانون تعارض منافع و پسااستغالی برای صاحبان مناصب عمومی که مربوط به کشور کانادا می‌باشد، هدایای کمتر از ۲۰۰ دلار را برای برخی مشاغل و اگر از جانب برخی افراد باشد موجب تعارض منافع نمی‌داند. همچنین هدایای کمتر از ۱۰۰۰ دلار بایستی به اطلاع مشاور اخلاق برسد و اعلام عمومی گردد.

ضمانت اجرای این ماده مبهم است و مشخص نیست کدامیک از بندهای ماده ۱۳ قانون نظارت بر رفتار قضات شامل آن می‌شود. مطابق ماده ۳ آیین‌نامه نظارت مجلس بر نمایندگان، جهت پیشگیری از تأثیرپذیری و استقلال، نمایندگان از پذیرش هدیه منع شده‌اند. حکم مشابهی در تبصره ماده ۷۴ قانون استخدامی وزارت اطلاعات در خصوص هدیه و ممنوعیت دریافت آن وجود دارد.^۱ مقرراتی از این دست و با ادبیات مشابه در قوانینی که بیشتر مربوط به دستگاه‌های اجرایی می‌باشند وجود دارد.^۲ نقدی که به‌طور کلی بر تمام این مقررات وارد است، این بوده که: اولاً در هیچ‌یک از این متون مفهوم تعارض منافع به تصریح مورد اشاره قرار نگرفته است. ثانیاً رویکرد مقنن مقابله با فساد بوده و نه پیشگیری از آن و مواجهه صحیح با وضعیت تعارض منافع. ثالثاً صرفاً مصادیقی از جایگاه‌های عمومی را شامل می‌شود و بسیاری از جایگاه‌های عمومی حائز اهمیت مورد غفلت قرار گرفته است. رابعاً تفکیکی میان انواع هدیه و مبلغ و میزان و اشخاصی که آن را می‌دهند قائل نشده است. خامساً ضمانت اجرای مناسبی برای آن در نظر گرفته نشده است و عموماً یا از فن احاله استفاده شده یا اساساً ضمانت اجرای آن مبهم است.

در برخی کشورها هر نوع غذا و نوشیدنی هدیه محسوب می‌گردد، مگر اینکه ارزش هر وعده بیش از ۲۵ دلار نباشد.^۳ به‌طورمثال مطابق مقررات بانک مرکزی آمریکا، جهت مدیریت وضعیت تعارض منافع، کارمندان بانک از دریافت هرگونه هدیه و یا حتی وعده غذایی از نهادهای مالی تحت نظارت خود ممنوع شده‌اند.^۴

لازم است که در خصوص پذیرش هدیه به‌عنوان یکی از جدی‌ترین اشکال ایجاد وضعیت تعارض منافع، ممنوعیت‌های جدی توسط مقنن و نظام عدالت کیفری به‌صورت کلی اعمال گردد.^۵ پارلمان اروپا در سال ۲۰۱۲ در قالب اصول رفتاری، متنی را تصویب نمود که مطابق با آن، اعضای پارلمان ملزم به رعایت اصول رفتاری خاصی می‌شوند. در این سند، افراد مکلف شده‌اند که بعد از دریافت هدیه به رئیس پارلمان اطلاع دهند و ایشان نیز هدایای ثبت شده را به‌صورت دوره‌ای منتشر نمایند (مرتب، ۱۳۹۹: ۱۲۶). در کانادا به‌موجب قانون تعارض منافع و پسااشتغالی

۱. تبصره ماده ۷۴ قانون استخدامی وزارت اطلاعات ۱۳۷۴: قبول هرگونه هدیه و نشان و عنوان از بیگانگان و معامله با ایشان جز با اطلاع مسئولان ذی‌ربط و بنا بر وظایف اداری، ممنوع است.

۲. ماده ۷۱ مکرر قانون محاسبات عمومی ۱۳۶۶ و ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت ۱۳۸۰.

3. https://www.stateandfed.com/docs/gifts/al_giftlaw.pdf

4. https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/topics/examiner_credential_commissions_conflicts.htm

۵. در ایالت آلاباما آمریکا مقرر گشته: هیچ شخصی مجاز به پیشنهاد هدیه به یک مقام عمومی یا خانواده او نمی‌باشد و همچنین مقامات عمومی نیز فارغ از ارزش مادی، در هنگام انجام وظیفه رسمی نباید چیزی تقاضا یا دریافت کنند

https://www.stateandfed.com/docs/gifts/al_giftlaw.pdf

برای صاحبان مناصب عمومی^۱ که مهم‌ترین قانون در راستای مدیریت تعارض منافع در این کشور محسوب می‌شود؛ تنها هدایایی که از طرف اعضای درجه یک خانواده یا دوستان درجه یک و کمتر از ۲۰۰ دلار ارزش دارد، بدون اعلام عمومی امکان پذیرش دارد. در صورتی که هدیه بیش از ۲۰۰ دلار و کمتر از ۱۰۰۰ دلار ارزش داشته باشد، بایستی به اطلاع مشاور اخلاق رسانده شود و اعلام عمومی گردد. و در نهایت هدایایی که بیش از ۱۰۰۰ دلار ارزش دارد بایستی مسترد گردد. نکته مهم اینکه در مواردی که هدیه قابل پذیرش است بایستی بر عملکرد حرفه‌ای مقام مربوطه مؤثر نباشد. در نهایت می‌توان اذعان داشت که در اغلب مداخله‌های تقنینی صورت گرفته برای وضعیت پذیرش هدیه در ایران، مرز دقیقی میان رشوه و هدیه در نظر گرفته نشده و در بسیاری اوقات این دو مفهوم در کنار یکدیگر مشمول یک نوع مداخله کیفی مشابه قرار گرفته‌اند؛ به‌طور مثال در مواد ۳۹۸ قانون دادرسی و کیفری ارتش، دریافت وجه یا مال به‌عنوان هدیه یا رشوه موضوع جرم‌انگاری واقع شده و هر دو این موارد رشوه محسوب شده است.^۲ در ماده ۳۹۹، قانون موصوف، منظور از هدیه یا رشوه در ماده قبل را اعم از وجه نقد یا مال معین و یا هر منفعت نامشروعی که به نحوی از انحاء راشی به مرتشی رسانیده باشد، دانسته است.

۴. مداخله کیفی در وضعیت اشتغال هم‌زمان

در خصوص اشتغال مضاعف برای کارکنان بخش عمومی، کم‌وبیش در همه کشورهای جهان، ممنوعیت وجود دارد (Troost, Christine, & Alison I, Gash, 2008). فرانسه، لتونی، آمریکا همگی کشورهایی هستند که محدودیت‌هایی برای همه مقامات رسمی در خصوص داشتن عناوین مالکانه در شرکت‌های خصوصی دارند (OECD, 2005). در آمریکا حتی کسب درآمد از تدریس یا سخنرانی یا نوشتن کتاب یا مقاله در زمان تصدی برخی پست‌های مهم ممنوع است (Michael Davis and Andrew Stark, 2001). مقامی که عهده‌دار منافع عمومی گردیده با قرار گرفتن در فعالیتی غیر از شغل سازمانی مربوط به خود، می‌تواند وضعیت تعارض منافع را ایجاد نماید. در ادبیات مربوط به وضعیت تعارض منافع از اصطلاحات فعالیت‌های فراشغلی^۳، اشتغال دوم^۴ و فعالیت دوگانه^۵ برای طرح این شکل از وضعیت تعارض منافع استفاده شده است. تصدی دو جایگاه عمومی، تصدی

1. Conflict of interest and post_employment code for public office holders.

۲. ماده ۳۹۸ قانون دادرسی و کیفر ارتش: هر نظامی برای انجام و یا خودداری از انجام امری که از وظائف او یا یکی از خدمت‌گزاران ارتش است وجه یا مالی را به‌عنوان هدیه یا رشوه بگیرد اگرچه انجام یا خودداری از انجام امر، خلاف قانون نباشد مرتشی محسوب و علاوه بر رد عین یا برابر بهای آنچه را که گرفته است محکوم به واریز آن به صندوق دولت می‌شود.

3. Extra_Occupational Activities

4. Secondary employment

5. Dual practice

یک جایگاه عمومی و یک جایگاه در بخش خصوصی، مالکیت سهام یک شرکت خصوصی همزمان با تصدی جایگاه عمومی، ارائه مشاوره به بخش خصوصی همزمان با تصدی به جایگاه عمومی و برعکس آن می‌تواند از مهم‌ترین مصادیق شکل اشتغال همزمان از وضعیت‌های ایجادکننده تعارض منافع باشد.^۱ مداخلات مقنن در این شکل از وضعیت تعارض منافع دایره شمول بیشتری دارد. اصل ۲۱۴۱ قانون اساسی نیز به این مهم پرداخته و پیرو این اصل، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، در سال ۱۳۷۳ به تصویب مجلس رسید.^۲ در این قانون از عبارت شغل دولتی استفاده شده است. با توجه به اینکه استفاده از این لفظ دایره شمول قانون را محدود می‌کند و از طرفی در هر یک از جایگاه‌های عمومی امکان بروز وضعیت تعارض منافع ناشی از اشتغال همزمان قابل تصور است؛ لذا بهتر بود از واژه جایگاه عمومی استفاده می‌شد. البته رویه قضایی بعضاً رویکرد مناسب و جامع‌تری اتخاذ نموده؛ چنان‌که اذعان داشته است: کسی را که یک پست سازمانی دارد نمی‌توان در پست دیگری به‌کار گرفت.^۳ در تبصره‌های این ماده واحد

۱. شرکت بلک راک، یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های مدیریت دارایی جهان، ۱۲ میلیون دلار بابت عدم افشای تعارض منافع توسط یکی از مدیران ارشد خود جریمه شد. دنیل رایس، به‌طور هم‌زمان ناظر صندوق‌های انرژی و مدیر یک شرکت نفتی بوده است (به نقل از: پرهیزکاری، ۱۳۹۶).

۲. رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوقی و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این حکم مستثنی است.

۳. ماده واحد: با توجه به اصل ۱۴۱ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران هر شخص می‌تواند تنها یک شغل دولتی را عهده‌دار شود.

تبصره ۱: سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزشی و تحقیقاتی از این حکم مستثنا هستند.

تبصره ۲: منظور از شغل، عبارت است از وظایف مستمر مربوط به پست ثابت سازمانی، یا شغل و یا پستی که به‌طور تمام‌وقت انجام می‌شود.

تبصره ۳: شرکت و عضویت در شوراهای عالی، مجامع عمومی، هیئت‌های مدیره و شوراهای مؤسسات و شرکت‌های دولتی که به‌عنوان نمایندگان قانونی سهام دولت و به موجب قانون و یا در ارتباط با وظایف و مسئولیت‌های پست و یا شغل سازمانی صورت می‌گیرد، شغل دیگر محسوب نمی‌شود، لکن پرداخت یا دریافت حقوق بابت شرکت یا عضویت در موارد فوق ممنوع خواهد بود.

تبصره ۴: تصدی هر نوع شغل دولتی دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگان مجلس شورای اسلامی، وکالت دادگستری، مشاوره حقوقی و ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت‌مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای کارکنان دولت ممنوع است.

۴. کلاس پرونده: ت ۵۴۳/۸۴/۱ تاریخ ۸۴/۵/۳۱ شعبه اول تجدیدنظر دیوان عدالت اداری؛ به نقل از کتاب حقوق و تکالیف کارکنان دولت در دستگاه اجرایی و رویه قضایی، جلیل‌پور سلیم بناب، انتشارات فردوسی، چاپ اول، ص ۹۴-۱۱۴.

استثنائاتی وارد شده که نه تنها موجه نمی‌باشد، بلکه راهکار مدیریت تعارض منافع نیز در آن ارائه نشده است؛ به‌طورمثال مطابق تبصره یک، سمت‌های آموزشی در دانشگاه به‌عنوان استثنا مطرح شده است؛ حال آنکه نه تنها ممکن است مقام عمومی شاغل در دانشگاه منفعت این نهاد آموزشی را بر منفعت عمومی ترجیح دهد، بلکه در برخی مصادیق مثل اساتید دانشگاه که وکیل دادگستری هستند، و قضاتی که دانشجوی ایشان می‌باشند، تصور وضعیت جدی تعارض منافع ممکن است. استثناء غیرموجه دیگر در تبصره ۸ این ماده‌واحد، منصوبان رهبری می‌باشند. این ماده‌واحد ضمانت اجرای انفصال موقت و جزای نقدی معادل حقوق و مزایای شغل فرعی و در صورت تکرار انفصال دائم را پیش‌بینی کرده است. در قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، پدیده اشتغال هم‌زمان از دو جهت مورد توجه قرار گرفته است. اول اینکه برای اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی و دولتی ممنوعیت نسبی در نظر گرفته شده و از طرفی در ماده ۹۴^۱ درخصوص داشتن دو شغل و سمت دولتی ممنوعیت وضع شده است. البته در انتهای ماده امکان اینکه فرد بتواند به‌طور موقت پست سازمان مدیریتی یا حساس را به‌صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و برای حداکثر چهار ماه با تشخیص مقام مسئول قبول نماید، فراهم شده است. در این ماده مصادیق موارد ضروری مشخص نشده است و به تشخیص مقام مافوق قرار داده شده است؛ لذا مقام مافوق می‌تواند با بهره‌گیری از این امکان خویشان خود یا افراد فاقد وجهت یا صلاحیت را به‌عنوان سرپرست انتخاب نماید.^۲ در عمل نیز ملاحظه می‌گردد که با این مجوز قانونی اشخاص از اتهام تصدی هم‌زمان به دو شغل تبرئه می‌گردند. در دادنامه صادره از شعبه ۱۰۵۹ کیفری ۲ تهران^۳ این دفاع که (انتصاب مطابق ماده ۹۴ قانون خدمات کشوری بوده و این اجازه را برای تصدی هم‌زمان دو پست بدون دریافت حقوق و مزایا و حداکثر تا چهار ماه را می‌دهد) پذیرفته شده است. در ماده ۴۷^۴ این قانون استفاده از کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی در پست‌های سازمانی

۱. ماده ۹۴: تصدی بیش از یک پست سازمانی برای کلیه کارمندان دولت ممنوع است. در موارد ضروری با تشخیص مقام مسئول مافوق تصدی موقت پست سازمان مدیریتی یا حساس به‌صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر چهار ماه مجاز می‌باشد.

۲. پس از برکناری اژه‌ای و درحالی‌که تنها دو هفته به پایان عمر دولت نهم باقیمانده بود و از طرفی پس از آغاز دولت دهم، فرصت قانونی در اختیار رئیس‌جمهور برای معرفی کابینه قرار داشت، محمود احمدی‌نژاد خود به‌عنوان سرپرست وزارت اطلاعات مشغول شد. انتصابی که در آن برهه واکنش و انتقادات زیادی را به‌دنبال داشت اما با تمام اتفاقات سرانجام احمدی‌نژاد به خواسته‌اش رسید و به مدت ۴۰ روز مسئول وزارتخانه مورد علاقه خود شد.

<https://www.donya-e-qtasad.com/fa/tiny/news-3362551>

۳. شماره: ۹۵۰۹۹۷۰۲۳۰۷۰۰۴۸۵ مورخ ۱۳۹۵/۷/۱۸

۴. ماده ۴۷: به‌کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های

دستگاه‌های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع شده است. البته مطابق قسمت اخیر ماده مذکور، که به ماده ۱۷ ارجاع داده است؛ می‌توان از طریق مناقصه یا عقد قرارداد با این شرکت‌ها و مؤسسات براساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات دستگاه‌های اجرایی را انجام داد. این تخصیص می‌تواند زمینه‌ساز بروز وضعیت تعارض منافع باشد. باوجود اینکه مطابق ماده ۲۱۷ این قانون کلیه وزارتخانه‌ها، دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات دولتی و... مشمول این قانون هستند، اما سازمان‌های زیر نظر رهبری، وزارت اطلاعات، قضات، اعضای هیئت علمی، نهادهای عمومی غیردولتی مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات و مجلس خبرگان رهبری از این قانون استثناء شده‌اند. البته درخصوص قضات مطابق ماده ۳۱۷ قانون نظارت بر رفتار قضات، اشتغال هم‌زمان مقام قضایی به‌عنوان یکی از تخلفات جدی محسوب شده و دارای ضمانت اجرا می‌باشد. ممنوعیت به اشتغال هم‌زمان درخصوص برخی مشاغل که دارای ماهیت غیردولتی اما دارای جایگاه خدمت عمومی هستند نیز وضع شده است؛ به‌طورمثال مطابق ماده ۱۵ قانون دفاتر اسناد رسمی و کانون سردفتران مصوب ۱۳۵۴^۴ سردفتر و دفتریار از برخی مشاغل

سازمانی دستگاه‌های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد و استفاده از خدمات کارمندان این‌گونه شرکت‌ها و مؤسسات صرفاً بر اساس ماده ۱۷ این قانون امکان‌پذیر است.

۱. ماده ۱۷: به دستگاه‌های اجرایی اجازه داده می‌شود از طریق مناقصه و با عقد قرارداد با شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی بر اساس فعالیت مشخص، حجم کار معین، قیمت هر واحد کار و قیمت کل به‌طور شفاف و مشخص بخشی از خدمات مورد نیاز خود را تأمین نمایند. درصورت عدم مراجعه متقاضیان، اجازه داده می‌شود با رعایت قانون برگزاری مناقصات و تأیید سازمان از طریق ترک تشریفات مناقصه اقدام گردد.

۲. ماده ۱۱۷: کلیه دستگاه‌های اجرایی به‌استثناء نهادها، مؤسسات و تشکیلات و سازمان‌هایی که زیر نظر مستقیم مقام معظم رهبری اداره می‌شوند، وزارت اطلاعات، نهادهای عمومی غیردولتی که با تعریف مذکور در ماده ۳ تطبیق دارند، اعضای هیئت علمی و قضات هیئت‌های مستشاری دیوان محاسبات، شورای نگهبان، مجمع تشخیص مصلحت نظام و مجلس خبرگان رهبری، مشمول مقررات این قانون می‌شوند و درخصوص نیروهای نظامی و انتظامی مطابق نظر مقام معظم رهبری عمل می‌شود.

۳. ماده ۱۷: مرتکبان هر یک از تخلفات ذیل با توجه به اهمیت و شرایط ارتکاب، به یکی از مجازات‌های انتظامی درجه هشت تا سیزده محکوم می‌شوند: گزارش خلاف واقع و مغرضانه قضات نسبت به یکدیگر. اشتغال هم‌زمان به مشاغل مذکور در اصل ۱۴۱ ق. اساسی یا کارشناسی رسمی دادگستری، مترجمی رسمی، تصدی دفتر ازدواج و طلاق و اسناد رسمی و اشتغال به فعالیت‌های تجاری موضوع ماده ۱ ق. تجارت. خارج کردن مستندات و لوايح طرفین از پرونده و...

۴. ماده ۱۵: مشاغل زیر منافی شغل سردفتری و دفترکاری است:

الف) قضاوت و وکالت دادگستری و عضویت در مؤسسات دولتی و وابسته به دولت و شهرداری‌ها.

ب) اشتغال به امر تجارت بنا به تعریف ماده یک قانون تجارت.

ج) عضویت در هیئت‌مدیره و مدیریت عامل شرکت‌های تجاری و بانک‌ها و یا مؤسسات بیمه و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت.

به طور هم‌زمان با اشتغال به سردفتری یا دفتریاری منع شده‌اند. همچنین در خصوص پزشکیانی که در استخدام پیمانی و یا رسمی مراکز آموزشی، درمانی دولتی و عمومی غیردولتی می‌باشند مجاز به فعالیت پزشکی در مراکز تشخیص آموزشی، درمانی و بیمارستان‌های بخش خصوصی و خیریه نیستند. در قانون اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ مصوب ۱۳۸۶ نیز جلوه‌هایی از مداخله در وضعیت اشتغال هم‌زمان قابل رصد است.^۲

نکته بسیار مهم اینکه رویکرد مقنن و در نتیجه نحوه مداخله دستگاه قضا در خصوص وضعیت اشتغال هم‌زمان، مدیریت وضعیت تعارض منافع نبوده و صرفاً عدم اشتغال و عدم استفاده از منابع دولتی در دو جایگاه را مدنظر داشته است؛ لذا در برخی دادنامه‌های صادره با استناد به مقررات موجود به جهت عدم استفاده از بودجه دولتی در شغل موازی، متهم را تبرئه نموده‌اند؛ به طور مثال در پرونده‌ای که در شعبه ۱۰۵۹ کیفری ۲ تهران طرح شده است،^۳ با اتهام تصدی بیش از یک شغل دولتی برای متهمی که هم‌زمان معاون وزیر صنعت و معدن و تجارت بوده، و در سازمان گسترش و نوسازی، مدیر مسئول روزنامه گسترش صنعت نیز بوده است، با این استدلال که حقوق دریافتی ایشان بابت نگارش مقاله در روزنامه بوده است و نه مدیر مسئولی روزنامه و همچنین به این استناد که مطابق قانون تأسیس سازمان گسترش و نوسازی، این سازمان مشمول قانون دیوان محاسبات نمی‌باشد، حکم تبرئه صادر نموده است. این در حالی است که ممنوعیت اشتغال هم‌زمان بایستی به جهت از بین رفتن وضعیت تعارض منافع صورت پذیرد؛ لذا در مثال فوق معاون وزیر با در اختیار داشتن رسانه تخصصی مربوط به این وزارتخانه امکان بهره‌برداری از این رسانه را به نفع بازتاب مثبت عملکرد خود خواهد داشت. در نقطه مقابل می‌توان سخت‌گیری دستگاه قضایی در خصوص مصادیق مشمول قانون تصدی بیش از دو شغل را با تفسیر موسع از شغل دولتی ملاحظه نمود. در

د) مدیریت روزنامه یا مجله اعم از مدیر مسئول یا مدیر داخلی و صاحب امتیاز و سردبیر (به استثناء نشریه کانون سردفتران و مجلاتی که صرفاً جنبه علمی داشته باشد).

تبصره ۱: تدریس در دانشکده‌ها و مدارس عالی با اجازه وزارت دادگستری مانع از اشتغال به شغل سردفتری و یا دفتریاری نخواهد بود.

تبصره ۲: سردفتر یا دفتریار در صورت انتخاب به نمایندگی مجلسین یا شهردار انتخابی با حفظ سمت از اشتغال به سردفتری معذور خواهد بود و در این مدت دفترخانه به تصدی دفتریار واجد شرایط که از طرف سردفتر معرفی می‌شود، اداره خواهد شد. مدت نمایندگی سردفتر در مجلسین یا خدمت در سمت شهردار انتخابی جزء سنوات خدمات او محسوب می‌شود.

۱. ماده ۳۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶.

۲. ماده ۵۹ آیین‌نامه اجرایی قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان مصوب ۱۳۷۵ دارای مقرر مشابهی است.

۳. شماره دادنامه: ۹۵۰۹۹۷۰۲۳۰۷۰۶۸۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱

دادنامه^۱ صادره از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران چنین استدلال شده است: ...مهم به‌عنوان مدیرکل وقت دفتر مهندسی و نظارت تأسیسات زیربنایی شرکت راه‌آهن جمهوری اسلامی ایران متصدی وظایف و مسئولیت‌های مرتبط، مستمر و مشخصی بوده که از طرف سازمان اداری و استخدامی کشور به‌عنوان کار واحد شناخته شده است و برابر ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی به‌کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می‌دارد در پست‌های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار امکان‌پذیر می‌باشد. لذا بنابر استدلال موصوف مستمر بودن وظایف و یا تمام‌وقت بودن جایگاه شغلی به‌عنوان خصیصه لازم جهت شمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، شمرده شده است. بنابراین شمول قانون بر مستخدمین دولت مستلزم آن نیست که رابطه استخدامی ایشان صرفاً مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری باشد؛ بلکه حتی اگر رابطه استخدامی ایشان با دولت تحت شمول قوانین و مقررات کار نیز قرار گیرد، قوانین کیفری جرائم حوزه کارکنان دولت بر ایشان تسری دارد.

در کانادا مطابق قانون تعارض منافع ۱۹۹۴^۲ هنگامی که فرد در استخدام دولت است، نباید شغل ثانویه داشته باشد، شغل ثانویه بر اساس قانون تعارض منافع می‌تواند هرکدام از این موارد باشد: مدیریت یک شرکت، اشتغال در اتحادیه یکی از اصناف یا مشاوری در یک صنعت. البته حضور در سازمان‌های خیریه و غیرتجاری که با دولت هیچ قرارداد و ارتباطی ندارند، اگر به تأیید مشاور اخلاقی برسد، بلا مانع است. در نهایت می‌توان گفت در ایران جز برخی قوانین اخیر که درخصوص موضوعات خاصی تصویب شده‌اند و به پیشگیری از تعارض منافع تا حدی توجه کرده‌اند (مثل ماده ۲۴۱ لایحه اصلاحی قانون تجارت، اصلاحی ۱۳۹۵) در سایر قوانین، منع تعدد مشاغل نه از حیث تعارض منافع، بلکه از حیث عدالت استخدامی و حق برابر شهروندان در دسترسی به مشاغل عمومی است (انصاری، ۱۴۰۱).

۵. مداخله کیفری در وضعیت معاملات دولتی

برخی از اشکال وضعیت تعارض منافع می‌تواند با یکدیگر هم‌پوشانی داشته و در گستره یکدیگر ورود نمایند؛ به‌طورمثال، مداخله در معاملات دولتی خود می‌تواند ناشی از وضعیت اشتغال هم‌زمان باشد. چه اینکه مقام دولتی (۲۴) که مسئول حفظ منافع عمومی است، با داشتن یک تجارت خصوصی اقدام به معامله با دولت نموده و نفع شخصی خود را غالب سازد. مقنن

۱. دادنامه شماره ۹۶۰۹۹۷۰۲۳۰۷۰۰۲۶ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۷

تلاش‌هایی در جهت مدیریت این وضعیت نیز نموده که در این قسمت ضمن طرح و توصیف مقررات مربوط به مداخله در این شکل از وضعیت تعارض منافع، خلاهای آن نیز با رویکردی انتقادی موضوع توجه قرار گرفته است. یکی از قدیمی‌ترین مداخلات کیفری مقنن در این وضعیت را می‌توان مربوط به قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ دانست. این قانون علاوه بر پوشش گسترده مقامات عمومی زمان

۱. ماده اول: از تاریخ تصویب این قانون اشخاص زیر:

۱- نخست‌وزیر، وزیران، معاونین و نمایندگان مجلسین

۲- سفرا، استانداران، فرمانداران کل، شهرداران و نمایندگان انجمن شهر

۳- کارمندان و صاحب‌منصبان کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و دستگاه‌های وابسته به آن‌ها

۴- کارکنان هر سازمان یا بنگاه یا شرکت یا بانک یا هر مؤسسه دیگر که اکثریت سهام یا اکثریت منافع یا مدیریت یا اداره کردن یا نظارت آن متعلق به دولت و یا شهرداری‌ها و یا دستگاه‌های وابسته به آن‌ها باشد.

۵- اشخاصی که به‌نحوی از انحاء از خزانه دولت یا مجلسین یا مؤسسات مذکور در بالا حقوق یا مقرری یا حق‌الزحمه یا پاداش و یا امثال آن به‌طور مستمر (به‌استثناء حقوق بازنشستگی و وظیفه و مستمری قانونی) دریافت می‌دارند.

۶- مدیران و کارکنان بنگاه‌های خیریه‌ای که از دولت یا از شهرداری‌ها کمک مستمری دریافت می‌دارند.

۷- شرکت‌ها و مؤسساتی که پنج درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه یا منافع آن متعلق به یک نفر از اشخاص مذکور در فوق و یا بیست درصد یا بیشتر سهام یا سرمایه یا منافع آن متعلق به چند نفر از اشخاص مذکور در فوق باشد و یا اینکه نظارت یا مدیریت و یا اداره و یا بازرسی مؤسسات مذکور با آن‌ها باشد (به‌استثناء شرکت‌ها و مؤسساتی که تعداد صاحبان سهام آن یکصد و پنجاه نفر و یا بیشتر باشد مشروط بر اینکه هیچ‌یک از اشخاص مذکور در فوق بیش از پنج درصد از کل سهام آن را نداشته و نظارت یا مدیریت یا اداره و یا بازرسی آن به اشخاص مذکور در فوق نباشد).

۸- شرکت‌هایی که اکثریت سهام یا سرمایه یا منافع آن‌ها متعلق به شرکت‌های مندرج در بند ۷ باشد نمی‌توانند (اعم از اینکه در مقابل خدمتی که انجام می‌دهند حقوق یا مالی دریافت دارند یا آنکه خدمت را به‌طور افتخاری و رایگان انجام دهند) در معاملات یا داوری در دعاوی با دولت یا مجلسین یا شهرداری‌ها یا دستگاه‌های وابسته به آن‌ها و یا مؤسسات مذکور در بند ۴ و ۶ این ماده شرکت نمایند اعم از اینکه دعاوی مزبور در مراجع قانونی مطرح شده یا نشده باشد (به‌استثنای معاملاتی که قبل از تصویب این قانون قرارداد آن منعقد شده باشد).

تبصره ۱: پدر و مادر و برادر و خواهر و زن یا شوهر و اولاد بلافصل و عروس و داماد اشخاص مندرج در این قانون و همچنین شرکت‌ها و مؤسساتی که اقرباء فوق‌الذکر به نحو مندرج در بند ۷ و ۸ در آن سهام یا دارای سمت باشند نمی‌توانند با وزارتخانه‌ها و یا بانک‌ها و یا شهرداری‌ها و سازمان‌ها و یا سایر مؤسسات مذکور در این قانون که این اشخاص در آن سمت وزارت یا معاونت یا مدیریت دارند وارد معامله یا داوری شوند.

تبصره ۲: شرکت‌های تعاونی کارمندان مؤسسات مذکور در این ماده در امور مربوط به تعاون از مقررات این قانون مستثنی خواهند بود.

تبصره ۳: منظور از معاملات مندرج در این ماده عبارت است از:

۱- مقاطعه‌کاری (به‌استثنای معاملات محصولات کشاورزی ولو اینکه از طریق مقاطعه انجام شود)

۲- حق‌العمل‌کاری

۳- اکتشاف و استخراج و بهره‌برداری (به‌استثنای معادن طبقه اول مندرج در قانون معادن و همچنین نمک طعام که معادن مذکور

ادامه در صفحه بعد

تصویب خود، از مزیت داشتن ضمانت اجرای مناسب نیز برخوردار است. مطابق ماده یک این قانون اشخاص حقیقی و حقوقی متعددی مشمول قانون دانسته شده‌اند. البته با توجه به تغییراتی که ساختار حاکمیت از زمان تصویب این قانون تا به امروز داشته است، برخی مقامات از جمله: رئیس‌جمهور، رئیس قوه قضاییه، مقام رهبری، اعضاء مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعضاء شورای نگهبان و سایر نهادهای مربوط به انقلاب در دایره شمول این قانون قرار نمی‌گیرند که این خلأ جدی بوده و ضرورت مداخله مقنن را ایجاد نموده است. در مقابل بر اساس بندهای ۷ و ۸ ماده ۱ این قانون، حتی شرکت‌های خصوصی که کارمندان دولتی در آن دارای سهم، سرمایه و منافع می‌باشند، از شرکت در معاملات دولتی ممنوع شده‌اند. نقطه قوت این قانون در نظر گرفتن ضمانت اجرای کیفی و مدنی به صورت هم‌زمان می‌باشد. چنان‌که تخلف از این قانون مجازات ۲ تا ۴ سال حبس و ابطال معاملات و جبران انفرادی یا تضامنی خسارات را به دنبال خواهد داشت.

به‌طور کلی سلامت در معاملات دولتی دارای اهمیت ویژه‌ای است. سازمان تجارت جهانی سلامت در معاملات دولتی را دارای اثر مهم استفاده از منابع عمومی در راستای اعتماد و مدیریت عمومی می‌داند. همچنین کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در سال ۲۰۱۲ به حفظ سلامتی

در ملک شخصی آن‌ها واقع است)

۴- قرارداد نقشه‌برداری و قرارداد نقشه‌کشی و نظارت در اجرای آن

۵- قرارداد مطالعات و مشاورات فنی و مالی و حقوقی

۶- شرکت در مزایده و مناقصه

۷- خرید و فروش‌هایی که باید طبق قانون محاسبات عمومی با مناقصه و یا مزایده انجام شود هرچند به‌موجب قوانین دیگر از مناقصه و مزایده استثناء شده باشد.

تبصره ۴: معاملات اجناس و کالاهای انحصاری دولت و امور مطبوعاتی دولت و شهرداری‌ها از موضوع این قانون مستثنی هستند. ماده دوم: اشخاصی که برخلاف مقررات ماده فوق شخصاً و یا به‌نام و یا واسطه اشخاص دیگر مبادرت به انجام معامله نمایند و یا به‌عنوان داور در دعاوی فوق‌الاشعار شرکت کنند و همچنین هر یک از مستخدمین دولتی (اعم از کشوری و لشگری) و سایر اشخاص مذکور در ماده فوق در هر رتبه و درجه و مقامی که باشند هرگاه برخلاف مقررات این قانون عمل نمایند به حبس مجرد از دو تا چهار سال محکوم خواهند شد و همین مجازات برای مسئولین شرکت‌ها و مؤسسات مذکور در بند ۷ و ۸ ماده اول که با علم و اطلاع، بستگی و ارتباط خود و یا شرکا را در موقع تنظیم قرارداد و انجام معامله اظهار نمایند نیز مقرر است و معاملات مزبور باطل بوده و متخلف شخصاً و در صورت تعدد، متضامناً مسئول پرداخت خسارات ناشی از آن معامله، یادآوری و ابطال آن می‌باشند.

تبصره: کارمندان مشمول ماده اول که بر اثر اجرای این قانون مایل به ادامه خدمت دولتی نباشند بازنشسته محسوب و در صورتی که مشمول مقررات بازنشستگی نباشند کسور بازنشستگی پرداختی دفعتاً واحده به آنان پرداخت می‌شود.

ماده سوم: از تاریخ تصویب این قانون هیچ‌یک از نمایندگان مجلسین در دوره نمایندگی حق قبول وکالت در محاکم و مراجع دادگستری ندارند ولی دعاوی و وکالت‌هایی که قبل از تصویب این قانون قبول کرده‌اند به قوت خود باقی است.

ماده چهارم: دولت مأمور اجرای این قانون می‌باشد.

در حوزه معاملات دولتی با معیارهای مؤثر شفافیت، رقابت، معیارهای معین در تصمیمات متخذه تأکید کرده است.^۱ به دست آوردن اعتماد عمومی نیازمند مداخله‌هایی در معاملات دولتی است که ضمن رعایت اصول شفافیت، رقابت و انصاف بتواند موجب افزایش اعتماد عمومی شود (دانایی فرد، ۱۳۸۴: ۱۱۲). در این راستا مداخله‌های قضایی نیز قابل ملاحظه می‌باشد. چنان‌که در دادنامه شماره ۱۳۸۴/۰۷۷۷۲۲۸۴/۰۰۶۸۳۹۰۰۰ صادره از شعبه ۶۸ تجدیدنظر استان تهران (مجتمع ویژه اقتصادی) عدم رعایت قانون راجع به منع مداخله وزراء، نمایندگان و کارمندان در معاملات دولتی از طریق معامله با شهرداری اسلامشهر توسط شرکتی که فرزندان شهردار در آن سهام‌دار بوده‌اند منتج به محکومیت دو سال حبس برای شهردار موصوف شده است.

۶. خصوصی‌سازی (فرصت یا تهدید)

کوچک شدن دولت و واگذاری فعالیت‌ها تا حد امکان به بخش خصوصی یکی از راهکارهای از بین بردن وضعیت‌های تعارض منافع و در نتیجه فساد می‌باشد. سیاستی که در راستای اجرای اصل ۴۰ قانون اساسی به‌ویژه در سال‌های اخیر در دستور کار دولت قرار گرفته است. هرچند در خصوص ضرورت این انتقال می‌توان مدعی اتفاق شد، اما در خصوص نحوه انتقال به بخش خصوصی اختلافات رویکرد و عملکردی وجود دارد که زمینه‌ساز وضعیت تعارض منافع و فساد در قالب پدیده خصولتی شده است. این اصطلاح در خصوص شرکت‌هایی استفاده می‌شود که در ظاهر خصوصی هستند اما از منابع عمومی استفاده می‌کنند (هدایتی چنانی، ۱۴۰۰: ۶۰-۷۱). این شرکت‌ها در ظاهر عملکردی قانونی داشته، اما در اکثر مواقع نتیجه عملکرد ایشان غیرقانونی است. چنان‌که شرکت به‌صورت صوری و کاغذی به نام وابستگان اشخاص مشغول به فعالیت در بخش عمومی تشکیل می‌شود و با استفاده از رانت‌های در دسترس ایشان به شرکت موصوف که عملاً در مدیریت مقام عمومی است واگذار می‌شود. شایع‌ترین رفتارهای منجر به جرائم اقتصادی این حوزه عبارت است از عدم رعایت آیین‌نامه معاملاتی، انجام معاملات درون‌گروهی و تشکیل شرکت‌های خانوادگی صوری، واگذاری مناقصات و مزایده‌ها به نزدیکان با ترک تشریفات. این در حالی است که برنامه سوم و چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران در واگذاری بخشی از امورات خود به بخش خصوصی، حدود متعارف برای حفظ و حراست از اموال دولتی را تعیین نموده است. در دادنامه‌ای^۲ که از شعبه ۳۸ تجدیدنظر استان تهران صادر

۱. به نقل از: کریمی، نگین، سازوکارهای کنترل فساد در معاملات دولتی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی،

دانشگاه تربیت مدرس، اسفند ۱۳۹۶.

۲. دادنامه شماره ۱۱۶۹ مورخ ۱۳۸۹/۰۷/۲۸

گردیده، رفتارهای ذیل به‌عنوان نقض مقررات واگذاری یک پروژه به بخش خصوصی تلقی شده است: ۱- تعیین قیمت پایه و تأیید آن برخلاف واقع؛ ۲- عدم انتشار مشوق‌ها برای تمام متقاضیان؛ ۳- حذف رقابت و حمایت از شرکت الف؛ ۴- ایجاد صلاحیت فنی و مالی با اخذ مجوز ترک تشریفات برای شرکت الف؛ ۵- اطلاع از قیمت پایه کارشناسی و همچنین کم‌وکیف برگزاری مزایده توسط شرکت الف و...

درنهایت باید اذعان داشت که ظاهراً بنگاه‌های دولتی در ایران خصوصی شده و یا پروژه‌ها به بخش خصوصی واگذار می‌شوند، اما در عمل با تغییر دولت‌ها بدنه مدیریت شرکت‌های خصوصی نیز تغییر می‌کند. محدودیت‌های قانونی بخش خصوصی، مالیات‌ها، رقابت نابرابر بخش خصوصی با بخش دولتی و شبه‌دولتی قدرتمند، مسائلی است که خصوصی‌سازی در ایران را منشأ فساد ساخته است. بخش شبه‌دولتی (خصوصی) به هیولایی تبدیل شده که شرکت‌های نحیف بخش خصوصی را می‌بلعد و دولت هم در مقابله قدرتی ندارد. به‌اندازه‌ای که حتی نمی‌تواند از آن‌ها مالیات بگیرد یا وضعیت مالیات آن‌ها را بررسی نماید (صالحی، ۱۳۹۶: ۴۷-۴۸).

۷. مداخله در وضعیت درب‌گردان

شرکت‌ها و بنگاه‌های خصوصی می‌توانند با استخدام مدیرانی که سابقه فعالیت در پست‌های دولتی دارند، از تجارب و روابط ایشان بهره بگیرند. همچنین بخش دولتی نیز می‌تواند از مهارت و تخصص افراد مشغول در بخش خصوصی استفاده کند، اما این موضوع می‌تواند پدیده درب‌گردان را ایجاد نماید که یکی از مهم‌ترین اشکال وضعیت تعارض منافع است؛ لذا هرچند پدیده درب‌گردان دارای مزایایی چون افزایش مفاهمه میان بخش خصوصی و بخش عمومی است، اما هم‌زمان مخاطرات گسترده‌ای چون تشدید رانت اطلاعاتی، تبعیض در خریدها، برون‌سپاری‌ها و مناقصات دولتی، تصویب سیاست‌های جهت‌دار و ناکارایی نظارت را ایجاد می‌کند (انصاری، رحمانی و روحانی، ۱۳۹۵). در کشورهایی مثل ایران که در نتیجه سیاست‌های خصوصی‌سازی، همکاری بخش عمومی و خصوصی گسترده‌تر شده است، بخشی از مقامات بخش عمومی، تبدیل به کارکنان بخش خصوصی شده و در قالب پدیده درب‌گردان رانت اطلاعاتی و ارتباطی وسیعی به‌دست می‌آورند (کیگیری و نیلس، ۱۳۸۷).

مطالعات نشان از مداخله ضعیف تا قبل از سال ۲۰۰۸ در اکثر کشورها برای پدیده درب‌گردان دارد. دلیل این موضوع اعتقاد بر مولد بودن وضعیت درب‌گردان می‌باشد. بسیاری معتقدند پدیده

درب‌گردان مولد^۱ بوده و پیامدهای مثبتی از جمله انتقال تجربیات و مهارت بخش خصوصی به دولت، افزایش انگیزه برای افراد، تسهیل دسترسی به فضای کسب‌وکار را با خود دارد. این در حالی است که اغلب شواهد این رویکرد را رد می‌کند و پدیدهٔ درب‌گردان را موجب ایجاد رانت و وضعیت تعارض منافع می‌داند؛ لذا آثار منفی مثل: تضعیف اعتماد عمومی، مصادرهٔ قوانین، تأثیر منفی در عملکرد دولت، رفتارهای تبعیض‌آمیز و... بار می‌آید (انصاری، رحمانی، روحانی، ۱۳۹۵)؛ از این‌رو پدیدهٔ درب‌گردان موجب وضعیت فساد قانونی می‌شود (Kaufman Daniel and Pedro C Vicensete, 2011: 195-219). برزیس با ارائهٔ یک مدل تبیین می‌کند که چگونه مقررات‌گذارانی که بخش دولتی را ترک می‌کنند، مقررات اضافی (بوروکراسی مازاد) وضع می‌کنند تا زمانی که به بخش خصوصی رفتند درآمد بیشتری کسب کنند (Brezis.S, 2013).

نوید استخدام آینده، مشاوره و عضویت در هیئت‌مدیره در بخش خصوصی این پتانسیل را دارد که تصمیم‌گیری مقامات عمومی را در هنگام مواجهه با بسیاری موارد منحرف کند. تعیین حداقل زمانی که آن‌ها باید بعد از ترک پست قبلی برای ورود به عرصهٔ خصوصی منتظر بمانند (به‌عنوان دورهٔ خنک‌کننده) می‌تواند راهکار مناسبی باشد. شفافیت بین‌الملل^۲ یک دورهٔ دو ساله را پیشنهاد می‌کند. نقطهٔ مقابل استخدام در بخش خصوصی، به‌کارگیری افراد بازنشسته در نهاد عمومی می‌باشد که این وضعیت نیز می‌تواند ایجادکنندهٔ وضعیت تعارض منافع از طریق درب‌گردان باشد^۳ در بسیاری از کشورها محدودیت‌هایی مثل ممنوعیت عضویت در بنگاه‌ها و همچنین ممنوعیت طرف قرارداد دولتی شدن را برای مقامات عمومی در مدت‌های معینی وضع نموده‌اند. برخی دیگر از کشورها نیز از اعلان عمومی و شفافیت برای کنترل این وضعیت استفاده نموده‌اند (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶). نکتهٔ مهم اینکه راهکارهای اتخاذشده در کشورهای مختلف کاملاً متفاوت بوده و متناسب با بسترهای قانونی، اجتماعی و فرهنگی جوامع است؛ به‌طور مثال فرانسه (پانتوفلاژ) راهکارهای متکی بر قوانین را به کدهای رفتاری ترجیح می‌دهد اما آلمان در سال ۱۹۹۸ یک کد رفتاری پر از جزئیات را به شکل دستورالعمل اداری تصویب نموده است (انصاری، رحمانی و روحانی، ۱۳۹۵). در پایگاه دادهٔ یوروپام^۴ که به تحلیل و بررسی قوانین

1. productive

2. TRANSPARENCY INTERNATIONA

۳. طبق ماده ۹۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به‌کارگیری بازنشستگان متخصص (با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر) در موارد خاص به‌عنوان اعضای کمیته‌ها، کمیسیون‌ها، شوراهای، مجامع و خدمات مشاوره‌ای غیرمستمر، تدریس و مشاوره‌های حقوقی مشروط بر اینکه مجموع ساعت اشتغال آن‌ها از ساعت اداری کارمندان موظف تجاوز نکند، بلا مانع است.

۴. به نقل از: تعارض منافع در بخش عمومی، یحیی مرتب و دیگران، انتشارات شفافیت برای ایران، ص ۱۵۲، چاپ اول، زمستان ۹۹

کشورهای اتحادیه اروپا در زمینه‌های مختلف شفافیت و تعارض منافع پرداخته برخی مداخله‌های در حوزه درب‌گردان قابل بررسی می‌باشد؛ مثلاً در انگلستان فعالیت لابی‌گری تا دو سال پس از مسئولیت برای وزرا ممنوع است. در اسلواکی طبق ماده ۳۶ قانون صحت و پیشگیری از فساد مصوب (۲۰۱۰) مقام دولتی تا دو سال از پایان یافتن مسئولیت نمی‌تواند نماینده رسمی یک نهاد تجاری باشد که با دولت ارتباط برقرار کرده است؛ و یا در ایالات متحده آمریکا تمامی مقامات و کارمندان ارشد در دولت فدرال بایستی کلیه مذاکراتی را که برای اشتغال خصوصی بعد از دوره خدمت در دولت فدرال انجام می‌دهند، به دفاتر اخلاقی گزارش کنند. مداخله کارآمد در وضعیت درب‌گردان بایستی مداخله‌ای باشد که علاوه بر اینکه شامل کارمندان بازنشسته می‌گردد مشتمل بر کارمندان فعلی و بنگاه‌های خصوصی نیز باشد؛ لذا کارمندان مشغول به‌کار در بخش عمومی نباید فرصت برخورد تبعیض‌آمیز با کارفرمایان احتمالی آینده را داشته باشند و بایستی در خصوص قصد احتمالی خود برای اشتغال در بخش خصوصی شفاف‌سازی نمایند. پس از خروج از بخش عمومی باید در دوره خنک‌سازی قرار گیرند. همچنین بایستی برای برخورد حرفه‌ای با همکاران سابق خود که مشغول به‌کار در بخش عمومی می‌باشند، آموزش لازم را ببینند.

مطابق قانون ضدفساد کره جنوبی اگر مقام دولتی به‌خاطر دست داشتن در فساد از کار برکنار شده، با محدودیت پنج‌ساله برای استخدام در سازمان‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی مرتبط با شغل قبلی خود مواجه است (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶). مطابق مقررات بانک مرکزی آمریکا، فدرال رزرو، اشخاص با محدودیت اشتغال تا یک سال در نهادهای مالی که سابقاً بازرسان آنها بوده‌اند، مواجه هستند.^۱ در ایران متأسفانه مقررات یک‌دست و مداخله همه‌جانبه‌ای در خصوص این وضعیت مشاهده نمی‌گردد. به‌جهت فقدان مداخله قانونی در این خصوص مصادیق بسیاری از وضعیت‌های تعارض منافع ناشی از درب‌گردان در میان مقامات عمومی قابل ملاحظه است. چنان‌که در سطوح بالای مدیریتی می‌توان این پدیده را ملاحظه نمود. گاهی رویه قضایی در خصوص تسامح در قبال این وضعیت همراه مقنن بوده است. در نظام حقوقی ایران تنها ماده‌ای که مستقیماً مرتبط با وضعیت اشتغال پس‌اشغلی می‌باشد، ماده ۳۷ قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵ است.

۸. مداخله کیفی در وضعیت خویشاوندسالاری

باوجود اینکه در مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری^۲ شرایط استخدام در دستگاه‌های اجرایی ذکر شده است. به‌نظر می‌رسد در استخدام اشخاص خویشاوندسالاری بر رعایت مقررات

1. https://www.federalreserve.gov/supervisionreg/topics/examiner_credentials_commissions_conflicts.htm

۲. مواد ۴۱ الی ۴۴ قانون مدیریت خدمات کشوری ۱۳۸۶.

موصوف حاکم باشد.

خویشاوندسالاری سازمانی، یک آسیب اجتماعی است که وجود آن و فقدان شایسته‌سالاری در نهاد و سازمان‌های بخش دولتی که قدرت را در اختیار دارند، اثربخشی و کارایی آن‌ها را به‌منظور افزایش رفاه اجتماعی و رضایت عمومی از بین می‌برد و آن‌ها را به موجودی بی‌اثر و غیرکارا در دیدگاه جامعه مدنی تبدیل می‌کند (زارع، فتحی‌زاده، بهمنی، ۱۳۹۷: ۳۱-۵۵). این امر موجب می‌شود که افراد جامعه دنبال سهم خود از منابع عمومی باشند و در این وضعیت علاوه بر اینکه اعتماد به نهادهای عمومی از بین می‌رود، اعتقاد به توزیع عادلانه رفاه و ثروت در جامعه نیز از میان خواهد رفت (Persson, A., Rothstein, B. & Teorell, J, 2013: 449-471).

مقررات مربوط به رد دادرس را می‌توان به‌عنوان مهم‌ترین مداخله قانونی در شکل خویشاوندسالاری از اشکال وضعیت تعارض منافع دانست. چنان‌که ضوابط مستحکمی در قالب احراز صلاحیت شخصی دادرس به‌عنوان شرط مداخله قضایی توسط وی می‌باشد. وجود جهات رد دادرس که مصادیق مهم آن وجود رابطه خویشاوندی با یکی از اصحاب دعوا یا وکلای ایشان می‌باشد موجب می‌گردد که دادرس از بی‌طرفی خارج گردد. عدم رعایت قواعد رد دادرس علاوه بر اینکه موجب محکومیت انتظامی مقام قضایی شده و حتی مطابق ماده ۶۰۵ تعزیرات سال ۷۵ می‌تواند شامل عنوان مجرمانه نیز گردد، تصمیم اتخاذی از جانب ایشان را نیز اصولاً قابل ابطال می‌کند؛ لذا رأیی که چنین دادرسی صادر نماید به‌موجب مقررات قانونی قابل تجدیدنظر و یا فرجام است.^۱ مطابق ماده ۴۲۱ قانون آیین دادرسی کیفری، دادرس در موارد ذیل باید از رسیدگی امتناع کند:

الف: قرابت نسبی یا سببی تا درجه سوم از هر طبقه بین دادرس و یکی از طرفین دعوی یا شریک یا معاون جرم، وجود داشته باشد

ب: دادرس، قیم یا مخدوم یکی از طرفین دعوی باشد یا یکی از طرفین، مباشر امور دادرس یا امور همسر وی باشد

پ: دادرس، همسر و یا فرزندان او، وارث یکی از طرفین دعوا یا شریک یا معاون جرم باشند

ث: بین دادرس، پدر و مادر، همسر یا فرزند او، دعوی حقوقی یا کیفری مطرح باشد یا در سابق مطرح بوده و از تاریخ صدور رأی قطعی، بیش از دو سال نگذشته باشد

ج: دادرس، همسر یا فرزند او نفع شخصی در موضوع مطروحه داشته باشد

درخصوص این بند لازم‌به‌ذکر است که نفع مدنظر نفعی حتمی می‌باشد؛ لذا نفع احتمالی نمی‌تواند مبنای ذی‌نفعی قرار گیرد (کریمی، ۱۳۸۶: ۷۶). البته ضرورت نداشته که در اثر حکم

۱. بند پ ماده ۴۳۴ قانون آیین دادرسی کیفری، بند د ماده ۳۴۸ و ماده ۳۷۱ قانون آیین دادرسی مدنی.

بلافاصله نفعی عاید شود، بلکه چنانچه در آینده نیز نفعی به ایشان برسد کافی خواهد بود.^۱

۹. مداخله کیفی در وضعیت تابعیت مضاعف

تابعیت به معنی رابطه سیاسی، حقوقی و معنوی است که شخص را با یک دولت معین مرتبط می‌سازد. به لحاظ ایجاد علاقه قانونی و معنوی که این رابطه ایجاد می‌کند، نظام‌های حقوقی و همچنین در حقوق بین‌الملل سازوکارهایی جهت حذف یا مدیریت تابعیت مضاعف تعریف نموده‌اند. مطابق مقررات داخلی ایران نیز اخذ تابعیت مضاعف بسیار دشوار بوده و ضمانت اجراهای سنگینی به دنبال دارد. با این وجود آمار اخذ تابعیت مضاعف در حال گسترش است و قصور و اغماض نهادهای ذی‌ربط بر این آمار افزوده است (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰: ۱۰۷۵۶-۱۰۷۵۵). تابعیت مضاعف عبارت است از: وضعیت شخصی که هم‌زمان تابعیت بیش از یک دولت را به موجب قانون آن کشورها دارد (Tuner, Bryan S, 2019: 278).

در خصوص تابعیت مضاعف ماده ۹۸۹ قانون مدنی ایران اشعار می‌دارد: «هر تبعه ایرانی که بدون رعایت مقررات قانونی بعد از تاریخ ۱۲۸۰ شمسی تابعیت خارجی تحصیل کرده باشد، تبعیت خارجی او کأن لم یکن بوده^۲ و تبعه ایران شناخته می‌شود ولی در عین حال کلیه اموال غیر منقول او با نظارت مدعی العموم محل، به فروش رسیده و پس از وضع مخارج فروش، قیمت آن به او داده خواهد شد و به علاوه از اشتغال به وزارت و معاونت وزارت و عضویت مجالس مقتنه و انجمن‌های ایالتی، ولایتی و بلدی و هرگونه مشاغل دولتی محروم خواهد بود.

مطابق تبصره این ماده هیئت وزیران می‌تواند بنا به مصالحی به پیشنهاد وزارت امور خارجه تابعیت خارجی مضمولین این ماده را به رسمیت بشناسد. به این گونه اشخاص با موافقت وزارت امور خارجه می‌توان اجازه ورود به ایران یا اقامت داد. در واقع قانون مدنی ایران، اصولاً تابعیت دوم ایرانیان را به رسمیت نمی‌شناسد، این امر در اصل ۴۱ قانون اساسی نیز ذکر شده است.^۳ این مهم در تبصره ماده ۹۸۸ قانون مدنی با ضمانت اجرای ترک الزامی تابعیت ایرانی و فروش اموال و اخراج از کشور پیش‌بینی شده است.

۱. نظریه شماره ۱۴۸۷/۷ مورخ ۱۳۸۲/۰۳/۰۳ اداره حقوقی در این خصوص بیان می‌دارد: نفع ... مورد نظر قانون‌گذار در بند و ماده ۹۱ قانون آیین دادرسی مدنی امری قطعی است نه محتمل.

۲. در خصوص حکم این ماده (کان لم یکن) دانستن تابعیت کشور دیگر، این ایراد مطرح است که بر اساس قواعد حقوق بین‌الملل، کشورها نمی‌توانند اسناد و قوانین دولت دیگر را بر اساس حاکمیت خود صادر کرده است، کان لم یکن نمایند.

۳. اصل ۴۱ قانون اساسی: تابعیت کشور ایران حق مسلم هر فرد ایرانی است و دولت نمی‌تواند از هیچ ایرانی سلب تابعیت کند، مگر به درخواست خود او یا در صورتی که به تابعیت کشور دیگری درآید.

در خصوص ممنوعیت استخدام افراد دارای تابعیت مضاعف در جایگاه‌های عمومی دو اصل ۸۲ و ۱۱۵ قانون اساسی دارای احکامی می‌باشد. در اصل ۸۲ در خصوص استخدام اتباع خارجی، این عمل از طرف دولت ممنوع بوده و استثناء آن در خصوص موارد ضروری با تصویب مجلس شورای اسلامی می‌باشد.^۱ در اصل ۱۱۵ قانون اساسی در خصوص تابعیت رئیس‌جمهور به جهت اهمیت ویژه این جایگاه، سخت‌گیری بیشتری صورت پذیرفته است. چنان‌که بر ایرانی‌الاصل بودن و تابعیت ایرانی کاندیدای ریاست جمهوری تأکید گردیده است؛ لذا تابعیت اکتسابی برای اخذ جایگاه ریاست جمهوری کافی نمی‌باشد. ایرانی‌الاصل بودن به این معناست که شخص نه تنها خودش، بلکه پدر و جد پدری وی نیز باید تابعیت ایرانی داشته باشند (مرندی، مظفری سینی، ۱۳۹۹).

به‌عنوان مصداقی عام از مداخله و ایجاد ممنوعیت برای افراد دارای تابعیت مضاعف می‌توان به ماده ۱۴ قانون استخدام کشوری و ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری اشاره نمود که مطابق این مواد از جمله شروط استخدام در دولت را دارا بودن تابعیت کشور ایران مطرح نموده است. با وجود صراحت مواد موصوف به شرط داشتن تابعیت ایرانی برای استخدام، در خصوص مشاغل کلیدی و حساس، هیئت‌وزیران در جلسه مورخ ۱۳۶۲/۰۶/۲۳ بنا به پیشنهاد شماره ۵۵۴۸۹ مورخ ۱۳۶۲/۰۶/۰۶ وزارت کار و امور اجتماعی تصویب نمودند که وزارتخانه و سازمان‌های دولتی و نیروهای مسلح جمهوری اسلامی ایران نمی‌توانند اتباع خارجی را در مشاغل کلیدی و حساس به شرح زیر استخدام نمایند:

مدیریت عامل شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت

معاونت شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی و وابسته به دولت

مشاغل ریاست به بالا در وزارتخانه، استانداری‌ها و ارگان‌های دولتی

مشاورین مالی و اداری مدیریت عامل سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی و وابسته به دولت.

محروریت دیگری که برای افراد دارای تابعیت مضاعف جهت اشتغال در مشاغل عمومی در نظر گرفته شده است، ماده ۹۸ قانون مدیریت خدمات کشوری است. مطابق این ماده خروج از تابعیت ایران و یا قبول تابعیت کشور بیگانه به شرط گواهی وزارت امور خارجه موجب انفصال از خدمت دولت خواهد بود؛ لذا به موجب حکم این قانون قبول تابعیت بیگانه به شرط گواهی وزارت

۱. در خصوص این اصل نظریه شورای نگهبان به شماره ۱۰۶۵۱ مورخ ۱۳۶۰/۰۵/۰۲ در پاسخ به استعلام وزارت نیرو مبنی بر نیاز بعضی از شرکت‌ها و سازمان‌های وابسته به آن وزارت در مورد غالب پروژه‌های نیمه‌تمام خود به استخدام از کارشناسان خارجی بدین صورت است، همان‌طور که در اصل ۸۲ قانون اساسی تصریح شده، استخدام کارشناسان خارجی فقط در موارد ضرورت با تصویب مجلس شورای اسلامی امکان‌پذیر است؛ بنابراین، در مورد سؤال نیز استخدام کارشناس خارجی با تصویب مجلس می‌باشد.

خارج از ضمانت اجرای انفصال از خدمات دولتی را به دنبال دارد. در این ماده توجه به افراد شاغل در نهادهای دولتی می‌باشد.

علاوه بر موارد فوق، گاهی می‌توان مداخله‌هایی از جنس محرومیت که توسط نهادهای نظارتی اعمال می‌گردد را ملاحظه نمود؛ به‌طور مثال در نامه رد صلاحیت یکی از نامزدهای نمایندگی مجلس حتی صرف اقامت و تحصیل منسوبین درجه یک در کشور انگلیس برخلاف مصوبه شورای عالی امنیت ملی دانسته شده و یکی از علل رد صلاحیت نامزد موصوف ذکر شده است.^۱

نظام‌های حقوقی در کشورهای مختلف، مقرراتی را به تناسب سیاست‌های خود در برخورد با پدیده تابعیت مضاعف تدوین نموده‌اند. برخی کشورها مثل مالزی (به‌موجب مواد ۱۴ الی ۳۱ قانون اساسی فدرال این کشور) و قزاقستان (به‌موجب بند ۳ اصل ۱۰ قانون اساسی و ماده ۳ قانون تابعیت) تابعیت مضاعف را به‌طور مطلق نپذیرفته‌اند و برخی نظیر عربستان (به‌موجب قانون تابعیت مصوب ۱۳۷۴ قمری) آن را صرفاً در صورت کسب اجازه دولت پذیرفته‌اند.^۲

۱۰. تصرف غیرمجاز در اموال عمومی، مداخله‌ای پسینی در وضعیت تعارض منافع

شاید بتوان مهم‌ترین و فراگیرترین مداخله کیفری تقنینی جهت کنترل وضعیت تعارض منافع را ماده ۵۹۸ تعزیرات در قالب جرم تصرف غیرمجاز در اموال عمومی به‌شمار آورد. در بیان اوصاف این جرم نکات بسیار مهمی وجود دارد که منتج به ویژگی‌های فوق می‌گردد. اول اینکه این ماده شامل تمام کارکنان دولت فارغ از توجه به رابطه استخدامی ایشان می‌گردد (طبق رأی وحدت‌رویه شامل کارمندان بانک نیز می‌شود). دوم اینکه گستره موضوع این جرم اموال و وجوه و اسناد مالی عمومی را در برمی‌گیرد. سومین نکته مهم اینکه برخلاف اختلاس که ضرورت وجود قصد تملک را دارد، در خصوص این جرم نیازی به قصد تملک اموال موصوف نمی‌باشد. چهارم اینکه برای ارتکاب این جرم وجود سوءنیت شرط نیست و صرف تصرف و یا استفاده غیرمجاز در اموال مورد نظر موجب تحقق آن جرم را فراهم می‌کند. در نهایت اینکه برای تحقق این جرم انتفاع مرتکب شرط نمی‌باشد و مطلق تصرف غیرمجاز موجب تحقق این جرم می‌شود. لازم‌به‌ذکر است که در این خصوص ضمانت اجرای موجود، بیشتر جنبه مدنی و جبران خسارت داشته و این نیز به‌عنوان یکی از نکات مثبت این ماده قابل ارزیابی است. البته از این جهت که رویکرد مقنن پسینی بوده و ارتکاب این

۱. نامه شماره م/۱۰۰۳/۲۷۰ مورخ ۱۴۰۱/۰۵/۰۶ مربوط به رد صلاحیت علی لاریجانی.

۲. به نقل از: نظام حقوقی حاکم بر استخدام و به‌کارگیری دارندگان تابعیت مضاعف در ایران، الهه مرندی، خدیجه مظفری پسینی، فصلنامه حقوق اداری (علمی - پژوهشی)، سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹.

جرم را نیازمند رفتار می‌داند که از تعارض منافع که صرف وجود وضعیت و عدم افشا یا اعلام آن است، فاصله دارد. مطابق ماده ۷۰ قانون محاسبات عمومی نیز بودجه تخصیص داده شده نباید در جهت منافع شخصی یا غیرقانونی هزینه شود و تعارض منافع را موجب گردد.

مهم‌ترین سندهایی که نشانگر ارادهٔ مقنن جهت مداخلهٔ جامع در وضعیت تعارض منافع می‌باشد، طرح و لایحهٔ مدیریت تعارض منافع است. مجلس شورای اسلامی در پایان سال ۱۳۹۷ طرح مدیریت تعارض منافع را اعلام وصول نمود. لایحهٔ نحوهٔ مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائهٔ خدمات عمومی نیز عنوان سندی است که دولت دوازدهم به پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در سال ۱۳۹۸ به مجلس شورای اسلامی ارسال نمود. این سند مشتمل بر ۴۰ ماده و در قالب ۴ بخش کلیات، تشکیلات، الزامات و سایر مقررات تدوین شده است. در بخش اول این لایحه مفاهیم تعریف و مصادیق شناسایی شده است. متأسفانه در ماده ۳ لایحه که مصادیق تعارض منافع را برشمرده بدون در نظر گرفتن این نکته تدوین شده است که تعارض منافع مفهومی موقعیت‌محور است و با توجه به شرایط مختلف می‌تواند مصادیق مختلفی از خود بروز دهد. درخصوص تشکیلات ناظر بر وضعیت تعارض منافع که در بخش دوم این لایحه آورده شده است دو نقد مهم وجود دارد. اول اینکه ساختار تشکیلات موصوف کاملاً دولتی بوده و خود می‌تواند منشأ تعارض منافع در قالب وحدت ناظر و منظور باشد. دوم اینکه ایجاد چنین تشکیلاتی موجب حجیم شدن دولت که خود از مبانی ایجاد تعارض منافع است، می‌گردد. در این لایحه مواردی از وضعیت‌های تعارض منافع با اقدامات ذیل ممنوع یا محدود شده‌اند: گرفتن هر نوع هدیه، شرکت در جلسه یا تصمیم‌گیری، تصدی هم‌زمان دو شغل، فعالیت در شرکت‌ها و مؤسسات تجاری و انتفاعی، استفاده از خدمات مشاوره‌ای از افراد در معرض تعارض منافع و اعلام درآمدهای مقام عمومی. بخش چهارم این لایحه مربوط به ضمانت اجرای مربوطه می‌باشد. درخصوص مجازات‌ها در این لایحه از فن احاله استفاده شده و وفق ماده ۳۶ به قانون رسیدگی به تخلفات اداری ارجاع شده است. در این لایحه انواع ضمانت اجرای مدنی، کیفری و اداری در نظر گرفته شده است. نقدی که از نظر شکلی بر این لایحه وارد است اینکه مشخص نمی‌باشد نگارندگان آن در پی تدوین یک سند قانونی شکلی یا ماهوی بوده‌اند؛ لذا در برخی مواد به صورت هم‌زمان احکام شکلی و ماهوی به چشم می‌خورد که از نظر اصول قانون‌نویسی صحیح تلقی نمی‌گردد.

طرح مدیریت تعارض منافع فردی در اسفند ۱۳۹۷ توسط مجلس به صورت عادی اعلام وصول گردید. این طرح شامل سه فصل و بیست‌وهفت ماده می‌باشد. فصل اول طرح علاوه بر تبیین مفاهیم به استفاده از سامانهٔ جامع منافع و بستر گزارش‌دهی تخلفات اشاره نموده است و

مسئولیت نظارت را برعهده سازمان بازرسی کل کشور نهاده است. در بخش اول از فصل اول مشمولین طرح تبیین شده‌اند. در بخش دوم سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان ناظر اصلی طرح معرفی شده است. با توجه به اینکه سازمان بازرسی کل کشور صلاحیت بسیار وسیعی در خصوص تخلفات و جرائم حوزه خدمات عمومی دارد به‌نظر نهاد مناسبی برای نظارت بر وضعیت تعارض منافع محسوب می‌گردد^۱. بخش سوم طرح موصوف، مربوط به سامانه جامع منافع می‌باشد. مطابق ماده ۱۱ طرح، نهادهای عمومی موظف به شناسایی مصادیق تعارض منافع در چارچوب اجرایی و مدیریتی در این حوزه شده‌اند.

۱.۱. الگوی مطلوب مداخله کیفی در وضعیت تعارض منافع

راهکارها و روش‌های مختلف کنشی و واکنشی را می‌توان برای کنترل و مدیریت تعارض منافع در تدوین و تصویب قواعد، آموزش عمومی و روش‌های کشف و برخورد با نقض‌کنندگان قواعد تعارض منافع مورد بررسی قرار داد.

مطابق ماده ۷ قانون الحاق دولت به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، تدوین نظامات قانونی برای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع با توجه به بستر بومی داخلی ضروری تلقی شده است. جهت مداخله مطلوب در وضعیت‌های تعارض منافع بایستی به مؤلفه شدت ریسک توجه زیادی نمود. در واقع هرچه میزان احتمال تبدیل شدن یک موقعیت تعارض منافع به فساد بیشتر می‌شود، ریسک ناشی از آن موقعیت نیز بیشتر می‌گردد. در گزارش سازمان حسابرسی بریتانیا (National audit office, 2015) باعنوان «پیرامون تعارض منافع» یک تقسیم‌بندی از تعارض منافع بر اساس دو مؤلفه ماهیت و احتمال انجام شده است. در این تقسیم‌بندی تعارض منافع چهار دسته تبیین شده و متناسب با هرکدام اقداماتی توصیه شده است: ۱- تعارض منافع با ریسک پایین که در این دسته قواعد اخلاقی و رفتاری کفایت می‌کند. ۲- تعارض منافع خفیف با ریسک بالا که نیازمند مدیریت از طریق سیاست‌گذاری و نظارت بر موقعیت‌ها می‌باشد. ۳- تعارض منافع شدید با ریسک پایین که در این وضعیت نیازمند سیاست‌هایی برای شناخت مشاغل و محیط‌های پرریسک و مدیریت آن از طریق اقدامات کنشی می‌باشد. ۴- تعارض منافع شدید با ریسک بالا که این حالت نیازمند سیاست‌های روشن و صریح کنشی و واکنشی می‌باشد.

رویکرد اتخاذشده در ایران برای مواجهه با امور نابهنجار اصولاً رویکردهای پساواقعه‌ای^۲

۱. مطابق اصل ۱۷۴ قانون اساسی و بند الف و ج ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور صلاحیت این سازمان مشخص گردیده است که با این طرح منطبق می‌باشد.

است. درخصوص فساد نیز تمرکز مداخله‌های موجود سیاست‌هایی هستند که به دنبال کشف فساد و مجازات مفسدین می‌باشند. تجربه کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد، نشان‌دهنده کارآمدی سیاست‌های پیشینی (بازدارنده) می‌باشد (مرتب و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۸۲). مداخله در وضعیت تعارض منافع از جمله سیاست‌های پیشینی برای پیشگیری از وقوع فساد است. با مداخله مناسب در وضعیت تعارض منافع و از بین بردن و یا حداقل کاهش این موقعیت‌ها، می‌توان امیدوار بود که تا حد زیادی از بروز فساد جلوگیری شده باشد؛ لذا مداخله مؤثر در وضعیت تعارض منافع انتظاری است که از حاکمیت وجود خواهد داشت تا مردم این اطمینان را به دست آورند که مقامات عمومی منافع شخصی خود را در حین ارائه خدمت عمومی دخالت نخواهند داد (OECD, 2003).

درخصوص وضعیت تعارض منافع اصولاً از واژه مدیریت استفاده می‌شود چراکه این واژه دربرگیرنده تمام راهکارها و روش‌هایی است که از طریق آن‌ها ریسک بروز فساد در موقعیت‌های تعارض منافع از بین می‌رود.

پژوهش‌ها نشان می‌دهد که وجود استانداردها و اصول دقیق در نهادهای عمومی در زمینه افزایش اعتماد مردم به حاکمیت مهم و اثرگذار است (Social research institute, 2006). هر قدر مقام عمومی در جایگاه بالاتری قرار داشته باشد ریسک بیشتری برای قرار گرفتن در وضعیت تعارض منافع داشته و آسیب بیشتری از فساد وی متصور است. چه اینکه ایشان علاوه بر دسترسی به اطلاعات، اختیاراتی دارند که می‌توانند بر سرنوشت افراد بیشتری تأثیر بگذارند (Demmke, C. et al, 2007).

اهداف مختلفی را برای مداخله در وضعیت تعارض منافع می‌توان برشمرد: پاسخ‌گو نمودن حاکمیت، ایجاد اعتماد عمومی، افزایش بهره‌وری، پیشگیری از فساد و... امروزه با توجه به تغییرات در اقتصاد و کاهش مداخله دولت در امور تصدی‌گری، شکل‌های جدیدی از وضعیت‌های تعارض منافع ایجاد شده که نیازمند بازنگری در برخی مقررات و حتی بازتعریف مفاهیمی مثل مقام عمومی می‌باشد. برای مداخله کارآمد در وضعیت‌های تعارض منافع نمی‌توان به الگویی ثابت دست یافت و هر وضعیت نیازمند کنش‌ها و واکنش‌های متناسب با همان موقعیت می‌باشد. وضعیت‌های تعارض منافع را می‌توان به شرح آتی برشمرد. مداخله در این وضعیت‌ها گاهی برای از بین بردن آن است، گاه برای کاهش ریسک و حساسیت آن (Demmke, C. et al, 2007) و گاه برای مواجهه با شخصی که عامدانه خود را در این وضعیت قرار داده یا با وجود امکان منطقی از آن خارج نشده است. موقعیت‌هایی از جمله: دریافت هدیه، فعالیت سیاسی، فعالیت‌های تجاری، موقعیت استخدام نزدیکان، داشتن ارتباطات و علاقه قومی، حزبی و... موقعیت‌های پسا‌شغلی، داشتن منافع مالی و اشتغال هم‌زمان و...

درخصوص الگوی مناسب مداخله در وضعیت تعارض منافع باید این موضوع را مدنظر داشت که از یک سو مداخله در تمام وضعیت‌های تعارض آمیز امکان‌پذیر نمی‌باشد، از طرفی حتی یک موقعیت تعارض منافع حل نشده می‌تواند منجر به سوءاستفاده از جایگاه حاکمیتی و در نتیجه خدشه به اعتماد مردم گردد (مرتب و دیگران، ۱۳۹۹: ۲۹۲)؛ لذا بایستی مشاغل و جایگاه‌های پرخطر را شناسایی نمود و مصادیق جزئی‌تری از رفتارهای ایشان را موضوع مداخله قرار داد؛ حوزه‌هایی نظیر: نقاط تعامل بخش خصوصی و دولتی، حوزه تدارکات، بازرسی و تنظیم‌گری دولت و فرایندهای عقد قراردادهای دولتی.

چنان‌که در تعریف تعارض منافع ذکر گردید، این مفهوم یک وضعیت است؛ لذا مداخله در این وضعیت نیز بایستی موقعیت‌محور باشد. از طرفی مداخلات بایستی دارای ترتیب باشد و اقدامات متنوع کنشی و واکنشی بسته به اوضاع و احوال و قرائن اتخاذ گردد؛ لذا گاهی سیاست‌های مداخله بایستی در راستای از بین بردن زمینه تعارض منافع تنظیم گردد، گاه در راستای کاهش ریسک آن، گاه درهم‌سو کردن منافع مقام عمومی با منفعت عمومی و به‌عنوان آخرین حربه نیز می‌توان از ابزار کیفی و انواع متناسب آن بهره جست. سازمان توسعه همکاری‌های اقتصادی اصولی به شرح زیر برای مداخله در وضعیت تعارض منافع تبیین نموده است:

اصل خدمت به منفعت عمومی

اصل توجه به شفافیت و نظارت عمومی

اصل ایجاد فرهنگ سازمانی مدیریت تعارض منافع (OECD, 2005: 113)

در نهایت ساختار یک الگوی مطلوب برای مداخله در وضعیت تعارض منافع را می‌توان به اختصار چنین مطرح نمود:

- ۱- شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع در بخش عمومی
- ۲- تبیین جایگاه‌های پرخطر و اولویت این جایگاه‌ها برای مداخله
- ۳- تعیین خط و مشی پیشگیری از به‌وجود آمدن وضعیت‌های فوق
- ۴- مداخله از طریق جرم‌انگاری و کیفردهی برای موقعیت‌های تعارض منافی که عامدانه ایجاد شده یا به عمد از بین نرفته است

همچنین باید توجه نمود که یک الگوی مطلوب برای مداخله در وضعیت تعارض منافع بایستی مشتمل بر تلاش در راستای ایجاد توازن میان مدیریت وضعیت تعارض منافع و حفظ سهولت و منفعت کافی برای اشتغال در بخش عمومی باشد؛ لذا سیاست‌های مداخله در این وضعیت نه باید آن‌قدر کم و سهل‌گیرانه باشد که افراد با قبول سمت در این وضعیت‌ها قرار گرفته و به اختیار خود از آن بهره ببرند و نه

آن قدر سخت گیرانه که اشخاص از قبول سمت در بخش عمومی سر باز زنند؛ لذا مداخله در وضعیت تعارض منافع ضمن استفاده از سازوکارهای پیشگیرانه، بایستی مشتمل بر مجازات و مسئولیت کیفری برای مقام عمومی باشد که از رعایت استانداردها و کدهای اخلاقی سر باز زده و در موقعیت تعارض منافع قرار گرفته است (National Audit office, 2015)؛ به طور مثال در کشور پرتغال در صورت نقض مقررات مربوط به تعارض منافع، مجازات هایی به شرح ذیل در نظر گرفته شده است:

- تعلیق برای سه سال از وظایف عمومی.

- جریمه و تعلیق.

- از دست دادن اختیارات برای مدیران ارشد.

و در صورتی که مشاوران و وزرا مرتکب نقض سیاست های مدیریت تعارض منافع شوند، بایستی تمام حقوق دریافتی را برگردانند و جایگاه خود را نیز از دست می دهند (OECD, 2013).

راهبردهای مقابله با تعارض عبارت اند از:

۱- راهکارهایی که برای جلوگیری از بروز فساد در موقعیت تعارض منافع مؤثر است.

۲- راهکارهایی که در تلاش برای از بین بردن موقعیت تعارض منافع می باشند.

۳- راهکارهایی که در صورت نقض مقررات فوق و برای پاسخ دهی به آن به عنوان کیفر در نظر

گرفته می شوند.

به طور مثال، شفافیت نمونه ای از راهبرد نوع اول است که بر تصمیم فرد در موقعیت تعارض منافع مؤثر است، از بین بردن امضاء طلایی و یا جمع سپاری از راهکارهای دسته دوم است و مجازات تعلیق از سمت برای کسی که وجود تعارض منافع خود را اعلام نکرده است، مربوط به دسته سوم می شود.

در نهایت باید اذعان داشت که یک الگوی مطلوب برای مداخله در وضعیت تعارض منافع؛ تبیین اصول کلی مدیریت آن، اشاره به الگوهای پرتکرار و غالب در قریب به اتفاق سازمان ها می باشد (مرتب و دیگران، ۱۳۹۹: ۴۰۴).

نتیجه گیری و پیشنهادها

عدم توازن در اختیارات و مسئولیت مهم ترین علت سوءاستفاده از وضعیت های تعارض منافع می باشد. تمرکز مداخله کیفری بر مقوله فساد و عدم توجه به علت و زمینه ایجاد فساد یعنی وضعیت تعارض منافع، بستر مداخله کارآمد در این حوزه را زائل نموده است. جایگاه های عمومی به جهت ماهیت آن، که مبتنی بر نمایندگی و اعتماد می باشد ظرفیت فراوانی برای ایجاد وضعیت های تعارض منافع دارد. وضعیت تعارض منافع در قالب های متفاوتی بروز می یابد. از مهم ترین و پربسامدترین

اشکال وضعیت تعارض منافع می‌توان به شکل، درب‌گردان، پذیرش هدیه، اشتغال مضاعف، تابعیت مضاعف و خویشاوندسالاری اشاره نمود. در ایران در قالب مقررات پراکنده و در مقاطع زمانی متفاوت و با سیاست جنایی غیرمنسجم و متمرکز بر فساد یعنی نتیجه تعارض منافع، مداخله‌های کیفری صورت پذیرفته است. اکثر کشورهای جهان سازوکارهایی جهت مداخله در وضعیت تعارض منافع برگزیده‌اند. صرف‌نظر از تفاوت سازوکارهای موصوف و پیروی ایشان از الگوهای سخت و سزاگرا مثل کشور لتونی، یا نرم و پیشگیرنده مثل کره جنوبی، اکثر کشورها درخصوص ضرورت مداخله در این وضعیت اجماع دارند. در نظام حقوقی ایران بدون اینکه نامی از تعارض منافع برده شود، قوانین متعددی با رویکرد اغلب کیفری به منع یا تحدید اقداماتی پرداخته‌اند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط‌اند. باین‌وجود، مدیریت تعارض منافع به‌عنوان وضعیتی مستقل مورد توجه قرار نگرفته و خلأ قانونی جدی‌ای در این خصوص وجود دارد. باوجود اینکه ادبیات نظری این وضعیت در ایران نزدیک به یک دهه است که در میان پژوهش‌گران حوزه علوم اجتماعی و مدیریت به‌گرددش افتاده، و بخش‌های مختلف خدمات عمومی از آسیب‌های وضعیت تعارض منافع رنج می‌برد، پنجره فرصت تقنین در آن به‌اندازه کافی باز به‌نظر می‌رسد؛ لذا پیشنهاد می‌شود لایحه مدیریت تعارض منافع که متأسفانه در حال حاضر از دستور کار مجلس خارج گردیده است، ضمن بازگشت به مسیر تقنین، مورد ارزیابی و بررسی مجدد نیز قرار گیرد. چه اینکه ضرورت دارد وضعیت تعارض منافع به‌عنوان وضعیتی فسادزا مورد مداخله کیفری قرار گرفته و صرف‌نظر از جرائم ناشی از این وضعیت، صرف قرار گرفتن عامدانه در آن به‌عنوان جرمی علیه اعتماد عمومی، جرم‌انگاری و پاسخ‌دهی شود. مداخله در وضعیت تعارض منافع در برخی کشورها مانند فرانسه^۱ و لتونی^۲ سخت‌گیرانه و به‌صورت مداخلات حقوقی است. در مقابل برخی کشورها مثل انگلستان اولویت را با مدیریت این وضعیت از طریق کدهای اخلاقی قرار داده‌اند. از طرفی مداخله در این وضعیت در برخی کشورها پیش‌گیرانه بوده و تمرکز اقدامات بر بازدارندگی می‌باشد (مثل ایالات متحده که از ۱۹۶۰ کدهای رفتاری را برای مقامات تعریف نمود) و برخی کشورها متمرکز بر اقدامات سزاگرا و مقررات سرکوب‌گرایانه می‌باشند مثل کشور لتونی که پیشتر به آن اشاره شد.

1. Loi n 2013-907 du 11 octobre, 2013 relative à la transparence de la vie publique

2. Law On Prevention of Conflict of Interest in Activities of Public Officials, 30 September, 2010

منابع

- انصاری، مهدی (۱۴۰۱)، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، فصلنامه مطالعات حقوق عمومی، شماره ۱، دوره ۵۲.
- انصاری، مهدی؛ رحمانی؛ محمدحسین و روحانی، سید علی (۱۳۹۵)، «مروری بر ادبیات جهانی پدیده (درب‌گردان) (جابه‌جایی اشخاص بین بخش خصوصی و عمومی) انگیزه‌ها، پیامدها و راهبردهای تنظیم‌گری»، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.
- پرهیزکاری، سید عباس، رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، تعارض منافع ۲؛ راهکارهای پیشگیری و مدیریت، گزارش مجلس شورای اسلامی، مطالعات اقتصاد بخش عمومی.
- پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، تعارض منافع ۱؛ دسته‌بندی و مفهوم‌شناسی، مرکز پژوهش‌های مجلس، معاونت پژوهش‌های اقتصادی.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴)، «استراتژی مبارزه با فساد، آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، مدرس علوم انسانی، شماره ۳۹.
- زارع، رضا؛ فتحی‌زاده، علیرضا و بهمنی، اکبر (۱۳۹۷)، «خویشاوندسالاری سازمانی در نهادهای دولتی، مفهوم‌پردازی، عوامل مؤثر و پیشامدها»، نشریه مطالعات رفتاری سازمانی، شماره ۲۵.
- صالحی، حجت (۱۳۹۶)، «امپراتوری خصولتی‌ها و نابودی اقتصاد ایران»، نشریه بازار و سرمایه، شماره ۹۳.
- کریمی، عباس (۱۳۸۶)، آیین دادرسی مدنی، تهران: انتشارات مجد.
- کیکری، سونیتا؛ نلیس، جان (۱۳۸۷)، خصوصی‌سازی در بخش‌های رقابتی، گزارشی از وضعیت کنونی، مرکز خدمات مشاوره‌ای بخش خصوصی، بانک جهانی، ترجمه معاونت مطالعات و ارزیابی سازمان خصوصی‌سازی.
- مرتب، یحیی و دیگران (۱۳۹۹)، تعارض منافع در بخش عمومی، تهران: انتشارات شفافیت برای ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰)، ملاحظات جمهوری اسلامی ایران در خصوص اخذ تابعیت مضاعف توسط مسئولان، نشریه گزارش‌های کارشناسی.
- مردی، الهه و مظفری، خدیجه (بی‌تا)، «نظام حقوقی حاکم بر استخدام و به‌کارگیری دارندگان تابعیت مضاعف در ایران»، فصلنامه حقوق اداری، شماره ۲۳.
- هدایتی چنانی، رحمان (۱۴۰۰)، «بررسی ترفندهای جدید ارتکاب جرائم اقتصادی با رویکرد بر اشخاص حقوقی شرکت‌های خصولتی (به ظاهر خصوصی)»، نشریه پژوهش و مطالعات اسلامی، شماره ۲۲.
- یاوری، اسدالله (۱۳۹۴)، «از حقوق کیفری تا قلمرو کیفری تسری تضمینات کیفری در دادرسی منصفانه به رسیدگی‌های شبه کیفری»، نشریه مطالعات حقوقی، شماره ۲، دوره ۷.
- Brezis, S. (2013), promiscuous elites, the revolving door, and economic growth, working paper series, bar-ilan university.
- Demmke, C., Bovens, M., Henökl, T., van Lierop, K., Moilanen, T., Pikker, G. & Salminen, A., (2007), *Regulating Conflicts of Interest for Holders of Public Office in the European Union*, A Comparative Study of the Rules and Standards of Professional Ethics for the

- Holders of Public Office in the EU-27 and EU Institutions, study carried out for the European Commission Bureau of European Policy Advisers (BEPA),34.
- Kaufmann, Daniel, and Pedro C. Vicente (2011), "Legal corruption." *Economics & Politics* 23, no. 2.
- National audit office (2015), Conflict of interest, London.
- Latham, S.R. (2001), Conflict of interest in medical practice.
- michaeldavis and Andrew stark (2001), Conflict of interest and self -dealing in the professions: a review essay- new York: oxford university press.
- OECD (2003A), Managing conflict of interest in the public service:OECD guidelines and country experiences, .<https://doi.org/10.1787/9789264104938-en>.
- OECD (2003B), recommendation of the council on guidelines for managing conflict of interest in the public service.
- OECD (2005A), managing conflict of interest in the public sector: A Toolkit (p.113).p.113.OECD publication.
- OECD (2005B), OECD Guidelines for managing conflict of interest in the public service.
- OECD (2007), Conflict of interest policies and practices in nine EU member states: A comparative Review.
- Persson, A., Rothstein, B. &Teorell, J. (2013), Why Anticorruption Reforms Fail Systemic Corruption as a Collective Action Problem. *Governance*, 26(3).
- Social research institute (2006), survey of public attitudes towards conduct in public life London.
- Trost, Christine, & Alison I, Gash (2008), *Conflicts of Interest and Public Life, Cross-National Perspectives*, Cambridge University Press.
- Turner, Bryan S. Isin, Engin (2019), *Handbook of Citizenship Studies*. SAGE Publications.

تحلیل عوامل مؤثر بر قصد پذیرش افشاگری فساد

حسین باقرپور^۱
علیرضا رست^۲

چکیده

پژوهش حاضر باهدف تحلیل عوامل مؤثر بر قصد پذیرش افشاگری فساد انجام شد. این پژوهش با روش توصیفی و علی انجام شد و جامعه آماری پژوهش شامل کارکنان شعب بانک ملی شهرستان کرج بود که با روش نمونه‌گیری در دسترس، تعداد ۱۹۶ نفر به‌عنوان نمونه انتخاب شدند. ابزار جمع‌آوری اطلاعات شامل پرسشنامه‌ای با ابعاد مختلف اطلاع و آگاهی از قوانین سوت‌زنی، هنجارها، خودکارآمدی، مزایای ذاتی، امنیت، پاداش، مانع کاری، هزینه‌های ذاتی، تنبیه و مجازات، آسیب‌پذیری سازمان و منابع آن و قصد افشاگری فساد بود که روایی و پایایی آن در پژوهش‌های قبلی و پژوهش حاضر به تأیید رسید. تجزیه و تحلیل داده‌ها با استفاده از نرم‌افزارهای SPSS24 و Smartpls2 در دو سطح آمار توصیفی و استنباطی و بهره‌گیری از روش حداقل مربعات جزئی (PLS) انجام شد. یافته‌های پژوهش نشان داد آسیب‌پذیری منابع بر افشاگری فساد تأثیر دارد. هنجارها بر افشاگری فساد مؤثر است. همچنین آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر امنیت، خودکارآمدی، مزیت ذاتی و هنجارها مؤثر است. لیکن در ارتباط میان سایر مؤلفه‌ها، تأثیر معناداری یافت نشد. بر اساس نتایج، سازمان‌ها باید با برنامه‌ریزی، فرهنگ‌سازی و آموزش‌های مناسب، انگیزه‌های کارکنان را برای افشاگری فساد در جهت مبارزه با فساد تقویت نمایند.

واژگان کلیدی: افشاگری، قصد پذیرش، قوانین سوت‌زنی

۱. دانشجوی دکترای مدیریت آموزشی دانشگاه آزاد کرج، کارشناس مسئول آموزش دادگستری کل استان البرز (نویسنده مسئول)

hbagh1981@gmail.com

۲. دکترای حقوق جزا و جرم‌شناسی، قاضی دادگاه تجدیدنظر استان البرز مدرس دانشگاه، Rast@gmail.com

مقدمه و کلیات

همه سازمان‌ها در تلاش‌اند تا بتوانند در مسیر فعالیت‌های خود از کدهای اخلاقی و فعالیت‌های صادقانه و درست تخطی نکنند، با این حال تحت شرایط رقابتی ممکن است وسوسه عبور از خطوط قانونی و اخلاقی و زیر پا گذاشتن آن‌ها افزایش یابد. هر سازمانی از کارکنان خود صداقت می‌خواهد و وجود صداقت در سازمان و آگاهی از خطاها نیز به ایجاد ساختاری واضح و مؤثر در ارتباطات آزاد می‌انجامد (لوفتاس^۱، ۲۰۱۰). از سوی دیگر، یکی از چالش‌های مهم سازمان‌ها و جوامع مدرن، تعیین حدود مرز رازداری است. در حالی که رازداری یکی از عوامل موفقیت سازمان‌ها به‌شمار می‌رود، تأکید بیش‌ازحد بر آن نیز می‌تواند مشکلاتی را به‌وجود بیاورد و زمینه سوءاستفاده برخی افراد و سازمان‌ها را فراهم سازد. در چنین موقعیتی، «سوت‌زنی سازمانی»^۲ می‌تواند به ایجاد تعادل میان رازداری و افشاگری در سازمان‌ها کمک نماید (مانیون^۳ و همکاران، ۲۰۱۸). موضوع سوت‌زنی سازمانی اخیراً در روان‌شناسی اجتماعی و اخلاقی مورد توجه قرار گرفته است (دانژن، یانگ و ویتز^۴، ۲۰۱۹). افشاگری به‌عنوان ابزاری مؤثر برای کاهش فساد سازمانی شناخته شده است (چارلیا^۵ و همکاران، ۲۰۲۰). افشاگری یک فعالیت ارزش عمومی است که تخلفات سازمانی را به حوزه عمومی منتقل می‌کند، جایی که در معرض بحث و گفت‌وگوی دموکراتیک مورد نیاز برای آشتی دادن منافع عمومی با ارزش‌های عمومی است (کوایل^۶، ۲۰۲۱). افشاگری، مانند سازوکاری است که اعمال غیراخلاقی و رفتارهای غیرقانونی را در سازمان شناسایی می‌کند (ذکریا^۷، ۲۰۱۵) و به‌عنوان ابزار کنترل داخلی محسوب می‌شود که در جلوگیری و شناسایی فساد، هدر رفتن منابع و تقلب می‌تواند مفید باشد (هوانگ^۸ و همکاران، ۲۰۱۳).

وجود صداقت در سازمان و تشویق افشاگری و شناسایی و جلوگیری از خطاها به ایجاد ساختاری واضح و مؤثر در ارتباطات آزاد می‌انجامد که این امر باعث حمایت از مشتری و با آگاهی به‌هنگام، موجب پیشگیری از اقدامات قانونی علیه سازمان خواهد شد (لافتوس^۹، ۲۰۱۰). برای کاهش ریسک کلاهبرداری و حمایت از منافع ذی‌نفعان، سازمان‌ها باید در سازوکار رسمی افشاگری سرمایه‌گذاری کنند و کارکنان را تشویق کنند تا نام افراد متخلف را گزارش دهند.

1. Loftus
2. Organizational Whistleblowing
3. Mannion
4. Dungan, Young & Waytz
5. Chordiya
6. Quayle
7. Zakaria
8. Hwang
9. Luftos

کارکنانی که اخطار مربوط به متخلفان سازمان را به شیوه‌ای به موقع می‌شنوند می‌توانند از میزان پیامدهای اقدامات خلاف بکاهند (مؤسسه صاحب‌امتیاز حساب‌برسان داخلی^۱، ۲۰۱۴). زمانی که کارکنان تصمیم می‌گیرند سکوت کنند و اجازه می‌دهند اقدامات خلاف ادامه یابند، پیامدهای احتمالی این کار ممکن است حتی منجر به از دست دادن زندگی شود (ملا، زارعفر و آندراس^۲، ۲۰۱۶).

به اعتقاد چان و همکاران (۲۰۱۷)، مهم‌ترین عوامل قصد افشاگری در سازمان عبارت‌اند از: شدت و بزرگی پیامدها^۳ (MC)، وفاق جمعی^۴ (SC)، مجاورت^۵ (PX)، ترس از مقابله به مثل^۶ (FR). شاورر و کلمنتز^۷ (۲۰۱۵) شدت پیامدها (MC) را به‌عنوان «زیان یا منفعت ناشی از یک اقدام برای افراد» تعریف کرد. موریس و مک‌دونالد^۸ (۱۹۹۵) وفاق جمعی را به‌عنوان «میزان توافق افراد در مورد تأثیرات مسائل اجتماعی» تعریف می‌کنند. مجاورت به‌عنوان «میزانی که یک عامل می‌تواند به‌وسیله قربانی‌های احتمالی مسئله اجتماعی شناسایی شود» تعریف می‌شود (موریس و مک‌دونالد، ۱۹۹۵) و مقابله به مثل به اقدام نامطلوبی که علیه یک افشاگر در نتیجه افشاگری داخلی یا خارجی صورت گرفته است، تعریف می‌شود (رگ و همکاران، ۲۰۱۸). در این راستا مدل شدت اخلاقی^۹ نیز مطرح شده است. مدل شدت اخلاقی در سال ۱۹۹۱ توسط توماس م. جونز^{۱۰} معرفی شد. شدت اخلاقی به‌عنوان «ساختاری که میزان اخلاق الزامی مرتبط با مسئله در یک موقعیت است» تعریف می‌شود (جونز، ۱۹۹۱)، شدت اخلاقی به‌دلیل نادیده گرفته شدن مشخصات مسئله اخلاقی در نظریه‌های تصمیم‌گیری اخلاقی پدید آمده است. جونز مدل خود را بر اساس مدل^۴ مؤلفه‌ای رست^{۱۱} مفهوم‌سازی کرد که شامل شناخت مسئله اخلاقی، قضاوت اخلاقی، نیت اخلاقی و رفتار اخلاقی می‌شود (اسمیت، کیستراک و کاناتلی^{۱۲}، ۲۰۱۶).

سوت‌زنی یکی از موضوعات چالش‌برانگیز در حوزه مطالعات اخلاقیات سازمانی به‌شمار می‌رود؛ چراکه اجرای طرح‌های مطالعاتی که بتواند رفتار افشاگران را بررسی نماید، تقریباً مقدور نیست. چون معمولاً افراد افشاگر به‌سادگی خود را در معرض شناسایی قرار نداده و از طرفی امکان انتخاب تصادفی افراد نیز میسر نیست؛ بنابراین، فراهم کردن موقعیت‌های فرضی برای

1. Chartered Institute of Internal Auditors [IIA]

2. Mela, Zarefar, & Andreas

3. Magnitude of Consequences

4. Social Consensus

5. Proximity

6. Fear of Retaliation

7. Shawver & Clements

8. Morris and McDonald

9. Moral Intensity Model

10. Thomas M. Jones

11. Rest's Four-Component Model

12. Smith, Kistruck, & Cannatelli

مشارکت‌کنندگان در تحقیق و نظرسنجی از ایشان درباره نوع رفتارشان در چنین موقعیت‌هایی می‌تواند برای مطالعات مربوط به افشاگری مناسب‌تر باشد. اگرچه سوت‌زنی در برخی از سازمان‌ها وجود دارد و گاه اتفاق می‌افتد، در حال حاضر هیچ نظریهٔ جامعی در مورد این موضوع وجود ندارد. همچنین درباره این مسئله در ایران مطالعات کمی صورت گرفته است و تحقیقات کمی در ارتباط با جنبه‌های فردی تأثیرگذار بر افشاگری فساد در ایران انجام شده است. با مطالعهٔ عوامل مؤثر بر قصد سوت‌زنی در نظام مالی کشور، ضمن افزایش آگاهی، می‌توان در جهت بهبود سازمان‌ها و در نهایت رفاه جامعه گامی برداشت. علاوه بر آن، با توجه به اینکه افشاگری سازمانی می‌تواند خطر انجام تخلفات مالی، کلاهبرداری، فساد دارایی، رشوه و تبعیض را کاهش دهد، در نتیجه رفتارهای مخرب در جهت ضربه زدن و تخریب سازمان کاهش خواهد یافت و اعتماد جامعه به آن سازمان افزایش می‌یابد.

این پژوهش در نظر دارد، عوامل مؤثر بر سوت‌زنی را از دیدگاه کارکنان شعب منتخب بانک ملی ایران مورد بررسی قرار دهد و انتظار می‌رود با توجه به نتایجی که این مطالعه در زمینه علل و پیامدهای اقدام یا عدم اقدام به افشاگری، ارائه می‌کند، مدیران و کارکنان سازمان‌های دولتی و خصوصی بتوانند با آگاهی از این مسئله از آن در جهت بهبود سازمان و در نهایت منفعت جامعه استفاده کنند.

۱. مروری بر ادبیات و مبانی نظری

افشاگری تخلف سازمانی: سوت‌زنی یا افشاگری، در ادبیات اخلاقیات سازمانی به شیوه‌های مختلفی تشریح شده که در ادامه برخی از تعاریف کلیدی این مفهوم ارائه می‌شود. واژه سوت‌زنی از اینجا نشئت گرفته است؛ هنگامی که افسران پلیس انگلستان متوجه وقوع جرم و عمل خلافی در سطح شهر می‌شدند، بلافاصله در سوت خود می‌دمیدند و عموم مردم و سایر افسران پلیس را از محل جرم با خبر می‌ساختند. سوت زدن عمومی‌ترین شکل ممکن از فراخوان عمومی و مطلع ساختن افراد از وقوع انجام عمل خلاف است و هدف یک سوت‌زن، جلوگیری از آسیب رسیدن بیش‌ازحد به سازمان و جامعه است (چن^۱، ۲۰۱۸).

نیر و میسلی^۲ افشاگری تقلب یا سوت‌زنی را به این صورت تعریف کرده‌اند: «افشای اعمال غیرقانونی، غیراخلاقی یا نامشروع توسط اعضای (فعلی یا قبلی) سازمان به افراد یا سازمان‌هایی که ممکن است قادر به اقدامی علیه این اعمال باشند». با این حال، قصد افشاگری تخلف به این احتمال اشاره دارد که «یک فرد دست به افشای تخلفی واقعی خواهد زد» (چیو^۳، ۲۰۰۲). افراد و

1. Chen
2. Near and Miceli
3. Chiu

واحدهای خارج از سازمان برای پایان دادن به کارهای خلاف بسیار مهم قلمداد می‌شوند؛ زیرا متولیان داخلی (مانند سرپرست) ممکن است تمایل بیشتری برای پوشاندن یا نادیده گرفتن مشکل داشته باشند (لوینز و واندنر کرکوف^۱، ۲۰۱۸). سوت‌زنی شکلی از آوای سازمانی و تلاش برای تغییر شیوه‌ها، سیاست‌ها و خروجی‌ها با توسل به مقامات بالاتر است (هنیک^۲، ۲۰۱۵). سوت‌زنی به معنای در بوق کردن خطاها و عملکردهای نادرست در محیط کار و در نتیجه، ایفای نقشی همانند داور مسابقه است که به محض مشاهده خطا با دمیدن در سوتش بازی را متوقف می‌کند (بالوت^۳ و همکاران، ۱۳۹۳). علاوه بر این، به‌زعم می‌یت^۴ (۱۹۹۹) استاد دانشگاه لیبرتی^۵، افشاکنندگان اشخاصی هستند که اعمال مغایر با اصول اخلاقی را به بالادستان گزارش می‌دهند. در بیشتر اوقات از اصطلاحات معادلی نظیر خیرچین^۶، فاش‌کننده^۷، خائن^۸، عامل اطلاعاتی دوجانبه^۹، جاسوس^{۱۰}، وراج^{۱۱}، سخن‌چین^{۱۲}، پایبند به اخلاق^{۱۳} و افراد باوجدان^{۱۴} استفاده می‌شود (هندرسون^{۱۵}، ۲۰۰۸).

کدهای اخلاقی^{۱۶}: محتوای اصلی کدهای اخلاقی، منظم کردن مبانی و رفتارهای اخلاقی است که از سوی سازمان‌ها با ارزش تلقی می‌شود (کاناری و جنینگز^{۱۷}، ۲۰۰۸)، بر مبنای تعدادی از پژوهش‌ها، داشتن کدهای اخلاقی اثر مستقیمی بر شناخت از عملکرد اخلاقی سازمان‌ها دارد (گبلر^{۱۸}، ۲۰۰۶؛ تیلور^{۱۹}، ۲۰۰۷)، از این‌رو کدهای اخلاقی در بسیاری از سازمان‌ها به‌عنوان مجموعه‌ای از مسئولیت‌هایی که رفتار کارکنان را هدایت می‌کند، کاربرد دارد (منجوقی، ۱۳۸۹). نتایج پژوهش اسمیت، سیمپسون و تویانگ^{۲۰} (۲۰۰۷) حاکی از آن بود که برخی اوقات کدهای اخلاقی به‌عنوان نوعی فرمان محسوب شده و بنابراین بر روی عملکرد اشخاصی که، سطوح

1. Loyens & Vandekerckhove
2. Henik
3. Ballot
4. Miethe
5. Liberty university professor
6. Snitches
7. Squealers
8. Rats
9. Moles
10. Finks
11. Blabbermouths
12. Tattletales
13. Ethical resisters
14. People of conscience
15. Henderson
16. Codes of Ethics
17. Canary & Jennings
18. Gebler
19. Taylor
20. Smith, Simpson, and Huang

اعتقادات اخلاقی بالایی دارند، مؤثر است؛ زیرا سبب می‌شود آن‌ها احساس احترام کمتری در شغل خود داشته باشند. شاید این امر به آن دلیل است که اشخاص در سطوح بالای اعتقادات اخلاقی، ترجیح می‌دهند از مبانی اخلاقی درونی شده خود تبعیت و از اصول اخلاقی دیکته‌شده‌ای که از سوی سایرین تعیین شده، اجتناب نمایند. به اعتقاد پژوهشگران، بین رفتارهای اخلاقی کارکنان و سازمان‌هایی که کدهای اخلاقی تدوین شده و مشخصی دارد، ارتباط مثبت و معناداری وجود دارد و در جای دیگر نیز بین رشد اخلاقی کارکنان و جو اخلاقی سازمان ارتباط مثبت و معناداری به دست آمد؛ با این همه، مطابق نظر هلین و سند استروم^۱ (۲۰۰۷) و کاپتین و اسوارتز^۲ (۲۰۰۸)، باز هم این سؤال مطرح است که آیا کدهای اخلاقی سازمان، می‌توانند رفتارهای غیراخلاقی کارکنان را تحت تأثیر قرار دهند یا خیر؟

پیش‌بینی‌کننده‌های افشاگری: عواملی که با افشاگری تخلف در ارتباط است را می‌توان به سه دسته تقسیم‌بندی نمود:

ویژگی‌های شخصیتی فرد افشاگر^۳: به اعتقاد بیجرکلو^۴ و همکاران (۲۰۱۰)، ویژگی‌های شخصی شامل ویژگی‌های جمعیت‌شناختی (سن، جنسیت، سطح تحصیلات، سطح شغل)، متغیرهای شخصیتی مانند کانون کنترل، اخلاق و قضاوت اخلاقی و دیگر متغیرها مثل عملکرد شغلی، تعهد سازمانی، اعتبار، قدرت فرد، میزان مسئولیت‌پذیری فرد و میزان توافق گروه است. ویژگی‌های موقعیتی شامل حمایت کردن مدیر و همکار، جو سازمانی، تهدید کردن به انتقام و اندازه سازمان، ساختار بوروکراسی شده سازمان و ویژگی‌های غیر موقعیتی شامل ویژگی‌های مربوط به کار خطا و انجام‌دهنده آن است.

ویژگی‌های موقعیتی: این ویژگی‌ها، متغیرهایی هستند که ارزیابی فرد از یک موقعیت را تحت تأثیر قرار می‌دهند و دربرگیرنده متغیرهایی از جمله حمایت سازمانی، محیط سازمان، تهدید به انتقام و اندازه سازمان، ساختار بوروکراتیک سازمان، نوع و شدت خطا، شواهد، میزان اخلاقی بودن موضوع، میزان تأثیرگذاری خطا بر شخص افشاگر، میزان جدیت تخلف، جایگاه فرد متخلف و ویژگی‌های مربوط به تخلف و پیامد آن است (وادرا، وادرا و سزا^۵، ۲۰۰۹). افراد تا حدی به این دلیل دست به گزارش رفتار سوء نمی‌زنند که از مقابله به مثل احتمالی علیه خودشان می‌ترسند. نمونه‌هایی از پیامدهای احتمالی گزارش دادن اعمال خلاف می‌تواند اخراج شدن یا بازنشستگی

1. Helin & Sandström
2. Kaptein & Schwartz
3. Whistleblowers characteristics
4. Björkelo
5. Vadera, Vadera & Caza

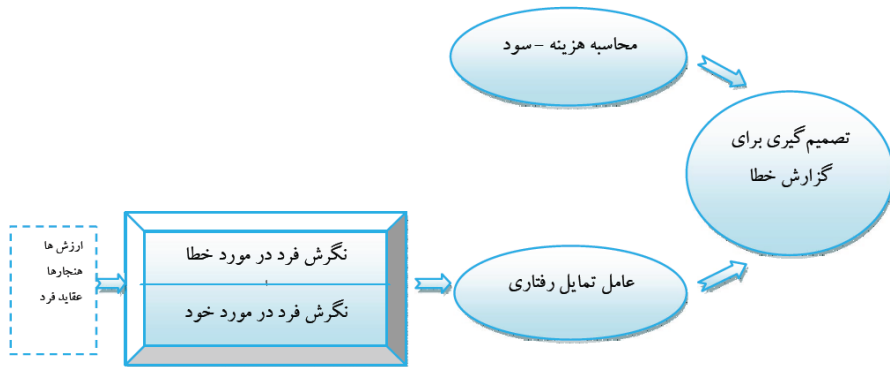
پیش از موعد، دشواری در استخدام ایمن، مورد توهین یا اذیت قرار گرفتن و تحمل ادعاهای نادرست در مورد شخصیت و اقدامات فرد افشاگر باشد (وینبرگ و پراولت، ۲۰۱۶).

ویژگی‌های خطا و فرد خطاکار^۲: تخلفات سازمان بر حسب میزان شدت و آسیب‌های مختلفی که برای آن‌ها تصور می‌شوند به تخلفات سنگین و سبک تقسیم می‌شوند. میزان ادراک افراد از تخلف و شدت و جدیت آن بر تصمیم آن‌ها برای افشاگری مؤثر است. جدیت و شدت تخلف می‌تواند شامل پیامدهای مالی، امنیت فردی و اجتماعی، خطرات برای سلامتی فرد و همچنین امکان تکرار آن در صورت عدم جلوگیری از آن تخلف باشد. همچنین این شدت و جدیت می‌تواند ناشی از بزرگی و کوچکی پیامد آن تخلف باشد که این امر بر مبنای نوع تخلف صورت گرفته مانند سوءمدیریت، نقض قوانین، تبعیض، اختلاس، سرقت، اتلاف منابع و غیره است. میزان جدیت خطا ارزیابی فرد از احتمال آسیب و چگونگی تأثیر آن بر سایر افراد، میزان اطمینان از پیامدهای منفی آن تخلف بر افراد و تکرار آن تخلف است (منجوقی، ۱۳۸۹).

نظریه‌های مرتبط با افشاگری تخلف: از مهم‌ترین نظریه‌های مرتبط با افشاگری تخلف می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

الگوی رفتار مستدل^۳: در سال ۱۹۹۳، الیس، کاکس و هال^۴ مدلی را با عنوان «الگوی رفتار مستدل» به منظور مشخص نمودن عوامل مؤثر بر میل افراد به گزارش فعالیت‌های غیراخلاقی طراحی نمودند. نتیجه پژوهش آن‌ها حاکی از آن بود که نوعی محاسبات هزینه - سود^۵ و تمایل رفتاری^۶ در تصمیم برای گزارش خطا دخالت دارد. نگرش شخص در مورد خطا، تمایل رفتاری را تحت تأثیر قرار می‌دهد و این نگرش از عواملی چون باورها و ارزش‌های فرد سرچشمه می‌گیرد. همچنین تمایل رفتاری تحت تأثیر نگرش افراد در مورد خود (باورهای ذهنی) نیز قرار دارد. مدل الیس و همکاران به منظور درک اهمیت نگرش‌های شخصی و گرایش به گزارش رفتارهای غیراخلاقی کاربردهای فراوانی دارد. این مدل در شکل شماره ۱ نشان داده شده است:

1. Wainberg & Perreault
2. Characteristics of wrongdoing and wrongdoer
3. The Reasoned action model
4. Ellis, Cox & Hall
5. Costbenefit calculation
6. Behavioral intention factor



شکل ۱: الگوی رفتار مستدل ایس و آرلی برای تعیین عوامل پیش‌بینی‌کننده افشاگری (الیس و همکاران، ۱۹۹۳).

نظریه رفتار برنامه‌ریزی‌شده^۱: نظریه رفتار برنامه‌ریزی‌شده آجزن^۲ (۱۹۹۱)، نظریه مناسبی برای فهم رفتارهای اخلاقی و غیراخلاقی است، TPB بر این مبنا استوار است که تمایل به انجام هر کار، نتیجه کارکرد سه عقیده زیربنایی و اساسی است که عبارت‌اند از: نگرش^۳، هنجار ذهنی^۴، کنترل رفتاری ادراک‌شده^۵.

نظریه شناختی اجتماعی افشاگری تخلف^۶: دیویس و لوتانز^۷ (۱۹۸۰)، مدلی را به منظور درک بهتر فرایند افشاگری تخلف ارائه نمودند که این مدل شدیداً بر نظریه یادگیری اجتماعی اتکا دارد. به اعتقاد آن‌ها یادگیری اجتماعی به این معنی است که افراد در محیط‌های اجتماعی، تصمیمات خود را با توجه به شناخت‌شان از محرک‌های محیطی انجام می‌دهند. این شناخت همچنین تحت تأثیر درک فرد از پیامدهای مرتبط با رفتار بوده و یک سیستم بازخورد متقابل هم برای هر عمل وجود دارد. الگوی دیویس و لوتانز از چهار بخش تشکیل شده است: الف (محرک، ب) ارگانیزم موجود زنده، ج (رفتار، د) پیامد.

مدل فرااجتماعی افشاگری: این مدل توسط میسلی، نیر و اسشونک^۸ (۱۹۹۱)، ارائه شده است و بر انگیزه‌های فرااجتماعی تأکید دارد. در این الگو شناخت‌های اساسی شامل: ۱. بازشناسی خطا، ۲. تعیین اینکه آیا این خطا مداخله‌ای را ایجاد می‌کند یا خیر؟، ۳. تصمیم بر

1. Theory of Planned Behavior(TPB)
2. Ajzen
3. Attitude
4. Subjective norm
5. Perceived behavioral control
6. Social Cognitive Theory of Whistleblowing
7. Davis & Luthans
8. Schwenk

اینکه آیا فرد مشاهده‌کننده برای مداخله مسئول است یا خیر، ۴. تعیین فعالیت‌های ممکن، ارزیابی متناسب بودن این فعالیت‌ها و نیز سنجش سود یا هزینه هر یک از این فعالیت‌ها است.

مدل آگاهی - قضاوت - انتخاب: مک لاین و کینان^۱ (۱۹۹۹)، مدلی را برای پاسخ افراد به خطا و تخلف ارائه نمودند. این مدل از سه مرحله تشکیل شده است: الف) آگاهی^۲، ب) قضاوت^۳ و ج) انتخاب^۴؛ به اعتقاد آن‌ها این الگوبه محققان برای فهم فرایند تصمیم‌گیری افشاگری کمک می‌کند.

نظریه مداخله ناظر ایستاده^۵: به‌زعم جونز و ریان^۶ (۱۹۹۸)، اکثر مدل‌های رسمی تصمیم‌گیری اخلاقی در سازمان را می‌توان با استفاده از ترتیب الگوی چهار مؤلفه‌ای رست^۷ بیان کرد. در الگوی رست عناصر فردی و سازمانی در هر یک از مراحل فرایند تصمیم‌گیری اثر دارد. میسلی و نیر (۱۹۹۲)، نیز یک الگوی مرحله‌ای را برای توصیف فرایند تصمیم‌گیری اخلاقی پیشنهاد کردند و از سویی نظریه مداخله ناظر ایستاده لاتان و دارلی^۸ (۱۹۷۰) را تأیید نمودند، چراکه از نظر آن‌ها این نظریه می‌تواند چارچوبی برای الگوی تصمیم‌گیری اخلاقی باشد (تریسی^۹، ۲۰۰۶).

الگوی پنج مرحله میسلی و نیر: نیرو میسلی (۱۹۸۵)، یک الگوی نظری درباره افشاگری ارائه داده‌اند که شامل ۵ مرحله به شرح زیر است: بازشناسی خطا^{۱۰}، فرایند تصمیم‌گیری پیش از افشاگری^{۱۱}، اقدامی که توسط فرد افشاگر صورت می‌گیرد^{۱۲}، واکنش دیگران نسبت به فرد افشاگر و عمل افشاگری^{۱۳}، ارزیابی واکنش‌های دیگران^{۱۴}.

۲. مروری بر پیشینه پژوهش

از میان پژوهش‌های داخلی مرتبط با پژوهش حاضر می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: نتایج پژوهش عاقلی، نیک‌منش و هاشم‌نیا (۱۳۹۹) نشان داد که رهبری تحول‌آفرین بر رهبری سازمانی همچون رهبری تبادل‌گرا بر رهبری سازمانی و رهبری سازمانی بر تمایل به سوت‌زنی تأثیر مثبت و معناداری دارد. نتایج پژوهش فرهادی نژاد و جعفری (۱۳۹۸) حاکی از آن بود که مهم‌ترین علل

1. McLain and Keenan
2. awareness
3. judgment
4. choice
5. Bystander intervention theory
6. Jones and Ryan
7. Rest's sequential four components model
8. Latane and Darley's bystander intervention theory
9. Tracy
10. Recognition of wrongdoing
11. The decision process preceding whistleblowing
12. Actions taken by the whistleblower
13. Others reactions to whistleblowing and the whistleblower
14. Assessment of others' reactions

سوت‌زنی عبارت است از جلوگیری از تکرار تخلفات، احساس بی‌عدالتی نسبت به خود و احساس مسئولیت و ناامیدی از ضمانت اجرایی در صورت افشای تخلفات، نفوذ بالای فرد متخلف و عدم حمایت سازمانی از افشاگران. نتایج پژوهش افشانی و همکاران (۱۳۹۷) نشان داد که میان متغیرهای مستقل یعنی کانون کنترل درونی، هویت اخلاقی، برون‌گرایی و مسئولیت‌پذیری و قصد افشاگری به‌عنوان متغیر وابسته به‌لحاظ آماری معنادار است. روغنی و کوروشی‌زاده (۱۳۹۷) دریافتند که فرهنگ و اخلاق، و مدیریت کارکنان، تأثیر بسزایی در عملکرد سازمان دارند ولی تأثیر فرهنگ و اخلاق بیشتر مشهود بوده است. نتایج پژوهش جلیلود، نصراللهی وسطی و یاسینی (۱۳۹۷) حاکی از آن بود که جهت‌گیری فرهنگی، ویژگی‌های شخصیتی و موضع اخلاقی از مهم‌ترین عوامل انگیزاننده رفتار سوت‌زنی در سازمان‌های ایرانی است.

همچنین از جمله پژوهش‌های خارجی مرتبط با پژوهش حاضر می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود: کویل (۲۰۲۱) مطالعه‌ای با عنوان «افشاگری و حسابداری برای منافع عمومی: فراخوانی برای مسیرهای جدید» انجام داد. این مقاله در این مورد بحث می‌کند که آیا و چگونه باید مرزهای دانش حسابداری و پاسخ‌گویی موجود را گسترش داد تا نگرانی‌های اجتماعی، سیاسی و اخلاقی گسترده‌تری - که توسط افشاگرانی که در جهت منافع عمومی عمل می‌کنند برجسته شده‌اند - کاهش یابد. نتایج پژوهش چاردیا و همکاران (۲۰۲۰) نشان داد که یک جو اخلاق‌مدار، مانند رفتارهای رهبری اخلاقی، مقررات ساختاری برای مدیریت اخلاقی، و آگاهی از قوانین حمایت از افشاگران در افزایش حفاظت سازمانی درک شده برای افشاگران مؤثر است.

دانژن^۱ و همکاران (۲۰۱۹) به این نتیجه رسیدند که ویژگی‌های شخصیتی، مهم‌ترین عامل برای پیش‌بینی تصمیمات افشاگرانه است و افراد برخوردار از وجدان بالاتر و نوع‌دوستی قوی‌تر، به احتمال بیشتری درگیر فرایند سوت‌زنی خواهند شد.

یافته‌های پژوهش سیاتنو^۲ (۲۰۱۸) حاکی از آن بود که بعد تصویر منفی رهبری زیرمجموعه واپایش رفتاری درک شده، تأثیر منفی قابل‌توجه بر تمایل به افشاگری و شاخص‌های تصویر مثبت رهبری زیرمجموعه واپایش رفتاری درک شده و انگیزه‌های سازمان تأثیر مثبت قابل‌توجه بر تمایل به سوت‌زنی دارد.

آپادور^۳ و همکاران (۲۰۱۸) طی پژوهشی که با عنوان «عوامل تأثیرگذار بر قصد افشاگری تقلب: مطالعه تجربی» انجام دادند به این نتیجه رسیدند که بزرگی و شدت پیامد (MC)، وفاق

1. Dungan
2. Suyatno
3. Apadore

جمعی (SC) و مجاورت (PX) رابطه قابل توجهی با قصد افشاگری تقلب (WI) دارد. گوپتا، گوپتا و چادهاری^۱ (۲۰۱۷)، در پژوهشی با عنوان تعیین و اولویت بندی عوامل مؤثر بر تمایل به افشاگری معلمان مؤسسات آموزش عالی هند، ۱۳ عامل مؤثر در این خصوص را بررسی کردند که در ۴ عامل اصلی خلاصه شدند. ویژگی‌های جمعیت شناختی افشاگران، متغیرهای شخصیتی افشاگران شامل عملکرد شغلی و تعهد سازمانی و ...، ویژگی‌های تخلف شامل جدی بودن یا حاد بودن تخلف و ویژگی‌های متخلف و متغیرهای زمینه‌ای شامل حمایت سازمانی، فرهنگ سازمانی یا جو اخلاقی سازمان، ساختار و اندازه سازمان.

چانگ^۲ و همکاران (۲۰۱۷) در پژوهشی تحت عنوان عوامل تعیین کننده تمایل به سوت زنی بر اساس شواهدی از دولت کره جنوبی به بررسی موضوع پرداخته‌اند. در این راستا به ۵۷۰۶ نفر از مقامات دولتی پرسشنامه داده شد و عوامل نگرش، آگاهی، حمایت همکاران و حمایت سازمانی و حفاظت در برابر انتقام را بررسی کردند. نتایج نشان می‌دهد تمام عوامل در تمایل به افشای تخلف اثر مثبت دارند، اما حمایت سازمانی و حمایت همکاران بیشترین اثر را دارد و حفاظت دریافت شده در مقابل انتقام، کمترین اثر را.

تحقیقات پیشین عوامل انگیزه دهنده برای افشاگری تخلف و عوامل مؤثر بر میل به افشاگری تخلف را بررسی کرده‌اند. مطالعات تجربی پیشین اساساً بر نقش متغیرهای آماری، فردی، موقعیتی و سازمانی در قصد افشاگری تقلب متمرکز هستند (احمد^۳، ۲۰۱۱)؛ با این حال، هیچ مطالعه‌ای صورت نگرفته است که بتواند شامل تمام متغیرهای اثرگذار بر قصد افشاگری باشد (میسلی، نیر، ریگ و ون اسکاتر^۴، ۲۰۱۲)؛ از این رو مطالعات بیشتری لازم است تا این شکاف تحقیقاتی را پر کند و همچنین مطالعات پیشین بیشتر در یک بافت غربی ظاهر می‌شوند تا بافت شرقی (صالح و یونس^۵، ۲۰۱۵).

۳. جایگاه گزارشگری فساد در ایران

در حال حاضر قانون منسجم و جامعی درباره حمایت از گزارشگران فساد در کشور ما وجود ندارد. دلیل این امر شاید مهجور بودن واژه و ابعاد گزارشگری فساد در کشور باشد. چند نمونه از قوانینی که به مسئله سوت زنی اشاره داشته‌اند، عبارت‌اند از:

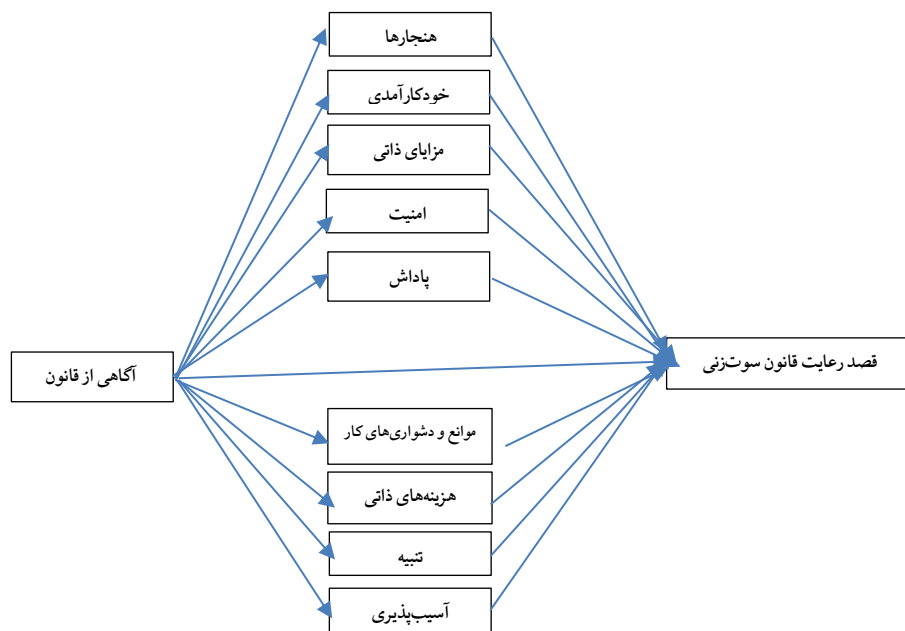
1. Gupta & Chaudhary
2. Chang
3. Ahmad
4. Miceli, Near, Rehg, & Van Scotter
5. Salleh & Yunus

۱- مدیران، سرپرستان، کارکنان یا اشخاصی که موفق به شناسایی، کشف و معرفی افراد متخلف مذکور در قانون سوت‌زنی گردند؛ مشروط بر آنکه تخلف یا جرم در مراجع صالح اثبات شود.

۲- مدیران و کارکنان و اشخاص مشمول قانون سوت‌زنی که در راه‌اندازی کامل پایگاه اطلاعاتی مکانیزه تلاش فوق‌العاده داشته باشند (ماده «۲۶» قانون ارتقای سلامت نظام اداری).

چنان‌که مشاهده می‌شود، در این قوانین هرچند به‌صورت ناکافی از افشاگران حمایت شده است؛ البته این حمایت حداقلی بوده و برای فرد افشاگر هیچ‌گونه تضمینی ندارد. در این مقرره حمایت را به اثبات تخلف در محکمه صالح مشروط کرده است که ریسک افشاجاری را بالا می‌برد. در شهریور سال ۱۴۰۱، دستورالعمل جدید حمایت از گزارشگری فساد (سوت‌زنی) و فرایند رسیدگی به آن در وزارت امور اقتصادی و دارایی تدوین و ابلاغ شد که حفظ محرمانگی اطلاعات هویتی گزارشگر، تشویق نقدی و غیرنقدی و فرایند رسیدگی به گزارش‌ها در این دستورالعمل پیش‌بینی شده است؛ به‌عنوان مثال، برای گزارشگرانی که گزارش آن‌ها منتهی به اثبات وقوع فساد و صدور رأی محکومیت یا به هر نحو منجر به عایدی مالی برای دولت شود، دو دسته پاداش نقدی و غیرنقدی در نظر گرفته می‌شود که پاداش نقدی شامل ۳ درصد از عواید حاصل تا سقف ۱۰ میلیارد ریال است و پاداش غیرنقدی شامل یک یا چند مورد از موارد اعطای تقدیرنامه توسط وزیر، اعطای یک طبقه تشویقی، معرفی به‌عنوان کارمند نمونه، حق تقدم در انتصاب به مشاغل حساس مدیریتی و مشاغل بالاتر در شرایط مساوی، معرفی و تقدیر در رسانه‌ها یا همایش‌های مرتبط است. بررسی پیشینه‌ها نشان داد که پژوهش‌های مؤثری در زمینه افشاجاری در ایران صورت نگرفته است و یکی از مهم‌ترین موضوعاتی که پژوهش حاضر از آن نشت گرفته است، کمبود منابع لازم در زمینه افشاجاری و عوامل مؤثر بر آن در سازمان‌های مالی بوده است، همچنین نظر به اینکه رعایت اخلاق و جلوگیری از تخلفات سازمانی نقش مهمی در زندگی تمامی اقشار جامعه دارد و به مطالعات بیشتری در این زمینه نیاز است، مطالعه حاضر با هدف افزایش آگاهی و ارائه راهکارهایی به‌منظور بهبود و ارتقای سازمان‌ها، به بررسی این مهم در بخش نظم مالی که از حساسیت و اهمیت خاصی در جامعه برخوردار است، می‌پردازد و محقق قصد دارد با بررسی نمونه‌های آماری در کشور به مطالعه تأثیر برخی عوامل فردی مؤثر بر قصد افشاجاری بپردازد.

مدل مفهومی تحقیق حاضر بر اساس شکل شماره ۲ است. در این مدل، آگاهی از قوانین سوت‌زنی از طریق مؤلفه‌هایی مانند هنجارها، خودکارآمدی، مزایای ذاتی، امنیت، پاداش، موانع و دشواری‌های کار، هزینه‌های ذاتی، تنبیه و آسیب‌پذیری است که می‌تواند بر قصد رعایت قانون مؤثر باشد.



شکل ۲: مدل مفهومی پژوهش

۴. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ هدف از نوع کاربردی^۱ است، همچنین از نظر روش، توصیفی از نوع پیمایشی و علی است. جامعه آماری پژوهش کارکنان شعب بانک ملی شهر کرج است که بر اساس آخرین آمار، تعداد کل کارکنان ۴۰۰ نفر می‌باشد. روش نمونه‌گیری در این تحقیق به صورت در دسترس است. همچنین تعداد نمونه بر اساس روش تعیین آلفای کرونباخ، تعداد ۱۹۶ نفر به‌عنوان حجم نمونه در نظر گرفته شدند. گردآوری اطلاعات در پژوهش حاضر به دو روش اطلاعات کتابخانه‌ای و پرسشنامه انجام شد.

در این پژوهش، جهت گردآوری داده‌ها و اطلاعات با بهره‌گیری از پژوهش‌های قبلی، پرسشنامه‌ای تهیه شده است که ابعاد، شماره سؤالات آن بر اساس جدول شماره ۱ است.

جدول ۱: ابعاد و شماره سؤالات پرسشنامه

ردیف	نام بعد	تعداد سؤالات	منبع
۱	اطلاع و آگاهی از قوانین سوت‌زنی	۷	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۲	هنجارها	۳	هریرسچی (۱۹۶۹)
۳	خودکارآمدی	۴	بندورا (۱۹۹۷)

ردیف	نام بعد	تعداد سوالات	منبع
۴	مزایای ذاتی	۵	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۵	امنیت	۵	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۶	پاداش	۴	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۷	مانع کاری	۴	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۸	هزینه‌های ذاتی	۳	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۹	تنبیه و مجازات	۴	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۱۰	آسیب‌پذیری سازمان و منابع آن	۵	بارگولکو و همکاران (۲۰۱۰)
۱۱	قصد اجابت	۵	وولف، ورت و دریفوس (۲۰۱۴): آجزن (۱۹۹۱)

این پرسشنامه در طیف ۴ درجه‌ای لیکرت تنظیم شده است (خیلی موافقم=۴، موافقم=۳، مخالفم=۲، کاملاً مخالفم=۱). روایی پرسشنامه از سوی تعداد ۱۰ نفر از صاحب‌نظران تأیید شد و پایایی پرسشنامه بر اساس محاسبه ضریب آلفای کرونباخ برای تمام متغیرها بالاتر از ۰/۷ بوده است. تجزیه و تحلیل اطلاعات بر اساس اهداف پژوهش با استفاده از نرم‌افزار SPSS نسخه ۲۴ و نرم‌افزار SmartPLS در دو سطح توصیفی و استنباطی با استفاده از روش مدل‌سازی معادلات ساختاری^۱ (SEM) انجام شد.

۵. تحلیل و تفصیل مطالب

۵-۱. توصیف جمعیتی و متغیرها

توصیف جمعیت‌شناختی نمونه‌ها بر اساس جنسیت پاسخ‌دهندگان در جدول شماره ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲: فراوانی مربوط به متغیر جنسیت پاسخ‌دهندگان (منبع: یافته‌های پژوهش)

جنسیت	فراوانی	گروه سنی	فراوانی	تحصیلات	فراوانی	سابقه کاری	فراوانی
مرد	۱۵۰	۳۰ سال و پایین‌تر	۱۹	دیپلم	۲۳	۵ سال و پایین‌تر	۳۴
زن	۴۶	۳۱ تا ۴۰ سال	۹۴	فوق دیپلم	۲۲	۶ تا ۱۰ سال	۳۹
کل	۱۹۶	۴۱ تا ۵۰ سال	۵۹	لیسانس	۱۱۰	۱۱ تا ۱۵ سال	۴۳
		بالای ۵۰ سال	۲۴	فوق لیسانس	۳۶	۱۶ تا ۲۰ سال	۴۰
		جمع	۱۹۶	دکتر	۵	بالای ۲۰ سال	۴۰
				جمع	۱۹۶	جمع	۱۹۶

همان‌طورکه در جدول ۲ مشاهده می‌شود از دسته‌بندی‌های مختلف، نمونه‌های مردان، نمونه‌های با گروه سنی ۳۱ تا ۴۰، نمونه‌های دارای تحصیلات لیسانس و نمونه‌های دارای سابقه کاری ۱۱ تا

۱۵ سال دارای بیشترین فراوانی بودند.

جدول شماره ۳، میانگین و انحراف معیار متغیرها به همراه آزمون نرمال بودن توزیع داده‌ها با استفاده از آزمون کولموگروف - اسمیرنوف^۱ را نشان می‌دهد.

جدول ۳: شاخص‌های مرکزی و پراکندگی متغیرها و آزمون نرمال بودن توزیع داده‌ها (منبع: یافته‌های پژوهش)

متغیر	شاخصه‌های توصیفی		آزمون نرمالیتی	
	میانگین	انحراف معیار	آماره	درجه آزادی
هنجارها	۳/۱۶	۰/۶۳	۰/۱۵۱	۱۹۶
خودکارآمدی	۲/۷۱	۰/۵۵	۰/۱۴۵	۱۹۶
مزایای ذاتی	۳/۰۳	۰/۶۴	۰/۱۷۱	۱۹۶
امنیت	۳/۲۱	۰/۵۹	۰/۲۵۰	۱۹۶
پاداش	۱/۹۷	۰/۵۶	۰/۲۲۸	۱۹۶
سختی کار و موانع کاری	۱/۸۱	۰/۵۲	۰/۱۹	۱۹۶
هزینه‌های ذاتی	۳/۰۳	۰/۶۸	۰/۲۴	۱۹۶
تنبیه و مجازات	۲/۲۲	۰/۷۴	۰/۱۳	۱۹۶
آسیب‌پذیری سازمان و منابع آن	۳/۰۴	۰/۵۶	۰/۲۱	۱۹۶
آگاهی از قوانین سوت‌زنی	۲/۲۳	۰/۵۵	۰/۱۸	۱۹۶
افشاگری فساد	۳/۲۶	۰/۷۵	۰/۲۰۰	۱۹۶

نتایج جدول شماره (۳) نشان‌دهنده آن است که میانگین متغیرهای «هنجارها، خودکارآمدی، مزایای ذاتی، امنیت، هزینه‌های ذاتی، آسیب‌پذیری سازمان و قصد افشاگری فساد» بالاتر از مقدار میانگین بوده و میانگین متغیرهای «پاداش، سختی کار و موانع کاری، تنبیه و مجازات و آگاهی از قوانین سوت‌زنی» کمتر از مقدار میانگین بوده است. از میان تمامی متغیرها، «قصد افشاگری فساد» با میانگین ۳/۲۶۴ دارای بیشترین میانگین بوده و متغیر سختی کار و موانع کاری با میانگین ۱/۸۰۲ کمترین میانگین را داشته است.

همچنین با توجه به اینکه سطح معناداری متغیرها کمتر از ۰/۰۵ است و می‌توان گفت که داده‌ها از توزیع نرمال برخوردار نمی‌باشد.

در ادامه ضمن ارزیابی مدل اندازه‌گیری، مدل‌یابی معادلات ساختاری به روش حداقل مجذورات جزئی (PLS)^۲ جهت آزمون فرضیه‌ها استفاده شد.

1. Kolmogorov-Smirnov test
2. Partial Least Squares

۲-۵. ارزیابی مدل اندازه‌گیری

مدل استفاده شده در این پژوهش مدلی انعکاسی^۱ یا بازتابی است. این مدل‌ها، مدل‌های عاملی متداول هستند، که فرض می‌کنند متغیر پنهان تحت لوای مجموعه‌ای از متغیرهای قابل مشاهده وجود دارد (هنسلر^۲، ۲۰۱۷).

تجزیه و تحلیل اطلاعات این پژوهش با ارزیابی مدل اندازه‌گیری (مدل بیرونی^۳) شروع می‌شود. مدل بیرونی، ارتباط میان سازه‌ها و شاخص‌های مربوطه آن‌ها را شرح می‌دهد. برای ارزیابی مدل اندازه‌گیری، باید آلفای کرونباخ^۴، پایایی ترکیبی^۵، rho-A، روایی همگرا^۶ و واگرا^۷ تأیید شود. با بررسی بارهای عاملی شاخص‌ها جهت تعیین میانگین واریانس استخراج شده (AVE) از هر سازه، روایی همگرا برآورد می‌شود (هیر^۸ و همکاران، ۲۰۱۷). AVE به‌عنوان آزمونی از روایی همگرا استفاده می‌شود و نشان‌دهنده میانگین ارتباطات برای هر عامل پنهان در مدل بازتابی است. در یک مدل مناسب، AVE باید از ۰/۰۵ بیشتر باشد (الشوریده و همکاران، ۲۰۱۹). این مقادیر در جدول شماره ۴ نشان داده شده است.

جدول ۴: مقادیر روایی متغیرهای تحقیق (منبع: یافته‌های پژوهش)

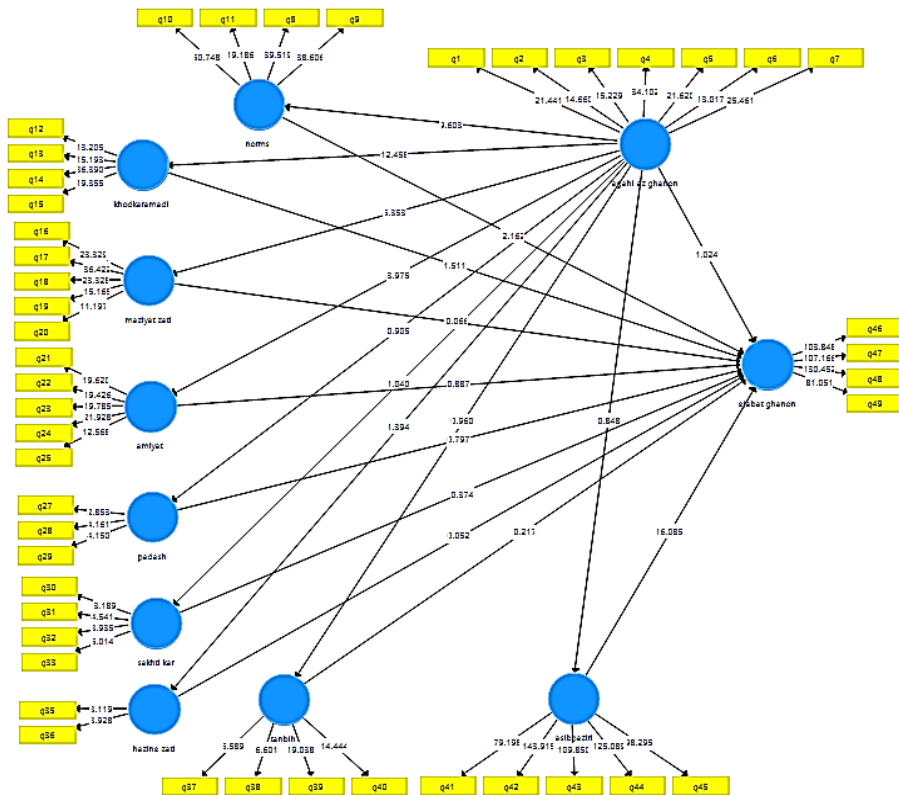
متغیر	تعداد نمونه‌ها	آلفای کرونباخ	rho-A	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده (AVE)
آسیب‌پذیری	۱۹۶	۰/۹۷۹	۰/۹۷۹	۰/۹۸۱	۰/۹۱۱
آگاهی از قوانین سوت‌زنی	۱۹۶	۰/۸۵۶	۰/۸۶۸	۰/۸۹۰	۰/۵۳۸
قصد افشاگری فساد	۱۹۶	۰/۹۶۷	۰/۹۶۸	۰/۹۷۶	۰/۹۱۱
امنیت	۱۹۶	۰/۹۱۹	۰/۹۴۰	۰/۹۳۹	۰/۷۵۴
تنبیه	۱۹۶	۰/۸۶۵	۰/۹۹۹	۰/۸۹۵	۰/۶۸۳
خودکارآمدی	۱۹۶	۰/۷۵۶	۰/۷۶۸	۰/۸۴۶	۰/۵۷۹
سختی کار	۱۹۶	۰/۷۹۶	۰/۸۰۸	۰/۸۶۲	۰/۶۱۰
مزیت ذاتی	۱۹۶	۰/۸۹۶	۰/۹۰۸	۰/۹۲۳	۰/۷۰۶
هزینه ذاتی	۱۹۶	۰/۷۰۳	۰/۹۰۵	۰/۸۶۰	۰/۷۵۶
هتجارها	۱۹۶	۰/۸۸۵	۰/۹۰۹	۰/۹۱۹	۰/۷۴۰
پاداش	۱۹۶	۰/۷۱۹	۰/۷۷۲	۰/۸۳۰	۰/۶۲۱

1. Reflective measurement model
2. Henseler
3. Outer model
4. Cronbach's alpha
- 5 composite reliability
6. convergent validity
7. discriminant validity
8. Hair

همچنین در روایی واگرا، بر اساس قانون فورنل - لارکر همبستگی برای هر متغیر در ستون و ردیف متناظر آن متغیر کمتر از مجذور میانگین واریانس استخراج شده (مجذور میانگین واریانس‌های استخراج شده روی قطر اصلی قرار دارند) بوده است که نشان‌دهنده روایی واگرای قابل قبول سازه‌ها است.

۳-۵. ارزیابی مدل ساختاری

در شکل شماره ۳ نمودار ضرایب t برای تمامی مسیرهای مدل مشاهده می‌شود.



شکل ۳: مدل ترسیمی پژوهش در حالت معناداری (t) (منبع: یافته‌های پژوهش)

اگر مقدار t بیش از $1.96/t >$ باشد ($t > 1.96$)، فرض آماری صفر (H_0) در سطح معناداری $p < 0.05$ رد می‌شود (محمدیان، ۱۳۹۸)، بر اساس اطلاعات جدول شماره ۴ مقدار t برای برخی مسیرهای در این پژوهش بالاتر از $1.96/t >$ است و برای این مسیرها بدین معنی است که در سطح اطمینان ۹۵ درصد، روابط متغیرهای مدل پژوهش معنی‌دار است.

۵-۴. شاخص‌های برازش مدل

بعد از مشخص شدن مناسب بودن مقیاس‌ها، مرحله بعدی تهیه شواهدی برای تأیید مدل نظری به‌وسیله بخش ساختاری مدل پژوهش است. برای ارزیابی مدل ساختاری، معیارهای ارزیابی استاندارد، که باید در نظر گرفته شوند، شامل ضریب تعیین R^2 و ضریب Q^2 ، و معناداری آماری و رابطه ضرایب مسیر است (هیر و همکاران، ۲۰۱۹). این شاخص‌ها در جدول شماره ۵ نشان داده شده است.

جدول ۵: شاخص‌های برازش مدل (منبع: یافته‌های پژوهش)

شاخص اعتبار افزونگی	شاخص ضریب تعیین	متغیرهای وابسته
Q^2	R^2	
۰٫۰۵۷	۰٫۲۰۶	هنجارها
۰٫۱۶۸	۰٫۳۳۶	خودکارآمدی
۰٫۲۱۱	۰٫۱۰۲	مزایای ذاتی
۰٫۰۵۷	۰٫۰۷۳	امنیت
۰٫۰۶۸	۰٫۰۰۹	پاداش
۰٫۱۱۱	۰٫۰۱۴	مانع کاری
۰٫۱۵۷	۰٫۰۱۵	هزینه‌های ذاتی
۰٫۱۶۲	۰٫۰۰۷	تنبیه و مجازات
۰٫۱۲۳	۰٫۰۰۴	آسیب‌پذیری سازمان
۰٫۰۸۳	۰٫۵۴۵	قصد افشاگری فساد

به‌عنوان یک قانون کلی، مقادیر $۰٫۷۵$ ، $۰٫۵۰$ و $۰٫۲۵$ را می‌توان برای R^2 قوی، متوسط و ضعیف دانست (محمدیان، ۱۳۹۸)؛ لذا با توجه به نتایج جدول ۴-۱۳ می‌توان گفت مقادیر R^2 برای متغیرهای قصد اجابت قاتون سوت‌زنی و خودکارآمدی در حد متوسط و برای سایر متغیرها در حد ضعیف است. همچنین مقادیر بالای صفر (مقادیر مثبت) برای این ضریب نشان می‌دهند که مقادیر مشاهده‌شده خوب بازسازی شده‌اند (محمدیان، ۱۳۹۸)؛ لذا با توجه به نتایج جدول شماره ۶ که مقادیر Q^2 مثبت شده‌اند، می‌توان گفت که مقدار این شاخص برای برازش مدل، مطلوب است.

تنن هاوس و همکاران (۲۰۰۵)، شاخص کلی برازش (GOF) را برای بررسی برازش مدل معرفی نموده‌اند. این شاخص بین صفر تا یک قرار دارد و مقادیر نزدیک به یک نشانگر کیفیت مناسب مدل هستند. مقدار GOF برابر با $۰٫۳۷۸$ به‌دست‌آمد که نشان می‌دهد مدل از برازش نسبتاً مناسبی برخوردار است. همچنین مقادیر این شاخص‌ها و همچنین سایر شاخص‌های برازش مدل

به شرح جدول شماره ۶ است.

جدول ۶: شاخص‌های برازش مدل (منبع: یافته‌های پژوهش)

نتیجه	مقدار مجاز	مقدار شاخص در مدل پژوهش	
برازش مناسب	بین صفر تا یک	۰/۳۷۸	GOF
برازش مناسب	کمتر از ۰/۰۸	۰/۰۶۸	SRMR
برازش نامناسب	کمتر از ۰/۹۵	۵/۲۴۰	d_ ULS
برازش نامناسب	کمتر از ۰/۹۵	۲/۴۷۹	d_G
برازش مناسب	بین صفر تا یک	۰/۷۰۳	NFI

با توجه به اینکه مقدار اغلب شاخص‌های برازش مدل در جدول شماره ۶ مناسب بوده‌اند، می‌توان گفت که برازش مدل مطلوب است.

۵-۵. آزمون مدل پژوهش

مدل مفهومی پژوهش با استفاده از تکنیک مدل‌یابی معادلات ساختاری به روش حداقل مجذورات جزئی (PLS) با استفاده از Smart PLS طراحی شده است.

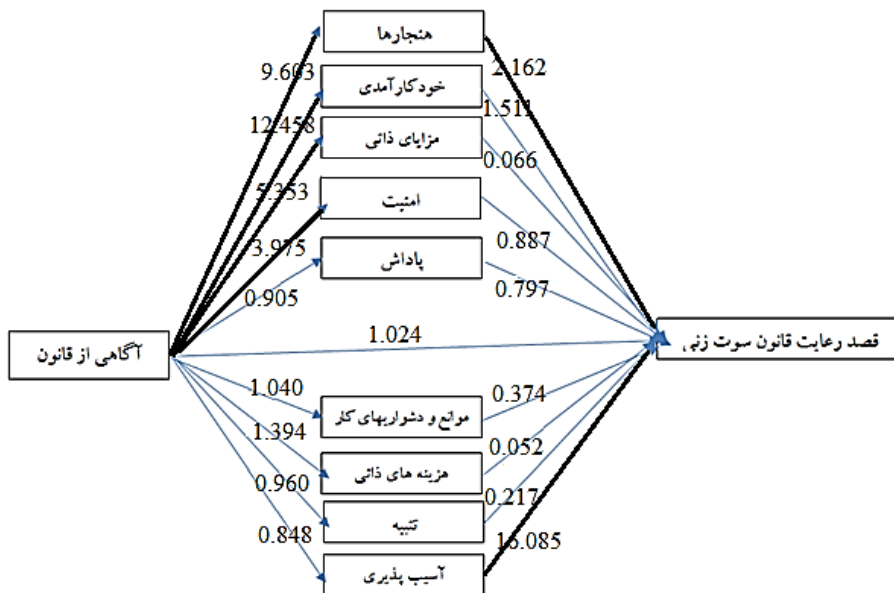
در آزمون t، اگر مقدار t بیشتر از ۱/۹۶ شود به این معنا می‌باشد که رابطه به‌دست‌آمده در سطح خطای کمتر از ۰/۰۵ معنادار است و با اطمینان ۹۵ درصد رابطه دو متغیر معنی‌دار است ($P < ۰/۰۵$) و چنانچه مقدار t بیشتر از ۲/۵۸ شود بدین معناست که رابطه به‌دست‌آمده در سطح خطای کمتر از ۰/۰۱ معنادار شده است ($P < ۰/۰۱$) و با اطمینان ۹۹ درصد بین دو متغیر رابطه وجود دارد. نتایج آزمون فرضیه‌های پژوهش بر اساس جدول شماره ۷ است:

جدول ۷: آزمون فرضیه‌های پژوهش (منبع: یافته‌های پژوهش)

ردیف	مسیر رابطه	ضریب مسیر استاندارد	مقدار t	P-Value	نتیجه آزمون
۱	آسیب‌پذیری منابع -> افشاگری فساد	۰/۰۴۵	۱۶/۰۸۵	۰/۰۰۰	پذیرش فرضیه
۲	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> آسیب‌پذیری	۰/۰۷۳	۰/۸۴۸	۰/۳۹۷	رد فرضیه
۳	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> افشاگری فساد	۰/۰۸۶	۱/۰۲۴	۰/۳۰۶	رد فرضیه
۴	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> امنیت	۰/۰۶۸	۳/۹۷۵	۰/۰۰۰	پذیرش فرضیه
۵	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> تنبیه	۰/۰۸۵	۰/۹۶۰	۰/۳۳۸	رد فرضیه
۶	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> خودکارآمدی	۰/۰۴۷	۱۲/۴۵۸	۰/۰۰۰	پذیرش فرضیه
۷	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> سختی کار	۰/۱۱۵	۱/۰۴۰	۰/۲۹۹	رد فرضیه
۸	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> مزیت ذاتی	۰/۰۶۰	۵/۳۵۳	۰/۰۰۰	پذیرش فرضیه
۹	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> هزینه ذاتی	۰/۰۸۸	۱/۳۹۴	۰/۱۶۴	رد فرضیه
۱۰	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> هنجارها	۰/۰۴۷	۹/۶۰۳	۰/۰۰۰	پذیرش فرضیه
۱۱	آگاهی از قوانین سوت‌زنی -> پاداش	۰/۱۰۲	۰/۹۰۵	۰/۳۶۶	رد فرضیه

ردیف	مسیر رابطه	ضریب مسیر استاندارد	مقدار t	P-Value	نتیجه آزمون
۱۲	امنیت -> افشاگری فساد	۰/۰۶۶	۰/۸۸۷	۰/۳۷۶	رد فرضیه
۱۳	تنبیه -> افشاگری فساد	۰/۰۵۵	۰/۲۱۷	۰/۸۲۸	رد فرضیه
۱۴	خودکارآمدی -> افشاگری فساد	۰/۰۶۵	۱/۵۱۱	۰/۱۳۱	رد فرضیه
۱۵	سختی کار -> افشاگری فساد	۰/۰۴۹	۰/۳۷۴	۰/۷۰۸	رد فرضیه
۱۶	مزیت ذاتی -> افشاگری فساد	۰/۰۶۷	۰/۰۶۶	۰/۹۴۸	رد فرضیه
۱۷	هزینه ذاتی -> افشاگری فساد	۰/۰۶۰	۰/۰۵۲	۰/۹۵۸	رد فرضیه
۱۸	هنجارها -> افشاگری فساد	۰/۰۵۳	۲/۱۶۲	۰/۰۳۱	پذیرش فرضیه
۱۹	پاداش -> افشاگری فساد	۰/۰۶۴	۰/۷۹۷	۰/۴۲۶	رد فرضیه

مدل ساختاری و نهایی پژوهش حاضر بر اساس شکل شماره ۴ بوده است.



شکل ۴: مدل ساختاری پژوهش

جمع بندی و نتیجه گیری

افشاگری نقش مهمی در جلوگیری و کشف فساد و سایر کارهای غیراخلاقی و غیرقانونی سازمان به عهده دارد و ریسک خطاهای مالی، کلاهبرداری، فساد دارایی، رشوه و تبعیض را کاهش می دهد (لی، ۲۰۱۱). در نتیجه رفتارهای عمومی ضد سازمان کاهش می یابد و اعتماد جامعه به آن سازمان افزایش و سازمان ها به منظور جلوگیری از بی اعتماد شدن در منظر عموم، سعی در انجام درست

کارها می‌کنند (لاکمن، ۲۰۰۸). در این میان، شناسایی عوامل مؤثر بر تصمیم کارکنان به افشای تخلفات و تشویق آن‌ها توسط سازمان به منظور جلوگیری از خطاها و تخلفات سازمانی از نظر مالی، قانونی و استراتژیک به نفع سازمان است (افشانی، ۱۳۹۷).

سوت‌زنی را می‌توان به‌عنوان یک حقوق انسانی دموکراتیک مهم محسوب کرد، یعنی اصول عدالت و آزادی بیان مستلزم آن است که کسانی که از تخلفی آگاه می‌شوند باید این فرصت را داشته باشند تا بدون خطر انتقام‌جویی در مورد آن صحبت کنند. با این حال، اغلب تصور می‌شود که سوت‌زنی به این دلیل که موجب به چالش کشاندن یک شیوه یا افراد قدرتمند در داخل سازمان می‌شود، عملی خطرناک است (اسکیونز و تریگستاد، ۲۰۱۷). زمانی که افشاگری با هدف حمایت از اشخاص بی‌گناه انجام شود، از لحاظ اخلاقی، مورد توجه و حمایت واقع می‌شود. با این حال نشانه‌هایی وجود دارد که نشان می‌دهد افشاگری تنها باید وقتی صورت گیرد که دیگر روش‌های حل مسئله جوابگو نباشد (جانستون، ۲۰۰۴). حداقل دو علت برای این کار وجود دارد: نخست اینکه، افشاگری هیچ‌وقت بدون ریسک نیست، چه برای فردی که افشاگری می‌کند و چه برای اشخاصی که این عمل به‌منظور حمایت از آن‌ها انجام شده است و دوم اینکه حتی اگر عمل افشای تخلف، نظر عمومی را به‌عنوان یک موضوع مهم جلب نماید، این عمل ممکن است بهبودی در موقعیت، به‌وجود نیاورد. در مجموع می‌توان گفت افشاگری با هزینه‌های قابل توجهی به‌همراه دارد که این هزینه‌ها باید در مقابل فواید اخلاقی که دارد، در نظر گرفته شود (جانستون، ۲۰۰۴).

تفسیر یافته‌های پژوهش در زمینه ارتباط متغیرها با یکدیگر به شرح ذیل می‌باشد:

آسیب‌پذیری سازمان منابع بر قصد افشاگری فساد تأثیر دارد. در این راستا به اعتقاد زهیر و اردوقان^۲ (۲۰۱۱)، اگر اعضای یک سازمان در مورد رفتار نامطلوب در سازمان خود نگران باشند، گزینه‌های زیر را در اختیار دارند: (۱) ساکت بمانند؛ (۲) سوت‌زنی را درون سازمان انجام دهند یا، (۳) سوت‌زنی را در خارج از سازمان، یا رسانه‌ها یا احتمالاً هر دو انجام دهند؛ به‌هرحال یک افشاگر بالقوه باید باور داشته باشد که به کار خلاف رسیدگی خواهد شد، در غیر این صورت شاید ساکت ماندن بهتر باشد. همچنین این نتایج در راستای نتایج پژوهش بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) است که آسیب‌پذیری سازمان و منابع را به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت‌زنی معرفی نمودند؛ به عبارت دیگر، درک کارکنان از خطرات و تهدیدها، آسیب‌های ناشی از عدم افشاگری فساد و افشاگری می‌تواند بر قصد افشاگری فساد مؤثر باشد.

1. Skivenes & Trygstad

2. Zehir & Erdogan

آگاهی از قانون بر آسیب‌پذیری منابع تأثیری ندارد. این نتایج برخلاف یافته‌های بالگورکو^۱ و همکاران (۲۰۱۰) است که نشان داد آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر آسیب‌پذیری منابع تأثیر دارد. نتایج نشان داد که فرد هر اندازه از مفاد و قواعد و قوانین سوت‌زنی آگاهی داشته باشد در سوءاستفاده یا عدم سوءاستفاده از منابع سازمان نقشی ندارد، و نوع بهره‌برداری از منابع سازمان و یا میزان حیف‌ومیل آن بی‌تأثیر است.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر قصد افشاگری فساد بی‌تأثیر است و افزایش آگاهی از قوانین سوت‌زنی در افزایش قصد افشاگری فساد نقشی ندارد. این نتایج برخلاف یافته‌های چانگ و همکاران (۲۰۱۷) است که متغیر آگاهی را به‌عنوان یکی از متغیرهای مؤثر بر تمایل به سوت‌زنی معرفی نمودند. این نتایج، همچنین برخلاف یافته‌های بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) است. نتایج پژوهش ایشان حاکی از این بود که آگاهی از قوانین سوت‌زنی از طریق مزایای ذاتی یا درونی، امنیت، پاداش، موانع کاری، هزینه‌های ذاتی یا درونی، تنبیه، و آسیب‌پذیری بر قصد اجابت قانون تأثیر دارد، همچنین آگاهی از قوانین سوت‌زنی مستقیماً بر قصد رعایت قانون تأثیرگذار است.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر امنیت تأثیر دارد. این نتایج در راستای پژوهش دانژن و همکاران (۲۰۱۹) است. این نتایج نشان می‌دهد هر اندازه آگاهی از قوانین سوت‌زنی در سازمان بالاتر باشد حفاظت از سازمان و منابع آن، بهبود می‌یابد. اطلاع از قوانین افشاگری فساد می‌تواند به همان اندازه خطر آسیب دیدن سازمان و منابع آن را از بین ببرد. آگاهی از تهدیدات احتمالی عدم رعایت قانون افشاگری و پیامدهای منفی آن، و همچنین اطلاع از مشکلات احتمالی عدم رعایت قانون، احتمال خطرات مربوط به سازمان و منابع آن را کاهش می‌دهد. افرادی که از اختیارات شغلی بالاتری برخوردارند احتمالاً به‌دلیل احساس امنیت شغلی بیشتر، احتمال بیشتری دارد که دست به افشاگری بزنند.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر تنبیه تأثیری ندارد؛ به عبارت دیگر، اطلاع از قوانین سوت‌زنی، تهدیدات و مشکلات آن در مجازات یا توبیخ شخصی کارکنان در گزارش‌های ارزیابی‌ها نقشی ندارد و آگاهی از این قانون موجب نمی‌شود که فرد افشاکننده مجازات‌های پولی یا غیرپولی را متحمل شود. همچنین در صورت عدم رعایت قانون افشاگری، افراد با مجازات‌های ملموس یا ناملموس روبه‌رو نخواهند شد.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر خودکارآمدی تأثیر دارد. می‌توان گفت اطلاع از قوانین سوت‌زنی و افشاگری فساد، نیاز به مهارت، دانش، لیاقت و جرأت لازم دارد؛ به تعبیر دیگر، داشتن آگاهی از

قوانین موجب افزایش دانش و مهارت افراد در راستای اجرای قوانین سوت‌زنی خواهد شد. آگاهی از قوانین سوت‌زنی تأثیری بر سختی کار و موانع ندارد. اطلاع از این قانون، موجب بازداشتن کارکنان از انجام کارهای اصلی و واقعی نمی‌شود. موجب کاهش سرعت پاسخ‌گویی به همکاران، ارباب‌رجوع و مدیران نمی‌شود. همچنین در کاهش بهره‌وری و کاهش کارآمدی کارکنان نقشی ندارد.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر مزیت ذاتی تأثیر دارد. آگاهی از قانون، موجب احساس خشنودی، و احساس موفقیت و رضایتمندی در افراد می‌شود و افراد احساس انجام تکلیف و احساس مفید بودن می‌دهد.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر هزینه‌های ذاتی تأثیری ندارد. آگاهی از قانون ایجاد استرس در افراد، یا ایجاد احساس گناه در افراد نمی‌کند، و موجب احساس شرم و خجالت در افراد نمی‌شود. آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر هنجارها مؤثر است. انتظار این است که همگان باید قانون و مقررات افشاگری فساد را رعایت کنند. سرپرستان، مدیران و همکاران و ارباب‌رجوع انتظار دارند که کارکنان باید قانون و مقررات افشاگری فساد را رعایت کنند، و آگاهی از قانون بر این سطح توقع تأثیر دارد.

آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر پاداش تأثیری ندارد. می‌توان گفت اطلاع داشتن از قوانین سوت‌زنی، نقشی در میزان دستمزد و حقوق کارکنان ندارد، و این موضوع باعث نمی‌شود که در گزارش‌های ارزیابی شفاهی، از کارکنان قدردانی شود.

امنیت بر قصد افشاگری فساد تأثیری ندارد و افزایش امنیت با افزایش قصد افشاگری فساد همراه نیست. این یافته‌ها برخلاف یافته‌های دانژن و همکاران (۲۰۱۹) دارد که امنیت شغلی را به‌عنوان عامل مهم سوت‌زنی در سازمان معرفی نمودند. همچنین این نتایج برخلاف نتایج پژوهش بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) است که امنیت را به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت‌زنی معرفی نمودند. ادراک کارکنان از اینکه اجابت قانون افشاگری به آن‌ها صدمه نمی‌زند، می‌تواند نقش مؤثری در قصد افشاگری فساد داشته باشد.

تنبیه بر قصد افشاگری فساد تأثیری ندارد و کاهش تنبیه با افزایش یا کاهش قصد افشاگری فساد همراه نیست. این یافته‌ها برخلاف یافته‌های دانژن و همکاران (۲۰۱۹) دارد که عدم تنبیه را به‌عنوان عامل مهم سوت‌زنی در سازمان معرفی نمودند. به اعتقاد ایشان افرادی که از اختیارات شغلی بالاتری برخوردارند احتمالاً به‌دلیل پیش‌بینی عدم تنبیه، احتمال بیشتری دارد که دست به افشاگری بزنند. چانگ و همکاران (۲۰۱۷)، حفاظت در برابر انتقام را به‌عنوان یکی از مهم‌ترین

عوامل مؤثر بر قوانین سوت‌زنی معرفی نمودند. همچنین این نتایج برخلاف نتایج پژوهش بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) و پهنیلا و همکاران (۲۰۰۷) است که تنبیه را به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت‌زنی معرفی نمودند، در پژوهش ایشان مجازات‌هایی که به‌دلیل عدم افشاگری فساد اعمال می‌شود، می‌تواند بر اجرای قوانین سوت‌زنی مؤثر باشد این مجازات‌ها می‌تواند شامل تنزل رتبه، از دست دادن شهرت، توبیخ، مجازات پولی یا غیرپولی و گزارش‌های نامطلوب در عملکرد کارکنان باشد.

خودکارآمدی بر قصد افشاگری فساد تأثیر ندارد. این نتایج برخلاف یافته‌های افشانی و همکاران (۱۳۹۷) است که کانون کنترل درونی را به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر افشاگری معرفی نمودند. این نتایج با یافته‌های علی نقیان و همکاران (۱۳۹۶) همخوانی دارد؛ در پژوهش ایشان، عوامل فردی تأثیری بر قصد افشاگری فساد نداشت. همچنین این نتایج با یافته‌های بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) و پهنیلا و همکاران (۲۰۰۷) همخوانی ندارد؛ زیرا در پژوهش ایشان، خودکارآمدی بر قصد رعایت قانون تأثیر داشت. بر اساس نظریه خودکارآمدی اجتماعی بندورا (۱۹۹۷)، قضاوت یک کارمند در مورد مهارت‌های شخصی، دانش یا شایستگی در مورد تحقق قوانین سوت‌زنی، می‌تواند بر قصد رعایت قانون تأثیر داشته باشد.

موانع و دشواری‌های کار، بر قصد افشاگری فساد تأثیری ندارد و کاهش موانع و دشواری‌های کار بر افزایش یا کاهش قصد افشاگری فساد بی‌تأثیر است. این نتایج برخلاف یافته‌های فرهادی‌نژاد و جعفری (۱۳۹۸) است. یافته‌های پژوهش ایشان حاکی از این بود که موانع و دشواری‌های و مهم‌ترین علل عدم اقدام به سوت‌زنی شامل ناامیدی از ضمانت اجرایی در صورت افشای تخلفات، نفوذ بالای فرد متخلف و عدم حمایت سازمانی از افشاگران است که به‌عنوان دلایل اصلی سکوت در برابر تخلفات تلقی می‌شود. همچنین این نتایج برخلاف یافته‌های بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) است که موانع و دشواری‌های کار را به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت‌زنی معرفی نمودند. زیان و ظایف و فعالیت‌های روزمره مربوط به شغل یک کارمند ناشی از پذیرش قانون افشاگری، عواقب منفی محسوس و غالباً فوری را برای کارمند به‌همراه دارد که می‌تواند تأثیر منفی بر قصد افشاگری داشته باشد. از طرف دیگر، اگر فردی که مرتکب تخلف شده است از جایگاه و پست سازمانی بالایی در سازمان برخوردار باشد و همچنین قدرت و نفوذ زیادی به‌واسطه جایگاه شغلی و یا عوامل دیگری داشته باشد، مشاهده‌کننده تخلف تمایل کمتری به افشای آن دارد؛ زیرا ترس از انتقام سازمان و یا آن شخص علیه وی می‌تواند مانع این کار شود. همچنین اگر افشاگر احساس کند که با توجه به جایگاه و قدرت نفوذ فرد متخلف امکان جلوگیری از آن تخلف وجود ندارد ممکن است از تصمیم خود برای افشاگری منصرف شود. در واقع فردی که

تمایل دارد که تخلف مشاهده شده را گزارش دهد، قبل از اینکه تصمیم به افشاگری بگیرد جایگاه و قدرت فرد مرتکب تخلف را بررسی می کند.

مزایای ذاتی بر قصد افشاگری فساد تأثیری ندارد و افزایش مزایای ذاتی در افزایش یا کاهش قصد افشاگری فساد بی تأثیر است. این نتایج برخلاف یافته های فرهادی نژاد و جعفری (۱۳۹۸) است که مهم ترین مزایای ذاتی افشاگری را جلوگیری از تکرار تخلفات و احساس بی عدالتی نسبت به خود معرفی نمودند که منجر به افشاگری فساد در سازمان می شود. همچنین این نتایج برخلاف یافته های بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) است که مزایای ذاتی را به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت زنی معرفی کردند. مزایای ذاتی، شامل احساسات مثبت یک کارمند است؛ مانند رضایت، موفقیت و تحقق، در مورد اجابت قانون افشاگری است و این انگیزه های ذاتی به افراد کمک می کند تا اقدامات خود را از نظر دلایل درونی توجیه کنند.

هزینه های ذاتی بر قصد افشاگری فساد تأثیری ندارد و کاهش هزینه های ذاتی با افزایش یا کاهش قصد افشاگری فساد همراه است. این یافته ها برخلاف یافته های میرشفیعی و لنگری (۱۳۹۷) است که هزینه شخصی ادراک شده را به عنوان یکی از مهم ترین عوامل مؤثر بر افشاگری معرفی نمودند. همچنین این نتایج برخلاف نتایج پژوهش بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) است که هزینه های ذاتی کار را به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت زنی معرفی نمودند. عدم افشاگری فساد ممکن است هزینه های ذاتی مانند استرس، احساس گناه، شرم و خجالت ناشی از آن را برای کارمندان به همراه داشته باشد که با عواقب مطلوبی همراه نیست و فرایند افشاگری سازمانی را با مشکل مواجه می کند.

آگاهی از قوانین سوت زنی بر قصد افشاگری فساد تأثیر دارد و افزایش آگاهی از قوانین سوت زنی با افزایش قصد افشاگری فساد همراه است. این یافته ها برخلاف یافته های سیانتو (۲۰۱۸) است که نشان داد هنجار موضوعی، اثری بر تمایل به افشاگری ندارد. ولیکن در راستای نتایج پژوهش بالگورکو و همکاران (۲۰۱۰) و پهنیلا و همکاران (۲۰۰۷) است که هنجارها را به عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت زنی معرفی نمودند. بر اساس نظریه پیوند اجتماعی هریرسچی (۱۹۶۹)، ادراک فشار اجتماعی یک کارمند در مورد رعایت قوانین سوت زنی ناشی از انتظارات رفتاری از مراجع مهم مانند سرپرستان، همکاران و مدیران، بر قصد افشاگری فساد مؤثر است.

پاداش بر قصد افشاگری فساد تأثیری ندارد و افزایش پاداش در افزایش یا کاهش قصد افشاگری فساد بی تأثیر است. این یافته ها در راستای یافته های بوش و کریش^۱ (۲۰۰۷) است که دریافتند پاداش ها لزوماً به پذیرش افشاگری فساد کمک نمی کنند. این نتایج برخلاف نتایج پژوهش بالگورکو

و همکاران (۲۰۱۰) و پهنیلا و همکاران (۲۰۰۷) است که پاداش را به‌عنوان یکی از عوامل مؤثر بر قصد سوت‌زنی معرفی نمودند. پاداش‌هایی که سازمان به کارکنان می‌دهد به‌عنوان جبران ملموس یا مشهودی است که در عوض اجابت قانون افشاگری در سازمان شامل افزایش حقوق، جوایز پولی یا غیرپولی، ذکر و قدردانی شخصی در گزارش‌های ارزیابی شفاهی یا کتبی، ترفیع و اعتبار باشد که بر قصد سوت‌زنی مؤثر است.

محقق در طول تحقیق، با محدودیت‌هایی مواجه بود که در مسیر جمع‌آوری اطلاعات و کسب نتایج مطلوب مانع ایجاد کرد؛ از جمله اینکه برخی از نمونه‌ها با توجه به موضوع پژوهش، از همکاری و تکمیل پرسشنامه امتناع ورزیدند که به ناچار نمونه‌های دیگری جایگزین شد.

راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

پیشنهاد‌های برخاسته از نتایج پژوهش

با توجه به تأثیر آگاهی از قوانین سوت‌زنی بر امنیت و خودکارآمدی و مزایای ذاتی، و منفی که برای سازمان دارد، باید ایجاد یک فرهنگ آگاهی از قوانین سوت‌زنی در داخل سازمان به‌وجود آید و سازمان‌ها برنامه‌های آموزشی و آگاهی از امنیت مناسب را ایجاد کنند که آگاهی کارکنان و همچنین خودکارآمدی آن‌ها را در مورد انطباق با این قوانین تضمین نماید.

باید درک کارکنان از خطرات و تهدیدها، آسیب‌های ناشی از عدم افشاگری فساد و افشاگری کارکنان، افزایش یابد و در این راستا سازمان‌ها باید به کارمندان خود آموزش دهند تا اطمینان لازم را برای رعایت قوانین و مقررات سوت‌زنی سازمان فراهم نمایند و بدانند که دقیقاً چه کاری باید انجام دهند.

به مدیران پیشنهاد می‌شود، جهت شناسایی درک آنان از ابدها و نبایدهای حرفه‌ای و سازمانی، کدهای اخلاقی را در بین کارکنان تهیه و تدوین نمایند؛ زیرا بسیاری از تخلفات و اشتباهات به‌علت تکرار مستمر از سوی کارکنان، به‌عنوان یک عمل عادی است و عمل غیراخلاقی و غیرقانونی محسوب نمی‌شود، به همین علت کارکنان، نیازی نمی‌بینند آن رفتارها را گزارش نمایند.

در سازمان بایستی نگاه کارکنان، مدیران و شهروندان نسبت به افشاگری فساد، به‌عنوان یک هنجار اجتماعی قابل قبول معرفی شود و پیشنهاد می‌شود مدیران تلاش کنند تا روش ساده‌ای را برای اجرای قوانین سوت‌زنی به‌کار بگیرند و زمینه‌ای را فراهم نمایند که هزینه‌های ذاتی، تهدیدات امنیتی و موانع کمتری برای کارکنان ایجاد کند؛ به‌عنوان مثال، ایجاد سیستم ثبت خطا و گزارش‌دهی صحیح آن‌ها به سازمان می‌تواند عامل مهمی در تلاش برای رفع خطاها و جلوگیری از بروز مجدد آن‌ها داشته و از سویی چنانچه افراد از راه‌های صحیح گزارش‌دهی آگاه باشند، به‌مراتب استرس

کمتری را درک کرده و بهتر افشاگری می‌کنند.

از آنجاکه کارمندان، موانع کار را پرهزینه می‌دانند، سازمان‌ها باید مقدار مشخصی از زمان کارمندان را برای تحقق الزامات قصد افشاگری در سازمان اختصاص دهند تا تلاش‌های این انطباق، با فعالیت‌های روزمره مرتبط با شغل تداخل پیدا نکند. این امر، درک و انگیزه آن‌ها را برای پیروی از قواعد سوت‌زنی افزایش می‌دهد.

با عنایت به اینکه عملکرد و واکنش مسئولین و سرپرستان به‌هنگام گزارش خطا اثر زیادی بر تمایل به گزارش‌های بعدی خطاهای سازمانی توسط اشخاص دارد، پیشنهاد می‌گردد که مدیران تدابیری به‌منظور تشویق و تقویت این رفتار بیاندیشند؛ نظیر اعطای پاداش، تشویق فرد به‌طور خصوصی یا در جمع، ارتقا و سایر مزایای شغلی.

مدیران باید در فواصل زمانی مشخص، گزارش برخورد با بداخلاقی‌ها و کجروی‌ها را در اختیار کارکنان قرار دهند تا آن‌ها از مثبت بودن اقدامات افشاگرانه خود مطلع شده و از سویی متخلفان بالقوه نیز از حاشیه امنیت خارج شده و از ارتکاب به رفتارهای غیراخلاقی فاصله بگیرند. باید افشای تخلفات در سازمان به‌عنوان امری عادی تلقی شود و با وضع پاداش‌های مادی و غیرمادی و همچنین مبارزه با تهدیدات مرتبط، کارکنان را به افشای تخلفات ترغیب نمایند. برای پژوهش‌های آتی پیشنهاد می‌شود از انواع ابزارهای دیگری نظیر مشاهده و مصاحبه عمیق نیز بهره گرفته شود و یا پژوهش حاضر در مقیاسی وسیع‌تر و در سطح کارکنان سایر سازمان‌ها نیز انجام شود.

پیشنهاد‌های سیاستی

۱- قوه قضاییه به‌عنوان نهاد اصلی تأمین عدالت در جامعه و متصدی اصلی مبارزه با مظاهر فساد باید قوانین موجود مبارزه با فساد را به‌طور جدی اجرا کرده، مفسدان را به مجازات مقتضی برساند. این قوه می‌تواند نقشی بی‌بدیل در حمایت از افشاگران ایفا کند و از رسانه‌ها و تشکل‌هایی که به مبارزه سازمان‌یافته با فساد اقدام می‌کنند، حمایت نماید و از توقیف مطبوعاتی که اقدام به سوت‌زنی و افشای مفاسد می‌کنند، خودداری کند. قوه مذکور می‌تواند با ایجاد شعب ویژه‌ای به پرونده‌های مربوط به شکایت افشاگران از اقدامات علیه خود رسیدگی کند، به‌طور جدی با افراد مقابله‌کننده با سوت‌زنان برخورد نماید.

۲- مجلس شورای اسلامی به‌موجب اصل ۷۱ قانون اساسی، مسئولیت تصویب قانون جامع درباره حمایت از سوت‌زنان را برعهده دارد. این قانون به‌موجب طرح قانونی نمایندگان و با استفاده از تجربه دیگر کشورها تدوین گردیده و به تصویب مجلس رسیده است. همچنین نظارت بر این

قانون رکن مکمل تصویب آن محسوب می‌شود و همت و جدیت نمایندگان را می‌طلبد. مجلس شورای اسلامی با استفاده از حق سؤال و استیضاح یا حتی تحقیق و تفحص می‌تواند برای حمایت از افشاگران، وزرایی را استیضاح کند که بیشترین تخلف را در حوزه اقدام علیه سوت‌زنان داشته‌اند. همچنین کمیسیون اصل ۹۰ مجلس می‌تواند شکایات مردم را از دستگاه‌های مختلف در رابطه با بدرفتاری و عدم حمایت از افشاگران دریافت و پس از بررسی و احراز به مراجع قضایی ذی‌صلاح ارسال کند.

۳- هیئت دولت می‌تواند طی مصوبه‌ای همه وزارتخانه‌ها را موظف به حمایت از افشاگران و تدوین دستورالعمل و بخشنامه‌ها در هر یک از دستگاه‌ها برای حمایت از آنان کند؛ به‌طور مثال می‌توان از وزرایی که در راستای حمایت از سوت‌زنان بیشترین اقدامات را انجام داده‌اند، قدردانی نمود و وزرا و مسئولان دستگاه‌هایی را که اجحافی در حق سوت‌زنان روا داشته‌اند، توبیخ کرده، به آنان تذکر داد. همچنین وزارت کشور باید برای تسهیل صدور مجوز تشکل‌های مردم‌نهاد مبارزه با فساد و حمایت از سوت‌زنان اقدام کند.

۴- صداوسیما می‌تواند با طرح سؤالات مردم در رابطه با سرنوشت افشاگران و پرداختن به آن‌ها نقش مهمی در جلوگیری از آزار و اذیت افشاگران داشته باشد. لازم است صداوسیما تلاش خود را برای فرهنگ‌سازی و زدودن نگاه تملق‌محورانه یا جاسوس‌انگارانه به سوت‌زنان مبذول دارد؛ چراکه به‌نظر برخی از مردم سوت‌زنان، افرادی هستند که برای منافع شخصی خود اقدام به سوت‌زنی می‌کنند.

منابع

افشانی، مینو؛ وحدتی، حجت؛ حکاک، محمد و موسوی، سید نجم‌الدین (۱۳۹۷)، «بررسی رابطه بین ویژگی‌های شخصیتی با قصد افشاگری در کارکنان بخش سلامت (مورد مطالعه در دانشگاه علوم پزشکی مشهد)»، بیمارستان. ۱۷ (۳): ۲۱-۳۰.

افشانی، مینو (۱۳۹۷)، طراحی مدل عوامل اثرگذار بر افشاگری در سازمان (مورد مطالعه ادارات دولتی شهر مشهد)، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه لرستان، رشته مدیریت گرایش رفتار سازمانی. بالوت، آلن؛ بیبار، لوران؛ گرانبولان، ژنویواوان؛ غانم، کریستین و گراسن، مارک (۱۳۹۳)، اخلاق در محیط کار، ترجمه سوسن سلیم‌زاده، تهران: انتشارات اژدهای طلایی.

جلیلووند، محمدرضا؛ نصرالهی وسطی، سیمین و یاسینی، علی (۱۳۹۶)، «عوامل انگیزشی تعیین‌کننده پدیده سوت‌زنی در سازمان‌های دولتی - خدماتی در ایران»، مجله ایرانی مطالعات مدیریت، شماره ۱۰، ۴۰۸-۳۸۵.

روغنی، مهدی و کورش‌زاده، زینب (۱۳۹۷)، «بررسی استقرار سیستم افشاگری در سازمان‌ها و تأثیر آن بر

عملکرد مورد مطالعه پتروشیمی بندر امام»، کنگره ملی تحقیقات بنیادین در مدیریت اقتصاد و حسابداری. عاقلی، میثم؛ نیک‌منش، شمس‌الدین و هاشم‌نیا، شهرام (۱۳۹۹)، «بررسی تأثیر عوامل رهبری سازمانی بر تمایل به سوت‌زنی (مورد مطالعه: کارکنان سیما، منظر و فضای سبز شهری شهرداری کرج)»، فصلنامه توسعه مدیریت منابع انسانی و پشتیبانی، شماره ۵۵، ۳۵-۱.

فرهادی‌نژاد، محسن و جعفری، سکینه (۱۳۹۸)، «شناسایی علل سوت‌زنی سازمانی و دلایل عدم تمایل به سوت‌زنی در سازمان‌های دولتی»، فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، شماره ۴، پیاپی ۲۸، ۷۱-۸۴.

محمدیان، ستاره (۱۳۹۸)، انسان‌نگاری برند و شادکامی مصرف‌کننده: اثر میانجی اصالت برند، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت بازرگانی، بازاریابی، مؤسسه آموزش عالی و پژوهش مدیریت و بازرگانی. منجوقی، نرگس (۱۳۸۹)، روابط ساده و چندگانه تعهد سازمانی، معنویت و مراقبت معنوی و برون‌گرایی با افشاگری تخلف سازمانی در پرستاران بیمارستان‌های شهر اصفهان در سال ۱۳۸۸-۱۳۸۹، پایان‌نامه کارشناسی ارشد دانشگاه اصفهان، رشته روان‌شناسی صنعتی و سازمانی.

Ahmad, S. A. (2011), Internal auditor and internal whistleblowing intentions: A study of organizational, individual, situational and demographic factors. Unpublished doctoral thesis, Edith Cowan University.

Ajzen, I. (1991), The Theory of Planned Behavior, *Organizational Behavior and Human decision Processes*, 50, 179-211.

Bjørkelo, B., Einarsen, S., & Matthiesen, S. B. (2010), Predicting proactive behaviour at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behaviour. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 83(2), 371-394.

Bosupeng, M. (2017), "Whistle Blowing: What Do Contemporary Ethical Theories Say"? *Studies in Business and Economics*, 12(1), 19-28.

Bulgurcu, B., Cavusoglu, H., & Benbasat, I. (2010), Information security policy compliance: an empirical study of rationality-based beliefs and information security awareness. *MIS quarterly*, 34(3), 523-548.

Chiu, R. K. (2002), Ethical judgement, locus of control, and whistleblowing intention: A case study of mainland Chinese MBA students. *Managerial Auditing Journal*.

Chordiya, R., Sabharwal, M., Relly, J. E., & Berman, E. M. (2020), Organizational protection for whistleblowers: A cross-national study. *Public Management Review*, 22(4), 527-552.

Davis, T. R., & Luthans, F. (1980), A social learning approach to organizational behavior. *Academy of Management review*, 5(2), 281-290.

Dungan, J. A., Young, L. & Waytz, A. (2019), "The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions". *Journal of Experimental Social Psychology*, 85, 103848.

Ellis, D., Cox, D., Hall, K. (1993), A comparison of the information seeking patterns of researchers in the physical and social sciences. *Journal of Documentation*, 49(4), 356-369.

Gupta, B. B., Gupta, S., & Chaudhary, P. (2017), Enhancing the browser-side context-aware sanitization of suspicious HTML5 code for halting the DOM-based XSS vulnerabilities in cloud. *International Journal of Cloud Applications and Computing (IJCAC)*, 7(1), 1-31.

Hair, J. F., Risher, J. J., Sarstedt, M., & Ringle, C. M. (2019), When to use and how to report the results of PLS-SEM. *European Business Review*, 31(1), 2-24.

Helin, S., & Sandström, J. (2007), An inquiry into the study of corporate codes of ethics. *Journal of Business Ethics*, 75(3), 253-271.

Henderson, M.U. (2008), *Women whistleblowers in the workplace*, Ph.D., Dissertation University of ST Thomas

Henik, E. (2015), "Understanding whistle-blowing: A set-theoretic approach". *Journal of Business Research*, 68(2), 442-450.

- Henseler, J. (2017), Bridging design and behavioral research with variance-based structural equation modeling. *Journal of advertising*, 46(1), 178-192.
- Kaptein, M., & Schwartz, M. S. (2008), The effectiveness of business codes: A critical examination of existing studies and the development of an integrated research model. *Journal of Business Ethics*, 77(2), 111-127.
- Loftus, P. (2010), Whistleblower's Long Journey. *Wall Street Journal*.
- Loyens, K., & Vandekerckhove, W. (2018), Whistleblowing from an international perspective: A comparative analysis of institutional arrangements. *Administrative Sciences*, 8(3), 30.
- Mannion, R., Blenkinsopp, J., Powell, M., McHale, J., Millar, R., Snowden, N., & Davies, H. (2018), Understanding the knowledge gaps in whistleblowing and speaking up in health care: narrative reviews of the research literature and formal inquiries, a legal analysis and stakeholder interviews. *Health Services and Delivery Research*, 6(30).
- McLain, D. L., & Keenan, J. P. (1999), Risk, information, and the decision about response to wrongdoing in an organization. *Journal of Business Ethics*, 19(3), 255-271.
- Mela, N. F., & Zarefar, A. (2016), The Relationship of professional commitment of auditing student and anticipatory socialization toward whistleblowing intention. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 219, 507-512.
- Miceli, M. P., Near, J. P., & Schwenk, C. R. (1991), Who blows the whistle and why?. *Ilr Review*, 45(1), 113-130.
- Quayle, A. (2021), Whistleblowing and accounting for the public interest: a call for new directions. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 34(7), 1555-1580.
- Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P., & Van Scotter, J. R. (2008), Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships. *Organization Science*, 19(2), 221-240. doi: 10.1287/orsc.1070.0310e.
- Salleh, K., & Yunus, N. S. (2015), Encouraging factors for whistleblowing in public sector: Malaysian case evidence. *Proceedings of the International Conference on Accounting Studies (ICAS 2015)*. (August 17-20 August 2015). Universiti Utara Malaysia (UUM). Johor, Malaysia.
- Shawver, T. J., & Clements, L. H. (2015), Are there gender differences when professional accountants evaluate moral intensity for earnings management? *Journal of Business Ethics*, 131(3), 557-566.
- Skivenes, M., & Trygstad, S. (2017), Explaining whistle blowing processes in the Norwegian labour market: Between individual power resources and institutional arrangements. *Economic and Industrial Democracy*, 38(1), 119-143.
- Smith, B. R., Kistruck, G. M., & Cannatelli, B. (2016), The impact of moral intensity and desire for control on scaling decisions in social entrepreneurship. *Journal of Business Ethics*, 133(4), 677-689.
- Taylor, E. J. (2002), *Spiritual care: Nursing theory, research, and practice*. Prentice Hall.
- Tracy, M. W. (2006), *Whistleblowing in corporate America: Organizational factors and their influence on the employee decision-making process*. Walden University.
- Vadera, A. K., Aguilera, R. V., & Caza, B. B. (2009), Making sense of whistle-blowing's antecedents: Learning from research on identity and ethics programs. *Business Ethics Quarterly*, 19(4), 553-586.
- Vinten, G. (2004), Whistleblowing: the UK experience. Part 2. *Management Decision*.
- Wainberg, J., & Perreault, S. (2016), Whistleblowing in audit firms: Do explicit protections from retaliation activate implicit threats of reprisal? *Behavioral Research in Accounting*, 28(1), 83-93.
- Zakaria, M. (2015), "Antecedent factors of whistleblowing in organizations", *Procedia Economics and Finance*, 28, 230-234.
- Zehir, C., & Erdogan, E. (2011), The association between organizational silence and ethical leadership through employee performance. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 24, 1389-1404.



اعلام دارایی و اموال مسئولان: ابزاری مهم در تحقق شفافیت و مبارزه با فساد (ضرورت، تجارب کشورها و جایگاه کنونی جمهوری اسلامی ایران)

حسن طاهری^۱

چکیده

تجربه جهانی از اعلام دارایی‌های مسئولین چیست؟ چه راهبردهای حقوقی و عملیاتی برای این منظور در نظر گرفته می‌شود؟ چه عواملی سبب تقویت یا خنثی شدن تأثیرات این دست قوانین می‌شوند؟ چه مسئولین و کارکنانی باید اطلاعات مالی خود را اعلام کنند؟ اقسام دارایی‌های تحت شمول این قوانین و سطح دسترسی به اطلاعات مالی تا چه میزان متغیر است؟ رویه راستی‌آزمایی این قوانین و برخورد با افراد متخلف چگونه است؟ در این مجال برآنیم تا ضمن پاسخ‌گویی به این پرسش‌ها، به مناسبت تصویب «قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران» مقایسه‌ای اجمالی از این قانون با قوانین متناظر خود در کشورهای دیگر داشته باشیم.

واژگان کلیدی: دارایی‌های مسئولین، شفافیت، فسادستیزی، اطلاعات مالی، اعلام دارایی

۱. کارشناس امور بازرسان افتخاری و تشکل‌های غیردولتی اداره کل بازرسی استان همدان و منطقه ۴ غرب

مقدمه

اهداف اصلی قوانین اعلام و رسیدگی به دارایی مسئولین دولتی، ارتقای شفافیت، مبارزه با فساد و جلب اعتماد عمومی به حکومت عنوان می‌شود. در بسیاری موارد، اعلام دارایی‌ها و درآمدها سبب افشای سوءاستفاده و ثروت‌اندوزی‌های غیرقانونی قابل‌توجهی گشته است. چند کشور از جمله لاتویا نتایج اعمال این قوانین را کاهش قابل‌توجه سطح فساد اعلام کرده‌اند^۱. از دیگر فواید اعلام دارایی مسئولین دولتی، مشروعیت‌بخشی و کسب اعتماد عمومی به حکومت و جذب سرمایه‌گذاری خارجی است. طبق مطالعه بانک جهانی در سال ۲۰۰۶ از میان ۱۴۷ کشوری که کمک‌های بانک جهانی را دریافت می‌کنند، ۱۰۱ کشور مسئولان حکومتی رده بالای خود را به اعلام دارایی‌ها و درآمد ملزم نموده‌اند، ۳۱ کشور نیز این اطلاعات یا خلاصه‌ای از این اطلاعات را به صورت عمومی منتشر می‌کنند. مطالعه مبسوط‌تر بانک جهانی از ۱۷۶ کشور در سال ۲۰۱۲ نشان می‌دهد که بیش از ۷۸ درصد در حوزه سیستم‌های اعلام مالی قرار داشته‌اند. ۹۳ درصد از این کشورها دارایی‌های اعضای کابینه خود را اعلام نموده‌اند، همچنین ۹۱ درصد، دارایی‌های نمایندگان مجلس و ۶۲ درصد دارایی‌های اعضای رده بالای سرویس‌های تعقیب قضایی خود را اعلام نموده‌اند. با این وجود تنها ۴۳ درصد از کشورها دسترسی عمومی به اطلاعات مالی مسئولان حکومتی را به اجرا گذاشته‌اند.

فناوری اطلاعات توانایی جمع‌آوری و نشر اطلاعات مالی کارکنان حکومتی را به طرز قابل‌توجهی ارتقا داده است؛ برای مثال طبق گزارش مرکز تحقیق و تحلیل (FUNDAR)، آرژانتین، برزیل، شیلی، گواتمالا، مکزیک، پاناما و پاراگوئه از کشورهای پیش‌قدم در نشر این دست از اطلاعات در منطقه آمریکای لاتین هستند. دادگاه‌های عالی بسیاری از این کشورها تأکید نموده‌اند که اعلام دارایی و درآمدها، تجاوز از حقوق اساسی افراد محسوب نمی‌شود.

۱. قاره آفریقا

در اعلامیه رباط ۱۹۹۸، وزرای خدمات مدنی از ۳۴ کشور آفریقایی اعتقاد خود را به «یک سیستم خدمات عمومی کارآمد و شفاف» ابراز و این اصل را به‌عنوان «پیش‌نیازی برای رشد بخش خصوصی و توان‌بخشی به اقتصاد آفریقا» اعلام کردند. مطالعه سال ۲۰۰۷ بانک جهانی نشان داد که در آفریقا، ۲۸ کشور اعلام دارایی‌ها و درآمد کارکنان دولتی را الزام نموده‌اند. از این ۲۸ کشور،

۱. برای مثال طبق نمایه ادراک فساد مؤسسه شفافیت بین‌الملل که میزان درک عمومی از فساد در بخش دولتی را اندازه‌گیری می‌کند، امتیاز کشور لاتویا در سال ۲۰۱۲ از ۳٫۴ به ۴٫۹ ارتقا یافت.

۲۳ کشور این اطلاعات را تنها در اختیار نهادهای ضدفساد قرار داده و ۵ کشور دیگر حکم به نشر اطلاعات داده‌اند (۱).

۱-۱. آفریقای جنوبی

آفریقای جنوبی یک سیاست تعارض منافع جامع و تمام‌عیار مشتمل بر چند قانون به تصویب رسانده که قانون افشای منافع مالی توسط مسئولان دولتی یکی از آن‌هاست. طبق مقررات کاری اعضای دائمی و موقت (ماده ۷) و مقررات خدمات دولتی (مصوب ۲۰۰۱ فصل ۳) مسئولینی که انتخاب می‌شوند و مدیران ارشد خدمات مدنی و نیز همسران و فرزندانشان باید تمام‌داری‌های مالی خود شامل سهام شرکت‌ها، املاک و اموال تحت تملک خود، درآمدهای غیر از حقوق دولتی، ریاست یا عضویت یا سمت مشاوره و تمام هدایایی که از افرادی غیر از دوستان و خانواده دریافت می‌کنند را اطلاع دهند. اگرچه بخش‌های محدودی از این اطلاعات از قبیل ارزش سهام شرکت‌ها و مستمری‌ها، میزان پاداش‌ها و دارایی‌های مالی خانواده محرمانه باقی می‌ماند (مقررات کار، ماده ۹)، اما قاعده پیش‌فرض در آفریقای جنوبی، انتشار دارایی‌ها است.

۲. قاره آمریکا

مطالعه سال ۲۰۰۶ بانک جهانی درباره ۳۲ کشور آمریکای لاتین نشان داد که اعلام کامل دارایی‌ها توسط مسئولان بلندپایه در ۸ کشور باید به صورت علنی انجام شود. در مکزیک از سال ۲۰۰۴ تاکنون، هر ساله بیش از صد هزار اعلان دارایی منتشر می‌شود. در باهاماس چکیده این اطلاعات منتشر می‌شود. در اکوادور اعلام‌ها باید یا علنی شود و یا توسط یک دفتر اسناد رسمی تصدیق شود. اعلام دارایی‌ها در ۱۲ کشور باید شامل اطلاعات مربوط به همسران، فرزندان و دیگر وابستگان مالی باشد. در ادامه به اطلاعات جزئی‌تری در خصوص کشورهای این حوزه می‌پردازیم.

۲-۱. آرژانتین

قانون اخلاق کار در ادارات دولتی هر مسئول حکومتی از جمله اعضای سیستم قضایی را به اعلام دارایی‌ها و اطلاعات لازم برای کنترل تعارض منافع ملزم نموده است. این قانون همچنین مجازات‌هایی برای استفاده غیرقانونی از این اطلاعات، یا با اهداف تجاری یا اخاذی تعیین نموده، اما این مجازات‌ها به استفاده رسانه‌ها برای اطلاع‌رسانی اعمال نمی‌شود.

بر اساس گزارش سال ۲۰۱۲ مؤسسه FUNDAR، در سال ۲۰۰۰ دولت آرژانتین یک بستر الکترونیکی برای انتشار دارایی‌های شخصی مسئولین دولتی ایجاد نمود. این بستر به ۳۶۰۰۰ مسئول شاغل در سطح فدرال اجازه می‌دهد که اطلاعات خود را به صورت سالانه ثبت نمایند. دو

نهاد درخصوص راستی‌آزمایی این اطلاعات و مجازات موارد وقوع فساد مسئول هستند. اول واحد اعلام‌داری‌ها (ADU) که صحت نمونه‌ای ۷ درصدی، از این اعلام‌ها را به‌منظور ردیابی ثروت‌اندوژی‌های غیرقانونی یا تعارض منافع بررسی می‌کند. پس از آن دپارتمان بازرسی، موارد خروج از قواعد را شناسایی و ارزیابی می‌کند.

از زمان ایجاد این بستر الکترونیک، درخواست برای افشای اطلاعات از ۶۶ مورد به ۸۲۳ مورد و سطح تبعیت مسئولین دولتی، از تعهد به اعلام‌داری‌ها، از ۶۷ درصد به ۹۶ درصد افزایش یافت. همچنین هزینه دولتی که برای هر فرم پرونده صرف می‌شد، از ۷۰ دلار به ۸ دلار کاهش یافت. طبق گزارش سال ۲۰۱۱ دفتر ضدفساد آرژانتین که در سایت FUNDAR منتشر شد، مسئولین دولتی که اطلاعات مالی خود را در این سامانه ثبت نمی‌کنند مورد بازرسی قرار خواهند گرفت. در نیمه اول سال ۲۰۱۱، دپارتمان بازرسی آرژانتین ۱۰ مورد از ثروت‌اندوژی غیرقانونی و ۵۸ مورد تخلفی از قانون انتشار داری‌ها را تحت پیگرد قرار داده است.

۲-۲. بلیز

طبق قانون پیشگیری از فساد در حیات حکومتی (مصوب ۱۹۹۴) مسئولین معینی در حکومت بلیز باید اطلاعات مالی خود را در اختیار کمیسیون امانت‌داری قرار دهند. اعضای خانه نمایندگان، سنا، و مسئولین محلی و همسر و فرزندان این افراد مشمول این قانون هستند. پس از ثبت اطلاعات، کمیسیون امانت‌داری تأییدیه ثبت اطلاعات را در روزنامه رسمی منتشر می‌کند. هر فردی می‌تواند شکواییه‌ای درخصوص خطا در این اطلاعات را نزد این کمیسیون تنظیم کند، و در این صورت کمیسیون می‌تواند با لحاظ حُسن نیت فرد، امکان دسترسی به اطلاعات را برای فرد صادر کند (۲). همچنین اعلام‌داری‌های برخی از مسئولین رده بالا باید منتشر شود (۳).

۲-۳. بولیوی

ماده ۴۵ از قانون اساسی این کشور الزام می‌کند که هر مسئول دولتی باید پیش از دریافت مسئولیت یک اعلام مالی به ثبت برساند. اساسنامه سال ۱۹۹۹ درخصوص مسئولین دولتی بیان می‌دارد که این اعلام مالی برای مسئولین منتخب و منصوب و برخی از سمت‌ها که به‌صورت خاص قید شده است، باید منتشر شود (ماده ۵۴). همچنین تحت مصوبه عالی ۲۲۲۰۷۰، هیئت ضد فساد ریاست جمهوری با استفاده از شبکه ضد فساد شهروندی مسئولیت افزایش شفافیت را در حوزه مدیریت دولتی برعهده دارد (۴).

۲-۴. برزیل

از سال ۲۰۰۴ به این سو، هر ساله مدیران و قانون‌گذاران منتخب بیش از یکصد هزار اعلام‌مالی را ثبت می‌کنند که این اطلاعات به‌صورت الکترونیکی قابل دسترسی است (۵). قانون شماره ۸۷۳۰ مصوب ۱۰ نوامبر ۱۹۹۳ نیز تعهد ثبت اطلاعات مالی به‌منظور دریافت یک پست یا شاغل شدن در یک شاخه اجرایی، تقنینی یا قضایی را رسمیت بخشید. این اعلام‌ها باید شامل اطلاعات مالی همسران، فرزندان، شرکا و دیگر وابستگان مالی فرد مسئول نیز باشد.

درخصوص پرونده فساد پتروبراس که توجهات جهانی را به‌سمت این کشور جلب نمود، این نکته کاملاً مشهود است که مسئولین دولتی مرتبط با این فساد به‌دلیل وجود چنین سیستم کارآمدی از اعلان‌داری‌ها مجبور بوده‌اند که داری‌های نامشروع خود را یا مستقیماً به حساب‌هایی در بهشت‌های مالیاتی همچون سوئیس و لوکزامبورگ واریز کنند، یا به داری‌هایی مثل آثار هنری تبدیل کنند که از شمول قانون مذکور خارج باشد و همه این اتفاقات در بستری از فرایندهای پیچیده پولشویی اتفاق افتاده است؛ اما باین‌وجود شاهدیم که سران دولت و حزب صاحب قدرت در این کشور به‌دلیل وجود قوانین ایجاد شفافیت همچون قانون اعلام‌داری‌ها تحت پیگرد قرار می‌گیرند.

۲-۵. کانادا

قانون افشای اطلاعات مالی کانادا (قانون تعارض منافع و پسااستخدام برای مسئولان دولتی مصوب ۱۹۹۹) مسئولین دولتی اعم از هیئت‌رئیس مجلس تا افسران پلیس سوار سلطنتی کانادا را ملزم می‌کند تا داری‌های مالی خود را افشا نمایند (ماده ۴). در تصویب قانون تعارض منافع، پارلمان کانادا اهمیت غیرقابل انکار شفافیت را این‌گونه بیان می‌کند:

«هدف این قانون افزایش اعتماد عمومی به امانتداری مسئولین حکومتی و فرایند تصمیم‌سازی در دولت است.

به‌منظور دستیابی به این هدف، این قانون اعلام و دسترسی به اطلاعات مالی مسئولین دولتی و همسران و فرزندان‌شان را الزام می‌دارد (ماده ۹).

این قانون بین داری‌های مالی که باید به‌صورت عمومی اعلام شوند و آن‌هایی که محرمانه می‌مانند تمایز قائل می‌شود (ماده ۹)؛ برای مثال، داری‌های قابل انتشار شامل منافع کسب‌وکارهای خصوصی که طرف قرارداد با دولت نیستند می‌شود (ماده ۱۱). داری‌هایی که از اعلان عمومی مستثنی هستند شامل داری‌های شخصی، همچون خانه‌هایی که خانواده از آن استفاده می‌کنند، برخی اندوخته‌های دوره بازنشستگی، خودروها، مشاغل مربوط به هنر است (ماده ۱۰). بدهی‌ها نیز باید منتشر شود و به مستشار اخلاقی این قدرت داده شده است که «تدابیر خاصی اتخاذ نماید تا از بروز

هرگونه موقعیت تعارض منافع جلوگیری نماید.» (ماده ۱۴) رویه‌های جامع پیشگیری از تعارض منافع کانادا، انتشار اطلاعات محرمانه همسر و فرزندان مسئولین و انتشار اطلاعات همه وابستگان وزرا و هیئت‌رئیس مجلس را الزام نموده است (ماده ۱۶).

۲-۶. شیلی

بر اساس قانون شماره ۲۰۸۸/۲۰۰۸ با نام وضع تعهد برای مقامات دارای مسئولیت دولتی به منظور ارائه سوگندنامه اعلام دارایی‌ها مصوب ۲۰۰۶، خدمت‌گزاران دولتی و اعضای شاخه‌های قضایی و تقنینی و دیگر آژانس‌های مستقل باید سوگندنامه اعلام دارایی‌ها و تعارض منافع خود را به ثبت برسانند (ماده ۱). همه اعلام‌ها باید شامل دارایی‌های تحت تملک همسر فرد مسئول نیز باشد و در صورت تمایل وی، می‌تواند به صورت عمومی منتشر شود (ماده ۱/۱). در سال ۲۰۰۵ دادگاه قانون اساسی دسترسی بدون محدودیت به اعلام دارایی‌ها را در تعارض با اصل حفاظت از حریم خصوصی قانون اساسی تشخیص نداده و ابراز کرد که دسترسی عمومی به این اطلاعات در جهت اهداف مشروع این قانون است. قاضی «آمبرو مارینه»^۱ در اظهار نظری اشاره کرد که دسترسی کامل به اطلاعات مالی در سازگاری با ارزش‌های قانون اساسی از جمله شفافیت و حسن مدیریت بوده و حریم خصوصی شخصی و خانوادگی را نقض نمی‌کند. محدود نمودن دسترسی به اعلام دارایی‌ها می‌تواند تأثیر این قانون را تا حدود زیادی خنثی نماید.

۲-۷. اکوادور

ماده ۱۲۲ قانون اساسی اکوادور خدمت‌گزاران دولتی را به ارائه سوگندنامه اعلام مالی متعهد نموده است. در ماه می ۲۰۰۳ قانون تنظیم سوگندنامه اعلام دارایی‌ها در راستای ماده مذکور به اجرا گذاشته شد. تحت قانون مشاغل مدیریتی و خدمات عمومی، این اعلام‌ها باید به صورت عمومی منتشر یا توسط یک دفتر اسناد رسمی تأیید شود (۶).

۲-۸. جامائیکا

قانون امانت‌داری اعضای مجالس مصوب ۱۹۷۳، اعلام دارایی‌های سناتورها و اعضای خانه نمایندگان جامائیکا و همسر و فرزندان‌شان را ایجاب نموده است (بخش ۴ و ۴/۲). این اعلام‌ها در اختیار کمیسیون پیشگیری از فساد قرار دارد (۷). اطلاعات مسئولین رده‌های بالاتر باید به صورت عمومی منتشر شود (۸).

۲-۹. مکزیک

مطالعه‌ای که در سال ۲۰۰۴ منتشر شد نشان داد که بیش از ۱۰۰ هزار گزارش از اطلاعات مالی در هر سال در مکزیک تنظیم می‌شود که برخی اطلاعات معین از این گزارش‌ها به صورت الکترونیکی در دسترس قرار داده می‌شود. قانون فدرال مسئولیت‌های مدیریتی خدمت‌گزاران مدنی، الزام می‌دارد که اطلاعات مربوط به همسران، شرکای عرفی و وابستگان اقتصادی باید منتشر شود. دبیرخانه خدمات مدنی برنامه ملی مبارزه با فساد و ارتقای شفافیت و توسعه مدیریت به کرات تأکید نمود که افزایش مشارکت شهروندی و شفافیت دولتی شرط لازم در مبارزه با فساد است (۹).

۲-۱۰. ایالات متحده

در نتیجه رسوایی‌هایی همچون واترگیت و تضعیف اعتماد عمومی به دولت، کنگره قانون اخلاق حکومتی مصوب ۱۹۷۸ را به تصویب رساند که اعلام دقیق و با جزئیات داری‌های مالی کارکنان رده بالا را در هر سه شاخه حکومت فدرال الزام می‌دارد (ماده ۱۰۱). این قانون فدرال به وسیله یک سری قوانین اعلام مالی در سطوح فدرال و محلی تکمیل شد. قانون اخلاق حکومتی، رئیس‌جمهور، معاون اول وی، اعضای کنگره، قضات فدرال، منصوبین رئیس‌جمهور، و دیگر مسئولین و کارکنانی که بیش از یک مقیاس معین دستمزد می‌گیرند را ملزم به اعلام مالی می‌کند (ماده ۱۰۱). اطلاعات لازم شامل ذات، منبع و میزان درآمد، هدیه و بازپرداخت، داری‌ها و بدهی‌ها و تراکنش‌های واقع شده بر روی املاک و اوراق بهادار تعیین شده است (ماده ۱۰۲). افراد مشمول این قانون باید چنین اعلام‌هایی در خصوص همسر و فرزندان تحت پوشش خود نیز ارائه دهند (ماده ۱۰۲). قانون اخلاق همچنین ابراز می‌دارد که اطلاعات، به استثنای موارد محدودی، باید به طور کامل برای شش سال در دسترس عموم قرار داده شود (ماده ۱۰۵). استثنای مذکور مربوط هستند به (۱) اعضای جامعه امنیتی (اگر رئیس‌جمهور تشخیص دهد که اعلام عمومی اطلاعات آن‌ها سبب آسیب به امنیت ملی می‌شود)، و (۲) قضات.

امروزه بسیاری از این اعلام‌داری‌ها را می‌توان بر روی اینترنت مشاهده کرد. قانون همچنین استفاده از این اطلاعات با اهداف زیر را ممنوع کرده است:

هر بهره‌برداری اقتصادی، غیر از اخبار و اطلاع‌رسانی عمومی

استفاده به منظور رتبه‌بندی اعتباری هر یک از افراد

بهره‌برداری به منظور درخواست پول با هر هدف سیاسی، خیریه و غیره

و نهایتاً هر هدف غیرقانونی دیگر

۳. آسیا و اقیانوسیه

۳-۱. استرالیا

از سال ۱۹۸۳ قوانین تعارض منافع اعضای پارلمان‌ها را ملزم به اعلام دارایی‌های مالی خود شامل دارایی همسران و فرزندان نموده است (خطوط راهنمای مقررات عملکرد خدمت‌گزاران رفاه عمومی). خانه نمایندگان و سنای استرالیا این اعلام دارایی‌ها را به ترتیب از سال ۱۹۸۴ و ۱۹۹۴ تاکنون به صورت علنی منتشر نموده‌اند.

۳-۲. هند

طبق قوانین عملکرد خدمات مدنی مرکزی مصوب ۱۹۶۴، تمام خدمت‌گزاران دولتی که در استخدام حکومت مرکزی یا محلی هستند ملزم می‌باشند که تحت قوانین خدمات مدنی مربوطه همه دارایی‌های منقول و غیرمنقول متعلق به خود یا خانواده درجه یک خود را اعلام نمایند (قانون ۱۸). طول دوره ثبت اطلاعات بین افراد از یک تا سه سال متغیر است؛ با این حال این اسناد در پوشه‌های مهر و موم شده نگهداری می‌شود و تنها با اذن دادگاه‌ها امکان دسترسی وجود خواهد داشت.

سیاست‌مدارانی که در انتخابات پارلمان یا شورای ایالتی شرکت می‌کنند تحت نظام سخت‌گیرانه‌تری قرار می‌گیرند. یک حکم دادگاه عالی صادره در سال ۲۰۰۲ همه نامزدهای انتخاباتی را ملزم نموده است که سوگندنامه‌ای مشتمل بر جزئیات دارایی‌های منقول و غیرمنقول متعلق به خود، همسران و وابستگان خود شامل بدهی‌ها مثل وام از بانک‌های دولتی و صورت‌حساب‌های پرداخت نشده به شرکت‌های دولتی همچون اداره برق، آب و تلفن را اعلام نمایند. این اظهارنامه‌ها به همراه فرم‌های ثبت‌نام در انتخابات به کمیسیون انتخابات تحویل داده می‌شود و کمیسیون به منظور نمایش سابقه‌ای از زندگی نامزدها این اطلاعات را بر روی وبسایت خود منتشر می‌نماید. همه نامزدها ملزم هستند که در این اظهارنامه‌ها جزئیات هر پرونده کیفری علیه خود را که در حال بررسی است و لااقل شش ماه از آغاز آن گذشته است، ذکر نمایند. چنین اظهارنامه‌هایی در برخی انتخابات نهادهای خودگردان محلی نیز در چند ایالت مرسوم شده است.

پس از پیروزی در انتخابات هر عضو پارلمان ملزم است که اعلامیه سالانه دارایی‌های متعلق به خود و وابستگان خود را به ریاست همان پارلمان ارائه دهد (ماده ۳ قانون اعلام دارایی‌های اعضای مجلس Lok Sabha مصوب ۲۰۰۴ و ماده ۳ قانون اعلام دارایی‌های اعضای مجلس Rajya Sabha مصوب ۲۰۰۴). اطلاعات دارایی‌ها و بدهی‌ها به یک بایگانی محرمانه سپرده می‌شود (ماده ۴/۴). دسترسی عمومی به این اطلاعات وفق قانون اطلاع‌رسانی هند امکان‌پذیر نیست. چند ایالت قانون‌گذاری‌های پایین‌دستی به منظور ایجاد دسترسی به اسناد اطلاعاتی

نهادهایی مانند شهرداری و بخشداری‌ها را صورت داده‌اند؛ برای مثال فصل ۹ از قانون Panchayati Raj ایالت پنجاب مصوب ۱۹۹۴ کارمندان شوراهای روستایی را ملزم نموده است که به‌طور سالانه در گردهمایی‌های روستایی درآمدها و مخارج خود را اعلام نمایند. در نوامبر ۲۰۱۱ دولت جامو و کشمیر دارایی‌های کارمندان مدیریتی خود را از طریق وبسایت دپارتمان مدیریت عمومی منتشر کرد. همچنین دپارتمان مدیریت عمومی ایالت بهار از سال ۲۰۱۱ به این‌سو هر ساله چند هزار سند اعلام دارایی را بر روی وبسایت خود به نشانی <http://gad.bih.nic.in> منتشر می‌کند. این اطلاعات بر اساس قالبی است که فایل آن بر روی این وبسایت قرار داده شده^۱ است و شامل اطلاعات جزئی دارایی‌های منقول و غیرمنقول، هدایا، حساب‌های بانکی، انواع درآمدها و مستمری‌های خود مسئول و همسر و بستگان وی می‌باشد (۱۰).

۳-۳. ژاپن

کارمندان دولتی بلندپایه باید تمام هدایای دریافتی بالاتر از ۵۰۰۰ ین (در حدود ۴۵ دلار آمریکا)، خرید و فروش سهام، درآمد در صورتی که بالاتر از یک میلیون ین (۹۴۳۰ دلار آمریکا) باشد، را گزارش کنند که بخشی از این اطلاعات به‌صورت عمومی منتشر می‌شود (مواد ۶ تا ۹ از قانون ملی اخلاق خدمات دولتی مصوب ۱۹۹۹).

۳-۴. فیلیپین

از سال ۱۹۸۷ تاکنون فیلیپینی‌ها پیرو فصل ۸ از مقررات اجرایی و استانداردهای اخلاقی کارمندان دولتی، حق بازبینی اطلاعات مالی کارمندان دولتی و همسران و فرزندان مجردشان را دارند. این اطلاعات که باید به فواصل زمانی منطقی بازرسی شوند (فصل ۸(c)) شامل اطلاعات همه دارایی‌های حقیقی، دارایی‌های شخصی، سرمایه‌گذاری‌ها، بدهی‌ها، منافع کسب‌وکار است (فصل ۸(a)). این حق دانستن توسط قانون اساسی فیلیپین تقویت شده است. ماده یازده (مسئولیت‌پذیری کارکنان دولتی) بخش ۱۷ بیان می‌دارد:

«یک کارمند دولتی باید در صورت درخواست اداره یا پس از تصویب قانون در این خصوص، دارایی‌ها، قرض‌ها و سرمایه خالص خود را به قید سوگند اعلام کند. درخصوص رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، اعضای کابینه، کنگره، دادگاه عالی، کمیسیون‌ها و دیگر دفاتر قانون اساسی، و کارمندان نیروهای نظامی با رتبه‌های ژنرال، اعلام دارایی‌ها باید به‌نحوی که قانون تعیین می‌کند افشا گردد.»

۳-۵. کره جنوبی

کره جنوبی انتشار اطلاعات مالی کارمندان دولتی خود را در سال ۱۹۹۳ و به وسیله قانون اخلاق خدمات دولتی شروع کرد. همه کارمندان رده بالا، همسران و بسیاری از اعضای نسل‌های پیشین و پسین خانواده‌شان باید تملک خود بر دارایی‌های حقیقی، دارایی‌های نامشهود، و سهام‌های خود در نهاد‌های غیردولتی را افشا نمایند (ماده ۴). تعریف دارایی‌های نامشهود به موارد زیر محدود شده است: (۱) پول نقد، سپرده‌ها، سهام‌ها، قرض‌ها، مطالبات بیشتر از ۱۰ میلیون وون (تقریباً معادل ۱۰۹۰۰ دلار آمریکا)، (۲) دارایی نامشهودی که سالانه بیش از ۱۰ میلیون وون سود داشته باشد، (۳) طلا، پلاتین، سنگ‌های گران‌قیمت، اشیا کمیاب، و عضویت‌هایی که بیش از ۵ میلیون وون (معادل ۵۴۵۰ دلار آمریکا) ارزش داشته باشد و (۴) وسایل نقلیه (ماده ۲/۴).

دارایی‌های اعلام‌شده اغلب مسئولین و اعضای خانواده‌شان پس از بررسی توسط کمیته اخلاق دولتی (ماده ۹) ظرف مدت یک ماه از اعلام، در بولتن دولتی منتشر می‌شود (ماده ۱۰). افراد نامزد سمت‌های انتخابی برخی ادارات ملی و محلی معین نیز باید دارایی‌های خود را به محض اعلام نامزدی در انتخابات اعلام نمایند (ماده ۲/۱۰).

۳-۶. تایلند

طبق قانون اقدام سازمانی علیه فساد مصوب ۱۹۹۹، همه مسئولین و کارمندان بلندپایه باید تمام دارایی‌ها و بدهی‌های خود و همسران و فرزندان خود را به‌طور کامل اعلام نمایند (ماده ۳۲). کمیسیون ملی مبارزه با فساد مسئول انتشار اطلاعات تعدادی از کارکنان رده بالای حکومت در روزنامه‌های رسمی است. (ماده ۴۰)

۴. قاره اروپا

تقریباً تمام کشورهای اروپایی شکلی از قوانین اعلام دارایی‌های کارکنان دولتی را دارند گروه کشورهای علیه فساد (GRECO) مربوط به شورای اروپا در سال ۲۰۰۱ قانون کار نمونه برای کارکنان دولتی، شامل الزام به اعلام دارایی‌های خصوصی (ماده ۱۳ و ۱۴) و یک تعریف موسع از تعارض منافع، شامل تعارض منافع ظاهری و بالقوه (ماده ۱۳) را تصویب کرد. پیشنهاد سال ۲۰۰۳ شورای راهنمایی در زمینه تعارض منافع در بخش دولتی سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) نیز تأکید می‌کند که اعلام دارایی‌ها باید همه شئون ظاهری و بالقوه تعارض منافع را هدف قرار دهد. طبق مطالعه بانک جهانی در سال ۲۰۰۶ کشورهای مرکز و شرق اروپا که لااقل دسترسی به اطلاعات مالی سران حکومتی را الزام نموده‌اند شامل آلبانی، بلغارستان، کرواسی، استونی،

گرجستان، لتونی، لیتوانی، مولداوی، روسیه، و اکراین می‌شوند. یک نتیجه این قانون در این کشورها، افزایش سرمایه‌گذاری خارجی، پایداری نسبی سیاسی و اقتصادی و برای برخی از این کشورها الحاق به اتحادیه اروپا بوده است.

۴-۱. بلغارستان

پیوستن به اتحادیه اروپا انگیزه‌ای شد برای تمرکز بیشتر این کشور بر تدابیر ضد فساد. در راهبرد ملی ضد فساد، دولت اشاره کرد که تصویب چنین قانونی یکی از پیش‌نیازهای پیوستن به اتحادیه است (۱۱).

طبق قانون اعلام عمومی‌داری‌های مالی کارکنان دولتی که در سال ۲۰۰۰ به تصویب رسید و بین سال‌های ۲۰۰۲ تا ۲۰۰۸ هر ساله اصلاح شد (۱۲). مسئولین حکومتی بلندپایه، اعم از رئیس‌جمهور، اعضای پارلمان و قضات دادگاه‌های عالی باید داری‌های خود را در آموشان را در یک بایگانی عمومی به ثبت برسانند (ماده ۲). اظهارنامه‌ها، املاک، وسایل نقلیه، اوراق بهادار، سهام در شرکت‌های با مسئولیت محدود، سهام‌های ثبت‌شده در بازار بورس، و نیز سهام‌هایی که در فرایند خصوصی‌سازی به‌دست آورده‌اند به‌غیر از موارد خصوصی‌سازی عمده را هم شامل می‌شود (ماده ۳).

راستی‌آزمایی این اظهارنامه‌ها برعهده اداره حسابرسی ملی بلغارستان است (ماده ۷). طبق ماده ۵ از این قانون «هر فردی حق دسترسی به این اطلاعات را از طریق یک بایگانی عمومی دارد ... دسترسی‌ها باید از طریق وبسایت اداره حسابرسی ملی و تحت قانون حفاظت از داده‌های فردی صورت بگیرد.» این بایگانی هم شامل اطلاعات اعلام‌شده و هم نام افرادی است که از اعلام این اطلاعات تخلف کرده‌اند (ماده ۶).

در ۳۱ اکتبر ۲۰۰۸ قانون جدیدی در جلوگیری و افشای تعارض منافع به تصویب رسید. این قانون الزامات مختلفی بر کارکنان دولتی اعمال کرده و نیز مقررات رویه اعلام ناسازگاری و افشای داری‌های شخصی را تعیین می‌کند (۱۳). طبق این قانون اظهارنامه شامل اطلاعات مربوط به حضور در کمپانی‌های تجاری یا در سازمان‌های مدیریتی آن‌ها، بدهی‌های بیش از ۵۰۰۰ BGN (معادل ۲۵۰۰ یورو) در حوزه ملی یا خارجی، قراردادهای مربوط به سمت دولتی فرد، و داری‌های شخصی می‌شود (ماده ۲/۱۴).

۴-۲. استونی

طبق قانون ضد فساد مصوب ۱۹۹۹، بازه وسیعی از کارمندان دولتی (ماده ۱۳) اظهارنامه داری‌های خود را مشتمل بر داری‌های غیرمنقول، خودروها، اوراق بهادار، دعاوی مربوط به

املاک علیه افراد دیگر و تعهدات ملکی به دیگر افراد را ارائه می‌دهند (ماده ۱۴/۱). همچنین این اظهارنامه باید شامل اطلاعاتی در خصوص درآمد (ماده ۱۴/۳) و دیگر مزایایی که از مقدار معینی تجاوز نماید (ماده ۱۴/۲)، باشد. اظهارنامه‌ها در یک بایگانی منتشر شده و توسط هر کسی که یک کارت هویت دیجیتال داشته باشد، قابل دسترسی خواهد بود (ماده ۱۶/۱) (۱۴).

۳-۴. لاتویا

لاتویا جامع‌ترین سیستم اظهار مالی را در اروپا دارد سیستمی که سهم عمده‌ای در مبارزه با فساد شایع سال‌های پس از فروپاشی شوروی داشته است. مبنای حقوقی حفاظت از تعارض منافع در لتونی قانون FOI و قانون پیشگیری از تعارض منافع در عملکرد کارکنان دولتی است. کارکنان دولتی از رئیس‌جمهور تا سربازان و اعضای شورای شهر، باید دارایی‌های مالی و شخصی خود و خانواده‌شان را اعلام نمایند (قانون تعارض منافع ماده ۲۱). این اعلام باید شامل اطلاعات مربوط به درآمد، املاک، سهام و دیگر اوراق بهادار، سپرده‌ها، تراکنش‌های مالی، قرض‌ها و وام‌های کارمند دولتی و خانواده‌اش باشد (ماده ۲۴). تنها طبقه‌بندی محرمانه در این اطلاعات محل سکونت کارمند و شماره شناسه ملی فرد است (ماده ۲۶). تمام دارایی‌های مالی منتشر می‌شود و اظهارنامه کارکنان بلندپایه نیز باید در روزنامه رسمی دولت چاپ شود (ماده ۲۶).

۴-۴. رومانی

رومانی یک سیستم انتشار اظهارنامه دارایی کارکنان دولتی کارآمد ایجاد کرده که از اصل حق دسترسی به اطلاعات موجود در قانون اساسی این کشور نشأت گرفته است. نظام اعلام دارایی‌ها در رومانی در ابتدا توسط قانون شماره ۱۹۹۶/۱۱۵ در خصوص اعلام دارایی‌ها و کنترل ثروت مسئولین دولتی، قضات پایه، خدمت‌گزاران دولتی سازماندهی می‌شود و در مرحله بعد به‌وسیله قانون شماره ۲۰۰۳/۱۶۱ مربوط به برخی تدابیر تضمین شفافیت در اداره سمت دولتی و محیط کسب‌وکار و پیشگیری و مجازات فساد. گزارش OECD در سال ۲۰۱۱ نشان داد که در این کشور ۲۱ دسته از کارکنان دولتی از جمله رئیس‌جمهور، معاون رئیس‌جمهور، نمایندگان منتخب محلی، رؤسای آژانس‌های دولتی، کارمندان مقامات دولت مرکزی یا محلی بایستی وضعیت مالی خود را اعلام نمایند (۱۵). این‌طور تقریب زده می‌شود که سالانه ۳۰۰ هزار کارمند دولتی باید اظهارنامه‌های مالی خود را پر کنند که این عدد معادل ۸۰ درصد از کارکنان بخش دولتی است. این اظهارنامه شامل همسران و بستگان فرد مسئول نیز می‌شود. علاوه بر املاک و درآمد، سپرده‌ها، دعوای مالی، اوراق قرضه، و دیگر درآمدهای بیشتر از ۱۰ یورو و هدایای گران‌قیمت‌تر از ۳۰۰

یورو نیز باید طبق ضمیمه اول قانون شماره ۲۰۰۳/۱۶۱ اعلام شود. همه این اظهارات در وبسایت آژانس دولتی مربوطه منتشر می‌شود (۱۶).

۴-۵. بریتانیا

طبق ماده ۶ از اصلاحیه سال ۲۰۱۲ مقررات اجرایی مجلس عوام، این مجلس دو سازوکار مستقل اما دارای همپوشانی برای اعلام دارایی‌های شخصی اعضا دارد: ثبت دارایی‌ها در یک پایگانی که قابل بازرسی عمومی است، و اعلام دارایی‌ها در متن جلسات این مجلس یا در منابع خبری.

پایگانی در می ۱۹۷۴ ایجاد شده است و در تصدی عضو کمیسیون استانداردهای پارلمانی است. هدف این پایگانی تشویق به شفافیت و مسئولیت‌پذیری اعلام شده است. (۱۷)

اگرچه تعهد به ثبت استخدام‌های متفرقه، حمایت مالی، املاک و سهام‌ها مطلق است، اما در مورد هدایا و مزایا این الزام تنها در صورتی وجود دارد که این منافع مالی به نوعی به عضویت در مجلس عوام بستگی داشته باشد. در امتداد همین اصل، دارایی همسران و همکاران و فرزندان نیز تنها در صورتی که به سمت عضویت در مجلس فرد نماینده، مربوط باشد یا آن دارایی به صورت مشترک با فرد نماینده تملک شود باید ثبت گردد (۱۸).

حوزه عملکرد قانون اعلام دارایی‌ها نسبت به قوانین ثبت دارایی‌ها در سه جنبه مهم وسیع‌تر است. علاوه بر دارایی‌های کنونی، اعضای این مجلس باید دارایی‌های مربوط به خود در گذشته و نیز دارایی‌هایی که انتظار می‌رود که تصاحب نمایند را نیز اعلام کنند. اعضا همچنین ملزم هستند دارایی‌های غیرمستقیم؛ مثلاً دارایی‌های همسر یا شریک، و دارایی‌های با ماهیت مالی اما غیرقابل ثبت که دعاوی مفتوح در خصوص آن‌ها وجود دارد را نیز اعلام کنند (ماده ۷۳). (۲۰)

اصلاحیه ۲۰۱۰ مقررات اجرایی مجلس اعیان نیز سیستم دوگانه مشابهی را برای ثبت دارایی‌های اعضا در نظر گرفته است (پاراگراف‌های ۱۲ تا ۲۰). گرچه قانون جداگانه برای وزیران دولت در این خصوص وجود ندارد اما از آنجا که تقریباً همیشه این افراد اعضای مجلسین نیز هستند؛ لذا این قانون مذکور در خصوص آن‌ها اعمال می‌شود. اما هیچ قانون رسمی برای ریاست حکومت یا خدمت‌گزاران دولتی وجود ندارد (۱۹).

۵. ایران

اولین قانون پس از انقلاب در خصوص اعلام دارایی‌های مسئولین، اصل ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران است که رسیدگی به دارایی‌های رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان را قبل و بعد از خدمت به رئیس قوه قضائیه محول نموده است و از این جهت ایران

جزء معدود کشورهایی است که این امر در قانون اساسی آن‌ها به‌نحوی ذکر شده است. اما به‌منظور «افزایش اعتماد عمومی مردم به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت نظام اداری»^۱ در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۵ طرح یک فوریتی با نام طرح رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید. شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۸۶/۴/۲۵ در سه بند موارد مغایرت این قانون با شرع و قانون اساسی را متذکر شد. ماده ۵ طرح مصوبه ارائه‌شده به شورای نگهبان بدین قرار بود: «شاغلین در دستگاه‌ها و مؤسسات دولتی، عمومی غیردولتی و نهادها به‌جز موارد ذکرشده در مواد قبلی، در صورت درخواست رئیس سازمان بازرسی کل کشور موظفند نسبت به اعلام فهرست دارایی خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود اقدام نمایند.» بند سوم ایرادات شورای نگهبان به این مصوبه مربوط به همین ماده بود و این شورا به‌دلیل ایجاد اختیارات و وظایف جدید برای سازمان بازرسی کل کشور (علاوه بر اختیارات و وظایف مندرج در اصل ۱۷۴ قانون اساسی)، این ماده را مغایر با قانون اساسی شناخت.^۲

در تاریخ ۱۳۸۷/۵/۶ مرکز پژوهش‌های مجلس نظر خود را در خصوص ایرادات ابرازی شورای نگهبان ارائه می‌دهد.^۳ کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس با اصلاح و حذف برخی از مواد طرح را در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۷ تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌کند. از جمله حذفیات صورت‌گرفته ماده مذکور در خصوص گسترش اختیارات سازمان بازرسی کل کشور بود.^۴

این طرح با اصلاحات صورت گرفته در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۸ در مجلس تصویب و به شورای نگهبان ارجاع داده می‌شود.

در تاریخ ۱۳۸۹/۱۲/۲۸ شورای نگهبان ایرادات طرح جدید را به مجلس ابلاغ نموده، اما کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس بر موضع خود در خصوص ایرادات مطرح‌شده اصرار می‌ورزد تا این مصوبه، بار دیگر به شورای نگهبان ارجاع و در تاریخ ۱۳۹۰/۱۲/۰۴ از نظر آن شورا واجد ایراد تشخیص داده شود. در مرحله بعد این مصوبه در تاریخ ۱۳۹۱/۰۲/۱۷ به‌منظور حل مغایرت مصوبه مجلس با نظر شورای نگهبان به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌گردد. مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز پس از سه سال و نیم این مصوبه را مطابق مصلحت نظام شناخته تا این قانون در تاریخ ۱۳۹۴/۱۰/۷ با انتشار در روزنامه رسمی لازم‌الاجرا گردد.

۱. متن قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، (ماده ۲)

2. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/736518?fk_legal_draft_oid=720432&a=download&sub=p

3. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/736686?fk_legal_draft_oid=720432&a=download&sub=p

4. http://rc.majlis.ir/fa/legal_draft/state_popup/786273?fk_legal_draft_oid=720432&a=download&sub=p

در زمان نگارش این مقاله، به منظور اجرای نهایی این قانون، مراحل تنظیم آیین‌نامه اجرایی آن توسط قوه قضاییه در حال بررسی است.

طبق این قانون مسئولان حکومتی بلندپایه (علاوه بر آن‌هایی که در اصل ۱۴۲ قانون اساسی تصریح شده است) از سطح رؤسای قوای سه‌گانه تا سطوح پایین‌تری همچون رؤسای نمایندگی‌های جمهوری اسلامی ایران در کشورهای دیگر، سرمیزین سازمان امور مالیاتی، بازرسان مناطق ویژه اقتصادی و مناطق آزاد و حتی رؤسای کلانتری‌ها بایستی دارایی‌های خود، همسر و فرزندان تحت تکفل خود را به رئیس قوه قضاییه قبل و بعد تصدی سمت موضوع این قانون ارائه دهند و این امر یکی از شرایط تصدی سمت‌های موضوع این قانون شناخته شده است. این اطلاعات قبل و بعد از تصدی سمت به رئیس قوه قضاییه و اطلاعات دارایی‌های رئیس قوه قضاییه به مرجعی که رهبر تعیین می‌کند، ارائه می‌شود.

صورت دارایی‌های مشمول این قانون به قرار زیر است (ماده ۴):

۱. کلیه اموال غیرمنقول و حقوق دارای ارزش مالی
۲. مطالبات و دیون
۳. سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار
۴. موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها، مؤسسات مالی و اعتباری و نظایر آن‌ها
۵. هرگونه منبع درآمدی مستمر

این قانون به‌عنوان جدیدترین ابزار حقوقی برای مبارزه با تخلفات مالی مسئولین همچنان نسبت به قوانین کشورهای پیش‌تاز در این حوزه دارای نقاط ضعف بسیار مهمی است. درخصوص دایره شمول مسئولین، این قانون تنها به سطوح بالای مدیریتی بسنده نموده است و گرچه در این سطوح، ارقام تخلفات مالی بزرگ‌تر است، اما بی‌اعتمادی و بدبینی حاصل از تجربه شخصی افراد از تخلفات مالی کوچک‌تر که در سطوح پایین‌تر ادارات رخ می‌دهد، نادیده گرفته شده است. از این جهت این قانون از قانون مربوط به رسیدگی به دارایی وزراء و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشگری و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آن‌ها مصوب ۱۹ اسفندماه سال ۱۳۳۷ مجلس سنا به‌مراتب ضعیف‌تر است. این در حالی است که در عصر دولت‌های الکترونیک و بهره‌گیری از روش‌های نوین داده‌کاوی و ذخیره‌سازی و پردازش داده‌های بزرگ، امکان پیاده‌سازی قوانین جامع و کشف موارد تخلف بسیار فراهم‌تر از سال ۱۳۳۷ است.

مشهور است که رابطه میزان تأثیر این دست قوانین با دایره شمول آن‌ها یک رابطه تصاعدی است؛ برای مثال بسیاری از افراد مشمول این قانون صاحب فرزند یا فرزندان هستند که مشمول

این قانون نیستند که می‌تواند یک حفره بزرگ در این قانون تلقی شود. نکته حیاتی دیگر در خصوص زمان ارائه اطلاعات مالی است. در قوانین کشورهای پیش‌تاز این حوزه، غالباً بازه یک‌ساله برای اعلام دارایی‌ها در نظر گرفته شده است. از این جهت نیز متأسفانه این قانون از قانون متناظر در رژیم پهلوی ضعیف‌تر است. طبق آن قانون علاوه بر ابتدا و انتهای تصدی سمت، فرد مشمول می‌بایست هر ساله ظرف دو ماه ابتدایی سال، فهرست دارایی‌های خود را به منظور بررسی تغییرات حاصله در آن ارائه می‌داد.

از دیدگاه دارایی‌های تحت شمول، نکته قابل توجه در این قانون چشم‌پوشی از اشیاء گرانبهای تحت مالکیت و هدایایی است که به سبب شخصیت حقوقی فرد به وی داده می‌شود.

اما از دیدگاه نگارندگان این مقاله، بزرگ‌ترین نقطه ضعف این قانون عدم انتشار عمومی هیچ‌یک از مفاد اظهارنامه‌های مالی است، به این ترتیب ظرفیت پایش عمومی مردمی کاملاً نادیده گرفته شده است. دسترسی عمومی به محتوای اطلاعات مالی اجازه موشکافی‌ای را می‌دهد که فراتر از ظرفیت‌های نهادهای ضد فساد است. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) در خصوص راهنمای مدیریت تعارض منافع که در سال ۲۰۰۳ منتشر کرد، اشاره می‌دارد که دلایل محکمی برای انتشار اطلاعات مالی مقامات رده‌بالای حکومت‌ها وجود دارد، اما در خصوص افراد طبقات پایین‌تر انتشار اطلاعات می‌تواند بر اساس سبک - سنگین کردن معیارهای مختلفی همچون میزان ادراک فساد در کشور، میزان دسترسی به منابع مالی یا نزدیکی به گلوگاه‌های فساد تعیین شود. (۲۰)

در حکومت‌هایی با مردم‌سالاری پویا، همواره احزاب با موشکافی در اطلاعات مالی کاندیدا یا حزب مخالف به دنبال موارد تخلف مالی آنان می‌گردند، تا در کارزارهای انتخاباتی از این حربه کارساز استفاده کنند. علم به چنین تهدیدی خود یک عامل بازدارنده مؤثر برای سیاستمداران و احزاب از آلوده شدن به فساد است. چنان‌که گفته شد در ماده ۲، هدف این قانون، افزایش اعتماد عمومی به مسئولان جمهوری اسلامی ایران و ارتقای سلامت نظام اداری اعلام شده است. حال باید منتظر بود و دید با تصویب و ابلاغ آیین‌نامه این قانون، ماحصل فرایند ۹ ساله چنین قانون‌گذاری‌ی تا چه اندازه برآورنده اهداف آن خواهد بود.

جمع‌بندی

قوانین رسیدگی به دارایی‌های مقامات به عنوان راه‌حلی حیاتی در مبارزه با فساد در کشورهای بسیاری به کار گرفته شده است. این قوانین به فراخور کشورها، از حیث دایره شمول مسئولین و دارایی‌ها، نحوه و میزان دسترسی به اطلاعات، و روش رسیدگی، بازرسی و پیگرد قانونی متفاوت

است. چنان‌که در این مقاله مشاهده شد، قانون رسیدگی به دارایی مقامات در ایران به‌عنوان جدیدترین و کلیدی‌ترین ابزار قانونی در این حوزه، هنوز از جنبه‌های مختلف از قوانین مشابه در کشورهای پیش‌تاز در این زمینه واجد نقاط ضعف عمده است؛ از جمله این کمبودها گستره شمول ناکافی افراد مشمول، نقص در گستره شمول دارایی‌ها، طولانی بودن بازه‌های اعلام دارایی و از همه بالاتر محرمانه بودن کل اطلاعات مالی مشمولین است که برآورده شدن هدف این قانون را با مخاطرات جدی مواجه خواهد کرد.

منابع

- [1] U4 Anti-Corruption Resource Centre, African Experience of Asset Declarations (2008), p. 3.
- [2] Committee of Experts of MESICIC, Report on Implementation in Belize (2006).
- [3] Messick, Richard, Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure (2007).
- [4] Committee of Experts of MESICIC, Report on Implementation in the Republic of Bolivia (2004); Second Report (2007).
- [5] Raile, Eric, Managing Conflicts of Interest in the Americas: A Comparative Review (2004), Appendix A.
- [6] Committee of Experts of MESICIC, Report on Implementation in the Republic of Ecuador (2004); Second Report (2006).
- [7] Committee of Experts of MESICIC, Report on Implementation in Jamaica (2005).
- [8] Messick, Richard, Regulating Conflict of Interest: International Experience with Asset Declaration and Disclosure (2007).
- [9] Committee of Experts of MESICIC, Report on Implementation in Mexico (2005); Second Report (2007).
- [10] Greater Kashmir, Govt Makes Assets of IAS, KAS Officers Public (2012).
- [11] UNDP, Institutional Arrangements to Combat Corruption: A Comparative Study (2006), p. 39.
- [12] OECD, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (2011), p. 44.
- [13] Nikolova, Rayna, Bulgaria: Law on Prevention and Disclosure of Conflict of Interests (2009).
- [14] OECD, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (2011), p. 108.
- [15] OECD, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (2011), p. 113.
- [16] OECD, Asset Declarations for Public Officials: A Tool to Prevent Corruption (2011), p. 114.
- [17] U4 Anti-Corruption Resource Centre, International Experience with Asset Declarations (2008), p. 4.
- [18] U4 Anti-Corruption Resource Centre, International Experience with Asset Declarations (2008), p. 4.
- [19] World Bank, Public Accountability Mechanisms: United Kingdom.
- [20] managing conflict of interest in the public service; <http://www.oecd.org/corruption/ethics/managingconflictinterestinthepublicservice.htm>



عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسم

محمد جعفری^۱
علی شریعت‌نژاد^۲

چکیده

در نظام اداری و سازمانی کشور، یکی از مهم‌ترین عواملی که سبب عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت است، نپوتیسم یا خویشاوندسالاری و کرونیسم یا رفاقت‌سالاری می‌باشد. با توجه به آنکه نپوتیسم یا خویشاوندسالاری و کرونیسم یا رفاقت‌سالاری یکی از مهم‌ترین عارضه‌های نظام اداری و سازمانی کشور است، این پژوهش به دنبال شناسایی عوامل این عارضه‌ها است که موجب عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت می‌گردد. این پژوهش از نظر هدف کاربردی، از حیث ماهیت و روش توصیفی پیمایشی و از لحاظ نوع‌شناسی در زمره پژوهش‌های آمیخته با رویکرد کیفی و کمی است. جامعه آماری پژوهش خیرگان سازمان‌های دولتی هستند که تعداد ۳۰ نفر از آن‌ها بر اساس اصل اشباع نظری و با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شدند. در بخش کیفی پژوهش، ابزار گردآوری داده‌ها مصاحبه نیمه‌ساختاریافته است که روایی و پایایی آن با استفاده از ضریب CVR و آزمون درون کدگذار و میان کدگذار تأیید شد. همچنین ابزار گردآوری داده‌ها در بخش کمی پرسشنامه دلفی فازی است که روایی و پایایی آن با استفاده از روایی محتوا و آزمون مجدد تأیید شد. در این پژوهش برای تحلیل داده‌ها در بخش کیفی از روش کدگذاری و نرم‌افزار Atlas.ti و در بخش کمی از روش Delphi fuzzy استفاده شد. بر اساس نتایج پژوهش در نهایت ۱۵ عامل که عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسم بودند، شناسایی شدند که از میان آن‌ها عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه

۱. دانشیار گروه اقتصاد دانشگاه لرستان، خرم‌آباد، ایران، Jafari.m@lu.ac.ir
۲. استادیار گروه مدیریت دانشگاه لرستان، خرم‌آباد ایران، shariat.al@lu.ac.ir

به‌عنوان مهم‌ترین عامل شناسایی شد و پس از آن به‌ترتیب پارتی بازی، رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری، تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات، عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا و تبعیض در انتخاب کارکنان به‌عنوان دیگر عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونسیسم، شناسایی شدند.

واژگان کلیدی: شایسته‌سالاری، نظام شفافیت، فساد اداری، نپوتیسم، کرونسیسم

مقدمه

شالوده و زیربنای هر سازمانی نیروی انسانی آن است و داشتن یک زیربنای اثربخش، یعنی قرار گرفتن شایسته‌ترین افراد در مناسب‌ترین موقعیت‌های شغلی، پیش‌شرط اساسی برای موفقیت سازمان‌ها محسوب می‌شود (کبریایی و همکاران، ۱۳۸۵). یکی از بهترین و مناسب‌ترین رویکردها برای نائل شدن به انسجام بین‌فرایندی، به‌کارگیری رویکرد شایسته‌سالاری در مدیریت منابع انسانی است. درواقع مدل‌های شایسته‌سالاری می‌توانند به‌عنوان شیوه‌ای برای یکپارچه کردن اقدام‌های مختلف منابع انسانی به‌کار روند. استقرار نظام شایسته‌سالار، آرمانی است که از دیر باز تاکنون علاوه بر جایگاهی که در افکار اندیشمندان و فلاسفه به‌خود اختصاص داده است، مطالبه عموم مردم را نیز به‌همراه داشته است. امروزه سازمان‌ها و بنگاه‌ها برای بقای خود و حضور در عرصه فعالیت‌های جهانی نیاز به شایسته‌سالاری را نسبت به گذشته بیشتر احساس می‌کنند. تحقیقات صورت‌گرفته در این زمینه نشان می‌دهد که اکثر سازمان‌های دولتی به‌دلیل عدم رعایت نظام شایسته‌سالاری و لیاقت در انتخاب و انتصاب مدیران و کارکنان، عملکرد رضایت‌بخشی نداشته‌اند (کبریایی و همکاران، ۱۳۸۵). شایسته‌سالاری یکی از مهم‌ترین اصولی است که به‌کارگیری آن به بهبود مدیریت و اصلاح نظام اداری و مدیریتی کشور به‌عنوان پیش‌نیاز منجر توسعه خواهد گردید (کسلا، ۲۰۱۲). تودارو (۱۹۶۷) معتقد است آنچه باعث تعیین خصوصیت و روند توسعه اقتصادی و اجتماعی می‌شود، سرمایه و منابع مادی کشور نیست، بلکه منابع انسانی کشور است؛ بنابراین تفاوت توان توسعه‌ای کشورها، در کیفیت نیروی کار آن‌ها است (تودارو، ۱۹۶۷). امروزه دولت‌ها با تحولاتی رویه‌رو هستند که راهبردهای مدیریت دولتی را به سمت توسعه شایستگی و شایسته‌سالاری سوق می‌دهند. به‌دلیل اینکه رشد فناوری، خلق مزیت‌های رقابتی، توسعه‌یافتگی و ایجاد و توسعه فردی و جمعی در بستر شایسته‌سالاری بروز می‌کند؛ بنابراین می‌توان گفت که برقراری راهبردهای شایسته‌سالاری به یک موضوع مهم در سطح کلان هر جامعه تبدیل شده است (طباطبایی و انصاری، ۱۳۸۸). از ظرف

دیگر همان‌طور که می‌دانیم نظام اداری و مدیریت، یکی از مبانی توسعه در هر جامعه‌ای می‌باشد. در واقع نظام اداری هر کشوری ابزار برای پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود. از طرفی نیروی انسانی اساسی‌ترین عامل نظام اداری محسوب می‌گردد و در صورتی که در کنار تخصص و مهارت وی به شایستگی‌اش بها داده نشود به خود باوری نمی‌رسد و سازمان‌های دولتی و خصوصی را بی‌عدالت و مبتنی بر رابطه‌سالاری قلمداد می‌کند (رهنورد، ۱۳۹۱).

امروزه سازمان‌ها برای حفظ حیات، رشد، تکامل و داشتن محبوبیت و مقبولیت در بین مردم ناگزیر هستند تا از فساد اداری دوری کنند و نظام سلامت اداری خود را نیز ارتقا دهند (آثارتمر و مقتدر منصوری، ۱۳۹۸). سلامت نظام اداری یکی از ارکان اصلی استقرار توسعه پایدار محسوب می‌شود. امروزه مسلم است آنچه توسعه پایدار را به دنبال دارد نهادهای اداری قوی و کارآمد است و این نهادها از سرمایه‌های انسانی کارآمد، متخصص و قوی برخوردارند (کاشانی، ۱۳۹۱)؛ بنابراین با توجه به اهمیت وجود نظام اداری سالم که لازمه آن در وهله اول توجه به دانش، فرهنگ و تجربه لازم و کافی نزد مدیران سازمان‌ها می‌باشد، باید بیان کرد که سازمان‌های دارنده نظام اداری سالم قادر به تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری، هدایت درست، به‌جا و مناسب هستند؛ بنابراین اگر افراد نالایق اداره امور را به‌دست بگیرند، اهداف سازمان محقق نمی‌شود و سلامت و کارایی سازمان نیز تهدید خواهد شد (پوراسدی و معدنی، ۱۳۹۷). شایستگی یکی از مهم‌ترین عناصر و عوامل ایجاد بهره‌وری نیروی انسانی سازمان‌ها در جهان رقابتی امروز می‌باشد (سپهوند و قهرمانی، ۱۳۹۹). یکی از مسائلی که سازمان‌های امروزی همواره به آن گرفتار هستند، موضوع نپوتیسم و خویشاوندسالاری در کنار کرونیسم و مدیریت رفاقت‌سالارانه است. نپوتیسم و کرونیسم در سازمان تنها به نفع گروه‌های خویشاوندی خاص و دایره دوستان نزدیک به قدرت و مدیریت است، و افراد می‌توانند به بهترین نحو از نردبان شغلی خود صرف‌نظر از وجود هرگونه شایستگی بالا بروند (برهان و همکاران، ۲۰۲۰). توجه نداشتن به تخصص، تجربه، کارایی، علاقه و توانایی مدیران در انتصاب، به تصمیمات نامناسب، اقدامات بیهوده، تضعیف مسئولیت‌های سازمانی و در نتیجه سقوط سازمان منجر می‌شود. در ادبیات مدیریت دولتی، هر نوع استخدام غیرقانونی خویشاوندان، دوستان، آشنایان و همسایگان امر منفی و خویشاوندگرایی تلقی می‌شود. بر این اساس، گزینش نامناسب و بدون ضابطه مدیران از آفت‌های سازمان‌های کنونی است (عطافر، ۱۳۸۰). شایسته‌سالاری به حذف افراد ناکارآمد در راستای رضایت مشتریان و فقدان آن به حذف یا فرار شایستگان و نارضایتی منجر می‌شود. روشن است که موضوع شایسته‌سالاری برای مشاغل حساس اهمیت بیشتری دارد (گلکار، ۱۳۹۲). بنابراین با توجه به اهمیت موضوع شایسته‌سالاری و

باتوجه به مشکلات جامعه امروزی مبنی بر انتصاب بر اساس نپوتیسم و کرونیزم، این پژوهش در نظر دارد موانع تحقق شایسته‌سالاری و پیاده‌سازی نظام شفافیت را شناسایی کند تا راهکارهایی در جهت ایجاد نظام اداری سالم و شفاف ارائه نماید.

۱. شایسته‌سالاری

شایسته‌سالاری یا مریتوکراسی^۱ از دو واژه مریت^۲ به معنای شایستگی، قابلیت یا سزاواری و کراسی^۳ به معنای حکومت یا روش اداره امور تشکیل شده است. شایسته‌سالاری به نظام اجتماعی اطلاق می‌شود که در آن بالاترین قدرت و مرتبه اجتماعی به افرادی با بیشترین توانایی سپرده می‌شود (نس،^۴ ۲۰۱۷). طبق تعریف فرهنگ لغات بریتانیکا^۵ شایسته‌سالاری به سیستمی گفته می‌شود که در آن ملاک انتخاب افراد، شایستگی و قابلیت‌های درونی آن‌ها می‌باشد (برخورداری از ثروت یا جایگاه سیاسی نمی‌باشد) و افراد، مسیر پیشرفت و تعالی را بر اساس شایستگی خود طی می‌کنند. مجموعه فعالیت‌ها و روش‌هایی را که از طریق آن افراد بر اساس شایستگی برای کار در سازمان انتخاب شده و ترفیع آن‌ها صرفاً بر اساس توانایی‌ها و مهارت‌هایشان صورت می‌گیرد، شایسته‌سالاری می‌گویند (پیرس و تسوی^۶، ۱۹۹۴). شایسته‌سالاری، قرار گرفتن افراد مناسب در جایگاه‌های شغلی مناسب، ارزشیابی مستمر افراد و جابه‌جایی یا تثبیت آن‌ها بر اساس نتایج ارزشیابی در یک فرایند مستمر است که امری ساده نیست؛ بلکه مجموعه‌ای پیچیده از سازوکارهایی است که طی یک فرایند بلندمدت و منطقی باید در سازمان استقرار یابد و لازمه آن فراهم آوردن زیربناهای مربوطه از نظر ساختاری، نگرشی، قانونی و سازمانی است (کمالی، ۱۳۹۳). روند صعودی رقابت و ضرورت دستیابی سازمان‌ها به سطوح بالاتری از کیفیت و بهره‌وری، سازمان‌ها را ملزم می‌کند که در آینده به مدیران و رهبرانی به مراتب تواناتر، مستعدتر و شایسته‌تر نیازمند باشد (آلاریس و همکاران^۷، ۲۰۱۴). مفهوم شایستگی یا قابلیت یکی از مفاهیمی است که در دهه‌های اخیر به دنیای مدیریت اضافه شده است. این مفهوم ابتدا توسط پروفیسور مک‌کلند^۸ در دهه ۷۰ به‌عنوان پیش‌بینی‌کننده توفیق کارکنان در شغل معرفی شد؛ از این رو او شایستگی را ملاک گزینش توصیه کرد (مک‌کلند، ۱۹۷۳). سپس در سال ۱۹۸۲ با

1. Meritocracy
2. Merit
3. Cracy
4. Nath
5. Britannica
6. Peerce & Tsui
7. Al Ariss & et al
8. Mccelland

همکاران خود در کتاب شایستگی مدیر، اولین تعریف از شایستگی را ارائه کرد. براساس تعریف او شایستگی عبارت است از ویژگی‌های ریشه‌ای فرد از جمله انگیزه، خصوصیات، مهارت، نقش، وظایف اجتماعی و مجموعه دانش که فرد برای انجام وظیفه، آن‌ها را به کار می‌گیرد (مک‌کل‌لند و بویاتزیس^۱، ۱۹۸۲). در واقع می‌توان گفت که شایسته کسی است که در شرایط برابر، کاری را بهتر از دیگران انجام دهد و در مقایسه با آن‌ها بازدهی بیشتری داشته باشد (دانشفرد و رجایی، ۱۳۹۷). ساختارهای اداری در دو دهه اخیر دچار تغییراتی مانند رشد و توسعه‌یافتگی کارکنان، ظهور نیروهای دانش‌بنیان، ضرورت توسعه دانایی و رشد سریع فناوری‌های نوین شده است؛ بنابراین افزایش نقش و مسئولیت اجتماعی سازمان‌ها و پاسخ‌گویی ایشان در برابر شهروندان موجب توجه ویژه به نیروی انسانی شایسته به‌عنوان سرمایه اجتماعی مهم شده است به‌گونه‌ای که امروزه در عرصه علم مدیریت، استقرار نظام شایسته‌سالاری به‌عنوان اصل اولیه و زیربنای امور مطرح شده است (درویشی، ۱۳۹۸)؛ در نتیجه می‌توان گفت که سازمان‌هایی موفق هستند که بتوانند افراد را با بهترین قابلیت و شایستگی جذب، پرورش و از توانایی‌هایشان در مناسب‌ترین پست‌های سازمانی استفاده کنند (رحیمی و آقابابایی، ۱۳۹۸). در کتاب الفبای جامعه‌شناسی لاوسون و گارود، نظام شایسته‌سالاری نظامی تعریف شده است که در آن مزایا و موقعیت‌های شغلی تنها بر اساس شایستگی و نه بر اساس جنسیت، طبقه اجتماعی، قومیت یا ثروت به افراد تفویض می‌شود. همچنین بیلتون در کتاب مبانی جامعه‌شناسی بیان می‌کند، شایسته‌سالاری دیدگاهی است که بر اساس آن شهروندان از طریق نظام آموزشی مدرسه‌ای و دانشگاهی و با تلاش و کوشش فراوان استعداد‌های خود را شکوفا کرده و در نهایت در جامعه فارغ از طبقه اجتماعی، ثروت، نژاد، قومیت و جنسیت برای تصدی موقعیت‌های مختلف تنها بر اساس شایستگی ذاتی برگزیده می‌شوند (قربان‌پناه، ۱۳۸۷). راب موری^۲ بیان می‌کند که شایسته‌سالاری سیستمی است که به افراد اجازه می‌دهد تا به جای اینکه صرفاً به ایجاد یک حادثه و اتفاق استناد کنند، به‌واسطه توانایی‌هایشان موقعیت اجتماعی به‌دست آورند (لیو^۳، ۲۰۰۷).

۲. ابعاد شایسته‌سالاری

شناسایی ابعاد مختلف شایسته‌سالاری باعث شناسایی سطح فعلی شایستگی افراد و نیز تعیین میزان شایستگی لازم برای هر رده از مدیران است. هنگام تهیه مدل شایستگی برای هر رده از

1. Boyatzis
2. Rob Moore
3. Liu

مدیران، لازم است که بر اساس یکی از ابعاد یا تلفیقی از آن‌ها عمل کرد، به همین دلیل شناسایی ابعاد شایستگی‌ها ضروری است (کرمی و صالحی، ۱۳۸۸). ابعاد مختلف شایستگی عبارت‌اند از:

بُعد فردی: شایستگی‌ها، مهارت‌ها، نگرش‌ها، انگیزه‌ها، ظرفیت‌ها و صلاحیت‌های کارکنان را شامل می‌شود.

بُعد سازمانی: شایستگی شامل روش و ویژه‌ای در ترکیب منابع گوناگون سازمان با یکدیگر است؛ به عبارت دیگر شایستگی شامل ترکیب متقابل دانش و مهارت‌های کارکنان با دیگر منابع سازمان مانند دانش نظام‌ها، امور جاری، رویه‌ها و تولیدات فناورانه است. شایستگی‌های محوری در این سطح، یک مزیت رقابتی راهبردی برای سازمان است.

بُعد راهبردی: منظور از شایستگی‌ها ایجاد و حفظ برتری رقابت‌آمیز از راه ترکیب خاصی از دانش، مهارت‌ها، ساختارها، راهبردها و فرایندها است (اکرامی و همکاران، ۱۳۹۰).

۳. شفافیت سازمانی

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 (صالحی و همکاران، ۱۳۹۶). واژه شفافیت برگرفته از واژه لاتین (transparentem) است. شفافیت از لحاظ لغوی، به معنای امکان نگاه کردن به درون یک چیز به منظور 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 به منظور شکل دادن به نظراتشان درباره اقدامات و فرایندهای آن سازمان، اطلاعات مورد نیازشان را به دست آورند (لیندستد و نارین، ۲۰۰۶). شفافیت به معنی روشن بودن روند قاعده‌گذاری و تصمیم‌گیری می‌باشد. همچنین به تعبیر دیگر عبارت است از مجموعه اقداماتی که حقوق و تکالیف شهروندان را تحت تأثیر قرار می‌دهد. در واقع 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^۱، ۲۰۱۵). این مؤلفه علاوه بر در دسترس قرار دادن اطلاعات، موجب مشارکت فعال در دستیابی،

توزیع و ایجاد دانش نیز می‌گردد (اوگ^۱، ۲۰۱۶).

۳-۱. ابعاد شفافیت سازمانی

ارائه اطلاعات و اخبار به مردم: از آنجاکه در یک جامعه مردم‌سالار، کل حکومت و اطلاعات به مردم تعلق دارد (انصاری، ۱۳۸۶) و همه افراد باید در جریان اقدامات حکومت قرار بگیرند؛ بنابراین می‌توان گفت که ارائه اطلاعات و اخبار به مردم از مهم‌ترین و اساسی‌ترین مؤلفه‌های تحقق شفافیت به حساب می‌آید (بخشایش، ۱۳۹۲).

نظارت و کنترل: اگر در تشکیلاتی نظارت و کنترل صورت نپذیرد دچار هرج‌ومرج می‌شود و به اهداف از پیش تعیین‌شده، از جمله شفافیت در امور دست نخواهد یافت (الوانی، ۱۳۸۱).

مسئولیت‌پذیری: قبول صحیح مسئولیت و انجام کامل آن

مشورت کردن در امور: مشاوره و تبادل نظر با دانشمندان و علما از بسیاری آفت‌های سیاسی و خطاهای احتمالی جلوگیری می‌کند (بابازاده، ۱۳۷۹).

کاشف، تقوایی‌یزدی و نیازآذری (۱۳۹۷) در پژوهش خود نشان دادند که شفافیت سازمانی دارای چهار بعد مدیریتی، مالی، ساختاری و فناورانه است و میان شفافیت سازمانی و توانمندسازی مدیران و ابعاد آن‌ها رابطه مثبت معنی‌دار وجود دارد.

۳-۲. نیوتیسم

واژه نیوتیسم از کلمه لاتین (Nepos) به معنای (برادرزاده) گرفته شده است (کیچل^۲، ۱۹۸۴) و عبارت است از کمک به بستگان برای یافتن کار در سازمان خود. علاوه بر این، در فرهنگ لغت بین‌المللی جدید وبستر، به عنوان شکلی از «اظهار محبوبیت نسبت به خویشاوندان، از طریق دادن موقعیت به آن‌ها به دلیل رابطه‌شان و نه شایستگی‌شان» توصیف شده است (عبداله و همکاران ۱۹۹۸). امروزه برای تعریف افرادی که از قدرت خود به نفع خویشاوندان خود سوءاستفاده می‌کنند از تعبیر (نیوتیسم) خویشاوندگرایی استفاده می‌شود (فوردر و مک‌لاکلین^۳، ۱۹۸۵). نیوتیسم عمدتاً در کشورهای توسعه‌نیافته مشاهده می‌شود که در آن روابط و ارتباطات سنتی به عنوان رسانه‌های قوی برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌ها عمل می‌کنند (اوزسمرسی^۴، ۲۰۰۳). نیوتیسم زمانی رخ می‌دهد که روابط فامیلی و خانوادگی مهم‌تر از صلاحیت یا شایستگی، مهارت و تجربه باشد و بر عملکرد

1. Oge
2. Kiechel
3. Ford and McLaughlin
4. Ozsemerci

کارکنان و نیز عملکرد سازمان تأثیر گذارد. زمانی که به رابطه خویشاوندی بیشتر از شایستگی، دانش، استعداد، ظرفیت و مهارت اهمیت داده شود، نه تنها بر عملکرد سایر کارکنان بلکه بر عملکرد سازمان نیز تأثیر می‌گذارد (ندیم و همکاران^۱، ۲۰۱۵). نپوتیسم حالتی است که از کارکنان سازمان بر اساس پیوندهای خانوادگی به جای شایستگی‌هایی که این حرفه نیاز دارد، حمایت شود (سینار^۲، ۱۹۹۷؛ برکمن^۳، ۱۹۸۳). این نشان می‌دهد که افراد یک خانواده به یکدیگر علاقه دارند. در این حالت، فرد به دلیل روابط خانوادگی مورد لطف قرار می‌گیرد تا اعتبار. امروزه در سازمان‌ها افراد بر اساس شایستگی، در پست‌های کلیدی استخدام نمی‌شوند، زیرا بنیان‌گذاران سازمان‌ها می‌خواهند کنترل کاملی بر سیاست‌های تجاری، تصمیم‌گیری‌ها و غیره داشته باشند (کلس و همکاران^۴، ۲۰۱۱). کارکنان در سازمان‌هایی که از روابط خویشاوندی بالایی برخوردارند، نمی‌توانند به خوبی عمل کنند؛ زیرا این روابط بر کارایی آن‌ها اثر می‌گذارد؛ بنابراین باید گفت که پست‌های خالی باید بر اساس شایستگی، دانش، استعداد، توانایی، کارایی و غیره پر شوند تا متقابلاً کارایی، توسعه و شکوفایی سازمان‌ها افزایش یابد (ندیم و همکاران، ۲۰۱۵).

۳-۲-۱. ابعاد نپوتیسم

نپوتیسم زمانی رخ می‌دهد که روابط فامیلی و خانوادگی مهم‌تر از صلاحیت یا شایستگی، مهارت و تجربه باشد و بر عملکرد کارکنان و نیز عملکرد سازمان تأثیر می‌گذارد. این شامل استخدام و اخراج کارکنان فقط برای اولویت دادن به افراد مورد علاقه آن‌ها است. نپوتیسم در ابعاد مختلفی تجلی می‌یابد که شامل نپوتیسم نسبی، نپوتیسم دوستان، نپوتیسم پیوندی، نپوتیسم مشارکتی و نپوتیسم ارجاعی است. نپوتیسم نسبی بیش از همه مورد صحبت است و به‌عنوان شدیدترین یا موزیانه‌ترین شکل خویشاوندی تلقی می‌شود. شامل اعطای امتیازات به خویشاوندان یا بستگان است. نپوتیسم دوستان شامل اعطای امتیاز به دوستان است. این یک مشکل اساسی برای سازمان است، زیرا نسبت به کسانی که با صاحبان قدرت دوست نیستند، بی‌عدالتی صورت می‌گیرد. نپوتیسم پیوندی، به واسطه یک تجربه مشترک، چشمان خود را بر تناسب شغلی ضعیف و عملکرد پایین کارکنان می‌بندد. این پیوند (ارتباط) ممکن است به دلیل حضور در یک جامعه، تحصیل در یک دبیرستان، اعضای یک انجمن، علاقه به یک تیم ورزشی و غیره باشد. نپوتیسم مشارکتی از کمک کارمند در گذشته به سازمان آگاه می‌شود. مشارکت‌های گذشته به‌رغم عملکرد، امتیازات

1. Nadeem & et al.

2. Cinar

3. Berkman

4. Keleş & et al.

مادام‌العمر را به کارمند می‌دهد؛ زیرا مدیران نسبت به کارمند احساس قدردانی و تعهد می‌کنند. این منجر به ارتقای کارمند به سمت‌های بالاتر به‌عنوان پاداش، ایجاد اصل پیتر را موجب می‌شود. اصل پیتر پدیده‌ای است که در آن کارکنان در سلسله‌مراتب بالا می‌روند تا زمانی که به سطح بی‌کفایتی خود می‌رسند. نپوتیسم ارجاع شامل مدیران منابع انسانی است که از افراد مورد اعتماد خود می‌پرسند آیا کسی را می‌شناسند که به‌دنبال کار باشد یا خیر (چینوپرکویی^۱، ۲۰۱۹).

۳-۳. کرونیسم

کرونیسم عبارت است از آوردن دوستان قدیمی به موقعیت‌های خاص بدون توجه به شرایط آن‌ها و با نادیده گرفتن شایسته‌سالاری (روزگار، ۲۰۲۱). طرفداری از کسی به‌دلیل موقعیت دوستی، «کرونیسم» نامیده می‌شود (پکتاش^۲، ۱۹۹۹). اصول شایستگی (استعداد، توانایی، موفقیت، سطح تحصیل) در صورت وجود کرونیسم در نظر گرفته نمی‌شوند؛ یعنی افراد صرفاً بر اساس روابط دوستانه در به‌کار گماردن دوستان خود تلاش می‌کنند نه بر اساس شایستگی (آکتان^۳، ۲۰۰۶). نپوتیسم، طرفداری از نزدیک‌ترین خویشاوندان بدون توجه به شایستگی‌های آن‌ها می‌باشد و کرونیسم طرفداری نسبت به دوستان و آشنایان است (ریگیو و ساگی^۴، ۲۰۱۵). در کرونیسم سازمانی، کارکنان منتخب بر اساس عوامل غیرمرتبط با عملکرد از جمله روابطی که به آن‌ها دوستانه گفته می‌شود، پاداش می‌گیرند، و افراد غیر نزدیک، کارکنانی هستند که در عین داشتن دانش، مهارت و تخصص برابر، نادیده گرفته می‌شوند (اردم و همکاران^۵، ۲۰۱۵؛ گوپتا و همکاران^۶، ۲۰۱۶). یانگ^۷ با مفاهیمی از جمله خویشاوندگرایی، تبارگرایی، خویش‌استخدامی و میراث‌بری در استخدام و گرفتن مناصب دولتی به‌شدت مخالفت می‌کند. از نظر او، در عین حالی که در جوامع صنعتی، رشد نظام‌های تحصیلاتی یکی از باشکوه‌ترین پدیده‌ها بوده است، اما در مرحله انتخاب و گزینش افراد برای مشاغل و مناصب، احتمالاً موقعیت اجتماعی و دارایی افراد در تحصیلات آن‌ها دخالت می‌کند؛ یعنی افراد دارا، از تحصیلات بالاتری برخوردار هستند؛ بنابراین ملاک باید شایستگی و تلاشی باشد که از طریق آزمون و امتحان و رقابت قابل سنجش، مورد بررسی قرار می‌گیرد (یانگ، ۱۹۹۸). یانگ در کتاب خود با عنوان «طلوع شایسته‌سالاری» به دو

1. Chinoperekweyi
2. Pektaş
3. Aktan
4. Riggio & Saggi
5. Erdem & et al
6. Gupta & et al
7. Young

تضاد تئوریک اشاره می‌کند. نخستین تضاد، تضاد توزیعی است؛ اینکه توزیع افراد منتخب بر اساس ویژگی خانوادگی، موروثی و فامیل‌بازی یا بر اساس شایستگی‌های آن‌ها است. تضاد دوم سیاسی، دموکراسی، حاکمیت مردم (یا منتخبان مردم) است، درحالی‌که شایسته‌سالاری به‌وسیله بااستعدادترین مردم صورت می‌گیرد.

۳-۳-۱. ابعاد کرونیزم

در سال ۱۹۵۲، اصطلاح کرونیزم اولین بار به‌عنوان یک مفهوم سیاسی تلقی شد. زمانی که دولت ترومن متهم به استخدام کارکنان فدرال به‌دلیل روابط شخصی و نه صرفاً شایستگی شد. پس از آن کرونیزم در نهایت به‌نوعی از طرفداری مبتنی بر رابطه تبدیل شد که معنای کلمه را به‌طور کامل دگرگون کرد (ایگناتوفسکی^۱ و همکاران، ۲۰۲۱). کرونیزم سازمانی دو جنبه دارد، کرونیزم عمودی، که در آن رهبر بر اساس عوامل غیرمرتبط با عملکرد مانند روابط طولانی‌مدت، وفاداری و اطاعت، زیردستان خود را حمایت می‌کند. و کرونیزم افقی که جانبداری مبتنی بر رابطه و لطف در همان سطح به همکاران، اتحادیه‌ها و گروه‌های اجتماعی است. چنین اقداماتی به‌حُسن‌نیت سازمان آسیب می‌رساند و همچنین ممکن است منجر به نگرش و رفتار کاری منفی شود (حمید و همکاران، ۲۰۲۰). کرونیزم ابزاری سودمند و مبتنی بر منفعت شخصی است، معمولاً محدود به زمان است و عمدتاً مبتنی بر مبادله لطف است ازجمله رفتار ترجیحی با همکاران بدون در نظر گرفتن شرایط آن‌ها است. این عدم تعادل می‌تواند منجر به تأثیرات منفی در سطح کشور و سازمان شود (لئونگ و بارنز^۲، ۲۰۲۰)؛ زیرا ممکن است به مدیریت ضعیف، اتلاف، بهره‌وری پایین و عملکرد ضعیف منجر شود. کرونیزم رابطه‌ای با انگیزه محبت و وفاداری است. اساساً بر اساس یک تعهد یا وظیفه برای کمک به افراد در همان گروه شبکه است. لئونگ و بارنز (۲۰۲۰) خاطرنشان می‌کنند که پیوندهای رابطه‌ای می‌توانند با ایجاد رابطه اخلاقی به افزایش مزایای عملکرد کمک کنند. کرونیزم رابطه‌ای بیشتر احتمال دارد که تأثیرات مثبت ایجاد کند؛ زیرا می‌تواند، از این طریق که «همه طرف‌ها یکدیگر را می‌شناسند و کارکنان با روابط شخصی طولانی‌مد و نزدیک می‌توانند یکدیگر را به‌راحتی بپذیرند و اطلاعات را راحت‌تر منتشر کنند» به شرکت‌ها کمک کند. کرونیزم رابطه‌ای می‌تواند اعتمادسازی و درک متقابل را تسریع بخشد که درنهایت منجر به روابط مؤثرتر می‌شود (یو و همکاران^۳، ۲۰۲۱).

1. Ignatowski
2. Leung & Barnes
3. Yu et al.

۴. پیشینه پژوهش

لطیفی و سهرابی (۱۳۸۸) در تحقیقی تحت عنوان «ارزیابی تطبیقی نظام شایسته‌سالار در کشورهای منتخب» به مقایسه و تطبیق نظام‌های شایسته‌سالار در دو کشور غربی انگلستان و آمریکا و دو کشور توسعه‌یافته آسیای جنوب شرقی شامل کره جنوبی و ژاپن پرداختند. نتایج تحقیقات آن‌ها نشان داد که هر چهار کشور به‌عنوان نمونه‌ای از نظام شایسته‌سالاری شفاف معرفی شدند. صحرایی، بابکی‌راد و رضایی‌فر (۱۳۹۷) در پژوهشی که انجام دادند ۲۳ عامل مؤثر و ۱۱ عامل بازدارنده بر شفافیت سازمانی را شناسایی کردند که توسط خبرگان به چهار دسته تقسیم شدند: عوامل سازمانی، عوامل مدیریتی، عوامل فردی و عوامل فراسازمانی. خراسانی آملی و اسمعیل‌پور نوسر (۱۳۹۶) در پژوهشی تحت عنوان «مطالعه تطبیقی عوامل مؤثر بر شایستگی‌های مدیران منابع انسانی بخش دولتی در ایران» به این نتیجه رسیدند که پیشرفت و رشد سازمان‌های دولتی و در نتیجه پیشرفت مدیران نیازمند چارچوبی از شایستگی‌ها است که استفاده از اطلاعات عاطفی فردی، برقراری روابط با دیگران، تأمل و تفکر در اطلاعات را تسهیل می‌کند. 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. گراوند (۱۳۷۷) در پژوهش خود تحت عنوان «تدوین الگوی شایستگی مدیران آموزشی و سنجش شایستگی‌های مدیران آموزشگاه‌های کشور» به این نتیجه رسید که ۱۴/۴۶ درصد مدیران با آیین‌نامه نحوه انتصاب مدیران انطباق ندارند و ناکافی بودن آموزش‌های مدیریتی و غیرمدیریتی در مورد ویژگی‌های عمومی، نقاط ضعف و منفی مدیران، بیشتر از نقاط قوت و مثبت آن‌هاست. همچنین وی در این پژوهش به این نتیجه رسید که شایستگی مدیران و واحدهای آموزشی با وضعیت مطلوب و ایدئال فاصله قابل ملاحظه‌ای دارد. اسلام و همکاران^۱ (۲۰۱۹) در پژوهش خود معتقدند که صداقت و شایستگی کارکنان و مقامات دولتی از پیش‌شرط‌های ضروری مدیریت دولتی کارآمد و قابل اتکاست و شخصیت و اخلاق آن‌ها از مؤثرترین عوامل در میزان سلامت نظام اداری سازمان‌ها محسوب می‌شود. همچنین معتقدند نحوه جذب، ترفیع و جبران خدمت بوروکرات‌ها به شدت بر کیفیت عملکرد آن‌ها مؤثر است. سه‌وال، آسترید و آدام^۲ (۲۰۱۷) در پژوهشی که با عنوان «شایسته‌سالاری

1. Islam & et al

2. Seval, Astrid, Adam

چندفرهنگی: مزایای هم‌افزایی، ارزش‌گذاری، تنوع و شایسته‌سالاری در بین مدیران سازمان‌های اداری کشور آمریکا» انجام دادند به این نتیجه رسیدند که فرصت برابر ارزش فرهنگی در شایسته‌سالاری مدیران، هم‌افزایی و مزایای جداگانه را باعث می‌شود و رویکرد شایسته‌سالاری چندفرهنگی مدیران بر عملکرد در سازمان‌های اداری کشور آمریکا تأثیر زیادی دارد. مصطفی ویر و کامالی^۱ (۲۰۱۷) در تحقیقی تحت عنوان «رابطه بین شایسته‌سالاری و توسعه سازمانی در کتابخانه عمومی فارس» به این نتیجه رسیدند که بین شایسته‌سالاری و توسعه سازمانی رابطه معنی‌داری وجود دارد. مکسیمیلیان همیتاد و لئونارد دوبوچ^۲ (۲۰۱۷) در پژوهشی تحت عنوان «سیاست افشا: شفافیت سازمانی در قالب مذاکره چندجانبه»، تجزیه و تحلیل سیاست‌های افشاگری، شباهت‌ها و تفاوت‌های بین پدیده‌های مربوط به شفافیت (مثلاً اطلاعات باز، آزادی اطلاعات) را در نظر می‌گیرند، قدرت تحول‌پذیری شفافیت مذاکرات را ارزیابی می‌کنند و توصیه‌هایی را درخصوص مدیریت شفافیت ارائه می‌کنند. چارون و همکاران^۳ (۲۰۱۵) در تحقیقات خود به این نتیجه رسیدند که استقرار شایسته‌سالاری با عواملی مانند: میزان اثربخشی دولت، میزان فساد، میزان حاکمیت قانون، میزان استقلال دستگاه قضایی، حق مالکیت، شاخص توسعه انسانی، درآمد سرانه، نابرابری درآمدی، نابرابری جنسیتی و اعتماد سیاسی رابطه دارد. راس^۴ (۲۰۱۰) در پژوهشی تحت عنوان «تغییر درک شایسته‌سالاری در مدیران زن ارشد بانک‌های کشور انگلیس» به این نتیجه دست یافت که پابندی زنان به مفهوم شایسته‌سالاری در طول زمان کاهش پیدا کرده است، چراکه شایسته‌سالاری کمتر توسط سرمایه انسانی (توانایی و تجربه) و سرمایه اجتماعی (رفتار سیاسی) دیده می‌شود.

۵. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از حیث ماهیت و روش، توصیفی پیمایشی می‌باشد. این پژوهش بر پایه پژوهش‌های آمیخته، به صورت کیفی و کمی انجام شده است. از آنجاکه پژوهش حاضر به صورت آمیخته و با رویکرد کیفی و کمی است، لازم است که این بخش به تفکیک بخش کیفی و کمی مورد بررسی قرار گیرد. جامعه آماری پژوهش در بخش کیفی و کمی خبرگان سازمان‌های دولتی می‌باشند که اعضای نمونه با استفاده از روش نمونه‌گیری هدفمند انتخاب شده‌اند. از آنجاکه واحد تحلیل نمونه در این پژوهش افراد هستند، بر اساس اصل کفایت نظری، ۳۰ نفر از

1. Mostafavir & Kamali

2. Maximilian Heimstädt & Leonhard Dobusch

3. Charron & et al.

4. Ruth

آن‌ها که با حوزه مدیریت منابع انسانی آشنا بودند، به‌عنوان نمونه پژوهش مورد بررسی قرار گرفتند. بدین شکل که داده‌ها از اعضای نمونه و بر اساس اصل کفایت نظری، تا سرحد اشباع داده‌ها جمع‌آوری شد. در بخش کیفی ابزارگردآوری اطلاعات مصاحبه نیمه‌ساخت‌یافته بود که بر اساس ادبیات موضوع تدوین شد. در ارتباط با آزمون روایی و پایایی ابزار در بخش کیفی لازم به توضیح است که روایی و پایایی مصاحبه‌ها با استفاده از ضریب روایی محتوای نسبی^۱ و آزمون درون کدگذار و میان کدگذار تأیید شد. درخصوص چگونگی انجام مصاحبه‌ها لازم به توضیح است که برخی از مصاحبه‌ها به‌صورت حضوری و برخی دیگر به شکل تلفنی انجام شد. این مصاحبه‌ها در یک بازه سی تا چهل دقیقه‌ای انجام شد و از نمونه پژوهش، راجع به شناسایی عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم، سؤالات پرسیده شد. همچنین ابزار گردآوری داده‌ها در بخش کمی پرسشنامه دلفی فازی بود که در حقیقت برآیند نتایج کیفی پژوهش است. به این صورت که پس از انجام کدگذاری و شناسایی عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری، این عوامل به‌منظور پاسخ‌گویی خبرگان در قالب پرسشنامه طراحی و در اختیار ایشان قرار گرفت. خبرگان نظرات خود را در قالب طیف خیلی زیاد، زیاد، متوسط، کم و خیلی کم نسبت به عوامل ابراز نمودند. درخصوص چگونگی توزیع و گردآوری داده‌های این بخش لازم به ذکر است که برخی پرسشنامه‌ها به‌صورت ایمیلی و برخی دیگر به‌صورت حضوری به خبرگان داده شد. روایی و پایایی پرسشنامه با استفاده از روایی محتوا و آزمون مجدد تأیید شد. در ارتباط با روش تحلیل داده‌ها و نرم‌افزار مورد استفاده در بخش کیفی باید گفت که داده‌های کیفی با استفاده از نرم‌افزار اتلس‌تی^۲ و روش کدگذاری تحلیل شد و شناسایی عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم شناسایی شدند. از آنجاکه بسیاری از مصاحبه‌شوندگان عیناً به عبارات مورد نظر محقق اشاره کرده بودند، از روش کدگذاری زنده^۳ برای تحلیل در این مرحله استفاده شد. کدگذاری زنده برای مواقعی کاربرد دارد که در متن مصاحبه‌ها عبارات مرتبط با موضوع عیناً مورد اشاره قرار گرفته باشد. به‌علاوه در بخش کمی پژوهش، روش تحلیل اطلاعات تکنیک دلفی فازی بود. درخصوص چرایی استفاده از این روش لازم به توضیح است که یکی از قدرتمندترین ابزارها برای شناسایی و اولویت‌بندی عوامل مرتبط با یک مفهوم، روش دلفی فازی است؛ لذا در بخش کمی با استفاده از روش دلفی فازی تعیین اولویت موانع تحقق شایسته‌سالاری و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم انجام پذیرفت و مهم‌ترین عوامل مشخص شدند.

1. CVR
2. Atlas.ti
3. Live Coding

۶. تحلیل و تفصیل مطالب

۶-۱. یافته‌های جمعیت‌شناختی

مشخصات اعضای نمونه در جدول شماره (۱) نشان داده شده است.

جدول ۱: ویژگی‌های جمعیت‌شناختی نمونه

جنسیت	فراوانی	سابقه کاری	فراوانی	مدرک تحصیلی	فراوانی
مرد	۲۴	کمتر از ۱۰	۸	کارشناسی	۵
زن	۶	۱۱ تا ۲۰	۱۶	کارشناسی ارشد	۱۴
		بالاتر از ۲۰	۶	دکتری	۱۱

۶-۲. یافته‌های بخش کیفی

در این پژوهش با استفاده از مصاحبه با خبرگان سازمان‌های دولتی مجموعه‌ای از عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسم شناسایی شدند. این امر با بررسی مصاحبه‌ها و با کمک نرم‌افزار اتلس تی و روش کدگذاری انجام شده است. مجموعه‌ای از عوامل مؤثر در جدول ۲ نشان داده شده است.

جدول ۲: عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری

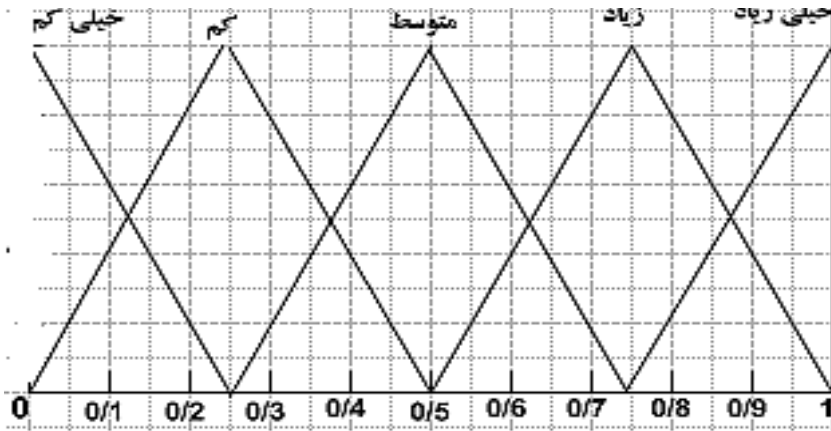
کدها	عوامل	کدها	عوامل
۱	تبعیض در انتخاب کارکنان	۹	تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات
۲	رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری	۱۰	عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادهای
۳	فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	۱۱	عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی
۴	وجود رهبری قوم‌گرا	۱۲	پارتی‌بازی
۵	رهبری بر اساس امتیازات طبقاتی	۱۳	عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا
۶	عدم رعایت عدالت توزیعی	۱۴	قانون‌گریزی
۷	عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف	۱۵	تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی
۸	عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه		

۶-۳. یافته‌های کمی پژوهش

- تعریف متغیرهای زبانی

در پژوهش حاضر، پس از انجام مصاحبه، عوامل در قالب پرسشنامه با هدف کسب نظر خبرگان راجع به میزان موافقت آن‌ها با عوامل طراحی شد و کارکنان از طریق متغیرهای کلامی خیلی کم،

کم، متوسط، زیاد و خیلی زیاد میزان موافقت خود را ابراز کردند. از آنجایی که خصوصیات متفاوت افراد بر تعابیر ذهنی آن‌ها نسبت به متغیرهای کیفی اثرگذار است؛ لذا با تعریف دامنه متغیرهای کیفی، خبرگان با ذهنیت یکسان به سؤال‌ها پاسخ دادند. این متغیرها با توجه به شکل (۱) و جدول (۳) زیر به شکل اعداد فازی مثلثی تعریف شده‌اند.



حد بالا، پایین و وسط اعداد فازی مثلثی

شکل ۱: تعریف متغیرهای زبانی

سپس با استفاده از جدول شماره (۳) متغیرهای کلامی به عدد فازی مثلثی و عدد فازی قطعی شده تبدیل شدند.

جدول ۳: جدول اعداد فازی مثلثی

عدد فازی قطعی شده	عدد فازی مثلثی	متغیرهای کلامی
۰/۷۵	(۰/۷۵، ۱، ۱)	خیلی زیاد
۰/۵۶۲۵	(۰/۵، ۰/۷۵، ۱)	زیاد
۰/۳۱۲۵	(۰/۲۵، ۰/۵، ۰/۷۵)	متوسط
۰/۰۶۲۵	(۰، ۰/۲۵، ۰/۵)	کم
۰/۰۶۲۵	(۰، ۰، ۰/۲۵)	خیلی کم

اعداد فازی قطعی شده در جدول ۳ با استفاده از رابطه مینکوسکی به شکل زیر محاسبه شده‌اند:
 β حد بالای عدد فازی مثلثی، α حد وسط عدد فازی مثلثی، m حد پایین عدد فازی مثلثی)

$$\chi = m + \frac{\beta - \alpha}{4}$$

نظرسنجی مرحله اول

در نظرسنجی مرحله اول، عوامل شناسایی شده در مرحله مصاحبه در قالب پرسشنامه در اختیار خبرگان قرار گرفت و از آن‌ها درخواست شد که بر اساس متغیرهای زبانی تعریف شده به مؤلفه‌ها مقیاس بدهند. نتایج حاصل از بررسی پاسخ‌های قید شده در پرسشنامه، برای به دست آوردن میانگین فازی مؤلفه‌ها، مورد تحلیل قرار گرفت.

جدول ۴: نتایج شمارش پاسخ‌های مرحله اول نظرسنجی

متغیرها				
خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
۱۵	۱۲	۳	۰	۰
۲۰	۱۰	۰	۰	۰
۱۰	۹	۸	۳	۰
۱۴	۸	۷	۱	۰
۹	۸	۹	۲	۲
۸	۸	۸	۶	۰
۵	۷	۶	۵	۷
۲۸	۲	۰	۰	۰
۲۲	۸	۰	۰	۰
۱۰	۱۰	۶	۴	۰
۱۱	۱۴	۵	۰	۰
۲۵	۵	۰	۰	۰
۱۸	۱۰	۲	۰	۰
۵	۹	۸	۸	۰
۴	۱۲	۶	۵	۳

بعد از مشخص شدن تعداد پاسخ‌های داده شده به هر عامل و بعد از محاسبه میانگین فازی مثلثی برای عوامل از فرمول مینکوسکی، اعداد فازی قطعی شده برای هر مؤلفه محاسبه شد. نتایج حاصل از میانگین فازی و فازی زدایی مؤلفه‌ها به شرح جدول (۵) است.

جدول ۵: میانگین دیدگاه‌های خبرگان حاصل از نظرسنجی مرحله اول

مؤلفه	میانگین فازی مثلثی (m, α, β)	فازی زدایی
تبعیض در انتخاب کارکنان	(۰/۴۸، ۰/۶۸، ۰/۷۹)	۰/۵۱۱
رابطه مداری به جای ضابطه مداری	(۰/۵۴، ۰/۷۴، ۰/۸۱)	۰/۵۵۷
فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	(۰/۳۷، ۰/۵۸، ۰/۷۱)	۰/۴۱۲
وجود رهبری قوم‌گرا	(۰/۴۳، ۰/۶۴، ۰/۷۵)	۰/۴۶۶
رهبری بر اساس امتیازات طبقاتی	(۰/۳۵، ۰/۵۴، ۰/۶۸)	۰/۳۸۶

فازی زدایی	میانگین فازی مثلثی (m, α , β)	مؤلفه
۰/۳۶۱	(۰/۳۲، ۰/۵۲، ۰/۶۷)	عدم رعایت عدالت توزیعی
۰/۲۷۸	(۰/۲۳، ۰/۳۹، ۰/۵۶)	عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف
۰/۵۹۷	(۰/۵۹، ۰/۷۹، ۰/۸۱)	عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه
۰/۵۶۷	(۰/۵۵، ۰/۷۵، ۰/۸۱)	تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات
۰/۴۱۲	(۰/۳۷، ۰/۵۸، ۰/۷۱)	عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها
۰/۴۷۸	(۰/۴۴، ۰/۶۴، ۰/۷۷)	عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی
۰/۵۸۲	(۰/۵۷، ۰/۷۷، ۰/۸۱)	پارتی‌بازی
۰/۵۳۳	(۰/۵۱، ۰/۷۱، ۰/۷۹)	عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا
۰/۳۱۹	(۰/۲۷، ۰/۴۷، ۰/۶۴)	قانون‌گریزی
۰/۳۲۷	(۰/۲۸، ۰/۴۶، ۰/۶۴)	تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی

پس از انجام مرحله اول نظرسنجی لازم است مرحله دوم نیز انجام شود تا نتایج هر دو مرحله با هم مقایسه و نتیجه مشخص شود.

نظرسنجی مرحله دوم

در نظرسنجی مرحله دوم نتایج شمارش پاسخ‌های داده شده به مؤلفه‌های شناسایی شده به شرح جدول (۶) است.

جدول ۶: نتایج شمارش پاسخ‌های مرحله دوم نظرسنجی

متغیرها	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
تبعیض در انتخاب کارکنان	۱۶	۱۰	۴	۰	۰
رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری	۲۰	۹	۱	۰	۰
فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	۱۲	۱۰	۶	۱	۱
وجود رهبری قوم‌گرا	۱۶	۶	۷	۱	۰
رهبری براساس امتیازات طبقاتی	۸	۷	۹	۴	۲
عدم رعایت عدالت توزیعی	۷	۷	۸	۶	۲
عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف	۵	۷	۹	۶	۳
عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه	۲۹	۱	۰	۰	۰
تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات	۲۰	۶	۴	۰	۰
عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها	۹	۹	۸	۴	۰
عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی	۱۲	۱۳	۵	۰	۰
پارتی‌بازی	۲۶	۴	۰	۰	۰
عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا	۱۸	۹	۲	۱	۰

متغیرها	خیلی زیاد	زیاد	متوسط	کم	خیلی کم
قانون‌گزینی	۴	۸	۸	۸	۲
تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی	۴	۱۲	۸	۵	۱

پس از مشخص شدن تعداد پاسخ‌های داده‌شده به هر مؤلفه در مرحله دوم و بعد از محاسبه میانگین فازی مثالی برای مؤلفه‌ها از فرمول مینکووسکی، اعداد فازی قطعی شده برای هر مؤلفه محاسبه شد. نتایج حاصل از میانگین فازی و فازی‌زدایی مؤلفه‌ها در مرحله دوم به شرح جدول (۷) است.

جدول ۷: میانگین دیدگاه‌های خبرگان حاصل از نظرسنجی مرحله دوم

فازی‌زدایی	میانگین فازی مثالی (m, α , β)	مؤلفه
۰/۵۱۰	(۰/۴۸, ۰/۶۸, ۰/۷۸)	تبعیض در انتخاب کارکنان
۰/۵۵۰	(۰/۵۳, ۰/۷۳, ۰/۸۰)	رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری
۰/۴۴۹	(۰/۴۱, ۰/۶۱, ۰/۷۳)	فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی
۰/۴۷۶	(۰/۴۵, ۰/۶۵, ۰/۷۵)	وجود رهبری قوم‌گرا
۰/۳۵۴	(۰/۳۱, ۰/۵۰, ۰/۶۵)	رهبری براساس امتیازات طبقاتی
۰/۳۲۹	(۰/۲۹, ۰/۴۷, ۰/۶۳)	عدم رعایت عدالت توزیعی
۰/۲۹۸	(۰/۲۵, ۰/۴۶, ۰/۶۰)	عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف
۰/۶۰۳	(۰/۶۰, ۰/۸۰, ۰/۸۱)	عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه
۰/۵۳۰	(۰/۵۱, ۰/۷۱, ۰/۷۸)	تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفع در انتصابات
۰/۳۹۳	(۰/۳۵, ۰/۵۶, ۰/۷۰)	عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها
۰/۴۸۳	(۰/۴۵, ۰/۶۵, ۰/۷۷)	عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی
۰/۵۸۷	(۰/۵۸, ۰/۷۸, ۰/۸۱)	پارتنری‌بازی
۰/۵۲۰	(۰/۵۰, ۰/۷۰, ۰/۷۸)	عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا
۰/۲۸۷	(۰/۲۴, ۰/۴۳, ۰/۶۰)	قانون‌گزینی
۰/۳۴۱	(۰/۲۹, ۰/۴۹, ۰/۶۶)	تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی

پس از اینکه هر دو مرحله نظرسنجی انجام شد، لازم است که اختلاف میان میانگین فازی‌زدایی شده عوامل، مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. بررسی اختلاف میانگین فازی‌زدایی شده عوامل در مرحله اول و دوم به شرح جدول (۹) است.

جدول ۹: اختلاف میانگین فازی‌زدایی شده مرحله اول و دوم نظرسنجی

مؤلفه‌ها	میانگین مرحله اول	میانگین مرحله دوم	اختلاف میانگین
تبعیض در انتخاب کارکنان	۰/۵۱۱	۰/۵۱۰	۰/۰۰۱

مؤلفه‌ها	میانگین مرحله اول	میانگین مرحله دوم	اختلاف میانگین
رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری	۰/۵۵۷	۰/۵۵۰	۰/۰۰۷
فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	۰/۴۱۲	۰/۴۴۹	۰/۰۳۷
وجود رهبری قوم‌گرا	۰/۴۶۶	۰/۴۷۶	۰/۰۱
رهبری براساس امتیازات طبقاتی	۰/۳۸۶	۰/۳۵۴	۰/۰۳۲
عدم رعایت عدالت توزیعی	۰/۳۶۱	۰/۳۲۹	۰/۰۳۲
عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف	۰/۲۷۸	۰/۲۹۸	۰/۰۲
عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه	۰/۵۹۷	۰/۶۰۳	۰/۰۰۶
تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفع در انتصابات	۰/۵۶۷	۰/۵۳۰	۰/۰۳۷
عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها	۰/۴۱۲	۰/۳۹۳	۰/۰۱۹
عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی	۰/۴۷۸	۰/۴۸۳	۰/۰۰۵
پارتنری بازی	۰/۵۸۲	۰/۵۸۷	۰/۰۰۵
عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا	۰/۵۳۳	۰/۵۲۰	۰/۰۱۳
قانون‌گریزی	۰/۳۱۹	۰/۲۸۷	۰/۰۴۱
تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی	۰/۳۲۷	۰/۳۴۱	۰/۰۱۴

با توجه به دیدگاه‌های ارائه‌شده در مرحله اول و مقایسه آن با نتایج مرحله دوم، در صورتی که اختلاف بین میانگین فازی‌زدایی شده در دو مرحله کمتر از ۰/۱ باشد در این صورت فرایند نظرسنجی متوقف می‌شود. با توجه به اینکه اختلاف میانگین فازی‌زدایی شده نظر خبرگان در دو مرحله کمتر از ۰/۱ می‌باشد، خبرگان در مورد موانع تحقق شایسته‌سالاری و پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم به اجماع رسیدند و نظرسنجی در این مرحله متوقف شد. این به آن معنی است که خبرگان در مورد این موانع، نگاه تقریباً یکسانی داشته‌اند.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شایسته‌سالاری یک سیستم نظام‌مند است که از نظر قانونی قبل از اینکه بر ثروت و موقعیت اجتماعی متکی باشد بر توانایی و قابلیت‌های افراد متکی است. اگرچه بسیاری از افراد معتقدند که فعالیت‌های سازمان‌ها و مدیریت منابع انسانی باید بر مبنای شایستگی‌های مورد نیاز برای هر شغل صورت گیرد، اما در عمل سازمان‌ها در تحقق این مهم، با موانعی روبه‌رو می‌شوند که روند دستیابی به این هدف را با مشکل مواجه می‌کند. نظام شایسته‌سالاری عبارت است از نظامی که در آن مزایا و موقعیت‌های شغلی تنها بر اساس شایستگی و نه بر مبنای طبقه اجتماعی، گروه قومی یا ثروت به افراد تقویض می‌شود (حبی، ۱۳۸۹). در واقع می‌توان گفت که نظام اداری شایسته‌سالار،

آن هنگام محقق خواهد شد که نژاد، قومیت، عوامل اجتماعی، ثروت، قدرت و ... ملاک و معیاری برای استخدام و انتخاب افراد قرار نگیرد، بلکه همه افراد از فرصت برابری برای موفقیت و استخدام شدن در نظام اداری استفاده کنند (سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱۳۸۹). وجود یک قانون ضعیف و ناقص از موانع سیستم شایسته‌سالاری است و منجر به نادیده گرفتن شایستگی‌های کارکنان، رواج پارتی‌بازی، قوم‌گرایی و جناح‌بازی می‌شود و این به معنی ترویج فساد اداری است (شاهنوشی و دادخواه، ۱۳۹۵). امروزه سازمان‌های دولتی در ایران با ضعف‌های مختلفی در پست‌های کلیدی مواجه هستند. از این لحاظ می‌توان گفت که نوعی شکاف شایستگی در ایران وجود دارد، به این معنا که بین شایستگی‌های فرد انتخاب‌شده و شایستگی‌های لازم برای پست مربوطه که در اختیار وی گذاشته شده، تفاوت بسیاری وجود دارد. عوامل مختلفی وجود دارند که در این فرایند انتصاب اختلال ایجاد می‌کنند؛ از جمله این عوامل تبعیض و قومیت‌گرایی است. تبعیض در فرایند انتخاب در مفهوم کلی آن به‌عنوان استخدام، ارزیابی و ترفیعی تعریف می‌شود که بر مبنای ارتباط‌ها باشد و نه شایستگی (هوئو و همکاران، ۲۰۲۰). یکی دیگر از موانع پیاده‌سازی نظام شایسته‌سالاری، پارتی‌بازی است که گاهی در کشورهای در حال توسعه مترادف با انتصاب‌ها در نهادهای دولتی است. پارتی‌بازی منجر به اتلاف سرمایه انسانی ماهر و فساد سیستماتیک می‌شود (سانچینو و همکاران، ۲۰۱۸)؛ بنابراین توجه به شایسته‌سالاری و تلاش برای استقرار نظام شایسته‌سالاری لازمه موفقیت سازمان‌ها در دستیابی به اهدافشان می‌باشد که باید در دستور کار آن‌ها قرار گیرد.

هدف این پژوهش شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نبوتیسم و کرونیسیم می‌باشد. نتایج پژوهش نشان‌دهنده آن است که این موانع عبارت‌اند از: تبعیض در انتخاب کارکنان، رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری، فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی، وجود رهبری قوم‌گرا، رهبری بر اساس امتیازات طبقاتی، عدم رعایت عدالت توزیعی، عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف، عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه، تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات، عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها، عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی، پارتی‌بازی، عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا، قانون‌گریزی، تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی. براساس محاسبات انجام‌شده، عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه با میانگین فازی‌زدایی $0/603$ به‌عنوان مهم‌ترین

عامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم شناسایی شد. پس از آن به ترتیب پارتی‌بازی (۰/۵۸۷)، رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری (۰/۵۵۰)، تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات (۰/۵۳۰) عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا (۰/۵۲۰) و تبعیض در انتخاب کارکنان (۰/۵۱۰) به‌عنوان دیگر عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم شناسایی شدند. درخصوص شناسایی عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه به‌عنوان مهم‌ترین عامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و همچنین تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات، می‌توان چنین اظهارنظر کرد که اگر سیستم‌های نظارتی درست عمل کنند و افراد را با شرایط یکسان نظارت کنند، به این صورت که افراد بدون توجه به سلايق شخصی یا اعمال نظر شخصی بیگانگان، فقط با استفاده از معیارهای علمی و تخصصی انتخاب شوند، یکی از زیرساخت‌های اصلی نظام شایسته‌سالار تحقق خواهد یافت. در این راستا، نتیجه این پژوهش با نتایج تحقیقات شاهنوشی و دادخواه (۱۳۹۵) همسو می‌باشد. نتیجه این پژوهش با نتایج تحقیقات حبی (۱۳۸۹) مبنی بر شناسایی تبعیض در انتخاب کارکنان به‌عنوان یکی از عوامل مهم بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم همخوانی دارد. همچنین درخصوص شناسایی عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا، به‌عنوان یکی دیگر از عوامل مهم شناسایی شده بر عدم تحقق شایسته‌سالاری، می‌توان گفت که نتایج این پژوهش با نتایج تحقیقات سن (۲۰۰۵) همخوانی دارد. بر اساس نظرسنجی، وجود فرصت برابر عاملی مهم بر استقرار نظام شایسته‌سالاری مبتنی بر نپوتیسم و کرونیسیم می‌باشد.

منابع

- الوانی، مهدی (۱۳۸۱)، مدیریت عمومی، تهران: نشر نی.
- انصاری، باقر (۱۳۸۶)، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، دوفصلنامه علمی حقوق تطبیقی، شماره ۱۲، ۱۳۷-۱۵۸.
- بابازاده، علی‌اکبر (۱۳۷۹)، سیمای حکومتی امام علی (علیه‌السلام)، قم: انصاریان.
- باباجانی محمدی، س (۱۳۹۲)، شایسته‌سالاری در سازمان‌های دولتی، کنفرانس بین‌المللی توسعه و تعالی.
- بخشایش، احمد و دشتی، فرزانه (۱۳۹۲)، «مردم‌سالاری در حکومت امام علی (علیه‌السلام)»، پژوهشنامه علوی، سال چهارم، شماره ۲، ۶۸-۳۹.
- پوراسدی، محمد و معدنی، جواد (۱۳۹۷)، «تدوین راهبردهای مؤثر در ارتقای سلامت نظام اداری پلیس

راهور ناجا»، فصلنامه مطالعات پژوهشی راهور، ۱۶، ۸۳-۱۱.

تودارو، مایکل (۱۹۶۷)، توسعه اقتصادی در جهان سوم، ترجمه غلامعلی فرجادی، تهران: انتشارات سازمان برنامه و بودجه.

دانشفرد، کرم‌اله و رجائی، زهرا (۱۳۹۷)، «راهبردهای شکل‌گیری مؤثر خط‌مشی در حیطه سلامت نظام اداری»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت راهبردی، ۲۴(۶۸)، ۸۷-۶۵.

درویشی، صیاد (۱۳۹۸)، «ارتقاء سلامت سازمانی در کلانتری‌ها و پاسگاه‌های انتظامی استان قم»، فصلنامه پژوهش‌های مدیریت انتظامی، ۱۴(۳)، ۴۵۴-۴۳۳.

رحیمی، حمید و آقابابایی، راضیه (۱۳۹۸)، «تأثیر ترومای سازمانی بر رفتار اخلاقی و وجدان کاری کارکنان: نقش تعدیل‌کننده فرهنگ سازمانی»، فصلنامه مطالعات منابع انسانی، ۳۴، ۱۰۲-۷۷.

رهنورد، فرجاله (۱۳۹۱)، «معماری نظام اداری در پرتو سیاست‌های کلی ابلاغی»، فصلنامه مدیریت توسعه و تحول، ۱۰، ۲۲-۱۵.

سپهوند، رضا؛ شیخی‌زاده، ایوب و قهرمانی، سمانه (۱۳۹۹)، «فرهنگ دیوان‌سالار بر سکون شایستگی سازمانی با نقش میانجی فلات‌زدگی شغلی، مورد مطالعه: کارکنان ستاد مرکزی بانک‌های استان خوزستان»، فصلنامه توسعه مدیریت منابع انسانی و پشتیبانی، ۱۵(۵۷)، ۱۰۷-۸۳.

شاهنوشی، معجبتی و دادخواه، میترا (۱۳۹۵)، «موانع تحقق شایسته‌سالاری در سازمان‌های دولتی شهر شیراز از دیدگاه کارشناسان استانداری فارس»، جامعه‌شناسی کاربردی، ۶۷(۳)، ۲۱۸-۱۹۵.

صالحی، محمد؛ تقی‌نژاد، علی و علی‌نژاد، احمد (۱۳۹۶)، «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 و انسانی، ۷ و ۸ تیرماه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون.

حبی، محمدباقر (۱۳۸۹)، سیاست‌های ترویج فرهنگ شایسته‌سالاری، تهران: زاهدان.

حبیب‌زاده، محمدجعفر (۱۳۹۰)، «ظرفیت‌ها و چالش‌های سیاست جنایی ایران در ایجاد امنیت قضایی»، در مجموعه مقالات امنیت قضایی، تهران: نشر پژوهشکده مطالعات راهبردی.

خراسانی‌آملی، محمد و اسمعیلپور نوسر، مرضیه (۱۳۹۶)، «مطالعه تطبیقی عوامل مؤثر بر شایستگی‌های مدیران منابع انسانی بخش دولتی در ایران»، تهران: هشتمین کنفرانس بین‌المللی حسابداری و مدیریت و پنجمین کنفرانس کارآفرینی و نوآوری‌های باز.

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.

عطافر، ع (۱۳۸۰)، «بررسی میزان شایسته‌سالاری در انتخاب مدیران بخش دولتی و خصوصی»، دانش مدیریت، دوره ۱۴، ش ۵۴، ص ۳۸-۱۵.

قربان پناه، جاوید (۱۳۸۷)، نظام شایسته‌سالار: <https://www.farsnews.ir>

کاشانی، مجید (۱۳۹۱)، تأثیر فرهنگ سازمانی بر بهره‌وری، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت

مدرس، دانشکده مدیریت و اقتصاد.

کاشف، حسنا؛ تقوایی یزدانی، مریم و نیاز آذری، کیومرث (۱۳۹۷)، «طراحی مدل شفافیت سازمانی به‌منظور توانمندسازی مدیران دانشگاه آزاد اسلامی»، فصلنامه رهبری و مدیریت آموزشی، ۱۲(۲)، ۱۴۵-۱۵۸.

کبریایی، علی؛ رخس خورشید، عطاءاله و اصغری، حسین (۱۳۸۵)، اولین همایش توسعه شایسته‌سالاری در سازمان‌ها، تهران: نشر شیوه.

گراوند، امید (۱۳۷۷)، تدوین الگوی شایستگی مدیران آموزشی و سنجش شایستگی‌های مدیران آموزشگاه‌های کشور، پایان‌نامه کارشناسی ارشد رشته مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه تربیت مدرس، مرکز مدیریت دولتی، صفحات ۱۸-۱۹.

گلکار، ب (۱۳۹۲)، «مروری بر مفاهیم شایسته‌سالاری»، مجله توسعه مدیریت، ش ۳۹، ص ۱۰-۷.

لطیفی، میثم و سهرابی، روح‌اله (۱۳۷۷)، «ارزیابی تطبیقی نظام شایسته‌سالار در کشورهای منتخب و ارائه پیشنهاد»، مجموعه مقالات نخستین همایش شایسته‌سالاری در سازمان‌ها، جهاد دانشگاهی دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی دانشگاه تهران.

طباطبایی، سید احمد و انصاری رنانی، قاسم (۱۳۸۸)، «شایسته‌سالاری و توسعه شایستگی در چشم‌انداز برنامه توسعه»، مجموعه مقالات نخستین همایش شایسته‌سالاری در سازمان‌ها، جهاد دانشگاهی دانشکده روانشناسی و علوم تربیتی دانشگاه تهران.

Abdalla, H. F., Maghrabi, A.S., & Raggad, B.G. (1998), "Assessing the perceptions of human resource managers toward nepotism". *International Journal of Manpower*, 19(8), 554-570.

Berkman U. (1983), *Corruption and Bribery in Public Administration in Underdeveloped Countries*. Ankara: TODAIE Publication.

Burhan, O. K., van Leeuwen, E., & Scheepers, D. (2020), "On the hiring of kin in organizations: Perceived nepotism and its implications for fairness perceptions and the willingness to join an organization". *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 161, 34-48.

Charron, N., Carl and Lapuente, V. (2015), "Measuring Meritocracy in the Public Sector in Europe". *University of Gothenburg*, Sweden.

Chinoperekweyi, J. (2019), "Nepotistic Practices-The Deepening Malaise Contaminating Organizational Effectiveness".

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.

Cinar K. (1997), *Corruption and Bribery in Public Administration*. Istanbul: TUGIAD.

Erdem, B., & Karataş, A. (2015), "The effects of cronyism on job satisfaction and intention to quit the job in hotel enterprises: The case of three, four and five star hotels in Muğla, Turkey". *Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi*, 4(1), 55-74.

Ford, R., McLaughlin, F. (1985), "Nepotism". *Personnel Journal*, 64: 56-60.

Gupta, V., Agarwal, U. A., & Khatri, N. (2016), "The relationships between perceived organizational support, affective commitment, psychological contract breach", organizational citizenship behaviour and work engagement. *Journal of advanced nursing*, 72(11), 2806-2817.

Hameed, F., Anwar, M. M., & Iqbal, Z. (2020), Preferential Treatment Impacts Organizational Commitment: Evidence from Public Universities of Pakistan. *Journal of Management and Research*, 7(1), 79-109.

Hotho J., Minbaeva D., Muratbekova-Touron, M., Rabbiosi L. (2020), "Coping with

- favoritism in recruitment and selection: a communal perspective”, *Journal of Business Ethics*, 165(4), 659-679.
- Ignatowski, G., Sułkowski, L., & Stopczyński, B. (2021), “Risk of increased acceptance for organizational nepotism and cronyism during the COVID-19 pandemic”. *Risks*, 9(4), 59.
- Islam, K. A., Wangdi, T., Thinlay, D., Tharchen, S., Sambath, S. A. R., Heng, T. O. N. G. & Nan, W. A. N. G. (2019), ADB/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific
- Keleş, N.H., Ozkan, K.T, Bezirci, M. (2011), “A study on the effects of nepotism, favoritism and cronyism On organizational trust in the auditing process in family businesses in turkey”. *International Business & Economics Research Journal*, 10(9), 9-16.
- Kiechel, W. (1984), “How to relate to nepotism”. *Fortune* 119, 143-144.
- Leung, T. K. P., & Barnes, B. R. (2020), “Ethical cronyism: An insider approach for building guanxi and leveraging business performance in China. *Asia Pacific Business Review*”, 26(2), 124-148.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2006), *Transparency Against Corruption. A CrossCountry Analysis manuscript*, Goteborg University.
- Maximilian Heimstädt & Leonhard Dobusch (2017), *Politics of Disclosure: Organizational Transparency as Multiactor Negotiation*, Public Administration Review Wiley, The American Society for Public Administration.
- McClelland, D. (1973), “Testing for competence rather than intelligence”. *American Psychologist*, 28(1), 1-14.
- McClelland, D., & Boyatzis, R. (1982), “The competent manager measurement”. New York: Sage Pub, p. 180.
- Mostafavir, Fereshteh & Kamali, Forough (2017), “The Relationship Between Meritocracy and Organizational Development In The General Directorate Of Youth Anf Sport Of Fars Province”, *Revista QUID (Special Issue)*, 1:148-153.
- Nadeem, M., Ahmad, R., Ahmad, N., Batoold, S.R., Shafiq, N. (2015), “Favoritism, nepotism and cronyism as predictors of job satisfaction: Evidences from Pakistan”. *Journal of Business and Management Research*, 8, 224-228.
- Peerce, J.L., & Tsui, A.S. (1994), “The Configuration of Human Resources Strategy and Structure: Comparing Typologies-in-use”, *Academy of Management Meetings*, Dallas, TX.
- Pektaş, E. K. (2006), Büyük kent belediyelerinin eğitim ve kültür hizmetlerine siyasal parti ideolojilerinin yansması [Reflection of political party ideologies to educational and cultural services of big city municipalities].
- Riggio, R. E., & Saggi, K. (2015), “If we do our job correctly, nobody gets hurt by nepotism”. *Industrial and Organizational Psychology*, 8(1), 19-21.
- Ruth, S. (2010), “Changing perceptions of meritocracy in senior women's careers”. *Gender in Management: An International Journal*, 25(3), 184-197.
- Rüzgar, N. (2021), “Nepotism perceptions of the employees that work in family businesses: A research in bursa”. *Management and finance studies*, 18.
- Sancino A., Sicilia M., Grossi G. (2018), “Between patronage and good governance: Organizational arrangements in (local) public appointment processes”, *International Review of Administrative Sciences*, 84(4), 1-18.
- Seval, G., Astrid, C., & Adam, D. (2017), “Multicultural meritocracy: The synergistic benefits of valuing diversity and merit”. *Journal of Experimental Social Psychology*, 73, 34-41.
- Young, Micheal. (1998), “Meritocracy Revisited” *Society*, JANUARY/FEBRUARY/ page 337-379.
- Yu, J., De Klerk, S., & Hess, M. (2021), “The influence of cronyism on entrepreneurial resource acquisition”. *Asia Pacific Journal of Management*, 1-30.

شفافیت و تأثیر آن بر جلوگیری از تعارض منافع

حامد محمودی جیرکل^۱

محمد محمودی جیرکل^۲

چکیده

فساد پدیده مخرب و مهلکی است که ساختار اجتماعی را در کلیه سطوح به شدت تهدید می‌کند. فساد اقتصادی، اداری و سیاسی موجب ناکارآمدی حکومت‌ها، ایجاد تبعیض و نابرابری، مانع رشد و پیشرفت و عدم تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی و در نهایت موجب تضعیف و از بین بردن اعتماد عمومی مردم به حکومت‌هاست و به همین جهت مبارزه با فساد در سال‌های اخیر به یکی از مسائل اصلی اغلب حکومت‌ها تبدیل شده است. مؤلفه‌های متعددی در به‌وقوع پیوستن فساد اداری نقش‌آفرین هستند که مهم‌ترین آن‌ها نبود شفافیت و کنش‌گری در موقعیت‌های تعارض‌آمیز است. مدیریت تعارض منافع، به‌عنوان سازوکاری برای پیشگیری از به‌وقوع پیوستن این پدیده مورد توجه سیاست‌گذاران قرار گرفته است. در ایران نیز همچون سایر کشورها این معضل در سال‌های اخیر اهمیت بیشتری پیدا کرده است و به‌رغم اینکه مدیریت تعارض منافع در اصل ۱۴۱ قانون اساسی و در دیگر قوانین و احکام به‌صورت پراکنده مورد توجه قرار گرفته است، لیکن بنیادی‌ترین گام در این زمینه در لایحه «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» برداشته شده است که به‌نظر می‌رسد شتاب در قانون شدن لایحه مذکور، تهیه و تدوین سیاست‌های کلان و برنامه‌های نظام‌مند در زمینه مدیریت تعارض منافع می‌تواند در این خصوص مؤثر واقع گردد.

واژگان کلیدی: شفافیت، تعارض منافع، فساد، آسیب، سلامت نظام اداری

۱. کارشناسی ارشد عمران سازه، بازرس گروه امور شهرداری‌ها، بازرسی کل استان تهران، hamed.mahmoudi.jirkol@gmail.com

۲. دانشجوی دکتری حقوق بین‌الملل، بازرس گروه امور سیاسی و قضایی بازرسی کل استان تهران

مقدمه

فساد پدیده‌ای ویران‌گر است که ساختارهای جوامع را در کلیه سطوح به شدت تهدید می‌کند؛ از این رو مقابله با فساد یکی از دغدغه‌های اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. این مسئله به‌خوبی در بیانیه‌ها کنوانسیون‌ها و قطعنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی مشاهده شده است. در زمینه عوامل بروز فساد پژوهش‌های متعددی صورت گرفته است که می‌توان آن‌ها را در چهار دسته علل اداری و مدیریتی، علل سیاسی، علل اقتصادی و علل فرهنگی و اجتماعی طبقه‌بندی کرد. از پیامدهای فساد می‌توان افزایش شکاف میان طبقات اجتماعی، افزایش بی‌اعتمادی شهروندان به دولت و نیز به یکدیگر دانست. در سایه فساد، این پندار در بین شهروندان گسترش می‌یابد که کارگزاران دولتی و نخبگان اقتصادی، منابع ملی را تاراج می‌کنند. این دیدگاه منفی درباره دولت می‌تواند به بحران‌های سیاسی و پیامدهای خطرناک امنیتی در پهنه ملی و حتی در گستره‌ای فراتر بینجامد. لازمه پیشگیری و مبارزه با فساد، شناخت ریشه‌های فساد است؛ به همین دلیل شناخت تعارض منافع به‌عنوان مهم‌ترین ریشه وقوع فساد از اهمیت بسیاری برخوردار است. تعارض منافع به شرایطی اطلاق می‌شود که در آن، فرد (یا سازمان) تحت تأثیر منفعی (ارزش‌هایی) قرار می‌گیرد که می‌تواند بر تصمیم یا رفتار حرفه‌ای وی (که نسبت به آن‌ها مسئول است) تأثیر گذارد. موضوع تعارض منافع ریشه و بستر اصلی تمام فسادها شناخته می‌شود. یکی از مصادیق بارز تعارض منافع، لطمه به تولید ملی و وارد ساختن خسارت به بدنه اصلی اقتصاد است. برای جلوگیری از تعارض منافع باید مقررات و قوانین شدیدی برای محدود ساختن افراد دارای اختیار اعمال شود. با توجه به ارتباط و همبستگی بین تعارض منافع و فساد، پیشگیری از تعارض منافع از راهکاری اساسی برای پیشگیری از فساد است و این مسئله به‌حدی مخرب و خطرناک است که به یکی از اصلی‌ترین و مهم‌ترین تهدید علیه کشورها و جامعه بین‌الملل بدل شده است که مانعی بر سر راه رشد و پیشرفت اقتصادی، ایجاد تبعیض و نابرابری و ناکارآمدی حکومت می‌شود.

مدیریت قانونی تعارض منافع در دنیا سابقه‌ای طولانی دارد؛ برای مثال کشور آمریکا از سال ۱۹۶۰ سیاست‌های خود را از روش‌های سخت مبتنی بر کشف و تنبیه پس از رخداد فساد، به روش‌های نرم پیشگیرانه تغییر داد و اقدام به قاعده‌گذاری در زمینه مدیریت تعارض منافع کرد. کشور کره جنوبی نیز از سال ۱۹۹۰ اقدام به ایجاد زیرساخت‌های قانونی در این زمینه کرده است (فصلنامه علمی رهیافت پیشگیری از جرم، ۱۳۹۹: ۷). کشور فرانسه با تصویب «قانون شفافیت در زندگی عمومی» صریحاً تعارض بین دو یا چند نفع عمومی را نیز مشمول این قانون شناخته است (منظور، ۱۳۹۸: ۸۷). در ایران نیز به‌منظور تحقق آرمان‌ها و اهداف مندرج در قانون اساسی و دین مبین اسلام، مبارزه با فساد و در نتیجه شناخت مسئله تعارض منافع، انواع، مصادیق و راهکارهای مدیریت

بهبود آن ضروری و حیاتی به نظر می‌رسد.

در مقاله حاضر ضمن اشاره به اهم مصادیق تعارض منافع و ارائه راهکارهای مدیریت آن، نقش شفافیت در این خصوص مورد تحلیل قرار گرفته و با بررسی نظام حقوقی ایران، در همین راستا نیز پیشنهادهایی ارائه شده است.

بخش نخست: تعارض منافع

گفتار نخست: تعریف تعارض منافع

مطابق یک تعریف جامع و فراگیر از تعارض منافع، آن را «مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد» توصیف می‌کنند (بوذرجمهری و مختاری، ۱۴۰۰)؛ به عبارت دیگر تعارض منافع به وضعیتی گفته می‌شود که ظرفیت بالقوه نقض بی‌طرفی در تصمیم‌گیری یا اقدام مقام یا مدیر یا کارمند وجود داشته باشد؛ یعنی شرایطی که در آن یک فرد یا سازمان با منافع مختلفی مواجه است که هر یک از آن منافع می‌تواند تصمیم صحیح آن فرد یا سازمان را فاسد نماید.

نهادهای مختلف بین‌المللی تعاریف مختلف و البته مشابهی را برای تعارض منافع مطرح کرده‌اند. راهنمای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) تعارض منافع را به‌عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند، به‌طوری‌که این منافع می‌تواند به‌صورت ناصحیحی وظایف آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهد. سازمان شفافیت بین‌الملل تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها (که می‌تواند دولت، رسانه، کسب‌وکار با سازمان مدنی باشد) در مواجهه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان قرار می‌گیرند. در طرح‌نامه کمیسیون اروپا در مورد دستورالعمل تدارکات دولتی آمده است که مفهوم تعارض منافع باید در برگیرنده تمامی حالت‌هایی باشد که در آن کارکنان پیمانکار یا سایر ارائه‌کنندگان خدمات دخیل در فرایند، دارای منفعت شخصی از نتیجه این قرارداد بوده، به‌گونه‌ای که بی‌طرفی و عملکردشان را به‌طور ناصوابی تحت تأثیر قرار دهد. در پیش‌نویس لایحه تعارض منافع که از سوی معاونت حقوقی نهاد ریاست جمهوری ارائه شده است، تعریف تعارض منافع این‌گونه آمده است: «تعارض منافع عبارتست از تعارض منافع شخصی مشمولان این قانون با انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف و اختیارات قانونی آن‌ها».

لازم‌به‌ذکر است مفاهیم منافع متضاد و تعارض منافع با هم متفاوت هستند. تضاد و تقابل منافع به‌تنهایی عامل ایجاد تعارض منافع نیست. تعارض منافع زمانی شکل می‌گیرد که نفع یا منافع نابه‌جا مانع انجام صحیح و بی‌طرفانه وظایف محول‌شده می‌شود؛ بنابراین باید گفت منافع متضاد یک موقعیت

«میان فردی» است، در حالی که موقعیت تعارض منافع یک موقعیت «درون فردی» است، بدین معنا که دو یا چند نفع در درون یک موجودیت با یکدیگر در تعارض قرار می‌گیرند.

مفهوم تعارض منافع و فساد به شدت به هم پیوسته هستند. تعارض منافع زمانی وجود دارد که کارکنان بتوانند از موقعیت خود سوء استفاده کنند و فساد زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوء استفاده کرده باشند؛ لذا اگرچه تعارض منافع الزاماً به معنای بروز فساد نیست؛ اما زیربنای غالب مفاسد به نوعی برخوردار از موقعیت‌های تعارض منافع بوده که می‌تواند تصمیم‌گیری و اقدامات را به این سمت سوق دهد؛ به این معنی که فرد، گروه یا سازمان به‌عنوان کارگزاران عمومی آگاهانه یا ناآگاهانه در جایگاهی قرار می‌گیرد که در آن بین منافع شخصی و منافع عمومی تعارض به وجود می‌آید. به بیان کلی‌تر، هر پدیده‌ای که موجب ترجیح منافع شخصی و یا گروهی به منافع ملی در اتخاذ تصمیم در هر رده‌ای از مسئولیت اداری بشود، زمینه ایجاد تعارض منافع می‌باشد (پریمی و همکاران، ۱۴۰۰: ۲۷). پس با توجه به ارتباط بین تعارض منافع و فساد، پیشگیری از تعارض منافع و مدیریت آن، از راهکارهای اساسی جهت پیشگیری از انواع فساد خواهد بود (پرهیزکاری، ۱۳۹۶).

دلایل متعددی برای توجه به موضوع تعارض بین منافع شخصی و عمومی وجود دارد؛ در نتیجه متناسب با این دلایل، اولاً قلمرو شمول قوانین تعارض منافع می‌تواند مضیق یا موسع شود و ثانیاً تنوع و دامنه ضمانت اجراها متفاوت می‌شود. به‌طور خلاصه می‌توان مهم‌ترین اهداف وضع قانون در خصوص تعارض منافع را حمایت از اعتماد عمومی، حمایت از سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، حاکمیت قانون و شفافیت و پاسخ‌گویی دانست (http://www.transparency.org, 2010)، به نقل از: انصاری، (۱۴۰۱).

در نظام حقوقی ایران بدون اینکه نامی از تعارض منافع برده شود، قوانین متعددی با رویکرد اغلب کیفری به منع یا تحدید اقدامات پرداخته‌اند که به‌طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط‌اند^۱. باوجود این، مدیریت تعارض منافع به‌عنوان قاعده عمومی و در سطح ساختاری شناسایی نشده و در مورد نحوه رفتار با برخی وضعیت‌های شایع تعارض منافع خلاء قانونی وجود دارد.

۱. از جمله: لایحه قانونی در خصوص منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری، ۱۳۳۷؛ قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی، ۱۳۷۲؛ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل، ۱۳۷۳؛ قانون مدیریت خدمات کشوری، ۱۳۸۶؛ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، ۱۳۸۷؛ قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۸۴؛ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰؛ قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

گفتار دوم: مصادیق تعارض منافع

یکی از اصول مبنایی حقوق اداری، لزوم رعایت منافع عمومی از سوی کارگزاران عمومی در ارائه خدمات عمومی است. به موجب این اصل رفتار تبعیض آمیز، غرض ورزی و ترجیح منافع شخصی بر منافع عمومی در انجام وظایف قانونی ممنوع بوده و چنانچه کارگزاران عمومی با وضعیت‌هایی مواجه شوند که این اصل را مخدوش سازد، باید به گونه‌ای رفتار کنند که انگیزه‌ها و منافع شخصی آن‌ها بر منافع عمومی ارجح دانسته نشود یا بر آن تأثیر نگذارد. یکی از وضعیت‌هایی که اصل مذکور را مخدوش می‌سازد، تعارض منافع شخصی با منافع عمومی است (انصاری، ۱۴۰۱: ۲۹۷).

هرچند همواره این احتمال وجود دارد که اشخاص در مواجهه با تعارض منافع، منافع شخصی خود را بر منافع عمومی ترجیح ندهند، لیکن در برخی وضعیت‌های تعارض منافع، حتی اگر منافع شخصی بر عمومی ترجیح داده نشود، افکار عمومی در صحت عملکرد کارگزار عمومی تردید می‌کند؛ در نتیجه، اعتماد به دولت آسیب می‌بیند؛ از این رو در کشورهای مختلف، با شدت و ضعف متفاوت تلاش شده است تا با وضع قوانین و اتخاذ تدابیر لازم، ابتدا حوزه‌های قطعی یا احتمالی تعارض منافع شخصی شناسایی و سپس با اتخاذ تدابیر مناسب، از بروز تعارض و مدیریت تعارض‌های پیش‌آمده پیشگیری شود (Trost & Gash, 2008: 225؛ به نقل از: انصاری، ۱۴۰۱).

برای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع ابتدا باید مصادیق آن را شناخته و سپس در مقام مدیریت تعارض منافع برآمد. تعارض منافع به اشکال گوناگون بروز می‌کند که در یک دسته‌بندی کلی در دو دسته «عوامل فردی» و «عوامل نهادی» قرار می‌گیرد.

• عوامل فردی عبارت‌اند از:

ارتباط سهام‌داری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با حوزه تصمیم‌گیری

اشتغال همزمان

دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر (نهادهایی که فرد در جایگاه حاکمیتی برای آن‌ها

مقررات وضع می‌کند)

ارتباط خویشاوندی

ارتباطات پسا شغلی و مسئله درب‌گردان

انگیزه‌های سیاسی یا منطقه‌ای و سلیقه‌ای (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹: شماره ۵۸).

• عوامل نهادی عبارت‌اند از:

ناسازگاری چند منصب (پارلمان اروپا، قطعنامه جلوگیری از فساد اروپا، ۱۹۹۶)

اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد

اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده)

تعارض درآمد و وظایف

تعارض وظایف (پریمی و همکاران، ۱۴۰۰: ۳۰).

موارد مذکور، تنها چند مثال از اشکال متعدد تعارض منافع در کشور است. همان‌طور که اشاره شد تعارض منافع موقعیتی است که در آن منافع شخصی فرد یا سازمان، می‌تواند بر انجام بی‌طرفانه و بدون تبعیض وظایف حرفه‌ای و اختیارات قانونی او، اثر ناروا داشته باشد. در چنین شرایطی ممکن است فرد به‌رغم وظیفه قانونی و اخلاقی، منافع شخصی، حزبی، گروهی یا خانوادگی را بر منافع ملی، حرفه‌ای و کاری خود ترجیح دهد که در این صورت دچار فساد شده است.

بخش دوم: شفافیت

گفتار نخست: تعریف شفافیت

شفافیت عبارت است از افشای اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات از سوی دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد. بر این اساس شفافیت مستلزم آن است که مقامات دولتی و مدیران شرکت‌ها و سازمان‌ها به‌صورت قابل مشاهده و قابل پیش‌بینی عمل کنند، به‌طوری‌که اشخاص ثالث به‌راحتی بتوانند اقدامات ایشان را مشاهده و ارزیابی کنند.

شفافیت یک بستر نظارتی است که حس دیده‌شدن توسط عموم مردم و جریان آزاد اطلاعات را به‌وجود می‌آورد و وقتی این حس به‌وجود بیاید، مسئولان رفتارشان را تغییر می‌دهند و کاهش انحرافات و فساد در عرصه حکمرانی اتفاق می‌افتد. حس دیده‌شدن توسط مردم صاحبان‌مناصب را به خودکنترلی، جلب مشارکت مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارایی و کاهش فساد وامی‌دارد (ثنایی و عبدالحسین‌زاده، ۱۳۹۴).

از اهداف شفافیت می‌توان بهبود اعتماد عمومی به نظام جمهوری اسلامی، ارتقای پاسخ‌گویی مقامات، مسئولان و کارمندان، ارتقای سلامت نظام اداری و درنهایت مشارکت شهروندان، مؤسسات عمومی و خصوصی ذی‌ربط در فرایند تصمیم‌گیری و سرانجام بهینه‌سازی در تصمیم‌گیری مراجع عمومی را نام برد (پریمی و همکاران، ۱۴۰۰).

گفتار دوم: راهکارهای اجرایی افزایش شفافیت

در میان راهکارهای مدیریت تعارض منافع، راهکار ایجاد شفافیت دارای مزیت و اهمیت مضاعف است؛ زیرا نقش مهمی در پیشگیری از سوءاستفاده از موقعیت‌های تعارض منافع دارد؛ به عبارتی در صورتی‌که عملکردها، وضعیت‌ها و روابط، شفاف باشد، احتمال کشف فساد ناشی از تعارض

منافع بیشتر خواهد بود و این مسئله می‌تواند به‌عنوان ابزار خودکنترلی در این خصوص عمل کند. از طرفی اجرای مؤثر و کارآمد سایر راهکارهای مدیریت تعارض منافع نیز تا حد زیادی در گرو شفافیت است (بختیاری، ۱۴۰۱).

در مسئله افزایش شفافیت راهکارهای متعددی وجود دارد که از مهم‌ترین آن‌ها می‌توان به موارد زیر اشاره نمود: (همایونی، ۱۳۹۵)

۱- شفافیت بودجه: بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور است که نحوه عملکرد نهادهای مختلف حکومت را تبیین می‌نماید؛ لذا شفافیت قانون بودجه و تنظیم و تدوین آن به‌شکلی که برای عامه مردم قابل فهم باشد، اهمیت بالایی دارد.

۲- شفافیت اموال و دارایی مسئولان: اهداف اصلی اعلام دارایی‌ها عبارت‌اند از: افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به مدیریت دولتی از طریق افشای اطلاعات مربوط به دارایی‌های سیاستمداران و کارکنان دولتی که نشان می‌دهند آن‌ها چیزی برای پنهان کردن ندارند. کمک به رؤسای نهادهای دولتی در راستای پیشگیری از بروز تعارض منافع میان کارکنان و رفع این موقعیت‌ها در صورت بروز به‌منظور افزایش صداقت در نهادهای خود. نظارت بر تغییرات ثروت هر یک از سیاستمداران و کارکنان دولتی به‌منظور بازداشتن آن‌ها از سوءرفتار و حفاظت از آن‌ها در برابر اتهامات نادرست و کمک به شفاف‌سازی در زمینه ثروت‌اندوزی غیرقانونی و سایر فعالیت‌های غیرقانونی با ارائه شواهد بیشتر.

۳- شفافیت قراردادهای دولتی به ویژه آن‌هایی که مربوط به منابع و ثروت‌های ملی باشند دارای حساسیت بوده و یکی از زمینه‌های بالقوه ایجاد فساد به‌شمار می‌رود. همان‌طور که اشاره شد، شفافیت یک بستر نظارتی است. با افزایش شفافیت در عملکردها، وضعیت‌ها و روابط با استفاده از راهکارهای مذکور، می‌توان با تغییر ساختاری قواعد به شرح زیر، زمینه مدیریت انواع تعارض منافع و در نتیجه جلوگیری از فساد را فراهم نمود: (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۹)

اعلام منافع مالی

متأثر کردن قاعده‌گذار از نتایج اجرای قواعد یا تفکیک قاعده‌گذار و مجری

تفکیک ناظر و منظور (قاضی و متهم)

برطرف کردن تعارض بین درآمد و وظایف سازمان‌ها

برطرف کردن تعارض بین وظایف یک سازمان

تغییر قواعد در فرایندهای کارشناسی محور (امضای طلایی)

بخش سوم: تدابیر مدیریت تعارض منافع و تأثیر شفافیت بر آن

از مهم‌ترین راهکارهایی که امروزه برای مبارزه با فساد، افزایش شفافیت، کارآمدی، پاسخ‌گویی و اعتماد عمومی به دولت در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد، مدیریت تعارض منافع یعنی استفاده از کلیه اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضایی و شبه قضایی لازم برای پیشگیری و کاهش زمینه‌های تعارض منافع است که در سه دسته قرار می‌گیرند:

محروم شدن کامل از سمت عمومی یا از منافع شخصی متعارض

اعلام عدم صلاحیت برای تصمیم یا اقدام در مورد موضوعاتی که با نفع شخصی مرتبط است (Auby et al, 2014: 33)، به نقل از: انصاری، ۱۴۰۱).

افزایش شفافیت و نظارت عمومی با افشای منافع شخصی (منظور، ۱۳۹۸: ۸۷).

آنچه مشخص است، سازوکار ممنوعیت کامل، بازدارنده‌ترین سازوکار برای مقابله با فساد است؛ اما مانع از جذب شهروندان در بخش عمومی می‌شود. در طرف مقابل، به‌رغم اینکه شفافیت بودجه دولتی و شفافیت اموال و دارایی مسئولان به‌طور خاص نقش مهمی در کاهش فساد ایفا می‌کند، اما اعلان صرف برای مقابله با فساد غیرکافی است ولی موجب جذب بیشتر شهروندان در بخش عمومی و عدم اشتغال در بخش خصوصی می‌شود؛ لذا حسب اوضاع و احوال باید ترکیبی از این سازوکار به‌کار رود.

از پیش‌شرط‌های پاسخ‌گویی در نظام‌های مردم‌سالار، وجود اصل شفافیت در نهادهای تصمیم‌گیری حاکمیتی و در میان مسئولان حکومتی است. برای ایجاد شفافیت ناگزیر باید به اصل انتشار اطلاعات توسل کرد؛ به‌گونه‌ای که می‌توان گفت شفافیت از مجرای انتشار اطلاعات به‌دست می‌آید و بدون انتشار اطلاعات، رسیدن به شفافیت امری موهوم است. افشای اطلاعات به‌صورت عمومی، نشان از شفافیت دولت داشته و با افشای عمومی، کار برای پنهانکاری مسئولان میانی به بهانه محرمانه بودن اطلاعات سخت می‌شود. همچنین «شفافیت» امکان نظارت عمومی و پاسخ‌گویی مسئولان را فراهم می‌کند و راهبرد بسیار مؤثری در مقابله با فساد و مدیریت تعارض منافع است.

به‌طورکلی برای اجرای سیاست‌های تعارض منافع باید اطمینان حاصل کرد که سیاست‌ها به‌خوبی قابلیت اجرایی دارند و همچنین می‌توانند به‌درستی اثرگذار باشند اگرچه قرار گرفتن در برخی از موقعیت‌های تعارض منافع در عمل اجتناب‌ناپذیر است، اما سازمان‌ها مسئول تعریف موقعیت‌ها و فعالیت‌های مشخص و مغایر با نقش و وظایف آن‌ها هستند.

تعارض منافع از جنس موقعیت است و هر موقعیت اقتضانات و مسائل خاص خود را دارد و برای برطرف کردن و مدیریت تعارض منافع برای هر موقعیت باید از تدابیر خاص خود آن استفاده

کرد. موقعیت تعارض منافع زمانی که هنوز یک موقعیت بالقوه است و تبدیل به موقعیت بالفعل نشده است، راحت تر قابل مدیریت و کنترل است. این یک راهبرد اصلی و دقیق برای مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع است؛ به عبارت دیگر سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها برای مدیریت تعارض منافع باید دارای اولویت خاصی باشند تا ابتدا تلاش شود که موقعیت‌های تعارض منافع تا زمانی که بالقوه هستند مدیریت گردند و از تبدیل شدن آن‌ها به موقعیت بالفعل جلوگیری شود.

مهم‌ترین تدابیر مدیریت تعارض منافع که خود به نوعی منجر به افزایش شفافیت خواهد شد را می‌توان در موارد زیر خلاصه نمود: (انصاری، ۱۴۰۱: ۲۹۷)

الف) ممنوعیت یا محدودیت تعدد اشتغال یا منابع درآمد، از جمله مدیریت یا سهامداری در شرکت‌ها:

داشتن هم‌زمان چند شغل یا سمت توسط کارگزاران عمومی چه در بخش عمومی و چه در بخش خصوصی از مهم‌ترین مصادیق تعارض منافع است. فعالیت‌های هم‌زمان کارگزاران عمومی در بخش خصوصی در قالب تأسیس شرکت یا مؤسسه تجاری یا سهامداری در آن‌ها ممکن است منافع عمومی را تحت الشعاع منافع شخصی قرار دهد. در واقع، چنانچه مقامات و کارکنان اجازه انجام فعالیت‌های تجاری در خارج از بخش عمومی داشته باشند، ممکن است پیوسته وسوسه شوند تا منافع شخصی را بر منافع عمومی ترجیح دهند، به‌ویژه اگر بخش خصوصی که در آن کار می‌کنند تابع ضوابط و نظارت‌های دستگاه متبوع آن‌ها یا در همان حوزه خدمت آن‌ها باشد.

در نظام حقوقی ایران قوانین متعددی در خصوص ممنوعیت تعدد مشاغل وجود دارد؛ اما حکم خاصی در مورد کسب درآمد و منافع در خارج از اداره وجود ندارد. از جمله اینکه اصل ۱۴۱ قانون اساسی داشتن بیش از یک شغل دولتی را منع کرده و قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ تفصیل این موضوع را بیان کرده است. با وجود این، در قوانین موجود، اول آنکه داشتن هم‌زمان یک شغل دولتی و دو یا چند شغل خصوصی منع نشده است؛ تنها تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوع است. در حالی که در بخش تعارض منافع، تعدد شغل اعم از دولتی و غیردولتی مورد نظر است. تنها در قوانین مربوط به سال‌های اخیر مانند «قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران» مصوب ۱۳۸۴ است که «اشتغال یا پذیرش مسئولیت دیگر در سایر دستگاه‌ها، بنگاه‌ها و نهادها اعم از دولتی و غیردولتی» ممنوع اعلام شده است. دوم آنکه مفهوم «داشتن شغل دولتی» مبهم است. ممکن است افراد مختلفی در سطوح مختلف اداری بدون آنکه پست سازمانی خاصی را در بخش دولتی اشتغال کرده باشند، عهده‌دار مسئولیت‌های مهم و آسیب‌پذیر در برابر تعارض منافع باشند. قوانین کنونی صراحت لازم را در این خصوص ندارند؛ لذا

می‌توان گفت جز برخی قوانین اخیر که درخصوص موضوعات خاصی تصویب شده و به پیشگیری از تعارض منافع تا حدی توجه نموده‌اند (مانند ماده ۲۴۱ لایحه اصلاحی قانون تجارت اصلاحی، ۱۳۹۵) در سایر قوانین، منع تعدد مشاغل نه از حیث تعارض منافع، بلکه از حیث عدالت استخدامی و حق برابر شهروندان در دسترسی به مشاغل عمومی است.

ب) ممنوعیت یا محدودیت تصمیم یا اقدام در مورد خود، از جمله قرارداد با خود و ارجاع به خود:

تصمیم یا اقدام کارگزاران در مورد خود و بستگانشان - حتی اگر در چارچوب قوانین باشد - اعتماد عمومی به آن‌ها را مخدوش می‌کند و آن‌ها را در معرض اتهام قرار می‌دهد. در نظام حقوقی ایران جز در موارد معدودی (مانند دادرسان و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری)، تصمیم‌گیری در مورد خود با ممنوعیت جدی مواجه نیست. در مورد قراردادهای دولتی نیز اغلب از منظر مبارزه با فساد، مداخله و تبانی در معاملات دولتی، اخذ پورسانت یا در نظر گرفتن کمیسیون یا پاداش برای خود یا دیگری در معاملات دولتی جرم‌انگاری شده است؛ اما در مورد ارجاع به خود، حکم قانونی مشخصی وجود ندارد و نشانی از راهکارهایی مرتبط با مدیریت تعارض منافع در چنین وضعیت‌هایی مشاهده نمی‌شود.

ج) ممنوعیت یا محدودیت فعالیت‌های پسااشتغال:

کارگزاران عمومی به‌ویژه آن‌هایی که سمت‌های مدیریتی دارند، اغلب پس از خاتمه خدمتشان در بخش عمومی (در نتیجه بازنشستگی، استعفاء، عزل، انفصال یا سایر دلایل) یا خودشان به‌دنبال موقعیت‌های شغلی جدید در بخش خصوصی می‌روند یا بخش خصوصی به‌دنبال آن‌ها می‌آید. در نظام حقوقی ایران متأسفانه حکم خاصی درخصوص ممنوعیت یا محدودیت فعالیت‌های حرفه‌ای پسا اشتغال وجود ندارد؛ تنها حکمی که تا حدی به این موضوع مربوط می‌شود، ماده ۳۷ قانون وکالت مصوب ۱۳۱۵ است که می‌گوید: «وکلا نباید بعد از استعفا از وکالت یا معزول شدن از طرف موکل یا انقضای وکالت به جهتی از جهات، وکالت طرف مقابل یا اشخاص ثالث را در آن موضوع بر علیه موکل سابق خود یا قائم مقام قانونی او قبول نمایند و محاکم، وکالت او را نباید در این مورد بپذیرند».

د) ممنوعیت یا محدودیت دریافت هدیه:

منظور از هدیه در حوزه تعارض منافع، دریافت هرگونه تسهیلات، مال، نفع، هرگونه ابراء، تخفیف، امتیاز یا حق مالی یا غیرمالی نظیر اعطای بلیط شرکت در مناسبات، هزینه سفر و پذیرایی و اسکان است که به افزایش دارایی یا پیشگیری از کاهش دارایی دریافت‌کننده هدیه منجر می‌شود.

چهار رویکرد در زمینه دریافت هدیه قابل شناسایی است:

- ممنوعیت (عدم دریافت هرگونه هدیه)
- محدودیت (دریافت هدیه تحت شرایط خاص)
- آشکارسازی (دریافت و اعلام هدیه)
- شرایط خاص (دریافت هدیه به نفع سازمان با شرکت)، (پریمی، ۱۴۰۰).

قاعده کلی این است که هر نوع هدیه به کارگزاران عمومی باید ممنوع باشد. آن‌هایی که به قصد تأثیرگذاری بر تصمیم یا اقدام مقامات و کارکنان داده می‌شوند رشوه قلمداد شوند و آن‌هایی که به سبب قدردانی از انجام وظیفه اهدا می‌شوند نیز به جهت ایجاد فرهنگ استحقاق به جای فرهنگ انجام وظیفه باید منع شوند.

در نظام حقوقی ایران، قوانین و مقررات مختلفی در منع دریافت هدیه از سوی کارگزاران عمومی وجود دارد. اخذ هرگونه مالی که در عرف رشوه تلقی می‌شود یا هدیه نامتعارف شناخته می‌شود، ممنوع است؛ اما در عمل به دلیل وجود ابهام در هر دو معیار مذکور، قوانین و مقررات مذکور به نحو کارآمد اعمال و اجرا نشده‌اند و در نتیجه متأسفانه فرهنگ استحقاق در برخی دستگاه‌های اجرایی و فرهنگ هدیه دادن از سوی مدیران و کارکنان استانی به مقامات و کارکنان مرکزی و ستادی به یک رویه تبدیل شده است.

بخش چهارم: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

مفهوم تعارض منافع در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران مفهوم جدیدی است که تاکنون به طور گسترده‌ای به آن پرداخته نشده است. شاهد مدعی آن است که تاکنون قانون مستقلی در مورد تعارض منافع در قوا و نهادهای مختلف حاکمیتی به تصویب مجلس شورای اسلامی نرسیده است. در حال حاضر فقط لایحه‌ای به نام «مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی» از سوی دولت آماده و برای تصویب در اختیار مجلس شورای اسلامی گذاشته شده که هنوز به سرانجام نرسیده است. البته در نظام حقوقی ما قوانین و مقررات مختلف و پرشماری وجود دارد که به صورت جزیره‌ای و اغلب در جهت مبارزه با فساد، به بخشی از مصادیق تعارض منافع اشاره داشته‌اند؛ بنابراین با وجود خلاء قانون جامع تعارض منافع در کشورمان، باید از قوانین و مقررات پراکنده‌ای که متضمن بخشی از بایسته‌های پیشگیری و مدیریت تعارض منافع است برای شناخت و تحلیل وضعیت موجود یاری جست.

به طور خلاصه می‌توان این‌طور نتیجه گرفت که برای مدیریت تعارض منافع، اول باید حل تعارض را تعریف و مشخص کرد که مقامات عمومی آن را تصحیح نمایند و در شرایط خاص بر

اساس آن عمل کنند. با توجه به نکات فوق می‌توان گفت اگرچه نظام حقوقی ایران از دیرباز به سبب مواجهه با آثار سوء برخی از مصادیق تعارض منافع اقدام به تقنین در این حوزه کرده‌اند و در ادامه نیز در چند سال اخیر تلاش برای ورود این مفهوم و ادبیات حقوقی کشور انجام شده است، اما می‌بایست به سمت الگوی میانه در تقویم مدیریت تعارض منافع حرکت کرد. الگویی که ضمن دربرداشتن استانداردهای بین‌المللی و مجرب قاعده‌گذاری در حوزه تعارض منافع، اقتضانات و پیچیدگی‌های موجود در نظام فرهنگی و حکمرانی کشور را مدنظر قرار داده و در نهایت مدیریت تعارض منافع را به مثابه یکی از اصول حقوق اداری بپذیرد.

مسئله شفافیت، یکی از دقیق‌ترین راه‌حل‌های مبارزه با فساد سازمان‌یافته اداری است؛ مسئله‌ای که باعث می‌شود خطاهای اداری کمتر شود و قانون‌مداری بیشتر مورد لحاظ قرار گیرد. در واقع، شفافیت همان دریچه نظارت مردمی و عمومی است که در نتیجه می‌توان مسیر محکم موضوع اصل هشتم قانون اساسی، یعنی امر به معروف و نهی از منکر را امکان‌پذیر کند و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولین گوشزد نماید. فرایند پیچیده و مبهم اداری، عدم شفافیت و عدم اطلاع مراجعه‌کننده، منجر به سوءاستفاده کارمند، عدم انضباط و همچنین موجب فساد اداری می‌گردد. عدم وجود اطلاعات و فقدان شفافیت، نظارت نهادهای مردم‌نهاد و غیردولتی را مختل می‌کند. 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. شفافیت قوانین و مقررات، مراحل انجام کار و فعالیت امور اداری و مالی همگی می‌تواند به سلامت نظام اداری کمک کند؛ چراکه در فضای مبهم و تاریک، سودجویان به اهداف خود خواهند رسید. ایجاد پایگاه داده‌ها در عرصه‌های مختلف گامی روبه جلو است؛ اما در حوزه‌های امور اداری و استخدامی و تصمیمات نهادهای گوناگون شفافیت بیشتری در نظام اداری باید حاکم شود.

بخش پنجم: راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

پس از سال‌ها انتظار و نیاز مبرم جامعه اداری ایران، لایحه «مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی» به مجلس ارسال شده است. تدوین این لایحه به‌خودی‌خود کاری ارزشمند محسوب می‌شود و با توجه به وضعیت کشور ما از نظر شاخص ادراک فساد در دنیا، لزوم تدارک چنین

لایحه‌ای لازم بود؛ لیکن ایرادات مهمی به لایحه مذکور وارد بوده، از جمله آنکه در آن تنها به تعارض منافع فردی بسنده شده است و برای مدیریت تعارض منافع ساختاری، تدابیری اندیشیده نشده است؛ درحالی‌که تعارض منافع در سطوح ساختاری از اهمیت بیشتری برخوردار است. حتی تعریف منافع شخصی در متن طرح هم مبهم است و تشخیص موقعیت تعارض، مطابق با آن بسیار سخت و دشوار خواهد بود. همچنین طرح یادشده از الگوهای مهم تعارض منافع غافل مانده، در نتیجه برای تمام سازمان‌ها و مؤسسه‌های مشمول، لایحه جامع و فراگیری نیست؛ بنابراین با وجود فقدان قانون جامع تعارض منافع در کشور، باید از قوانین و مقررات پراکنده‌ای که متضمن بخشی از بایسته‌های پیشگیری و مدیریت تعارض منافع است برای شناخت و تحلیل وضعیت موجود یاری جست. در بیشتر مواقع فساد و تعارض منافع با یکدیگر همراه هستند؛ به همین دلیل برای مبارزه با فساد، باید تعارض منافع را شناسایی کرد؛ زیرا سیاست‌های مبارزه با تعارض منافع ابزار مهمی برای ارتقای دموکراسی و بالابردن انسجام اداری محسوب می‌شوند. اغلب جایگاه تعارض منافع ریشه در ضعف‌های قانونی، روش‌های سنتی حل تعارض و فقدان ضمانت اجرای مناسب دارد. با توجه به اینکه تعارض منافع بسته به موقعیت‌های مختلف (شخصی، سازمانی، ساختاری و مانند آن) دارای تنوع است؛ بنابراین ارائه راهکارهای مدیریت تعارض منافع باهم متفاوت است و لازم است قوانین و سازوکارهای متعددی بر اساس پیشگیری از انواع تعارض منافع در سطوح مختلف با بهره‌گیری از شفافیت وضع شود. با تدوین مواد قانونی مؤثر و کارآمد در راستای مدیریت تعارض منافع و پیشگیری از فساد و همچنین ارائه مؤثرترین راهکارها هم از نگاه حقوقی و هم از دید اقتصادی و مدیریتی، فساد ناشی از تعارض منافع کاهش خواهد یافت. در ضمن به این نکته باید توجه کرد که در عمل امکان از بین بردن تمام موقعیت‌های تعارض منافع وجود ندارد، اما با انجام اقداماتی می‌توان اثر آن را، که همان بروز فساد است، کاهش داد. در این راستا با توجه به برخی نقص‌ها در لایحه پیشنهادی دولت، به نظر می‌رسد توجه به شماری پیشنهاد می‌تواند به تقویت این لایحه و هم‌ساز شدن شیوه‌های پیشگیرانه و مدیریت‌کننده وضعیت‌های تعارض‌آمیز با یافته‌های حقوقی و جرم‌شناسانه بیانجامد.

- سرعت بخشیدن به فرایند بررسی و قانون شدن لایحه
- تهیه و ابلاغ بخشنامه از سوی دستگاه‌های مشمول در آشنا ساختن مجموعه کارگزاران با چگونگی مدیریت تعارض منافع و رعایت ضوابط مربوطه
- افزایش سطح آگاهی‌های عمومی در جامعه و میان کارگزاران اداری و مدیریتی
- تقویت مشارکت نهادهای اجتماعی
- افزایش میزان شفاف‌سازی و نظارت بر دستگاه‌های مشمول

شایان ذکر است با توجه به برخی کاستی‌ها و قوانین و احکام موجود از جمله موضوعاتی از قبیل تعریف و مفهوم «داشتن شغل دولتی»، کسب درآمد و منافع در خارج از اداره، ارجاع به خود، ممنوعیت یا محدودیت فعالیت‌های حرفه‌ای پسا اشتغال و...، مطلوب‌تر آن است که در این راستا قوانین کامل‌تری با استفاده از بومی‌سازی تجربه‌های سایر کشورها وضع شود. البته بدون ایجاد زیرساخت‌های مناسب، اهداف قانون قابل دستیابی نیست و پیشگیری از چنین جرائمی، مستلزم سیاست مناسب و همکاری تمام نهاد‌های مرتبط است.

منابع

- انصاری، باقر (۱۴۰۱)، «مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی»، فصلنامه حقوق عمومی، دوره ۵۲، شماره ۱، صفحه ۲۹۷ تا ۳۲۱.
- بختیاری علی‌آباد، محمد (۱۴۰۱)، «سلامت در برنامه هفتم توسعه؛ ضرورت توجه به شفافیت به‌منظور مدیریت تعارض منافع»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- بوذرجمهری، حسین؛ مختاری، پیام مهدی و چیوایی، داریوش (۱۴۰۰)، «مصادیق تعارض منافع در حوزه سلامت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پارلمان اروپا (۱۹۹۶)، «قطعنامه جلوگیری از فساد اروپا».
- پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، «تعارض منافع»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- پریمی، ابوالفضل و ذاکریان، مهدی و عربیان، اصغر (۱۴۰۰)، «نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت نظام اداری»، فصلنامه حقوق اداری، سال نهم، شماره ۲۹.
- ثنایی، مهدی و عبدالحسین‌زاده، محمدحسین (۱۳۹۴)، «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی»، نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۹)، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، شماره ۵۸.
- منظور، داود و عباسی کلاش، مصطفی (۱۳۹۸)، «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، سال هفتم، شماره ۲۷، صفحه ۸۷ تا ۱۰۳.
- نیازپور، امیرحسین (۱۴۰۱)، «رویکرد سیاست جنایی لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی»، پژوهش‌های نوین حقوق اداری، دوره ۴، شماره ۱۱.
- همایونی، غلامحسین (۱۳۹۵)، «اظهار داری‌های مقامات دولتی، ابزاری برای پیشگیری از فساد»، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.
- Auby, Jean-Bernard, Breen, Emmanuel, Perroud, Thomas (Rds), (2014), "Corruption and conflicts of interest A Comparative Law Approach", Cheltenham(UK), Edward Elgar, P33-35.
- Transparency International (2010), "Regulation the Revolving Door", TI Working paper, <http://www.transparency.org/>.
- Trost, Christine, Alison I, Gash, (2008), "Conflicts of Interest and Public Life", cross-national perspectives, Cambridge University Press.

نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، جامعه مدنی، رسانه‌ها، و بخش خصوصی در ایجاد شفافیت در حکمرانی

وحید رفعت مقام^۱

محمد فیروزی^۲

چکیده

امروزه، حکمرانی الگوی موفق‌تری برای امور عمومی دولت‌ها محسوب می‌شود؛ لذا در این نوشتار در صدد هستیم تا موانع شاخص، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت خوب را در روشن‌سازی و تحقق همبستگی تبیین نموده و رابطه ناگسستی اسلام در مدیریت و نقش‌های حاکمان و زیربنای اقتصادی در جوامع و مراحل اجرایی که در راهبردهای اسلام ناب محمدی وجود دارد و در جوامع نقش ایفا می‌کند را تبیین نماییم. حکمرانی خوب در مکتب اسلام برای رفع موانعی چون پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت در اولویت قرار دارد. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که شاخص‌های پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت در اولویت قرار دارند.

در عصر جدید و با تحولات فکری و فنی، راهبری امور اقتصادی نیز مورد تغییر و تحول قرار گرفته است و بر نقش همزمان دولت و جامعه در توسعه اقتصادی تأکید می‌شود. در حکمرانی خوب به‌منظور دستیابی به توسعه پایدار انسانی با سازوکار تعاملی سه بخش دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی مواجه هستیم تا به‌موجب آن کشورها بتوانند از همه توانمندی‌های خود در توسعه همه‌جانبه استفاده نمایند.

واژگان کلیدی: الگوی حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، شفافیت، مشارکت، فساد، سلامت نظام اداری، جامعه مدنی، رسانه، نظام اقتصادی

۱. بازرس بسیج اصناف شهرستان فسا، rafatmagham722@gmail.com

۲. بازرس بسیج اصناف شهرستان فسا، fyrwzym041@gmail.com

مقدمه

از مهم‌ترین مسائل و آسیب‌های جوامع بشری می‌توان به عدم شفافیت در حکمرانی و نقش سازمان‌ها اشاره داشت. نظام‌های حاکم جهانی چون کاپیتالیسم و کمونیسم از شیوه‌های استعماری بهره می‌برند که نقش بزرگی در کشورهای جهان بازی می‌کنند؛ اما اسلام مبتنی بر ایدئولوژی الهی و بینش توحیدی است و برای حل این مسئله، راحل‌هایی را ارائه داده است که در این نوشتار به آن‌ها خواهیم پرداخت.

نکته اساسی آن است که به جای اینکه دولت به‌عنوان تسهیل‌کننده و محرک نیروهای بازار عمل کند (هدایت کردن)، به توانمندسازی شهروندان و ایجاد ارزش‌های مشترک میان آن‌ها می‌پردازد (خدمت کردن) و بر ایجاد ائتلافی از سازمان‌های دولتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی تأکید می‌ورزد. به این ترتیب، دیدگاه نومنتقه‌گرایی که در دهه ۱۹۹۰م ظاهر شد، حکمرانی‌ای را پیشنهاد می‌دهد که به جای ساختارهای نهادی پر حجم، بر فرایندهای همکاری و مشارکت، نقش نهادهای غیردولتی از جمله ساختارهای شبکه‌ای غیررسمی که برخاسته از جامعه مدنی هستند و هم‌اندیشی و چاره‌جویی در مسائل با مشارکت تمامی کنشگران تأکید می‌کند.

در سالیان اخیر، حکمرانی تبدیل به موضوعی مهم در مدیریت بخش دولتی و عمومی شده است و این مسئله به‌واسطه نقش مهمی است که حکمرانی در تعیین سلامت اجتماع ایفا می‌کند. الگوی حکمرانی با ویژگی‌های پاسخ‌گویی، شفافیت و حق اظهارنظر سبب شکل‌گیری دولتی کارآمد و شفاف خواهد شد. دولت شفاف، کارآمد و درستکار مبتنی بر شایسته‌سالاری و قوانین و مقررات ساده و روشن است. حاکمیت قانون به‌گونه‌ای منصفانه اعمال می‌شود. سیاست و چارچوب‌های قانونی در تصرف گروه‌های ذی‌نفوذ نیست، جامعه مدنی و رسانه‌های گروهی صدای مستقلی دارند که پاسخ‌گویی دولتی را ارتقا می‌دهد. بر پایه اصول و اهداف حاکم بر حکمرانی خوب، دولت‌ها به‌تنهایی قادر به پاسخ‌گویی نیازهای جدید نیستند و ضروری است با افزایش انعطاف و قابلیت‌های خود از طریق جذب نیروی‌های فعال در نهادهای عمومی و درگیر نمودن شهروندان در مراحل تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری به‌عنوان ذی‌نفعان اصلی، توان پاسخ‌گویی به نیازهای جدید را افزایش دهند. به‌طورکلی این الگوی جدید از طریق بهره‌گیری از ظرفیت‌های جامعه در بخش‌های دولتی، خصوصی و مدنی و نیز با تقویت توان سازمانی، ارائه خدمات مطلوب را محقق خواهد نمود.

۱. حکمرانی خوب

حکمرانی خوب از دو ایدئولوژی سیاسی عمده نشأت گرفته است: دیدگاه نئولیبرالیسم که حداقل

دخالت دولت و حداکثر دخالت سازمان بازار را تجویز می‌کند و دیدگاه سوسیال دموکراسی که در پی شناخت و بهره‌گیری از کارایی بازار در شرایطی است که بر استانداردهای عدالت اجتماعی بهبود اقتصادی درازمدت استوار است و به ایجاد زیرساخت‌های سیاسی و نهادی و توانمندی‌های اجتماعی توجه دارد. این دو ایدئولوژی متفاوت، در رابطه با مدیریت عمومی از اصطلاح حکمرانی با مفهوم و معنای متفاوت استفاده می‌کنند. معنای اول متضمن درهم‌آمیختگی بخش خصوصی و عمومی در یک شراکت کم‌رنگ و سُست است. در این دیدگاه نئولیبرالیستی، حاکمیت منطقه کلان شهری در پی جابه‌جایی تقابل بین منافع بخش خصوصی و عمومی با رقابت بین آن‌ها برای حل مسائل محلی با یک رویکرد تکنوکراتیک است. در این رویکرد هر آنچه برای بنگاه‌های اقتصادی خوب‌تر باشد، برای کل منطقه مناسب است.

دومین مفهوم ناظر بر اصطلاح حکمرانی، نگاهی است که آن را مجموعه‌ای پیچیده از تعامل نهادی و سازمانی در قبال مسائل گسترده فراروی سازگاری اجتماعی - اقتصادی در روند پیدایش سیستم جهانی می‌داند و در این دیدگاه نهادگرایانه‌تر، موضوع حیاتی ایجاد هماهنگی فراسوی مقیاس‌های جغرافیایی است.

«دیوید هلد» در کتاب معروفش به نام مدل‌های دموکراسی (۱۹۸۷م)، ضمن برشمردن یازده نوع دموکراسی، معتقد است پایداری یک نظام سیاسی، مستلزم حمایت شهروندان است. در یک جامعه دموکراتیک حمایت تمامی شهروندان به تداوم آن کمک می‌کند و این تداوم جز از طریق قبول هنجارها، ارزش‌ها و اهداف آن نظام میسر نیست. وی فهرستی از معیارهای حکومت مردم‌سالار را به شرح زیر ارائه می‌دهد که در راستای حکمرانی خوب است:

۱. مشارکت شهروندان در تصمیم‌گیری در مورد قوانین عمومی و مسائل سیاست‌های کلی
 ۲. حاکمان وظیفه دارند که اعمال خود را برای شهروندان توجیه کنند و باید در چارچوب منافع شهروندان عمل نمایند. همچنین مردم بتوانند آن‌ها را عزل کنند
 ۳. حاکمان باید در برابر نمایندگان مردم پاسخگو باشند
 ۴. حاکمان باید توسط شهروندان یا نمایندگان مردم انتخاب شوند (هلد، ۱۳۶۹).
- به‌طور کلی، هلد برابری شهروندان از جهت سیاسی و اقتصادی، مشارکت سیاسی شهروندان در راستای ایجاد شهروندانی آگاه و مسئول، آزادی بیان، آزادی تشکیلات سیاسی و مدنی، حق مساوی برای تکامل شهروندان و تأمین منافع آنان، ایجاد فرصت‌هایی بروز ظرفیت‌ها و استعداد‌های خود و دسترسی آزاد و همگانی به اطلاعات را برای ایجاد حکومت خوب و دموکراتیک ضروری می‌داند.
- درواقع حکمرانی خوب را می‌توان از یک جهت در چارچوب دولت رفاه تحلیل نمود. دولت

رفاه دولتی است که در آن نهادهای قدرت از طریق قانون، تهیه و بهبود رفاه عمومی را وظیفهٔ مقدم خود می‌شمارند. بدین ترتیب، دولت یا از طریق تضمین یک حداقل درآمد ثابت (به‌عنوان مثال حقوق بیکاری و بیمهٔ سالخوردگی) یا از طریق کمک‌های نقدی دیگر، در هنگام سوانح کاری، ناتوانی جسمی و روحی، بیماری، سالخوردگی و فشارهای اقتصادی و ناتوانی در امرار معاش، موقعیت افراد را تضمین کند (رحیق اغصان، ۱۳۸۴: ۴۰۳). در ادبیات موجود در زمینهٔ دولت رفاه بر دو اصل اساسی به‌عنوان اصول کلیدی تأکید شده است: نخست؛ تأمین خدمات رفاهی برای تضمین بقا در شرایط اقتصاد آزاد (سرمایه‌داری) و دوم؛ وجود دولت دموکراتیک. چنین دولتی وظیفه دارد برای همگان، امکانات پرستاری درمانی، بیمهٔ بیماری و بیکاری، بازنشستگی، اعانهٔ خانوادگی، مسکن، خدمات آموزشی و... را فراهم کند (آشوری، ۱۳۷۳: ۱۶۴). در واقع، مطابق با ایدهٔ دولت رفاه، دولت علاوه بر برنامه‌ریزی و کنترل در زمینهٔ بی‌نظمی‌ها و اغتشاشات داخلی و تجاوزات خارجی، تأمین امنیت و فعالیت‌های حمایتی و پلیسی، باید در جهت بهبود امنیت اقتصادی و گسترش تعلیم و تربیت، و بازتوزیع درآمد و بهبود رفاه مردم اقدامات لازم را انجام دهد.

اصطلاح حکمرانی خوب، اولین بار در یک سند بانک جهانی در سال (۱۹۸۹م) که سند «آفریقای پایین صحرا: از بحران به سمت توسعهٔ پایدار» نامیده شده، آمده است. در متن این سند مهم، اصطلاح حکمرانی خوب، در راستای این موارد بود: انواع سیاست‌های تطبیقی ساختاری (نظیر مداخلهٔ کمتر دولت در تصمیم‌گیری‌های اقتصادی، بخش‌های دولتی کمتر و کارآمدتر، ادارهٔ شفاف بخش دولتی، بازار آزاد و حذف هزینه‌های دولتی غیرضروری و همگرایی بیشتر با اقتصاد جهانی، و گسترش بخش خصوصی و جامعهٔ مدنی) که سال‌های متمادی از سوی بانک جهانی دنبال می‌شد (World Bank, 1989).

مرکز سکونت‌گاه‌های انسانی سازمان ملل متحد (هایپتات)، حکمرانی خوب را دارای ویژگی‌های ذیل می‌داند:

۱. مشارکت: مشارکت سنگ‌بنای اصلی حکمرانی خوب است. مشارکت مردم می‌تواند به‌صورت مستقیم و یا از طریق نهادهای مشروع واسط میان دولت و مردم یا نمایندگان منتخبشان باشد.
۲. حاکمیت قانون: حکمرانی خوب نیازمند چارچوب‌های قانونی بی‌طرفانه است که غیرمغرضانه اجرا شوند و توجه به حقوق شهروندی و در رأس آن حقوق اقشار ضعیف و اقلیت‌ها حفظ گردد. اجرای بی‌طرفانه قانون تنها با وجود نظام قضایی مستقل و نیروی پلیس سالم امکان‌پذیر است.
۳. شفافیت: شفافیت به‌معنای اتخاذ تصمیمات و اجرای آن‌ها مطابق قوانین و مقررات است.

- همچنین به معنای دسترسی آزاد مردم به اطلاعاتی است که می‌تواند بر زندگی آن‌ها تأثیرگذار باشد. در این راستا، باید اطلاعات کافی تهیه گردد و به صورت قابل فهم در اختیار عموم قرار داده شود.
۴. مسئولیت‌پذیری: در حکمرانی خوب، سازمان‌ها و نهادها باید در خدمت ذی‌نفعان و در قبال وظایف محول شده مسئول باشند. هر مشکل یا بحران در سطح جامعه را باید سازمان و بخش مربوط مدیریت کند و هیچ معضلی وجود نداشته باشد که کسی خود را در قبال آن مسئول نداند.
۵. اجماع‌محوری: در سطح جامعه، کنشگران زیادی با نقطه‌نظرهای مختلف حضور دارند. حکمرانی خوب باید منافع متفاوت گروه‌های گوناگون را با دستیابی به یک اجماع گسترده فراهم نماید. تصمیم‌گیری مبتنی بر اجماع، فرایندی است که در آن قدرت شخصی و کنترل اطلاعات تابع بحث باز و صادقانه پیرامون موضوعات است. اجماع‌محوری نیازمند درک درستی از دورنمای بلندمدت توسعه انسانی پایدار و شیوه رسیدن به اهداف در این نوع از توسعه است.
۶. تساوی حقوق و جامعیت: رفاه و سلامت در جامعه زمانی به وجود می‌آید که تمام اعضای آن احساس کنند در جریان تحولات آن قرار دارند و به نوعی خود را عضو تأثیرگذار پندارند.
۷. کارایی و اثربخشی: حکمرانی خوب به معنای آن است که فرایندها و نهادها در راستای نیاز جامعه عمل کنند و از منابع به بهترین نحو استفاده نمایند (UN-HABITAT, 2006).
۸. پاسخ‌گویی: پاسخ‌گویی، برای حکمرانی خوب، نیازی کلیدی به‌شمار می‌رود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی نیز باید به عموم مردم و ذی‌نفعان خود، پاسخ‌گو باشند. اینکه پاسخ‌گویی از طرف چه کسی و به چه فردی است، بر حسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمان‌ها و افراد متغیر است. در حالت کلی، هر سازمان در برابر کسانی که به وسیله کارهای انجام شده توسط سازمان تأثیر می‌پذیرند، پاسخ‌گو است. نکته مهم اینجا است که پاسخ‌گویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود. ویژگی‌های حکمرانی خوب با اندک تفاوت‌هایی از دیدگاه‌های دیگری نیز مطرح شده است. کمیسیون اقتصادی و اجتماعی ملل متحد برای آسیا و اقیانوسیه (UNESCAP) هشت ویژگی را برای حکمرانی خوب برشمرده که عبارت‌اند از: مشارکت‌جویانه، وفاق‌محور، پاسخ‌گو، شفاف، انعطاف‌پذیر، کارآمد و مؤثر، منصفانه و عام و تابع حاکمیت قانون. همچنین حکمرانی خوب تضمین می‌کند فساد به کمترین میزان برسد و دیدگاه‌های اقلیت مورد توجه قرار گیرد و مشکلات اقشار آسیب‌پذیر در تصمیم‌گیری‌ها لحاظ شود. حکمرانی خوب به نیازهای فعلی و آینده جامعه اهمیت می‌دهد (UNESCAP, 2004).

۲. فساد و سلامت نظام اداری

از دهه ۱۹۵۰م مباحث نظری فساد شکل جدی به خود گرفت، اما از دهه ۱۹۷۰ بررسی‌های نظری درباره فساد ارائه شد و از آن زمان به بعد یکی از اصلی‌ترین مباحث در زمینه دولت، حکمرانی و توسعه بود. فساد به عنوان پدیده‌ای اجتماعی و فراگیر ممکن است در عرصه‌های گوناگون حیات اجتماعی بروز یابد و چهره‌ای خاص به خود گیرد؛ اما در تمام انواع فساد، تعمدی بودن، غیرقانونی بودن و جایگزینی منافع خصوصی و شخصی به جای منافع عمومی و دولتی مشاهده می‌شود. فراگیری و گستردگی فساد در دهه‌های اخیر موانع جدی را برای توسعه و مردم‌سالاری و برقراری حکمرانی خوب به وجود آورده است.

فساد در ادبیات لاتین از فعل لاتین «رومپیر» به معنای شکستن و آنچه که شکسته و نقض می‌شود، گرفته شده است و می‌تواند شیوه رفتار اخلاقی یا اجتماعی و یا مقررات اداری باشد. درحقیقت، با تحقق فساد چیزی شکسته یا نقض شده است. به نظر می‌رسد برای اولین بار تعریف معروف فساد در قالب این عبارت «فساد عبارت از سوءاستفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی» مطرح شده است (دوگراف، واخنار، فون مارافیک، ۱۳۹۴: ۳۰). فساد در سه سطح ظهور و بروز می‌یابد:

۱. فساد خرد که به اخذ رشوه‌های اندک از جانب کارکنان دولت، برای رفع مشکلات اشاره دارد.
۲. فساد سازمان‌یافته نیز زمانی است که بقای نظام‌ها به وجود فساد بستگی پیدا می‌کند و در این حالت، سازمان‌ها، مقررات و هنجارهای رفتاری با فساد تطبیق پیدا می‌کند. فسادی سازمان‌یافته تلقی می‌شود که دو ویژگی مهم داشته باشد: الف) به صورت جمعی انجام شود، نه فردی؛ ب) تمام مراحل ارتکاب فساد اعم از برنامه‌ریزی و اجرا یا بخشی از آن سازماندهی شده باشد (همدمی خطبه‌سرا، ۱۳۸۷: ۴۱).
۳. فساد بزرگ نیز زمانی اتفاق می‌افتد که مسئولان سطح بالای دولتی و سیاستمداران در قراردادهای و طرح‌های بزرگ که جنبه ملی دارند، اعمال نظر می‌کنند و سودهای کلان به دست می‌آورند (حاجیان و ایرانشاهی، ۱۳۹۱: ۲۰۴).

سلامت نظام اداری برای دولت و شهروندان همانند کیفیت زندگی، امنیت اجتماعی و عدالت اجتماعی آرمانی مطلوب است و مبارزه با فساد برای سالم‌سازی جامعه، بهبود رفاه عمومی و عدالت اجتماعی لازم و ضروری است. اصطلاح سلامت سازمانی، نخستین بار در ۱۹۶۹م توسط مایلز در مطالعه‌ی جو سازمانی مدارس به کار برده شد. مایلز سلامت سازمانی را این‌گونه تعریف کرد: یک سازمان سالم نه تنها در محیط خود دوام می‌آورد، بلکه در یک برهه‌ی زمانی طولانی به اندازه‌ی کافی سازش می‌کند و توانایی‌های بقا و سازش خود را به‌طور مداوم توسعه و گسترش می‌دهد

(ربیعی و بیگدلی، ۱۳۹۰: ۱۹۲). لایدن و کلینگل در مورد سلامت نظام اداری می‌نویسند: «سلامت نظام اداری مفهوم تازه‌ای است و تنها شامل توانایی‌های سازمان برای انجام وظایف به‌طور مؤثر نیست، بلکه شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود نیز می‌گردد. ناظران در سازمان‌های سالم کارکنانی متعهد و وظیفه‌شناس، با روحیه بالا، کانال‌های ارتباطی باز و موقعیت بالا می‌یابند. یک سازمان سالم جایی است که افراد می‌خواهند در آنجا بمانند، کار کنند و به آن افتخار کنند و همچنین افراد سودمند و مؤثرند» (شیخی، ۱۳۹۰: ۱۰۲).

۳. جامعه مدنی

جامعه مدنی شامل همه حوزه‌هایی است که پس از تعیین و تجزیه حوزه دولت باقی می‌ماند. حوزه‌ای است که در آن کشمکش‌های اقتصادی، اجتماعی و ایدئولوژیک واقع می‌شود و دولت می‌کوشد آن منازعات را از طریق وساطت یا سرکوب، حل کند. کارگزاران این منازعات در درون جامعه مدنی عبارت‌اند از: نیروها، طبقات، گروه‌ها، جنبش‌های اجتماعی و نهادها و گروه‌های فشار و انجمن‌های نماینده آن‌ها (بشیریه، ۱۳۸۷: ۳۳۲). در خصوص کارکردهای جامعه مدنی می‌توان به موارد ذیل اشاره نمود:

۱. پایه‌ای برای تحدید قدرت دولت و نیز کنترل آن می‌باشد که دو جنبه دارد:

یک. نظارت و کنترل بر اعمال قدرت در دولت‌های دموکراتیک

دو. دموکراسی‌سازی در دولت‌های استبدادی

۲. تقویت دولت (احترام به دولت و ایجاد اعتماد میان دولت و جامعه) (براهویی، ۱۳۷۷: ۷-۸)

۳. از طریق مشارکت شهروندان سطح اعتماد و همکاری را افزایش می‌دهد و با افزایش

مشارکت سیاسی و رقابت سیاسی، حقوق و تکالیف سیاسی مردم را روشن می‌سازد.

۴. در تقویت سرمایه اجتماعی نقش بسزایی ایفا می‌نماید و با ایجاد کانال‌ها و منابع اطلاعاتی

لازم، توانمندی شهروندان را افزایش و نهادهای دولتی را پاسخ‌گو می‌کند.

۵. باعث ارتقای تفکر و ارتباطات عمومی می‌شود و به‌عنوان نماینده عامه مردم عمل می‌کند و

می‌تواند با ارتقای مهارت‌های سیاسی، مهارت‌های مذاکره، چانه‌زنی، تشکیل ائتلاف‌ها و... را

افزایش دهد (فقیهی و ولیخانی دهاقانی، ۱۳۹۰: ۳).

۴. اقدامات نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد

امروزه مشارکت جامعه مدنی در ارزیابی مشکل فساد و قاعده‌مند ساختن و اجرای اصلاحات، عنصر مهمی در راهبردهای مبارزه با فساد است. در صورتی سیاست‌ها و اقدامات با موفقیت انجام

می‌شود که از پشتیبانی کامل، مشارکت و از آن خود دانستن جامعه مدنی برخوردار باشند. نهادهای مدنی با نظارت خود بر عملکرد سازمان‌ها و نهادهای دولتی تلاش می‌نمایند تا فعالیت‌های آن‌ها را از طریق شفاف‌سازی و به‌اصطلاح در اتاق شیشه‌ای در معرض داوری جامعه قرار دهند. می‌توان کارکرد جامعه مدنی در مقابله با فساد را چنین تبیین نمود:

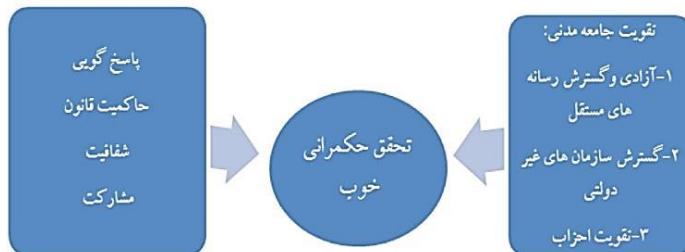
۱. کمک به آموزش عمومی: کمک به روند آموزش اعضای جامعه مدنی و بالا بردن سطح آگاهی آنان در زمینه فساد و نحوه پیشگیری از آن و در صورت وقوع فساد، چگونگی گزارش آن به مراجع تحقیق، اولین اقدام مهم و مؤثر نهادهای مدنی در امر پیشگیری از فساد است. عدم آگاهی مردم نسبت به پیامدهای منفی فساد و نحوه وقوع مبارزه با آن مهم‌ترین علت اجتماعی گسترش فساد است.

۲. برقراری فرهنگ قانون‌مداری و پرهیز از فساد: اقدام دیگر جلب مشارکت‌های مردمی و سازماندگی صحیح و منطقی آن جهت برقراری فرهنگ قانون‌مداری، صداقت و درستکاری و پرهیز از فساد است.

۳. کمک به سازوکارهای گزارش‌دهی: نهادهای مدنی و اعضای فعال در آن می‌توانند به‌خوبی با اعلام موارد وقوع فساد به این سازوکار کمک کنند و با پیگیری شکایت‌های رسیده، باعث ایجاد تلاش و انگیزه بیشتر در مراجع تحقیق شوند و مانع بی‌تفاوتی و اهمال‌کاری و یا عدم رسیدگی گردند. همچنین، نهادهای مدنی می‌توانند با تشویق همه‌جانبه مردم در جهت همکاری با مراجع تحقیق و متقاعد کردن آنان مبنی بر اینکه از رهگذر آن همکاری هیچ خطری آن‌ها را تهدید نخواهد کرد، باعث ارتقای سطح همکاری‌های مردمی شوند.

۴. پژوهش و بیان دیدگاه‌های اصلاحی: نهادهای مدنی می‌توانند با بررسی اولویت‌ها و انجام پژوهش‌های بنیادین در خصوص معضلات و مشکلاتی که جامعه با آن‌ها روبه‌رو است و عرضه نتایج تحقیقات خود به حاکمیت، بخش عمومی و خصوصی را در راستای اتخاذ برنامه‌ای کلان و مناسب، یاری رسانند. در این حوزه نیز، نتایج تحقیق و پژوهش نهادهای مدنی می‌تواند به ارتقای شفافیت در عملکرد دولت‌ها و بالا بردن پاسخ‌گویی آنان کمک کند (دیپیم، ۱۳۸۷: ۵۰-۵۲).

باتوجه به مطالبی که ذکر شد، می‌توان مدل چارچوب مفهومی را به‌صورت شکل (۱) عرضه کرد.



شکل ۱: چارچوب مفهومی

۵. نقش رسانه‌ها

ضرورت توجه به حکمرانی و حرکت به سمت حکمرانی اندیشه‌محور منتج به «حکمرانی خوب» خواهد بود. حکمرانی در اینجا به عنوان فعالیت، شیوه عمل یا قدرت حکمراندن دولت است. منظور از دولت در اینجا دولت به مفهوم عام یعنی قوای سه‌گانه است نه به معنی قوه مجریه صرف. کمسیون حکمرانی جهانی، حکمرانی را چنین تعریف کرده است: «حکمرانی مجموعه‌ای از روش‌های فردی و نهادی، عمومی و خصوصی است که امور مشترک مردم را اداره می‌کند. حکمرانی فرایندی پیوسته است که از طریق آن منافع متضاد یا متنوع را همساز نموده و اقدام همکاری‌جویانه اتخاذ می‌گردد. حکمرانی شامل نهادهای رسمی و نظام‌هایی است که برای تضمین رعایت قانون قدرت پیدا کرده‌اند، همچنین قرارهای غیررسمی که مردم و نهادها بر سر آن‌ها توافق نموده‌اند یا درک می‌کنند که به نفع آن‌هاست».

بانک جهانی نیز برای حکمرانی خوب شش ویژگی برمی‌شمارد: حق اظهار نظر و پاسخ‌گویی؛ پرهیز از خشونت؛ اثربخشی دولت؛ حذف مقررات اضافی؛ حاکمیت قانون و مبارزه با فساد. رسانه‌ها می‌توانند در استقرار حکمرانی خوب که بستر ساز حکومتی مردم‌سالار است بسیار مؤثر باشند. حکمرانی خوب نیازمند پاسخ‌گو بودن مسئولان است. رسانه‌ها در این بستر می‌توانند با کارکرد مؤثر نقشی حیاتی در این زمینه داشته باشند. نگارنده برای رسانه‌ها اعم از مکتوب، تصویری، شنیداری و مجازی کارکردهای ذیل را در حوزه حکمرانی خوب، قائل است:

۱. مطالبه‌گری و ایجاب مسئولان به پاسخ‌گویی، در هر جامعه‌ای که رسانه‌ها قدرت پرسش‌گری داشته باشند، پاسخ‌گویی فرهنگ خواهد شد و شفافیت به عنوان یک اصل راهبردی نهادینه می‌گردد و حکومت در مسیر حکمرانی خوب هدایت خواهد شد.
۲. حکمرانی بدون شفافیت مالی معنا نخواهد داشت. قدم اول رسانه‌ها در این حوزه مطالبه‌گری استانداردهای ثبت و انتشار اطلاعات است و گام دوم پیگیری استقرار دولت الکترونیک است، این امر هم به پاسخ‌گویی سریع و هم به شفافیت مالی و مبارزه با فساد کمک خواهد کرد.
۳. کارکرد دیگری که رسانه‌ها در کمک به استقرار حکمرانی خوب می‌توانند ایفا نمایند؛ کمک به توانمندسازی دولت است. عمده‌ترین این سیاست‌هایی که رسانه‌ها می‌توانند دنبال کنند عبارت‌اند از: اصلاح نظام قضایی، تمرکززدایی، مبارزه با فساد، شفاف‌سازی نظام بودجه‌ای و شایسته‌سالاری.
۴. یکی دیگر از کارکردهای رسانه‌ها کمک به اثربخشی دولت می‌باشد. اثربخشی می‌تواند، شامل کیفیت سیاست‌گذاری و ارائه خدمات عمومی و فقدان موانع قانونی در روند توسعه جامعه باشد.
۵. حاکمیت قانون از مؤلفه‌های حکمرانی خوب است. رسانه‌ها باید تلاش کنند تا حاکمیت

قانون در جامعه که شامل حفاظت از حقوق مالکیت و استقلال قضایی و کنترل فساد است به شکل جدی دنبال و عملیاتی شود.

۶. کنترل و مبارزه با فساد از ارکان مهم حکمرانی خوب است. باید بدانیم که فساد از راههایی از قبیل کاهش رشد، مالیاتهای تنازلی، هدف‌گیری ناکارآمدتر طرح‌های اجتماعی، دسترسی نابرابر به آموزش، انحراف سیاستی به نفع نابرابری در تملک دارایی، کاهش هزینه‌های اجتماعی و افزایش مخاطرات سرمایه‌گذاری برای فقرا، نابرابری در آمد و فقر را افزایش می‌دهد. رسانه‌ها باید در این حوزه تلاش نمایند با مبارزه با فساد در همه لایه‌های اجتماع، آسیب‌پذیری جامعه، خاصه اقشار کم‌درآمد و فقیر را به حداقل ممکن برسانند. رسانه‌ها می‌توانند با کمک به شفافیت و پاسخ‌گویی در مدیریت هزینه‌های عمومی و همچنین ترویج حاکمیت قانون، به این مهم کمک نمایند.

۶. سیستم و نظام اقتصادی

چنین به نظر می‌آید که واقعیات موجود جهان، سازگاری چندانی ندارند؛ چراکه در کشورهای اسلامی چندان اثری از اقتصاد و سیستم سالم نمی‌توان یافت و این‌ها جز کشورهای عقب‌مانده دنیا محسوب می‌شوند و از سوی دیگر، ملت‌های غیرمسلمان در مسائل اقتصادی و سیستم کارآمد به پیشرفت چشمگیری نائل آمده‌اند.

۷. رابطه اسلام و نظام‌های حاکم

قرن‌هاست که میان حقیقت اسلام و دولت‌های اسلامی جز ارتباط لفظی و اسمی رابطه دیگری وجود ندارد، یعنی اسلام به واقعیتش یک نظام جامع و ناظر بر کلیه امور فردی و اجتماعی است که به‌دست فراموشی سپرده شده؛ بنابراین می‌بینیم که اگر حقیقت اسلام در یک محیط اسلامی پیاده شود، بسیار کارآمد خواهد بود.

نکات مهم در اشاعه حقیقت اسلام در دولت‌های اسلامی عبارت‌اند از:

۱. باید در نظر داشت که در جوامع اسلامی ثروت‌ها به‌طور عادلانه تقسیم شود و طبعاً فقرا بسیار محدود خواهد بود و درست برعکس در جوامع سرمایه‌داری که شکاف عمیقی میان طبقات مختلف اجتماع وجود دارد این قاعده معکوس خواهد بود.
۲. چون در جوامع اسلامی اخلاق حاکم است، در نتیجه اعتماد عمومی وجود دارد.
۳. در بینش اسلامی چون همه‌چیز از آن خداست، ثروتمندان مال را متعلق به خود ندانسته، بلکه اجتماع را در آن شریک می‌دانند و در نتیجه آن از جامعه دریغ نمی‌دارند.
۴. هرکس مقابل تعهدات خود مسئولیتی دارد و هرگز اجازه نمی‌دهد حقوق دیگران را پایمال کند.

۵. دادگاه اسلامی قوانینی برای قضاوت و مجازات دارد و به محض اثبات جرم مجازات را اعمال خواهد نمود.

۶. رباخواری اصلاً وجود ندارد و رباخوار در جامعه محکوم به اعدام است.

۷. قرض الحسنه پشتوانه محکمی دارد.

۸. انحصارات

منحصر کردن توحید توسط شخص یا سازمانی، به طوری که دیگران از آن محروم باشند، یکی از عوامل بیماری دستگاه‌های اداری و مدیریت ناسالم است. انحصار به دل‌خواه در کاپیتالیسم و کمونیسم شیوه و روشی ایدئال برای ثروت‌اندوزی و کسب قدرت است.

انحصارات در نظام سرمایه‌داری به دو قسم است:

الف) بر اساس مالکیت فردی

ب) انحصارات که دولت امتیاز آن را به شخص یا شرکتی می‌دهد.

۹. اسلام و انحصارات

انحصارات در دنیای کنونی عبارت‌اند از:

انحصاراتی که در مبارزات اقتصادی پدید می‌آید

انحصاراتی که دولت امتیاز آن را واگذار می‌کند.

انحصاراتی که نظام کمونیستی با تمام منابع ثروت در انحصار هیئت حاکمه قرار می‌دهد و حتی ملت مالک دسترنج خود هم نمی‌باشد.

اسلام با تمامی این انحصارات مخالف بوده و از هرگونه انحصارطلبی جلوگیری نموده است و ثروت را متعلق به همگان می‌داند: «کی لایکون دوله بین الاغنیاء منکم» (حشر: ۷). همچنین اسلام برای احدی مزیتی قائل نیست تا امتیاز در انحصار او قرار گیرد و دیگران را محروم سازد.

۱۰. زیربنای مدیریت دستگاه‌ها در اسلام

به‌طور اجمال می‌توان زیربنای مدیریت در اسلام را شامل چهار عامل زیر دانست:

مالکیت فردی

قاعده لاضرر

مالکیت دولت

اختیارات حاکم اسلامی

از این رو اسلام اجازه نمی‌دهد صاحبان قدرت و مدیران نالایق افراد یک جامعه را نابود نمایند؛

بنابراین فعالیت‌هایی که سبب زیان‌های اجتماعی می‌گردد، مانند ربا، احتکار، تقلب، کم‌فروشی و گران‌فروشی در شرع مقدس اسلام تحریم شده است و در این مورد نیز حاکمان اسلامی با استفاده از اختیارات خود و بر اساس اصول کلی مثل قاعده لاضرر دستور ضروری را صادر می‌نمایند تا هرگونه اقدام که متضمن زیان دیگران باشد، ممنوع گردد و در کلیه شئون جامعه و طبق موازین شرعی که به صلاح جامعه اسلامی باشد، به مرحله اجرا گذاشته شود. این اختیارات تا حد مصادره اموال خصوصی در موارد خاص، وسعت پیدا می‌کند؛ لذا با عنایت به چشم‌انداز اسلامی در افق و مبانی مکتب اسلام و راهبردهایی آن و با استعانت از خداوند و رهنمودهای پیامبر و ائمه اطهار (علیهم‌السلام) جامعه اسلامی در اجرای مسیر حرکت سازمان و نقش سیستم‌های اداری گام برمی‌دارد.

۱.۱. مراحل اجرا

- شفاف‌سازی الزامات سازمانی
- شناسایی و ارزیابی ذی‌نفعان
- تدوین چشم‌انداز و مأموریت‌ها
- شناسایی و ارزیابی فرصت‌ها و چالش‌ها
- قوت و ضعف‌های ارزشی
- شناسایی مسائل استراتژیک
- تدوین راهبردها
- ارزیابی اولویت زمان‌بندی
- برنامه‌ریزی اجرایی
- نظارت و پایش برنامه‌های راهبردی

۱.۲. پاسخ‌گویی، موانع پاسخ‌گویی

- فقدان یا ضعف نظارت همگانی
- وجود سازمان‌های مردم‌نهاد ضعیف
- مالکیت متمرکز و اعمال محدودیت بر گزارش‌دهی رسانه‌ها و ضعف یا عدم سازمان‌یافتگی کافی احزاب
- آزادی اختیار و عمل زیاد
- عدم دسترسی رسانه‌ها به اطلاعات معتبر
- عدم وجود نظارت مستمر (عینی و ذهنی)

- مراکز متعدد پاسخ‌خواهی
- فقدان یا ضعف شفافیت و حاکمیت قانون
- عدم ارتباط بین مدیران با کارکنان
- تمرکز قدرت در رأس سازمان
- پشت‌گرمی مسئولان و مدیران به حمایت‌های سیاسی
- پایین بودن میزان صداقت و درستی حکومت (دولت)
- ابهام و شفاف نبودن قوانین و مقررات
- نارضایتی و بی‌میلی شغلی

۱۳. حاکمیت قانون، موانع حاکمیت قانون

- ناهمگونی اجتماعی
- جامعه قومی و قبیله‌ای
- تمرکز قدرت و عدم تفکیک قوا
- ضعف نظارت همگانی
- شخصی شدن تصمیمات عدم استقلال و وابسته بودن دستگاه قضایی
- وجود قوانین متعدد و تفسیرپذیر و گاه متناقض
- مقید نبودن وضع‌کنندگان به مصوبات و مقررات وضع شده
- رعایت نکردن قوانین و مقررات از سوی کارمندان
- قانون‌گریزی

نتیجه‌گیری

الگوی حکمرانی خوب یکی از موفقیت‌آمیزترین الگوها در زمینه اداره امور عمومی با معیارهایی نظیر پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت، به‌عنوان اثربخش‌ترین، کم‌هزینه‌ترین و پایدارترین شیوه اعمال مدیریت نظام پیچیده و چندسطحی مطرح شده است؛ از این‌رو، برای رفع موانع حکمرانی خوب نیازمند اعمال شاخص‌های آن هستیم. مهم‌ترین موانع اعمال این شاخص‌ها عبارت‌اند از: وجود ناهمگونی اجتماعی؛ حاکم بودن روابط قومی و قبیله‌ای در جامعه؛ تمرکز قدرت و عدم تفکیک قوا. شاخص شفافیت در اولویت سوم است؛ بنابراین، ضریب همبستگی بین موانع پاسخ‌گویی و حکمرانی خوب در اداره امور عمومی برابر یک اصل است.

مهم‌ترین عامل عدم شفافیت ضعف رسانه‌ها در ایفای کارکرد خود (انتشار اطلاعات،

تجزیه و تحلیل اطلاعات و نظرسنجی)، می‌باشد.

به تعبیر دیگر در دسترس نبودن اطلاعات هم برای مردم در مراجعات به ادارات و هم برای بازیگران جامعه مدنی در خصوص وقایع و حوادث و نیز وجود انحصارات که در اختیار برخی از افراد می‌باشد را می‌توان از موانع مشارکت دانست.

به‌طور کلی موانع حکمرانی خوب در سطح بالایی قرار دارد و بیشتر افراد جامعه با موانع متعدد حکمرانی خوب مواجه هستند و تنها درصد کمی نسبت به موانع حکمرانی نگرش پائینی دارند؛ بنابراین، برای رفع موانع حکمرانی خوب به ترتیب باید میزان پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، شفافیت و مشارکت در سطح مطلوب ارتقا یابد و در اولویت مدیران و تصمیم‌گیران قرار بگیرد. در همین راستا، توصیه‌های سیاستی زیر ارائه می‌شود:

۱. افزایش حق اظهارنظر و پاسخ‌گویی: منظور از پاسخ‌گویی حساب پس دادن و پاسخ‌گو بودن مسئولان است. برای ارتقا و افزایش این شاخص می‌توان چنین اقداماتی انجام داد: وجود نشریات و رسانه‌های گروهی قوی مستقل و آزاد از قبیل مطبوعات، رادیو و تلویزیون در جامعه، نهادینه‌سازی احزاب سیاسی، توسعه نهادهای مدنی و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد.

۲. حاکمیت قانون: منظور از آن وجود چارچوبی قانونی و رعایت آن برای همه اعضای جامعه برای ارتقای حاکمیت قانون، این اقدامات پیشنهاد می‌شود: وجود قانون شفاف و به‌دور از ابهام، تمرکززدایی اداری، پرهیز از شخصی‌نگری و اعمال تصمیمات شخصی.

۳. شفافیت: به معنای گردش آزاد اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه شهروندان است. برای ارتقای شفافیت، می‌توان این اقدامات را به‌کار بست: تقویت نظارت همگانی، که باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می‌شود. احزاب و تشکل‌های مدنی از یک‌سو و مطبوعات مستقل از سوی دیگر، از جمله نهادهای ناظر محسوب می‌شوند که به‌شدت حضور آن‌ها در جامعه، مستلزم ایجاد فضایی رقابتی در جامعه است. همچنین در دسترس قرار گرفتن اطلاعات در اختیار صاحب‌نظران به فراخور حیطة فعالیت و همچنین عموم مردم متناسب با شرایط.

۴. مشارکت: به معنای حضور همه مردم در تصمیمات، چه مستقیم و چه از طریق نمایندگان خود. از جمله موارد مشارکت بیشتر می‌توان به تمرکززدایی اداری اشاره کرد. امروزه، تمرکززدایی در ابعاد مختلف آن به‌عنوان یکی از روش‌های حل مسائل و مشکلات کشور و استفاده بهتر از توانایی‌هایشان مورد توجه فراوان قرار گرفته است. آن گروه از فعالیت‌های مدیریت و اداره امور شهر که قابل واگذاری است، باید از انحصار دولت خارج شده و به سطوح پایین‌تر مدیریتی واگذار

شود. کارآمدسازی نظام سیاسی و اداری دولت از طریق کاهش مسئولیت‌های وی، اصل تمرکززدایی را اجتناب‌ناپذیر می‌سازد و باعث مشارکت و حضور گسترده‌تر مردم در امور محلی و منطقه‌ای خود می‌شود.

راهکارهای مبارزه با فساد

- اصلاح ساختار سازمان‌های دولتی، رفع بوروکراسی، سیاست‌زدایی از نظام اداری
- فراهم کردن زمینه مشارکت فعال سازمان‌های غیردولتی جامعه مدنی برای پیشگیری از ایجاد گروه‌ها و باندهای غیررسمی قدرتمند
- مشخص ساختن و کارآمد کردن قوانین حقوقی و تنظیمی
- روشن ساختن قوانین مربوط به تضاد منافع
- تأسیس کمیسیون‌های مستقل مبارزه با فساد
- نهادینه کردن نظام‌های حکمرانی شرکتی سالم

منابع

- ابراهیم‌پور، حبیب و روشندل، اربطانی طاهر (۱۳۸۷)، «بررسی جایگاه رسانه ملی در الگوی حکمرانی پایدار در ایران»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۱، شماره ۱، صص ۱۸
- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۳)، «حقوق رسانه‌ها»، فصلنامه پژوهش‌های ارتباطی، سال یازدهم، شماره ۳۹، ۱۰۲-۴۰.
- برادران شرکاء، حمیدرضا و ملک‌الساداتی، سعید (۱۳۸۶)، «حکمرانی خوب؛ کلید توسعه آسیای جنوب غربی»، مجله راهبرد تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، شماره ۴۶.
- بشیریه، حسین (۱۳۸۷)، دیباچه‌ای بر جامعه‌شناسی سیاسی ایران، چاپ پنجم، تهران: نشر نگاه معاصر.
- پوراحمدی، حسین (۱۳۸۸)، «اقتصاد سیاسی رسانه و انتخابات: تئوریزه کردن نابرابری‌های انتخاباتی»، فصلنامه پژوهش‌های ارتباطی، سال ۱۶، ویژه رسانه و انتخابات، صص ۶۲.
- ویژه‌نامه حقوق و رسانه، صص ۶۹.



بررسی میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی کل کشور و ارائه یک مدل بهینه

عنایت داودی^۱

ناهید کرمی^۲

چکیده

این پژوهش به دنبال بررسی میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی کل کشور است. در این تحقیق از روش پیمایش و ابزار پرسشنامه محقق ساخته استفاده شده است. جامعه آماری این پژوهش را مشتریان و کاربران سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی استان مازندران تشکیل می دهند که در سال ۱۳۹۶ تعداد آن‌ها برابر با ۲۴/۸۸۴ نفر بوده است که ۳۷۸ نفر از آن‌ها در مطالعه شرکت کردند. پرسشنامه‌ها بر اساس روش نمونه‌گیری سیستماتیک در جامعه نمونه توزیع گردید. نتایج به دست آمده نشان می دهد عوامل مرتبط با فناوری، عوامل مرتبط با ویژگی‌های سازمان، عوامل مرتبط با کیفیت وبسایت و ویژگی‌های مشتری رابطه معناداری با جلب اعتماد عمومی به سامانه دارد. نتایج مدل تدوینی برای تبیین تغییرات میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه شکایات سازمان بازرسی نشان دهنده تأثیر معنادار متغیر بیرونی ویژگی‌های مشتری و متغیرهای درونی فناوری، کیفیت وبسایت و ویژگی‌های سازمان بر اعتماد عمومی به سامانه است. به طور کلی نتایج تحقیق نشان می دهد با بهبود کیفیت وبسایت، وضعیت فناوری و ویژگی‌های سازمان می توان انتظار داشت ویژگی‌های مدنظر مشتریان بیشتر تأمین شود و میزان اعتماد آن‌ها به سامانه رسیدگی به شکایات افزایش یابد که این خود می تواند رضایت مردم را در پی داشته باشد.

واژگان کلیدی: اعتماد عمومی، سامانه، رسیدگی به شکایات و اعلامات، بازرسی کل کشور

۱. دکتری علوم ارتباطات، بازرسی اقتصادی اداره کل بازرسی مازندران (نویسنده مسئول) enayat_110_reporter@yahoo.com

۲. دانشجوی دکتری علوم ارتباطات، Bahar11076@yahoo.com

مقدمه

اعتماد، بنیان بسیاری از تعاملات و کنش های روزمره در جوامع انسانی چه در ارتباط میان فردی و چه در ارتباطات اجتماعی بین گروه ها را تشکیل می دهد. از این رو اعتماد در ارتباطی ماتریسی با بسیاری از موضوعات همچون همپاری و کنش جمعی، مشارکت در گروه ها و سازمان ها، بهره‌وری، کارایی، قانون‌مندی و قانون‌پذیری و نظایر آن قرار گرفته و در ارتباطی دو یا چندجانبه تأثیرگذار و تأثیرپذیر است. بسیاری از نویسندگان بر اهمیت اعتماد برای دستیابی به موفقیت سازمانی تأکید کرده‌اند. سازمان‌ها باید بدانند که چگونه اعتمادسازی به‌عنوان یک فرایند تعاملی عمل می‌کند و سیاست‌ها و فعالیت‌های سازمان چه اثری بر میزان اعتماد مشتریان دارد. با تغییر جوامع سنتی و تبدیل شدن آن‌ها به جوامع مدرنی که دیگر روابط چهره‌به‌چهره، ویژگی غالب آن نیست، فرایند شکل‌گیری اعتماد نیز تغییر کرده است.

با افزایش زیرساخت‌های شبکه‌های کامپیوتری در سرتاسر دنیا و دسترسی بیش از پیش مردم عادی به اینترنت، زمینه برای فعالیت‌های اجتماعی در قالب سامانه‌های اجتماعی فراهم گردیده است، اما با توجه به پیشرفت چشمگیر این سامانه‌ها هنوز در موضوع اعتماد نیاز به کار فراوان احساس می‌شود.

مفهوم اعتماد و تکنیک‌های افزایش قابلیت اعتماد به سامانه‌های نرم‌افزاری لازمه پذیرش فرایندهای الکترونیکی در گذر از حالت سنتی به روش‌های نوین می‌باشند. شکست نرم‌افزاری متأثر از شیوه‌های نادرست طراحی نرم‌افزار بوده که در صورت عدم توجه طراحان و برنامه‌نویسان به نکات لازم در این خصوص اعتماد لازم به نرم‌افزار جلب نخواهد شد (زاهدی و همکاران، ۱۳۹۲).

اعتماد به‌عنوان یک سازوکار کاهش ریسک، شکاف اطلاعاتی بین خریدار و فروشنده را پُر می‌کند. سازمان‌ها باید تلاش کنند که طی یک دوره زمانی به آن دست یابند. به‌دست‌آوردن اعتماد مشتری به عوامل زیادی بستگی دارد. مطالعات بسیاری حاکی از اهمیت و تأثیر مثبت اعتماد بر مشارکت در خدمات الکترونیک می‌باشد، در نتیجه درک عوامل مؤثر بر اعتماد در بستر خدمات الکترونیک مورد توجه بسیاری از محققان قرار گرفته است.

وب‌سایت‌های خدمات الکترونیک، تصور مصرف‌کننده نسبت به مورد اعتماد بودن فروشنده را تحت تأثیر قرار می‌دهند و اعتماد در بستر تجارت الکترونیک به موضوعی چالش‌برانگیز در زمینه وب‌سایت‌ها به‌منظور تسهیل و توسعه مشارکت آنلاین (توسعه تجارت الکترونیک) تبدیل شده است (لومسدن و مک کی، ۲۰۰۶)^۱. نهایتاً، اهمیت اعتماد در خدمات الکترونیک که گاهی

به‌عنوان حلقه مفقوده در مباحث خدمات الکترونیک است، منجر به تأکید بر شناسایی عوامل اعتمادزا در بستر تجارت الکترونیک می‌گردد؛ بدین ترتیب با توجه به ضرورت اعتمادسازی در فضای مجازی، وب‌سایت‌ها و تأثیر آن بر تسهیل و به‌کارگیری هرچه بیشتر خدمات الکترونیک توسط مشتریان و کاربران اینترنت، تحقیق حاضر درصدد ارائه مدلی جهت شناسایی عوامل اعتمادزای سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی کل کشور به‌منظور ایجاد و گسترش سطح اعتماد مشتریان است.

از مجموع آنچه گفته شد می‌توان چنین نتیجه گرفت با افزایش خرید و فروش کالا و خدمات از طریق اینترنت و گسترش همه‌جانبه تجارت الکترونیکی، موضوع ایجاد اعتماد در تجارت الکترونیکی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین و حیاتی‌ترین عناصر آن، اهمیت بسیاری پیدا کرده است و با توجه به مباحث این قسمت، یکی از مهم‌ترین عواملی است که در توسعه، رونق و موفقیت (توسعه) تجارت الکترونیکی مؤثر شناخته شده است.

بنابراین با توجه به اینکه اعتماد به‌عنوان یک سازوکار کاهش ریسک و عدم اطمینان نقش بسیار مهمی را در موفقیت سازمان‌ها در بهره‌گیری از خدمات الکترونیک دارد، در این تحقیق موفقیت سازمان بازرسی در ایجاد اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات مورد بررسی قرار گرفته است.

سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی کل کشور، روش بهبودیافته فرایند بازرسی سنتی است که در آن، داده‌ها به‌صورت دیجیتال ذخیره و پردازش می‌گردند. از جمله کاربردهای این سامانه، ثبت و بررسی شکایات و همچنین ارزیابی و نظرسنجی می‌باشد که با توجه به اهمیت کاربرد آن لازم است امنیت کافی برای استقرار آن فراهم گردد تا اعتماد و اطمینان کاربران به آن جلب شود و مورد بهره‌برداری قرار گیرد. از ویژگی‌های بارز این سامانه، صرفه‌جویی در هزینه و زمان بوده که شهروندان را بدون محدودیت مکانی، به مشارکت بیشتر در این زمینه ترغیب خواهند کرد. مقابله با تهدیدات امنیتی این سامانه و استفاده از پروتکل‌های رمزنگاری، مهم‌ترین چالش در استفاده از آن است.

لذا تحقیق حاضر درصدد پاسخ به این سؤال اساسی است: «موفقیت سامانه رسیدگی به شکایات و اعلامات سازمان بازرسی کل کشور در جلب اعتماد عمومی به چه میزان است و مدل بهینه آن کدام است؟».

۱. مواد و روش‌ها

روش تحقیق توصیفی از نوع همبستگی است که در آن از روش پیمایش برای جمع‌آوری اطلاعات استفاده شده است. جامعه آماری این پژوهش را مشتریان و کاربران سامانه رسیدگی به شکایات و

اطلاعات سازمان بازرسی استان مازندران تشکیل می‌دهند. بر اساس آمار مأخوذه از سازمان بازرسی کل کشور، تعداد شکایات ثبت شده در سامانه سازمان بازرسی استان مازندران در سال ۱۳۹۶ برابر با ۲۴۸۸۴ مورد می‌باشد که بر اساس فرمول کوکران ۳۷۸ نفر در مطالعه شرکت داده شدند. پرسشنامه‌ها با استفاده از روش نمونه‌گیری سیستماتیک توزیع شده است.

تعریف نظری متغیر اصلی تحقیق به شرح ذیل است:

۱-۱. اعتماد

از نظر گیدنز نظام‌های تخصصی جوامع مدرن و امروزی وابسته به اعتماد هستند. وی اعتماد را به‌عنوان اطمینان یا اتکا به نوعی کیفیت، یا صفت و یا اطمینان به حقیقت عبارت یا گفته‌ای توصیف می‌کند. به اعتقاد وی مفهوم اطمینان و اتکا با هم مرتبط می‌باشند (گیدنز، ۱۳۷۷)؛ به عبارت دیگر، اعتماد عبارت است از انتظار وقوع رویداد، به طوری که این انتظارات منجر به رفتاری گردد که در صورت برآورده شدن انتظارات فرد، پیامدهای انگیزشی مثبتی در وی ایجاد کند و در غیر این صورت پیامدهای منفی در پی داشته باشد (زین‌آبادی، ۱۳۸۷).

تعریف عملیاتی این متغیر در جدول ذیل ارائه شده است:

جدول ۱: جدول تناظر متغیرهای تحقیق

مقیاس سنجش	شاخص‌ها	متغیر
رتبه‌ای	فناوری‌های مدرن	عوامل مرتبط با فناوری
	کانال‌های ارتباطی متنوع	
	عملکرد فناوری	
رتبه‌ای	کنترل‌های امنیتی	عوامل مرتبط با ویژگی‌های سازمان
	حفظ حریم خصوصی	
	شایستگی و صداقت	
	خیرخواهی	
رتبه‌ای	کیفیت خدمات	عوامل مرتبط با ویژگی‌های وبسایت
	کیفیت اطلاعات	
	کیفیت وبسایت	
رتبه‌ای	اعتماد	عوامل مرتبط با ویژگی‌های مشتری
	سودمندی درک شده	
	سهولت استفاده	
	راحتی	

۲. یافته‌ها

۱-۲. یافته‌های توصیفی

۷۳/۲ درصد از پاسخ‌گویان، مرد و ۲۶/۸ درصد از آن‌ها زن بوده‌اند.
 ۳/۵ درصد از پاسخ‌گویان کمتر از ۳۰ سال، ۱۴/۲ درصد ۳۱ تا ۴۰ سال، ۳۴/۵ درصد ۴۱ تا ۵۰ سال و ۴۷/۸ درصد بیشتر از ۵۱ سال سن داشتند.
 ۵/۳ درصد از پاسخ‌گویان، دارای سطح تحصیلات دیپلم؛ ۱۲/۸ درصد فوق دیپلم؛ ۴۱/۲ درصد لیسانس و ۴۰/۷ درصد فوق لیسانس و دکتر بوده‌اند.
 ۱۷/۳ درصد از پاسخ‌گویان، خانه‌دار، ۱۵ درصد دانشجو، ۲۴/۸ درصد شاغل در بخش آزاد و ۴۲/۹ درصد در بخش دولتی مشغول به کار بوده‌اند.
 ۵/۱ درصد از پاسخ‌گویان، کمتر از ۱ ماه قبل شکایت خود را در سامانه مطرح کرده بودند، ۴۴/۹ درصد در ۶ ماه گذشته، ۳۷/۶ درصد در یک سال گذشته و ۱۲/۴ درصد در بیش از ۱ سال گذشته به ارائه شکایت در سامانه پرداختند.
 ۵/۴ درصد از پاسخ‌گویان، به میزان کم، ۷/۸۷ درصد به میزان متوسط و ۸۸/۹ درصد به میزان زیاد از رسیدگی به شکایاتشان در سامانه رضایت داشتند. به‌طورکلی پاسخ‌گویان به میزان زیادی از سامانه رضایت داشتند.
 ۶/۹ درصد از پاسخ‌گویان، به میزان کم، ۱۹/۶ درصد به میزان متوسط و ۷۳/۵ درصد به میزان بسیار زیاد به رسیدگی به شکایات سازمان بازرسی اعتماد داشتند.

۲-۲. یافته‌های تحلیلی

میزان موفقیت سامانه رسیدگی به شکایات و اطلاعات سازمان بازرسی استان مازندران در جلب اعتماد عمومی فرضیه اصلی مورد بررسی در ناحیه مثبت قرار داشتن شاخص موفقیت سامانه رسیدگی به شکایات سازمان بازرسی در جلب اعتماد عمومی است.

جدول ۲. آزمون T تک نمونه‌ای برای آزمون فرضیه اصلی

مقدار مورد آزمون = 3						
95% Confidence Interval of the Difference		Mean Difference	Sig. (2-tailed)	df	T	
Upper	Lower					
۴/۵۶	۳/۲۹	۱/۹۳	.۰۰۰	۳۷۶	۲۷/۶۴۵	موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه

نتیجه آزمون t تک‌نمونه‌ای بر اساس میزان معنی‌داری ($\text{Sig. (2-tailed)} = 0/000$) آن است که با شدت بسیار زیاد فرض H_0 رد می‌شود یعنی مقدار میانگین نظرات مساوی عدد ۳ نیست و برای نتیجه‌گیری جهت‌دار از اطلاعات ستون فاصله اطمینان تفاضل (Confidence Interval of the Difference 95%) استفاده می‌شود؛ چون باند بالا (Upper) و باند پائین (Lower) هر دو مثبت است نتیجه می‌شود $\mu - 3 > 0$ یعنی می‌توان فرض کرد که میانگین نظرات همواره بیشتر از عدد ۳ است که نشانگر مثبت بودن مطلوبیت جلب اعتماد عمومی به سامانه با ضریب اطمینان بسیار بالا است.

به عبارت دیگر نتایج نشان می‌دهد میانگین مشاهده‌شده از اعتماد به سامانه از میانگین مورد انتظار بیشتر بوده و فاصله معناداری دارد؛ بنابراین نتایج نشان می‌دهد موفقیت سامانه رسیدگی به شکایات و اطلاعات سازمان بازرسی کل کشور در جلب اعتماد عمومی به میزان مطلوبی بوده است.

عوامل مرتبط با موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه

جدول ۳. آزمون ضریب همبستگی پیرسون برای آزمون فرضیات تحقیق

عوامل مرتبط با اعتماد عمومی به سامانه		
شاخص‌ها	ضریب همبستگی پیرسون (r)	سطح معنی‌داری (sig)
عوامل مرتبط با فناوری	۰/۴۱۹	۰/۰۰۰
ویژگی‌های سازمان	۰/۵۱۶	۰/۰۰۰
عوامل مرتبط با کیفیت وبسایت	۰/۲۶۷	۰/۰۱۲
ویژگی‌های مشتری	۰/۲۸۶	۰/۰۰۲

یافته‌های تحقیق حاکی از تأیید رابطه مستقیم، متوسط و معنادار بین عوامل مرتبط با فناوری (استفاده از فناوری‌های مدرن، کانال‌های ارتباطی متنوع و عملکرد فناوری) و اعتماد عمومی به سامانه است. این نتیجه با نتایج تحقیقات محمدی کره ناب (۱۳۹۳)، کیم و همکاران^۱ (۲۰۰۵)، لومسدن و مک کی^۲ (۲۰۰۶)، بارت و همکاران^۳ (۲۰۰۵) همخوانی دارد.

نتایج نشان داد که بین عوامل مرتبط با ویژگی‌های سازمان (حفظ حریم خصوصی، شایستگی و صداقت و خیرخواهی) و جلب اعتماد عمومی به سامانه رابطه‌ای در حد متوسط به بالا و مستقیم وجود دارد؛ لذا می‌توان قضاوت نمود که بین عوامل مرتبط با ویژگی‌های سازمان با جلب اعتماد عمومی به سامانه رابطه معناداری وجود دارد. این نتیجه در تحقیقات کازالو و همکاران^۴ (۲۰۱۱)، کیم و همکاران (۲۰۰۵)، لومسدن و مک کی (۲۰۰۶) و بارت و همکاران (۲۰۰۵) مشاهده شده است.

1. Kim
2. Lumsden & MacKay
3. Bart
4. Casaló

کانولی^۱ و بنیستر (۲۰۰۹) معتقدند متغیرهای کنترل‌های امنیتی، کنترل حریم خصوصی، صداقت و شایستگی درک‌شده بیشترین تأثیر را در ایجاد اعتماد دارند.

یانگ و همکاران^۲ (۲۰۰۹)، متغیرهای اخلاقی شامل سیاست‌های حفظ اسرار و حریم خصوصی، دقت، صداقت، مالکیت، احترام به مصرف‌کننده، تأکید بر ارزش مصرف‌کننده و شفافیت اطلاعات را در ایجاد اعتماد (خیرخواهی، صداقت و شایستگی) مؤثر می‌دانند.

یافته‌های تحقیق نشان داد که بین عوامل مرتبط با کیفیت وبسایت (کیفیت خدمات، کیفیت اطلاعات و کیفیت وبسایت) و اعتماد عمومی به سامانه رابطه‌ای مثبت در حد متوسط وجود دارد. نتیجه مشابهی در تحقیقات محمدی کره ناب (۱۳۹۳)، کیم و همکاران (۲۰۰۵)، لومسدن و مک کی (۲۰۰۶) و بارت و همکاران (۲۰۰۵) مشاهده شده است.

یانگ و همکاران (۲۰۰۹)، کیفیت وبسایت، ضمانت‌های ساختاری، کیفیت اطلاعات، قابلیت فهم و مرتبط بودن اطلاعات، سهولت استفاده از وبسایت و تعامل با آن، ویژگی‌های خدمت، سازوکارهای بازخورد و آشنایی با وبسایت را در القای اعتماد به مشتریان مؤثر می‌دانند.

وانگ و ایمریان (۲۰۰۵)، معتقدند که طراحی وبسایت از عوامل مؤثر در ایجاد اعتماد مصرف‌کننده است. آن‌ها طراحی وبسایت را به ۴ بعد، طراحی گرافیک (چارچوب متقارن، رنگ و روشنایی مناسب، طراحی سه بعدی و پویا، عکس و گرافیک مناسب)، طراحی محتوایی (اطلاعات ارتقای برند و نمایش برند، وجود کلیپ‌های ویدئویی، تجربه خرید و استفاده از اطلاعات محصولات و خدمات)، ساختار طراحی (سهولت استفاده و حرکت در وبسایت، کاتالوگ‌های اینترنتی، دستورالعمل‌های محصولات و راهنماهای خرید، عدم وجود لینک‌های معیوب و تصاویر گم‌شده) و طراحی اجتماعی (وجود تعاملات چهره‌به‌چهره ارتباطات چندرسانه‌ای، استفاده از ویدئو کلیپ، گروه‌های چت و...) تقسیم‌بندی می‌کنند.

یافته‌های تحقیق نشان داد که بین ویژگی‌های مشتری (اعتماد، سودمندی درک‌شده و سهولت استفاده) و اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات رابطه‌ای مستقیم و در حد متوسط وجود دارد؛ لذا می‌توان قضاوت نمود که بین ویژگی‌های مشتری و اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات رابطه معناداری وجود دارد. نتایج تحقیقات کازالو و همکاران (۲۰۱۱)، کیم و همکاران (۲۰۰۹)، لومسدن و مک کی (۲۰۰۶) با نتایج تحقیق حاضر همخوانی دارد.

ارائه مدل بهینه برای جلب اعتماد عمومی به سامانه

برای طراحی مدل بهینه برای جلب اعتماد عمومی به سامانه از روش تحلیل مسیر و معادلات ساختاری استفاده شد. پس از طی مراحل مختلف تدوین معادلات ساختاری و اصلاح مسیرهای اثرگذاری متغیرهای مدل بر اعتماد عمومی به سامانه در نهایت مطلوب‌ترین مدل معادلات ساختاری

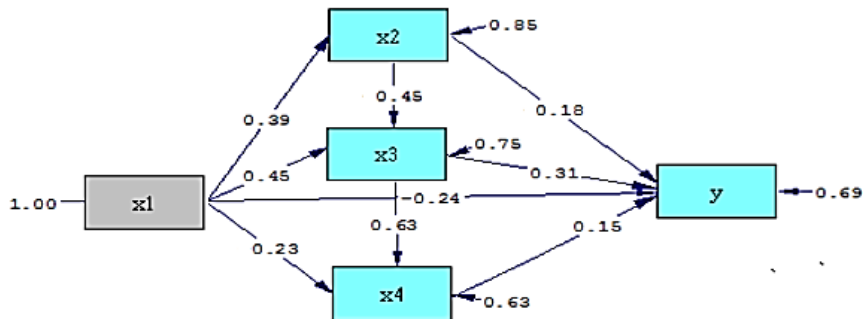
1. Connolly

2. Yang et.al

جهت تبیین میزان اعتماد به سامانه شکایات تدوین شد. مدل نهایی و برازش شده توسط داده‌های تحقیق در سطح مناسبی، از نظریه‌ها و تحقیقات انجام شده حمایت کرد و مدل مناسبی برای تبیین میزان اعتماد عمومی به سامانه محسوب می‌شود؛ زیرا اولاً مجذور خی مدل معنی دار نبوده و مقدار RMSEA نیز نزدیک به صفر است. ثانیاً AIC و CAIC مدل نسبت به مدل‌های مستقل و اشباع، مقادیر کمتری دارند. ثالثاً شاخص‌های برازش نسبی و برازش مطلق در سطح مناسب و قابل قبولی هستند. مدل معادلات ساختاری برازش شده مدل مناسبی برای تبیین تغییرات میزان اعتماد به سامانه رسیدگی به شکایات بوده و به‌طور معناداری ۳۱ درصد از تغییرات را تبیین کرده است.

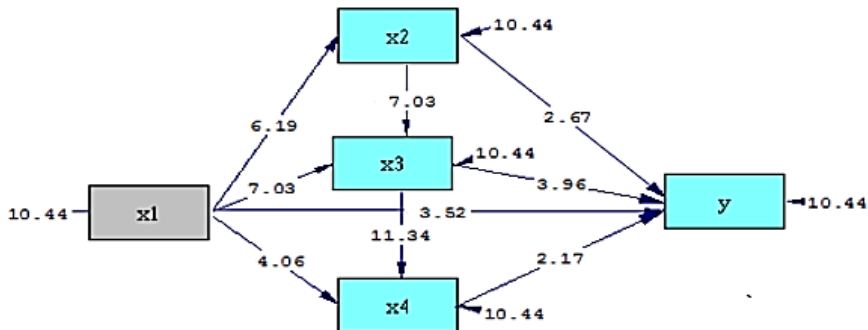
جدول ۴: شاخص‌های برازش مدل ساختاری میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه شکایات

شاخص‌های کلی		شاخص‌های برازش نسبی		شاخص‌های معیار اطلاعات		شاخص‌های برازش مطلق	
R2	۰/۳۱	NFI	۱	شکل AIC	۲۹/۱۸	GFI	۱
T	۱۰/۴۴	NNFI	۰/۹۹	شکل مستقل AIC	۲۶۸/۵۱	AGFI	۰/۹۷
مجذور خی	۱/۱۸	PNFI	۰/۱۰	شکل اشباع AIC	۳۰	PGFI	۰/۰۶۷
درجه آزادی	۱	CFI	۱	شکل CAIC	۹۰/۶۹	-	-
RMSEA	۰/۰۲۹	IFI	۱	شکل مستقل CAIC	۲۹۰/۴۸	-	-
معناداری	۰/۲۸	RFI	۰/۹۵	شکل اشباع CAIC	۹۵/۹۰	-	-



Chi-Square=1.18, df=1, P-value=0.27769, RMSEA=0.029

شکل ۱: مدل ساختاری اصلاح شده و نهایی موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه



Chi-Square=1.18, df=1, P-value=0.27769, RMSEA=0.029

شکل ۲: مدل ساختاری اصلاح شده و نهایی موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه با مقدار T

مدل ساختاری نهایی موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه بررسی شکایات در شکل ۸-۴ و ۴-۹ ارائه شده است. در این شکل متغیر وابسته (Y) اعتماد عمومی به سامانه می‌باشد و متغیرهای مستقل X1 ویژگی‌های مشتری، X2 عوامل مرتبط با فناوری، X3 کیفیت وب‌سایت و X4 ویژگی‌های سازمان می‌باشد.

مدل تدوینی برای تبیین تغییرات میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه شکایات سازمان بازرسی نشان‌دهنده تأثیر معنادار متغیر بیرونی ویژگی‌های مشتری و متغیرهای درونی فناوری، کیفیت وب‌سایت و ویژگی‌های سازمان بر اعتماد عمومی به سامانه است. نتایج ضریب مسیر در مدل نشان داد که اثر مستقیم همه متغیرهای مدل بر اعتماد به سامانه معنادار بوده است. در مدل ساختاری تدوین شده مهم‌ترین عاملی که تأثیر مستقیم آن در بین عوامل دیگر بر اعتماد به سامانه شایان توجه است، متغیر درونی کیفیت وب‌سایت و متغیر بیرونی ویژگی‌های مشتری تلقی می‌شود؛ به عبارت دیگر، کیفیت وب‌سایت زمینه را برای افزایش اعتماد به سامانه فراهم می‌کند و ویژگی‌های مشتری باعث افزایش میزان اعتماد به سامانه می‌شود. در مدل مسیر، اثر غیرمستقیم فناوری بر اعتماد به سامانه به اندازه اثر مستقیم بوده و نوع اثر نیز مثبت می‌باشد؛ یعنی با افزایش میزان فناوری، کیفیت وب‌سایت افزایش یافته و در نهایت منجر به افزایش اعتماد به سازمان و سامانه بررسی شکایات می‌شود. این امر به‌نوبه‌خود در موفقیت سازمان در جلب اعتماد عمومی به سامانه مؤثر است.

اثر غیرمستقیم کیفیت وب‌سایت بر میزان اعتماد عمومی به سامانه عمدتاً از طریق ویژگی‌های سازمان بوده است؛ بدین صورت که کیفیت وب‌سایت در بین مشتریان بر دیدگاه آن‌ها در مورد

ویژگی‌های سازمان مؤثر است و منجر به افزایش اعتماد آن‌ها به سامانه می‌شود. همچنین ویژگی‌های مشتری دارای اثر غیرمستقیم معناداری نیست؛ زیرا مقدار آن نزدیک صفر است. در مجموع بر اساس اثرات کل در مدل ساختاری، به ترتیب متغیرهای کیفیت وبسایت، فناوری و ویژگی‌های سازمان دارای کمترین تأثیر در جلب اعتماد عمومی به سامانه بوده‌اند.

جدول ۵: اثرات متغیرهای تحقیق بر میزان موفقیت در اعتماد عمومی به سامانه

اثرات	ویژگی‌های مشتری	فناوری	کیفیت وبسایت	ویژگی‌های سازمان	مقدار T	ضریب تعیین
اثر مستقیم	۰/۲۴	۰/۱۸	۰/۳۱	۰/۱۵	۱۰/۴۴	۰/۳۱
اثر غیرمستقیم	۰/۰۱	۰/۱۸	۰/۱۰	۰		
اثر کل	۰/۲۴	۰/۳۶	۰/۴۱	۰/۱۵		

بحث و نتیجه‌گیری

امروزه، سازمان‌ها به شکل بنیادین تغییر کرده و دیگر شباهتی به سازمان‌های دیروز ندارند. سازمان‌ها در دنیایی به سر می‌برند که پویایی، تغییر و پیچیدگی جزء عناصر اصلی آن است و برای بهره‌وری از فرصت‌های زودگذر عصر حاضر ناچار به ایجاد ساختار منعطف و بهره‌مندی از امکانات بیرون سازمان هستند. آنچه در سازمان‌های امروزی مشاهده می‌شود، تغییرات اساسی در ساختارها و رفتارها و شبکه‌ای شدن فعالیت‌های آن‌هاست.

سازمان‌ها برای ارتقای سطح عملکرد و بهره‌وری خود، نیازمند این هستند که ضمن ارزیابی برنامه‌ها و سیاست‌ها، به شکایات‌های واصله از سوی مخاطبان نیز پاسخ گویند.

رسیدگی به شکایات در سازمان‌های دولتی، عمومی و خصوصی متفاوت است. اگرچه در تمامی این سازمان‌ها، منافع مردم در اولویت است ولی هر سازمانی با توجه به سیاست‌ها، اهداف و برنامه‌های خود رویکرد مشخصی در رسیدگی به شکایات دارد. در سازمان‌های خصوصی رویکرد اقتصادی و جلب رضایت مشتری در اولویت اول است.

در سازمان‌های عمومی توجه به منافع جمعی و حقوق جمعی اولویت دارد و در سازمان‌های دولتی نیز هدف از رسیدگی به شکایات، پیشگیری از فساد سازمانی، نیل به اهداف دولت و نظام و همچنین تعالی اخلاق سازمانی است.

رسیدگی به شکایات در کشورهای مختلف بر اساس ظرفیت‌ها و توانمندی‌ها و همچنین سیاست‌های دولت آن‌ها تفاوت دارد. در برخی از کشورها بر ظرفیت‌های قانونی، در برخی دیگر بر ظرفیت‌های اجتماعی و مردمی و در برخی دیگر بر ظرفیت‌های سازمان‌های مردم‌نهاد توجه می‌شود. رسیدگی به شکایات در کشورهای مختلف در قوانین، وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مربوطه

متفاوت است؛ ولی آنچه اهمیت بسزایی دارد توجه جدی در رسیدگی و فرجام شکایات از سازمان‌ها است.

شکایت، ابراز نارضایتی است که نیاز به پاسخ‌گویی و رسیدگی دارد. رسیدگی به شکایات نه تنها آزردهنده و زائد نیست بلکه بسیار مفید و آموزنده است. با استخراج اطلاعات مورد نیاز از شکایات صورت گرفته، می‌توان کیفیت خدمات را ارزیابی نمود و همچنین با جبران نواقص و کمبودها، نقاط ضعف را از بین برد. رسیدگی به شکایات و بررسی آن‌ها، ابزاری بسیار مؤثر برای ارتقای کیفیت خدمات است (موحدنیا و همکاران، ۱۳۹۳).

مفهوم رسیدگی به شکایات مردمی اگرچه در نگاه اول ممکن است رویکردی پلیسی به نظر برسد، ولی بیشتر از جنبه مردمی و نهادهای غیرپلیسی در ایران مطرح است. هدف این نهادها این است که بدون دخالت پلیس تا حد امکان وضعیت شکایات مردمی که بیشتر از مسائل و مشکلات اداری می‌باشد، بررسی، رسیدگی و حل گردد. از سوی دیگر رسیدگی سازمان‌ها به شکایات مردم ثمرات بسیاری برای نظام جامع دولتی خواهند داشت و بهره‌وری سازمان به واسطه ارتقای سطح رضایت مردم بیشتر خواهد شد.

در نگاه مردم، سازمان بازرسی مهم‌ترین نقش را در رسیدگی به شکایات از سازمان‌های دولتی دارد و این پژوهش می‌تواند جایگاه مردم را به‌عنوان یک عنصر اساسی روشن سازد.

پدیده رسیدگی به شکایات در راستای خدمت‌رسانی به مردم است و این موضوع در بطن سازمان‌های دولتی در جمهوری اسلامی ایران اهمیت بسزایی دارد. این رویه در راستای رفع ضعف‌های اطلاع‌رسانی و فرهنگ‌سازی، ایجاد بستر مناسب برای ارتقای سطح رضایت، جلوگیری از اتلاف وقت و تردد اضافی و نیز کاهش اتلاف سرمایه‌های انسانی در نظر گرفته شده است.

پژوهش‌ها نشان می‌دهد ۴۵ درصد مردم حتی با اعلام نارضایتی، شکایت نمی‌کنند و ۵۰ درصد شکایت کرده ولی منصرف شده و تنها ۵ درصد هستند که شکایت خود را پیگیری کرده، پاسخ می‌گیرند. با استخراج اطلاعات مورد نیاز از شکایات صورت گرفته می‌توان کیفیت خدمات را ارزیابی نمود و ضمن تقویت نقاط مثبت بر نقاط منفی چیره گشت. رسیدگی به شکایات و بررسی آن‌ها، ابزار بسیار مؤثری برای ارتقای کیفیت خدمات است (موحدنیا و همکاران، ۱۳۹۳).

با این کار اعتماد مردم به دولت و نظام تقویت شده و مشارکت آن‌ها در برنامه‌های مختلف سازمانی و بهبود عملکرد سازمانی افزایش می‌یابد.

در این تحقیق میزان اعتماد به سامانه رسیدگی به شکایات سازمان بازرسی مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج تحقیق نشان داد که عوامل مرتبط با فناوری، عوامل مرتبط با ویژگی‌های سازمان،

عوامل مرتبط با کیفیت وب سایت و ویژگی های مشتری با جلب اعتماد عمومی به سامانه رابطه معناداری دارد. در واقع ویژگی های مشتری با میانجی گری فناوری، کیفیت وب سایت و ویژگی های سازمان بر اعتماد به سامانه رسیدگی به شکایات بازرسی مؤثر است. بررسی تطبیقی نتایج به دست آمده از تحقیق حاضر با نظریه ها و تحقیقات داخلی و خارجی نشان از همسویی و سازگاری بالا دارد.

«پاراسورامان»^۱، «زتامل»^۲ و «گاروین»^۳ در تحقیقات خود به ابعاد کیفیت، از جمله ویژگی های مرتبط با مشتری، سازمان و نحوه ارائه خدمات اشاره کردند که در نهایت رضایت مندی مشتریان را به دنبال دارد. در این زمینه بحث شکاف کیفی خدمات ارائه شد که در آن تأثیر فعالیت های برجسته یک سازمان خدماتی و تعامل و ارتباط بین آن ها بر درک کیفیت و ارائه یک سطح رضایت مندانانه از کیفیت خدمت مورد تحلیل قرار گرفت. نتایج تحلیل تحقیق بر اساس سطوح شکاف های مدل پاراسورامان عبارت اند از:

شکاف انتظار مشتری - درک مدیریت: مدیریت ممکن است درک نادرستی از انتظارات واقعی مشتری داشته باشد. دلیل این شکاف فقدان تمرکز مناسب بر مشتری یا بازار است. در این تحقیق این شکاف مشاهده نشده است؛ به عبارت دیگر بر اساس دیدگاه پاسخ گویان مدیریت به نیازهای آن ها توجه نموده و هر شکایتی با روال قانونی خود و در اسرع وقت در این سامانه قابل رسیدگی است.

شکاف مشخصات کیفیت خدمات: کیفیت ارائه خدمات یکی دیگر از عوامل مؤثر بر اعتماد مشتریان است. در این تحقیق به کیفیت وب سایت، کیفیت ارائه خدمات و کیفیت اطلاعات اشاره شده است. این شکاف به جنبه های طراحی خدمت مرتبط است.

شکاف ارائه خدمت: دستورالعمل ها در مورد ارائه یا عملکرد خدمت به تنهایی تضمین کننده ارائه خدمت با کیفیت بالا نیست. دلایل چندی برای این مورد وجود دارد: فقدان حمایت کافی از کارکنان خط مقدم، مشکلات فرایندی، تغییرپذیری عملکرد کارکنان خط مقدم/ارتباطی.

شکاف ارتباطات خارجی: انتظارات مشتری به وسیله ارتباطات خارجی یک سازمان شکل داده می شود. یک انتظار واقع گرا، درک مثبت از کیفیت خدمت را ارتقاء می دهد؛ لذا بخش بازاریابی یک سازمان خدماتی باید خدمات و روش ارائه خدمات را به طور دقیق توصیف کند.

شکاف خدمت مورد انتظار - خدمت درک شده: کیفیت درک شده خدمت بستگی به اندازه

و جهت انتظارات مشتریان و درک آن‌ها از سودمندی خدمات ارائه شده دارد. تفاوت منفی بین انتظارات و ادراکات مشتری، بیانگر سطحی از کیفیت خدمات کمتر از حد انتظار مشتری است و بالعکس، که در مجموع با ماهیت شکاف‌های کیفیت خدمات، طراحی و ارائه خدمت ارتباط دارد. مشاهده می‌شود که مهم‌ترین شکاف در این مدل، شکاف مشتری (فاصله بین خدمت مورد انتظار و خدمت درک شده از سوی مشتری) می‌باشد و عامل کلیدی در کاهش آن، رفع شکاف‌های چهارگانه دیگر است.

مدل تدوینی برای تبیین تغییرات میزان موفقیت در جلب اعتماد عمومی به سامانه شکایات سازمان بازرسی استان مازندران برای پر کردن این خلأها و رفع این شکاف‌ها ارائه شده است. آزمون‌های آماری نشان داد مدل طراحی شده از برازش مناسبی برای تبیین اعتماد عمومی به سامانه برخوردار است.

با مطالعه یافته‌های مرتبط با موضوع پژوهش برای تبیین و توضیح این نتایج، می‌توان گفت همان‌گونه که محققان مطرح کردند وقتی کیفیت ارائه خدمات افزایش یابد، امکان بهبود خدمت‌رسانی در فعالیت‌های کلیدی سازمان بیشتر می‌شود و بهره‌وری و کارایی سازمان بهتر می‌گردد و آمادگی سازمان در قبال تغییرات افزایش می‌یابد و به‌طورکلی اعتماد به سازمان بیش از پیش می‌شود؛ بنابراین تلاش برای بهبود کیفیت خدمات و تسهیل فرایند رسیدگی به شکایات موجب ارتقای اعتماد عمومی به سامانه رسیدگی به شکایات خواهد شد؛ لذا به نظر می‌رسد در راستای تقویت رسیدگی به شکایات در سازمان‌های دولتی باید بستر قانونی، ساختار منسجم، دریافت پاسخ‌گویی سریع و کم‌هزینه شکایت، یک سازمان یا حتی وزارتخانه، پشتیبانی و نیروهای انسانی مورد اعتماد، پاسخ‌گویی قاطع و الزام‌آور، جبران هزینه‌ها و حمایت از فرد شاکی، مردمی مشارکت‌جو و پیگیر، فرایندهای مکانیزه و الکترونیکی، مصونیت حقوقی و سیاسی شاکی، فعالیت آزادانه سازمان‌های مردم‌نهاد مرتبط، ساختار پیشگیری‌کننده از بروز شکایت، وجود واحدهای رسیدگی به شکایات در هر سازمان دولتی، تعامل مؤثر سازمان‌های مختلف نظارت‌کننده و آموزش‌های شهروندی، سازمانی و اجرایی وجود داشته باشد.

منابع

- زاهدی، سعید؛ عارف، محمدرضا و ابراهیمی آتانی، رضا (۱۳۹۲)، «مدلسازی اعتماد در کنترل امنیت و اعتماد به سامانه‌های نرم‌افزاری»، اولین همایش ملی رویکردهای نوین در مهندسی کامپیوتر و بازیابی اطلاعات، رودسر: دانشگاه آزاد اسلامی واحد رودسر و املمش.
- زین‌آبادی، مرتضی (۱۳۸۷)، «تئوری‌ها و نظریات مربوط به اعتماد اجتماعی در جامعه»، پژوهشنامه

- اعتماد اجتماعی، شماره ۱۶، پژوهشکده تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام.
گیدنز، آنتونی (۱۳۷۷)، پیامدهای مدرنیت، ترجمه محسن ثلاثی، تهران: نشر مرکز.
محمدی کره ناب (۱۳۹۳)، «روش اجرایی رسیدگی به شکایات مشتری و تأثیر آن بر بهره‌وری تولید»،
ماهنامه بسپار (علوم و صنایع پلیمر)، شماره ۱۴۳.
موحدنیا، سعیده؛ پرتوی شایان، زینب و باستانی، محمود (۱۳۹۳)، «بررسی میزان شکایات و عوامل مؤثر
بر آن در بیمارستان فیروزگر تهران»، پی‌اورد سلامت، سال ۸، شماره ۱، ۲۵-۳۳.
Bart, Iakov Y.; Shankar, Venkatesh; Sultan, Fareena, Urban, Glen L (2005), "Are the Drivers
and Role of Online Trust the Same for all Web Sites and Consumers: A Large Scale
xploratory Empirical Study" *A research and education initiative at the MIT Sloan School
of anagement*, 1-43.
Casaló, Luis V.; Flavián, Carlos. Guinalú, Miguel. & Guinalí, Miguel (2011), The
Generation of Trust in the Online Services and Product Distribution :The Case OF
Spanish Electric Commerce" *Journal of Electronic Commerce Research*, 12(3)
Connolly, Regina and Bannister, Frank (2009), "Consumer Trust in Electronic Commerce:
Social & Technical Antecedents", *World Academy of Science, Engineering and
Technology*, 34, 239-248.
Kim, Euijin, and Tadisina, Suresh (2007), A Model of Customer Trust in E-Businesses:
Micro- Level Inter-Party Trus Formation", *The Journal of Computer Information
Systems*, 48(1), 88-104.
Parasuraman A., Zeithaml V. A, Berry L. L. (1993), "research note: more on improving service
quality management", *Journal of Retailing*, Vol. 69 No.1.
Yang, Ming-Hsieh.; Chandrees, Natalyn, Lin, Binshan., and Chao ,Hung-Yi (2009), "The
Effect of Perceived Ethical Performance of Shopping Websites on Customer Trust"
Journal of Computer Information Systems, 15-24.



نقش شفافیت قانون در کاهش تعارض منافع و فساد اداری

محمد آقاجری^۱

علی دزمان^۲

چکیده

وضع قوانین شفاف و بدون ابهام از لوازم حکومت مطلوب و از آثار حاکمیت قانون است. لزوم چنین قوانینی ذیل عنوان اصل شفافیت قانون یکی از عناصر مهم اصل «کیفیت قانون» است و هنر قانون‌گذاری خوب این است که قانون را آن‌قدر روشن و واضح و به‌دور از هرگونه ابهام تصویب نماید که تابعان، جریان منظور نظر قانون‌گذار را به سهولت و به‌خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر قانون‌گذار به‌کار گیرند. ابهام در قوانین به‌ویژه قوانین اداری را می‌توان به‌عنوان یکی از آسیب‌های مبتلا به نظام قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران دانست که در کنار موضوعاتی مانند «تورم تقنینی» و «قانون‌گذاری پراکنده» باعث عدم اجرای مطلوب قوانین در نتیجه رشد فساد اداری گردیده است. در این پژوهش هدف بررسی نقش شفافیت قانون در کاهش تعارض منافع و فساد اداری می‌باشد. روش انجام این پژوهش کیفی و روش تجزیه و تحلیل داده‌ها توصیفی-تحلیلی و بنیان روش مند کار بر اساس روش علی می‌باشد. شیوه گردآوری داده‌ها بر اساس روش اسنادی-کتابخانه‌ای است. در این مطالعه متغیر مستقل، «شفافیت قانون» و متغیر وابسته «تحقق سلامت نظام اداری در ایران» است. با تبعی در قوانین و ضوابط اداری جاری کشور می‌توان به موارد متعددی از قوانین مبهم، مجمل و تالی فاسد اشاره کرد که در این مقاله ضمن اشاره به مصادیق قوانین مبهم (با تأکید بر قانون شهرداری‌ها) و نقش این قوانین در فساد اداری و قانون‌گریزی، به نقش شفافیت قانون، اصل حاکمیت قانون و مدیریت تعارض منافع در ارتقای سلامت نظام اداری پرداخته شده است.

یافته‌های تحقیق نشان داد با شناسایی قوانین مبهم و مجمل در حوزه اداری و کیفری و اصلاح و تقیح قوانین تکراری و متعدد می‌توان زمینه حاکمیت قانون در نتیجه ارتقای سلامت نظام اداری را فراهم نمود.

واژگان کلیدی: شفافیت قانون، فساد اداری، حکمرانی خوب، تعارض منافع، سلامت نظام اداری

۱. دانشجوی دکتری حقوق، گرایش حقوق خصوصی، بازرسی کل استان خوزستان

۲. دکتری سیاست‌گذاری عمومی، بازرسی کل استان خوزستان، alidezhman55@gmail.com

مقدمه

شفافیت از یک سو سریع‌ترین، کم‌هزینه‌ترین، ساده‌ترین، مبنایی‌ترین و قابل اعتمادترین سازوکار برای مبارزه با فساد (پیشگیری، کشف و درمان)، افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی، ارتقای شایسته‌سالاری، مشارکت فعال و مؤثر مردمی، کاهش هزینه و زمان و در نتیجه افزایش کارآمدی و سرمایه اجتماعی است. از سوی دیگر، شفافیت، زیرساخت تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری به‌شمار می‌رود. بدون وجود اطلاعات دقیق، کامل، جزئی و به‌لحظه، تصمیم‌گیری مختل می‌شود و دانشمندان و متخصصان در حوزه‌های گوناگون نمی‌توانند به تصور و تحلیل صحیح دست یافته، راهکارها و بسته‌های پیشنهادی خود را به صاحبان قدرت و تصمیم ارائه کنند.

حکمرانی خوب گفتمان جدیدی است که با مؤلفه‌هایی مانند قانونمندی، مشارکت، مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی، شفافیت، اثربخشی و کارایی تعریف می‌شود و شامل سه نهاد حکومت، جامعه مدنی و بخش خصوصی است. از این‌رو اصطلاح مذکور، حکمرانی دولت را دربرمی‌گیرد. اما با درگیر کردن بخش خصوصی و جامعه مدنی از آن فراتر می‌رود. هر سه نهاد برای توسعه انسانی پایدار، ضروری هستند. دولت، محیط سیاسی و حقوقی مناسب به‌وجود می‌آورد. بخش خصوصی اشتغال و درآمد ایجاد می‌نماید و جامعه مدنی هم تعامل سیاسی و اجتماعی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند (UNDP, 1999). وظیفه حکمرانی خوب نیز همکاری و هماهنگی هر چه بیشتر برای این سه بخش با یکدیگر است. رعایت اصول قانون‌گذاری یک اصل اساسی و مهم در ایجاد محیط سیاسی و حقوقی مناسب توسط هر دولتی است، اصول قانون‌گذاری از نظر بسیاری از صاحب‌نظران در پرتو نظریه «حاکمیت قانون، تبیین و صورت‌بندی شده است». این اصول متناظر با کیفیت قانونی است که باید در خدمت شهروندان و تأمین امنیت و تضمین حقوق آن‌ها باشد. یکی از مهم‌ترین این اصول، ضرورت وضوح قانون (و بالطبع نظام حقوقی)، و به عبارت دیگر، قابل دسترس بودن قوانین و نظام حقوقی است. در این میان، شفافیت به معنای آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترس بودن آن برای همه کسانی است که در ارتباط با تصمیمات هستند (پدرام و رحمانی‌زاده، ۱۳۹۸: ۱۹۱).

اصلی‌ترین مشکلاتی که نظام ما در بسیاری از سطوح ساختاری و اداری با آن مواجه است، مشکل فساد، عدم تبعیت از قانون، ناکارآمدی، عدم پاسخ‌گویی، عدم مسئولیت‌پذیری و به‌وجود آمدن مسائل و مشکلات دیگر به تبع این مشکلات است. هرگونه اصلاح و بهبود در کشور، بدون فهم شفافیت، همانند قدم زدن در خانه تاریک و البته بی‌نظم و آشفته‌ای است که بدون نور، هر قدمی (حتی با نیت اصلاح) می‌تواند بسیار خطرناک باشد؛ لذا شفافیت مانند نوری است که مسائل را روشن می‌کند، ابهامات را از بین می‌برد و پس از آن تازه می‌توان نسبت به مسائل فکر و

برای آن‌ها تدبیر کرد. رویکرد شفافیت معتقد است که با ایجاد فضای شفاف و به عرصه آوردن و به ملاً عام گذاردن رفتارها و عملکردها و ... می‌توان کیفیت و کارآمدی تصمیمات و اقدامات را بالا برد، از بروز جرم و فساد کاست، احتمال کشف جرم را افزایش داد و علاوه بر آن نظارت و مشارکت مردمی را نیز در همه عرصه‌ها فعال کرد. با ایجاد شفافیت می‌توان عدالت را مستقر کرد و از ایجاد تبعیض‌های ناروا و عدم شایسته‌سالاری جلوگیری کرد؛ لذا می‌توان شفافیت را حلقه گم‌شده حکمرانی در کشور تلقی کرد.

بر این اساس، می‌توان یکی از عوامل قانون‌گریزی در کشور را، وجود قوانین مبهم دانست. چنان‌که یکی از صاحب‌نظران توضیح می‌دهد، اگر شهروندان نتوانند قواعد حقوقی حاکم بر خود را بشناسند یا درک کنند، حق دارند که بپندارند هرچ‌ومرج حاکم است؛ «فزونی و بی‌ثباتی قوانین، بی‌دقتی در تدوین و محتوای قانون و ابهامات در شرایط اعمال آن، برای شهروندی که ناگهان با اعمال قانون روبه‌رو می‌شود ناامنی حقوقی ایجاد می‌کند که گاهی قابل تحمل نیست» (متیو، ۱۳۹۱: ۱۳۵).

۱. بیان مسئله

هیچ منطقه یا کشوری در جهان مصون از خسارت و فساد نیست و فساد بر رشد تولید داخلی، نابرابری درآمد و فقر و توسعه انسانی و برآورد سلامت به‌طور کلی کیفیت حکومت اثرات منفی دارد و از طریق تضعیف زیرساخت‌های عمومی و خدمات اجتماعی و نیز کاهش درآمدهای مالیاتی موجب کاهش آهنگ رشد اقتصادی می‌شود. درک فساد بر اعتماد به نهادهای سیاسی اثر منفی دارد، درحالی‌که تجربه فساد اعتماد عمومی به نهادهای ملی را کاهش می‌دهد. فساد، فقدان اعتماد را تقویت می‌کند و فقدان اعتماد تلاش حکومت در بسیج جامعه در مبارزه با فساد را بی‌اثر کرده و وعده مبارزه با فساد دولت به مردم را بی‌اعتبار می‌سازد، بنابراین رابطه علی قوی متقابلی بین ادراک فساد و اعتماد به نهاد سیاسی وجود دارد (morris & klesner, 2010) طبق گزارش شفافیت بین‌الملل درباره شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۲۱، کشور دانمارک، نیوزیلند و فنلاند هر یک با ۸۸ امتیاز از ۱۰۰ امتیاز به‌عنوان پاک‌ترین کشورهای جهان معرفی شدند و کشورهای سومالی و سوریه با ۱۳ امتیاز سودان جنوبی با ۱۱ امتیاز گرفتارترین کشورها در فساد بودند و در قعر جدول قرار گرفته‌اند. در این گزارش ایران بین ۱۸۰ کشور جهان که مورد بررسی قرار گرفته است با ۲۵ امتیاز از ۱۰۰ امتیاز در رتبه ۱۵۰ قرار گرفت درحالی‌که سال قبل ایران در رتبه ۱۴۹ قرار داشت که به این ترتیب یک پله تنزل پیدا کرده است (دنیای اقتصادی، ۱۴۰۰).

نظر به اینکه کشور ایران دارای تاریخ و تمدن کهن و سابقه طولانی در مدنی‌سازی جهان و تبیین و ارائه اصول و چارچوب قانونی در دو دوره، دولت - پادشاهی (دوره هخامنشی) و دوره دولت - مذهب

(ایرانی - اسلامی) دارد و در قرون اخیر به‌ویژه قرن معاصر با ظهور فقه پویا و مبتنی بر عقلانیت اصولیون شیعی توانسته است از یکی از مرفقی‌ترین قوانین اساسی دنیا را که دو بعد دنیوی و اخروی را یک‌جا و در کنار هم داشته باشد، ارائه نماید، کسب رتبه فساد ۱۵۰ از بین ۱۸۰ کشور جهان با چنین تاریخ و تمدنی کهن و در کنار آن آموزه‌های دینی و مذهبی بازدارنده و ساختار حکومتی مرفقی با پیش‌بینی دستگاه‌های نظارتی متعدد، تأمل‌برانگیز و قابل توجه می‌باشد؛ بنابراین اگرچه فساد به‌طور اعم و فساد اداری به‌طور اخص می‌تواند دارای علل و عوامل مختلفی باشد، ولی می‌توان یکی از مهم‌ترین روش‌های کاهش فساد را اعمال قوانین بازدارنده، شفاف و قابل فهم دانست؛ بنابراین بررسی این مشکل به‌عنوان یک مسئله و شناخت علل و عوامل آن می‌تواند در بهبود و اصلاح امور و ارتقای سلامت نظام اداری نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد.

۲. روش‌شناسی پژوهش

بر اساس ماهیت داده‌ها روش انجام این پژوهش کیفی و روش تجزیه و تحلیل داده‌ها توصیفی - تحلیلی و بنیان روش‌مند کار بر اساس روش علی می‌باشد. شیوه گردآوری داده‌ها بر اساس روش اسنادی - کتابخانه‌ای است. در این مطالعه متغیر مستقل، «شفافیت قانون» و متغیر وابسته «تحقق سلامت نظام اداری در ایران» است.

۳. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

۳-۱. سلامت نظام اداری

سلامت اداری کلیه اقدامات سازمانی و سیستمی جهت پیشگیری از بروز فساد اداری که دارای ابعاد مشخصی مانند ارتقای شفافیت و پاسخ‌گویی، نظارت و کنترل اثربخش، رفع گلوگاه‌های فسادخیز، آموزش و اطلاع‌رسانی می‌باشد. سلامت نظام اداری نقطه مقابل فساد اداری است، سلامت نظام اداری به وضعی فراتر از اثربخشی کوتاه‌مدت سازمان اشاره دارد. سلامت نظام اداری مجموعه‌ای است از خصایص نسبتاً پایدار که انطباق با شرایط محیط، روحیه بالای نیروی کار، کفایت برای حل مشکلات، سرعت عمل و... را به‌همراه دارد. به‌طورکلی سلامت نظام اداری بر برآیند کار اثربخش تأکید دارد (فندرستی، ۱۳۸۱). بانک جهانی مواردی همچون مشارکت، حاکمیت قانون، شفافیت، یکپارچگی، پاسخ‌گویی، اجماع، برابری، اثربخشی، کارایی را لازمه سلامت نظام اداری می‌داند (بانک جهانی، ۲۰۱۲).

۲-۳. فساد

فساد معادل فارسی واژه corruption است. سازمان بین‌المللی شفافیت^۱ به اختصار فساد را سوءاستفاده از قدرت اعطاشده برای انتفاع شخصی، تعریف کرده است (لانگست^۲، ۱۹۹۸). فساد، سوءاستفاده از قدرت عمومی برای سودبخشی است و اغلب به‌عنوان یک پدیده منفی مطرح می‌شود (وارن، ۲۰۰۴)، که می‌تواند تأثیر پیچیده‌ای بر اقتصاد داشته باشد. نای (۱۹۶۷)، فساد را رفتاری می‌داند که به دلیل جاه‌طلبی شخصی، معرف انحراف از شیوه عادی انجام وظیفه باشد و به‌صورت تخلف از قوانین و مقررات و انجام دادن اعمالی از قبیل رشوه، پارتی‌بازی و اختلاس تجلی یابد (نای، ۱۹۶۷).

پدیده فساد در طول تاریخ گریبان‌گیر حکومت‌ها بوده و مانع از دستیابی آن‌ها به اهداف عالی‌ای مانند توزیع عادلانه فرصت‌های اقتصادی و درآمدها، برقراری عدالت اجتماعی و افزایش رفاه عمومی، احقاق حقوق اشخاص ذی‌حق، ایجاد محیط مساعد برای رشد فضائل اخلاقی، حذف انحصارطلبی، مشارکت عموم مردم در تعیین سرنوشت خود، رفع تبعیضات ناروا و ایجاد نظام اداری سالم است.

در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری مصوب هشتم آبان‌ماه سال ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام، فساد را هرگونه فعل یا ترک فعلی که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به‌صورت فردی یا جمعی یا سازمانی که عمداً با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد؛ نماید نظیر ارتشاء، رشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به‌سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی تعریف کرده است.

۳-۳. شفافیت

شفافیت به‌معنای امکان دادن به شهروندان است تا به میلیون‌ها حسابرس با حق اظهارنظر و دسترسی به مطبوعات آزاد تبدیل شوند. در برابر، نبود شفافیت به‌آن معناست که هر کس در دولت، نهاد عمومی، شرکت یا بانک از دسترسی دیگران به اطلاعات جلوگیری کند و یا اطلاعات نادرست به‌دست دهد؛ بدین‌سان در سایه نبود شفافیت نابرابری اطلاعاتی میان قانون‌گذاران و مجریان و کسانی پدید می‌آید که

1. transparency international
2. langest

مشمول مقررات قرار می‌گیرند و زمینه فساد گسترش می‌یابد. شفافیت اطلاعات در سازمان‌ها مایه فساد کمتر و حکمرانی و کارکرد اقتصادی بهتر می‌شود (مقدسی، ۱۳۸۹).

سازمان بین‌المللی شفافیت در تعریف شفافیت چنین می‌گوید: «شفافیت اصلی است که بر اساس آن افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، نه فقط در اصل موضوع و تعداد موضوعات بلکه از شیوه‌های تصمیم‌گیری آن‌ها مطلع گردند، از طرفی تکلیف مستخدمین و مدیران دولتی این است که رفتار آن‌ها قابل رؤیت قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد (www.transparency.org).

اساسی‌ترین علت و زمینه وقوع فساد در هر کشوری می‌تواند وجود نقاط ضعف متعدد در مستندسازی فعالیت‌های سیاسی، اقتصادی و وضعیت مالی اشخاص حقیقی و حقوقی باشد که نتیجه مستقیم این کمبود (عدم مستندسازی)، عدم امکان ایجا شفافیت در فعالیت‌ها و وضعیت مالی اشخاص است که این امر (عدم ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی، اداری، اجتماعی، فرهنگی) علت اساسی وقوع فساد می‌باشد (هاشمی، ۱۳۹۰).

شفافیت به‌طور کلی به‌عنوان جریان آزاد اطلاعات تعریف شده است که شامل پاسخ‌گویی عمومی حکمرانی خوب است و به‌عنوان اقدامات عملی برای محدود کردن فساد عمل می‌کند. منظور از شفافیت افزایش آگاهی عمومی از خط‌مشی‌ها و اقدامات دولت و اینکه مردم در هنگام بروز مشکلات یا داشتن شکایت باید به چه مقامی مراجعه کنند. شفافیت همچنین باعث افزایش اطمینان و کاهش ابهام شده و در جلوگیری از فساد نقش بسزایی دارد. بدون وجود شفافیت در کلیه امور، پاسخ‌گویی نمی‌تواند منشاء نتایج آثار مثبت باشد (تیمورنژاد، ۱۳۸۳).

یکی از مهم‌ترین حوزه‌های شفافیت که نقش بسزایی در حاکمیت قانون و در نتیجه کاهش فساد به‌طور عام و فساد اداری به‌طور خاص دارد، شفافیت در قانون‌گذاری است که از مؤلفه‌های حکمرانی خوب به‌حساب می‌آید.

۳-۴. راهبرد شفافیت سازمانی در کاهش تعارض منافع

وجه اشتراک عموم مردم، مسئولین و برخی از نخبگان در مبارزه با فساد، نگرش «پساواقعه‌ای» و «سخت» است. سیاست‌های پسینی یا سخت، سیاست‌هایی هستند که بعد از وقوع فساد، به‌دنبال کشف و مجازات متخلفان‌اند. محل تمرکز این سیاست‌ها، قوه قضاییه، نیروهای اطلاعاتی و امنیتی و پلیس ویژه کشف مفاسد اقتصادی است. اگرچه نمی‌توان لزوم طراحی و پیاده‌سازی سیاست‌های پسینی سخت در مبارزه با فساد را نادیده گرفت، اما در دهه‌های اخیر، کارآمدی این سیاست‌ها محل تردید قرار گرفته است. تجربه کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد، نشان می‌دهد که

سیاست‌های نرم یا پیشینی برای ممانعت از وقوع فساد، کم‌هزینه‌تر و کارآمدتر است. مدیریت تعارض منافع و اعمال شفافیت در قانون‌گذاری و تصمیم‌سازی‌ها از جمله سیاست‌های نرم و پیشینی برای جلوگیری از وقوع فساد است. با تنظیم مقررات و خط‌مشی‌های شفاف و قابل اجرا برای از بین بردن یا حداقل کاهش مخاطرات موقعیت‌های تعارض منافع، می‌توان تا حد زیادی از بروز فساد و ناکارآمدی حاصل از آن جلوگیری کرد. اگرچه خدمت‌گزاری در راستای منافع عمومی یکی از مأموریت‌های اصلی حکومت‌ها و نهادهای عمومی است و مردم نیز از آن‌ها انتظار دارند که وظایف خود را درست و منصفانه و بدون جانبداری انجام دهند، اما از حاکمیت انتظار می‌رود با ترتیب سیاست‌های مدیریت تعارض منافع این اطمینان را به مردم بدهند که مقامات دولتی اجازه دخالت منافع شخصی خود را در تصمیم‌گیری‌ها و حوزه مدیریتی خود راه نخواهند داد و اعتماد مردم به حکومت را همواره قوی نگاه خواهند داشت.

۳-۵. راهکارهای مدیریت تعارض منافع

اشخاصی که با تعارض منافع مواجه می‌شوند، غالباً نمی‌توانند به درستی وضعیت موجود را مدیریت کنند و به نحوی دچار تعارض منافع می‌شوند؛ از این رو، در بسیاری از کشورها، تلاش شده است تا ابتدا حوزه‌های مهم تعارض منافع شناسایی شده و سپس، نسبت به پیشگیری از بروز تعارض منافع و مدیریت تعارض‌های پیش‌آمده، اقدام شود. یکی از راهبردهای اساسی در کاهش تعارض منافع، در نتیجه کاهش فساد و رشد سلامت نظام اداری، راهبرد شفافیت سازمانی است، منظور از شفافیت این است که عملکردهای دولت و مسئولین (به جز موارد ناقض مسائل نظامی، امنیت ملی، اسرار تجاری و حریم خصوصی که از این قاعده مستثنی می‌شوند) در معرض دید عموم مردم قرار گیرد تا از طریق افزایش نظارت عمومی بر موقعیت‌های تعارض منافع، احتمال بروز فساد کاهش یابد.

در راستای شفافیت و نقش آن در کاهش فساد اداری دو مؤلفه از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است که یکی شفاف‌سازی فرایند تصمیم‌گیری شوراها و کمیسیون‌های تصمیم‌ساز و دوم شفافیت قانون‌گذاری است.

۳-۵-۱. عدم شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری شوراها و کمیسیون‌های تصمیم‌ساز

اگرچه هم‌اکنون نیز بسیاری از تصمیمات حوزه تصمیم‌گیری کشور، تحت رصد و بررسی دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی است، اما ادبیات موضوع بحث شفافیت و تعارض منافع بر این اصل استوار است که فقدان شفافیت و اعلام عمومی فرایند تصمیم‌گیری و تخصیص منابع، هزینه‌های

سنگینی را بر نظام اقتصادی و اجتماعی تحمیل می‌کند. به گفته مرکز پژوهش‌ها، قانون اساسی صراحت دارد که نهادها و سازمان‌هایی که از منابع عمومی و بیت‌المال استفاده می‌کنند، باید براساس قانون اساسی، به عموم مردم و نهادهای نظارتی پاسخ‌گو باشند. اگر قرار باشد بر مسیر حاکمیت مردم قدم برداشته شود، فرایند تصمیم‌گیری باید به‌جای اتاق‌های در بسته در اتاق‌های شیشه‌ای صورت گیرد؛ مثلاً می‌توان علاوه بر پخش مشروح مذاکرات مجلس در صحن علنی، مشروح مذاکرات در کمیسیون‌ها و شوراهای تصمیم‌گیری در مجلس را نیز منتشر کرد. البته برخی شوراها به‌واسطه ماهیت خود و قانوناً مجوز برگزاری جلسات غیرعلنی را دارند که شورای عالی امنیت ملی، کمیسیون امنیت ملی و سیاست خارجی مجلس جزو این دسته قرار می‌گیرند. برخی از مهم‌ترین شوراها که مرکز پژوهش‌ها معتقد به لزوم شفاف شدن فرایند تصمیم‌گیری در آن‌ها است عبارت‌اند از: شورای اسلامی شهر و روستا، کمیسیون‌های مجلس، شورای پول و اعتبار، شورای هماهنگی بانک‌های دولتی، شورای رقابت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی اداری، شورای عالی مناطق آزاد تجاری، صنعتی و ویژه اقتصادی، شورای عالی استان‌ها، شورای عالی بیمه، شورای عالی آمار، شورای حقوق و دستمزد، هیئت عمومی شورای عالی مالیاتی، شورای حفظ حقوق بیت‌المال، کمیسیون تغییر کاربری سازمان امور اراضی، کمیسیون‌های چندگانه شهرداری‌های کشور (همانند کمیسیون ماده ۱۰۰ شهرداری‌ها و...)؛ کمیته ماده یک سازمان توسعه و تجارت، شورای عالی احزاب و گروه‌های سیاسی.

۳-۵-۲. شفافیت در قانون‌گذاری

یکی از اصول قانون‌گذاری، شفافیت است که در سه حوزه باید مورد توجه قرار گیرد و بر رعایت آن نظارت شود: ۱- شفافیت نهادهای قانون‌گذاری؛ ۲- شفافیت فرایند تقنین؛ ۳- شفافیت داده‌های تقنین (قوانین و مقررات). وضع قوانین شفاف و بدون ابهام از لوازم حکومت مطلوب و از آثار حاکمیت قانون است، لزوم چنین قوانینی ذیل عنوان اصل شفافیت قانون یکی از عناصر مهم اصل «کیفیت قانون» است. هنر قانون‌گذاری خوب این است که قانون را آن‌قدر روشن و واضح و به‌دور از هرگونه ابهام تصویب نماید که تابعان و جریان منظور، نظر قانون‌گذار را به سهولت و به‌خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر قانون‌گذار به‌کار گیرند. یک قانون متناقض، مبهم یا معلق موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که می‌خواهد (و باید) از قانون پیروی کند. از طرفی اگر قانون از شفافیت و صراحت کافی برخوردار نبوده و توأم با ابهام باشد، امکان سوءبرداشت و تعبیر ذی‌نفعانه (تفسیر به‌رأی) افزایش یافته و فرصت‌های برابر در بهره‌مندی از قوانین از بین می‌رود. وقتی قوانین ساده و همه‌فهم و فاقد ابهام باشند تعداد افرادی که قانون را می‌فهمند و به آن

مسلط هستند بیشتر می‌شود و در نتیجه امکان سوءاستفاده از غفلت و عدم آگاهی ذی‌نفعان کاهش خواهد یافت؛ زیرا اشخاص از حقوق خود و نحوه مطالبه آن آگاه خواهند بود؛ در چنین شرایطی کارمندان خاطی مجالی برای پیچیده نشان دادن فرایندهای کاری یا تفسیر به‌رأی قانون و سوءاستفاده از قانون نخواهند داشت.

از آنجاکه حکمرانی خوب، شامل اجزای خوب از جمله یک قانون‌گذاری خوب است، ضروری است که هم مؤلفه‌های یک حکمرانی خوب از جمله قانون‌گذاری خوب رعایت شود و هم در اجزا که مشتمل بر مؤلفه‌هایی است؛ آن مؤلفه‌ها رعایت گردد تا در نهایت سعادت جامعه محقق گردد. بر اساس نظریه سازمان ملل متحد که توسط دبیرکل وقت آقای کوفی عنان مطرح گردید، قانون‌گذاری خوب دارای هشت مؤلفه است: نظارت، تفکیک قوا، حاکمیت قانون، شفافیت، مسئولیت و پاسخ‌گویی، کارایی و اثربخشی، مشارکت، برابری و انصاف. همان‌گونه که ملاحظه می‌شود شفافیت یکی از هشت مؤلفه قانون‌گذاری خوب است که خود از اجزای حکمرانی خوب می‌باشد؛ از این‌رو تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری باید با لحاظ حق اظهارنظر و مشارکت صورت گیرد؛ چراکه در نبود شفافیت، امکان وقوع بحران‌ها و ناکامی‌های اطلاعاتی به میزان زیادی افزایش می‌یابد و تحقیقات گویای آن است که در سازمان‌هایی که اطلاعات شفاف وجود دارد، فساد کمتر و حکمرانی و عملکرد اقتصادی و سیاسی بهتر است (جعفر قلیخانی، ۱۳۹۴: ۳۱۵).

لون فولر (Ion fuller) به‌عنوان یکی از صاحب‌نظران، هشت اصل را به‌عنوان اصول درونی قانون که وجه‌تمایز قانون‌گذاری خوب از قانون‌گذاری بد است، ارائه کرده که عبارت‌اند از:

- قانون باید عام باشد
 - قوانین باید منتشر شده و به اطلاع افراد ذی‌نفع رسانده شود
 - قوانین نباید عطف به ماسبق شوند
 - قوانین باید قابل فهم باشند
 - واضح و روشن باشند
 - قوانین نباید متناقض باشند
 - قوانین نباید امر غیر ممکن را مطالبه کنند
 - قوانین نباید به‌طور مکرر تغییر یابند
 - عمل مقامات رسمی باید به قانون انطباق داشته باشد
 - با این اصول می‌توان قانون‌گذاری خوب را از قانون‌گذاری بد متمایز نمود (فیضی، ۱۴۰۰).
- وجود ابهام در قوانین تبعات نامطلوب فراوانی به‌همراه دارد و نگارش نامناسب قانون که منتهی

به ابهام در قانون شده و رویکردهای مختلف در قانون را مدنظر قرار نمی‌دهد، منجر به سوءاستفاده از قانون و ایجاد بی‌انضباطی‌های بی‌شمار می‌گردد که هم ناظر و هم منظور را با دو راهی و بلاتکلیفی مواجه می‌نماید.

ابهام و پیچیدگی قوانین، شهروندان را درباره حقوقی که دارند نه تنها به خوبی آگاه نمی‌کند، بلکه در تردید نگه می‌دارد و این ابهام محدوده تحرک اجتماعی و اقتصادی را محدود خواهد ساخت. قوانینی که فاقد ویژگی شفافیت و صراحت باشند، دستاویزی برای تفسیر به‌رأی و گریز از اجرا هستند و فرد با قرائت خاص خود از قلمرو و شمول چنین قانونی فرار می‌کند؛ بر این اساس، می‌توان یکی از عوامل قانون‌گریزی در کشور را وجود قوانین مبهم دانست.

۳-۵-۲-۱. اهمیت اصل شفافیت قانون

نتیجه مستقیم اصل قطعیت حقوقی، لزوم وضع قوانین حقوقی شفاف و دقیق است (رابینسون، ۲۰۱۴). این به آن معناست که جهت تضمین احترام به قانون و اجرای عملی آن، بایستی همگان آن را درک کنند و لذا باید به اندازه کافی روشن و بدون ابهام باشد تا علاوه بر اینکه حجت را بر تابعان این قانون تمام کند و عذری در عدم اجرای آن در شرایط معمول باقی نگذارد، به شهروندان اطمینان کافی دهد که اصل قطعیت حقوقی از آثار پذیرش اصل حاکمیت قانون است (popesco, ciora, tandareona, 2008).

یکی از مهم‌ترین دلایل توجیهی شفافیت قانون را اصل «قطعیت قانون دانسته‌اند». این اصل که دارای یک ساختار پیچیده است، در حقیقت بیان می‌کند که باید از شهروندان در مقابل تهدیدی که از طرف قانون ممکن است متوجه آن‌ها شود و نیز ناامنی‌ای که ممکن است در نتیجه اجرای قانون به وجود آید، حمایت کرد. این اصل در سطح عمومی جامعه در برخورد با مسائل مربوط به حقوق بشر بیشتر به وجود می‌آید. از نظر دیوان عدالت اروپا، قطعیت قانون را باید بخشی از قانون جامعه دانست که در واقع ممنوعیت برای نهادهای حاکم در یک کشور در اعمال قدرت، قانون‌گذاری برای اعمال حکومت محسوب می‌شود.

وجود ابهام در قوانین، تبعات نامطلوب فراوانی به همراه دارد. نگارش نامناسب قانون که منتهی به ابهام در قانون شده و رویکردهای مختلف در قانون را مدنظر قرار نمی‌دهد، منجر به سوءاستفاده از قانون و ایجاد بی‌انضباطی‌های بی‌شمار می‌گردد، که هم ناظر و هم منظور را با دوراهی و بلاتکلیفی مواجه می‌نماید. ابهام و پیچیدگی قوانین، شهروندان را درباره حقوقی که دارند نه تنها به خوبی آگاه نمی‌کند، بلکه در تردید نگه می‌دارد و این ابهام، محدوده تحرک اجتماعی و اقتصادی را محدود خواهد ساخت. قوانینی که فاقد ویژگی شفافیت و صراحت باشند، دستاویزی برای تفسیر به‌رأی و گریز از اجرا هستند و هر فردی با قرائت خاص خود از قلمرو و شمول چنین قانونی فرار

می‌کند. از آنجاکه اجمال و ابهام در قوانین، بهانه‌ای برای تفسیر فراهم می‌نماید. وقتی قوانین ساده، همه‌فهم و فاقد ابهام باشند، تعداد افرادی که قانون را می‌فهمند و به آن مسلط هستند، بیشتر می‌شود و در نتیجه امکان سوءاستفاده از غفلت و عدم آگاهی ذی‌نفعان، کاهش خواهد یافت؛ زیرا اشخاص از حقوق خود و نحوه مطالبه آن آگاه بوده و در چنین شرایطی، کارمندان خاطی مجالی برای پیچیده نشان دادن فرایندهای کاری، تفسیر به رأی قانون و سوءاستفاده از قانون را نخواهند داشت. هنر قانون‌گذاری خوب این است که قانون را آن‌قدر روشن، واضح و به‌دور از هرگونه ابهام تصویب نماید که تابعان و مجریان، منظور نظر قانون‌گذار را به سهولت و به‌خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر قانون‌گذار به‌کار گیرند؛ زیرا یک قانون متناقض، مبهم یا معلق موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که می‌خواهد (و باید) از قانون پیروی کند. از طرفی اگر قانون از شفافیت و صراحت کافی برخوردار نبوده و توأم با ابهام باشد، امکان سوءبرداشت و تعبیر ذی‌نفعانه (تفسیر به‌رأی) افزایش یافته و فرصت‌های برابر در بهره‌مندی از قوانین از بین می‌رود. وقتی قانون همه‌فهم، ساده و فاقد ابهام باشد، تعداد افرادی که قانون را می‌فهمند و به آن مسلط هستند بیشتر و در نتیجه امکان سوءاستفاده از غفلت و عدم آگاهی ذی‌نفعان کاهش خواهد یافت؛ زیرا افراد از حقوق خود و نحوه مطالبه آن آگاه بوده و در چنین شرایطی کارمندان خاطی مجالی برای پیچیده نشان دادن فرایندهای کاری، تفسیر به‌رأی قانون و سوءاستفاده از قانون را نخواهند داشت (فیضی، ۱۴۰۰).

سزار بکاریا در لزوم اهمیت ساده‌نویسی قانون اعتقاد دارد که قانون بایستی به زبانی نوشته شود تا به‌صورت یک کتاب مأنوس و دست‌یافتنی برای مردم بدل شود. از نظر من هر اندازه دسترسی به قوانین و توانایی فهم قانون بیشتر باشد به همان اندازه از میزان جرائم کاسته می‌شود (بکاریا، ۱۳۸۵: ۱۴۵).

۴. یافته‌های تحقیق

۴-۱. عدم قانون‌گذاری شفاف در نظام حقوقی ایران

۴-۱-۱. تعدد مراکز قانون‌گذاری در ایران

یکی از سطوح شفافیت تقنینی، شفافیت در مراجع قانون‌گذاری است. متأسفانه در کشور ما نهادهای متفاوتی برای خود حق قانون‌گذاری قائل هستند که بدین‌سان شفافیت در مراجع قانون‌گذاری با آسیب اساسی مواجه است. علاوه بر مجلس شورای اسلامی که نهادی قانون‌گذار در ایران به‌شمار می‌رود ما با مشکل نهادهای قانون‌گذار موازی درون‌قوه‌ای و فراقوه‌ای نیز در زمینه تقنین مواجه هستیم. در قلمرو کیفری و از حیث قانون‌گذاری درون‌قوه‌ای ما با جرم‌انگاری از طریق رویه قضایی خاص آراء وحدت‌رویه، جرم‌انگاری اساس اصل ۱۶۷ قانون اساسی و همین‌طور بعضاً جرم‌انگاری‌هایی توسط

دولت مواجه هستیم. در بُعد قانون‌گذاری فراقوه‌ای ما با جرم‌انگاری‌هایی توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی روبه‌رو هستیم.

بر اساس ساختار نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، قوای مقننه، قضاییه و مجریه از یکدیگر مستقل هستند و طبق اصول پنجاه و هفتم و پنجاه و هشتم و هفتاد و یکم قانون اساسی اعمال قوه مقننه از طریق مجلس شورای اسلامی است که صلاحیت قانون‌گذاری در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی را دارد و این امر در موارد بسیار مهم می‌تواند از طریق همه‌پرسی انجام گیرد. این در حالی است که با بررسی نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، نهادهایی مانند مجلس خبرگان رهبری، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی و شوراهای اسلامی شهروستا دارای صلاحیت وضع مقررات لازم هستند که صلاحیت آن‌ها در عمل موجب محدودیت صلاحیت تقنینی مجلس شورای اسلامی و در مواردی تداخل با آن شده است. هرچند نهادهای مذکور در حدود صلاحیت خویش ذیل عنوان حدود مقرر در قانون اساسی قرار می‌گیرند، اما عدم تعیین جامع و دقیق حدود صلاحیت آن‌ها می‌تواند موجب تداخل در صلاحیت مجلس و این نهادها و ورود هر کدام به حیطه صلاحیت دیگری را موجب شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۸).

۴-۱-۲. تورم تقنینی در ایران و آثار آن در عدم شفافیت قانون

قانون‌گذار ایرانی به نحوه پراکنده و موردی اقدام به قانون‌گذاری نموده است که این شیوه قانون‌گذاری نظام حقوقی مشحون از مفاد قانونی مختلف شکل داده که آگاهی از آخرین قوانین معتبر نه تنها برای شهروندان بلکه برای حقوق‌دانان و قضات نیز در برخی مواقع به معما تبدیل شده است؛ درحالی که فرض بر آگاهی همگان به قانون است. ابهام و پیچیدگی قوانین هم برای حکومت و هم برای شهروندان آثاری سوء دارد؛ مهم‌ترین آثار سوء این وضعیت بر شهروندان شامل دربرداشتن هزینه‌های اداری به منظور فهم و بهره‌برداری از قوانین و دشوار ساختن اتخاذ تصمیمات، دامن زدن به نابرابری به‌ویژه در استفاده از خدمات عمومی و لطمه زدن به امنیت حقوقی است. آثار سوء ابهام و پیچیدگی قوانین بر مقامات حکومتی را نیز می‌توان در دو دسته کلی، افزایش هزینه‌های مدیریتی (شامل تعلل و دیوان‌سالاری بیش‌ازحد در تصمیم‌گیری‌های اداری توسط مقامات اداری و کارمندان) و افزایش هزینه‌های سیاسی (شامل هزینه‌های ناشی از استفاده از قوه قهریه توسط دولت برای تمکین شهروندان از قانون) دانست، درحالی که چه‌بسا یکی از مهم‌ترین دلایل این عدم تمکین، پیچیدگی و ابهام قوانین باشد (المیری، ۱۳۹۳).

یکی از معضلات و آسیب‌هایی که امروزه در نظام‌های قانون‌گذاری قابل شناسایی است،

پدیده‌ای است که از آن به‌عنوان «تورم تقنینی» یاد می‌شود. به‌نظر می‌رسد یکی از معضلات نظام قانون‌گذاری ایران نیز مبتلا شدن به این آسیب است. آسیب تورم تقنینی زمانی در نظام‌های قانون‌گذاری عیان می‌شود که دستگاه قانون‌گذاری به دلایل و علل مختلف، بدون ارزیابی دقیق و کارشناسانه ضرورت‌ها و پیامدهای یک قانون و همچنین بدون در نظر گرفتن زمان مناسب برای اصلاح یک قانون، اقدام به قانون‌گذاری نماید. در چنین حالتی اولاً: قانون‌گذار مهم‌ترین وظیفه خود را افزایش آمار قوانین تصویبی نه کیفیت اجرا، نظارت بر اجرای آن‌ها و آثار و پیامدهای آن‌ها می‌داند؛ در نتیجه نظام حقوقی به نظام فربه تبدیل می‌شود که کارایی و اثربخشی خود را از دست می‌دهد. در این حالت تصویب قوانین متعدد که اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌های مکرر و زود هنگام را نیز به‌دنبال دارد نه تنها کمکی به رفع دغدغه‌های قانون‌گذاری نمی‌کند، بلکه خود به معضل قوانین با موضوع مشابه و همپوشان و بعضاً متعارض، سردرگمی مسئولان مجری قانون، مراجع مفسر قانون و شهروندان را در پی خواهد داشت (مالمیر، ۱۳۹۴: ۱۶۴-۱۶۳).

فارغ از اشکالات متعددی که تورم و پراکندگی قوانین می‌تواند برای نظام حقوقی در کشور ایجاد کند، در چنین شرایطی یکی از آثار قطعی تورم و پراکندگی قوانین، مغفول واقع شدن اجرای برخی از قوانین است. یکی از علل بروز چنین پدیده‌ای آن است که در این وضعیت به دلیل تعدد قوانین به‌طور ضمنی و کلی به آن‌ها اشاره می‌شود، عملاً مجریان در هنگام اجرای قانون دچار آشفتگی و سردرگمی می‌شوند؛ برای نمونه تعدد و پراکندگی قوانین ایران در حوزه بازنشستگی کارکنان دولت و عدم تبیین دقیق ناسخ و منسوخ‌ها موجب شده است تا متخصصان حقوق اداری نیز در تشخیص قوانین ناسخ و منسوخ این حوزه دچار مشکل باشند و از این حیث به نظام قانونی کشور انتقاد کنند (امامی و استوار سنگری، ۱۳۹۸: ۲۰۶).

همچنین ماده ۳ قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۱۳۸۶ که به موازات ماده ۵ قانون محاسبات عمومی کشور، مصوب ۱۳۶۶ در راستای تشریح و تبیین ویژگی‌های مؤسسات با نهادهای عمومی و غیردولتی وضع شده است، یکی دیگر از قوانین مثال‌زدنی در زمینه تورم و پراکندگی قوانین محسوب می‌شود که عملاً تشخیص این مؤسسات و نهادها را با دشواری مواجه ساخته است (ابریشمی و اسدی اجاق، ۱۴۰۰: ۱۲۸). نمونه دیگر این اشکال در بخشی از تمهیدات مقرر در ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۹۳ قابل مشاهده است که موازی با مفاد ماه ۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور، مصوب ۱۳۹۴ ترتیباتی مشخص کرده و بر ابهامات قانونی افزوده است. توضیح اینکه قانون‌گذار در ماده ۲۷ قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی

دولت، اختیاراتی را در خصوص خرید و فروش طرح‌ها، پروژه‌ها و کالاها و خدمات ناشی از آن به موازات مجوزهای احصائی در ماده ۷ قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور برای سازمان برنامه و بودجه پیش‌بینی کرده است و همین اقدام سبب شده است تا ماده ۷ قانون رفع موانع تولید عملاً کارایی خود را از دست بدهد (همان، ۱۳۹۹).

۴-۱-۳. ابهام و عدم شفافیت در محتوای قوانین

هرچند همه قوانین به منظور اجرا وضع می‌شوند، ولی معمولاً قوانینی به اجرا درمی‌آیند که ویژگی‌های «قانون خوب» یا «قانون با کیفیت» را در خود داشته باشند (مرکز مالمیری، ۱۳۹۷: ۲). این در حالی است که «قوانین پیچیده» و «قوانین مبهم» دو دسته از قوانین بی کیفیت تلقی می‌شوند که همواره برای شهروندان، قضات و قواعد عمومی از نظر اجرا مشکل‌آفرین بوده‌اند (عبدالله‌زاده شهر بابکی، ۱۳۹۸: ۳۰۱).

اجرای قانون تا حدود زیادی منوط به محتوای قانون، شفافیت و واضح بودن قانون و ابهام نداشتن و مواردی نظیر آن است. به گونه‌ای که محتوای قانون برای مجریان قابل درک بوده و در جهتی که مقصود قانون‌گذار است به کار گرفته شود (راسخ، ۱۳۸۵: ۲۲).

۴-۱-۴. مصادیق ابهام و عدم شفافیت در محتوای قوانین

اشکال در محتوای قوانین بعضاً عامل اصلی اجرائی نشدن و معطل ماندن قوانین است، که در قوانین و مقررات اداری و کیفری ایران به وفور دیده می‌شود؛ برای نمونه موارد زیر را می‌توان برشمرد:

۴-۱-۴-۱. ابهام در قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران

با دقت نظر در موارد مختلف قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۴، این گونه به دست می‌آید که ضعف در کیفیت محتوای قانون از مهم‌ترین علل عدم اجرای این قانون است؛ توضیح آنکه تأکید بر محرمانه بودن اعلام اموال مسئولان در ماده ۵ این قانون و عدم پیش‌بینی باز زمانی مشخص جهت اعلام، از جمله نقاط ضعف قانون مزبور در بحث کیفیت محتوای آن محسوب می‌شود که این گونه کاستی‌ها در قانون‌گذاری به منزله مانعی برای اجرایی شدن کامل قانون تلقی می‌شود و می‌تواند زمینه‌ساز سلب اعتماد عمومی نسبت به قانون‌گذار باشد (ابریشمی راد و اسدی اوجاق، ۱۴۰۰: ۱۳۲).

۴-۱-۴-۲. ابهام در ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها مصوب ۱۳۳۴ و اصلاحات بعدی یکی دیگر از موارد ابهام و اجمال در قوانین که زمینه‌ساز فساد و حتی بروز آسیب‌های اجتماعی،

اقتصادی، زیست‌محیطی و فرهنگی نیز می‌شود، ماده (۱۰۰) قانون شهرداری‌ها، مصوب ۱۳۳۴ است که به‌زعم کارشناسان با ابهامات ساختاری و تقنینی موجود در آن یکی از بسترهای فسادزا در نظام اداری شهرداری‌هاست. اگرچه مطابق ماده (۲۷) آیین‌نامه اجرایی ماده (۳۳) قانون نظام مهندسی و کنترل ساختمان، «مصوب هیئت‌وزیران» مقرر داشته است؛ شهرداری‌ها با اعلام نظر کتبی سازمان نظام مهندسی ساختمان یا ناظران در خصوص وقوع تخلف ساختمانی موظفند: دستور اصلاح صادر و تا زمان رفع تخلف از ادامه کار جلوگیری نمایند. لیکن در متن ماده (۱۰۰) «قانون شهرداری‌ها» مقنن جهت جلوگیری از بروز تخلف ساختمانی و ادامه آن از عبارت «می‌تواند» استفاده کرده است و از به‌کاربردن عناوینی که در برگزیده «قید تکلیف» باشد، خودداری نموده است؛ بنابراین شهرداری‌ها از عبارت «می‌تواند» تفسیر به «اختیار» در مقابله با ساخت‌وسازهای غیرمجاز حین اجرا می‌نمایند. از طرفی تبصره‌های ذیل ماده قانونی موصوف به موضوع طرح تخلف ساختمانی در کمیسیون ماده (۱۰۰) و اخذ جریمه ریالی به نفع شهرداری پرداخته، در حالی که حتی در صورت اقدام به اختیار شهرداری در جلوگیری از ادامه عملیات ساختمانی غیرمجاز، معاضدت و حمایت قانونی، قضایی و انتظامی لازم و مؤثری از شهرداری‌ها به‌عمل نمی‌آید و هیچ‌گونه سازوکار قانونی و ضمانت اجرایی در این خصوص پیش‌بینی نشده است. لذا استفاده مقنن از قید «اختیار»، ضعف بنیه مالی شهرداری‌ها و انگیزه آن‌ها جهت درآمدزایی از طریق طرح تخلفات ساختمانی در کمیسیون ماده (۱۰۰)، عدم سازوکار قانونی و ضمانت اجرایی، فقدان معاضدت قضایی و انتظامی در جلوگیری از ادامه عملیات ساختمانی حین ساخت‌وساز صورت پذیرفته و اکثر قریب به اتفاق تخلفات به کمیسیون ماده (۱۰۰) ارجاع داده می‌شود.

صرف‌نظر از آسیب‌های فوق‌الذکر، مجازات بازدارنده مؤثری برای مالک متخلف در ماده (۱۰۰) قانون شهرداری پیش‌بینی نگردیده است؛ زیرا: اولاً، مجازات قلع بنا با ملاحظات اجتماعی، امنیتی و ... عملاً در اکثر قریب به اتفاق آراء کمیسیون ماده (۱۰۰) لحاظ نمی‌گردد و در موارد انگشت‌شماری که آراء کمیسیون با موضوع قلع بنا صادر می‌شود، رأی‌اصداری نیز به دلایل ملاحظات مورد اشاره در اکثر موارد اجرائی نمی‌شود و یا در کمیسیون تجدیدنظر تبدیل به جریمه می‌شود؛ لذا مجازات عملاً مفعول مانده و غیر مؤثر است. ثانیاً، جرائم مالی که در آراء کمیسیون ماده (۱۰۰) لحاظ می‌شود به‌هیچ‌وجه در تناسب با سود حاصل از تخلف ساختمانی برای مالک متخلف نبوده و به مراتب کمتر از آن است؛ لذا ارتکاب تخلف ساختمانی از سوی مالک؛ عدم اقدام شهرداری مبنی بر جلوگیری از ساخت‌وساز و ارجاع موضوع به کمیسیون ماده (۱۰۰) و اخذ جریمه کمتر، به‌نوعی باعث تجری مالکان و ترغیب به انجام تخلفات ساختمانی و انتفاع و تأیید توسط شهرداری‌ها شده است.

۴-۱-۳-۴. ابهام در بند ۱ ماده ۳۱ آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران (کلانشهرها) به استناد بند (۱) ماده (۳۱) آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران، در مورد معاملاتی که طرف معامله وزارتخانه و یا مؤسسه یا شرکت دولتی یا شهرداری‌ها یا مؤسسات وابسته به آن‌ها باشند، تشریفات مناقصه یا مزایده و حراج انجام نخواهد شد، این ماده قانونی به دلیل ابهام و اجمال تقنینی به یکی از بسترهای قانون‌گریزی و فساد اداری در شهرداری‌ها تبدیل شده است؛ زیرا اولاً شرایط و توان اجرایی دستگاه و یا مؤسسه طرف معامله در قانون مشخص نشده است و دستگاه‌ها و مؤسسات طرف معامله پس از واگذاری قرارداد اقدام به اخذ هزینه بالاسری و واگذاری موضوع معامله به پیمانکار دست دوم می‌کنند که این موضوع به محلی جهت عدم رعایت تشریفات قانونی در شهرداری‌ها و به‌نوعی دور زدن قانون و واگذاری کار به شرکت یا فرد خاص، تبدیل شده است و ابهام دیگر اینکه عنوان مؤسسات وابسته، عنوان عامی است که در قانون تعریف واضح و روشنی ندارد؛ لذا در مواردی کار به سازمان‌های تابعه شهرداری و تعاونی‌های کارکنان و... واگذار شده است که توان اجرای مورد معامله را نداشته و از طرفی در مواردی مشمول قانون منع مداخله کارکنان می‌باشد. ثانیاً در قانون یادشده کیفیت و مبنای ارزش‌گذاری و تعیین قیمت کار واگذاری مشخص نشده است؛ لذا فقدان مبنای قانونی تعیین قیمت باعث اعمال سلیقه در تعیین قیمت پایه و در نتیجه افزایش قیمت تمام‌شده مورد معامله می‌گردد.

۴-۱-۴-۴. ابهام در تبصره ۳ ماده (۱۰۱) اصلاحی قانون شهرداری‌ها
 وفق مفاد تبصره ۳ ماده (۱۰۱) قانون شهرداری‌ها، در اراضی با مساحت بیشتر از پانصد متر مربع که دارای سند شش‌دانگ است، شهرداری برای تأمین سرانه فضای عمومی و خدماتی تا سقف بیست و پنج درصد و برای تأمین اراضی مورد نیاز احداث شوارع و معابر عمومی شهر در اثر تفکیک و افزای این اراضی مطابق با طرح جامع و تفصیلی با توجه به ارزش افزوده ایجادشده از عمل تفکیک برای مالک، تا بیست و پنج درصد از باقیمانده اراضی را دریافت می‌نماید. شهرداری مجاز است با توافق مالک قدرالسهم مذکور را بر اساس قیمت روز زمین طبق نظر کارشناس رسمی دادگستری دریافت نماید؛ لذا نظر به شرح ذکر شده ملاحظه می‌شود در این تبصره میزان حداقل سهم تعیین‌شده ناشی از تفکیک اراضی برای شهرداری مشخص نشده است و فقط سقف آن تعیین گردید؛ از این‌رو برخی شهرداری‌ها از این موضوع سوءاستفاده کرده و با تبعیض برای بعضی از افراد سهم شهرداری را حداقلی و برای بعضی حداکثری تا (۲۵ درصد) لحاظ می‌کنند که این موضوع دارای تالی فاسد بوده و زمینه بعضی از جرائم از جمله ارتشاء، تحصیل مال نامشروع و تضییع حقوق شهرداری و بیت‌المال را فراهم می‌کند.

۵. نحوه مواجهه با قوانین مبهم در قانون اساسی ایران

نکته دیگر در خصوص ابهام قانون در اثربخشی مبهم و قابلیت اثرگذاری آن است؛ به عبارت دیگر، باید دید در مواردی که قانون مبهم باشد چگونه می‌توان از حقوق شهروندان در مقابل چنین قانونی دفاع نمود؟ در این خصوص، اصل ۱۶۷ قانون اساسی و تأییدات مختلف در قوانین عادی از جمله ماده ۲۲۰ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، برای رفع ابهام و اجمال قانون، قاضی را به منابع و فتاوی‌ای فقهی ارجاع می‌دهد؛ بنابراین قانون اساسی به‌عنوان بالاترین وجه هنجاری رسمی جامع، قانون مبهم را همچنان معتبر دانسته و تنها برای رفع ابهام و تعیین تکلیف پرونده، قاضی را ملزم می‌سازد که حکم قضیه را از منابع و فتاوی‌ای فقهی استخراج کند؛ حال آنکه رجوع به منابع نه‌تنها گره از ابهام قانونی نمی‌گشاید، بلکه بعضاً گرهی کور به آن می‌افزاید.

نتیجه‌گیری

وضع قوانین شفاف و بدون ابهام از لوازم حکومت مطلوب و از آثار حاکمیت قانون است، لزوم چنین قوانینی ذیل عنوان اصل شفافیت قانون یکی از عناصر مهم اصل «کیفیت قانون» است. هنر قانون‌گذاری خوب این است که قانون را آن‌قدر روشن و واضح و به‌دور از هرگونه ابهام تصویب نماید که تابعان و جریان منظور، نظر قانون‌گذار را به سهولت و به‌خوبی دریابند و در جهت هدف مورد نظر قانون‌گذار به‌کار گیرند. یک قانون متناقض، مبهم یا معلق موجب سردرگمی یا گمراهی شخصی است که می‌خواهد (و باید) از قانون پیروی کند. از طرفی اگر قانون از شفافیت و صراحت کافی برخوردار نبوده و توأم با ابهام باشد امکان سوءبرداشت و تعبیر ذی‌نفعانه (تفسیر به‌رأی) افزایش یافته و فرصت‌های برابر در بهره‌مندی از قوانین از بین می‌رود. وقتی قوانین ساده، همه‌فهم و فاقد ابهام باشند، تعداد افرادی که قانون را می‌فهمند و به آن مسلط هستند بیشتر می‌شود و در نتیجه امکان سوءاستفاده از غفلت و عدم آگاهی ذی‌نفعان کاهش خواهد یافت. یکی از سطوح شفافیت تقنینی، شفافیت در مراجع قانون‌گذاری است. متأسفانه در کشور ما نهادهای متفاوتی برای خود حق قانون‌گذاری قائل هستند که بدین‌سان شفافیت در مراجع قانون‌گذاری با آسیب اساسی مواجه است دومین نکته اینکه علاوه بر اینکه قوانین اداری و کیفری ایران مشحون از مقررات غیرشفاف و مبهم تکراری و بعضاً متناقض است، هیچ‌گونه ضمانت اجرایی مهمی جهت بی‌اثر کردن این مقررات مبهم که زمینه‌ساز فساد اداری است، وجود ندارد.

یافته‌های تحقیق نشان داد نتیجه مستقیم اصل قطعیت حقوقی، لزوم وضع قوانین حقوقی شفاف و دقیق است و این به‌آن معناست که جهت تضمین احترام به قانون و اجرای عملی آن، بایستی همگان آن را درک کنند و لذا باید به اندازه کافی روشن و بدون ابهام باشد تا علاوه بر اینکه

حجت را بر تابعان این قانون تمام کند، عذری در عدم اجرای آن در شرایط معمول باقی نگذارد؛ لذا با شناسایی قوانین مبهم و مجمل در حوزه اداری و کیفری و اصلاح و تنقیح قوانین تکراری و متعدد می‌توان زمینه حاکمیت قانون در نتیجه ارتقای سلامت نظام اداری را فراهم نمود.

منابع

- ابریشمی راد، محمدمین و اسدی اوجاق، نادر (۱۴۰۰)، «مهم‌ترین علل قابل اجرا نبودن قوانین در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه دانش حقوقی، سال یازدهم، شماره ۳۵.
- بکاریا، سزار (۱۳۸۵)، رساله جرائم و مجازات‌ها، ترجمه محمدعلی اردبیلی، تهران: نشر میزان.
- دریجانی، میترا؛ دلیر، حمید و احمدی موسوی، سیدمهدی (۱۳۹۸)، «آسیب‌شناسی اصل شفافیت در قلمروی قانون‌گذاری کیفری ایران و ارتباط آن با حکمرانی خوب»، فصلنامه جامعه‌شناسی سیاسی ایران، سال سوم، شماره اول.
- راسخ، محمد (۱۳۸۵)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رز، جوزف (۱۳۸۸)، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن»، ترجمه لیلی منفرد، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱.
- فیضی، سعید (۱۴۰۰)، «ابهام در شفافیت قوانین»، دانش حقوق مالیه، سال پنجم، شماره ۱۶.
- قانون شهرداری‌ها مصوب، ۱۳۳۴، با اصلاحات و الحاقات بعدی.
- گزارش درباره برنامه پنجم توسعه (۳)، (۱۳۹۳)، بررسی نحوه رعایت برخی اصول قانون‌نویسی در قانون برنامه پنجم توسعه، مرکز پژوهش‌های مجلس، شماره مسلسل ۱۴۶۳۰.
- مالمیری، احمد (۱۳۹۴)، حاکمیت قانون و مبانی و برداشت‌ها (ویراست دوم)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.
- متیو، برتران (۱۳۹۱)، قانون، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران: نشر میزان.
- مرکز مالمیری، احمد و مهدی‌زاده، مهدی (۱۳۹۶)، «قانون‌گذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، شماره ۴۷.
- مقدسی، علیرضا (۱۳۸۹)، «کاربرد حکمرانی شایسته در مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه اطلاعات اقتصادی، ش ۱۴۳۴.
- موتسکیو، شارل دو (۱۳۶۲)، روح القوانين، ترجمه علی‌اکبر مهتدی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- هاشمی، علیرضا (۱۳۸۹)، «کاربرد حکمرانی شایسته در مبارزه با فساد اداری»، فصلنامه اطلاعات سیاسی اقتصادی، شماره ۲۸۱.

Popescu:ciora, tandareanu (2008), practical aspect of legislative technique and situation, official gazette publishing house.

Robinson, William (2014), making EU legislathion clarer European journal of law reform 2014 (10) 3.

ارتقای شفافیت در مواجهه با فساد اداری؛ مطالعه موردی؛ حمایت از رسانه‌های افشاء کننده

فرید محسنی^۱

مرتضی پورعزیز^۲

هادی جمشیدی‌فر^۳

چکیده

تخلفات و انحرافات که ناشی از اعمال اداری و در محیط کار اتفاق می‌افتد، فساد اداری را به وجود می‌آورد. برای مقابله با این فساد، افشاگری رسانه‌ای به‌عنوان یکی از ابزارهای مهم و مؤثر نظارت بر امور عمومی و حکومتی و بیان‌کننده مافی‌الضمیر ملت می‌تواند در صورت حمایت قانونی از آن، ضمن افزایش شفافیت با مفاسد اداری نیز مبارزه کند؛ از این روی، مقاله حاضر به دنبال پاسخ به این پرسش اساسی است که چگونه می‌توان از رسانه‌ها از جمله روزنامه‌نگاران افشاکننده فساد اداری در راستای ارتقای شفافیت حمایت کرد؟ پژوهش پیش‌رو با روش توصیفی - تحلیلی به این نتیجه نائل می‌شود که با انجام اقدامات گسترده به‌منظور بهبود حمایت از رسانه‌ها بر مبنای قوانین و به طرق گوناگون در مقابل تهدیدات و حملاتی که علیه آن‌ها در خصوص افشای فساد صورت می‌گیرد، نه تنها می‌توان به شفافیت دست یافت، بلکه می‌توان آن را ارتقاء نیز داد. به این ترتیب، با اینکه در قوانین ایران قانونی در خصوص حمایت از افشاگران به‌ویژه افشاگری برون‌سازمانی و اطلاع‌رسانی به عموم مردم از طریق رسانه‌ها به تصویب نرسیده است؛ اما گزارش تخلف به مراجع ذی‌صلاح قضایی مورد شناسایی قرار گرفته است.

واژگان کلیدی: رسانه‌ها، روزنامه‌نگاران، فساد اداری، افشاگر، شفافیت، حمایت، فعال رسانه‌ای

۱. استاد تمام و رئیس دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری (قوه قضاییه)، تهران mohseni@ujss.ac.ir

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق بین‌الملل دانشگاه علوم قضایی و کارآموز منصب قضاوت، (نویسنده مسئول)

Pouraziz.law@gmail.com

۳. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد حقوق دادرسی اداری دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری hadijamshidifar13750631@gmail.com

مقدمه

فساد اداری به طوری که از نام آن پیداست، نتیجه تخلفات و انحرافات است که در محیط اداره و ناشی از اعمال اداری واقع می‌شوند. این تخلفات و انحرافات، قطع نظر از اینکه در محیط اداره واقع شده و صفت اداری به خود بگیرند، در ذات خود فساد گفته می‌شوند. ابزارهایی که غالباً برای مقابله با فساد پیشنهاد می‌شوند؛ شامل استفاده گسترده از افشاگری است به طوری که قوانینی برای حمایت و محافظت از افشاگران وجود داشته و از آن‌ها حمایت شود. افشاگری فساد نیز یکی از ابزارهایی است که می‌تواند حاکمیت را بهبود بخشد و سازمان‌ها و دولت‌هایی سالم از نظر اخلاقی و قانونی ایجاد کند (Schultz and Khachik, 2015: 13).

رسانه‌ها یکی از وسایل مؤثر نظارت بر امور عمومی و حکومتی و بیان‌کننده مافی‌الضمیر ملت به‌شمار می‌روند و در حکم چشم‌وگوش ملت محسوب می‌شوند (عسگری، ۱۳۸۷: ۱۲۴). رسانه‌ها از طریق فعالیت به‌عنوان ناظران عمومی یا اجتماعی و با ایجاد فضاهای مشترک برای تبادل اطلاعات، بحث‌ها و ایده‌ها، سهمی اساسی در بیان‌های عمومی و فرایند تصمیم‌گیری در یک جامعه دموکراتیک دارند. نقش نظارتی آن‌ها دربرگیرنده اقداماتی از قبیل: آگاه‌سازی جامعه در خصوص مسائل مرتبط با منافع عمومی، اظهارنظر در مورد آن‌ها، ملزم کردن مراجع عمومی و سایر نیروهای قدرتمند در جامعه برای کشف و افشای فساد و سوءاستفاده از قدرت است.^۱ رسانه‌های مستقل با افشاگری مفسد و زوایای پنهان سوءرفتارها و تخلفات؛ زمینه شفافیت، پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون و برابری فرصت‌ها برای تمامی شهروندان را فراهم می‌کنند. رسانه‌ها اغلب با تهدیدات جانی، آبرو، اخراج، مجازات و ... مواجه می‌شوند به همین دلیل، کارایی و کارکرد خود را برای نظارت بر تخلفات و کشف و افشاء آن و درنهایت حفاظت از منافع عمومی از دست خواهند داد (اسدی، ۱۳۹۱: ۲۸)؛ لذا برای حمایت از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران به‌عنوان افشاگران، باید حمایت‌های قانونی در نظر گرفته شود.

فرضیه این مقاله این است که حمایت از رسانه‌ها ناقص، محدود و سردرگم‌کننده است، به طوری که از این جهت شفافیت نیز به مراتب مغفول باقی می‌ماند. بدین ترتیب مسئله اصلی پژوهش حاضر، بررسی حمایت‌هایی است که از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران افشاکننده فساد اداری در راستای ارتقای شفافیت انجام می‌پذیرد. بدین منظور مباحث پژوهش حاضر در سه قسمت ارائه شده است. در قسمت اول، رسانه‌ها و افشاگری فساد بررسی می‌شود؛ در قسمت دوم، روش

1. Recommendation CM/Rec 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 2016.

افشاگری رسانه‌ها و در قسمت سوم، اصول حمایتی از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران افشاگر مطالعه خواهد شد. روشی که در این پژوهش به کار گرفته شده است، مطالعه توصیفی تحلیلی است و منابع به طور کتابخانه‌ای گردآوری شده‌اند و تا آنجا که نگارندگان جستجو کرده‌اند، هیچ نوشته‌ای درصدد بررسی حمایت از رسانه‌ها در راستای ارتقای شفافیت و افشاگری فساد برنیامده است.

۱. رسانه‌ها و افشاگری فساد

رسانه‌ها نه تنها آگاهی‌های عمومی در مورد فساد، دلایل، نتایج و راه‌حل‌های احتمالی را افزایش می‌دهند، بلکه به بررسی و گزارش بروز فساد نیز می‌پردازند (محسنی، ۱۳۸۹: ۳۹۴). تأثیر رسانه‌ها، به‌نوبه خود، بستگی به دسترسی به اطلاعات و آزادی بیان دارد.^۱ همین‌طور، رسانه‌ها نقش تعیین‌کننده‌ای در ایجاد و حفظ جو حاکم بر زندگی مردم دارند که مانع از بروز تقلب و فساد است. این‌ها مسلماً دو عامل مهم در از بین بردن فساد در نهادهای دولتی هستند (استاپن هارست، ۱۳۹۶: ۱۳۱ و ۱۵۹).

۱-۱. نقش رسانه‌ها در ارتقای شفافیت و مبارزه با فساد

رسانه پل ارتباطی افشاگر و افکار عمومی است و می‌تواند در برجسته‌کردن اقدام سوت‌زن در افشای فساد نقش بسزایی داشته باشد و گزارش اقدامات آن‌ها را به اطلاع افکار عمومی برسانند (جمشیدی‌فر، حسینی صدرآبادی، ۱۴۰۱: ۱۴۰). ضمن آنکه رسانه‌ها می‌توانند مدعی امنیت افشاکنندگان فساد نیز باشند؛ یعنی بعد از افشای فساد از سوی سوت‌زن و بررسی نهادهای نظارتی و دستگاه قضایی، رسانه می‌تواند کمک کند تا افشاکنندگان فساد بیش از مفسدین احساس امنیت کنند (ایمانجانی، ۱۳۹۸). رسانه‌ها (شامل تصویری، صوتی و نوشتاری)، نقش بسزای در امر مبارزه با فساد اداری دارند. یکی از سازوکارهای قوی در زمینه اطلاع‌رسانی در مورد فساد اداری، رسانه‌ها می‌باشند. رسانه‌ها تازه‌ترین اخبار را به اطلاع مردم می‌رسانند و هرگونه فساد را آشکار می‌کنند و همین امر، بهترین نظارت و راه مهار کردن فساد است.

تجربه کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد اداری بیانگر آن است که اطلاع‌رسانی، دشمن شماره یک فساد می‌باشد. در این میان، مهم‌ترین و کم‌هزینه‌ترین ابزار اطلاع‌رسانی نیز مطبوعات و رسانه‌ها محسوب می‌شوند (خصری، ۱۳۸۴: ۸۲۲). امروزه اهمیت نقش رسانه‌ها در امر مبارزه با فساد اداری در دو نکته اساسی نهفته است: نکته اول، تأثیرگذاری این نهادها بر افکار عمومی

۱. ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر: 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 ملاحظاتی مرزی آزاد باشد.

است. تأثیر این نهادها در این است که صدای آن‌ها به گوش افراد بیشتری می‌رسد که ممکن است به صدای آن‌ها گوش دهند و تحت تأثیر و نفوذ آن‌ها قرار گیرند؛ لذا رسانه‌ها می‌توانند به‌عنوان مؤثرترین وسیله در زمینه‌سازی مشارکت اجتماعی و بسیج کردن مردم در مقابله با فساد اداری به‌شمار آیند؛ نکته دوم، نقش رسانه‌ها در افشای جرائم فساد اداری است. رسانه‌ها تنها گروه‌های اجتماعی‌اند که توان افشای بزرگ‌ترین موارد فساد اداری را دارند، مواردی از فساد را کشف می‌کنند که حتی نهادهای نظارتی دولت توان کشف آن‌ها را ندارد.

شایان ذکر است، مجرد افشا و نشر موارد فساد و تأکید بر جنبه خبری آن‌ها، بیانگر نقش کامل رسانه‌ها بر ضد فساد اداری نیست؛ بلکه این افشاگری‌ها زمانی مؤثر خواهد بود که حداقل ابعاد ذیل را تحت پوشش قرار دهند: ۱. در این خبرها، به ریشه‌ها، علل و عوامل ارتکاب جرم توجه شود؛ ۲. به مردم در مورد خطرات آن، راه‌های مبارزه با آن و شیوه‌های نجات از آن آگاهی داده شود؛ و ۳. نشر خبر مقطعی و اتفاقی نباشد. به این معنی که در جرائم بزرگ فساد اداری عوامل زیادی دخیل است، ضررهای بزرگی نهفته است، فرایند کشف و نتیجه‌گیری آن زمانگیر است و از همه مهم‌تر، در کشف و تحقیق این جرائم، امکان ارتکاب مجدد فساد اداری و انحراف مسیر تحقیق و کشف جرم توسط نهادهای اداری، زیاد وجود دارد؛ لذا مهم‌ترین نقش رسانه در کشف جرم، در این نکته است که رسانه‌ها باید مردم را از تمام پروسه کشف و تحقیق جرم خبردار کرده و در جریان قرار دهند.

گزارش فساد در رسانه‌ها مانع اعمال نفوذ افراد برای مسکوت نگاه داشتن رفتارهای فساد و عدم پیش‌گیری از فساد شده و افشای فساد در رسانه‌ها ناگزیر هزینه‌های اجتماعی و سیاسی فساد را برای مرتکبان آن‌ها افزایش می‌دهد (نادری، ۱۳۹۳: ۶۷-۸۳) رسانه‌های آزاد، نه تنها برای افشای فساد و پاسخ‌گو نمودن مقامات عمومی و آموزش عموم و القای تدریجی انتظار بالای سلامت نظام اداری ابزار قدرتمندی هستند؛ بلکه عامل بازدارندگی فساد نیز محسوب می‌شوند (ناعمه، ۱۳۹۰: ۱۸). در اکثر کشورهای دنیا، رسانه‌ها در شکل‌دهی افکار عمومی تأثیر زیاد دارد؛ زیرا رسانه‌ها یکی از ابزارهای غیرمستقیم اما مفید برای کاهش اعمال و رفتارهای فسادآلود در دولت است (دبلیو پاتی اوسو و دیگران، ۱۳۸۴: ۴۱) در جوامع سالم و دموکراتیک شفافیت در فرایند سیستم اداری، افزایش اعتماد عمومی و پشتیبان دوام و قوام نظام آن می‌باشد.

۱-۲. قلمرو رسانه‌های افشاگر

هرچند روزنامه‌نگاران تحقیقی منحصراً در جست‌وجوی تخلفات، فساد و برملا ساختن آن می‌باشند؛ اما با پیشرفت تکنولوژی در زمینه فناوری اطلاعات و ارتباطات، رسانه‌های سنتی را

دگرگون ساخته و منجر به تسهیل مشارکت طیف متنوع و گسترده‌ای از بازیگران در بحث‌های عمومی گردیده‌اند (جمشیدی‌فر و حسینی صدرآبادی، ۱۴۰۱: ۱۶۰). به این ترتیب، مجمع عمومی سازمان ملل نیز اذعان نموده که روزنامه‌نگاری به‌منظور در بر گرفتن داده‌های مؤسسات رسانه‌ای، افراد خصوصی و طیف وسیعی از سازمان‌هایی که به جست‌وجو، دریافت و اشاعه هر نوعی از اطلاعات و افکار به‌صورت آنلاین و آفلاین و در نتیجه به شکل دادن به افکار عمومی می‌پردازند، به‌طور مدام در حال تحول است؛ از این‌رو سازمان ملل به‌دنبال حفاظت از روزنامه‌نگاران و مصونیت از مجازات می‌گوید: «حفاظت از روزنامه‌نگاران نباید صرفاً به افرادی محدود شود که به‌طور رسمی به‌عنوان روزنامه‌نگار به‌رسمیت شناخته شده‌اند، بلکه باید سایرین از جمله کارکنان رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران شهروند و سایر افرادی را که ممکن است از رسانه‌های جدید به‌عنوان یک وسیله دست‌یابی به مخاطبان خود استفاده کنند، پوشش دهد»^۱.

با اینکه در ایران قانون ویژه‌ای برای حمایت حقوقی و معنوی از سوت‌زن‌ها یا همان گزارشگران فساد وجود ندارد؛ اما در این شرایط برخی از نهادها، سازمان‌ها و گروه‌ها و حتی افراد می‌توانند از گزارشگران فساد حمایت مادی و معنوی کنند تا افراد مختلف نسبت به افشای فساد تشویق شوند (محبی، ۱۳۹۸). رسانه‌ها در حمایت از افشاگران فساد دو کارویژه اصلی دارد؛ اول اینکه این سوت‌زنی علیه فساد را به گفتمان هم‌مون تبدیل کنند و دوم از افشاگر فساد حمایت کنند؛ چراکه این موضوع در جامعه ما هنوز در اول راه است و قانونی برای حمایت از این افراد نداریم لذا رسانه می‌تواند نقش مهمی در این زمینه داشته باشد و حمایت حقوقی از افشاکنندگان فساد را به یک مطالبه عمومی تبدیل کند. همچنین رسانه‌ها می‌توانند با انتشار و انعکاس اسناد و مدارک افشاگران، از این افراد حمایت نمایند.

۲. روش‌های افشاگری رسانه‌ها

یکی از کانال‌های افشاگری، گزارش برون‌سازمانی و افشا برای عموم می‌باشد که ممکن است از طریق رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران صورت گیرد. افشا از طریق رسانه‌ها بسیار مهم و یکی از پایه‌های جامعه دموکراتیک است؛ تا آنجایی که گفته شده است: «تنها افشاگری از طریق رسانه‌ها را می‌توان به‌عنوان یک رفتار واقعی افشاء دانست» (Latimer, 2008: 781). درحالی‌که افشاگری خارجی به رسانه‌ها، روزنامه‌نگاران، سیاستمداران و افکار عمومی بسیار مشکل می‌باشد و افشاگر باید شرایط پیچیده‌ای مانند نداشتن سوءنیت و منافع شخصی، در میان گذاشتن تخلف با کارفرما از قبل و یا

1. Recommendation CM/Rec 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 2016.

مشاوره حقوقی و مطابقت با روش‌های افشاء، اقدام به افشاگری برون‌سازمانی نماید. از طرفی افشاگران دارای یک رابطه پیچیده با روزنامه‌نگاران نیز می‌باشند، این رابطه ممکن است مسالمت‌آمیز و یا خصمانه باشد؛ از یک طرف افشاگران به‌عنوان منابع مطالب و اطلاعات در موارد تخلف سازمانی و دستیابی به عدالت به روزنامه‌نگاران کمک می‌کنند؛ از سوی دیگر، روزنامه‌نگاران اغلب به ادعاهای افشاگران مشکوک بوده و آن‌ها را به‌دنبال منافع شخصی خود می‌دانند؛ درحالی‌که افشاگران ممکن است زندگی شخصی و حرفه‌ای خود را به‌خطر اندازند. با وجود نقش مرکزی افشاگران در افشای اسرار و عمل روزنامه‌نگاری، مطالعات کمی نسبت به بررسی چگونگی تعامل روزنامه‌نگاران با گزارش افشاگران صورت گرفته است. (Wahl-Jorgensen and Hunt, 2012: 400-402) روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها نه تنها از طریق منابع و اطلاعاتی که افشاگران در اختیار آن‌ها قرار می‌دهند به افشاگری می‌پردازند بلکه خود آن‌ها نیز به‌طور مستقیم و با میل خود به‌عنوان یک عمل تحقیقی از طریق بررسی و جست‌وجو در مورد فعالیت‌های غیرقانونی و تخلفات در حکومت، به افشای اطلاعات می‌پردازند و به‌عنوان یک ناظر بر تمرکز قدرت عمل می‌کنند. روزنامه‌نگاری تحقیقی یکی از انواع روزنامه‌نگاری است که منحصرأ در جست‌وجوی تخلفات و فساد و بر ملا ساختن آن می‌باشد.

۱-۲. رسانه‌ها اصلی‌ترین بازیگر در افشاگری برون‌سازمانی

همان‌گونه که پیش از این مطرح شد، رسانه‌ها به‌عنوان افشاگران فساد که پل بین مردم و دولت هستند، وظیفه دارند تا گزارش را به شکلی عادلانه، بی‌طرفانه و به‌صورت مستقل و شایسته به اطلاع عموم برسانند. نظریه برجسته‌سازی در خصوص استفاده از ظرفیت رسانه‌ها بیان می‌کند که رسانه‌های جمعی در ایجاد اولویت‌های فکری و تعیین موضوعات مهم و مورد بحث عامه مخاطبان، نقش اساسی ایفا می‌کنند. نظریه مذکور، پیش‌بینی می‌کند که اگر موضوعی از نظر زمان و مکان در رسانه‌ها برجسته شود، می‌تواند مخاطبان را به این اندیشه وادارد که موضوع مذکور مهم است؛ بنابراین افشای فساد در رسانه‌ها از راهکارهای ارتقای شفافیت و کاهش فساد است (حق‌شناس، ۱۳۹۲: ۲۱۴).

در افشاگری برون‌سازمانی، کارمندان اطلاعات و گزارش خود را در اختیار افراد یا نهادهایی خارج از سازمان قرار می‌دهند و یا آن را از طریق رسانه‌های عمومی منتشر می‌کنند (شعبانی، ۱۳۷۸: ۷۹). در این نوع افشاگری، مرجع مسئول دریافت گزارش‌ها، خارج از نهاد محل وقوع فساد است. در اینجا، حیطة فعالیت مرجع مزبور گسترده است و کل بخش عمومی را فرامی‌گیرد. مراجعی همچون نهادهای تخصصی مقابله با جرم و نهادهای حسابرسی و بازرسی عمومی نمونه‌هایی از این مراجع هستند. به‌دلیل وجود استقلال بیش‌تر در مراجع خارجی دریافت‌کننده

گزارش‌ها و دوری از منابع وقوع فساد، امکان انحراف این سازوکار در برخورد با گزارش‌های دریافتی کم‌تر است (Transparency International the global coalition against corruption, 2004: 323). در افشاگری برون‌سازمانی، معمولاً افشاگران فساد به‌ویژه افشاگران فساد اداری به‌تبع تنوع و ماهیت اطلاعاتی که در اختیار دارند، تخلفات و فساد صورت‌گرفته را به رسانه، سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمان‌های دیده‌بان، وکلاء و از این قبیل گزارش می‌کنند. در افشاگری برون‌سازمانی فساد، افشاگران همواره در معرض تهدیدهایی همچون بدنامی در اجتماع، انفصال از خدمت، عزل از مقام، افتراء و فشارهای سیاسی قرار دارند. با این شرایط می‌توان گفت: رسانه‌ها اصلی‌ترین بازیگر در افشاگری برون‌سازمانی و در برخورد با مفاسد اداری هستند اما در صورتی می‌توانند نقش مهم و مؤثر در مبارزه با فساد اداری داشته باشند که بسترهای لازم وجود داشته باشد. از مهم‌ترین کارکردهای رسانه می‌توان به دریافت اطلاعات، ارزیابی آن‌ها و درنهایت انتشار آن‌ها اشاره نمود. رسانه‌ها می‌توانند پل ارتباطی بین مردم و نهادهای تخصصی مبارزه با فساد و جزئی از فرایند مبارزه با فساد باشند و این امر زمانی تحقق می‌یابد که اخبار را بازتاب کرده و تحلیل منطقی و صحیح درباره برنامه مبارزه با فساد داشته باشند (توسلی‌زاده، ۱۳۹۷: ۱۴۱).

۲-۲. امکان افشاگری فساد توسط رسانه‌ها

با توجه به اینکه رسانه‌ها نقش کلیدی و واسطه‌ای بسیار مهمی بین دولت و مردم دارند، موظف‌اند اطلاعات را به‌صورت بی‌طرفانه، عادلانه و درستکارانه گزارش کنند و در صورتی که کاملاً شایسته و مستقل باشند، منبع مهمی جهت مقابله با فساد به‌خصوص در حوزه افشاگری فساد خواهند بود (لانگست، پیترو و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۴). با این وجود، در برخی کشورها افشای یک تخلف از طریق رسانه‌ها در صورتی ممکن است که مراحل قبل از آن طی شده باشد. در انگلستان در صورتی که افشاگر با وجود امکان گزارش فساد یا تخلف به کارفرما، چنین مواردی را با رسانه‌ها در میان گذارد، از حمایت قانونی برخوردار نخواهد بود (سپه‌سرا، ۱۳۹۴: ۸۹) در مورد کانادا، افشاگری می‌تواند به‌صورت عمومی صورت پذیرد، مشروط بر اینکه از نظر قانونی ممنوع نباشد و خطری جدی در خصوص زندگی، سلامت و ایمنی و محیط زیست وجود داشته باشد (Public Servants Disclosure Protection Act of 2005: 8-9) در برخی از ایالت‌های استرالیا امکان افشاگری عمومی توسط رسانه‌ها در صورتی ممکن است که نهادهای مرتبط تصمیم گرفته باشند که با وجود گذشت مدت مشخص، موضوع افشاگری را بررسی نکنند یا در صورت بررسی هیچ اقدامی انجام ندهند (Queensland Public Interest Disclosure Act 2010: Chapter 2, part 4).

در ایران تنها موردی که در خصوص گزارش‌دهی رسانه‌ها مقرر شده؛ گزارش‌دهی تخلف به سازمان بازرسی کل کشور از طریق رسانه‌ها می‌باشد. مطابق ماده ۱۵ آیین‌نامه اجرایی سازمان

بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰، که از امکان مشارکت رسانه‌ها و نحوه دریافت گزارش‌ها نیز حکایت دارد، مقرر می‌دارد: «اعلامات اشخاص به نحو کتبی یا شفاهی و از طریق پست، تلفن، پایگاه اطلاع‌رسانی و رسانه‌ها یا از طرق دیگر قابل دریافت می‌باشد». مطابق ماده ۶۷ این آیین‌نامه رسانه‌ها، شهود و گزارش‌دهندگان به سازمان در موضوع ماده ۱۱ قانون سازمان بازرسی کل کشور مشمول حمایت‌های سازمان می‌باشند، اما مبهم بودن حمایت قانونی سازمان در این ماده ایرادی است که بتوان به این ماده قانونی گرفت. البته می‌توان حمایت‌های قانونی که در این ماده عنوان شده است را حمایت‌های مندرج در تبصره ماده ۲۴ آیین‌نامه اجرائی سازمان بازرسی کل کشور دانست.

۳. اصول حمایتی از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاران افشاگر

روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای ممکن است به‌دنبال کارهای تحقیقی، ابراز نظرات و گزارشات خود به‌خصوص زمانی که فعالیت آن‌ها بر سوءاستفاده از قدرت، فساد، نقض حقوق بشر و افشای آن تمرکز دارد، مورد آزار و اذیت و شکنجه قرار گیرند و از آزادی‌های خود محروم و یا حتی کشته شوند. باوجوداین، به‌دنبال حمایت از روزنامه‌نگاران و اصحاب رسانه باید چارچوب‌های قانونی جامعی را تصویب نمود تا آن‌ها را قادر سازد به شکل مؤثر و بدون ترس به افشاگری بپردازند و زمینه‌های آن از جمله دسترسی آزاد به اطلاعات، محرمانه بودن و امنیت ارتباطات و حمایت از منابع روزنامه‌نگاران افشاگر را تضمین نماید. روزنامه‌نگار افشاگر به‌عنوان یک شهروند نیاز به حمایت‌های خاص مانند حمایت از منابع خبری دارد که در ادامه به بیان آن پرداخته خواهد شد.^۲

۳-۱. محافظت از روزنامه‌نگاران

روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای در دوره فعالیت کاری خود با پیگیری رویدادها و گزارش مسائل خاص، مانند موضوعات حساس سیاسی، مذهبی، اقتصادی یا اجتماعی، از جمله سوءاستفاده از قدرت، فساد و فعالیت‌های مجرمانه در معرض تهدیدات، حملات، خشونت و آزار و اذیت

۱. سازمان می‌تواند در موارد زیر نیز اقدام نماید: الف) بهره‌گیری از توان تشکیل‌های غیردولتی و مردم‌نهاد و اشخاص واجد شرایط در بخش‌های علمی، تخصصی، صنفی و مردمی به‌منظور انجام وظایف محوله؛ ب) با بهره‌گیری از فناوری‌های روز و هرگونه ابزار مناسب دیگر بر عملکرد شوراها و کمیسیون‌های مالی، معاملاتی و اعتباری دستگاه‌های مشمول بازرسی و انجام مناقصات و مزایده‌ها نظارت کند. تبصره: مسئولان ذی‌ربط موظف‌اند زمان تشکیل جلسات مجامع و شوراهای مورد نظر را به اطلاع سازمان برسانند؛ ج) ارائه گزارش‌های نظارتی هشداردهنده به‌هنگام، به مقامات مسئول جهت پیشگیری از وقوع جرم، تخلف و سوءجریان‌ات احتمالی؛ د) اطلاع‌رسانی و آگاهی‌بخشی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی به‌منظور ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با رعایت قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۴-۱۲-۱۳۹۲.

2. Appendix to Recommendation CM/Rec 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 2016.

توسط دولت قرار می‌گیرند. برای این شرایط خاص باید اجرای مؤثر اقدامات پیشگیرانه و یا حفاظتی در نظر گرفته شود. ترس می‌تواند از آزار و اذیت آنلاین، تهدیدات و حملات سایبری، و سایر رفتارهای غیرقانونی، از قبیل دریافت پیام‌های توهین‌آمیز، تعقیب سایبری و هک کردن ایمیل و حساب‌های کاربری رسانه‌های اجتماعی، منبع داده الکترونیکی، وبسایت‌ها و تلفن‌های همراه و یا دستگاه‌های دیگر نشئت گیرد. دولت‌ها با اذیت و آزار آنلاین، تهدیدات، سوءاستفاده و نقض امنیت دیجیتال قصد دارند که روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای را هدف قرار دهند. با این وجود، تهدید و خشونت تنها منابع ترس نمی‌باشند، ترس می‌تواند توسط تهدید یا انتظار منطقی طیفی از فشارهای حقوقی، فرهنگی - اجتماعی، اقتصادی و سیاسی سرچشمه بگیرد که در زمان بحران اقتصادی و ریاضت مالی تشدید گردند. تهدید و ارباب روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای اغلب می‌تواند به‌عنوان شاخص‌ها و یا علائم هشداردهنده تهدیدات فزاینده و گسترده‌تر آزادی بیان در جامعه در نظر گرفته شود. بدین لحاظ، حاکی از گسترش فساد و عدم کنترل و نظارت بر آن توسط رسانه‌ها می‌باشد.^۱

وجود ارتباط سخت بین روزنامه‌نگاری و قدرت سیاسی از مشخصه‌های جامعه دموکراتیک است. برای رسیدن به این حد، تمایل به دستکاری در اخبار و شکل دستور کار، بحث‌های عمومی در تمام جوامع وجود دارد. در کشورهایی که فرهنگ دموکراتیک به‌خوبی برقرار نشده است، محدودیت‌ها در تمایلات رسانه‌ای بیشتر صریح بوده و عمیقاً برای بحث و تعامل عمومی مضر است. از آنجاکه امور دولتی یا گروه‌های ذی‌نفع قدرتمند با پنهانکاری محافظت می‌شوند، اگر روزنامه‌نگاران شروع به تحقیقاتی نمایند که منجر به افشای فساد شود. در این صورت با موانع قابل توجه و خطرات فیزیکی و تهدیدات اخلاقی مواجه خواهند شد.

به این ترتیب، ممکن است اغلب روزنامه‌نگاران آزاد گزارش‌هایی در مورد فعالیت‌های فاسد با به خطر انداختن جان‌شان منتشر کنند. متأسفانه نمونه‌هایی از روزنامه‌نگاران شکنجه‌شده، زندانی‌شده و یا حتی کشته‌شده پس از گزارش در مورد فساد به‌آسانی یافت می‌شوند. آمارهای انجمن بین‌المللی ایمنی خبری^۲ نشان می‌دهد که سال ۲۰۰۴ خونین‌ترین سال در یک دهه برای رسانه‌های خبری بوده است. در یک مطالعه بر روی روزنامه‌نگاران کشته‌شده مابین سال‌های ۱۹۹۳ و ۲۰۰۲، کمیته حفاظت از روزنامه‌نگاران مستقر در نیویورک،^۳ نشان داد که ۱۶ درصد از روزنامه‌نگاران در چارچوب

1. Appendix to Recommendation CM/Rec 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 2016.

2. International News Safety Institute.

3. Communittee to Protect Journalists.

زمانی پوشش جنگ کشته شده‌اند؛ درحالی‌که بیش از ۸۰ درصد افراد مورد هدف قرار گرفته، به‌وسیله افرادی کشته شده‌اند که هدفشان ساکت نمودن و پایان دادن به کار آن‌ها بوده است. نمونه‌هایی از چنین قتل‌هایی در سراسر جهان یافت می‌شود. برای مثال در تایلند، روزنامه‌نگاری به‌نام سایومچای ویجیتویتایاپونگ^۱ از روزنامه Matchon در سال ۱۹۹۸ پس از افشای پیشنهاد رشوه برای توقف تحقیقاتش به ضرب گلوله کشته شد یا در کلمبیا، اسکار گارسیا کالدرون^۲ از روزنامه El Espectador هنگام بررسی ارتباط بین گاو‌بازی و جنایت سازمان‌یافته به قتل رسید. همین‌طور، در روسیه جنازه لاریسا یودینا^۳، ویراستار روزنامه Sovietskaya Kalmykia Today بعد از تهدید به دلیل افشاگری در مورد یک فساد پیدا شد. شایان ذکر است برخی از نمونه‌های یادشده افراطی‌ترین خطرات ناشی از گزارش در مورد فساد هستند (استاپن هارست، ۱۳۹۶: ۱۳۱).

اگرچه اقدامات ناچیزی می‌توان در محافظت از روزنامه‌نگاران نسبت به تهدید اخلاقی انجام داد، اما حفاظت از حقوق روزنامه‌نگاران و امنیت آن‌ها برای اطمینان کامل از نقش روزنامه‌نگاری در مهار فساد حیاتی است. گام‌های این مسیر در آفریقای جنوبی برداشته شده است که در آن طرح‌های پیشنهادی برای لایحه قانونی دموکراسی باز حاوی مفادی برای حمایت از کارکنان دولت در برابر انتقام‌جویی است، مشروط به اینکه آن‌ها اطلاعات در مورد اقدامات فاسد را افشا نمایند.

۲-۳. حمایت از منابع روزنامه‌نگاران

اگر حمایت از منابع خبری به‌قدر قانونی و کافی برای روزنامه‌نگاران وجود نداشته باشد، روزنامه‌نگاران ممکن است مجبور شوند اسم منابع خبری خود را فاش کنند یا اینکه با تعقیبات قانونی مواجه شوند؛ بنابراین حمایت از منابع خبری، روزنامه‌نگاران را قادر می‌سازد راحت‌تر به منابع خود دسترسی پیدا کنند و در نتیجه بتوانند نقش نظارتی خودشان را به نفع عامه مردم انجام دهند. قوانین حمایت از منابع روزنامه‌نگاران و افشاگران می‌تواند به‌عنوان مکمل، یکدیگر را تقویت کنند. از آنجایی‌که افشاگران، یک منبع مهم اطلاعات برای روزنامه‌نگاران می‌باشد از یک‌سو با حمایت از افشاگران، بخشی از منابع و اطلاعات روزنامه‌نگاران تأمین خواهد شد و از سوی دیگر با حمایت از منابع خبری می‌توان به حمایت از افشاگران پرداخت.

دیوان اروپایی حقوق بشر به‌منظور توانمند ساختن روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای برای انجام وظایف متناسب به آن‌ها، اذعان نمود در یک جامعه دموکراتیک، حق آزادی بیان برای آن‌ها

1. Sayomchai Vjittwattayapong
2. Oscar Garcia Calderon
3. Larisa Yudina

باید از دامنه گسترده‌ای از حفاظت برخوردار شود. چنین حمایتی؛ طیفی از آزادی‌ها درخصوص ارتباط عملکردی به‌منظور پیگیری فعالیت‌های آن‌ها از قبیل: حمایت از محرمانگی منابع، حفاظت در برابر تجسس و تفتیش محل کار و اقامتگاه شخصی و تصرف در اموال، حفاظت از فرایند جمع‌آوری اطلاعات و اخبار را دربرمی‌گیرد.^۱ در زمینه حمایت از منابع خبری در قوانین ایران می‌توان به ماده ۴ قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ اشاره کرد. در ماده ۴ قانون مطبوعات، مقامات دولتی و غیردولتی از اعمال فشار، سانسور، کنترل در چاپ مطالب در مطبوعات منع شده‌اند؛ زیرا این امر مخالف با اصل آزادی بیان و اطلاعات و حقوق مطبوعات می‌باشد، از این‌رو، چنانچه در قانون مطبوعات به مباحث ماهوی از جمله: حمایت از آزادی مطبوعات، روزنامه‌نگاران، اصحاب رسانه و منابع خبری پرداخته می‌شود، می‌توانست در راستای حمایت از رسانه‌ها عملکرد بهتری داشته باشد. باوجوداین، در قانون مذکور و اصلاحات بعدی آن مفاهیم کلی محدودیت‌ها و ضوابط شکلی اعم از شرایط متقاضی و مراحل صدور پروانه و همچنین جرم‌انگاری و رسیدگی قضایی مورد توجه قرار گرفته است. همچنین در ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات نیز اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان به افشای منابع اطلاعاتی به‌صورت مشروط مقرر شده است.

۳-۳. محرمانگی منابع

یکی از حمایت‌های مهم و مؤثر از منابع خبرنگاران و اصحاب رسانه، محرمانگی و گمنامی منابع اطلاعاتی آن‌ها می‌باشد. در بسیاری از قوانین داخلی و بین‌المللی حمایت از منابع خبری به‌صورت مشروط پذیرفته شده است. اجبار روزنامه‌نگاران به فاش کردن منابع اطلاعاتی خود باعث ترس افراد از افشاکاری و دادن اطلاعات به آن‌ها می‌شود (محسنی، ۱۴۰۰: ۲۷۴) و بسیاری از سوءرفتارها و فسادها پنهان مانده و در نتیجه منافع عمومی بسیاری از بین خواهد رفت. فناوری اطلاعات و ارتباطات نقش مهمی در کمک به افشاگران، منابع و به‌طورکلی در شفافیت دولت‌ها ایفا می‌کند، همچنین چالش‌هایی را در حمایت از افشاگران و منابع در پی دارد. با ظهور فناوری اطلاعات و ارتباطات و سهولت انتقال الکترونیکی و افزایش سیستم عامل‌های آنلاین، باید در حمایت از حفظ محرمانه بودن منابع سنتی روزنامه‌نگار فراتر رفت. با این حال، اکثر روزنامه‌نگاران و افشاگران هنوز هم اطلاعات محرمانه را از طریق خطوط تلفن معمولی، پیام‌های متنی و ایمیل‌های رمزگذاری نشده ارسال می‌کنند؛ از این‌رو برای حمایت از منابع و افشاگران بهتر است

1. Recommendation CM/Re 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 2016.

از روش‌ها و پلت‌فرم‌هایی استفاده شود که حق محرمانگی و گمنامی مورد حمایت قرار گیرد (محسنی، ۱۴۰۰: ۲۶۹)، به‌صورتی که حتی روزنامه‌نگاران به‌عنوان واسطه، حذف و افراد به‌صورت مستقیم از طریق خطوط آنلاین مانند سایت ویکی‌لیکس^۱ به‌طور ناشناس و بدون قرار دادن خود در معرض خطر اقدام به افشاگری نمایند (Zajacz, 2013: 490). هرچند به‌دلیل کنترل پنهانی این سیستم عامل‌ها این شیوه نیز با شکست مواجه شده است (Association for Progressive Communications (APC), 2015: 7).

در ایران نیز طبق ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، حمایت از منابع خبری و محدودیت آن به این صورت پیش‌بینی شده است: «اجبار تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان به افشای منابع اطلاعات خود ممنوع است مگر به حکم مقام صالح قضایی و البته این امر نافی مسئولیت تهیه‌کنندگان و اشاعه‌دهندگان اطلاعات نمی‌باشد.» همچنین مطابق ماده ۴ قانون مطبوعات: «هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای در صدد اعمال فشار بر مطبوعات برآید و یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت کند»؛ بنابراین، با توجه به مطالب بیان‌شده می‌توان گفت در اسناد شورای اروپا و همچنین قوانین ایران حمایت از محرمانه ماندن منابع روزنامه‌نگاران به‌صورت مشروط پذیرفته شده است.

۳-۴. حمایت از استقلال رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری تحقیقی

رسانه‌های مستقل و حرفه‌ای با افشای سوءاستفاده‌ها به بازبینی سطح فساد کمک می‌کنند؛ از این‌روست که در بسیاری از کشورها رسانه‌ها یکی از ارکان اصلی جامعه مدنی محسوب می‌گردد (دانائی‌فرد، ۱۳۸۷: ۱۲۰). در زمینه مقابله با فساد تنها رسانه‌های آزاد و مستقل می‌توانند نقش مؤثری در مقابله با فساد ایفا کنند. یکی از تعاریف ارائه‌شده برای استقلال رسانه‌ها «عدم وابستگی رسانه‌ها و عوامل و نهادهای رسانه‌ای به حکومت و عدم تأثیرپذیری فعالیت‌های متعارف رسانه‌ای از انواع فشارهای مدیریتی، سیاسی یا مالی» می‌باشد. استقلال رسانه‌ای از عناصر مختلفی تشکیل شده است که شامل استقلال ساختاری (داشتن شخصیت حقوقی مستقل، استقلال مراجع دولتی تنظیم‌کننده فعالیت‌های رسانه‌ای)، محتوایی، مالی و سیاسی می‌باشد (انصاری، ۱۳۸۹: ۷۳).

برای اینکه رسانه‌ها بتوانند به‌نحوی انتقادی و عینی اطلاعات دولت را ارزیابی کنند و همچنین برای تضمین اعتبار گزارشات آن‌ها به کل مردم باید مستقل باشند؛ بنابراین قراردادهای دولتی با رسانه‌ها باید شفاف باشند و نباید استقلال لازم آن‌ها را خواه در عمل و خواه در اذهان مردم به خطر بیندازند. همچنین لازم است برای حفظ استقلال و بی‌طرفی، تفکیک مالکیت رسانه‌ها از دولت با

احزاب سیاسی صورت گیرد (پیتر لانگست و دیگران، ۱۳۸۷: ۴۳۳). رسانه‌ها در تصمیم‌گیری‌های تحریریه با توجه به وجدان و دستورالعمل‌های رفتاری در قلب پدیده ترویج روزنامه‌نگاری مستقل نهفته است. روزنامه‌نگاران و گروه‌های آزادی رسانه‌ها نیاز به ریزنی صاحبان رسانه‌ها و مدیریت آن‌ها، صرف‌نظر از خصوصی یا دولتی بودن، برای به‌رسمیت شناختن اصول استقلال تحریریه دارند که به روزنامه‌نگاران اجازه می‌دهد به‌دنبال داستان‌هایی در راستای منافع عمومی، از جمله افشای فساد باشند. در صورت تمکن مالی، سردبیران و صاحبان رسانه‌ها باید برای پوشش پیشرفته سرمایه‌گذاری کنند. در بسیاری از موارد، امتناع از دریافت خدمات رایگان یا رشوه علنی مشکلات مالی اضافی برای رسانه‌هایی که در حال حاضر منابع محدودی دارند، به‌وجود می‌آورد. این رسانه‌ها منابعی ندارند تا به روزنامه‌نگاران اجازه دهند در تحقیقات طولانی و یا تحقیقات مورد نیاز برای پوشش حرفه‌ای شرکت کنند (استاپن هارست، ۱۳۹۶: ۱۴۴ و ۱۴۵).

در ایران شرایط استقلال رسانه‌ها متفاوت می‌باشد. طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت صداوسیما عمومی اعلام شده و شورای نگهبان نیز در تفسیر اصل مذکور، مبادرت هر شخص خصوصی یا عمومی غیر از سازمان صداوسیما به ایجاد ایستگاه‌های رادیو تلویزیونی را مغایر قانون اساسی اعلام کرده است؛ بنابراین سازمان صداوسیما یک رسانه دولتی محسوب می‌شود و از نظر ساختاری به دولت وابسته است، مطبوعات نیز با توجه به ماده ۹ و ۱۰ دارای وابستگی ساختاری و سیاسی می‌باشد، اما ماده ۴ قانون مطبوعات، با منع سانسور محتوایی در صدد حمایت از استقلال محتوایی مطبوعات چنین بر آمده است: «هیچ مقام دولتی و غیردولتی حق ندارد برای چاپ مطلب یا مقاله‌ای در صدد اعمال فشار بر مطبوعات برآید یا به سانسور و کنترل نشریات مبادرت نماید.»

۳-۵. جرم‌زدایی از عمل روزنامه‌نگاری

رسانه‌ها سیاست‌های حکومت را برای شهروندان تفسیر می‌کنند و بر اعمال و رفتار آن‌هایی که کشور را اداره می‌کنند، نظارت کرده و با ایجاد افکار عمومی درباره مسائل و مقامات، مانع از اقدامات خودسرانه یا سوءاستفاده از قدرت از سوی آن‌ها می‌شوند (انصاری، ۱۳۹۳: ۲۳)؛ از این روی، یکی از نمودهای تخطی از مرزهای آزادی بیان و رسانه‌ها، جرم مطبوعاتی و رسانه‌ای است که از یک سو ضرورت دفاع از حقوق جامعه، حاکمان را به مبارزه با تخطی‌گران وامی‌دارد و از سوی دیگر، آزادی بیان و رسانه‌ها برای پیشگیری از انحراف نهادهای حکومتی و فساد دولتی، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. این امر اقتضا می‌کند که جامعه در برخورد با مجرمین مطبوعاتی انعطاف نشان داده و مجرمین مطبوعاتی را با دیگر مجرمین یکسان‌انگاری ننماید.

در ضمیمه توصیه‌نامه کمیته وزراء درخصوص حمایت از اصحاب رسانه آمده است: «کشورهای

عضو به دنبال حمایت از آزادی بیان، مطابق استانداردهای بین‌المللی از جمله حمایت از حقیقت‌جویی، منافع عمومی، اظهار نظر منصفانه و حمایت در مقابل تجاوز و سوءاستفاده مطابق با اصل تناسب، باید در قوانین کیفری خود محدودیت‌هایی را در زمینه کاربرد قوانین توهین و افتراء در اعمال روزنامه‌نگاران اعمال نمایند، و دولت‌ها نباید جز در شرایط استثنایی مانند گفتارهای تفرآمیز و ترویج خشونت، مجاز به صدور حکم زندان برای یک جرم مطبوعاتی باشند^۱.

مضاف بر آن توصیه‌نامه شماره ۵ شورای اروپا نیز در خصوص حمایت از اینترنت، دولت‌ها را از تعیین محدودیت‌هایی برای آزادی بیان رسانه در قوانین خود منع کرده است، به این صورت که قوانین کشورها نباید بحث‌های عمومی و یا انتقاد از نهادهای حکومتی را مهار کند و هزینه‌های قانونی و یا جریمه بیش از حد یا نامتناسب با خسارت وارده تحمیل کند و مجازات‌های شدید، مانند حبس باید فقط زمانی اعمال شود که حقوق اساسی مردم به‌طور جدی دچار اختلال شده باشد؛ از جمله در موارد تحریک به خشونت یا نفرت مجاز می‌باشد^۲.

اعلامیه حمایت از انتقاد در رسانه‌ها نیز لازمه خسارت و جریمه برای افترا یا توهین را نیازمند یک رابطه معقول و منطقی و متناسب با نقض حقوق و یا شهرت دیگران دانسته است. در این اعلامیه نیز بر این امر که افترا یا توهین توسط رسانه‌ها نباید به حبس منجر شود، مگر اینکه نقض حقوق و یا شهرت دیگران آن قدر جدی باشد که این مجازات متناسب با آن باشد، به خصوص زمانی که سایر حقوق اساسی به‌طور جدی از طریق اظهارات افتراآمیز و یا توهین توسط رسانه‌ها نقض شده باشد، مانند بیان‌های نفرت‌انگیز، تأکید شده است (Declaration on freedom of political debate in the media, 2014).

در حال حاضر سوءاستفاده، تعدی یا استفاده تهدیدآمیز از انواع مختلف قوانین از جمله: قوانین ضد ترویسسم، افترا، امنیت ملی، نظم عمومی، گفتار نفرت‌آور، توهین به مقدسات به‌منظور جلوگیری از مشارکت در بحث‌های عمومی، می‌تواند به‌عنوان ابزار ارباب و خاموش‌سازی روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای در خصوص گزارش‌دهی مسائل مربوط به منافع عمومی مؤثر واقع شوند. در نظام حقوقی ایران افترا و توهین مطبوعاتی جرم‌انگاری شده و برای آن طبق ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی مجازات حبس و شلاق در نظر گرفته شده است. مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۳۰ با افزودن یک ماده و دو تبصره به اساسنامه سازمان صداوسیما درباره توهین و افتراء در این نهاد و حق دفاع برای ذینفع در ماده ۳۰ مقرر کرد: «چنانچه در برنامه‌های پخش شده سازمان (اعم از خبری، گزارشی، تولیدی در قالب‌های مختلف بیانی

1. Appendix to Recommendation CM/Rec 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, 2016, number 6.

2. Recommendation CM/Rec 5 of the Committee of Ministers to member States on Internet freedom, 2016, Number 2 and 4.

تصویری و نمایشی از شبکه‌های محلی، سراسری و بین‌المللی یا در اطلاعیه‌های صادره از سوی آن سازمان مطالبی مشتمل بر توهین، افتراء یا خلاف واقع نسبت به هر شخص (اعم از حقیقی یا حقوقی) باشد و یا به هر نحوی اظهارات اشخاص تحریف گردد». گذشته از آن، قانون مطبوعات نیز در بند (۸) ماده (۶) افتراء و توهین توسط مطبوعات را جرم‌انگاری کرده است. در این ماده آمده است: «افتراء به مقامات، نهادها، ارگان‌ها و هر یک از افراد کشور...» در این ماده قانون‌گذار به‌طور صریح افتراء به مقامات، نهادها و ارگان‌های کشور را جرم‌انگاری کرده و این امر منجر به خودسانسوری، دلسردی و ترس رسانه‌نگار از ورود به مباحث مهمی چون سوءرفتار و فساد دولتمردان و حکومت می‌باشد. از آنجایی که افراد مفسد همیشه به‌دنبال پنهان کردن فساد از مردم می‌باشند، مستندسازی و دستیابی به اسناد و اطلاعات مرتبط با فساد برای اصحاب رسانه دشوار می‌باشد؛ از این رو ممکن است این امر باعث سوءاستفاده دولت مردان شود و آن‌ها با دست‌آویز قرار دادن جرائم مطبوعاتی و به‌خصوص افتراء مانع عملکرد صحیح رسانه‌ها در این زمینه شوند.

نتیجه‌گیری

افشاگران به‌منزله زنگ خطری برای متوقف کردن تخلفاتی هستند که هم‌نوعانشان را در معرض خطر قرار می‌دهند به‌گونه‌ای که اقدامات آن‌ها فرصتی را برای تقویت مسئولیت‌پذیری و مبارزه با فساد و سوءمدیریت در هر دو بخش دولتی و خصوصی فراهم می‌کند. افشاگران بالقوه اغلب به علت ترس از مجازات، یا عدم پیگیری هشدارهای آن‌ها دلسرد می‌شوند که این امر به ضرر منافع عمومی درخصوص مدیریت کارآمد و پاسخ‌گویی در امور اجتماعی و کسب‌وکار خصوصی می‌باشد. افشاگری همواره به شجاعت و عزم نیاز دارد و افشاگران باید حداقل یک روزنه امید برای حصول اطمینان از اینکه که هشدارهای آن‌ها بدون در خطر انداختن معیشت خود و خانواده آن‌ها شنیده می‌شود، داشته باشند.

در جایی که روش گزارش‌دهی داخلی وجود ندارد، یا به‌درستی عمل نمی‌کند و یا به‌طور منطقی انتظار می‌رود که با توجه به ماهیت مشکل مطرح‌شده توسط افشاگر به‌درستی عمل نکنند، افشاگری خارجی، از طریق رسانه‌ها مطرح است که باید محافظت شود. برخی کشورها ضابطه‌هایی را برای حمایت از رسانه‌ها پیش‌بینی نموده‌اند که در صورت رعایت آن، ضوابط از رسانه‌ها حمایت می‌گردد که با مذاقه در قوانین ایران، اثری از ضابطه‌ای که راهنمای رسانه‌ها جهت افشاگری فساد وجود داشته باشد، رؤیت نمی‌شود. به این ترتیب، با توجه به تهدیدات و حملات علیه فعالان رسانه‌ای و اثرات مخرب آن بر عملکرد جامعه دموکراتیک، اقدامات گسترده‌ای به‌منظور بهبود حفاظت از روزنامه‌نگاری و امنیت خبرنگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای و ریشه‌کن

نمودن مصونیت از مجازات در سطح ملی و بین‌المللی، حمایت از منابع روزنامه‌نگاران، محرمانگی منابع آن‌ها، حمایت از استقلال رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری تحقیقی ضروری می‌باشد اما این امر غالباً تحقق نمی‌یابد و یا با نقصان مواجه است؛ بنابراین، با اینکه در قوانین ایران، قانونی در خصوص حمایت از افشاگران به‌ویژه افشاگری برون‌سازمانی و اطلاع‌رسانی به عموم مردم از طریق رسانه‌ها به تصویب نرسیده، اما گزارش تخلف به مراجع ذیصلاح قضایی مورد شناسایی قرار گرفته است. همچنین از آنجایی که در زمینه حمایت از منابع خبری و محرمانگی این منابع قانون دیگری به‌جز قانون مطبوعات مصوب ۱۳۶۴ و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ در قوانین ایران به تصویب نرسیده است؛ لذا تصویب و وجود قانون منسجمی در این خصوص لازم است.

به این ترتیب، حمایت از محرمانه ماندن منابع روزنامه‌نگاران در قوانین ایران به‌صورت مشروط پذیرفته شده و شرایط استقلال رسانه‌ها متفاوت است؛ چنان‌که طبق اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت صداوسیما عمومی اعلام شده و سازمان صداوسیما یک رسانه دولتی محسوب می‌شود و از نظر ساختاری به دولت وابسته است، مطبوعات نیز با توجه به ماده ۹ و ۱۰ قانون مطبوعات دارای وابستگی ساختاری و سیاسی می‌باشد، اما ماده ۴ قانون مطبوعات، با منع سانسور محتوایی در صدد حمایت از استقلال محتوایی مطبوعات برآمده است. نکته مهمی که وجود دارد؛ بر اساس قانون مجازات اسلامی، افترا و توهین مطبوعاتی جرم‌انگاری شده و برای آن طبق ماده ۶۹۷ قانون مجازات اسلامی، مجازات حبس و شلاق در نظر گرفته شده است. ضمناً مجمع تشخیص مصلحت نظام در تاریخ ۱۳۸۸/۴/۳۰ با افزودن یک ماده و دو تبصره به اساسنامه سازمان صداوسیما درباره توهین و افتراء در این نهاد، حق دفاع را برای ذی‌نفع در ماده ۳۰ مقرر کرد. همچنین قانون مطبوعات نیز در بند (۸) ماده (۶) افترا و توهین توسط مطبوعات را جرم‌انگاری کرده است. در نتیجه قوانین ایران در زمینه حمایت از افشاگری فساد از طریق رسانه‌ها دارای معضلاتی است که قانون‌گذار برای رفع این مسائل باید قوانین منسجم و مؤثری را به تصویب رساند؛ بنابراین، اسناد شورای اروپا با بیان اصول کلی و تعیین حداقل استانداردهای قانون‌گذاری در زمینه حمایت از افشاگران فساد می‌تواند الگوی مناسبی برای سایر کشورها، از جمله ایران جهت حمایت از رسانه‌های افشاگر فساد باشد.

پیشنهادها

۱- رسانه‌ها از استقلال کاملی برخوردار باشند و اداره آن به بخش خصوصی واگذار شود و دولت فقط ناظر بر عملکرد آن باشد.

- ۲- قانون‌گذار خلاء مسیر گزارش‌دهی رسانه‌ها و همچنین حمایت‌هایی که می‌توان از آن‌ها به‌عمل آورد را با الگوبرداری از استانداردهای نوین شورای اروپا رفع نماید.
- ۳- دولت جمهوری اسلامی ایران باید در راستای ایجاد یک محیط کاری امن تلاش کند تا در آن، مقامات مایل و قادر به تعقیب قانونی کسانی باشند که دست‌اندرکاران ارباب یا آزار روزنامه‌نگاران هستند.
- ۴- مجلس شورای اسلامی ایران می‌تواند برای محافظت از روزنامه‌نگاران و منابع آن‌ها قوانین مؤثری را به تصویب برساند.
- ۵- دولت جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با در نظر گرفتن حقوق شهروندی و حقوق بشری افراد، مشوق تأسیس نهادهای پاسخ‌گویی مانند کمیسیون‌های حقوق بشر باشد.

منابع

- استاین هارست، ریک (۱۳۹۶)، «نقش رسانه‌ها در مقابله با فساد»، ترجمه علی کرمی و دیگران، فصلنامه دانش ارزیابی، سال نهم، شماره ۳۳.
- اسدی، عباس (۱۳۹۱)، «نقش روزنامه‌نگاران تحقیقی در گسترش رفاه اجتماعی»، فصلنامه جامعه، فرهنگ و رسانه، سال اول، شماره دوم.
- انصاری، باقر (۱۳۸۹)، حقوق ارتباطات جمعی، چاپ سوم، تهران: انتشارات سمت.
- انصاری، باقر (۱۳۹۳)، «موازین ناظر بر انتقاد از دولت و مقامات دولتی»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال شانزدهم، شماره ۴۳.
- ایمانجانی، محمدمین، لزوم حمایت رسانه‌ها از سوت‌زن‌ها، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۰: <https://tn.ai/2137481>
- پیتر لانگست و دیگران (۱۳۸۷)، برنامه جهانی مبارزه با فساد، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره مند بگ نظر، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های شورای اسلامی (دفتر مطالعات فناوری‌های نوین).
- توسلی‌زاده، توران (۱۳۹۷)، پیشگیری از جرائم اقتصادی، چاپ اول، تهران: انتشارات جنگل.
- جمشیدی‌فر، هادی و حسینی صدرآبادی، ایرج (۱۴۰۱)، شیوه‌های حمایت از افشاءکنندگان فساد اداری در حقوق ایران، چاپ اول، تهران: دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری.
- حاجیانی، ابراهیم (۱۳۸۹)، «فساد اداری؛ زمینه‌ها و راهبردها» (پژوهشنامه شماره ۵۲)، چاپ نخست، تهران: پژوهشکده تحقیقات استراتژیک.
- حق‌شناس، محمدجواد (۱۳۹۲)، مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران، ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب، رساله دکتری علوم سیاسی گرایش سیاست‌گذاری عمومی، دانشگاه تهران.

- خضری، محمد (۱۳۸۴)، «تحلیل نهادی فساد اداری»، فصلنامه مطالعات راهبردی، سال هشتم، شماره ۳.
- دانائی فرد، حسن (۱۳۸۷)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، چاپ اول، تهران: انتشارات سمت.
- دبلیو یا اتی افوسو- اماه، و دیگران (۱۳۸۴)، چارچوب‌های مقابله با فساد (مالی)، ترجمه احمد رنجبر، چاپ اول، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- سپه‌سرا، حسین (۱۳۹۴)، «افشاگران در پرتو سازمان شفافیت بین‌الملل»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال هفتم، شماره ۲۶، صفحه ۷۵ الی ۹۳.
- شعبانی، مهسا (۱۳۸۷)، «بررسی نحوه تعامل با افشای فساد در حقوق اداری»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی (فصلنامه معاونت حقوقی و امور مجلس ریاست جمهوری)، دوره جدید، سال هفتم، شماره ۱۳.
- عسگری، پوریا و وکیل، امیر ساعد (۱۳۸۷)، قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی، چاپ دوم، تهران: انتشارات مجد.
- محبی، جلیل (۱۳۹۸)، «فرهیبختگان و ستاد امریه‌معروف اعلام کردند که از سوت‌زن‌ها حمایت جدی می‌کنند»، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۰: <https://tn.ai/2137481>
- محسنی، فرید (۱۴۰۰)، «پیشگیری از جرم در سازمان با حمایت از افشاگران»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۸۵، شماره ۱۱۶، صفحات ۲۵۷ تا ۲۸.
- نادری ملک‌شاه، محمد (۱۳۹۳)، «نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال ششم، شماره ۲۰.
- ناعمه، حسن (۱۳۹۰)، «شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۴، شماره ۱۰۶.
- Appendix to Recommendation CM/Rec (2016), 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 2016, Section I: Guidelines, Number 2. <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-ofministers-adopted-texts>.
- Association for Progressive Communications (APC), The protection of sources and whistleblowers, Submission to the United Nations Special Rapporteur on the Right to Freedom of Opinion and Expression by Association for Progressive Communications (APC) 29th June 2015. Available at: <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Opinion/Protection/AssociationProgressiveCommunications.pdf>.
- Declaration on freedom of political debate in the media, Adopted by the Committee of Ministers on 12 February (2004), at the 872 ND meeting of the Ministers' Deputies. Available at: https://www.ebu.ch/CMSimages/en/leg_ref_coe_decl_political_debate-120204-tcm-6-11947.pdf.
- Latimer, Brown, Paul, AJ (2008), Whistleblower Laws: International Best Practice, UNSW Law Journal, Volume 31, Issue 3, November. Available at: <http://www.unswlawjournal.unsw.edu.au/wp-content/uploads/2017/09/31-3-15.pdf>.
- Public Servants Disclosure Protection Act of 2005.
- Queensland Public Interest Disclosure Act 2010.
- Recommendation CM/Rec (2016), 4 of the Committee of Ministers to member States on the protection of journalism and safety of journalists and other media actors, Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 2016. <http://www.coe.int/en/web/freedom-expression/committee-ofministers-adopted-texts>.
- Recommendation CM/Rec (2016), 5 of the Committee of Ministers to member States on

- Internet freedom, Adopted by the Committee of Ministers on 13 April 2016 at the 1253rd meeting of the Ministers' Deputies. Available at: https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016806415fa#_ftn1.
- Schultz, David, Khachik, Harutyunyan (2015), Combating corruption: The development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia, *International Comparative Jurisprudence*, Volume 1, December, Available at: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667415000141?via%3Dihub>.
- Transparency International the global coalition against corruption, *Global corruption report; special focus: access to information; (2004)*, Available at: <https://www.transparency.org/en/publications/global-corruption-report-2004-political-corruption>.
- Wahl-Jorgensen, Karin, Hunt, Joanne (2012), Journalism, accountability and the possibilities for structural critique: A case study of coverage of whistleblowing, *Journalism*, Volume 13, issue 4, February. Available at: <https://doi.org/10.1177/1464884912439135>.
- Zajacz, Rita (2013), WikiLeaks and the problem of anonymity: A network control perspective, *Journalism*, Volume 35, issue 4, May. Available at: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0163443713483793>.



نگاهی نو به فرایند بازرسی در ماژول‌های مبارزه با فساد (از بلاک چین تا سوت زنی)

نوید پایدارمنش^۱

مجید اکبری^۲

مجتبی قابل^۳

چکیده

در این پژوهش به بررسی ابزارها و سازوکارهای مختلف برای کشف، گزارش و بررسی اقدامات فساد اداری، با تأکید بر ماژول‌های بین‌المللی ارائه‌شده توسط کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNODC) پرداخته شد. این کنوانسیون به‌ویژه بر اهمیت افزایش شفافیت از طریق دسترسی به قوانین اطلاعاتی و دولت الکترونیک یا پورتال‌های داده‌ باز برای مبارزه با فساد تأکید کرد. با بررسی کلیه عوامل و ابزارهای بازرسی، مشخص گردید که روش‌های مختلفی برای کشف فساد وجود دارد که رایج‌ترین آن‌ها بازرسی (داخلی و بیرونی) و گزارش‌ها (توسط شهروندان، خبرنگاران، افشاگران و خود گزارش‌دهی) می‌باشد. همچنین مواردی از جمله شفافیت، دسترسی به درخواست‌های اطلاعاتی و دولت الکترونیک و داده‌های باز می‌تواند از دستاوردهای یک بازرسی اثربخش بوده و یا از ملزومات آن باشد. همچنین مواردی نیز از روش‌های بازرسی سنتی و نوین (از جمله بلاک چین) ارائه شد و بیان گردید که خود گزارش‌دهی سازمان، گزارش‌دهی شهروندان، روزنامه‌نگاران، خبرنگاران و گزارش رسانه و همچنین سوت‌زنی از موارد مهم شناسایی فساد توسط عناصر خارج از سازمان بازرسی کل کشور می‌باشند. درانتهای پژوهش نیز ضمن بیان اهداف و اصول بازرسی در سطح بین‌المللی، سیستم‌های سوت‌زنی و تأکید بر محافظت از سوت‌زن‌ها ارائه گردید که از ملزومات کشف فساد در سازمان‌های دولتی می‌باشد و می‌تواند مورد استفاده سازمان

۱. سازمان بازرسی کل کشور، دکتری حسابداری، نویسنده مسئول navidpaidarmanesh@gmail.com

۲. سازمان بازرسی کل کشور، دانشجوی دکتری مدیریت

۳. سازمان بازرسی کل کشور، دانشجوی دکتری حسابداری

بازرسی کل کشور و بازرسان آن سازمان قرار گیرد.

واژگان کلیدی: مبارزه با فساد، بازرسی، کنوانسیون UNODC، بلاک چین، سوت زنی، گزارش فساد، شفافیت

مقدمه

فساد یک پدیده پیچیده است. مروری بر اشکال و تعاریف مختلف فساد، و همچنین اثرات مضر آن در سراسر جهان، در ماژول‌های مجموعه مبارزه با فساد مؤسسه UNODC (کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد) است. برای مقاصد کنونی، باید توجه داشت که کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNCAC) از ارائه یک تعریف کلی از «فساد» خودداری می‌کند. بلکه انواع مختلف فساد را به‌عنوان جرائم کیفری، مانند ارتشاء و اختلاس (در بخش دولتی) تعریف و طبقه‌بندی می‌کند. سوءاستفاده از وظایف (یعنی کسانی که وظایف بخش دولتی را انجام می‌دهند از قدرت خود برای به‌دست آوردن منفعت سوءاستفاده کنند)، نفوذ، اقطاع‌سازی غیرقانونی و پولشویی. UNCAC با ۱۸۹ کشور عضو (از نوامبر ۲۰۲۱)، به پایبندی جهانی علیه فساد نزدیک می‌شود و اعمال مختلف فساد طبق تعریف کنوانسیون در سطح بین‌المللی پذیرفته شده است. ماژول ۴ و ماژول ۵ از سری ماژول‌های UNODC در مورد مبارزه با فساد شامل بحث‌های مفصل‌تر در مورد علل و پیامدهای فساد در بخش‌های دولتی و خصوصی و همچنین پاسخ‌های مربوط به مبارزه با فساد و اقدامات پیشگیرانه است. کشف و بررسی فساد چالش‌های خاصی را به‌همراه دارد؛ زیرا فساد اغلب به‌خوبی پنهان است و ممکن است نیاز به یک شخص داخلی برای افشای آن داشته باشد. غالباً طرف‌های مستقیم فساد همگی به‌نحوی سود می‌برند و انگیزه پنهان کردن آن را دارند. در این پژوهش به ماژول‌های ۴ و ۵ از سری ماژول‌های UNODC در مورد مبارزه با فساد به پیشگیری و مبارزه با فساد در بخش‌های دولتی پرداخته می‌شود. این ماژول‌ها بر مؤثرترین روش‌های کشف فساد تمرکز دارد (UNODC, 2017):

۱. بازرسی و گزارش

در این زمینه، این ماژول بر اهمیت سیستم‌های افشاگر و اقدامات حفاظتی مربوط به کشف فساد تأکید می‌کند. این موضوع با بحث‌های جاری در مورد ارتباط بین افشاگری و اجرای مبارزه با فساد در دادرسی‌های کیفری و اداری مرتبط است، حوزه‌ای که توجه فزاینده‌ای را از سوی محققان و متخصصان دریافت می‌کند. این ماژول همچنین استفاده از فناوری‌های نوظهور را در تشخیص فساد در نظر می‌گیرد، از جمله فناوری‌های مبتنی بر بلاک چین، گوشی‌های هوشمند و اینترنت.

علاوه بر این، تحقیقاتی را که به دنبال کشف فساد انجام می‌شود، شامل مراحل مختلف و افرادی که درگیر هستند، مورد بحث قرار می‌دهد. این ماژول مروری بر چندین حوزه اصلی با تمرکز بر کشف و بررسی فساد ارائه می‌دهد (ورنارد و برتراند، ۲۰۱۸).

قبل از اینکه بتوانیم به جرائم فساد پاسخ دهیم، باید آن‌ها را شناسایی و بررسی کنیم. کشف و بررسی فساد به طور ایدئال در داخل سازمان‌ها شروع می‌شود، اما می‌تواند ابعاد خارجی مانند رویکردهای اجرای قانون را نیز در برگیرد. تشخیص را می‌توان از طریق ممیزی و اقدامات نظارتی به دست آورد، اما هنگامی که افشاگران، شهروندان، سازمان‌ها و روزنامه‌نگاران در مورد فساد گزارش می‌دهند، می‌توان به آن دست یافت. تحقیق در این ماژول به عنوان گردآوری شواهد در مورد عمل کشف شده فساد از جمله میزان، ماهیت، آثار و طرفین آن با هدف تصمیم‌گیری در مورد اتخاذ تدابیر و اقدامات انجام شده در نظر گرفته می‌شود. تحقیقات می‌تواند به صورت داخلی در سازمان مربوطه یا توسط سازمان‌های مجری قانون و سایر نهادهای خارجی مانند سازمان بازرسی کل کشور، سازمان‌های مبارزه با فساد، پلیس یا دادستان‌ها انجام شود. پیامدهای یک بازرسی می‌تواند شامل انجام اقدامات اجرایی (مانند تعقیب کیفری، فرایندهای انضباطی، محدودیت شغلی افراد در سازمان‌ها) یا اقدامات اصلاحی / پیشگیرانه (مانند جبران خسارت یا اصلاحاتی باشد که با هدف کاهش احتمال فساد در آینده انجام می‌شود).

علاوه بر تمرکز بر روش‌هایی مانند بازرسی و گزارش‌دهی، هر بحثی در مورد کشف فساد باید به یک عامل کلیدی که تشخیص را تسهیل می‌کند، پردازد که آن عامل کلیدی، «شفافیت» است. در حالی که شفافیت به خودی خود یک روش تشخیص نیست، اما تلاش‌های مقامات مسئول برای کشف فساد را تسهیل می‌کند؛ زیرا ممکن است از داده‌های منتشر شده توسط اقدامات شفاف برای اثبات وجود فساد استفاده کنند؛ بنابراین، ماژول با بحث در مورد اهمیت شفافیت و اقدامات برای ارتقای شفافیت شروع می‌شود. ماژول بعدی روش‌ها و سازوکارهای کشف و گزارش فساد را بررسی می‌کند و توجه ویژه‌ای به سیستم‌ها و حفاظت‌های افشاگر دارد. در نهایت، ماژول چگونگی بررسی فساد کشف شده را تشریح می‌کند و مراحل مختلف فرایند تحقیق و بازیگران درگیر را توصیف می‌کند (UNODC, 2017).

۱-۱. شفافیت به عنوان پیش شرط

اجماع کلی وجود دارد که شفافیت [وضعیتی که در آن اطلاعات مربوط به یک فرایند تصمیم‌گیری در دسترس عموم قرار می‌گیرد و به راحتی می‌توان آن را هم از نظر قوانین و هم از نظر هویت تصمیم‌گیرندگان تأیید کرد] احتمال کشف فساد را افزایش می‌دهد. علاوه بر این، شفافیت امکان

شناسایی را فراهم می‌کند (و احتمال رفتار فاسد را کاهش می‌دهد) زیرا مانع اطلاعاتی را کاهش می‌دهد و امکان بررسی و نظارت را فراهم می‌کند. شفافیت همچنین با افزایش احتمال گرفتار شدن، از فساد جلوگیری می‌کند. طبق گفته بانک توسعه آسیا (ADB) و سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)، شفافیت برای پرورش اعتماد عمومی به دولت و جلوگیری، پیشگیری و شناسایی مؤثر فساد حیاتی است. برای مثال، شفافیت با افزایش فرصت‌های شهروندان برای تأثیرگذاری بر مخارج، سیاست‌ها و تصمیم‌گیری دولت، مشارکت عمومی را تسهیل می‌کند. ترویج شفافیت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای سیاست‌گذاری در برابر فساد در تأیید کلاسیک جرمی بنتام از قدرت چشم عمومی بازتاب یافته است. هرچه تعداد وسوسه‌هایی که اعمال قدرت سیاسی در معرض آن قرار می‌گیرد بیشتر باشد، لازم است که قوی‌ترین دلایل برای مقاومت در برابر آن‌ها به صاحبان آن داده شود. اما هیچ دلیلی ثابت‌تر و جهانی‌تر از نظارت عمومی وجود ندارد (بنتام، ۱۹۹۹).

۱-۲. دسترسی به درخواست‌های اطلاعاتی

رویه‌هایی که مردم را قادر می‌سازد تا اطلاعاتی در مورد مدیریت دولتی به‌دست آورند، یک اقدام شفاف‌سازی عمده محسوب می‌شوند که افشای فساد را تسهیل می‌کند. چنین رویه‌هایی اغلب با قوانین دسترسی به اطلاعات تنظیم می‌شوند (که اغلب آزادی اطلاعات نامیده می‌شود) و نه تنها فرایند دسترسی به اطلاعات را ایجاد می‌کند، بلکه به شهروندان این حق را می‌دهد که از دولت‌ها و سایر نهادهای عمومی اطلاعات درخواست و دریافت کنند. به این ترتیب، قوانین دسترسی به اطلاعات برای مبارزه با فساد مهم در نظر گرفته شده است (کاستا، ۲۰۱۳).

بنیارس (۲۰۰۶) استدلال می‌کند که چنین قوانینی به «افراد و گروه‌ها اجازه می‌دهد تا از حقوق خود محافظت کنند» و به ایشان برای محافظت در برابر «سوءاستفاده، سوءمدیریت و فساد» کمک می‌کنند. این قوانین شهروندان را در مورد اقدامات و تصمیمات دولت خود، آگاه می‌کند. در بسیاری از زمینه‌ها، قوانین دسترسی به اطلاعات به‌طور مستقیم باعث افزایش شفافیت و در نتیجه بهبود سیستم‌های پاسخ‌گویی می‌شود (کلمور، ۲۰۱۶). کشورهای متعددی در سراسر جهان قوانین دسترسی به اطلاعات را پذیرفته‌اند. فهرستی از کشورهایی که درباره قوانین دسترسی به اطلاعات را پذیرفته‌اند، در گزارش سال ۲۰۰۶ مؤسسه Privacy International شفافیت اطلاعات کشورهای مختلف در سراسر جهان تهیه شده است (بانیسار، ۲۰۰۶).

۱-۳. دولت الکترونیک و داده‌های باز

انتشار فعال اطلاعات توسط دولت و ساده‌سازی رویه‌های اداری، راه‌های دیگری برای ارتقای

شفافیت است که فراتر از شیوه‌های دسترسی سنتی به اطلاعات است. اقدامات در این زمینه توسط سیاست‌های منطقه‌ای مانند برنامه اقدام دولت الکترونیک اروپا ۲۰۱۶-۲۰۲۰ و همچنین منشور داده‌های باز، مشارکت دولت باز و داده‌های باز برای توسعه (ODD) تشویق می‌شوند. این ابتکارات دولت‌ها را تشویق می‌کند تا داده‌های باز و قابل دسترس در مورد دولت و فرایندهای سیاسی را در اختیار عموم قرار دهند. این رویکردها اغلب از طریق سیستم‌های دولت الکترونیکی که از اینترنت برای ارائه خدمات و اطلاعات عمومی و ساده‌سازی و افزایش دسترسی عمومی به رویه‌های اداری استفاده می‌کنند، عملیاتی می‌شوند. آن‌ها این اصل را تأیید می‌کنند که شهروندان باید دسترسی مستقیم به اطلاعاتی مانند بودجه عمومی و نحوه خرج کردن پول مالیات‌دهندگان توسط دولت‌ها، ارائه خدمات عمومی و رقابت و نتایج انتخاباتی داشته باشند. وقتی چنین اطلاعاتی عمومی باشد، شهروندان، روزنامه‌نگاران، دانشگاهیان و سازمان‌های نظارتی می‌توانند آن را از نظر رفتارهای فاسد یا مشکوک بررسی کنند. این به نوبه خود، تشخیص تخلفات و ناکارآمدی بوروکراتیک را تسهیل می‌کند و از اقدامات غیرقانونی که ممکن است مخفیانه رخ دهد جلوگیری می‌کند. علاوه بر این، بسیاری از کشورها قوانینی دارند که مقامات دولتی را ملزم به اعلام دارایی‌ها و منافع خود می‌کند. این سیستم‌های اعلامی دو نقش را ایفا می‌کنند. اول، اینکه شفافیت را ترویج می‌کنند و به‌طور فعال تضاد منافع را شناسایی می‌کنند. دوم، شناسایی فساد را در صورت پیگیری اداری تسهیل می‌کنند (کوتلیار و پاپ، ۲۰۱۶)

به‌طور کلی، در دسترس قرار دادن اطلاعات در مورد موضوعاتی مانند فرایندهای مناقصه و هزینه‌های عمومی، روزنامه‌نگاران و محققان را تشویق می‌کند تا داده‌ها را در بخش‌هایی که اغلب در برابر فساد آسیب‌پذیر هستند، مانند بخش‌های پلیس، دفاع، آموزش یا مراقبت‌های بهداشتی بررسی کنند. با این حال، باید توجه داشت که اگرچه شفافیت برای افشای و ممانعت از فساد حیاتی است، اما شفافیت به‌تنهایی برای کاهش پایدار فساد کافی نیست. برای اطمینان از اینکه شفافیت فساد را کاهش می‌دهد، اطلاعات نه تنها باید به مردم برسد و توسط آن دریافت شود، بلکه مردم باید پس از به‌دست آوردن اطلاعات برای تأثیرگذاری بر رفتار عوامل بالقوه فاسد اقدام کنند. چنین اقداماتی ممکن است شامل گزارش به مقامات مربوطه، سازماندهی اعتراضات یا مجازات سیاستمداران فاسد با رأی ندادن به آن‌ها در انتخابات بعدی باشد؛ بنابراین، «اصلاحات با تمرکز بر افزایش شفافیت باید با تدابیری برای تقویت ظرفیت مردم برای اقدام بر اساس اطلاعات موجود همراه باشد» (لیندستد و ناورین، ۲۰۱۰).

۲. سازوکارهای کشف: بازرسی و گزارش

فساد را می‌توان از طریق روش‌های مختلفی کشف کرد که رایج‌ترین آن‌ها بازرسی (داخلی و بیرونی) و گزارش‌ها (توسط شهروندان، خبرنگاران، افشاگران و خودگزارش‌دهی) است. نقاط قوت و ضعف این روش‌ها در پاراگراف‌های زیر مورد بحث قرار گرفته است. در صورت لزوم، به استفاده از فناوری مدرن در تشخیص فساد از جمله فناوری بلاک‌چین، برنامه‌های کاربردی گوشی‌های هوشمند و پلت فرم‌های وب داده‌باز توجه می‌شود. با توجه به اهمیت افشاکاری، بخش بعدی به رویکردهایی اختصاص داده شده است که چنین گزارش‌هایی را تشویق می‌کنند. روش‌های دیگری نیز برای کشف فساد وجود دارد. با این حال، با توجه به ماهیت مقدماتی آن، این بخش بر روش‌های اصلی بازرسی و گزارشگری تمرکز دارد.

۲-۱. بازرسی: سنتی و بلاک‌چین (نوین)

روش مهمی که برای کشف فساد در سازمان‌های بخش دولتی استفاده می‌شود، فرایند بازرسی است. تعریف ساده بازرسی عبارت است از: «بررسی وضعیت عملکردی یک سازمان در ارتباط با منابع در اختیار و وظایف محوله با اتکا بر قوانین و مقررات و بررسی روش‌مند حساب‌ها و وضعیت مالی سازمان». بازرسی‌ها می‌توانند داخلی باشند، به این معنی که توسط خود سازمان انجام می‌شوند، یا خارجی، به این معنی که توسط یک نهاد مستقل خارجی دیگر انجام می‌شوند که در اینجا سازمان بازرسی کل کشور مورد نظر می‌باشد. ممیزی داخلی و خارجی هر دو می‌توانند نقش اساسی در کشف فساد داشته باشند (جی‌سِن، ۲۰۱۸)؛ برای مثال، در آفریقای جنوبی، حسابرسان از نظر قانونی ملزم به گزارش هرگونه فعالیت مشکوک هستند (UNODC, 2015). در بسیاری از کشورها، نقش حسابرس خارجی مؤسسات دولتی به نهادهای دولتی تخصصی مانند مؤسسه عالی حسابرسی یا اداره حسابرسی ملی واگذار می‌شود. چنین نهادهای تخصصی نقش مهمی در کنترل هزینه‌های عمومی و تضمین پاسخ‌گویی در بخش عمومی دارند. بنابراین، باید به آن‌ها استقلال داده شود تا وظایف نظارتی خود را به‌طور مؤثر انجام دهند. یکی از قدیمی‌ترین نمونه‌های چنین نهادهای نظارتی، کنترل عمومی اسپانیایی اداره دولتی IGAE است که در سال ۱۸۷۴ تأسیس شد. IGAE مسئول نظارت، کنترل مالی و حسابرسی فعالیت‌های اقتصادی و مالی بخش دولتی اسپانیا است. IGAE تضمین می‌کند که تمام هزینه‌های عمومی با اصول قانونی، کارایی و اثربخشی مطابقت دارد. همچنین شفافیت هزینه‌های عمومی را تضمین می‌کند؛ زیرا اطلاعات حسابداری در دسترس عموم ارائه می‌دهد؛ به‌عنوان مثال، در برزیل، دولت فدرال Controladoria Geral da União (CGU) یا دفتر کنترل عمومی را در سال ۲۰۰۳ تأسیس کرد.

اندکی پس از ایجاد آن، CGU برنامه‌ای را برای رسیدگی تصادفی به فساد در دولت‌های شهری ایجاد کرد. ممیزی‌ها شهرداری‌های مورد بازرسی به صورت تصادفی از طریق نمونه‌گیری انتخاب می‌شوند. CGU اطلاعات مربوط به وجوه دریافت شده فدرال توسط شهرداری منتخب را جمع‌آوری می‌کند و سپس دستورات ممیزی تصادفی را برای پروژه‌های مختلف که در آن وجوه استفاده شده است صادر می‌کند. مطالعه‌ای توسط آویس، فراز و فینان (۲۰۱۸) نشان داد که فساد در آن شهرداری‌های برزیل که در گذشته مورد ممیزی قرار گرفته‌اند، هشت درصد کمتر است. کشف فساد از طریق حسابرسی این پتانسیل را دارد که با توسعه فناوری‌های جدید حتی مؤثرتر باشد. یکی از این فناوری‌ها امکان استفاده از فناوری بلاک‌چین است. بلاک‌چین در اصل یک دفتر کل دیجیتال است که از رکوردهایی به نام بلوک تشکیل شده است. هر بلوک دارای اطلاعات مربوط به یک تراکنش است و دارای یک مهر زمانی است که قابل تغییر نیست. در حال حاضر اکثر شرکت‌ها و دولت‌ها سیستم‌های خود را برای مستندسازی معاملات دارند و این اطلاعات را در اختیار حسابرسان قرار می‌دهند. با این حال، با بلاک‌چین، اطلاعات به صورت غیرمتمرکز ذخیره می‌شود و حسابرسان مجبور نیستند زمان زیادی را صرف تأیید سوابق خارجی کنند.

این فناوری منجر به ممیزی جدید و پیوسته آنلاین می‌شود که باید به کشف و اجرای فساد نیز کمک کند. در سال ۲۰۱۸، یک شرکت سوئیسی یک کاربرگ تهیه کرده است که جزئیات نحوه اجرای چنین سیستمی را شرح می‌دهد. در حالی که ممیزی‌های معمولی «به عقب نگاه می‌کنند»، یک پروتکل بلاک‌چین به یک ممیزی مداوم در زمان واقعی و با قابلیت اطمینان بسیار فراتر از حسابرسی سنتی تبدیل می‌شود. با این حال، باید توجه داشت که حتی سیاست‌های مدون و سیستم‌های حسابرسی می‌توانند در صورت مواجهه با فساد در سطح سازمان شکست بخورند. رسوایی فساد زیمنس یکی از این نمونه‌هاست. در این مورد، ظاهراً زیمنس بر اساس بالاترین استانداردهای اخلاقی و قانونی تجارت می‌کند. این شرکت دارای چندین هنجار و آیین‌نامه رفتاری ضد فساد بود که از سال ۱۹۹۱ برقرار بود (ورنارد، ۲۰۱۸)؛ با این حال، در سال ۲۰۰۶، پس از تحقیقات پلیس، مشخص شد که شرکت زیمنس از رشوه و فساد برای منافع تجاری استفاده کرده است. در سال ۲۰۰۸، شرکت زیمنس به ارتکاب رشوه و سایر اقدامات فاسد در معاملات تجاری خارجی اعتراف کرد و ۱/۶ میلیارد به مقامات آمریکایی و اروپایی به‌عنوان بخشی از یک توافق حل‌وفصل پرداخت کرد (لیچلارد و داگرتی، ۲۰۰۸). اصلاحات قابل توجهی در زیمنس به دنبال این پرونده فساد انجام شد. یک فرد خارجی که به‌عنوان مدیر اجرایی جدید زیمنس انتخاب شد، بسیاری از جنبه‌های کسب‌وکار، از جمله ساختار سازمانی و فرهنگ آن را بازسازی کرد.

۲-۲. خودگزارش‌دهی

یکی دیگر از سازوکارهای کشف فساد، خودگزارش‌دهی است. برخی از ایالت‌ها قوانین و مشوق‌هایی دارند که افراد را تشویق می‌کند تا فساد را که در آن نقش داشته‌اند گزارش دهند. این فرایند، که به‌عنوان خودگزارش‌دهی شناخته می‌شود، اغلب با نهادهای بخش خصوصی مرتبط است، اما برای فساد در هر سازمانی قابل اعمال است. مجازات برای فساد می‌تواند شدید باشد، و بنابراین تخفیف مجازات یک انگیزه رایج برای تشویق خودگزارش‌دهی است. یکی از چالش‌های پرداختن به فساد از طریق خودگزارش‌دهی، یافتن تعادل بین مزایای تحقیقاتی ناشی از همکاری و پیگرد قانونی افرادی است که مرتکب فساد می‌شوند. درحالی‌که در بسیاری از کشورها وظیفه قانونی عمومی برای افشای فعالیت‌های فاسد وجود ندارد، قوانین خاص در زمینه‌هایی مانند اوراق بهادار و قانون شرکت‌ها ممکن است نیاز به گزارش خود داشته باشند. قانون رویه فساد خارجی ایالات متحده (FCPA) که شرکت‌های ثبت شده در ایالات متحده را به دلیل فعالیت‌هایشان در خارج از کشور جریمه می‌کند، تخلفی را برای عدم گزارش خود از اعمال فسادزای مرتبط با دفاتر و سوابق مالی ایجاد می‌کند. در واقع، بسیاری از کشورها مقرراتی برای کاهش مجازات به‌عنوان انگیزه‌ای برای گزارش خود دارند. در بریتانیا، خودگزارش‌دهی ممکن است تعقیب کیفری را از بین ببرد و مجازات جریمه‌های مدنی را محدود کند. در ایالات متحده، در صورتی که متهمان خود گزارش داده باشند، دادستان‌ها معمولاً در توصیه‌های خود برای اتهام و مجازات ملایم‌تر هستند. در استرالیا، همکاری با مجریان قانون نیز عاملی برای اعمال مجازات ملایم‌تر است. در چین، یک ماده صریح برای کاهش یا معافیت از مجازات قابل اعمال وجود دارد؛ مشروط به اینکه شخصی به‌طور داوطلبانه رفتاری را که ممکن است به منزله رشوه دادن به یک مقام دولتی خارجی باشد، و به‌طور کلی با رشوه داخلی فاش کند (تورنیل و همکاران، ۲۰۱۲).

۲-۳. گزارش‌دهی شهروندان

عموم مردم اغلب اولین کسانی هستند که شاهد یا تجربه‌کننده فساد هستند، به‌ویژه در حوزه خدمات عمومی. برای کمک به افشای فساد، افراد جامعه می‌توانند از طریق کانال‌های استاندارد گزارش‌دهی جرم در سطح ملی یا شهرداری، مانند پلیس، در گزارش‌دهی در مورد فساد مؤثر باشند. برای تشویق گزارش‌های شهروندان در مورد فساد، بسیاری از دولت‌ها راه‌های مستقیم‌تری را برای مردم برای گزارش فساد ایجاد کرده‌اند؛ به‌عنوان مثال، نهادهای تخصصی مبارزه با فساد می‌توانند کانال‌های گزارش‌دهی اختصاصی برای جرائم فساد ایجاد کنند. علاوه بر نهادهای تخصصی مبارزه با فساد، فناوری‌های جدید به‌طور فزاینده‌ای نقش مهمی در تسهیل گزارش‌دهی

شهروندان ایفا می‌کنند؛ برای مثال، در بسیاری از کشورها، وب‌سایت‌ها و برنامه‌های کاربردی گوشی‌های هوشمند، شهروندان را قادر می‌سازد تا حوادث فساد را به راحتی گزارش کنند. شاید محبوب‌ترین نمونه سامانه (I Paid A Bribe18) در هند باشد که تا اوت ۲۰۱۹ بیش از ۱۸۷ هزار گزارش واحد توسط شهروندان و بیش از ۱۵ میلیون بازدیدکننده ثبت کرده است. نقشه تعاملی آن به بازدیدکنندگان وب‌سایت اجازه می‌دهد تا نظارت کنند که در کدام شهرها و بخش‌های هند فساد وجود دارد. بیشترین میزان رشوه پرداختی کجا رخ می‌دهد. استفاده از یک برنامه مشابه کارت امتیازی تلفن همراه در استان کوانگ‌تری در ویتنام گسترش یافت. این برنامه به شهروندان این امکان را می‌دهد که عملکرد اداره خدمات عمومی را نمره دهند و گزارش دهند که آیا از آن‌ها رشوه خواسته شده است یا خیر. داده‌های جدید، هر سه ماهه منتشر می‌شود و رسانه‌های محلی به طور منظم در مورد نتایج بحث می‌کنند. در مدت کمی بیش از یک سال، گزارش‌های مربوط به رشوه به طور قابل توجهی کاهش یافت.

۲-۴. روزنامه‌نگاران، خبرنگاران و گزارش رسانه

روزنامه‌نگاری و رسانه‌ها نقش کلیدی در گزارش‌دهی، افشا و مهار فساد دارند. گزارش‌دهی درباره فساد «کمک ارزشمندی به بهبود جامعه» است و روزنامه‌نگاری تحقیقی به ویژه «این پتانسیل را دارد که به عنوان چشم و گوش شهروندان عمل کند» (UNODC, 2014: 2, 6). گزارش رسانه‌ها می‌تواند ابزاری برای کشف فساد باشد که سازمان‌ها و سازمان‌های مجری قانون را به انجام تحقیقات در مورد اتهامات فساد وادار کند. برای اینکه گزارش رسانه و روزنامه‌نگاری نقش مؤثری در کشف فساد داشته باشد، رسانه‌ها باید آزاد، مستقل و مسئول باشند. قوانین دسترسی به اطلاعات ابزارهای مفیدی هستند که روزنامه‌نگاران و رسانه‌ها می‌توانند از آن‌ها برای کمک به کشف فساد استفاده کنند. علاوه بر این، باید چارچوب‌های قانونی برای محافظت از روزنامه‌نگاران و منابع آن‌ها در برابر دعاوی بی‌اساس، اتهامات و قربانی شدن وجود داشته باشد. در نهایت، روزنامه‌نگاران به دلیل نقششان در افشای فساد کشته شده‌اند (OECD, 2018). گزارش رسانه‌ها در مورد فساد تنها زمانی می‌تواند تأثیر بگذارد که مردم به رسانه‌ها و کارهایی که تولید می‌کنند، اعتماد کنند؛ بنابراین اگر قرار است رسانه‌ها در افشای فساد و اطلاع‌رسانی جامعه نقش داشته باشند، باید تدابیری اتخاذ کنند تا گزارش‌ها مطابق با استانداردهای بالای حرفه‌ای و اخلاقی انجام شود. چنین اقداماتی ممکن است شامل ایجاد کدهای رفتاری برای روزنامه‌نگاران یا ایجاد یک نهاد مستقل خودتنظیمی برای بخش رسانه باشد.

۲-۵. سوت‌زنی

با توجه به اینکه فساد می‌تواند به نفع افراد مستقیم درگیر باشد، و ابزارهای مختلفی برای سرپوش گذاشتن بر فساد در سازمان‌ها وجود دارد، برخی از موارد فساد را تنها در صورتی می‌توان شناسایی کرد که شخصی از داخل، آن را گزارش کند. این نوع فعالیت گزارش‌دهی اغلب «سوت‌زنی» نامیده می‌شود؛ زیرا فرد گزارش‌دهنده هشدار را درباره فعالیت ارسال می‌کند، به این امید که توسط مقامات متوقف شود. معمولاً افشاگر این عمل را به یک مدیر داخلی، اجرایی یا عضو هیئت‌مدیره گزارش می‌دهد. برخی از نهادها پروتکل‌هایی برای گزارش ایجاد کرده‌اند. اگر این امر ناموفق باشد، افشاگران ممکن است موضوع را با نهادهای نظارتی یا مجری قانون خارجی مطرح کنند یا ممکن است با تماس با رسانه‌ها موضوع را به صورت عمومی افشا کنند. تا به امروز، متداول‌ترین تعریف آکادمیک مورد استفاده برای سوت‌زدن، از نیر و میسلی (۱۹۸۵) است که سوت‌زنی را «افشا کردن اعمال غیرقانونی، غیراخلاقی یا نامشروع توسط اعضای سازمان (سابق یا فعلی) تحت کنترل آن‌ها، تعریف می‌کنند. کارفرمایان به اشخاص یا سازمان‌هایی که ممکن است اقدامی انجام دهند». در عین حال، بررسی قوانین مربوطه از سراسر جهان نشان می‌دهد که افشاگری در حوزه‌های قضایی متفاوت است. در واقع، ترجمه اصطلاح سوت‌زدن به زبان‌های دیگر آسان نیست. به همین دلیل، UNCAC به جای آن از اصطلاح «افراد گزارش‌دهنده» استفاده می‌کند. لازم به ذکر است که افشاگری تنها به گزارش در مورد فساد محدود نمی‌شود، بلکه گزارش انواع تخلفات، اعمال غیرقانونی، آزار و اذیت، تخلفات و خطرات جانی، سلامتی و محیط زیست افراد را پوشش می‌دهد. با توجه به اینکه کشورهای بیشتری شروع به تصویب قوانین حمایت از افشاگران می‌کنند، بحث بین‌المللی درباره شیوه‌ها و استانداردهای خوب در حال افزایش است. در این راستا، در سال ۲۰۱۹، G20 اصول سطح بالا را برای حفاظت مؤثر از افشاگران تصویب کرد. برای بحث در مورد رویکردهای مختلف برای حفاظت از افراد گزارش‌دهنده، به راهنمای منابع در مورد شیوه‌های خوب در حفاظت از افراد گزارش‌دهنده مراجعه کنید (UNODC, 2015).

۳. سوت‌زدن و لو رفتن

علاوه بر فقدان تعریف مورد توافق از افشاگرها، در مورد نحوه تشخیص مفهوم افشاگر از سایر اصطلاحات نیز سردرگمی وجود دارد؛ به‌عنوان مثال، در زبان انگلیسی، در مورد تمایز بین یک افشاگر و با افشاگر دیگر سردرگمی وجود دارد (سیویج، ۲۰۱۸). در حالی که «ناشکار» یک اصطلاح قانونی نیست که به‌طور گسترده توسط رسانه‌ها استفاده شده باشد. قابل ذکر است، برخی از موارد شناخته‌شده هم به‌عنوان لو رفتن و هم سوت‌زدن توصیف شده است؛ به‌عنوان مثال می‌توان

به موارد زیر اشاره کرد: افشای اسناد توسط چلسی مینینگ در Wikileaks، Rui Pinto's Football Leaks، و Mossack Fonseca Papers. موارد زیر این موضوع را بیشتر توضیح می‌دهد:

آیا امکان شناسایی آسیب برای جامعه وجود دارد؟ افشاگری در مواردی استفاده می‌شود که شخص گزارش دهنده نگرانی خاصی نسبت به ورود آسیب به جامعه بیان می‌کند و ممکن است شواهدی ارائه نماید؛ در حالی که نوع دیگری از افشاگری به مواردی اشاره دارد که در آن افراد بدون ابراز نگرانی خاصی در مورد احتمال آسیب به جامعه، به صورت غیرمجاز اسناد را افشای می‌کنند.

آیا هویت فرد گزارش‌دهنده برای کسی مشخص است؟ زمانی که هویت فرد گزارش‌دهنده مشخص شود، چیزی که به‌عنوان یک مورد افشای اطلاعات از آن یاد می‌شود، می‌تواند موجب تشویق این عمل و اصلاحاً سوت‌آفرین شود؛ به‌عنوان مثال، Football Leaks زمانی که در معرض دید عموم قرار گرفت و روشن شد که چه کسی اسناد آن را افشا می‌کند، به‌عنوان سوت‌زنی مورد بحث قرار گرفت.

آیا گزارش‌دهی مجاز است؟ با توسعه قوانین، بیشتر کشورها در مورد حمایت از افشاگران، گزارش دادن به آژانس‌های نظارتی یا رسانه‌ها تحت شرایط خاصی مجاز می‌شود. گزارش‌هایی که از چنین رویه‌های مجاز پیروی می‌کنند، افشاگری نامیده می‌شوند، در حالی که گزارش‌هایی که از رویه‌های مجاز پیروی نمی‌کنند، نشت نامیده می‌شوند؛ به‌عنوان مثال، در ایالات متحده، یک افشاگر کسی است که از حمایت‌های قانونی خاصی برخوردار است؛ زیرا به مقامات فدرال یا ایالتی مربوطه گزارش داده است، در حالی که افشاگر کسی است که اطلاعاتی را با شخص یا سازمانی که مجاز به دریافت نیست به اشتراک می‌گذارد. اگرچه برخی از افشاگران ممکن است در نهایت از حمایت قانونی بهره‌مند شوند، این امر در زمان گزارش تضمین نمی‌شود. افشاگران می‌توانند به دلیل نقض یک عمل محرمانه یا قراردادهای عدم افشای اطلاعات یا ایجاد آسیب در دادگاه‌های مدنی تحت تعقیب قرار داد یا از آن‌ها شکایت کرد.

بخش زیر با تأکید بر چند حوزه مهم بحث‌های علمی و عملی معاصر، از جمله انگیزه‌ها و اهمیت حمایت از افشاگری و شفافیت، ادامه می‌یابد.

۳-۱. سیستم‌های سوت‌زنی و محافظت از سوت‌زن‌ها

۳-۱-۱. نیاز به سیستم‌های مؤثر سوت‌زن

ارزش سوت‌زدن را نمی‌توان اغراق کرد. مطالعه‌ای در استرالیا نشان داد که افشای کارمندان «مهم‌ترین روشی بود که از طریق آن تخلفات در سازمان‌های بخش عمومی آشکار شد» (UNODC, 2015). بر این اساس، تردیدی وجود ندارد که قانون‌گذاران و همچنین نهادهای دولتی و

خصوصی برای تشویق افشاگری و گزارش‌های مرتبط با فساد باید اقدامات بیشتری انجام دهند. شرایط رسیدگی به گزارش‌های مربوط به فساد، تخلفات و خطرات ناروا باید به شیوه‌ای صحیح؛ و سطح مناسبی از حفاظت برای افشاگران فراهم شود. وندرکرف و همکاران (۲۰۱۶: ۴) پیشنهاد می‌کنند که سیستم‌های افشاگر اگر ترکیبی از کانال‌های گزارش‌دهی را ارائه دهند (مثلاً مستقیماً به افراد معتمد خاص، از طریق یک خط تلفن یا از طریق یک کانال آنلاین) می‌توانند موفق‌تر باشند. یا مثلاً اگر مقامات برای حفظ اعتماد، در طول فرایند تحقیقات با افشاگران ارتباط برقرار کنند (عدم پاسخ‌گویی ممکن است این تصور را ایجاد کند که تخلف در حال پنهان شدن است یا تحقیقات جدی نیست). و اگر اطلاعات گزارش‌ها با اطلاعات منابع دیگر (مانند بازرسی‌ها) مرتبط باشد.

۳-۱-۲. روش‌ها و کانال‌های سوت‌زدن

به‌عنوان افراد داخلی یک سازمان، افشاگران دانش، دسترسی و تخصص خاصی دارند که به آن‌ها امکان می‌دهد فساد یا سایر موارد نگران‌کننده را که در غیر این صورت پنهان می‌ماند، شناسایی کنند. با این حال، آن‌ها اغلب به دلیل وفاداری احتمالی خود به همکاران و سرپرستان، تعهدات محرمانه قراردادی و خطر تلافی‌جویانه، در موقعیت دشواری قرار دارند. می‌توان بین اشکال گزارش‌دهی باز، محرمانه و ناشناس تمایز قائل شد (UNODC, 2015):

گزارش‌دهی باز: جایی که افراد آشکارا اطلاعاتی را گزارش، افشا یا اظهار می‌کنند و تلاشی برای اطمینان یا ملزم به مخفی ماندن هویت خود ندارند.

گزارش محرمانه: جایی که نام و هویت فردی که اطلاعات را فاش کرده است توسط گیرنده شناخته شده است، اما بدون رضایت فرد فاش نخواهد شد، مگر اینکه طبق قانون الزامی باشد.

گزارش ناشناس: جایی که یک گزارش یا اطلاعات دریافت می‌شود، اما هیچ‌کس منبع را نمی‌داند. علاوه بر این اشکال مختلف گزارش، کانال‌های مختلفی نیز برای گزارش وجود دارد. سه کانال اصلی گزارش‌دهی عبارت‌اند از: (۱) گزارش داخلی. (۲) گزارش خارجی به یک تنظیم‌کننده، آژانس مجری قانون یا سایر مقامات خاص. و (۳) گزارش خارجی به رسانه‌ها یا پلتفرم‌های عمومی دیگر (مانند پرونده Mossack Fonseca Papers).

کانال‌های گزارش جایگزین، اصولاً باید برای هر فردی که در یک سازمان دولتی یا خصوصی کار می‌کند، در دسترس باشد، اگرچه ممکن است بخش‌هایی مانند نیروهای امنیتی وجود داشته باشند که به فرایندهای تخصصی نیاز دارند. برخی از کشورها مقررات ویژه‌ای برای گزارش دادن به وزیر یا مشاور حقوقی ویژه تعیین شده دارند. فناوری همچنین کانال‌های افشاگر مبتنی بر وب را ترویج کرده است. برخی از این موارد امکان برقراری ارتباط دو طرفه ناشناس و رمزگذاری شده را بین یک افشاگر و گیرنده گزارش فراهم می‌کند.

۳-۱-۳. محافظت در برابر افشاگر

حوزه‌های قضایی مختلف سوت‌زدن را به‌طور متفاوتی تعریف می‌کنند. یک تمایز واضح، معیار واجد شرایط بودن برای حمایت است؛ به‌عنوان مثال، برخی از کشورها مانند آرژانتین، بوسنی و هرزگوین و ایالات متحده، صرف‌نظر از اینکه شخص گزارش‌دهنده کارمند بخش دولتی یا خصوصی است، از وی حمایت می‌کنند، درحالی‌که سایر کشورها دامنه حمایت محدودتری دارند. برخی از کشورها فقط از کارکنان رسمی حمایت می‌کنند درحالی‌که برخی دیگر شامل پیمانکاران، مشاوران و داوطلبان نیز می‌شوند. حفاظت از افشاگران برای موفقیت در کشف و اجرای مبارزه با فساد بسیار مهم است و باید یکی از جنبه‌های کلیدی هر سیستم، افشاگری باشد. با توجه به مزایای قابل‌توجهی که برای طرف‌های درگیر در فساد وجود دارد و تهدید جدی کیفری و سایر مجازات‌ها که این احزاب در معرض آن هستند، افرادی که این فعالیت‌های فاسد را گزارش می‌کنند می‌توانند خود، اعضای خانواده و همکاران را در معرض خطر قرار دهند. افراد دخیل در فساد به‌جای اعتراف به فساد و اصلاح روش‌های خود، می‌توانند حمله کنند یا تلافی کنند. مطالعه تجربه ۷۲ افشاگر کره‌ای نشان داد که قلدری مکرر و قابل‌توجه توسط رؤسا و سرپرستان در محل کار و ایجاد محیط‌های کاری خصمانه از دلایل افشاگری کارکنان علیه کارکنان است (پارک و همکاران، ۲۰۱۸). یک مطالعه در سال ۲۰۰۸ در یک پایگاه نیروی هوایی ایالات متحده با ۹۹۰۰ کارمند، که ۲۳۸ نفر از آن‌ها به‌عنوان افشاگر شناسایی شدند، نشان داد که زنان افشاگر بیشتر در معرض آزار و اذیت کلامی، ارباب و بررسی دقیق‌تر فعالیت روزانه بودند (رهگ و دیگران، ۲۰۰۸).

مثال‌های بسیار دیگری نیز وجود دارد، از جمله افرادی که منابع لازم برای زندگی بدون درآمد یا توانایی تغییر شغل را ندارند. انتقام‌گیری از افشاگران تهدیدی جدی برای برنامه‌های مؤثر مبارزه با فساد است و به افراد و معیشت آن‌ها آسیب می‌رساند. در موارد خاص، مانند زمانی که افشاگران به‌طور غیرقابل‌توجهی اخراج یا بر اساس جنسیت یا تمایلات جنسی مورد تبعیض قرار می‌گیرند، انتقام‌جویی می‌تواند نقض حقوق بشر باشد؛ از این‌رو، یکی از اجزای حیاتی هر طرحی برای رسیدگی به گزارش‌های فساد، ایجاد پروتکلی برای حفظ محرمانگی و محافظت از افرادی است که فساد را گزارش می‌کنند. برای اطلاعات بیشتر در مورد رابطه مبارزه با فساد و حقوق بشر، به ماژول ۷ مجموعه ماژول UNODC در مورد مبارزه با فساد مراجعه کنید. همچنین در ماژول ۱۰، موانع مشارکت شهروندان در تلاش‌های ضد فساد ارائه شده است. انتقام‌جویی علیه افشاگران می‌تواند صرف‌نظر از کانال‌هایی که آن‌ها برای گزارش فساد استفاده می‌کنند اتفاق بیفتد؛ بنابراین سازمان مربوطه باید از آن‌ها محافظت کند. باین‌حال، موارد خاصی وجود دارد که ارائه حفاظت بحث‌برانگیز است؛ به‌عنوان مثال، گزارش به رسانه‌ها به‌عنوان اولین راه‌حل به سازمان فرصتی برای

اصلاح مشکل نمی‌دهد و بنابراین می‌تواند برای سازمان مربوطه مشکل‌ساز باشد. از این رو، سازمان‌ها ممکن است در چنین شرایطی مایل به حفاظت از افشاگر نباشند و این عمل ممکن است گزارش‌های بیرونی را تشویق و تشدید کند. علاوه بر این، حفاظت از گزارش به رسانه‌ها معمولاً تنها زمانی ارائه می‌شود که الزامات قانونی خاصی برآورده شود.

۳-۱-۴. مشوق‌های مالی

موضوع بحث برانگیز دیگری که فراتر از حمایت از افشاگران است، این است که آیا افشاگران باید پاداش مالی دریافت کنند یا خیر. در ایالات متحده و کره جنوبی از مشوق‌های مالی استفاده می‌شود، در حالی که بسیاری از کشورهای اروپایی از چنین رویه‌ای خودداری می‌کنند. یکی از نمونه‌ها بردلی بیرکنفلد، اولین بانکدار بین‌المللی است که حساب‌های غیرقانونی خارج از کشور توسط شهروندان ایالات متحده در سوئیس را گزارش کرد. افشای او منجر به بازیابی ۷۸۰ میلیون دلار جریمه مدنی و جریمه پرداخت شده توسط UBS و بیش از ۵ میلیارد دلار وصول از مالیات‌دهندگان ایالات متحده شد. دولت سوئیس همچنین مجبور شد معاهده مالیاتی خود با ایالات متحده را تغییر دهد تا نام بیش از ۴۹۰۰۰ مالیات‌دهندگان آمریکایی را که دارای حساب‌های غیرقانونی خارج از کشور بودند، تحویل دهد. آقای بیرکنفلد ۱۰۴ میلیون دلار جایزه دریافت کرد. این انگیزه مالی ممکن است به افشای فعالیت‌های غیرقانونی گسترده منجر شده باشد، اما این انبوه گزارش‌ها سؤالاتی را در مورد درستی پرداخت برای اطلاعات ایجاد کرد. مزایا و معایب مشوق‌های مالی باید بر اساس شرایط هر حوزه قضایی ارزیابی شود.

۳-۱-۵. سایر انگیزه‌ها

انگیزه‌های افشاگران بحث جالبی را ایجاد می‌کند؛ اینکه افشاگران اغلب به‌عنوان کارمندان ناراضی، افرادی کینه‌توز سازمان یا فرصت‌طلبانی تصور می‌شوند که به دنبال پاداش مالی شخصی یا شهرت هستند. با این حال، مطالعات نشان می‌دهد که اکثر افشاگران انگیزه‌هایی مانند صداقت، نوع دوستی، مراقبت از امنیت عمومی، عدالت و حفظ منابع را دارند (کسله‌هایم، استودرت و ملو، ۲۰۱۰).

۴. بررسی فساد

۴-۱. رسیدگی به گزارش‌ها به‌عنوان پیش‌شرط تحقیقات موفق

هنگامی که گزارشی درباره فساد ارائه می‌شود (توسط افشاگران، شهروندان، شرکت‌ها یا روزنامه‌نگاران)، رسیدگی صحیح به آن برای مبارزه مؤثر با فساد حیاتی است. این صرف‌نظر از اینکه فساد گزارش شده در نهایت منجر به مجازات کیفری می‌شود یا در داخل به آن رسیدگی

می‌شود، صادق است. نحوه رسیدگی آژانس‌ها به گزارش‌های دریافتی از فساد بسیار مهم است؛ زیرا فوری بر پرونده تأثیر می‌گذارد، و برداشت‌هایی را درباره جدی گرفتن شکایات ایجاد می‌کند؛ در نتیجه تعیین می‌کند که آیا دیگران در آینده مطرح خواهند شد یا خیر. وقتی مردم تصمیم می‌گیرند وقوع فساد را گزارش کنند، می‌خواهند مطمئن باشند که گزارش آن‌ها جدی گرفته می‌شود و ارائه گزارش امنیت آن‌ها یا خانواده یا همکارانشان را به خطر نمی‌اندازد؛ به‌ویژه، آن‌ها می‌خواهند مطمئن باشند که در صورت لزوم اقدامی انجام خواهد شد؛ برای مثال، بررسی‌ها نشان داد که در نیجریه، در میان رشوه‌خواری‌های گزارش‌شده توسط شهروندان، بیش از یک سوم (۷/۳۳ درصد) پیگیری نشد و تنها ۶/۱۷ درصد از موارد گزارش‌شده به شروع یک رویه رسمی علیه مقام دولتی مربوطه انجامید. به گفته افرادی که در کشور از آن‌ها درخواست رشوه شده است، دلیل اصلی عدم گزارش‌دهی به مقامات این تصور بود که گزارش‌ها بدون رسیدگی باقی می‌ماند (UNODC, 2017).

به‌عنوان بخشی از دستور کار بزرگ‌تر برای مبارزه با فساد، مهم است که مقامات مسئول، اعم از داخلی و خارجی سازمان‌ها، سیستم‌های شفاف‌تری را برای دریافت و رسیدگی به گزارش‌های فساد ایجاد کنند. بدون این سیستم‌ها، روند بررسی فساد در بهترین حالت خواهد بود. هنگام ارزیابی یا ایجاد چنین سیستم‌هایی، چندین ملاحظه وجود دارد:

اول، هر سیستمی برای رسیدگی به گزارش‌ها، چه در بخش دولتی یا خصوصی، باید استانداردهای خاصی از کیفیت و انصاف را رعایت کند. از این گذشته، سازمان‌ها وظیفه دارند نسبت به افرادی که با آن‌ها درگیر هستند مراقبت کنند.

دوم، سازمان‌ها و دولت‌ها باید اطلاعاتی را در مورد آنچه که می‌توان گزارش کرد، به چه کسی، چگونه باید گزارش کرد و بعد از آن گزارش‌ها چه اتفاقی می‌افتد در اختیار عموم قرار دهند. نهاد صالحی که موارد فساد ممکن است به آن گزارش شود در کشورها و زمینه‌های مختلف متفاوت است؛ برای مثال، گزارش‌های فساد در یک سازمان، معمولاً باید ابتدا به یک ناظر یا بازرس سازمان داده شود، درحالی‌که گزارش‌های فساد در جامعه مدنی ممکن است مستقیماً به پلیس یا کمیسیون مبارزه با فساد مربوطه ارسال شود. راهنمایی در این زمینه باید به مردم و کارکنان به‌عنوان افشاگران بالقوه و به سازمان بازرسی به‌عنوان دریافت‌کنندگان بالقوه گزارش‌های فساد ارائه شود.

سوم، باید رویه‌های روشنی در مورد اینکه چه زمانی گزارش‌ها می‌توانند به‌صورت داخلی توسط سازمان‌ها رسیدگی شوند و چه زمانی باید توسط یک نهاد خارجی مانند یک سازمان مبارزه با فساد یا پلیس بررسی شوند، وجود داشته باشد. برای هر حادثه گزارش‌شده مربوط به فساد ادعایی، یک سازمان باید بتواند دلایل روشنی را برای اینکه چرا تصمیم به شروع انجام تحقیقات

گرفته یا نگرفته است، ارائه دهد. محدودیت در منابع، پرسنل و زمان به این معنی است که همه گزارش‌های فساد قابل بررسی نیستند، اما بدون پروتکلی در مورد چگونگی تعیین اینکه کدام گزارش‌ها مستحق تحقیق هستند، انتخاب خودسرانه پرونده‌ها برای پیگیری سازمان‌ها و دولت‌ها را به خطر می‌اندازند. مواردی که بیشترین سود را برای خود دارند. اگر یک سازمان یا دولت در بررسی فساد خودسرانه رفتار کند یا خودبه‌خود عمل کند، هم کارمندان و هم مردم اعتمادشان را به آن سازمان از دست می‌دهند و سیستم تنزل می‌یابد.

چهارم، سازمان‌ها باید راه‌هایی برای جلوگیری از تأخیر و سوء جریان در رسیدگی به شکایات مربوط به فساد بیابند. رواج فساد در میان افرادی که مسئول دریافت گزارش‌ها هستند می‌تواند اطلاعات مهم را سرکوب کند، سازوکارهای شناسایی را دلسرد کند و به تلاش‌های ضد فساد آسیب برساند (استاپنهارست و کاپونده، ۱۹۹۹).

۴-۲. هدف و اصول بازرسی

هنگامی که موارد فساد مورد شناسایی قرار گرفت، بسیار مهم است که یک بازرسی کامل و منصفانه انجام شود. بسته به عمل فساد که افشا می‌شود، تحقیقات می‌تواند به صورت داخلی (انضباطی) یا خارجی (از طریق رویه‌های نظارتی یا کیفری) انجام شود. کتاب راهنمای سازمان ملل متحد در مورد اقدامات عملی ضد فساد برای دادستان‌ها و بازپرسان (۲۰۰۴: ۴۵) چهار پاسخ کلیدی به فساد را مشخص می‌کند: ۱) تعقیب کیفری یا اداری، که منجر به حبس، جریمه، احکام استرداد یا سایر مجازات‌ها می‌شود. ۲) اقدامات انضباطی با ماهیت اداری که منجر به اقدامات احتمالی مرتبط با استخدام مانند اخراج یا تنزل رتبه شود. ۳) طرح دعوی مدنی که در آن اشخاصی که مستقیماً تحت تأثیر قرار می‌گیرند (یا دولت) به دنبال بازپس‌گیری عواید ناشی از فساد یا درخواست خسارت مدنی هستند. و ۴) اقدامات اصلاحی، مانند بازآموزی افراد یا تجدید ساختار عملیات به شیوه‌هایی که فرصت‌های فساد را کاهش داده یا از بین می‌برند (اما لزوماً به دنبال تنبیه افراد درگیر نیست).

برای هر یک از این چهار پاسخ، شواهد فساد باید جمع‌آوری و از طریق تحقیق ارزیابی شود. به دلیل ماهیت منحصر به فرد فساد، تحقیقات اغلب به تخصص، دانش، تجربه و قدرت سازمانی قابل توجهی نیاز دارد (کیونو، ۲۰۱۳: ۱). چنین تحقیقاتی می‌تواند داخلی (درون سازمان) یا خارجی (مانند تحقیقات بازرسی) باشد. صرف نظر از اینکه یک تحقیق داخلی یا خارجی انجام می‌شود، همه تحقیقات باید نحوه حفاظت از طرف‌های درگیر، محرمانه بودن و بی‌طرفی را در نظر بگیرند. خود بازرسان باید تلاش کنند تا همه شواهد را در نظر بگیرند، به الزامات شواهد معقول برسند،

و از شهود تا حد امکان محافظت کنند (UNODC, 2004: 18-19). در کنفرانس محققین بین‌المللی در سال ۲۰۰۳، هشت دستورالعمل زیر برای هر فعالیت بازرسی تعیین شد (UNODC, 2004: 45):

۱) فعالیت تحقیقی باید شامل جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اسناد و سایر مطالب باشد. بررسی‌های و اماکن سازمان؛ مصاحبه شاهدان؛ مشاهدات محققین؛ و فرصتی برای آزمودنی‌ها برای پاسخ‌گویی به شکایات.

۲) فعالیت‌های بازرسی باید به‌طور منظم تحت نظر مدیران بازرسی مستند شود.

۳) فعالیت تحقیقاتی باید مستلزم بررسی همه شواهد، اعم از اتهام‌ها و فسادها باشد. شواهد، از جمله شهادت‌گفتاری، شواهد مکتوب و اسنادی باید مورد بازرسی قرار گیرند. تا حد امکان، مصاحبه‌ها باید توسط دو محقق انجام شود. مدارک مستند باید با ذکر مبدأ سند، محل و تاریخ و نام بازرس پرونده شناسایی و بایگانی شود.

۴) شواهدی که احتمالاً برای جلسات قضایی یا اداری مورد استفاده قرار می‌گیرند باید تأمین شوند و حضانت حفظ شود.

۵) فعالیت‌های تحقیقاتی بازرس نباید با قوانین و مقررات سازمان و با در نظر گرفتن قوانین قابل اجرای کشور محل وقوع چنین فعالیت‌هایی، مغایر باشد.

۶) بازرس ممکن است از مطلعین و سایر منابع اطلاعاتی استفاده کند و ممکن است مسئولیت هزینه‌های معقول متحمل شده توسط این مطلعین یا منابع را بپذیرد.

۷) مصاحبه‌ها باید به زبان شخص مصاحبه‌شونده انجام شود، مگر اینکه توافق دیگری صورت گیرد.

۸) بازرس ممکن است در رابطه با تحقیقات در مورد هنجارهای قانونی، فرهنگی و اخلاقی مشاوره بخواهد.

این هشت دستورالعمل بینش‌هایی را در مورد پیچیدگی‌های تحقیقات فساد و ملاحظات بسیاری که بازرسان باید در نظر بگیرند، ارائه می‌دهد. علاوه بر این، این دستورالعمل‌ها نشان می‌دهد که تحقیقات چقدر طولانی و پرهزینه است. در بسیاری از کشورهایی که منابع برای مبارزه با فساد ممکن است محدود باشد، این ملاحظات حیاتی می‌باشد.

۳-۴. تحقیقات داخلی در مقابل تحقیقات خارجی

موارد فساد در سازمان‌ها و ارگان‌های دولتی اغلب ابتدا در داخل سازمان کشف می‌شود. کسانی که در داخل سازمان‌ها کار می‌کنند معمولاً بهترین دسترسی را به اطلاعات و دانشی خواهند داشت که برای شناسایی موارد فساد حیاتی است؛ بنابراین، کارکنان اغلب برای شناسایی اشتباهات یا

الگوهای نادیده گرفته شده و اطلاع رسانی به سرپرستان مناسب هستند. سازمان‌ها اغلب تمایل به رسیدگی به فساد داخلی و کمک به تحقیقات دارند. بسیاری از سازمان‌ها حتی بازرسانی را برای کمک به کارکنان در موارد تضاد منافع یا فساد تعیین کرده‌اند؛ برای مثال، سازمان‌های بزرگ‌تر ممکن است یک بخش یا واحد داخلی داشته باشند که وظیفه آن تحقیق است، اما این فرایند در سازمان‌های کوچک‌تر که همه یکدیگر را می‌شناسند، می‌تواند پیچیده‌تر باشد. هنگامی که یک تحقیق داخلی در یک سازمان انجام می‌شود، طیف وسیعی از جریمه‌ها ممکن است به وجود آید (از اخراج یا تنزل مقام شخصی، کنار گذاشتن حقوق، یا اجرای آموزش یا گزارش اجباری). با این حال، اگر شواهدی دال بر یک جرم کیفری وجود داشته باشد، سازمان باید تصمیم بگیرد که آیا این رویداد فاسد را خود گزارش خواهد کرد یا خیر. اگر سازمان خود گزارش ندهد، کشف و افشای فساد می‌تواند بسیار دشوار باشد، مگر اینکه یک افشاگر یا روزنامه‌نگار در این مورد گزارش دهد، یا ممیزی مشکل را تشخیص دهد. در اصل، مواردی از تحقیقات پیشگیرانه توسط سازمان‌های مجری قانون یا نهادهای مبارزه با فساد نیز وجود دارد. رایج‌ترین نوع بازرسی خارجی، بازرسی در خصوص جرائم کیفری است.

۴-۴. بازرسی‌ها در خصوص جرائم کیفری

فقط زمانی می‌توان از دادرسی کیفری برای مبارزه با فساد استفاده کرد که فساد خاصی قبلاً طبق قوانین یک کشور جرم‌انگاری شده باشد. بیشتر نظام‌های حقوقی در پرونده‌های کیفری به میزان بالاتری از شواهد نسبت به آنچه در پرونده‌های مدنی انتظار می‌رود نیاز دارند (عبدالسلام، ۲۰۱۷)؛ به‌عنوان مثال، در بسیاری از نظام‌های حقوقی، برای محکوم کردن یک فرد به جرم، هر بخش از جرم باید پیش از آن ثابت شود؛ بنابراین، حتی اگر در پی یک پرونده مدنی، شخص به پرداخت خسارت محکوم شده باشد، این به آن معنا نیست که شواهد کافی برای محکومیت کیفری آن شخص وجود دارد. پرونده‌های کیفری، به‌ویژه پرونده‌های فساد در مقیاس بزرگ، برای جمع‌آوری شواهد بسیار دشوار است و اغلب به تحقیقات طولانی نیاز دارند. سازمان بازرسی کل کشور نقش اصلی را در بازرسی و پیشگیری از فساد ایفا می‌کند. هنگامی که سازمان بازرسی شکایتی مبنی بر فساد کیفری دریافت کرد، باید ارزیابی کند که آیا می‌تواند پرونده‌ای ایجاد کند که با آستانه شواهد مورد نیاز مطابقت داشته باشد یا خیر. اگر بازرسان تحقیقاتی را انجام دهند، باید مدارک جرم را از شهود، سوابق و بسیاری از منابع دیگر جمع‌آوری کنند. علاوه بر این، در بسیاری از تحقیقات فساد مالی، بسیار مهم است که اعضای تیم تحقیق از دانش تخصصی برای کمک به تحقیقات و تجزیه و تحلیل اطلاعات در زمان کشف آن برخوردار باشند. در برخی کشورها،

واحدهای آموزش دیده‌ای ایجاد شده است که تمرکز آن‌ها صرفاً رسیدگی به جرائم فساد است. در کشورهای دیگر، کمیسیون‌های تخصصی مبارزه با فساد وجود دارد تا فرایند پیچیده تحقیقات طولانی و تخصصی لازم برای پرونده‌های فساد را هدایت کنند.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در این پژوهش به بررسی ابزارها و سازوکارهای مختلف برای کشف، گزارش و بررسی اقدامات فساد اداری، با تأکید بر مازول‌های بین‌المللی ارائه‌شده توسط کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد (UNODC) پرداخته شد. این کنوانسیون به‌ویژه بر اهمیت افزایش شفافیت از طریق دسترسی به قوانین اطلاعاتی و دولت الکترونیک یا پورتال‌های داده‌باز برای مبارزه با فساد تأکید کرد. با بررسی کلیه عوامل و ابزارهای بازرسی، مشخص گردید که روش‌های مختلفی برای کشف فساد وجود دارد که رایج‌ترین آن‌ها بازرسی (داخلی و بیرونی) و گزارش‌ها (توسط شهروندان، خبرنگاران، افشاگران و خودگزارش‌دهی) می‌باشد. همچنین مواردی از جمله شفافیت، دسترسی به درخواست‌های اطلاعاتی و دولت الکترونیک و داده‌های باز می‌تواند از دستاوردهای یک بازرسی اثربخش بوده و یا از ملزومات آن باشد. همچنین مواردی از روش‌های بازرسی سنتی و نوین (از جمله بلاک‌چین) ارائه شد و بیان گردید که خود گزارش‌دهی سازمان، گزارش‌دهی شهروندان، روزنامه‌نگاران، خبرنگاران و گزارش رسانه و همچنین سوت‌زنی از موارد مهم شناسایی فساد توسط عناصر خارج از سازمان بازرسی کل کشور می‌باشند. درانتهای پژوهش نیز ضمن بیان اهداف و اصول بازرسی در سطح بین‌المللی، سیستم‌های سوت‌زنی و تأکید بر محافظت از سوت‌زن‌ها ارائه گردید که از ملزومات کشف فساد در سازمان‌های دولتی می‌باشد و می‌تواند مورد استفاده سازمان بازرسی کل کشور و بازرسان آن قرار گیرد.

منابع

- Abdelsalam, Mohamed (2017), *Applying Civil Law to Curb Corruption: A tool for Civil Society and Individuals*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Asia Development Bank and Organisation for Economic Co-operation and Development (2014), *Fighting Corruption and Building Trust*. Conference conclusions of the 8th Regional Anti-Corruption Conference of the ABD/OECD Anti-Corruption Initiative for Asia and the Pacific, Phnom Penh, Cambodia, 3-4 September 2014. Paris.
- Auditchain (2018), *Decentralized Continuous Audit & Reporting Protocol Ecosystem*. Zug, Switzerland.
- Australia, Government of New South Wales, Independent Commission Against Corruption (2019), *Detecting corrupt conduct*. Sydney.
- Avis Eric, Claudio Ferraz, and Frederico Finan (2018), *Do Government Audits Reduce Corruption? Estimating the Impacts of Exposing Corrupt Politicians*. Journal of Political Economy, vol 126, no. 5, pp. 1912-1964.

- Banisar, David (2006), *Freedom of Information Around the World: A Global Survey of Access to Government Information Laws*. Privacy International.
- Carozza, Dick (2008), Dixon's quiet hero. *Fraud Magazine*, November.
- Costa, Samia (2013), Do Freedom of Information Laws Decrease Corruption? *The Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 29, issue 6 (December), pp. 1317-1343.
- International Organization for Standardization (2016), *ISO 37001: Anti-bribery management systems-Requirements with Guidance for use*.
- Jeppesen, Kim K. (2018), The role of auditing in the fight against corruption. *The British Accounting Review* (June).
- Kelmor, Kimberli Morris (2016), Legal formulations of a human right to information: Defining a global consensus. *Journal of Information Ethics*, vol. 25, no. 1 (Spring), pp.101-113.
- Kesselheim, Aaron S., David M. Studdert, and Michelle M. Mello (2013), Whistle-Blowers' Experiences in Fraud Litigation against Pharmaceutical Companies, *The New England Journal of Medicine* (May), pp. 362.
- Kiyono, Kenichi (2013), *Best Practices For Investigation of Corruption*, United Nations Asia and Far East Institute.
- Kotlyar Dmytro, and Laura Pop (2016), *Asset Declarations: A Threat to Privacy or a Powerful AntiCorruption Tool?* The World Bank, 26 September.
- Lichblau, Eric, and Carter Dougherty (2008), Siemens to Pay \$1.34 Billion in Fines. *The New York Times*, 15 December.
- Lindstedt Catherine and Daniel Naurin (2010), Transparency is Not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption. *International Political Review* (June).
- McDermott, Kevin (2012), Big Theft, Little City: Dixon's former comptroller Accused of Stealing \$53Million. *NPR Illinois*, 1 November.
- Michael James, Cyprian Blamires, Catherine Pease-Watkin, eds. (1999), *The Collected Works of Jeremy Bentham: Political Tactics*. Oxford University Press.
- Nad, Veronika (2018), Why should the European Union protect whistleblowers? *Blueprint for Free Speech*Near, Janet P., and Marcia P. Miceli (1985), *Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing*. *Journal of Business Ethics*, vol. 4, no. 1 (February), pp. 1-16.
- Nguyen, Huong Thu (2016), *Vietnam: The M-Score*. The Hague, The Netherlands: Oxfam Novib.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) (2018), *The Role of the Media and Investigative Journalism in Combating Corruption*. Paris.
- Park Heungsik, Brita Bjørkelo, and John Blenkinsopp (2018), External Whistleblowers' Experiences of Workplace Bullying by Superiors and Colleagues. *Journal of Business Ethics* (June), pp. 1-11.
- Rehg, Michael, and others (2008), Antecedents and Outcomes of Retaliation Against Whistleblowers: Gender Differences and Power Relationships. *Organization Science*, vol.19, no. 2 (April)
- Stapenhurst, Rick, and Kpundeh Sahr J., eds. (1999), *Curbing Corruption Toward a Model for Building National Integrity*. EDI Development Studies. Washington, D.C.: The World Bank.
- Transparency International (2017), *Transparency International Joins Campaign to Protect Journalists*, 26 September.
- Turnill, Amanda, and others (2014), *What to Do when You Suspect Corruption: Disclosure Obligations and Enforcement Processes in the UK, the US, Australia and China*. England: Thomson Reuters.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2004), *Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*. Vienna
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2013), *An Anti- Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*. Vienna
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) (2014), *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists*. New York; Vienna
- United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC) (2015), *Resource Guide on Good*

- Practices in the Protection of Reporting Persons. Vienna.
- United Nations Office on Drugs and Crimes (UNODC) (2017), Corruption in Nigeria – Bribery: Public Experience and Response. Vienna.
- Vanderkerckhove, W., and others (2016), Effective speak-up arrangements for whistleblowers. The Association of Chartered Certified Accountants.
- Vernard, Bertand (2018), Lessons from the massive Siemens corruption scandal one decade later. The Conversation, 13 December.



شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی و تأثیر آن بر ارتقای سلامت نظام اداری و فسادستیزی

سعیده احمدی^۱

چکیده

یکی از معضلات جدی کشورها، فساد ناشی از آشناپرووری و خویشاوندسالاری است که عدم توجه به تخصص و شایستگی را دربردارد. شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی به منزله اعمال نظارت همگانی است و به همین دلیل قطعاً از برخی فسادها جلوگیری می‌کند. مسئله شایسته‌سالاری در انتصابات و تصدی‌های دولتی بسیار مهم است، زیرا پشتوانه فساد، قدرت سیاسی است. بر همین مبناست که فساد سیاسی و زمینه سوءاستفاده از قدرت در راستای دستیابی به اهداف سیاسی و منافع شخصی نامشروع توسط دولتمردان شکل می‌گیرد. بررسی آمارهای مربوط به شاخص «اتکا به مدیریت حرفه‌ای» به عنوان شاخصی برای بررسی وضعیت شایسته‌سالاری، نشان می‌دهد که جایگاه کشورمان از نظر توجه به تخصص، تجربه، کارایی و توانایی در مسئولیت‌های سازمانی، در وضعیت نامناسبی است. در واقع این شاخص نشان می‌دهد که تصور عمومی قابل توجهی وجود دارد که ارتباطات سیاسی و خویشاوندی اغلب نقش مهمی در به‌دست‌آوردن شغل در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی ایفا می‌کند؛ از این رو، راهکارهایی مانند وضع قوانین ضد خویشاوندسالاری، شایسته‌داری، افزایش مردم‌سالاری، برخورد قاطع با متخلفان و مسئولان سوءاستفاده از قدرت سیاسی می‌تواند زمینه کاهش فساد از طریق شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی را فراهم کند.

واژگان کلیدی: شفافیت، انتصابات، تصدی پست‌های دولتی، شایسته‌سالاری، فساد، شاخص اتکا به مدیریت حرفه‌ای

۱. دانش‌آموخته دکتری علوم اقتصادی، مدیرگروه اقتصاد سیاسی پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر

مقدمه و کلیات

خطرات ناشی از خرید و فروش پست و مقام، تبعیض، پارتی‌بازی و فساد در استخدام و ارتقاء مقام، از نگرانی‌های عمده بخش عمومی در تمامی کشورهای جهان به‌ویژه کشورهای توسعه‌یافته است. این اقدامات می‌تواند موجب به‌کارگیری کارکنان نالایق و ناشایسته و کمک به توسعه شبکه‌های حمایتی فاسد در خدمات عمومی شود و تا حد زیادی از شکل‌گیری یک ساختار بوروکراتیک قوی و کارآمد جلوگیری کند (جمالی و همکاران، ۱۳۹۵). بخش خدمات دولتی که بر اساس شایستگی (نه بر اساس حمایت سیاسی و خویشاوندی) انتخاب و مدیریت می‌شود، دربردارنده منافع بسیاری برای شهروندان آن جامعه است. استخدام افراد با مهارت‌های مناسب برای اشتغال در بخش‌های دولتی عموماً عملکرد و بهره‌وری را بهبود می‌بخشد، به طوری که به سیاست‌های بهتر و خدمات بهتر منجر می‌شود که به نوبه خود جوامع شادتر، سالم‌تر و مرفه‌تر را ایجاد می‌کند. همچنین نشان داده شده است که شایسته‌سالاری فساد را کاهش می‌دهد، زیرا وجود نظام‌های شایستگی فرصت‌های حامی‌پروری و خویشاوندگرایی را کاهش می‌دهد و همچنین پایه‌های لازم را برای توسعه فرهنگ درستکاری فراهم می‌کند. حمایت، خویشاوندگرایی و خاص‌گرایی زمانی می‌تواند اشکالی از فساد باشد که منجر به استفاده از بودجه عمومی برای ثروتمند کردن افراد بر اساس پیوندهای خانوادگی، وابستگی‌های سیاسی یا موقعیت اجتماعی آن‌ها شود. در برخی موارد، مناصب دولتی را می‌توان با هدف ایجاد جریان درآمدی برای پاداش دادن به متحدان سیاسی ایجاد کرد. سیستم‌های مبتنی بر شایستگی با شفاف‌سازی موقعیت‌های شغلی و نیاز به توجیه روشن برای وجود چنین مشاغلی، فساد سیاسی را به میزان قابل‌توجهی کاهش می‌دهند. اولاً، شکل‌گیری سیستم‌های شایستگی مبتنی بر شفافیت، ایجاد موقعیت‌های شغلی «شبح‌وار^۱ و خیالی^۲» را که با اهداف پاداش‌دهی به دوستان و متحدان انجام می‌گیرد را دشوارتر می‌کنند. ثانیاً فرایندهای تصمیم‌گیری عینی و شفاف، انتصاب افراد را در موقعیت‌هایی که واجد شرایط لازم نیستند، مشکل‌تر می‌سازند.

زمانی که مدیران یا سیاستمداران افراد را بر اساس روابط شخصی خود در مناصب دولتی منصوب می‌کنند، ارزش‌ها و فرهنگ خدمات عمومی را مورد تهدید قرار می‌دهند؛ زیرا استخدام و ارتقاء مقام مبتنی بر شایستگی پایه اساسی برای توسعه فرهنگ درستکاری است. شایستگی مسئولیت‌پذیری‌های مناسبی را فراهم می‌کند که زیربنای حرفه‌ای‌سازی، اخلاق خدمات عمومی و

1. "ghost" positions

۲. موقعیت‌های شغلی که مورد نیاز نبوده و در این مناصب افراد کار ضروری و مهمی برای کشور انجام نمی‌دهند.

ارزش‌های عمومی است (OECD, 2020). شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی به منزله اعمال نظارت همگانی است و به همین دلیل قطعاً از برخی فسادها جلوگیری می‌کند. مسئله شایسته‌سالاری در انتصابات و تصدی‌های دولتی بسیار مهم است؛ زیرا بدترین نوع فساد، فساد سیاسی و مدیریتی است و همه مفاسد نیز در پی همین فساد شکل می‌گیرند. با ایجاد شفافیت و باز شدن عرصه برای رسانه‌ها و فراهم شدن زمینه مطالبه عمومی، مسئولان و مدیران سعی می‌کنند تخلف فاحشی را مرتکب نشوند. به‌رغم تأکیدات فراوان دین مبین اسلام و نخبگان جامعه، وضعیت شایسته‌سالاری در کشور در نقطه مطلوبی قرار ندارد. امروزه انتصابات غیرسیاسی دولت‌ها بر پایه اصول شایسته‌سالاری و عمدتاً از طریق آزمون‌های تخصصی صورت می‌گیرد. اما هنوز هم تعداد مدیران توصیه‌شده و منصوبان غیرمتخصص چشمگیر است (قربان‌پناه، ۱۳۸۷). عموم مردم بر این باورند که ارتباطات سیاسی و خویشاوندی اغلب نقش مهمی در به‌دست‌آوردن شغل در بخش دولتی ایفا می‌کند (میر ساهلینگ و همکاران، ۲۰۱۸). به‌عنوان مثال، در کوزوو، ۵۰ درصد از کارمندان دولتی مورد بررسی تا حدی به کمک اعضای خانواده، دوستان یا سایر آشنایان شخصی خود برای به‌دست‌آوردن اولین شغل خود در خدمات دولتی متکی بودند. در حالی که ۴۱ درصد تا حدی به حمایت یک حزب، سیاستمدار یا فردی با پیوندهای سیاسی متکی بودند. تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که شفافیت در انتصابات و به‌طور کلی افزایش شفافیت در فرایندهای استخدام بر کاهش فساد سیاسی مؤثر است (هایدر^۲، ۲۰۱۹). با توجه به اهمیت این موضوع در این مقاله تلاش شده است با رویکرد مروری و کتابخانه‌ای، ضمن بررسی رابطه عدم شفافیت در انتصابات و فساد، تبعات اقتصادی عدم توجه به شفافیت در انتصابات و شایسته‌سالاری مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد و در پایان پیشنهادهایی مطرح شود. بر این اساس در بخش‌های نخست و دوم مقاله به مبانی نظری و پیشینه مطالعات موجود در زمینه رابطه شفافیت در انتصابات و فساد اشاره شده است. در بخش سوم، وضعیت شفافیت در ایران و دیگر کشورها با استفاده از شاخص مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته است. در بخش چهارم تبعات اقتصادی عدم توجه به شفافیت در انتصابات مطرح شده است. در بخش پنجم تجارب کشورها و در پایان نیز جمع‌بندی و پیشنهادها ارائه شده است.

۱. مبانی نظری رابطه عدم شفافیت در انتصابات و فساد

یکی از اشکال متداول فساد، تبعیض در استخدام است که برای متصدیان آن‌ها فرصت‌های فراوانی

برای کسب درآمدهای غیرقانونی فراهم می‌کند. این نوع از فساد در جوامعی که در آن‌ها روابط خویشاوندی بسیار گسترده و مهم است، شدیدتر است. ضمن اینکه مدیران شرکت‌ها و سازمان‌های دولتی همواره از جانب دوستان، اقوام و حامیان سیاسی خود (که به شغل برای خود یا وابستگی‌شان نیاز دارند) تحت فشار هستند و سیاستمداران نیز چندان علاقه‌ای به مبارزه جدی با این نوع از فساد ندارند؛ زیرا ایجاد فرصت‌های شغلی برای آشنایان و هواداران سیاسی، نفوذ آن‌ها را افزایش می‌دهد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳). در غیاب فرایند استخدام عادلانه و شفاف، مقامات می‌توانند با استفاده از اختیارات خود برای استخدام و ارتقای دوستان، بستگان یا حامیان سیاسی به مشاغل عمومی دست بزنند که در غیر این صورت نمی‌توانستند به این شغل دست یابند (جمالی و همکاران، ۱۳۹۵).

مدیریت از مهم‌ترین اجزای هرم قدرت سیاسی در یک کشور است که اگر در راستای توسعه و پیشرفت کشور نباشد، هرم سیاسی تضعیف و در نتیجه توسعه متوقف می‌شود. ناشایسته‌سالاری با هدف تضمین منافع سیاسی و اقتصادی صاحب‌منصبان و بدون توجه به تعهد و تخصص موجب تضعیف هرم مدیریتی کشور و در نتیجه کاهش نرخ توسعه، تمرکز قدرت در دست عده‌ای خاص و محدود، گسترش تبعیض و نابرابری و فقدان پاسخ‌گویی در برابر افکار عمومی می‌شود. در چنین جامعه‌ای، وقتی افراد سازمانی، مافوق خود را فاقد صلاحیت لازم بیندارند، در آن صورت مدیر مقبولیت و مشروعیتی در نزد کارمندان و همکاران خود نخواهد داشت و این امر سرآغاز مخالفت و تنش در سازمان است و انگیزه افراد شایسته سازمان را به شدت تحت تأثیر قرار می‌دهد. به‌ناچار مدیریت استبدادی و تأکید بر عیب‌جویی و تصمیم‌گیری‌های بدون پایه و بدون مشارکت، ساختار اصلی را شکل می‌دهد. این مدیران به‌جای اینکه با تقسیم مسئولیت‌ها به شکل صحیح و منطقی در کارمندان خود حس مسئولیت و وظیفه‌شناسی ایجاد کنند و برای نظارت در حسن انجام وظایف، روش‌های اصولی را به‌کار گیرند، تلاش می‌کنند تا سازمان را از طریق ایجاد رعب و سوءظن و به‌کارگیری جاسوس و خبرچین سروسامان دهند.

همچنین از آنجایی که مدیران براساس ضوابط و معیارهای کمی و صلاحیت‌های فنی، تخصصی و مدیریتی انتخاب نمی‌شوند یا بر این مبنا پست را به‌دست نیاورده‌اند و صرفاً بر اساس معیارهای ذهنی و کیفی و ارزش‌های صوری و میزان ارتباط با مراکز قدرت و حمایت از سوی مقام‌های بالاتر و پیوندهای جناحی، محفلی و باندهی انتخاب شده‌اند؛ از این‌رو، در پست‌های مدیریتی خود بخش قابل‌توجهی از زمان خود را صرف سیاسی‌کاری و برقراری روابط با افراد ذی‌نفوذ می‌کنند تا اطمینان حاصل کنند که در پست خود باقی خواهند ماند یا در جای دیگری

پستی برای خود رزرو خواهند کرد. این مدیران ناکارآمد سبب به هدر رفتن منابع مادی و معنوی سازمان، شرکت یا مؤسسه تحت مدیریت خود شده و عملاً انگیزه نیروهای کارآمد و متخصص را از بین می‌برند. این مدیران ناکارآمد در حوزه تحت مدیریت خود مسائل اصلی را (به دلیل فقدان تخصص و دانش لازم) رها کرده و به امور فرعی می‌چسبند. در چنین فضایی محبوبیت نیروها نزد مدیر بستگی مستقیم به میزان تلاش آن‌ها در برقراری رابطه نزدیک و غیررسمی با مدیر دارد، به لیاقت و شایستگی بهایی داده نمی‌شود، چاپلوسی، تملق و دورویی رواج پیدا کرده و سازمان عرصه تظاهر می‌شود و هرکس نقابی به چهره می‌زند. در چنین جو سازمانی، افراد محبوب مدیر از بیشترین امتیازها برخوردار خواهند بود.

به علاوه چون این دسته از مدیران از آینده شغلی خود مطمئن نیستند، سعی می‌کنند در مدت کوتاهی از نظر مالی آینده خود را از طریق توسل به درآمدهای نامشروع تأمین کنند. این مدیران فاقد صلاحیت، حداکثر سوءاستفاده را از امکانات عمومی و دولتی به عمل می‌آورند. همچنین مدیران شرکت‌های دولتی چون نگران سودآوری نیستند در امور خرید مواد اولیه و فروش محصولات شرکت به تبانی و پورسانت‌گیری تمایل بیشتری نشان می‌دهند. حضور مدیران نالایق و بی‌کفایت در پست‌های کلیدی به دلیل سیاسی‌کاری و بر خورداری از حمایت صاحبان قدرت، پیامدهای مخرب بسیاری در بر دارد (فرچ‌پور، ۱۳۸۳).

یکی از دلایلی که باعث می‌شود کارکنان فاسد در سازمان به کار خود ادامه دهند، نبود یک سیستم نظارتی دقیق و درستکار است. شاید افراد ناظر را هم بتوان در فسادهای گوناگون در سازمان‌ها دخیل دانست؛ چراکه اگر آن‌ها کار خود را به درستی انجام دهند و یا با افراد فاسد در سازمان شریک نباشند، نباید شاهد هیچ‌گونه فساد باشیم. اما رویکرد شفافیت باعث می‌شود که دایره نظارت از داخل سازمان به خارج سازمان گسترش پیدا کند و مردم و سازمان‌های مردم‌نهاد نیز جزئی از سیستم نظارتی سازمان محسوب شوند. در برخی کشورها مانند ایران حتی با وجود تصویب قانون دسترسی آزاد به اطلاعات، همچنان هیچ‌گونه حرکتی در این زمینه صورت نگرفته است (جمالی و همکاران، ۱۳۹۵).

۲. پیشینه مطالعات موجود در زمینه شفافیت در انتصابات و فساد

اثرات استخدام شایسته‌سالارانه بر فساد هنوز به طور دقیق مورد مطالعه قرار نگرفته است. به این ترتیب، مطالعات تجربی محدودی در این زمینه وجود دارد، به خصوص در بین مطالعات داخلی. با این وجود، شواهد تجربی روبه‌رشدی در سطح جهانی وجود دارد که نشان می‌دهد شفافیت در انتصابات که به شایسته‌سالاری منتج شده با فساد کمتر مرتبط است و نشان می‌دهد که شایستگی

فساد را مهار می‌کند. مطالعات خارجی مختلف نشان می‌دهند که استخدام از طریق امتحان شفاهی و کتبی به جای انتصابات اختیاری، سیاست‌زدگی و فساد را مهار می‌کند. در ادامه به برخی از این مطالعات اشاره می‌شود.

پدرسن و یوهانسن^۱ (۲۰۱۸) در مطالعه‌ای با عنوان «فرایندهای اداری به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد؟» نشان می‌دهند که فرایندهای مدیریت دولتی به‌تنهایی ابزاری مناسب برای مبارزه با فساد هستند. این مقاله از نظرسنجی با پاسخ‌های ۱۷۰۶ کارمند دولتی در استونی، لتونی و لیتوانی استفاده می‌کند و با استفاده از روش OLS، نشان می‌دهد که تقویت شایسته‌سالاری و شفافیت در روند استخدام، عامل مهمی در مهار فساد است. شفافیت در استخدام شایسته‌سالارانه می‌تواند با قطع ارتباط کارکنان دولتی از زنجیره فرماندهی سیاسی، فساد را کاهش دهد و از آن‌ها در برابر فشارهای سیاسی ناروا محافظت کند؛ زیرا آن‌ها برای انتصاب به مافوق سیاسی متکی نیستند.

اولیوروس و شوستر^۲ (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای با عنوان «شایستگی، دوره تصدی و رفتار بوروکراتیک» که در مورد خدمات دولتی در جمهوری دومینیکن انجام شده، نشان می‌دهند که استفاده از آزمون‌ها و شفافیت در روند استخدام و در نتیجه استخدام افراد شایسته با فساد کمتر و انگیزه کاری بیشتر کارکنان دولتی مرتبط است.

شارون و همکارانش^۳ (۲۰۱۶) در مطالعه‌ای به‌دنبال اندازه‌گیری شایسته‌سالاری در بخش عمومی اروپا بوده‌اند. آن‌ها با نظرسنجی از بیش از ۸۵ هزار شهروند در ۲۴ کشور اروپایی، دو معیار ایجاد کرده و آن‌ها را با هم ترکیب کرده‌اند. یکی از معیارها صرفاً مبتنی بر ارزیابی‌های کارکنان بخش دولتی است و دیگری مبتنی بر ادراک شهروندانی است که خارج از بخش دولتی کار می‌کنند. آن‌ها با استفاده از یافته‌های خود استدلال می‌کنند که کارمندان دولتی که بر اساس شایستگی و نه براساس معیارهای سیاسی استخدام می‌شوند و به احتمال زیاد بوروکراسی با انگیزه و حرفه‌ای و متفاوت با منافع سیاستمداران تشکیل می‌دهند، انگیزه‌های بیشتری برای پایداری به سخت‌کوشی و اولویت دادن به رفاه و هنجارهای صداقت دارند.

دالستروم و همکارانش^۴ (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای تحت عنوان «شایسته‌سالاری: سیاست، بوروکراسی و عوامل بازدارنده نهادی فساد» به بررسی عوامل تعیین‌کننده سیاسی و بوروکراتیک فساد به‌طور همزمان در ساختارهای اداری پنجاه‌و دو کشور پرداخته‌اند. نتایج تجربی این مطالعه

1. Pedersen and Johannsen, 2018

2. Oliveros and Schuster, 2017

3. Charron et al., 2016

4. Dahlström et al. 2012

نشان می‌دهد که برخی از عوامل بوروکراتیک (به‌ویژه استخدام شایسته‌سالارانه کارکنان دولتی) حتی در هنگام کنترل تأثیر اکثر متغیرهای سیاسی استاندارد، تأثیر قابل توجهی بر مهار فساد دارند. استخدام مبتنی بر شایستگی می‌تواند مسئولیت‌پذیری را تغییر داده و بوروکراسی ایجاد کند که منافع آن از منافع سیاستمداران متفاوت است و به هر گروه اجازه می‌دهد تا دیگری را مسئول و پاسخ‌گو نگه دارد.

۳. تبعات اقتصادی عدم توجه به شفافیت در انتصابات و شایسته‌سالاری

شکل‌گیری سیستمی که در آن مواهب اجتماعی (مانند پست‌های رده بالا با منافع مادی بسیار) فقط در اختیار اشخاص نزدیک به مسئولان، آن‌هم نه بر اساس شایسته‌سالاری و مهارت، بلکه بر اساس خویشاوندسالاری، ملاحظات سیاسی و بده‌وبستان‌های پشت‌پرده قرار می‌گیرد، سبب تحمیل هزینه‌های گزافی بر افراد آن جامعه می‌شود (فرچ‌پور، ۱۳۸۳). بررسی‌های انجام‌شده نشان می‌دهد که اکثر سازمان‌های دولتی به دلیل عدم رعایت نظام شایسته‌سالاری و لیاقت، در انتخاب و انتصاب مدیران و کارکنان، عملکرد رضایت‌بخشی نداشته‌اند (رهنود و همکاران، ۱۳۹۲). استخدام و اعطای پست‌ها در سازمان‌ها مختلف کشور نه بر اساس ضابطه، صلاحیت و شایستگی، بلکه بر اساس رابطه صورت می‌گیرد. ناشایسته‌سالاری و گماردن افراد فاقد تخصص در پست‌ها، دلسرد کردن نیروهای خلاق و متخصص و کنار زدن آن‌ها را در پی دارد.

در دوره‌های گذشته به‌ویژه در زمان‌هایی که عدم وجود سازوکارهای مناسب انتصابات با چاشنی نگرش سیاسی به مجموعه‌های دولتی به‌عنوان حیات خلوتی جهت به‌کارگیری نیروهای حزبی که عمدتاً غیرمتخصص و غیرمرتبط با صنعت و رشته کاری‌ای که در آن مشغول شده‌اند، همراه شده، منجر به مشکلات فراوانی گردید که خروجی آن در کنار عوامل دیگر، زیان‌ده شدن بسیاری از شرکت‌های دولتی و پایین بودن سود سایر شرکت‌ها، به‌رغم وجود ظرفیت‌ها و پتانسیل‌های بسیار بالا بوده است.

بررسی میدانی سوابق موجود از انتصابات صورت گرفته در برخی سازمان‌های مهم دولتی و شبه‌دولتی کشور در سال‌های گذشته نشان می‌دهد، بسیاری از انتصابات بدون در نظر گرفتن تخصص، تجربه و ارتباط رشته کاری با تخصص فرد منصوب انجام شده است. در بسیاری از موارد، انتصابات بیش از صد عضو هیئت مدیره برای شرکت‌های تابعه یک هلدینگ به‌صورت لیستی یا اتوبوسی بوده و هیچ‌گونه مروری بر سوابق علمی، تخصصی و اجرایی افراد صورت نگرفته و حتی یک برگ رزومه مختصر از عضو منصوب وجود نداشته است (شستا، ۱۴۰۰). خویشاوندسالاری و ناشایسته‌سالاری که اولویت دادن رابطه بر ضابطه است، باعث می‌شود افراد

شایسته، نخبه و متخصص از ورود به عرصه قدرت و حتی قدرت‌های خرد نیز بازمانند و از سیستم خارج شود. خروج متخصصان که می‌توانند پشتوانه فکری، اجرایی، کارآمدی و بقای نظام اقتصادی (و حتی سیاسی) باشند، می‌تواند تهدیدی جدی برای امنیت کشورها باشد.

درواقع، خروج متخصصان و نخبگان در بخش مدیریت (در تمام ابعاد مدیریت اقتصادی، فرهنگی، علمی و حتی قانون‌گذاری) می‌تواند تبعاتی منفی در تمامی ابعاد داشته باشد. اگر بخش‌های مدیریتی از نیروی انسانی ماهر و متخصص تهی شود یا با کمبود آن مواجه باشد، کشور با بحران مدیریت مواجه خواهد شد؛ به‌طورمثال، نظام اقتصادی با ناکارآمدی کمی و کیفی مواجه و مدیریت نامناسب در بخش‌های اقتصادی موجب عدم تخصیص بهینه منابع کمیاب خواهد شد. این مسئله باعث عقب‌ماندگی و تخریب ظرفیت‌های اقتصادی کشورهای مهاجرفرست که سطح فساد در آن‌ها بالاست، می‌شود و تهدیدی جدی برای امنیت اقتصادی این کشورها و درنهایت، امنیت ملی آن‌ها خواهد بود. درواقع، نه‌تنها مدیریت ناکارآمد موجب تشدید مهاجرت می‌شود، بلکه با گسترش مهاجرت بر ناکارآمدی افزوده می‌شود. سرمایه‌گذاری در منابع انسانی بیش از سرمایه‌گذاری در منابع طبیعی به رشد اقتصادی کمک می‌کند؛ زیرا امروزه، نقش بنیادین و اصلی نیروی انسانی در توسعه کشورها موضوعی بدیهی و روشن است. وجود افراد متخصص اثرهای همه‌جانبه‌ای بر اقتصاد می‌گذارد که نه‌تنها موجب افزایش بهره‌وری کل عوامل می‌شود، بلکه جذب سایر افراد را به فعالیت‌های مولد در پی دارد. با افزایش مهاجرت نیروهای متخصص، بهره‌وری علمی در کشورهای مهاجرفرست کاهش و در کشورهای پیشرفته (که مقصد نخبگان به‌شمار می‌روند) افزایش می‌یابد. تمام آنچه بیان شد، به‌صورت یک مجموعه مرتبط به هم می‌تواند موجب تضعیف قوای علمی، اقتصادی، سیاسی و نظامی کشور شود که این موضوع علاوه بر تهدید امنیت اقتصادی، می‌تواند امنیت ملی را نیز تهدید کند.

۴. بررسی وضعیت شایسته‌سالاری در ایران با استفاده از شاخص اتکا به مدیریت حرفه‌ای

نزدیک‌ترین شاخصی^۱ که بتوان براساس آن وضعیت شایسته‌سالاری را مورد بررسی قرار داد، شاخص «اتکا به مدیریت حرفه‌ای^۲» است که هرساله توسط مجمع جهانی اقتصاد (WEF)^۳ و در

۱. در بررسی دقیق‌تر این شاخص، می‌توان عنوان کرد که این شاخص نشان‌دهنده وضعیت کلی در سازمان‌های دولتی و خصوصی است و تنها نشان‌دهنده وضعیت انتصابات در بخش‌های دولتی نیست، بلکه نظرسنجی از افراد مختلف براساس درک آن‌ها از شرایط در محل کار آن‌ها است.

2. Reliance on professional management

3. The World Economic Forum

زیرفصل گزارش‌های رقابت‌پذیری ارائه می‌شود. شاخص اتکا به مدیریت حرفه‌ای نشان می‌دهد که در هر کشور، انتصابات در پست‌های مدیریتی ارشد سازمان‌ها به چه افرادی واگذار می‌شود؟^۱ مقدار ۱ برای این شاخص نشان‌دهنده رایج بودن به‌کارگیری بستگان یا دوستان بدون توجه به شایستگی در پست‌های مدیریتی است^۲، به طوری که انتصابات نه براساس ضابطه، صلاحیت و شایستگی، بلکه براساس رابطه، حمایت، خویشاوندگرایی و خاص‌گرایی انجام می‌گیرد. مقدار ۷ برای این شاخص نشان‌دهنده آن است که عمدتاً مدیران سازمان‌ها براساس شایستگی انتخاب شده‌اند.^۳ منظور از معیارهای شایسته‌سالارانه در نظر گرفتن تخصص، تعهد، تجربه، مهارت و توانایی افراد و منظور از معیارهای ناشایسته‌سالارانه، در نظر گرفتن وابستگی‌های خاص مانند روابط فردی، روابط خانوادگی، قومیت، نژاد، زبان مشترک، باند و رابطه‌بازی و حتی منزلت اجتماعی و طبقاتی افراد در انتخاب مدیران است. مفهوم این شاخص به شایسته‌سالاری و شایسته‌گزینی برمی‌گردد، موضوعی که در نتیجه فراهم آوردن شفافیت امکان‌پذیر است. بر اساس امتیازهای اخذ شده، هر ساله مجمع جهانی اقتصاد به رتبه‌بندی کشورها در این زمینه اقدام می‌کند، به طوری که کسب رتبه‌های پایین‌تر برای کشورها به معنای حاکم بودن شایسته‌سالاری در این کشورها است و هرچه رتبه کشوری افزایش یابد، به معنای آن است که به دلایلی مانند عدم شفافیت و نبود قوانین و مقررات، ناشایسته‌سالاری در این کشور به راحتی رخ می‌دهد.

از آنجاکه ایران از سال ۲۰۱۰ و از طریق مرکز تحقیقات و مطالعات اقتصادی اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران در حال همکاری با مجمع جهانی اقتصاد بوده، آمارهای مرتبط با این شاخص برای کشورمان از سال ۲۰۱۰ موجود است. به همین دلیل، وضعیت ایران در این شاخص، بین سال‌های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۹ میلادی^۴، مورد بررسی قرار گرفته که روند رتبه ایران در این شاخص و مقادیر این شاخص در نمودار شماره ۱، ارائه شده است.

همان‌طور که در نمودار نیز مشخص است، جایگاه جهانی ایران^۵ از نظر شاخص اتکا به مدیریت حرفه‌ای در بین کشورهای مورد بررسی، از وضعیت چندان مناسبی برخوردار نیست. ملاحظه می‌شود که از سال ۲۰۱۰ (۱۳۸۹ شمسی) تا سال ۲۰۱۹ (۱۳۹۸ شمسی) رتبه ایران در این شاخص فرازونشیب زیادی داشته است. یکی از دلایل سقوط شدید رتبه ایران از ۱۲۱ به ۱۳۲ آن

1. In your country, who holds senior management positions in companies?

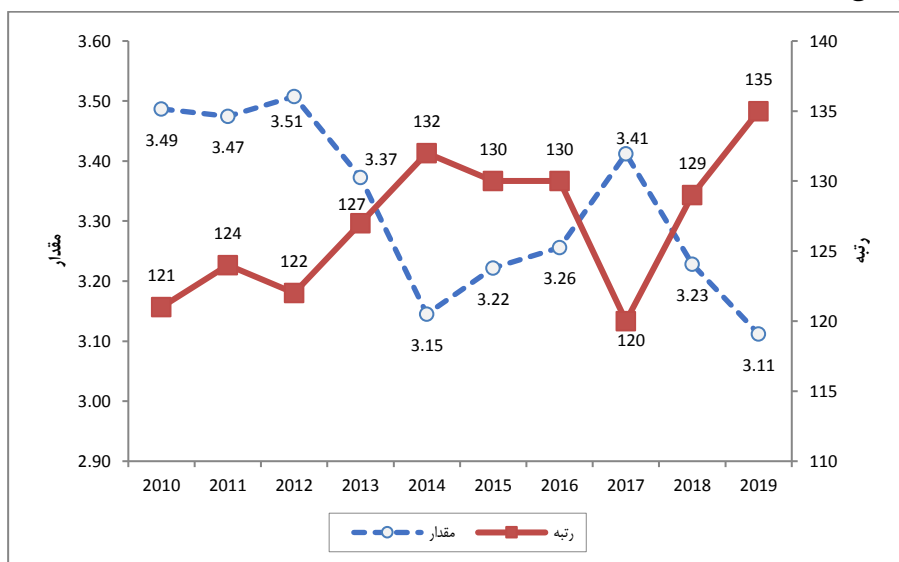
2. usually relatives or friends without regard to merit=1

3. mostly professional managers chosen for merit and qualifications=7

۴. آخرین آمارهای موجود تا سال ۲۰۱۹ است.

۵. هرچه رتبه کشوری کمتر باشد به معنای میزان انحراف کمتر از وجوه عمومی و در نتیجه فساد کمتر در این زمینه است.

هم در بین ۱۴۴ کشور در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۴ (۱۳۹۳-۱۳۸۹ شمسی) می‌تواند ناشی از تحریم‌های بین‌المللی علیه کشورمان در این سال‌ها باشد. تحریم‌ها عاملی مهم در کاهش شفافیت در تمامی زمینه‌ها است که شرایط را برای به‌کارگیری نخبگان سخت می‌کند. از سال ۲۰۱۴ به بعد، روند بهبود نسبی در رتبه ایران ظاهر شده، به طوری که رتبه ایران در سال ۲۰۱۷، به ۱۲۰ می‌رسد که بهترین وضعیت در تمامی سال‌های مورد بررسی است. در این سال‌ها برجام به امضا رسیده بود و گمان‌ها بر این بود که شرایط برای به‌کارگیری افراد شایسته در تمامی بدنه‌های مدیریتی فراهم شده است. در سال‌های بعد از ۲۰۱۷ یعنی بازگشت تحریم‌ها علیه کشورمان شرایط در این زمینه بدتر شده است و رتبه ایران به ۱۳۵ در سال ۲۰۱۹ رسیده است که بدترین رتبه در تمامی سال‌های مورد بررسی است.



نمودار ۱: جایگاه جهانی ایران در شاخص اتکا به مدیریت حرفه‌ای در سال‌های ۲۰۱۰-۲۰۱۹ (از نظر مقدار و رتبه جهانی) مأخذ: مجمع جهانی اقتصاد، گزارش رقابت‌پذیری جهانی.

در زمینه ورود به بازار کار، فامیل‌گرایی در سیستم اداری ایران به شدت متداول است. قوانین بی‌معنی و ناعادلانه ادارات دولتی نیز در تشدید این قضیه مؤثر است. در بسیاری از ادارات دولتی به لحاظ قانونی افراد می‌توانند بعد از بازنشستگی فرزندان یا سایر آشنایان خود را به‌عنوان جایگزین خود معرفی کنند و بدین صورت حتی پس از تغییر نسل‌ها شانس برای ورود افراد لایق وجود ندارد. در کنار این شیوه قانونی افراد به راحتی با معرفی اقوام خود وارد بخش‌های مختلف دولت می‌شوند (کریم‌میان، ۱۳۹۲).

اقتصاد ایران اقتصادی به‌شدت دولتی است که زندگی اقتصادی و معاش بخش اعظم افراد جامعه را به دولت و بخش‌های دولتی وابسته کرده است؛ ازاین‌رو، وجود فساد در اقتصاد دولتی، می‌تواند تمام فعالیت‌های افراد جامعه را تحت تأثیر قرار دهد. در وضعیتی که فضای اقتصاد دولتی فسادخیز و فسادآور است و انتخاب‌ها نیز براساس معیارهای غیرحرفه‌ای و ناشایسته‌سالاری صورت می‌گیرد، تقریباً جایی برای توانایی‌های علمی و تخصصی افراد باقی نمی‌ماند. درواقع، فساد موجود در لایه‌های مختلف کشور که به خویشاوندسالاری، روابط فامیلی، وابستگی‌های سیاسی و حزبی و... منتج می‌شود، باعث شکل‌گیری فضایی می‌شود که در چنین فضایی شایستگی‌ها در استخدام و حتی ارتقای شغلی براساس تخصص و سطح تحصیلات نیست و کار درست و میزان تخصص کمترین مبنای تشویق و ارتقا است.

۵. تجربه برخی کشورها در زمینه شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی

بخشی از ابزارهای پیش‌گیرانه و مقابله با فساد ناشی از انتصابات و تصدی پست‌های دولتی مربوط به استفاده از تجربه‌های به‌دست‌آمده از کشورها در راستای پیشنهاد اصلاح قوانین، آیین‌نامه‌ها و فرایندهای اجرای کار است؛ بر همین اساس در ادامه به تجربه برخی کشورها در مقابله با فساد ناشی از انتصابات و تصدی پست‌های دولتی و حاکم کردن نظام شایسته‌سالار می‌پردازیم.

۱-۵. تجربه ایالات متحده آمریکا

در ایالات متحده آمریکا روند کلی انتصابات و تصدی پست‌های دولتی بر مبنای قانون پندلتون^۱ که در ۱۸۸۳ به تصویب رسیده، شکل گرفته است. این قانون یک نظام طبقه‌بندی برای مقامات دولتی ایجاد کرد که شایستگی و نه روابط سیاسی را شرط انتصابات و تصدی پست‌های دولتی قرار می‌داد. این قانون تلاش کرد تا با غیرقانونی کردن اخراج یا مجازات کارکنان دولتی به دلایل کاملاً سیاسی، تأثیر سیاست بر بخش خدمات دولتی را کاهش دهد. دوم، این قانون با الزام متقاضیان به قبولی در امتحاناتی که برای آزمایش شایستگی آن‌ها در تعدادی از زمینه‌های مهم مهارت و دانش طراحی شده است، شرایط را برای استخدام در پست‌های خدمات ملکی افزایش داد. سوم، اجازه ایجاد کمیسیون خدمات کشوری ایالات متحده (CSC)^۲ را داد که وظیفه اجرای عناصر قانون را برعهده دارد (لومن لرنینگ^۳، ۲۰۲۲). جنگ ویتنام و رسوایی واترگیت باعث شد تا عموم مردم نسبت به شایسته‌سالاری در بدنه دولت دچار بدبینی شوند. در واکنش به انتقادات کنگره و رئیس‌جمهور

1. Pendleton Act in the 1880s
2. United States Civil Service Commission
3. LUMEN LEARNING

با قانون اصلاح خدمات کشوری در سال ۱۹۷۸ کمیسیون خدمات کشوری (CSC) را لغو کرد. اصلاحیه قانون به جای کمیسیون، دو آژانس فدرال جدید ایجاد کرد: دفتر مدیریت پرسنل (OPM)^۱ و هیئت حفاظت از نظام‌های شایسته‌سالار (MSPB)^۲. دفتر مدیریت پرسنل، مسئولیت استخدام، مصاحبه و آزمایش کارمندان بالقوه دولت به منظور انتخاب افراد شایسته را برعهده دارد. هیئت حفاظت از نظام‌های شایسته‌سالار نیز مسئول رسیدگی به اتهامات مربوط به تخلفات انجام گرفته در عدم به‌کارگیری شایسته‌سالاری در زمینه انتصابات است. این سازمان‌های فدرال برای اصلاح مشکلات واقعی در انتصابات بر مبنای شایستگی، محافظت از کارمندان در برابر سوءاستفاده‌های مدیریتی و به‌طور کلی کارآمدتر کردن بوروکراسی در نظر گرفته شدند. در این سیستم، اکثریت مشاغل دولتی به جای نیازهای سیاسی سران حزب یا رهبران سیاسی، به نیازهای سازمان‌گره خورده است (OPM.gov, 2022).

در سال ۲۰۱۴، آمریکایی‌های آفریقایی‌تبار ۱۸ درصد از خدمات کشوری را تشکیل می‌دادند که این تعداد بسیار بیشتر از سهم آن‌ها از جمعیت (حدود ۱۳ درصد) بود. ماهیت مبتنی بر شایستگی خدمات کشوری به آمریکایی‌های آفریقایی‌تبار فرصت‌های بسیار بیشتری را برای پیشرفت نسبت به بخش خصوصی (که در آن تبعیض نژادی نقش بزرگی ایفا می‌کند)، ارائه می‌دهد (لومن لرنینگ^۳، ۲۰۲۲).

در آمریکا حرکتی تدریجی به سمت نظام شایستگی محور صورت گرفته است. حمایت سیاسی هنوز در تمام سطوح حکومت امروز وجود دارد، اما نسبت به دوره‌های قبل بسیار کمتر است؛ برای مثال، رؤسای جمهور اکنون کمتر از ۱ درصد از تمام مناصب فدرال را منصوب می‌کنند. با این حال، انتصاب‌ها همچنان ابزار مهمی هستند که از طریق آن رؤسای جمهور به حامیان خود پاداش می‌دهند، در احزاب مربوطه خود قدرت ایجاد کرده و رابطه کاری با اعضای کنگره ایجاد می‌کنند (باراکسکای^۴، ۲۰۰۹).

۲-۵. تجربه کشورهای عضو اتحادیه اروپا

رویه‌های استخدامی که در سیستم‌های خدمات کشوری اعضای اتحادیه اروپا تنظیم شده‌اند، سعی می‌کنند دو اصل را که در برخی موارد توسط قانون اساسی کشورها الزامی است، مدنظر قرار دهند. یکی از این اصول، حق دسترسی برابر هر شهروند واجد شرایط به خدمات کشوری است.

1. Office of Personnel Management
2. Merit Systems Protection Board
3. LUMEN LEARNING
4. Barackskay

یعنی هر شهروند حق اشتغال در مشاغل عمومی را دارد، مشروط بر اینکه شرایط عمومی تعیین شده توسط قانون و همچنین شرایط خاص مندرج در آگهی استخدام را داشته باشد. اصل دیگر اصل شایستگی است؛ یعنی استخدام بهترین نامزدهای موجود برای خدمات کشوری و دولتی. کشورهای عضو اتحادیه اروپا، سیستم‌های استخدامی در بخش‌های دولتی را به‌گونه‌ای توسعه داده‌اند که هر دو اصل را در نظر گرفته و رویه‌هایی را طراحی کرده‌اند که هم بهترین نامزدهای موجود را انتخاب می‌کنند و هم حق دسترسی برابر را تضمین می‌کنند و شفافیت بالایی در این زمینه در جریان است.

در اکثر کشورهای عضو اتحادیه اروپا و کشورهای نامزد برای عضویت در این اتحادیه، تا پیش از سال ۲۰۰۴، استخدام بر اساس شایستگی و از طریق سازوکارهای رقابتی یک الزام قانونی نبود. اما در حال حاضر با تغییرات خاصی، در همه کشورهای عضو این اتحادیه واجب است. یکی از پدیده‌های جالب این است که هر چه یک کشور از الزامات استخدام هدفمند بر اساس شایستگی و رقابت بیشتر در کنار شفافیت، پیروی کند، پیشرفت در حرفه‌ای‌سازی خدمات کشوری دولتی ملموس‌تر است و خدمات کشوری برای متخصصان جوان جذاب‌تر می‌شود.

هرچند استثناهایی در قاعده رقابت آزاد استخدام در بخش‌های دولتی کشورهای اروپایی وجود دارد؛ مانند مورد هلند، که در آن پست‌های خالی دولتی معمولاً با انتخاب آزادانه رئیس بخش مربوطه پر می‌شود. با این حال، تصمیم رئیس بخش، اگرچه آزادانه گرفته می‌شود، اما نمی‌تواند خودسرانه باشد؛ زیرا او موظف است بهترین نامزد موجود را برای این موقعیت انتخاب کند. مورد بلژیک در این زمینه به‌ویژه جالب است: قانون خدمات کشوری در سال ۱۹۳۷ به دولت اجازه می‌داد تا افراد برجسته را بدون پیروی از رویه عمومی استخدام بر اساس کنکور استخدام کند. در عمل، این مجوز دولت، رخنه‌ای بود که از طریق آن استخدام‌های گسترده خارج از وابستگی سیاسی، به‌ویژه آن‌هایی که بر مناصب بالاتر تأثیر می‌گذاشتند، انجام می‌شد. رسوایی‌های بعدی منجر به اصلاح مقررات با ایجاد محدودیت‌های بیشتر شد. همه می‌توانند در این مورد توافق کنند که در بلژیک استخدام کاملاً عینی و مبتنی بر شایستگی است، اما پیشرفت شغلی در آنجا بدون وابستگی حزبی تقریباً غیرقابل تصور است. این مسئله می‌تواند برای ایتالیا، اسپانیا و پرتغال نیز صادق باشد. کاهش حمایت سیاسی در استخدام برای خدمات کشوری در همه‌جا بسیار دشوار است.

خدمات کشوری در بلژیک، دانمارک، لوکزامبورگ، ایرلند و پرتغال به دلیل سیستم احزاب سیاسی موجود (چند حزبی با تعداد محدودی از دولت‌های ائتلافی) از درجه سیاست‌زدگی بالایی برخوردار است. در فرانسه، آلمان، اتریش، یونان و اسپانیا، خدمات کشوری آن‌ها به دلیل قطبی

شدن احزاب سیاسی با تغییر در دولت معمولاً به دو حزب محدود می‌شود. در کشورهایی مانند بلژیک، فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و پرتغال، از منظر عملی، این یک سنت است که وزرا معمولاً از روی صلاحدید، تعداد نسبتاً زیادی از همکاران سیاسی یا شخصی را استخدام می‌کنند، در حالی که در کشورهای دیگر، مانند آلمان و بریتانیا، این مسئله کمتر رخ می‌دهد. در کشورهای بریتانیا، سوئد و فنلاند خدمات کشوری کمتر دچار سیاست‌زدگی است؛ زیرا سنت‌های ملی عمیقاً ریشه در بی‌طرفی سیاسی مدیریت حرفه‌ای دارد (کاردونا، ۲۰۰۶).

۳-۵. تجربه استرالیا و کانادا

در سال ۲۰۰۸، دولت استرالیا سیاستی را برای اجرای ارزیابی شفاف و مبتنی بر شایستگی در انتخاب اکثر رؤسای خدمات عمومی استرالیا و افرادی که در بخش دولتی کار می‌کنند یا در ارتباط با آنها، معرفی کرد. این خط‌مشی همچنین تضمین می‌کند که به رؤسای بخش‌های دولتی اطلاع‌رسانی کافی در مورد انتصاب مجدد یا عدم انتصاب آنها داده می‌شود و پست‌های خالی خیلی زودتر از سررسید آنها آگهی می‌شوند. فرایندهای انتخاب شایستگی که در این خط‌مشی و دستورالعمل‌ها مشخص شده است، در ۱ ژوئیه ۲۰۰۸ کاملاً مؤثر واقع شد و از ۵ فوریه ۲۰۰۸ به تدریج اجرا شد (APS, 2009).^۲

در کانادا، کمیسیون خدمات عمومی (PSC)^۳ مسئولیت ایجاد فرصت‌های برابر و باز بودن مسیر پیشرفت و شفافیت را در استخدام افراد برعهده دارد تا افراد از بدو ورود به سیستم اداری کانادا، فرایند شایسته‌سالاری را طی کنند. کمیسیون خدمات عمومی کانادا در سال ۱۹۰۸، پایه‌گذاری شده است. ایجاد کمیسیون مستقل از دولت با اختیارات قانونی انحصاری برای انتصاب افراد به خدمات عمومی، جدای از ارشدترین مدیران اجرایی، تولد یک بوروکراسی غیرحزبی را در این کشور رقم زد. دولت کانادا با ایجاد سیستمی که کارمندان دولتی را بر اساس ارزیابی مستقل شایستگی آنها منصوب و ارتقا دهد، به حمایت سیاسی گسترده پایان داد و توسعه یک جامعه حرفه‌ای را ممکن ساخت (ژولیت و راسموسن، ۲۰۰۸).^۴

بررسی تجارب کشورهای توسعه‌یافته‌ای مانند کشورهای اروپایی نشان می‌دهد که این کشورها به‌رغم دستاوردهای خوبی که به‌لحاظ روشی و علمی به‌دست آورده‌اند، اما به‌دلیل نظام‌های سیاسی، فرهنگی و اقتصادی منفعت‌طلبانه نتوانسته‌اند در زمینه شایسته‌سالاری، انتصابات و تصدی مشاغل

1. Cardona

2. Australian Public Service Commission APS

3. Public Service Commission

4. Juillet and Rasmussen

دولتی به موفقیت کامل و صددرصدی دست یابند؛ به طوری که در بسیاری از کشورها اغلب به طور ضمنی یا صریح لزوم عضویت در حزب، به عنوان یک پیش نیاز برای انتصاب در مشاغل دولتی و پیشرفت و ارتقاء، پذیرفته شده است. در این کشورها استخدام کاملاً عینی و مبتنی بر شایستگی است، اما پیشرفت شغلی بدون وابستگی حزبی تقریباً غیرقابل تصور است؛ بنابراین شفافیت لزوماً منجر به عملکرد بهتر دولت و اعتماد بیشتر به دولت نمی‌شود. در عین حال، شفافیت همچنان یکی از مشخصه‌های حکومت‌های دموکراتیک است.

نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادها

شفافیت در انتصابات و تصدی مشاغل دولتی مبتنی بر شایستگی به کاهش فساد در تمامی بخش‌های دولتی کمک می‌کند. سیستم‌های شایسته‌سالار متخصصانی با صلاحیت را وارد سیستم می‌کنند که معمولاً کمتر توسط فساد وسوسه می‌شوند. زمانی که افراد به دلایلی که هیچ ارتباطی با شایستگی ندارند در مناصب دولتی منصوب می‌شوند، ممکن است از موقعیت شغلی برای دستیابی به ثروت شخصی بیشتر (از طریق رفتارهای رانت‌جویانه) استفاده نمایند. تا زمانی که پست‌های سیاسی از پست‌های اداری تفکیک نشود و معیار گزینش افراد در پست‌های دولتی، وابستگی‌های سیاسی، مالی و قومی باشد - نه توانایی‌های شخصی - بسترهای لازم برای ایجاد و رشد شایسته‌سالاری به وجود نخواهد آمد و امکان از بین بردن فساد ناشی از آن نیز چندان ممکن نخواهد بود. به دلیل نهادینه نشدن این موضوع در سطوح مدیریتی، جایگزین شدن شایسته‌گزینی و نخبه‌پروری با روابط شخصی و جناحی، کاری بسیار دشوار و نیازمند برنامه‌ای بلندمدت است. ثابت شده است که سازوکارهای قوی شفافیت، شیوه‌های گسترده ارزیابی سازمان‌های دولتی، ارزیابی عملکرد کارکنان دولتی، فعالیت رسانه‌های مستقل و محکوم کردن تسخیر سیاسی در سازمان‌های عمومی به تقویت شایسته‌سالاری کمک می‌کند (هایدر، ۲۰۱۹)؛ بر همین اساس برای حل این معضل، راهکارهای زیر پیشنهاد می‌شود:

وضع قوانین ضد خویشاوندسالاری: در بیشتر کشورهای جهان خویشاوندسالاری جرم تلقی می‌شود و نهادهایی وظیفه مقابله با آن را دارند، در حالی که در ایران خویشاوندسالاری مسئله‌ای کاملاً پذیرفته شده است؛ بنابراین، باید برای مقابله با این پدیده سازوکارهایی در نظر گرفته شود. باید به این نکته توجه کرد زمانی که حاکمیت قانون وجود ندارد، قدرت افراد، ارتباطات آن‌ها و نزدیکی آن‌ها به منابع قدرت است که تصمیمات را هدایت و جهت‌دهی می‌کند و پیوندهای

خانوادگی و رفاقتی بین اهالی بخش خصوصی و دولت بر اقتصاد و جامعه تا حدی تأثیر می‌گذارد که ایدنال‌های اقتصادی و سیاسی از بین برود.

شایسته‌داری: حفظ شایستگان دارای اهمیت بیشتری از جلب و جذب آنان است؛ لذا باید تمهیدات لازم فراهم شود و با شفافیت و رعایت عدالت و برابری از خروج مدیران پرورش یافته به‌عنوان سرمایه‌های آماده به سازمان‌های دیگر و یا سایر کشورها جلوگیری کرد (قربان‌پناه، ۱۳۸۷).

افزایش مردم‌سالاری: افزایش مردم‌سالاری و تقویت جامعه مدنی باعث کاهش قدرت مسئولان در سوءاستفاده از قدرت سیاسی به‌منظور ایجاد فرصت‌های شغلی برای آشنایان و هواداران سیاسی آن‌ها می‌شود. در واقع، آزادی جامعه مدنی برای به چالش کشیدن اقدام‌های مسئولان، روش مؤثری در کنترل قدرت سیاسی افراد است. چنین اصلاحی موجب خواهد شد تا حیطة اختیارات سیاستمداران محدود شود و با ایجاد فضایی شفاف‌تر، از اقدام‌هایی که ناقض اصل برابری فرصت‌هاست، جلوگیری شود.

برخورد قاطع با متخلفان و مسئولان سوءاستفاده از قدرت سیاسی: ضعف در ضمانت اجرای قوانین، از جمله عوامل گسترش‌دهنده رانت‌جویی و سوءاستفاده از قدرت سیاسی در کشورمان است؛ زیرا عدم قاطعیت قوای حاکم در اجرای مجازات‌ها و حتمی نبودن اجرای مجازات جنبه پیشگیرانه آن را از بین می‌برد و افراد با بررسی منافع حاصل از ارتکاب تخلف و مقایسه آن با خطرات احتمالی ناشی از کشف جرم و اجرای مجازات، این منافع را به‌مراتب دست‌یافتنی‌تر و محتمل‌تر می‌بینند؛ از این‌رو، برخورد قاطع با موارد تخلف، زمینه‌های خرید و فروش پست و مقام، تبعیض، پارتی بازی و فساد در استخدام و ارتقاء مقام را کمتر می‌کند.

منابع

- جمالی، قاسمعلی و همکاران (۱۳۹۵)، نقش‌آفرینی شفافیت در پیشگیری از فساد در مدیریت منابع انسانی، دومین کنفرانس بین‌المللی مدیریت و اقتصاد در قرن ۲۱، ۳۰ آذر ۱۳۹۵.
- رهنورد، فرج‌اله، آقا حسینعلی شیرازی، محمود و قیصری، فرهاد (۱۳۹۲)، «شناخت عوامل بازدارنده استقرار نظام شایسته‌سالاری در سطح مدیران حرفه‌ای سازمان‌های دولتی شهرستان اهواز»، فصلنامه مدیریت بهره‌وری، سال هفتم، شماره ۲۵.
- فرج‌پور، مجید (۱۳۸۳)، فقر، فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران، چاپ اول، تهران: نشر رسا.
- قربان‌پناه، جاوید (۱۳۸۷)، نظام شایسته‌سالار، پایگاه اطلاع‌رسانی دفتر حفظ و نشر آثار حضرت آیت‌الله‌العظمی سیدعلی خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، مؤسسه پژوهشی فرهنگی انقلاب اسلامی.
- کریم‌میان، زهره (۱۳۹۲)، «شایسته‌سالاری، تجربیات سایر کشورها و راهکارهایی برای ایران»، کنگره پیشگامان پیشرفت، سومین دوره برگزاری همایش.

گزارش سال‌های مختلف رقابت‌پذیری جهانی، مجمع جهانی اقتصاد.

- Australian Public Service Commission- APS (2009), Merit and Transparency, Merit-based selection of APS agency heads and APS statutory office holders, Second edition, Available in www.ag.gov.au/cca.
- Baracskey Daniel (2009), Political Patronage, Available at <https://www.mtsu.edu/first-amendment/article/1140/political-patronage>
- Cardona Francisco (2006), RECRUITMENT IN CIVIL SERVICE SYSTEMS OF EU MEMBERS AND IN SOME CANDIDATE STATES, Sigma/OECD, Seminar on “Civil Service Recruitment Procedures”.
- Charron, N. et al. (2016), Measuring meritocracy in the public sector in Europe: A new national and sub-national indicator. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 22 (3): 369–97. Available in <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-016-9307-0>
- Dahlström, C. et al. (2012), The merit of meritocratization: Politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65, 656-668. Available in <https://doi.org/10.1177/1065912911408109>
- Haider Huma (2019), Merit-based recruitment in the public sector: effectiveness and challenges, K4D Helpdesk Report. Brighton, UK: Institute of Development Studies. available in <https://opendocs.ids.ac.uk/opendocs/handle/20.500.12413/14819>
- Juillet Luc AND Rasmussen Ken (2008), DEFENDING A CONTESTED IDEAL: MERIT AND THE PSC OF CANADA 1908-2008, Governance Series, Published by: University of Ottawa Press, <https://doi.org/10.2307/j.ctt1ckpgdd>
- LUMEN LEARNING (2022), American Government, Toward a Merit-Based Civil Service, Available at <https://courses.lumenlearning.com/suny-osamgovernment/chapter/toward-a-merit-based-civil-service/>
- Meyer-Sahling, J. H. et al. (2018), Civil service management in developing countries: what works? evidence from a survey with 23,000 civil servants in Africa, Asia, East Europe and Latin America. Available in <https://nottingham-repository.worktribe.com/output/1649287>
- OECD (2020), OECD Public Integrity Handbook, Available in www.oecd-ilibrary.org/ <https://doi.org/10.1787/ac8ed8e8-en>,
- Oliveros, V., and Schuster, C. (2018), Merit, tenure, and bureaucratic behavior: Evidence from a conjoint experiment in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies*, 51(6), 759-792. Available in <https://doi.org/10.1177/0010414017710268>
- OPM.gov (2022), Policy, Data, Oversight CLASSIFICATION & QUALIFICATIONS, General Schedule Operating Manual, available in <https://www.opm.gov>
- Pedersen, K. H., and Johannsen, L. (2018), Administrative processes as an anti-corruption tool? A view from public employees in the Baltic states. *Baltic Journal of Law & Politics*, 11(1), 131- 157. <https://doi.org/10.2478/bjlp-2018-0006>
- PUBLIC SERVICE COMMISSION OF CANADA (2016), Annual report 2015-2016, The Public Service Commission of Canada, Available in www.canada.ca

امکان‌سنجی استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در امر نظارت و بازرسی

عباسعلی کیخا^۱
ابوالفضل خسروپور^۲
محمدرضا یوسفی^۳

چکیده

هدف این پژوهش امکان‌سنجی استفاده از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد جهت مشارکت در امر نظارت و بازرسی می‌باشد. این تحقیق از نوع اسنادی کتابخانه‌ای است و داده‌های مورد نیاز آن با استفاده از بررسی اسناد و مدارک جمع‌آوری شده است. یافته‌های تحقیق نشان داد که مهم‌ترین نتیجه اجرای طرح نظارت و بازرسی با مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد اثر فراسازمانی آن بر جامعه، یعنی توسعه و ترویج فرهنگ نظارت عمومی بر دولت و تقویت احساس مشارکت عمومی در جامعه می‌باشد. حاکمیت چنین فرهنگی نقش مؤثری نیز در اعتلای ارزش‌های انقلابی جمهوری اسلامی مبنی بر تعامل سازنده مردم و دولت خواهد داشت. همچنین با مشارکت دادن مردم در امر نظارت، کارگزاران دولت نیز نسبت به رعایت حقوق شهروندان و اجرای دقیق‌تر قوانین و مقررات حساسیت بیشتری پیدا کنند؛ لذا پیشنهاد می‌شود مطالعات و برنامه‌ریزی لازم جهت عملیاتی شدن طرح نظارت و بازرسی مبتنی بر نتایج این تحقیق در دستور کار سازمان بازرسی و سایر نهاد‌های مرتبط قرار گیرد.

واژگان کلیدی: سازمان‌های مردم‌نهاد، نظارت و بازرسی، نظارت عمومی، مشارکت

۱. دکتری حرفه‌ای، معاون نظارت و بازرسی کل سیستان و بلوچستان، drkeikha83571@gmail.com

۲. کارشناس ارشد مدیریت، سربازرس گروه فرهنگی اجتماعی بازرسی کل سیستان و بلوچستان

۳. کارشناسی ارشد عمران، بازرس گروه فرهنگی اجتماعی بازرسی کل سیستان و بلوچستان

مقدمه

امروزه سرعت فزاینده سازمان‌های مردم‌نهاد و غیرانتفاعی تغییرات عظیمی را در رابطه بین جامعه و شهروندان ایجاد کرده است، و ممکن است با فراهم کردن امکان ارتباط بین دولت و سازمان‌های مردم‌نهاد، باعث ایجاد نقطه عطفی در زمینه حل مسائل و معضلات عمومی گردد (یونگبو^۱، ۲۰۱۱). در بسیاری از مناطق جهان - خصوصاً پس از جنگ سرد - ماهیت ارتباطات بین جامعه مدنی و دولت‌ها دگرگون شده است. و جهان شاهد رشد چشمگیر سازمان‌های مردم‌نهاد می‌باشد (دیسروث^۲، ۲۰۰۰: ۲۷۸). در اواسط دهه ۱۹۹۰ سازمان ملل متحد، تعداد سازمان‌های مردم‌نهاد بین‌المللی را تقریباً ۲۹ هزار اعلام کرد، و تحقیقات نشانگر آن است که این تعداد سالانه رو به افزایش بوده است^۳. سازمان‌های مردم‌نهاد نقش اساسی در مسائل جهانی چون محیط زیست، بهداشت عمومی، حقوق بشر، توسعه و ... بازی می‌کنند. تحقیقات زیادی نیز پیرامون نقش آن‌ها در مباحث فوق‌الذکر به انجام رسیده است. اما شاید موضوعی که کمتر مورد مطالعه قرار گرفته است، «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت و بازرسی» باشد، که گاهی اوقات با نام‌های «گزارشگری شهروندان»^۴، «بازرسی توسط مردم»^۵ و «نظارت جامعه مدنی»^۶ شناخته می‌شود (کراولی و پرسبو^۷، ۲۰۰۶).

با گذشت زمان و ورود به قرن جدید میلادی، از یک‌سو با توسعه روزافزون حیطه فعالیت سازمان‌ها و دستگاه‌های حکومتی و وابستگی هر چه بیشتر زندگی مردم به این سازمان‌ها مواجهیم و از سوی دیگر شاهد روش‌ها و شیوه‌های جدیدتر و تخصصی‌تر تخلفات و سوءاستفاده از منابع و امکانات ملی توسط برخی کارگزاران حکومتی هستیم. نکات مورد اشاره که تنها بخش کوچکی از واقعیت‌های موجود جامعه ما می‌باشد بار مسئولیت مهم‌ترین نهاد بازرسی کشور یعنی سازمان بازرسی کل کشور را در اعمال هر چه دقیق‌تر و وظایفش به‌گونه‌ای سنگین کرده است که انجام آن را با شیوه‌های گذشته و تشکیلات موجود به تنهایی، بسیار دشوار می‌کند. علاوه بر این الزامات ناشی از قانون اساسی و تأکیدات مراجع عالی تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری کشور مبنی بر قانون‌مداری، رعایت حقوق شهروندان، و ضرورت نظارت مستمر و دقیق بر فعالیت دستگاه‌های حکومتی، می‌طلبد که سازمان بازرسی کل کشور به‌طور جد در سطح کشور طرحی نو دراندازد و با بهره‌گیری

1. Yongbo

2. Deiseroth

3. The Growth in the Number of NGOs in Consultative Status with the Economic and Social Council of the United Nations", <www.staff.city.ac.uk/p.willetts/NGOS/NGO-GRPH.HTM>.

4. Citizens' reporting

5. Inspection by the people

6. Civil society monitoring

7. Crowley and Persbo

از منابع غنی مبانی نظری مدیریت، رویکردهای نوینی را در انجام وظایف رو به گسترش خود در شرایط پویای کنونی اتخاذ نماید.

۱. تعریف مفاهیم

۱-۱. مشارکت

مشارکت کلمه‌ای عربی از باب مفاعله و معادل فارسی آن همیاری، شریک و همدست شدن در کارها و همکاری کردن است؛ به عبارتی، مشارکت به معنای «شریک شدن در امری» می‌باشد (علی‌الحسابی، ۱۳۹۰: ۱۷). ریشه لاتین این کلمه از واژه Practice به معنای با خود داشتن و از نفس خویش چیزی از غیر داشتن، سهمی در چیزی غیر از خود داشتن است (علی‌الحسابی، ۱۳۹۰). در دایره‌المعارف علوم اجتماعی نیز مشارکت به معنای شرکت فعالانه انسان‌ها در حیات سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و به‌طور کلی تمامی ابعاد حیات خود آمده است (ساروخانی، ۱۳۷۰).

۱-۲. سازمان مردم‌نهاد

سازمان مردم‌نهاد، شامل افرادی هم هدف و داوطلب با گرایشات غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیراقتصادی است که برای تحقق یک هدف مشترک خیرخواهانه گرد هم جمع شده‌اند و طبق ضوابط و قوانین خاصی به انجام فعالیت‌های مشخص می‌پردازند (رفیعی، صباغ نژاد و ابراهیمی، ۱۳۸۷).

۱-۳. نظارت و بازرسی

مفهوم نظارت^۱ تا حدی گسترده‌تر از بازرسی می‌باشد. نظارت را می‌توان «تلاش در جهت کشف، تشخیص، و اندازه‌گیری فعالیت‌های دلخواه و میزان پیشرفت آن‌ها» دانست (دن دکر، ۲۰۰۱: ۱۰۲). بازرسی عبارت است از: «فرایندی شامل مجموعه‌ای از مقیاس‌ها که یک بخش را قادر می‌سازد تا عملکرد بخش‌های دیگر را بر اساس تعهداتی که متقبل شده‌اند، ارزیابی کند» (سور^۲، ۱۹۹۱: ۱۳).

۲. تاریخچه تحقیق

مفهوم نظارت و بازرسی مشارکتی مفهومی جدید نیست. این مفهوم از دهه ۱۹۷۰ مطرح شده است. تاکنون اشکال مختلفی از نظارت و ارزیابی مشارکتی مطرح شده است و نوع نظارت و بازرسی مشارکتی به مواردی چون: افرادی که در آن مشارکت دارند، سطوح مشارکت آنان و هدف دقیق از نظارت و بازرسی بستگی دارد. در گذشته تحقیقاتی پیرامون مفاهیمی چون: تحقیقات در عمل

مشارکتی (PAR)^۱، یادگیری و عمل مشارکتی^۲ شامل ارزیابی مشارکتی روستایی (PRA)^۳، تحقیقات سیستم‌های کشاورزی (FSR)^۴ یا تحقیقات مشارکتی کشاورزی، به انجام رسیده است (گویجت و گاونتا^۵، ۱۹۹۸؛ استرالا^۶، ۲۰۰۰: ۳ از دهه ۱۹۸۰، مفاهیم نظارت و بازرسی مشارکتی وارد حوزه سیاست شد و سازمان‌های غیرانتفاعی و خیریه‌ای چون سازمان غذا و کشاورزی (FAO)^۷، سازمان توسعه بین‌المللی آمریکا (USAID)^۸، نهاد توسعه بین‌المللی سوئد (SIDA)^۹، آژانس نروژ برای توسعه بین‌المللی (NORAD)^{۱۰}، بانک جهانی و سازمان‌های دیگری به‌وجود آمدند (هوز^{۱۱}، ۱۹۹۲)؛ اما اهداف، روش‌ها و ابزارهایی که در نظارت و بازرسی مشارکتی در گوشه و کنار دنیا به‌کار گرفته شده است، بسیار متفاوت می‌باشد (آرمونیا و کامپیلان^{۱۲}، ۱۹۹۷). در بخش خصوصی نیز می‌توان سابقه نظارت و ارزیابی مشارکتی را به دوره‌ی مربوط به افزایش تمایل به یادگیری سازمانی و فردی نسبت داد (راینارد^{۱۳}، ۱۹۹۸). در ادبیات تحقیق، عبارات مختلفی که نشانگر روش‌های مختلف نظارت و ارزیابی مشارکتی هستند، توسط محققان مورد استفاده قرار گرفته است. به‌عنوان مثال:

ارزیابی مشارکتی (PE)^{۱۴}

نظارت مشارکتی (PM)^{۱۵}

تشخیص، نظارت و ارزیابی مشارکتی (PAME)^{۱۶}

نظارت مشارکتی اثرات (پروژه‌ها) (PIM)^{۱۷}

نظارت بر فرایند (ProM)^{۱۸}

خود-ارزیابی (SE)^{۱۹}

ارزیابی خودکار (AE)^{۲۰}

1. participatory action research
2. participatory learning and action
3. Participatory Rural Appraisal
4. farming systems research
5. Guijt and Gaventa
6. Estrella
7. Food And Agriculture
8. United States Agency for International Development
9. Swedish International Development Authority
10. Norwegian Agency for International Development
11. Howes
12. Armonia and Campilan
13. Raynard
14. Participatory Evaluation
15. Participatory Monitoring
16. Participatory Assessment, Monitoring and Evaluation
17. Participatory Impact Monitoring
18. Process Monitoring
19. Self-Evaluation
20. Auto-Evaluation

ارزیابی مبتنی بر ذینفعان/ تشخیص ذینفعان^۱

نظارت اجتماعی/ نظارت شهروندی (CM)^۲

همان‌طور که مشاهده می‌شود، تاکنون نگرش‌های زیادی در زمینه ماهیت نظارت و ارزیابی مشارکتی وجود داشته است. این نگرش‌ها تا حدی بخش‌بخش شده‌اند. جوامع و سازمان‌های مختلف در گذشته‌های دور نیز به امر نظارت و ارزیابی کارشان، بدون اینکه بر آن برچسب «نظارت و ارزیابی» بزنند، با توسعه رویه‌های مخصوص به خود برای ثبت و ضبط و تجزیه و تحلیل اطلاعات، و استفاده از اطلاعات برای، تصمیم‌گیری، مشغول بوده‌اند؛ به‌عنوان مثال لاورنس و همکارانش^۳ (۱۹۹۷) در تحقیقات خود متوجه شدند که کشاورزان در بولیوی و لائوس، از روش‌های نظارت و بازرسی با مشاهده مستقیم و اشتراک اطلاعات زبانی^۴ با دیگر کشاورزان، بر آزمایش‌های انجام‌شده بر سر مزارع، نظارت می‌کردند. بسیاری از این‌گونه نظارت و بازرسی‌ها به‌طور غیررسمی به انجام می‌رسید و امکان توسعه با استفاده از روش‌های خلاقانه را برای نظارت و ارزیابی تغییر، فراهم می‌آوردند.

فئورشتین^۵ (۱۹۸۶) در پژوهشی به بررسی نقش مشارکتی زنان روستایی در مراقبت‌های بهداشتی و پزشکی (که نوعی ابتدایی از سیستم‌های نظارت و ارزیابی مشارکتی بودند) در دهه ۱۹۷۰ پرداخت. این پروژه‌ها با نام انیمیشن روستایی (معادل عبارت فرانسوی animation rurale) شناخته شده هستند. آرمونیا و کامپیلان در سال ۱۹۹۷ به بررسی تجارب کشورهای آسیایی در این زمینه پرداختند و دریافتند که گستردگی زیادی در مفاهیم، روش‌ها و ابزارهای مربوط به نظارت و ارزیابی مشارکتی وجود دارد. آن‌ها اشاره کرده‌اند که سیستم‌های نظارت و ارزیابی مشارکتی در بخش‌های مختلفی چون کشاورزی، خدمات عمومی/ دولتی، پزشکی، حفاظت محیط زیست و منابع طبیعی و توسعه اجتماعی یکپارچه، با اهداف مختلفی وجود داشته است. با این‌وجود به نظر آن‌ها تجارب به‌کارگیری این‌گونه سیستم‌ها در بخش کشاورزی بیش از سایر بخش‌ها بوده است و اکثر آن‌ها توسط بخش‌های خصوصی و غیرانتفاعی (و نه دولتی) به انجام رسیده‌اند.

انجمن تقسیمات جنوب - جنوب^۶ در سال ۱۹۹۷ نیز به انجام تحقیقاتی در زمینه موارد کاربرد نظارت و ارزیابی مشارکتی پرداخته است. آن‌ها در تحقیقات خود کاربردهای زیر را برای نظارت و ارزیابی مشارکتی متصور شده‌اند: مدیریت پروژه‌ها، ارزیابی شخصی، بازبینی پروژه‌ها، ارزیابی

1. Stakeholder-Based Evaluation

2. Community/Citizen Monitoring

3. Lawrence et al.

4. verbal sharing of information

5. Feuerstein

6. The South- South Sharing Forum

سازمانی، و ایجاد ظرفیت. آن‌ها متوجه شدند نظارت و ارزیابی مشارکتی را می‌توان با مشارکت ذی‌نفعانی چون سازمان‌های اجتماعی غیرانتفاعی، سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOs)، دولت‌ها و سازمان‌های خیریه، مشاوره‌ای و تحقیقاتی صورت داد.

در پژوهش دیگری در سال ۱۹۹۷ در بولیوی، که توسط آلکوزر^۱ و همکارانش صورت گرفت، این قضیه بررسی شد که مشارکت چه افراد، گروه‌ها و سازمان‌هایی در نظارت و ارزیابی مشارکتی امکان‌پذیر است. ایشان دریافتند که سازمان‌های اجتماعی (یا مردمی)، رهبران با نفوذ و ادارات دولتی محلی و مرکزی توانایی شرکت در نظارت و بازرسی را دارند. آبوت و گوجیت^۲، در تحقیقی دیگر به بررسی محیط‌هایی که در آن‌ها امکان انجام نظارت و ارزیابی مشارکتی وجود دارد، پرداختند. نتایج تحقیقات آن‌ها نشان‌دهنده آن بود که بسیاری از نظارت و ارزیابی‌ها، خصوصاً پروژه‌ها به سازمان‌های خصوصی برون‌سپاری شده است. درحالی‌که در بسیاری از موارد همچون نظارت و ارزیابی منابع طبیعی و محیط زیست می‌توان از مشارکت سازمان‌های مردمی کمک گرفت.

۳. روش تحقیق

تحقیق حاضر از نوع توصیفی است و از نظر زمانی از نوع تحقیقات مقطعی محسوب می‌شود. همچنین اطلاعات مورد نیاز این تحقیق از طریق مصاحبه حضوری و اسناد کتابخانه‌ای و آرشیوی و پایگاه‌های اطلاعاتی تحت وب انجام شده است.

۴. ویژگی‌های سازمان‌های مردم‌نهاد

سازمان غیردولتی که با مخفف (NGO)^۳ شناخته می‌شود، به سازمان‌هایی گفته می‌شود که توسط مردم و برای رفع یک مشکل جمعی شکل می‌گیرند. واژه سازمان مردم‌نهاد یا «سمن» از سوی فرهنگستان زبان فارسی و پس از آغاز کار دولت نهم به جای واژه سازمان غیردولتی مورد استفاده قرار گرفت. تعریفی دیگر از سازمان‌های مردم‌نهاد چنین است: «سازمان مردم‌نهاد، شامل افراد هم‌هدف و داوطلب با گرایش‌های غیرسیاسی، غیرانتفاعی و غیراقتصادی است که برای تحقق یک هدف مشترک خیرخواهانه گرد هم جمع شده‌اند و طبق ضوابط و قوانین خاصی به انجام فعالیت‌های مشخص می‌پردازند» (رفیعی، صباغ نژاد و ابراهیمی، ۱۳۸۷). اصطلاح (NGO)، نام مشترک سازمان‌های عمومی غیررسمی است که توسط افرادی که منافع مادی را مد نظر ندارند، تشکیل می‌شود. سازمان‌های مردم‌نهاد بین دولت و بازار قرار گرفته‌اند و به این دلیل که جدا از دولت به

1. Alcocer et al.

2. Abbot and Gujtit

3. Non-Governmental Organization

خدمت‌رسانی عمومی مشغولند به «بخش مستقل»^۱، «بخش ثالث»^۲، «بخش داوطلبانه»^۳ و مواردی این‌چنینی لقب گرفته‌اند. سازمان‌های مردم‌نهاد به‌عنوان سازمان‌هایی که کالاها و خدمات عمومی را به‌طور داوطلبانه و غیرانتفاعی فراهم می‌آورند، سازمان‌هایی خاص هستند و نقشی اساسی را در توسعه اجتماعی بازی می‌کنند و ویژگی‌های خاص خود را دارا می‌باشند (جایه^۴، ۲۰۰۸). یک سازمان باید دارای ویژگی‌هایی باشد تا بتوان به آن سازمان مردم‌نهاد گفت. این ویژگی‌ها عبارت است از: غیردولتی؛ غیرانتفاعی و تجاری؛ غیرسیاسی؛ داوطلبانه؛ استقلال هویت؛ اشتراک هدف؛ قانونمند؛ شفافیت؛ آزادی عضویت؛ معافیت مالیاتی؛ تداوم و استمرار. سازمان‌های مردم‌نهاد بر اساس احساس نیاز بخشی از افراد جامعه در جهت رفع نیازهای موجود شکل می‌گیرند. اگرچه سازمان‌های مردم‌نهاد با اهدافی متفاوت و تخصصی تأسیس می‌شوند ولی می‌توان آن‌ها را در گروه‌های مختلفی دسته‌بندی نمود. تقسیم‌بندی سازمان‌های مردم‌نهاد بر اساس نوع فعالیت متنوع است: علمی - پژوهشی؛ حقوقی (سازمان‌های مردم‌نهاد مدافع حقوق بشر، حقوق زنان و حقوق کودک)؛ ورزشی؛ امداد و نجات (جمعیت هلال احمر و ...)؛ مذهبی؛ خیریه‌های سنتی؛ بهداشتی (پیشگیری از ایدز، بیماران کلیوی، بیماران خاص و ...)؛ پیشگیری از اعتیاد؛ هنری؛ حفاظت از محیط زیست؛ دوستدار میراث فرهنگی و گردشگری؛ پیشگیری از آسیب‌های اجتماعی.

هرکدام از این سازمان‌های مردم‌نهاد اهداف خود را در جهت پیشبرد و دستیابی به رسالتی که بر گردنشان می‌باشد تنظیم و به فعالیت می‌پردازند (رفیعی، صباغ نژاد و ابراهیمی، ۱۳۸۷).

۵. برنامه‌ریزی و ساختن چارچوب فرایند بازرسی و نظارت مشارکتی

اولین گام در اجرای نظارت و بازرسی مشارکتی، مرحله برنامه‌ریزی می‌باشد. از این مرحله به‌عنوان مهم‌ترین گام در فرایند نظارت و بازرسی مشارکتی یاد می‌شود در این مرحله مهم‌ترین کار، تعیین اهداف پروژه نظارت و بازرسی مشارکتی می‌باشد. همچنین در این مرحله گروه‌های ذی‌نفع مربوط باید شناسایی و انتخاب شده و همچنین سؤالات اصلی باید به‌وضوح پاسخ داده شوند. این سؤالات کلیدی عبارت‌اند از: چه اطلاعاتی، برای چه کسی و چگونه در پیاده‌سازی و اجرای برنامه یا پروژه مورد استفاده قرار می‌گیرد (اسکات و پلرز، ۱۹۹۷). همچنین این فاز مذاکرات چندی را بین ذی‌نفعان و با توجه به نیازمندی‌ها و اهداف گروه‌های مختلف، می‌طلبد (آبوت و گویجت،

1. Independent Sector
2. Third Sector
3. Voluntary Sector
4. Jie

۱۹۹۷؛ آیواردف، ۱۹۹۷). شناسایی اهداف و نیز شاخص‌های نظارت می‌تواند مشکل‌ترین بخش برنامه‌ریزی نظارت و ارزیابی مشارکتی باشد (استرلا، ۲۰۰۰: ۲۸). اسکات ویلز (۱۹۹۷: ۳) بیان می‌دارد که گاهی اوقات افرادی که در امر نظارت و ارزیابی مشارکتی حضور دارند، بدون اینکه حتی از خود بپرسند که چرا در این امر مشارکت می‌کنند این موضوع را می‌پذیرند که «به این دلیل که پروژه ای توسط افرادی طراحی شده است، ما نیز وظیفه داریم آن را اجرا کنیم». اما اگر بخواهیم نظارت و ارزیابی مشارکتی بهترین نتیجه را در پی داشته باشد، باید حتماً نظرات ذی‌نفعان و مشارکت‌کنندگان را در مرحله برنامه‌ریزی فرایند نظارت و ارزیابی مشارکتی، لحاظ کنیم.

به‌منظور تعیین اهداف نظارت و ارزیابی مشارکتی، باید بدانیم عاملان فرایند (actors) چه کسانی هستند و نیز کاربران نهایی (end-users) چه کسانی خواهند بود؛ چرا پروژه باید اجرا شود؟ چگونه نتایج و فرایندها مورد استفاده قرار می‌گیرند؟ کاربران نهایی می‌توانند در سطوح مختلفی واقع شده باشند، شامل: اعضای جامعه، کارکنان (افراد) پروژه، بازرسان افتخاری، نهادهای توسعه (آژانس‌های توسعه) و سازمان‌های تحقیقاتی، سیاست‌گذاران سطح ملی (در بخش دولتی و غیرانتفاعی) و حتی ذی‌نفعان غیرمستقیم در جامعه. آنچه که باید مورد نظارت و ارزیابی واقع شود و نیز چگونگی استفاده و به‌کارگیری فرایند، ضرورتاً به این موضوع وابسته است که «چه کسی به نتایج و اطلاعات نظارت و ارزیابی مشارکتی نیاز دارد؟» و «چه کسی در فرایند نظارت و ارزیابی مشارکتی درگیر است؟» (استرلا، ۲۰۰۰: ۲۸). گام بعدی پس از مشخص کردن اهداف و ایجاد توافق نسبی بر روی آن‌ها، تعیین شاخص‌های نظارت و ارزیابی مشارکتی است. شاخص‌ها نسبت به اهداف، عینی‌تر، ملموس‌تر و مشخص‌تر هستند؛ این در حالی است که اهداف نمایانگر نمای وسیع‌تر و کلی‌تر از پروژه بوده و ارزش‌ها، دیدگاه‌ها و دست‌آوردهای بلند مدت را مد نظر قرار می‌دهند (پریا، ۱۹۹۵).

شاخص‌ها باید معتبر، مقرون‌به‌صرفه، مرتبط، قابل بررسی، ساده و برای همه افراد با معنا باشند (کانسرن، ۱۹۹۶). شاخص‌ها را با عبارت (SMART) بیان می‌کنند. بدین معنا که شاخص‌ها باید:

- واضح^۱
- قابل اندازه‌گیری^۲
- فعالیت‌محور^۳
- واقع‌گرا^۴

1. Specific
2. Measurable
3. Action-oriented
4. Realistic

و دارای چارچوب زمانی^۱ باشند (آبوت و گویجت، ۱۹۹۷).
همچنین اسکات ویلرس (۱۹۹۷) معتقد است، شاخص‌ها باید بی‌نهایت دقیق باشند و جمع‌آوری داده‌ها را تسهیل کنند و در فرایند تصمیم‌گیری پروژه مفید استفاده باشند. البته آبوت و گویجت (۱۹۹۷) معتقدند تعریف شاخص‌ها تا زمانی که توسط تمامی ذی‌نفعان پیشنهاد، تطبیق، مورد مذاکره و تصویب نشده باشد، بی‌فایده است. در کل، انتخاب شاخص‌ها به این بستگی دارد که چه چیزی قرار است مورد ارزیابی قرار گیرد.

۶. عوامل اصلی موفقیت پروژه‌های نظارت و بازرسی مشارکتی از منظر ون‌گرون و

ندانوسکی (مطالعه موردی Macedonia) (منبع: ون‌گرون و ندانوسکی^۲، ۲۰۰۵: ۷-۸)

- ۱) حس مالکیت قوی در مشارکت‌کنندگان محلی نسبت به پروژه نظارت و بازرسی مشارکتی
- ۲) مشارکت بر اساس اهداف و چشم‌اندازهای مشترک ذینفعان مختلف صورت گیرد
- ۳) ذینفعان محلی در پروژه نظارت و بازرسی مشارکتی حضوری فعال داشته باشند
- ۴) مشارکت در امر نظارت و بازرسی با حضور هر سه بخش (دولتی، خصوصی و مردم‌نهاد) صورت گیرد
- ۵) منابع و قدرت (اختیارات) به صورت مساوی در بین سازمان‌های مشارکت‌کننده تقسیم شده باشد
- ۶) ارتباطات بین بازرسان افتخاری به صورتی صادقانه، باز و با قاعده صورت پذیرد
- ۷) حمایت مدیریت عالی سازمان
- ۸) توانایی دستیابی به منابع خارج سازمانی توسط بازرسان افتخاری
- ۹) اطلاعات تولیدشده توسط ابزارهای کمی و کیفی به هم مربوط و مناسب باشند
- ۱۱) بتوان نظرات ذی‌نفعان مختلف را در هم ادغام و یکپارچه ساخت.
- ۱۲) ابزارهای گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها و اطلاعات ساده و سریع باشند
- ۱۳) ابزارهای گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها و اطلاعات کمتر نیازمند بودجه اضافی باشند
- ۱۴) ابزارهای گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها و اطلاعات بتوانند بر اساس گذشت زمان و تغییرات، اطلاعات بهنگامی در اختیار بگذارند
- ۱۵) ابزارهای گردآوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها قابلیت استفاده در تحلیل‌های مقایسه‌ای را داشته باشند

1. Time-framed

2. van Gerwen and Nedanoski

۷. عوامل اصلی موفقیت پروژه‌های نظارت و بازرسی مشارکتی از منظر ویکتوریا

(مطالعه موردی CBDMit) (منبع: ویکتوریا^۱، ۲۰۰۵: ۲۸۸)

- ۱) بهره‌گیری از بهترین روش‌های اجرای پروژه‌ها^۲
- ۲) بهره‌برداری از ساختارها، سازوکارها و رهبران رسمی و غیررسمی سازمان‌های سنتی
- ۳) ظرفیت‌سازی در جوامع هدف و بازرسان افتخاری
- ۴) آگاه‌سازی جوامع هدف و محلی و تبدیل نمودن بازرسی مشارکتی به ارزش و فرهنگ بین آنان
- ۵) مشارکت تمامی ذی‌نفعان (افراد محلی، سازمان‌های مردم‌نهاد، سازمان‌های دولتی مرتبط، رهبران جوامع، سازمان‌های خیریه و ...) با نقش‌های به‌خوبی تعریف شده و مکمل در نظارت و بازرسی مشارکتی

۸. نظارت و بازرسی و روش‌های عمومی گردآوری اطلاعات

در سال ۱۹۹۵ واحد بازرسی سازمان ملل، بازرسی^۳ را بدین‌گونه تعریف کرد: «فرایندی که طی آن داده گردآوری شده، دسته‌بندی و تحلیل شده تا بتوان در مورد اینکه یک بخش از تعهداتش پیروی می‌کند، قضاوت کرد»^۴؛ به عبارت دیگر بازرسی عبارت است از: «فرایندی که شامل مجموعه‌ای از مقیاس‌هاست که یک بخش را قادر می‌سازد تا عملکرد بخش‌های دیگر را بر اساس تعهداتی که متقبل شده‌اند، ارزیابی کند» (سور^۵، ۱۹۹۱: ۱۳). دن دکر^۶ (۲۰۰۱: ۱۰۵) این فرایند را به سه زیر فرایند تقسیم کرده است:

الف) کشف حقایق: شناسایی رفتار واقعی یک بخش

ب) بازبینی: قرار دادن حقایق کشف شده در مقابل قوانینی که در پیمان وجود دارد

ج) ارزیابی: تصمیم‌گیری یا تخمین میزان و درجه سازگاری با قوانین

هرگونه بازرسی باید بتواند دو شرط زیر را احراز نماید:

(۱) باید بتواند «مدارک آشکار و قانع‌کننده‌ای» از سازگاری یا عدم سازگاری با قوانین را ارائه کند.

(۲) باید این مدارک را در زمان مناسب ارائه کند.^۷

مفهوم نظارت^۸ تا حدی گسترده‌تر از بازرسی می‌باشد. نظارت را می‌توان «تلاش در جهت کشف،

1. Victoria

2. Best Practices

3. Verification

4. UN General Assembly, Verification in All its Aspects, Including the Role of the United Nations in the Field of Verification, Report of the Secretary-General, document A/50/377, 22 September 1995, para. 15.

5. Sur

6. Den Dekker

7. UN General Assembly, Verification in All its Aspects, Including the Role of the United Nations in the Field of Verification, document A/RES/59/60, 16 December 2004, p. 2.

8. Monitoring

تشخیص، و اندازه‌گیری فعالیت‌های دلخواه و میزان پیشرفت آن‌ها» دانست (دن دکر، ۲۰۰۱: ۱۰۲). یکی از اساسی‌ترین مؤلفه‌های نظارت و بازرسی جمع‌آوری داده می‌باشد. اگر سازمانی بخواهد وظیفه نظارت و بازرسی را برعهده بگیرد باید قادر باشد مقادیر زیاد داده‌های خام را به‌گونه‌ای جمع‌آوری کند که از صحت و دقت آن‌ها اطمینان داشته باشد. از روش‌های مختلف زیر می‌توان برای جمع‌آوری داده‌ها استفاده کرد:

- مشاهده: نظارت بر یک ناحیه، مکان و یا فعالیت‌های دلخواه توسط انسان یا ابزارهای فنی
- بازرسی در محل^۱: بازدید از یک ناحیه، محل یا امکانات توسط تیم بازرسی، در مدت زمان محدود
- بازرسی از راه دور: بازرسی با استفاده از فناوری‌های ماهواره‌ای، کامپیوتری و دیجیتالی از فاصله‌های دور^۲

۹. نظارت و ارزیابی سنتی در برابر نظارت و ارزیابی مشارکتی

در نگاهی به تاریخچه ظهور نظارت و ارزیابی مشارکتی، روشن می‌شود که امروزه، نگرش به نظارت و ارزیابی، از حالت «بالا به پایین»^۳ یا سنتی خود بسیار فاصله گرفته است. روش‌های سنتی نظارت و ارزیابی، در چهار نسل قابل بیان هستند (استرلا، ۲۰۰۰: ۱۴):

- نظارت و ارزیابی با تمرکز بر سنجش^۴ (سنجش محور^۵)؛
- نظارت و ارزیابی مبتنی بر نیازمندی‌های پروژه یا سرمایه‌گذار (توصیف محور^۶)؛
- نظارت و ارزیابی مبتنی بر قضاوت (قضاوت محور^۷)؛
- نظارت و ارزیابی مبتنی بر مذاکره (مذاکره محور^۸).

در سال‌های اولیه سده بیستم میلادی، اولین نسل با نام سنجش محور شناخته می‌شد. این نسل مبتنی بر اصول و قواعد مدیریت کلاسیک (مدیریت علمی) در صنایع و کسب‌وکارها بود؛ برای مثال در مورد روش‌های ارزیابی در این نسل می‌توان به امتحانات در مدارس اشاره کرد؛ در این امتحانات به‌طور مستمر و کمی، پیشرفت دانش‌آموزان مورد سنجش و ارزیابی قرار می‌گیرد. نقش ارزیاب در این نسل به‌عنوان فردی بود که ابزارهایی را برای سنجش طراحی و به‌کارگیری می‌کرد.

1. On-Site Inspection

2. UN General Assembly, Verification in All its Aspects, Including the Role of the United Nations in the Field of Verification, Report of the Secretary-General, document A/50/377, 22 September 1995, pp. 125-126, 128.

3. Top-Down

4. Focused on measurement

5. Measurement Oriented

6. Description Oriented

7. Judgment Oriented

8. Negotiation Oriented

نسل دوم، بر ارزیابی‌های توصیفی پروژه‌ها متمرکز بود. در این نسل، مباحثی چون تجزیه و تحلیل نقاط قوت و ضعف و نیز دستیابی به هدف مورد تأکید قرار گرفتند، که منجر به ایجاد اصلاحات و بازبینی‌هایی در ساختار اجرای پروژه‌ها می‌شدند. نقش ارزیاب در اینجا به‌عنوان فردی بود که خصوصیات را شرح و بسط می‌داد.

نسل سوم ارزیابی شامل قضاوت می‌شد. بدین معنا که قضاوت ارزیاب را در این نسل مهم می‌پنداشتند؛ قضاوت مستلزم این بود که اهداف برنامه‌ها به‌عنوان مسائل مشکل‌ساز در نظر گرفته می‌شدند. با این وجود، اهداف و عملکردها مورد ارزیابی قرار می‌گرفتند. توسعه استانداردهایی که بر روی آن‌ها می‌شد قضاوت انجام داد، از برجستگی‌های این نسل به‌شمار می‌آید. در این نسل، ارزیاب‌ها به‌عنوان قضاوت‌کننده و تصمیم‌گیرندگانی به‌شمار می‌آمدند که استانداردهایی را برای قضاوت مشخص می‌کردند.

در آخرین نسل، ارزیابی به‌عنوان فرایندی از مذاکره شناخته می‌شد که در آن ذی‌نفعان مختلفی به‌عنوان مرکز فرایند لحاظ می‌شدند. در نسل چهارم ارزیابی، نظارت، دیدگاه‌ها و آرای ذی‌نفعان مختلف در نظر گرفته می‌شد. همچنین نگرانی‌های آنان و علایقشان مورد توجه قرار می‌گرفت. نقش ارزیاب در این نسل، به‌عنوان تسهیل‌کننده^۱ در مذاکرات یا رهبر ارکستر بود که در ارزیابی به‌عنوان طراح، پیاده‌ساز و تفسیرکننده شناخته می‌شد (کمپس و کوپال^۲، ۱۹۹۶).

مدافعان روش‌های مشارکتی در نظارت و ارزیابی معتقدند، روش‌های سنتی نظارت و ارزیابی، بیشتر مبتنی بر تحقیق و تفحص علمی بوده و به‌دنبال یافتن اطلاعاتی بودند که ضرورتاً «هدفمند» و «کمی» باشند. این نوع نگرش با تأکید بر کارا کردن برنامه‌ها و پروژه‌ها بوده و به‌شدت مورد انتقاد است (مک آرتور^۳، ۱۹۹۷: ۱۹؛ تاندون^۴، ۱۹۸۱: ۱۵؛ گرین^۵، ۱۹۹۴). در روش‌های نظارت و ارزیابی سنتی، روش‌های کمی به‌شدت مورد توجه قرار می‌گیرند و صرفه‌جویی در هزینه‌ها بسیار مورد تأکید قرار دارد. نظرات افرادی که از نتایج اجرای پروژه‌ها و برنامه‌ها متأثر می‌شوند، در روش‌های سنتی نظارت و ارزیابی لحاظ نشده و این افراد هیچ نوع ورودی در فرایند نظارت و ارزیابی ندارند (روبین، ۱۹۹۵: ۲۰).

روش‌های سنتی نظارت و ارزیابی، نقاط ضعف زیادی داشتند؛ برخی انتقادات وارده به آن‌ها به شرح زیر می‌باشد:

1. Facilitator
2. Capmpos and Coupal
3. McArthur
4. Tandon
5. Greene

روش‌های نظارت و ارزیابی سنتی، هزینه‌بر و غیر مؤثر بودند و نمی‌توانستند به‌درستی دستیابی‌های پروژه‌ها را بسنجند.

روش‌های نظارت و ارزیابی سنتی، در شناختن و به‌کارگیری مؤثر ذی‌نفعان پروژه‌ها و دیگر افرادی که از اجرای پروژه متأثر می‌شدند، ناکام بودند.

ارزیابی پروژه‌ها، به اصطلاح اغلب توسط افرادی در خارج از گود، اجرا و کنترل می‌شد. ذی‌نفعان پروژه‌ها به‌جای اینکه درگیر اهداف اساسی پروژه‌ها شوند، بعضاً در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌ها نقشی جزئی داشتند.

تأکید بیش‌از‌حد بر مقیاس‌های کمی، دست‌اندرکاران را از دیدن روش‌های کیفی که دیدی جامع‌تر در مورد نتایج، فرایندها و تغییرات پروژه‌ها به‌دست می‌دادند، باز می‌داشت.

در جدیدترین روش نظارت و ارزیابی که به نظارت و ارزیابی مشارکتی یا نگرش «از پایین به بالا»^۱ مشهور است، هدف این است که فرایند نظارت و ارزیابی، در نیازمندی‌های روزمره افراد در بستر زندگی واقعی پاسخ‌گوتر و دقیق‌تر شود. در روش نظارت و ارزیابی مشارکتی، اهمیت لحاظ کردن ذی‌نفعان در فرایند نظارت و ارزیابی به روشنی درک شده است. در این روش، به‌دنبال رفتن از سمت «برنامه‌های جمع‌آوری داده با کنترل از راه دور» به سمت «تشخیص فرایندهای محلی مرتبط با جمع‌آوری، تجزیه و تحلیل و به‌کارگیری اطلاعات» هستیم (آبوت و گویجت، ۱۹۹۷: ۹). مهم‌ترین مزایای روش نظارت و ارزیابی مشارکتی به شرح زیر می‌باشد:

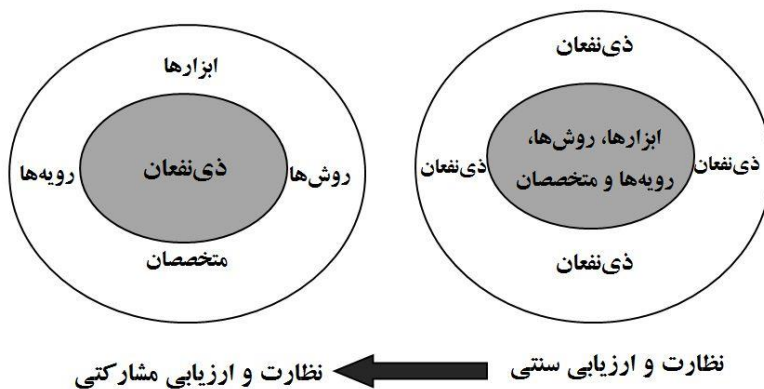
- مشارکت تقویت شده، خصوصاً در مورد ذی‌نفعان، در درک بهتر فرایند توسعه کمک‌رسانی می‌کند.
- اعتبار بالای یافته‌های نظارت و ارزیابی
- بهبود مانایی (پایداری) فعالیت‌های پروژه‌ها، با تشخیص نقاط قوت و ضعف برای مدیریت بهتر پروژه‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری
- افزایش ظرفیت‌های سطح محلی در نظارت و ارزیابی، که به‌نوبه‌خود در خوداتکایی در پیاده‌سازی کلی پروژه کمک‌رسانی می‌کند
- به اشتراک‌گذاری بهتر تجارب از طریق مستندسازی نظام‌مند و تجزیه و تحلیل مبتنی بر مشارکت وسیع‌تر
- افزایش اعتماد نسبت به بازرسان افتخاری
- تخصیص بهینه‌تر منابع و امکانات (سومر، ۱۹۹۳؛ راگ، ۱۹۹۲؛ کانسن، ۱۹۹۶؛ آبوت و گویجت، ۱۹۹۷).

در یک جمع‌بندی، تفاوت‌های روش‌های سنتی و مشارکتی در امر نظارت و ارزیابی را می‌توانید در جدول ذیل مشاهده کنید.

جدول ۱: مقایسه روش‌های سنتی و روش مشارکتی در نظارت و ارزیابی (نارایان پارکر^۱، ۱۹۹۳: ۱۲)

شرح (توسط) چه کسی؟ WHO?	نظارت و ارزیابی سنتی	نظارت و ارزیابی مشارکتی
چه چیزی؟ WHAT?	شاخص‌های از پیش تعیین شده موفقیت، اصولاً نتایج هزینه و تولید	افراد خودشان شاخص‌های موفقیت را تشخیص می‌دهند، که می‌تواند نتایج تولیدی را نیز شامل شود
چگونه؟ HOW?	با تمرکز بر «عینیت علمی»، دور نگاه داشتن ارزیاب‌ها از دیگر مشارکت‌جویان؛ رویه‌های متحدالشکل و پیچیده؛ دسترسی با تأخیر و محدود به نتایج	با خود ارزیابی؛ روش‌های ساده‌ای که با فرهنگ محلی وفق داده شده‌اند؛ به اشتراک‌گذاری سریع و باز نتایج از طریق درگیر ساختن محلی‌ها در فرایندهای ارزیابی.
چه هنگام؟ WHEN?	معمولاً به محض تکمیل برنامه/ پروژه؛ بعضی اوقات هم به‌صورت میان‌دوره‌ای	ارزیابی‌های مکرر و در بازه‌های زمانی کوچک
چرا؟ WHY?	قابلیت اعتماد	توانمندسازی افراد محلی برای اقدامات آغازین، کنترلی و اصلاحی در پروژه‌ها

باید توجه داشت چنین تمایزاتی که در جدول بالا نشان داده شده است، تمامی اوقات صدق نمی‌کند؛ به‌عنوان مثال در نظارت و ارزیابی مشارکتی نیز متخصصان خارجی نقش‌هایی را ایفا می‌کنند. اما ممکن است این نقش‌ها با نقش‌هایشان در نظارت و ارزیابی سنتی تفاوت داشته باشد. همچنین روش‌های کیفی در هر دو روش سنتی و مشارکتی مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ یا اینکه نمی‌توان گفت نظارت و ارزیابی مشارکتی در همه زمان‌ها به‌صورت مکرر انجام می‌گیرد و موارد این‌چنینی را می‌توان مثال زد، اما نکته اصلی و وجه‌اختلاف اصلی این دو نگرش، کانون توجه بودن یا نبودن ذی‌نفعان است. این مورد در نمودار زیر نشان داده شده است.



۱۰. روش‌های تعامل سازمان‌های مردم‌نهاد با سازمان بازرسی

شناخت روش‌های برقراری ارتباط سازمان‌های مردم‌نهاد (سمن) با نهادهای بازرسی می‌تواند زیربنای نظارت و ارزیابی مشارکتی باشد. مییر و تانر^۱ (۲۰۰۱) روش‌های تعامل سازمان‌های مردم‌نهاد را با سازمان رسمی نظارت و ارزیابی (همچون سازمان بازرسی کل کشور) را به سه قسم تقسیم‌بندی کرده‌اند:

▪ تعامل رسمی؛

▪ تعامل نیمه رسمی؛

▪ تعامل غیر رسمی.

پیش‌گیری هر یک از شاخه‌های تقسیم‌بندی فوق و بنا نهادن ارتباطات سازمان بازرسی کل کشور با سازمان‌های مردم‌نهاد، می‌تواند دیگر سازوکارها و روش‌های نظارت و ارزیابی مشارکتی را تحت تأثیر زیادی قرار دهد. مشخصاً، نحوه جمع‌آوری و گزارش‌دهی در تعامل غیررسمی، می‌تواند تفاوت بسیار زیادی با جمع‌آوری و گزارش‌دهی در تعامل رسمی داشته باشد. در ادامه به بررسی تفصیلی هر یک از روش‌های تعامل پیش‌گفته می‌پردازیم.

۱۰-۱. تعامل رسمی

در تعامل رسمی، تمامی ارتباطات سازمان‌ها و افراد وابسته به آن‌ها با یکدیگر باید از مجاری قانونی بگذرد. این نوع تعامل، در اصل سازمان‌های مردم‌نهاد را به سازوکارهای اداری سازمان بازرسی کل کشور متصل می‌کند. ارتباطات در این نوع تعامل از انعطاف‌پذیری کمتری نسبت به

سایر روش‌های تعامل برخوردارند. البته در برخی موارد همچون برنامه‌های خلع سلاح، چنین تعاملی اغلب امکان‌پذیر نمی‌باشد؛ زیرا محدودیت‌های زیادی (همچون مسائل امنیتی) در پیوستن سازمان‌های مردم‌نهاد به ساختار اداری نهاد بازرسی وجود دارد. همچنین، اگر تعداد سازمان‌های بازرسی زیاد باشد، این نوع تعاملی می‌تواند پیچیده باشد.

۱۰-۲. تعامل نیمه‌رسمی

تعامل نیمه‌رسمی مشابه تعامل رسمی است؛ با این تفاوت که ارتباطات در این روش از انعطاف‌پذیری قابل قبول‌تری برخوردار هستند. سازمان‌های مردم‌نهاد در این روش با ارتباط ضعیف‌تری نسبت به روش تعامل رسمی به ساختار رسمی سازمان بازرسی کل کشور متصل می‌شوند.

۱۰-۳. تعامل غیررسمی

در تعامل غیررسمی، تمامی ارتباطات در خارج از چارچوب‌های رسمی سازمان‌ها انجام می‌گیرد. در این روش تعامل، نیازی نیست تا سازمان‌های مردم‌نهاد به ساختار رسمی سازمان بازرسی کل کشور متصل شوند؛ بلکه وجود افرادی به‌عنوان لینک‌های ارتباطی بین سازمان‌ها ضرورت دارد.

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

کانسرن، ۱۹۹۶ نظارت و بازرسی مشارکتی را به‌صورت فرایندی مطرح کرد که شامل چهار مرحله برنامه‌ریزی و ساختن چارچوب فرایند بازرسی و نظارت مشارکتی؛ جمع‌آوری داده‌ها؛ تجزیه و تحلیل داده‌ها و مستندسازی، گزارش‌دهی و به اشتراک‌گذاری اطلاعات است. نظارت و ارزیابی مشارکتی می‌تواند به‌عنوان فرایندی مورد استفاده قرار گیرد که به ذی‌نفعان مختلف اجازه بیان نیازمندی‌ها، علایق و انتظاراتشان را بدهد. این فرایند می‌تواند چنین شکل گیرد که افراد را توانا می‌سازد تا بتوانند:

- دیدگاه‌ها و ارزش‌هایی را که به اشتراک می‌گذارند درک کنند
- به‌رغم تفاوت‌هایی که با دیگران دارند (در علایق و سلائیق)، بتوانند به‌صورت جمعی کار کنند
- استراتژی‌های بلندمدتی را توسعه دهند
- فعالیت‌های تحقیق‌شده و برنامه‌ریزی‌شده‌ای را که متناسب زمینه فعالیت، اولویت‌ها و سبک عمل آن‌ها می‌باشد، به دقت اجرا کنند.

بر اساس یافته‌های بدست آمده از مبانی نظری و مطالعات میدانی این تحقیق راهکارهای زیر در جهت ارتقای کیفیت نظارت و بازرسی و نیز جلب مشارکت حداکثری سازمان‌های مردم‌نهاد پیشنهادهای زیر ارائه می‌شود:

ایجاد دبیرخانه «نظارت و بازرسی مشارکتی» جهت تسهیل امور مربوط به این امر.

امضای تفاهم‌نامه‌ای با سازمان‌های متولی سازمان‌های مردم‌نهاد، جهت ارتقای نظارت و بازرسی مشارکتی (سازمان‌هایی همچون سازمان ورزش و جوانان، سازمان بهزیستی، اداره کل راه و شهرسازی، استانداری، کمیته امداد امام خمینی (علیه‌السلام))، نیروی انتظامی، سازمان نظام پزشکی و ...).

پیشنهاد می‌شود برای جلب اعتماد بازرسان افتخاری وابسته به سازمان‌های مردم‌نهاد، و نیز افزایش حس تعلق آن‌ها، پس از انجام امور مربوط به گزینش، شناسنامه همکاری صادر گردد و نیز در ازای همکاری‌های مؤثر ایشان مشوق‌های مالی و معنوی مناسبی در نظر گرفته شود.

با توجه به نتایج حاصل از این تحقیق، بهتر است تعاملات سازمان‌های مردم‌نهاد با سازمان بازرسی کل کشور به صورت «نیمه‌رسمی» باشد. با توجه به ماهیت سازمان‌های مردم‌نهاد، تعاملات کاملاً رسمی می‌تواند باعث القای حس عدم اعتماد به این سازمان‌ها و جدا بودن از سازمان بازرسی کل کشور گردد؛ در صورتی‌که با تعاملات نیمه‌رسمی، که در آن فرد یا افرادی به‌عنوان رابط میان سازمان بازرسی کل کشور و سازمان مردم‌نهاد عمل می‌کنند، احساس تعلق بیشتری نسبت به سازمان بازرسی کل کشور نزد سازمان‌های مردم‌نهاد به وجود می‌آید.

عدم دخالت دادن نظرات مدیران و اعضای سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت و بازرسی می‌تواند منجر به احساس سرخوردگی و القای حس مهم نبودن در طرح نزد این افراد گردد؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود در بازه‌های منظم جلسات هم‌اندیشی با حضور این اعضا برگزار گردد و در آن به بررسی نقاط قوت و ضعف اجرای طرح نظارت و بازرسی مشارکتی پرداخته شود و از این اعضا درخواست شود تا نظرات خود را پیرامون این موارد مطرح کنند.

در خاتمه باید اذعان کرد که شاید مهم‌ترین نتیجه اجرای این طرح آن‌گونه که در مبانی نظری نیز اشاره شده است، اثر فراسازمانی آن بر جامعه، یعنی توسعه و ترویج فرهنگ نظارت عمومی بر دولت و تقویت احساس مشارکت عمومی در جامعه می‌باشد. حاکمیت چنین فرهنگی نقش مؤثری نیز در اعتلای ارزش‌های انقلابی جمهوری اسلامی مبنی بر تعامل سازنده مردم و دولت خواهد داشت. همچنین به نظر می‌رسد با مشارکت دادن مردم در امر نظارت، کارگزاران دولت نسبت به رعایت حقوق شهروندان و اجرای دقیق‌تر قوانین و مقررات حساسیت بیشتری پیدا کنند؛ بنابراین پیشنهاد می‌شود مطالعات و برنامه‌ریزی لازم جهت اجرای این طرح در اولویت و دستور کار سازمان بازرسی کل کشور و نظارت قرار گیرد.

منابع

رفیعی، فرشاد؛ صباغ گل، منصور و ابراهیمی، رعنا (۱۳۸۷)، «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد در گسترش امنیت انسانی»، اولین همایش بین‌المللی امنیت انسانی در غرب آسیا، بیرجند، صص ۳۶۴-۳۴۵.

- ساروخانی، باقر (۱۳۷۰)، دایره‌المعارف علوم اجتماعی، تهران: کیهان.
- علی‌الحسابی، مهران (۱۳۹۰)، «نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و رهبران محلی در توسعه روستایی»، فصلنامه مسکن و محیط روستا، شماره ۱۳۴، صص ۴۸-۳۵.
- Abbot, J., & Guijt, I. (1997), Changing Views on change: A Working paper on Participatory Monitoring of the Environment. Working paper, International Institute for Environment and Development.
- Alcocer, J., et al. (1997), A survey of the Practice of Participatory Monitoring and Evaluation Methods in Bolivia. International Workshop on Participatory Monitoring and Evaluation. Cavite, Philippines, November 24-29.
- Brown, D. (1993), "Information Systems for NGOs", Rural Extension Bulletin 1, April 21-26.
- Campos, J. & Coupal, P. (1996), Participatory Evaluation, Prepared for the UNDP (draft).
- Dieter Deiseroth, "Societal Verification: Wave of theFuture?", in Trevor Findlay (ed.), Verification Yearbook 2000, VERTIC, 2000, p. 278.
- Den Dekker, G. (2001), The Law of Arms Control: International Supervision and Enforcement, Martinus Nijhoff Publishers.
- Estrella, M., et al. (2000). Learning from change: issues and experiences in participatory monitoring and evaluation. In: Estrella, M., et al. (Eds.), UK: IDRC Books publishing.
- Feuerstein, M (1986), Partners in Evaluation: Evaluating Development and Community Programmes with Participants, London: Macmillan Education Ltd.
- Guijt, I. (1999), Participatory monitoring and evaluation for natural resource management and research. Socio-economic Methodologies for Natural Resources Research. Chatham , UK : Natural Resources Institute.
- Guijt, I and Gaventa, J. (1998), Participatory Monitoring and Evaluation: Learning From Change. IDS Policy Briefing Issue 12, Brighton, IDS. Available: http://www.smallstock.info/reference/IDS/policy_brief_12.pdf.
- Lawrence, Anna with Miguel Eid and Osvaldo Montenegro (1997), Learning about Participation: Developing a Process for Soil and Water Conservation in Bolivia, AERDD Working Paper 97/10, University of Reading.
- McArthur, H. J. Jr. (1997), "Participatory Monitoring and Evaluation: Passing Fad or the Logical Step in Research Development Methodology?", (pp. 13-24). In: Self-Assessment: Participatory Dimensions of Project Monitoring and Evaluation, Los Banos, Phillippines: UPWARD.
- Narayan-Parker, D. (1993), "Participatory Evaluation: Tools for Managing Change in Water and Sanitaion", World Bank Technical Paper 207, Washington DC: World Bank.
- Oliver Meier and Clare Tenner (2001), "Non-governmental Monitoring of International Agreements", in Trevor Findlay and Oliver Meier (eds), Verification Yearbook 2001, VERTIC, pp. 206-227.
- Raynard, P. (1998), 'Coming Together. A Review of Contemporary Approaches to Social Accounting, Auditing and Reporting in Non-profit Organisations, Journal of Business Ethics, 17(13), 1471-1479.
- Rugh, J. (1995), "Can Participatory Evaluation Meet the Needs of All Stakeholders? A Case Study: Evaluating the World Neighbors West Africa Program", Discussion Paper, World Neighbors.
- Scott-Villiers, P. (1997), "Consultative Skills for Project Monitoring and Evaluation, Course Program", Course Program, Project Officer and Counterpart Workshop Part 1.
- Serge Sur, (1991), "General Considerations on Verification", in Serge Sur (ed.), Verification of Current Disarmament and Arms Limitation Agreements: Ways, Means and Practices, Dartmouth Publishing Company .p. 13.
- Tandon, R. (1981), "Participatory Evaluation and Research: Main Concepts and Issues", (pp. 15-34). In: W. Fernandes and R. Tandon, (eds), Participatory Research and Evaluation: Experiments in Research as a Process of Liberation, New Delhi: Indian Social Institute.
- Van Gerwen, I.F., & Nedanoski, L. (2005), Monitoring and evaluation of multi-stakeholderco-operation and partnerships in local economicdevelopment, International

conference“reforming the business environment”, Cairo, December 2, Available: bec.itcilo.org/past_conf/Cairo2005/follow_up_report.pdf.
Victoria, L. P. (2005), Community based approaches to disaster mitigation. In World Conference on Disaster Reduction. Hyogo, Japan: United Nations International Strategy for Disaster Reduction

پیامدهای بازتاب فساد مدیران و کارکنان سراسر کشور توسط رسانه‌های جمعی و اجتماعی

مهران مهدی‌زاده^۱

ابراهیم علیزاده^۲

عبدالحسین پیکرنگار^۳

چکیده

فساد به یکی از موضوعات مهم در سطح ملی و بین‌المللی تبدیل شده است و سرعت پیشرفت و توسعه و اعمال حکمرانی خوب در یک کشور را می‌توان بر اساس شاخص کنترل فساد به خوبی سنجید؛ بدین ترتیب که کنترل فساد به حکمرانی خوب و پیشرفت یک کشور منجر می‌شود و رشد فزاینده آن به مانعی برای توسعه و تحقق حکمرانی خوب. اما در این بین نمی‌توان نقش رسانه‌های جمعی و اجتماعی را نادیده گرفت؛ زیرا به گفته پژوهشگران در کشورهای توسعه‌یافته رسانه‌های جمعی و اجتماعی تأثیر بسزایی در کاهش و کنترل فساد دارند اما درعین حال، این رسانه‌ها در کشورهای توسعه‌نیافته و در حال توسعه با رقابت سیاسی محدود منجر به تنبیه و کاهش اعتماد عمومی نسبت به مسئولان می‌گردند. با توجه به اهمیت موضوع، هدف این مقاله ارزیابی تأثیر رسانه‌ای شدن اخبار مربوط به بازداشت مسئولان سراسر کشور به دلیل فساد به روش توصیفی - تحلیلی در نظر گرفته شد. برای این منظور، مروری بر اخبار مربوط به بازداشت مدیران و کارکنان سراسر کشور که توسط رسانه‌های جمعی و اجتماعی طی سال‌های اخیر (۱۳۹۶ الی ۱۴۰۱) منتشر شده، انجام گرفت و نتایج تحلیلی نشان داد که با رسانه‌ای شدن اخبار فسادهای خرد و کلان مالی و اداری، نه تنها فساد در سراسر کشور کنترل نشد، بلکه به‌رغم اقدامات صورت‌گرفته توسط دستگاه‌های قضایی و نهادهای امنیتی در راستای تحقق عدالت اجتماعی و مبارزه با فساد؛ قبح و ترس

۱. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مدیریت صنعتی دانشگاه گیلان، رشت، ایران (نویسنده مسئول)، mehranmehdizade@yahoo.com

۲. دانش‌آموخته کارشناسی ارشد مدیریت کسب‌وکار، دانشگاه پیام نور واحد کرج، کرج، ایران

۳. دانش‌آموخته دکتری مدیریت دولتی (گرایش منابع انسانی) دانشگاه آزاد اسلامی واحد قزوین، قزوین، ایران

انجام انواع فساد ریخته شد و روند بروز انواع فساد به لحاظ کمی و حجم آن روند صعودی گرفته و هزینه‌های اقتصادی و سیاسی بسیاری بر نظام مقدس جمهوری اسلامی در عرصه ملی و بین‌المللی تحمیل گردید و در نهایت به کاهش اعتماد عمومی نسبت به مسئولان کشور منجر شده است.

واژگان کلیدی: کنترل فساد، حکمرانی خوب، رسانه‌های جمعی و اجتماعی، کاهش اعتماد عمومی

مقدمه

فساد به یکی از موضوعات مهم اجتماعی و فرهنگی در سطح ملی و بین‌المللی تبدیل شده است و از مهم‌ترین عوامل سر راه پیشرفت جامعه بوده و صدمات جبران‌ناپذیری بر روی سرعت حرکت چرخ توسعه وارد می‌کند (موسوی دوست، ۱۳۹۸). از طرفی، ماندگاری یک نظام به‌طور قطع به سلامت آن نظام بستگی دارد و فساد به معنی «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منفعت خصوصی»، «انحصار به اضافه اختیار منهای مسئولیت‌پذیری» یا «نقض قوانین در راستای کسب منفعت شخصی و ضربه به بیت‌المال» از عوامل اصلی بازماندن نهادها و جوامع از دستیابی به اهداف و از موانع اساسی رشد و تکامل آن‌ها به‌شمار می‌رود و هزینه کشور را در بخش اقتصادی افزایش می‌دهد (تانگ و همکاران، ۲۰۱۹)؛ بنابراین وجود و گسترش فساد اداری و اقتصادی از جمله مشکلاتی است که اغلب جوامع و کشورهای جهان با آن مواجه هستند. اما در این میان کشورهای توسعه‌نیافته و درحال توسعه بیش از دیگر کشورها از این مشکل رنج می‌برند. بسیاری از صاحب‌نظران و کارشناسان دلیل عمده فسادهای مالی، اداری و حکومتی را ناشی از توسعه‌نیافتگی می‌دانند که در صورت بی‌توجهی و عدم درمان آن می‌تواند به عاملی بازدارنده برای پیشرفت این کشورها تبدیل شود. مرکز بررسی‌های استراتژیک نیز در یک آسیب‌شناسی و آینده‌پژوهی در سال ۱۳۹۶، مهم‌ترین علل بروز فساد اداری و سیستمی در ایران را آلوده شدن بخشی از دستگاه‌های مسئول مبارزه با فساد به فساد، وضعیت نابسامان اقتصاد و معیشت کارکنان اداری، عدم شفافیت، خویشاوندسالاری و پارتی‌بازی، عدم مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی مدیران، ناکارآمدی قوانین، ساختار نامناسب و بوروکراسی اداری ناکارآمد، عادی شدن سوءاستفاده از قدرت عمومی برای مقاصد خصوصی، کم‌رنگ شدن ارزش‌ها و عدم پایبندی به اصول اخلاق اسلامی و حرفه‌ای و تحریم‌های اقتصادی بین‌المللی و انجام تبادلات از مبادی غیررسمی و غیرشفاف عنوان کرده بود.

به‌هرحال، فساد با تمام دلایل آن، علاوه بر هزینه‌های اقتصادی، هزینه‌های دیگری چون تغییر نگرش جامعه نسبت به مسئولین کشوری، استانی و شهری که به‌نوعی زمامدار بیت‌المال هستند و می‌بایست در قبال آن مسئول و پاسخ‌گو باشند، به‌همراه داشته و این امر به‌نوبه خود می‌تواند منجر به تحمیل هزینه‌های سیاسی در عرصه خرد و کلان شود. در این بین یکی از هزینه‌های سیاسی

تحمیلی به واسطه فساد مسئولین، زیرا گذاشتن منشور اخلاقی و سوءاستفاده از موقعیت شغلی کسب شده و به نوعی ریزش قبح فساد در سطوح مختلف جامعه و در نهایت کاهش اعتماد عمومی به نظام می‌گردد (رحیمیان، ۱۳۹۳). این در حالی است که رهبر معظم انقلاب (مدظله‌العالی) بارها در سخنرانی‌هایشان خطاب به مسئولین بر مبارزه با این پدیده تأکید و بیان کردند که «توقع من اجرای تصمیمات قاطع، عملی و بدون ملاحظه در مبارزه با فساد است». ایشان همچنین بند ۲۴ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی در ۱۳۸۹/۰۱/۳۱ را به «ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات» اختصاص دادند. در برنامه هشتم اصلاح نظام اداری، دوره دوم (۹۹-۱۳۹۷) تحت عنوان «ارتقای پاسخ‌گویی، شفافیت و مقابله با فساد در نظام اداری» نیز اهداف کمی و کیفی، اقدامات اساسی در راستای سیاست‌های ابلاغی رهبر انقلاب و پیامدها و دستاوردهای اجرای برنامه ترسیم گردید؛ بنابراین مبارزه با فساد در نظام جمهوری اسلامی ایران یکی از مباحثی است که همگی بر اهمیت و ضرورت آن تأکید دارند و می‌بایست در راستای کنترل فساد گام اساسی برداشت و زمینه توسعه پایدار را فراهم نمود زیرا فساد به شکل فعلی، خطر اصلی برای نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران است و متأسفانه ایران از جمله کشورهایی است که سال‌هاست گرفتار فساد در اغلب سازمان‌ها و مراکز به‌ویژه سازمان‌های خدمات‌رسان شده و طبق آمار و گزارش‌های بین‌المللی و داخلی (هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری، مرکز پژوهش‌های مجلس، اداره کل بازرسی قوه قضاییه) روزبه‌روز هم بر این فساد افزوده می‌شود و کار به جایی رسیده که قبح واژه فساد در جامعه ریخته شده است. همچنین آسیب‌شناسی‌های مختلف حاکی از آن است که وضعیت فساد در ایران، به‌ویژه در دستگاه‌های مسئول نامطلوب بوده و وضعیت حکمرانی خوب به‌واسطه کنترل فساد به‌رغم اقدامات دستگاه‌های قضایی، امنیتی، دولتی و قانون‌گذار از ابتدای انقلاب تا به امروز، در راستای تحقق عدالت و مبارزه با فساد اداری و مالی و با شرایط آرمانی فاصله بسیار دارد. در این بین یکی از عواملی که باعث شده روند فساد در کشور صعودی شود و به عبارتی قبح آن بریزد، رسانه‌ای شدن و بازتاب گسترش فساد در کشور از طریق رسانه‌های جمعی و اجتماعی تلقی می‌شود؛ زیرا در گذشته اخبار و اطلاعات مربوط به فساد مسئولین از طریق جراید و روزنامه‌ها و مدتی بعد از طریق رسانه ملی اعلام می‌گشت؛ اما امروزه اغلب اخبار مربوط به پرونده فساد مسئولین در سطوح خرد و کلان به‌طور گسترده و بسیار سریع و ارزان از طریق رسانه‌های جمعی (وبلاگ‌ها و وبسایت‌های خبری) و اجتماعی (پلتفرم‌های تلگرام، اینستاگرام، توئیتر، واتساپ، ایتا، سروش، لینکدین و غیره)

منتشر می‌شود. بنابراین امروزه به‌واسطه رشد و توسعه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی و گسترش روزافزون کاربرد رسانه‌های جمعی و اجتماعی، اخبار و اطلاعات متنوع و بسیاری اعم از مثبت و منفی در حوزه‌های مختلف اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی، زیست محیطی، سیاسی، ورزشی و غیره منتشر می‌شود. از سویی تمایل افراد به دسترسی آسان و ارزان به انواع اخبار و اطلاعات در قلمرو ملی و بین‌المللی از طریق رسانه‌های جمعی و اجتماعی بالا رفته و مردم بر این باورند این رسانه‌ها کمک می‌کند تا در کوتاه‌ترین زمان ممکن به اطلاعات درست و به‌موقع جهت پاسخ به سؤالات و رفع ابهامات و حتی راهکارهای مناسب دست یابند (موکاکالا و بک، ۲۰۱۸)؛ به همین خاطر، رسانه‌های جمعی و اجتماعی تبدیل به رسانه‌های تأثیرگذار به‌منظور اشتراک‌گذاری اطلاعات شده‌اند (خسروی و همکاران، ۱۳۹۹)؛ بنابراین رسانه‌های اجتماعی تأثیر بسزایی بر جامعه دارند و علاوه بر کارکردهای مثبت آن در جهت استفاده برای کاهش و کنترل فساد (تانگ و همکاران، ۲۰۱۹) و حتی تنبیه و محدود کردن فساد حتی در کشورهای با رقابت سیاسی محدود و توسعه نیافته (آنی پلوكوف و همکاران، ۲۰۱۸)؛ و افشای سوءاستفاده‌ها جهت کنترل فساد (دانایی فرد، ۱۳۹۶؛ موسوی دوست، ۱۳۹۸)؛ می‌تواند همچون لبه دیگر شمشیر، باعث ریزش قبح و ترس انجام فساد، تحمیل هزینه‌های اقتصادی و سیاسی و کاهش اعتماد عمومی نسبت به نظام شود. لذا مقاله حاضر به‌دنبال نشان دادن پیامدهای منفی کنترل ضعیف فساد در سطوح خُرد و کلان و بازتاب گسترده آن در رسانه‌های اجتماعی و جمعی و تأثیرات مخرب آن بر جایگاه ایران در عرصه بین‌المللی و ملی و ارائه مدلی نظری مبتنی بر نتایج است.

۱. وضعیت ایران در شاخص‌های بین‌المللی مرتبط با فساد

۱-۱. وضعیت نامناسب ایران در شاخص ادراک فساد - ۲۰۲۱

سازمان بین‌المللی شفافیت که یک ائتلاف جهانی ضدفساد است نیز در سال ۲۰۲۱ طبق روال هر سال، گزارش جدید خود با عنوان «شاخص ادراک فساد ۲۰۲۱-۲۰۲۰» را منتشر کرد. این گزارش شاخصی کلیدی برای سنجش میزان فساد در بخش دولتی کشورها در سالی که گذشت را ارائه می‌کند و وضعیت و رتبه کشورهای جهان را در فسادزدایی نسبت به یکدیگر می‌سنجد. گفتنی است شاخص ادراک فساد برای اندازه‌گیری میزان فساد بخش دولتی ۱۸۰ کشور و منطقه جهان تهیه و به هر یک نمره‌ای از صفر (درگیر بیشترین فساد) تا ۱۰۰ (بسیار پاک) تخصیص داده می‌شود. بر این اساس، شاخص ادراک فساد ایران در سال ۲۰۲۰ حکایت از آن دارد که نمره ایران نسبت به سال گذشته یک نمره کاهش یافته و از ۲۶ به ۲۵ رسیده و رتبه ایران نیز از ۱۴۶ به جایگاه ۱۴۹ تنزل یافت. اما در سال ۲۰۲۱ وضعیت ایران بدتر و جایگاهش به رتبه ۱۵۲ تنزل یافت و این یعنی کشور

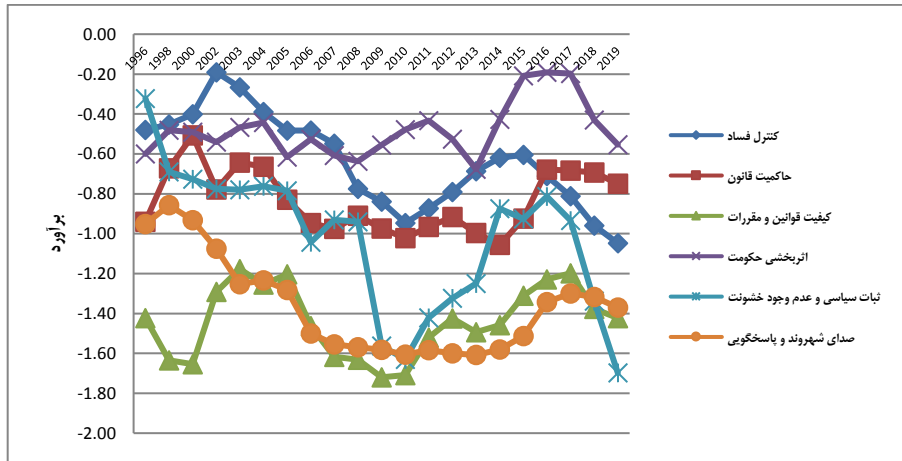
در این زمینه نتوانسته در راستای سیاست‌های کلی نظام اداری گام بردارد و به‌رغم توسعه در زیرساخت‌های الکترونیک، طبق نمودار ۱ همچنان در وضعیت قرمز و در بخش‌های گوناگون درگیر فساد بوده و در مبارزه با این معضل یا پیشرفتی نداشته یا پیشرفت آن در مقایسه با سایر کشورها اندک بوده است.



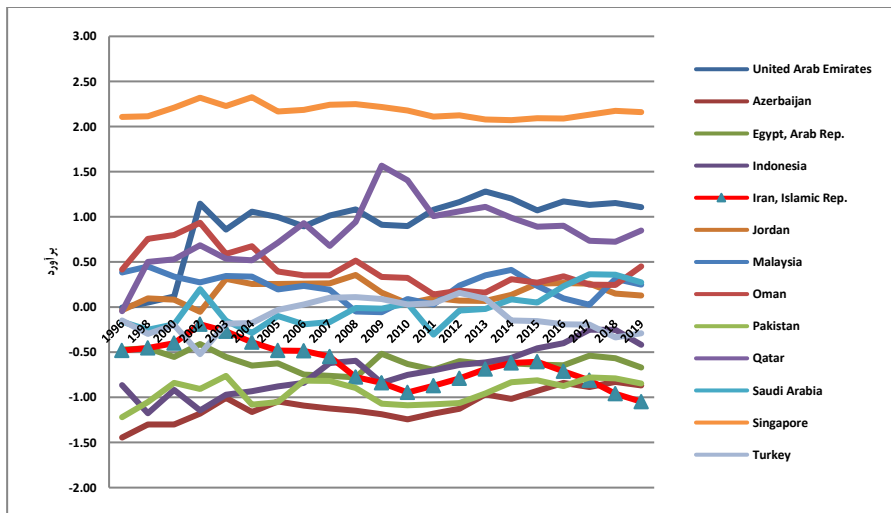
نمودار ۱: وضعیت ایران در شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۲۱ (منبع: سازمان بین‌المللی شفافیت)

۲-۱. وضعیت نامناسب ایران در شاخص حکمرانی خوب و کنترل فساد- ۲۰۲۱

از سویی کنترل فساد در نظام‌های سیاسی یکی از شاخص‌های حکمرانی خوب و کارآمدی دولت‌هاست که جهت ارزیابی نمره برآوردی آن بین ۲/۵- تا ۲/۵+ باید باشد. در نمودار ۲ علاوه بر ۵ شاخص فرعی دیگر حکمرانی خوب، وضعیت شاخص کنترل فساد طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۹ نشان می‌دهد که وضعیت ایران نزولی بوده است. همچنین نمودار ۳، وضعیت مقایسه‌ای ایران در شاخص کنترل فساد نسبت به ۱۲ کشور اسلامی طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۹ را نشان می‌دهد که متأسفانه وضعیت ایران به‌رغم اقدامات سازنده، همچنان نامطلوب است.

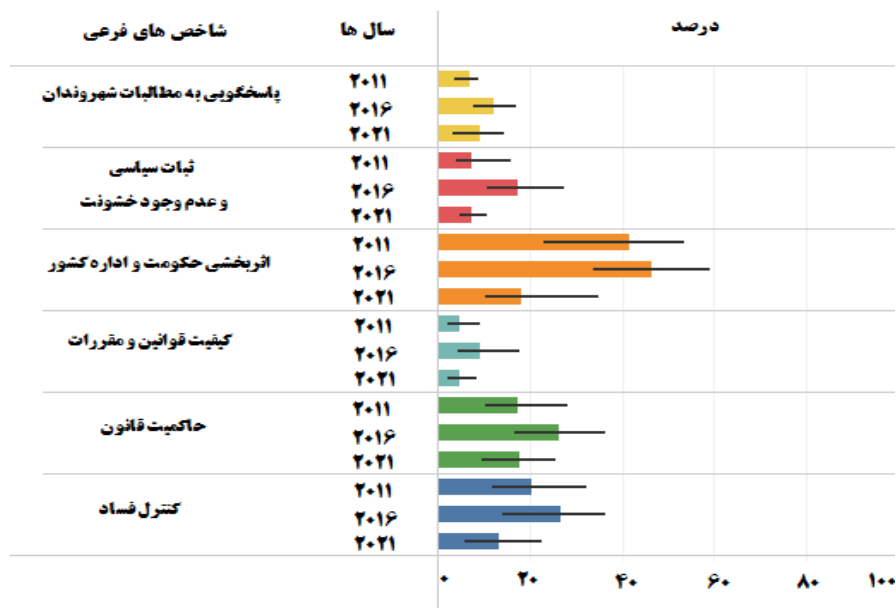


نمودار ۲: وضعیت ایران در شاخص‌های جهانی حکمرانی طی سال‌های ۱۹۹۶-۲۰۱۹



نمودار ۳: وضعیت شاخص کنترل فساد در ایران و ۱۲ کشور مسلمان طی سال‌های ۱۹۹۶-۲۰۱۹

بر اساس جدیدترین گزارش و تحلیل روند ۱۰ سال گذشته (از ۲۰۱۱ تا ۲۰۲۱)، ایران در این شاخص به شدت تنزل یافته است و طبق نمودار ۴، بهترین وضعیت آن به سال ۲۰۱۶ و نامطلوب‌ترین وضعیت آن به سال ۲۰۲۱ برمی‌گردد؛ یعنی هم وضعیت شاخص اصلی حکمرانی ایران در سال ۲۰۲۱ نامساعدتر شده و هم شاخص فرعی کنترل فساد در سال ۲۰۲۱ نسبت به سال ۲۰۱۱ تنزل یافته است.



نمودار ۴: وضعیت ایران در شاخص‌های حکمرانی خوب - ۲۰۱۱ الی ۲۰۲۱ (منبع: گروه بانک جهانی)

۱-۳. وضعیت نامناسب ایران در شاخص شکنندگی نظام اقتصادی - ۲۰۲۰

بنیاد صلح (FFP) نیز همه‌ساله در گزارشی به بررسی کشورهای مختلف جهان از نظر میزان شکنندگی نظام اقتصادی آن‌ها می‌پردازد که در گزارش ۲۰۲۰ این بنیاد، وضعیت ایران در شاخص‌های مختلف به‌ویژه شاخص‌های «مشروعیت دولت» و «افول اقتصادی» که دربرگیرنده مؤلفه‌هایی از جمله شفافیت و شواهد فساد از سوی مقامات دولتی، ملی و یا محلی، اختلاس، فرار سرمایه، پولشویی و ... است، طبق جدول ۱، نسبت به کشورهای مسلمان نامطلوب است.

جدول ۱: مقایسه وضعیت کشورهای مسلمان به لحاظ شاخص شکنندگی نظام اقتصادی در سال ۲۰۲۰

نام کشور	SA	FE	GG	EC	UD	HF	SL	PS	HR	DP	RD	EX	کل
سنگاپور	۰.۱	۰.۴	۷.۱	۱.۱	۹.۲	۴.۲	۸.۳	۰.۱	۳.۴	۰.۲	۰.۱	۰.۱	۳.۲۶
امارات	۸.۲	۶.۳	۵.۲	۹.۱	۸.۲	۲.۲	۵.۶	۴.۱	۳.۷	۱.۳	۹.۱	۱.۲	۱.۳۸
قطر	۷.۱	۰.۵	۷.۳	۲.۱	۶.۴	۸.۱	۴.۶	۴.۱	۱.۶	۹.۲	۷.۱	۳.۷	۷.۴۳

۱. شاخص مشروعیت همچنین توانایی یک کشور در انجام وظایف اساسی که اعتماد مردم نسبت به دولت و نهادهای تحت فعالیت آن را به دنبال دارد (مثل توانایی جمع‌آوری مالیات) مدنظر قرار می‌دهد.

۲. این شاخص معطوف به اقتصاد رسمی و همچنین تجارت غیرقانونی مثل قاچاق مواد مخدر و انسان و فرار سرمایه یا میزان فساد و معاملات غیرقانونی مانند پولشویی یا اختلاس است.

نام کشور	SA	FE	GG	EC	UD	HF	SL	PS	HR	DP	RD	EX	کل
عمان	۳.۳	۶.۶	۰.۲	۲.۴	۹.۳	۲.۲	۹.۶	۷.۲	۲.۷	۰.۴	۸.۱	۲.۳	۰.۴۸
مالزی	۷.۵	۸.۶	۷.۵	۸.۲	۲.۴	۸.۴	۶.۶	۳.۳	۱.۷	۴.۴	۳.۳	۹.۲	۶.۵۷
اندونزی	۱.۶	۱.۷	۴.۷	۲.۴	۹.۴	۶.۶	۲.۴	۱.۵	۷.۶	۸.۶	۵.۴	۳.۴	۸.۶۷
عربستان	۰.۶	۵.۸	۷.۸	۹.۳	۷.۴	۶.۳	۱.۸	۹.۲	۹.۸	۴.۴	۱.۴	۰.۵	۸.۶۸
آذربایجان	۹.۵	۹.۷	۶.۵	۴.۴	۲.۵	۳.۴	۱.۹	۵.۴	۰.۸	۷.۳	۸.۶	۹.۵	۳.۷۱
اردن	۵.۵	۹.۶	۹.۸	۵.۶	۹.۴	۸.۴	۱.۶	۸.۳	۱.۷	۶.۵	۵.۸	۸.۶	۴.۷۵
ترکیه	۵.۷	۸.۸	۰.۱۰	۶.۴	۰.۵	۴.۴	۵.۷	۴.۴	۳.۸	۶.۴	۷.۸	۴.۵	۱.۷۹
ایران	۲.۷	۶.۹	۶.۹	۲.۷	۰.۵	۶.۵	۲.۹	۷.۳	۲.۹	۵.۴	۶.۵	۰.۷	۴.۸۳
مصر	۹.۷	۱.۹	۶.۸	۶.۷	۴.۵	۳.۵	۶.۸	۲.۴	۷.۹	۲.۶	۴.۶	۰.۷	۰.۸۶
پاکستان	۲.۸	۰.۹	۱.۹	۱.۷	۶.۵	۵.۶	۶.۷	۷.۷	۱.۷	۹.۷	۸.۷	۵.۸	۱.۹۲

توضیحات: SA = دستگاه امنیت؛ FE = نخبگان جناحی؛ GG = اعتراضات عمومی؛
 EC = افول اقتصادی؛ UD = توسعه نامساعد؛ HF = مهاجرت و فرار مغزها؛ SL = مشروعیت دولت؛
 PS = خدمات عمومی؛ HR = حقوق بشر و قانونمداری؛ DP = فشارهای جمعیت‌شناختی؛
 RD = پناهندگان و آوارگان؛ EX = مداخلات خارجی

۱-۴. وضعیت نامناسب ایران در شاخص رقابت‌پذیری جهانی - ۲۰۱۹

گزارش مجمع جهانی اقتصاد در سال ۲۰۱۹ نیز نشان داد که مؤلفه شفافیت و بروز فساد که زیرمجموعه شاخص نهادها می‌باشد، در ایران وضعیت نامناسبی دارد و رتبه ایران از ۱۴۱ کشور با نمره ۲۸ در جایگاه نه چندان مطلوب ۱۱۶ می‌باشد. همچنین بررسی روند نهادها که دربرگیرنده عملکرد بخش دولتی، آینده‌نگری دولت و مجموعه حکمرانی، قوانین و مقررات و امنیت جامعه می‌باشد نشان داد که رتبه این شاخص طی دو سال اخیر تنزل یافته است که ازجمله دلایل آن می‌توان به نداشتن برنامه و چشم‌انداز بلندمدت در بخش‌های مختلف، اتخاذ تصمیمات لحظه‌ای در برخی موارد، تدوین قوانین چالش‌زا ازجمله مقررات ارزی، بوروکراسی اداری ناکارآمد، وجود فساد در برخی ادارات، ساختارهای نامناسب و ناکارآمدی دولتی و عدم پذیرش مسئولیت در برابر تغییرات اشاره نمود.

۱-۵. وضعیت بازداشت مسئولین در سراسر کشور به اتهام فساد

در جدول ۲، به ۱۶۱ خبر منتشره مربوط به بازداشت مسئولین دولتی، شهری، قانون‌گذار و حتی قضایی، نظام بانکی به دلایل بروز انواع فساد (اعم از نوع اول تا پنجم^۱) به تفکیک شهرهای ۳۱

۱. انواع فساد اداری:

استان کشور طی سال‌های ۱۳۹۶ تا ۱۴۰۱ از طریق رسانه‌های جمعی و اجتماعی (در این مقاله منظور وبلاگ، وبسایت و پایگاه‌های خبری و خبرگزاری‌ها) یعنی حدود ۴۰ پایگاه و خبرگزاری که همگی دارای کانال‌ها و صفحات مختلف در پیام‌رسان‌های تلگرام، اینستاگرام، فیسبوک، لینکداین، ایتا، سروش، واتساپ نیز هستند، به صورت کاملاً تصادفی و با کمک جست‌وجو در اینترنت شناسایی گردید، اشاره شده است.

جدول ۲: مروری بر اخبار بازداشت مدیران دولتی سراسر کشور به دلیل فساد (۱۳۹۶-۱۴۰۱)

نوع فساد	تاریخ و منبع (رسانه)	شهر	شرح
استان قزوین			
نوع اول و دوم	اسفند ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	قزوین	بازداشت رئیس شورای شهر قزوین به دلیل پاره‌ای از تخلفات و چند نفر از کارکنان این شهرداری به اتهام اختلاس و اخذ رشوه
نوع دوم	اردیبهشت ۱۴۰۰- خبرگزاری تسنیم	قزوین	بازداشت متخلفان در پرونده ارتشاه شهرداری قزوین
نوع دوم	مرداد ۱۴۰۱- ایلنا	قزوین	دستگیری سه نفر از کارکنان شهرداری قزوین به جرم رشوه
استان اصفهان			
نوع اول تا سوم	مرداد ۱۴۰۱- خبرگزاری مشرق	اصفهان	کشف فساد ۹۲ هزار میلیارد تومانی فولاد مبارکه (در فاصله سال‌های ۱۳۹۷ تا ۱۴۰۰) طبق گزارش ۳۰۰ صفح‌های تحقیق و تفحص مجلس شورای اسلامی از شرکت فولاد مبارکه
نوع اول و دوم	آذر ۱۴۰۰- ایلنا	اصفهان	دستگیری ۱۲ نفر از پرسنل شهرداری به دلیل فساد
نوع اول	آبان ۱۴۰۰- اقتصاد سالم	اصفهان	بازداشت رئیس اتاق بازرگانی اصفهان بازداشت به دلیل تخلفات مالی
نوع سوم	مرداد ۱۴۰۰- خبرگزاری مهر	اصفهان	بازداشت مدیرعامل سازمان آرامستان‌های شهرداری اصفهان به دلیل دریافت وجه برخلاف مقررات و بدون مستند قانونی، تضییع حقوق دولت و نهادهای عمومی، اختلاس و تحصیل مال از طریق نامشروع و مداخله در معاملات با شهرداری
استان یزد			
نوع دوم و سوم	اردیبهشت ۱۳۹۸- تابناک	یزد	بازداشت مدیرعامل یک بانک در استان یزد به اتهام اخذ وجه کلان در قبال اقدامات غیرقانونی، پرداخت تسهیلات و ...
نوع دوم و سوم	آبان ۱۴۰۰- ایرنا	تفت	بازداشت پنج کارمند منابع طبیعی و ثبت اسناد تفت به جرم جعل اسناد دولتی و ارتشا
نوع دوم و سوم	دی ۱۳۹۷- جماران	یزد	بازداشت مدیرکل سابق محیط زیست استان یزد به اتهام ارتشا، تضییع حقوق دولت در عدم انجام وظیفه قانونی و اهمال در این زمینه و سوءاستفاده از موقعیت شغلی
نوع اول و دوم	شهریور ۱۳۹۶- قدس آنلاین	یزد	بازداشت یکی از مدیران مجتمع معادن سنگ آهن فلات مرکزی به اتفاق سه نفر مرتبط به اتهام پولشویی، دریافت و پرداخت رشوه، تبانی و تدلیس (تخلفات مالی)

نوع اول: اختلاس که هم به بودجه دولت حمله می‌شود و هم شخص مرتکب از آن سود می‌برد.
 نوع دوم: دریافت پورسانت یا رشوه که خارج از موازین دولتی دریافت می‌شود اما به بیت‌المال آسیب وارد نمی‌شود.
 نوع سوم: تضییع اموال دولتی است که سود شخصی در آن برای کارمند یا مدیر وجود ندارد.
 نوع چهارم: سودی در کار نیست و به خزانه نیز آسیبی وارد نمی‌شود؛ اما در این نوع فساد، صورت وضعیت جعلی یا فاکتور صوری ارائه می‌شود.
 نوع پنجم: زمینه فساد را باز نمی‌کند و نقض صوری قوانین است.

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
استان مرکزی			
بازداشت یکی از معاونین اداره کل صمت استان مرکزی به اتهام فساد مالی	اراک	شهریور ۱۴۰۱ - تابناک	نوع دوم
بازداشت یکی از مدیران استان مرکزی به اتهام فساد اقتصادی	اراک	اردیبهشت ۱۳۹۹ - خبرگزاری مهر	نوع دوم
بازداشت رئیس شورای شهر رازقان به اتهام اختلاس	رازقان	اسفند ۱۴۰۰ - ایمننا	نوع اول
استان قم			
بازداشت مدیرعامل شرکت شهرک‌های صنعتی قم به اتهام فساد مالی	قم	آذر ۱۳۹۷ - عصر ایران	نوع اول و دوم
بازداشت مدیر اسبق غله استان قم به اتهام تضییع وجوه و اموال دولتی و بیت‌المال	قم	مرداد ۱۳۹۸ - ایسنا	نوع سوم
استان سمنان			
بازداشت دو نفر از کارکنان اداره کل ورزش و جوانان استان سمنان به دلیل اختلاس و سوء جریان مالی	سمنان	بهمن ۱۳۹۷ - ایسنا	نوع اول
بازداشت مدیرکل و یکی از کارکنان یکی از دستگاه‌های اداری در سمنان به اتهام ارتشاء	سمنان	مرداد ۱۳۹۶ - ایسنا	نوع دوم
دستگیری مدیرکل اسبق محیط‌زیست استان سمنان و معاونش به اتهام اختلاس و ارتشاء	سمنان	اسفند ۱۳۹۷ - خبرگزاری تسنیم	نوع اول و دوم
استان مازندران			
بازداشت شهردار شهر بابل به دلیل برخی تخلفات مالی	بابل	اسفند ۱۳۹۹ - شبکه خبر و خبرگزاری مهر	نوع دوم
دستگیری ۹ عضو اصلی شورای شهر ساری به اتهام فساد مالی	ساری	دی ۱۳۹۹ - خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران	نوع دوم
دستگیری ۸ عضو شهرداری و شورای شهر سلمانشهر به اتهام تضییع حقوق بیت‌المال، ایجاد منافع غیرقانونی برای افراد، دریافت رشوه، جعل و صدور پروانه‌های ساخت‌وساز غیرقانونی	سلمانشهر	شهریور ۱۳۹۹ - خبرگزاری فارس	نوع دوم و سوم
دو عضو شورا و یک کارمند شهرداری بابل به اتهام فساد مالی	بابل	آذر ۱۳۹۹ - خبرگزاری مهر	نوع دوم
دستگیری عضو شورای شهر قائمشهر به دلیل مسائل مالی	قائمشهر	تیر ۱۴۰۱ - ایلنا	نوع دوم
دستگیری دو عضو شورا و دهیاری یکی از روستاهای شهرستان آمل	آمل	بهمن ۱۳۹۹ - خبرگزاری صدا و سیما	نوع دوم
دستگیری معاون اجرایی قوه قضاییه (اکبر طبری) به اتهامات: مشارکت در تشکیل شبکه چند نفری در ارتشا، با وصف سردستگی؛ اخذ رشوه؛ اخذ زمین و آپارتمان اداری؛ تسهیل وجه نقد؛ پولشویی از طریق تبدیل وجه نقد به سهام	آمل	تیر ۱۳۹۸ - جامعه خبری تحلیلی آلف	نوع اول تا سوم
دستگیری دو کارمند منابع طبیعی و پنج پیمانکار به اتهام دریافت رشوه در سوادکوه و بازداشت دو دهیار و عضو شورای روستا (مسئول مالی دهیاری و یک عضو شورای روستا) به اتهام فساد مالی	سوادکوه	آذر ۱۳۹۹ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
بازداشت شهردار ساری به همراه معاون مالی شهرداری به اتهام فساد مالی	ساری	آبان ۱۳۹۹ - خبرگزاری تسنیم	نوع اول و دوم
بازداشت سعید مرتضوی (دادستان سابق تهران و مدیرعامل سابق تأمین اجتماعی) به دلیل دو پرونده مطرح با عناوین «کهریزک» و «تأمین اجتماعی»	مازندران	اردیبهشت ۱۳۹۷ - ایسنا	نوع اول و دوم
بازداشت یک مدیر استانی وزارت جهاد کشاورزی به اتهام فساد مالی	ساری	شهریور ۱۳۹۸ - ایسنا	نوع دوم
استان فارس			
دستگیری عضو شورای شهر داریون که همزمان رئیس شورای شهرستان شیراز	شیراز	اسفند ۱۳۹۹ - ایرنا	نوع دوم
دستگیری معاون یک شرکت خدمات‌رسان دولتی به اتهام رشوه	شیراز	دی ۱۴۰۰ - خبرگزاری مهر	نوع دوم

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
دستگیری ۱۲۹ نفر از اعضای شوراها و شهرداری‌های استان فارس (شیراز ۲ نفر، جهرم ۱۸ نفر، مرودشت ۲۹ نفر، صدررا ۲۶ نفر، لارستان یک نفر، آباده ۱۰ نفر، زرکان ۳ نفر و مرودشت ۳۳ نفر؛ همچنین تعدادی نیز در بخش‌ها و سازمان همیاری‌های شهرداری بودند)	شیراز؛ جهرم؛ مرودشت؛ صدرا؛ لارستان؛ آباده؛ زرکان	خرداد ۱۴۰۰ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
بازداشت مدیرعامل و دو معاون پتروشیمی شیراز به اتهام تبانی در معاملات دولتی و اختلاس	فارس	آبان ۱۴۰۱ - ایسنا	نوع اول و دوم
استان گیلان			
بازداشت یک عضو شورای شهر رشت به دلیل اتهامات متعدد مالی و اخلاقی	رشت	اسفند ۱۳۹۹ - گیل خبر	نوع دوم و پنجم
بازداشت دو تن از اعضای شوراهای اسلامی دو شهر گیلان با اتهامات مالی	گیلان	فروردین ۱۴۰۰ - گیل خبر	نوع دوم
بازداشت شهردار یکی از شهرهای شرقی گیلان با اتهامات مالی	گیلان	دیارمیرزا - اردیبهشت ۱۴۰۰	نوع دوم
بازداشت معاون سابق فرماندار و همسرش به اتهام جعل و سندسازی زمین‌ها با مالکیت دولتی و خصوصی (زمین خواری)	گیلان	۱۳۹۹ - پایگاه خبری دیار میرزا	نوع سوم
بازداشت معاون یکی از مدیران کل استان گیلان به اتهام فساد اخلاقی و اشتهاء فحشا حین رابطه‌ای نامشروع	گیلان	تیر ۱۳۹۸ - خبرگزاری موج	نوع پنجم
بازداشت تعدادی از کارمندان گمرک گیلان به اتهام جعل رایانه‌ای، دستکاری در کوتاژهای گمرکی، دریافت رشوه و تضییع حقوق دولتی	گیلان	۱۳۹۹ - پایگاه خبری دیار میرزا	نوع دوم و سوم و چهارم
محکومیت رئیس اسبق سازمان چای کشور به جرم اهمال در انجام وظیفه منجر به تضییع گسترده اموال دولتی	لاهیجان	۱۳۹۹ - پایگاه خبری دیار میرزا	نوع سوم
بازداشت یکی از مدیران ارشد گمرکات استان گیلان به اتهام فساد مالی	رشت	بهمن ۱۳۹۶ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
بازداشت ۴ نفر از کارکنان گمرک بندر انزلی و یکی از کارکنان جهاد کشاورزی استان گیلان به عنوان بازرس محصولات کشاورزی وارداتی به کشور به اتهام اخذ و دریافت رشوه مجوز واردات کالا بدون سنجش و طی تشریفات قانونی	بندرانزلی	۱۳۹۹ - پایگاه خبری ۸ دی	نوع دوم و سوم
اختلاس ۱۸ میلیارد ریالی با سوءاستفاده از مدارک مشتریان و تشکیل پرونده‌های وام صوری (سندسازی و تشکیل پرونده وام صوری) توسط رئیس یک بانک در آستانه اشرفیه	آستانه اشرفیه	۱۳۹۹ - خبرگزاری تسنیم	نوع اول و سوم و چهارم
دستگیری دو تن از مدیران یکی از بانک‌های دولتی گیلان (معاون مدیر کل و عضو فعلی هیئت مدیره و مدیرکل سابق این بانک) به اتهام فساد اقتصادی (صددها میلیارد تومان تسهیلات بدون ضابطه و وثیقه کافی در اختیار یکی از بدهکاران بزرگ بانکی)	رشت	۱۳۹۹ - پایگاه خبری گیلانستان	نوع دوم، سوم و چهارم
دستگیری دو کارمند منابع طبیعی و یک دهیار در رودبار به اتهام دریافت رشوه	رودبار	۱۳۹۹ - خبرگزاری صدا و سیما	نوع دوم
دستگیری مسئول مالی یکی از ادارات رشت به جرم اختلاس دو میلیارد و ۵۰۰ میلیون ریالی	رشت	۱۳۹۸ - باشگاه خبرنگاران جوان	نوع اول
دستگیری شهردار و ۳ تن از اعضای شورای شهر لوشان به اتهام دریافت رشوه و انجام اقدامات خلاف قانون در واگذاری‌های صورت گرفته به پیمانکاران	لوشان	۱۳۹۸ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
دستگیری نماینده استانداردی گیلان در کمیسیون ماده ۱۰۰ یکی از شهرداری‌های غرب گیلان به اتهام دریافت رشوه، فساد مالی و تضییع حقوق بیت‌المال	رشت	۱۳۹۸ - پایگاه خبری گیلانستان	نوع دوم و سوم

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
بازداشت رئیس و کارشناس یکی از ادارات شهرستان رودسر به اتهام جعل امضا، اقدام به صدور مجوز ساخت و تغییر کاربری زمین های مزروعی بدون انجام تشریفات قانونی مجوز تغییر کاربری ۱۶ هزار و ۸۲۰ متر مربع زمین کشاورزی خارج از طرح هادی به ارزش بیش از ۸۶ میلیارد ریال	رودسر	۱۳۹۸- خبرگزاری ایلنا	نوع چهارم
بازداشت مدیرکل یکی از دستگاه های اجرایی به به جرم اختلاس و ارتشاء	رشت	۱۴۰۰- خبرگزاری تسنیم	نوع اول و دوم
بازداشت یکی از مدیران ثبت اسناد و املاک استان گیلان به اتهام دریافت رشوه، برقراری ارتباط نامشروع و پذیرش اعمال نفوذ	رشت	۱۳۹۷- پایگاه خبری خیز آتلاین	نوع دوم
بازداشت مدیر ارشد گیلانی (سازمان جهاد کشاورزی) به اتهام اخذ مبلغ ۲۵۰ میلیون تومان رشوه	رشت	۱۳۹۷- اقتصاد آتلاین	نوع دوم
بازداشت یکی از مدیران اداره صنایع بازرگانی استان گیلان و تعدادی از پرسنل به اتهام دریافت رشوه	رشت	۱۳۹۶- پایگاه اطلاع رسانی اخبار رشت	نوع دوم
بازداشت معاون استاندار سابق گیلان، مدیرکل صنعت، معدن و تجارت استان گیلان، مدیرکل میراث فرهنگی و چند معاون و مشاور دیگر ۱۳ نفر از کارکنان شاغل در سازمان صنعت و معدن به اتهام اختلاس و تضییع حقوق دولتی «تضییع حقوق بیت المال»	رشت	۱۳۹۶- پایگاه خبری گیلانستان و نگاه ایران	نوع دوم و چهارم
برکناری و بازداشت یکی از مدیران ارشد گمرکات استان گیلان به اتهام واگذاری فرایند توزین کالای مسافری در منطقه آزاد حسن رود به یک شرکت متعلق به بخش خصوصی به دلیل فشار یکی از فرزندان مقامات پر نفوذ در استان	رشت	۱۳۹۶- پایگاه خبری تابناک	نوع چهارم
بازداشت مسئول دفتر نماینده ولی فقیه در گیلان به دلیل اتهامات اقتصادی و مالی	رشت	فروردین ۱۳۹۷- نگاه ایران	نوع اول
استان آذربایجان شرقی			
بازداشت شهردار مراغه را به اتهام فساد مالی	مراغه	دی ۱۳۹۹- صبح ایران	نوع دوم
بازداشت تعدادی از کارمندان گمرک آذربایجان شرقی به اتهام جعل رایانه ای، دستکاری در کونتاژهای گمرکی، دریافت رشوه و تضییع حقوق دولتی	آذربایجان شرقی	۱۳۹۹- پایگاه خبری دیار میرزا	نوع دوم، سوم و چهارم
استان هرمزگان			
بازداشت شهردار منطقه یک بندرعباس به همراه سه مدیر دیگر به اتهام فساد مالی	بندرعباس	مرداد ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری ۹ نفر از مدیران سابق و کارکنان شهرداری بندرعباس	بندرعباس	شهریور ۱۴۰۱- فردا نیوز	نوع دوم
بازداشت شهردار «رودان» به اتهام فساد مالی	رودان	آبان ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری مدیر کل سابق امور اقتصادی و دارایی استان هرمزگان به اتهام فساد مالی	هرمزگان	مرداد ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری دو نفر از مدیران ادارات شهرستان قشم به اتهام اختلاس	قشم	بهمن ۱۴۰۰- ایلنا	نوع اول
استان تهران			
دستگیری دو شهردار منطقه ۲ و ۸	تهران	دی ماه ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری عضو شورای فعلی شهر باغستان شهریار به اتهام ارتشا	باغستان	اسفند ۱۴۰۰- ایرنا	نوع دوم
دستگیری یک عضو شورای شهر شهریار به اتهام ارتشاء	شهریار	مهر ۱۴۰۱- خبرگزاری مهر	نوع دوم
بازداشت گسترده کارمندان (بیش از ۷۰ نفر به اتهام فساد اداری) یک اداره در رباط کریم	رباط کریم	تیر ۱۴۰۱- دنیای اقتصاد	نوع دوم و سوم
دستگیری سه کارمند شهرداری رباط کریم به اتهام فساد مالی	رباط کریم	بهمن ۱۴۰۰- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
دستگیری دو عضو شورای شهر و یک کارمند شهرداری لوسان	لوسان تهران	بهمن ۱۳۹۹- ایلنا	نوع دوم و سوم

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
دستگیری ۵ عضو شورای اسلامی پرنده	پرنده	بهمن ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
دستگیری رئیس و دو کارمند اداره ورزش بهارستان به جرم فساد مالی	بهارستان	مرداد ۱۳۹۹- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
بازداشت چهار عضو شورای شهر، شهردار، ۵ پیمانکار، یک دهیار و ۱۶ نفر از کارمندان شهرداری آبسرد	آبسرد دماوند	بهمن ۱۳۹۹- خبرگزاری مهر	نوع دوم و سوم
بازداشت دو کارمند بخشداری و جهاد کشاورزی هنگام دریافت ۱۴ سکه به عنوان رشوه	رباط کریم	مهر ۱۴۰۱- اعتماد آنلاین	نوع دوم
دستگیری شهردار، یکی از کارکنان و دو عضو شورای اسلامی اوشان فشم، میگویند به دلیل اتهامات مالی و دستگیری رئیس و یک عضو دیگر شورای شهر به همراه دو نفر از کارکنان شهرداری	اوشان فشم	اردیبهشت و خرداد ۱۳۹۹- خبرگزاری ایمننا	نوع دوم
بازداشت اعضای شورای شهر و شهردار نسیم‌شهر به اتهام فساد مالی	نسیم شهر	مرداد ۱۴۰۰- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری معاون سابق یکی از ادارات شهرستان ری، تعدادی از اعضای اتحادیه نانوایان و مدیرعامل یکی از کارخانه‌های آرد شهرستان ری به اتهام فساد مالی	ری	شهریور ۱۴۰۱- خبرگزاری فارس	نوع دوم و سوم
بازداشت یکی از مدیران حقوقی شهرداری تهران	تهران	مرداد ۱۴۰۱- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
بازداشت دو نفر از مسئولان کنترل نظارت بر ساخت و ساز شهرداری شهریار به اتهام ارتشاء	شهریار	شهریور ۱۴۰۱- اقتصاد سالم	نوع دوم
دستگیری ۱۳ نفر به اتهام فساد اداری و تضییع شدید حقوق بیت‌المال	دماوند	اردیبهشت ۱۴۰۱- خبرگزاری فارس	نوع دوم و سوم
بازداشت یک مدیر شرکت وابسته به تأمین اجتماعی به اتهام فساد مالی	تهران	شهریور ۱۴۰۱- خبرگزاری فارس	نوع دوم
بازداشت مشاور وزیر راه و از بستگان مرجع عالی‌قدر شیعه آیت‌الله مکارم شیرازی به اتهام «فساد مالی و رشوه»	تهران	شهریور ۱۴۰۱- اقتصاد نیوز	نوع دوم
بازداشت بازپرس سابق دادسرای فرهنگ و رسانه به اتهام تأثیر دادن نفوذ اشخاص دولتی در اقدامات و تصمیمات قضایی و دریافت رشوه به مبلغ ۲۸ میلیارد ریال	تهران	مهر ۱۳۹۸- باشگاه خبرنگاران جوان	نوع سوم و دوم
بازداشت رئیس متخلف اداره بازداشت یکی از مناطق شهرداری تهران	تهران	بهمن ۱۴۰۰- خبرگزاری فارس	نوع دوم
بازداشت ۴ کارمند شهرداری ملارد به اتهام اخذ رشوه و طلا	ملارد	آبان ۱۴۰۱- ایرنا	نوع دوم
بازداشت شبنم نعمت‌زاده (دختر وزیر صمت دولت روحانی) با اتهاماتی درباره انحصار دارو و تحصیل مال از طریق نامشروع	تهران	شهریور ۱۳۹۸- ایستنا	نوع سوم و چهارم
بازداشت معاون اجرایی سابق رئیس‌جمهور (حمید بقایی) به اتهام تصرف غیرمجاز، اختلاس و تبانی در معاملات دولتی	تهران	اسفند ۱۳۹۶- ایمننا	نوع اول، دوم و سوم
بازداشت نایب رئیس فدراسیون فوتبال شهره موسوی درخصوص پرونده کلاهبرداری رمز ارز کینگ مانی	تهران	فروردین ۱۴۰۱- عصر ایران	نوع پنجم
بازداشت و اعدام سلطان قیر (حمیدرضا باقری درمنی) به اتهام کلاهبرداری و افساد فی الارض اعدام و ۳۳ نفر همکار وی از جمله سردفتر اسناد رسمی، رئیس و معاون سابق شعبه بهار بانک ملی ایران، مدیرعامل و برخی دیگر از مسئولین سابق شرکت پالایش نفت چی، ۴ نفر از کارشناسان رسمی دادگستری و ...	تهران	دی ۱۳۹۷- پایگاه خبری انصاف و ایستنا	نوع دوم، سوم و چهارم
بازداشت داماد وزیر کار دولت (هادی رضوی)؛ به اتهام اختلال در نظام اقتصادی کشور	تهران	مرداد ۱۳۹۸- جامعه خبری تحلیلی آلف	نوع پنجم
بازداشت و محکومیت برادر رئیس‌جمهور، حسین فریدون به اتهام مالی و ارتباطات با برخی بدهکاران بزرگ سیستم	تهران	تیر ۱۳۹۶- خبرگزاری فارس	نوع دوم

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
بازداشت احمد عراقچی معاون برکنار شده ارزی بانک مرکزی به اتهام پرونده «فساد» در توزیع ارز یا اخلال در نظام پولی و ارزی	تهران	مرداد ۱۳۹۷- نگاه ایران	نوع سوم و چهارم
بازداشت مدیرعامل سابق بانک‌های ملت و پارسیان به اتهام فساد اقتصادی	تهران	بهمن ۱۳۹۸- دیارمیرزا	نوع اول
بازداشت مدیرعامل فراری بانک سرمایه به اتهام فساد اقتصادی، اخلال در نظام اقتصادی، خیانت در امانت و تحصیل مال نامشروع	تهران	مهر ۱۳۹۹- عصر ایران	نوع اول، سوم
بازداشت معاون شهرداری تهران به اتهام فساد در پرونده «هلدینگ مالی یاس»	تهران	شهریور ۱۳۹۶- ایرنا	نوع اول
استان سیستان و بلوچستان			
بازداشت ۱۱ نفر در شهرداری زابل به اتهام فساد مالی و اداری	زابل	مرداد ۱۳۹۷- خیرگزاری فارس	نوع دوم
دستگیری رئیس شورای شهر ایرانشهر به اتهام هشت فقره جعل مصوبات شورای شهر و هشت فقره استفاده از سند مجعول و سوءاستفاده از موقعیت شغلی	ایرانشهر	مهر ۱۳۹۹- خیرگزاری مهر	نوع چهارم
بازداشت گروهی از کارمندان علوم پزشکی ایرانشهر به اتهام فساد مالی (۱۱ نفر به دلیل اختلاس، ارتشاء و ارتشاء دسته جمعی)	ایرانشهر	تیر ۱۴۰۰- خبرآنلاین	نوع اول و دوم
استان کرمانشاه			
دستگیری یکی از اعضای شورای شهر کرمانشاه به دلیل برخوردی نامناسب و هتاکانه با یک همسر شهید	کرمانشاه	مهر ۱۳۹۹- مرصادنیوز	نوع پنجم
دستگیری ۷ نفر از کارکنان گمرک کرمانشاه به دلیل دریافت رشوه	کرمانشاه	مهر ۱۳۹۹- همشهری آنلاین	نوع دوم
استان آذربایجان غربی			
دستگیری شهردار منطقه یک ارومیه و شهرداران مناطق دو و چهار و نیز شهردار مرکزی ارومیه (دستگیری ۷ نفر از مدیران ارشد و کارمندان شهرداری ارومیه)	ارومیه	آبان ۱۳۹۹- خیرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
دستگیری پنج نفر از اعضای شورای اسلامی شهر مهاباد به اتهام فساد مالی	مهاباد	مرداد ۱۳۹۹- خیرگزاری جمهوری اسلامی ایران	نوع دوم و سوم
دستگیری تعدادی از مدیران وقت دامپزشکی استان به اتهاماتی از قبیل اختلاس، تبانی در معاملات دولتی و ارتشاء	آذربایجان غربی	فروردین ۱۴۰۱- خیرگزاری فارس	نوع دوم و سوم و اول
بازداشت ۶ کارمند شهرداری شاهین دژ به اتهام فساد مالی	شاهین دژ	اردیبهشت ۱۴۰۰- خیرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
دستگیری ۲۰ نفر از کارکنان شورای شهر و شهرداری مهاباد به اتهام فساد مالی	مهاباد	شهریور ۱۳۹۹- ایلنا	نوع دوم و سوم
دستگیری سرپرست سابق یکی از ادارات دولتی بوکان به اتهام فساد اداری	بوکان	آبان ۱۴۰۱- خیرگزاری فارس	نوع سوم
استان البرز			
دستگیری یکی از اعضای شورای شهر گرمدره و چند تن از پرسنل شهرداری این شهر	گرمدره	مرداد ۱۳۹۹- دیوان نیوز	نوع دوم
بازداشت یکی از اعضای شورای شهر فردیس به اتهام اخذ رشوه	فردیس	فروردین ۱۳۹۸- خیرگزاری مهر	نوع دوم
بازداشت یکی از اعضای شورای شهر فردیس با اتهام تسهیل مال نامشروع	فردیس	دی ۱۳۹۸- باشگاه خبرنگاران جوان	نوع دوم و سوم
دستگیری رئیس اداره کار و رفاه اجتماعی شهرستان شهریار به دلیل فساد مالی و ارتشاء	شهریار	دی ۱۴۰۰- خیرگزاری تسنیم	نوع دوم
کشف فساد مالی در برق منطقه‌ای استان البرز؛ بازداشت مدیرعامل سابق و ۱۰ متهم مربوط به این پرونده	البرز	خرداد ۱۴۰۰- خیرگزاری تسنیم	نوع دوم
بازداشت یکی از کارمندان گمرک البرز به اتهام دریافت رشوه	البرز	شهریور ۱۳۹۶- ایسنا	نوع دوم
استان زنجان			
بازداشت سه عضو شورای شهر قیدار در شهرستان خدابنده استان زنجان به علت مسائل مالی	خدابنده	اسفند ۱۳۹۹- خیرگزاری فارس	نوع دوم

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
دستگیری دو نماینده مجلس به اتهام اختلال در بازار خودرو	زنجان	مرداد ۱۳۹۸ - عصر ایران و خبرآنلاین	نوع سوم و پنجم
استان لرستان			
دستگیری یکی از اعضای شورای شهر بروجرد به اتهام فساد مالی	بروجرد	خرداد ماه ۱۳۹۸ - کیهان	نوع دوم
دستگیری سرپرست دفتر فنی؛ معاون عمران و دفتر امور شهری و شوراهای استانداری لرستان به اتهام تخلفات مالی و اقتصادی	خرم‌آباد	تیر ۱۳۹۸ - عصر ایران	نوع دوم
دستگیری شهردار خرم‌آباد به اتهام فساد اقتصادی	خرم‌آباد	مرداد ۱۳۹۸ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
برکناری و دستگیری مدیرعامل و چند کارمند شرکت گاز لرستان به دلیل فساد مالی	خرم‌آباد	مهر ۱۳۹۸ - ایلنا	نوع دوم
دستگیری ۱۱ مدیر سابق جهادکشاورزی لرستان (شامل مدیر جهاد کشاورزی الشتر، مدیر آب و خاک استان، مشاوران و مهندسان ناظر، کارشناس و پیمانکار) به اتهام اختلاس و تحصیل مال نامشروع	الشتر خرم‌آباد	اردیبهشت ۱۴۰۱ - خبرآنلاین	نوع اول، دوم، سوم و چهارم
بازداشت ۴ عضو شورای شهر الشتر به اتهام فساد مالی	الشتر	تیر ۱۳۹۸ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
بازداشت رئیس سازمان فرهنگی شهرداری خرم‌آباد به اتهام تخلفات مالی و فساد اقتصادی	خرم‌آباد	شهریور ۱۳۹۸ - خبرگزاری مهر	نوع دوم و سوم
بازداشت شهردار سابق خرم‌آباد، مدیرعامل سازمان فناوری اطلاعات شهرداری و مسئول رفاه و خدمات شهرداری خرم‌آباد و مدیرکل سابق امور شهری استانداری به اتهام فساد مالی و تضییع حقوق	خرم‌آباد	مرداد ۱۳۹۸ - خبرگزاری مهر	نوع دوم و سوم
استان گلستان			
دستگیری عضو شورای شهر گلستان به اتهام ارتشاء و تعلیق عضویت دو عضو دیگر شورای اسلامی شهر گلستان	گلستان	مرداد ۱۳۹۸ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری یکی از اعضای شورای شهر بندرگز به اتهام فساد مالی	بندرگز	آبان ۱۳۹۹ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری یکی از مدیران شهری گرگان به اتهام دریافت رشوه	گرگان	شهریور ۱۴۰۱ - ایرنا	نوع دوم
استان اردبیل			
دستگیری چهار عضو از پنج عضو شورای شهر بیله‌سوار به اتهام تبانی و دریافت رشوه	بیله سوار	خرداد ۱۳۹۸ - دیارمیرزا	نوع دوم و سوم
دستگیری یکی از اعضای شورای اسلامی شهر اردبیل به اتهام رشوه و ارتشاء	اردبیل	تیر ۱۴۰۱ - نسیم اردبیل	نوع دوم
بازداشت تعدادی از کارمندان گمرک به اتهام جعل رایانه‌ای، دستکاری در کوتاژهای گمرکی، دریافت رشوه و تضییع حقوق دولتی	اردبیل	۱۳۹۹ - پایگاه خبری دیار میرزا	نوع دوم و سوم
استان چهارمحال و بختیاری			
بازداشت شهردار شهرکرد و سه عضو شورای شهر	شهرکرد	آذر ۱۳۹۸ - خبرگزاری اسکان	نوع دوم
کشف فساد در شهرداری شهرکرد/ کارمند رشوه‌گیر بازداشت شد رئیس سازمان بازرسی چهارمحال و بختیاری از بازداشت یکی از کارمندان شهرداری حین دریافت رشوه خبر داد	شهرکرد	آذر ۱۴۰۰ - خبرگزاری فارس	نوع دوم
کشف فساد مالی ۸۰۰ میلیاردی در آب منطقه‌ای چهارمحال و بختیاری و دستگیری ۱۰ نفر در پروژه سد باباحیدر شرکت آب منطقه‌ای استان چهارمحال و بختیاری	شهرکرد	مرداد ۱۴۰۰ - خبرگزاری تسنیم	نوع اول، دوم، سوم
استان بوشهر			
دستگیری رئیس شورای شهر بوشهر و در شهرداری بوشهر پنج نفر دیگر از کارکنان شهرداری و افراد مرتبط به اتهام اختلاس و ارتشاء	بوشهر	شهریور ۱۳۹۹ - خبرگزاری مهر	نوع اول و دوم
بازداشت یکی از مدیران کل استانداری بوشهر به همراه یکی از کارشناسان این مجموعه	بوشهر	مهر ۱۴۰۰ - خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
دستگیری ۸ نفر از کارکنان شهرداری بوشهر به اتهام اختلاس	بوشهر	دی ۱۳۹۸ - خبرگزاری مهر	نوع اول
استان همدان			
بازداشت ۱۷ نفر از مدیران شهرداری همدان به دلیل شبکه گسترده	همدان	تیر ۱۴۰۱ - پایگاه خبری الف و	نوع دوم و سوم

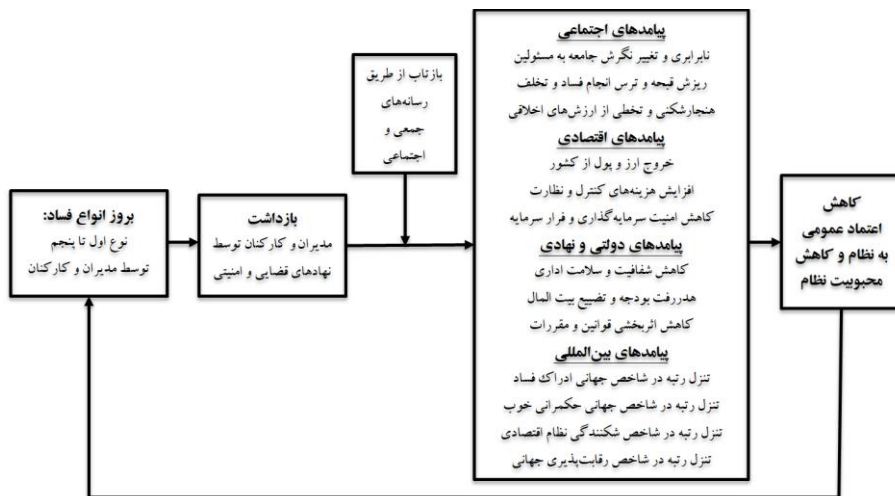
شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
ارتشاء و اعمال نفوذ غیر قانونی		آفتاب	چهارم
دستگیری مدیرکل گمرک همدان و معاون وی به جرم فساد اقتصادی	همدان	آبان ۱۳۹۷- ایلنا	نوع دوم، سوم و چهارم
استان خراسان جنوبی			
بازداشت رئیس سابق بانک کشاورزی به اتهام اختلاس ۳۰۸ میلیاردی	بیرجند	اسفند ۱۳۹۷- خبرگزاری مهر	نوع اول
استان کرمان			
دستگیری شهردار و ۵ عضو شورای نجف شهر	سیرجان	آذر ۱۳۹۸- فردای کرمان	نوع دوم و سوم
کشف شبکه فساد اقتصادی در شهرداری جیرفت/ دستگیری و بازداشت معاون شهرداری جیرفت به اتهام پولشویی، اختلاس و اخذ رشوه؛ پنج متهم اعم از پیمانکار و کارچاق کن	جیرفت	بهمن ۱۴۰۰- خبرگزاری فارس	نوع اول، دوم و سوم
بازداشت مهدی جهانگیری (رئیس گروه مالی گردشگری و نایب رئیس اتاق بازرگانی تهران است) به اتهام «اختلال اقتصادی» و قاچاق ارز	کرمان	مهر ۱۳۹۶- خبرگزاری آسیا	نوع سوم و چهارم
استان خراسان رضوی			
بازداشت ۲ عضو بخش مرکزی شورای شهر مشهد	مشهد	تیر ۱۳۹۸- خبر آنلاین	نوع دوم
بازداشت قائم مقام سابق آستان قدس رضوی به اتهام اختلاس و تخلف مالی	مشهد	فروردین ۱۳۹۶- دیار میرزا	نوع اول
بازداشت رئیس جهاد کشاورزی خراسان رضوی به دلایل ارتشاء، اختلاس و کلاهبرداری	مشهد	دی ۱۳۹۷- ایسنا و تسنیم	نوع اول و دوم
بازداشت چند نفر از کارکنان اداره کل ارشاد خراسان رضوی به اتهام فساد مالی	مشهد	شهریور ۱۳۹۹- افق مشهد	نوع دوم و سوم
استان خراسان شمالی			
بازداشت شبکه فساد تعدادی از کارکنان دولت در خراسان شمالی	خراسان شمالی	اردیبهشت ۱۴۰۱- خبر آنلاین	نوع دوم، سوم و چهارم
استان کردستان			
بازداشت دو تن از اعضای شورای شهر سقز به دلیل اتهامات اقتصادی و اداری	سقز	فروردین ۱۴۰۰- ایرنا	نوع دوم
دستگیری یکی از مدیران سابق یکی از ادارات اجرایی در حوزه اراضی ملی و منابع طبیعی استان کردستان به همراه ۱۱ نفر به اتهام تبانی و جعل اسناد دولتی و بعضاً پرداخت رشوه قصد انتقال اموال و اراضی بیت‌المال	کردستان	اسفند ۱۴۰۰- اقتصاد آنلاین	نوع دوم، سوم و چهارم
استان خوزستان			
کشف فساد و بازداشت ۸ کارمند اداره راه و شهرسازی اهواز به اتهام اخذ رشوه	اهواز	فروردین ۱۴۰۱- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم
دستگیری مدیرکل اسبق در گمرک شهرستان خرمشهر به اتهام تخلفات مالی، فساد مالی و بازداشت شهردار سابق خرمشهر به اتهام فساد مالی	خرمشهر	تیر ۱۴۰۱- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم
بازداشت رئیس شورای شهر خرمشهر به اتهام فساد مالی	خرمشهر	تیر ۱۴۰۱- ایرنا	نوع دوم و سوم
بازداشت شهردار آبادان و دو شهردار سابق و نیز تعدادی از کارکنان شهرداری و ناظرین پروژه برج متروپل به دلیل عدم توجه به رعایت سیستم های مهندسی، عدم توجه سازندگان به هشدارهای مهندسان ناظر و بی توجهی شهرداری آبادان ناشی از فساد و رانت	آبادان	خرداد ۱۴۰۱- ایلنا	نوع دوم و سوم
بازداشت ۱۷ نفر از یک باند فساد اقتصادی سازمان یافته اوراق عمومی در بندر امام خمینی (ع)	بندر امام خمینی (ع)	اردیبهشت ۱۴۰۱- ایرنا	نوع دوم و سوم

شرح	شهر	تاریخ و منبع (رسانه)	نوع فساد
بازداشت برخی مدیران نفتی خوزستان به اتهام فساد و تبانی مالی	اهواز	تیر ۱۴۰۱- ایسنا	نوع اول، دوم و سوم
بازداشت دو مدیر صمت خوزستان به اتهام ارتشا و فساد اقتصادی و اداری	اهواز	خرداد ۱۴۰۱- خبرگزاری فارس	نوع دوم
بازداشت یکی از مدیران عامل شرکت‌های دولتی خوزستان به اتهام فساد مالی	اهواز	اردیبهشت ۱۴۰۱- خبر آنلاین	نوع اول و دوم
استان ایلام			
دستگیری متهمان شبکه فساد توزیع نهاده‌های دامی (معاون پشتیبانی امور دام جهاد کشاورزی استان و افراد مرتبط)	ایلام	شهریور ۱۴۰۱- خبرگزاری فارس	نوع اول و دوم
بازداشت فرمانده قرارگاه جهادی سپاه (نوجوان ۱۷ ساله) به اتهام فساد مالی و تحصیل مال نامشروع و جعل سند محاکمه	موسیان و دشت عباس	بهمن ۱۴۰۰- همشهری آنلاین	نوع دوم، سوم و چهارم
استان کهگیلویه و بویراحمد			
شناسایی و انهدام باند فساد در کهگیلویه و بویراحمد / ۱۳ نفر دستگیر شدند	کهگیلویه و بویراحمد	فروردین ۱۴۰۱- خبرگزاری فارس	نوع دوم و سوم
انهدام شبکه سازمان یافته فساد مالی در اداره کل راهداری و حمل و نقل جاده‌ای	کهگیلویه و بویراحمد	دی ۱۴۰۰- خبرگزاری تسنیم	نوع دوم و سوم

اطلاعات جدول (۲)، نشان می‌دهد که اغلب فسادهای مکشوفه در استان‌های مختلف کشور از نوع اول، دوم و سوم و با ماهیت مالی و سوءاستفاده از موقعیت اداری بوده است. همچنین بررسی‌ها نشان می‌دهد که ترتیب سازمان‌هایی که فساد در آن‌ها بیشتر است شهرداری‌ها و اعضای شورای شهر هستند.

۲. مدل نظری پژوهش

همان‌طور که اشاره شد، در این مقاله ابتدا بر اهمیت کنترل فساد پیش از وقوع فساد جهت کاهش موانع پیشرفت و توسعه اشاره شد؛ در ادامه بر نقش دوگانه رسانه‌ها در حوزه فساد تأکید گردید و بیان شد که رسانه‌ها هم می‌توانند در کنترل فساد نقش مثبت؛ و هم می‌توانند در ترویج و ریزش قبح فساد و تغییر نگرش جامعه داخلی و جهانی نسبت به مقامات و مسئولین کشور نقش منفی ایفا کنند؛ زیرا روند صعودی بازداشت فساد نسبت به گذشته حکایت از افزایش بروز فساد در دستگاه‌های دولتی و حاکمیتی را نشان می‌دهد و این به معنای عادی‌انگاری انجام فساد از سوی مسئولان و کارکنان می‌باشد که این امر پیامدهای منفی اجتماعی، اقتصادی، دولتی و نهادی در داخل و پیامدهای منفی در عرصه بین‌المللی را برای نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران در پی دارد همچنین کاهش اعتماد عمومی نظام و کاهش محبوبیت نظام را هم برای مردم کشور و هم برای شرکای بین‌المللی به همراه خواهد داشت. بر این اساس می‌توان مدلی به صورت نمودار (۵) مبنی بر پیامدهای منفی بازتاب گسترده فساد مسئولان و مدیران کشور از طریق رسانه‌های جمعی و اجتماعی را ترسیم نمود.



نمودار ۵: مدل پیشنهادی

همان‌طور که اشاره شد، گزارش‌های ملی و بین‌المللی نشان می‌دهد که به‌رغم توصیه‌های مقام معظم رهبری (مدظله‌العالی)، بروز فساد به اشکال مختلف در دستگاه‌های مسئول نه تنها کمتر نشده، بلکه طی سال‌های اخیر تشدید شده که از جمله علل اصلی بروز فساد سازمان‌یافته اداری را می‌توان در نمودار (۵) ملاحظه نمود. البته وجود انحصارات، دولتی بودن و غیررقابتی بودن اقتصاد (ساختار قدرت و انحصارات)، وضعیت معیشتی و نظام‌های پرداخت، تبعیض، نابرابری درآمدی و شکاف طبقاتی، فقدان اراده سیاسی برای مبارزه با فساد، ضعف دموکراسی، ناکارآمدی ساختاری، ریخته شدن قبح فساد و ضعف کنترل‌های درونی، رواج مادی‌گرایی، وضعیت فرهنگ و روابط سازمانی، عوامل فراملی، بی‌ثباتی و نااطمینانی و غیره را نیز باید از جمله عوامل دانست.

بحث و نتیجه‌گیری

همان‌طور که مشاهده شد، دستگاه‌های امنیتی و قضایی سعی و تلاش برای کنترل فساد در سطوح مختلف کشور را دارند و اگرچه بازداشت مسئولان بدون توجه به جایگاه و منصب مسئولان و وابستگی آنان اهتمام دستگاه‌های امنیتی و قضایی را در برخورد با فساد نشان می‌دهد؛ اما نباید از این نکته غافل شد که کنترل و نظارت پیشگیرانه بر کنترل گذشته‌نگر اولویت دارد؛ یعنی اینکه پیش از بروز این‌گونه بازداشت‌ها و دستگیری افراد به اتهام ارتکاب فساد و حتی پیش از بروز فساد و حتی رسانه‌ای شدن موضوعات در شبکه‌های اجتماعی که به‌صورت ارزان و سریع در دسترس آحاد جامعه قرار دارد، می‌بایست جلوی هرگونه خلأهای قانونی در حوزه فعالیت‌های شورای شهر و

شهرداری‌ها و کارکنان دستگاه‌های اجرایی، قانون‌گذار و قضایی و نظام بانکی گرفته شود تا آنان نتوانند با سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی خود دست به این‌گونه فسادهای متنوع بزنند که از جمله این خلأهای قانونی می‌توان به بوروکراسی اداری و طولانی بودن بسیاری از روندهای امور شهرداری و شهری، اداری و بانکی و تأخیر در استفاده از دولت الکترونیک اشاره کرد. در این بین نمی‌توان ضعف نهادهای بازرسی و ناظر بر عملکرد و کمیته‌های تخلفات اداری را نیز در برخورد قاطعانه با مرتکبین فساد نادیده گرفت. از سویی، مصالحه و گذشت با مرتکبین فساد در مراحل اولیه و عدم سخت‌گیری از سوی مقامات نیز از دیگر عوامل بروز فسادهای گسترده و ریزش قبح فساد و ترس از انجام آن است. در پایان گفتنی است که بحران سرمایه اجتماعی می‌تواند به باور عمومی به توانایی دولت در رفع مشکلات ضربه بزند و باور مردم به سخنان مسئولان حکومتی را خدشه‌دار کند تا جایی که به ناامیدی به بهبود اوضاع در آینده و بی‌اعتمادی کامل به اقدامات حکومت منجر شود. در چنین شرایطی قضاوت عمومی نسبت به عملکرد حاکمیتی بر مبنای بی‌اعتمادی و برگرفته از نوعی نگاه منفی خواهد بود. چنین وضعی می‌تواند از عدم تحقق وعده‌های دولتی، فسادهای بزرگ مالی، ناکارآمدی نظام قضایی، ناکارآمدی نهادهای نظارتی، نزاع‌های سیاسی جریان‌های قدرت و بی‌توجهی به خواست‌های مدنی، صنفی، سیاسی و قومی جامعه تأثیر بپذیرد. از سوی دیگر کیفیت قضاوت افکار عمومی درباره عملکرد حاکمیت می‌تواند بر گسترده‌تر شدن دامنه اعتراض‌ها در جامعه و میزان مشارکت در انتخابات تأثیرگذار باشد و با توجه به دیدن فساد در بدنه دستگاه‌های مسئول و گسترش رسانه‌های جمعی و اجتماعی و پمپاژ خبری رسانه‌های ماهواره‌ای، قطعاً این تأثیر بر جلوگیری از حرکت به سوی توسعه، میزان کاهش اعتماد عمومی به نظام و همچنین کاهش محبوبیت نظام خواهد بود؛ بنابراین به‌منظور کنترل فساد و پیشگیری از وقوع آن یعنی اعمال کنترل پیش‌نگر و حتی آینده‌نگر، توسعه دولت الکترونیک به‌منظور جلوگیری از جعل، تأمین و تدارکات الکترونیک و صدور مجوزها جهت ارتقای قابلیت ردیابی و شناسایی عاملان؛ ارتقای زیرساخت‌های اطلاعاتی و راه‌اندازی سامانه‌هایی بدون خلأ امنیتی و رفع ضعف سیستم‌ها، طراحی و ایجاد سیستم‌های تأمین و تدارکات الکترونیکی از طریق کاهش دخالت عوامل انسانی و ارتقای امنیت و نظارت شبکه‌های ارتباطی مبتنی بر وب، راه‌اندازی نقاط تماس با ارباب‌رجوع و مشتریان جهت پاسخ‌گویی بهنگام به سؤالات و انتقادات و شکایات و دریافت نقطه‌نظرات پیشنهادی، آموزش و فرهنگ‌سازی در راستای مقابله با مصادیق فساد اداری، مالی و...؛ ایجاد جریان آزاد اطلاعات و برداشته شدن محدودیت‌های موجود در زمینه افشای فسادهای مالی و اقتصادی و اجازه دسترسی عموم به اطلاعات پیش از مخابره آن در مطبوعات و رسانه‌ها، جلوگیری

از هرگونه ماده واحدهای قانونی مبنی بر جریمه مالی به‌زای خلاف؛ اصلاح ساختار اداری از جمله اصلاح و بهبود تشکیلات سازمان‌ها، بهبود نظام بودجه‌ریزی، مدیریت مالی اثربخش، نظام مالیاتی کارآمد؛ انفصال دائم متخلفان از کلیه فعالیت‌های مدیریتی و مشاوره‌ای مرتبط با دستگاه‌های دولتی؛ ایجاد یکپارچگی بین نهادهای ناظر از جمله دیوان محاسبات، سازمان بازرسی و هیئت رسیدگی به تخلفات اداری درخصوص گزارش‌های مربوط به فساد اداری و مالی سازمان‌ها؛ و از همه مهم‌تر بهبود معیشت کارکنان و کارمندان از طریق اصلاح سیستم پرداخت حقوق و دستمزد جهت ترمیم حقوق و مزایای کارکنان کم‌درآمد و از بین بردن تبعیض در پرداخت حقوق و دستمزد در سطوح مختلف به‌عنوان الزامات اساسی جهت ارتقای سلامت نظام اداری و کنترل و کاهش فساد، بهبود میزان پاسخ‌گویی، ارتقای شفافیت در نظام اداری، کاهش وقوع تخلفات اداری، تقویت قانون‌گرایی و توسعه نظارت فراگیر بر دولت، توسعه مشارکت مردم، نهادهای مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد پیشنهاد می‌شود.

از طرفی، ارتقای شفافیت در تعامل با برنامه‌های توسعه دولت الکترونیک، آسیب‌شناسی و شناسایی مستمر گلوگاه‌های فساد در نظام اداری، پایش و کنترل گلوگاه‌ها و ارائه گزارش در سطوح تصمیم‌گیری، شهروندان (مردم)، فرهنگ‌سازی با محوریت آشنا نمودن شهروندان (مردم) با مفهوم فساد در نظام اداری و تلاش به‌منظور ایجاد درک صحیح از بروز این مقوله، تبیین نقش و محدوده مسئولیت‌های قوه مجریه در نظام اداری و ارائه خدمات در مقایسه با نقش سایر ارکان ذی‌صلاح، آموزش شهروندان با هدف ارتقای سطح قانون‌مداری و همکاری در اجرای قوانین و مقررات و پیش‌بینی سازوکارهای تشویق و حمایت از افشاکندگانی فساد از جمله اقدامات کلیدی برای تحقق پیشنهادهای فوق محسوب می‌شود که در برنامه اصلاحات جهت ارتقای شفافیت نیز به آن‌ها اشاره شده بود.

منابع

- خسروی، مریم؛ شیرازی، حسین؛ داداش تبار، کوروش و هاشمی گلپایگانی، سید علیرضا (۱۳۹۹)، «تشخیص شایعات در شبکه‌های اجتماعی با استفاده از معماری ترکیبی LSTM - CNN و ارائه روش جدید پیش‌پردازش داده‌ها»، فصلنامه علمی - پژوهشی فرماندهی و کنترل، ۴(۱)، صص ۵۱-۳۸.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۹۶)، چالش‌های مدیریت دولتی در ایران، تهران: سمت.
- سیاست‌های کلی نظام اداری (۱۳۸۹)، منتشر شده در وب‌سایت رسمی farsi.khamenei.ir.
- شورای عالی اداری (۱۳۹۷)، برنامه جامع اصلاح نظام اداری، دوره دوم (۱۳۹۹ - ۱۳۹۷). تهران: تصویب‌نامه شماره ۳۰۲۵۹۶ مورخ ۱۳۹۷/۶/۱۴ شورای عالی اداری.
- مرکز بررسی‌های استراتژیک (۱۳۹۶)، آینده‌پژوهی ایران ۱۳۹۶، تهران: نهاد ریاست جمهوری، مرکز بررسی‌های استراتژیک.

موسوی دوست، سید محمد (۱۳۹۸)، «علل و پیامدهای فساد اداری»، فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، ۳(۲۵)، صص ۴۳-۳۴.

نشریات و وبسایت‌های خبری داخلی

اعتماد آنلاین - افق مشهد - اقتصاد آنلاین - اقتصاد سالم - اقتصاد نیوز - ایسنا - ایلنا - باشگاه خبرنگاران جوان - پایگاه اطلاع رسانی اخبار رشت - پایگاه خبری ۸ دی - پایگاه خبری انصاف - پایگاه خبری تابناک - پایگاه خبری خزرآنلاین - پایگاه خبری دیار میرزا - پایگاه خبری گیلانستان - پایگاه خبری نگاه ایران - جامعه خبری تحلیلی آلف - خبرگزاری اسکان - خبرگزاری ایلنا - خبرگزاری ایمنا - خبرگزاری آسیا - خبرگزاری بسیج - خبرگزاری تسنیم - خبرگزاری جمهوری اسلامی ایران (ایرنا) - خبرگزاری فارس - خبرگزاری مشرق - خبرگزاری موج - خبرگزاری مهر - دنیای اقتصاد - دیوان نیوز - صبح ایران - عصر ایران - فردا نیوز - فردای کرمان - کیهان - گیل خبر - مرصادنیوز - نسیم اردبیل - نگاه ایران - همشهری آنلاین.

Enikolopov, R., Petrova, M. and Sonin, K. (2018), Social Media and Corruption. *American Economic Journal: Applied Economics*, 10(1), 150-174.

Mukkamala, Alivelu and Beck, R. (2018), The role of social media for collective behaviour development in response to natural disasters. *Research Papers*.

Tang, Z., Chen, L., Zhou, Z., Warkentin, M. and Gillenson, M. L. (2019), Government Information Quarterly, 36(4).

The effects of social media use on control of corruption and moderating role of cultural tightness-looseness

The Fund for Peace (2020), Fragile states index annual report 2020. Available at: (<https://fragilestatesindex.org/>)

Transparency International (2021), Corruption Perceptions Index 2021. Available at: (www.transparency.org/cpi)

World bank Group (2021), The Worldwide Governance Indicators (WGI) for over 200 countries and territories over the period 1996-2021. (worldbank.org/governance/wgi/)

World Economic Forum- The Global Competitiveness Report 2019.



طراحی نظام گزارشگری فساد و تبیین نقش آن در شفافیت و مقابله با فساد

حسین منتی^۱
نقی عسگری^۲

چکیده

پیشگیری از رخداد فساد یکی از بنیادی‌ترین وظایف حکومت‌ها است و مبارزه با آن یکی از اساسی‌ترین خواسته‌های مردم از حکومت‌ها است. سیاست‌های برخورد با فساد را می‌توان به دو دسته سیاست‌های سخت (این سیاست‌ها درصدد کشف و برخورد پس از رخداد فساد هستند) و سیاست‌های نرم (این سیاست‌ها در پی ازبین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد هستند)، تقسیم نمود. امروزه اغلب کشورهای پیشرو در امر مبارزه با فساد، به سیاست‌های نرم روآورده‌اند. در سیاست‌های نرم، مبارزه با فساد یک فرایند هوشمند است که اولین و مهم‌ترین مرحله آن کشف فساد است. در واقع تقویت قدرت کشف فساد، تأثیر به‌سزایی بر پیشگیری از بروز آن دارد و به همین جهت کشورهای پیشرفته تمرکز جدی خود را بر توسعه سازوکارهای کشف فساد گذاشته‌اند. از دیگر سوی، اجرای سیاست‌های نرم نیازمند بهره‌گیری از ظرفیت‌های عموم جامعه و دخیل کردن مردم در فرایند نظارت است، چراکه عدم ریشه‌کن شدن فساد در کشور و تجربیات سایر کشورها حاکی از ناکارآمدی و اثربخش نبودن رویکرد نظارت متمرکز (ایجاد سازمان‌های نظارتی) است. استفاده از ظرفیت مردم برای کشف و کاهش مفاسد در دنیا اصطلاحاً «سوت‌زنی» یا «گزارشگری فساد» نامیده می‌شود. بر این اساس، رویه‌ها و سیاست‌های منسجم و قوی گزارشگری فساد، از ارکان و هسته‌های اصلی ایجاد یک نظام کارآمد مبارزه با فساد است. چنین رویه‌هایی در راستای ترویج و تشویق فرهنگ شفافیت، راستی، صداقت و مسئولیت‌پذیری بسیار مؤثر هستند.

۱. استادیار، عضو هیات علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاددانشگاهی (نویسنده مسئول)،

Mennati_H@Yahoo.Com

۲. استادیار، عضو هیات علمی پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات اجتماعی جهاددانشگاهی.

باید توجه داشت که یک نظام مؤثر مقابله با فساد، همچنان که گزارشگران را تشویق به گزارش موارد تخلف می‌نماید، بایستی به گزارشگران فساد اطمینان دهد که از آن‌ها حمایت قانونی می‌شود و کانال‌های گزارشگری فساد، جهت جلوگیری از هرگونه اقدام تلافی‌جویانه علیه آن‌ها، به‌صورت محرمانه مدیریت می‌شوند.

واژگان کلیدی: گزارشگری فساد، سوت‌زنی، نظارت همگانی، شفافیت، فساد

مقدمه

یکی از علل شکل‌گیری انقلاب اسلامی ظلم و بی‌عدالتی و گسترش فساد حاکمان رژیم پهلوی بوده است و مبارزه با این فسادها و بی‌عدالتی‌ها به‌عنوان یکی از اهداف اصلی مطرح شده است. به‌رغم تأکیدات فراوان مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد به دولت مردان و سایر قوا (نظیر فرمان ۸ ماده‌ای) متأسفانه مفاسد اقتصادی در سال‌های اخیر به پای ثابت محافل خبری و البته اخیراً شبکه‌های اجتماعی کشور تبدیل شده است. بدون تردید تداوم چنین شرایطی و عدم به‌کارگیری الگوی مبارزه مؤثر، فراگیر و هدفمند، عملاً مشروعیت نظام را زیر سؤال خواهد برد. فسادهایی که بی‌تردید باعث هجمه به نظام شده و اعتماد مردم به نظام و کارآمدی آن را دچار خدشه می‌کند.

شاید همین احساس خطر از وجود مفاسد بود که رهبری را بر آن داشت در جلسه با دولت مشروعیت ولایت را نیز به عدالت و مبارزه با فساد مشروط کند:

«مشروعیت من و شما وابسته به مبارزه با فساد، تبعیض و نیز عدالت‌خواهی است. این، پایه مشروعیت ماست. الان درباره مشروعیت حرف‌های زیادی زده می‌شود، بنده هم از این حرف‌ها بلدم؛ اما حقیقت قضیه این است که اگر ما دنبال عدالت نباشیم، حقیقتاً من که اینجا نشسته‌ام، وجودم نامشروع خواهد بود؛ یعنی هرچه اختیار دارم و هرچه تصرف کنم، تصرف نامشروع خواهد بود؛ دیگران هم همین‌طور. ما برای عدالت و رفع تبعیض آمده‌ایم».

به‌رغم تصور برخی، مبارزه با فساد یک فرایند هوشمند است که اولین و مهم‌ترین مرحله آن کشف فساد است. در واقع تقویت قدرت کشف فساد، تأثیر به‌سزایی بر پیشگیری از بروز آن دارد و به همین جهت کشورهای پیشرفته تمرکز جدی خود را بر توسعه سازوکارهای کشف فساد گذاشته‌اند. در کشور ما، سازوکارهای کشف فساد عمدتاً تحت عنوان نظارت شناخته و از طریق توسعه سازمان‌های نظارتی، دنبال می‌شود به‌طوری‌که مسیر اصلی مبارزه با فسادهای سازمانی و اقتصادی در رسانه‌ها و به‌خصوص از زبان مسئولین کشور، تشدید نظارت‌ها معرفی می‌شود.

عدم ریشه‌کن شدن فساد در کشور و تجربیات سایر کشورها حاکی از ناکارآمدی و اثربخش نبودن رویکرد نظارت متمرکز (ایجاد سازمان‌های نظارتی) است؛ چراکه در این روش امکان تبانی

ناظر و منظور به شدت بالاست و نیازمند راستی‌آزمایی سازمان و مقام ناظر به منظور جلوگیری از فساد آن مقام ناظر است که خود باعث ایجاد حلقه‌های نظارتی گسترده و در هم می‌شود که عملاً به پیچیدگی ساختار نظارتی منجر شده و نظارت را در حد شعار باقی می‌گذارد. همچنین این‌گونه روش‌ها مستلزم صرفه‌هزینه بسیار و نیازمند بودجه‌های هنگفت است و چون لازمه بقای چنین سازمان‌هایی، وجود فساد است در عمل از وجود فساد استقبال می‌کنند و سیاست‌های پیشگیرانه را دنبال نخواهند کرد.

۱. بیان مسئله

یکی از معضلات جدی دستگاه‌های دولتی و نهادهای عمومی کشور در سال‌های گذشته «فساد اداری» است. فساد اداری زمانی بروز پیدا می‌کند که فرایند تصمیم‌گیری در این نهادها فردمحور، مبتنی بر سلاقی و در معرض نفوذ اشخاص باشد. چنین فضایی اگر توأم با عدم شفافیت و عدم نظارت کارآمد باشد، تسهیل‌کننده شکل‌گیری فساد سیستمی است؛ چراکه به اعتقاد متخصصان علوم اجتماعی در مجموعه‌ای که فساد و عدم شفافیت توأمان وجود داشته باشند، افراد سالم جای خود را به افراد ناسالم می‌دهند و بدین ترتیب کل مجموعه دچار فساد می‌شود؛ به همین دلیل است که می‌گویند فساد مانند سرطان عمل می‌کند و در چنین فضایی است که مبارزه با فساد به‌عنوان یک راهبرد مطرح می‌شود.

امروزه، مؤثرترین و کارآمدترین سازوکارهای نظارتی، مبتنی بر دخیل کردن مردم در فرایند نظارت است. این سازوکار در کشور ما به «نظارت همگانی» معروف است که بر اساس آمارهای بین‌المللی، اصلی‌ترین ابزار کشف و کاهش فساد است. با نگاه به تجربیات کشورهای موفق در امر مبارزه با مفساد اقتصادی و سازمانی، مشخص می‌شود که از بین ۱۲ روش استاندارد کشف فساد، ۴۳ درصد از موارد توسط نظارت و گزارش‌دهی مردمی محقق شده است. همچنین ۷۳ درصد از افرادی که عامل کشف و انهدام فساد بوده‌اند، کارمندان یا ارباب‌رجوع‌های سازمان موردنظر بوده‌اند. این در حالی است که استفاده از بازرسان خارج از سازمان و نظارت نهادهای بالادستی تنها توانسته است ۵ درصد از موارد فساد را کشف کند! علاوه‌براین، طبق قانون ادعاهای نادرست^۱، از سال ۱۹۸۷ تا سال ۲۰۲۰، در مجموع دولت فدرال آمریکا ۴۶/۵ میلیارد دلار بابت گزارش گزارشگران فساد (سوت‌زنان)، از مفسدان اقتصادی دریافت و به خزانه برگردانده است و در مجموع مبلغ ۷/۸ میلیارد دلار نیز به گزارشگران فساد پرداخت کرده است. این ارقام نشان از اثرگذاری بالای سازوکارهای نظارت همگانی است.

استفاده از ظرفیت مردم برای کشف و کاهش مفاسد که در دنیا با نام «سوت‌زنی»^۱ شناخته می‌شود، مستلزم وجود حمایت‌های قانونی از گزارشگران فساد است؛ به همین دلیل، کشورهای متعددی در دنیا بسته‌های قانونی جامعی جهت ایجاد مصونیت‌ها و حمایت‌های حقوقی از گزارشگران فساد، در برابر هرگونه انتقام‌جویی و بدرفتاری تصویب و اجرا کرده‌اند.

در کشور ما با توجه به گستردگی دولت و نقش دولت در ارائه خدمات و اعطای انواع مجوزها و ...، سازمان‌های دولتی در معرض انواع فساد هستند و نبود سازوکارهای کارآمد و اثربخش نظارتی، شرایط مناسبی را برای شکل‌گیری فساد می‌تواند ایجاد کند. در واقع، دولت در مبارزه با فساد بایستی ساخت‌یافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده عمل کند که طراحی و شناسایی زمینه‌های لازم برای استقرار گزارشگری فساد در وزارتخانه‌های مختلف به‌عنوان نهادهایی که با مردم ارتباط مستقیم دارند و ارائه خدمت می‌کنند، امری ضروری است؛ بنابراین باید عواملی را که سبب فراهم شدن فرصت ارتکاب فساد می‌شوند، شناسایی و از ریشه خشکاند. نظارت همگانی در صورت حمایت از افراد گزارش‌دهنده می‌تواند یکی از روش‌های مؤثر برای مقابله با این امر باشد. در واقع کارکنان و ارباب‌رجوع به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین عوامل شناسایی و گزارش فساد هستند که حمایت از آن‌ها می‌تواند به میزان قابل توجهی از بروز فساد نیز جلوگیری نماید؛ بنابراین با توجه به تجربیات جهانی و شعارهای شفافیت‌محور دولت مردان، لازم است شرایط و زیرساخت‌های قانونی و الزام‌آور را برای تسهیل دریافت گزارش‌های تخلف از طریق پرسنل دستگاه‌های دولتی، طرف‌های قراردادها، پیمانکاران و نهایتاً همه مردم فراهم آورند. بدیهی است، تحقق این امر به‌واسطه حمایت صریح و محکم از حقوق گزارش‌دهندگان فساد و پیشگیری از افشای هویت آن‌ها و همچنین تعیین پاداش‌های نقدی و غیرنقدی از محل جریمه همان مفاسد کشف شده، امکان‌پذیر است. درحالی‌که به‌دلیل روزآمد نبودن سازوکارهای موجود، بعضاً مشاهده می‌شود که گزارشگران فساد مورد تنبیه قرار گرفته و متضرر می‌شوند که این امر باعث سلب اعتماد و چشم‌پوشی از گزارش‌دهی فساد می‌گردد و طبیعتاً منجر به گسترش فساد می‌شود.

۲. نوع تحقیق

برحسب هدف، نتیجه و نوع داده‌های مورد استفاده، تحقیقات به ۳ دسته زیر تقسیم می‌شوند. از این رو، تحقیق حاضر بر اساس هدف توصیفی است، بر اساس نتیجه کاربردی می‌باشد و بر اساس داده هم از داده‌های کمی و هم از داده‌های کیفی بهره گرفته می‌شود.

بر اساس داده: تحقیقات به ۳ نوع کیفی، شبهه کیفی و کمی تقسیم می‌شوند.
بر اساس هدف: تحقیقات به ۳ نوع اکتشافی، تبیینی و توصیفی تقسیم می‌شوند.
بر اساس نتیجه: تحقیقات به ۳ نوع بنیادی، توسعه‌ای و کاربردی تقسیم می‌شوند.

۳. روش تحقیق

دستیابی به هدف‌های تحقیق میسر نخواهد بود مگر زمانی که جست‌وجوی شناخت یا روش‌شناسی درست صورت پذیرد، اتخاذ روش علمی تنها راه دستیابی به دستاوردهای قابل قبول و علمی است (خاکی، ۱۳۸۲)؛ به عبارت دیگر روش پژوهش مجموعه‌ای از قواعد، ابزارها و راه‌های معتبر و نظام یافته برای بررسی واقعیت‌ها، کشف مجهولات و دستیابی به راه‌حل مشکلات است (عزتی، ۱۳۷۶).

به‌طور کلی، تحقیقی که مقاله حاضر برگرفته از آن است، دارای استراتژی تلفیقی^۱ بوده است؛ یعنی برای بررسی سؤالات تحقیق، هم از رویکردی کمی و هم از رویکردی کیفی بهره گرفته شده است. در روش کیفی از روش تحلیل محتوا و در روش کمی از روش‌های تحلیل استنباطی استفاده شده است.

۴. تجزیه و تحلیل اطلاعات

در بخش مطالعات نظری، مطالعات تطبیقی و بررسی اسناد، روش گردآوری اطلاعات، مطالعات اسنادی است. و در بخش‌های تحلیلی روش گردآوری اطلاعات پرسشنامه و مصاحبه با اعضای جامعه آماری است. جامعه آماری در حوزه درون‌سازمانی شامل کارکنان سازمان مورد مطالعه و در حوزه برون‌سازمانی شامل شهروندان، پیمانکاران و سایر سازمان‌ها است. در بخش کیفی تحقیق به‌منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل محتوا استفاده شد، بدین معنی که به‌منظور شناسایی وضعیت و مصادیق و یا راهکارهای اجرایی حمایت از گزارشگران فساد، محتوای مصاحبه‌ها تحلیل شد. در بخش کمی نیز، پرسشنامه‌های گردآوری شده با بهره‌گیری از تحلیل‌های آمار استنباطی، تحلیل شد.

۵. تحلیل و تفصیل مطالب

۵-۱. پیشینه تحقیق

مفهوم «فساد» مانند دیگر مفاهیم در علوم اجتماعی دلالت‌های بسیاری دارد و تعاریف مختلفی از

آن ارائه شده است. چندوجهی بودن و درهم‌تنیدگی واقعیت‌های اجتماعی در تعریف پدیده‌ها و تعیین حد و مرز دقیق مفاهیم، برای محققان مسئله‌ساز است؛ برای مثال، تعریف مفاهیمی چون فرهنگ چنان متنوع است که می‌توان دفتر پرحجمی از این تعاریف پدید آورد. مفهوم فساد نیز چنین است. دشواری در تعریف به حدی است که برخی معتقدند، متخصصان هرگز در مورد یک تعریف واحد به توافق نخواهند رسید (دادخدایی، ۱۳۹۰).

۲-۵. تعریف فساد

همان‌طور که کورر اذعان کرده است، هر پژوهشی که درباره فساد انجام می‌گیرد، به شدت تحت تأثیر چگونگی تعریف مفاهیمش قرار دارد. در واقع، نوع درک یا برداشتی که درباره مفهوم یا پدیده فساد وجود دارد در ماهیت تحلیل و مدل‌بندی آن بسیار مؤثر است (Kurer, 2005).

در لغت‌نامه دهخدا واژه فساد/ فاسد به معانی گسترده‌ای تعریف شده است:

فساد: ضدصلاح، تباه شده، به ستم گرفتن مال کسی را، تباهی، خشک‌سال، فاسد، تباه، گزند و زیان، ظلم و ستم، شرارت و بدکاری، عمل ناشایست و ناپسند، فسق و فجور، دشمنی و کینه و فتنه و ...

فساد: معیوب، تباه، خراب، گمراه، شریر، باطل، سست، بی‌قوت.

دیکشنری انگلیسی آکسفورد نیز سه معنا را برای فساد ذکر کرده است:

فساد فیزیکی که دلالت بر تخریب یا ضایع شدن چیزی دارد؛

فساد اخلاقی که اشاره به افول و نزول اخلاقی دارد؛

انحراف هر چیز از حالت ناب و اصلی‌اش (Genaux, 2002).

سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ (TI) نیز به اختصار فساد را: «سوءاستفاده از قدرت اعطا شده برای انتفاع شخصی» تعریف کرده است (Langseth, 1998). همچنین، «بخش عدالت جزائی و پیشگیری از جرائم ملل متحد» (۱۹۹۷)، فساد را چنین تعریف کرده است: «رشوه‌خواری و هر رفتار دیگر منتسب به افرادی که مسئولیت‌هایی در بخش‌های عمومی یا خصوصی به آن‌ها سپرده شده است و تخطی از وظایف مربوط به منزلت و موقعیت شغلی خودشان به‌عنوان مسئولان رسمی، کارکنان بخش خصوصی، کارگزاران مستقل و سایر مناسبات از این دست... به‌منظور نیل به مزایایی نامشروع و نادرست برای خودشان و یا افراد دیگر» (LaFree & Morris, 2004).

«کافمن»، یکی از صاحب‌نظران برجسته فساد، چنین تعریفی از فساد ارائه کرده است: فساد عبارت است از بهره‌برداری از ادارات دولتی برای سود شخصی (Kaufmann, 1998). گونار میردال

فساد را به معنایی گسترده‌تر نگریده و معتقد است همه گونه‌های انحراف یا اعمال قدرت شخصی و بهره‌جویی نامشروع از مقام شغلی را می‌توان فساد دانست (محسنی، ۱۳۸۵).

در پیش‌نویس کنوانسیون مبارزه با فساد که توسط کمیته‌ای متشکل از نمایندگان کشورهای جهان در سال ۲۰۰۳ در وین تهیه شد و پس از تصویب به تدریج کشورها اقدام به عضویت در آن نموده‌اند، مهم‌ترین نکات در تعریف ارائه شده از فساد به شرح زیر می‌باشد: ارتکاب عملی نشانگر اجرای ناسالم وظیفه یا سوءاستفاده از منصب؛ داشتن هدف برای رسیدن به یک امتیاز؛ پیشنهاد یا مطالبه امتیاز به صورت مستقیم یا غیرمستقیم؛ داشتن نفع برای کارگزار یا دیگری (گلیتگارد، ۱۳۷۵).

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)، فساد چنین تعریف شده است: «فساد هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمدتاً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی».

مرور ادبیات مرتبط با فساد نشان‌دهنده آن است که عده کثیری از محققین بر ۳ مبنایی که هایمر تعاریف فساد را طبقه‌بندی کرده، توافق دارند؛ هرچند ضمن نقد تعاریف ارائه شده طبقات جدیدی نیز به این طبقه‌بندی سه‌گانه هایمر اضافه شده است. طبق نظر ماریوون ژنوو، هایدن هایمر سه دسته تعریف، مفهوم فساد را از هم متمایز می‌سازد: تعاریف منصب عمومی محور، تعاریف منافع عمومی محور، و تعاریف بازارمحور (Genaux, 2002). «کورر» نیز از فساد به تعریف دیگر دارد که توسط «هایدن هایمر» با عناوینی دیگر نقل شده است: (۱) تعریف متمرکز بر افکار عمومی، (۲) تعاریف مبتنی بر منافع عمومی و (۳) تعاریف مبتنی بر اداره عمومی (Kurer, 2005).

۳-۵. روش‌های کشف فساد

در یک دسته‌بندی کلی می‌توان روش‌های کشف فساد را به دو گروه «نظارت متمرکز» و «نظارت عمومی» تقسیم نمود. در نظارت متمرکز، یک یا چند سازمان خاص متولی نظارت و کشف فساد است؛ درحالی‌که در نظارت عمومی، وظیفه نظارت «جمع‌سپاری» می‌شود و به بیان دیگر، از ظرفیت عموم جامعه برای نظارت و کشف فساد استفاده می‌شود. هرچند دیدگاه رایج در میان سیاست‌گذاران، عمدتاً متمایل به نظارت متمرکز است، اما مطالعات بین‌المللی نشان از کارایی و

اثربخشی بیشتر جمع‌سپاری نظارت دارد.

نظارت متمرکز: یک یا چند سازمان خاص متولی کشف فساد هستند؛ فرمان ۸ ماده‌ای از سوی رهبر معظم انقلاب در مبارزه با فساد اقتصادی و ارتقای سلامت نظام اداری در سال ۱۳۸۰ و پیرو آن تشکیل ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی، قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶، قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۸۷، آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه مصوب ۱۳۹۲ و ... از این دست نظارت‌ها است.

نظارت عمومی: در این شیوه از ظرفیت عموم جامعه استفاده می‌شود و آنان در فرایند نظارتی دخیل می‌شوند و این فرصت برای کارمندان، مشتریان، ارباب‌رجوع و همه افرادی که تخلف را مشاهده می‌کنند فراهم می‌شود تا تخلف را گزارش کنند.

انجمن بازرسان گواهی‌شده تخلف (AFCE)^۱، یک نهاد بین‌المللی مبارزه با فساد است. این نهاد در سال ۱۹۸۸ راه‌اندازی شده است و ۷۵ هزار عضو از ۱۵۰ کشور دارد. این سازمان از سال ۱۹۹۶ تا ۲۰۰۸ هر دو سال یک بار گزارش‌هایی در مورد فساد و سوءاستفاده در ایالات متحده منتشر می‌کرده است. این گزارشات از سال ۲۰۱۰ به ۱۰۰ کشور توسعه‌یافته است. گزارش‌های این سازمان دارای اعتبار زیادی است به‌نحوی که پارلمان اتحادیه اروپا در مقالات خود به گزارش‌های این سازمان رجوع می‌کنند. طبق گزارش سال ۲۰۱۲ این سازمان که در آن ۱۳۸۸ پرونده از ۹۶ کشور مورد بررسی قرار گرفته است نحوه کشف پرونده‌های تخلفات به‌صورت زیر بوده است.



نمودار ۱: انواع روش‌های نظارت و کشف فساد

منبع: انجمن بازرسان گواهی‌شده تخلف (AFCE) - <https://www.acfe.com>

بیش از ۴۰ درصد تخلفات توسط گزارش‌دهندگان مردمی یا سوت‌زن‌ها کشف شده است. طبق گزارش انجمن بازرسان گواهی‌شده تخلف درباره تقلب‌ها و سوءاستفاده‌های شغلی در سال

۲۰۱۲، به‌رغم وجود سازوکارهای گوناگون برای پیشگیری و کشف تقلب مثل حسابرسی داخلی، حسابرسی مستقل، سازمان‌های نظارتی و ... متداول‌ترین روش کشف تقلب در سازمان‌ها از گزارش‌دهندگان مردمی بوده است و نزدیک به نیمی از فسادهای کشف شده از راه خبررسانی یک کارمند، فروشنده، یا دیگر گزارشگران برملا شده‌اند. همچنین این گزارش‌شان می‌دهد که این نتایج در ابعاد مختلف (کم‌تر از ۱۰۰ نفر و بیشتر از ۱۰۰ نفر) و انواع مختلف (دولتی، خصوصی، عمومی و غیرانتفاعی) سازمان‌ها برقرار است و در کلیه موارد، مهم‌ترین عامل کشف فساد، گزارش‌های مردمی بوده است. این موارد تأکیدکننده این اصل اساسی است که مهم‌ترین و کارآمدترین شیوه کشف تخلفات استفاده از جمع‌سپاری نظارت و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در کشف فساد است.

در گزارش ACFE مشخص شده افراد گزارش‌دهنده دقیقاً در چه جایگاهی قرار داشته‌اند. تعیین جایگاه سازمانی افراد گزارش‌دهنده و نسبت آن‌ها با سیستم از این جهت اهمیت دارد که مشخص می‌کند بیشترین گزارش‌ها از چه لایه‌ای از رده‌های سازمانی صورت گرفته است و می‌توان برای تقویت آن برنامه‌ریزی نمود. همان‌طور که این نتایج نشان می‌دهند مردم در سطوح مختلف می‌توانند به‌عنوان کشف‌کنندگان فساد یا تخلف عمل کنند؛ بنابراین دولت‌ها می‌بایست برای استفاده هر چه بهتر از این ظرفیت عظیم برنامه‌ریزی کنند و سازوکارهای لازم را فراهم نمایند.

۴-۵. گزارشگری فساد (سوت‌زنی)

مدیران در سازمان‌های امروزی، تافته جدا بافته‌ای از اقوام بشر نیستند که بر اریکه قدرت نشسته باشند و تنها امرونی‌کنند و مبری از هرگونه خطایی باشند؛ آن‌ها نیز همانند بقیه انسان‌ها اشتباهاتی را در طول زندگی کاری و غیرکاری خود مرتکب می‌شوند، اشتباهاتی که خواسته یا ناخواسته می‌تواند یک سازمان زنده و پویا را به شهر ارواح تبدیل نماید و آثار جبران‌ناپذیری را بر بدنه سازمان برجای بگذارد. به‌جرت می‌توان گفت اکثر تصمیماتی که مدیران در مواجهه با مسائل و مشکلات سازمانی اتخاذ می‌نمایند، تحت تأثیر فشارهای خارج از سازمان می‌باشند و مدیر با تأثیر پذیرفتن از همین نیروهای محدودکننده مجبور به اتخاذ تصمیم می‌گردد. اتخاذ تصمیم نادرست، مطمئناً مترادف است با افزایش هزینه، خدشه‌دار شدن تصویر سازمان، تضعیف روحیه کارکنان داخل سازمان و در بدترین حالت ممکن، رفتن سازمان به قهقرای نابودی و زوال.

یک مدیر نمی‌تواند به‌راحتی یک روز را به شب برساند و همواره تحت تأثیر فشارهایی قرار دارد که او را خواسته یا ناخواسته مجبور به ارتکاب اشتباه می‌کند. یکی از مدیران شرکت خودروسازی جنرال موتورز در جمله‌ای معروف اظهار داشته است که: «هیچ شخص سالمی، خودرو معیوب

تولید نمی‌کند؛ زیرا آن‌ها نیز صاحب خانواده و بچه هستند و هرگاه به آن‌ها در حالت انفرادی گفته شود که شما محصولی تولید کنید که دیگران را مجروح کرده و یا بکشد، آن‌ها نمی‌پذیرند. ولی همان افراد موقعی که در جو کاری و تحت فشارهای بی‌امان کاری قرار گیرند و هر چیز را از زاویه هزینه، اهداف شرکت و فرصت زمانی تولید بنگرند، تولید محصولی را تأیید می‌کنند که در حالت انفرادی حاضر به تأیید آن نیستند».

الوین تافلر این فشارها را به پنج دسته تقسیم کرده است؛ البته ذات این فشارها به‌گونه‌ای نخواهد بود که مدیر را وادار به اخذ تصمیم نادرست نماید، بلکه این‌گونه فشارها عرصه تصمیم‌گیری را برای مدیر تنگ و تنگ‌تر می‌نمایند و او به ناچار ممکن است دست به اقدامی بزند که به ظاهر در آن موقعیت خاصی که او و سازمانش در آن قرار گرفته‌اند درست‌ترین تصمیم ممکن خواهد بود:

فشار نخست از ناحیه سپهر زیستی است که تحت تأثیر فعالیت‌های سازمان‌های تولیدی، دامنه آلودگی محیط زیست، روزه‌روز گسترش پیدا می‌کند و مدیران را وامی‌دارد که بیش از گذشته به هشدارها و واکنش‌های سپهر زیستی حساسیت نشان دهند.

دومین فشار از سپهر اجتماعی سرچشمه می‌گیرد؛ فشار طبقات تهیدست جامعه بر دولت‌ها و مقام‌های تصمیم‌گیرنده در جوامعی که طالب نیازهای اولیه زیستی هستند، هر روز زیادتر می‌شود. اقلیت‌ها و زنان در غالب کشورها، متقاضی حقوق مساوی با دیگر آحاد جامعه هستند. سازمان‌ها روزه‌روز وسیع‌تر و بزرگ‌تر می‌شوند و اداره کردن آن‌ها مشکل‌تر می‌شود.

سومین فشار سپهر اطلاعاتی است؛ جهش فناوری و انفجار اطلاعات و ارتباطات روزه‌روز تشدید می‌شود. پیچیده‌تر شدن سازمان‌ها سبب شده است که مدیران برای تصمیم‌گیری به اطلاعات دقیق‌تر و قابل قبول‌تری محتاج شوند و چنانچه قصوری در این بین وجود داشته باشد، اعتبار تصمیمات اخذشده مطمئناً زیر سؤال خواهد رفت.

چهارمین فشار از سپهر سیاسی جامعه ناشی می‌شود، در سطح جهان شکاف بین کشورهای صنعتی و توسعه‌یافته با کشورهای در حال توسعه، رو به گسترش است و در نتیجه کنش‌های بین‌المللی روزه‌روز بیشتر می‌شود این کنش‌ها بر عملکرد سازمان‌های مختلف و مدیران آن‌ها تأثیر چشم‌گیری خواهند داشت.

پنجمین فشار از ناحیه افکار عمومی است با ظهور عصر اطلاعات و ارتباطات، مردم بیش‌ازپیش در جریان فعالیت‌های بخش دولتی و خصوصی قرار می‌گیرند و نسبت به عملکرد سازمان‌ها و تأثیر در زندگی جامعه واکنش نشان می‌دهند.

در سازمان‌های امروزی حُسن انجام امور و تحقق اهداف و مأموریت سازمان بیشتر در گرو فرایند تصمیم‌گیری مدیران ارشد است. مدیران در خلاء تصمیم‌گیری نمی‌کنند و مجبورند با جریاناتی دست‌وپنجه نرم کنند که به‌رغم میل باطنی خود با آن‌ها درگیر شده‌اند و باید ملاحظاتی را در امر تصمیم‌گیری آنان در نظر بگیرند که دست‌وپای آن‌ها را بیش از پیش بسته‌تر و محدودتر می‌نماید.

۵-۵. مفهوم گزارشگر یا سوت‌زن

اصطلاح گزارشگر یا سوت‌زن (Whistleblower) در زبان انگلیسی از دو واژه Whistle به معنای سوت و Blow به معنای دمیدن، تشکیل شده است. طبق تعاریف رایج گزارشگر (سوت‌زن) یا افشاگر در اصطلاح به کسی اطلاق می‌شود که در درون یک سازمان کار می‌کند و خلافاً برای افشا می‌کند. این تخلفات می‌تواند شامل انواع رفتارهای غیرقانونی و غیراخلاقی مدیران و کارکنان یک سازمان؛ از قبیل تقلب، رانت، رشوه، احتکار، تولید محصول غیرایمن و نقض قوانین یا مقررات باشد. در مورد منشأ مفهومی این لفظ تفاوت دیدگاه وجود دارد. سه منبع محتمل در ادبیات، حول این اصطلاح شکل گرفته است: قطار سوت می‌کشد تا به افراد هشدار دهد که مسیر را ترک کنند؛ داور در مسابقات در سوت می‌دمد تا بیان دارد که خطایی به‌وقوع پیوسته است؛ در گذشته میان برخی نیروهای گشتی پلیس مرسوم بوده با سوت زدن دیگر مأموران پلیس را نسبت به انجام عملی خلاف، آگاه سازند. البته یکی از مشکلاتی که در تمامی این دیدگاه‌ها وجود دارد، زاویه دید آن‌ها است. بدین معنا که گزارشگر را به‌عنوان عنصر خارجی به تصویر می‌کشند، درحالی‌که گزارشگر همچون عضو تیمی است که خطای هم‌تیم‌های خود را بیان می‌دارد. این امر خود معضل جدیدی در پی دارد و آن مسئله وفاداری است. رفتار گزارشگر، نوعی بدعهدی (خیانت) به سازمان قلمداد می‌گردد؛ از این منظر، گزارشگران نیازمند ارائه توجیحات خود هستند؛ به‌عنوان مثال فعالان حقوق بشری، گزارشگری یک کارمند در مورد محصولی که ممکن است تأثیرات مضر و جدی بر سلامت جامعه داشته باشد و به‌نوعی نافرمانی سازمانی محسوب می‌گردد، را ضروری می‌دانند (Charles E. Harris and others, 2009).

سوت زدن را می‌توان نوعی فراخوان عمومی برای مطلع کردن افراد از محل وقوع جرم تلقی کرد و هدف سوت‌زن نیز جلوگیری از آسیب رساندن بیش‌ازپیش به افراد جامعه، سازمان‌ها و نهادهای عمومی است. همچنین سوت‌زن فردی است که هر نوع فعالیتی غیرقانونی و غیراخلاقی در یک سازمان خصوصی یا عمومی را افشا می‌کند. موضوعاتی همچون تخطی از سیاست‌های رسمی، تخطی از قانون، مقررات، تهدید منافع عمومی، امنیت ملی و همچنین تقلب و فساد از تخلفاتی است که سوت‌زن‌ها می‌توانند آن را افشا کنند.

طبق بررسی‌های انجام‌شده گزارشگری عمومی علیه فساد، مؤثرترین روش مقابله با فساد در جهان بوده است؛ به‌گونه‌ای که طبق برخی آمارها، ۵۵ درصد از فسادهای کشف‌شده مربوط به این روش و ۴۵ درصد دیگر مربوط به چندین روش متداول دیگر (مثل حسابرسی، بازرسی، نظارت، بازدید سرزده، ابزارهای کنترلی الکترونیکی و...) است؛ ضمن آنکه فراگیر شدن این روش، اثر بازدارندگی جدی دارد؛ چراکه خواب را بر مجرمان حرام می‌کند و به‌هنگام انجام هر فسادی، به این فکر می‌کنند که ممکن است یکی از اطرافیان، یا حتی همداستان آن‌ها یک سوت‌زن باشد. سوت‌زنی سبب می‌شود که سازمان‌ها، جلوی خلافاکاری‌ها و یا تصمیمات اشتباه گرفته شود و یا در نهایت موضوع به نهادهای دولتی و یا رسانه‌ها کشیده شود. به دلیل اینکه در سوت‌زنی احتمال خطر جریمه شدن و یا اخراج وجود دارد؛ لذا هر سوت‌زن مجبور است که به ارزش‌های اخلاقی و مسئولیت‌های اجتماعی مورد توجه جامعه توجه نماید.

در هر صورت یک خط ظریف بین کارمندی که احساس می‌کند ارزش‌های منطقی جامعه به مخاطره افتاده، با یک فرد فضول وجود دارد؛ زیرا برخی فکر می‌کنند که مدیریت مرتکب خلاف می‌شود در صورتی که ممکن است آن خلاف به‌طور موردی انجام شده باشد و مدیریت ارشد سازمان از آن مطلع نباشد. در مقابل بعضی‌ها هم سوت‌زنی را به‌خاطر کسب منافع فردی و ارتقاء به سمت‌ها و پست‌های بالا انجام می‌دهند. به‌زعم رالف نیدر وظیفه اول کارمند هر سازمان، پشتیبانی از منافع جامعه و در وهله دوم انجام وظائف جاری سازمان است. او سوت‌زن را یک قهرمان قلمداد می‌کند. سازمان‌هایی که در آن انسجام و اتحاد سازمانی و حفظ و ارتقای شهرت و تصویر ذهنی در اولویت امور قرار دارد، نیازمند بازگذاشتن راهی است که از طریق آن کارکنان، شرکاء، مشتریان، تأمین‌کنندگان، سهام‌داران و سایر ذی‌نفعان بتوانند رفتارها و اعمالی را که متناقض با رفتارها و اعمال تعریف‌شده سازمان است، گزارش دهند. سازمان‌هایی هستند که به‌نحو اخص، یک خط تلفن برای افرادی که به‌طور ناشناس می‌خواهند اطلاعاتی را در خصوص هرگونه عدول از قوانین و مقررات سازمان و یا خلافاکاری‌های کشف‌شده، به مسئولین ذی‌ربط گزارش دهند، در اختیار عموم قرار می‌دهند؛ مثلاً برخی سازمان‌ها اقدام به راه‌اندازی سیستمی تحت عنوان «خط ارتباطی امن گزارشگری» نموده‌اند که کارمندان و سایر ذی‌نفعان را قادر می‌سازد هرگونه تخلف از مقررات و سوءرفتارها در هر سطحی را به‌صورت محرمانه گزارش دهند.

۵-۶. حمایت از گزارشگران فساد

منظور از گزارشگران فساد کسانی هستند که اطلاعات حاکی از فساد، سوءمدیریت و نقض حقوق و آزادی‌های بنیادی را گزارش یا افشاء می‌کنند. گزارشگران در نتیجه گزارشگری با خطرات زیادی

مواجه هستند؛ خطر از دست دادن کار، مواجه شدن با محدودیت‌ها و تضییقاتی در محیط کار، تعقیب اداری یا قضایی به موجب قوانین کیفری یا مدنی و تلافی از نگرانی‌های اصلی است. این خطرات برای کارمندان دولتی ممکن است حادث‌تر باشد. حمایت از گزارشگران در سطح بین‌المللی به‌طور فزاینده‌ای در معاهدات و تدابیر ضدفساد و نیز در تفسیرهای رسمی از آزادی بیان مورد شناسایی قرار گرفته است. در سطح ملی نیز حدود ۴۰ کشور قوانین داخلی راجع به حمایت از گزارشگران را تصویب کرده‌اند.

این حمایت‌ها غالباً به دو صورت انجام می‌شود: حمایت در برابر تهدیدها و خطرات احتمالی و اعطای پاداش به افشاکننده در صورت بازگشت مالی به دولت در نتیجه گزارشگری؛ مانند گزارشگری فرار مالیاتی یک بنگاه اقتصادی. برخی از کشورها نظیر انگلستان، نیوزیلند، غنا، تعدادی از ایالت‌های استرالیا و آفریقای جنوبی قوانین جامعی راجع به گزارشگران تصویب کرده‌اند. رویکرد قوانین حمایت از گزارشگران آن است که علاوه بر بخش عمومی، بخش خصوصی را نیز تحت شمول خود قرار دهد. کشورهای مختلف از جمله فرانسه، کاندا و آفریقای جنوبی، حمایت از گزارشگران را به‌صورت بخشی (یعنی تنها در مورد انواع معینی از اشخاص یا انواع مشخصی از اطلاعات) و نیز تدریجی (یعنی اول افشای درون‌سازمانی بعد افشای عمومی) مورد پذیرش قرار داده‌اند. هدف از این شرط تدریجی، تشویق به افشای داخلی قبل از افشای عمومی است.

در ایران، ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دولت را ملزم کرده تا نسبت به حمایت قانونی و تأمین امنیت و جبران خسارت اشخاصی که تحت عنوان مخبر یا گزارش‌دهنده، اطلاعات خود را در اختیار مراجع ذی‌صلاح قرار می‌دهند و به این دلیل در معرض تهدید و اقدامات انتقام‌جویانه قرار می‌گیرند، اقدام نماید؛ مشروط به اینکه اطلاعات آن‌ها صحیح و اقدامات آنان مورد تأیید مراجع ذی‌صلاح باشد. این ماده اولاً افشای داخلی یا افشا به مراجع ذی‌صلاح را مورد توجه قرار داده است و دوم اینکه حمایت از افشاکننده را منوط به صحت اطلاعات افشاکننده کرده است. علاوه بر ماده مذکور، در خصوص افشای اطلاعات به روزنامه‌نگاران، ماده ۴ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، در حکمی تعجب‌آور، افشای منبع خبر را در صورت حکم مقام قضایی، مجاز دانسته است. تعجب آنجاست که فلسفه وجودی حمایت از منابع خبر، منع اجبار روزنامه‌نگاران از سوی مقامات قضایی به افشای منبع خبر است؛ از این رو، پیش‌بینی حکمی که دقیقاً خلاق فلسفه مذکور است جای شگفتی دارد. بهتر آن بود همانند سایر کشورها مواردی که استثنائاً می‌توان روزنامه‌نگاران را به افشای منبع خبر ملزم کرد، پیش‌بینی می‌شد.

حمایت از منابع خبری؛ یعنی وجود قوانین و الزام‌هایی که از تحت فشار قرار دادن روزنامه‌نگاران

برای افشای هویت منابعی که برخی اطلاعات را در اختیار آن‌ها می‌گذارند، جلوگیری کند. در واقع، افشای اطلاعات توسط منابع محرمانه، برای توانایی رسانه‌ها نسبت به افشای فساد، علامت‌دهی و حساس‌سازی ضرورت دارد؛ برای مثال، در ماجرای واترگیت، افشای گزارشی مبنی بر سوءاستفاده از قدرت توسط ریچارد نیکسون، ریاست جمهور آمریکا به کمک منابع خبری ناشناخته، منجر به استعفای او و زندانی شدن برخی از مسئولان شد. در روسیه نیز فردی به‌طور ناشناس به ایستگاه محلی رادیو تلفن کرد و عموم مردم و خانواده‌ها را از غرق شدن یک زیردریایی در روسیه آگاه کرد؛ درحالی‌که مقامات رسمی آن را انکار می‌کردند. این گزارش سبب شد که دولت روسیه کمک بین‌المللی درخواست کند و خدمه آن زیردریایی توسط ارتش بریتانیا نجات یابند.

در کشور ما، باتوجه به مغفول واقع شدن وجه قانونی عمل گزارشگری فساد، این‌گونه به‌نظر می‌رسد که مجلس شورای اسلامی به‌عنوان نهاد قانون‌گذار و دولت به‌عنوان اهرم اجرایی در کشور می‌باید به سمتی حرکت نمایند تا زیرساخت‌های قانونی به‌منظور فرهنگ‌سازی در جهت شناخت عمل گزارشگری یا سوت‌زنی را پی‌ریزی نمایند. عدم وجود نهادهای حمایت‌کننده از گزارشگران فساد (سوت‌زنان) و از همه مهم‌تر عدم وجود تعریفی قانونی و شفاف از عمل سوت‌زنی در کشور، فضای نامناسبی را در بین سازمان‌های ایرانی به‌وجود آورده است که متأسفانه سوت‌زنی بیش از پیش مورد بی‌مهری قرار گرفته است و این فضا باعث تشدید حمله‌های بی‌امان و سازمان‌یافته به نهادها و افرادی که مبادرت به سوت‌زنی می‌نمایند، خواهد شد.

می‌توان با بهره‌گیری از تجربیات کشورهای موفق و صاحب دانش در این خصوص و همچنین الگوبرداری از آن‌ها به جهت تشکیل اصناف و تشکل‌های حامی سوت‌زنان، اقدامات مؤثری را به‌منظور بسترسازی فرهنگی و قانونی برای سوت‌زنی در کشور به انجام رساند. به‌نظر می‌رسد روی آوردن به تمرکزمحوری و تشکیل نهادی مستقل از اصناف و سازمان‌های دولتی و غیردولتی ولی تحت نظارت مستقیم قوه قضاییه، می‌تواند راهکاری قابل اجرا، در جهت بخشیدن وجه‌های قانونی به عمل سوت‌زنی در کشور باشد.

۵-۷. ضرورت حمایت از گزارشگران فساد

برای ایجاد حس همکاری میان مطلعان از وقوع فساد و حمایت کامل و مؤثر از گزارش‌دهندگان فساد باید قانونی جامع تصویب شود، در تهیه و تدوین این قانون رعایت موارد زیر لازم و ضروری است:

برقراری توازن: با وجود ارزش بسیار سازوکار گزارش‌دهی، امکان سوءاستفاده از آن نیز وجود دارد. گاهی گزارش‌ها همراه با سوءنیت و مغرضانه توسط افرادی که تلاش می‌کنند تا جرم‌های خود را پنهان کرده یا با دیگران تسویه حساب شخصی کنند به مراجع مسئول داده می‌شود که زمینه

تعرض به حقوق و آبروی افراد پاک و درستکار را فراهم می‌کند. برای رهایی از این معضل، باید الزامات قانونی لازم جهت بررسی‌های دقیق درباره درستی و نادرستی این گزارش‌ها وجود داشته باشد و در عمل نیز تا زمانی که درستی گزارش تأیید نشده است از افشای آن جلوگیری کرد. حتی باید تمهیدهایی نیز برای اعاده حیثیت و جبران خسارت از کسانی که مورد اتهام‌های نادرست قرار گرفته‌اند، مقرر گردد و برای آن افرادی که آگاهانه گزارش‌های نادرست و خلاف واقع می‌دهند و از سازوکار گزارش‌دهی سوءاستفاده می‌کنند مجازات‌هایی در نظر گرفت.

حفظ محرمانگی: برای پیشگیری از بزه‌دیدگی گزارشگران فساد، بهترین راه حفظ هویت و مشخصات فرد اطلاع‌دهنده و محتوای گزارش وی است. در صورتی که چنین کاری در عمل امکان‌پذیر نباشد یا به هر دلیلی هویت فرد افشا شود باید به سرعت میزان تهدیدی که ممکن است گریبان‌گیر فرد شود ارزیابی شده و اگر تحقق آن تهدید فوری و جدی باشد، امکان انتقال فرد به مکانی امن فراهم شود، حتی می‌توان تمهیدهایی دیگر همچون محافظت فیزیکی، حفاظت از راه دور، تغییر محل زندگی و... را برای مراقبت از گزارشگران فساد پیش‌بینی کرد.

وصف بازدارندگی: این قانون باید تمامی افرادی را که از گزارشگران فساد به‌دلیل گزارشگری و گزارش‌دهی‌شان انتقام می‌گیرند، ضررهای مالی و جانی و حتی آبرویی به آنان وارد می‌کنند مجرم بشناسد و برای آن‌ها مجازات تعیین کند. پیش‌بینی چنین تمهیدی حاوی پیام بازدارندگی قوی و مؤثر برای کسانی است که قصد انتقام از گزارشگران فساد را در سر می‌پروراندند و درعین حال، زمینه بهتر پیشگیری از بزه‌دیدگی گزارشگران فساد را فراهم می‌کند.

جبران خسارت: در این قانون باید تمهیدهایی برای جبران ضرر و زیان وارد شده به گزارشگران فساد مقرر شود؛ برای مثال اگر کارمندی به‌سبب گزارش فساد در نهاد محل کار خود عزل شود، باید حق بازگرداندن او به موقعیت شغلی قبلی به رسمیت شناخته شود. یکی از چالش‌هایی که می‌تواند اجرای سازوکار گزارش‌دهی را با مشکل روبه‌رو سازد عدم اطمینان مردم به مراجع مبارزه با فساد است. اگر باور مردم بر این مبنا قرار گیرد که به آن‌ها تنها به‌منزله منبعی برای گزارش‌دهی نگریسته می‌شود و هیچ تعهد قانونی و عملی برای حمایت از آنان در صورت رویارویی یا پیامدهای وخیم گزارش‌دهی وجود ندارد، هرگز همکاری مؤثری با مراجع تحقیق نخواهند کرد و ممکن است کل روند مبارزه با فساد آسیب ببیند.

حمایت‌های قانونی از سوت‌زنی و قوانین مربوطه در کشورهای مختلف متفاوت است و به نوع ساختارهای مدیریتی و حکومتی این کشورها، نوع موارد مختلف و درجه اهمیت آن‌ها و اینکه کجا و در چه زمانی اسرار فاش و منتشر گردیده و در اطلاع عموم قرار گرفته، بستگی دارد؛ مثلاً در کشوری مثل

آمریکا، حمایت‌های قانونی از سوت‌زن‌ها بسته به نوع موضوع فاش شده متفاوت خواهد بود. در برخی موارد ممکن است که دولت متهم باشد و می‌بایستی درخصوص پاره‌ای مسائل به افکار عمومی پاسخ‌گویی کند. در این راستا مجلس سنای آمریکا قوانین متفاوت و مجزایی از قوانین حمایتی دولت از سوت‌زن‌ها را به تصویب رسانده است. یعنی علاوه بر قوانین مصوب دولتی، مجلس سنا نیز قوانینی در حمایت از سوت‌زن‌هایی که اقدام به افشای خلافاکاری‌های دولت آمریکا می‌نمایند به تصویب رسانده است. البته این‌گونه موازی‌کاری‌ها در ایالات متحده به منزله محکم‌کاری و جلوگیری از هرگونه عدول از قوانین و مقررات توسط دولت و یا سایر نهادها تلقی می‌گردد.

اولین قانونی که در ایالات متحده برای حفاظت از سوت‌زن‌ها به تصویب رسیده در سال ۱۹۱۲ بود. بر طبق این قانون که تحت عنوان لوئید فولت می‌باشد، دولت از کارمندانی که برای کنگره آمریکا اطلاعاتی طبقه‌بندی شده درخصوص هرگونه خلافاکاری و سوءرفتار مدیران و سایر افراد تهیه می‌نماید، حمایت می‌کند و هرگونه اقدام اعم از تهدید به اخراج و یا اقدامات تلافی‌جویانه از سوی نهادها و دستگاه‌های ذی‌ربط در مورد سوت‌زن‌ها را جرم می‌داند و از سوت‌زن‌ها در این‌گونه شرایط حمایت‌های لازم را به عمل می‌آورد.

۶. مدل مفهومی تحقیق

پدیده گزارشگری فساد (سوت‌زنی) پدیده پیچیده‌ای است که حداقل از منظر سه بازیگر مختلف اجتماعی باید به آن نگریسته شود:

سوت‌زن: فردی که تخلف را مشاهده و گزارش می‌دهد.

متخلف (متخلفان): فرد/ افرادی که مرتکب تخلف شده‌اند.

مرجع رسیدگی: فرد یا دستگاه دریافت‌کننده گزارش تخلف.

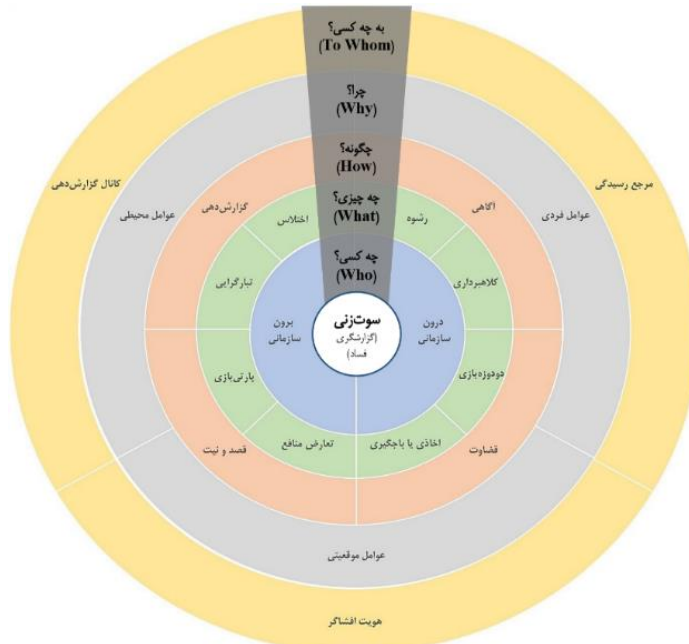
بدیهی است که بازیگر اصلی در این پدیده «سوت‌زن» است. بویله (۲۰۰۸) برای ذکر نقش این بازیگر کلیدی، چنین سؤالی را مطرح می‌کند: «چه تفاوتی وجود دارد میان شخصی که از تخلف اطلاع دارد و چیزی نمی‌گوید و شخصی که از تخلف بی‌اطلاع است؟ تفاوت در شرایط آن‌هاست. شخصی که از تخلف اطلاع دارد باید جهت گزارش تخلف تصمیم‌گیری کند و دیگری نیاز به تصمیم‌گیری جهت افشای اطلاعات ندارد».

تصمیم‌گیری هر شخص بر گزارشگری تخلفات شامل مراحل مختلفی است که تحت تأثیر عوامل متعددی است که نویسندگان مقاله تلاش کرده‌اند در چارچوب و مدل پیشنهادی خود، آن‌ها را لحاظ نمایند. طبق تعاریف صورت گرفته از پدیده گزارشگری فساد، گزارشگری یا سوت‌زنی را می‌توان گزارش اطلاعات توسط شخصی که از داده‌ها و اطلاعات تخلفات سازمانی آگاهی دارد،

تعریف نمود. طبق همین تعریف، در الگوی نظری ارائه شده، چرخه سوت زنی و گزارشگری ترسیم شده است. این فرایند یا چرخه بر مبنای پنج پرسش کلیدی^۱ (5W) شکل گرفته است:

- چرا؟
- چگونه؟
- چه کسی؟
- چه چیزی؟
- به چه کسی؟

پاسخ به این سؤالات در چارچوب نظری به صورت مرحله‌ای و تدریجی از درون چرخه یا دایره به بیرون آن دنبال می‌شود. دنبال کردن و پاسخ به این سؤالات به عنوان یک راهنما و دستورالعمل ارائه می‌شود که چرخه گزارشگری فساد را تشکیل می‌دهد. استدلال نویسندگان مقاله بر اساس ملاحظات و نتایج تحقیقاتی است که در رابطه با سوت زنی تألیف شده است و یا بر اساس ملاحظات سیاست‌گذاران و مدیرانی است که در حال توسعه و تعمیم این استراتژی هستند.



نمودار ۲: الگوی مفهومی تحقیق (چرخه گزارشگری فساد)

منبع: یافته تحقیق

در بخش کیفی تحقیق، پس از مصاحبه با خبرگان منتخب و پیاده‌سازی محتوای مصاحبه‌ها، متغیرها و شاخص‌های مربوط به ارزیابی عملکرد در زمینه گزارشگری فساد و حمایت از گزارشگران فساد مورد بررسی قرار گرفت. در ادامه ضمن انجام فرایند تحلیل محتوا نتایج تحقیق کیفی حاصل و در نهایت چارچوب نظام گزارشگری فساد در سازمان براساس مطالعات کیفی طراحی گردید.

براساس نتایج مطالعات کیفی، الگوی نظام گزارشگری فساد در سازمان مورد مطالعه، دارای ۵ بخش اصلی است:

مراجع رسیدگی به تخلفات و گزارشات فساد: این مراجع شامل مراجع درونی و بیرونی هستند که در مراجع داخلی می‌توان به حراست، بازرسی و مدیر عامل اشاره نمود و بخش مراجع بیرونی شامل سازمان بازرسی و نهاد فرادستی سازمان هستند.

رویه‌های ثبت و گزارشگری فساد: این رویه‌های شامل فرایندهای ثبت، فرایندهای پیگیری و سامانه‌های گزارشگری فساد می‌شوند. کارکنان و یا سایر افرادی که می‌خواهند یک فساد یا تخلف را گزارش نمایند، بایستی به‌سادگی به کانال‌های امن و محرمانه ثبت تخلفات مشاهده شده، دسترسی داشته باشند.

گزارش‌دهی فساد: این بخش شامل مجموعه اطلاعات و آمارهایی است که در داخل و بیرون از سازمان با هدف آگاه‌سازی و فرهنگ‌سازی منتشر می‌شود.

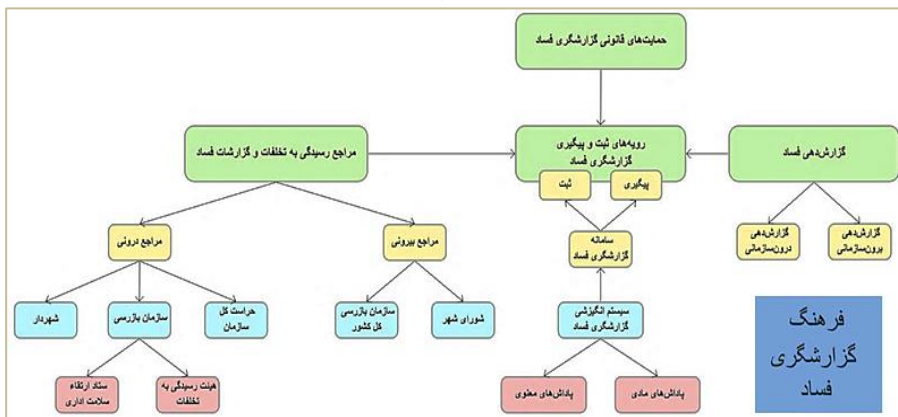
حمایت‌های قانونی از گزارشگران فساد: شامل مجموعه اقداماتی است که در حمایت از افراد گزارشگر فساد در برابر اقدامات تلافی‌جویانه متخلفان صورت می‌پذیرد و یا جبران خسارت‌هایی که به‌واسطه گزارشگری متوجه افراد گزارشگر شده است.

سیستم انگیزشی گزارشگری فساد: در اغلب کشورها و سازمان‌هایی که از نظام گزارشگری فساد به‌منظور کشف تخلفات و فساد استفاده می‌کنند، از ارائه تشویق‌های مادی (ارائه پاداش نقدی و یا بخشی از مبلغ فساد کشف شده و بازگشت داده شده) و تشویق‌های معنوی (تشویق، تقدیر و ...) به‌منظور ایجاد انگیزه در کارکنان و ذی‌نفعان جهت افشای فساد استفاده می‌شود.

فرهنگ گزارشگری فساد: شامل آن دسته از اقداماتی است که باعث ترویج و ارتقای فرهنگ گزارشگری فساد در داخل و خارج از سازمان صورت می‌پذیرد. این اقدامات شامل حمایت مدیران ارشد از گزارشگری فساد، آموزش کارکنان در مورد اهمیت و ضرورت گزارشگری فساد، ارائه بازخورد به گزارشگران فساد و ... است.

بر اساس اجزاء و ابعاد شناسایی شده برای نظام گزارشگری فساد، در نظرخواهی انجام‌شده از

خبرگان داخلی و بیرونی، این نظام را می‌توان به شرح شکل ذیل ترسیم نمود:

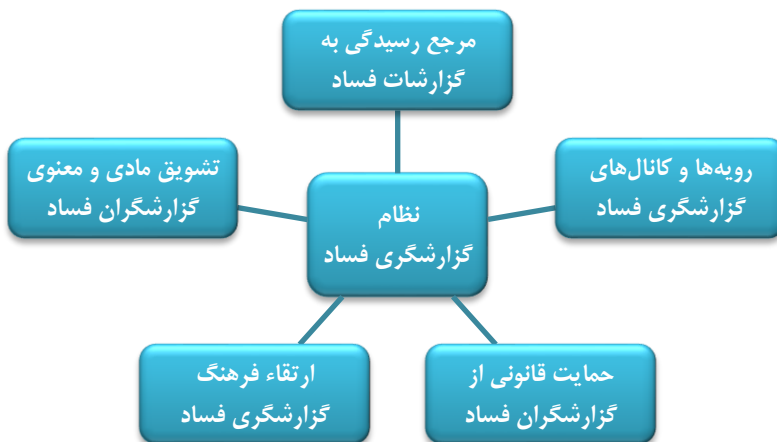


نمودار ۳: نظام گزارشگری فساد در سازمان مورد مطالعه براساس مطالعات کیفی

منبع: یافته تحقیق

بحث و نتیجه‌گیری

بر اساس مطالعات صورت‌گرفته در بخش مطالعات نظری و تطبیقی، و همچنین مطالعات کمی (نظرسنجی از کارکنان و مدیران سازمان مورد مطالعه) و مطالعات کیفی (مصاحبه با خبرگان)، یک نظام گزارشگری فساد بایستی دارای ۵ بعد یا کارکرد باشد.



نمودار ۴: ابعاد نظام گزارشگری فساد

منبع: یافته تحقیق

نظام گزارشگری فساد

بدیهی است هر یک از این ابعاد دارای میزان اهمیت یکسانی نیستند؛ به همین دلیل، به واسطه نظرسنجی از خبرگان، میزان اهمیت هر یک از ابعاد گزارشگری فساد محاسبه گردید؛ بدین طریق که با جمع‌بندی نتایج پرسش از پاسخ‌دهندگان در مورد اینکه هر یک از ابعاد به چه میزان در تشویق و ایجاد انگیزه در کارکنان به گزارشگری فسادها و تخلفات مؤثر است، میزان اهمیت هر یک از ابعاد نظام گزارشگری تعیین گردید.

جدول ۱: نتایج یافته‌های «بررسی میزان اثرگذاری ابعاد نظام گزارشگری فساد»

میزان اثرگذاری					ابعاد نظام گزارشگری فساد
بسیار زیاد	زیاد	متوسط	کم	بسیار کم	
۲۸٫۳٪	۳۳٫۴٪	۱۶٫۱٪	۱۰٫۰٪	۱۲٫۲٪	۱. مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در سازمان
۴۶٫۵٪	۳۱٫۳٪	۱۰٫۳٪	۷٫۰٪	۴٫۹٪	۲. مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلف
۷۰٫۰٪	۱۴٫۸٪	۴٫۸٪	۳٫۹٪	۶٫۴٪	۳. حمایت قانونی (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
۵۰٫۰٪	۲۷٫۹٪	۹٫۷٪	۶٫۴٪	۶٫۱٪	۴. ارتقاء فرهنگ (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
۴۱٫۸٪	۱۹٫۴٪	۱۷٫۹٪	۱۱٫۲٪	۹٫۷٪	۵. تشویق گزارشگری (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارشگران فساد)

اگر نتایج به‌دست‌آمده درخصوص میزان اثرگذاری هر بعد بر حسب طیف لیکرت را جمع‌بندی نماییم، به جدول زیر خواهیم رسید. میانگین امتیاز هر یک از ابعاد برحسب توان ترغیب کارکنان به گزارشگری فساد، به شرح جدول ذیل خواهد بود؛ براین اساس، میزان اهمیت ابعاد نظام گزارشگری فساد به ترتیب زیر است:

- حمایت قانونی از گزارشگران فساد (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
- ارتقای فرهنگ گزارشگری فساد (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
- مشخص بودن برنامه، رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات مشاهده شده
- تشویق گزارشگری فساد (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارشگران فساد)
- مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارش‌ها فساد در سازمان

جدول ۲: خلاصه نتایج یافته‌های بررسی ابعاد نظام گزارشگری فساد

واریانس	انحراف معیار	میانگین	داده معتبر	ابعاد نظام گزارشگری فساد
۱٫۷۵	۱٫۳۲	۳٫۵۶	۳۲۹	۱. مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در سازمان
۱٫۲۸	۱٫۱۳	۴٫۰۸	۳۲۹	۲. مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات
۱٫۳۴	۱٫۱۶	۴٫۳۸	۳۳۰	۳. حمایت قانونی (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)
۱٫۳۹	۱٫۱۸	۴٫۰۹	۳۳۰	۴. ارتقاء فرهنگ (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و ...)
۱٫۸۵	۱٫۳۶	۳٫۷۲	۳۳۰	۵. تشویق گزارشگری (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارشگران فساد)

راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

رویه‌ها و سیاست‌های منسجم و قوی گزارشگری فساد، از ارکان و هسته‌های اصلی ایجاد یک نظام کارآمد مبارزه با فساد، به‌ویژه در عرصه دولت است. چنین رویه‌هایی در راستای ترویج و تشویق فرهنگ شفافیت، راستی، صداقت و مسئولیت‌پذیری بسیار مؤثر هستند. یک نظام مؤثر مقابله با فساد، می‌بایست گزارشگران را تشویق به گزارش موارد تخلف و فساد نماید. افراد داخلی سازمان به لحاظ افشای تخلفات از منابع اصلی اطلاعاتی در ساختارهای مدرن و پیچیده مبارزه با فساد محسوب می‌شوند. در حقیقت، گزارش‌هایی که گزارشگران فساد از موارد فساد ارائه می‌دهند، رایج‌ترین شیوه برای شناسایی تخلفات و فساد سازمانی محسوب می‌شود. ترکیب مؤثر همه این اقدامات در حفاظت از منافع عمومی و ترویج فرهنگ صداقت و درستی در بخش عمومی از اهمیت بالایی برخوردار است.

علاوه بر این، با چنین اقداماتی این پیام به محیط داخلی و خارج از سازمان مخابره خواهد شد که مسئولین نسبت به مسائل اخلاقی و درستی و سلامت دغدغه‌مند هستند و هیچ‌گونه اقدامات تلافی‌جویانه و انتقام از گزارشگران فساد را تحمل نخواهند کرد؛ با این وجود، برای کسب اطمینان از اینکه سیاست‌ها و رویه‌های افشاگری در راستای دستیابی بدین اهداف عمل می‌کنند، کارکنان و کارمندان می‌بایست از این موضوع اطمینان حاصل نمایند که کانال‌های گزارشگری فساد، جهت جلوگیری از هرگونه اقدامات تلافی‌جویانه علیه آن‌ها، به‌صورت محرمانه و سری می‌باشند.

مهم‌تر و فراتر از ملاحظات قانونی، اقدامات و توجه ویژه‌ای است که سازمان می‌تواند در راستای ایجاد محیطی بر پایه شفافیت، درستی و صداقت در سطح سازمان و فراتر از آن، به‌وجود

آورد. اگرچه در سال‌های اخیر درک عمومی از موضوع گزارشگری فساد تقویت شده است؛ اما می‌بایست اقدامات بیشتری در راستای متقاعد کردن و همراه کردن کارکنان و ذی‌نفعان، و در بعدی فراتر تمامی مردم، صورت گیرد. باید برای آنان مسجل شود که مسئولین در مبارزه با فساد اقدامات قاطع، مناسب و صحیحی انجام می‌دهند و شاهد جهت‌گیری‌ها و حمایت‌های آشکار و صریح مدیران ارشد دستگاه‌ها و سازمان‌های مختلف در این خصوص باشند.

با مقدمه ذکر شده، در اینجا براساس یافته‌ها و تحلیل‌های صورت‌گرفته در تحقیق، مجموعه‌ای از اقدامات و توصیه‌ها در قالب «نظام مناسب گزارشگری فساد» پیشنهاد می‌شود که در مجموع می‌تواند در ایجاد محیط مناسب برای گزارشگری فساد و تخلفات احتمالی، مؤثر باشند؛ البته بدیهی است، اجرای یک باره این توصیه‌ها، بدون برنامه‌ریزی و ایجاد ساختار مناسب، سازمان را با چالش‌هایی روبه‌رو می‌کند؛ زیرا این امر علاوه بر اقتضانات ساختاری و اجرایی، نیازمند تغییر در نگرش‌ها و تصورات عمومی نسبت به نقش مهم گزارشگران در مبارزه با فساد است.



نمودار ۴: چارچوب طراحی نظام مناسب گزارشگری فساد

اقدام ۱: تعیین مرجع رسیدگی به گزارشات فساد

۱-۱- تعیین مرجع رسیدگی به گزارش‌های فساد

۲-۱- تعیین ساختار مرجع رسیدگی به گزارش‌های فساد

اقدام ۲: تعریف نظام ثبت و پیگیری گزارش‌های فساد

۱-۲- تعریف گستره و دامنه مناسبی برای نظام گزارشگری فساد

۲-۲- ایجاد کانال‌های امن، متنوع و شفاف برای گزارشگری تخلفات

۳-۲- نظارت بر اثربخشی نظام گزارشگری فساد و عملکرد گزارشگران فساد

اقدام ۳: حفاظت و عدم افشای هویت گزارشگران فساد

۱-۳- تعریف حمایت‌های قانونی از گزارشگران فساد

۲-۳- تعریف صحیح حمایت‌های قانونی از گزارشگران فساد

۳-۳- منع صریح هرگونه اقدام تلافی‌جویانه علیه گزارشگران فساد

۴-۳- جبران هرگونه اقدام تلافی‌جویانه و تبعات وارده به گزارشگران فساد

اقدام ۴: حمایت مدیران و ترویج فرهنگ گزارشگری فساد

۱-۴- حمایت مدیران ارشد سازمان از ایجاد فضای مناسب گزارشگری فساد

۲-۴- کسب اطمینان از شفافیت در تصمیم‌گیری‌های حوزه گزارشگری فساد

۳-۴- افزایش آگاهی کارکنان نسبت به اهمیت و ضرورت گزارشگری فساد

۴-۴- افزایش آگاهی جامعه نسبت به اهمیت و ضرورت گزارشگری فساد

اقدام ۵: ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارشگران فساد

۱-۵- تقدیر و تشکر از گزارشگران فساد

۲-۵- ارائه مشوق‌های مادی به گزارشگران فساد

۳-۵- اعطای کمک‌های موقت به گزارشگران فساد

منابع

- ابراهیمی، شهرام و صفائی، حامد (۱۳۹۴)، «رویکرد قانون‌گذار در پیشگیری از وقوع جرم در قانون نظام سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، مقاله تحقیقات حقوق جزا، سال ششم، جلد ۲.
- ابن‌بابویه، محمد بن علی (۱۳۶۲)، النخصال، جلد اول، حدیث ۹۵، تهران: جاویدان.
- الماسی، مجید (۱۳۹۷)، پیشگیری و مبارزه با فساد (راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد)، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- پرنیان، احسان؛ رزقی، ابوالفضل و پرهیزکاری، عباس (۱۳۹۶)، استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای مبارزه و پیشگیری از فساد (بررسی تجربیات کشورهای منتخب)، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- حیدرنژاد، کیوان و بدیع‌زاده، یوسف (۱۳۹۳)، حمایت کیفری از بزه‌دیدگان و شهود در قوانین ایران و اسناد بین‌المللی؛ همایش ملی ایران و چالش‌های حقوقی بین‌المللی؛ دانشکده علوم انسانی شعبه مراغه.
- شریف‌الرضی، محمد بن حسین (۱۴۱۴ق)، نهج‌البلاغه (صحبی صالح)، قم: مؤسسه دار‌الهجرة.
- طوسی، محمد بن حسن (۱۳۶۵)، تهذیب الأحکام، جلد ششم، تهران: دار‌الکتب‌الإسلامیه.
- کریمی، فاطمه (۱۳۹۵)، «رویکرد پیشگیرانه به حمایت از گزارشگران فساد»، مجله کارآگاه، سال نهم، زمستان ۱۳۹۵، شماره ۳۷.
- لثی واسطی، علی بن محمد (۱۳۷۶)، عیون‌الحکم و المواعظ، قم: مؤسسه علمی فرهنگی دار‌الحديث،

سازمان چاپ و نشر.

مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۷۴)، تفسیر نمونه، جلد ۲۳، تهران: دار الکتب الإسلامية.

مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۸۱)، پیام قرآن، جلد چهارم، تهران: دار الکتب الإسلامية.

نیازیپور، امیرحسین (۱۳۸۳)، «قانون پیشگیری از جرم در ایران»، مجله حقوق قضایی، شماره ۴۸-۴۹.

- Andrade, J. A. (2015), Reconceptualizing whistleblowing in a complex world. *Journal of Business Ethics*, 128 (2), 321-335.
- Antonetti, P., & Makla, S. (2016), An extended model of moral outrage at corporate social irresponsibility. *Journal of Business Ethics*, 135 (3), 429-444.
- Bailey. A.A (2005), Non-fulfillment of promotional deals: The impact of gender and company reputation on consumers' perceptions and attitude. *Journal of Retailing and consumer services*, 12(4), 285-295.
- Bailey.A.A., & Bonified, C.M. (2010), Broken(promotional) promise: The impact of firm reputation and blame. *Journal of Marketing Communications*, 16(5), 287-306 .
- Bhal, K, T., & Dadhich, A. (2011), Impact of ethical leadership and leader-member exchange on whistleblowing. The moderating impact of the moral intensity of the issue. *Journal of Business Ethics*, 103 (3), 485-496.
- Bjorkelo, B., Einaresen, S., & Matthiesen, S.B. (2010), Predicting proactive behavior at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behavior. *Journal of occupational and organizational psychology*, 83(2), 371-394.
- Bocchiaro, P., Zimbardo, P.G.&Van Lange, P.A. (2012), To defy or not to defy: An experimental study of the dynamic disobedience and whistle-blowing. *Social Influence*, 7(1), 35-50.
- Buchanan, N.T., Settles, I.H., Hall, A.T., & O'Connor, R.C. (2014), A review of organizational strategies for reducing sexual harassment: Insight from the US military. *Journal of Social Issues*, 70(4), 687-702.
- Cassematic,P.G., & Wortley,R. (2013), Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, 117(3),615-634.
- Chen,C.P., & Lai, C.T.(2014), To blow or not to blow the whistle: commitment on whistleblowing intentions and behavior. *Business Ethics*, 23(3), 327-342.
- Craft, J. (2013), A review of empirical ethical decision making literature: 2004-2011. *Journal of Business Ethics*, 117(2), 221-259.
- Crane, A., & Matten, D. (2007), *Business ethics: Managing corporate citizenship and sustainability in the age of globalization*. Oxford: Oxford university Press .
- Dalton.D.,& Radtke,R.R.(2013), The joint effects of Machiavellianism and ethical environment on whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*,117 (1),153-172.
- De Bock, T., & Van Kenhove, P. (2011), Double standards: The role of techniques of neutralization. *Journal of Business Ethics*, 99 (2), 283-296.
- Dhamija, S. (2014), Whistle blower policy: Time to make it mandatory. *Global Business Review*, 15(4), 833-846.
- Gao,J., Greenberg, R., & Wong-on-Wing, B.(2015), Whistleblowing intentions of lower-level employee: The effect of reporting channel, bystanders, and wrongdoer power status. *Journal of Business Ethics*, 126(1), 85-99.
- Grappi, S., Rpmanni, S.,& Bagozzi, R.P. (2013), Consumer response to corporate irresponsible behavior: Moral emotions and virtues. *Journal of Business Research*, 66 (10),1814-1821.
- Henik,E. (2015), Understanding whistleblowing: A set-theoretic approach. *Journal of Business Research*, 68(2), 442-450.
- Hollings, J. (2013), Let the story go: The role of emotion in the decision making process of the reluctant, vulnerable witness or whistle-blower. *Journal of Business Ethics*,114(3),501-512.
- Huber, F., Vollhardt,K.,Matthes,L.,&Vogel.,J. (2010), Brand misconduct: Consequences on consumer brand relationships. *Journal of Business Research*,63(11),1113-1120.
- Hunton,J.E., & Rose.J.M (2011), Effects of anonymous whistleblowing and perceived

- reputation threats on investigation of whistle blowing allegations by audit committee members. *Journal of Management Studies*,48(1),75-98.
- Kaptein,M. (2011), From inaction to external whistleblowing: The influence of the ethical culture of organizations on employee responses to observed wrongdoing. *Journal of Business Ethics*,98(3),513-530.
- Keil, M., &Park, C. (2010), Bad news reporting on troubled IT Projects: Reassessing the mediating role of responsibility in the basic whistleblowing model. *Journal of Systems and Software*,83(11), 2305-2316.
- Lewis,D. (2011), Whistleblowing in changing Legal climate: Is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics*,20(1),71-87.
- Lowe, D.J., Pope,K.R.,&Samuels,J.A. (2015), An examination of financial sub-certification and timing of fraud discovery on employee whistleblowing reporting intentions. *Journal of Business Ethics*,131 (4),757-772.
- Miceli,M.P.,Near,J.P. & Rehg,M.T.,Van Scotter ,J,R, (2012), predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistleblowing. *Human relations* 65(8),923-954.
- Nayir,D.Z.,& Herzing, C. (2012), Value orientation as determinants of preference for external and anonymous whistleblowing. *Journal of Business Ethics*,107(2),197-213 .
- O'sullivan,P., & Ngau, O (2014), whistleblowing: A critical philosophical analysis of the component moral decisions of the act and some new perspectives on its moral significance. *Business Ethics*,23(4),401-415.
- Painter-Morland,M. (2010), Questioning corporate codes of ethics. *Business Ethics*,19(3),265-279.
- Palazzo,G.,Krings,F.,& Hoffrage,U. (2012), Ethical blindness. *Journal of Business Ethics*,109(3),323-338.
- Park,H.,& Blenkinsopp,J.,&Park,M. (2014), The influence of an observer's value orientation and personality type on attitudes toward whistleblowing. *Journal of Business Ethics*. 120(1),121-129.
- Pearson,K.C. (2014), "Outside" whistleblower in senior care industry to receive \$5.7 million. Available at: <http://lawprofessors.typepad.com/elder-law/2014/02/false-claim-act-cases-can-an-outsider-be-a-whistleblower.html>.
- Rachagan, S., & Kuppasamy, K. (2013), Encouraging whistleblowing to improve corporate governance? A Malaysian initiative. *Journal of Business Ethics*, 115 (2), 367-382.
- Somers,M.,& Casal,J.C. (2011), Type of wrongdoing and whistleblowing: Further evidence that type of wrongdoing affects the whistleblowing process. *Public Personnel Management*, 40(2),151-163.
- Sylaniou,A.C.,Winter,S.,Niu,Y.,Giacalone,R.A.,&Campbell,M. (2013), understanding the behavioral intentions to report unethical information technology practices: The role Machiavellianism, gender and computer expertise. *Journal of Business Ethics*, 117(2), 333-343.
- Taylor, E, Z., & Curtis, M.B. (2010), An examination of the layers of workplace influences in ethical judgment: Whistleblowing likelihood and Perseverance in public accounting. *Journal of Business Ethics*, 93(1),21-37.
- Teo, H., & Caspenz, D. (2011), Dissenting discourse: Exploring alternatives to the whistleblowing/silence dichotomy. *Journal of Business Ethics*, 104(2), 237-249.
- Trongmateerut, P., & Sweeney, J.T. (2013), The influence of subjective norms on whistleblowing: A cross-cultural investigation. *Journal of Business Ethics*, 112(3), 437-451.
- Tseng, L, M (2014), Blowing the whistle on workplace sexual harassment: Examining the role of harasser status and types of sexual harassment. *Equality, Diversity and inclusion: An international Journal*, 33(6), 510-522.
- Vandekerckhove, W. (2010), European whistleblowing policies: Tiers or tears? In D. Lewis (Ed), *A global approach to public interest disclosure: What can we learn from existing whistleblowing legislation and research?* Cheltnan: Edward Elgar.
- Vandekerckhove, W., & Lewis, D. (2012), The content of whistleblowing procedures: A critical review of recent official guidelines. *Journal of Business Ethics*, 108(2), 253-264.

شفافیت سلامت نظام اداری و فسادستیزی

وحیده جعفری^۱
عباسعلی طالبی^۲
راحله موسایی^۳

چکیده

فساد، تقلب و کج رفتاری پدیده‌هایی هستند که مکرراً در هر سازمانی دیده می‌شود و وجود آن‌ها را نمی‌توان انکار کرد. پیامدهای این سوءرفتارها و تضاد آن با منافع عمومی از جمله اتلاف منابع، کاهش رشد اقتصادی کشورها و کاهش اثربخشی سازمان‌ها باعث توجه روزافزون به اهمیت پدیده تقلب و فساد در جوامع مختلف شده است. این پژوهش تلاش کرده به بررسی روش‌های مقابله با فساد اداری بپردازد؛ لذا در این زمینه از روش کتابخانه‌ای - توصیفی استفاده شده است. یکی از ابزارها و نظریه‌ها ارائه‌شده برای برون‌رفت از چنین شرایطی شفافیت سازمانی است. اما واقعیت این است که این امر به‌طور کامل امکان‌پذیر نیست و فعالیت‌های غیرقانونی و غیراخلاقی توسط برخی از افراد در سازمان‌ها شکل می‌گیرد که بعضاً در پوشش‌های مختلف و به دور از چشم نهادهای نظارتی و به‌صورت پنهان انجام می‌گردد. جلوگیری از این‌گونه رفتارها، مستلزم وجود افرادی است که به افشای این تخلفات می‌پردازند. این افراد در ادبیات مدیریت به‌عنوان سوت زن یا افشاگر شناخته می‌شوند و از عملکرد آنان به سوت‌زنی یا افشاگری، تعبیر می‌گردد. عمل سوت‌زن، افشا کردن فعالیت‌های غیرقانونی و غیراخلاقی درون سازمانی به افراد مسئول برون‌سازمانی برای هدایت سازمان به سمت آرمان‌ها و رسالت‌های آن است. سوت‌زنی عملی در جهت افشای اقدامات غیرقانونی و غیراخلاقی مدیران و کارکنان یک سازمان است و آوای سازمانی پدیده‌ای در جهت اشتراک ایده‌ها به‌منظور ارتقای عملکرد سازمان و شفافیت سازمانی بیانگر اطمینان از باز بودن

۱. دانشجوی رشته حقوق، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، سوادکوه، ایران

۲. استادیار، گروه علوم سیاسی و روابط بین‌الملل، واحد سوادکوه، دانشگاه آزاد اسلامی، سوادکوه، ایران، Talebi_abbas@yahoo.com

۳. دانشجوی رشته حقوق، گروه حقوق، دانشگاه آزاد اسلامی، سوادکوه، ایران

درون سازمان است. مطابق گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۲۰، ایران از لحاظ فساد مالی و گسترش آن، در میان ۱۸۰ کشور جهان، رتبه ۱۴۹ را کسب کرده است. آمار و اطلاعات و نتایج پژوهش‌ها و نظرسنجی‌های ملی و خصوصاً بین‌المللی از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی بیانگر آن است که ایران همچون بسیاری از کشورهای اسلامی با وجود داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی در زمینه فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست.

واژگان کلیدی: آوای سازمانی، سکوت سازمانی، سوت‌زنی، شفافیت، فساد اداری

مقدمه

فساد اداری عارضه‌ای است که الگوسازی آن از دیدگاه نظری پیچیده، گردآوری و دسترسی به داده‌ها و ردیابی آن از دیدگاه تجربی دشوار و مبارزه با آن از دیدگاه سیاسی حساسیت‌برانگیز است. به‌رغم پیچیدگی، دشواری و حساسیت، در سال‌های اخیر، پژوهش‌ها و شواهد تجربی و اقدامات بین‌المللی گسترده‌ای در این مقوله صورت پذیرفته و تا حدود زیادی به افزایش درجه وضوح شناسایی عناصر، مفهوم، علت‌ها، شکل‌گیری سیاست‌ها و برنامه‌های ردیابی فساد اداری انجامیده است. به‌گونه‌ای که بحث فساد به‌عنوان یک علم جدید نگریسته شده و تمام کشورها به کاهش آن همت گماشته‌اند؛ بنابراین در وهله اول برای بررسی هر پدیده‌ای مانند فساد اداری، ابتدا باید به علل به‌وجودآورنده آن توجه کرده و آن‌ها را شناسایی نمود تا بدین ترتیب بتوان از رشد آن جلوگیری کرد (نقی‌نژاد عمران و بهرامی و نصیری، ۱۳۹۴: ۲۵۶).

۱. مبانی نظری

۱-۱. فساد اداری

در جوامع گوناگون و برحسب نگرش‌ها و برداشت‌ها، تعاریف مختلفی از فساد اداری به‌عمل آمده است. ریشه فساد فعل لاتین Rumper به‌معنای شکستن است؛ بنابراین در فساد چیزی می‌شکند یا نقض می‌شود؛ این موضوع ممکن است شامل رفتار اخلاقی یا شیوه قانونی یا غالباً مقررات اداری باشد. در دیدگاه برخی صاحب‌نظران فساد به تمام شکل‌های گوناگون انحراف یا اعمال قدرت شخصی و استفاده نامشروع از مقام و موقعیت شغلی اطلاق می‌گردد. بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل فساد را سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع شخصی می‌دانند که این تعریف در جهان مورد توافق عمومی قرار گرفته است (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۹۰: ۳). اگرچه در گذشته فرض بر این بوده که کارمند دولت بیش از کارمند بخش خصوصی به مصالح اجتماعی پایبند است؛ اما تجربه سال‌های اخیر نشان می‌دهد که فساد

در بخش دولتی گسترش بیشتری دارد. سنجش فساد اداری خود یکی از گام‌های اساسی در درک وضعیت موجود و اقدام در جهت بهبود وضعیت است (درویش وزاچکانی، ۱۳۹۵: ۱۵۴). در واقع می‌توان گفت فساد اداری، پدیده‌ای همزاد دولت است (درویش وزاچکانی، ۱۳۹۵: ۱۵۴؛ گیوریان، ۱۳۹۱: ۱۳۴). طبق تعریف UNDP (۲۰۰۸) فساد به معنی سوءاستفاده از قدرت و اگذار شده به افراد در جهت منافع شخصی و خصوصی است (متفکر آزاد، شورانی و حیدری داد، ۱۳۹۲: ۳۸). فساد اداری مجموعه‌ای از طرح‌ها، تصمیمات، کارها، برخوردها و روابطی است که در محیط اداره برخلاف خط مشی عمومی کشور و قوانین حاکم بر جریان امور اداری و اهداف و منافع جامعه به وقوع می‌پیوندد و موجب تباهی منافع عمومی و مسخ و بیهودگی اداره می‌شود. برخی از جنبه‌های رفتاری فساد نسبی بوده و مرتبط با نظام ارزشی هر جامعه یا سازمان است؛ بنابراین، رفتار یا عملکردی که در یک جامعه فساد تلقی می‌شود ممکن است در جامعه دیگر کاملاً عادی و طبیعی به نظر برسد (توانگر رنجبر و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۵۶).

در مقاله‌هایی تحت عنوان «فساد اداری، ضعف یا بی‌توجهی» با تعبیر فساد به یک معضل اجتماعی آمده است: فساد اداری به‌طور کلی به آن دسته از عوامل و پدیده‌هایی اطلاق می‌شود که به نوعی در روال عادی و صحیح انجام کار مراجعین به ادارات و سازمان‌ها ایجاد اشکال می‌کند و باعث اختلال در گردش کار افراد و ارباب رجوع و نارضایتی آن‌ها می‌شود. حسین باهر در مقاله خود تحت عنوان «فساد اداری، آشنای پنهان» می‌نویسد: «فساد اداری یعنی هرگونه سوءاستفاده یا عدم حسن استفاده (عمدی یا سهوی) از قوانین و مقررات موضوعه». مواردی چون ارتشاء، نان قرض دادن، بی‌حرمتی به همکاران و ارباب رجوع، کاغذبازی، به‌طور کلی حیف و میل بیت‌المال، سوءاستفاده از اموال و موقعیت اداری برای مقاصد فردی و جناحی و اتلاف منابع و امکانات گوناگون از مصادیق فساد اداری هستند (گیوریان، ۱۳۹۱: ۱۳۶). فساد به قلب دولت خوب و سالم ضربه می‌زند و اعتماد عمومی را از بین می‌برد. فساد اداری که نقطه مقابل آن، سلامت نظام اداری است، معضل بزرگی در سازمان‌های دولتی بسیاری از کشورهای جهان به‌شمار می‌رود که البته مختص کشورهای در حال توسعه نیست (درویش وزاچکانی، ۱۳۹۵: ۱۵۶). فساد باعث نابسامانی در بازار و فرایند رقابت می‌گردد. اعتماد و سرمایه اجتماعی را دچار نقصان می‌نماید، به مشروعیت دولتی صدمه می‌زند و باعث لطمه دیدن درستکاری بخش خصوصی می‌گردد. همچنین این پدیده شوم مانع اصلی برای توسعه بین‌الملل می‌گردد. اختلاس نظام‌مند توسط دولت مردان غاصب به فقرا و مستمندان صدمه می‌رساند. بر اساس تخمین بانک جهانی هزینه جهانی فساد در حدود هزار میلیارد دلار در هر سال است. فساد باعث تحلیل نهادهای دموکراتیک می‌گردد، توسعه اقتصادی را کند

می‌نماید و باعث بی‌ثباتی دولت می‌گردد. فساد، (به‌خصوص فساد اقتصادی) با تحریف فرایند انتخابات به بنیان‌های نهادهای مردم‌سالار، حمله می‌نماید و از حاکمیت قانون جلوگیری می‌کند. فساد مردابی از بوروکراسی‌های غیرضروری را به‌وجود می‌آورد که تنها انگیزه آن کسب رشوه و درآمدهای نامشروع می‌باشد. با ازدیاد فساد، توسعه اقتصادی از رشد بازمی‌ماند و موجب دلسردی سرمایه‌گذاری خارجی مستقیم می‌گردد، و حتی زمینه را برای خروج سرمایه‌های داخلی اعم از اجتماعی و مادی فراهم می‌نماید (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۱۹). فساد اقتصادی موجب رانت‌جویی و کسب سهم هرچه بیشتر از ثروت موجود جامعه، در قیاس با کارآفرینی و خلق ثروت مشروع می‌گردد. در نتیجه فساد اقتصادی به از بین رفتن انگیزه افراد توانمند و خلاق برای کارآفرینی و انحراف استعدادهای جامعه به سمت فعالیت‌های رانت‌جویانه می‌انجامد (طوطیان، بایزیدی، ۱۳۹۶: ۶۰).

دنیای امروزی دنیای تحولات و تغییرات مداوم و عصر عدم تداوم‌هاست که ماحصل آن به چالش کشیده شدن کلیه ساختارها، نهادها و کارکردهای اداره عمومی جامعه است؛ همچنین بروز برخی مشکلات اخلاقی و کج‌رفتاری‌ها و تخلفات عمدی از هنجارهایی معین و پذیرفته‌شده است که سازمان‌ها را برای ادامه حیات و ماندگاری در عصر متلاطم و پرآشوب با مسائل و مشکلات پیچیده‌ای مواجه نموده است (صفری و فتاح، ۱۳۹۷: ۶۱۸). در چنین شرایطی بقای سازمان‌ها نیازمند ابداع ساختارهای تازه، طراحی استراتژی‌های جدید، اندیشه‌های نو و نظریه‌های بدیع و تازه‌اند که مانند روحی در کالبد سازمان دمیده شده و آن‌ها را در برابر طوفان‌های سهمگین و انواع کج‌رفتاری‌ها حفظ نمایند. یکی از ابزارها و نظریه‌های ارائه‌شده برای برون‌رفت از چنین شرایطی شفافیت سازمانی است (فرج‌وند، ۱۳۹۶: ۵۲)؛ در چنین شرایطی سازمان‌ها خواه به‌دلیل فشارهای عمومی، اجتماعی و قانونی و خواه ناشی از علاقه خود به سازمان، میل به شفاف‌سازی بیشتری دارند اما واقعیت این است که این امر به‌طور کامل امکان‌پذیر نیست و فعالیت‌های غیرقانونی و غیراخلاقی توسط برخی از افراد در سازمان‌ها شکل می‌گیرد که بعضاً در پوشش‌های مختلف و به‌دور از چشم نهادهای نظارتی و به‌صورت پنهان انجام می‌گردد. جلوگیری از این‌گونه رفتارها، مستلزم وجود افرادی است که به افشای این تخلفات می‌پردازند (صفری و فتاح، ۱۳۹۷: ۶۱۸). در مبارزه با فساد عوامل مختلفی از قبیل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نقش دارند؛ اما در حقیقت جامعه مدنی نقش کلیدی در مبارزه با فساد دارد. مشارکت مردم و در نهایت جامعه مدنی یکی از مهم‌ترین محورهای استقرار حکمرانی خوب و به نوعی عنصر کلیدی استقرار حکمرانی خوب به‌شمار می‌آید. مشارکت مردم جهت مبارزه با فساد می‌تواند مستقیم و یا از طریق نهادهای قانونی واسطه، یا همان جامعه مدنی صورت پذیرد. این نوع از مشارکت از یک دیدگاه مبین آزادی اجتماعات و آزادی بیان و

از دیدگاهی دیگر به معنی جامعه مدنی سازمان یافته می باشد. از آنجایی که بیشتر پرونده های فساد مربوط به مقامات عمومی و شرکت های خصوصی می باشد، جامعه مدنی به عنوان یک بازیگر مستقل، می تواند منافع عمومی را نمایندگی نماید و از آن محافظت نماید و به طور منحصر به فردی فساد را محکوم نماید و مبادرت به افشای پرونده های مرتبط با آن نماید و فشارهای لازم را (به بخش خصوصی و دولتی) جهت اعمال اصلاحات لازم وارد نماید (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۲۰). همواره و در همه سازمان ها افرادی وجود داشته و دارند که به نوعی خود را در قبال اشتباهات و خطاهای عمدی و غیر عمدی مدیران سازمان ها و ملاحظات اخلاقی و مسئولیت های اجتماعی مسئول دانسته و نمی توانند از موضوعی که می دانند به ضرر کارکنان، سازمان و جامعه، خواهد بود به راحتی عبور کنند و سعی می نمایند با سوت زنی، مراتب را به گوش دیگران اعم از دولت، رسانه ها، کارکنان سازمان و جامعه برسانند (فرهادی نژاد و جعفری، ۱۳۹۸: ۷۲).

اصولاً روش های مبارزه با فساد اداری در هر کشور و نیز ابزارهایی که برای این کار به کار گرفته می شود، تابع رویکرد سیاستمداران و به طور کلی نظام سیاسی آن کشور به پدیده فساد اداری است. فساد اداری در هر کشوری وجود دارد و محصول فرعی مداخله دولت در اقتصاد، به بهانه اصلاح موارد شکست بازار است. شاید بر این اساس باشد که گری بیکر معتقد است فساد تنها با برداشتن دولت (بزرگ) برداشته می شود. در واقع هیچ کشور پاکی به لحاظ فساد اداری در دنیا وجود ندارد. در فهرست سازمان بین المللی شفافیت نیز، که هر ساله کشورها را برحسب میزان شیوع فساد در آن ها رتبه بندی می کند، هیچ کشوری از قلم نمی افتد، مگر آنکه، آماری در خصوص شاخص های فساد در مورد آن کشور موجود نباشد (خضری، ۱۳۸۷: ۸۱۴). عوامل مؤثر بر فساد پیچیده و گسترده است و در کشورهای مختلف با روش های متفاوتی بررسی می شود، اما تحلیل های مختلف از فساد را می توان به شرح زیر فهرست کرد:

الف) عوامل اداری و مدیریتی: فضا یا جو سازمانی و فرهنگ سازمانی نقش انگیزشی مهمی در فراهم شدن زمینه های فساد اداری ایفا می کند. فقدان فرهنگ سازمانی قوی و دلبستگی نداشتن کارکنان و مدیران به سازمان و اهداف آن و نیز نبود شفافیت و پاسخ گویی در فعالیت های نظام اداری از عوامل مهمی است که در کنار سایر عوامل اداری و مدیریتی موجب بروز فساد اداری می شود.

ب) عوامل فرهنگی و اجتماعی: فساد در بستر فرهنگ های مختلف تعاریف و شکل های متفاوتی از نظر ارزش و ضد ارزش تلقی شدن به خود می گیرد. ویژگی های فرهنگی جوامع از جمله عناصر مؤثر در ایجاد و گسترش فساد به شمار می آید.

ج) عوامل سیاسی: ساختار سیاسی - اجتماعی میزان قدرت و مسئولیت سیاستمداران را

مشخص می‌کند. متغیرهای عمده سیاسی که می‌تواند بر میزان فساد تأثیر بگذارد عبارت‌اند از: ۱. نحوه تقسیم قدرت؛ ۲. میزان آزادی‌های سیاسی به‌ویژه نقد قدرت؛ ۳. میزان ثبات سیاسی.

د: عوامل اقتصادی: برخی صاحب‌نظران در بررسی رابطه میزان فساد با رشد اقتصادی بر آن هستند که کاهش فقر و رشد اقتصادی، فساد را کاهش می‌دهد. شواهد نشان می‌دهد که در قرن گذشته و هم‌زمان با رشد اقتصادی کشورها، فساد سیر نزولی داشته است (صفری و فتاح، ۱۳۹۶: ۶۲۲).

از دیدگاهی دیگر دو رویکرد اساسی در مورد مبارزه با فساد وجود دارد: یکی رویکرد بالا به پایین و دیگری رویکرد پایین به بالا. رویکرد بالا به پایین مجبور است با توسعه قوانین جدید، نهادها و هنجارها از سوءاستفاده و اختلاس نهادهای عمومی و اجرایی جلوگیری نماید. اگرچه ضعف عمده این رویکرد این است که خیلی از نهادهای متهم به فساد، خود مسئول تغییرات قانونی می‌باشند. در این رویکرد کسانی که از فساد بهره می‌برند، برخلاف آنانی که از انجام فساد متضرر می‌شوند، چندان تمایلی به پایان دادن آن ندارند؛ بنابراین به این دلیل بر اهمیت رویکرد پایین به بالا یا رویکرد مردمی تأکید می‌شود که مستلزم بسیج شهروندان معمولی برای مبارزه با فساد است. از منظر اصول کلی بانک جهانی، هرچه مشارکت جامعه مدنی در نظارت بر دولت بیشتر باشد، منجر به بهبود مستمر و اصلاح حکمرانی خواهد شد و درنهایت چنین فرایندی فساد را کاهش خواهد داد (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۲۲). به‌طورکلی، دو رویکرد عمده به فساد اداری را می‌توان از یکدیگر متمایز کرد. در رویکرد نخست، به فساد اداری به‌مثابه ضعف ترتیبات نهادی نگریسته می‌شود. ملاحظه فهرست کشورهایایی که هر سال به‌وسیله سازمان بین‌المللی شفافیت، به‌لحاظ میزان شیوع فساد در آن‌ها، رتبه‌بندی می‌شود، بیانگر این نکته است که کشورهای با ترتیبات نهادی انعقاد یافته^۱، فساد کمتری را تجربه کرده و از برون‌دادهای منفی^۲ این بد عمومی^۳، به میزان کمتری آسیب دیده‌اند. اگر از منظر این رویکرد به فساد نگریسته شود، باید سراغ نهادها و میزان کارایی آن‌ها رفت. درواقع، به این مسئله پرداخته می‌شود که آیا قواعد بازی و محدودیت‌های نهادی کافی و مناسب برقرار شده است و آیا ترتیبات نهادی کنونی اثربخشی لازم را دارند یا نه؟ همچنین، کفایت نظام انگیزشی بازبینی می‌شود؛ به عبارت دیگر، در رویکرد نهادی به فساد اداری، به این پرسش اساسی پرداخته می‌شود که چرا بوروکرات‌ها از مناصب دولتی‌شان در راستای انتفاع شخصی

۱. زمانی که گفته می‌شود نهادی همچون مالکیت شخصی در جامعه انعقاد یافته نیست، منظور این است که نهادها و سازوکارهای شایسته و کارآمد برای تعریف، اجرا و حفاظت از آن در جامعه برقرار نشده است، هرچند ممکن است در قانون اساسی یا قوانین عادی در مورد آن بحث شده باشد.

2. negative externalities

3. public bad

بهره‌برداری می‌کنند؟ در رویکرد دوم، فساد اداری به‌مثابه نوعی کج‌رفتاری و کج‌منشی^۱ بوروکرات‌ها نگریسته می‌شود. در این رویکرد اخلاق‌گرایانه، سراغ افراد رشوه‌ستان و دروابع، نمودهای فساد اداری گرفته می‌شود و در بهترین حالت سعی می‌شود بوروکرات‌های فاسد و خاطی با کارکنان به‌لحاظ اخلاقی به اصطلاح درستکار و صادق‌تر جایگزین گردند. در این رویکرد جوهره فساد اداری هدف قرار نمی‌گیرد و بنابراین عواملی که به آن دامن زده‌اند، تعدیل یا برداشته نمی‌شوند (خضری، ۱۳۸۷: ۸۱۵). متأسفانه در اقتصاد ایران، بیشتر از منظر این رویکرد به پدیده فساد اداری نگریسته شده است؛ به همین علت کارایی روش‌های مبارزه با فساد اداری بسیار پایین بوده و همواره در برابر ملاحظات و مصلحت‌اندیشی‌های سیاسی و جناحی آسیب‌پذیر بوده‌اند. تحقق نیافتن وعده‌های مسئولان کشور در مورد افشای موارد فساد کشف‌شده و نیز پرهیز از برخورد قاطع با مفسدان را باید به میزان زیادی ناشی از این آسیب‌پذیری دانست (خضری، ۱۳۸۷: ۸۱۶). در ایران تلاش‌های قابل‌توجهی برای مبارزه با فساد انجام شده است؛ با این حال، وضعیت نظام اداری کشور از حیث شاخص کنترل فساد در چهل‌سالگی انقلاب اسلامی قابل قبول نیست. مطابق گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۲۰، ایران از لحاظ فساد مالی و گسترش آن، در میان ۱۸۰ کشور جهان، رتبه ۱۴۹ را کسب کرده است. آمار و اطلاعات و نتایج یافته‌های پژوهش‌ها و نظرسنجی‌های ملی و خصوصاً بین‌المللی از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل و بانک جهانی بیانگر آن است که ایران همچون بسیاری از کشورهای اسلامی با وجود داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی در زمینه فساد از رتبه و جایگاه مناسبی برخوردار نیست. اگر فرایند مبارزه با فساد را شامل مراحل تشخیص بیماری و سپس پیشگیری و درمان آن بدانیم، علاوه بر اهمیت انجام مطالعه‌های آسیب‌شناسانه، ضرورت تدوین سیاست‌ها و استراتژی، این فرایندها تلاش دارند با نگاهی کل‌نگر، همه‌سوی و نظام‌مند و رویکردی آینده‌گرا شرایط و موقعیت کنونی و آتی را تحلیل و با تکیه بر توانمندی‌ها به مهم‌ترین و اساسی‌ترین مسائل راهبردی در این رابطه پاسخ مؤثر و مناسب بدهند (توانگر رنجبر و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۵۶). یکی از مهم‌ترین فرامین مقام معظم رهبری پیش از ابلاغیه سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، فرمان هشت ماده‌ای ایشان در اردیبهشت سال ۱۳۸۰ در خصوص مبارزه با فساد اقتصادی می‌باشد. در واقع گام اول در مسیر تحقق اقتصاد پایدار که توان مقابله با تهدیدهای مختلف را دارا باشد، مهار سوداگری و فساد است. منظور از سوداگری، فعالیت‌های غیر مولدی است که از تلاطمات و نوسانات بازار سوءاستفاده نموده و بهره‌مندی‌هایی را نصیب برخی افراد می‌گرداند. رهبری در فرمایشات خود با بیان ارتباط فسادگرایی

با کاهش امنیت اقتصادی می‌افزایند: کشور ما تشنه فعالیت سالم و ایجاد اشتغال برای جوانان و سرمایه‌گذاران مطمئن است و این همه به فضایی نیازمند است که در آن سرمایه‌گذار و صنعت‌گر و عنصر فعال در کشاورزی و مبتکر علمی و جوینده کار همه قشرها، از صحت و سلامت ارتباطات حکومتی و امانت و صداقت متصدیان امور مالی و اقتصادی مطمئن بوده و احساس امنیت و آرامش کنند (طوطیان، بایزیدی، ۱۳۹۶: ۶۱). اندیشه «پیشگیری بهتر از سرکوبی» است، در دهه‌های اخیر در مبارزه با جرم مورد توجه متولیان سیاست جنایی قرار گرفته است. این امر، یعنی در اولویت قرار دادن تدابیر پیشگیرانه به جای توسل به زرادخانه کیفری و اعمال پاسخ‌های سرکوبگر، مورد تأیید است و البته تا حدود زیادی بستگی به بافت سیاسی و نوع نظام حاکم بر کشور دارد. پیشگیری در مفهوم مضیق آن یعنی پیشگیری جرم‌شناسانه که از آن به پیشگیری غیرکیفری و غیرسرکوبگر یاد می‌شود، به‌مثابه وسیله‌ای است که دولت برای مهار بهتر بزهکاری از طریق حذف یا محدودسازی عوامل جرم‌زا و نیز مدیریت مناسب و مطلوب محیط‌های فیزیکی و اجتماعی برای ارتکاب جرم استفاده می‌کند. یکی از عرصه‌های بسیار مهمی که همواره شیخ فساد را در درون خود داشته، زمینه‌های مالی و اقتصادی است (خلیلی پاچی، ۱۳۹۷: ۳۸). امروزه یکی از مباحث مورد توجه در کشورهای توسعه‌یافته برای کنترل فساد اداری، بهره‌گیری از وجود افرادی است که بر اساس اخلاق‌مداری، وظیفه‌گرایی و مسئولیت‌پذیری سازمانی صدای تخلف و فساد در سازمان را هنگام وجود انحراف به گوش مسئولان برسانند. (توانگر رنجبر و دیگران، ۱۴۰۱: ۱۵۶).

سلامت و شفافیت سازمانی: پژوهشگران با تأکید بر اهمیت سلامت سازمانی در رشد و توسعه فرد و سازمان، سطوح چهار مرحله‌ای از سلامت سازمانی را ترسیم می‌کنند که از فرد آغاز می‌شود و در نهایت کل جامعه را در برمی‌گیرد. آن‌ها معتقدند با توجه به تغییرات عمیق و سریع فرهنگی و نیز روند جهانی شدن، مدیریت صحیح سازمان می‌تواند از طریق ساختار ارتباطات باز و ارائه بازخورد به عملکرد افراد و نیز فرهنگ سازمانی منعطف، موفقیت‌های روزافزون کسب کند. سلامت سازمانی سبب ایجاد محیطی دلپذیر برای کار و تلاش، افزایش سلامت روانی و تحقق اهداف سازمانی خواهد شد. به‌نظر می‌رسد دولت‌ها با استفاده از روش‌های زیر نقش ماهوی مردم و مشارکت آنان را در خصوص موضوع مبارزه با فساد افزایش خواهند داد: الف) سیاست تعاملی و همکاری مابین دولت و نهادهای مدنی: همکاری جامعه مدنی با حکومت‌ها در جهت مبارزه با فساد می‌تواند اشکال مختلفی از قبیل افزایش آگاهی، برنامه‌های آموزشی جهت فعال کردن مشارکت و رسمیت بخشیدن به این مشارکت، در تفسیر قوانین موجود و «روندی سازمانی» را با خود به‌همراه آورد. در این رابطه برخی از حکومت‌ها به‌طوری فعال با بازیگران غیردولتی همکاری می‌نمایند و

به دنبال این می‌باشند که از کارشناسان و منابع جامعه مدنی بهره‌مند گردند؛ به‌عنوان مثال در کشور فلیپین دولت و بازیگران جامعه مدنی به‌طور رسمی قدم‌های مشترکی را جهت مبارزه با فساد در بخش عمومی، آغاز نموده‌اند. هدف این ائتلاف نظارت بر سبک زندگی مقامات دولتی و کارمندان این بخش، جهت کشف و ریشه‌کنی فساد و سوءاستفاده احتمالی، است. به‌نظر می‌رسد در این ائتلاف، مسئولیت جامعه مدنی، جمع‌آوری اطلاعات در مورد سبک زندگی مقامات دولتی و موارد مربوط به آن است. سپس چنین اطلاعاتی مورد تأیید نهادهای مدنی شرکت‌کننده قرار می‌گیرد و بعد از آن توسط آموذزمان^۱ تحقیقات لازم صورت می‌گیرد. وقتی که مدارک مورد تصدیق قرار بگیرد، پرونده مقام متهم به دادگاه صالح ارجاع می‌گردد. بازیگران جامعه مدنی همچنین کمک شایانی به اصلاحات قانون‌گذاری در کشورهای مربوطه نموده‌اند. تصویب قانون دسترسی به اطلاعات در کشورهای از قبیل اندونزی، ژاپن، کره تا حد زیادی در نتیجه فداکاری جامعه مدنی بوده است. جامعه مدنی نقش اثرگذاری در آموزش عمومی، جهت فهم بهتر و استفاده از این قوانین جدید برای مبارزه با فساد داشته است. ب) دومین نقش کلیدی بازیگران جامعه مدنی در مبارزه با فساد، آموزش و افزایش آگاهی توده مردم در مورد فساد است. برنامه‌های آموزشی همگانی جهت مبارزه با فساد می‌تواند شامل موارد زیر باشد:

- اینکه مردم پیاموند رشوه ندهند
- موارد فساد را به مسئولین مربوطه گزارش نمایند
- آرای خود را نفروشدند
- ارزش‌های صحیح و واقعی را به فرزندانشان بیاموزند.

در تصدیق نقش آموزش در مبارزه با فساد «مؤسسه راهبردی ملی مبارزه با فساد لهستان» بر لزوم افزایش استانداردهای کیفیت در دبیرستان‌ها و مراکز تحصیلات عالی تأکید نموده است و چنین تأکیدی به‌دلیل اجرای سیاست‌هایی است که هدف آن افزایش نقش نظام آموزش ملی برای ارائه آموزش‌های ضد فساد و آگاه‌سازی مردم در جهت مبارزه با فساد است (کشورهای دیگر از قبیل جزایر فیجی، قزاقستان و فیلیپین رویکردهای مشابهی را از قبیل تشویق معلمان جهت تعلیم دانش‌آموزان به رعایت مسائل مربوط به اخلاق در سطوح مدارس و تحصیلات عالی اعمال نموده‌اند). در این وادی کشورهای دیگری هستند که خود را درگیر برنامه‌های جامع‌تری در مورد مبارزه با فساد نموده‌اند، به‌طوری‌که کل شهروندان را مورد هدف‌گذاری خود قرار داده‌اند. به‌عنوان

1. Public official who investigates citizens complains against the government

مقام مسئولی است که در مورد شکایت شهروندان از دولت تحقیق می‌نماید.

نمونه، نهادهای ضد فساد هنگ‌کنگ، چین و کره جنوبی مبارزه رسانه‌ای به‌خصوصی را جهت مبارزه با فساد آغاز نموده‌اند (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۲۶). امروزه شفافیت در حال تغییر به معنای جدید «افشای فعال» است. عوامل متعددی به این تغییر منجر شده‌اند که عبارت‌اند از: موشکافی شدید رسانه‌ها، دسترسی آسان و ارزان به اطلاعات، فناوری اطلاعات در هر جا و اعتقاد به «حق عمومی برای دانستن». بالکین با شناسایی سه نوع شفافیت، ابعاد آن را شناسایی کرد. وی ادعا کرد که شفافیت اطلاعاتی، شفافیت مشارکتی و شفافیت پاسخ‌گویی، مکمل یکدیگر و از نظر تحلیلی متمایزند (درویش و زاچکانی، ۱۳۹۵: ۱۵۵).

۱-۲. سکوت و آوای سازمانی

در جهان امروز برای پیشرفت در صنعت، ساختار رقابتی گسترده‌ای ایجاد شده است. مهم‌ترین منبع رقابت با سایرین، منابع انسانی سازمان است که در ادبیات نوین مدیریت، دیگر از آن به‌عنوان هزینه یاد نمی‌شود و جزو دارایی‌های اصلی سازمان‌ها قلمداد می‌شوند. خلاقیت افراد، نوآوری و ایده‌های نو، ارزشمندترین دارایی هر سازمان هستند. ساختارهای سازمانی جدید برای ایجاد تغییر در منابع انسانی سازمان‌ها، با تهدیدهایی نظیر سکوت مواجه می‌شوند. سکوت سازمانی رفتاری است که می‌تواند برای عملکرد سازمان، مخرب و گاه بهبوددهنده باشد. سکوت سازمانی می‌تواند اثر منفی بر فرایند تصمیم‌گیری و بر تغییر فرایندها داشته باشد. سکوت سازمانی موجب احساس بی‌ارزشی، فقدان کنترل و ناهماهنگی شناختی می‌شود که به بی‌انگیزگی و تعهد پایین کارکنان منتهی می‌شود. پیش‌تر تصور می‌شد که سکوت به معنای وفاداری است و زمانی سکوت بر سازمان حاکم می‌شود که کارکنان نگران هیچ اشتباهی در سازمان نیستند. اما امروزه به این نتیجه رسیده‌اند که سکوت همچون مانعی در مقابل اهداف تعیین‌شده سازمان عمل خواهد کرد. در کنار سکوت سازمانی امروزه واژه دیگری مطرح می‌شود که آن را نقطه مقابل سکوت می‌بینند و از آن به‌عنوان آوای سازمانی یاد می‌کنند. بدین معنی که اگر سکوت، حرف زدن با نیت خاص خود قلمداد شود، از آوا، به‌عنوان حرف زدن با نیت خاص یاد می‌کنند. از نظر لغوی، سکوت و آوا دو واژه متضاد هستند، درحالی‌که در ادبیات رفتارشناسی، هر رفتار دارای طبیعتی پیچیده و چندبعدی است. با مقایسه سطحی دو واژه سکوت و آوا، سکوت را عدم بیان ایده و آوا را بیان ایده فرض می‌نمایند، اما در حقیقت این دو واژه همیشه با هم در تضاد نیستند و حتی گاهی ممکن است آوای کارکنان هم‌راستا با سکوت انجام پذیرد؛ به‌طورکلی، فاکتور کلیدی که تفاوت سکوت و آوا را بیان می‌کند، خاموش بودن یا صحبت کردن نیست، بلکه فاکتور تعیین‌کننده، انگیزه‌های متفاوت کارکنان در خودداری از بیان ایده‌ها، اطلاعات و نظرات اصلاحی برای بهبود شرایط کار است (عبد

صبور و راوند، ۱۳۹۴: ۱). هیرسمان (۱۹۷۰) نخستین فردی بود که واژه آوا را مطرح و درباره آن توضیح داد. وی این اصطلاح را هرگونه تلاش برای تغییر، به جای فرار از موقعیت مطرح کرد. وی معتقد بود که کارکنان یک سازمان نسبت به شرایط بد سازمانی واکنش نشان می‌دهند که این واکنش ممکن است به صورت ترک سازمان یا ابراز نارضایتی باشد. آوای سازمانی شامل گفت‌وگو درباره مشکلات با سرپرستان، ارائه راهکارها و یا پیشنهادها به واحدهای منابع انسانی، به زبان آوردن ایده‌ها برای تغییر سیاست کاری یا رایزنی با اتحادیه‌ها یا متخصصان سازمانی است (تراویس و همکاران، ۲۰۱۱) و همچنین به عنوان بیان اختیاری و غیررسمی نظرات، ایده‌ها و اطلاعات کارکنان در مورد مسائل کاری به افراد ذی‌صلاح به منظور بهبود و ایجاد تغییر در سازمان است (موریسون، ۲۰۱۱). سکوت سازمانی خودداری عمدی از تجلی ایده‌ها، دانش و آرا و بیان مشکلات سازمانی است. سکوت یعنی کارکنان اطلاعات، ایده‌ها و آرای مفید خود را درباره کار یا سازمان؛ به منظور کمک به بهبود سازمان به علت ترس از بی‌اعتبار شدن یا به عنوان یک واکنش، از ابراز و به اشتراک گذاری آن‌ها اجتناب کنند یا بدتر از آن به علت ترس از واکنش منفی مافوق با او همراهی یا او را تأیید نکنند. بسیاری از سازمان‌ها به این حقیقت پی برده‌اند که بیشتر افراد حقایق را در ارتباط با مسائل و مشکلات سازمان می‌دانند، اما جرأت بیان حقایق را ندارند. سازمان‌ها باید بدانند که اگر بر دهان‌های سازمانی مهر سکوت زده شود، ذهن‌های سازمانی فسیل و به کاهش بهره‌وری عملکرد، رضایت شغلی و تعهد در سرمایه انسانی منجر خواهد شد. کارکنان برای بروز آوا چهار هدف دنبال می‌کنند: بیان نارضایتی خود از مدیریت سازمان؛ نشان دادن همبستگی جمعی با همکاران به مدیریت؛ مشارکت در تصمیم‌گیری مدیران؛ و حفظ رابطه متقابل بین کارفرما و کارکنان. هامس (۲۰۱۲) سه بعد تشویق، ایمنی، کارآمدی یا سودمندی را برای آوای سازمانی معرفی کرده است. بعد تشویق بر برداشت کارکنان از میزان حمایت و تشویق مدیر از رفتار آوایی اشاره دارد. بعد ایمنی به عواقب ناشی از رفتار آوایی در سازمان یعنی تویخ و سرزنش مافوق به دلیل بیان عقاید و نظرهای کارکنان توجه دارد که ممکن است امنیت شغلی او را تهدید کند. بعد کارآمدی نیز یعنی رفتار آوایی کارکنان چه اندازه در تصمیم‌گیری‌های سازمانی با استقبال مواجه می‌شود و در امور سازمانی به کار می‌رود (محمدی، ۱۳۹۹: ۶۰۶). آوای کارکنان شامل گفتگو در مورد مشکلات با سرپرستان، ارائه راهکارها و پیشنهادها به واحدهای منابع انسانی، به زبان آوردن ایده‌ها برای تغییر یک سیاست کاری یا رایزنی با اتحادیه‌ها یا مشخصات سازمانی است (تراویس و همکاران، ۲۰۱۱: ۱۵). اما آوای سازمانی مفهوم گسترده‌ای است که ابعاد و انواع مختلف آن بررسی شده است. این مفهوم الزاماً به معنای بیان نظرات مثبت توسط

کارکنان نیست و برخی از ابعاد آن می‌تواند رفتاری مخرب و زیان‌آور تلقی گردد؛ در نتیجه در تحقیقات مربوط به آوای سازمانی باید بررسی شود که چه متغیرهایی می‌تواند ابعاد مثبت آوای سازمانی را در کارکنان تقویت نموده و ابعاد منفی آن را از بین ببرد. ایجاد انگیزش امری است که به عواملی مثل اهداف سازمان و ویژگی‌های رفتار و انتظارات مدیران سرپرستان و کارکنان و همچنین شرایط اقلیمی، نوع سازمان و فناوری بستگی دارد و به همین دلیل است که استفاده از نظریه‌ها و تجربه‌های مختلف و مشابه ضرورت پیدا می‌کند تا از این طریق مدیران بتوانند محیط کاری انتظارات خود از کارکنان و سایر عوامل سازمانی را درست بشناسند و سپس نظام انگیزشی مؤثری به‌وجود آورند (علوی، صداقت و منتظری، ۱۳۹۵: ۲). سه نوع آوا، شامل آوای نوع دوستانه بر اساس انگیزه دیگرخواهی، آوای تدافعی بر اساس انگیزه خودحمایتی و آوای مطیع بر اساس تسلیم و رضایت دادن به شرایط موجود وجود دارد.

آوای مطیع: آوای مطیع با توجه به انگیزه‌های به‌وجودآورنده آن، بیان ایده‌ها، اطلاعات و نظرات بر اساس احساس تسلیم است. این نوع آوا، رفتاری غیرمشارکتی مبتنی بر این احساس در فرد است که او قادر به ایجاد تغییر در شرایط نیست (ون داین و سایرین، ۲۰۰۳).

آوای دفاعی: برای توصیف آوای تدافعی، از مفهوم‌سازی سکوت مطیع (سکوت بر اساس ترس) و سکوت تدافعی (سکوت بر اساس عدم توانایی در ایجاد تفاوت در شرایط موجود) که به ترتیب شبیه آوای مطیع و آوای تدافعی است کمک می‌گیریم. آوای تدافعی مبتنی بر خود حفاظتی است. بروز این نوع رفتار مستلزم مسئولیت‌پذیری شخصی کمتر و اخذ تصمیمات بدون هرگونه ریسک است (موریسون و میلکن، ۲۰۰۰).

آوای نوع دوستانه: ون داین و لپین با در نظر گرفتن آوای نوع دوستانه به‌عنوان شکلی از OCB آن را رفتاری توصیف می‌کنند که بر بیان نظرات، تحول‌محور با انگیزه رشد و بهبود و بر اساس انگیزه‌هایی مبتنی بر تشریک‌مساعی، به‌جای انتقاد صرف از موقعیت تأکید دارد؛ بنابراین این نوع خاص از آوا، رفتاری تعمدی، غیر انفعالی و دیگرخواهانه است این رفتار اساساً بر منفعت‌رسانی به دیگران و سازمان تأکید دارد. این امر به دلیل آن است که بسیاری از کارمندان در سازمان (به‌خصوص آن‌هایی که در موضع قدرت هستند) از مسیری که در آن هستند احساس رضایت می‌کنند و حفظ وضعیت موجود را ترجیح می‌دهند؛ بنابراین آوای نوع دوستانه الزاماً همیشه توسط دریافت‌کنندگان آن، پدیده‌های مثبت تلقی نمی‌شود. سکوت، همیشه، دال بر رفتاری منفعلانه و در تضاد با آوا نیست. سکوت می‌تواند فعال، آگاهانه، عمدی و هدفمند باشد. این موضوع نکته مهمی است چراکه ماهیت پیچیده و چندبعدی سکوت را نمایان می‌سازد. در واقع برخی اشکال سکوت،

استراتژیک و غیرمنفعلا نه هستند - آگاهانه، هدفمند و عمدی - هم چون وقتی که کارمندان از ارائه مطالعات محرمانه در مقابل دیگران خودداری می‌ورزند. سکوتی که عمدی و منفعل (بر اساس تسلیم و رضایت دادن به هر شرایطی) است با سکوتی که عمدی اما به صورت غیرمنفعلا نه است تفاوت دارد (علوی و صداقت و منتظری، ۱۳۹۵: ۴).

۱-۳. سوت‌زنی

فساد اداری یکی از مصادیق عمده و روشن آسیب‌های نظام اداری است؛ از این رو، لزوم وجود دستگاهی ناظر، که بر فعالیت‌های درست سازمان نظارت کند، بدیهی است. مهم‌ترین عامل که همه حرکت‌های درست و نادرست سازمان و اعضای آن را مشاهده و درک می‌کند، چیزی نیست جز از درون همان سازمان؛ از این رو ناگزیر هستیم از چشم‌نظارتی در سازمان با احساس مسئولیت بالا که بتواند صدای سازمان را به گوش مسئولان برساند استفاده کنیم؛ لذا در فرهنگ سازمانی وجود افرادی که رفتار معنادار آن‌ها مورد حمایت قانونی قرار گیرد و اصطلاحاً سوت‌زن نامیده می‌شوند ضروری به نظر می‌رسد. فرهنگ سازمانی باعث می‌شود که در افراد نوعی تعهد نسبت به چیزی به وجود آید که آن چیز بیش از منافع شخصی فرد است. این فرهنگ سازمانی موجب ثبات و پایداری سیستم اجتماعی می‌شود. فرهنگ قوی، به دلیل نفوذ در ذهن و روح، حتی می‌تواند نافذتر از کنترل رسمی ساختاری عمل کند؛ از این رو سازمان باید بکوشد تا با چالش‌های حاصل از ناهمگونی نیروی کار دست‌وپنجه نرم کند، مسائل اخلاقی را رعایت نماید و موجب انگیزش، تشویق و هماهنگی کارکنان شود (زارعی متین، ۱۳۸۲). موضوع سوت‌زنی سازمانی^۱ اخیراً در روان‌شناسی اجتماعی و اخلاقی مورد توجه قرار گرفته است. سوت‌زن اصطلاحاً یک کارمند، یک کارمند اسبق یا عضوی از سازمان و حتی یک نماینده تجاری، خصوصی یا دولتی است که از عملی غیراخلاقی یا غیرقانونی در سازمان آگاه می‌شود و آن را به کارمندان عادی سازمان یا کارکنانی که دارای قدرت هستند چه داخل سازمان یا خارج از آن اطلاع‌رسانی می‌کند و آن‌ها را برای واکنشی درست نسبت به اجرای آن عمل غیراخلاقی یا غیرقانونی متقاعد می‌کند؛ به عبارتی دیگر، افشای خلاف می‌نماید. هدف سوت‌زنی جلوگیری از ضرر و زیان جانی و مالی به عموم و دیگران است و هدف از سوت‌زنی وی فراخوانی افراد دارای قدرت برای توجه به موضوعی غیراخلاقی و غیرقانونی است که احتمالاً از نظر آن‌ها پنهان مانده است که این امر می‌تواند باعث افزایش سلامت اخلاقی سازمان و کاهش فساد شود (فرهادی‌نژاد و جعفری، ۱۳۹۸: ۷۲).

سوت‌زنی اگرچه اهمیت عمده‌ای در دولت‌ها و سازمان‌های سراسر جهان داشته است، اما در برخی کشورها، سطح اهمیت بالاتری داشته و در برخی دیگر یک ایده نسبتاً جدید است. کشورهای پیشرفته تقریباً در تمامی حوزه‌های سوت‌زنی اعم از پیشایندها، حمایت‌ها و پیامدهای مترتب بر سوت‌زنی، پژوهش‌ها و کارهای اجرایی مناسبی داشته‌اند. این در حالی است که جمهوری اسلامی ایران همچنان جز کشورهای نوپا در این حوزه است و نیاز به بررسی مبانی پژوهشی و آشنایی عمیق‌تر با حوزه‌های دانشی و به تبع آن استفاده از تجربیات کشورهای پیشتاز و بومی نمودن آن در کشور تا حد زیادی احساس می‌گردد (انصاری پور، طبرسا و پورعزت، ۱۴۰۰: ۳).

سوت‌زنی فرایندی است که در چهار مرحله می‌تواند دیده شود:

شناخت عامل محرک: فرد در این مرحله یک عامل محرک غیراخلاقی و غیرقانونی را می‌شناسد و به‌عنوان عاملی سؤال‌برانگیز برای وی مطرح می‌شود.

ارزیابی: فرد شروع به ارزیابی عامل محرک می‌کند و به جمع‌آوری اطلاعات در مورد آن می‌پردازد؛ حتی در مورد عامل محرک با دیگران وارد بحث می‌شود.

تصمیم‌گیری: فرد تصمیم می‌گیرد که در مقابل احساس وفاداری به سازمان و حس امانت‌داری خود سکوت اختیار کند و به موضوع بی‌توجه باشد یا تصمیم می‌گیرد که صدای خود را به دیگران برساند و به اصطلاح شروع به دمیدن سوت می‌کند.

واکنش: شروع عکس‌العمل افراد درون‌سازمانی یا برون‌سازمانی؛ در این مرحله افراد علیه سوت‌زن شروع به عکس‌العمل می‌کنند و حتی ممکن است این عکس‌العمل به مقابله به‌مثل با افراد سوت‌زن نیز منتهی شود. احتمال اینکه سوت‌زن پس از سوت‌زنی و افشاری با خصومت و بیگانگی مدیران روبه‌رو شود امری است بدیهی؛ خصوصاً اگر موضوع افشاشده به ضرر منافع آنان باشد (صفری و فتاح، ۱۳۹۷: ۶۲۷).

افشاری ابزار مهمی برای کشف و گزارش خطا مقابله با رفتارهای غیرقانونی در سازمان‌ها افزایش پاسخ‌گویی، شفافیت و حکمرانی خوب، جلوگیری و شناسایی فساد و هدررفت منابع و سازوکاری برای کشف و کنترل اعمال خلاف در سازمان‌ها است؛ که در تعالیم اسلامی نیز مفاهیم امر به معروف و نهی از منکر به مباحثی مشابه و حتی بالاتر از آن اشاره دارد که به‌لحاظ اهمیت و جلوگیری از اشاعه فساد در جامعه، حدود ۳۰ آیه از آیات قرآن کریم در این خصوص نازل گردیده است به‌طوری‌که خداوند متعال در قرآن کریم می‌فرماید: «باید از شماها گروهی وجود داشته باشند که مردم را به نیکویی و خیر فراخوانند و به معروف امر کنند و از منکر بازدارند و آنان رستگاران‌اند» (آل عمران: ۱۰۴) و علاوه بر آن حضرت علی (علیه السلام) نیز می‌فرماید: «تمام کارهای

نیک و حتی جهاد در راه خدا در برابر امر به معروف و نهی از منکر، چون قطره‌ای است در مقابل دریای پهن و ژرف» (حکمت، ۳۷۴) و رهبر معظم انقلاب نیز می‌فرماید: «اگر منکری را در هر شخصی دیدید، او را از این منکر نهی کنید، آنگاه این نظام اسلامی، همیشه تروتازه و با طراوت و شاداب می‌ماند» (دولتی و دیهیم‌پور، ۱۳۹۷: ۱۶۵). هرچند در فرهنگ عام از سوت‌زن به‌عنوان معبر یاد می‌شود، هدف از سوت‌زنی کشف فساد و مبارزه با آن است. نظارت عمومی از پایین به بالا که مردم بازیگر اصلی آن هستند، طبق آمارهای جهانی اولین عامل کشف تخلفات است به‌طوری‌که حدود نیمی از فسادها در سازمان‌های دولتی و خصوصی از این طریق کشف می‌شوند (پرنیان و پرهیزگاری، ۱۳۹۶: ۱). اصطلاح سوت‌زنی از رفتار مأموران انگلستان اخذ شده است؛ در واقع زمانی که بعد از مشاهده تخلف در خیابان در سوت خود می‌دمیدند تا همه خبردار شوند، در این روش نیز قرار است مردم بلافاصله پس از خبردار شدن از یک خلاف اداری آن را افشا کنند تا بی‌درنگ نهادهای ذی‌ربط در این مسیر وارد کارزار شوند. همچنین پژوهش‌هایی در زمینه ویژگی‌های شخصیتی افشاگران بیان می‌کند که افراد برخوردار از وجدان بالاتر و نوع‌دوستی قوی‌تر به احتمال بیشتری درگیر فرایند سوت‌زنی خواهند شد. پژوهش‌های مسمر مگنوس و ویسواران (۲۰۰۵) و راشچایلید و مایس (۱۹۹۹) نیز نشان می‌دهند که زنان در مقایسه با مردان احساس مسئولیت و وفاداری سازمانی بیشتری داشته و رفتارهای افشاگری بیشتری از خود نشان می‌دهند (دانژن و همکاران، ۲۰۱۹: ۳). در نظام حقوقی ما، ادبیاتی تحت عنوان سوت‌زنی شکل نگرفته است؛ با این وجود، همواره تلاش‌هایی برای استفاده از ظرفیت عمومی وجود داشته است که می‌توان به «قانون ماده‌واحد در مورد تحریم اسرائیل مصوب ۱۳۷۱»، «قانون پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی - اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، ۱۴۰۰-۱۳۹۶»، «قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ۱۳۹۲»، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰» و غیره اشاره نمود؛ برای نمونه نویسندگان قانون اخیرالذکر وعده داده‌اند که یکی از اهداف قانون «ایجاد و تقویت مستمر توان اداری و مردمی پیشگیری از وقوع فساد» باشد؛ لکن نه تنها این وعده مهم حاصل نشده، بلکه با حکمت قانون‌گذاری نیز مغایر درآمد؛ زیرا اولاً تنها ماده‌ای که به این موضوع پرداخته، ماده ۱۰ است که به‌صورت مجمل به تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد اشاره کرده است. ثانیاً با توجه به تکالیفی که برای وزارتخانه‌ها، قوه قضاییه و غیره در نظر گرفته است، هزینه مبارزه و پیشگیری از فساد را - در مقایسه با سوت‌زنی - به‌شدت بالا برده است. ثالثاً فصل سوم قانون مخصوصاً مواد ۱۵، ۱۴، ۱۳ و ۲۴ اساساً به مسئولان، کارمندان و ناظران پرداخته و اشاره‌ای به (مردم) ندارد. رابعاً در این قانون ناظر و منظور هر دو زیرمجموعه قوه مجریه است که به‌دلیل

هم‌منفعت شدن ناظر و منظور ممکن است نظارت صحیح و عادلانه دور از دسترس باشد؛ چون در صورت وجود فساد، همکاران یک نهاد می‌توانند انعطاف بیشتری در قبال هم داشته باشند و به تبع آن امر نظارت را محدودش کنند. در این قانون می‌خوانیم: «مسئولیت اجرای این قانون و مصوبات ستاد مبارزه با فساد اقتصادی در دستگاه‌های مشمول با وزیر و بالاترین مقام دستگاه ذی‌ربط است...» (معیر محمدی، بیگی حبیب‌آبادی و پاشایی، ۱۳۹۹: ۳۷۰). در آمریکا، اولین قانون حمایت از سوت‌زنان «قانون حفاظت از افشاگران» است که در سال ۱۷۷۸ به تصویب رسید و در سال ۱۹۸۶ اصلاح گردید. بر اساس این قانون، تمامی نظامیان موظف شدند در صورت مشاهده هرگونه تخلف توسط افسران یا هر شخص دیگری آن را گزارش داده و در مقابل نیز مورد حمایت دولت قرار گیرند. در سال ۲۰۱۲ قانون ارتقاء حمایت از سوت‌زنان اصلاح گردید تا حمایت بیشتری از سوت‌زنان را مقرر دارد و روند مجازات مؤسساتی که نسبت به کارکنان اقدامات تلافی‌جویانه کنند را تسهیل نماید.

نظام‌های حقوقی کانادا، استرالیا، کره جنوبی، افغانستان و غیره نیز قانون سوت‌زنی تصویب کرده‌اند. هرچند در نظام حقوقی ما ادبیات سوت‌زنی - آن‌چنان‌که در نظام‌های حقوقی مطرح است - شکل نگرفته است؛ باین‌وجود، قوانین بسته و گریخته‌ای وجود دارد که به حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف پرداخته است. لیکن، به‌لحاظ پراکندگی قوانین، کمتر در این مورد نظریه‌پردازی شده و قاعده حقوقی روشنی به‌دست نیامده است؛ برای مثال ستاد امر به معروف و نهی از منکر مکلف به حمایت همه‌جانبه از اقدامات قانونی آمران به معروف و ناهیان از منکر شده است بی‌آنکه سازوکاری مشخصی برای آن طراحی شده باشد. در ماده ۱۳ «طرح مدیریت تعارض منافع ۱۳۹۷» نیز می‌خوانیم: «گزارش‌دهنده در برابر هرگونه اقدام تنبیهی یا تلافی‌جویانه مرتبط با این اقدام نظیر اخراج یا تعلیق از کار، محروم شدن از ارتقای شغلی، تنزل رتبه گروه، معرفی به کارگزینی به‌عنوان فرد مازاد بر احتیاج، مزاحمت، رفتارهای تبعیض‌آمیز و ارباب و تهدید به یکی از موارد مذکور، حمایت می‌گردد». این حمایت‌ها در مورد اعضای خانواده وی نیز اعمال می‌گردد. شخصی که به‌صورت مباشر یا با واسطه، اقدامات مذکور را علیه گزارش‌دهنده یا بستگان او مرتکب شود به مجازات انفصال از ۶ ماه تا ۲ سال محکوم خواهد شد. همچنین است ماده ۱۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب ۱۳۹۰ که طبق آن دولت مکلف به حمایت از گزارش‌دهندگان و مخبران شده است. در پیش‌نویس لایحه شفافیت ۱۳۹۷ علاوه بر حوزه شرکت‌های دولتی، بخش خصوصی نیز مورد توجه قانون‌گذار قرار گرفته است؛ که در این خصوص می‌توان به ماده ۸ این پیش‌نویس اشاره کرد که فساد به مفهوم کلی آن آورده شده و دیگر متمرکز به نهادهای دولتی نیست: «چنانچه شخصی با داشتن دلایل معقول و متعارف، وقوع یک فساد را که عمداً کتمان شده، در حال کتمان

شدن است و یا احتمالاً کتمان خواهد شد در هر یک از اشخاص موضوع این قانون ملاحظه نماید و به مراجع قانونی ذی‌ربط اعم از نظارتی، قضایی و اداری گزارش دهد، در برابر هرگونه اقدام تنبیهی یا تلافی‌جویانه مرتبط با این اقدام؛ نظیر اخراج از کار، تعلیق از کار، محروم شدن از ارتقای شغلی، تنزل رتبه یا گروه، معرفی به کارگزینی به‌عنوان فرد مازاد بر احتیاج، مزاحمت، رفتارهای تبعیض‌آمیز و ارباب و تهدید به یکی از موارد مذکور حمایت خواهد شد». با این‌همه، این قوانین مبهم، ناقص و قابل انتقاد هستند؛ چه اینکه اولاً سازوکار حمایتی مشخصی وجود ندارد. در واقع پرسش این است که این حمایت‌ها باید به چه نحو و با طراحی چه سازوکاری صورت گیرد؟ ثانیاً اکثر این مواد تنها در رابطه با افرادی است که رابطه استخدامی با دولت داشته‌اند و در زمینه افشاگران خصوصی، قانون مستقلی وجود ندارد بنا به مراتب فوق و همچنین با توجه به گستردگی حوزه فساد به نظر می‌رسد نیاز به تصویب قوانینی جامع در این زمینه احساس می‌گردد (معیر محمدی، بیگی حبیب‌آبادی و پاشایی، ۱۳۹۹: ۳۷۸).

باهر و نسیتروسی (۲۰۱۲) تأثیر شفافیت بر فساد اداری را بررسی کردند و نقش قوانین و کیفیت محیط را در این مسئله مهم دانستند. آن‌ها این نقش را در دو فضای سازمانی و غیرسازمانی بررسی و قانون‌گذاری کردند و قانونمندی دولت را به‌عنوان عاملی مهم و تعیین‌کننده در کاهش فساد اداری مطرح نمودند (درویش و زاجکانی، ۱۳۹۵: ۱۵۷).

نتیجه‌گیری

دامنه وسیع پیامدهای معضل فساد اقتصادی، موجب شده که کنترل فساد اقتصادی، اهمیت راهبردی در برنامه‌های کلان اقتصادی کشورها داشته باشد فساد یک پدیده فراگیر، پیچیده اجتماعی، سیاسی و اقتصادی است که در تمامی کشورها وجود دارد. می‌توان گفت حکمرانی خوب را ضعیف و حاکمیت آن را به حاشیه می‌راند. فساد باعث نابسامانی در بازار و فرایند رقابت می‌گردد. اعتماد و سرمایه اجتماعی را دچار نقصان می‌نماید، به مشروعیت دولت صدمه می‌زند و باعث لطمه دیدن درستکاری بخش خصوصی می‌گردد. در مبارزه با فساد عوامل مختلفی؛ از قبیل دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی نقش دارند؛ اما در حقیقت جامعه مدنی یکی از مهم‌ترین محورهای استقرار حکمرانی خوب و به‌نوعی عنصر کلیدی استقرار حکمرانی خوب به‌شمار می‌آید. مشارکت مردم جهت مبارزه با فساد می‌تواند مستقیم و یا از طریق نهادهای قانونی واسطه، یا همان جامعه مدنی صورت پذیرد. این مشارکت نیازمند حضوری آگاهانه و سازمان‌یافته است. مبارزه علیه فساد بدون پشتیبانی، مشارکت و هشیاری شهروندان نمی‌تواند به پیروزی نائل گردد. مشارکت مؤثر جامعه مدنی در مبارزه با فساد بستگی به سه عامل اساسی دارد: ۱- وجود چارچوب

قانونی لازم که نهادهای جامعه مدنی را قادر نماید بدون محدودیت سیاسی و قانونی در مبارزه با فساد مشارکت نماید؛ ۲- رضایت و اراده دولت مردان جهت به‌کارگیری مؤثر جامعه مدنی؛ ۳- درگیری مؤثر و ماهوی جوامع مدنی در مبارزه با فساد. دو پیش‌شرط نیز برای تحقق نظارت مردم و جامعه مدنی بر دولت و بخش عمومی، جهت مبارزه با فساد وجود دارد: یکی آزادی بیان و دیگری دسترسی سریع به اطلاعات که بدون تحقق این دو پیش‌شرط مبارزه جامعه مدنی با فساد راه به جایی نخواهد برد. نقش کلیدی دیگر بازیگران جامعه مدنی در مبارزه با فساد، آموزش و افزایش آگاهی توده مردم، در مورد فساد است (زارعی و براتی، ۱۳۹۳: ۳۲۲). صدور فرمان هشت‌ماده‌ای مقابله با فساد اقتصادی از سوی مقام معظم رهبری در سال ۱۳۸۰ نشان‌دهنده اهمیت موضوع کنترل فساد اقتصادی از منظر ارشدترین مسئولان کشور است؛ اما کنترل فساد اقتصادی، علاوه بر اینکه نیازمند فعالیت بلندمدت و مداوم است، در گرو کسب درکی جامع از علل بروز این معضل می‌باشد. با توجه به اینکه ایران با تأخیر چشم‌گیری نسبت به اغلب کشورها به شناسایی و مقابله با این معضل پرداخته، لازم است علاوه بر تمرکز بر متغیرهای مشخص شده به تجربیات سایر کشورها توجه ویژه مبذول شود. بروز و ظهور سوت‌زنی داخلی در سازمان‌ها، مستلزم توانمندسازی کارکنان از طرق مختلف و ایجاد کانال‌های ارتباطی باز و بسترسازی فرهنگی مناسب است؛ به طوری که کارکنان را در فرایند سوت‌زنی ترغیب نماید؛ به این پدیده در ادبیات مدیریت آوای سازمانی گفته می‌شود. بسیاری از سازمان‌ها دریافته‌اند که اکثر کارکنان حقایقی را در ارتباط با مشکلات و مسائل سازمانی می‌دانند اما کمتر کسی جرئت بیان این حقایق را به مدیران دارند. موانع اصلی بر سر راه تغییرات سازمانی، معمولاً نبود اطلاعات کافی، ضعف اعتماد سازمانی است. در چنین شرایطی، مسائل سازمان شناسایی نمی‌گردد، بازخوردی داده نمی‌شود، اطلاعاتی مبادله نمی‌گردد و در نهایت راه‌حلی نیز پیشنهاد نمی‌شود. از این رو، تمام مراحل یک تصمیم‌گیری موفق سازمانی و ایجاد تغییر با شکست مواجه می‌شود؛ حال آنکه سازمان‌ها باید بدانند اگر سرمایه‌های فکری یک سازمان سکوت کنند، ذهن کارکنان که مولد دانش سازمان می‌باشند، فسیل می‌شود و علاوه بر اینکه کاهش کیفیت عملکردی، کاهش رضایت شغلی، کاهش بهره‌وری و تعهد در بین اعضای یک سازمان روی می‌دهد، سازمان‌ها دیگر نمی‌توانند از این منابع ارزشمند در عرصه رقابت جهانی و در جهت توسعه سازمانی استفاده کنند. سازمان‌ها باید فرصتی را فراهم سازند تا طی آن زیردستان بتوانند به راحتی و بی‌دغدغه، ایده‌ها و نظرهای سازنده خود را بیان نمایند. برخی از پژوهشگران آوای سازمانی را به‌عنوان فرصتی مناسب می‌دانند تا افراد با ارائه دیدگاه‌های خود به تصمیم‌گیرندگان، باعث شکل‌گیری نوآوری و کارایی بالا در سازمان می‌گردند که علاوه بر ارتقای سبک فرهنگ

سازمانی بر سبک رهبری توانایی‌های کافی کارکنان، مهارت‌ها، دانش و علاقه به شرکت در تصمیمات سازمانی نیز اثر مثبت دارد. بدین ترتیب برای شکل‌گیری شفافیت، سوت‌زنی و آوای سازمانی، انجام اصلاح و تغییر در ابعاد مختلف نظام‌های مدیریتی سازمان‌ها، یک امری ضروری است که طراحی آن مستلزم پژوهش‌های علمی در زمینه‌های مختلف مدیریتی اعم از آموزشی، منابع انسانی و مدیریت راهبردی است. شناخت علمی حاصل از چنین پژوهش‌هایی این امکان را فراهم می‌آورد تا با بهره‌گیری از نتایج به‌دست‌آمده، سازوکارهای نوین در جهت اثربخشی و کارآمدسازی را به‌کار گرفت. عدم وجود شفافیت و ارائه اطلاعات توسط نهادهای عمومی، شرکت‌ها یا بانک‌ها سبب ایجاد فاصله اطلاعاتی میان مجریان و تابعان قوانین و مقررات می‌شود که در کنار سودجویی و زیاده‌خواهی برخی افراد منتج به ایجاد رانت اطلاعاتی و درنهایت فساد خواهد شد. در این وضعیت برابری از میان رفته و افراد صاحب اطلاعات به منفعی می‌رسند که فاقد مشروعیت است. رانت‌های اطلاعاتی فضای تصمیم‌گیری را به‌سمت فرصت‌سازی برای فساد پیش می‌برند که اصلی‌ترین راه مقابله با آن نیز گردش آزاد اطلاعات است. یکی از سازوکارهای گسترش سریع فضا جهت گردش آزاد اطلاعات، استفاده از سازوکارهای دولت الکترونیک است. با توجه به نتایج تحقیقات گیوریان (۱۳۹۱) می‌توان ابراز داشت که شفاف بودن رسانه‌ها و مرئی نمودن حال و احوال کسب‌وکار، رفتار مدیران و عملکرد سازمان‌ها توسط رسانه‌های جمعی می‌تواند به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در کنترل فساد اداری عمل نماید؛ همچنین سرعت در انتقال اخبار مربوطه به عملکرد نامناسب مدیران و سازمان‌های دولتی مورد تصدیق آن‌ها و استقلال رسانه‌ای از مؤلفه‌های تأثیرگذار در کنترل فساد اداری سازمان‌های دولتی هستند.

منابع

- توانگررنجبر، محمد؛ الوانی، سید مهدی؛ حدادی، سید مصطفی و مهرمنش، حسن (۱۴۰۱)، «فهم پدیده سوت‌زنی با رویکرد فراترکیب»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ۲۵ (۹۷)، ۱۵۹-۱۹۳.
- صفری، محمد و فتاح‌زیارانی، مریم (۲۰۱۸)، «شناسایی، مفهوم‌سازی، و تبیین فرایند سوت‌زنی در سازمان» (مطالعه موردی: شرکت سنگ‌آهن گهرزمین)، مدیریت فرهنگ سازمانی، ۴۹ (۱۶)، ۶۱۷-۶۴۳.
- انصاری پور، مهدی؛ طبرسا، غلامعلی و پورعزت، علی‌اصغر (۲۰۲۱)، «گرایش‌های موضوعی در حوزه سوت‌زنی: مطالعه تطبیقی تولیدات علمی کشورهای شاخص»، پژوهش‌نامه علم‌سنجی، دوره ۸، شماره ۱۶.
- براتی، امیرنظام و زارعی، محمدحسین (۱۳۹۳)، «بررسی نقش مشارکت مردم و جامعه مدنی در مبارزه با فساد»، مجموعه مقالات همایش کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد ۱۲ و ۱۳ آذر ۱۳۹۳، انجمن ایرانی مطالعات سازمان ملل متحد.

- تقی‌نژادعمران، وحید؛ بهرامی، جابر و نصیری، هادی (۲۰۱۵)، «بررسی تأثیر جهانی شدن بر کاهش فساد اداری کشورهای عضو منا»، مطالعات راهبردی سیاست‌گذاری عمومی، ۱۹(۶)، ۲۳۷-۲۶۱.
- خضری، محمد (۱۳۸۷)، «آسیب‌شناسی روش‌های مبارزه با فساد اداری در ایران»، فصلنامه مطالعات راهبردی، ۱۱(۴۲)، ۸۱۳-۸۲۶.
- خلیلی پاجی، عارف (۲۰۱۸)، «تحلیل کارکرد دولت الکترونیک در پیشگیری از فساد»، وکیل مدافع، ۱۷(۸)، ۳۷-۴۸.
- درویش، عظیمی زاچکانی (۲۰۱۶)، «بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین)، مدیریت دولتی، ۸(۱)، ۱۵۳-۱۶۶.
- زارعی متین، حسن (۱۳۸۲)، مبانی مدیریت و فرهنگ‌سازی، تهران: آگاه.
- سنجش میزان فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی، (دفتر مطالعات برنامه و بودجه، ۱۳۹۰).
- طوطیان، صدیقه و بایزیدی، چالاک (۱۳۹۶)، «شناسایی مؤلفه‌های اثرگذار بر فساد اقتصادی»، اقتصاد دفاع، سال دوم، شماره.
- فرج‌وند، اسفندیار (۲۰۱۷)، «از هم‌افزایی تا هم‌آفرینی»، فصلنامه علمی مدیریت سازمان‌های دولتی، ۶ (شماره ۱ پیاپی ۲۱)، ۵۱-۶۲.
- گیوریان، ح (۲۰۱۲)، «نقش رسانه‌های جمعی در کنترل فساد اداری، مطالعات رسانه‌ای، ۷ (شماره ۲ پیاپی ۱۷)، ۱۴۱-۱۴۸.
- متفکر آزاد، محمدعلی؛ جامه شورانی، زینب و حیدری داد، زینب (۲۰۱۴)، «تأثیر دولت الکترونیک بر کاهش فساد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب اسلامی»، فصلنامه علمی مدل‌سازی اقتصادی، ۷(۲۴)، ۳۷-۵۱.
- محمدی، سارا (۱۳۹۹)، «تحلیل ساختاری تأثیر سکوت و آوای سازمانی بر اشتیاق شغلی و سلامت سازمانی زنان پرستار»، زن در توسعه و سیاست، ۱۸(۴)، ۶۰۱-۶۱۷.
- معیرمحمدی، محمدعلی؛ بیگی حبیب‌آبادی، احمد و پاشایی، حسین (۲۰۲۰)، «مبانی فقهی و حقوقی «سوت‌زنی» با تطبیق بر حقوق آمریکا»، فقه میان‌رشته‌ای اجتماعی، ۸(۱۶)، ۳۶۹-۳۹۰.
- Dungan, J. A., Young, L. & Waytz, A. (2019), "The power of moral concerns in predicting whistleblowing decisions". *Journal of Experimental Social Psychology*, 85, 1038-1048.
- Morrison, E.W. (2011), "Employee voice behavior integration and directions for future research", *The Academy of Management Annals*, Vol. 5 No. 1, pp. 373-412.
- Travis, D. J., Gomez, R. J., & Mor Barak, M. E. (2011), Speaking up and stepping back: Examining the link between employee voice and job neglect. *Children and Youth Services Review*, Elsevier, vol. 33(10), pages 1831-1841.

تعارض منافع در حوزه سلامت و چالش‌های پیش‌رو

احمد امینی^۱

مجتبی ذوالفقاری^۲

اکبر انصاریان^۳

چکیده

تعارض منافع یا تزاخم منافع به‌شرایطی گفته می‌شود که افراد یا نهادها (دولت، رسانه، کسب‌وکار و مانند آن) با انتخاب میان «وظایف خود» یا «منافع شخصی یا گروهی مجزا» مواجه می‌گردند. تعارض منافع یکی از واژگانی است که در اغلب علوم انسانی مثل حقوق و علوم سیاسی مورد بررسی قرار گرفته‌است. (۶) تعارض منافع/ تعارض علائق/ تضاد منافع/ مناقشه منافع از دیگر واژه‌های همسان برای این کلمه است. در کل به‌معنای در عرض هم قرار گرفتن منافع مختلف است به‌نحوی که نتوان یکی را بر دیگری ترجیح داد. به‌نظر می‌رسد کلمه تعارض منافع کافی و کامل نیست و کلمه تضاد منافع می‌تواند جانشین آن شود. تعارض منافع یا همان تضاد منافع یکی از شاخصه‌های وجود فساد است. انواع اشکال تضاد منافع می‌تواند به سوءاستفاده از منصب و معامله به سود خود، شاغل بودن در دو جایی که منافع دو شغل در تضاد با یکدیگر قرار می‌گیرد، خویشاوندسالاری یا پارتی‌بازی، دریافت هدیه و رشوه از افراد یا دوستان همکار اشاره کرد. یکی از گروه‌هایی مستقیم و غیرمستقیم با این تعارض منافع روبه‌رو می‌شوند گروه‌های پزشکی و پیراپزشکی می‌باشد که به‌دلیل ساختار معیوب و نامناسب وزارت بهداشت درمان و آموزش پزشکی، شرایطی را برای ایجاد تعارض منافع و ناکارآمد کردن خود به‌وجود آورده است و این مسئله حوزه سلامت را با چالش‌های جدی مواجهه کرده است که در این مقاله به بررسی این موضوع می‌پردازیم.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، تزاخم منافع، حوزه سلامت، بهداشت، پزشکی

۱. مدیریت بازرسی، ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات دانشگاه علوم پزشکی اصفهان، barez_vet796@yahoo.com

۲. معاون اجرایی مدیریت بازرسی، ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات دانشگاه علوم پزشکی اصفهان

۳. کارشناس مدیریت بازرسی، ارزیابی عملکرد و پاسخ‌گویی به شکایات دانشگاه علوم پزشکی اصفهان

مقدمه و کلیات

از مفهوم تعارض منافع تعاریف مختلفی ارائه شده که جوهر آن‌ها مشترک است برخی تعارض منافع را به این صورت تعریف کرده‌اند که تعارض منافع مجموعه شرایطی است که این خطر را ایجاد می‌کند که تصمیم یا اقدامات حرفه‌ای درباره منفعت اولیه به صورت ناروا تحت تأثیر منفعتی ثانویه قرار گیرد. در این تعریف منظور از «منفعت اولیه» اهداف بنیادین حرفه یا فعالیت مزبور نظیر حمایت از منصوب^۱ عنه، سلامت افراد یا حفظ اعتماد عمومی در انجام وظایف مأموران رسمی است و منظور از «منفعت ثانویه» منافع شخصی کسی است که تصمیم یا اقدام حرفه‌ای را انجام می‌دهد؛ به طور خلاصه به معنای تعارض میان منافع شخصی یا گروهی اشخاص با منافع ملی و عمومی است. تعارض منافع انواع و مصادیق گوناگونی دارد که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: اتحاد قاعده‌گذار - مجری، اتحاد ناظر - منظور، تبانی خدمت‌گزاران و اشتغال هم‌زمان در بخش خصوصی و دولتی.

تعارض باید از دیدگاه‌های گوناگون، البته با در نظر گرفتن این مهم که در صورت وجود اتفاق نظر تعارضی وجود ندارد، مورد توجه قرار گیرد. با این اوصاف، تعارض در ادله، قوانین و منافع ظهور می‌کند. تراحم نیز حالتی است که در مقام اجرای قوانین به وجود می‌آید به عبارت دیگر، هرگاه تضاد نه در خود قانون بلکه در مرحله اجرا رخ دهد، وضعیت ایجادشده را تراحم می‌نامیم. تعارض، حالت و وضعیت دو دلیل است نسبت به یکدیگر و تراحم، حالت و وضعیت دو حکم است در برابر هم؛ از این رو، غالباً واژه «تعارض دلیلین و تراحم حکمین» استفاده می‌شود به عبارت دیگر، تعارض دو دلیل در مرحله قانون‌گذاری ولی تراحم دو حکم در مرحله اجرای قانون است. ماده‌های ۲۳۱۲ و ۳۳۱۳ قانون مدنی ایران (معامله با محجور) مثالی از تعارض قلمداد می‌شود. شکل و ساختار مالی موجود در نظام سلامت کشور و افزون بر آن، شیوه دسترسی به خدمات دارویی و پزشکی سبب ایجاد چالش‌هایی در این حوزه شده که تعارض منافع از جمله مهم‌ترین آن‌ها به شمار می‌رود. در واقع به وجود آمدن روابط مختلف اقتصادی بر اساس ساختار کلی و رویکردهای حاکم بر نظام مالی در نظام سلامت کشور موجب سوق پیدا کردن توجهات و نگرانی‌ها برای بسیاری از ذی‌نفعان موجود و مشغول به فعالیت در این نظام می‌شود؛ همین امر کافی است تا تمایل آن‌ها برای دستیابی و کسب سود، عایدی، منافع و درآمد بیشتر، خارج از چارچوب‌های حرفه‌ای و شغلی افزایش یابد و در نهایت نیز سبب شکل‌گیری و خلق چالشی مخرب و آسیب‌زننده تحت عنوان تعارض منافع شود. نظام سلامت کشور با توجه به جایگاه خاص و ویژه‌ای که دارد (ارتباط تنگاتنگ با سلامت جان مردم)، همواره در معرض بروز مشکلات و مسائل پیچیده‌ای قرار می‌گیرد که گاه این مشکلات و پیچیدگی‌ها از یک دوره حاکمیت دولت تا دوره بعدی می‌تواند متفاوت باشد. البته ناگفته نماند که این مشکلات و چالش‌ها در تمامی

نظام‌های سلامت دنیا (از کشورهای فقیر و توسعه‌نیافته گرفته تا کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته) وجود دارند؛ با این تفاوت که در هر برهه‌ای از زمان به شکل‌های مختلفی ظهور و بروز می‌کنند. این واژه اولین بار در مباحث حقوق و تجارت و مدیریت کاربرد داشت ولی بعد از آن در حرفه پزشکی نیز وارد شده است. تعارض منافع می‌تواند در حوزه‌های مختلف سلامت به صورت مختلف مالی و غیر مالی به وقوع بپیوندد.

۱. تعارض منافع در حوزه‌های مختلف سلامت

۱-۱. تعارض منافع در سازمان غذا و دارو

یکی از حوزه‌های سلامت که تعارض منافع در آن باعث ایجاد فساد نیز شده است سازمان غذا و دارو است اگر بخواهیم با ارائه مثالی این مسئله را روشن‌تر کنیم؛ باید نگاهی به گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۹ بیندازیم؛ در بخشی از گزارش تفریغ بودجه سال ۱۳۹۹ آمده است: «براساس بررسی‌های انجام‌شده از داروخانه‌های سراسر کشور ملاحظه گردید؛ از حدود ۱۳ هزار داروخانه فعال در سراسر کشور، مؤسس ۸۱۲ داروخانه از کارکنان بخش دولتی و نهادهای عمومی غیردولتی بودند و مؤسس ۲۲۱ داروخانه نیز از کارمندان شاغل در پست‌های حاکمیتی سیاست‌گذاری صدور مجوز و نظارت بر امور دارو هستند. همچنین تعداد ۱۷۷ نفر از شاغلین بخش دولتی نیز به‌عنوان مسئول فنی در سایر داروخانه‌ها اشتغال دارند که ۶۶ نفر از آن‌ها از پرسنل شاغل در دستگاه‌های حاکمیتی هستند. همانند مسئله قاعده‌گذاری برای خود، فرد یا سازمانی که مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خود است. اتحاد ناظر و منظور نیز با مسئله تعارض منافع روبه‌رو می‌شود به‌نحوی که می‌توان گفت مسئله نظارت با مشکل روبه‌رو خواهد شد؛ برای مثال نظارت وزارت بهداشت بر واحدهای ارائه‌دهنده خدمت خود و بیمه تأمین اجتماعی بر واحدهای ملکی خویش شامل این نوع تعارض منافع است؛ با این وجود، این تعارض منافع نباید به معنای حذف نظارت درونی و خودکنترلی برداشت شود؛ بلکه علاوه بر وجود نظارت درونی، باید نظارت بیرونی و بی‌طرف نیز وجود داشته باشد تا سوگیری نظارت‌های درونی نیز کاهش یابد. اتحاد قاعده‌گذار و مجری یکی از مواردی است که افراد را به واسطه قواعد بیرونی به شدت در معرض «قاعده‌گذاری برای خود» و تفویض حق تعارض منافع قرار می‌دهد. اتحاد قاعده‌گذار و مجری در سطوح خرد و کلان امکان وقوع دارد. اعطای اختیار قاعده‌گذاری برای خود در دانشگاه‌های علوم پزشکی تحت عنوان دانشگاه‌های هیئت امنایی، مصداقی از این موضوع می‌تواند باشد؛ با این حال این تعارض منافع در سطوح عالی می‌تواند تأثیرات عمیق‌تری داشته باشد. چنانچه تصمیم‌گیران و سیاست‌گذاران حوزه سلامت، خود بخشی از بدنه اجرایی کشور چه در بخش خصوصی و چه در بخش عمومی باشند، می‌توان انتظار داشت که در قواعد تنظیم شده

منافع این مجریان بیش از سایر ذی‌نفعان نظام سلامت در نظر گرفته شود در ادامه به سه مصداق برجسته دیگر از آن پرداخته می‌شود.

۱-۲. تعارض منافع در نظام پزشکی

یکی از مباحثی که همواره وجود داشته است اعطای حق تعرفه‌گذاری خدمات به سازمان نظام پزشکی بوده است؛ با توجه به مواردی که درباره سازمان نظام پزشکی گفته شد، اعطای این حق به نظام پزشکی این سازمان را در معرض تعارض منافع قرار می‌دهد و ممکن است به جای در نظر گرفتن منافع عمومی، منافع گروهی در تعیین تعرفه‌ها لحاظ شود؛ زیرا طبیعی است که هر شخصی علاقه‌مند است درآمد خویش را تا حد امکان ارتقا دهد؛ بنابراین قاعده‌گذاری در این مورد نیز باید به یک سازمان بیطرف اعطا شود.

۱-۳. تعارض در نظام آموزشی - پژوهشی

ادغام نظام آموزشی - پژوهشی در نظام ارائه خدمات بهداشتی و درمانی در ایران یک نمونه منحصر به فرد در جهان است. با وجودی که در دیگر کشورها، دانشگاه‌های علوم پزشکی برای ارائه آموزش بهتر دارای یک یا چند بیمارستان آموزشی هستند (چنانچه پیش از ادغام آموزش در وزارت بهداشتی نیز این وضعیت در ایران وجود داشت یا هم‌اکنون دانشگاه‌های آزاد مالک بیمارستان‌های آموزشی مخصوص به خود می‌باشند)، اما در هیچ کشوری همچون، ایران کل نظام آموزشی - پژوهشی در کل نظام ارائه خدمات بهداشتی و درمانی ادغام نشده است؛ چه پیش از این، ادغام در ایران و چه پس از آن متأسفانه مطالعات کافی درباره پیامدها و الزامات این کار انجام نشده است؛ بنابراین مشکلات منحصر به فردی را نیز ایجاد کرده است. پرداختن به همه ابعاد این رویداد از توان و حوصله تحقیق حاضر خارج است؛ با این حال به چند نکته که محصول تمرکز قدرت، قاعده‌گذاری برای خود و تعارض منافع پیش آمده ناشی از آن است پرداخته می‌شود.

۲. ظرفیت پذیرش دانشجوی پزشکی

ظرفیت پذیرش دانشجوی پزشکی با وجودی که مهم‌ترین هدف ادغام نظام آموزشی علوم پزشکی در نظام ارائه خدمات بهداشتی و درمانی، استفاده از امکانات وزارت بهداشت برای ارتقای کمی و کیفی آموزش پزشکی بوده است اما در عمل آمارها مؤید رشد چشمگیر در تربیت نیروی پزشک در کشور نیستند. وزارت بهداشت ممکن است در ارائه گزارش عملکرد خود در حوزه آموزش نیروی انسانی، به رشد چندین برابری ظرفیت پذیرش دانشگاه‌ها اشاره کند اما باید توجه شود که این رشد نه در آموزش پزشکی بلکه در رشته‌های کارشناسی و کاردانی پیراپزشکی رخ داده است.

۳. مسئولین فنی صنایع غذایی و بهداشتی

کارشناسان بهداشت ناظر در صنایع (مسئول فنی) نمونه دیگر هستند که کارمند و حقوق‌بگیر کارخانه هستند. واحدهای ارائه خدمت یا صنعتی، با انتخاب ناظر توسط مسئول واحد و همچنین الزام برای تأمین مالی وی این فرصت را برای فرد مسئول ایجاد می‌کنند تا بتواند نظارت را تحت تأثیر قرار دهد. با توجه به اینکه حقوق و مزایای ناظر بهداشت را خود واحد پرداخت می‌کند، در مواردی که انتخاب ناظر برعهده بیمارستان یا کارخانه است، سخت‌گیری در نظارت به‌نوعی به معنای انتخاب نشدن برای حسابرسی‌های آینده و محروم ماندن از درآمدهای آن است؛ لذا بین درآمد و وظایف این سازمان‌ها تعارض وجود دارد و این تعارض می‌تواند به کاهش دقت و صحت گزارش ناظران منجر شود.

۴. دوشغلگی پزشکان

اشتغال همزمان افراد در بخش عمومی و خصوصی، به‌ویژه بخش‌هایی که ارتباط نزدیک با پست حاکمیتی افراد دارد، از مصادیق تعارض منافع شخص محور است. نمونه مشهور آن در سطوح خرد، دوشغلگی پزشکان در بخش دولتی و خصوصی است. این وضعیت می‌تواند چند عارضه را به‌دنبال داشته باشد.

ارجاع به خود، این مشکل به این معناست که پزشک می‌تواند ویزیت‌های غیرضروری تجویز کند. علاوه‌برآن پزشک بیمارستان دولتی، می‌تواند بیماران را به بیمارستان یا مطب خصوصی خویش ارجاع دهد. ممکن است به‌دلیل وجود بازار بزرگ‌تر در بخش دولتی پزشکان علاقه‌مند باشند از این بازار برای هدایت بیماران به مراکز خصوصی خود استفاده کنند. خود ارجاعی می‌تواند به گزینش بیماران منجر شود و یا پزشک می‌تواند بیماران را گلچین کرده و موارد خاص را از نظر سهولت درمان یا درآمدزایی بیشتر به بیمارستان خصوصی یا مطب خویش ارجاع دهد. از این اقدام تعبیرات دیگری همچون، «خامه‌گیری»، «غریبال بیمار» و «نخبه‌گزینی» نیز شده است. با این رویداد، موارد بهتر به بخش خصوصی هدایت شده و موارد وخیم‌تر، سخت‌تر و پرهزینه‌تر در بخش دولتی باقی می‌مانند.

۵. سرقت زمان

سرقت زمان از جمله مشکلات دوشغلگی است. در زمانی که متخصصان موظف هستند در بخش دولتی حاضر باشند، در بخش خصوصی حضور دارند و دانشجویان رزیدنت خود را در بخش عمومی به‌جای خود می‌گمارند، درحالی‌که دستمزد کارانه خدمات ارائه‌شده در حساب متخصص

واریز می‌شود و نه دانشجویان. دانشجویان پزشکی از این وضعیت به برده‌داری تعبیر می‌کنند.

۶. مقررات مربوط به تعارض منافع در ایران

- انتشار پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری ۱۳۹۵.
- شروع تدوین پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع در مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۶.
- تصویب لایحه مدیریت تعارض منافع در دولت و تقدیم به مجلس برای تشریفات قانونی، ۱۳۹۷.
- اعلام وصول دوباره طرح مدیریت تعارض منافع در مجلس یازدهم، ۱۳۹۸.
- تکلیف سند پیشگیری و مقابله با فساد دولت به معاونت حقوقی ریاست جمهوری برای بهبود و ارتقای طرح مدیریت تعارض منافع، ۱۳۹۹.
- اعلام وصول دوباره طرح مدیریت تعارض منافع در مجلس یازدهم، ۱۴۰۰.

۷. تعارض منافع در سایر کشورها

مقررات تعارض منافع ممکن است اشکال مختلفی همچون قوانین، مقررات رفتاری و داخلی یا دستورالعمل‌های مدیریتی داشته باشد. هر کشور بسته به شرایط سیاسی، اجتماعی و فرهنگی خود ممکن است یکی از این اشکال را انتخاب کند. کشورهایی نظیر کانادا، کره جنوبی، صربستان، لتونی و بوسنی و هرزگوین قانون خاصی را در این زمینه تصویب کرده‌اند و برخی دیگر نظیر فرانسه، آلمان و آمریکا، قواعد ناظر بر تعارض منافع را در قوانین و مقررات مختلف پیش‌بینی کرده‌اند؛ برای مثال، آمریکا به‌عنوان یکی از پیشتازان مدیریت تعارض منافع در دنیا مقررات اخلاقی جداگانه‌ای برای هر بخش خاص دولتی دارد؛ همچنین هر ایالت قوانین مربوط به خود را دارد که از یک ایالت به ایالت دیگر متفاوت است. در کانادا قانون تعارض منافع تنها در مورد وزرا، کارمندان امور خارجه و برخی از نمایندگان مجلس (افرادی که مناصب عمومی دارند) اعمال می‌شود. سناتورها و اعضای مجلس عوام قوانین تعارض منافع متفاوتی دارند؛ حتی اسانامه‌های جداگانه‌ای برای هر استان تنظیم شده است. در سایر کشورها حتی قوانین یا استانداردهای رفتاری اضافی برای بخش‌های خاصی در نظر گرفته شده است. فرانسه استانداردهای رفتاری ویژه‌ای برای کارکنان وزارت حمل‌ونقل، زیرساخت و مسکن دارد. لهستان استانداردهای جداگانه‌ای برای بازرسان حوزه محیط‌زیست و کنترل بهداشت دارد.

اگرچه قانون مدیریت خدمات کشوری در انگلستان ارزش‌هایی را که انتظار می‌رود کارمندان رعایت کنند مشخص می‌کند، اما قانون تعارض منافع جداگانه‌ای برای بخش‌های مختلف دولت

وجود ندارد. آیین‌نامه رفتار نمایندگان مجلس و افشای منافع اعضا بر موضوع تعارض منافع اعضای پارلمان حاکم است. بنابراین تنها دو قانون مجزا یکی برای نمایندگان مجلس و دیگری برای کارمندان دولت است، که موقعیت‌های تعارض منافع را در این کشور کنترل می‌کند. مثال‌های بالا همگی نشان از آن دارند که هر کشور برای پذیرش قانون و ضمانت اجرای آن در لایه‌های بخش عمومی مجبور به بومی‌سازی قانون به‌عنوان یک راهبرد بهینه است. شواهد و تجربیات مختلف حاکی از وجود دوراهی‌هایی است که گاه مقامات، مسئولان، کارگزاران و کلیه کارکنان عمومی با آن مواجه می‌شوند، در این موقعیت ممکن است مقام مسئول از موقعیت اداری خود در جهت تأمین منافع شخصی استفاده نماید. این پدیده که در ادبیات سیاسی به آن تعارض منافع می‌گویند، پدیده‌ای بسیار محتمل است که باید مورد نظارت و کنترل قرار گیرد. هرچند مکرراً در نوشته‌های مختلف تأکید می‌شود که تعارض منافع لزوماً به فساد منتهی نمی‌شود ولی حتی در این حالت، ممکن است اشخاص ذی‌نفع و افکار عمومی در صحت عملکرد مقام و کارمند مربوط تردید کنند که نتیجه آن چیزی نخواهد بود جز آسیب زدن به اعتماد مردم به حکومت و دستگاه‌های مختلف اجرایی؛ از این‌رو، در کشورهای مختلف توسعه‌یافته و در حال توسعه تلاش شده است تا با هدف ارتقای اعتماد عمومی به نظام سیاسی و اداری کشور ابتدا حوزه‌های تعارض بین منافع عمومی و شخصی شناسایی شده و سپس با اتخاذ تدابیر مناسب، نسبت به پیشگیری از بروز تعارض منافع پیش آمده اقدام شود.

هرچند ممکن است تعریف تعارض منافع ساده و روشن باشد، اما توصیف آن در واقعیت و شناسایی مصادیق آن بسیار دشوار است؛ چراکه لزوماً مرزهای کاملاً مشخصی بین منافع عمومی و شخصی وجود ندارد که آن‌ها را از هم جدا نماید. علاوه بر آن و با فرض امکان شناسایی، نظارت بر این موقعیت‌ها بسیار دشوار و پرهزینه است. راهکاری که عموماً کشورهای در حال توسعه انتخاب می‌کنند استفاده از تجربه کشورهای پیش‌تاز است؛ بدین معنا که موقعیت‌های مهم تعارض منافی که در این کشورها مورد توجه هستند را شناسایی می‌کنند و براساس آن‌ها تدابیری برای پیشگیری از بروز تعارض منافع و نحوه رفتار در موقعیت‌های متعارض را در کشور خودشان ارائه می‌دهند. هرچند ممکن است در ابتدا این راهکار منطقی به نظر برسد، اما باید دقت کرد که بهترین سرمشق‌ها (ایده‌هایی که از بیرون می‌آیند) تنها می‌توانند به‌عنوان مسیرهای بالقوه مورد ملاحظه قرار گیرند. البته اگر این ایده‌ها با بسترهای مختص هر کشور کاملاً بیگانه باشند، این احتمال وجود دارد که پذیرش سیاسی مورد نیاز برای اینکه واقعاً نتیجه بدهند را نداشته باشند.

۸. مدیریت تعارض منافع چالش‌ها

مدیریت تعارض منافع چالش‌های پیچیده‌ای هستند که به ندرت اجازه می‌دهند تا گام‌هایی جلویی شناسایی شوند؛ به عبارت دیگر نیازمند تدریج‌گرایی تکراری هستند. لایحه مدیریت تعارض منافع در ایران لایحه نوپایی است (برخلاف سایر کشورها) که هنوز به قانون تبدیل نشده است و امکان مقابله با آن از لایه‌های بالایی هر سازمان گرفته تا لایه‌های پایین وجود دارد؛ بنابراین بهترین راهکار برداشتن گام‌های کوچک برای رسیدگی به این مسئله است؛ به طوری که بعد از هر گام تجربیات آموخته شده گردآوری، جرح و تعدیل و بر پایه آن‌ها گام عملی بعدی برداشته شود.

راهکارهای مانند شفافیت گرچه برای کشف موارد فساد الزامی است اما کاربرد اصلی آن برای پیشگیری است. اگر مسئولان و کارکنان بدانند عملکرد آن‌ها برای همکاران خویش و حتی عموم مردم شفاف شده و در صورت کشف فساد با آن برخورد می‌شود، با دخالت کمتر دولت، خودکنترلی بیشتری خواهند داشت. در بسیاری از نقاط دنیا و در عرصه‌های گوناگون کارمندان وظیفه افشاسازی تعارض منافع را برعهده دارند. در کشور کانادا کارکنان و مسئولان دولتی باید در صورت وجود تعارض منافع اعم از واقعی، آشکار یا بالقوه، مراتب را گزارش دهند انجمن پزشکی آمریکا، کالج پزشکان آمریکا، شورای اعتباربخشی آموزش و پرورش و دفتر بازرسی عمومی وزارت بهداشت آن کشور حتی مواردی از قبیل هدیه از جمله خورد و خوراک، پرداخت پول برای حضور در سخنرانی‌ها و کنفرانس‌ها، آموزش مداوم رایگان برای پزشکان، پرداخت برای سفر به جلسات و بورس‌های تحصیلی، خدمات دارویی، کمک‌های مالی برای پروژه‌های پژوهشی و دستمزد برای مشاوره را نیز از مصادیق تعارض منافع برشمرده و افشای آن‌ها را ضروری می‌دانند. ارائه مشاوره در صنعت نیز باید با قرارداد همراه باشد که در آن وظایف، مسئولیت‌ها و میزان خسارت مالی ناشی از موارد ارائه شده دقیقاً معلوم و شفاف باشد.

۹. حمایت از افشاگران تخلف

یکی از قوی‌ترین ابزارهای مبارزه با فساد، استفاده از توان نظارتی مردمی برای کشف و کاهش تخلفات است. نظارت عمومی از پایین به بالا که مردم بازیگر اصلی آن هستند، طبق آمارهای جهانی اولین عامل کشف تخلفات است، به طوری که حدود نیمی از فسادها در سازمان‌های دولتی و خصوصی از این طریق کشف می‌شوند. استفاده از ظرفیت نظارت مردمی برای «مقابله با فساد، نیازمند بسترهای نهادی است که از جمله آن‌ها می‌توان به حمایت قانونی و حفاظت‌های امنیتی از گزارش‌دهندگان فساد و تشویق و پاداش برای آن‌ها اشاره کرد. به‌رغم کارآمدی نظارت مردمی در حال حاضر کشور فاقد بسترهای حقوقی و نهادی لازم برای تسهیل فرایندهای نظارت عمومی، و

گزارش‌دهی فساد است و نه تنها حمایت کافی از گزارش‌دهندگان فساد انجام نمی‌شود، بلکه در مواردی بر خورد‌های نامناسب با چنین افرادی صورت می‌گیرد. با توجه به آمارها و تجارب جهانی می‌توان با ایجاد بسترهای قانونی و نهادی لازم، گام مهمی در جهت مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی به خصوص مفاسد شبکه‌ای و سازمان‌یافته در کشور برداشت.

لایحه مدیریت تعارض منافع در ایران در صورت تصویب در مجلس شورای اسلامی تنها در خصوص مقامات و کارکنان دولتی قابل اجرا بوده (قوه مجریه) و سایر قوا از جمله قوه مقننه و قوه قضاییه را شامل نمی‌شود؛ این در حالی است که بسیاری از موقعیت‌های تعارض منافع هستند که در این دو قوه رخ می‌دهند؛ بنابراین از این منظر ایران با سایر کشورها فاصله زیادی دارد ضمن آنکه لایحه فوق همانند انگلستان میان مناصب و دستگاه‌های مختلف تمایزی قائل نشده و همگی ملزم به رعایت یک نوع از قوانین هستند (برخلاف لهستان و فرانسه) که از این منظر نیز به نظر می‌رسد خلاءهایی در لایحه مذکور وجود دارد؛ چراکه ماهیت تعارض منافع می‌تواند در داخل دستگاه‌های مختلف نیز متفاوت باشد.

۱۰. جمع‌بندی و اولویت‌ها

مصادیق و راهکارهای مقابله با پدیده تعارض منافع در نظام سلامت محدود به موارد اشاره شده نیستند، اما در این مقاله سعی شده است تا برخی از مهم‌ترین آن‌ها عنوان و بررسی شوند. به‌عنوان جمع‌بندی، خلاصه‌ای از آنچه گفته شد ارائه می‌شود. تعارض منافع به تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأموران دولتی تعریف می‌شود، به طوری که این منافع خصوصی بتوانند به صورت ناصحیحی وظایف آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهند. وجود تعارض منافع می‌تواند احتمال بروز فساد را افزایش دهد. از طرف دیگر می‌تواند باعث ایجاد سوگیری در ذهنیت مدیران شده و به صورت ناخودآگاه احتمال سوءمدیریت را افزایش دهد؛ بنابراین مدیریت آن برای حاکمیت امری ضروری است. تعارض درآمد و وظایف به‌عنوان یکی از موقعیت‌های تعارض منافع به‌معنای در تعارض بودن درآمد یک فرد یا سازمان با اهداف در نظر گرفته شده برای آن است؛ برای مثال تعارض منافع در نظام پرداخت کارانه اغلب اجتناب‌ناپذیر است زیرا پزشک در معرض ارائه خدمات غیرضروری قرار می‌گیرد. در بعد سازمانی نیز کسب درآمد بیشتر از محل ارائه خدمت بیشتر می‌تواند بیمارستان‌ها را در معرض تعارض منافع قرار دهد. در بعد کلان نیز درآمدزایی از ارائه خدمات درمانی ممکن است نظام سلامت را به سمت درمان سوق دهد و نسبت به پیشگیری کم‌توجهی کند. تعارض وظایف، تعارض بین دو وظیفه قانونی یا اخلاقی است که فرد نمی‌تواند هر دو وظیفه را به درستی اجرا کند؛ زیرا منافع حاصل از اجرای آن‌ها متعارض هستند. در مجموع مدیریت تعارض منافع نیازمند الزامات و اقتضائاتی است که باید مورد توجه سیاست‌گذار قرار گیرد.

۱۱. زیرساخت‌های نهادی

کشور ایران برای مقابله با پدیده تعارض منافع به تدابیر زیرساختی نهادی و به‌خصوص تدوین قوانین شفافیت و محدودیت تعارض منافع نیاز دارد. این زیرساخت‌های قانونی یا نهادی، ممکن است درون نظام سلامت تعریف شوند یا آنکه نیازمند اقدامی فراتر از این نظام باشند. در این قوانین باید مصادیق به دقت تعریف و بررسی شده و راهکارهای مقابله با آن‌ها تدوین شوند. این قوانین باید به اندازه کافی الزام‌آور باشد.

۱۲. مدیریت تعارض منافع در سطوح عالی

تدوین و اجرای قانون نیز باید توسط افرادی انجام شود که در وضعیت تعارض منافع نیستند؛ زیرا در غیر این صورت ناکارآمدی قانون را در پی خواهد داشت؛ همچنان‌که یکی از دلایل مهم عدم اجرای کامل برنامه‌هایی مانند پرونده الکترونیک سلامت، نظام ارجاع و پزشک خانواده نیز تعارض منافع ارزیابی می‌شود. بنابراین راهکارهای مقابله با این پدیده ابتدا مقابله با مسئله تعارض منافع در سطوح کلان نظام سلامت، از جمله مجلس شورای اسلامی و وزارتخانه‌های مربوطه است. در صورتی‌که این قانون را نمایندگانی تدوین کنند که خود در جایگاه تعارض منافع بوده و وزارتخانه‌هایی اجرا کنند که خود مشمول قانون هستند قطعاً این قانون کشور را به سر منزل مقصود نخواهد رسانید.

۱۳. زیرساخت‌های اطلاعاتی برای مدیریت تعارض منافع در سطوح عملیاتی

مدیریت تعارض منافع در سطوح عالی نظام سلامت به دلیل محدودیت مشاغل و موقعیت‌های آن، پیچیدگی‌های کمتری دارد. با این حال سختی مدیریت تعارض منافع در سطوح عالی، مواجهه با قدرت گروه‌های ذی‌نفع و نیازمندی به شجاعت سیاسی است. اما مدیریت تعارض منافع در سطوح عملیاتی به دلیل گستردگی و تنوع مشاغل و موقعیت‌ها، پیچیدگی‌های بیشتری دارد؛ بنابراین برنامه‌ریزی و مدیریت آن نیازمند اطلاعات دقیق‌تری است. از این‌رو زیرساخت‌هایی همچون پرونده الکترونیک سلامت که کلان داده‌های عملکرد ارائه‌دهندگان خدمات سلامت را در اختیار مدیران و سیاست‌گذاران قرار می‌دهند برای برنامه‌ریزی و مدیریت تعارض منافع در سطوح عملیاتی ضروری هستند. بدون وجود این کلان‌داده‌ها و تحلیل درست آن‌ها هیچ برنامه‌ای در سطوح عملیاتی ممکن است به مقصود خود نرسد.

منابع

۱. تعارض منافع: تضاد یا تعارض منافع چیست؟ مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه. ۲۰ اردیبهشت ۹۹. دریافت‌شده در ۲۲ بهمن ۹۹.
۲. میلانی‌فر، علیرضا و همکاران (۱۳۹۰)، «ارزیابی حقوقی تعارض منافع در حقوق نظام سلامت ایران»، مجله اخلاق در پزشکی، دوره پنجم شماره ۱.
۳. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۷)، قانون مدنی در نظم نوین حقوقی، چاپ شانزدهم، تهران: دادگستر
۴. گزارش تفریغ بودجه ۱۳۹۹، خیرگزاری تسنیم ۲۲ مهر ۱۴۰۰
۵. مصادیق تعارض منافع تعارض منافع در حوزه سلامت (۱۴۰۰)، معاونت رصد و مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس، کد موضوعی: ۲۹۰ شماره مسلسل: ۱۷۷۳۱ شهریورماه ۱۴۰۰
6. Institute of Medicine (2009), Board on Health Sciences Policy, Committee on Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, Conflict of Interest in Medical Research, Education, and Practice, National Academies Press.
7. Parnian E, Rezghi A, Parhizkari A. (1396). Use of Public Capacity to Fight and Prevent Corruption (Study of Experiences in Selected Countries). Iran Parliament Research Center. [Accessed: 1396/08/06] Retrieved from http://rc.majlis.ir/fa/mrc_report/show/1031692.
8. Parhizgari A., Rezghi A. (1396). Conflict of Interest in iran. Iran Parliament Research Center [Accessed: 1396/08/04] Retrieved from <http://rc.majlis.ir/fa/report/show/1027388>
9. Values and Ethics Code for the Public Service. (2012), Treasury Board of Canada Secretariat. [Accessed: 1396/08/06] Retrieved from http://www.tbs-sct.gc.ca/pubs_pol/hrpubs/tb_851/vec-cve01-eng.asp. Archived at <http://www.webcitation.org/6uY6Cpo5o>.



تعارض منافع و ظرفیت اعمال شفافیت در قانون ارتقای سلامت نظام اداری

محمود حکیم^۱
احمد رحمانیان^۲
حسام عشقی^۳

چکیده

شفافیت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین شاخصه‌های حکمرانی مطلوب، به‌معنای آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و سازوکارهای حاکم بر توزیع قدرت، درآمد، اطلاعات و ... است که به‌عنوان مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به‌کار می‌رود. منظور از شفافیت، گشایش امور است به‌طوری‌که رسانه‌ها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، اطلاعات، تصمیمات و ... به نحو آسان و یکسان در دسترس افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آن‌ها به قضاوت بنشینند. پردازشگری در سامانه نظام تقنینی در مواجهه با پدیده فساد به‌طور سنتی در ایران از نوع پاسخ‌محور و عمدتاً برخورد مبتنی بر کیفر با مظاهر و جرائم ناشی از فساد بوده است، نه پیشگیری و ممانعت از تحقق فساد با بهره‌گیری حداکثری از سازوکارها و نهادهای قانونی. درحالی‌که در سنوات اخیر مقنن در پرتو سیاست‌های راهبردی و فرامین مقام معظم رهبری به تدریج تغییر موضع پسندیده‌ای داده و ممانعت و پیشگیری از رخداد فساد در نظام اداری کشور را از طریق نظارت حداکثری در ظرفیت‌ها و سازوکارهای نظارتی از یک‌سو و شفافیت حسب تعریف فوق از سوی دیگر از طریق قانون ارتقای سلامت نظام اداری در دستور کار کلیه سیستم‌های اداری و عمومی قرار داده است. آنچه که مسلم است اینکه تعارض منافع در عمده پژوهش‌ها و تجربیات صورت گرفته اعم از داخلی و بین‌المللی به‌عنوان مهم‌ترین گلوگاه فساد شناخته شده است. در این

۱. دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، مدیرکل نظارت و بازرسی مرکز توسعه حل اختلاف قوه قضائیه

۲. قائم مقام سازمان بازرسی کل کشور

۳. بازرس قضایی سازمان بازرسی کل کشور، hesam.eshghi@gmail.com

مقاله برآنیم تا با ارائه خوانشی عمل‌گرا از مفهوم و مصادیق فساد و تعارض منافع، اثبات نماییم که مهم‌ترین عاملی که تمام نظام‌های تقنینی جهت پیشگیری و مبارزه با فساد باید در طراحی مدل سیاست تقنینی آن سرلوحه عملکرد خود در وضع قوانین قرار دهند، نگرشی نو و بدیع به مقوله فساد و ابعاد و شقوق مختلف و متنوع آن و اصلاح رویکرد، توجه و اهتمام به شفافیت و پاسخ‌گویی خواهد بود. در همین راستا با تحلیل و بررسی قوانین فسادستیز به خصوص قانون یادشده و ارزیابی شفافیت و جلوه‌های آن، ضرورت‌ها و بایدهای مبارزه با فساد را در پرتو ظرفیت‌های قانونی مورد تجربه و تحلیل قرار خواهیم داد. از این منظر برخی موارد مهم از خلاءهای قانونی، مقررات ناکارآمد یا ناکافی مربوط به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و حسب مورد سایر قوانین مرتبط را واکاوی می‌نماییم و برخی پیشنهاد‌های اصلاحی را نیز جهت تکمیل و بهبود وضعیت مبارزه با فساد ارائه خواهیم داد.

واژگان کلیدی: فساد، شفافیت، تعارض منافع، سلامت نظام اداری، قانون ارتقای سلامت نظام اداری

مقدمه و کلیات

یک. فساد

از فساد تعاریف مختلفی ارائه شده است. از جمله «سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در راستای منافع شخصی» (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۹). یا اینکه رفتار منحرف شدن از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی، بنا به ملاحظات خصوصی یا ملاحظات قومی و منطقه‌ای است (هیوود، ۱۳۸۱). در فساد، تبعیض، خروج از مدار قانون، عدل، انصاف و جایگزینی منافع خصوصی به جای منافع عمومی وجود دارد. از جمله دیگر تعاریف فساد، می‌توان به موارد زیر اشاره داشت: تلاش برای کسب ثروت و قدرت از طرق غیرقانونی همچون انتخابات غیرقانونی، سود خصوصی به بهای زیان عمومی یا استفاده از قدرت دولتی برای منافع شخصی. رفتار ضداجتماعی مزایایی را خارج از قاعده و بی‌جا و برخلاف هنجارهای اخلاقی و قانونی اعطا و قدرت بهبود شرایط زندگی مردم را تضعیف می‌کند (ربیعی، ۱۳۸۳: ۲۹). فساد اداری را می‌توان به سوءاستفاده از موقعیت عمومی برای نیل به نفع شخصی تعریف کرد. مصادیق بارز فساد عبارت‌اند از: سوءاستفاده از موقعیت اداری یا نقض مقررات برای کسب منافع شخصی خود یا افراد دیگر، خویشاوندگماری، رشاء و ارتشاء، پول‌شویی، تصاحب دارایی‌های نامعلوم، تصاحب و کنترل دارایی به‌وسیله خویشاوندان، پنهان‌سازی اموال نامشروع، تشویق و تحریک فرد دیگر برای انجام این اعمال، و خرید رأی (انصاری، ۱۳۸۷: ۱۹).

دو. شفافیت

شفافیت واژه‌ای عربی است از ریشه «شف» (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 بوده، شفاف در لغت به هر چیز لطیف و نازک گفته می‌شود که از پشت آن اشیای دیگر نمایان باشد؛ مانند بلور و شیشه (عمید، ۱۳۸۳: ۷۹۷). و جمع آن «شفوف» است (قیومی، ۱۴۱۸: ۱۶۶). با توجه به همین تعابیر، شفافیت را می‌توان به نازکی، درخشندگی و تابناکی تعبیر کرد (معین، ۱۳۸۶: ۶۲۰).

در اصطلاح، استعمال شفافیت در مورد اطلاعات، داده‌ها، رویه‌ها و به معنای «آشکار بودن» و «در دسترس بودن» آن‌ها برای بررسی و نظارت بر آن‌ها می‌باشد (ساریخانی و اکرمی سراب، ۱۳۹۲: ۹۳)، شفافیت طبق تعریف سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۲۰۱۱ 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 به‌کار می‌رود»؛ به عبارت دیگر، منظور از شفافیت، گشایش امور غیرامنیتی و نظامی بر افراد است به‌طوری‌که رسانه‌ها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، تصمیمات و... در دسترس افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آن‌ها به قضاوت بنشینند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۱). بر این اساس سازمان بین‌المللی شفافیت، در توضیح آن 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 از 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 قابل‌رؤیت، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد»؛ به عبارتی دیگر شفافیت عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و سازوکارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد، که مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار می‌باشد؛ بنابراین شفافیت را می‌توان اطلاعاتی دانست که نهادها منتشر می‌کنند و همین اطلاعات ارزیابی این نهادها را آسان‌تر و روشن‌تر می‌کند (ضمیری، نصیری حامد، ۱۳۸۹: ۱۸۶).

در اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و همین‌طور در بندهای ۱۳ و ۱۸ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری به این مهم اشاره گردیده است؛ اگرچه سایر بندها از جمله بندهای ۱۵، ۱۷، ۱۹ نیز در ارتقای سلامت نظام اداری نقش بسزایی دارد ولی در بند ۲۴، ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با

تخلفات مورد تأکید قرار گرفته است.

در لایحه شفافیت که با تأیید ریاست جمهوری توسط معاون امور مجلس ریاست جمهوری در ۱۳۹۸/۰۴/۰۱ و در ۳۶ ماده به مجلس شورای اسلامی تقدیم شد، شفافیت این‌گونه تعریف شده است «وضعیتی که در آن اطلاعات، صلاحیت‌ها، رفتارها و عملکردهای مؤسسات مشمول در زمان مناسب و با کیفیت مناسب در معرض دسترسی و استفاده اشخاص ذی‌نفع یا عموم مردم یا مراجع نظارتی قرار می‌گیرد». اطلاعات از نظر این قانون نیز هر نوع داده یا فراداده پردازش شده یا هر نوع معلومات اعم از آنکه به‌صورت نوشتاری یا گفتاری یا دیداری باشد، تعریف شده است.

سه. فساد، تعارض منافع و شفافیت

سه موضوع فساد، تعارض منافع و شفافیت بسیار به‌هم‌پیوسته‌اند، تعارض منافع و فساد زمانی وجود دارد که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و فساد زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کرده باشند؛ بنابراین هرچند وجود تعارض منافع لزوماً به فساد منجر نمی‌شود ولی غالباً وقوع فساد در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد؛ بنابراین با توجه به رابطه‌ای که تعارض منافع و فساد با هم دارند می‌توان گفت که برای پیشگیری از انواع فساد، پیشگیری از تعارض منافع از راهکارهای اساسی است؛ به‌رحال شاید نتوان همه فسادها را لزوماً ناشی از یک موقعیت تعارض منافع دانست که از جمله می‌توان به پدیده رشوه اشاره کرد؛ بر این اساس، برای مقابله با فساد، تمرکز بر پیشگیری از طریق اصلاح قوانین برای مدیریت تعارض منافع می‌تواند اثرات مثبت قابل‌توجهی داشته باشد (پرهیزکاری و رزقی و همکاران، ۱۳۹۶).

چهار. رابطه فساد و تعارض منافع

درخصوص ارتباط تعارض منافع با مسئله فساد نمونه‌های گوناگونی را می‌توان برشمرد. برای درک این موضوع که چرا مبحث تعارض منافع نقطه مشترک همه مفاسد است باید به تعریف فساد و تعارض منافع توجه شود. طبق تعریف ارائه‌شده توسط OECD، تعارض منافع زمانی رخ می‌دهد که فرد یا شرکتی (خصوصی یا دولتی) در موقعیتی است که می‌تواند از شغل حرفه‌ای یا منصب حاکمیتی در جهت منافع خود یا شرکت سوءاستفاده نماید؛ به عبارت دیگر وقتی که کسی بتواند از جایگاه خود برای منافع شخصی استفاده نماید، تعارض منافع به‌وجود می‌آید. بانک جهانی تعریف فشرده‌ای از فساد ارائه کرده است. «سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به‌دست‌آوردن منافع شخصی». اگرچه تعریف بانک جهانی بر موضوع فساد در حاکمیت تمرکز کرده است، اما این تعریف تا حد زیادی قابلیت توسعه برای سایر مفاسد را دارد و به‌جای واژه «جایگاه عمومی»

می‌توان از هر نوع منصبی (چه عمومی و چه خصوصی) استفاده کرد. مقایسه بین این دو تعریف روشن می‌کند که چرا مفهوم تعارض منافع و فساد به شدت به هم پیوسته هستند. تعارض منافع زمانی وجود دارد که کارکنان می‌توانند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و فساد زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کرده باشند؛ بنابراین وجود تعارض منافع همیشه به فساد منجر نمی‌شود، لکن وقوع هر فسادی در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد؛ بنابراین با توجه به ارتباط بین تعارض منافع و فساد، پیشگیری از تعارض منافع، راهکاری اساسی جهت پیشگیری از انواع مفسد خواهد بود.

پنج. سلامت نظام اداری

سلامت نظام اداری، وضعیتی است که تمامی عوامل یک سازمان قابلیت تأمین اهداف سازمان را به طور مطلوب داشته و می‌توانند انحراف از هنجارهای اداری و قانونی و موانع اهداف سازمانی را در اسرع وقت شناسایی و تدابیر لازم و به هنگام را برای رفع آن‌ها لحاظ نمایند (راعی، ۱۳۹۳: ۴۶).

دپارتمان مسائل اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد، سلامت نظام اداری را این‌گونه تعریف کرده است: «مؤلفه‌ای اساسی که مکمل پاسخ‌گویی و شفافیت است». سلامت نظام اداری عبارت است از پاکی و عدم فساد و شرایط بی‌عیب و نقص، و مترادف است با صداقت و درستی. در بخش خدمات عمومی، سلامت نظام اداری مستلزم این است که کارکنان دولتی، خودشان را در معرض تعهدات مالی و تعهدات دیگر به افراد یا سازمان‌هایی که بر عملکرد درون‌سازمانی و وظایف عمومی آن‌ها تأثیر می‌گذارد، قرار ندهند. سلامت نظام اداری به خودی خود هدف نیست، بلکه راهی برای تحقق هدف اصلی یعنی ارائه خدمات مطلوب به عموم مردم است» (ایمانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۲۵۴).

۱. تعارض منافع

تعاریف مختلفی برای مسئله تعارض منافع ارائه می‌شود. با وجود این طبق یک تعریف فراگیر «مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد را تعارض منافع می‌نامند». همچنین تعارض منافع به عنوان نشانه، شاکله و زمینه فساد مورد نظر قرار گرفته است. نهادهای مختلف بین‌المللی تعاریف مختلف و البته مشابهی را برای تعارض منافع مطرح کرده‌اند. راهنمای سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی (OECD) تعارض منافع را به عنوان تعارضی میان وظایف دولتی و منافع خصوصی مأمورین دولتی تعریف می‌کند؛ به طوری که این منافع می‌تواند به صورت ناصحیحی وظایف آن‌ها را تحت تأثیر قرار دهد.

سازمان شفافیت بین‌الملل تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا نهادها که می‌توانند دولت، رسانه، کسب‌وکار یا سازمان مدنی باشد مواجه با انتخاب بین وظایف خود و منافع شخصی‌شان می‌گردند. در طرح نامه کمیسیون اروپا در مورد دستورالعمل تدارکات دولتی (ماده ۲۱) آمده است که مفهوم تعارض منافع باید دربرگیرنده تمامی حالت‌هایی باشد که در آن کارکنان پیمانکار یا سایر ارائه‌کنندگان خدمات دخیل در فرایند، دارای منفعت شخصی از نتیجه این قرارداد بوده، به‌گونه‌ای که بی‌طرفی و عملکردشان را به‌طور ناصوابی تحت تأثیر قرار دهد.

۱-۱. مصادیق و جلوه‌های مختلف تعارض منافع

پیش‌تر تعاریف متعددی از وضعیت تعارض منافع را در منابع گوناگون ارائه دادیم و بدون تردید طبق نظر متفق‌القول قاطبه پژوهشگران و سیاست‌گذاران ذی‌ربط حوزه مبارزه با فساد و تقنین مرتبط با آن، زمینه‌ساز و شاکله اصلی اغلب گلوگاه‌های فساد، تعارض منافع است؛ لذا معیاری که به‌نظر می‌رسد تمامی دستگاه‌های تقنینی اعم از مجالس قانون‌گذاری، هیئت دولت، مراکز پژوهشی و آموزشی ذی‌ربط، نهادهای بین‌المللی، کمیسیون‌ها و زیرمجموعه‌های سازمان‌های بین‌المللی و در رأس آن‌ها سازمان ملل متحد، در فرایندهای سیاست‌گذاری‌های تقنینی بایستی به‌عنوان مهم‌ترین شاخصه ارزیابی و جاهت و کارآمدی قوانین پیشگیری و مبارزه با فساد سرلوحه عملکرد و اقدامات تقنینی خویش قرار دهند، شناخت صحیح از فساد و ابعاد مختلف آن و به‌ویژه مسئله مهم تعارض منافع، بررسی و تفکیک، تجزیه و تحلیل و دسته‌بندی دقیق انواع و اقسام مصادیق و زمینه‌ها و حالات مختلف تعارض منافع در بخش‌های متنوع دولتی و خصوصی و همین‌طور اشخاص حقیقی و حقوقی گوناگون مواجه با موقعیت‌های تعارض منافع می‌باشد. در اینجا به‌واسطه اهمیت انکارناشدنی تعارض منافع به‌عنوان ستون و علت اصلی در زمینه‌سازی فساد، ضرورت دارد انواع و مصادیق مختلف تعارض منافع بررسی و مورد تجزیه و تحلیل قرار گیرد. مسئله تعارض منافع می‌تواند در حالت‌های مختلف رخ دهد، بدین ترتیب که گاهی افراد حقیقی یا حقوقی به‌خاطر جایگاهی که در حاکمیت دارند دچار این مسئله می‌شوند؛ بدین ترتیب این دو نوع از تعارض منافع به ویژگی‌های شخصی افراد یا سازمان‌ها مرتبط می‌شوند. دسته دیگری از تعارض منافع را می‌توان بر اساس جایگاه‌هایی که می‌تواند منجر به تعارض منافع شود معرفی کرد؛ بدین معنا که گاهی ساختارهای نهادی حاکمیت به‌گونه‌ای طراحی شده است که هر شخصی در آن موقعیت در معرض تعارض منافع قرار می‌گیرد. بدین ترتیب تعارض منافع را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد: تعارض منافع شخص محور و تعارض منافع سازمان محور.

۱-۲. تعارض منافع شخص محور

در این حالت، به علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخص قرار گرفته در مناصب حاکمیتی، روابط خانوادگی، روابط سهام‌داری، اشتغال و...، منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد؛ برای مثال فردی که از یک طرف در یک وزارتخانه، نهاد، مؤسسه شرکت و ... صاحب منصب بوده و برای خرید یک محصول مناقصه برگزار می‌کند، و از طرف دیگر خود یا خویشاوندانش در شرکتی سهام‌اند که آن محصول را عرضه کرده و در مناقصه شرکت خواهند کرد، در این حالت این فرد خود به خود در موقعیت تعارض منافع قرار می‌گیرد. بدین ترتیب موقعیتی برای وی ایجاد می‌شود تا با انواع اقدامات از قبیل ارائه اطلاعات یا سایر کمک‌ها به شرکت مربوطه به انگیزه کسب منافع شخصی، منافع حاکمیت را کنار بگذارد. در این نوع از تعارض منافع، اگر فرد دیگری بدون ویژگی‌های مزبور در آن جایگاه قرار گیرد، تعارض منافع بروز نمی‌کند.

نوع دیگری از تعارض منافع شخصی را می‌توان ناشی از ساختار و قواعدی دانست که افراد در آن قرار می‌گیرند؛ برای مثال طبق قواعد سازمانی ممکن است تعیین مبلغ حقوق و مزایای مدیران به عهده خودشان باشد. در این شرایط هر مدیری در آن جایگاه قرار گیرد در مسئله تعیین حقوق و مزایا درگیر تعارض منافع می‌شود؛ یعنی به نوعی قواعد طراحی شده برای آن جایگاه، مستقل از ویژگی‌های مربوط به اشخاص مانند روابط سهام‌داری یا شغلی آن‌ها را در معرض تعارض منافع قرار می‌دهد. مسئله تعارض منافع شخص محور ممکن است در جایگاه‌های مختلف شغلی بروز کند. این جایگاه‌ها می‌توانند در بخش دولتی یا خصوصی قرار داشته باشند. برخی از جایگاه‌هایی که می‌تواند موضع تعارض منافع شخص محور باشند عبارت‌اند از: تعارض منافع کارکنان حاکمیت؛ تعارض منافع در مشاغل مختلف؛ همچون کارکنان دستگاه‌های اجرایی، تقنینی، روزنامه‌نگاری، پزشکی، حسابداری، مهندسی، وکالت، اعضای هیئت مدیره یا سهام‌داران و... شناخت این موارد مقدمه‌ای برای طراحی سازوکارهای برطرف‌کننده تعارض منافع در هر یک از این بخش‌ها خواهد بود.

از آنجاکه این مقاله متمرکز بر مسئله تعارض منافع در بخش حاکمیت است، تمرکز اصلی بر روی کارکنان حاکمیت و مواردی است که بخش خصوصی به تعامل با حاکمیت می‌پردازد. تعارض منافع مسئولان و کارکنان حاکمیت در طول تاریخ حکومت‌ها به عنوان بخش جدایی‌ناپذیر زندگی اجتماعی مطرح بوده‌اند. با تشکیل حکومت‌ها، افرادی به عنوان مسئولان حاکمیتی مشخص شده‌اند و تصمیمات و رفتارهای این مسئولین و منصوبین حکومتی تأثیرات زیادی بر منافع عموم جامعه داشته است. تعارض بین منافع شخص و منافع عمومی می‌تواند به عنوان عاملی تأثیرگذار بر رفتار مسئولین حکومتی نقش‌آفرینی کند به نحوی که در تصمیم‌گیری‌ها منافع عموم مردم فدای منافع شخصی مسئولین و کارکنان حاکمیت شود. به منظور رفع این مشکل ابتدا باید جایگاه‌هایی

که ممکن است افراد را در موقعیت تعارض منافع قرار دهد شناسایی کنیم و پس از آن عواملی که باعث می‌شوند افراد در این موقعیت‌ها دچار تعارض منافع شوند را برشمریم.

جایگاه‌های مستعد تعارض منافع شخص محور با رویکرد اختیارات واگذار شده به آن‌ها دسته‌بندی خواهند شد. به منظور تبیین عوامل ایجادکننده تعارض منافع نیز عواملی چون ارتباطات مالی و غیرمالی شخص قرار گرفته در جایگاه مستعد تعارض منافع معرفی می‌گردند. بدین ترتیب می‌توانیم انتظار داشته باشیم که این بررسی‌ها به نوعی روشن‌کننده مسیر پیشگیری از تعارض منافع باشند. بدین ترتیب که پس از روشن شدن جایگاه‌های مستعد تعارض منافع و عوامل ایجادکننده آن، یا در مورد جایگاه مستعد تعارض منافع تدابیری بیندیشیم یا اینکه عوامل ایجادکننده تعارض منافع را کنترل کنیم.

۱-۳. جایگاه‌های مستعد تعارض منافع شخص محور

جایگاه‌هایی که حکومت، بخشی از اختیارات خود را به فرد یا افرادی (در قالب شورا) واگذار کرده است را می‌توان بستر اصلی وقوع تعارض منافع در مسئولین و کارکنان حاکمیت معرفی کرد؛ بدین معنا که فردی که در این جایگاه‌ها قرار می‌گیرد مستعد درگیر شدن با مسئله تعارض منافع خواهد بود و شناسایی این جایگاه‌ها گام اول در پیشگیری از مسئله تعارض منافع در مسئولین و کارکنان حاکمیت می‌باشد. برخی از اختیاراتی که افراد را مستعد درگیری با مسئله تعارض منافع می‌نماید عبارت است از: اختیار قاعده‌گذاری اعم از قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها، اختیار نظارت در سطح کلان؛ مانند نظارت نمایندگان بر دولت و در سطوح پایین‌تر مانند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و نظارت ناظر پروژه بر پروژه‌های پیمانکاری، اختیار تأیید یا رد وضعیت و استاندارد، مانند اداره استاندارد و شرکت‌های زیرمجموعه، کارشناسان محیط‌زیست، کارشناسان بهداشت و کارشناسان اداره کار، اختیار ارائه مجوز فعالیت، اختیار ارائه مجوز صادرات و واردات، اختیار خرید و معاملات دولتی، اختیار واگذاری و فروش دارایی‌های دولتی، اختیار ارزیابی اموال عمومی و دولتی از طریق کارشناسان دادگستری، اختیار انتخاب و ارتقای کارکنان و ...، هر فرد یا شورایی در سطح ملی، منطقه‌ای، استانی یا شهرستانی که دارای هر یک از اختیارات ذکر شده باشد، به صورت خواسته یا ناخواسته مستعد درگیری با مسئله تعارض منافع است؛ برای مثال دادن اختیار ارائه هرگونه مجوز می‌تواند باعث به وجود آمدن موقعیت‌هایی برای امضای طلایی شود که مستعد بروز تعارض منافع می‌باشد.^۱

1. Conflict of Interest in the Professions Practical and Professional Ethics Series, Edited by Michael Davis and Rew Stark, Oxford University Press

این مسئله می‌تواند در سطح وزیر، مدیرکل، استاندار، شهردار یا حتی کارشناسان ادارات فعال در شهرستان‌ها رخ دهد. به‌هرحال عوامل ثانویه‌ای می‌توانند بروز تعارض منافع در این موقعیت‌ها را قطعی کنند. برخی از این موارد تحت عنوان مصادیق ایجادکننده تعارض منافع در ادامه ذکر خواهد شد. مصادیق اصلی ایجادکننده تعارض منافع شخص محور در مسئولین و کارکنان حاکمیت مصادیق ایجادکننده این نوع از تعارض منافع، مواردی هستند که بر انگیزه‌ها و منافع اشخاص تأثیرگذارند، شناسایی این موارد مقدمه طراحی سازوکار پیشگیری از این نوع تعارض منافع خواهد بود.

مصادیق اصلی ایجادکننده تعارض منافع برای اشخاص مشغول در فعالیت‌های حاکمیت را می‌توان به دو دسته تقسیم کرد. دسته اول ناشی از ویژگی‌های اشخاصی است که در آن جایگاه قرار گرفته‌اند؛ برای مثال فردی که در جایگاه طراحی طرح توسعه شهری قرار گرفته است مقدار زیادی زمین در اطراف شهر دارد. بدین ترتیب این دارایی فرد می‌تواند عامل ایجادکننده تعارض منافع برای وی شود. این موارد تحت عناوین ارتباط سهام‌داری یا مالکیت دارایی، ارتباطات شغلی و اشتغال هم‌زمان، ارتباط خویشاوندی و... معرفی می‌شوند. دسته دوم از مسائلی که چه‌بسا متوجه افراد شاغل در فعالیت‌های حاکمیتی و بروز تعارض منافع برای آن‌ها شود به‌صورت برون‌زا و مستقل از ویژگی‌های افراد قرار گرفته در آن جایگاه است. این موارد تحت عنوان عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص معرفی می‌شوند و نمونه‌های فردی آن را می‌توان در مواردی مانند قاعده‌گذاری برای خود، نظارت بر خود، وجود وظایف متعارض یا تعارض درآمد و وظیفه در یک جایگاه معرفی کرد.

۱-۴. عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص

در ادامه عوامل فردی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص ذکر و در هر مورد به‌صورت مختصر توضیح داده می‌شود:

۱- ارتباطات سهام‌داری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری، یکی از مصادیق ایجادکننده تعارض منافع برای کارکنان/مسئولین حاکمیتی، مالکیت یا ارتباط سهام‌داری با شرکت یا مؤسساتی است که توسط آن کارکنان/مسئولین قاعده‌گذاری می‌شوند یا تحت نظارت قرار می‌گیرند. این نوع ارتباطات باعث ایجاد تعارض بین منافع شخص و منافع عموم مردم می‌گردد؛ برای مثال سهام‌دار بودن در شرکت‌های مرتبط با حوزه فعالیت وزارتخانه مربوطه مصداق این نوع تعارض منافع است.

۲- اشتغال هم‌زمان افراد در بخش حاکمیتی و بخش خصوصی، به‌ویژه بخش‌هایی که ارتباط نزدیک با پست حاکمیت افراد دارد، یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع شخص محور می‌باشد؛

برای مثال فردی که هم‌زمان با فعالیت خود در بیمه مرکزی، عضو هیئت‌مدیره یک شرکت بیمه خصوصی است، درگیر این نوع تعارض منافع است یا نماینده مجلسی که در زمان نمایندگی، مسئول یک تشکل خصوصی مانند نظام پزشکی است یا از بخش دیگری مثل دانشگاه و امثال آن حقوق دریافت می‌کند نیز مصداقی از این اشتغال هم‌زمان می‌باشد.

۳- دریافت هدیه از نهادهای قاعده‌پذیر: رابطه مالی بین مسئولین حکومتی و نهادهای قاعده‌پذیر ممکن است تحت عناوینی مانند دریافت هدیه یا درخواست رشوه شکل گیرد. این نوع ارتباطات مالی نیز می‌تواند انگیزه‌ای برای مسئولین حاکمیتی باشد تا منافع عمومی را در نظر نگیرند.

۴- ارتباطات خویشاوندی: ارتباطات خویشاوندی یکی دیگر از مواردی است که ممکن است باعث ایجاد تعارض منافع در کارمندان حکومتی گردد. این تعارض ممکن است به علت سهام‌داری، اشتغال یا رابطه مالی یکی از بستگان مسئولین حاکمیتی با بخش‌های تحت نظارت، قاعده‌گذاری یا پیمانکاری وی به وجود بیاید؛ برای مثال اگر یکی از خویشاوندان رئیس سازمان غذا و دارو رئیس شرکت دارویی خصوصی باشد، آن رئیس سازمان، درگیر مسئله تعارض منافع خواهد شد.

۵- ارتباطات پسا‌شغلی و مسئله درب‌گردان؛ درب‌گردان یکی از مواضع پیچیده تعارض منافع شخص محور می‌باشد. درب‌گردان به معنای اشتغال بازنشستگان یا مستعفیان بخش‌های دولتی در بخش خصوصی یا بالعکس است. این پدیده از جنبه‌های گوناگونی باعث ایجاد تعارض منافع می‌شود. اهمال‌کاری در نظارت یا قاعده‌گذاری با انگیزه استخدام در بخش خصوصی پس از خاتمه فعالیت در مشاغل حاکمیتی یکی از این موارد است.

۶- انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای: انگیزه‌های سیاسی و منطقه‌ای، ممکن است افراد را در موقعیت‌های تعارض منافع قرار دهد؛ برای مثال وجود این انگیزه‌ها در نمایندگان مجلس، ممکن است باعث مطرح و اجراء طرح‌هایی گردد که از لحاظ اقتصادی بهینه نیست و منافع عموم مردم و حاکمیت را تأمین نمی‌کنند، ولی منافع برخی از مناطق جغرافیایی یا احزاب سیاسی را برآورده می‌نمایند.

۱-۵. عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص

در ادامه عوامل نهادی ایجادکننده تعارض منافع در اشخاص ذکر و در هر مورد به صورت مختصر توضیح داده می‌شود:

۱. اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد: تفویض حق قاعده‌گذاری بر خود یکی از مواردی است که افراد را به واسطه قواعد بیرونی در معرض تعارض منافع شدید قرار می‌دهد. این مسئله ممکن است در بخش‌های مختلف حاکمیت به وجود آید؛ برای مثال اگر به فردی اختیار قاعده‌گذاری

درباره میزان دریافت حقوقش را بدهیم وی را در موقعیت تعارض منافع قرار داده‌ایم.

۲. اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده) همانند مسئله قاعده‌گذاری برای خود، فردی که مسئول نظارت بر رفتار و عملکرد خود است نیز با مسئله تعارض منافع روبه‌رو می‌شود، به‌نحوی که مسئله نظارت را با مشکل مواجه خواهد ساخت.

۳. تعارض درآمد و وظایف: تعارض درآمد و وظایف نیز به‌صورت ساختاری موجب می‌گردد که مسئولین و کارکنان به وظایف اصلی خود عمل نکنند؛ برای مثال نظام پاداش به موفقیت‌های کوتاه‌مدت به‌نوعی ایجادکننده این نوع تعارض منافع در بین مسئولین، کارکنان دولت و شرکت‌های وابسته به دولت خواهد بود؛ زیرا این نظام انگیزشی مدیران را تشویق می‌کند که دست به اقداماتی بزنند که در کوتاه‌مدت نتایج ملموس و مناسبی داشته باشد، درحالی که ممکن است این نوع فعالیت‌ها در بلندمدت مؤثر نبوده و یا حتی منجر به نتایج مخربی گردد. از سوی دیگر تعیین مشوق برای موفقیت در کوتاه‌مدت بدون متضرر شدن مدیران از عدم موفقیت، باعث می‌شود که مدیران، فعالیت‌های با ریسک بالایی را انتخاب کنند که احتمال شکست در آن‌ها زیاد است؛^۱ برای مثال راجان خود به این موضوع اشاره می‌کند که پاداش‌هایی که بر اساس سودهای کوتاه‌مدت طراحی شده‌اند و جریمه‌ای برای زیان‌های بعدی تحمیل نمی‌کنند بانکداران را تشویق می‌کند که بیشتر ریسک کنند و این موضوع ممکن است که شرکت یا حتی کل سیستم مالی را ویران کند.

۴. تعارض وظایف: در برخی موقعیت‌ها فردی که دارای دو یا چند وظیفه است نمی‌تواند همه وظایف محوله را به‌درستی اجرا نماید، زیرا منفعت حاصل از اجرای وظایف متعارض است. هرچند که بنابراین تعریف بین تعارض منافع و تعارض وظایف اختلافاتی وجود دارد لکن در صورت به‌وجود آمدن تعارض وظایف برای یک فرد، می‌توان گفت که با مسئله تعارض منافع روبه‌رو هستیم. این تعارض می‌تواند باعث ناکارآمدی عملکرد افراد شود؛ برای مثال نمایندگان مجلس در برخی از تصمیم‌گیری‌ها دچار این تعارض منافع می‌شوند زیرا از یک‌سو وظیفه آن‌ها توجه به منافع حوزه انتخابی است و از سوی دیگر باید منافع ملی را در نظر بگیرند و این دو وظیفه ممکن است با یکدیگر تعارض داشته باشند.

۱-۶. تعارض منافع سازمانی

همان‌گونه که در ابتدای این بخش توضیح داده شد، ممکن است در موقعیت‌های گوناگون، یک سازمان، شرکت یا مؤسسه نیز به‌عنوان شخصیت حقوقی در معرض تعارض منافع قرار گیرد. بدین

معنا که به علت فعالیت‌های اقتصادی یا غیراقتصادی اجرا شده در سازمان موردنظر مسئله تعارض منافع به وجود آید این نوع از تعارض منافع می‌تواند هنگام تعاملات بخش خصوصی و دولتی که در آن‌ها از شرکت‌ها برای مشاوره، ارزیابی، اجرا و نظارت یا حتی تنظیم‌گری استفاده می‌شود رخ دهد. در بخش حاکمیتی نیز ممکن است با این نوع از تعارض منافع روبه‌رو باشیم. در ادامه ابتدا مصادیقی از این نوع تعارض منافع در مؤسسات یا سازمان‌های خصوصی که در تعامل با حاکمیت هستند ارائه می‌شود و پس از آن انواع تعارض منافع در سازمان‌های دولتی نیز مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۱-۶-۱. مؤسسات و شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای

مؤسسات و شرکت‌هایی که ارائه‌کننده خدمات مشاوره‌ای به دولت یا بخش خصوصی هستند می‌توانند به دلایل مختلفی در معرض تعارض منافع قرار گیرند؛ برای مثال اگر یک مؤسسه مشاوره خود بخشی از یک هلدینگ فعال در رشته مشورت‌دهنده خود باشد ممکن است با تعارض منافع در نظر گرفتن منفعت هلدینگ خود در مشاوره‌ها روبه‌رو باشد.

۱-۶-۲. مؤسسات ارزیابی و صحه‌گذاری

مؤسسات ارزیابی و صحه‌گذاری، مؤسساتی هستند که به نمایندگی از بخش دولتی یا خصوصی اقدام به ارزیابی پروژه‌ها می‌کنند. این مؤسسات ممکن است به علت منافع سازمانشان، در فرایند ارزیابی خود با تعارض منافع روبه‌رو باشند و تحت تأثیر آن، ارزیابی دقیق و صحیحی را انجام ندهند؛ برای مثال، ممکن است مؤسسه ارزیاب خود عضو شرکت (الف) باشد که با همکاری شرکت (ب) اجراکنندگان طرحی هستند که قرار است ارزیابی شود. اتحاد ناظر و منظور (نظارت‌شونده) به صورت ساختاری موقعیتی را به وجود می‌آورد که مسئله نظارت با مشکل روبه‌رو خواهد شد. نهادهایی که به صورت هم‌زمان مسئولیت ایجاد بازارها و نظارت بر آن‌ها را برعهده دارند با یک تعارض ذاتی روبه‌رو هستند؛ زیرا توسعه بازار به عنوان شاخصی از موفقیت این نهادها شناخته می‌شود و نظارت سخت‌گیرانه ممکن است باعث کاهش سرعت توسعه بازار شود؛ بنابراین، این نهادها ممکن است در نظارت سهل‌انگاری کنند. نهادهای خودتنظیم‌گری (NASD)^۱ و بورس اوراق بهادار نیویورک مانند انجمن ملی فعالین بورس ۲ (NYSE)^۲ سعی کرده‌اند با مجزا کردن این بخش‌ها در درون خود تعارض منافع بخش نظارت را کاهش دهند.^۳

1. National Association of Securities Dealer (NASD)

2. New York Stock Exchange (NYSE)

3. Has Financial Development Made the World Riskier? Raghuram G. Rajan, 2005.

۱-۶-۳. مؤسسات اعطاکننده استاندارد

مؤسسات اعطاکننده استاندارد از مصادیق تعارض منافع سازمان‌محور هستند. این مؤسسات ممکن است به علت ارتباطات مالی یا ارتباط اعضا با شرکت‌های درخواست‌کننده استاندارد یا رقبایشان، در فرایند اعطای استاندارد، درگیر مسئله تعارض منافع شوند.

۱-۶-۴. مؤسسات پیمانکاری

مؤسسات پیمانکاری ممکن است در معرض انواعی از تعارض منافع قرار گیرند. اجرای دقیق و صحیح پروژه یا کمک در اجرای آن یکی از این موارد است. یکی دیگر از مصادیق تعارض منافع مربوط به پیمانکاران زمانی رخ می‌دهد که شرکت پیمانکار به علت ویژگی‌ها و روابط خاص خود یا رانت اطلاعاتی که در یک پروژه خاص به دست آورده است درگیر مسئله تعارض منافع می‌شود. تعارض به وجود آمده در این موقعیت می‌تواند انتخاب بین رعایت صادقانه اصول مناقصه یا استفاده از رانت اطلاعاتی خود در مناقصه باشد. این نوع از تعارض منافع نیز با عنوان تعارض منافع سازمانی پیمانکاران شناخته می‌شود.

۱-۶-۵. سازمان‌های صنفی

سازمان‌های صنفی دارای حق قاعده‌گذاری و نظارت؛ برخی از اختیارات واگذار شده به نهادهای صنفی خودتنظیم‌گر را می‌توان مصداقی از تعارض منافع سازمانی دانست که ناشی از اتحاد قاعده‌گذار و مجری است؛ زیرا در این موارد اختیار قاعده‌گذاری، به افراد خود آن صنف، واگذار شده است. هرچند که در قرن گذشته خودتنظیم‌گری به عنوان قاعده اصلی برای تنظیم‌گری رفتار شرکت‌ها و مشاغل تخصصی مورد استفاده قرار گرفته است، اما در سال‌های اخیر این سؤال مطرح شده که این خودتنظیم‌گری در بخش‌های مالی، پزشکی، حسابداری، وکالت و... تا چه اندازه موفق بوده است...^۱

به‌رغم مزیت‌هایی که برای استفاده از خودتنظیم‌گری بیان می‌شود، باید توجه داشت که این روش قاعده‌گذاری با آسیب‌هایی نیز همراه است؛ از جمله تعارض منافع: اولین مشکلی که در نظام‌های خودتنظیم‌گر مطرح می‌شود مسئله تعارض منافع است. مسئله مجاورت که باعث ایجاد مزیت دسترسی سریع به اطلاعات می‌شود، می‌تواند به مشکل تعارض منافع منجر شود. شناخت بهتر از یک صنعت توسط افراد آن، لزوماً به معنای این نیست که این افراد انگیزه داشته باشند که

1. The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program Center for Business and Government John F. Kennedy School of Government Harvard University

به صورت بهینه و بهترین قواعد را برای تنظیم آن صنعت به کار گیرند. موضوع دیگر اینکه ممکن است ابزار خودتنظیم‌گری به منظور حفظ انحصار و جلوگیری از ورود سایرین به صنعت، مورد استفاده قرار گیرد. آسیب دیگر، عدم اعمال مجازات کافی است؛ بدین شیوه که انعطاف‌پذیری بیشتر خودتنظیم‌گری ممکن است منجر شود که در این نظام به صلاح‌دید، مجازات کمتری را برای متخلفین در نظر بگیرند و این متداول است که این نوع سازمان‌ها مجازات ناچیزی را برای متخلفان اعمال کنند. آسیب دیگر، عدم اعمال قانون است؛ یعنی عدم نظارت به علت تعارض منافع تنظیم‌گران در ساختارهای خودتنظیم‌گری. انعطاف‌پذیری این تنظیم‌گران ممکن است بیشتر از آثار ناشی از مقبولیت قوانین خودتنظیم‌گری باشد.^۱ معمولاً در مواردی که منافع صنعت موردنظر با منافع جامعه در تضاد است، نظارت توسط خودتنظیم‌گری کمتر از حد بهینه اجتماعی خواهد بود. جلوگیری از ایجاد بازار رقابتی بین‌المللی نیز یک آسیب احتمالی دیگر است. رقابت با بازارهای خارجی یکی از ابزارهای مناسب برای تعریف کردن و محدود کردن منافع صنایع گوناگون است. قوانین نامتناسب تنظیم شده به منظور جلوگیری از واردات توسط نظام خودتنظیم‌گران داخلی ممکن است مانعی برای استفاده از رقابت باهدف توسعه و پیشرفت صنایع باشد.

۱-۶-۷. سازمان‌هایی که درآمد آن‌ها با وظایف آن‌ها در تعارض است

تعارض درآمد و وظایف به صورت ساختاری موجب می‌گردد که سازمان به وظیفه اصلی خود عمل نکند. به طور کلی تعیین حق‌العمل برای فعالیت‌هایی که برای رفع ناهنجاری‌ها شکل می‌گیرند، (بیماری‌ها، قاچاق، و...) مصداقی از تعارض منافع درآمد و وظایف خواهد بود، یکی دیگر از نمونه‌های تعارض درآمد با وظایف، سازمان‌های حسابرسی است. این سازمان‌ها مسئول بررسی صحت اطلاعات ارائه شده در ترازنامه شرکت‌ها هستند و باید به صورت دقیق و سخت‌گیرانه این کار را انجام دهند، اما انتخاب حسابرس برعهده خود شرکت‌هاست و سخت‌گیری در حسابرسی به نوعی به معنای انتخاب نشدن برای حسابرسی‌های آینده و محروم ماندن از درآمدهای آن است؛ لذا بین درآمد و وظایف این سازمان‌ها تعارض وجود دارد و این تعارض می‌تواند منجر به کاهش دقت و صحت گزارش حسابرسان گردد.

۱-۶-۸. سازمان‌های دولتی که وظایف داده شده به آن‌ها در تعارض است

مصداق دیگری از تعارض منافع سازمانی می‌تواند زمانی محقق شود که یک سازمان عمومی

1. The Role of Government in Corporate Governance, Regulatory Policy Program Center for Business and Government John F. Kennedy School of Government Harvard University

به صورت هم‌زمان دارای دو وظیفه باشد، به نحوی که این تعدد وظایف موجب تعارض گردد؛ برای مثال اگر یک سازمان هم‌زمان وظیفه قاعده‌گذاری و ارائه خدمات یا مالکیت را در اختیار داشته باشد ممکن است درگیر تعارض منافع ساختاری شود. یکی از آسیب‌های این تعدد وظایف می‌تواند خطر عدم تصمیم‌گیری بی‌طرفانه و در نظر گرفتن منافع تجاری و علایق مسئولان بخش عمومی و برخورد غیرمنصفانه با دیگر رقبا باشد. در شرایطی که یکی از شرکت‌های زیرمجموعه وزارتخانه‌هایی که مسئولیت تنظیم‌گری را برعهده دارد در همان حوزه مشغول به ارائه خدمات باشد وزارت مربوطه در مسئله تنظیم‌گری دچار تعارض منافع می‌شود؛ برای مثال اگر وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات که وظیفه تنظیم‌گری را برعهده دارد به صورت هم‌زمان مالک یکی از اپراتورهای تلفن همراه نیز باشد در انجام وظایف دچار تعارض منافع می‌شود و ممکن است این تعارض منافع موجب رفتار غیرمنصفانه با سایر رقبا شود.

۱-۶-۹. مؤسسات حقوقی

مؤسسات حقوقی ممکن است به صورت هم‌زمان در پرونده‌های مختلفی به ارائه خدمات وکالتی بپردازند. این احتمال وجود دارد که نتایج یکی از این پرونده‌ها برای موکلان دیگر نیز بااهمیت باشد. وکالت هم‌زمان دو طرف دعوا به وسیله مؤسسات حقوقی یکی از نمونه‌های بارز این مسئله است. در این مواقع ممکن است مؤسسات حقوقی با تعارض منافع سازمانی روبه‌رو باشند.¹

۱-۶-۱۰. مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری

مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری، نیز ممکن است به علت ارتباط مالی یا نیروی انسانی با برخی شرکت‌ها، درگیر این تعارض شود که آیا سرمایه‌های مشتریان خود را به شرکت‌های مرتبط منتقل کنند یا اینکه این سرمایه‌ها را در پربازده‌ترین گزینه ممکن، سرمایه‌گذاری نمایند. این مسئله ممکن است باعث تضییع حقوق مشتریان مؤسسه سرمایه‌گذاری شود.

۲. تحلیل و نقد شفافیت در قوانین مرتبط (بین‌المللی و آیین‌نامه‌های مربوطه) با تأکید بر قانون ارتقای سلامت نظام اداری

۲-۱. سابقه تاریخی قوانین مرتبط و دستگاه‌های مشمول مقررات

اولین مقررهای که به نحو خاص به سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد اشاره دارد مربوط به سال ۱۳۸۲ است که هیئت‌وزیران برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را تصویب نمود. همچنین قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد مصوب ۱۳۹۰/۸/۷ مجمع تشخیص

1. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD guidelines and country Experiences, 2003.

مصلحت نظام با اصلاحات بعدی، اولین قانونی است که به سلامت نظام اداری اشاره دارد و همان‌گونه که در این قانون ذکر شده، قوانین دیگری نیز به‌عنوان مقررات مکمل در جهت اجرای این قانون می‌باشد: قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان در معاملات دولتی مصوب ۱۳۳۷؛ قانون مجازات اسلامی؛ قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء؛ اختلاس و کلاهبرداری مصوب ۱۳۶۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام؛ قانون مربوط به رسیدگی به داریی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری مصوب ۱۳۳۷؛ قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب ۱۳۷۳ با اصلاحات بعدی؛ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۸؛ قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲؛ قانون مبارزه با پولشویی مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی؛ عمدتاً در جهت حُسن جریان امور یا مبارزه با فساد بوده‌اند، بعضاً نیز مقررات مشابهی در قوانین سنواتی بودجه به تصویب رسیده است. مسلّم این است که میزان شفافیت در مقررات امر ثابتی نبوده و توقعات و انتظارات داخلی (مردم) و بین‌المللی مبتنی بر شفافیت روزبه‌روز بیشتر می‌شود و تصویب لایحه شفافیت و ذکر موادی در سایر مقررات و قوانین سنواتی نیز مؤید همین موضوع است. رویکرد پیشگیری از بروز فساد در دستگاه‌های اجرایی نیز در تصویب این مقررات مؤثر بوده است که ماده ۳ قانون مذکور در اطلاع‌رسانی تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی در دیدارگاه‌های الکترونیکی و نیز ثبت قراردادها در پایگاه اطلاعات قراردادها؛ ماده ۴ با دو تبصره در پوشش اطلاعاتی نقاط آسیب‌پذیر فعالیت‌های اقتصادی؛ ماده ۹ با پنج بند با موضوع راه‌اندازی نظام جامع مالیاتی؛ ماده ۱۲ با سه بند و دو تبصره در جهت اجرای طرح حدنگاری (کاداستر)؛ ماده ۲۱ با دو تبصره در خصوص امنیت محیط مجازی؛ ماده ۳۲ با موضوع استفاده حداکثری از ظرفیت بخش‌های نظارتی و ماده ۷ در پیشگیری اجتماعی که بر آموزش و پرورش تکیه دارد و... بر همین مبنا می‌باشد. بدین ترتیب اگرچه قوانین متعددی در خصوص موضوع سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تصویب شده ولی با توجه به تغییرات و تحولات عمده و روزافزون در سطوح مختلف، به‌روزرسانی قوانین مربوطه در این خصوص ضرورتی انکارناپذیر می‌باشد که می‌بایست همواره به‌طور جدی در دستور کار قانون‌گذاران قرار گیرد؛ همچنان‌که مقررات متعددی به‌صورت طرح و لایحه همانند «طرح مدیریت تعارض منافع» با اصلاحاتی در کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی در تاریخ ۱۳۹۹/۱۰/۲۳ به تصویب رسیده است و طرح «ارتقای سلامت نظام اداری و پیشگیری از تعارض منافع» در دستور کار قرار دارد، رهبر معظم انقلاب نیز در نخستین دیدار هیئت دولت سیزدهم در تاریخ ۱۴۰۰/۰۶/۰۶ اشراف را به‌معنای اطلاع دقیق از بخش‌های مختلف دولت دانستند و لازمه

تحول و حرکت به سمت پیشرفت را قانون‌گرایی، شفافیت، انضباط مالی، جلوگیری از تعارض منافع و جدیت در انجام تصمیم‌ها و مصوبات دانستند.

تا زمانی که دستگاه‌های اجرایی، مؤسسات عمومی و فراتر از آن مؤسسات و بخش خصوصی که به واسطه عدم نظارت بعضاً دارای معاملات صوری، دفاتر متعدد، اطلاعات غلط و عدم پابندی به شفافیت اطلاعات می‌باشند، به جز اسناد و موارد محرمانه خود، سایر امور را در اتاق شیشه‌ای در معرض عموم قرار ندهند، ضرورت اصلاح روند مقررات در این خصوص روزافزون خواهد بود.

۲-۲. تحلیل قانون ارتقای سلامت نظام اداری

از تکالیف مقرر در این قانون می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

- ۱- تکالیف عمومی (همه دستگاه‌های مشمول قانون)، (بندهای الف و ب ماده ۳، ماده ۲۵ و...).
- ۲- تکالیف چند دستگاهی (تبصره ۳ ماده ۶، ماده ۲۸ و...).
- ۳- تکالیف اختصاصی دستگاه‌ها (وزارت اطلاعات در ماده ۴، سازمان بازرسی کل کشور تبصره ۶ ماده ۶ و تبصره ۱ ماده ۲۵ و...).

همچنین تکالیف مرتبط با شفافیت عبارت‌اند از:

در ماده ۳ قانون مقرر گردیده است دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آن‌ها مکلف‌اند: الف) کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطائی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به‌هنگام و ضروری مراجعین نیست.

تصویب مقررات برای اشخاص عموماً هم ایجاد حق می‌کند و هم ایجاد تکلیف، برای پیگیری این حقوق و تکالیف، لازم است اطلاع‌رسانی کاملی از آن وجود داشته باشد در تبصره ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ اعلام گردیده «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».

در قوه قضاییه نیز به موجب ماده ۱ تا ۳ قانون مدنی و سایر قوانین، وظیفه انتشار قوانین برعهده روزنامه رسمی از اجزاء قوه قضاییه گذاشته شده است و روزنامه رسمی نیز با راه اندازی سایت خود، بخش قوانین و مقررات را راه اندازی نموده است. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی نیز که زیرمجموعه قوه مقننه می‌باشد در سایت خود قسمت قوانین و مقررات را ایجاد نموده است. این موازی‌کاری هر سه مجموعه، درخصوص اطلاع‌رسانی مقررات توانسته است بانک اطلاعاتی جامع و مانعی درخصوص مقررات بر مبنای بند الف ماده ۳ و تبصره ماده ۵ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایجاد نماید و در این خصوص شایسته بود قانون‌گذار قوانین منتشر شده در یک سایت یا دیدارگاه را مبنای اجرا قرار می‌داد و اجرای مصوبات خارج از آن را ممنوع می‌نمود؛ مقرراتی را که بعضاً با رجوع به آراء هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، از تصویب آن اطلاع حاصل می‌گردد؛ لذا به منظور اجرای ماده فوق، انتشار مقررات و... برای کلیه دستگاه‌ها به دلیل نقش اساسی آن در رضایتمندی عمومی در دیدارگاه‌ها، لازم بوده و مراجع نظارتی از جمله سازمان بازرسی باید بر اجرای آن همت گمارند؛ چراکه بسیاری از مصوبات دستگاه‌ها و شورای اسلامی شهرها و زمان‌بندی کارها و مراحل آن اطلاع‌رسانی نشده است.

در ماده ۱۰ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۸۲/۸/۹) که ایران نیز به آن ملحق شده آمده است: «هر کشور عضو، با مدنظر قرار دادن نیاز به مبارزه با فساد، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برحسب ضرورت، اقدامات لازم را اتخاذ خواهد نمود تا شفافیت در بخش دولتی از جمله با توجه به تشکیلات، عملکرد و فرایندهای تصمیم‌گیری آن، ارتقاء یابد. طبق بند ب ماده ۳ قانون نیز دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آن‌ها مکلف شده‌اند تا متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و غیره توسط دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون منعقد می‌گردد و همچنین اسناد و ضمیمه آن‌ها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد گردد. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است، حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرائی آن شامل ضوابط و موارد استثناء، نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادهای را تهیه کند و به تصویب هیئت‌وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادهای را ایجاد نماید. در ماده ۹ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، تحت عنوان کارپردازی دولتی و مدیریت منابع مالی دولتی مقرر گردیده کشورهای عضو، طبق اصول اساسی نظام حقوقی خود،

اقدامات مقتضی را اتخاذ خواهد نمود تا نظام‌های کارپردازی مناسب را بر اساس شفافیت، رقابت و معیارهای عینی در تصمیم‌گیری که از جمله در رابطه با جلوگیری از فساد مؤثر هستند برقرار نماید. چنین نظام‌هایی که ممکن است آستانه ارزش‌های مقتضی را در اجرا، مورد توجه قرار دهد، از جمله موارد زیر را مدنظر قرار خواهند داد:

الف) توزیع عمومی اطلاعات مربوط به تشریفات کارپردازی و قراردادهای از جمله اطلاعات مربوط به دعوت برای مناقصه و اطلاعات مربوط درباره اعطاء قراردادها که برای مناقصه‌گذاران بالقوه وقت کافی را فراهم می‌آورد تا پیشنهادهای مناقصه خود را تهیه و ارائه دهند.

ب) برقراری شرایط مشارکت از جمله گزینش و معیار اعطاء و مقررات مناقصه و انتشار آن‌ها از قبل. پ) استفاده از اهداف و معیارهای از پیش تعیین‌شده جهت تصمیمات مربوط به کارپردازی دولتی، به منظور تسهیل تأیید بعدی اجرای درست مقررات یا تشریفات.

ت) نظام مؤثر بررسی داخلی، شامل نظام استیناف، به منظور حصول اطمینان از وجود چاره‌جویی‌ها و راهکارهای قانونی در صورتی که قواعد یا تشریفات ایجادشده به موجب این بند به اجرا درنیاید و...

در خصوص معاملات آنچه در بند ب ماده ۳ اشاره شده است، بارگذاری متن قراردادها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ و... و پرداخت‌ها در پایگاه اطلاعات قراردادهاست، اینکه چرا در قانون ارتقا صرفاً این حد از شفافیت در قرارداد مدنظر قرار گرفته است ریشه در سایر قوانین مرتبط دارد. آیین‌نامه مالی معاملات مصوب ۱۳۴۷ و قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و آیین‌نامه‌های آن به صورت مبسوطی به بخش قبل از تنظیم قرارداد و ایجاد شفافیت اشاره داشته است. در ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات در طبقه‌بندی معاملات از نظر نصاب (قیمت معامله) به سه دسته تقسیم شده‌اند معاملات کوچک، متوسط و بزرگ، بنا به تبصره ۱ ماده فوق وزارت اقتصادی و دارایی در ابتدای هر سال نصاب را بر اساس بهای کالا و خدمات اعلام‌شده از سوی بانک مرکزی جهت تصویب به هیئت وزیران پیشنهاد می‌نماید.

طبق مصوبه شماره ۸۲۴۲۳/ت/۴۹۱۵۱ هـ تاریخ ۱۳۹۲/۴/۹ هیئت وزیران و به استناد بند (ب) ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اشخاص مشمول مکلف شده‌اند کلیه قراردادهای مهم را با ذکر مصادیق و استثنای جهت اطلاع عموم منتشر و در پایگاه داده مربوطه بارگذاری نمایند.

در بند ج ماده ۴ نیز هرگونه دریافت و پرداخت بابت قراردادهای مشمول قانون، منوط به اطمینان مسئولان مربوط از ثبت قرارداد و ضمانت آن در پایگاه، اعلام گردیده است و طی بخشنامه

شماره ۵۸۰۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ نیز سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به دستگاه‌های مشمول بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰ و به استناد بند پ ماده (۳) همین آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور تصویب‌نامه شماره ۸۲۴۲۳/ت/۴۹۱۵۱ هـ مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ هیئت محترم وزیران، اعلام نموده، ضروری است کلیه دستگاه‌های مشمول قانون اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی، شوراهای اسلامی شهر و روستا، مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی و همچنین واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری (با موافقت ایشان) اقدامات زیر را به انجام رسانند...

از مردادماه سال ۱۳۹۵، مطابق قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ثبت اطلاعات هر نوع قرارداد مربوط به معاملات متوسط و بالاتر که به هر روش اعم از مناقصه، مزایده، ترک تشریفات مناقصه یا مزایده، عدم الزام به برگزاری مناقصه، مستثنی از برگزاری مناقصه یا مزایده، استعلام بها، سرمایه‌گذاری و مذاکره که توسط دستگاه‌های مشمول منعقد می‌گردد، در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور به نشانی cdb.mporg.ir الزامی است.

مدیریت و نظارت بر ثبت به موقع، کامل و صحیح اطلاعات قراردادها در پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور برعهده بالاترین مقام مالی دستگاه‌های مشمول بوده و هرگونه دریافت و پرداخت بابت قراردادهای مشمول قانون، منوط به اطمینان مسئولان مربوط از ثبت قرارداد و ضامن آن در پایگاه اطلاع‌رسانی قراردادهای کشور می‌باشد.

همچنین طی بخشنامه شماره ۷۴۷۸۹۴ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۲۸ سازمان برنامه‌بودجه کشور به دستگاه‌های اجرایی، مهندسان مشاور و پیمانکاران اعلام داشته است؛ به استناد بند (ب) ماده ۳ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب سال ۱۳۹۰ و آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور «تصویب‌نامه شماره ۸۲۴۲۳/ت/۴۹۱۵۱ هـ مورخ ۱۳۹۲/۴/۹ هیئت وزیران» و پیرو بخشنامه شماره ۹۵/۵۸۰۴۹۲ مورخ ۱۳۹۵/۴/۱ این سازمان، بخشنامه حاضر ابلاغ می‌شود تا از تاریخ ۱۳۹۸/۲/۱ به اجرا درآید. در راستای رعایت بند (ج) ماده ۴ آیین‌نامه، هرگونه دریافت و پرداخت بابت قراردادهای مشمول قانون، منوط به اطمینان مسئولان مربوط از ثبت قرارداد و ضمایم آن در پایگاه است و در صورت ثبت نشدن قرارداد در پایگاه، پرداخت هرگونه وجه (اعم از نقدی و اسنادی) مجاز نیست.

مقدمه شفافیت در قراردادها و ورود متن قراردادهای متوسط و بزرگ در پایگاه اطلاعات قراردادها نیازمند شفافیت در برگزاری معامله و خرید کالا یا خدمات می‌باشد. هرچند آیین‌نامه

مالی معاملاتی و قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۹۳/۱۱/۱۷ و آیین‌نامه‌های آن تا حدودی به شفاف‌سازی انجام معاملات دولت و مؤسسات عمومی در بخش‌های مختلف پرداخته و در آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۵/۷/۵ با اصلاحات بعدی نیز در همین راستا گام برداشته است و همین‌طور به موجب سایر مقررات سعی نموده تا بستر شفافیت در معاملات را فراهم آورد ولی کماکان راه فساد باز بوده و مناقصات محدود و ترک تشریفات، انتصاب کمیته فنی بازرگانی توسط رئیس دستگاه مناقصه‌گذار و... مشمول این شفافیت قرار نمی‌گیرد. حضور سازمان بازرسی کل کشور بر اساس بند (ب) ماده ۱۱ قانون تشکیل نیز توانسته است جایگزین شفافیت نظارت‌های مردمی شود.

اگرچه شفافیت در قانون‌گذاری نیز بخشی از اهداف مبارزه با فساد است ولی همین تصویب مقررات به صورت متعدد و تکمیلی خود می‌تواند موجبات فساد و سوءاستفاده را فراهم نماید. تعدد نظرات نیز در این خصوص قابل توجه است.

۳. لایحه جامع شفافیت (مصوب ۱۳۹۸/۲/۲۶).

در سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس «لایحه شفافیت» در ۱۹۲ ماده منتشر شد. اما در مرحله پایانی لایحه‌ای ۳۶ ماده‌ای در تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور به مجلس ابلاغ شد. تلاش این لایحه بر آن است تا از فساد جلوگیری کند و نهادهای سیاسی شفاف ایجاد شود که زمینه نظارت جمعی را فراهم نماید.

گرچه نوع مواجهه نظام‌های حقوقی مختلف با موضوع شفافیت و تحقق آن در حوزه‌های مختلف از جمله حوزه سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و... دو رویکرد مشخص در پی داشته است. در رویکرد اول دولت‌ها در قالب قوانین مختلفی سعی در شناسایی مفهوم شفافیت در موضوعات مختلف نموده‌اند که از جمله آن می‌توان به قواعد شفافیت مجلس ذیل قوانین داخلی در موضوع پارلمان و قواعد شفافیت انتخابات ذیل قوانین انتخاباتی در کشورهای مختلف اشاره نمود. اما در رویکرد دوم که اقدام جدی‌تری نسبت به شفافیت به‌شمار می‌آید دولت تلاش کرده است تا بستر شفافیت را به‌عنوان مفهومی مستقل مورد تقنین و مقررات‌گذاری قرار دهند. در این راستا تصویب قوانین انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات را می‌توان نقطه‌عطف جدی در نظام‌های حقوقی دنیا دانست؛ اما علاوه بر آن، تصویب قوانین خاص شفافیت نیز کامل‌کننده این رویکرد دولت‌ها به‌شمار می‌آید. در این زمینه می‌توان به قوانین مختلفی از جمله قانون شفافیت در فرایند تصمیم‌گیری ۲۰۰۸ مولداوی، قانون شفافیت در زندگی عمومی ۲۰۱۳ فرانسه، قانون شفافیت، مبارزه با فساد و مدرن‌سازی اقتصاد ۲۰۱۳ فرانسه، قانون دولت شفاف ۲۰۰۷ آمریکا و... اشاره نمود.

در نظام حقوقی ایران ضرورت اقدام جدی در رابطه با شفافیت به‌عنوان یک مفهوم ویژه و مستقل از سال ۱۳۹۲ به تدریج مورد تأکید دولت و حاکمیت قرار گرفت. تا در نهایت سال ۱۳۹۶ نسخه اول پیش‌نویس این لایحه در ۱۹۲ ماده در اقدامی ارزشمند از سوی مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و معاونت حقوق ریاست جمهوری منتشر شد. اما در مرحله پایانی لایحه‌ای ۳۶ ماده‌ای در تاریخ اول تیرماه ۱۳۹۸ از سوی رئیس‌جمهور محترم به مجلس ابلاغ شد. امری که به‌رغم پنجره‌های فرصت مختلفی که پیش‌روی کشور می‌گشاید، اما با چالش‌هایی نیز مواجه خواهد بود (ر.ک. کاویانی و همکاران، ۱۳۹۹).

۴. راهکارهای اجرایی شفافیت

کارکرد پیشگیرانه شفافیت در ساختار مؤسسات عهده‌دار امور عمومی جامعه و کارگزاران حکومتی از دو منظر متمایز شایسته تدقیق است: در وهله نخست، چنین سازوکاری جهت جلوگیری از سوءاستفاده متصدیان دولتی از قدرت و به تعبیر دیگر فساد اداری، نقش بسزایی دارد که این امر در ادبیات جرم‌شناختی معاصر توجه شایانی را به خود جلب کرده است؛ از سوی دیگر، جریان آزاد اطلاعات و شفاف‌سازی توسط صاحبان قدرت در جامعه می‌تواند در مقابله با بزهکاری شهروندان عادی نیز نقش بسزایی داشته باشد (جمالی، ۱۳۹۵). در مجموع شفافیت موجب افزایش کارایی حکومت و مدیریت از جهات گوناگون از جمله درستکاری زمامداران و مدیران، اداره سالم امور، مشارکت عمومی، شناسایی سریع تباهی‌ها و تخلفات، اصلاح به‌موقع امور، دستیابی بهتر به اهداف و آرمان‌ها خواهد شد (دلشاد تهرانی، ۱۳۸۸).

۴-۱. شفافیت اموال و دارایی مسئولان

بنا بر گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۲ چهل‌وهشت کشور جهان نسبت به انتشار فهرست اموال و دارایی‌های مسئولان اقدام کرده بودند. در سال‌های اخیر قوانین شفافیت در کشورها، سیاست‌مداران را ملزم کرده است تا به‌منظور افزایش کارآمدی نهادهای نظارتی و جلوگیری از فساد مالی، دست به انتشار فهرست اموال و دارایی‌های خود و خانواده خود بزنند. اهداف اصلی اعلام دارایی‌ها عبارت‌اند از: افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به مدیریت دولتی از طریق افشای اطلاعات مربوط به دارایی‌های سیاستمداران و کارکنان دولتی که نشان می‌دهد آن‌ها چیزی برای پنهان کردن ندارند؛ کمک به رؤسای نهادهای دولتی در راستای پیشگیری از بروز تعارض منافع میان کارکنان و رفع این موقعیت‌ها در صورت بروز، به‌منظور افزایش صداقت در نهادهای خود؛ نظارت بر تغییرات ثروت هر یک از سیاستمداران و کارکنان دولتی به‌منظور بازداشتن آن‌ها از

سوءرفتار و حفاظت از آن‌ها در برابر اتهامات نادرست و کمک به شفاف‌سازی در زمینه ثروت‌اندوزی غیرقانونی و سایر فعالیت‌های غیرقانونی با ارائه شواهد بیشتر (همایونی، ۱۳۹۵).

اعلام دارایی‌های مقامات رسمی علاوه بر دارایی‌ها معمولاً طیف گسترده‌ای از اطلاعات از جمله درآمد، اموال، هدایا، هزینه‌ها، منافع مالی و غیرمالی، شناسایی از همسران، بستگان و سایر افراد مرتبط را شامل می‌شود (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۱).

هدف از این کار می‌تواند شناسایی اموال و سوگیری‌های بالقوه در فعالیت‌های عمومی باشد. در این راه کارکنان دولت می‌توانند در اظهارنامه خود هم اموال و دارایی‌ها و هم اینکه میزان دریافتی از منابع داخلی و خارجی را ذکر کنند.

۴-۲. شفافیت قراردادهای

قراردادهای دولتی یکی از زمینه‌های بالقوه ایجاد فساد به‌شمار می‌رود؛ به همین دلیل در کشورهای اروپایی و برخی از کشورهای در حال توسعه مانند مکزیک، قراردادهای تابع قوانین آزادی اطلاعات بوده و برای عموم قابل دسترس هستند. این قراردادهای به‌ویژه چنانچه مربوط به منابع طبیعی و ثروت ملی باشند، از حساسیت بیشتری برخوردار هستند. به‌موجب اصل حاکمیت عمومی بر منابع و ثروت‌های طبیعی، این منابع متعلق به عموم مردم هستند و هر نوع تصرف در آن‌ها و بهره‌برداری از آن‌ها باید با لحاظ منافع عمومی صورت گیرد و عواید حاصل نیز به نحو منصفانه بین همه مردم توزیع شود (گزارش توجیهی لایحه شفافیت، ۱۳۹۷).

کشور اسلواکی در سال ۲۰۱۱ برای افزایش شفافیت در خریدهای دولتی نسبت به وضع قوانین جدید اقدام کرد که یکی از مهم‌ترین نمونه‌های اصلاحات شفافیت در جهان تلقی می‌شود. فلسفه نهفته در پشت این قانون آن است که تقاضای شفافیت می‌تواند به دور شدن از شفافیت بینجامد؛ درحالی‌که بر اساس مقررات پیشین، برای انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، شهروندان علاقه‌مند باید اطلاعات مربوط به خرید و تدارکات دولتی مشغول را درخواست می‌کردند تا بر اساس قانون جدید اطلاعات، تمام قراردادهای در اختیار همگان قرار گیرد و شهروندان و گروه‌های ناظر به‌راحتی بتوانند الگوهای مشکوک یا دیگر نشانه‌های فساد را شناسایی کنند. کشور اسلواکی در سال ۲۰۱۱ و کشور چک در سال ۲۰۱۵ نسبت به وضع قانون مشابه اقدام کردند که به‌موجب آن اطلاعات مربوط به مناقصه‌ها و مزایده‌ها باید در پورتال ویژه‌ای منتشر شود. همچنین دولت مکلف شد نسبت به کامپیوتری کردن صورتحساب‌ها در بخش دولتی و افزایش کفاف مخارج پرداخت شده از پول مالیات‌دهندگان از جمله قراردادهای مقیاس کوچک اقدام کند (وب‌سایت شفافیت برای ایران، آخرین دسترسی: ۱۳۹۶).

۴-۳. شفافیت بودجه

شفافیت بودجه از اهمیت خیلی زیادی برخوردار است؛ چراکه امور مربوط به بودجه بیشترین کارایی را در اداره و نظم اقتصادی کشور برعهده دارد؛ ازاین جهت مهم‌ترین کارکرد شفاف‌سازی بودجه را می‌توان در حوزه اقتصاد سیاسی جستجو کرد.

در سال ۲۰۰۴ دفتر حسابرسی عمومی برزیل با هدف افزایش شفافیت مالی دولت فدرال برزیل از طریق داده‌های بودجه دولت باز، پورتال شفافیت را راه‌اندازی کرد و از آنجاکه کیفیت و کمیت داده‌های پورتال در دهه گذشته رشد داشته و هم‌اکنون با ثبت میانگین ۹۰۰ هزار بازدیدکننده در ماه یکی از بهترین ابزارهای مبارزه با فساد در این کشور است. این پروژه به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابتکارات دولت الکترونیک در خصوص کنترل هزینه‌های عمومی محسوب می‌شود (وب‌سایت شفافیت برای ایران، آخرین دسترسی: ۱۳۹۶).

سامانه بودجه باز گرجستان اطلاعات بسیار خوب و گسترده‌ای در ۶ قسمت اصلی شامل حسابرسی، بودجه ایالتی، صفحه شهروندان، بودجه شهرداری‌ها و توسعه پایدار ارائه می‌کند. دسترسی به استفاده راحت‌تر از این سامانه موجب شده است تا عملکرد نهادها و مسئولان این کشور در دسترس عموم قرار گیرد که این خود اثری را برای افزایش کارایی و کاهش فساد در این کشور فراهم آورده است (ر.ک. منظور و عباسی کلاش، ۱۳۹۸).

نتیجه‌گیری

با توجه به یافته‌های پژوهش، به‌نظر می‌رسد؛ پیرو تحلیل و بررسی در محتوای قوانین مبارزه با فساد در ایران، به‌خصوص قانون ارتقای سلامت نظام اداری، به‌رغم اینکه مقنن تا حدودی پذیرفته است که از موضع سنتی و نه‌چندان کارآمد خود در برخورد با فساد اداری و سازمانی که سابقاً به‌صورت عمده مبتنی بر توسعه نظام سیاست‌گیری و مجازات کردن مفسدان و عمدتاً برخورد با مفسد بوده و نه فساد، تا حدودی فاصله گیرد و سعی بر این نموده تا با اعمال سیاست پیشگیرانه از طریق بهره‌گیری حداکثری از ظرفیت‌های تقنینی جهت طراحی و اعمال سازوکارهای پیشگیری‌کننده از فساد بالأخص شفافیت عمومی و نظارت حداکثری سازمانی و تعیین گلوگاه‌های مهم کمی و کیفی فساد در جهت مقابله با فساد با این پدیده گام بردارد، لیکن ضرورت دارد جهت استقرار کارآمدتر این دو سازوکار، به‌جای برخورد با معلول و به عبارتی نتیجه و ظواهر فساد و به‌جای تمرکز بر کیفردهی نه‌چندان اثربخش شخص مفسد، یک حکمرانی خوب و کارآمد اعمال گردد که قبل از تحقق فساد، از سلامت نظام اداری در حین اعمال حاکمیت و حقوق عمومی و صلاحیت‌های اداری - سازمانی کلیه دستگاه‌ها و اشخاص متولی امر اداره کشور اطمینان حاصل کند به‌نحوی که

در نفس فرایندها و عملیات اداری و سازمانی از فساد و انواع گوناگون آن جلوگیری و ممانعت به عمل آید و بدین گونه سلامت نظام اداری کشور تأمین و تضمین گردد. در این راستا ایراداتی بر این قانون وارد به نظر می رسد که انتظار می رود پیرو تحلیل در نهادهای قانون گذار و نهادهای تحقیقاتی - پژوهشی به آن ها توجه و در سیاست گذاری های تقنینی پیش رو مدنظر مقنن قرار گیرد؛ لذا پیشنهادهای اصلاحی نیز متعاقب طرح این ایرادات کم و بیش شرح داده می شود:

استثنای شفافیت: بدیهی است در هر نظام اداری - سازمانی در هر کشوری بخش های مهمی از سازمان ها و ادارات به عنوان بخش های سری و محرمانه وجود دارد که از جهت حفظ و رعایت مصالح عالی کشور نمی توان آن ها را افشای عمومی نمود اما دو ایراد بر نحوه برخورد مقنن در قانون ارتقای سلامت نظام اداری با این بخش استثنایی وجود دارد: اولاً، در تعیین و احصاء این حوزه ها و مصادیق آن بازهم نظر بالاترین مقام سازمان عامل تعیین کننده اصلی است و از این حیث مسئله ضرورت عدم وجود تعارض منافع ولو در ساحت سازمانی آن رعایت نگردیده و شایسته تر است مقام قانونی و یا هیئتی مورد اعتماد از مقامات حقوق عمومی کشور تعیین کننده این مصادیق باشند؛ ثانیاً، در خصوص این بخش از محتوای قانون، شفافیت خطاب به عموم مردم، به علت مصالح حاکمیتی متعذر و منتفی است؛ اما نمی توان آن را نافی نظارت دانست؛ به عبارتی استثنای این دسته امور مهمه بایستی صرفاً در سبک و سیاق و نوع نظارت باشد و از نظارت عامه معاف گردند، در حالی که مقنن می توانست جهت بررسی حُسن جریان امور مهم این چنینی و ممانعت از فساد در آن ها که خسران به مراتب سنگین تری برای مردم و نظام دارد، هیئت ویژه مورد اعتمادی غیر از فرماندهان و مسئولان سنتی متولی امر تعیین نماید تا تعارض منافع در این امور نیز منع و مراعی گردد.

تعیین و انتصاب بسیاری از مقامات مأمور در ارگان ها و بخش های نظارت و بازرسی، شبه قضایی، هیئت های تخلفات اداری و انضباطی وزارتخانه های دولتی و نهادهای متولی ارائه خدمات عمومی توسط بالاترین مقام سازمان یا قائم مقام وی با فلسفه تعارض منافع و ضرورت رعایت اصل بی طرفی و بی نسبتی در امر نظارت و بازرسی به منظور ممانعت از تحقق فساد منافات دارد و شایسته است قانون تدبیر لازم را اتخاذ نماید.

عدم الزام هوشمندسازی و الکترونیکی کردن بسیاری از خدمات اداری - سازمانی و امکان مراجعه سنتی افراد به مأمورین دولت کماکان زمینه ساز فساد است؛ همچنین در بحث شفافیت و اطلاع رسانی مستندات الکترونیک، ضرورت دارد جهت یکپارچه سازی وب درگاه ها و تارنماهای متعددی که برای قوای سه گانه و بخش های مختلف دولت و ... مقرر شده، تمامی مستندات خدمات و اقدامات و عملیات، جهت اطلاع و دسترسی عموم بارگذاری شود. در همین راستا

شایسته است یک مورد وب‌درگاه یکپارچه در قانون به‌عنوان مناط اعتبار تعیین شود. در امر مبارزه با فساد در ایران به‌طور سنتی از باب غلبه تمرکز بر فساد مالی و اقتصادی به‌عنوان اجلی مصداق فساد باعث شده مقنن در رویارویی با فساد به‌صورت افراطی بر این جلوه از فساد تمرکز نموده و از سایر مصداق فساد نظیر استخدام، ارتقا، دخالت برخی قوا در عزل و نصب‌ها و انتصابات غیرشایسته، عدم شایسته‌سالاری و نخبه‌گزینی در مناصب مهم اداری - سازمانی و ... غافل شود به‌نحوی که در قانون ارتقای نظام سلامت نظام اداری به کمترین میزان در این موارد مورد خطاب و تقنین قرار گرفته است؛ این در حالی است که گاهی انتصابات و سایر موارد فوق مبتنی بر رویه‌های ناروا عامل اصلی سایر انواع فساد به شمار می‌رود! شایسته است در قانون پیش‌بینی شود که از این به بعد از سطح سازمانی و پست سازمانی کارشناس ارشد و بالاتر قراردادهای استخدامی و احکام انتصاب به ضمیمه رزومه افراد جهت اطلاع عموم منتشر و شفاف‌سازی گردد. در رابطه با اشخاص حقوقی متأسفانه آمارها حاکی از آن است که سازوکارهای پیشگیری از تحقق فساد به‌شدت ناکارآمد و ناتوان بوده‌اند؛ به‌نحوی که کماکان در ایران تشکیل شرکت‌ها و سایر انواع اشخاص حقوقی به آسان‌ترین وجه ممکن در مسیر فرار مالیاتی، مصادعه و مواضعه در کتمان حقایق و انتقال دارایی‌ها و اموال، فرار از شفافیت در پرداخت‌ها، دیون و مسئولیت‌ها، ورشکستگی‌های صوری و ... قرار می‌گیرند؛ از این‌رو اتخاذ تدابیر پیشگیرانه از طریق قانون‌گذاری و اعمال شفافیت به‌صورت ویژه و کارشناسی شده ضرورت دارد.

منابع

- انصاری، باقر (۱۳۸۷)، زمستان، آزادی اطلاعات، چاپ اول، تهران: انتشارات دادگستر.
- ایمانی، حسین و همکاران (۱۳۹۸)، «شناسایی مؤلفه‌های سیستم تأمین منابع انسانی در راستای ارتقای سلامت نظام اداری»، فصلنامه مدیریت دولتی، دوره ۱۱، صص ۲۸۴-۲۵۱.
- آذرنوش، آذر تاش (۱۳۸۶)، فرهنگ معاصر عربی - فارسی، تهران: نشر نی.
- پرهیزکاری، سیدعباس و رزقی، ابوالفضل (۱۳۹۶)، تعارض منافع، مرکز پژوهش‌های مجلس.
- حیدری، محمد (۱۴۲۳ق)، معجم الافعال المتداوله، ج ۱، قم: مرکز علمی للدراسات الاسلامیه.
- دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۸۸)، دلالت دولت؛ آیین‌نامه حکومت و مدیریت در عهدنامه مالک اشتر، تهران: دریا.
- راعی، حامد (۱۳۹۳)، عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری؛ پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبایی.
- ربیعی، علی (۱۳۸۳)، زنده باد فساد، جامعه‌شناسی سیاسی فساد در دولت‌های جهان سوم، وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، تهران: سازمان چاپ و انتشارات.

- ساریخانی، عادل و اکرمی، روح‌الله (۱۳۹۲)، «کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جناحی»، مجله حقوقی دادگستری، دوره ۷۷، شماره ۸۲، ۹۱-۱۱۶.
- ضمیری، عبدالحسین و نصیری حامد، رضا (۱۳۸۹). «حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در تحقق آن»، پژوهش‌نامه حقوقی، شماره ۵۲، ۱۷۳-۲۲۴.
- عمید، حسن (۱۳۸۳)، فرهنگ فارسی عمید، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- قیومی، احمدین محمد (۱۴۱۸ق)، المصباح المنیر، بیروت: المكتبة العصرية.
- کاویانی، امیرسعید؛ مشهدی، علی و عطریان، فرامرز (۱۳۹۹)، «تحلیل لایحه جامع شفافیت و تأثیر آن بر کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری»، مجله تحقیقات حقوق تطبیقی ایران و بین‌الملل، زمستان، صص ۹۹-۱۱۷.
- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۷)، گزارش پیش‌نویس لایحه شفافیت. معین، محمد (۱۳۸۶)، فرهنگ فارسی معین، تهران: انتشارات سرایش.
- منظور، داوود و عباسی، کلاش مصطفی (۱۳۹۸)، «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد در کشور»، مجله سیاست‌های مالی و اقتصادی، شماره ۲۷، پاییز، صص ۱۰۳-۸۷.
- همایونی، غلامحسین (۱۳۹۵)، اظهار داریی‌های مقامات دولتی، ابزاری برای پیشگیری از فساد، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد.
- هیوود، پل (۱۳۸۱)، فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری، تهران: انتشارات پژوهشکده مطالعات راهبردی.

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 گزارش‌های سازمان
- ۷ آقای دکتر فرید ضرغامی، مدیرکل نظارت و بازرسی سازمان
- ۸ آقای دکتر رضا باقریان، رئیس مرکز آموزش و پژوهش سازمان و عضو هیئت‌علمی دانشگاه جامع امام حسین (علیه‌السلام) (رئیس کمیته علمی همایش)
- ۹ آقای غلامرضا خدادادی، مدیرکل بازرسی امور آموزش و پژوهش سازمان
- ۱۰ آقای دکتر مهدی هدایت‌فر، 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 گزارش‌های سازمان و عضو هیئت‌علمی دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
- ۱۴ آقای دکتر غلامحسین همایونی، معاون پژوهشی مرکز آموزش و پژوهش سازمان
- ۱۵ آقای دکتر علی سیف‌زاده، رئیس گروه مطالعات و پژوهش‌های 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 پژوهش‌های 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 حق‌شناس، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۲ آقای محمود مهدوی‌فر، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۳ آقای دکتر حسین چهارپاشلو، پژوهشگر مرکز آموزش و پژوهش
- ۲۴ آقای نصرالدین امین‌ورزلی، 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 هیئت‌علمی (استاد) دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
- ۲ آقای دکتر حسن دانایی‌فر؛ عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشگاه تربیت مدرس
- ۳ آقای دکتر سید محمدرضا سیدنورانی؛ عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشگاه علامه طباطبائی
- ۴ آقای دکتر نعمت‌الله فاضلی؛ عضو هیئت‌علمی (استاد) پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
- ۵ آقای دکتر مهدی صادقی شاهدانی؛ عضو هیئت‌علمی (استاد) دانشگاه امام صادق (علیه‌السلام)
- ۶ آقای دکتر سید علی اکبر احمدی؛ عضو هیئت‌علمی (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 دربر 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 گفتمان و 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 داوروی 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 جامعه مدنی افشاگران، سوت‌زن‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی تا حد زیادی منوط به همین نکته است.

ماده ۴: شفافیت‌سنجی درون‌حاکمیتی، با تأسیس دفاتر شفافیت در دستگاه‌ها؛ تحقق شفافیت در دستگاه‌ها امکان ندارد جز آن که به همت هر سه قوه، در هر یک از دستگاه‌های زیر مجموعه قوا، دست‌کم به‌طور موقت، نهاد یا دفتر مستقلی با هدف «شفافیت‌سنجی و مطالبه‌گری شفافیت» تأسیس شود که فعالیت‌های آن، صرفاً بر «شفافیت» متمرکز باشد و وظایف و اختیاراتش در طول و مقدم بر سایر فعالیت‌های آن دستگاه تعریف شود؛ نه در عرض آن. تحقق این مهم به میزان اراده‌مندی سران قوای سه‌گانه بستگی دارد. سازمان بازرسی، با نظارت بر عملکرد این نهاد، می‌تواند بر میزان شفافیت‌گرایی دستگاه‌های مربوطه نظارت نماید. این در واقع نوعی نظارت درون‌حاکمیتی بر شفافیت دستگاه‌ها را مد نظر قرار می‌دهد.

ماده ۵: تهیه و انتشار کارنامه برون‌حاکمیتی شفافیت دستگاه‌ها؛ لازم است در کشور با حمایت مجموعه حاکمیت، نهادهای مردمی و مستقلی تأسیس شود تا آن نهادها، سنجش میزان شفافیت دستگاه‌ها و تهیه کارنامه عملکرد آن‌ها در خصوص شفافیت را به نحو علمی، مستقل، منصفانه و برون‌حاکمیتی سنجیده و برای آگاهی عموم منتشر نمایند.

ماده ۶: آغاز شفافیت با اقدامات ساده، شدنی، آسان و با تکیه بر قوانین موجود؛ دستگاه‌های زیرمجموعه حاکمیت، به منظور پیاده‌سازی شفافیت - و با نظر به این که شفافیت امری ذومراتب است و نباید به آن نگاه سیاه و سفید داشت - از موارد و اقدامات ساده، شدنی، آسان و با تکیه بر قوانین و مقررات موجود آغاز کنند و به تدریج به سوی موارد دشوارتر و تدوین و تصویب قوانین کامل‌تر حرکت نمایند؛ توقف و بی‌تحركی، آن هم به امید فراهم آمدن شرایط آرمانی برای شروع، چندان پذیرفتنی نیست.

ماده ۷: اراده‌مندی باورپذیر قوای سه‌گانه برای شفاف‌سازی؛ سازمان بازرسی کل کشور و قوای سه‌گانه از خود اراده واقعی برای شفاف‌سازی نشان دهند این اراده‌مندی شاخص‌هایی دارد از جمله اینکه؛ به آزادسازی و آسان‌سازی عملی دسترسی به داده‌ها، برای جامعه مدنی، سوت‌زن‌ها، افشاگران، سازمان‌های مردم‌نهاد و بخش خصوصی التزام داشته باشند؛ این التزام را علناً اعلام نمایند؛ در راستای تحقق آن بیاموزند؛ بهترین اقدامات علمی، عملی و ممکن را انجام دهند؛ هزینه‌های آن را با میل و رغبت بپردازند و در پذیرش دشواری‌های راه، شکیبایی نشان دهند. طبعاً میزان این اراده‌مندی با محک افکار عمومی، سنجش‌پذیر است.

ماده ۸: آموزش شفافیت و ترویج فرهنگ شفافیت‌گرایی؛ قوه مجریه، دستگاه‌های نظارتی و متولیان فرهنگ، سازوکاری در نظر گیرند که به ارتقای فرهنگ شفافیت‌خواهی، آموزش شفافیت و ترویج فرهنگ شفافیت‌گرایی در میان مدیران، کارکنان دستگاه‌ها و توده جامعه کمک کند. لازم است این سازوکار روشن باشد و داده‌های آن برای اطلاع عموم منتشر شود.

ماده ۹: اذعان به این که تأخیر در ایجاد شفافیت، فرصت بیشتر دادن به مفسدان است؛ مجموعه حاکمیت و خصوصاً مجلس محترم شورای اسلامی برای تعدد مراجع قانون‌گذاری، حجم عظیم قوانین و تعلق در تعیین تکلیف برخی لوایح و طرح‌های مرتبط با شفافیت (از قبیل لایحه شفافیت، تعارض منافع، سوت‌زنی و امثال این‌ها) چاره‌اندیشی کنند و باور داشته باشند که تأخیر در رفع موانع، کمک به حفظ وضع ناشفاف کنونی و فرصت بیشتر دادن، به مفسدانی است که غالباً هزینه‌های هر لحظه سوء استفاده ایشان از این وضع ناشفاف، سنگین و جبران‌ناپذیر است.

ماده ۱۰: پیشگیری از تشکیل بازار تفسیر و تفسیر فروشی؛ قوای سه‌گانه و نهادهای مقنن، در شفاف‌نویسی اسناد و مقررات و انتشار عمومی تفسیر آن‌ها، به‌گونه‌ای روشمند عمل کنند تا از تشکیل بازار تفسیر و تفسیر فروشی پیشگیری شود. لازم است قانونی تحت عنوان «قانون تفسیر قوانین» داشته باشیم؛ قانونی که خود، شفاف نوشته شده باشد و در آن سازوکاری تعریف شود تا از جمع میان نویسنده متن و مفسر آن، در شخص واحد - که خود یکی از مصادیق تعارض منافع است - جلوگیری گردد.

ماده ۱۱: نظارت الکترونیک و استقرار نظام جامع آماری در دستگاه‌ها؛ سازمان بازرسی کل کشور، نظارت الکترونیک و استقرار نظام جامع آماری در دستگاه‌های اجرایی را که جزء تکالیف دولت است، مجدداً پیگیری باشد، و هم‌زمان گزارش پیگیری‌های خود را در اختیار افکار عمومی قرار دهد، تا از تعدد سامانه‌ها و ابهام‌افزایی ناشی از این تعدد، رهایی یابیم.

ماده ۱۲: اکتفا نکردن به ایجاد سامانه اطلاعات؛ سازمان بازرسی کل کشور و قوای سه‌گانه، از ظرفیت‌های موجود در بخش خصوصی برای توسعه بن‌سازه‌های (پلتفرم) نظارت و بازرسی استفاده نمایند و توجه داشته باشد که صرف اکتفا کردن به ایجاد سامانه، شفافیت به‌شمار نمی‌آید؛ بلکه شفافیت هنگامی محقق می‌شود که جامعه مدنی، سازمان‌های مردم‌نهاد، بخش خصوصی و رسانه‌ها که راه و رسم بکارگیری، تحلیل و استفاده از این داده‌ها را می‌دانند، از آن بهره‌گیرند. یافتن راهکارهای تحقق این امر و انتشار عمومی مشروح آن، امری است ضروری.

ماده ۱۳: تقدم شفاف‌سازی بر نظارت‌گری؛ دستگاه‌های نظارتی و بویژه سازمان بازرسی کل کشور، سازوکار نظارت بر کم و کیف انتشار داده‌های دستگاه‌ها را به تفصیل تعیین کنند و ضمن گردآوری مجموعه‌ای مدون از قوانین مرتبط با شفافیت، نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها در زمینه

شفافیت را در اولویت بازرسی‌ها و مطالبات خود از دستگاه‌ها قرار دهند و باور داشته باشند که نخست باید شفاف‌سازی کرد و سپس نظارت‌گری. انتشار عمومی داده‌های مربوط به چگونگی انجام این فرایند بسیار اهمیت دارد.

ماده ۱۴: پذیرش اینکه شفافیت بی رسانه معنا ندارد؛ قوای سه‌گانه و به‌ویژه سازمان بازرسی و دستگاه‌های متولی، بپذیرند و به این امر عملاً ملتزم باشند که در جهان امروز بدون رسانه‌ها و در غیاب روزنامه‌نگاری آزاد، شفافیت کاملاً بی‌معنا است؛ بنابراین باید از رسانه‌ها و روزنامه‌نگاری آزاد پشتیبانی کرد و از آن‌ها به عنوان واسطه گردش اطلاعات، میان حاکمیت و مردم و ابزاری کارآمد، برای آموزش و ترویج فرهنگ شفافیت‌گرایی و مطالبه‌گری شفافیت کمک گرفت. این امر تعریف سازوکارهایی را ایجاب می‌کند که لازم است در قالب یک برنامه عملیاتی تهیه و کم و کیف آن برای عموم منتشر شود.

ماده ۱۵: تعیین شاخص‌های شفافیت‌سنجی با هدف مطالبه‌گری؛ ضروری است که مراکز علمی و دانشگاهی، سازمان بازرسی کل کشور، دستگاه‌های نظارتی و نهادهای مرتبط، با همکاری و تعامل و مبتنی بر همین قوانین موجود، مجموعه‌ای از شاخص‌های سنجش شفافیت را تعیین و بر آن توافق کنند و آن را به عنوان ملاک سنجش شفافیت دستگاه‌ها در مطالبه‌گری‌های خود قرار دهند و برای عموم منتشر کنند.

ماده ۱۶: انتشار عمومی دستاوردهای اجرایی و عملیاتی همایش؛ شایسته است سازمان بازرسی کل کشور، کلیه دستگاه‌های نظارتی و تمام مراکزی که در برگزاری این همایش همکاری داشتند متناسب با هر یک از بندهای این بیانیه که به نحوی در حیطه وظایف و اختیارات ایشان است، سازوکارهای علمی، عملیاتی، واقع‌بینانه، ممکن، سنجش‌پذیر و قابل ارزیابی خود را به عنوان دستاوردهای اجرایی و عملیاتی همایش به رسانه‌ها عرضه کنند.

نخستین همایش ملی «ارتقای شفافیت» را با این شعار به پایان می‌بریم که «شفافیت یک وظیفه است نه یک گزینه».

السلام علیکم ورحمة الله وبرکاته

شرکت‌کنندگان اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

بیستم آذر ماه ۱۴۰۱ هجری شمسی

همکاران همایش



شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور



وزارت دادگستری



سازمان اداری و استخدامی کشور



دانشگاه شهید بهشتی



دانشگاه علامه طباطبائی



دانشگاه امام صادق (ع)



دانشگاه شیراز



دانشکده حقوق و علوم سیاسی
دانشگاه تهران



دانشگاه آزاد اسلامی



پژوهشگاه قوه قضائیه



دانشگاه علوم قضائی و خدمات اداری



دانشگاه جامع امام حسین (ع)



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی



جهاد دانشگاهی



پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر



اندریشکده 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، بوغوره کلاهدی تبریزی

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: ۱۵۰,۰۰۰ تومان

ISBN 978-6229353707



9 786229 353707



انتشارات سازمان
بازرسی کل کشور