



انتهای سازمان
آزادی عمل کشور

گزیده‌ترین مقالات اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

مجموعه مقالات اولین همایش ملی
ارتقای شفافیت
فناوری‌های نوین
و نظارت هوشمند
جلد اول



مجموعه مقالات
اولین همایش ملی
ارتقای شفافیت

مسود پسردهی و تجارب موفق



مجموعه مقالات
اولین همایش ملی
ارتقای شفافیت

بیاده سازی، مطالبه‌گری و ضمانت‌های اجرایی

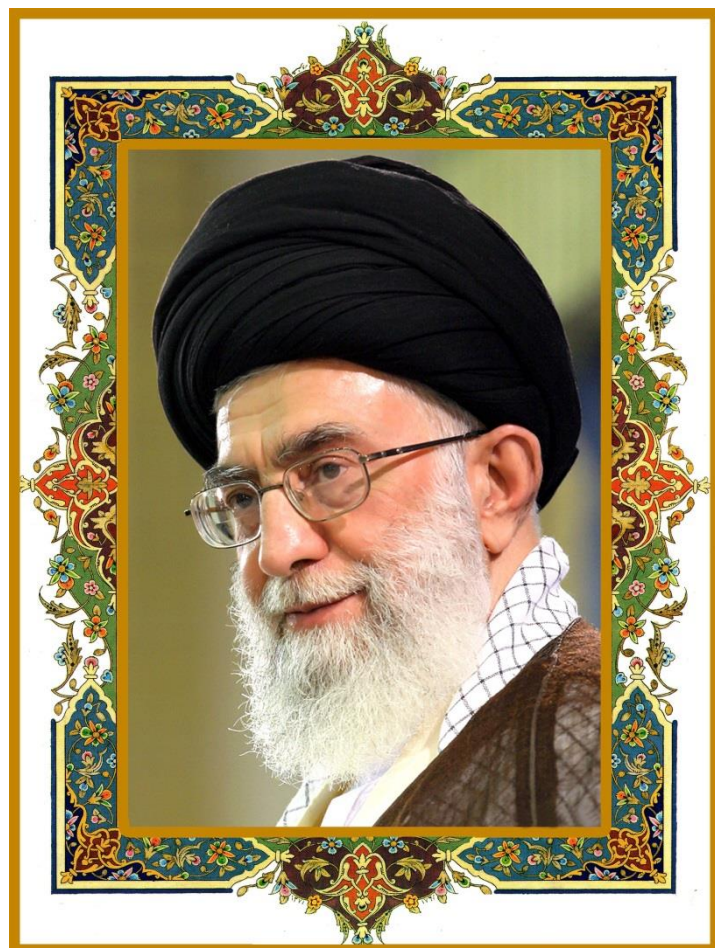


مجموعه مقالات
اولین همایش ملی
ارتقای شفافیت

تعارض منافع، گزارشگری فساد و نظارت مردمی







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



گزیده برترین مقالات اولین همایش ملی ارتقای شفافیت



۱۴۰۱ آذر ۲۰



سرشناسه: همایش ملی ارتقای شفافیت (نخستین: ۱۴۰۱: تهران)
عنوان و نام پدیدآور: گزیده برترین مقالات اولین همایش ملی ارتقای شفافیت / مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
مشخصات نشر: تهران: بازرسی کل کشور، ۱۴۰۲.

مشخصات ظاهری: ۵۸۰ ص.

شابک: ۹۷۸-۶۲۲-۸۱۲۰-۰۳-۴

وضعیت فهرست نویسی: فیا

موضوع: سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- کنگره‌ها

Administrative agencies -- Corrupt practices -- Iran -- Congresses

شفافیت در دولت -- ایران -- کنگره‌ها

Transparency in government -- Iran -- Congresses

سازمان‌های دولتی -- ایران -- فساد -- پیشگیری -- کنگره‌ها

Administrative agencies -- Iran -- Corrupt practices -- Prevention -- Congresses

تخلفات اداری -- ایران -- کنگره‌ها

Misconduct in office -- Iran -- Congresses

شناسه افزوده: سازمان بازرسی کل کشور. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

رده بندی کنگره: JF ۱۵۲۵

رده بندی دیویی: ۴۶۰۹۵۵/۳۵۳

شماره کتابشناسی ملی: ۹۴۱۱۴۶۴

اطلاعات رکورد کتابشناسی: فیا

چاپ اول ❖ سال نشر: ۱۴۰۲ ❖ شمارگان: ۵۰۰ نسخه ❖ ۲۰۵۰۰۰۰۰ ریال

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 قمری، سازمان بازرسی کل کشور

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

فهرست مطالب

.....	سخن رئیس همایش	۹
.....	فصل ۱: بررسی تأثیر دولت الکترونیک و شفافیت در کاهش فساد: کاربردی از رهیافت مارکوف - سوئیچینگ	۱۵
.....	علی خواجه محمدلو	
.....	فصل ۲: توسعه و به کارگیری مبانی فناوری و نهادی؛ سازمان‌دهی شفاف‌سازی دیجیتال دستگاه‌های اجرایی (تجربه کشورهای موفق).....	۴۱
.....	حجت حاجی محمدی یزدی / امید میرمحمدی	
.....	فصل ۳: دستاوردها و کاربردهای نتوگرافی شبکه‌های اجتماعی در شفاف‌سازی و فسادستیزی ..	۶۷
.....	حمید مسعودی	
.....	فصل ۴: استقرار نظام دولت الکترونیک؛ راهکاری برای مقابله با فساد اداری.....	۹۳
.....	شهرام رئیسی دهکردی / علیرضا فولادی	
.....	فصل ۵: کیفیت خدمات دولت الکترونیک و تأثیر آن بر شفافیت و ارتقای سلامت سازمانی (مطالعه موردی: سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز).....	۱۰۳
.....	علی اسماعیلی	
.....	فصل ۶: بهبود شفافیت با شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بر بخش عمومی	۱۳۹
.....	سعید سلطانی احمد	
.....	فصل ۷: تبیین نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری.....	۱۵۷
.....	روح‌الله دوران / امیرحسین امیرخانی	
.....	فصل ۸: مطالعه تطبیقی سازوکار کشورهای آلمان و ایالات متحده آمریکا در جلب مشارکت مدنی و رسانه‌ها در راستای مطالبه شفافیت و مبارزه با فساد	۱۷۷
.....	مروارید امانی / صادق مرادی	

فصل ۹: بررسی رابطه میان استفاده از رهبری تحول آفرین و مقابله با فساد اداری با نقش میانجی چابکی سازمان.....	۲۰۳
شهرام فرجی جوتقانی / سید محمد مهدی طباطبایی مهریزی / حمیدرضا باقری	
فصل ۱۰: درس آموخته‌هایی از کاربست شفافیت در اتحادیه اروپا.....	۲۵۵
مسعود بنافی / علی فتحی پور / نیلوفر صاحبی	
فصل ۱۱: بررسی تطبیقی سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت و مبارزه با فساد در ایران با راهبردهای جهانی.....	۲۶۹
حسین جلیلی رنجبری	
فصل ۱۲: مروری بر شاخص‌های موجود در زمینه ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران.....	۲۹۵
ساجد صمدی قربانی	
فصل ۱۳: واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی و ارتقای شفافیت.....	۳۰۹
مجتبی جامعی	
فصل ۱۴: موانع تحقق اصل شفافیت در نظام حقوقی - سیاسی جمهوری اسلامی ایران؛ با تأکید بر نقش سازمان بازرسی کل کشور.....	۳۲۵
محمد مظهری / سروش علینزاده / احد زمان‌زاد قویدل	
فصل ۱۵: شفافیت و تعامل با افکار عمومی ساحت‌ها و ضرورت‌ها.....	۳۴۵
علی همایون‌نشر	
فصل ۱۶: طراحی الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری با استفاده از روش فراترکیب.....	۳۵۷
پروین قاسمی	
فصل ۱۷: شفاف‌سازی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تسهیل مطالبه‌گری سازمان بازرسی با استفاده از سامانه نظارت الکترونیکی.....	۳۸۱
سید میلاد حسینی / خیرالله رهسپار فرد / مهدی اصلانی کرچی	
فصل ۱۸: تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی (مطالعه موردی: بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی).....	۳۹۳
علی اسماعیلی / حجت حسین زاده	
فصل ۱۹: تبیین الگوی مطلوب مداخله کیفری در وضعیت تعارض منافع بخش عمومی؛ مطالعه تطبیقی.....	۴۲۳
محمد اسدی / محمود صابیر	
فصل ۲۰: عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت.....	۴۵۵
محمد جعفری / علی شریعت‌نژاد	
فصل ۲۱: ارتقای شفافیت در مواجهه با فساد اداری؛ مطالعه موردی؛ حمایت از رسانه‌های افشاءکننده.....	۴۷۹
فرید محسنی / مرتضی پورعزیز / هادی جمشیدی‌فر	

فصل ۲۲: شفافیت در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی و تأثیر آن بر ارتقای سلامت نظام اداری و فسادستیزی.....	۴۹۹
سعیده احمدی	
فصل ۲۳: طراحی نظام گزارشگری فساد و تبیین نقش آن در شفافیت و مقابله با فساد.....	۵۱۷
حسین منتی / تقی عسگری	
در بارهٔ همایش	۵۴۳
سخن دبیر همایش	۵۵۷
گزارشی از اقدامات علمی همایش	۵۶۱
بیانیه پایانی همایش	۵۶۵
همکاران همایش	۵۷۱
گزارش تصویری همایش	۵۷۳

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 چرایی 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 منتفی‌شدن 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 می‌فرماید:

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

قوانین ما ابهام‌زدایی را حتی برای عموم و شفاف‌سازی را تکلیفی برای دستگاه‌ها معرفی کرده است. حتی که باید به صاحب حق برسد و تکلیفی که نباید مصداقی از مصادیق ترک فعل واقع گردد؛ به همین منظور، حتی ماده ۱۰ قانون مرفی 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 اعضای 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 به وسیله 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. نهج‌البلاغه، نامه ۵۰: «أَلَا وَإِنَّ لَكُمْ عِنْدِي أَلَّا أَسْتَجِرَّ دُونَكُمْ سِرّاً إِلَّا فِي حَرْبٍ، وَلَا أَطُورُ دُونَكُمْ أَفْراً إِلَّا فِي حُكْمٍ...».

۲. نهج‌البلاغه، نامه ۵۳: «وَإِنْ طَلَبَتِ الرَّعِيَّةُ بِكَ حَيْفًا فَأَصْحِرْ لَهُمْ بِمُذَرِّكَ».

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 - ازجمله 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، درخصوص 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 بکشد و از ظرفیت‌های مردمی بیشترین بهره را در جهت کاهش هزینه‌های نظارت و افزایش کیفیت آن ببرد، 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. ازاین‌رو 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 - داور، 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؛ «مِنْ اللّٰهِ التَّوْفِیْقُ وَإِلَیْهِ اِنْتِهَاءُ الطَّرِیْقِ».

خدائیان

رئیس سازمان بازرسی کل کشور

رئیس اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

زمستان ۱۴۰۱



بررسی تأثیر دولت الکترونیک و شفافیت در کاهش فساد: کاربردی از رهیافت مارکوف - سوئیچینگ

علی خواجه محمدلو^۱

چکیده

در دهه‌های اخیر، موضوعاتی مانند الزام به توسعه الکترونیکی، شفاف‌سازی و پاسخ‌گویی در راستای جلوگیری از فساد نه تنها برای محققان، بلکه به‌ویژه از سوی سیاست‌مداران، شهروندان و تصمیم‌گیرندگان نیز مورد توجه قرار گرفته است. از آنجاکه جلوگیری از فساد در ارتقای سلامت جامعه نقش مهمی ایفا می‌کند، این مطالعه به بررسی نقش دولت الکترونیک و شفافیت در کاهش فساد پرداخته است. برای این کار، از داده‌های سری زمانی ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۱ و مدل رگرسیونی مارکوف - سوئیچینگ (MSR) استفاده شده است. نتایج نشان می‌دهد که در هر دو رژیم (رکود و رونق)، متغیرهای شفافیت، پاسخ‌گویی، دموکراسی، کیفیت نظارت و دولت الکترونیک تأثیر منفی معنی‌دار و متغیر پابندی به قوانین جامعه تأثیر مثبت معنی‌دار بر فساد دارد. تفاوت اصلی رژیم‌ها در شدت تأثیر متغیرهای الگو بر فساد است. به عبارت دیگر، پس از گسترش فساد در جامعه (قرار گرفتن در رژیم یک)، تأثیر متغیرهای شفافیت، دموکراسی و دولت الکترونیک بر فساد افزایش می‌یابد. این در حالی است که در جامعه با کمترین فساد (قرار گرفتن در رژیم صفر)، متغیرهای بیان‌شده تأثیر کمتری بر کاهش فساد دارند. همچنین، بر اساس نتایج به‌دست‌آمده در هر دو رژیم، تأثیر متغیر دموکراسی در کاهش فساد بسیار بالاست و متغیرهای شفافیت و دولت الکترونیک به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار دارند. از آنجاکه رژیم صفر، رژیم پایدار است، بنابراین دولت‌ها می‌توانند با اجازه آزادی بیان، آزادی انجمن‌ها، تقویت قوانین جامعه و نیز انتخاب رهبران سیاسی از طریق انتخابات آزاد و منصفانه و درنهایت، ورود فناوری خارجی به کشور بر کاهش فساد در جامعه تأثیرگذار باشند.

واژگان کلیدی: فساد، شفافیت، دموکراسی، دولت الکترونیک، رگرسیون مارکوف-سوئیچینگ (MSR)

۱. دانشجوی دکتری، گروه اقتصاد دانشگاه پیام نور تهران، بازرگ گروه بانک و بیمه بازرسی کل استان آذربایجان شرقی،

Ali.urmia66@yahoo.com

مقدمه

شفافیت و فساد از جمله موضوعاتی هستند که افزون بر محققان، توجه سیاستمداران، شهروندان و تصمیم‌گیرندگان را نیز به خود جلب کرده‌اند. شفافیت و پدیده‌های فساد از جمله سخت‌ترین پدیده‌ها برای ارزیابی در نظر گرفته می‌شوند. علل فساد تا حدودی در دلایل سیاسی و فرهنگی نهفته و اجرای قانون ناکارآمد نیز ممکن است بیشتر آن را ترویج کند. در سال‌های اخیر، مطالعات زیادی درباره تأثیر متغیرهای اجتماعی و اقتصادی بر فساد و نیز درخواست‌های قوی و پایدار برای شفافیت بیشتر از جانب دولت صورت گرفته است. بررسی‌های انجام‌شده نشان داده است که بیشتر مطالعات بر تبیین ارتباط بین فساد و دیگر متغیرهای کلان اجتماعی و اقتصادی متمرکز شده و تأثیر شاخص‌هایی مانند پاسخ‌گویی، آزادی اطلاعات، نظارت الکترونیکی و... بر فساد مورد ارزیابی دقیق قرار نگرفته است. برونیتی و والسی^۱ (۲۰۰۳) نشان دادند که اگر کشور نیجریه به‌عنوان یکی از فاسدترین کشورهای جهان بتواند آزادی مطبوعات خود را در سطح نروژ افزایش دهد، سطح فساد خود را کاهش می‌دهد. سوفاکالاسای^۲ (۲۰۰۵) نشان داد که اگر سطح شفافیت افزایش یابد، فساد به میزان زیادی کاهش می‌یابد. بسلی و پرت^۳ (۲۰۰۶) استدلال کردند که شفافیت برای کاهش فساد لازم است، اما شرط کافی نیست. بنابراین، افزون بر دسترسی به اطلاعات، توانایی پردازش آن و نیز توانایی به‌کارگیری اطلاعات دریافتی نیز ضروری است.

کلستاد و ویگ^۴ (۲۰۰۹) در مطالعه خود با عنوان آیا شفافیت کلید مبارزه با فساد در کشورهای ثروتمند است؟، به این نتیجه رسیدند که دسترسی به اطلاعات بر فساد تأثیر دارد. شفافیت با افشای فعالیت‌های فاسد در سطوح ریسک بالاتر، با ساده‌سازی رویه‌ها برای انتخاب افراد صادق و کارآمدتر برای خدمت به‌عنوان کارمندان عمومی و تسهیل ارتقای کارکنان، فساد اداری را کاهش می‌دهد. همچنین، استدلال کرده‌اند که شفافیت، فساد سیاسی را با افزایش پاسخ‌گویی سیاستمداران به مردم کاهش می‌دهد. شفافیت تنها در شرایط خاصی بر فساد تأثیر می‌گذارد. افرادی که به اطلاعات دسترسی دارند، باید فرصت پردازش اطلاعات و اقدام با اطلاعات دریافتی را داشته باشند. با عنایت به موارد مطرح‌شده، ملاحظه می‌شود که متغیرهای کلان اقتصادی، پاسخ‌گویی، شفافیت و... به لحاظ نظری با فساد ارتباط دارند. باید اظهار داشت که برای کاهش فساد، شفافیت به‌تنهایی کافی نیست؛ بنابراین، ضرورت دارد بر نقش شاخص‌هایی مانند توسعه الکترونیکی، توسعه زیرساخت

1. Brunetti and Walesi

2. Suphacalasai

3. Besley and Pratt

4. Kolstad and Wiig

مخابراتی، دامنه و کیفیت خدمات برخط و... نیز توجه شود.

اهمیت اجرا و توسعه دولت الکترونیک نیز در اغلب کشورها در دو دهه اخیر همواره از مسائل مهم سیاست‌گذاری و قانون‌گذاری بوده است. با توجه به اهمیت توسعه دولت الکترونیک، کشور ایران در شاخص توسعه دولت الکترونیک در وضعیتی نسبتاً بالاتر از متوسط جهانی (۰/۶۱) قرار گرفته، اما هنوز از متوسط کشورهای عضو منطقه (۰/۶۵) پایین‌تر است و در سال ۲۰۲۲، در رتبه ۹۱ قرار داشت. همچنین، در توسعه زیرساخت مخابراتی و توسعه انسانی توانسته است از متوسط جهانی و متوسط کشورهای عضو منطقه در نقطه بالاتر قرار بگیرد. میزان مشارکت الکترونیکی شهروندان ۰/۱۸ و در بدترین وضعیت ممکن است؛ به‌طوری‌که از متوسط جهانی (۰/۴۴) و متوسط کشورهای عضو منطقه (۰/۵۰) پایین‌تر است. با توجه به اینکه کشورهای دنیا در حال حرکت به سمت هوشمند شدن هستند، توجه به فناوری‌های ارتباطی الکترونیکی برای تسریع در امور و کاهش فساد ضروری است و بی‌توجهی به این موضوع در بلندمدت آسیب‌های جبران‌ناپذیری دارد. بر اساس مطالب ارائه‌شده، در این پژوهش در تلاش هستیم به بررسی نقش دولت الکترونیک و شفافیت در کاهش فساد در چارچوب الگوی رگرسیونی مارکوف - سونیچینگ (MRS) پردازیم. ادامه پژوهش به این شرح سازمان‌دهی شده است. در بخش ۱، ادبیات پژوهش، مطالعات داخلی و خارجی صورت‌گرفته و در بخش ۲، توصیف داده‌ها و تصریح مدل را مرور می‌کنیم. در بخش آخر، نتیجه‌گیری حاصل از یافته‌ها ارائه می‌شود.

۱. مبانی نظری

۱-۱. فساد، شفافیت و دولت الکترونیک

۱-۱-۱. فساد و انواع آن

اصطلاح «فساد» به سوءاستفاده از منابع یا قدرت برای منافع شخصی اشاره دارد. سازمان شفافیت بین‌الملل فساد را «سوءاستفاده از قدرت محول‌شده برای منافع شخصی» تعریف می‌کند (Kolstad et al, 2008). این در حالی است که کنوانسیون سازمان ملل متحد^۱ برای فساد تعریف واحدی ارائه نکرده است. در جدول شماره (۱)، متداول‌ترین دسته‌بندی‌های فساد ذکر شده است.

جدول ۱: فساد و دسته‌بندی‌های آن

انواع	توضیحات
رشوه دادن	عمل متقاعد کردن غیرصادقانه شخصی به اقدام به نفع خود از طریق پرداخت یا انگیزه‌های دیگر. مشوق‌ها به شکل هدایا، وام، کارمزد، پاداش یا دیگر مزایا (مالیات، خدمات، کمک‌های مالی)

انواع	توضیحات
	و... است. استفاده از رشوه منجر به تبانی یا اخاذی می‌شود.
اختلاس	برای سرقت، هدایت یا سوءاستفاده از وجوه یا دارایی‌هایی که در امانت یا تحت کنترل فرد قرار گرفته است. از منظر حقوقی، اختلاس لزوماً نباید فساد باشد یا شامل فساد باشد.
پرداخت تسهیلات	پرداخت کوچکی که پرداخت «سرعت» یا «چربی» نیز نامیده می‌شود، برای تضمین یا تسریع در طی روال یا اقدام ضروری که پرداخت‌کننده حق قانونی یا غیرقانونی آن را دارد، انجام می‌شود.
تقلب	عمل فریب عمدی و غیرصادقانه شخصی برای کسب مزیت غیرمنصفانه یا غیرقانونی (مالی، سیاسی یا...).
تبانی	توافق بین دو یا چند طرف که برای دستیابی به هدفی نامناسب ازجمله تأثیرگذاری نادرست بر اقدامات طرف دیگر طراحی شده است.
اخاذی	عمل آسیب رساندن یا تهدید به آسیب رساندن یا آسیب رساندن مستقیم یا غیرمستقیم به هریک از طرفین یا دارایی طرف برای تأثیرگذاری نادرست بر اقدامات یک طرف.
حمایت، مشتری‌مداری و خویشاوندی	حمایت در اصل به معنای حمایتی است که توسط یک حامی ارائه می‌شود. در حکومت، به عمل انتصاب مستقیم افراد اشاره دارد.

منابع: World Bank, 2011 و Johnson, 2014.

افزون‌بر دسته‌بندی بالا، بهتر است میان فساد سیاسی و اداری نیز تمایز قائل شویم. فساد سیاسی در بالاترین سطوح اقتدار سیاسی (شامل سیاست‌مداران، وزرای دولت، کارمندان ارشد دولتی و دیگر صاحبان مناصب ارشد دولتی منتخب، نامزدشده یا منصوب‌شده) رخ می‌دهد (Andvig & Fjeldstad, 2001). فساد سیاسی عبارت است از سوءاستفاده از مقام توسط کسانی که درباره قوانین و مقررات و تخصیص اساسی منابع در جامعه تصمیم می‌گیرند (یعنی کسانی که «قواعد بازی» را وضع می‌کنند). فساد سیاسی شامل تنظیم قوانین و مقررات به نفع عوامل بخش خصوصی در ازای دریافت رشوه، اعطای قراردادهای عمومی بزرگ به شرکت‌های خاص یا اختلاس وجوه از خزانه است. اصطلاح «فساد بزرگ» اغلب برای توصیف چنین اعمالی استفاده می‌شود که منعکس‌کننده مقیاس فساد و مبالغ زیاد پول است.

فساد اداری (شامل بوروکرات‌های منصوب‌شده و کارکنان اداره دولتی در سطح مرکزی یا محلی) در حین اجرای سیاست‌های عمومی رخ می‌دهد. فساد اداری مستلزم اعمال فساد در میان کسانی است که قوانین طراحی یا معرفی‌شده مقامات عالی را اجرا می‌کنند. این فساد شامل معاملات بین بوروکرات‌ها و عوامل خصوصی (مانند ارائه‌دهندگان خدمات قراردادی) است. چنین عواملی ممکن است برای ارائه خدمات دولتی درخواست پرداخت مبالغ اضافی کنند. پرداخت سریع پول برای تسریع مراحل اداری یا پرداخت رشوه برای اجازه دادن به اقداماتی که قوانین و مقررات را نقض می‌کند. فساد اداری همچنین، شامل تعاملات درون بوروکراسی عمومی نیز است مانند پرداخت یا

گرفتن رشوه یا رشوه برای به دست آوردن پست یا ارتقای امن یا تبادل لطف متقابل. این نوع از فساد اغلب «فساد خرد» نامیده می‌شود که منعکس‌کننده پرداخت‌های کوچکی است که انجام می‌شود؛ اگرچه ممکن است این مبالغ در مجموع زیاد باشند. با وجود تمایز بین فساد سیاسی و اداری، شواهدی وجود دارد که نشان می‌دهد این دو فساد با هم مرتبط هستند و فساد در رأس بوروکراسی باعث افزایش فساد در سطوح پایین‌تر می‌شود (Chand & Moene, 1999). مبارزه با این نوع از انواع فساد نیازمند رویکردهای متفاوتی است (Kolstad et al, 2008).

۱-۲. تبیین نقش شفافیت در مبارزه با فساد

شفافیت به‌عنوان یکی از ابزارهای اصلی حکومت‌داری خوب و مبارزه با فساد شمرده می‌شود. شفافیت به معنای دسترسی به اطلاعات اقتصادی، سیاسی یا حقوقی است که توسط نهادها تولید و اداره می‌شود. زمانی که اطلاعات مربوط به مؤسسات در دسترس عموم باشد، تصمیم‌گیری یا فعالیت این مؤسسات رصد می‌شود. فلورینی^۱ (۲۰۰۰) از تعریف مشابهی استفاده می‌کند که در آن، شفافیت «انتشار اطلاعات مرتبط با ارزیابی مؤسسات» تعریف شده است. اولیور^۲ (۲۰۰۴) مفهوم شفافیت را بسط داده و بیان کرده است که «شفافیت یک مؤسسه نه تنها به اطلاعات افشاشده مربوط می‌شود، بلکه با در دسترس بودن مؤسسات برای پاسخ‌گویی به الزامات اطلاعات عمومی» نیز مرتبط است. استیگلitz^۳ (۲۰۰۰) معتقد است که شفافیت «نام دیگری برای اطلاعات» است. ویشوانات و کافمن^۴ (۱۹۹۹) و بلور^۵ (۲۰۰۵) تقریباً از همان تعریف شفافیت به‌عنوان «دسترسی به موقع به اطلاعات اقتصادی و سیاسی برای همه سهام‌داران» استفاده کرده‌اند. بال^۶ (۲۰۰۹) بیان کرده است که «شفافیت در تلاش است تا مسئولیت‌پذیری را درباره حکمرانی خوب درگیر کند؛ زیرا شفافیت یکی از عناصر اساسی جوامع دموکراتیک است».

در چند سال گذشته، مطالعات زیادی درباره علل فساد که تأثیر منفی بر توسعه اقتصادی هر کشور دارد، انجام شده است، اما تحقیقات تجربی زیادی درباره ارتباط بین شفافیت و فساد وجود ندارد و تنها با تحلیل تعاریف بالا می‌توان بین این دو مفهوم ارتباط غیرمستقیم ایجاد کرد؛ زیرا اگر شهروندان به اطلاعات عمومی دسترسی کامل داشته باشند، در آن صورت مقاماتی که وظایف عمومی را انجام می‌دهند، برای منافع شخصی فرصت کمتری دارند و فساد کاهش می‌یابد.

1. Florini

2. Oliver

3. Stiglitz

4. Vishwanath & Kaufmann

5. Bellver

6. Ball

در اینجا ما چهار نوع متمایز از شفافیت را بیان می‌کنیم. شاید آشناترین شکل آن، شفافیت دولتی از طریق قانون «آزادی اطلاعات»^۱ یا «حق بر اطلاعات»^۲ باشد. قانون آزادی اطلاعات، برای شهروندان حق درخواست اطلاعات ایجاد و دولت‌ها را ملزم می‌کند که آن اطلاعات را ارائه دهند یا درباره اینکه چرا ارائه نمی‌دهند، توضیح دهند (Roberts, 2008). قانون آزادی اطلاعات را نخستین بار کشور ایالات متحده برای حمایت از روزنامه‌نگاران و سازمان‌های اصلاحات دولتی، در سال ۱۹۶۶ تصویب کرد. این نسخه از شفافیت، مردم را قادر می‌ساخت تا کشور را به بهترین شکل دموکراتیک اداره کنند. هسته اصلی بیشتر مفاهیم دموکراسی در این اصل نهفته است که شهروندان با وضع قوانین و سیاست‌ها، با رأی دادن مستقیم یا غیرمستقیم به نمایندگان، خود را اداره می‌کنند. برای اینکه شهروندان بتوانند ترجیحات خود را به‌طور مؤثر بیان کنند و نمایندگان خود را برای تحقق این ترجیحات پاسخگو بدانند، نیاز به دسترسی به گسترده‌ترین طیف ممکن از اطلاعات و استدلال را دارند. از نظر میکلجون^۳ (۱۹۴۸)، «هدف نهایی» مجمع دموکراتیک، رأی دادن به تصمیمات عاقلانه است (Meiklejohn, 1948: 25).

نوع دوم شفافیت را براندیس بیان کرد. هنگامی که او بیان کرد «گفته می‌شود نور خورشید بهترین ضدعفونی‌کننده است و چراغ برق، کارآمدترین پلیس» (Brandeis, 1913: 92)، عفونتی که او را نگران می‌کرد، عدم پاسخ‌گویی دولت دموکراتیک نبود، بلکه حکومت طبقه ثروتمند و وجود شخصیت‌های مهم در بخش‌های اجتماعی و اقتصادی، بانکداری، مالی و صنایع قوی بود. به نظر او، جامعه مدرن با پیچیدگی‌های زیادی همراه است که در آن حتی ساده‌ترین معاملات نیز از آنچه ما اکنون «عدم تقارن اطلاعاتی» می‌نامیم، مملو می‌شود (Akerloff, 1970). در آن زمان مانند اکنون، قضاوت درباره مواد موجود در محصولات غذایی برای خریدار آن دشوار بود. این مشکل زمانی که سرمایه‌گذار تلاش می‌کرد ارزش محصولات پیچیده‌تری مانند اوراق بهادار مالی را ارزیابی کند، بارها تشدید می‌شد. او استدلال کرد که چنین شفافیتی به خریداران و سرمایه‌گذاران مواد غذایی این امکان را می‌دهد تا از خود در برابر بازرگانان بی‌پروا و بانکداران درنده‌خو محافظت کنند. توجیه براندیس از دو جهت با انگیزه دموکراتیک موجود در فرای قوانین اولیه آزادی اطلاعات متفاوت است که اغلب در بحث‌های معاصر نادیده گرفته می‌شود. در دیدگاه آزادی اطلاعات، شفافیت ابزاری برای رام کردن دولت‌ها و مقامات دولتی فاسد است درحالی‌که در دیدگاه براندیس، شفافیت نظارتی قدرت بی‌رویه بخش خصوصی را از بین می‌برد. تفاوت دوم مربوط به کاربران امیدوار به شفافیت است. افراد از اطلاعات مربوط به فعالان بخش خصوصی در نقش خود به‌عنوان مشتری (خریداران و سرمایه‌گذاران) به‌جای

1. Freedom of Information
2. Right to Information
3. Meiklejohn

شهروندان خودگردان استفاده می‌کنند درحالی‌که در دیدگاه آزادی اطلاعات، افراد با انتخاب‌های بهتر یا با مذاکره از مواضع قوی‌تر برای محافظت از خود در بازار بهره می‌برند (Fung et al, 2007).

جدول شماره (۲)، کاربران و اهداف شفافیت را در ماتریسی دوبه‌دو نشان می‌دهد. در هر دو ستون، افراد برای پیشبرد علایق خود از اطلاعات استفاده می‌کنند. ستون اول شامل انواع شفافیت‌هایی است که در راستای پیشبرد منافع عمومی‌تر شهروند خودگردان است. این نوع شفافیت، اطلاعاتی را فراهم می‌کند که توانایی شهروندان را برای ایجاد نظم اجتماعی، سیاسی و قانونی مورد نظرشان افزایش می‌دهد. ستون دوم حاوی انواع اطلاعاتی است که افراد را قادر می‌سازد تا از منافع خاص در برابر اعمال و رفتارهای خاص سازمان‌های دولتی و خصوصی دفاع کنند. اهداف دموکراتیک فرای قوانین آزادی اطلاعات در بخش I، اطلاعاتی را در اختیار شهروندان قرار می‌دهند تا در مراوداتشان با دولتشان استفاده کنند. هدف براندیس برای شفافیت در بخش III قرار می‌گیرد که اطلاعاتی را در اختیار مصرف‌کنندگان قرار می‌دهد تا از آن‌ها در معاملاتشان با شرکت‌ها و شرکت‌های خصوصی استفاده کنند. در دهه‌های اخیر، تلاش برای شفاف‌سازی به دو سلول دیگر در این ماتریس منتقل شده است؛ شفافیت برای اقدامات شرکتی مسئولانه در بخش II و جنبش T/A در بخش IV. این حرکت‌ها منعکس‌کننده تکامل مفاهیم رایج از الف. میزان مشارکت مستقیم شهروندان در اداره بازار خصوصی و ب. میزانی است که باید با مردم به‌عنوان افراد به‌جای ذی‌نفعان یا مصرف‌کنندگان خدمات عمومی رفتار شود.

جدول ۲: کاربران و اهداف شفافیت

کاربران شفافیت	اهداف شفافیت	مشتریان / ذی‌نفعان فردی
شهروندان خودگردان	I: آزادی اطلاعات (برای مثال، استفاده توسط خبرنگاران و شهروندان)	IV: شفافیت برای پاسخ‌گویی T/A (برای مثال، افشا برای بهبود عمومی خدمات بهداشتی و آموزشی)
دولت‌ها	III: شفافیت برای رفتار مسئولانه شرکتی	III: شفافیت نظارتی (برای مثال، افشای مالی شرکت‌ها، افشای ایمنی محصول)
شرکت‌ها/ شرکت‌های خصوصی		

منبع: Kosack and Fung, 2014: 68

جدیدترین تحول در استفاده از شفافیت، انتقال آن به بخش IV در جدول شماره (۲) است که در آن مردم، دولت را نه به‌عنوان شهروندان خودگردان، بلکه به‌عنوان مصرف‌کنندگان یا ذی‌نفعان خدمات عمومی مسئول می‌دانند. ریشه این تحول، تلاش‌های فعالان مردمی و متحدان آن‌ها در سازمان‌های کمک‌کننده بین‌المللی و آژانس‌های کمک‌رسانی است که به فساد و عملکرد ضعیف خدمات عمومی در کشورهای در حال توسعه توجه دارند. این ائتلاف فعالان به‌طور کلی جنبش شفافیت و پاسخ‌گویی

T/A نامیده می‌شود (Ackerman, 2004). فرضیه زیربنایی در مداخلات T/A این است که ارائه اطلاعات، زنجیره‌ای از رویدادها را آغاز می‌کند که در آن ذی‌نفعان، ارائه‌دهندگان خدمات یا سیاست‌گذاران، کیفیت خدمات عمومی حیاتی (بهداشت، آموزش و تأمین زیرساخت‌ها) را بهبود می‌بخشند (McGee & Gaventa, 2011).

۱-۳. تبیین نقش دولت الکترونیک در مبارزه با فساد

یکی از نخستین ارجاعات به اصطلاح دولت الکترونیک در سال ۱۹۹۲ در کنار واژه دموکراسی الکترونیکی اتفاق افتاد. دولت الکترونیک به عنوان ابزار خوب برای مدیریت عمومی توصیف شده است که در آن، دولت‌ها تریلیون‌ها دلار برای توسعه و نگهداری این سیستم‌ها سرمایه‌گذاری می‌کنند (United Nations, 2014). طراحی و ایجاد سیستم‌های تأمین و تدارکات الکترونیکی از طریق کاهش دخالت عوامل انسانی و ارتقای امنیت و نظارت شبکه‌های ارتباطی مبتنی بر وب، میزان فساد را به اندازه زیادی کاهش و شفافیت و پاسخ‌گویی دولت‌ها را در تعاملات تجاری و فعالیت‌های اقتصادی دستگاه‌های اجرایی افزایش می‌دهد. با وجود این، به‌طور فزاینده‌ای آشکار شده است که حتی در کشورهای توسعه‌یافته که به سمت وب‌سایت‌ها، خدمات الکترونیکی و استراتژی‌های دولت الکترونیک حرکت کرده‌اند، دولت الکترونیک تمام مزایایی را که انتظار می‌رفت، ارائه نکرده است. استراوب، بودرو و گفن^۱ (۲۰۰۴) روابطی مانند دولت با دولت (G2G)، دولت با شهروندان (G2C)، دولت با تجارت (G2B)، دولت با سازمان جامعه مدنی (G2SC) و شهروند با شهروند (C2C) را در دولت الکترونیک شناسایی کردند که در هر رابطه، هدف خدمات دولت الکترونیک متفاوت است؛ برای مثال، دولت الکترونیک در G2G خدماتی را ارائه می‌دهد که به‌صورت عمودی (برای مثال، بین آژانس‌های مختلف فدرال) و به‌صورت افقی بین اجزای دولت (برای مثال، بین سازمان‌های فدرال، ایالتی و محلی) کار کند. از سوی دیگر، در رابطه G2C، دولت الکترونیک امکان ارائه اطلاعات و خدمات دولتی به شهروندان را فراهم می‌کند از جمله پاسخ به درخواست‌های فردی برای اطلاعات، حمایت از ارتباطات دوطرفه بین نهاد دولتی و شهروندان (Hiller & Belanger, 2001).

در دهه‌های اخیر، هر دو سال یک بار، گزارشی از وضعیت توسعه دولت الکترونیک ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل تهیه می‌شود. این شاخص برای اندازه‌گیری آمادگی و ظرفیت نهادهای ملی برای استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارائه خدمات عمومی استفاده می‌شود. این اقدام برای مقامات دولتی، سیاست‌گذاران، محققان و نمایندگان جامعه مدنی و بخش خصوصی مفید است و

1. Straub, Boudreau and Gefen

موجب می‌شود درک عمیق‌تری از موقعیت نسبی هر کشور در استفاده از دولت الکترونیک برای ارائه خدمات عمومی به‌دست آورند. همچنین، به‌عنوان ابزاری برای تصمیم‌گیرندگان در راستای شناسایی حوزه‌های قدرت و چالش‌های خود در دولت الکترونیک و هدایت سیاست‌ها و استراتژی‌های دولت الکترونیک عمل می‌کند. شاخص توسعه دولت الکترونیک، معیاری ترکیبی از سه بعد مهم دولت الکترونیک است که بر اساس میانگین وزنی این سه شاخص نرمال‌شده محاسبه می‌شود: الف. شاخص زیرساخت مخابراتی^۱: این شاخص وضعیت توسعه زیرساخت‌های مخابراتی را بر اساس داده‌های ارائه‌شده اتحادیه بین‌المللی مخابرات^۲ ارزیابی می‌کند. ب. شاخص سرمایه انسانی^۳: این شاخص بر اساس داده‌هایی که عمدتاً توسط سازمان آموزشی، علمی و فرهنگی ملل متحد (یونسکو) تهیه می‌شود، ارائه شده است. پ. فهرست خدمات آنلاین^۴: این شاخص دامنه و کیفیت خدمات آنلاین را بر اساس داده‌های جمع‌آوری‌شده از پرسشنامه خدمات آنلاین مستقل (OSQ) و حضور آنلاین همه ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل را ارزیابی می‌کند که با پرسشنامه کشور عضو تکمیل می‌شود. فهرست خدمات آنلاین محلی، شاخصی چندمعیاره است که با ارزیابی اطلاعات و خدمات ارائه‌شده دولت‌های محلی از طریق وبسایت‌های رسمی، میزان توسعه دولت الکترونیک را در سطح محلی نشان می‌دهد.

این فهرست خدمات از ۸۰ شاخص تشکیل شده است که در چهار معیار سازماندهی شده‌اند. ۱. فناوری که بر ویژگی‌های فنی وبسایت‌ها با هدف تأیید نحوه در دسترس قرار گرفتن وبسایت برای کاربران تمرکز می‌کند. ۲. ارائه محتوا که کیفیت در دسترس بودن، مرتبط بودن و ارائه مختصر اطلاعات خاص ارائه‌شده در وبسایت را ارزیابی می‌کند. ۳. ارائه خدمات که خدمات الکترونیکی اساسی را که توسط شهرها از طریق وبسایت‌هایشان در دسترس است، ارزیابی می‌کند. ۴. مشارکت که مشارکت بر وجود سازوکارها و ابتکارات مشارکت آنلاین مرتبط یعنی انجمن‌ها، فرم‌های شکایت و نظرسنجی‌های آنلاین تمرکز دارد. در نمودار شماره (۱)، نمودارهای مربوط به شاخص‌های توسعه دولت الکترونیک^۵، مشارکت الکترونیکی^۶ و زیربخش‌های آن آورده شده است. در ادامه، در جدول شماره (۳)، به بررسی و مقایسه مقادیر این شاخص‌ها و رتبه کشور ایران با کشورهای همسایه پرداخته شده است. مقادیر ارائه‌شده برای شاخص ترکیبی توسعه دولت الکترونیک و مشارکت الکترونیکی

1. Telecommunications Infrastructure Index (TII)
2. International Telecommunications Union (ITU)
3. Human Capital Index (HCI)
4. Online Service Index (OSI)
5. E-Government Development Index
6. E-Participation Index

برای سال ۲۰۲۲، نشان می‌دهد که کشور ایران به ترتیب در رتبه‌های ۹۱ و ۱۶۷ در بین ۱۹۳ کشور عضو سازمان ملل متحد قرار دارد درحالی‌که کشورهای عربستان و ترکیه در جایگاه بهتری (در رتبه‌های ۳۱ و ۴۸) نسبت به کشور ایران دارند. مقادیر شاخص ترکیبی توسعه دولت الکترونیک نشان می‌دهد که از سال ۲۰۱۸، مقدار این شاخص از ۰/۴۶ به ۰/۶۴ در سال ۲۰۲۲ رسیده است که نشان از نزدیک شدن توسعه الکترونیکی دولت به متوسط جهانی دارد. این در حالی است که شاخص مشارکت الکترونیکی در سال ۲۰۱۸، از ۰/۵۲ به ۰/۱۸ در سال ۲۰۲۲ رسیده است که نشان می‌دهد مشارکت الکترونیکی شهروندان در تصمیمات دولت به پایین‌تراز سطح متوسط جهانی (۰/۴۴) رسیده است. همچنین، بررسی‌ها نشان داده است که از سال ۲۰۱۸ تا ۲۰۲۲، دامنه و کیفیت خدمات آنلاین نیز کاهش یافته است.



نمودار ۱: دولت الکترونیک و مؤلفه‌های آن در سال ۲۰۲۲ برای کشور ایران

منبع: publicadministration.un.org

جدول ۳: رتبه ایران و کشورهای همسایه براساس شاخص های توسعه دولت الکترونیک و مشارکت الکترونیکی

ایران	۲۰۲۲	۲۰۲۰	۲۰۱۸
توسعه دولت الکترونیک	۹۱	۸۹	۸۶
مشارکت الکترونیکی	۱۶۷	۱۱۸	۱۱۱
ترکیه	۲۰۲۲	۲۰۲۰	۲۰۱۸
توسعه دولت الکترونیک	۴۸	۵۳	۵۳
مشارکت الکترونیکی	۱۸	۲۳	۳۷
آذربایجان	۲۰۲۲	۲۰۲۰	۲۰۱۸
توسعه دولت الکترونیک	۸۳	۷۰	۷۰
مشارکت الکترونیکی	۹۸	۷۳	۷۹
عربستان سعودی	۲۰۲۲	۲۰۲۰	۲۰۱۸
توسعه دولت الکترونیک	۳۱	۴۳	۵۲
مشارکت الکترونیکی	۴۳	۶۶	۶۷
افغانستان	۲۰۲۲	۲۰۲۰	۲۰۱۸
توسعه دولت الکترونیک	۱۸۴	۱۶۹	۱۷۷
مشارکت الکترونیکی	۱۶۳	۱۱۸	۱۴۵
پاکستان	۲۰۲۲	۲۰۲۰	۲۰۱۸
توسعه دولت الکترونیک	۱۵۰	۱۵۳	۱۴۸
مشارکت الکترونیکی	۱۰۶	۱۰۳	۱۱۵
کل کشورها	۱۹۳	۱۹۳	۱۹۳

منبع: publicadministration.un.org

۱-۲. ادبیات تحقیق

بررسی ادبیات مربوط به مطالعات نظری و تجربی انجام شده در این زمینه نشان می دهد که تاکنون تلاش های زیادی برای تعیین عوامل مؤثر بر جلوگیری از فساد صورت گرفته است. اغلب مطالعات به روش توصیفی و تحلیلی انجام شده و برخی با استفاده از الگوهایی مانند حداقل مربعات مستقیم و پانل دیتا به بررسی ارتباط متغیرها پرداخته اند. در ادامه، مطالعات صورت گرفته در ایران و دیگر کشورها که ارتباط نزدیکی با موضوع مورد بررسی دارند، ارائه می شود.

۱-۲-۱. مطالعات داخلی

متفکر آزاد و همکاران (۱۳۹۲) به بررسی تأثیر دولت الکترونیک بر کاهش فساد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب اسلامی پرداخته‌اند. نتایج نشان داده است که تقویت دولت الکترونیک، فساد اقتصادی موجود در کشورها را کاهش می‌دهد که این موضوع سرمایه‌گذاری بیشتر را روی ایجاد و بهبود شاخص‌های دولت الکترونیک می‌طلبد. عبداللهی و توکلی جوشقانی (۱۳۹۳) به بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی با استفاده از ضریب هم‌بستگی اسپیرمن (آزمون غیرپارامتری هم‌بستگی) پرداخته‌اند. نتایج به‌دست‌آمده از بررسی‌های این پژوهش نشان می‌دهد که توسعه دولت الکترونیک در کشورها موجب افزایش شفافیت و کاهش فساد در فعالیت‌ها و اقدامات دولت می‌شود. درویش و عظیمی زارچکانی (۱۳۹۵) به بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجیگری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین) با استفاده از تکنیک مدل‌سازی معادلات ساختاری پرداخته‌اند. روش پژوهش، توصیفی و روش گردآوری اطلاعات، پیمایشی است. برای گردآوری اطلاعات، از ابزار پرسشنامه استفاده شده است. جامعه آماری این پژوهش شامل پزشکان و پرستاران واحد ستادی بیمارستان پانزده خرداد ورامین است که حدود ۲۸۰ نفرند. نتایج نشان داد شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیرگذار است، اما اعتماد بر کاهش فساد اداری در بیمارستان پانزده خرداد ورامین تأثیری ندارد. بیابانی و ذوقی (۱۳۹۷) به بررسی موضوع رسانه‌های ابزاری برای ترویج شفافیت و مقابله با فساد سیاسی و مالی به روش توصیفی و تحلیلی پرداخته‌اند. در این تحقیق بیان شده است که رسانه‌ها اغلب «در خدمت تقویت کنترل منافع قدرتمندان» هستند، اما شفافیت به‌تنهایی در کاهش فساد کافی نیست. دسترسی گسترده به اصلاحات باید با «توانایی پردازش اطلاعات و انگیزه‌هایی برای عمل بر اساس اطلاعات پردازش‌شده» همراه شود؛ زیرا اگر رسانه‌ها نقش نظارتی خود را ایفا کنند، احتمال اینکه خطاهای مسئولان افشا و دچار پیگیری قضایی شوند یا قدرت یا شهرت خود را از دست دهند، افزایش می‌یابد. منظور و عباسی کلاش (۱۳۹۸) به بررسی نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد در چارچوب سه راهبرد کلان تشدید محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، تغییر قوانین بازی و افزایش شفافیت و نظارت عمومی پرداخته‌اند. در این مقاله بیان شده است که «شفافیت» که همان ارائه اطلاعات حکومتی در قالبی استاندارد به مردم است، امکان نظارت عمومی و پاسخ‌گویی مسئولان را فراهم می‌کند و راهبرد بسیار مؤثری در مقابله با فساد است. شفافیت بودجه دولتی و شفافیت اموال و دارایی مسئولان به‌طور خاص نقش مهمی در کاهش فساد ایفا می‌کند. حاجی ملا میرزایی و همکاران (۱۴۰۰) به بررسی تأثیر راهبرد شفافیت، شاخص فساد و ویژگی‌های بانکی بر شاخص رقابت در بانک‌های منتخب بورسی با استفاده از روش پانل دیتا و داده‌های

سال‌های ۱۳۹۷-۱۳۹۲ پرداخته‌اند. نتایج حاصل از تخمین مدل نشان می‌دهد که شفافیت بر افزایش رقابت‌پذیری تأثیر مثبت و معنادار داشته و شاخص فساد نیز باعث کاهش شاخص رقابت‌پذیری در بانک‌های منتخب بورسی شده است. پالیزدار و همکاران (۱۴۰۰) به بررسی نقش میانجی شفافیت اطلاعاتی در کاهش فساد اقتصادی در فضای تجارت الکترونیک کشور پرداخته‌اند. در این تحقیق از نمونه آماری متشکل از ۲۹۸ نفر کاربر فعال در فضای تجارت الکترونیک کشور و رویکرد حداقل مربعات معمولی (OLS) استفاده شده است. نتایج تحقیق نشان داده است که تجارت الکترونیک به‌صورت مستقیم بر کاهش فساد اقتصادی تأثیر معناداری ندارد، بلکه با توجه به معناداری متغیر میانجی شفافیت اطلاعاتی، موجب کاهش فساد اقتصادی از طریق تأثیر بر شفافیت اطلاعاتی می‌شود.

۱-۲-۲. مطالعات خارجی

لیندستد و ناورین^۱ (۲۰۰۵) به بررسی شفافیت و فساد تحت اهمیت مشروط مطبوعات آزاد در بین ۱۰۷ کشور با استفاده از روش حداقل مربعات (OLS) پرداخته‌اند. نتایج نشان داده است که شفافیت به‌خودی‌خود کافی نیست و در دسترس قرار دادن اطلاعات از فساد جلوگیری نمی‌کند. همچنین، در کشورهایی با سطح تحصیلات پایین و در نظام‌های سیاسی نیمه‌دموکراتیک، شفافیت باید با اصلاحات بیشتری همراه باشد تا ظرفیت مردم برای پردازش اطلاعات و اجرای تحریم‌ها را در صورت تأثیرگذاری تقویت کند. کلستاد و ویگ^۲ (۲۰۰۹) به بررسی اینکه آیا شفافیت کلید کاهش فساد در کشورهای غنی از منابع است، پرداخته‌اند. نتایج نشان داده است که شفافیت به‌خودی‌خود ناکافی است و باید با انواع دیگر سیاست‌ها تکمیل شود. اصلاحات شفافیت باید بر حوزه‌هایی متمرکز شود که بیشترین اهمیت را برای کاهش نفرین منابع دارد. با توجه به ادبیات نفرین منابع، تأکید سازمان ابتکار شفافیت صنایع استخراجی بر درآمدها به‌جای مخارج نابجا به‌نظر می‌رسد. چی لیو و همکاران^۳ (۲۰۱۱) ضمن بررسی نقش اینترنت در کاهش فساد به این نتیجه رسیدند که تأثیر اینترنت بر کاهش فساد از نظر آماری معنادار است. باتیستا ویرا^۴ (۲۰۱۳) به تأثیر شفافیت عمومی در مبارزه با فساد مطالعه‌ای درباره دولت الکترونیک شهرداری‌های برزیل پرداخته است. نتایج به‌دست‌آمده نشان داده است که سازوکارهای دولت الکترونیک به‌طور منفی با ناهنجاری‌ها در دولت محلی برزیل مرتبط هستند. ژو و همکاران^۵ (۲۰۱۷) در مطالعه خود به بررسی ابعاد مختلف تأثیر شفافیت بر گرایش مشتریان به تجارت الکترونیک پرداختند. در این مطالعه به این نتیجه رسیدند که شفافیت

1. Lindstedt & Naurin
2. KOLSTAD & WIIG
3. Chi Lio et.al.
4. Batista Vieira
5. Zhou et.al.

اطلاعاتی بر گرایش افراد برای فعالیت در فضای الکترونیک تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد. همچنین، احساس ریسک از سوی افراد بر میزان شفافیت در تجارت الکترونیک تأثیر منفی و معنی‌داری دارد. میستری و دیبلی^۱ (۲۰۱۸) به بررسی فساد و پارادوکس شفافیت در آفریقا پرداخته‌اند. در این مقاله بیان شده است که فساد به‌طور گسترده به‌عنوان سوءاستفاده از منصب دولتی برای منافع شخصی تعریف می‌شود. این تعریف دارای چندین کاستی اصطلاحی است و اصلاح‌طلبان مبارزه با فساد را تشویق می‌کند تا استراتژی‌هایی را در راستای راه‌حل‌های کارگزار اصلی طراحی کنند که معمولاً مقامات دولتی را هدف قرار می‌دهد نه دیگران. شاهینی و شه‌اج^۲ (۲۰۱۹) به بررسی تأثیر شفافیت در مبارزه با فساد با استفاده از روش پرسشنامه‌ای و مدل لاجستیک پرداخته‌اند. نتایج به‌دست‌آمده نشان داده است که افرادی که معنای حق اطلاعات را می‌دانند، ۸۶/۳ درصد کمتر از افرادی که معنای حق اطلاعات را نمی‌دانند، شانس رشوه دادن دارند. همچنین افرادی که قانون آلبانی درباره حق اطلاعات را می‌شناسند، ۴۸ درصد کمتر از افرادی که این قانون را نمی‌دانند، شانس رشوه دادن دارند. بر اساس این نتایج، افزایش آگاهی شهروندان درباره استفاده از حق اطلاعات به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد ضروری است. چن و گاناپاتی^۳ (۲۰۲۱) به بررسی موضوع «آیا سازوکارهای شفافیت فساد دولتی را کاهش می‌دهد؛ یک فراتحلیل» پرداخته‌اند که نشان می‌دهد شفافیت به‌طور کلی اثر شایان توجه، هرچند کوچک، در کاهش فساد دارد. شفافیت برای کاهش تدابیر فساد ذهنی مؤثرتر از عینی است. در حالی که سازوکارهای شفافیت قانونی با قوانین آزادی اطلاعات مهم هستند، شفافیت مالی و شفافیت الکترونیکی نقش قوی‌تری در مبارزه با فساد دولتی ایفا می‌کند. پاسخ‌گویی و تبلیغات به سازوکارهای شفافیت برای کاهش فساد می‌افزاید.

۱-۲-۳. جمع‌بندی مطالعات و نوآوری پژوهش حاضر

بررسی مطالعات انجام‌شده در این زمینه نشان می‌دهد که این پژوهش از چند نوآوری برخوردار است: اول اینکه، تاکنون پژوهشی به بررسی موضوع تأثیر دولت الکترونیک و شفافیت در کاهش فساد در کشور ایران با استفاده از رویکرد یادشده نپرداخته است و دوم اینکه با توجه به اینکه اغلب مطالعات صورت‌گرفته در کشور ایران توصیفی و تحلیلی هستند، در این پژوهش از روش رگرسیونی مارکوف-سوئیچینگ استفاده شده است. علت انتخاب این روش اقتصادسنجی به علت مزایای این مدل مانند الف) ضعف اغلب مدل‌ها در عدم توانایی لحاظ کردن انتظارات تغییر رژیم شکل‌گرفته در عوامل اقتصادی، ب) وجود تغییرات گسترده در سطح کلان اقتصاد کشور از جمله نرخ‌های

1. Mistree & Dibley
2. Shahini & Shehaj
3. Chen & Ganapati

بیکاری، دوره‌های تورمی شدید، تغییرات گسترده سیاست‌های نرخ ارز، هدفمندسازی یارانه‌ها و تحریم‌های مؤثر اقتصادی، پ) تفکیک درون‌زایی مشاهدات یک متغیر و نیز تفکیک درون‌زایی روابط بین مشاهدات متغیرها و ت) امکان پیش‌بینی تغییرات متغیرها از رژیم به رژیم دیگر است.

۲. تصریح مدل و روش تحقیق

۲-۱. تصریح مدل مارکوف - سوئیچینگ

مدل مارکوف - سوئیچینگ^۱ را برای نخستین بار کوانت^۲ (۱۹۷۲) و گلدفلد^۳ (۱۹۷۳) معرفی کردند که سپس همیلتون^۴ (۱۹۸۹) آن را برای بازارهای نوظهور توسعه داد. برای تصریح مدل دو حالت زیر را در نظر می‌گیریم که در آن می‌توان تعداد رژیم‌های مدل را به بیشتر از دو افزایش داد.

$$y_{s_t} = \beta_{0,s_t} + \sum_{i=1}^k \beta_{i,s_t} * x_{i,t} + \varepsilon_{s_t} \quad (۱)$$

در رابطه (۱)، x_i ها عوامل مؤثر بر گسترش فساد در کشور، $s_t = 1, 2 =$ متغیرهای وضعیت که دو حالت ممکن از تغییر رژیم را نشان می‌دهد و قابل مشاهده نیستند، ε_{s_t} عبارت خطای توزیع شده با میانگین صفر و σ_{s_t} انحراف استاندارد برای هر $s_t = 1, 2$ است. همه ضرایب و عبارت خطای e_t مجاز به جابه‌جایی بین این دو حالت هستند. احتمال انتقال از رژیم ۱ (۲) به رژیم ۲ (۱) در دوره زمانی t به $t + 1$ توسط تابع احتمال انتقال مارکوف (p21) (p12) کنترل می‌شود که در طول زمان ثابت فرض می‌شود. توزیع y_{s_t} به‌طور کامل با $\beta_{0,s_t}, \beta_{i,s_t}, \sigma_{s_t}$ و $0 < \rho_{11} < 1$ و $0 < \rho_{22} < 1$ توصیف می‌شود. بنابراین، ماتریس انتقال P به‌صورت زیر نمایش داده می‌شود.

$$P = \begin{bmatrix} \rho_{11} & \rho_{12} \\ \rho_{21} & \rho_{22} \end{bmatrix} \quad (۲)$$

که در آن $\rho_{11} + \rho_{12} = 1$ و $\rho_{21} + \rho_{22} = 1$ است. از آنجاکه ما هرگز نمی‌توانیم درباره اینکه s_t در هر زمان مشخص از t بیان‌کننده چه چیزی است، مطمئن باشیم، فقط براساس آنچه در زمان t اتفاق می‌افتد می‌توانیم استنباط کنیم که s_t بیان‌کننده چه چیزی است. احتمال اینکه s_t در یک زمان معین از t ، در رژیم j باشد، به‌صورت زیر بیان می‌شود.

$$\varepsilon_{jt} = pr(s_t = j | \Omega_t; \theta) \quad (۳)$$

1. Markov Switching
2. Quandt
3. Goldfeld
4. Hamilton

در رابطه بالا، $j=1,2$ و Ω شامل اطلاعات مشاهده شده از متغیرهای وابسته و مستقل برای زمان t تا زمان t و θ شامل مجموعه ای از پارامترهای جمعیتی رگرسیون تغییر رژیم است. به این معنا که:

$$\theta = (\beta_{i,1}, \beta_{i,2}, \rho_{11}, \rho_{22}, \sigma_1, \sigma_2)' \quad (4)$$

از آنجا که رژیم می تواند در وضعیت ۱ یا ۲ باشد، مجموع دو احتمال $\varepsilon_{1,t}$ و $\varepsilon_{2,t}$ همیشه با ۱ برابر می شوند. احتمالات را می توان به صورت تکراری از $t = 1, 2, \dots$ استنتاج کرد. درخصوص عبارت خطا برای دو رژیم تحت فرضیه گاوس، چگالی های شرطی مورد نیاز برای این تکرار با زیر بیان می شود.

$$\eta_{j,t} = f(y_t | s_t = j, \Omega_{t-1}; \theta) = \frac{1}{\sqrt{2\pi}\sigma_j} \exp\left(-\frac{(y_t - x_t'\beta_j)^2}{2\sigma_j^2}\right) \quad (5)$$

بنابراین، چگالی شرطی مشاهده شده با مجموع وزن احتمالی هر دو حالت برابر است که عبارت است از:

$$f(y_t | \Omega_{t-1}; \theta) = \sum_{i=1}^2 \sum_{j=1}^2 \rho_{ij} \varepsilon_{j,t-1} \eta_{j,t} \quad (6)$$

همچنین، لگاریتم تابع احتمال مرتبط با این تکرار به صورت زیر است.

$$\log f(\theta) = \sum_{t=0}^T \log f(y_t | \Omega_{t-1}; \theta) = \sum_{t=0}^T \log \left(\sum_{i=1}^2 \sum_{j=1}^2 \rho_{ij} \varepsilon_{j,t-1} \eta_{j,t} \right) \quad (7)$$

پارامترهای θ را می توان با به حداکثر رساندن لگاریتم تابع احتمال معادله (۷) تخمین زد.

۲-۲. تحلیل داده ها

در این پژوهش که از نوع تحلیلی-کاربردی است، با استفاده از روش رگرسیون مارکوف-سوئیچینگ^۱ (MSR) که روش ناخطی است، فرضیه ناخطی بودن تأثیر شفافیت و دولت الکترونیک در کاهش فساد آزمون می شود. داده های مورد نیاز از بانک جهانی، صندوق بین المللی پول و سازمان بین المللی شفافیت تهیه شده است و به صورت سری زمانی سالانه در دوره زمانی ۲۰۰۳ تا ۲۰۲۱ است. الگوی پیشنهادی به صورت زیر ارائه می شود.

$$Corr = F(GOE, VIO, ELED, REQ, INV, EP, ROL) \quad (8)$$

که در آن، $Corr$ شاخص درک فساد، GOE اثربخشی دولت (بیان‌کننده شفافیت)، VIO آزادی بیان و مسئولیت‌پذیری (بیان‌کننده پاسخ‌گویی)، $ELED$ دموکراسی انتخاباتی، REQ کیفیت نظارت، INV ورود فناوری خارجی به کشور، EP مشارکت الکترونیکی شهروندان در تصمیمات دولت (لازم‌به‌ذکر است که با توجه به رابطه $G2C$ ، توسعه دولت الکترونیک با میزان استفاده شهروندان از دولت الکترونیک ارزیابی می‌شود که در سه سطح عمل می‌کند. در این پژوهش، توسعه دولت الکترونیک در سطح سوم مورد ارزیابی قرار گرفته است. در این سطح از دولت الکترونیک، شهروندان به‌شدت درگیر فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری هستند. به عبارت دیگر، دولت الکترونیک انجمن‌های آنلاین یا نظرسنجی‌های آنلاین را برای مشارکت شهروندان و ارائه نظرات در باره سیاست‌ها یا تصمیمات دولت فراهم می‌کند) و ROL پایبندی به قوانین جامعه است. ذکر این نکته ضروری است که متغیرهای به‌کاررفته در تخمین الگو بر اساس درجه پایایی متغیرهاست. مدل اتخاذشده با پیروی از مطالعات باتیستا ویرا (۲۰۱۳)، میستری و دیلی (۲۰۱۸) و چن و گاناپاتی (۲۰۲۱)، با کمی تفاوت، رابطه میان متغیرهای مورد مطالعه را با استفاده از تکنیک اقتصادسنجی (MSR) و رویکرد غیرخطی، مدل‌سازی می‌کند. شکل تابعی و قابل برآورد این مدل را می‌توان به‌صورت زیر ارائه کرد.

$$(Corr)_t = \mu + \alpha_0(GOE)_t + \beta_0(VIO)_t + \theta_0(ELED)_t + \delta_0(REQ)_t + \gamma_0(INV)_t + \delta_0(EP)_t + \mu_0(ROL)_t + U_t \quad (9)$$

لازم به ذکر است که برای تخمین مدل از نرم‌افزار Eviews10 استفاده شده است.

۲-۳. تحلیل مدل

۲-۳-۱. آزمون ایستایی متغیرها

مطابق ادبیات اقتصادسنجی، برای جلوگیری از بروز رگرسیون‌های کاذب، پیش از هر تخمینی باید ابتدا از ایستا بودن متغیرها اطمینان حاصل کرد. برای بررسی مانایی متغیرها از آزمون ریشه واحد دیکی‌فولر تعمیم‌یافته (ADF) استفاده شده است. نتایج ارائه شده در جدول شماره (۴) نشان می‌دهد که همه متغیرهای الگو پس از یک بار تفاضل‌گیری ایستا شده‌اند.

جدول ۴: نتایج آزمون مانایی دیکی فولر تعمیم یافته (ADF)
در سطح و تفاضل مرتبه اول متغیرهای موجود در الگو بین سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۰۳

ELED		VIO		GOE		Corr	
DF(1)	سطح	DF(1)	سطح	DF(1)	سطح	DF(1)	سطح
-۲/۳۷	-۲/۲۸	-۲/۴۵	-۳/۱۶	-۳/۷۲	-۲/۴۵	-۳/۳۲	-۲/۶۰
ROL		EP		INV		REQ	
DF(1)	سطح	DF(1)	سطح	DF(1)	سطح	DF(1)	سطح
-۲/۶۳	-۳/۶۹	-۳/۹۹	-۳/۳۷	-۳/۶۳	-۳/۰۵	-۲/۹۳	-۲/۲۲

منبع: یافته‌های پژوهش (آزمون دیکی فولر، معنی داری در سطح اطمینان ۹۹ درصد).

۲-۳-۲. تعیین وقفه بهینه برای الگوی تحقیق

نخستین گام در تخمین یک مدل MS، تعیین وقفه بهینه برای متغیرهای مدل است. برای این کار با توجه به سالانه بودن دوره زمانی تحقیق، وقفه بهینه متغیرها با استفاده از الگوی ARMA و معیار شوارتز محاسبه شده است. وقفه بهینه برای متغیرهای الگو در جدول شماره (۵) ارائه شده است.

جدول شماره ۵: نتایج تعداد وقفه بهینه متغیرهای موجود در الگو بین سال‌های ۲۰۲۱-۲۰۰۳

متغیرها	Corr	GOE	VIO	ELED	REQ	INV	EP	ROL
وقفه	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰

منبع: یافته‌های پژوهش (خروجی نرم افزار ایویوز).

۲-۳-۳. آزمون غیرخطی و تعیین تعداد بهینه رژیم

مرحله بعدی در برآورد الگوی MSR، انتخاب نوع الگو از نظر خطی یا غیرخطی بودن و تعیین تعداد بهینه رژیم‌هاست. بر اساس نتایج ارائه شده در جدول شماره (۶)، مقدار آماره آزمون LR در سطح ۹۹ درصد معنی دار است. بنابراین، می‌توان از الگوی غیرخطی مارکوف - سوئیچینگ برای برآورد الگو استفاده کرد. در مرحله بعد، برای تصریح الگو باید رتبه خودرگرسیون و تعداد رژیم‌های الگوی مارکوف-سوئیچینگ تعیین شود. با توجه به حجم نمونه باید مدل MS برای مراتب مختلف خودرگرسیون (P) و تعداد رژیم (M) تخمین زده شود. معیارهای اطلاعاتی SCB، HQ و AIC نیز برای تعیین تعداد بهینه رژیم کاربرد دارند. مدل بهینه انتخاب شده بدون وقفه برای متغیرهای الگو و تعداد رژیم بهینه نیز ۲ است.

جدول ۶: نتایج آزمون LR

ارزش احتمال	درجه آزادی	مقدار آماره
۰/۰۰۰۱	۵	۱۳/۸۳۵

منبع: یافته‌های پژوهش (خروجی نرم افزار ایویوز).

۲-۳-۴. تخمین مدل تحقیق

برای تخمین مدل تحقیق، در این مرحله پارامترهای مدل با استفاده از الگوریتم نیوتن-رافسن برآورد می‌شود که نتایج آن در جدول شماره (۷) ارائه شده است. بر اساس نتایج گزارش شده، همه ضرایب برآورد شده در سطح اعتماد ۹۵ درصد معنی‌دار و مطابق با مبانی نظری بیان شده هستند. همچنین، مقدار عامل تورم واریانس (Vif) کمتر از ۵ و بر اساس تئوری‌های اقتصادسنجی نشان‌دهنده نبود هم‌خطی بین متغیرهای الگوست. مقدار عرض از مبدأ در رژیم صفر ۶۴/۵۰ و مقدار عرض از مبدأ در رژیم اول ۴۸/۴۷ است. بر اساس دیدگاه همیلتون، رژیم با عرض از مبدأ کمتر یا منفی نشان‌دهنده رژیم رکود و رژیم با عرض از مبدأ بیشتر یا مثبت نشان‌دهنده رژیم رونق است. بنابراین، می‌توان دو رژیم را متصور شد؛ رژیم صفر بیان‌کننده دوران رونق (حالتی که فساد در حال کاهش است) و رژیم یک بیان‌کننده دوران رکود (حالتی که فساد در حال افزایش است) است.

جدول ۷: نتایج برآورد الگوی مارکوف - سوئیچینگ برای اقتصاد ایران در دوره زمانی ۲۰۰۳-۲۰۲۱

بخش	رژیم صفر		رژیم یک		
	ضریب	Prob	متغیرها	ضریب	Prob
متغیرها					
GOE	-۱/۶۸*	۰/۰۰	GOE	-۱۳۸/۱۶*	۰/۰۰
VIO	-۱۵/۵۱*	۰/۰۰	VIO	-۱۰/۴۹*	۰/۰۰
ELED	-۴۴/۶۰*	۰/۰۰	ELED	-۱۴۴/۸۵*	۰/۰۰
REQ	-۳/۳۵*	۰/۰۱	REQ	-۱۹/۵۹*	۰/۰۰
INV	-۴/۵۰*	۰/۰۰	INV	۴/۳۱*	۰/۰۰
EP	-۱/۱۷*	۰/۰۰	EP	-۱۱۲/۶۹*	۰/۰۰
ROL	۱۰/۴۱*	۰/۰۰	ROL	۳۶/۷۸*	۰/۰۰
C	۶۴/۵۰*	۰/۰۰	C	۴۷/۴۸*	۰/۰۰
LOG(SIGMA)	-۱/۰۲*	۰/۰۰			
معیار شوارتز (sc)	۴/۳۶				
P11-C	۲/۶۸*	۰/۰۰			
P21-C	-۰/۹۲*	۰/۰۰			

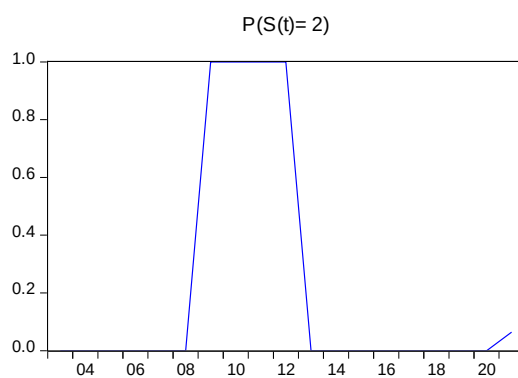
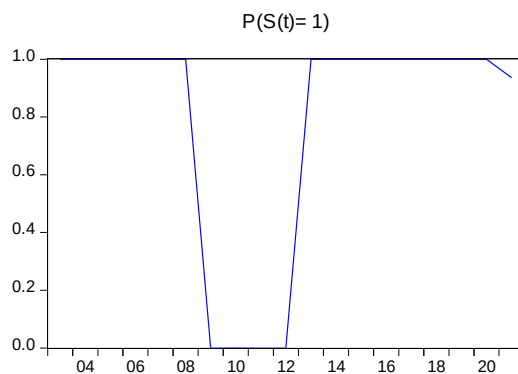
منبع: یافته‌های پژوهش (* نشان‌دهنده معنی‌داری در سطح ۹۵ درصد).

مطابق جدول بالا، در رژیم صفر، متغیرهای شفافیت، پاسخ‌گویی، دموکراسی، کیفیت نظارت، ورود فناوری خارجی به کشور و توسعه دولت الکترونیک به ترتیب به میزان ۱/۶۸، ۱۵/۵۱، ۴۴/۶۰، ۳/۳۵، ۴/۵۰، ۱/۱۷ درصد تأثیر منفی معنی‌دار بر فساد می‌گذارند. این در حالی است که متغیر پابندی به قوانین جامعه به میزان ۱۰/۴ درصد تأثیر مثبت معنی‌دار بر فساد می‌گذارد. نتایج نشان داده است که در شرایط رونق اقتصادی با قرار گرفتن در رژیم صفر (حالتی که فساد در حال کاهش است)، با

افزایش میزان شفافیت، پاسخ‌گویی مسئولان، دموکراسی، کیفیت نظارت، ورود سرمایه خارجی به کشور و توسعه دولت الکترونیک می‌توان میزان فساد در جامعه را کاهش داد. همچنین، اگر پابندی به قوانین جامعه کمتر باشد، فساد در آن جامعه افزایش می‌یابد. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، تأثیر متغیرهای دموکراسی و پاسخ‌گویی مسئولان در کاهش فساد بیشترین است و تأثیر ورود فناوری خارجی به کشور در کاهش فساد بیشتر از متغیرهای شفافیت و توسعه دولت الکترونیک است. نتایج به‌دست‌آمده با مطالعات کولستاد و ویق (۲۰۰۹) و چن و گاناپاتی (۲۰۲۱) مطابقت دارد.

در شرایط رکود اقتصادی با قرار گرفتن در رژیم یک (حالتی که فساد در حال افزایش است)، متغیرهای شفافیت، پاسخ‌گویی، دموکراسی، کیفیت نظارت و توسعه دولت الکترونیک به ترتیب به میزان ۱۳۸/۱۶، ۱۰/۴۹، ۱۴۴/۸۵، ۱۹/۵۹ و ۱۱۲/۶۹ درصد تأثیر منفی معنی‌دار بر فساد می‌گذارد. این در حالی است که متغیرهای پابندی به قوانین جامعه و ورود فناوری‌های خارجی به کشور به ترتیب به میزان ۳۷/۷۸ و ۴/۳۱ درصد تأثیر مثبت معنی‌دار بر فساد می‌گذارد. نتایج نشان داده است که با بهبود و افزایش متغیرهای شفافیت، پاسخ‌گویی، دموکراسی، کیفیت نظارت و توسعه دولت الکترونیک می‌توان میزان فساد در جامعه را کاهش داد. همچنین، با کاهش ورود فناوری‌های خارجی به کشور و پابندی کمتر به قوانین جامعه، فساد در جامعه افزایش می‌یابد. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، متغیرهای دموکراسی، شفافیت و توسعه دولت الکترونیک به ترتیب بیشترین تأثیر را در کاهش فساد دارند. در حالت کلی، نتایج نشان داده است که در هر دو رژیم، تأثیر دموکراسی در کاهش فساد بسیار بالاست و دولت‌ها می‌توانند با دادن اجازه آزادی بیان، آزادی انجمن‌ها و نیز انتخاب رهبران سیاسی از طریق انتخابات آزاد و منصفانه بر کاهش فساد تأثیرگذار باشند. در ادامه، ابتدا نمودار مربوط به احتمال قرار گرفتن هر سال در دو رژیم آورده می‌شود و سپس به بررسی ویژگی‌های مدل می‌پردازیم. نتایج نمودار شماره (۲) نشان داده است که دوره‌های رونق نسبت به دوره‌های رکود از احتمال بالاتر برخوردار است و در دوره نزدیک‌تری اتفاق افتاده است.

Markov Switching Smoothed Regime Probabilities



نمودار ۲: احتمال قرار گرفتن هر سال در دو رژیم
منبع: خروجی نرم افزار ایویوز.

جدول ۸: ویژگی رژیم‌ها

سال‌ها	میانگین هر دوره قرار گرفته	تعداد مشاهدات قرار گرفته	نوع رژیم
۲۰۰۳ الی ۲۰۰۹ و ۲۰۱۴ الی ۲۰۲۱	۱۵/۶۹	۱۵	رژیم یک (رکود)
۲۰۱۰ الی ۲۰۱۳	۳/۵۳	۴	رژیم صفر (رونق)

منبع: یافته‌های پژوهش.

در جدول شماره (۸)، سال‌ها و تعداد مشاهدات قرار گرفته در هریک از رژیم‌ها نشان داده شده است. نتایج حاصل از این جدول مطابق نظریات اقتصادی نیست؛ زیرا بر اساس نظریات اقتصادی، دوران رکود معمولاً دارای عمر کمتری نسبت به دوران رونق است. همچنین، نتایج نشان داده است که در اقتصاد ایران دوران رکود به‌طور متوسط ۱۵/۶۹ دوره و دوران رونق به‌طور متوسط ۳/۵۳ دوره به

طول می‌انجامد. در جدول شماره (۹)، احتمالات مربوط به انتقال از رژیم به رژیم دیگر بیان شده است. بر اساس نتایج به‌دست‌آمده، از آنجاکه احتمال انتقال از رژیم صفر به خود این رژیم بسیار بالاست، رژیم صفر پایدارترین رژیم است؛ به عبارت دیگر، با توجه به نتایج ماتریس احتمال انتقال می‌توان بیان داشت که اگر در وضعیت رونق باشیم، به‌طور متوسط (در دوره حدود ۴ ساله) با احتمال ۹۳ درصد در سال آینده در همان وضع باقی می‌مانیم و با احتمال ۶ درصد به دوره رکود انتقال می‌یابیم، اما اگر به وضعیت رکود وارد شده باشیم (در دوره ۱۵ ساله) با احتمال ۷۱ درصد در سال بعد در همان وضعیت باقی می‌مانیم و تنها با احتمال ۲۸ درصد به دوره رونق بازمی‌گردیم.

جدول ۹: احتمالات انتقال از رژیمی به رژیم دیگر

T \ T-1	رژیم صفر (رونق)	رژیم یک (رکود)
رژیم صفر (رونق)	۰/۹۳۶	۰/۰۶۳
رژیم یک (رکود)	۰/۲۸۲	۰/۷۱۷

منبع: یافته‌های پژوهش.

۲-۳-۵. ارزیابی مدل

پس از برآورد مدل باید نتایج به‌دست‌آمده را مورد ارزیابی قرار دهیم. همان‌طور که در بخش معرفی الگو بیان شد، جملات اخلال مدل باید دارای توزیع نرمال بوده و خودهم‌بستگی و ناهمسانی واریانس وجود نداشته باشد. بر اساس نتایج مندرج در جدول شماره (۱۰)، ارزش احتمال آزمون F برای آزمون عدم وجود خطای خودهم‌بستگی، ۰/۱۵ به دست آمده است که بر اساس آن، فرضیه صفر (نبود خودهم‌بستگی) در سطح اطمینان مناسبی پذیرفته می‌شود. همچنین بر اساس نتایج به‌دست آمده، مدل فاقد ناهمسانی واریانس و پسماندهای مدل نیز دارای توزیع نرمال است.

جدول ۱۰: نتایج آزمون‌های ارزیابی الگو

آزمون	ارزش احتمال آزمون F	نتیجه
وجود خطای خودهم‌بستگی	۰/۱۵	نبود خودهم‌بستگی
وجود ناهمسانی واریانس‌ها	۰/۲۵	نبود ناهمسانی واریانس‌ها
نرمال بودن باقی‌مانده‌ها	۰/۵۶	توزیع نرمال

منبع: یافته‌های پژوهش.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف بررسی تأثیر دولت الکترونیک و شفافیت در کاهش فساد صورت گرفته است. برای این کار با استفاده از داده‌های سری زمانی سالانه در دوره ۲۰۲۱-۲۰۰۳ و با به‌کارگیری مدل رگرسیون مارکوف-سوئیچینگ (MRS) به بررسی این ارتباط در اقتصاد ایران پرداخته شده است.

نتایج نشان داده است که اولاً، در هر دو رژیم صفر (حالتی که فساد در حال کاهش باشد) و رژیم یک (حالتی که فساد در حال افزایش باشد)، با افزایش میزان شفافیت، پاسخ‌گویی مسئولان، دموکراسی، کیفیت نظارت، ورود سرمایه خارجی به کشور و توسعه دولت الکترونیک می‌توان میزان فساد در جامعه را کاهش داد. این در حالی است که اگر پایداری به قوانین جامعه کمتر باشند، اول، فساد در آن جامعه افزایش می‌یابد. دوم، از آنجاکه احتمال انتقال از رژیم صفر به خود این رژیم بسیار بالاست، رژیم صفر پایدارترین رژیم است. سوم، نتایج به‌دست‌آمده تأکیدی بر نظریات اقتصادی «دوران رکود معمولاً دارای عمر کمتری نسبت به دوران رونق هستند»، نیست. با توجه به اینکه در هر دو رژیم تأثیر دموکراسی در کاهش فساد بسیار بالا ست، پیشنهاد می‌شود که دولت‌ها با دادن اجازه آزادی بیان، آزادی انجمن‌ها و نیز انتخاب رهبران سیاسی از طریق انتخابات آزاد و منصفانه بر کاهش فساد تأثیرگذار باشند. همچنین، از آنجاکه پس از گسترش فساد در جامعه، متغیرهای شفافیت‌سازی و توسعه دولت الکترونیک پس از متغیر دموکراسی از جمله تأثیرگذارترین مؤلفه‌ها بر کاهش فساد است، دولت‌ها می‌توانند با افزایش شفافیت، پاسخ‌گویی، مسئولیت‌پذیری، توسعه دولت الکترونیک و مشارکت شهروندان در تصمیمات دولت و در نهایت تلاش برای ورود فناوری خارجی در راستای اشتغال جوانان بر کاهش فساد تأثیرگذار باشند.

منابع

- بیابانی، غلامحسین و ذوقی، بهنام (۱۳۹۷)، «رسانه‌ها ابزاری برای ترویج شفافیت و مقابله با فساد سیاسی و مالی»، فصلنامه علمی رسانه، دوره ۲۹، شماره ۳، صص ۱۰۴-۸۵.
- پالیزدار، کاظم، چیرانی، ابراهیم، میربرگکار، سیدمظفر و دیگران (۱۴۰۰)، «نقش میانجی شفافیت اطلاعاتی در کاهش فساد اقتصادی در فضای تجارت الکترونیک کشور»، تحقیقات حسابداری و حسابرسی، دوره ۱۳، شماره ۴۹، صص ۸۰-۶۱.
- درویش، حسن و عظیمی زاجکانی، فاطمه (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجیگری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین)»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۸، شماره ۱، صص ۱۶۶-۱۵۳.
- شکوه، حسن؛ حاجی ملامیرزایی، محمدصادق و حاجی ملامیرزایی، حمید (۱۴۰۰)، «تأثیر راهبرد شفافیت، شاخص فساد و ویژگی‌های بانکی بر شاخص رقابت در بانک‌های منتخب بورسی»، پژوهش‌های راهبردی بودجه و مالی، دوره ۴، شماره ۲، صص ۱۵۹-۱۳۱.
- عبداللهی، علی و توکلی جوشقانی، نازنین (۱۳۹۳)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی»، نشریه چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۱۸، صص ۹۱-۷۳.

منظور، داود و عباسی کلاش، مصطفی (۱۳۹۸)، «نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد در کشور»، فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی، دوره ۷، شماره ۲۷، صص ۸۷-۱۰۳.

متفکر آزاد، محمدعلی، جامه‌شورانی، زینب و حیدری داد، زینب (۱۳۹۲)، «تأثیر دولت الکترونیک بر کاهش فساد اقتصادی در گروه کشورهای منتخب اسلامی»، فصلنامه مدل‌سازی اقتصادی، دوره ۷، شماره ۲۴، صص ۳۷-۵۱.

- Ackerman J. (2004), "Co-governance for accountability: beyond "exit" and "voice"". *World Dev.* 32:447-63.
- Akerloff G. (1970), "The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism". *Q. J. Econ.* 84:488-500.
- Andvig, J.C.; Fjeldstad, O.H; Amundsen, I.; Sissener, T; Soreide, T. (2001), "Research on Corruption: A Policy-Oriented Survey". Bergen: CMI, Report No. R2001:7
- Batista Vieira, j. (2013), " the impact of public transparency in fighting corruption A study on Brazilian municipalities e-government", *JeDEM*, 5(1), pp: 80-106.
- Brunetti, A. & Weder, B. (2003), "A free press is bad news for corruption", *Journal of Public Economics*.
- Besley, T., & Prat, A. (2006), "Handcuffs for the grabbing hand? Media capture and government accountability". *American Economic Review*.
- Bellver, A., & Kaufmann, D. (2005), "Transparency Initial Empirics and Policy Applications". Preliminary draft discussion paper presented at the IMF conference on transparency and integrity June 6- 7, Washington, DC: World Bank
- Ball C. (2009), "What is transparency? Public Integrity".
- Brandeis L. (1913), "*Other Peoples' Money and How Bankers Use It*". New York: F.A. Stokes.
- Chen, C. & Ganapati, S. (2021), " Do transparency mechanisms reduce government corruption? A meta-analysis ", *International Review of Administrative Sciences*.
- Chand, Sheetal K.; Moene, Karl O. (1999), "Controlling Fiscal Corruption". *World Development* 27(7): 1129-1140.
- Department of Economic and Social Affairs Public Institutions, <https://publicadministration.un.org>.
- Florini, A. (2000), "Does the Invisible Hand Need a Transparent Glove? The Politics of Transparency"https://ink.library.smu.edu.sg/cgi/viewcontent.cgi?article=3349&context=soss_research.
- Fung A, Graham M, Weil D. (2007), "*Full Disclosure: The Perils and Promise of Transparency*". New York: Cambridge Univ. Press.
- Hiller, J. S., & Belanger, F. (2001), "Privacy strategies for electronic government". In M. A. Abramson & G. E. Means (Eds.), *E-government 2001* (pp. 162-198). New York: Rowman & Littlefield.
- Johnson, J. (2014), "Corruption and Stabilisation: Aid Agencies' Anti-Corruption Strategies in Fragile States". Unpublished PhD Thesis. Cambridge: University of Cambridge..
- KOLSTAD, I. and WIIG, A. (2009), "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?", *World Development* Vol. 37, No. 3, pp. 521-532.
- Kolstad, I. & Wiig, A. (2009), "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource Rich Countries?", *World Development*
- Kolstad, I.; Fritz, V.; O'Neil, T.(2008), "Corruption, Anti-Corruption Efforts and Aid: Do Donors Have the Right Approach?", Working Paper No. 3.
- Kosack, S. and Fung, A. (2014), " Does Transparency Improve Governance?", *Annual Review of Political Science*, Vol. 17:65-87.
- Lindstedt, C. & Naurin, D. (2005), "Transparency and Corruption The Conditional Significance of a Free Press", *QOG WORKING PAPER SERIES*, PP: 1-48.
- Meiklejohn A. (1948), "Free Speech and Its Relation to Self-Government". New York: Harper Brothers.

- McGee R, Gaventa J. (2011), "Shifting power? Assessing the impact of transparency and accountability initiatives". *IDS Work. Pap.* 2011:1-39.
- Mistree, D. & Dibley, A. (2018), "Corruption and the Paradox of Transparency.", *WORKINGPAPER SERIES*, pp: 2-31.
- Oliver RW, (2004), "What is Transparency?" New York: McGraw-Hill
- Podder, B. (2013), "Evaluating local e-Government in New Zealand: a socio-technical approach". Auckland University of Technology.
- Roberts A. (2008). *Blacked Out: Government Secrecy in the Information Age*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Suphachalasai, S. (2005), "Bureaucratic corruption and mass media". Environmental economy and policy research discussion paper series. Cambridge: University of Cambridge.
- Shahini, L. & Shehaj, A. (2019), "The Impact of Transparency in the Fight Against Corruption", *Mediterranean Journal of Social Sciences*, Vol. 10, No. 5, pp:47-53.
- Stiglitz, J. E. (2002a), "On liberty, the right to know and public discourse: The role of transparency in public life". In M. Gibney (Ed.), *Globalizing rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Straub, D., Boudreau, M.-C., & Gefen, D. (2004), "Validation guidelines for IS positivist research". *The Communications of the Association for Information Systems*, 13(1), 63.
- United Nations. (2012), "E-Government Survey 2012".
- United Nations. (2014), "E-Government Survey 2014".
- Vicente, M. R., & Novo, A. (2014), "An empirical analysis of e-participation. The role of social networks and e-government over citizens' online engagement." *Government Information Quarterly*, 31(3), 379-387.
- Vishwanath, T. and Kaufmann. D.(1999), "Towards Transparency in Finance and Governance", World Bank.
- World Bank. (2011), *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development*. Washington, DC: World Bank. 2011a.
- Yildiz, M. (2007), "E-government research: Reviewing the literature, limitations, and ways forward". *Government Information Quarterly*, 24(3), 646-665.
- Zhou, L, Wang, W, Xu, J, Liu, T, GU, J, (2018), "Perceived Information Transparency in B2C e-commerce: An Empirical Investigation", *Information and Management Journal*,



توسعه و به کارگیری مبانی فناوری و نهادی؛ سازمان دهی شفاف سازی دیجیتال دستگاه های اجرایی (تجربه کشورهای موفق)

حجت حاجی محمدی یزدی^۱

امید میرمحمدی^۲

چکیده

بسیاری از دولت ها تحت فشار برای مبارزه با فساد، پاسخ گویی مقامات دولتی و ایجاد اعتماد برای شهروندان، به دنبال شفافیت بیشتر هستند. آن ها داده های مربوط به عملیات داخلی خود را منتشر می کنند، فرایندهای تصمیم گیری را بیرونی می کنند، خطوط استعلام دیجیتالی را برای مقامات دولتی ایجاد می کنند و دیگر اشکال شفافیت را با استفاده از ابزارهای دیجیتال به کار می گیرند. به رغم وجود بسیاری از ابزارهای دیجیتال افزایش دهنده شفافیت، کنار هم قرار دادن چنین ابزارهایی به منظور دستیابی به سطح مطلوب شفافیت دیجیتال برای طراحی کل سیستم های دولتی همچنان چالش برانگیز است. در این زمینه، اصول راهنماهای طراحی وجود ندارد. هدف این مقاله پر کردن همین شکاف است؛ از این رو مجموعه ای از موانع برای شفافیت دیجیتال در دولت را شناسایی و ۱۶ اصل طراحی را برای غلبه بر چنین موانعی تعریف می کنیم. این اصول را با استفاده از سه مطالعه موردی از کشورهای مختلف ارزیابی می کنیم. برخی از اصول برای طرح ها، برخی دیگر برای سیستم ها و برخی هم برای کل سازمان ها اعمال می شود. برای دستیابی به شفافیت دیجیتال، پیش از ایجاد و استقرار راه حل های دیجیتال، سازمان های دولتی باید مبانی فناوری و نهادی را ایجاد و از چنین پایه هایی برای سازمان دهی خود در راستای شفافیت استفاده کنند. اصول طراحی پیشنهادی به توسعه و به کارگیری چنین پایه هایی کمک می کند.

واژگان کلیدی: شفافیت، شفافیت دیجیتال، شفافیت بر اساس طرح، داده های باز، دولت باز، اصول طراحی

۱. دانشجوی دکتری مدیریت رسانه، دانشگاه تهران، hojatyazdi69@ut.ac.ir

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد حقوق تجارت بین الملل، دانشگاه آزاد، واحد تهران مرکز

مقدمه

فقدان شفافیت در عملیات و فرایندهای تصمیم‌گیری دولت اغلب با رسوایی‌های فساد مرتبط است (Harrison & Sayogo, 2014)؛ برای مثال تصمیم‌گیری ضعیف (Guillamon et al, 2016)، عدم پاسخ‌گویی مقامات دولتی (لورنسو، ۲۰۱۵)، مدیریت ناکارآمد سازمان‌های دولتی (Kosack & Fung, 2014). شفافیت اغلب به‌عنوان یکی از شرایط حیاتی برای حکمرانی خوب و سازوکاری ضروری برای ایجاد توازن قدرت بین دولت و مردم تلقی می‌شود (Janssen & van den Hoven, 2015). شفافیت احتمال کشف تخلفات، افشای سوءاستفاده از قدرت و بررسی دقیق فعالیت‌ها را افزایش می‌دهد.

درک شهودی شفافیت آسان است، اما تعریف آن دشوار و حتی درکش دشوارتر است. تعاریف و مفهوم‌سازی‌های مختلف شفافیت بر جنبه‌های گوناگون تأکید دارند و انتظارات متفاوتی را نسبت به این مفهوم تدوین می‌کنند. انتظارات شامل بهبود پاسخ‌گویی (Peixoto, 2013)، حکومت‌داری خوب (Ward, 2014)، تصمیم‌گیری بهتر (Navarro-Galera et al, 2016)، فساد کمتر (Bertot et al, 2010) و باز بودن بیشتر (Matheus & Janssen, 2020; Frank & Oztoprak, 2015) است.

هم‌زمان، همچنین استدلالی مطرح شده است که انتظارات از فناوری دیجیتال برای کمک به ایجاد شفافیت در دولت به‌طور غیرواقعی بالاست (Bannister & Connolly, 2011).

شفافیت دیجیتال در اینجا به سازمان‌های دولتی اطلاق می‌شود که برای شفاف‌تر شدن به فناوری‌ها و شبکه‌های دیجیتال متکی هستند. شفافیت دیجیتال اغلب به‌عنوان روشی مؤثر و کم‌هزینه برای ایجاد بینش در عملیات و تصمیمات دولت در نظر گرفته می‌شود. چنین شفافیتی، بخشی از دستور کار گسترده‌تر دولت باز است که مدعی بهبود باز بودن، شفافیت و پاسخ‌گویی در تصمیم‌گیری دولت است تا مشارکت و اعتماد شهروندان به دولت را افزایش دهد (Janssen, 2011)؛ او بالدی، ۲۰۱۳). سازوکار رایج برای شفافیت دیجیتال، باز کردن داده‌های دولتی به روی عموم است (Luna et al, 2011). از طریق پورتال‌ها، برنامه‌های اختصاصی یا رابط‌های برنامه‌نویسی برنامه API، پورتال داده‌باز مجموعه داده‌های خام را برای استفاده انسان یا ماشین در دسترس قرار می‌دهد و برنامه رابطی را برای کاوش، تحلیل و تجسم داده‌ها به این روش فراهم می‌کند که امکان اجرای عملیات کاملاً کنترل‌شده روی چنین داده‌هایی را ایجاد می‌کند. کلان‌داده‌ها، تحلیل داده‌ها، هوش مصنوعی^۱ و دیگر الگوریتم‌های مبتنی بر داده که داده‌های موجود را پردازش و تحلیل و نتایج را تجسم می‌کنند، پشت چنین احتمالاتی هستند.

به‌رغم مزایای آن و در دسترس بودن ابزارهای دیجیتال مربوط، دستیابی به شفافیت کامل دشوار است (Fung, 2013) و تحقق عملی شفافیت دیجیتال چالش برانگیز است. اول، باز کردن اطلاعات دولتی به‌تنهایی کافی نیست (Janssen et al, 2012)؛ زیرا بسیاری از موانع اجتماعی و فنی مانع ایجاد شفافیت دیجیتال از چنین داده‌هایی می‌شود (Conradie & Choenni, 2014). دوم، درحالی‌که می‌توان داده‌ها را باز کرد و به اشتراک گذاشت، بینش محدودی را درباره عملیات دولت ایجاد می‌کند. داده‌های بیشتر ممکن است به‌طور خودکار منجر به شفافیت بیشتر نشود. سوم، از آنجاکه افراد تحت کنترل معمولاً ابتکارات شفافیت را رهبری می‌کنند، تصمیمات خود را بر اساس داده‌های موجود استوار می‌کنند، اما اغلب نیازهای عمومی را در نظر نمی‌گیرند (Janssen et al, 2012). چهارم، ارائه داده‌های منتخب و انبوه پورتال‌های داده دولتی باز ممکن است دیدگاه طراحان خود را تعبیه کند (Kitchin et al, 2015) درحالی‌که تنوع دیدگاه‌های گروه‌های مختلف را در جامعه کثرت‌گرا سرکوب می‌کند؛ ازاین‌رو چنین داده‌هایی ممکن است برای پاسخ‌گویی و مبارزه با تقلب و فساد نامناسب باشند. پنجم، به‌رغم ابزارهای فراوان موجود برای باز کردن جنبه‌های عملیات و سازمان دولتی، این ابزارها محدودیت‌های خود را دارند و هیچ راهنمایی درباره نحوه استفاده از آن‌ها برای دستیابی به سطح مطلوب شفافیت دیجیتال در ساختارها و عملیات دولتی وجود ندارد.

با توجه به چالش‌های فوق، هدف این مقاله ارائه راهنمایی برای ایجاد شفافیت دیجیتال در دولت است. این راهنمایی از طریق مجموعه‌ای از اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال ارائه می‌شود. هدف از این اصول، غلبه بر موانع مختلف شفافیت دیجیتال و ایجاد دریچه‌ای برای عموم در راستای مشاهده عملکرد داخلی دولت است. اصول بخشی از نظریه پنجره (Matheus & Janssen, 2020)، با بسیاری از عوامل مرتبط با شفافیت دیجیتال و پنجره‌های متعدد ارائه شده برای تحقق چنین شفافیتی.

مطابق با ماتئوس و یانسن (2020: 3)، چنین پنجره‌ای لازم است برای مشاهده عملکرد دولت با هدف غلبه بر نبود تقارن اطلاعاتی بین دولت و مردم باشد. نظریه پنجره تأثیرات مختلفی را بر اینکه چه کسی، چگونه و چه چیزی می‌توانیم درباره دولت بازرسی کنیم، کاربران، شرایط استفاده، داده‌ها و ویژگی‌های سیستم و... را نشان می‌دهد. پنجره به‌خودی‌خود شفافیت کامل را ارائه می‌دهد.

۱. رویکرد تحقیق طراحی

از آنجاکه هدف ما دستیابی به مجموعه‌ای از اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال است، از رویکرد تحقیقات علوم طراحی پیروی کردیم (Chanson et al, 2019).

۲. رویکرد تحقیق علم طراحی

مطابق با شانسون و همکاران (۲۰۱۹)، تمرکز علم طراحی بر ایجاد مصنوعات و ساخت و ارزیابی دقیق مصنوعات بدیع است. با استفاده از روش تحقیق علم طراحی توسط پفرز و همکاران (۲۰۰۷)، شانسون و همکاران (۲۰۱۹) یک چرخه طراحی برای ایجاد اصول طراحی فراهم کردند. دومین نمونه‌سازی شده توسط ویژگی طراحی صریح را می‌توان به عنوان توضیح (اصل طراحی) درک کرد که چرا یک قطعه مشخص ویژگی درمقابل، مصنوعات در تحقیقات ما سیستم‌های دیجیتالی هستند که توسط سازمان‌های دولتی استفاده می‌شوند. با پیروی از اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال، می‌توان پنجره‌ای برای تصمیمات و عملیات دولت ایجاد کرد. این مجموعه از اصول طراحی منسجم و قابل تعمیم برای شفافیت دیجیتال شامل نظریه طراحی ماست که نظریه پنجره را فرض و تکمیل می‌کند (Matheus & Janssen, 2020).

درحالی‌که بیشتر رویکردهای طراحی، رویکردی استقرایی برای استخراج قوانین کلی از نمونه‌های خاص دارند، رویکردی قیاسی را برای استخراج نمونه‌های خاص از قوانین عمومی انتخاب کردیم. به طور خاص، به جای تحلیل سیستم‌های دولتی مشخص برای کشف موانع در برابر شفافیت دیجیتال و توسعه اصول طراحی برای غلبه بر چنین موانعی، ترجیح دادیم چنین موانع و اصولی را از طریق ادبیات کشف کنیم.

انگیزه این تصمیم، موانع و اصول فراوان موجود در ادبیات و ظرفیت آن‌ها برای تعمیم‌پذیری بود. به دلیل موانع و اصول ناشی از سیستم‌های کاری، دستیابی به چنین قابلیت تعمیمی دشواری است. ما همچنین، تصمیم گرفتیم که اصول را با استفاده از سه مطالعه موردی انجام‌شده در کشورها و حوزه‌های سیاستی مختلف ارزیابی کنیم.

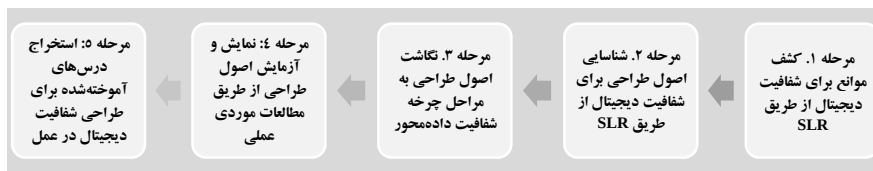
فرایند تحقیق به تصویر کشیده‌شده در شکل شماره (۱)، شامل ۵ مرحله است. در مرحله ۱، بررسی نظام‌مند ادبیات (SLR) برای کشف موانع شفافیت دیجیتال در سازمان‌های دولتی انجام شد. SLR مشابهی در مرحله ۲ برای شناسایی مجموعه‌ای از اصول طراحی برای غلبه بر موانع انجام شد. این اصول در مرحله ۳، در چرخه شفافیت مبتنی بر داده ترسیم شدند تا از سازگاری، تسهیل استفاده و کمک به تأیید اینکه کدام اصول مرتبط هستند (ماتئوس، جانسن و ماهشواری، ۲۰۱۸). مرحله ۴، اصول را با استفاده از سه مطالعه موردی بین‌المللی نشان داد و آزمایش کرد.

هر مطالعه موردی مربوط به توسعه یک سیستم دیجیتال برای یک سازمان دولتی بود که هدف آن، شفاف‌تر کردن سازمان بود. هر مطالعه موردی شامل مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته با کارشناسانی بود که روی چنین سیستم‌هایی کار می‌کردند. در نهایت، مرحله ۵ کاربردهای عملی اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال را مورد بحث قرارداد.

۳. مروری بر ادبیات نظام‌مند

مطابق با فینک (۲۰۱۹)، مرور ادبیات نظام‌مند، روشی نظام‌مند، صریح و قابل تکرار برای شناسایی، ارزیابی و ترکیب مجموعه موجود از آثار تکمیل‌شده تولیدشده توسط محققان و متخصصان (Fung, 2013). همچنین، انجام دادن SLR را از طریق ۷ مرحله توصیه می‌کند. ۱- تعیین پرسش تحقیق، ۲- شناسایی منابع متون، ۳- تعریف واژگان کلیدی و دیگر عبارات جست‌وجو، ۴- استفاده از معیارهای غربالگری صریح برای گنجاندن یا حذف مقالات؛ برای مثال، مقالاتی که به زبانی خاص نوشته شده یا در سال‌های خاص منتشر شده است، ۵- معیارهای غربالگری را از نظر روش‌شناختی اعمال کنید؛ در اینجا برای شناسایی موانع و اصول طراحی برای ایجاد سیستم‌های دیجیتال برای دولت شفاف، ۶- بررسی‌های قابل اعتماد همه مقالات انتخاب‌شده را با استفاده از فرم‌های استاندارد برای اطمینان از سازگاری آماده کنید و ۷- نتیجه را در فهرست موانع و اصول طراحی ترکیب کنید. برای مرحله اول، این تحقیق با استفاده از عبارت جست‌وجوی «داده‌های بزرگ» یا «داده‌های باز» و «موانع» و «شفافیت» SLR با استفاده از ۴ پایگاه داده علمی JSTOR، Scopus، SpringerLink و Web of Science به‌عنوان منابع ادبی انجام شد. به‌عنوان معیار ورود، جست‌وجو را به ۲۵ مجله برتر در زمینه‌های مدیریت عمومی (PA) و سیستم‌های اطلاعاتی (IS) با ضریب تأثیر متوس بالای ۱/۰ بر اساس رتبه مجله علمی (SJIR - Scimago/Scopus) محاسبه‌شده محدود کردیم.

نتیجه SLR، فهرستی از ۵۰ مقاله مرتبط است که به کشف ۳۶۴ مانع برای شفافیت دیجیتال کمک کرد.



شکل ۱: مروری بر رویکرد تحقیق - منبع: نگارنده

متعاقباً، SLR دیگری برای شناسایی اصول طراحی برای ایجاد سیستم‌های شفافیت دیجیتال و در نتیجه، غلبه بر موانع از پیش شناسایی‌شده انجام شد. این SLR از منابع ادبی و معیارهای گنجاندن یکسانی استفاده می‌کرد، اما شامل عبارت جست‌وجوی متفاوتی بود با عنوان «شفافیت» و «طراحی» یا «معماری» یا «اصل». این جست‌وجو به ۶۲ مقاله منجر شد که ۵۰ مورد از آن‌ها مرتبط با این تحقیق بود. مقالاتی که نتایج تحقیقات بیولوژیکی یا پزشکی را مستند می‌کردند، حذف شدند. ۵۰ مقاله باقی‌مانده را به‌طور مستقل دو محقق خواندند تا نامزدهای اصول طراحی را شناسایی کنند.

۴. ارزیابی اصول طراحی از طریق مطالعات موردی

موانع کیفیت داده شامل داده‌های غیرقابل دسترس یا نادرست، اشتراک‌گذاری یا شناسایی مجدد اطلاعات از مجموعه داده‌های ترکیبی که باعث نقض حریم خصوصی می‌شوند، فقدان هستی‌شناسی‌های یکپارچه و تصورات غلط زبانی که باعث تفسیر نادرست داده‌ها می‌شود، فقدان پایگاه‌های اطلاعاتی متمرکز که باعث مشکلات کیفیت داده‌ها می‌شود و مشکلات یکپارچه‌سازی داده‌ها از منابع ناهمگن است.

موانع اقتصادی شامل هزینه‌های بالای نگهداری زیرساخت‌های کلان‌داده و ابزار برای تحلیل کلان‌داده‌ها، فقدان مطالعات بازده سرمایه‌گذاری (ROI) قابل اعتماد، طرح‌های معماری غیرقابل اعتماد که منجر به افزایش هزینه‌های پیش‌بینی‌ناپذیر می‌شود و بودجه‌های سازمانی محدود است. موانع اخلاقی با سوگیری داده‌ها و تصمیمات تبعیض‌آمیز ناشی از الگوریتم‌های مبتنی بر داده و همچنین، مسائل حریم خصوصی مربوط به کشف عادات انسانی از طریق نظارت انبوه و... سروکار دارند.

سه مطالعه موردی بین‌المللی از بلژیک، ایرلند و بریتانیا برای ارزیابی اصول طراحی توسعه داده شد. مطابق با بین (۲۰۱۳)، مطالعه موردی، رویکردی برای پاسخ به پرسش‌ها درباره رویدادهای خارج از کنترل محقق است. آن‌ها بر پدیده‌های معاصر در زمینه زندگی واقعی تمرکز می‌کنند. هر مطالعه موردی، توسعه سیستم‌های دیجیتال را با استفاده از اصول طراحی و استقرار آن‌ها در سازمان‌های دولتی برای شفاف‌تر کردن نشان نشان می‌دهد. مطالعه موردی از بلژیک، به توسعه اپلیکیشن داده پیوندی برای آژانس محیط‌زیست فلاندری مربوط می‌شود. مطالعه موردی از ایرلند، توسعه شبکه ملی جزرومد ایرلند توسط مؤسسه دریایی را مورد بحث قرار داد. مطالعه موردی بریتانیا، داستان خلبان اطلاعات دولتی باز برای ترافورد (منطقه شهری در منچستر بزرگ) توسط آزمایشگاه نوآوری و اطلاعات ترافورد را بررسی کرد. به عنوان بخشی از مطالعات موردی، با سیاست‌گذاران، معماران اطلاعات، تحلیلگران داده، مهندسان نرم‌افزار و دیگر ذی‌نفعان درگیر در توسعه درباره استفاده از اصول طراحی پیشنهادی مصاحبه شد.

۵. موانع شفافیت دیجیتال

بسیاری از دولت‌ها در سراسر جهان در تلاش هستند تا از ابزارهای دیجیتالی برای شفاف‌تر شدن استفاده کنند. در این فرایند، آن‌ها با موانع مختلفی مواجه می‌شوند که بسیاری از آن‌ها مربوط به طراحی پورتال‌های داده‌باز و برنامه‌های کاربردی است (فیلیپ چنواژانگ (۲۰۱۴)، (Hu et al (2014); Fan et al (2014)). چنین موانعی ممکن است منجر به محاسبه مجدد هزینه‌ها و

منافع و نیز کاهش انتظارات نسبت به استفاده از فناوری دیجیتال برای افزایش شفافیت شود (Worthy, 2010).

هدف این بخش، ارائه موانع در برابر شفافیت دیجیتالی است که با مرور ادبیات نظام‌مند مشخص شده در بخش قبل، ۴۲ مانع شناسایی شده به موانع کیفیت داده‌ها، موانع اقتصادی، موانع اخلاقی، موانع انسانی، موانع سیاسی و قانونی، موانع سازمانی، موانع فنی و موانع استفاده گروه‌بندی شدند. موانع با دسته‌ها و نام‌های رمز، در جدول شماره (۱) ارائه شده است و به شرح زیر توضیح داده شده می‌شود.

موانع انسانی شامل کمبود نیروی کار قادر به مدیریت کلان‌داده‌ها و طرح‌های مرتبط، کیفیت پایین تصمیم‌گیرندگان و تصمیم‌گیری با استفاده از تحلیل داده‌های بزرگ و فقدان فرهنگ کاری مبتنی بر داده و شواهد است.

موانع سازمانی عبارت از فقدان برنامه‌های اشتراک‌گذاری اطلاعات، مالکیت نامشخص داده‌ها، مسائل مربوط به کیفیت داده‌ها که باعث اشتباه یا اجازه سوءرفتار کارکنان می‌شود، داده‌های در دسترس، فقدان خط‌مشی‌های اشتراک‌گذاری اطلاعات که باعث عدم تقارن اطلاعات می‌شود، کدورت الگوریتم‌ها و ناتوانی در بازرسی آن‌ها و فقدان آگاهی درباره مزایای داده‌های بزرگ است. موانع سیاسی و حقوقی شامل فقدان سیاست‌های حفظ حریم خصوصی، نظارت انبوه که باعث عدم حفاظت از داده‌ها می‌شود و فقدان چارچوب‌های نظارتی پایدار که مسائل قانونی را ایجاد می‌کند، است.

موانع فنی شامل نیاز به پردازش حجم وسیعی از داده‌هاست. حجم داده باعث اضافه‌بار کاربر می‌شود. فقدان روش‌هایی برای مدیریت سیستم‌های کلان‌داده، ادغام دشوار بین داده‌های بزرگ و فناوری‌های قدیم، تحویل نابهنگام داده‌ها، عملکرد ضعیف سیستم‌های کلان‌داده ناشی از محدودیت‌های پهنای باند و فقدان طرح‌های معماری، نقص امنیتی ناشی از نشت یا هک داده‌ها، خطرات امنیتی ناشی از در دسترس نبودن گزارش‌ها برای تحلیل پزشکی قانونی، سیلوهای داده کاهش کیفیت داده‌ها، مشکلات دسترسی به داده‌ها و فقدان ابزارهای داده‌بزرگ کاربرپسند است. موانع استفاده شامل مشکلات در تطبیق تجسم‌ها با مخاطبان مختلف و بار بیش از حد اطلاعات کاربران است که باعث مشکلات کیفیت داده می‌شود.

۶. اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال

در این بخش، مجموعه‌ای از اصول طراحی را پیشنهاد می‌کنیم که به سازمان‌های دولتی در طراحی و اتخاذ سیستم‌های دیجیتالی کمک می‌کند تا از طریق آن شفاف‌تر شوند. به‌طور خاص، این اصول برای

غلبه بر موانع کیفیت، سازمان‌دهی و استفاده از داده‌ها در نظر گرفته شده است؛ زیرا این دسته‌بندی‌ها برای ساخت پورتال‌های شفافیت دیجیتال و باز کردن داده‌ها برای شفافیت دیجیتالی مرکزی هستند. اگرچه مرتبط است، اما موانع اقتصادی، اخلاقی، انسانی، سیاسی، حقوقی و فنی را حذف کردیم؛ زیرا این موانع مستقیماً با سازمان‌دهی و ایجاد شفافیت دیجیتال مرتبط نیستند.

جدول ۱: موانع شفافیت دیجیتال

گروه	کد	مانع
کیفیت داده	DQ1	مسائل مربوط به حریم خصوصی به دلیل خطرات اشتراک‌گذاری اطلاعات
	DQ2	مشکلات کیفیت داده‌ها به دلیل نبود هستی‌شناسی ناحیه یکپارچه
	DQ3	مشکل کیفیت داده به دلیل منابع داده ناهمگن (ساختاریافته در مقابل بدون ساختار)
	DQ4	مشکل کیفیت داده‌ها به دلیل عدم دقت داده‌ها
	DQ5	مشکل حریم خصوصی به دلیل شناسایی مجدد ناشی از ترکیب مجموعه داده‌ها
	DQ6	مشکل کیفیت داده‌ها به دلیل نبود پایگاه‌های داده متمرکز
	DQ7	مشکل کیفیت داده به دلیل تصورات غلط زبانی؛ برای مثال، استفاده از اصطلاحات تخصصی
اقتصادی	EC1	هزینه بالای ایجاد و نگهداری زیرساخت‌های تحلیل داده‌های بزرگ
	EC2	مسائل مالی به دلیل فقدان مطالعات قابل اعتماد بازگشت سرمایه (ROI)
	EC3	فقدان ابزارهای تحلیلی کم‌هزینه برای تحلیل کلان‌داده‌ها
	EC4	فقدان طرح‌های معماری سیستم داده‌های بزرگ منجر به افزایش پیش‌بینی ناپذیر هزینه می‌شود
	EC5	مسائل مالی به دلیل محدودیت بودجه سازمانی
اخلاقی	ET1	استفاده پیش‌دوری از الگوریتم‌ها؛ برای مثال، تبعیض بر اساس قومیت
	ET2	مسئله حریم خصوصی به دلیل عادات، اخلاق و فرهنگ انسانی
انسان	HU1	فقدان نیروی کار ماهر قادر به مدیریت کلان‌داده‌ها
	HU2	کیفیت پایین تصمیم‌گیرندگان و تصمیم‌گیری
	HU3	فقدان فرهنگ داده‌محور و مبتنی بر شواهد
	HU4	کمبود نیروی کار ماهر برای هدایت طرح‌های کلان‌داده
سازمانی	OR1	فقدان برنامه‌های اشتراک‌گذاری اطلاعات
	OR2	مشکل کیفیت داده به دلیل مالکیت نامشخص
	OR3	مشکل کیفیت داده که منجر به اشتباه یا اجازه سوءرفتار کارکنان می‌شود
	OR4	فقدان یا محدودیت دسترسی به داده‌ها
	OR5	فقدان اطلاعات به دلیل نبود سیاست‌های اشتراک‌گذاری اطلاعات
	OR6	باز نبودن و محدودیت در بازرسی الگوریتم‌ها
	OR7	مسائل سازمانی به دلیل فقدان آگاهی از مزایای داده‌ها
سیاسی و حقوقی	PL1	مسائل مربوط به حریم خصوصی ناشی از فقدان سیاست‌های صریح حفظ حریم خصوصی
	PL2	مسائل حفاظت از داده‌ها ناشی از نظارت انبوه
	PL3	مسائل حقوقی ناشی از نبود چارچوب‌های نظارتی پایدار

مشکلات در پردازش حجم وسیعی از داده‌ها	TE1	فنی
پیچیدگی ادغام بین داده‌های بزرگ و فناوری‌های قدیم	TE2	
نبود روش‌های مناسب برای مقابله با سیستم‌های کلان‌داده مدرن	TE3	
مشکل فنی به دلیل حجم داده‌های بزرگ باعث اضافه‌بار داده‌های کاربران می‌شود	TE4	
مشکلات کیفیت داده‌ها به دلیل عدم به‌موقع بودن تحویل داده‌ها	TE5	
عملکرد ضعیف به دلیل فقدان طرح‌های معماری سیستم داده‌های بزرگ	TE6	
مشکلات عملکرد ناشی از محدودیت‌های پهنای باند	TE7	
مشکلات امنیتی ناشی از خطر نشت داده یا هک	TE8	
مشکلات کیفیت داده ناشی از سیلوهای داده موجود	TE9	
عدم دسترسی به داده‌ها	TE10	
مسائل امنیتی به دلیل در دسترس نبودن گزارش‌ها برای تحلیل پزشکی قانونی	TE11	
مشکلات فنی به دلیل نبود ابزارهای داده‌بزرگ کاربرپسند	TE12	
تجسم‌هایی که تطبیق آن با مخاطبان مختلف سخت است	US1	استفاده
مشکلات کیفیت داده به دلیل بار بیش از حد اطلاعات کاربران	US2	

منبع: نگارنده

۷. استخراج اصول طراحی

ریچاردسون و همکاران (1990: 83)، اصول طراحی را به‌عنوان «باورهایی که شرکت بر اساس آن‌ها ایجاد می‌شود و مبانی تصمیمات آن» توصیف کردند. بهاروسا و همکاران (2011: 1) اصول طراحی را به‌عنوان وسیله‌ای برای هدایت ذی‌نفعان در برخورد فعالانه با برخی از مسائل تحول که سازمان‌ها ممکن است با آن مواجه شوند، تعریف کردند.

چارچوب معماری گروه باز (TOGAF, 2009: 1) تجویز می‌کند که چنین اصولی باید آسان، کامل، سازگار، پایدار و بادوام باشند. برای حمایت از تصمیم‌گیری صحیح، آن‌ها همچنین باید قوی و دقیق باشند. با توجه به الگوی TOGAF، در روش استاندارد برای تعریف اصول طراحی، هر اصل باید یک نام، بیانیه، منطق و مفاهیم داشته باشد. گنجاندن منطق و مفاهیم، درک و پذیرش اصول طراحی را در سراسر سازمان ارتقا می‌دهد (TOGAF, 2009).

اصول طراحی مشتق‌شده در این بخش، با هدف ایجاد شفافیت دیجیتال است. این اصول در نظر گرفته شده‌اند تا به سازمان‌ها در تصمیم‌گیری صحیح در هنگام تحقق شفافیت دیجیتال کمک کنند. به این ترتیب، آن‌ها باید قابل تعمیم به موقعیت‌های مختلفی باشند که در آن چنین تصمیماتی باید گرفته شود.

۸. ارتباط اصول با موانع

اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال، همان طور که در جدول شماره (۲) دیده می شود، باید به غلبه بر موانع شفافیت دیجیتال که در جدول شماره (۱) توضیح داده شده است، کمک کند. جدول شماره (۳) ماتریسی توضیح می دهد که کدام اصول به کدام موانع اشاره می کند. بر اساس جدول شماره (۳)، بیشتر اصول به غلبه بر چندین مانع کمک می کنند و بیشتر موانع با استفاده از چندین اصل حل می شوند که پیچیدگی سازمان دهی و طراحی برای شفافیت دیجیتال را نشان می دهد. نادیده گرفتن برخی از اصول طراحی ممکن است ظرفیت ما را برای رفع موانع خاص محدود کند و در نتیجه، سطح شفافیت دیجیتال را به طور کلی کاهش دهد.

جدول ۲: اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال

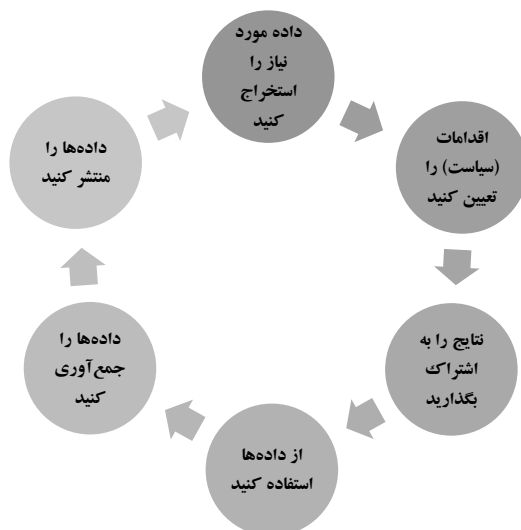
کد	نام	نام کوتاه
P1	جداسازی داده های حساس به حریم خصوصی و غیر حساس در منبع	حریم خصوصی
P2	باز بودن فرایندها و بازیگران	باز بودن
P3	سازوکارهای بازخورد برای بهبود شفافیت	سازوکارهای بازخورد
P4	سطوح مختلف انتزاع برای دسترسی به داده ها	انتزاع داده ها
P5	از هرگونه اصطلاح یا اصطلاحاتی که عموم مردم آن را درک نمی کنند، اجتناب کنید	درک مطلب
P6	بررسی و رتبه بندی کیفیت داده ها	رتبه بندی کیفیت داده ها
P7	تجسم نماهای مختلف	تجسم
P8	دسترسی به داده ها در دستورالعمل های مختلف	دسترسی به داده ها
P9	استفاده از قالب استاندارد	قالب های استاندارد
P10	اطمینان از اینکه داده ها بدون تغییر هستند و تاریخچه آن قابل ردیابی است	پایداری داده ها
P11	قابلیت همکاری داده و سیستم	قابلیت همکاری
P12	شامل فراداده برای درک داده ها	فراداده
P13	شفافیت بر اساس طراحی (باز کردن خودکار داده ها)	شفافیت با طراحی
P14	باز کردن داده های خام	باز کردن داده های خام
P15	تعیین مباشران مسئول شفافیت دیجیتال	مباشرت
P16	پشتیبانی از نماها با سطوح مختلف جزئیات	درجه بندی جزئیات

منبع: نگارنده

جدول ۳: روابط بین موانع و اصول طراحی برای شفافیت دیجیتال

	P1	P2	P3	P4	P5	P6	P7	P8	P9	P10	P11	P12	P13	P14	P15	P16
DQ1	x	x	x	x		x				x			x	x	x	
DQ2					x	x				x	x	x		x	x	x
DQ3	x	x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	
DQ4		x	x		x	x				x	x	x	x			x
DQ5	x	x	x	x		x				x	x		x	x	x	
DQ6	x	x	x		x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	
DQ7			x		x	x	x						x			
EC1		x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	x
EC2	x	x	x							x	x			x	x	x
EC3							x	x	x	x	x	x	x	x	x	
EC4													x			
EC5		x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
ET1			x													
ET2			x													
HR1		x	x	x	x					x		x	x	x	x	x
HR2		x	x	x			x			x		x	x	x		
HR3		x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
HR4			x	x										x		x
OR1			x	x	x	x	x		x		x	x	x	x	x	x
OR2		x	x	x			x		x	x	x	x	x	x	x	x
OR3			x	x							x	x	x	x	x	x
OR4			x	x										x		x
OR5								x	x	x	x	x	x		x	
OR6	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x		x	
OR7															x	
PL1		x														
PL2		x											x	x	x	
PL3		x	x							x	x	x	x	x	x	x
TE1		x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
TE2		x	x					x	x	x	x	x	x	x	x	
TE3							x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TE4			x			x	x						x	x		x
TE5			x							x	x	x	x	x	x	
TE6				x			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x
TE7								x			x					
TE8		x		x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
TE9	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x
TE10								x	x	x	x	x	x	x	x	x
TE11	x	x	x	x		x	x	x	x	x	x	x	x	x		
TE12				x				x	x	x	x	x				
US1			x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x		x
US2	x	x	x									x	x			

منبع: نگارنده



شکل ۲: چرخه شفافیت داده‌محور با اصول طراحی اقتباس شده از ماتئوس و جانسن

منبع: Matheus & Janssen, 2018: 36.

جدول ۴: نگاشت اصول طراحی به مراحل چرخه شفافیت داده‌محور

نام فاز	توضیحات / توجیه	کدهای اصلی مرتبط
داده مورد نیاز را استخراج کنید	هرگونه داده‌ای که به هر دلیلی ایجاد شود و افشای این داده‌ها یک اقدام شفاف است.	P1 P2 P3 P10 P13 P15
داده‌ها را جمع‌آوری کنید	داده‌ها باید به هر شکلی جمع‌آوری شوند، از دستی و فیزیکی (به عنوان مثال نظرسنجی)، تا خودکار و دیجیتال (مانند حسگرهای شبکه).	P1 P2 P3 P10 P11 P12 P13 P15
داده‌ها را منتشر کنید	گامی برای شفاف شدن، داده‌ها باید منتشر شوند (افشا شوند). انتشار داده‌ها در قلب چرخه شفافیت قرار دارد.	P2 P3 P4 P5 P6 P7 P8 P9 P10 P11 P12 P13 P14 P15 P16
از داده‌ها استفاده کنید	اگر کسی از داده‌ها استفاده نکند، شفافیت نمی‌تواند اتفاق بیفتد. پس از افشای اطلاعات، کاربران باید از داده‌ها استفاده کرده و بینش ایجاد کنند، همانطور که شفافیت ایجاد می‌کند.	P1 P4 P5 P6 P10 P11 P12 P13 P15 P16
نتایج را به اشتراک بگذارید	شفافیت فقط برای یک نفر اتفاق می‌افتد. با این حال، هرچه افراد بیشتری از داده‌ها استفاده کنند، بینش‌های بیشتری با شفافیت فعال خواهند شد.	P1 P3 P4 P5 P6 P7 P8 P9 P10 P12 P13 P14 P16
اقدامات (سیاست) را تعیین کنید	پس از اینکه گروهی از مردم به بینش معناداری دست یافتند که با شفافیت امکان پذیر شد، می‌توان اقدامات خط مشی را انجام داد.	P10 P11 P13 P15 P2 P3

چرخه شفافیت با اصول طراحی فعال می‌شود. برای عملیاتی کردن توسعه برای شفافیت دیجیتال و استفاده از اصول طراحی به‌عنوان بخشی از آن، چرخه شفافیت مبتنی بر داده را اتخاذ کردیم (Matheus & Janssen, 2018). چرخه‌ای که در شکل شماره (۲) نشان داده شده است، از شکل شماره (۸) مانتوس و جانسن با عنوان «ابزارهای OGI و جریان کاری» (Matheus & Janssen, 2018: 36) اقتباس شده است. این چرخه شامل شش مرحله است؛ استخراج داده‌ها، جمع‌آوری داده‌ها، انتشار داده‌ها، استفاده از داده‌ها، به اشتراک‌گذاری نتایج و تعیین اقدامات و در دو بخش انتشار داده‌ها (رنگ روشن، طرح نقطه‌چین) و دیگری استفاده از داده‌ها (رنگ تیره، طرح کلی) نشان داده شده است. مطابق با ماهیت تکراری توسعه، مراحل در یک چرخه مرتب می‌شوند. در طول مراحل مختلف چرخه شفافیت مبتنی بر داده می‌توان از اصول طراحی مختلفی استفاده کرد. تخصیص اصول به فازها که در شکل شماره (۲) نشان داده و در جدول شماره (۴) توضیح داده شده است، به تصمیم‌گیری درباره اینکه کدام اصول و چه زمانی باید استفاده شوند، کمک می‌کند. هر فاز دارای چندین اصل است که به آن اختصاص داده شده است و هر اصل را می‌توان در فازهای مختلف دیگر ترسیم کرد.

۹. نمایش و آزمایش اصول طراحی

برای نشان دادن و آزمایش سودمندی اصول، سه مطالعه موردی برنامه‌های کاربردی دولتی که هدفشان شفافیت دیجیتال است، به کار گرفته شد. موارد مطالعات موردی ازجمله سازمان مسئول، نام برنامه و هدف، نوع شفافیت مورد انتظار و افراد مورد هدف، در جدول شماره (۵) شرح داده شده است. به عنوان بخشی از این تحقیق، مصاحبه‌های نیمه‌ساختاریافته‌ای با طراحان درگیر در توسعه برنامه‌ها با هدف ارزیابی اصول انجام دادیم. مصاحبه‌ها شامل پرسش‌های مربوط به حوزه‌های مختلف ازجمله ارتباط اصول، نحوه استفاده از اصول و اینکه هر اصل به کدام مرحله از چرخه شفافیت تعلق دارد، است.

اگرچه همه اصول توسط دست‌کم یک نفر مسئول توسعه برنامه در مطالعات موردی مطالعه شد که همه آن‌ها را منسجم یافتند، بررسی نشان داد که از اصول به میزان متفاوتی استفاده شده است. جدول شماره (۶) درصد استفاده از اصول مختلف توسط ۹ طراح مصاحبه‌شده را خلاصه می‌کند.

همه طراحان از اصول حریم خصوصی (P1) و فراداده (P12) استفاده کردند. برخی از اصول گهگاه مورد استفاده قرار گرفتند (برای مثال، مباشرت (P15) ۳۳ درصد، درک (P5) ۴۴ درصد یا شفافیت بر اساس طراحی (P13) ۶۵ درصد) و برخی از آن‌ها اصلاً استفاده نشدند. مصاحبه‌ها نشان داد که دلایل این موضوع این بود که اصول در درجه اول به تغییرات سازمانی مربوط می‌شد درحالی‌که

طرح‌ها بر توسعه برنامه‌ها متمرکز بود. این نابرابری باعث نشد که آن‌ها کمتر مرتبط باشند. در مقابل، مصاحبه‌شوندگان پیشنهاد کردند که برای ایجاد شفافیت دیجیتال، رعایت آن‌ها ضروری است.

مباشرت (P15) به مالکیت و مسئولیت کیفیت داده‌ها اشاره دارد. اصل، پیامدهای سازمانی شایان توجهی دارد و مستلزم تغییرات سازمانی است. مصاحبه‌شونده‌ای خاطرنشان کرد که پیروی از این اصل «اگر به‌خوبی انجام شود»، بسیار مهم است. طراحان برنامه به‌سختی می‌توانستند از این اصل استفاده کنند، اما مشخص شد که این اصل بسیار مرتبط است. اغلب طرح‌های استراتژیک به‌عنوان توسعه نرم‌افزار فنی شروع می‌شوند و هیچ وظیفه‌ای برای تغییر سازمان ندارند. این مشاهدات نشان می‌دهد که سیاست‌گذاران و مدیران برای ایجاد شفافیت دیجیتال باید بهتر به صحبت‌های توسعه‌دهندگان خود گوش دهند. یکی از مصاحبه‌شوندگان گفت: «تخصیص مسئولیت‌ها آسان است، اما ممکن است تغییر سازمانی مورد نیاز باشد». ارزیابی حتی پیشنهاد کرد که آماده‌سازی سازمان برای شفافیت پیش از توسعه سیستم‌ها ضروری است. برای پیروی از این پیشنهاد باید اطمینان حاصل شود که داده‌ها با کیفیت مناسب و قالب مناسب جمع‌آوری می‌شوند و بلافاصله در دسترس قرار می‌گیرند. سازمان‌دهی را می‌توان پیش‌شرط ایجاد شفافیت دیجیتال دانست.

درک (P5) درباره اجتناب از اصطلاحات تخصصی یا اصطلاحات فنی است تا اطمینان حاصل شود که عموم آن‌ها را درک می‌کنند. حذف اصطلاحات تخصصی مستلزم این است که همه با استفاده از اصطلاحات یکسان موافقت و این اصطلاحات را با همان معنی ارائه کنند. باین‌حال، اصل P5 فراتر از استفاده از اصطلاحات است. همچنین، هماهنگی جمع‌آوری داده‌ها را پوشش می‌دهد تا اطمینان حاصل شود که داده‌ها قابل درک و آماده برای مقایسه هستند.

شکل شماره (۳)، ۱۶ اصل طراحی را در دو بعد متعامد ترسیم می‌کند؛ سهولت استفاده در عمل و اهمیت برای ایجاد شفافیت دیجیتال. برخی از اصول به‌ویژه باز کردن داده‌های خام (P14)، انتزاع داده‌ها (P4)، سرپرستی (P15)، تجسم (P7)، دسترسی به داده‌ها (P8) و سازوکارهای بازخورد (P3) هر دو بعد سهولت و اهمیت برای استفاده را دارند؛ بنابراین، سازمان‌ها می‌توانند آن‌ها را با تلاش کمی اتخاذ کنند و به پیشرفت زیادی در راستای شفافیت دیجیتال دست یابند. باین‌حال، درک اینکه مباشرت چیزی بیش از تخصیص مسئولیت‌ها روی تابلوست، پیامدهای سازمانی مهمی دارد.

درمقابل، برخی از اصول کمتر مرتبط و چالش برانگیز برای استفاده یافت شدند. این دسته شامل قالب‌های استاندارد (P9)، باز بودن (P2)، رتبه‌بندی کیفیت داده (P6)، درک (P5)، حریم خصوصی (P1) و شفافیت بر اساس طراحی (P13) است که همگی در ربع پایین سمت راست شکل شماره (۳) قرار دارند و مصاحبه‌شوندگان آن‌ها را برای طرح‌ها کم‌اهمیت‌تر ارزیابی کردند، عملی کردن آن‌ها

دشوار و برای این کار به تلاش زیادی نیاز بود. با این حال، برای سازمان‌ها از لحاظ اطمینان از اینکه داده‌های با کیفیت بالا به‌طور خودکار باز می‌شوند و به‌راحتی قابل استفاده هستند، ضروری است؛ برای مثال، شفافیت بر اساس طراحی (P13) برای ایجاد شفافیت دیجیتال و خودکار کردن باز کردن داده‌ها ضروری است، اما طرح‌ها به‌جای سازمان‌دهی برای شفافیت به وسیله طراحی، بر وصله کردن تمرکز دارند. به این ترتیب، این اصول فراتر از طرح واحد است و امکان دارد برای سیاست‌گذاران مهم باشد؛ برای مثال، قالب‌بندی همه مجموعه‌های داده به روش استاندارد شده برای مقایسه حیاتی است، اما برای طرح گران و زمان‌بر است. مصاحبه‌شونده‌ای اشاره کرد که سهولت استفاده به نحوه سازمان‌دهی داده‌ها و پردازش آن بستگی دارد: «اگر این [قالب‌ها] در دسترس باشند، آسان است، اگر نباشند، ابتدا فرایند استانداردسازی لازم است». همچنین، پذیرش باز بودن (P2) ممکن است سخت باشد. به گفته یکی از مصاحبه‌شوندگان: «بعضی از مأموران تمایل زیادی به افشاگری ندارند و ردیابی اینکه چه کسی، چه کاری انجام داده است، همیشه آسان نیست». مورد دوم بر سهولت به‌کارگیری این اصل در عمل تأثیر می‌گذارد.

شکل شماره (۴)، اصول طراحی را با دو بعد دیگر ترسیم می‌کند؛ تأثیر بر سازمان و اهمیت برای دستیابی به شفافیت دیجیتال. ربع بالای سمت راست شکل شماره (۴) شامل تمام اصول بسیار مهم و تأثیرگذار است؛ به‌ویژه حریم خصوصی (P1)، سرپرستی (P15)، رتبه‌بندی کیفیت داده (P6)، قالب‌های استاندارد (P9)، شفافیت بر اساس طراحی (P13)، باز کردن موارد خام داده‌ها (P14)، باز بودن (P2)، درجه‌بندی جزئیات (P16)، دسترسی به داده‌ها (P8) و درک (P5)؛ برای مثال، مقررات حفاظت از داده‌های عمومی (GDPR) به‌عنوان انگیزه اولیه توسط یکی از مصاحبه‌شوندگان برای رتبه‌بندی P1 به‌عنوان بسیار مهم و دارای تأثیر بالا بر سازمان استفاده شد. یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان خاطرنشان کرد: «اگر به‌درستی انجام نشود، اعتبار از بین می‌رود و در نتیجه، هیچ یا کمتر داده‌ای باز نمی‌شود». مشابه P1، مصاحبه‌شونده درباره P6 اشاره کرد: «اگر پورتال شفافیت برای برخی از مجموعه داده‌ها کیفیت داده نداشته باشد، باعث کاهش اعتماد افراد می‌شود و ممکن است در آینده از داده‌های با کیفیت خوب استفاده نکنند. این باعث کاهش شفافیت می‌شود». ربع پایین سمت چپ در شکل شماره (۴)، شامل اصول کم‌تأثیر و کم‌اهمیت به‌ویژه فراداده (P12)، قابلیت همکاری (P11)، پایداری داده (P10)، سازوکار بازخورد (P3) و تجسم (P7) است. دیدن فراداده (P12) در این ربع تعجب‌آور است، زیرا فراداده اغلب به‌عنوان مشارکت‌کننده کلیدی شناخته می‌شود. یکی از مصاحبه‌شوندگان اشاره کرد «بدون ابرداده مناسب، درک مجموعه داده بسیار دشوار است. گاهی اوقات ما بدون ابرداده به داده‌ها دسترسی داریم و نمی‌توانیم معنی متغیرها و مشاهدات را کشف

کنیم». این نظر در تضاد با مصاحبه‌شونده دیگر است که توصیه می‌کند (دنبال کنید ISO19157 برای دستیابی به کیفیت بالای ابر داده) دلایل مختلف ممکن است پاسخ‌های مختلف را توضیح دهند. در برخی حوزه‌ها، استانداردهای فراداده در دسترس هستند. در برخی دیگر این طور نیست. یکی دیگر از دلایل پایین بودن امتیاز فراداده این است که ابتکارات شفافیت دیجیتال به‌طور کلی بر چند مجموعه داده متمرکز است. در مقابل، هرچه مجموعه داده‌های بیشتری استفاده شود، ابر داده برای مدیریت آن‌ها اهمیت بیشتری می‌یابد. درباره سازوکارهای بازخورد (P3)، مصاحبه‌شونده این اصل را دارای اهمیت پایینی در نظر گرفت: «به داده‌ها بستگی دارد؛ بنابراین، گاهی ضروری است و گاهی نه». به دنبال تلاش برای نظارت «با داده‌ها چه کاری انجام می‌شود»، نظرات مصاحبه‌شونده نشان می‌دهد که تأثیر و اهمیت اصول طراحی به زمینه بستگی دارد. باین حال، تحقیقات بیشتری برای درک و کشف این موضوع مورد نیاز است.

جدول ۵: مروری بر مطالعات موردی در شفافیت دیجیتال

شرح	نمونه الف	نمونه ب	نمونه پ
کشور	بلژیک	انگلستان	ایرلند
رهبر سازمان	آژانس محیط‌زیست فلاندرز	آزمایشگاه نوآوری و هوش ترافورد	مؤسسه دریایی
نام نرم‌افزار	برنامه داده مرتبط با آژانس محیط‌زیست فلاندری (FELAP)	OGI نمونه اولیه خلبان ترافورد	شبکه ملی اندازه‌گیری جزرومد ایرلند
هدف برنامه	ارتقای سیاست‌گذاری زیست‌محیطی از نظر انتشار به موقع وضعیت امور مربوط به محیط‌زیست، ارزیابی سیاست صدور مجوزها و توسعه ابزارهایی برای محک آلودگی تولیدشده توسط شرکت‌های هم‌حوزه اقتصادی	برای کمک به تصمیم‌گیری‌های مرتبط با بیکاری	افزایش ارزش دارایی‌های داده‌های دریایی برای اهداف سناریوسازی از طریق ساختاردهی و غنی‌سازی داده‌ها با واژگان و معانی برای کمک به استخراج الزامات مربوط به سناریو
اثر مورد انتظار شفافیت	مسئولیت	تصمیم‌گیری	هم‌آفرینی
گروه‌های هدف	۱. دولت ملی، منطقه‌ای و محلی ۲. شرکت‌ها ۳. شهروندان	۱. اداره کار و بازنشستگی ۲. تیم رشد اقتصادی ترافورد ۳. منچستر بزرگ اقتدار ترکیبی	۱. کارمندان دولت در مؤسسه دریایی ۲. شرکت در بخش اوقات فراغت ۳. برنامه‌نویسان در بخش دریایی
تعداد پاسخ‌دهندگان	سه طراح درگیر با مطالعه موردی	سه طراح درگیر با مطالعه موردی	سه طراح درگیر با مطالعه موردی

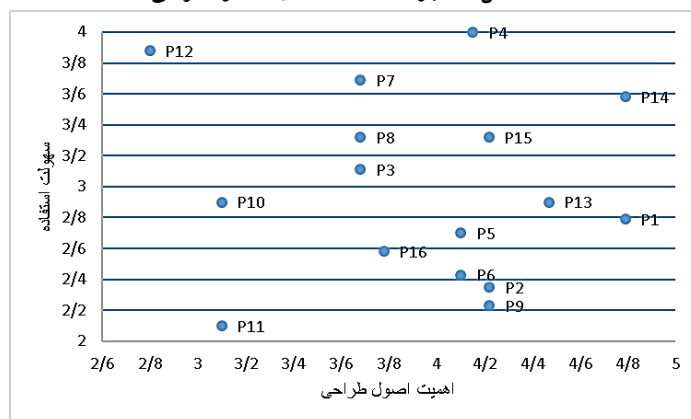
منبع: نگارنده

جدول ۶: استفاده از اصول طراحی هنگام ساخت برنامه‌های کاربردی

رتبه	اصول طراحی	تعداد طراحان	درصد طراحان
۱	P1	۹	۱۰۰
۲	P12	۹	۱۰۰
۳	P8	۸	۸۹
۴	P9	۸	۸۹
۵	P11	۸	۸۹
۶	P7	۷	۷۸
۷	P10	۷	۷۸
۸	P14	۷	۷۸
۹	P2	۶	۶۷
۱۰	P3	۶	۶۷
۱۱	P4	۶	۶۷
۱۲	P6	۶	۶۷
۱۳	P16	۶	۶۷
۱۴	P13	۵	۵۶
۱۵	P5	۴	۴۴
۱۶	P15	۳	۳۳

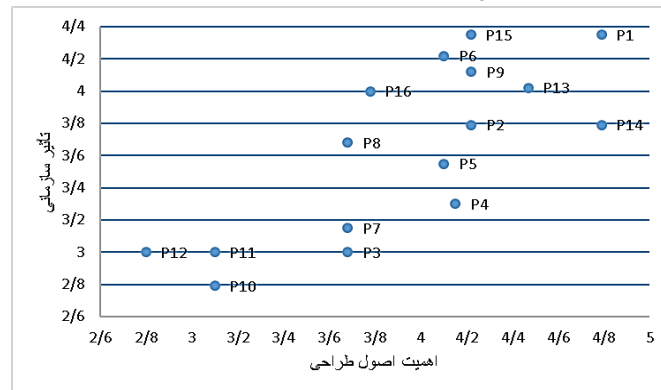
منبع: نگارنده

شکل ۳: سهولت استفاده و اهمیت اصول طراحی



منبع: نگارنده

شکل ۴: تأثیر سازمانی و اهمیت اصول طراحی



منبع: نگارنده

۱۰. بحث

۱۰-۱. آیا اصول طراحی همیشه منجر به شفافیت دیجیتال می‌شود؟

افشای داده‌ها به‌خودی‌خود منجر به شفافیت دیجیتال، پاسخ‌گویی یا باز بودن نمی‌شود (Matheus & Janssen, 2015)؛ بنابراین، این مقاله مجموعه‌ای از ۱۶ اصل طراحی را پیشنهاد می‌کند که نظریه طراحی را تشکیل می‌دهد که به توسعه سیستم‌های شفافیت دیجیتال کمک می‌کند. اصول باید بسته به زمینه به‌ویژه بافت سازمانی، تفسیر و استفاده شوند. ایجاد شفافیت دیجیتال به مسائل فنی مرتبط با سیستم‌های در حال توسعه محدود نمی‌شود. همچنین، شامل تغییرات سازمانی و ایجاد شرایط سازمانی برای شفافیت دیجیتال است؛ برای مثال، اصل حریم خصوصی (P1) برای جداسازی داده‌های حساس به حریم خصوصی و غیرحساس، بر نحوه جمع‌آوری داده‌های شخصی و غیرشخصی به‌طور جداگانه در منبع تأثیر می‌گذارد. تحقیقات بیشتری درباره شرایط سازمانی برای شفافیت دیجیتال مورد نیاز است.

ایجاد شفافیت از طریق سیستم‌های دیجیتال تنها زمانی موفق است که از چنین سیستم‌هایی استفاده شود. درحالی‌که ساختن سیستم‌ها برای گروه‌های متنوعی از کاربران، هزینه، زمان، افراد و منابع دیگر را مصرف می‌کند، شانس محبوبیت آن‌ها را نیز در میان بسیاری از کاربرانی که نیازها و انتظارات متفاوتی دارند، افزایش می‌دهد. برای ساخت چنین سیستم‌هایی، پیاده‌سازی ویژگی‌های فنی ضروری است.

کاربران عادی انتظار ناوبری آسان را دارند که از رابط کاربری (UI) و تجربه کاربری (UX) به‌خوبی طراحی شده مربوط به تجسم (P7) استفاده می‌کند. کاربران باتجربه همچنین، ممکن است

بخواهند از طریق دستورالعمل‌های مختلف مربوط به دسترسی به داده‌ها (P8) و قالب‌های استاندارد (P9) به داده‌ها دسترسی داشته باشند. با این حال، این انتظار بر سازمان «بک‌اند» تأثیر می‌گذارد که باید برای گنجاندن این نوع عملکرد در «فرانت‌اند» آماده باشد (فرانت‌اند بخش گرافیکی ست که کاربر آن را می‌بیند و بک‌اند آن بخش از سایت است که کاربر آن را نمی‌بیند و نمی‌تواند با آن تعامل داشته باشد).

پایبندی به اصول طراحی ممکن است برای دولت‌ها گسترده‌تر باشد. باز بودن (P2) و سازوکارهای بازخورد (P3)، سیستم‌ها را برای شفافیت دیجیتال با استفاده از داده‌های باز به هم متصل می‌کند. سازوکارهای بازخورد روی قسمت‌های جلویی پورتال‌های شفاف‌سازی تأثیر می‌گذارد تا صندوق‌های پستی یا دکمه‌های مشارکت را برای کاربران بفرستند تا انتقادات و پیشنهادات خود را برای بهبود ارسال کنند. این همچنین بر «بک‌اند» تأثیر می‌گذارد؛ زیرا سازمان‌ها باید برای گوش دادن به کاربران و پاسخ سریع به شکایات و پیشنهادات، باز و آماده باشند. در نتیجه، تغییرات اساسی سازمانی مورد نیاز است.

۱۰-۲. آیا شفافیت کامل امکان‌پذیر است یا مطلوب؟

در حالی که شفافیت کامل اغلب غیرممکن تلقی می‌شود (Fung et al, 2007)، ممکن است حتی مورد نیاز یا مطلوب نباشد. برای شفاف‌سازی تصمیم فقط باید اطلاعاتی را که تصمیم بر آن استوار است و قوانین اعمال‌شده برای رسیدن به این تصمیم را بدانیم. ارائه انواع دیگر اطلاعات درباره فرایند تصمیم‌گیری ممکن است ارزش افزوده نداشته باشد، اما در عوض باعث ایجاد بیش از حد اطلاعات می‌شود. برای ایجاد سطح مطلوب شفافیت، باز کردن نوع صحیح اطلاعات به روش درست به روی مخاطبان ضروری است. شفافیت کامل ممکن است با دیگر ارزش‌های عمومی مانند حریم خصوصی یا اعتماد در تضاد باشد و به راحتی منجر به استفاده از اطلاعات منتشرشده برای مقاصد غیر از اهداف مورد نظر شود. به عنوان مفهوم، شفافیت چندبعدی و ممکن است بسیار ذهنی باشد. کاربران مختلف ممکن است انتظارات متفاوتی از نحوه اجرای شفافیت داشته باشند، با شخصیت، تجربه، فرهنگ، ارزش‌های اجتماعی و دیگر عوامل ساختاری که همگی بر چنین انتظاراتی تأثیر می‌گذارند؛ برای مثال، مطالعه موردی شیلی گونزالس-زاپاتا و هیکس (۲۰۱۶) نشان داد که تصمیمات قبلی (تجربه) نقش عمده‌ای در نحوه اجرای طرح‌های شفافیت دارد.

شفافیت کامل همچنین، آثار نامطلوبی به همراه دارد از جمله فرصت‌هایی برای نظارت در مقیاس بزرگ، عدم پاسخ‌گویی به نتایج تصمیماتی که با الگوریتم‌های درک‌ناپذیر اتخاذ می‌شود، سوگیری و تبعیض علیه گروه‌هایی که تحت تأثیر چنین تصمیم‌هایی قرار می‌گیرند و... اصول

طراحی به‌ویژه حریم خصوصی (P1) شامل حفاظت از داده‌های شخصی است. با این حال، هنگام طراحی سیستم‌هایی برای استفاده عمومی، چنین حفاظتی ممکن است منجر به مبادله بین شفافیت و حریم خصوصی شود (Janssen & Hoven, 2015). برخی سازوکارها به‌طور هم‌زمان به انتشار داده‌ها و تضمین حریم خصوصی کمک می‌کنند. اصول طراحی خاص برای این امکان باید توسعه یابد.

دلیل دیگر که چرا شفافیت دیجیتال آثار نامطلوب دارد، عدم اطمینان درباره نحوه استفاده از اطلاعات تولیدشده توسط شفافیت است. پارادوکس شفافیت دیجیتال این است که داده‌هایی که برای شفاف‌سازی سیستم‌ها و سازمان‌ها باز می‌شوند، به روش‌های غیرشفاف استفاده می‌شوند؛ برای مثال، الگوریتم‌ها ممکن است برای پردازش داده‌های باز و تصمیم‌گیری‌هایی استفاده شوند که توضیح آن‌ها دشوار یا غیرممکن است (Nograšek & Vintar, 2014). که گروه‌های اجتماعی خاصی را تبعیض می‌کند (Chander, 2016) که نتیجه‌گیری‌هایی می‌کند که نادرست یا نادرست است. همچنین، ایجاد سطوح بالای ناگهانی شفافیت در سازمان‌هایی که با فساد سیستمی مواجه هستند، ممکن است اعتماد حوزه‌های انتخابیه‌شان را از بین ببرد (Bannister, & Connolly, 2011).

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ایجاد شفافیت دیجیتال چالش مهمی است که دولت‌ها با آن مواجه هستند. تنها بازکردن داده‌ها منجر به شفافیت دیجیتال نمی‌شود و فقط ممکن است منجر به اضافه‌بار اطلاعات برای کسانی شود که می‌خواهند چنین داده‌هایی را بررسی کنند. برای ایجاد شفافیت دیجیتال، پنجره شفافیت باید طراحی شود تا بتوان از دیدگاه‌های مختلف به جنبه‌های گوناگون سازمان نگاه کرد.

این مقاله مجموعه‌ای از ۱۶ اصل طراحی را برای شفافیت دیجیتال پیشنهاد می‌کند که می‌تواند به غلبه بر مجموعه‌ای از موانع شناخته‌شده برای چنین شفافیتی کمک کند. این اصول که در چرخه شفافیت ۶ مرحله‌ای برای تسهیل کاربردهای عملی سازمان‌دهی شده‌اند، می‌توانند سازمان‌های دولتی را راهنمایی کنند که چگونه سطوح شفافیت خود را با ابزارهای دیجیتال بهبود بخشند. برخی از اصول مربوط به طرح‌ها، برخی دیگر به سیستم‌ها و برخی به کل سازمان‌ها مربوط می‌شود که دومی پیامدهای بلندمدتی برای سازمان‌ها دارد و پایه‌های شفافیت دیجیتالی آن‌ها را ایجاد می‌کند.

مطالعات موردی، چندین درس درباره استفاده از این اصول ارائه کردند. اگرچه همه اصول شناسایی شده برای شفافیت دیجیتال مرتبط بودند، برخی از آن‌ها راحت‌تر از بقیه رعایت می‌شدند، برخی برای شفافیت دیجیتال مهم‌تر از بقیه بودند و برخی تأثیر بیشتری بر سازمان‌ها نسبت به بقیه داشتند. همه طراحان مصاحبه‌شونده از اصولی مانند حفاظت از حریم خصوصی و ارائه فراداده در همه مطالعات موردی استفاده کردند. دیگر اصول مانند باز کردن داده‌های خام، انتزاع داده‌ها،

سرپرستی، تجسم، دسترسی به داده‌ها و ادغام سازوکارهای بازخورد، مهم و آسان برای استفاده معرفی شدند. با این حال، اصول دیگر به‌ندرت در طرح‌ها مورد استفاده قرار می‌گرفت؛ زیرا به تغییرات سازمانی یا مبانی فنی مانند استانداردسازی و هماهنگ‌سازی داده‌ها نیاز داشت.

اصول طراحی کلی هستند و برای سازمانی که قصد استفاده از آن‌ها را دارد باید زمینه‌سازی شود. در تحقیقات بیشتر می‌توان از اصول به‌عنوان نوعی راهنما یا حتی مقررات استفاده کرد. افزون‌براین، مجموعه اصول را می‌توان با افزودن اصول جدید و اصلاح اصول موجود اصلاح کرد؛ زیرا ابتکارات جدید احتمالاً بینش‌ها و تأثیرات جدید ایجاد می‌کند. اصول پیشنهادی در این مقاله بر ایجاد شفافیت مبتنی بر داده تأثیر می‌گذارد. همچنین، می‌تواند مبنایی برای ایجاد شفافیت با استفاده از ابزارهای هوش مصنوعی باشد. تحقیقات آینده این امکان را بررسی می‌کند و اصول را به شفافیت مبتنی بر هوش مصنوعی با در نظر گرفتن سناریوهای کاربردی بخش عمومی و خصوصی اصلاح می‌کند و گسترش می‌دهد. این اصول باید در عمل نیز با در نظر گرفتن زمینه‌ها و موانع مختلف اقتصادی، انسانی، سیاسی و حقوقی که در این تحقیق مورد توجه قرار نگرفته‌اند، آزمایش شوند. در نهایت، اصول احتمالاً به‌تنهایی برای دستیابی به سطوح بالاتر شفافیت دیجیتال کافی نیستند و عوامل دیگری مانند تمایل، رهبری، قابلیت‌ها و منابع نیز نقش مهمی ایفا می‌کنند.

منابع

- Alharthi, A., Krotov, V., & Bowman, M. (2017), Addressing barriers to big data. *Business Horizons*, 60(3), 285–292.
- Al-Qirim, N., Tarhini, A., & Rouibah, K. (2017), Determinants of big data adoption and success. *Computing and Systems: Paper presented at the Proceedings of the International Conference on Algorithms*.
- Amugongo, L. M., Nggada, S. N., & Sieck, J. (2016), Leveraging on open data to solve city challenges: A case study of Windhoek municipality. In Paper presented at the Big Data and Smart City (ICBDSC), 2016 3rd MEC International Conference on.
- Angrave, D., Charlwood, A., Kirkpatrick, I., Lawrence, M., & Stuart, M. (2016), HR and analytics: Why HR is set to fail the big data challenge. *Human Resource Management Journal*, 26(1), 1–11. <https://doi.org/10.1111/1748-8583.12090>.
- Arunachalam, D., Kumar, N., & Kawalek, J. P. (2018), Understanding big data analytics capabilities in supply chain management: Unravelling the issues, challenges and implications for practice. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review*, 114, 416–436.
- Bannister, F., & Connolly, R. (2011), The trouble with transparency: A critical review of openness in e-government. *Policy & Internet*, 3(1), 1–30.
- Bello-Orgaz, G., Jung, J. J., & Camacho, D. (2016), Social big data: Recent achievements and new challenges. *Information Fusion*, 28, 45–59.
- Bertot, J. C., Gorham, U., Jaeger, P. T., Sarin, L. C., & Choi, H. (2014), Big data, open government and e-government: Issues, policies and recommendations. *Information Polity*, 19(1,2), 5–16.
- Bertot, J. C., Jaeger, P. T., & Grimes, J. M. (2010), Using ICTs to create a culture of transparency: E-government and social media as openness and anti-corruption tools for societies. *Government Information Quarterly*, 27(3), 264–271.

- Bharosa, N., van Wijk, R., Janssen, M., de Winne, N., & Hulstijn, J. (2011), Managing the transformation to standard business reporting: principles and lessons learned from the Netherlands. In Paper presented at the Proceedings of the 12th Annual International Digital Government Research Conference: Digital Government Innovation in Challenging Times.
- Brayne, S. (2017), Big data surveillance: The case of policing. *American Sociological Review*, 82(5), 977–1008.
- Chander, A. (2016), The racist algorithm. *Mich. L. Rev.*, 115, 1023.
- Chanson, M., Bogner, A., Bilgeri, D., Fleisch, E., & Wortmann, F. (2019), Blockchain for the IoT: Privacy-preserving protection of sensor data. *Journal of the Association for Information Systems*, 20(9), 10.
- Choudhury, S., Fishman, J. R., McGowan, M. L., & Juengst, E. T. (2014), Big data, open science and the brain: Lessons learned from genomics. *Frontiers in Human Neuroscience*, 8, 239.
- Clarke, R. (2016), Big data, big risks. *Information Systems Journal*, 26(1), 77–90. <https://doi.org/10.1111/isj.12088>.
- Conradie, P., & Choenni, S. (2014), On the barriers for local government releasing open data. *Government Information Quarterly*, 31(Supplement 1), S10–S17. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2014.01.003>.
- Couldry, N., & Turow, J. (2014), Advertising, big data and the clearance of the public realm: marketers' new approaches to the content subsidy. *International Journal of Communication*, 8, 1710–1726.
- Cumbley, R., & Church, P. (2013), Is “big data” creepy? *Computer Law & Security Review*, 29(5), 601–609. <https://doi.org/10.1016/j.clsr.2013.07.007>.
- Dawes, S. S. (2010), Stewardship and usefulness: Policy principles for information-based transparency. *Government Information Quarterly*, 27(4), 377–383.
- De Laat, P. B. (2017), Algorithmic decision-making based on machine learning from big data: Can transparency restore accountability? *Philosophy & Technology*, 1–17.
- Dwivedi, Y. K., Janssen, M., Slade, E. L., Rana, N. P., Weerakkody, V., Millard, J., ... Snijders, D. (2017), Driving innovation through big open linked data (BOLD): Exploring antecedents using interpretive structural modelling. *Information Systems Frontiers*, 19(2), 197–212. <https://doi.org/10.1007/s10796-016-9675-5>.
- Elragal, A. (2014), ERP and big data: The inept couple. *Procedia Technology*, 16, 242–249.
- Fairfield, J., & Shtein, H. (2014), Big data, big problems: Emerging issues in the ethics of data science and journalism. *Journal of Mass Media Ethics*, 29(1), 38–51.
- Fan, J., Han, F., & Liu, H. (2014), Challenges of big data analysis. *National Science Review*, 1(2), 293–314.
- Fernandez, A., del Río, S., Lopez, V., Bawakid, A., del Jesus, M. J., Benítez, J. M., & Herrera, F. (2014), Big data with cloud computing: An insight on the computing environment, MapReduce, and programming frameworks. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Data Mining and Knowledge Discovery*, 4(5), 380–409.
- Fink, A. (2019), Conducting research literature reviews: From the internet to paper. Sage publications.
- Frank, M., & Oztoprak, A. A. (2015), Concepts of Transparency: Open Data in UK Local Authorities. In Paper presented at the proceedings of the international conference for Edemocracy and open government 2015 (CeDEM15).
- Fung, A. (2013), Infotopia: Unleashing the democratic power of transparency. *Politics and Society*, 41(2), 183–212.
- Fung, A., Graham, M., & Weil, D. (2007), Full disclosure: The perils and promise of transparency. Cambridge University Press.
- George, G., Haas, M. R., & Pentland, A. (2014), Big data and management. In: Academy of Management Briarcliff Manor, NY.
- Gil, D., & Song, I.-Y. (2016), Modeling and Management of big Data: Challenges and opportunities. *Future Generation Computer Systems*, 63, 96–99. <https://doi.org/10.1016/j.future.2015.07.019>.

- Goñeta, S., & Davies, T. (2016), The daily shaping of state transparency: Standards, machinereadability and the configuration of open government data policies.
- Gonzalez-Zapata, F., & Heeks, R. (2016), The influence of the transparency agenda on open government data in Chile. In Paper presented at the 2016 Conference for EDemocracy and Open Government (CeDEM).
- Guillamon, M.-D., Ríos, A.-M., Gesuele, B., & Metallo, C. (2016), Factors influencing social media use in local governments: The case of Italy and Spain. *Government Information Quarterly*, 33(3), 460–471.
- Hammond, P. (2017), From computer-assisted to data-driven: Journalism and Big Data. *Journalism*, 18(4), 408–424.
- Hardy, K., & Maurushat, A. (2017), Opening up government data for big data analysis and public benefit. *Computer Law & Security Review*, 33(1), 30–37.
- Harrison, T. M., & Sayogo, D. S. (2014), Transparency, participation, and accountability practices in open government: A comparative study. *Government Information Quarterly*, 31(4), 513–525.
- Hu, H., Wen, Y., Chua, T.-S., & Li, X. (2014), Toward scalable systems for big data analytics: A technology tutorial. *IEEE access*, 2, 652–687.
- Iqbal, S. A., Wallach, J. D., Khoury, M. J., Schully, S. D., & Ioannidis, J. P. (2016), Reproducible research practices and transparency across the biomedical literature. *PLoS Biology*, 14(1), Article e1002333.
- Janssen, K. (2011), The influence of the PSI directive on open government data: An overview of recent developments. *Government Information Quarterly*, 28(4), 446–456.
- Janssen, M., Charalabidis, Y., & Zuiderwijk, A. (2012), Benefits, adoption barriers and myths of open data and open government. *Information Systems Management*, 29(4), 258–268.
- Janssen, M., & van den Hoven, J. (2015), Big and open linked data (BOLD) in government: A challenge to transparency and privacy? *Government Information Quarterly*, 32(4), 363–368.
- Jin, X., Wah, B. W., Cheng, X., & Wang, Y. (2015), Significance and challenges of big data research. *Big Data Research*, 2(2), 59–64. doi:<https://doi.org/10.1016/j.bdr.2015.01.006>.
- Joseph, R. C., & Johnson, N. A. (2013), Big data and transformational government. *IT Professional*, 15(6), 43–48.
- Kitchin, R., Lauriault, T. P., & McArdle, G. (2015), Knowing and governing cities through urban indicators, city benchmarking and real-time dashboards. *Regional Studies, Regional Science*, 2(1), 6–28.
- Kosack, S., & Fung, A. (2014), Does transparency improve governance? *Annual Review of Political Science*, 17, 65–87.
- Kourtiti, K., & Nijkamp, P. (2018), Big data dashboards as smart decision support tools for i-cities—an experiment on Stockholm. *Land Use Policy*, 71, 24–35.
- Kruse, C. S., Goswamy, R., Raval, Y., & Marawi, S. (2016), Challenges and opportunities of big data in health care: A systematic review. *JMIR Medical Informatics*, 4(4), Article e38. <https://doi.org/10.2196/medinform.5359>.
- Lee, I. (2017), Big data: Dimensions, evolution, impacts, and challenges. *Business Horizons*, 60(3), 293–303. <https://doi.org/10.1016/j.bushor.2017.01.004>.
- Lourenço, R. P. (2015), An analysis of open government portals: A perspective of transparency for accountability. *Government Information Quarterly*, 32(3), 323–332.
- Luna-Reyes, L. F., Bertot, J. C., & Mellouli, S. (2014), Open government, open data and digital government. *Government Information Quarterly*, 31(1), 4–5. –
- Lycett, M. (2013), “Datafication”: Making sense of (big) data in a complex world. Taylor & Francis.
- Matheus, R., & M. Janssen (2015), Transparency dimensions of big and open linked data. In M. Janssen, M. Mantymäki, J. Hidders, B. Klievink, W. Lamersdorf, B. van Loenen, & A. Zuiderwijk (Eds.), Vol. 9373. *Open and Big Data Management and Innovation* (pp. 236–246). Springer International Publishing. –
- Matheus, R., & Janssen, M. (2018), D4.6. Pilots evaluation results - third round of OpenGovIntelligence European Commission EC project. Retrieved from <http://www.>

- opengovintelligence.eu/downloads/deliverables/OGI_D4.6_Pilots%20Evaluation%20Results%20Third%20Round_v1.pdf
- Matheus, R., & Janssen, M. (2020), A systematic literature study to unravel transparency enabled by open government data: The window theory. *Public Performance & Management Review (PPMR)*, 43(3), 503–534. Matheus, R., Janssen, M., & Maheshwari, D. (July 2018), Data science empowering the public: Data-driven dashboards for transparent and accountable decision-making in smart cities. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101284.
- Mittelstadt, B. D., & Floridi, L. (2016), The ethics of big data: Current and foreseeable issues in biomedical contexts. *Science and Engineering Ethics*, 22(2), 303–341.
- Nativi, S., Mazzetti, P., Santoro, M., Papeschi, F., Craglia, M., & Ochiai, O. (2015), Big data challenges in building the global earth observation system of systems. *Environmental Modelling & Software*, 68, 1–26.
- Navarro-Galera, A., Alcaraz-Quiles, F. J., & Ortiz-Rodríguez, D. (2016), Online dissemination of information on sustainability in regional governments. Effects of technological factors. *Government Information Quarterly*, 33(1), 53–66.
- Nograšek, J., & Vintar, M. (2014), E-government and organisational transformation of government: Black box revisited? *Government Information Quarterly*, 31(1), 108–118.
- O'Connor, C., & Kelly, S. (2017), Facilitating knowledge management through filtered big data: SME competitiveness in an Agri-food sector. *Journal of Knowledge Management*, 21(1), 156–179.
- Oussous, A., Benjelloun, F.-Z., Ait Lahcen, A., & Belfkih, S. (2017). Big data technologies: A survey. *Journal of King Saud University - Computer and Information Sciences*.
<https://doi.org/10.1016/j.jksuci.2017.06.001>.
- Paik, H.-Y., Xu, X., Bandara, H. D., Lee, S. U., & Lo, S. K. (2019), Analysis of data management in blockchain-based systems: from architecture to governance. *IEEE Access*, 7, 186091–186107.
- Pardo, T. A., Nam, T., & Burke, G. B. (2012), E-government interoperability: Interaction of policy, management, and technology dimensions. *Social Science Computer Review*, 30(1), 7–23.
- Parnas, D. L., & Siewiorek, D. P. (1975), Use of the concept of transparency in the design of hierarchically structured systems. *Communications of the ACM*, 18(7), 401–408.
- Peffers, K., Tuunanen, T., Rothenberger, M. A., & Chatterjee, S. (2007), A design science research methodology for information systems research. *Journal of Management Information Systems*, 24(3), 45–77.
- Peixoto, T. (2013), The uncertain relationship between open data and accountability: A response to Yu and Robinson's' the new ambiguity of open government.
- Pelucchi, M., Psaila, G., & Toccu, M. (2017), The challenge of using map-reduce to query open data. In Paper presented at the proceedings of the 6th international conference on data science technologies and applications DATA-2017, INSTICC. Madrid: ScitePress.
- Perera, C., Ranjan, R., Wang, L., Khan, S. U., & Zomaya, A. Y. (2015), Big data privacy in the internet of things era. *IT Professional*, 17(3), 32–39.
- Philip Chen, C. L., & Zhang, C.-Y. (2014), Data-intensive applications, challenges, techniques and technologies: A survey on big data. *Information Sciences*, 275, 314–347.
<https://doi.org/10.1016/j.ins.2014.01.015>.
- Praditya, D., Janssen, M., & Sulastri, R. (2017), Determinants of business-to-government information sharing arrangements. *Electronic Journal of e-Government*, 15(1).
- Praditya, D., Sulastri, R., Bharosa, N., & Janssen, M. (2016), Exploring XBRL-Based Reporting System: A Conceptual Framework for System Adoption and Implementation. In Paper presented at the conference on e-business, e-services and esociety.
- Rawlins, B. (2008), Give the emperor a mirror: Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency. *Journal of Public Relations Research*, 21 (1), 71–99.
- Richardson, G. L., Jackson, B. M., & Dickson, G. W. (1990), A principles-based enterprise architecture: Lessons from Texaco and star Enterprise. *MIS Quarterly*, 14(4), 385–403.

- Rogge, N., Agasisti, T., & De Witte, K. (2017), Big data and the measurement of public organizations' performance and efficiency: The state-of-the-art. *Public Policy and Administration*, 32(4), 263–281. <https://doi.org/10.1177/0952076716687355>.
- Roski, J., Bo-Linn, G. W., & Andrews, T. A. (2014), Creating value in health care through big data: Opportunities and policy implications. *Health Affairs*, 33(7), 1115–1122.
- Rubinfeld, D. L., & Gal, M. S. (2017), Access barriers to big data. *Ariz. L. Rev.*, 59, 339.
- Salonen, J., Huhtamäki, J., & Nykänen, O. (2013), Challenges in heterogeneous web data analytics-case Finnish growth companies in social media (Paper presented at the Proceedings of International Conference on Making Sense of Converging Media).
- Saxena, S. (2017), "Usage by stakeholders" as the objective of "transparency-by-design" in open government data: Case study of Sri Lanka's open data initiative. *Information and Learning Science*, 118(7/8), 420–432.
- Schoenherr, T., & Speier-Pero, C. (2015), Data science, predictive analytics, and big data in supply chain management: Current state and future potential. *Journal of Business Logistics*, 36(1), 120–132.
- Sivarajah, U., Kamal, M. M., Irani, Z., & Weerakkody, V. (2017), Critical analysis of big data challenges and analytical methods. *Journal of Business Research*, 70, 263–286.
- Thiago, P., Heuer, V. D., & Paula, A. (2017), The full knowledge of big data in the integration of inter-organizational information: An approach focused on decision making. *International Journal of Decision Support System Technology (IJDSST)*, 9(1), 16–31. <https://doi.org/10.4018/IJDSST.2017010102>.
- TOGAF. (2009). The open group architecture framework (togaf). The Open Group, 1.
- Ubaldi, B. (2013), Open Government Data. Wang, J., Liu, W., Kumar, S., & Chang, S.-F. (2016). Learning to hash for indexing big data—A survey. *Proceedings of the IEEE*, 104(1), 34–57.
- Ward, S. J. (2014). The magical concept of transparency. *Ethics for Digital Journalists: Emerging Best Practices*, 45–58.
- Wielki, J. (2013), Implementation of the big data concept in organizations-possibilities, impediments and challenges. In Paper presented at the computer science and information systems (FedCSIS), 2013 federated conference on.
- Worthy, B. (2010), More open but not more trusted? The effect of the freedom of information act 2000 on the United Kingdom central government. *Governance*, 23(4), 561–582.
- Wu, X., Zhu, X., Wu, G.-Q., & Ding, W. (2014), Data mining with big data. *IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering*, 26(1), 97–107.
- Yin, R. K. (2013), Case study research: Design and methods. Sage publications.
- Zakim, D., & Schwab, M. (2015), Data collection as a barrier to personalized medicine. *Trends in Pharmacological Sciences*, 36(2), 68–71.
- Zicari, R. V. (2014), Big data: Challenges and opportunities. *Big data computing*, 564.



دستاوردها و کاربردهای نتنوگرافی شبکه‌های اجتماعی در شفاف‌سازی و فسادستیزی

حمید مسعودی^۱

چکیده

امروزه شبکه‌های اجتماعی به جزئی جداناپذیر از زندگی اعضای جامعه تبدیل شده‌اند. این شبکه‌ها ابتدا ماهیت سرگرمی و فراغتی داشتند، اما با گسترش آن‌ها به فضاهای متنوع زندگی مردم، کارکردها و دستاوردهای دیگری نیز یافتند؛ به‌طوری‌که شهروندان از آن‌ها برای ارتباط، دریافت اخبار، مشارکت و اثرگذاری اجتماعی استفاده می‌کنند، زندگی شخصی، اجتماعی و سازمانی خود را به اشتراک می‌گذارند و اطلاعات متعددی را منتشر می‌کنند. ویژگی‌های این شبکه‌ها باعث می‌شود با تحلیل و بررسی داده‌های موجود در آن و جلب مشارکت مردم در این مسیر، دستاوردهای دیگری نیز به دست آید. هدف پژوهش حاضر، بررسی کارکردهای این شبکه‌ها در فسادستیزی و شفاف‌سازی در جامعه است. رویکردهایی که بتوان از آن برای تحلیل و بررسی شبکه‌های اجتماعی استفاده کرد، متعدد است، اما یکی از رویکردهای نوین، نتنوگرافی یا مردم‌نگاری اینترنتی است. در این رویکرد، داده‌ها و اطلاعاتی که شهروندان در شبکه‌های اجتماعی در قالب پیام، پست، کامنت و... به اشتراک می‌گذارند، در راستای شناخت ابعاد اجتماعی و فرهنگی جامعه مورد استفاده قرار می‌گیرد؛ داده‌ها و اطلاعاتی که می‌تواند محور شناخت بزه، فساد و آسیب‌های اجتماعی به‌خصوص سازمانی و دولتی باشد. به‌نوعی الزامی در مصاحبه‌های میدانی و تحلیل‌های کمی پیمایشی نیست و با کمک ربات‌های برنامه‌نویسی شده، کتابخانه‌های تعریف‌شده و مشارکت داوطلبانه مردم، موارد فساد در سازمان‌ها مورد شناسایی قرار می‌گیرد. شهروندان یا کاربران در این فضا، آزادی عمل بیشتری دارند و از سوی دیگر، انبوهی از داده‌ها ارائه می‌شود که رصد مناسب آن‌ها می‌تواند با شناخت ابعاد مسئله‌ای اجتماعی مانند فساد، شواهد و مدارک مناسبی برای برخورد با آن به دست آورد و شفافیت را رقم بزند؛ البته در حال حاضر این روش و تکنیک چالش‌هایی دارد، اما نوید آورده‌های زیادی را در مسیر شفافیت مبتنی بر نظارت همگانی به ما می‌دهد.

واژگان کلیدی: نتنوگرافی، شبکه‌های اجتماعی، شفافیت اداری، فساد اداری، نظارت همگانی

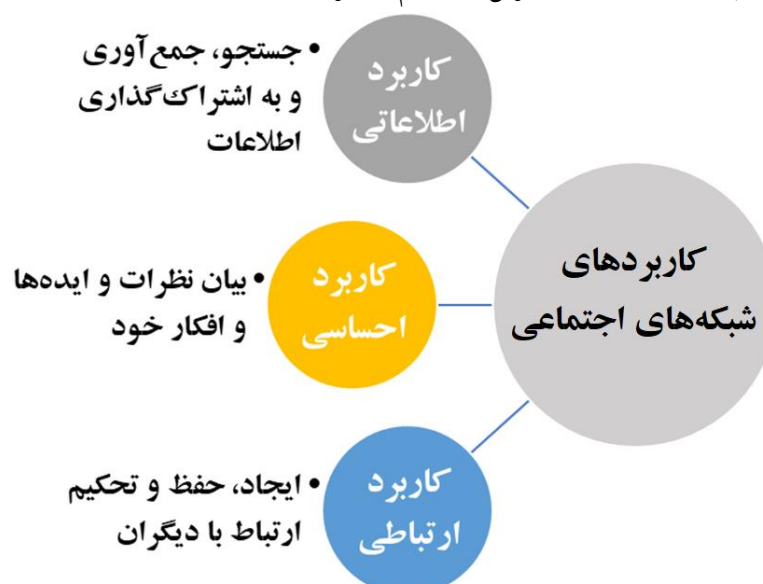
۱. دکتری جامعه‌شناسی اقتصادی، استادیار گروه جامعه‌شناسی دانشگاه بیرجند، hmdmasoudi@birjand.ac.ir

مقدمه

استفاده از شبکه‌های اجتماعی در جامعه امروز بدیهی و ضروری است. از سوی دیگر، شبکه‌های اجتماعی در سال‌های اخیر در زندگی آنلاین (برخط) و آفلاین کاربران اینترنتی چنان تأثیرگذار بوده که شکل‌های ارتباطات اجتماعی نیز از این رسانه‌های جدید تأثیر یافته است. بهره‌گیری از این شبکه‌ها توسط معترضان سیاسی، اجتماعی، زیست‌محیطی، حقوق بشر و زنان، آن را از ابزاری که فقط کارکرد تفریحی داشته، خارج ساخته و به ابزاری برای پیگیری خواسته‌ها و مبارزات تبدیل کرده است (Ye & Zhang, 2019: 410). بنابراین، شاید بتوان گفت شبکه‌های اجتماعی و فضای حاکم بر آن، دیگر خصلت مجازی و دور از واقعیت ندارد و به‌نوعی بازنمایی فضای واقعی است. این فضا، داستان‌ها و روایت‌های زندگی واقعی مردم را بیان و ضرورت مطالعه آن را برای محققان و پژوهشگران دوچندان می‌کند. این فضا با انبوهی از داده‌ها و اطلاعات روبه‌روست و شیوه‌های تحلیل و بررسی آن نیز کاری است متفاوت و البته دشوارتر نسبت به فضای واقعی که با شیوه‌هایی مانند پیمایش‌ها و نظرسنجی‌ها مورد تحلیل قرار می‌گیرد.

جهان در عصر کنونی شاهد گسترش فزاینده ارتباطات و تعاملات انسانی از رهگذر توسعه و گسترش شبکه‌های اجتماعی است. مفهوم شبکه اجتماعی نخستین بار در سال ۱۹۵۴ مطرح شد. از آن زمان تاکنون در ماهیت، کارکرد، قابلیت‌ها و اهداف این شبکه‌ها تغییرات عمده‌ای به وقوع پیوسته است. در علوم اجتماعی، شبکه اجتماعی به بررسی روابط بین افراد، گروه‌های انسانی و سازمان‌ها می‌پردازد (عزتی و صدفی، ۱۴۰۱: ۱۴۵). در سال‌های اخیر رسانه‌های اجتماعی مانند توئیتر، فیس‌بوک، اینستاگرام و... به ابزاری نوین برای شکل‌دهی ارتباطات تبدیل شده‌اند. رسانه‌های اجتماعی به افراد اجازه می‌دهد تا شبکه‌هایی از روابط با یکدیگر را ایجاد کنند (فرحبد و همکاران، ۱۴۰۱). این شبکه‌ها که در ایران نیز در انواع بومی‌سازی‌شده مورد استفاده قرار می‌گیرد، روابط بسیاری را در حوزه‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی رقم می‌زند. رسانه‌های اجتماعی نقش انکارناپذیری در شکل‌دهی افکار عمومی دارند. به گفته مک کومبز، تصویری که مردم در ذهن خود از دنیای بیرون دارند، به‌طور عمده‌ای منبعث از رسانه‌های اجتماعی است (عقیلی و همکاران، ۱۳۹۷: ۱۸۸). این موضوع باعث می‌شود بازنمایی هویت‌ها، کنش‌ها و رفتارهای افراد در فضاها واقعی و مجازی مورد توجه قرار گیرد. کنش‌های این رسانه‌ها امکان شناخت هرچه بهتر جامعه را می‌دهد و در نتیجه، مسیرهای نوین مطالعاتی را می‌گشاید. این رسانه‌ها تفاوت‌ها و فواید شایان توجهی نسبت به رسانه‌های گذشته مانند رادیو، تلویزیون و روزنامه‌ها دارند. مزیت عمده رسانه‌های اجتماعی نسبت به رسانه‌های سنتی این است که افزون‌بر شکل‌دهی ارتباطات، تسهیل تعاملات بین شبکه ارتباطات را نیز برقرار می‌کند که از این طریق کاربران می‌توانند اطلاعات بیشتری را با یکدیگر

به اشتراک بگذارند (Steinfeld et al, 2009: 245). کاربر پسند بودن و دسترسی پذیری شهروندان به این شبکه‌ها، مشارکت هرچه بیشتر آن‌ها را باعث شده است؛ بنابراین، امروزه رسانه‌های اجتماعی به عنوان راه ارتباطی قدرتمندی برای افزایش مشارکت مدنی افراد شناخته شده‌اند. ویژگی اصلی رسانه‌های اجتماعی این است که افراد به دلیل سهولت استفاده، صرفه‌جویی در زمان و درگیری عاطفی، احتمالاً تمایل بیشتری به مشارکت نشان می‌دهند (فرحبد و همکاران، ۱۴۰۱). در این باره، اسکوریک و همکاران (۲۰۱۶) سه کاربرد مهم برای رسانه‌های اجتماعی برشمرده‌اند؛ کاربرد اطلاعاتی (جست‌وجو، جمع‌آوری و به اشتراک‌گذاری اطلاعات)، کاربرد احساسی (بیان نظرات و ایده‌ها و افکار خود) و کاربرد ارتباطی (ایجاد، حفظ و تحکیم ارتباط با دیگران) (Skoric et al, 2016: 21). شبکه‌های اجتماعی امکان جست‌وجوگری، کسب اطلاعات و در نتیجه، ارتقای سطح دانش شهروندان را فراهم می‌کنند. از سوی دیگر باعث می‌شوند هیجانات، احساسات و اثربخشی آن‌ها در این فضا ممکن شود و در نتیجه، با خلق ارتباط‌های نوین به تحکیم و استواری ارتباطات آن‌ها یاری رسانند.



شکل ۱: سه کاربرد مهم رسانه‌های اجتماعی

منبع: Skoric et al, 2016

از سوی دیگر، بنت و همکاران (۲۰۱۴) نیز درباره فواید رسانه اجتماعی بیان می‌کنند که افراد در رسانه‌های اجتماعی این فرصت را دارند تا به سرعت و بدون نیاز به سازمان رسمی خاصی، گروه زیادی از افراد را جذب و اطلاعات مورد نظر خود را درباره فعالیت‌ها و رویدادها منتشر کنند. همچنین، سازوکار تعامل در رسانه‌های اجتماعی، افراد را قادر می‌سازد تا به طور جمعی در مباحث

شرکت کنند و به صورت پویا گفت‌وگوها را میان خودشان به اشتراک بگذارند و بحث‌ها را بازخوانی و تفسیر کنند (Bennett et al, 2014). در گذشته چالش کلیدی فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی، دروغ‌پنداری و ضعف سواد رسانه‌ای افراد تلقی می‌شد، اما امروزه این موضوع با آموزش‌ها، آزمون و خطا و یادگیری کاربران کاهش یافته است و اغلب افراد به سادگی تحت تأثیر محتوای کذب قرار نمی‌گیرند. بحث‌ها، جست‌وجوها و راستی‌آزمایی‌ها سبب می‌شود کاربران با دقت بیشتری به اطلاعات درست دسترسی یابند و از سوی دیگر، کنش مناسب‌تری نیز از خود نشان دهند.

محققان در این باره بیان می‌کنند که رسانه‌های اجتماعی به واسطه برخورداری بودن از برخی ویژگی‌ها مانند فراهم آوردن فضای چندصدایی، رسمیت پایین‌تر نسبت به رسانه‌های رسمی، تریبون یافتن افراد گوناگون، امکان شنیده شدن و دیده شدن فراوان‌تر و ماهیت تعاملی آن‌ها به تدریج جایگزین رسانه‌های سنتی می‌شوند (عقیلی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲۰۸). کاربرانی که از فضاهای رسمی ناامید می‌شوند یا نمی‌خواهند خود را درگیر بوروکراسی اداری آن کنند و نیز تمایل دارند در گمنامی اقدام به مشارکت کنند و اطلاعاتی را در اختیار دیگران قرار دهند و همچنین، اگر از گروه‌های خاصی هستند که صدایشان شنیده نمی‌شود و نهادهای رسمی مسیر ابراز دیدگاه‌های آنان را فراهم نمی‌کنند، در این رسانه‌ها به سادگی و با اطمینان خاطر، اقدام به انتشار اخبار، دیدگاه‌ها و نظرات خود می‌کنند. این رفتار سبب شناخت هرچه بهتر وضعیت جامعه مخصوصاً از حیث مسائل و آسیب‌های اجتماعی مانند فساد می‌شود؛ بنابراین، تفاوت‌های مسیر رسمی و غیررسمی مشارکت شهروندان در این مهم به چشم می‌خورد.

به رغم امکانات موجود، موضوع سهولت در فعالیت‌های برخاسته از بحث‌های زیادی را با خود به همراه داشته و منجر به پیدایش مفاهیمی مانند کنشگرنامایی شده است. این مفهوم در واقع به معنی شک و تردید درباره پاسخ این پرسش است که آیا فعالیت‌های برخاسته منجر به بهبود کیفیت و کارایی مشارکت شده و آیا رسانه‌های اجتماعی واقعاً در یکپارچگی و اتحاد افراد موفق بوده است؟ (Christensen, 2012: 3). با روند روبه رشد استفاده کاربران از فضای مجازی، این چالش تا حدود زیادی رفع شده است؛ به طوری که کاربران بسیاری هستند که طبق بررسی کلان‌داده‌ها و راستی‌آزمایی‌ها و همچنین، هویت‌یابی صحیح خود در فضای مجازی، کمتر به سمت کنشگرنامایی حرکت می‌کنند. درعین حال، بررسی این موضوع به تدقیق اطلاعات و داده‌ها نیز کمک می‌کند.

حکمرانی خوب در پی ارائه راه‌هایی برای یافتن مدیریت منافع، کارایی و ارائه خدمات مطلوب، مشارکت شهروندان در فرایند تصمیم‌گیری و تقویت سازمان‌های مدنی و غیردولتی است. یکی از شاخص‌های مهم و مؤثر در این فرایند، شفافیت است. مقصود از این شاخص، در نظر داشتن آزادی

اطلاعات و آگاهی از تصمیمات و عملکرد دولت‌ها و افراد با هدف آگاهی عمومی، اصلاح و بهبود ساختارها و مسائل، مشارکت مردم در فرایند حکمرانی، پاسخ‌گویی مسئولان و کنترل فساد است. شفافیت نیازمند آزادی بیان، آزادی رسانه‌ها و وجود قانون دسترسی به اطلاعات است (بشیری و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۴). بدون وجود رسانه‌های اجتماعی آزاد و نیز مشارکت مدنی مردم، امکان شفافیت و شناخت بهینه مفرهای فساد و چالش‌های سازمان‌های دولتی و خدمات‌رسان آن هم در عصر ارتباطات و شبکه‌های اجتماعی ضعیف است.

امروزه فناوری‌های جدید اطلاعاتی و ارتباطاتی نقش مهمی در جوامع یافته‌اند. این فناوری‌ها با افزایش شفافیت در امور اداری سبب دسترسی به اطلاعات بیشتر و شفاف‌تر، دستیابی به خدمات بهتر با زمان و هزینه کمتر، تسهیل تعهدات دولت، توسعه جوامع، افزایش بهره‌وری دولت، بهبود پاسخ‌گویی و افزایش اعتماد به دولت می‌شود (شیم و اوم، ۲۰۰۸). به عبارت دیگر، شفافیت بدون فناوری از توسعه جوامع عقب می‌افتد و کارایی خود را از دست می‌دهد. روزانه هزاران هزار اطلاعات و داده در فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی بارگذاری و بین کاربران به اشتراک گذاشته می‌شود که غفلت از بررسی آن‌ها زمینه را برای رشد فساد فراهم می‌سازد. از سوی دیگر، بارگذاری اغلب این اطلاعات، رایگان و داوطلبانه است، هزینه کمتری را نیز برای دولت‌ها دارد. سازمان‌ها و ادارات مختلف با رهگیری این مستندات می‌توانند ضمن پیشگیری از بروز فساد در کشور، مفرهای آن را نیز کور یا پرهزینه کنند. این موضوع شرایط و زمینه‌های پاسخ‌گویی را نیز برای سازمان‌ها فراهم می‌سازد. فناوری ارتباطات و اطلاعات از سه جنبه بر فرایند حکمرانی مناسب و بدون فساد مؤثر است.

۱. فنی؛ یعنی خودکار کردن وظایف تکراری حکمرانی و در نتیجه، بهبود کارآمدی فرایندهای حکمرانی، ۲. پشتیبانی؛ یعنی اینکه این فناوری‌ها موجب تکمیل فرایندها و تلاش‌ها در راستای بهبود حکمرانی می‌شود؛ اینترنت سبب افزایش شفافیت اطلاعات و بهبود شرایط تصمیم‌گیری و شفافیت می‌شود و ۳. نقش نوآورانه؛ یعنی این فناوری‌ها موجب می‌شود نوآوری‌های جدیدی در خدمات عمومی و ایجاد سازوکارهای نوین در بهبود نحوه ارائه خدمات صورت گیرد (علیق‌الایی، ۲۰۰۵: ۳).

(۱) فنی؛ خودکاری وظایف تکراری حکمرانی

(۲) پشتیبانی؛ تکمیل فرایندها و تلاش‌های حکمرانی

(۳) نوآورانه؛ ایجاد سازوکارهای نوین بهبود خدمات حکمرانی

شکل ۲: سه جنبه فناوری ارتباطات و اطلاعات برای حکمرانی بدون فساد

در جامعه اطلاعاتی، شهروندان انتظار شفافیت بیشتری از مسئولان دارند. شفافیت و آزادی جریان اطلاعات به شهروندان این توانایی را می‌دهد که در کنار توزیع قدرت و کثرت بازیگران سیاسی، بر نحوه رفتار دولت نیز نظارت کنند. در واقع، شفافیت بر قابلیت دسترسی اطلاعات دلالت دارد و امروزه فناوری‌های اطلاعاتی و ارتباطی سهم زیادی در افزایش شفافیت دارند (واکارو و ماسن، ۲۰۰۹: ۴۵). اینکه شهروندان برای دریافت اطلاعات و دانشی که ممکن است خالق رانت باشد، از مسیرهای رسمی و با بوروکراسی شدید اقدام کنند، شفافیت را کاهش می‌دهد. شفافیت زمانی است که همه داده‌ها در سبد چیده شده و عموم مردم به آن دسترسی داشته باشند. به این طریق آن‌ها در مسیر فسادزدایی و ارتقای شفافیت گام برمی‌دارند. در عصر حاضر یکی از ارکان شفافیت، توسل به شبکه‌های اجتماعی و فضای مجازی است.

فضای مجازی به‌عنوان دستاورد ارتباطات جدید موجب کاهش فاصله میان دولت‌ها و مردم شده است و دولت‌ها نمی‌توانند مانند گذشته، اطلاعات را از مردم پنهان کنند، بلکه ناچارند شفافیت بیشتری از خود نشان دهند. نتیجه این می‌شود که اصولی مانند حق پاسخ‌گویی به مردم، مسئولیت‌پذیری، شفافیت عملکرد و تصمیمات دولت، حقوق شهروندی و... در جامعه اطلاعاتی مهم جلوه‌گر می‌شود. فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی، امکان تغییر رابطه یک‌سویه از دولت به مردم را به رابطه متقابل و تعامل مردم و دولت فراهم آورده است که موجب استحکام فرایند دموکراتیک و توانمندسازی مردم برای مشارکت در تدوین سیاست‌ها می‌شود (بشیری و همکاران، ۱۳۹۹: ۳۵). بازدید حضوری و فراهم‌سازی دیدارهای مردمی همچنان می‌تواند کارکرد خود را داشته باشد، اما آنچه اولویت و دستاورد بیشتری نسبت به شیوه‌های سنتی دارد، مشارکت‌طلبی، شنیدن و پاسخ‌گویی در فضای مجازی است که ضرورت دارد دولت‌ها و سازمان‌ها به آن توجه جدی کنند.

بانک جهانی، شفافیت^۱ را حق دسترسی به اطلاعات، پاسخ‌گویی سیاسی، پاسخ‌گویی بوروکراتیک، وجود شهروندانی آزاد و دارای قدرت قانونی و همکاری میان دولت و اجتماع تعریف کرده است (داریشایر، ۲۰۱۴: ۷). سازمان شفافیت بین‌الملل^۲، شفافیت را اصلی می‌داند که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معادلات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آنان را تحت تأثیر قرار می‌دهد، آگاهی داشته باشند (کریستوفر، ۲۰۰۶: ۱۱۴). شفافیت مستلزم تضمین این است که امور اجرایی به اندازه‌ای آشکار و قابل دسترسی باشد که فهمیدن و مشارکت طرف‌های ذی‌نفع را در آن‌ها ممکن سازد. پیچیدگی، آشفتگی و محرمانگی خصایصی‌اند که نهاد شفافیت درصدد مقابله با آن‌هاست (بیرکینشاو، ۲۰۱۰: ۲۹). از نتایج مهم شفافیت، ارتقای کیفیت تصمیمات متخذه، افزایش اعضای حلقه تصمیم‌گیری، کاهش فساد و سوءاستفاده از موقعیت برای کسب منافع فردی یا جناحی و اطلاع قانونمند مردم از فرایندهای تصمیم‌گیری است (جعفرقلی‌خانی، ۱۳۹۴: ۳۱۴). شفافیت، مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می‌کند و یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده برای ایجاد جامعه مردم‌سالار نقش حیاتی دارد (ورهوون، ۲۰۰۰: ۵). شفافیت به عنوان یکی از عناصر حکمرانی خوب، از این‌رو اهمیت دارد که جلب اعتماد عمومی و افزایش سرمایه اجتماعی بدون وجود آن امکان‌پذیر نیست. در واقع، وجود شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است (بشیری و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۳۴). روش پژوهش حاضر، اسنادی مروری و پرسش اصلی آن نیز این است که تکنیک نتوگرافی چه دستاوردی برای شفاف‌سازی و فسادستیزی در جامعه دارد؟ برای همین، ابتدا چیستی و ابعاد شبکه‌های اجتماعی، شبکه‌های اجتماعی؛ جامعه مدنی و نظارت همگانی و مردم‌نگاری اینترنتی (نتوگرافی) و شناسایی فساد بررسی و سپس جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها انجام شده است.

۱. تحلیل و تفصیل مطالب

۱-۱. چیستی و ابعاد شبکه‌های اجتماعی

اینترنت سامانه‌ای جهانی از شبکه‌های به هم پیوسته است که از دستورالعمل برای ارتباط با یکدیگر استفاده می‌کنند. اینترنت، شبکه شبکه‌ها و گسترده‌ترین رسانه جهانی است که موضوعات علمی، بحث، گفت‌وگو، کنفرانس، آموزش از راه دور، ارسال و دریافت نامه و... در آن جای دارد. می‌توان گفت اینترنت دنیا را در خود جا داده است و شاید بزرگ‌تر از دنیا باشد. در فضای اینترنت می‌توان هم عمومی

1. Transparency

2. Transparency International

بود و هم خصوصی و به‌طور هم‌زمان، هم فرستنده بود و هم گیرنده (Rantanen, 2005:139). از نظر اندرسون، اینترنت در مقایسه با رسانه‌های سنتی (مطبوعات، رادیو و تلویزیون) درجات بالاتری از تعامل را میان افراد ایجاد می‌کند (Andersson, 2001: 891).

شرایط جدید برآمده از فناوری‌های نوین ارتباطات و اطلاعات منجر به شکل‌گیری فضایی جدید در مناسبات و روابط اجتماعی شده است که هم‌عرض با فضای واقعی عمل می‌کند، اما وسعت عمل و سرعت آن به‌مراتب بیشتر است. برخی این فضای جدید را فضای مجازی^۱ می‌نامند (بشیری و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۳۵). این فضا به‌اندازه‌ای به واقعیت نزدیک شده است که در اغلب موارد محل تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات واقعی افراد قرار می‌گیرد و آن‌ها حسب دانشی که در این فضا به دست می‌آورند، اقدام به مشارکت اجتماعی می‌کنند. امروزه فضای مجازی به‌اندازه زندگی واقعی افراد، مهم و تأمل‌برانگیز است؛ جایی که در آن شاهد دنیایی بزرگ هستیم که فرصت‌ها، چالش‌ها، اضطراب‌ها، نگرانی‌ها، محدودیت‌ها و امکانات زیادی را برای کاربران خود ارائه داده است (Yan, 2012: 35). همان‌طور که فضای واقعی انسان‌ها همراه با نگرانی و اضطراب است، فضای مجازی نیز همراه با نگرانی مضاعف است. از سوی دیگر ثبت و آرشیو اخبار و رویدادها باعث یادآوری و در نتیجه افزایش بیشتر نگرانی افراد از رفتارهای گذشته آن‌ها است. اگرچه می‌تواند ظرفیت‌های مثبتی را مبتنی بر به‌یادآوری خاطرات و مستندات گذشته به همراه داشته باشد.

مایکل بندیکت فضای مجازی را دنیایی جدید و موازی می‌داند که با خطوط ارتباطی و رایانه‌های جهان، خلق و نگهداری می‌شود (Bell & Kennedy, 2008: 26). در این فضا، تنوع فوق‌العاده‌ای مشاهده می‌شود. مردم از هر ملیت، قوم، فرهنگ و طبقه اجتماعی با عقاید دینی و سیاسی گوناگون حضور دارند و سن، جنس و سبک زندگی مردم تأثیر چندانی در این حضور ندارد (میناوند، ۱۳۹۵: ۴۰). جامعه مجازی و شبکه‌های اجتماعی اولویت را به عملکردها و رفتارهای افراد می‌دهد و از آنچه مبتنی بر زیست و مشخصه‌های جمعیتی افراد است، گذر می‌کند. این‌گونه است که برابری بیان، رفتار و کردار افراد در این فضا بیشتر به چشم می‌خورد. فضای مجازی افزون‌بر ایجاد ارتباط شبکه‌ای در جهان، امکان سرویس‌دهی مختلف مانند ارسال و دریافت نامه الکترونیکی، مبادله تصاویر و فایل‌های مختلف، ایجاد اتاق‌های گفت‌وگوی چندنفره، امکان انتشار روزنامه‌های الکترونیکی، تارنماهای خبری، کتاب‌های الکترونیکی و مبادلات الکترونیک را فراهم می‌آورد و می‌تواند ده‌ها امکان متنوع دیگر را در حوزه‌های اقتصادی، سیاسی و فرهنگی فراهم کند؛ از این‌رو توانسته است به شبکه‌ای مهم و مؤثر در

ارتباطات جهانی تبدیل شود (بشیری و همکاران، ۱۳۹۹: ۱۳۷). این فضاها مستندات مناسبی برای تحلیل و شناخت رفتارهای مردم، نظرات آن‌ها و در نتیجه، فرهنگ شکل گرفته در آن‌ها را باعث می‌شود. می‌توان مهم‌ترین ویژگی‌های فضای مجازی را تمرکززدایی، تکه‌تکه و مجازی بودن، فرازمانی و فرامکانی بودن، جهانی و بی‌مرز بودن، تعاملی بودن و دسترسی دائم، سرعت و فراگیری و چندرسانه‌ای بودن بیان کرد (عاملی، ۱۳۹۰: ۲۹). این فضا در موقعیت یا مکان خاصی و توسط عده معدودی کنترل و راهبری نمی‌شود، بلکه تک‌تک شهروندان این امکان را دارند که در آن به نقش‌آفرینی اقدام و از تمرکز و مرکزیت آن جلوگیری کنند. از سوی دیگر، شکل‌گیری دسته‌ها، خوشه‌ها و گروه‌های هم‌فکر و هم‌نظر امکان تکه‌تکه بودن آن را باعث می‌شود. دسترسی کاربران در هر جایی و هر زمانی باعث می‌شود که در یک لحظه در نقاط و زمان‌های مختلف بتوان به اطلاعات و داده‌ها دسترسی داشت. مرز سیاسی و مرز جغرافیایی که در فضای واقعی درک می‌شود، در این فضا معنایی ندارد و کاربران به‌صورت مداوم و پایدار می‌توانند با یکدیگر در تعامل باشند و در نهایت، اینکه سرعت جابه‌جایی اطلاعات در این فضا جایگاه مهمی دارد.

شبکه‌های اجتماعی مجازی را که محصول فناوری وب ۲ هستند، می‌توان فناوری‌هایی دانست که امکان مشارکت کاربر را در تولید محتوا و به اشتراک‌گذاری اطلاعات، متن، عکس، فیلم، لینک، فایل و هرگونه داده دیگر فراهم می‌کند. وب ۲، دنیای کنده‌های کاربران در محیط‌های مجازی است و شبکه‌های اجتماعی مجازی بخشی از فناوری‌های وب ۲ هستند که درون آن‌ها، تعاملات کاربران و امکان ایجاد حلقه‌های دوستی، گروه‌های رأی‌دهی، ارتباطات افقی و سفارشی شدن صفحات وب فراهم می‌شود (ضیایی پرور، ۱۳۹۲: ۱۳۳). این فناوری با تضعیف ارتباطات جمعی یک‌سویه متجلی در رسانه‌هایی مانند تلویزیون، به عاملی برای ادغام و یکپارچگی فناوری ارتباطی با زندگی روزمره بدل شد. در واقع، وب ۱ ایستا بود و بیشتر به‌عنوان محلی برای یافتن اطلاعات عمل می‌کرد، اما وب ۲ به کاربران اجازه می‌دهد از بازایی صرف اطلاعات فراتر روند و با شبکه‌های اجتماعی که مصداقی از وب ۲ هستند، خود به تولید و توزیع محتوا بپردازند (اکبرزاده جهرمی و احمدی، ۱۳۹۹: ۱۳۱).

۱-۲. شبکه‌های اجتماعی؛ جامعه مدنی و نظارت همگانی

رشد حیرت‌انگیز شبکه‌های اجتماعی و پیام‌رسان‌های تلفن همراه در دهه اخیر نشان از جامعه جدید با ساختار فرهنگی و اجتماعی جدید دارد (Rheingold, 2002: 23)؛ به‌طوری‌که بیشترین استفاده از این رسانه‌ها در نهادهای مدنی در کارکرد ارتباطی و اطلاع‌رسانی است و در حوزه‌های تخصصی مانند جریان‌سازی، کمپین‌سازی و ایجاد مشارکت در بین داوطلبان ضعیف هستند (خجیر و خانیکی، ۱۳۹۸: ۸۸). تعاریف شبکه‌های اجتماعی مجازی در نگاه اندیشمندان متنوع است؛ به‌طوری‌که بوی

و الیسون^۱ (۲۰۰۷) در این ارتباط بیان می‌کنند وبسایت‌های شبکه اجتماعی سرویس‌های مبتنی بر وب هستند که به افراد اجازه ساخت پروفایل‌های عمومی یا نیمه‌عمومی را می‌دهند و اینکه با دیگر کاربران که در آن سیستم حضور دارند به تبادل نظر و اطلاعات پردازند و فهرست پیوندهای خود و دیگرانی را که در آن سیستم هستند، مشاهده کنند. شنیدر و همکاران^۲ (۲۰۰۹) نیز در این باره می‌گویند شبکه‌های اجتماعی برخط، فضایی است که اجتماعات برخطی بر اساس منافع مشترک، فعالیت‌ها، زمینه‌ها یا دوستی برای افراد ایجاد می‌کند و به کاربران اجازه پروفایل‌سازی، آپلود (متن، تصاویر و ویدیو) و ارتباط را می‌دهد.

پمپیک و همکاران^۳ (۲۰۰۹) نیز بیان می‌کنند سایت‌های برخطی هستند که این امکان را برای کاربران ایجاد می‌کنند که برای خود پروفایلی بسازند و با دیگران برای دلایل شخصی یا حرفه‌ای ارتباط برقرار کنند. هیدمن و همکاران^۴ (۲۰۱۲) می‌گویند شبکه‌های اجتماعی برخطی فرم خاصی از برقراری ارتباط هستند که در آن‌ها، تعاملات و ارتباطات بین عوامل شبکه‌ای با پایگاه فنی و زیرساخت اینترنت مورد پشتیبانی قرار می‌گیرد. در این شبکه‌ها هدف، علاقه یا نیاز مشترک عنصری پیونددهنده است که باعث می‌شود تا عوامل مرتبط حتی بدون حضور فیزیکی احساس کنند که در اجتماع و جمعی حقیقی قرار گرفته‌اند.

جامعه مدنی در فضای مجازی با شرایط مناسب‌تری امکان توسعه دارد. جامعه مدنی حوزه مستقل، خودمختار و عمومی است که در قالبی دموکراتیک ظهور می‌یابد و اقدامات غیرعادلانه دولت را به نقد می‌کشد و حقوق افراد را در مقابل تهدیدات دولت حفظ می‌کند و مانع برقراری دیکتاتوری و استبداد در جامعه می‌شود (Calhoun, 2011). جامعه مدنی حوزه‌ای فارغ از دخالت سیاست و دولت (با کمترین دخالت دولت) با پشتوانه‌ای از حاکمیت قانون، نهادینه‌شدگی اقدامات مدنی در میان شهروندان و عرصه تساهل و تسامح مدنی است (آرنت، ۱۳۸۹). در این فضا است که مردم و شهروندان به نقش خود در سیاست‌گذاری اقدام می‌کنند و طبیعتاً فضای مجازی می‌تواند امکان این تعامل و در نتیجه، شکل‌گیری جامعه مدنی را باعث شود. شبکه‌های اجتماعی با توجه به ظرفیت‌هایشان، نقش مثبتی در فعالیت‌های مدنی کاربران دارند. رسانه‌های اجتماعی به شهروندان این فرصت را می‌دهند که در مسائل مدنی مختلف حضور فعالانه‌ای داشته باشند و حتی این رسانه‌ها، آن‌ها را به مشارکت در فعالیت‌های سیاسی و مدنی سوق می‌دهد (نوریس، ۲۰۰۲). در همین رابطه، خانیکی و خجیر به بررسی ظرفیت‌ها و چالش‌های این فضا برای شکل‌گیری جامعه مدنی پرداخته‌اند.

1. Boyd & Ellison

2. Schneider et al.

3. Pempek et al.

4. Heidemann et al.

جدول ۱: ظرفیت‌ها و چالش‌های شبکه‌های اجتماعی برای شکل‌گیری جامعه مدنی

ظرفیت‌های شبکه‌های اجتماعی برای جامعه مدنی		چالش‌های شبکه‌های اجتماعی برای جامعه مدنی	
ابزار مقاومت مدنی	کشف همسانی	نظاره‌گری و کنشگری	سیاست فیلترینگ
ابزار دفاع نهاد مدنی	معرفی نابهنجاری مدنی	طرح مطالبات کاذب	کنترل توسط حاکمیت
حلقه ارتباطی	گرایش مردم به شبکه	کلاهبرداری مدنی	ضعف استفاده مدنی
تقویت سرمایه اجتماعی	گستره فعالیت مدنی	تسری چالش فضای	ضعف امنیت مجازی
دسته‌بندی نظرات مخاطبان	جریان آزاد اطلاعات	مجازی	غلبه حاشیه بر متن
تعدد و تنوع مخاطب	کاهش هزینه مدنی	اعتیاد مجازی	غلبه احساسات بر
قدرت انتخاب	گفت‌وگو درباره چالش‌ها	نافرهیختگی فضای	عقلانیت
افشاگری	ارتباط تعاملی	مجازی	

منبع: خانیکی و خجیر، ۱۳۹۸.

همان‌طورکه در جدول نیز آمده است، شبکه‌های اجتماعی ظرفیت‌های مناسبی برای جامعه مدنی که اساس شفافیت است، دارند. از جمله این ظرفیت‌ها، معرفی نابهنجاری‌های مدنی است که باعث شکایت، اعتراض و البته فساد می‌شود. جریان آزاد اطلاعات نیز باعث می‌شود چیزی پنهان نماند و زمینه بروز شفافیت و سپس پیشگیری از فساد فراهم شود. تقویت سرمایه اجتماعی از سوی دیگر نیز باعث می‌شود در بطن این ارتباطات و تعاملات اجتماعی، فساد شناخته شود و مبارزه مدنی با آن صورت گیرد. افشاگری نیز از دیگر ظرفیت‌های این شبکه است که در این پژوهش به آن پرداخته شده است. با تقویت شفاف‌سازی و سرمایه اجتماعی بر بستر شبکه‌های اجتماعی، نظارت همگانی نیز ممکن می‌شود.

در این باره می‌توان به پژوهش‌های دیگری نیز اشاره کرد. شهابی و هاشم‌پور (۱۴۰۰) در تحلیل ارتباط رسانه‌های اجتماعی و بازنمایی فساد بیان می‌کنند فساد یکی از پدیده‌های مهمی است که بسیاری از جوامع را در طول تاریخ درگیر کرده است. یکی از عوامل تضعیف‌کننده فساد، شکل‌گیری و گسترش جامعه مدنی است و از الزامات اساسی جامعه مدنی، گسترش و توسعه رسانه‌های جمعی آزاد و رسانه‌های اجتماعی است. یافته‌ها نشان می‌دهند که کاربران به ۱۱ نوع فساد اشاره کرده‌اند که هفت نوع آن به‌طور مستقیم و چهار نوع به‌طور غیرمستقیم به حوزه فساد اقتصادی مرتبط هستند. سه مقوله اصلی از تحلیل‌های ظهوریافته، درک وضعیت موجود فساد، سازوکارهای تبیین و سازوکارهای اعتراض علیه فساد است. نه (۹) مقوله فرعی نیز ذیل مقوله‌های اصلی به دست آمده است. تحلیل‌ها حاکی است که کاربران در مواجهه با فساد، از این رسانه برای توصیف و تبیین فساد و اعتراض علیه آن استفاده می‌کنند.

بشیری و همکاران (۱۳۹۹) به بررسی نقش فضای مجازی بر وضعیت شفافیت در ایران پرداخته‌اند. به بیان ایشان، امروزه فضای مجازی بر تمام عرصه‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی جوامع مؤثر است و با توجه به ظرفیت‌هایی مانند سرعت، فراگیری، دسترسی دائم، تعامل دوسویه و چندسویه، فرامکانی و فرازمانی، توانسته است به‌عنوان ابزاری مؤثر بر حکمرانی خوب مطرح شود. مهم‌ترین یافته‌های این پژوهش حاکی از این نکته است که فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی از طریق آگاهی‌بخشی، افزایش نظارت در جامعه و تعامل دوسویه میان دولت و مردم و انعکاس خواسته‌های آنان موجب بهبود و افزایش شفافیت در ایران می‌شود. این پژوهش نشان می‌دهد فضای مجازی در تقویت و ارتقای شاخص شفافیت در ایران نقش بسزایی داشته است.

جلالی (۱۳۸۹) در تحلیلی به بررسی نظارت همگانی به‌عنوان عامل پیشگیری جرائم در فضای مجازی پرداخته است و بیان می‌کند نظارت همگانی یکی از موارد مهمی است که در شریعت اسلامی مورد تأکید قرار گرفته و در سال‌های گذشته نیز توجه زیادی را از سوی مسئولان و دولتمردان کشور به خود اختصاص داده است. با توسعه اینترنت، فضای مجازی و وجود شبکه‌های اجتماعی در سراسر جهان، بهره‌برداری از قابلیت‌ها و توانمندی‌های این مفهوم به‌صورت شایسته‌ای میسر شده است. فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای آن این قابلیت را در اختیار دولت‌ها و نهادهای پلیسی و امنیتی قرار می‌دهد تا ضمن جلب مشارکت‌های عمومی، هزینه‌های پیشگیری از جرائم را کاهش و کنترل جرائم و نظارت بر جامعه مجرمان را افزایش دهند. پلیس با نظارت همگانی به طیف وسیع‌تری از اطلاعات از جامعه دسترسی دارد و بازخوردی واقعی از نظرات مردم درباره جرم و جرائم به دست می‌آورد. برای اینکه بتوان فضای مناسبی را برای پیاده‌سازی ایده‌های نهادهای پلیسی در استفاده از مشارکت و نظارت همگانی در فضای مجازی به وجود آورد، باید به شبکه‌های اجتماعی و ابزارهای کاربردی فناوری اطلاعات و ارتباطات و به‌خصوص به سازمان‌های مجازی پلیسی توجه ویژه داشت. پلیس باید به دنبال ارائه طرحی باشد که با اجرای آن بتواند به کمک فناوری اطلاعات، بستر تحقق و گسترش نظارت همگانی را در فضای جرم و جرائم جامعه توسعه دهد. اگر سازمان‌های پلیسی به شکل مجازی تعریف شوند و بر مجموعه‌ای از شبکه‌های موجود در فضای مجازی تسلط یابند و از همکاری و نظارت همگانی مردم بهره‌مند شوند، قطعاً میزان جرم و جرائم در جامعه کاهش می‌یابد. شناخت جایگاه نظارت همگانی پلیس و نظارت بر خدمات الکترونیکی ارائه‌شده از طرف پلیس در فضای سایبر، نیازمند شناخت ابزارهای ارتباطی مرتبط مانند تلفن همراه، پیام کوتاه، اینترنت، شبکه‌های ملی داده، وب ۲ و ابزارهای آن مانند شبکه‌های اجتماعی، سازمان‌های مجازی، جایگاه فناوری اطلاعات و ارتباطات و کاربردهای وسیع آن در سرویس‌ها و خدمات الکترونیکی

است. نظارت همگانی بر ارائه خدمات الکترونیکی به مردم از طریق مراکز نظارت همگانی الکترونیکی، زمانی اتفاق می‌افتد که افزون‌بر وجود منابع انسانی مناسب و آموزش‌دیده پلیس، دیگر زیرساخت‌های مورد نیاز و همچنین، امنیت لازم فراهم شده باشد. اینترنت با پهنای باند زیاد و شبکه‌های ملی پرسرعت، مهم‌ترین ابزاری است که بستر ارتباطی بین مردم و مراکز نظارت همگانی پلیس را برای نظارت بر ارائه خدمات غیرالکترونیکی و الکترونیکی چندرسانه‌ای سازمان‌های مجازی پلیسی به شهروندان فراهم می‌کند. شرایط چنین خدماتی با کیفیت بسیار بالا انجام‌پذیر است. همچنین، پهنای باند زیاد در شبکه‌های دسترسی شهروندان به خدمات الکترونیکی پلیس و ارتباط با مراکز نظارت همگانی پلیسی از مهم‌ترین نیازهای امنیتی و توسعه نیروی انسانی سازمان‌های مجازی پلیس است. در این مقاله، به ابعاد مختلف نظارت همگانی پلیس و سازمان مجازی پلیس در فضای مجازی پرداخته شده است که از عوامل مؤثر در پیشگیری جرائم در فضای مجازی شناخته می‌شوند. رابین پنج فرض بنیادین نظریه استفاده و رضامندی از شبکه‌های اجتماعی را مشخص کرده است که زمینه‌گرایش شهروندان به آن را مطرح می‌سازد.



شکل ۳: فرض بنیادین استفاده از شبکه‌های اجتماعی مجازی (رابین^۱، ۱۹۹۳)

طبق این اصول، چنین رفتار هدفمندی برای آن‌ها سودمند است و پیامدهایی برای خودشان و جامعه دارد. استفاده از رسانه‌ها، برای کسب رضایت یا منفعت از جمله جست‌وجوی اطلاعات برای تقلیل شک و تردید و حل مسائل و مشکلات شخصی است. رفتار ارتباطی پاسخی به رسانه‌ها و به

1. Rubin, A. M.

تعبیری میانجی وضعیت‌های اجتماعی و روان‌شناختی است، مانند تعامل میان فردی، مقوله اجتماعی و شخصیت است. به عبارتی، بین اشکال ارتباط رسانه‌ای و ارتباط میان فردی برای برآورده ساختن نیازها و خواسته‌ها رابطه وجود دارد (مهدی‌زاده، ۱۳۹۲). طبق همین اصول، مجموع نیازها و انگیزه‌های مخاطب در استفاده از رسانه‌های مجازی را می‌توان در چهار مقوله اصلی جای داد.



شکل ۴: نیازها و انگیزه‌های کاربران در استفاده از شبکه‌های اجتماعی (خجیر و خانیکی، ۱۳۹۸: ۱۷۱)

طبق این مدل، مردم برای کسب اخبار و اطلاعات از دنیای پیرامون و نظارت بر محیط اجتماعی خویش، از رسانه‌ها استفاده می‌کنند. مردم در فرایند ارتباط، رسانه‌ها را همراه و هم‌نشین خود تلقی و از محتوای رسانه‌ای برای ارتباط و گفت‌وگو با دیگران استفاده می‌کنند. مردم از رسانه‌ها برای کسب خودآگاهی، یافتن الگوهای رفتاری و تقویت ارزش‌های شخصی استفاده می‌کنند و درنهایت، مردم از رسانه‌ها برای سرگرم‌شدن و گریز از مشکلات زندگی روزمره و تخلیه عاطفی استفاده می‌کنند (خجیر و خانیکی، ۱۳۹۸: ۱۷۱).

از سوی دیگر، گیوریان (۱۳۹۱) مطالعه‌ای روی نقش رسانه‌های جمعی در کنترل فساد اداری انجام داده است. در این مطالعه، رسانه‌های جمعی در سه مؤلفه شفافیت، سرعت و استقلال در ارائه اخبار و گزارش‌ها مورد توجه قرار گرفته‌اند. نتایج نشان می‌دهد که رسانه‌های جمعی نقش مهمی در کنترل فساد اداری دارند. حبیب‌زاده و شریف شهری (۱۳۹۴) در مطالعه‌ای به تحلیل محتوای مطالب منتشرشده درخصوص جرائم اقتصادی در سه روزنامه پرداخته‌اند. نتایج نشان‌دهنده این است که بین جهت‌گیری رسانه‌ها و نوع جهت‌گیری مطالب اقتصادی، تفاوت معناداری وجود دارد و می‌توان ادعا کرد که مطبوعات در نقش‌های خود، نوعی مقابله و مبارزه با جرائم اقتصادی را در نظر داشته‌اند.

نرگسیان و همکاران (۱۳۹۴) روی اثر رسانه‌های اجتماعی بر خط بر شفافیت و اعتماد عمومی با اثر میانجیگری مشارکت عمومی به این نتیجه می‌رسند که رسانه‌های اجتماعی بر خط بر مشارکت مدنی و سیاسی و این دو نوع مشارکت، بر شفافیت و اعتماد عمومی تأثیر دارند.

اندرسون و همکاران (۲۰۱۱) در مطالعه‌ای در آمریکا به بررسی این فرضیه پرداخته‌اند که اینترنت، فناوری سودمندی برای کنترل فساد است. نتایج نشان می‌دهد که ظهور اینترنت به کاهش سطح فساد در آمریکا و دیگر کشورها کمک کرده است. کاماج (۲۰۱۳) در مطالعه‌ای به بررسی ارتباط بین آزادی رسانه‌ها و فساد پرداخته است. نتایج حاکی از رابطه‌ای قوی بین آزادی رسانه‌ها و فساد است. این ارتباط در کشورهای پارلمانی قوی‌تر از کشورهای دارای نهاد ریاست‌جمهوری است. همچنین، نتایج نشان می‌دهد که آزادی رسانه‌ها وقتی با نهادهای قدرتمند پاسخ‌گویی افقی جمع شود، تأثیری غیرمستقیم بر فساد دارد. کوسو و همکاران (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای به بررسی سازوکارهای ارتباط استفاده از اینترنت و فناوری‌های ارتباطی در مبارزه با فساد پرداخته‌اند. آن‌ها نتیجه می‌گیرند که شهروندان روشن‌فکر می‌توانند با دسترسی به اینترنت و رسانه‌های اجتماعی، بر فساد تأثیر بگذارند، از جنبش‌های ضدفساد حمایت کنند و اطلاعاتی جمع‌آوری کنند تا بتوانند اقدامات خاص‌گرایانه را روشن کنند.

جانه و سارانگی (۲۰۱۷) در مطالعه‌ای به بررسی رابطه بین ابزارهای ارتباطی و فساد پرداخته‌اند. آن‌ها با تحلیل ۱۵۰ کشور به این نتیجه رسیدند که بین ضریب نفوذ فیس‌بوک و فساد ارتباط منفی وجود دارد و ارتباط این دو متغیر در کشورهایی که آزادی کمتری دارند، قوی‌تر است. همچنین، رسانه‌های اجتماعی به دلیل ارتباطی که با فساد دارند، مکمل آزادی مطبوعات هستند و نهایت اینکه، نتایج حاکی از ارتباط منفی ضریب نفوذ اینترنت و فساد نیز بود. انیکولوپو و همکاران (۲۰۱۸) مطالعه‌ای با هدف بررسی اثر رسانه‌های جدید بر پاسخ‌گویی دولت در کشورهای غیردموکراتیک انجام داده‌اند. آن‌ها با تحلیل پست‌هایی که در وبلاگ‌های روسی گذاشته می‌شود، به این نتیجه رسیدند که پست‌هایی که فساد دولت را نشان می‌دهند، تأثیر منفی بر بازده بازار دارند. همچنین، رسانه‌ها می‌توانند حتی در کشور دارای رقابت سیاسی محدود و رسانه‌های سانسور شده سنتی، به فساد نظم و سامان ببخشند (شهابی و هاشم‌پور صادقیان، ۱۴۰۰: ۱۴۸).

۲. مردم‌نگاری اینترنتی (نتنوگرافی) و شناسایی فساد

پیش از ظهور رسانه‌ها، تصور بیشتر مردم از گذشته و جهان فراسوی محیط پیرامونشان، بیشتر از طریق محتوای نمادین مبادله‌شده در تعامل رودررو شکل می‌گرفت، اما با ظهور رسانه‌ها افراد توانستند رویدادها را تجربه کنند، به مشاهده دیگران بپردازند و به‌طور کلی درباره جهان‌ها (جهان‌های واقعی و

تخیلی) که به آن سوی سپهر مواجهات روزمره آن‌ها امتداد یافته بود، بیاموزند (قادرزاده و نبی‌زاده، ۱۳۹۴). ظهور رسانه‌های اجتماعی به توسعه و تکامل جوامع مبتنی بر وب، خدمات میزبانی و برنامه‌های کاربردی تحت وب مانند شبکه‌های مجازی، سایت‌های به اشتراک‌گذاری ویدئو، ویکی و وبلاگ منجر شده است. کاربر نهایی رسانه‌های تولید مانند وبلاگ‌های شخصی و شرکتی، نه تنها ابزاری فوق‌العاده برای شبکه‌های اجتماعی هستند، بلکه یک رسانه ارتباطی تعاملی مؤثر نیز می‌باشند (Rollins et al, 2014).

این موضوع ضرورت مطالعه مردم‌نگاری برخط شامل مشاهده و بررسی پست‌ها و کامنت‌ها در یک انجمن یا شبکه اجتماعی برخط و مصاحبه با کاربران آنلاین (برخط) یا جمع‌آوری داده‌های آنلاین را فراهم می‌آورد (Bengry, 2011). در سال‌های اخیر، نام‌های جدیدی مانند وب‌نوگرافی، مردم‌نگاری دیجیتال و مردم‌نگاری به روش مردم‌نگاری برخط مجازی نسبت داده شده است (Kozinets, 2019). کوزینتس به‌طور خاص آن را نتنوگرافی نامید که به‌طور گسترده بر مبنای بازتاب اظهارات و نظرات افراد آنلاین (برخط) است (Rageh et al, 2013). نتنوگرافی روشی کیفی و مردم‌نگاری بر پایه اینترنت است و برای بررسی تعاملات برخط بین کاربران اینترنت به کار می‌رود (De Lassus & Freire, 2014) که به‌طور ویژه برای تحقیق رفتار انسانی از فرهنگ‌ها و جوامع حاضر در اینترنت ایجاد شده است. روش نتنوگرافی سریع‌تر، ساده‌تر و ارزان‌تر از مردم‌نگاری سنتی و طبیعی‌تر و ساده‌تر از گروه‌های متمرکز یا مصاحبه است (Rollins et al, 2014). نتنوگرافی ابزار تحقیقاتی مناسبی برای محققان علاقه‌مند به دریافت و بررسی انتقادی یادگیری در سایت‌های رسمی شبکه‌های اجتماعی است. روش نتنوگرافی بینش عمیق‌تری نسبت به نظرات وبلاگ‌نویس، انگیزه‌ها و نگرانی پنهان و مخفیانه او به دست می‌آورد (شیخ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۲). یکی از تفاوت‌های کلیدی بین بررسی از طریق وبلاگ و ارتباط چهره‌به‌چهره این است که وبلاگ‌نویس به‌طور معمول اطلاعات را برای خواننده یا هدف خاص ارائه نمی‌دهد و در نتیجه، اطلاعات به‌صورت قابل اطمینان‌تری دیده می‌شود (Rollins et al, 2014). از سویی، جامعه‌شناسان به دنبال بررسی رفتار و علاقه‌مندی‌های کاربران به‌صورت کمی هستند تا بتوانند قضاوت و تصمیم‌گیری دقیق‌تری اتخاذ کنند. بعد از شناسایی عوامل مهم حاصل از نتنوگرافی، به دلیل محیط نامطمئن و کامل نبودن نظرات کاربران، ممکن است اطلاعات کاملی درباره همه شاخص‌های موردبررسی در دسترس نباشد و تصمیم‌گیری تحت شرایط اطلاعات ناقص صورت گیرد (شیخ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۳).

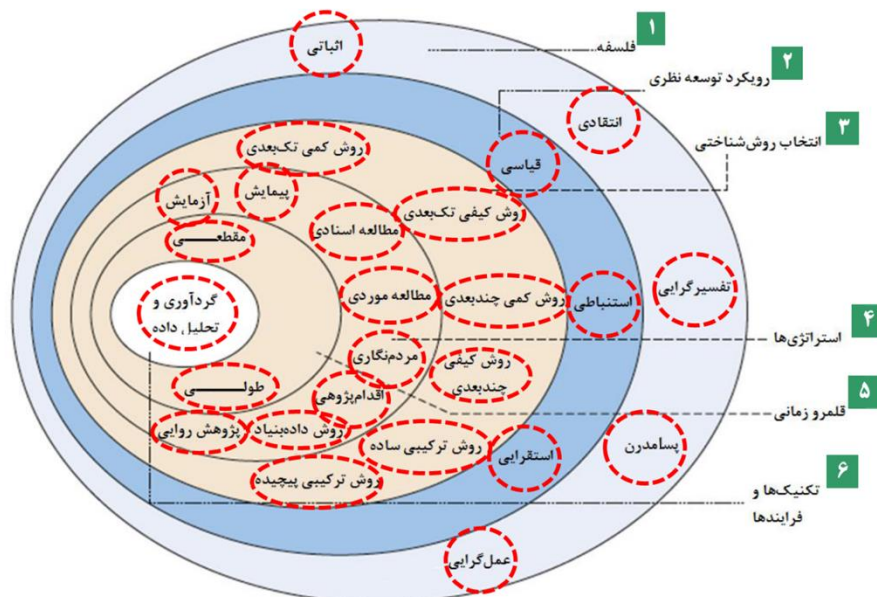


شکل ۵: بازنمایی هویت در شبکه‌های اجتماعی (شیخ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۳)

امروزه دانشمندان علوم اجتماعی به این نتیجه رسیدند که با توجه به نفوذ فناوری اطلاعات و ارتباطات در بسیاری از حوزه‌های زندگی اجتماعی معاصر، نمی‌توانند بسیاری از جنبه‌های زندگی اجتماعی و فرهنگی را بدون ترکیب اینترنت و ارتباطات به واسطه رایانه در مطالعات خود درک کنند. مطالعه فناوری‌های دیجیتال و شبکه یکی از زمینه‌های رشد سریع پژوهش در علوم اجتماعی است و اینترنت فرصت‌ها را برای مشارکت گروه‌های اجتماعی افزایش می‌دهد (Kozinets, 2019). واژه نتوگرافی از ترکیب دو واژه اینترنت و مردم‌نگاری نشأت گرفته است. مردم‌نگاری با جمع‌آوری داده‌های انسان‌شناسی، زبانی، فرهنگی و اجتماعی برای یک جمعیت خاص و نیز درگیر شدن در مطالعه توصیفی و تحلیلی آن‌ها در نظر گرفته می‌شود. نتوگرافی روشی کیفی برای بررسی مبادلات برخط تعاملی بین کاربران اینترنت است (شیخ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۴).

نتوگرافی به‌طور ویژه برای تحقیق کاربران و جوامع حاضر در اینترنت ایجاد شده است. همان‌طور که کوزینتس بیان می‌کند، مطالعه نتوگرافی منتج از بررسی چارچوب میدانی فرهنگ‌ها و جوامع برخط با ابزار رایانه و ارتباطات مبتنی بر اینترنت است (Rollins et al, 2014). رین گولد (۱۹۹۳) جوامع برخط را واحدهای اجتماعی متشکل از شبکه اینترنتی به‌عنوان زیرساخت و

مجموعه‌ای از کاربران با موضوعات مشترک با حس انسانیت مبتنی بر روابط شخصی در فضای مجازی تعریف می‌کند (Seraj, 2012). یکی از مزیت‌های متمایز شبکه‌نگارها نسبت به مردم‌نگارها، بهره‌مندی از اسناد دانلودشده به‌عنوان یکی از منابع تحلیل است. این موضوع ضمن دسترسی ساده و آسان در فضای مجازی، از هزینه‌های جست‌جوی بسیار پایین‌تر نسبت به مردم‌نگاری چهره‌به‌چهره برخوردار است. در این محیط، ذخیره و پیگیری داده‌ها مهم است و این موضوع به پرسش تحقیق و منابع موجود بستگی دارد. نتنوگرافی برای مطالعه جوامع برخط به‌عنوان روشی سریع‌تر، ساده‌تر و ارزان‌تر از مردم‌نگاری شمرده می‌شود که اطلاعات را در قالب نمادگرایی، معانی و الگوهای مصرفی از کاربران اینترنتی فراهم می‌کند (شیخ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۴).



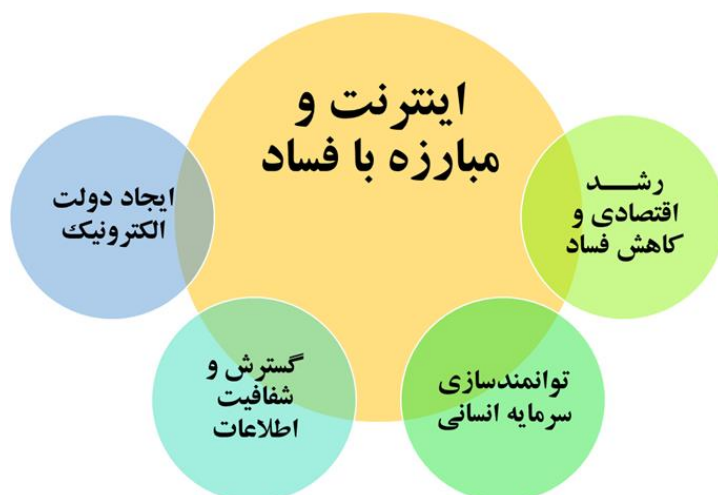
شکل ۶: نتنوگرافی روشی کیفی مشابه مردم‌نگاری و از جنس پژوهش‌های عمیق
منبع: ساندرز و همکاران^۱، ۲۰۱۶: ۱۲۴

مطالعات نتنوگرافی شامل مراحل ورودی اصلی: تدوین پرسش‌های تحقیق و شناسایی جامعه برخط مناسب برای مطالعه، جمع‌آوری داده‌ها: کپی مستقیم از ارتباطات به‌واسطه رایانه از اعضای برخط انجمن و مشاهده جامعه و اعضای آن، تعاملات و معانی و تحلیل و تفسیر: طبقه‌بندی، تحلیل کدگذاری و زمینه فعالیت‌های ارتباطی است (Bowler, 2010). این روش به‌ویژه برای مواردی که

1. Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A.

مشارکت‌کنندگان تمایلی به دیدار حضوری با محقق و بیان نظرات و دیدگاه‌های خود ندارند مانند موضوعات حساس اخلاقی، سیاسی و فساد بسیار مفید است. پیام‌ها و نظرات آنلاین (برخط) و آفلاین مشارکت‌کنندگان در بسیاری موارد ممکن است ناقص ارائه شود. برای همین، استفاده از تکنیکی که بتواند در چنین مواردی به کمک محقق آید، بسیار ضروری است (شیخ و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۸۶).

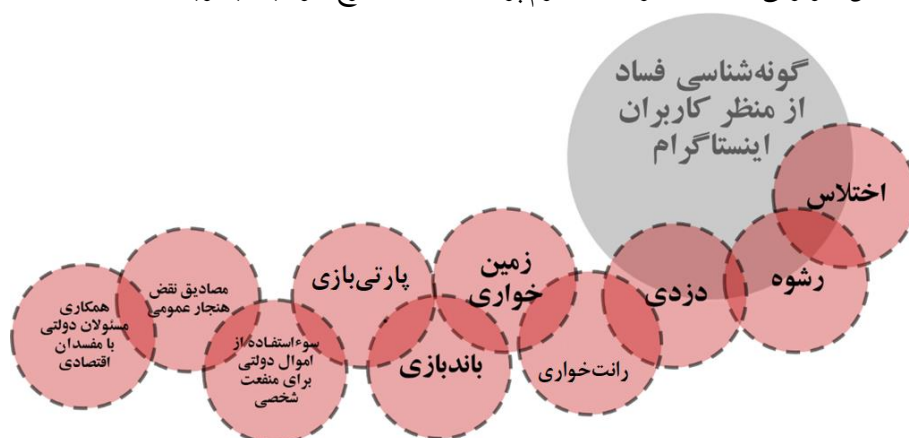
نتوگرافی مانند سکوهای استخراج و اکتشاف معادن است؛ زیرا از ابزارهای زیادی مانند تحلیل تعداد کلمات، تحلیل احساسات و شباهت‌های زبان طبیعی به روال شناخته‌شده برای به دست آوردن درک فرهنگی در زمینه مورد نظر استفاده می‌کند. در نتوگرافی، داده‌ها به سه صورت جمع‌آوری می‌شوند؛ داده‌های بایگانی، داده‌های استخراج‌شده و داده‌های فیلدنوت. داده‌های بایگانی شامل هر داده‌ای است که محققان از اجتماعات رسانه‌های اجتماعی جمع‌آوری می‌کنند که بدون دخالت محققان در ایجاد داده‌هاست. این نوع داده‌ها می‌توانند به عنوان سابقه تاریخی و مبنای فرهنگی عمل کنند. داده‌های استخراج‌شده از طریق تعاملات شخصی بین محقق نتوگرافی و اعضای جامعه مربوط ایجاد می‌شود. داده‌های استخراج‌شده ناشی از شرکت محقق در بحث‌های مداوم، شرکت در مکالمه یا آغاز آن یا تبادلاتی است که ماهیت بیشتری از نظر مصاحبه دارند. سرانجام، داده‌های فیلدنوت شامل یادداشت‌های محققان درباره مشارکت آن‌ها در جامعه و تأملات آن‌ها در این تعاملات است (زارعی و همکاران، ۱۴۰۱: ۷).



شکل ۷: دستاوردهای اینترنت برای مبارزه با فساد

منبع: Andersen et al, 2011

اندرسون و همکاران (۲۰۱۱) بر این باورند که اینترنت به چند دلیل به عنوان عامل شفافیت و تضعیف فساد عمل می‌کند. اول، اینترنت با کمک به رشد اقتصادی به کاهش فساد کمک می‌کند. دوم، این رسانه‌ها به سرمایه‌گذاری در سرمایه انسانی کمک می‌کنند و می‌توانند منجر به سطوح پایین‌تری از فساد شوند. سوم، شبکه جهانی اینترنت منبع گسترش اطلاعات است. انتشار اطلاعات اقدامات نادرست دولت، الزاماً خطر ردیابی سیاست‌مداران و کارمندان دولت را افزایش و از این رو، جذابیت رفتار مفسدانه را کاهش می‌دهد. چهارم، اینترنت وسیله عمده‌ای برای ایجاد دولت الکترونیک است. در همین باره برای مثال، شهابی و هاشم‌پور صادقیان (۱۴۰۰) به گونه‌شناسی فساد به روش نتنوگرافی از میان کاربران اینستاگرام پرداخته‌اند که در نوع خود جالب توجه است.



شکل ۸: گونه‌شناسی فساد از منظر کاربران اینستاگرام با رویکرد نتنوگرافی
منبع: شهابی و هاشم‌پور صادقیان، ۱۴۰۰: ۱۵۲.

همچنین، در این پژوهش علت‌های فساد در محتوای اشتراکی کاربران نیز در مواردی مانند فقدان شفافیت، رانت‌خواری، دولتی بودن اقتصاد، بانک‌ها، بستر تولید جرم، رسانه‌های انحصاری و غیر آزاد، فقدان نظارت مدنی، تعارض منافع، فقدان نظارت دولت بر دستگاه‌ها، سیاست‌های فسادزای دولت، عدم دسترسی آزاد به اطلاعات و بازگشت مسئولان فاسد بعد از بازنشستگی شناخته شده و شیوه‌های بهینه مبارزه با فساد نیز در مواردی مانند اعدام مفسدان، اخراج مفسدان از دولت، شفافیت، رفع تعارض منافع، آموزش از کودکی، تقویت ایمان، مطالبه‌گری مردم، نظارت و مسئولان نظارتی قوی و سالم و انتخاب رئیس قوه مجریه با عرضه بیان شده است.

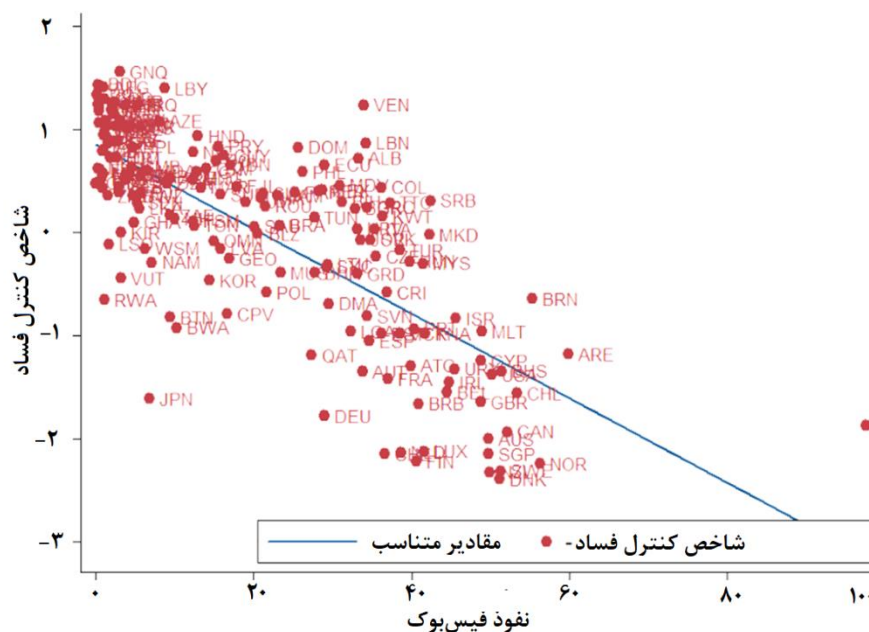
جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فساد در جهان امروز یکی از رایج‌ترین و گسترده‌ترین آسیب‌های اجتماعی، اقتصادی و سیاسی را تشکیل می‌دهد که نه تنها به‌طور مستقیم هزینه‌های بسیار بالایی دربردارد، بلکه همچنین به دلیل اینکه مانع اصلی رشد و توسعه مناسب در همه ابعاد جوامع انسانی به شمار می‌آید، آثار زیان‌بار درازمدت و ساختاری نیز بر جا می‌گذارد (فکوهی، ۱۳۸۶: ۲۹). از منظر جامعه‌شناسی، فساد تبدیل روابط اجتماعی به مبادله‌های سودمندانه تبعیض‌آمیز است که در آن، اهداف عام جای خود را به اهداف خاص می‌دهد و خیری نامحدود (مانند قانون‌گرایی، امانت‌داری، حلال‌خواری، شرافت کاری، رعایت موازین حرفه‌ای و تخصصی، وفاداری، تعهد، صداقت، فضیلت، حریت، علم، حق‌طلبی و...) به‌خاطر خیری محدود (پول، مقام و منصب، مدرک، پرستیژ، نفوذ و اعتبار اجتماعی) قربانی می‌شود (حسینی هاشم‌زاده، ۱۳۹۴: ۴۱). بررسی مسئله فساد یا شفاف‌سازی مقدمه‌ای برای هدفی است که در بسیاری از پژوهش‌ها مورد توجه قرار گرفته است و برای مطالعه مبنایی آن، این نوشتار در چارچوب نتوگرافی تهیه شد.

رسانه‌های جمعی، رسانه‌های پخش گسترده هستند که صرفاً امکان ارتباط یک‌طرفه را فراهم می‌کنند. توسعه رسانه‌های جمعی آزاد با شیشه‌ای کردن فضای اقتصاد، سیاست و اطلاع‌رسانی، میزان پاسخ‌گویی افراد را افزایش می‌دهد و از این طریق به تقویت نظام حکمرانی و شفافیت و در نتیجه، پیشگیری از فساد کمک شایانی می‌کند (دینی ترکمانی، ۱۳۹۲: ۷۶). رسانه‌های اجتماعی در مقابل رسانه‌های جمعی، ابزارهایی هستند که ارتباطات تعاملی انسان‌ها را تسهیل می‌کنند. در سال‌های اخیر، نقش این رسانه‌ها در توانمند کردن افراد، افزایش مشارکت آن‌ها در فرایند سیاسی، تسهیل ارتباطات و تغییرات مسائل اجتماعی و تقویت یک جامعه مدنی نوظهور تا حد گسترده‌ای شناخته شده است؛ به‌طوری‌که برخی از این رسانه‌ها با عنوان فناوری‌های آزادی‌بخش یاد می‌کنند (شهابی و هاشم‌پور صادقیان، ۱۴۰۰: ۱۴۵)؛ بنابراین، برای اینکه شفافیت در جامعه امروزین ارتقا یابد و از بروز فساد جلوگیری شود، باید به شبکه‌های اجتماعی بها داد و دسترسی مردم به آن را تسهیل کرد. با دسترسی مردم به این شبکه‌ها، محتوای شایان توجهی تولید می‌شود. این محتوا با رویکرد نتوگرافی قابل تحلیل و ارزیابی است.

رسانه‌های ارتباط جمعی با تأثیر بر افکار عمومی در راستای دستیابی به اهداف خود، توان بالایی برای تأثیرگذاری بر قدرت سیاسی یافته‌اند؛ به‌خصوص در زمان حاضر که رسانه‌ها از لحاظ کمیت و کیفیت به صورت‌های متفاوتی در حال ظهور هستند و طیف وسیعی از فضای جامعه را به احاطه خود درآورده‌اند و هر رسانه در ابعاد مختلف، طرفداران خاصی را به سوی خود جلب کرده است. در این میان، شبکه‌های اجتماعی مجازی از قدرت نفوذ بالایی برخوردارند و تمام جهات زندگی

انسان را تحت تأثیر قرار داده‌اند. شبکه‌های اجتماعی مجازی به علت عمومیت یافتن در بین فعالان و پهنای گسترده جغرافیایی در میان مرزهای داخلی، به عاملی کم‌مانند در زمینه ارتباطات مبدل شده‌اند و ترتیبات تأثیرگذاری خارج از کنترل دولت‌ها و ارکان قدرت را در کشورها ایجاد کرده‌اند (روان‌بخش و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۳۷). دسترسی به شبکه‌های اجتماعی سبب اطلاع‌رسانی و آگاهی و در نتیجه، تسهیل روند اطلاعات و به احتمال زیاد پیشگیری از فساد می‌شود.



شکل ۹: ارتباط بین میزان نفوذ (استفاده) فیس‌بوک و شاخص ادراک فساد

منبع: Jha & Sarangi, 2017.

طبق شکل شماره (۹)، هرچه دسترسی شهروندان به شبکه‌های اجتماعی (مانند فیس‌بوک) بیشتر باشد، میزان شاخص ادراک فساد در آن کمتر است. این به معنای اثرگذاری بالای شبکه‌های اجتماعی بر شفافیت و کاهش فساد اداری است. از سوی دیگر، مشارکت شهروندی که در آن برنامه‌های دولتی را به صورت معنی دار و شایسته‌ای به شهروندان پیوند می‌دهد و ظهور دولت‌های ملی مدرن، رابطه نزدیکی با رشد و توسعه مفهوم نظارت دارد؛ از این رو می‌توان جامعه مدرن امروزی را که به عنوان جامعه اطلاعاتی نامیده می‌شود، جامعه نظارتی نیز نامید. همگام با رشد فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی، روش‌های نظارتی و سیاست‌گذاری بر شهروندان و جامعه نیز تغییر یافته و روش‌های نظارتی با بهره‌گیری از ابزارهای روز فناوری اطلاعات جای روش‌های مرسوم گذشته را

گرفته است (جلالی، ۱۳۸۹). تدقیق در این مسیر با کمک روش‌های نوین امکان‌پذیر است و یکی از تکنیک‌هایی که در این نوشتار به آن اشاره شد، نتوگرافی است.

پیشنهادهای توصیه‌های سیاستی

مبتنی بر بررسی‌های صورت‌گرفته و تحلیل‌های انجام‌شده، پیشنهادها و توصیه‌های سیاستی زیر مطرح می‌شود و امید می‌رود با انجام دادن آن‌ها، گام‌های اثربخشی در ارتقای شفافیت و نیز کاهش فساد برداشته شود.

- تقویت زیرساخت‌های اینترنتی و افزایش سرعت و پهنای باند آن؛
- عدم اعمال محدودیت در دسترسی شهروندان به شبکه‌های اجتماعی؛
- ارتباط و اتصال هرچه بیشتر سازمان‌های نظارتی با شبکه‌های اجتماعی؛
- طراحی و اجرای نظام داده‌محور در سازمان بازرسی در راستای رصد اخبار و هشدارهای شهروندان مبتنی بر بروز فساد در جامعه؛
- حمایت مالی، معنوی و حقوقی از شهروند خبرنگاران و فعالان شبکه‌های اجتماعی در مسیر شناسایی فساد؛
- تقویت زیرساخت‌ها و ابعاد حقوقی داده‌های موجود در فضای شبکه‌های اجتماعی و استناد به آن‌ها؛
- استفاده از ظرفیت‌های دانشگاهی و پژوهشگاه‌ها برای نتوگرافی شبکه‌های اجتماعی و شناسایی فسادهای اداری.

منابع

- آرنت، هانا (۱۳۸۹). خشونت، ترجمه عزت‌الله فولادوند، تهران: انتشارات خوارزمی.
- اکبرزاده جهرمی، جمال‌الدین و احمدی، اوین (۱۳۹۹)، «گونه‌شناسی هویت مجازی زنان کرد ایرانی در اینستاگرام»، فصلنامه مطالعات فرهنگ-ارتباطات، ۲۱ (۵۲)، صص ۱۱۱-۱۴۴.
- بشیری، سعید؛ ابطیحی، سیدمصطفی و مرشدی‌زاد، علی (۱۳۹۹)، «نقش فضای مجازی بر وضعیت شفافیت در ایران (بررسی دیدگاه دانشجویان دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات)»، فصلنامه فرهنگ در دانشگاه اسلامی، ۱۰ (۱)، صص ۱۵۶-۱۲۷.
- جعفرقلی‌خانی، ابوالفضل (۱۳۹۴). قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران در ترازوی حکمرانی خوب. تهران: سازمان چاپ و انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی.
- جلالی، علی‌اکبر (۱۳۸۹)، «نظارت همگانی عامل پیشگیری جرائم در فضای مجازی»، نشریه کارآگاه پاییز، ۳ (۱۲)، صص ۳۰-۶.

- حسینی هاشم‌زاده، داود (۱۳۹۴) «مفهوم‌شناسی، تعاریف و گونه‌شناسی فساد»، تهران: آگاه، ۵۶-۲۵.
- خجیر، یوسف و خانیکی، هادی (۱۳۹۸)، «طرفیت‌ها و چالش‌های شبکه‌های اجتماعی مجازی برای جامعه مدنی ایران»، نشریه مطالعات رسانه‌های نوین، ۵ (۱۷)، صص ۳۹-۶۹.
- دینی ترکمانی، علی (۱۳۹۲) «باید با مفسدان برخورد یکسان شود»، ماهنامه سیاسی، فرهنگی نسیم بیداری، ۳۵، ۷۶-۷۴.
- روان‌بخش محمدی پشتهانی، اصغر؛ پرتوی، ابوالقاسم طاهری (۱۴۰۱)، شبکه‌های اجتماعی و آینده مشارکت سیاسی، نشریه آینده‌پژوهی ایران، ۱۷ (۱)، ۱۳۵-۱۵۷.
- زارعی، عظیم؛ اصغری نجیب، مریم و علی‌پور، سیما (۱۴۰۱)، «گردشگری و اطلاع‌رسانی پزشکی مبتنی بر وب؛ یک رویکرد نتنوگرافی (مورد مطالعه: پلتفرم گردشگری پزشکی آریا مدتور)»، مجله اطلاع‌رسانی پزشکی نوین، ۸ (۱)، صص ۲-۱۲.
- شهابی، محمود و هاشم‌پور صادقیان، مریم (۱۴۰۰)، «رسانه‌های اجتماعی و بازنمایی فساد؛ مطالعه بازنمود فساد توسط کاربران ایرانی در شبکه اجتماعی اینستاگرام»، فصلنامه مطالعات فرهنگی و ارتباطات، ۱۷ (۶۲)، صص ۱۶۳-۱۴۳.
- شیخ‌رضا؛ شامبیاتی، هانیه و وکیلی، گلاره (۱۳۹۶)، «نتنوگرافی بر مبنای اطلاعات ناقص رویکردی جدید در تحلیل کامنت‌های کاربران اینترنتی»، فصلنامه مدیریت فناوری اطلاعات، ۹ (۲)، صص ۳۵۴-۳۳۳.
- ضیایی‌پور، حمید (۱۳۹۲)، «ضرورت توجه به مدیریت فضای مجازی در ایران»، نشریه مدیریت رسانه، شماره ۱۵، صص ۸۳-۷۹.
- عاملی، سیدسعیدرضا (۱۳۹۰)، رویکرد دوفضایی به آسیب‌ها، جرائم، قوانین و سیاست‌های فضای مجازی، تهران: انتشارات امیرکبیر.
- عزتی، سعدالله و صدفی، ذبیح‌الله (۱۴۰۱)، «تبیین جامعه‌شناختی مصرف شبکه‌های اجتماعی (مورد مطالعه دانشجویان دانشجو معلمان دانشگاه فرهنگیان ایلام)»، مطالعات رسانه‌های نوین، ۸ (۳۱)، صص ۱۷۳-۱۴۱.
- عقیلی، سیدوحید؛ روشندل اربطانی، طاهر و فرجیان، محمدمهدی (۱۳۹۷)، «نقش شبکه‌های اجتماعی در انتخابات در ایران و تأثیر آن‌ها بر نقش رسانه‌های سنتی»، مطالعات رسانه‌های نوین، ۴ (۱۳)، صص ۱۸۱-۲۱۴.
- فرحبید، فرزین؛ عبداللهی کلورزی، مرگان و لطف‌اللهی، مرتضی (۱۴۰۱)، «نقش شبکه‌های اجتماعی اینترنتی در مشارکت سیاسی دانشجویان»، مطالعات رسانه‌های نوین، ۸ (۳۱)، صص ۳۹۱-۳۶۳.
- فکوهی، ناصر (۱۳۸۶) فساد و رسانه‌ها در عصر انقلاب اطلاعاتی: افشای فرایندهای فسادانگیز، اطلاعات حکمت و معرفت، ۱۶، ۳۵-۲۹.
- قادرزاده، امید و نبی‌زاده، فایق (۱۳۹۴)، «بازسازی معنایی زمینه‌ها، دلالت‌ها و پیامدهای بهره‌گیری جوانان از برنامه‌های تلویزیونی ماهواره»، فصلنامه علوم اجتماعی، ۲۲ (شماره ۶۸)، صص ۱۹۲-۱۵۱.

محمدی پشتهانی، روانبخش؛ پرتوی، اصغر و طاهری، ابوالقاسم (۱۴۰۱)، «شبکه‌های اجتماعی و آینده مشارکت سیاسی»، آینده‌پژوهی ایران، ۷ (۱)، صص ۱۵۷-۱۳۷.
میناوند، محمدقلی (۱۳۹۵)، جامعه‌شناسی سیاسی اینترنت: مطالعه‌ای درباره نقش فضای مجازی در توسعه سیاسی، تهران: انتشارات لوح زرین.

- Andersen, T. B., Bentzen, J., Dalgaard, C. J., & Selaya, P. (2011), Does the Internet reduce corruption? Evidence from US states and across countries. *The World Bank Economic Review*, 25(3), 387-417.
- Andersson, M. (2001), *The Situated Politics of Recognition: Ethnic minority youth and identity work*. Centre for Urban and Community Research, Goldsmiths College.
- Bell, D., & Kennedy, B. M. (Eds.). (2000), *The cybercultures reader*. Psychology Press.
- Bengry-Howell, A., Wiles, R., Nind, M., & Crow, G. (2011), A review of the academic impact of three methodological innovations: Netnography, child-led research and creative research methods.
- Bennett, W. L., Segerberg, A., & Walker, S. (2014), Organization in the crowd: peer production in large-scale networked protests. *Information, Communication & Society*, 17(2), 232-260.
- Bowler Jr, G. M. (2010), Netnography: A method specifically designed to study cultures and communities online. *The qualitative report*, 15(5), 1270.
- Boyd, D. M., & Ellison, N. B. (2007), Social network sites: Definition, history, and scholarship. *Journal of computer-mediated Communication*, 13(1), 210-230.
- Calhoun, Craig (2011), civil society and the public sphere. In: Edwards, Michael, (ed.) *the Oxford Handbook of Civil Society*. Oxford handbooks in politics & international relations
- Christensen, H. S. (2012), Simply slacktivism? Internet participation in Finland. *JeDEM-Journal of eDemocracy and Open Government*, 4(1), 1-23.
- Christopher, H. & D.T. Ransparency (2006). *The Key to Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Darbishire, Helen (2014). "Proactive Transparency: The Future of the Right to Information? A Review of Standards, Challenges, and Opportunities. *Governance WorkinG Paper Series, World Bank Institute*. at: http://siteresources.worldbank.org/WBI/Resources/1268250334206/Darbishire_Proactive_Transparency.pdf.
- De Lassus, C., & Freire, N. A. (2014), Access to the luxury brand myth in pop-up stores: A netnographic and semiotic analysis. *Journal of Retailing and Consumer Services*, 21(1), 61-68.
- Heidemann, J., Klier, M., & Probst, F. (2012), Online social networks: A survey of a global phenomenon. *Computer networks*, 56(18), 3866-3878.
- Jha, C. K., & Sarangi, S. (2017), Does social media reduce corruption?. *Information Economics and Policy*, 39, 60-71.
- Kozinets, R. V. (2019), *Netnography: The essential guide to qualitative social media research*. Sage.
- Norris, P. (2001). "Digital Divide? Civic Engagement, Information Poverty and the Internet in Democratic Societies", Cambridge University: Press.
- Olighalaei, Ashraf (2005). *E-Governance. E-State in Iran Administrative Reform Plan the Asia-Pacific Region: An Assessment of Issues and Strategie's*.
- Pempek, T. A., Yermolayeva, Y. A., & Calvert, S. L. (2009), College students' social networking experiences on Facebook. *Journal of applied developmental psychology*, 30(3), 227-238.
- Rageh, A., Melewar, T. C., & Woodside, A. (2013), Using netnography research method to reveal the underlying dimensions of the customer/tourist experience. *Qualitative Market Research: An International Journal*.
- Rantanen, T. (2005), *The media and globalization*. Sage.
- Rheingold, H. (2007), *Smart mobs: The next social revolution*. Basic books.

- Rollins, M., Nickell, D., & Wei, J. (2014), Understanding salespeople's learning experiences through blogging: A social learning approach. *Industrial Marketing Management*, 43(6), 1063-1069.
- Rubin, A. M. (1993). Audience activity and media use. *Communications Monographs*, 60(1), 98-105.
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research methods for business students* Seventh Edition. Harlow, England: Pearson Education Limited.
- Schneider, F., Feldmann, A., Krishnamurthy, B., & Willinger, W. (2009, November), Understanding online social network usage from a network perspective. In *Proceedings of the 9th ACM SIGCOMM Conference on Internet Measurement* (pp. 35-48).
- Seraj, M. (2012), We create, we connect, we respect, therefore we are: intellectual, social, and cultural value in online communities. *Journal of Interactive Marketing*, 26(4), 209-222.
- Shim, D. C., & Eom, T. H. (2008). E-government and anti-corruption: Empirical analysis of international data. *Intl Journal of Public Administration*, 31(3), 298-316.
- Skoric, M. M., Zhu, Q., Goh, D., & Pang, N. (2016), Social media and citizen engagement: A meta-analytic review. *New media & society*, 18(9), 1817-1839.
- Steinfeld, C., DiMicco, J. M., Ellison, N. B., & Lampe, C. (2009, June), Bowling online: social networking and social capital within the organization. In *Proceedings of the fourth international conference on Communities and technologies* (pp. 245-254).
- Vaccaro, A., & Madsen, P. (2009). Corporate dynamic transparency: the new ICT-driven ethics?. *Ethics and information technology*, 11(2), 113.
- Verhoeven, A. (2000). "The Right to Information: A Fundamental Right?". Lecture at: EIPA, Maastricht. from: [http://www.eipa.nl/publications/summaries/1997-2000/workingpapers/conference proceedings/Amaryllis.pdf](http://www.eipa.nl/publications/summaries/1997-2000/workingpapers/conference%20proceedings/Amaryllis.pdf).
- Yan, Z. (Ed.). (2012), *Encyclopedia of cyber behavior* (Vol. 1). IGI Global.
- Ye, L., & Zhang, X. (2019), Social network types and health among older adults in rural China: The mediating role of social support. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(3), 410.



استقرار نظام دولت الکترونیک؛ راهکاری برای مقابله با فساد اداری

شهرام رئیسی دهکردی^۱
علیرضا فولادی^۲

چکیده

کشورهای در حال توسعه در مناطق مختلف جهان از نظر موقعیت‌های فرهنگی، تاریخی، اقتصادی و سیاسی تفاوت‌های زیادی دارند، اما بیشتر آن‌ها، ویژگی‌ها و شاخص‌های اقتصادی یکسانی دارند. اگر بخواهیم برخی از این جنبه‌ها را نام ببریم، می‌توان از سطوح پایین درآمد سرانه، نرخ بالای رشد جمعیت، دوگانگی اقتصادی و فرهنگی احزاب مدرن و سنتی، بازارهای مالی کوچک و محدود و... صحبت کرد. موضوع قابل توجه دیگر اینکه، این کشورها متکی به وظایف دولت هستند و دولت‌ها نقش کارفرما را در فرایند توسعه دارند. بر اساس دلایل نظری و ساختاری و به دلیل نبود فضای مناسب برای فعالیت بخش خصوصی، دولت‌ها قوی‌ترین و مؤثرترین نقش را در فضاهای اقتصادی دارند. قرن‌های ۲۰ و ۲۱ با انفجار شگفت‌انگیزی در تولید و نوآوری نرم‌افزارها و سخت‌افزارهای مرتبط با فناوری اطلاعات و ارتباطات^۳ مواجه شده است. گسترش این فناوری‌ها در سراسر جهان، ساختار بازارها را تغییر داد و به تهیه آسان‌تر و با هزینه کمتر کالاها و خدمات کمک کرد. دولت‌ها مانند دیگر بخش‌های اقتصاد، ساختار خود را تغییر دادند تا کالاهای عمومی را با کارایی بالاتر و هزینه کمتر برای شهروندان خود فراهم آورند. آن‌ها در ساختار خود از فناوری اطلاعات و ارتباطات برای کاهش هزینه‌های مبادله استفاده کردند. در این مقاله، به این پرسش پاسخ داده می‌شود که آیا شاخص‌های الکترونیکی فناوری اطلاعات و ارتباطات بر فساد تأثیرگذار است یا خیر؟ برای همین،

۱. دکتری اقتصاد، کارشناس اداری اداره امور شعب بانک ملی ایران، استان اصفهان، shahram_raisi_d@yahoo.com

۲. فوق‌لیسانس برنامه‌ریزی سیستم‌های اقتصادی، سربازرس بازرسی کل استان اصفهان، دبیر شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی استان، سرپرست واحد نظارت بر معاملات بازرسی کل استان اصفهان

از مدل‌های ساده نظری و اقتصادسنجی استفاده می‌شود. دولت با این فناوری، ارتباط میان خود و شهروندان را تسهیل می‌کند؛ برای مثال، اختیارات بوروکرات‌ها را کاهش می‌دهد؛ بنابراین ساختار جدیدی از حکمرانی را در کشورهای جهان ایجاد می‌کند. در این مقاله، تأثیر قدرت شاخص‌های دولت الکترونیک بر فساد در برخی از کشورهای در حال توسعه آزمایش می‌شود. از سویی، برخی از کشورهای در حال توسعه - از کشورهای خاورمیانه و منطقه منا - انتخاب و از شاخص ادراک فساد^۱ که سالانه سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ منتشر می‌کند، استفاده شده است. از سوی دیگر، از داده‌های ارائه‌شده شبکه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد^۳ استفاده شده است. در مدل، ما از شاخص فساد برای ۲۶ کشور^۴ به عنوان متغیر وابسته استفاده می‌کنیم. در طرف دیگر، متغیرهایی را قرار می‌دهیم که مربوط به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات است. مدل این مقاله بر اساس این استدلال استوار است که گسترش این فناوری از طریق نتیجه نظریه «عامل/کارفرما/ساده»، فساد را کاهش دهد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، دولت الکترونیک

مقدمه

بر اساس مدل کارفرما/کارگزار، در سیستم‌های بوروکراسی سنتی سه گروه به نام‌های دولت، بوروکرات‌ها و مشتری یا شهروندان وجود دارد. برای کاهش آثار شکست بازارها، دولت‌ها کالاها و خدمات عمومی را تولید و توزیع می‌کنند که بوروکرات‌های فکری برای شهروندان هستند. دولت‌ها برای این کار از بوروکرات‌ها استفاده می‌کنند، اما دو مشکل مهم وجود دارد؛ این بوروکرات‌ها خودخواه هستند و شاید در برخی موارد سود آن‌ها با دولت‌ها تداخل پیدا کند و اینکه آن‌ها اطلاعات بیشتری نسبت به دولت‌ها دارند؛ بنابراین، آن‌ها در نوعی فعالیت به نام مخاطرات اخلاقی به عنوان کل و به ویژه فساد در جزئیات دخالت می‌کنند؛ زیرا آن‌ها انواعی از کالاها و خدمات رقابتی - تبلیغاتی سودآور را بین شهروندان توزیع می‌کنند و قدرت اختیار و ارتباط نزدیک با این خریداران دارند. عامل کارفرما فساد است و هزینه‌های مبادله را افزایش می‌دهد. به نظر می‌رسد استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات بر هزینه مبادلات در جامعه و بر فساد اداری مؤثر است؛ زیرا فرصت تماس‌های حضوری را کاهش می‌دهد و مشتری یا شهروندان می‌توانند نیازهای خود را با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات دنبال کنند. بسیاری از دولت‌ها انتخاب کرده‌اند که در بخش‌هایی مانند گمرک، مالیات بر

1. CPI

2. TI

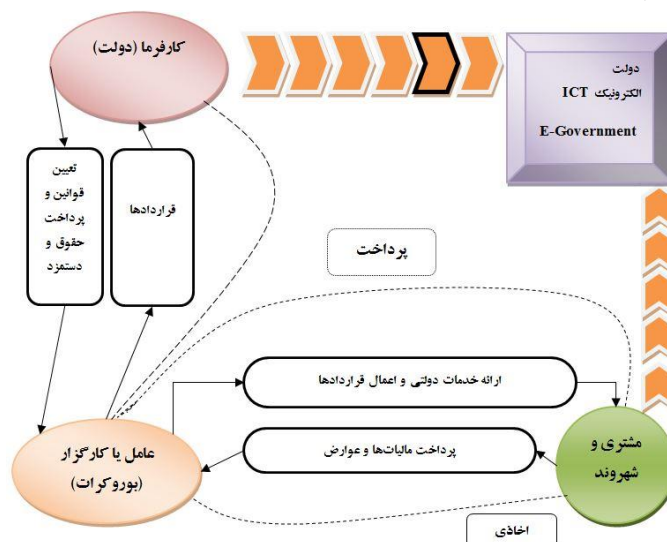
3. UNPAD

۴. افغانستان، الجزایر، آذربایجان، بحرین، بنگلادش، پاکستان، جیبوتی، قبرس، مصر، ایران، عراق، هند، کویت، لبنان، لیبی، مالزی، مراکش، عمان، قطر، عربستان سعودی، سودان، سوریه، تونس، امارات متحده عربی، یمن و ترکیه.

درآمد، مالیات بر فروش و مالیات بر دارایی که ارتباط گسترده‌ای با شهروندان یا کسب‌وکارها دارند و فاسدتر هستند، بر خط شوند (Bhavnagar, 2003).

افزایش استقرار فناوری اطلاعات و ارتباطات اختیار و فرصت اقدام خودسرانه کارمندان دولت را در برخورد با هر متقاضی به صورت موردی کاهش می دهد. پل استورگر (۲۰۰۴) ادعا می کند که فناوری اطلاعات و ارتباطات رسانه های دموکراتیک با سهولت دسترسی، سهولت نسبی استفاده، ظرفیت داده بزرگ سریع به روزرسانی می شوند. او اعلام می کند که با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات شفافیت را به دست می آوریم و برای همین، با دولت باز و نظارت عمومی مواجه می شویم. قوانین آزادی اطلاعات را می توان شمال حفاظت از افشای منافع عمومی، حسابرسی و حسابرسی مالی، روزنامه نگاری تحقیقی، و کمپین بخش مدنی دانست (Barnebeck & Rand: 2006).

برای پیشینه نظری تحقیق خود از مدل کارفرما/ کارگزار استفاده کرده‌ایم. مدل‌های کارفرما/کارگزار فرض می‌کنند که منافع کارفرما و کارگزار متفاوت است. عدم تقارن اطلاعاتی به نفع کارگزار وجود دارد، اما مدیر می‌تواند قوانین پرداخت را در رابطه آن‌ها تجویز کند (Groenendijk, 1997). در یک مدل ساده با سه گروه به نام‌های اصل (P)، عامل (A) و مشتری (C) روبه‌رو هستیم. به عنوان یک اصل پذیرفته شده در بررسی کلی عملکرد دولت‌ها بوروکرات‌ها به‌عنوان کارگزاران ساختار اداری و مشتریان همان شهروندان هستند. برای توصیف بهتر شکل زیر از مطالعه لامبسدورف (۲۰۰۷) برای توصیف این پیشینه نظری وام گرفته شده است.



شکل ۱: نقش فساد در مدل کارفرما / کارگزار / مشتری

منبع: Lambsdorff, 2007.

در بسیاری از اقتصادهای در حال توسعه، سرمایه‌گذاری‌های تجاری برای آغاز فعالیت نیازمند اخذ تأیید از نهادهای مربوطه در قالب مجوزها هستند. اگر بوروکرات‌ها منافع شخصی خود را به حداکثر برسانند و به اندازه کافی نظارت نشوند، همان‌طور که اغلب اتفاق می‌افتد، قدرت اختیاری آن‌ها در اعطای مجوز، به آن‌ها فرصت می‌دهد تا رشوه بگیرند (Ahlin & Bose, 2007). با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌توان قدرت کارگزاران یا بوروکرات‌ها را کاهش داد و مشتری یا شهروندان را مستقیماً به دولت متصل کرد. برای اثبات این نظر، از داده‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات و شاخص فساد استفاده شده است.

۱. داده‌ها

تمام داده‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات از شبکه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد اقتباس و در ادامه به آن‌ها پرداخته شده است.

۱) شاخص مشارکت عمومی^۱: با اجازه دادن به شهروندان برای استفاده از کانال‌های نفوذ جدید که موانع مشارکت عمومی در سیاست‌گذاری را کاهش می‌دهد، می‌تواند منجر به ایجاد شفافیت بیشتر در دولت‌ها شود (Hoff & Storgaard, 2005).

۲) شاخص دولت الکترونیک^۲ در این زمینه مهم‌ترین شاخص است و ظرفیت و تمایل بخش دولتی در به‌کارگیری فناوری اطلاعات و ارتباطات برای ارتقای دانش و اطلاعات در خدمت شهروندان را در بر می‌گیرد. دولت الکترونیک برای افراد مختلف معنای متفاوتی دارد. برخی به‌سادگی آن را به‌عنوان اطلاعات دیجیتال دولتی یا راهی برای درگیر شدن در معاملات دیجیتال با مشتریان تعریف می‌کنند و در نظر برخی، دولت الکترونیکی تنها شامل ایجاد وب‌سایتی است که در آن، اطلاعاتی درباره مسائل سیاسی و دولتی ارائه می‌شود (Ndou, 2004). دولت الکترونیک را می‌توان این‌گونه تعریف کرد: «تعامل الکترونیکی (معاملات و تبادل اطلاعات) بین دولت، عموم (شهروندان و مشاغل) و کارمندان» (Abramson & Means, 2001).

نقش‌های اساسی دولت الکترونیک را می‌توان در موارد زیر بیان نمود:

- کاهش اختیار و اقدامات خودسرانه کارمندان دولت.
- تمرکز داده‌ها و بهبود در ممیزی و تجزیه و تحلیل.
- افزایش فضای رقابت به‌ویژه در تولید و توزیع کالاها و خدمات عمومی.

- افزایش پاسخ‌گویی و کاهش فرصت فساد.
- ساده‌سازی نقش‌ها و مقررات و شفاف‌سازی آن‌ها.
- افزایش احتمال مسئولیت دولت و حذف رویه غیرمنطقی و عملکردهای انحصاری در بخش‌های دولتی.

با تکیه بر نقش منطقی شهودی به‌نظر می‌رسد افزایش افراد تحصیل‌کرده که دانش کار و استفاده از فناوری اطلاعات را دارند، موجب بهبود به‌کارگیری و گسترش فناوری اطلاعات و ارتباطات می‌شود. از گزارش شبکه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد به‌راحتی می‌توان دریافت که برای تمام کشورهای دنیا این شاخص را معرفی کرده‌اند و معتقدند که افراد تحصیل‌کرده واقعاً می‌خواهند از فرصت‌های سودآور ایجاد و ساخته‌شده فناوری اطلاعات و ارتباطات استفاده کنند. برای این شاخص، شبکه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد از میزان افراد بالغ تحصیل‌کرده و نرخ خالص ثبت‌نام در مقطع ابتدایی، دبیرستان و دانشگاه استفاده کرده است. برای ایجاد این شاخص کل، وزن دوسوم را به شاخص اول و یک‌سوم را به نرخ ثبت‌نام می‌دهند. داده‌های شاخص سرمایه انسانی بر «شاخص آموزش» برنامه توسعه ملل متحد متکی است که ترکیبی از نرخ باسوادی بزرگسالان و نسبت ثبت‌نام ناخالص ابتدایی، متوسطه با وزند دوسوم به میزان باسوادی بزرگسالان و یک‌سوم به نسبت ثبت‌نام ناخالص است. زمانی که با فساد در جامعه یا کشور در سطح دولتی مواجه هستیم، باید انتظار رشد کمتر و هزینه کمتر برای سلامت و آموزش را داشته باشیم. در نتیجه سطح پایینی از استاندارد زندگی، امید به زندگی و انباشت سرمایه انسانی را خواهیم داشت.

دسترسی به فناوری اطلاعات برای توسعه حیاتی شده است. فناوری‌ها با افزایش کارایی و رقابت‌پذیری اقتصاد، امکان ارائه خدمات بهتر به شهروندان و ایجاد منابع درآمد و فرصت‌های جدید، بر توسعه تأثیر می‌گذارند. پیشرفت در فناوری‌های جدید، فرصت‌هایی را برای بهبود شرایط زندگی فراهم کرده است. شاخص زیرساخت مخابراتی، شاخص میانگین موزون و ترکیبی از ۶ شاخص اولیه بر اساس شاخص‌های زیرساختی اساسی است که ظرفیت زیرساخت فناوری اطلاعات و ارتباطات هر کشور را مشخص می‌کند. این شاخص‌های اولیه شامل تعداد رایانه‌های شخصی به ازای هر ۱۰۰۰ نفر، تعداد کاربر اینترنت در بین هر ۱۰۰۰ نفر، تعداد خطوط تلفن ثابت به ازای هر ۱۰۰۰ نفر، تعداد افراد دارای تلفن همراه به ازای هر ۱۰۰۰ نفر، شاخص تعداد خدمات برخط، و تعداد افراد دارای تلویزیون در بین هر هزار نفر است. داده‌ها عمدتاً از اتحادیه بین‌المللی مخابرات سازمان ملل^۱ و

بخش آمار سازمان ملل متحد، تکمیل شده توسط بانک جهانی، بازیابی شده است. ساخت شش شاخص جداگانه برای این شاخص‌ها، داده‌ها را در سراسر کشورها استاندارد می‌کند بیشتر کشورهای در حال توسعه در تلاش برای ایجاد زیرساخت‌های الکترونیکی ملی برای حمایت از توسعه اقتصاد و بهبود فرایند حاکمیتی هستند. به نظر می‌رسد که دولت‌های کشورهای در حال توسعه می‌توانند نقش‌های کلیدی مانند نظارت، حمایت و توانمندسازی را در چنین فرایندی ایفا کنند. نقش‌های استراتژیک دولت از منظر تقاضا/ عرضه یا از منظر مشارکت مستقیم/ غیرمستقیم نیاز به تغییر در مراحل مختلف توسعه زیرساخت الکترونیکی دارد (Jiang & Fang, 2005).

چهار مرحله برای نشان دادن میزان استفاده از خدمات برخط وجود دارد که عبارت از: ۱. فهرست‌بندی، ۲. تراکنش، ۳. یکپارچه‌سازی عمودی و ۴. یکپارچه‌سازی افقی است. این چهار مرحله از نظر پیچیدگی و سطوح مختلف ادغام توضیح داده شده‌اند (Lee & Layne, 2001). به عنوان متغیر مستقل، از خدمات برخطی استفاده می‌شود که شبکه مدیریت عمومی سازمان ملل متحد ذکر کرده است.

۳. فساد

فساد در بخش‌های دولتی ادبیات نظری و تجربی زیادی در اطراف خود دارد. این بیشترین بحث درباره ادبیات بود. بر اساس گزارش بانک جهانی (در وب‌سایت آن)، فساد مهم‌ترین مانع در برابر توسعه است. به گفته مائورو (۱۹۹۵)، بهبود شاخص فساد با یک انحراف، سرمایه‌گذاری را تا ۳ درصد تولید افزایش می‌دهد. فساد معمولاً به عنوان سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع خصوصی تعریف می‌شود. فساد نتیجه تعامل بین بخش دولتی و عوامل بخش خصوصی و ممکن است به اشکال مختلفی مانند رشوه، اختلاس، طرف‌داری، کلاهبرداری و اخاذی باشد؛ زیرا فساد پدیده‌ای است که ریشه در اقتصاد، سیاست، جغرافیا، تاریخ، مکان و... دارد. ما تعاریف زیادی از فساد داریم و افزون‌بر تعریف، در زمینه سنجش فساد نیز مشکلاتی داریم. یکی از مؤسسات بین‌المللی که در زمینه سنجش فساد فعالیت می‌کند، شفافیت بین‌الملل است. در این مقاله، از داده‌های تهیه شده سازمان شفافیت بین‌الملل استفاده می‌کنیم. شاخص سالانه ادراک فساد^۱ سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ به عنوان معیار فساد در ساختار کارفرمایی یا بوروکراسی اداری استفاده شده است. رتبه‌بندی کارفرما برای سادگی سازگاری با دیگر متغیرها و سهولت نمایش به مقیاسی از صفر (کمترین فساد) تا ده (فاسدترین) تبدیل شده است.

1. corruption perceptions index (CPI)

2. transparency international (TI).

۴. مدل و برآورد

رابطه بین فساد و شاخص‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات با استفاده از داده‌های نمونه‌ای از ۲۸ کشور خاورمیانه و شمال آفریقا در دوره ۲۰۱۰-۲۰۰۳ بررسی می‌شود. بر اساس معروف‌ترین تعریف (سوءاستفاده از امکانات عمومی برای منافع خصوصی)، فساد در روابط بین بوروکرات‌ها و شهروندان رخ می‌دهد. وقتی دولت را تولیدکننده کالای عمومی می‌دانیم، باید کارمندی استخدام کند تا این کالاها و خدمات را بین شهروندان توزیع کند؛ بنابراین، می‌تواند محدودیت یا تأخیری ایجاد کند و در نتیجه، هزینه‌هایی را متوجه خریدار آن کالا کند. می‌توان تصور کرد که با کاهش قدرت بوروکرات‌ها حداقل یا در سطح بالا با حذفشان در سیستم بوروکراسی، بتوان فساد را نیز کاهش داد. دولت به‌عنوان وسیله‌ای برای کاهش ارتباطات چهره‌به‌چهره بین خریدار و فروشندگان کالاها و خدمات عمومی نقش بزرگ و عمده‌ای در فساد دارد. ما می‌توانیم این حالت را گسترش دهیم تا آزمایش کنیم که چگونه دولت می‌تواند هزینه معامله را که توسط فساد یا تشریفات اداری ایجاد شده است، تعیین کند؛ بنابراین، شاخص فساد را به عنوان متغیر وابسته قرار می‌دهیم که تحت تأثیر شاخص‌های دولت الکترونیک قرار می‌گیرد.

$Corruption = f(E, Index, Participation, State, Index, Human, Capital, Index, Online, Service, Index, Infrastructure, Index)$
 $corr = f(epi, egi, hci, osi, ii)$

در این مطالعه، از نرم‌افزار «Stata» به‌عنوان نرم‌افزار اقتصادسنجی برای اجرای مدل استفاده شده است. قبل از اجرای مدل با دو سناریو برای تخمین مواجه شدیم؛ اثر ثابت و اثر تصادفی. ما از آزمون هاسمن استفاده کردیم. آزمون هاسمن برای مشخصات و رویه‌ها می‌تواند هم‌بستگی خودکار را در مدل‌ها تصحیح کند. نتیجه تحریک در جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۱: نتایج محاسبات و برآورد مدل با استفاده از نرم افزار استتا^۱

Fixed-effects (within) regression	Number of obs	=	106
Group variable: country	Number of groups	=	28
R-sq: within = 0.0771	Obs per group: min =		1
between = 0.0080	avg =		3.8
overall = 0.0023	max =		4
corr(u_i, Xb) = -0.1810	F(5,73)	=	1.22
	Prob > F	=	0.3082

CPI	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
eparticipa~x	-.5027459	.5921979	-0.85	0.399	-1.682995	.6775027
egovernmen~x	.6457497	1.013027	0.64	0.526	-1.37321	2.66471
humancapit~x	2.30767	1.341409	1.72	0.090	-.3657547	4.981095
onlineserv~x	-.6188814	.6269768	-0.99	0.327	-1.868444	.6306814
infrastruc~x	-1.435293	1.950942	-0.74	0.464	-5.323515	2.45293
_cons	2.134381	.8518257	2.51	0.014	.4366947	3.832067
sigma_u	1.4679281					
sigma_e	.36893197					
rho	.94058694	(fraction of variance due to u_i)				

F test that all u_i=0: F(27, 73) = 20.78 Prob > F = 0.0000

منبع: محاسبات محقق و خروجی نرم افزار

همان طور که قبلاً انتظار داشتیم و بر اساس نتایج، می توان دید که هم دولت الکترونیک و هم سرمایه انسانی تأثیر مثبت یکسانی بر فساد دارند و ضرایب قابل توجه هستند. ما باید در نظر بگیریم کشوری که دارای سطح بالایی از فساد است، همان طور که شفافیت بین الملل نشان داده است، از شاخص عددی کمتری برای فساد برخوردار است. دو متغیر مستقل مهم، دولت الکترونیک و سرمایه انسانی هستند. به وضوح می توان دریافت که در منطقه منا و خاورمیانه هر دو متغیر سطح فساد واقعی را کاهش می دهند. متغیر سرمایه انسانی با شاخص فساد عددی و با درجه فساد در کشورها هم بستگی منفی دارد. می توان مشاهده کرد که به ازای هر ۱ درصد تغییر در سطح سرمایه انسانی، می توان انتظار داشت که سطح فساد به ۲/۳ درجه کاهش یابد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به فضای سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و تاریخی کشورهایی که انتخاب شده‌اند، می‌توان نتیجه گرفت که در این کشورها، دولت الکترونیک و سرمایه انسانی مهم‌ترین نقش تعیین‌کننده را در کنترل فساد دارند. صحبت درباره مثلث دانش، ابزارها و روش‌ها به دستیابی به نتیجه کارآمد و به‌دست آوردن بهترین محیط با فساد کمتر در جامعه کمک می‌کند.

منابع

- Abramson, A.M. and Means, E.G (2001), E-Government, Pricewaterhouse Coopers Endowment for the Business of Government, Rowman & Littlefield Publishers Inc.
- Ahlin Ch. and Bose P. (2007), Bribery, inefficiency, and bureaucratic delay, Journal of Development Economics Volume 84, Issue 1, Pages 465-48.
- Barnebeck Th., Andersen, and John Rand (2006), Does E-Government Reduce Corruption? Working paper, Department of Economics, University of Copenhagen.
- Bhatnagar, Subhash (2003), Transparency and Corruption: Does E-Government Help? Draft Paper prepared for the compilation of CHRI .
- Groenendijk, N (1997), A Principal-Agent model of corruption, Crime, Law & Social Change, Volume: 27, pp: 207-229.
- Hoff, Jens & Storgaard, Kresten (2005), Informationsteknologi og demokratisk innovation – borgerdeltagelse, politisk kommunikation og offentlig styring. Samfundslitteratur.
- Jiang Yu and Xin Fang (2005), The strategic roles of government in e-infrastructure development: case studies of China and Korea, Electronic Government, an International Journal, Volume 2, Number 2, pp177 – 187.
- Karen Layne, Jungwoo Lee (2001), Developing fully functional E-government: A four stage model, Government Information Quarterly 18, pp 122-136.
- Lambsdorff, Johann Graf (2007), The Institutional Economics of Corruption and Reform Theory, Evidence, and Policy. CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS
- Layne K. and Lee J. (2001), Developing fully functional E-government: A four stage Model Government Information Quarterly 18 pp: 122-136.
- Ndou, Valentina (Dardha). (2004), E-GOVERNMENT FOR DEVELOPING COUNTRIES: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES, the Electronic Journal on Information Systems in Developing Countries, EJISDC (2004) 18, 1, 1-24.
- Sturges, Paul (2004), Corruption, Transparency and a Role for ICT. International Journal of Information Ethics. Vol. 2.

کیفیت خدمات دولت الکترونیک و تأثیر آن بر شفافیت و ارتقای سلامت سازمانی (مطالعه موردی: سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز)

علی اسماعیلی^۱

چکیده

هدف از پژوهش حاضر، بررسی تأثیر کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت و سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز است. پژوهش حاضر دارای سه مفهوم (متغیر) اصلی شامل کیفیت خدمات دولت الکترونیک به عنوان متغیر مستقل و شفافیت و سلامت سازمانی به عنوان متغیرهای وابسته است. برای بررسی کیفیت خدمات دولت الکترونیک چهار مؤلفه کارایی، قابلیت اتکا، پشتیبانی از شهروندان و قابلیت اعتماد در نظر گرفته شده که برگرفته از مدل پاپادومیلچلاکی و منتزاس^۲ (۲۰۰۹) است. برای بررسی شفافیت، چهار مؤلفه اصلی شامل مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهان‌کاری در نظر گرفته شده که برگرفته از مدل راولینز (۲۰۰۸) است. برای بررسی سلامت سازمانی هفت مؤلفه اصلی شامل یگانگی نهادی، نفوذ مدیر، ملاحظه‌گری، ساخت‌دهی، پشتیبانی منابع، روحیه و تأکید علمی در نظر گرفته شده که برگرفته از مدل هوی و همکاران (۱۹۹۶) است. این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر شیوه گردآوری اطلاعات، توصیفی از نوع هم‌بستگی است. جامعه آماری تحقیق حاضر مدیران اداره کل امور مالیاتی شهرستان تبریز و تعداد آن‌ها ۱۸۶ نفر است. با توجه به اینکه جامعه آماری محدود و دارای تعداد خیلی زیادی نیست، از سرشماری برای توزیع پرسشنامه استفاده می‌شود. برای جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز در تحقیق، از سه پرسشنامه استفاده شده است. این تحقیق از استنباط آماری مربوط به

۱. دانشجوی دکتری مدیریت بازرگانی، گرایش سیاست‌گذاری دانشگاه تهران، بازرس سازمان بازرسی کل کشور، بازرسی کل استان آذربایجان شرقی، esmaeli416@gmail.com

2. Papadomichelaki & Mentzas

تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات بهره می‌گیرد. مبنای نتایج تحلیل در این تحقیق، استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است. درنهایت، با استفاده از ضریب مسیر به بررسی فرضیه‌های تحقیق پرداخته شده است. نتایج تحقیق نشان داد که کیفیت خدمات الکترونیک تأثیر معنی‌داری بر بهبود شفافیت و سلامت سازمانی در اداره کل امور مالیاتی شهرستان تبریز دارد.

واژگان کلیدی: دولت الکترونیک، سلامت سازمانی، شفافیت، فساد اداری، مشارکت

مقدمه

دولت الکترونیک یکی از ضرورت‌های جهان امروز است که بسیاری از کشورها به دنبال ایجاد آن هستند. دولت الکترونیک عبارت از استفاده سازمان‌های دولتی از فناوری‌های جدید اطلاعاتی و ارتباطی برای ارائه و توزیع خدمات و اطلاعات به‌صورت بهنگام و شبانه‌روزی و در کمترین زمان با کمترین هزینه و بالاترین کیفیت به شهروندان، بخش‌های تجاری و تولیدی و دیگر مشتریان دولت است؛ به‌گونه‌ای که آن‌ها از طریق سیستم‌های رایانه‌ای با دولت ارتباط برقرار کنند و مشارکت بیشتری در فرایندهای اداره امور دولتی و نهادهای مردم‌سالار داشته باشند (سیدجوادی، ۱۳۸۵: ۱۲). در دنیای در حال تغییر کنونی، عواملی مانند مدیریت اثربخش، یکپارچگی، شفافیت، فرهنگ سازمانی، سرمایه انسانی، فناوری اطلاعات، اخلاقیات و مسئولیت‌پذیری ازجمله عوامل کلیدی برای بهبود عملکرد سازمان‌ها و به‌تبع آن، بهبود عملکرد دولت‌ها در نظر گرفته می‌شوند. در این زمینه، ارتقای مسئولیت‌پذیری و شفافیت دولت‌ها بدون برخورداری از سازمان‌های شفاف و مسئولیت‌پذیر غیرممکن به‌نظر می‌رسد (درویش و زاکانی، ۲۰۱۵: ۳۲۷). دنیای متغیر امروز ایجاب می‌کند سازمان‌ها برای بقا به دنبال ابزاری نوین باشند. یکی از ابزارهایی که سازمان‌ها را در تأمین اهداف یاری می‌کند، شفافیت سازمانی است. در بیشتر پژوهش‌ها، شفافیت سازمانی را در مفهوم افشای اطلاعات بررسی کرده‌اند. موضوع سازمان شفاف نیازمند ترکیب گسترده‌ای از نگرش‌ها و ویژگی‌های مناسبی از فرهنگ مناسب است (فیض‌آبادی و علایی، ۱۳۹۷: ۴۸). در دنیای پیچیده و پویای کنونی، سازمان‌ها برای حفظ بقا پیوسته عملکرد خود را بررسی می‌کنند و بهبود می‌بخشند. یکی از قابلیت‌های مهمی که بر عملکرد سازمان تأثیر می‌گذارد، شفافیت سازمانی است. شفافیت اصطلاح گسترده‌ای است که بر دسترسی آزاد، تصمیم‌گیری و آزادی اطلاعات دلالت دارد (Augustine, 2012: 175). تهیه اطلاعات مورد نیاز برای مصرف‌کننده در راستای رسیدن به انتخاب آگاهانه، به افزایش شفافیت در ارزیابی عملکرد منجر می‌شود (Bauhr, 2012:13).

امروزه سازمان‌ها دارای نقش مهمی در حیات انسان و دولت‌ها هستند و سلامت آن‌ها تأثیر زیادی بر موفقیت دولت‌ها دارد. سازمان سالم قادر است مانند فرد سالم به حیات خود ادامه دهد، به

مقاصد خود برسد، موانع موجود در سر راهش را بشناسد، برنامه‌ریزی کند و محیطی دلپذیر برای کار و تلاش مهیا کند (حسینی و همکاران، ۱۳۸۹). سازمان‌ها در صورتی می‌توانند وظیفه خطیری را که بر دوش آن‌هاست، به نحو احسن انجام دهند که سالم و پویا باشند. جو سازمانی سالم و حمایتگر باعث اعتماد بیشتر افراد و روحیه بالای آنان و بالطبع، باعث افزایش کارایی کارکنان می‌شود. افزایش کارایی خود عامل مهمی در افزایش اثربخشی سازمان شمرده می‌شود.

۱. بیان مسئله

امروزه فساد در بخش دولتی معضل و چالشی شایان توجه بوده و مدیران و سران کشورها را بر آن داشته است که درصدد یافتن راه‌حلی برای کاهش فساد برآیند. از سوی دیگر، قابلیت‌های فناوری اطلاعات منجر به شکل‌گیری مفاهیمی مانند دولت الکترونیک شده است که می‌تواند به‌عنوان گزینه‌ای در راستای شفاف‌سازی و کاهش فساد اداری سازمان‌های دولتی مطرح باشد. شفافیت از مهم‌ترین و اساسی‌ترین راهکارها برای مبارزه با فساد نظام‌مند حاکمیت و دولت است. فقدان شفافیت در طول تاریخ همواره از معضلات و مشکلات حاکمیت و دولت بوده است. با رشد فناوری، بشر به دنبال ایجاد فضایی در حاکمیت و دولت بود که در آن پاسخ‌گویی و شفافیت وجود داشته باشد. پس از جنگ جهانی دوم این مسئله وارد مرحله جدیدی شد. عصر کنونی را به سبب تنوع اطلاعات و تغییرات پی‌درپی، عصر اطلاعات می‌گویند. از اساسی‌ترین مباحث در چنین عصری، تسریع و تسهیل اطلاعات است. در عصر اطلاعات با پدیده‌هایی مانند دولت الکترونیک، تجارت الکترونیک، آموزش الکترونیک، سازمان‌های مجازی، رأی‌گیری الکترونیک و بازارهای الکترونیک روبه‌رو هستیم. چنین پدیده‌هایی جهان کنونی را با تغییرات سریع و پیش‌بینی‌نشده روبه‌رو کرده‌اند. در میان این مباحث، دولت الکترونیک از مهم‌ترین مقوله‌هایی است که اخیراً مورد توجه جدی قرار گرفته و در برخی کشورها اجرا شده است. دولت الکترونیک در واقع، دولت دیجیتال دارای سازمان مجازی و بدون دیوار و ساختمان است که خدمات دولتی را به‌صورت برخط ارائه می‌دهد و سبب مشارکت افراد در فعالیت‌های مختلف سیاسی-اجتماعی می‌شود. اصلی‌ترین مشکلاتی که نظام ما در بسیاری از سطوح ساختاری و اداری با آن مواجه است، مشکل فساد، تبعیت نکردن از قانون، ناکارآمدی، نبود پاسخ‌گویی، فقدان مسئولیت‌پذیری و به‌وجود آمدن مسائل و مشکلات دیگر به‌تبع این مشکلات است. هرگونه اصلاح و بهبود در کشور بدون فهم شفافیت مانند راه رفتن در خانه تاریک و البته بی‌نظم و آشفته‌ای است که بدون نور، هر گامی (حتی با نیت اصلاح) می‌تواند بسیار خطرناک باشد. 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 ملأعام گذاردن رفتارها، 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 نیز نظارت و مشارکت مردمی را در همه عرصه‌ها فعال کرد. با ایجاد شفافیت می‌توان عدالت را مستقر و از تبعیض‌های ناروا و عدم شایسته‌سالاری جلوگیری کرد؛ از این رو می‌توان شفافیت را حلقه گم‌شده حکمرانی در کشور تلقی کرد. با توجه به مسائل بیان‌شده و اهمیت شفافیت در کاهش فساد اداری و بهبود سلامت و کارایی سازمانی، باید نسبت به بهبود شفافیت در سازمان‌ها اقدام کرد. ایجاد و ارتقای دولت الکترونیک یکی از مهم‌ترین عناصر شفافیت است. پرسش اصلی این پژوهش این است که کیفیت خدمات دولت الکترونیک چه تأثیری بر شفافیت و سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز دارد؟

۲. اهداف تحقیق

۲-۱. اهداف اصلی

- ۲-۱-۱. بررسی تأثیر کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.
- ۲-۱-۲. بررسی تأثیر کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز

۲-۲. اهداف فرعی

- ۲-۲-۱. بررسی تأثیر کارایی خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.
- ۲-۲-۲. بررسی تأثیر قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.
- ۲-۲-۳. بررسی تأثیر پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.
- ۲-۲-۴. بررسی تأثیر قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.
- ۲-۲-۵. بررسی تأثیر کارایی خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.
- ۲-۲-۶. بررسی تأثیر قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.

۲-۲-۷. بررسی تأثیر پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.

۲-۲-۸. بررسی تأثیر قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز.

۳. فرضیه‌ها

۳-۱. فرضیه‌های اصلی

۳-۱-۱. کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۱-۲. کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲. فرضیه‌های فرعی

۳-۲-۱. کارایی خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۲. قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۳. پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۴. قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۵. کارایی خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۶. قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۷. پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۸. قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

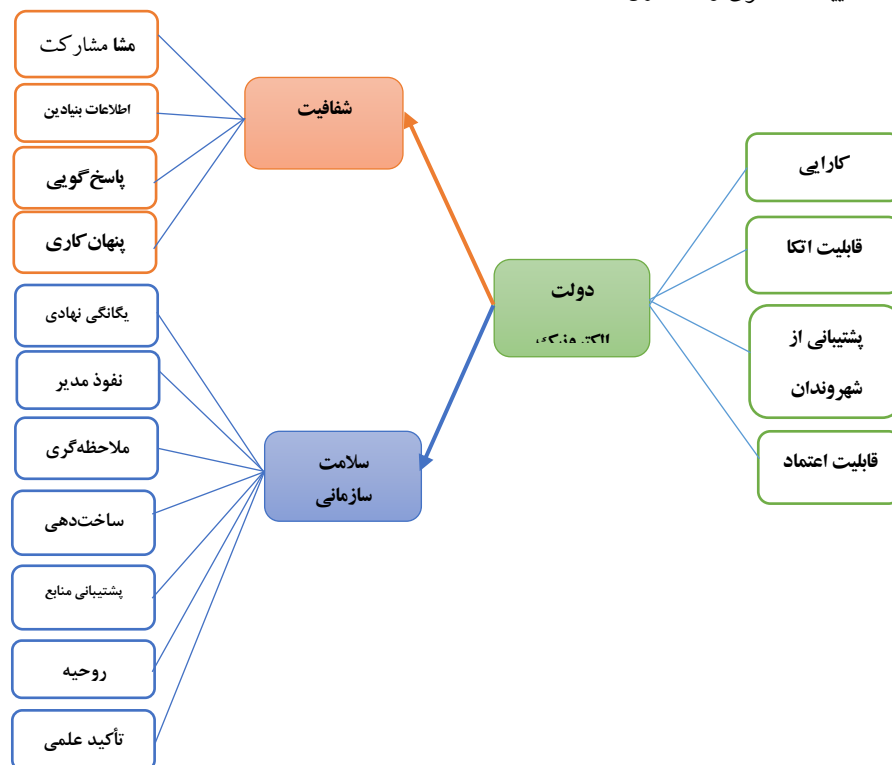
۴. مدل مفهومی تحقیق

پژوهش حاضر دارای سه مفهوم (متغیر) اصلی شامل کیفیت خدمات دولت الکترونیک به عنوان متغیر مستقل و شفافیت و سلامت سازمانی به عنوان متغیرهای وابسته است.

برای بررسی مفهوم کیفیت خدمات دولت الکترونیک چهار مؤلفه کارایی، قابلیت اتکا، پشتیبانی از شهروندان و قابلیت اعتماد در نظر گرفته شده که این مؤلفه‌ها برگرفته از مدل پاپادومیچلاکی و منتزاس (۲۰۰۹) است.

برای بررسی مفهوم شفافیت چهار مؤلفه اصلی شامل مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهان‌کاری در نظر گرفته شده که برگرفته از مدل راولینز (۲۰۰۸) است.

برای بررسی مفهوم سلامت سازمانی هفت مؤلفه اصلی شامل یگانگی نهادی، نفوذ مدیر، ملاحظه‌گری، ساخت‌دهی، پشتیبانی منابع، روحیه و تأکید علمی در نظر گرفته شده که برگرفته از مدل تأییدشده هوی و همکاران (۱۹۹۶) است.



شکل ۱: مدل مفهومی تحقیق (محقق ساخته)

۵. مبانی نظری و ادبیات موضوع

۵-۱. دولت الکترونیک

دولت الکترونیک را می‌توان میراث بازنگری مدیریت دولتی نوین در سال ۱۹۹۰ دانست؛ جایی که بسیاری از فرایندهای سازمان‌های بخش خصوصی در بدنه دولتی به کار رفتند (Torres, 2004: 540). باید به این نکته توجه داشت که برای اینکه هریک از اندیشمندان بر ویژگی خاصی از دولت الکترونیک متمرکز شده‌اند و با توجه به پویایی طبیعت دولت الکترونیک، تعریفی جامع و جهان‌شمول از آن تاکنون ارائه نشده است تا مورد قبول همگان واقع شود (Halchin, 2004: 407).

در اینجا چند تعریف از دولت الکترونیک ارائه می‌شود.

۱. مینز و اشنایدر (۲۰۰۰)، دولت الکترونیک را به‌عنوان ارتباط بین دولت، مشتریان دولت (دولت‌های دیگر، شهروندان و کسب‌وکارها)، تولیدکنندگان و عرضه‌کنندگان (دولت‌های دیگر، شهروندان و کسب‌وکارها) با استفاده از ابزارهای الکترونیکی تعریف کرده‌اند.

۲. اتحادیه اروپا دولت الکترونیک را استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات در مدیریت دولتی که با تغییرات سازمانی و مهارت‌های جدید برای بهبود خدمت‌رسانی عمومی و فرایندهای دموکراتیک و حمایت قوی از سیاست‌های عمومی توأم شده، تعریف کرده است (Commission of the European Communities, 2003).

۳. به‌طورکلی، دولت الکترونیک استفاده از فناوری اطلاعات برای توزیع خدمات دولتی به‌صورت مستقیم و ۲۴ ساعته و در تمام روزهای هفته به مشتری است.

شیرکوند دولت الکترونیک را به‌صورت‌های زیر تعریف کرده است.

۱. دولت الکترونیک به مجموعه فرایندهایی گفته می‌شود که خدمات دولتی را به‌صورت الکترونیکی به کاربران (شهروندان یا ارباب‌رجوع) ارائه می‌دهد.

۲. دولت الکترونیک بستر و زمینه مدیریت بدون کاغذ در دولت است و بیشتر ارتباطات میان اداره‌ها (با هم و با مردم) را به‌صورت الکترونیکی انجام می‌دهد.

۳. دولت الکترونیک ارائه خدمات دولتی با بهره‌گیری از فناوری اطلاعات به‌صورت شبانه‌روزی است.

۴. دولت الکترونیک استفاده از فناوری برای ساده‌سازی کارهای دولتی به کمک ارائه خدمات و اطلاعات کارا و مؤثر به اشخاص حقیقی و حقوقی است.

۵. دولت الکترونیک به مجموعه ارتباطات الکترونیکی اطلاق می‌شود که از طریق شبکه اینترنت میان دولت، شرکت‌ها، شهروندان و کارکنان دولت برقرار می‌شود.

در واقع، می‌توان تعاریف بالا را به این صورت جمع‌بندی کرد که دولت الکترونیک برای کاهش کاغذبازی‌ها و ارائه خدمات شبانه‌روزی از طریق اینترنت مطرح شده است. هدف از دولت الکترونیک به معنایی، ارائه خدمات و تسهیل خدمت‌رسانی به مردم در راستای افزایش رفاه آن‌هاست. دولت الکترونیک تسهیل‌کننده ارتباط بین دولت و مردم و رابط مردم و دولت است. امروزه بحث حکومت‌داری الکترونیکی بسیار مطرح شده است. دولت باید بتواند از طریق فناوری اطلاعات تمام جنبه‌های حکومت‌داری را که لازمه هر دولت و کشوری است، پیاده کند. این موضوع به معنای افزایش اشراف دولت بر تمام بخش‌های کشور است. لازمه این کار، گسترش فناوری اطلاعات در دولت و زیرمجموعه‌های آن است. دولت الکترونیک امکان حکومت‌داری الکترونیک را فراهم می‌کند و شهروندان جامعه که دریافت‌کننده خدمات هستند، با امکاناتی که حاصل توسعه فناوری اطلاعات در آن جامعه است، نیازهای خود را برطرف می‌کنند. طبیعی است که باید در این باره آموزش‌های لازم صورت پذیرد.

۲-۵. شفافیت

شفافیت مفاهیم وسیعی دارد، اما می‌توان گفت «شفافیت در مقابل پنهان بودن و پنهان‌کاری به کار می‌رود». به عبارت دیگر، آنچه از دید عموم پنهان نباشد، معنای شفافیت را دربردارد. «امانوئل کانت» شفافیت را ابزاری برای محک زدن مشروعیت می‌داند (Chambers, 2004). شفافیت افزایش جریان به موقع و قابل اتکای اطلاعات اقتصادی، مالی، اجتماعی و سیاسی است که باید در دسترس همه ذی‌نفعان مربوط قرار گیرد. همچنین، ویشوانات و کافمن^۱ (۱۹۹۹) فقدان شفافیت را به عنوان ممانعت عمده از دسترسی به اطلاعات، ارائه نادرست اطلاعات یا ناتوانی بازار در کسب اطمینان از کفایت، مربوط بودن و کیفیت اطلاعات ارائه شده تعریف کرده‌اند (سینایی و داودی، ۱۳۸۸). «سازمان شفافیت بین‌الملل» شفافیت را اصلی می‌داند که افراد از تصمیم‌های اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، آگاه باشند؛ نه تنها از تعداد و شیوه‌های تصمیم‌گیری، بلکه از وظایف و مسئولیت‌های مدیران و مسئولان دولتی مطلع باشند و رفتار و عملکرد آن‌ها قابل رویت، پیش‌بینی و درک باشد (تارنمای شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۴). یکی از راه‌های کاهش تصمیم‌گیری و مدیریت نادرست و نابجا در سازمان‌ها، شفافیت و آشکار ساختن اطلاعات است. در آشکارسازی اطلاعات باید اطلاعات منتشره، مدیریت و وظایف و مسئولیت‌ها به روشنی اعلام شود. شفافیت اطلاعات هم‌راستا با منافع سازمانی است. همچنین، نظارت و افزایش

1. Wishvant & kafmein

درک افراد از کارکردها و ایجاد احساس مشارکت در آن‌ها، به مدیریت سازمان یاری می‌رساند، تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیران بر اساس بازخورد مشتریان و رفاه آن‌ها و نیز با توجه به میزان دستیابی به اهداف سازمان انجام می‌گیرد و به بهبود تصمیم‌ها کمک می‌کند (Mantysaari, 2010).

شفافیت ویژگی‌هایی مانند وضوح، مسئولیت‌پذیری، دقت، قابلیت دسترسی و صداقت را به همراه می‌آورد و موضوع بسیار مهمی در تمام بخش‌های دولت، صنعت و بازار است. با قرار گرفتن و مقایسه سازمان‌ها و جوامع در سطح بین‌المللی، جوامع به سمت پیچیده‌تر شدن سوق یافتند، مناطق محلی، منطقه‌ای و جهانی شکل گرفتند که در واقع به‌طور مستقل نسبت به یکدیگر عمل نمی‌کنند؛ بنابراین، فرایندهای یکپارچه و هماهنگ‌سازی در بحث حکومت جهانی مطرح شد که شفافیت به‌عنوان یکی از اصول مهم و حیاتی حکمرانی خوب، عامل این هماهنگی و یکپارچگی شناخته شد (Weber, 2010: 121).

۵-۲-۱. انواع شفافیت

شفافیت از منظرهای متفاوتی دسته‌بندی شده است که در زیر به یکی از آن‌ها اشاره می‌شود.

- شفافیت رویه‌ای که شامل قوانین و روش‌ها در بخش عملیاتی سازمان‌هاست. این قوانین باید به‌وضوح و بدون ابهام بیان و به‌صورت عمومی افشا شوند. باید مراحل قانون‌گذاری برای عموم مردم در دسترس و قابل فهم باشد که اصل پیگیری مراحل قانونی توسط مردم از جنبه‌های مهم شفافیت است.
- شفافیت تصمیم‌گیری که سازوکارهای سیاسی را در دسترس قرار می‌دهند و تبیین‌ها و توضیحات مستدل را برای تصمیم‌گیری فراهم می‌کنند که همراه با موشکافی دقیق عمومی، اعتبار رسمی و مشروعیت دولت تقویت می‌شود.
- شفافیت محتوایی که در این نوع شفافیت باید مواد قوانین مورد نظر را از قوانین و مقررات و استانداردها استخراج و از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و تبعیض‌آمیز اجتناب کنند. همچنین، قوانین کلی و اساسی را که مشمول عقلانیت و عدالت هستند، مورد استفاده قرار دهند (Weber, 2010: 122).

۵-۲-۲. چشم‌انداز تاریخی شفافیت نظام اداری

تحولات سازمانی و حاکمیت قانون در دولت مدرن با افزایش توانایی دولت برای جمع‌آوری و تحلیل اطلاعات امکان‌پذیر می‌شود. با نگاهی به سوابق شفافیت نظام اداری می‌توان تحولات حوزه عمومی را ناشی از تنش و تعارض بین بازارها، مؤسسات و حقوق شهروندی دانست. پیشرفت‌های فناورانه نیز

به عنوان نیروهای محرک مورد توجه قرار گرفت؛ به صورتی که توسعه صنعت چاپ در قرن ۱۸، پنهان کردن و مخفی‌کاری‌های حکومت مطلقه را کاهش داد. در اواسط قرن ۲۰، سیاست‌های کلی دولت به سمت رایانه‌ای کردن دولت‌های عمومی و ارتباطات فراملی و پذیرش شفافیت‌های سازمانی به درجات مختلف سمت‌وسو داده شدند. در تاریخچه سازمانی اروپا، در اواخر قرن ۲۰، قوانین شفافیت اداری اتخاذ و در نظام اداری مورد استفاده قرار گرفت. در جدول زیر برای مقایسه، سال‌های تصویب قوانین دسترسی به اطلاعات و شفافیت در کشورهای مختلف آورده شده است.

جدول ۱: تصویب قانون دسترسی به اطلاعات و شفافیت در اروپا

پیش از قرن ۲۰	دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰	دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	دهه ۱۹۹۰	دهه ۲۰۰۰
سوئد (۱۷۶۶)	فنلاند (۱۹۵۱) ایالات متحده آمریکا (۱۹۶۶)	دانمارک (۱۹۷۰) نروژ (۱۹۷۰) نیوزیلند (۱۹۷۰) اتریش (۱۹۷۴) فرانسه (۱۹۷۸) هلند (۱۹۷۸) لوکزامبورگ (۱۹۷۹) استرالیا (۱۹۸۲) کانادا (۱۹۸۲)	مجارستان (۱۹۹۲) اسپانیا (۱۹۹۲) ایتالیا (۱۹۹۲) پرتغال (۱۹۹۳) بلژیک (۱۹۹۴) ایرلند (۱۹۹۷، ۱۹۹۸) لتونی (۱۹۹۸) یونان (۱۹۹۹) جمهوری چک (۱۹۹۹)	بلغارستان (۲۰۰۰) استونی (۲۰۰۰) لیتوانی (۲۰۰۰) اسلوواکی (۲۰۰۱، ۲۰۰۰) انگلستان (۲۰۰۵، ۲۰۰۰) لهستان (۲۰۰۲، ۲۰۰۱) رومانی (۲۰۰۱) اسلوونی (۲۰۰۳) آلمان (۲۰۰۵)

منبع: Erkkila, 2010: 351

از لحاظ حقوق اداری-تطبیقی، ویژگی‌هایی در سنت‌های اداری در کشورهای شمال اروپا نسبت به دیگر کشورها وجود دارد؛ مانند کشور سوئد که در آن، قانون دسترسی عموم به اطلاعات عمومی از دیرباز مطرح شده بود و ویژگی‌های نهادی و اداری با قدمت بیشتری را دارد. پس از آنکه شفاف‌سازی مورد توجه قرار گرفت، بیان ایده‌های جدید افزایش یافت و عملکردهای دولت و سازمان‌های دولتی از طریق نظارت عمومی روبه بهبود رفت و همچنین، از آن پس، دولت تصمیمات و مسئولیت‌ها را با خواسته‌های روبه رشد شهروندان تنظیم می‌کرد و این‌گونه رفاه اجتماعی افزایش می‌یافت (Erkkila, 2010: 352- 355). در سال ۲۰۰۹، دولت اوباما مجموعه‌ای از اصول دولت نوین را که شامل سه هدف اساسی همکاری، حضور و شفافیت است، برای دولت ایالات متحده مشخص کرد. به نقل از این مقاله، شفافیت دو هدف اساسی را دنبال می‌کند. ۱. ارائه بهتر خدمات به شهروندان و دیگر ذی‌نفعان از طریق آگاهی دادن به آن‌ها برای افزایش پاسخ‌گویی مقامات و سازمان‌های دولتی و ۲. انتشار داده‌های دولت به شهروندان در راستای حمایت و ارائه بازخورد از سوی آن‌ها برای تولید هرچه بیشتر ارزش‌های اقتصادی و اجتماعی در کشور (Meijer, 2009: 255).

۵-۲-۳. شفافیت نظام اداری

یکی از راه‌های کاهش ابتلا به تصمیم‌گیری و مدیریت نامناسب و نادرست در سازمان‌ها، شفافیت و آشکار ساختن اطلاعات است. در آشکارسازی اطلاعات باید اطلاعات منتشره مدیریت و وظایف و مسئولیت‌ها به روشنی اعلام شود. شفافیت اطلاعات می‌تواند هم‌راستا با منافع سازمانی باشد و افزون بر نظارت و افزایش درک افراد از کارکردها و ایجاد احساس مشارکت در آن‌ها، به مدیریت سازمان یاری می‌رساند و تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیران بر اساس بازخورد مشتریان و رفاه آن‌ها و نیز با توجه به میزان دستیابی به اهداف سازمان انجام می‌گیرد و به بهبود تصمیمات کمک می‌کند (Mantysaari, 2010: 167). موفق و کارآمد بودن فرایند شفاف‌سازی در سازمان‌ها، از دسترسی آسان به منابع اطلاعاتی عمومی به دست می‌آید. منابع اطلاعاتی عمومی، اطلاعاتی هستند که از برنامه‌های دولت سرچشمه می‌گیرند (Dawes & Helbig, 2010: 55). ویژگی دیگری که شفاف‌سازی موفق دارد، این است که اطلاعات در اختیار همه ذی‌نفعان سازمانی قرار می‌گیرد و ارزش‌های اجتماعی این منابع اطلاعاتی از محتوای داده‌های پیش‌بینی‌نشده و انعطاف‌پذیر به دست می‌آید که در اختیار افراد بهره‌مند از اطلاعات قرار می‌گیرد (Bellamy & Taylor, 1998: 32). پایگاه اطلاعاتی دولتی^۱ ابتکارات متنوعی برای دسترسی مردم به منابع اطلاعاتی در میان سازمان‌های مختلف دولتی، منطقه‌ها و متولیان توزیع ارائه می‌کند. این پایگاه اطلاعاتی، اطلاعات قابل خواندن امور مالی دولت، برنامه عملکرد و تصمیم‌گیری‌ها را در اختیار قرار می‌دهد. هدف این سیستم این است که به مردم و سازمان‌های خارج از دولت اجازه یافتن، دانلود، تحلیل، مقایسه، ادغام و ترکیب مجموعه داده‌های ارزشمند دیگر را بدهد. درحالی‌که هزاران نفر در حال استفاده از این سیستم هستند، انتقاداتی مانند برنامه‌های ضعیف در اصول نظارتی، عدم توجه کافی به بازخورد، نبود سازوکارهای بهبود داده‌ها و داده‌های ناکافی بر این سیستم وارد است (Dawes, 2010: 6).

۵-۳. سلامت سازمانی

۵-۳-۱. مفهوم سلامت سازمانی

سازمان سالم جایی است که افراد با علاقه به محل کارشان می‌آیند و به کار در آن محل افتخار می‌کنند. درحقیقت، سلامتی سازمان از لحاظ فیزیکی، روانی، امنیت، تعلق، شایسته‌سالاری و ارزش‌گذاری برای دانایی، تخصص و شخصیت ذی‌نفعان و رشد قابلیت‌های آنان و انجام دادن وظایف محول‌شده از سوی فراسیستم‌های خود، در اثربخشی رفتار هر سیستم تأثیر بسزایی دارد.

1. Data.gov

به نظر مایلز، سلامت سازمانی عبارت از دوام و بقای سازمان در محیط خود و سازگاری با آن و ارتقا و گسترش توانایی خود برای سازگاری بیشتر است.

لایدن و کلینگل معتقدند که سلامت سازمانی تنها شامل توانایی سازمان برای انجام دادن وظایف به طور مؤثر نیست، بلکه شامل توانایی سازمان برای رشد و بهبود مداوم است. ناظران در سازمان‌های سالم، کارکنانی متعهد و وظیفه‌شناس با روحیه و عملکرد بالا و کانال‌های ارتباطی باز و با موفقیت بالا می‌یابند. سازمان سالم جایی است که افراد می‌خواهند در آنجا بمانند، کار کنند و به آن افتخار کنند و خود افرادی سودمند و مؤثر هستند (لایدن و کلینگل، ۲۰۰۱: ۳).

کریستین شاوف و همکاران^۱ (۲۰۱۰) درخصوص ابعاد سلامت سازمانی پنج شاخص اصلی بیان می‌کنند که هریک از این شاخص‌ها دارای مؤلفه‌های زیر است.

۱. هدف: تحقق سلامت سازمانی، ۲. چارچوب: عملکرد سازمان (بهبود قابلیت سازمانی) و رفاه کارکنان، ۳. مقیاس‌ها: تعیین شایستگی‌ها و ارتباطات بین فردی، رضایت و سلامت کارکنان، ۴. سطوح ارزیابی: الف. مقیاس شایستگی‌ها شامل سه سطح سازمان، اهداف و نقش، ب. مقیاس رضایت کارکنان شامل سه سطح سازمانی، گروهی و فردی و پ. مقیاس سلامت کارکنان شامل سه سطح اجتماعی، ذهنی و فیزیکی و ۵. روش‌های ارزیابی: شامل مصاحبه، کارگاه، آزمون‌ها و معیارهای مدیریت ریسک، استرس و سلامت.

۵-۳-۲. ابعاد سلامت سازمانی

سلامت سازمانی به وسیله هفت بعد که روی هم رفته الگوهای رفتار و تعامل‌های ویژه درون سازمان را تشکیل می‌دهند، تعریف و شامل موارد زیر است.

یگانگی نهادی، نفوذ مدیر، ملاحظه‌گری، ساخت‌دهی، پشتیبانی منابع، روحیه و تأکید علمی.

۶. پیشینه تحقیق

۶-۱. پیشینه در داخل کشور

بیکزاد و مولوی در سال ۱۳۸۸ در تحقیقی با عنوان «بررسی کیفیت خدمات الکترونیکی و رضایت الکترونیکی مشتریان در سازمان‌های دولتی کشاورزی»، به ارائه مدل زینت‌هازل پرداختند. در این مدل، کیفیت خدمات الکترونیک را به عنوان یک پدیده ۷ بعدی (کارایی، تأمین سفارش، قابلیت اتکا، حفظ اسرار شخصی، پاسخ‌گویی، جبران و تماس) تعریف و اثر آن‌ها را بر رضایت مشتریان می‌سنجند و

1. Shawfe et al.

درنهایت، به این نتیجه دست می‌یابند که ارتباط معناداری بین این هفت عامل و رضایت مشتریان وجود دارد.

فتحیان، شفیعا و شهرستانی در سال ۱۳۸۹ در تحقیقی با عنوان «تأثیر تحقق سازمان‌های دولتی الکترونیک در افزایش رضایت مشتریان سازمان‌های دولتی‌ها (مطالعه موردی: سازمان‌های دولتی ملی ایران)»، پس از تعریف سازمان‌های دولتی الکترونیک و راه‌های اندازه‌گیری رضایت مشتریان با استفاده از مدل کانو، رضایت مشتریان را در ماتریس هم‌بستگی تقاطع سنجیدند و با بررسی میزان گرایش به سازمان‌های دولتی الکترونیک، به این نتیجه دست یافتند که خدمات الکترونیکی سازمان‌های دولتی ملی از نیازهای عملکردی مشتریان است و رابطه توسعه آن‌ها با رضایت مشتریان، رابطه خطی مستقیم است.

الوانی و همکاران در ترجمه کتاب مدیریت دولتی نوین که آون هیوز نگاشته است، الگوی مدیریتی پاسخ‌گویی را مطرح کردند. هر دولتی نیازمند سیستم پاسخ‌گویی است تا به طریقی عمل کند که مورد تأیید جامعه باشد. پاسخ‌گویی مبنای هر جامعه است که ادعا می‌کند دموکراتیک است. تغییرات مدیریتی، شفافیت بیشتری به همراه دارند؛ به طوری که نتایج برنامه‌ها را از گذشته بهتر می‌توان دید. این موضوع عملاً پاسخ‌گویی را بهبود می‌بخشد؛ زیرا در آن عدم موفقیت در تحقق اهداف به مراتب بیشتر از سیستم قدیم قابل مشاهده آشکار است (آون هیوز، ۱۳۹۱: ۲۹۶-۲۹۳).

۲-۶. پیشینه در خارج از کشور

مون (۲۰۰۲) بیان می‌کند که دولت الکترونیک ابزاری برای بازیابی اعتماد عمومی از دست رفته است. دولت الکترونیک از طریق فراهم آوردن شفافیت، کارایی و اثربخشی و ارتقای مشارکت سیاسی موجب افزایش اعتماد عمومی می‌شود. بنا به گفته وی، اعتماد عمومی در دهه‌های گذشته به دلیل عوامل اداری، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی و اجتماعی و عوامل مشابه دیگر رو به کاهش گذاشته است. مطالعات نشان داده که عوامل بسیاری در کاهش اعتماد عمومی مؤثر است از جمله این عوامل می‌توان به مواردی مانند شکاف میان انتظارات عمومی و عملکرد ادراک شده حکومت‌ها، عملکرد اقتصادی، رسوایی‌های سیاسی، نقش رسانه‌ها، تغییر در سرمایه اجتماعی و فرهنگی و شکست‌های سیاسی اشاره کرد. ادراک کلی شهروندان از کیفیت عملکرد حکومت‌ها (شفافیت، اثربخشی، کارایی و پاسخ‌گویی) بر سطح اعتماد و اطمینان عموم مردم به حکومت‌ها تأثیر می‌گذارد (Moon, 2002).

اسیمز (۲۰۰۱) در تحقیق خود با عنوان «اعتماد عمومی نسبت به دولت و ارائه خدمات عمومی؛ ناخشنودی شهروندان نسبت به عملیات دولت (سیستم خدمات عمومی) و سیاست‌های آن»، فساد رهبران بوروکراتیک (مدیران سازمان‌های عمومی) و رهبران سیاسی و عدم شایستگی اخلاقی آن‌ها،

عملکرد نامناسب دولت در زمینه های مختلف، عدم تطابق انتظارات روزافزون عامه مردم با بهبود متناسب عملکرد دولت، دیدگاه منفی عامه نسبت به سیاستمداران در اثر مبارزات غیراخلاقی سیاسی، پیچیدگی و اندازه بزرگ دولت، رشد بی‌اعتمادی مردم و بیگانگی آن‌ها از احزاب سیاسی، رشد شتابان چرخ‌های جهانی شدن و تأثیر آن بر مشاغل و حقوق و دستمزدهای افراد جامعه، موج شدید نوآوری و انقلاب اطلاعات و ارتباطات و ایجاد فرصت‌های جدید برای برخی از افراد و اضطراب برای برخی دیگر، افول سرمایه اجتماعی، تغییر فرهنگ جامعه در کشورهای پیشرفته در اثر پارادیم پسامدرن، رشد و متداول شدن انتقادگری، تغییر نقش رسانه‌ها به خصوص نقش قوی تلویزیون و بالا رفتن سطح آگاهی عامه را عوامل احتمالی بی‌اعتمادی نسبت به دولت ذکر می‌کند (Simms, 2001).

۷. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر شیوه گردآوری اطلاعات، توصیفی از نوع هم‌بستگی است. جامعه آماری تحقیق حاضر، مدیران اداره کل امور مالیاتی شهرستان تبریز و تعداد آن‌ها ۱۸۶ نفر است. با توجه به اینکه جامعه آماری محدود و دارای تعداد خیلی زیادی نیست، از سرشماری برای توزیع پرسشنامه استفاده شد. برای جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز در تحقیق حاضر، از سه پرسشنامه استفاده شده است. برای بررسی شاخص‌های کیفیت خدمات دولت الکترونیک از پرسشنامه پایادومپچلاکی و منتزاس (۲۰۰۹)، برای بررسی شاخص‌های شفافیت از پرسشنامه راولینز (۲۰۰۸) و برای سنجش سلامت سازمانی از پرسشنامه هوی و همکاران (۱۹۹۶) استفاده شده است. پرسشنامه‌ها استاندارد بوده و روایی و پایایی آن‌ها قبلاً تأیید شده است، اما در این پژوهش روایی محتوا توسط افراد متخصص و اساتید نیز تعیین شد. روایی سازه نیز با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری انجام شده است. اندازه‌گیری قابلیت اعتماد با روش آلفای کرونباخ انجام شده است. در این پرسشنامه مقدار آلفای کرونباخ بالاتر از ۰/۷ بوده که نشانه پایایی بالای پرسشنامه است.

۷-۱. روش تحلیل داده‌ها

در این تحقیق برای بررسی پرسش‌های تحقیق در جامعه از آمار توصیفی و استنباطی استفاده شده است. روش‌های آماری مورد استفاده در این تحقیق به قرار زیر است.

۷-۱-۱. آمار توصیفی: در این تحقیق از آمار توصیفی برای نمایش اطلاعات جمعیت‌شناختی استفاده شده است. برای این کار، اطلاعات جمعیت‌شناختی با استفاده از جداول فراوانی نشان داده می‌شود.

۲-۱-۷. آمار استنباطی: در این تحقیق از استنباط آماری مربوط برای تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات بهره گرفته می‌شود. مبنای نتایج تحلیل در این تحقیق، استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است. در نهایت، با استفاده از ضریب مسیر به بررسی فرضیه‌های تحقیق پرداخته می‌شود.

۲-۷. تحلیل داده‌ها

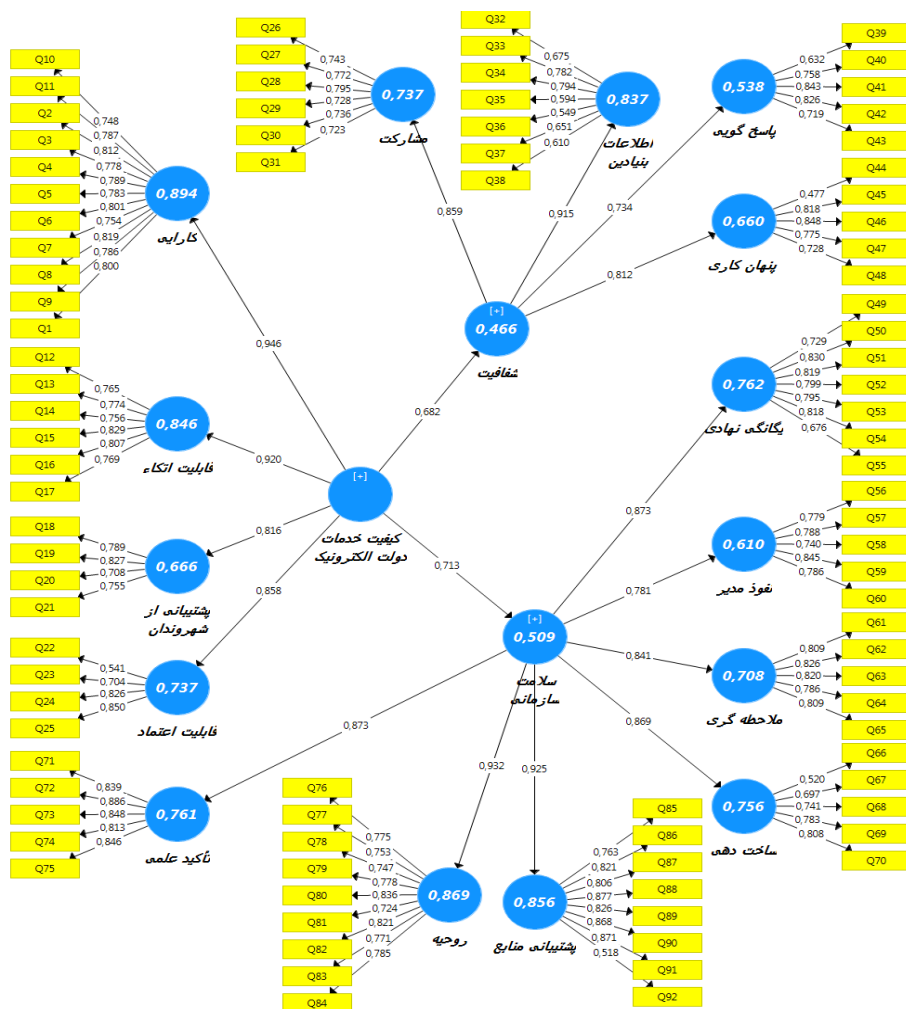
۲-۷-۱. روش حداقل مربعات جزئی

نرم‌افزار حداقل مربعات جزئی (Smart PLS)، نرم‌افزاری است که برای بررسی مدل‌های معادلات ساختاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. با استفاده از کوواریانس و هم‌بستگی بین متغیرهای مستقل و وابسته و بارهای عاملی^۱، واریانس‌ها متغیرهای پنهان را برآورد می‌کند و از آن می‌توان برای تحلیل عامل تأییدی و همچنین، مدل‌سازی معادلات ساختاری (مدل‌سازی علی با متغیرهای مکنون) استفاده کرد. از مهم‌ترین دلایل استفاده از این رویکرد، حجم پایین نمونه آماری یا داده‌های غیرنرمال است. برای تحلیل مدل‌ها در روش حداقل مربعات جزئی، دو مرحله وجود دارد که شامل مرحله برازش مدل مفهومی تحقیق و بررسی روابط بین است. رویکرد حداقل مجذورات جزئی به دو مدل بیرونی و مدل درونی تقسیم می‌شود.

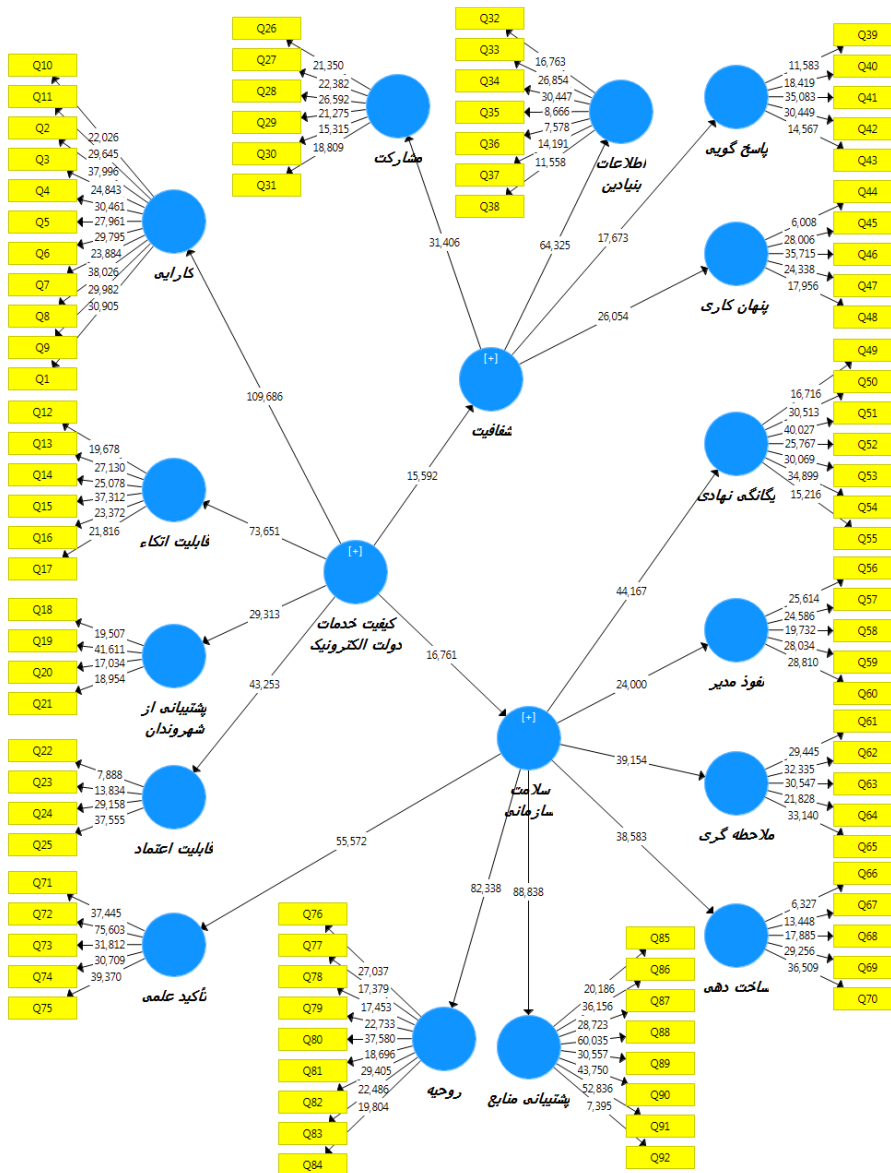
مدل بیرونی: مدل بیرونی رابطه شاخص/سنجه (پرسش‌های پرسشنامه) با متغیرها (متغیرهای پنهان) را بررسی می‌کند.

مدل درونی: مدل درونی مانند رویکرد تحلیل مسیر و بخش ساختاری یک مدل معادلات ساختاری است. پس از بررسی مدل بیرونی لازم است تا مدل درونی که نمایان‌کننده ارتباط بین متغیرهای مکنون است، ارائه شود.

شکل ۲: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر



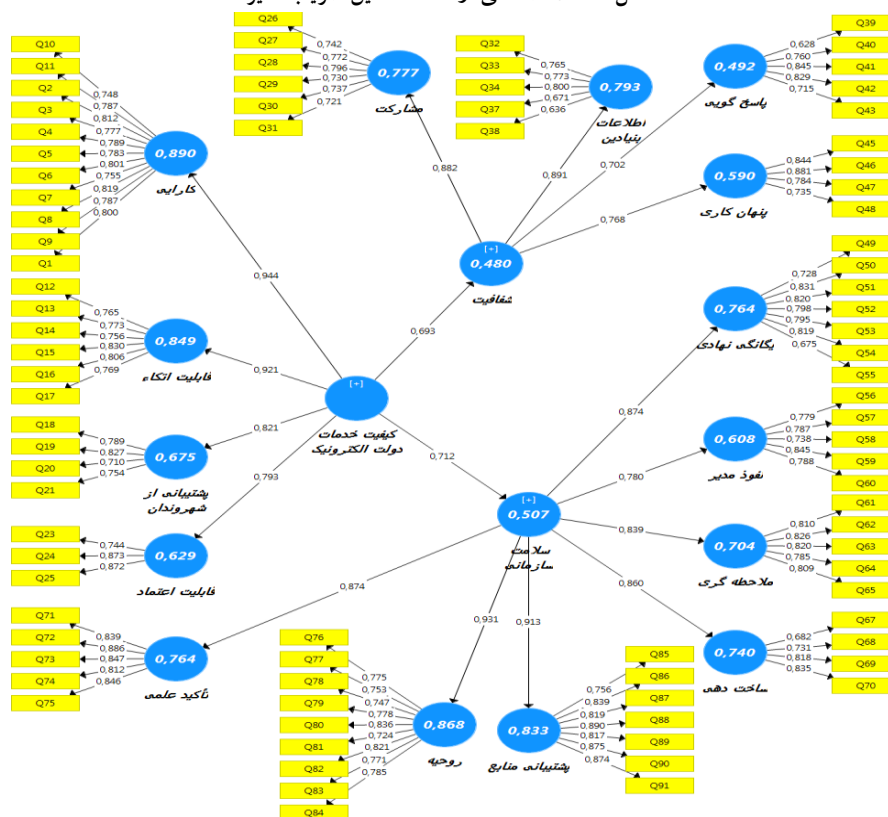
شکل ۳: مدل در حالت معناداری ضرایب



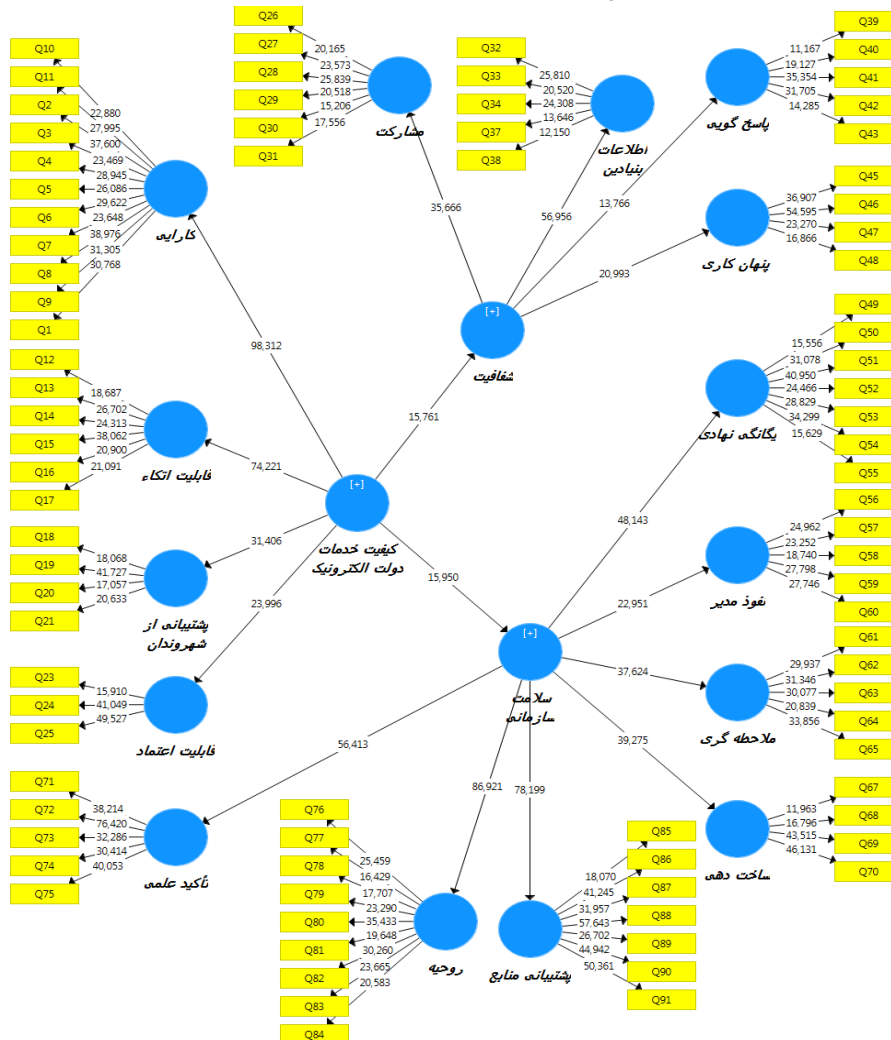
برای تحلیل هر سازه از بارهای عاملی استفاده شده است. نتایج بارهای عاملی متغیرهای تحقیق در اشکال بالا به دست آمده است. تمام مقادیر بارهای عاملی به جز شاخص های Q22 مربوط به

قابلیت اعتماد، Q36 و Q35 مربوط به اطلاعات بنیادین، Q44 مربوط به پنهان کاری، Q66 مربوط به ساخت‌دهی و Q92 مربوط به پشتیبانی منابع، از مقدار ۰/۶ بیشتر شده‌اند. می‌توان گفت همسویی پرسش‌های پرسشنامه به‌جز شاخص‌های یادشده برای اندازه‌گیری، مفاهیم را در این مرحله معتبر نشان داد. در واقع، نتایج فوق نشان می‌دهد آنچه محقق با پرسش‌های پرسشنامه قصد سنجش آن‌ها را داشته، با این ابزار محقق شده است؛ ازاین‌رو روابط بین سازه‌ها یا متغیرهای پنهان قابل استناد است؛ بنابراین، شاخص‌های Q92، Q66، Q44، Q36، Q35 و Q22 (به دلیل اینکه همه شاخص‌های آن‌ها دارای بار عاملی کمتر ۰/۶ است) حذف و مدل اصلاحی دوباره اجرا می‌شود.

شکل ۴: مدل اصلاحی در حالت تخمین ضرایب مسیر



شکل ۵: مدل اصلاحی در حالت معناداری ضرایب



۸. معیارهای ارزیابی مدل اندازه‌گیری (مدل بیرونی)^۱

برای ارزیابی مدل اندازه‌گیری بیرونی شاخص‌های متعددی وجود دارد. در ادامه، نتایج شاخص‌های ارزیابی مدل‌های اندازه‌گیری را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهیم.

1. Outer Model

در بخش تحلیل عاملی تأییدی، به بررسی روابط بین متغیرهای نهفته و متغیرهای آشکار مدل می‌پردازیم. قدرت رابطه بین عامل (متغیر پنهان) و متغیر قابل مشاهده با بار عاملی نشان داده می‌شود. در صورتی که قدر مطلق بار عاملی متغیرهای آشکار بیشتر از $0/6$ و آماره t خارج از بازه $1\pm/96$ باشد، آن مدل همگن خواهد بود (هایر و همکاران، ۲۰۲۱).

بخشی از شکل بالا، شاخص‌های روایی هم‌گرا و پایایی را برای تمام متغیرهای تحقیق نشان می‌دهد. با کمک شاخص میانگین واریانس استخراج‌شده (AVE) مشخص شد که تمام سازه‌های مورد مطالعه دارای میانگین واریانس استخراج‌شده بالاتر از $0/5$ هستند؛ یعنی روایی هم‌گرایی متغیرهای تحقیق مورد تأیید است. شاخص‌های پایایی ترکیبی (CR)، آلفای کرونباخ و ضریب Rho برای بررسی پایایی پرسشنامه استفاده می‌شوند و لازمه تأیید پایایی، بالاتر بودن این شاخص‌ها از $0/7$ است. تمام این ضرایب بالاتر از $0/7$ هستند که نشان از پایا بودن ابزار اندازه‌گیری دارند.

جدول ۲: معیارهای ارزیابی مدل اندازه‌گیری

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
کارایی	Q1	۰.۸۰۰	۳۰.۷۶۸	۰.۹۳۹	۰.۹۳۹	۰.۹۴۷	۰.۶۲۰
	Q2	۰.۸۱۲	۳۷.۶۰۰				
	Q3	۰.۷۷۷	۲۳.۴۶۹				
	Q4	۰.۷۸۹	۲۸.۹۴۵				
	Q5	۰.۷۸۳	۲۶.۰۸۶				
	Q6	۰.۸۰۱	۲۹.۶۲۲				
	Q7	۰.۷۵۵	۲۳.۶۴۸				
	Q8	۰.۸۱۹	۳۸.۹۷۶				
	Q9	۰.۷۸۷	۳۱.۳۰۵				
	Q10	۰.۷۴۸	۲۲.۸۸۰				
	Q11	۰.۷۸۷	۲۷.۹۹۵				
قابلیت اتکاء	Q12	۰.۷۶۵	۱۸.۶۸۷	۰.۸۷۴	۰.۸۷۵	۰.۹۰۵	۰.۶۱۴
	Q13	۰.۷۷۳	۲۶.۷۰۲				
	Q14	۰.۷۵۶	۲۴.۳۱۳				
	Q15	۰.۸۳۰	۳۸.۰۶۲				
	Q16	۰.۸۰۶	۲۰.۹۰۰				
	Q17	۰.۷۶۹	۲۱.۰۹۱				
پشتیبانی از شهروندان	Q18	۰.۷۸۹	۱۸.۰۶۸	۰.۷۷۳	۰.۷۸۳	۰.۸۵۴	۰.۵۹۵
	Q19	۰.۸۲۷	۴۱.۷۲۷				
	Q20	۰.۷۱۰	۱۷.۰۵۷				
	Q21	۰.۷۵۴	۲۰.۶۳۳				
قابلیت اعتماد	Q23	۰.۷۴۴	۱۵.۹۱۰	۰.۷۷۵	۰.۷۹۱	۰.۸۷۰	۰.۶۹۲
	Q24	۰.۸۷۳	۴۱.۰۴۹				
	Q25	۰.۸۷۲	۴۹.۵۲۷				
مشارکت	Q26	۰.۷۴۲	۲۰.۱۶۵	۰.۸۴۴	۰.۸۴۶	۰.۸۸۵	۰.۵۶۳
	Q27	۰.۷۷۲	۲۳.۵۷۳				

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
	Q28	۰.۷۹۶	۲۵.۸۳۹				
	Q29	۰.۷۳۰	۲۰.۵۱۸				
	Q30	۰.۷۳۷	۱۵.۲۰۶				
	Q31	۰.۷۲۱	۱۷.۵۵۶				
اطلاعات بنیادین	Q32	۰.۷۶۵	۲۵.۸۱۰	۰.۷۸۲	۰.۷۹۵	۰.۸۵۱	۰.۵۳۶
	Q33	۰.۷۷۳	۲۰.۵۲۰				
	Q34	۰.۸۰۰	۲۴.۳۰۸				
	Q37	۰.۶۷۱	۱۳.۶۴۶				
	Q38	۰.۶۳۶	۱۲.۱۵۰				
پاسخ‌گویی	Q39	۰.۶۲۸	۱۱.۱۶۷	۰.۸۱۲	۰.۸۱۷	۰.۸۷۱	۰.۵۷۷
	Q40	۰.۷۶۰	۱۹.۱۲۷				
	Q41	۰.۸۴۵	۳۵.۳۵۴				
	Q42	۰.۸۲۹	۳۱.۷۰۵				
	Q43	۰.۷۱۵	۱۴.۲۸۵				
پنهانکاری	Q45	۰.۸۴۴	۳۶.۹۰۷	۰.۸۲۸	۰.۸۴۱	۰.۸۸۶	۰.۶۶۱
	Q46	۰.۸۸۱	۵۴.۵۹۵				
	Q47	۰.۷۸۴	۲۳.۳۷۰				
	Q48	۰.۷۳۵	۱۶.۸۶۶				
یگانگی نهادی	Q49	۰.۷۲۸	۱۵.۵۵۶	۰.۸۹۴	۰.۹۰۲	۰.۹۱۷	۰.۶۱۲
	Q50	۰.۸۳۱	۳۱.۰۷۸				
	Q51	۰.۸۲۰	۴۰.۹۵۰				
	Q52	۰.۷۹۸	۲۴.۴۶۶				
	Q53	۰.۷۹۵	۲۸.۸۲۹				
	Q54	۰.۸۱۹	۳۴.۲۹۹				
	Q55	۰.۶۷۵	۱۵.۶۲۹				
نفوذ مدیر	Q56	۰.۷۷۹	۲۴.۹۶۲	۰.۸۴۷	۰.۸۵۲	۰.۸۹۱	۰.۶۲۱
	Q57	۰.۷۸۷	۲۳.۲۵۲				
	Q58	۰.۷۳۸	۱۸.۷۴۰				
	Q59	۰.۸۴۵	۲۷.۷۹۸				
	Q60	۰.۷۸۸	۲۷.۷۴۶				
ملاحظه‌گری	Q61	۰.۸۱۰	۲۹.۹۳۷	۰.۸۶۹	۰.۸۶۹	۰.۹۰۵	۰.۶۵۶
	Q62	۰.۸۲۶	۳۱.۳۴۶				
	Q63	۰.۸۲۰	۳۰.۰۷۷				
	Q64	۰.۷۸۵	۲۰.۸۳۹				
	Q65	۰.۸۰۹	۳۳.۸۵۶				
ساخت‌دهی	Q67	۰.۶۸۲	۱۱.۹۶۳	۰.۷۶۹	۰.۷۸۳	۰.۸۵۲	۰.۵۹۱
	Q68	۰.۷۳۱	۱۶.۷۹۶				
	Q69	۰.۸۱۸	۴۳.۵۱۵				
	Q70	۰.۸۳۵	۴۶.۱۳۱				
تأکید علمی	Q71	۰.۸۳۹	۳۸.۴۱۴	۰.۹۰۱	۰.۹۰۳	۰.۹۲۷	۰.۷۱۶
	Q72	۰.۸۸۶	۷۶.۴۲۰				
	Q73	۰.۸۴۷	۳۲.۲۸۶				

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
روحیه	Q74	۰.۸۱۲	۳۰.۴۱۴	۰.۹۱۸	۰.۹۱۹	۰.۹۳۲	۰.۶۰۴
	Q75	۰.۸۴۶	۴۰.۰۵۳				
	Q76	۰.۷۷۵	۲۵.۴۵۹				
	Q77	۰.۷۵۳	۱۶.۴۲۹				
	Q78	۰.۷۴۷	۱۷.۷۰۷				
	Q79	۰.۷۷۸	۲۳.۳۹۰				
	Q80	۰.۸۳۶	۳۵.۴۳۳				
	Q81	۰.۷۲۴	۱۹.۶۴۸				
	Q82	۰.۸۲۱	۳۰.۲۶۰				
	Q83	۰.۷۷۱	۲۳.۶۶۵				
پشتیبانی منابع	Q84	۰.۷۸۵	۲۰.۵۸۳	۰.۹۳۰	۰.۹۳۰	۰.۹۴۳	۰.۷۰۵
	Q85	۰.۷۵۶	۱۸.۰۷۰				
	Q86	۰.۸۳۹	۴۱.۲۴۵				
	Q87	۰.۸۱۹	۳۱.۹۵۷				
	Q88	۰.۸۹۰	۵۷.۶۴۳				
	Q89	۰.۸۱۷	۲۶.۷۰۲				
	Q90	۰.۸۷۵	۴۴.۹۴۲				
	Q91	۰.۸۷۴	۵۰.۳۶۱				

محاسبه ضریب HTMT از نظر هینسلر و همکارانش (۲۰۱۵)، مطمئن‌ترین راه اظهارنظر درباره روایی واگراست و بر مبنای روش شبیه‌سازی مونت کارلو پایه‌گذاری شده است. اگر این ضریب زیر ۰/۹ باشد، روایی واگرا بین دو سازه انعکاسی وجود دارد. همان‌طورکه ملاحظه شد، در بخش اندازه‌گیری، تمام معیارها در حد پذیرفتنی هستند و این یعنی روابط مناسبی بین سازه‌ها و شاخص‌های آن‌ها تعریف شده است.

جدول ۳: ضریب HTMT در ارزیابی روایی واگرا

شرح	سلامت سازمانی	شفافیت	کیفیت خدمات دولت الکترونیک
سلامت سازمانی			
شفافیت	۰/۶۶۵		
کیفیت خدمات دولت الکترونیک	۰/۷۴۱	۰/۷۳۴	

ارزیابی معیارهای مدل ساختاری (مدل درونی)^۱

مدل‌های ساختاری، مدلی است که در آن روابط بین متغیرهای مکنون (مستقل یا برون‌زا) و وابسته (درون‌زا) مورد توجه قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه مدل ساختاری، مدلی برآمده از مدل‌های اندازه‌گیری (انعکاسی یا ترکیبی) موجود در مدل است، بعد از ارزیابی معیارهای مدل اندازه‌گیری

نوبت به ارزیابی مدل ساختاری می‌رسد. طبق جدول زیر برای ارزیابی مدل ساختاری معیارهای متعددی وجود دارد.

جدول ۴: معیارهای ارزیابی مدل ساختاری

شرح	R^2	Q^2
اطلاعات بنیادین	۰.۷۹۳	۰.۴۱۸
تأکید علمی	۰.۷۶۴	۰.۵۴۲
روحیه	۰.۸۶۸	۰.۵۱۷
ساخت‌دهی	۰.۷۴۰	۰.۴۳۰
سلامت سازمانی	۰.۵۰۷	۰.۲۴۴
شفافیت	۰.۴۸۰	۰.۱۷۳
قابلیت اتکا	۰.۸۴۹	۰.۵۱۶
قابلیت اعتماد	۰.۶۲۹	۰.۴۲۷
مشارکت	۰.۷۷۷	۰.۴۳۱
ملاحظه‌گری	۰.۷۰۴	۰.۴۵۶
نفوذ مدیر	۰.۶۰۸	۰.۳۷۰
پاسخ‌گویی	۰.۴۹۲	۰.۲۷۴
پشتیبانی از شهروندان	۰.۶۷۵	۰.۳۹۴
پشتیبانی منابع	۰.۸۳۳	۰.۵۷۹
پنهان‌کاری	۰.۵۹۰	۰.۳۷۹
کارایی	۰.۸۹۰	۰.۵۴۶
یگانگی نهادی	۰.۷۶۴	۰.۴۵۷

معیار R^2 بیان‌کننده میزان تغییرات هریک از متغیرهای پنهان وابسته در مدل مفهومی تحقیق است که با متغیرهای پنهان مستقل تبیین می‌شود. مقدار R^2 تنها برای متغیرهای وابسته ارائه می‌شود و درباره متغیرهای مستقل مقدار آن‌ها صفر است. چین (۱۹۹۸)، ۳ مقدار ۱۹/۰، ۳۳/۰ و ۶۷/۰ را به‌عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای برازش مدل معرفی کرده است.

معیار Q^2 رویکرد استفاده مجدد از نمونه آماری است. این رویکرد امکان محاسبه شاخص استون-گیزر را فراهم می‌کند. شاخص Q^2 قدرت پیش‌بینی مدل مفهومی تحقیق را مشخص می‌کند. این شاخص، معیاری برای ارزیابی روایی متقاطع در مدل حداقل مربعات جزئی است. این شاخص رابطه‌مند بودن پیش‌بینی را تعیین می‌کند. چنانچه مقدار این شاخص مثبت باشد، روایی پیش‌بینی مورد

تأیید است. هنسلر و همکاران (۲۰۰۹)، ۳ مقدار ۰/۱۵، ۰/۲۰ و ۰/۳۵ را به عنوان قدرت پیش‌بینی کم، متوسط و قوی تعیین کرده‌اند.

۱۰. فرضیه‌ها

۱-۱۰. فرضیه‌های اصلی

۱-۱۰-۱. کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۱-۱۰-۲. کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

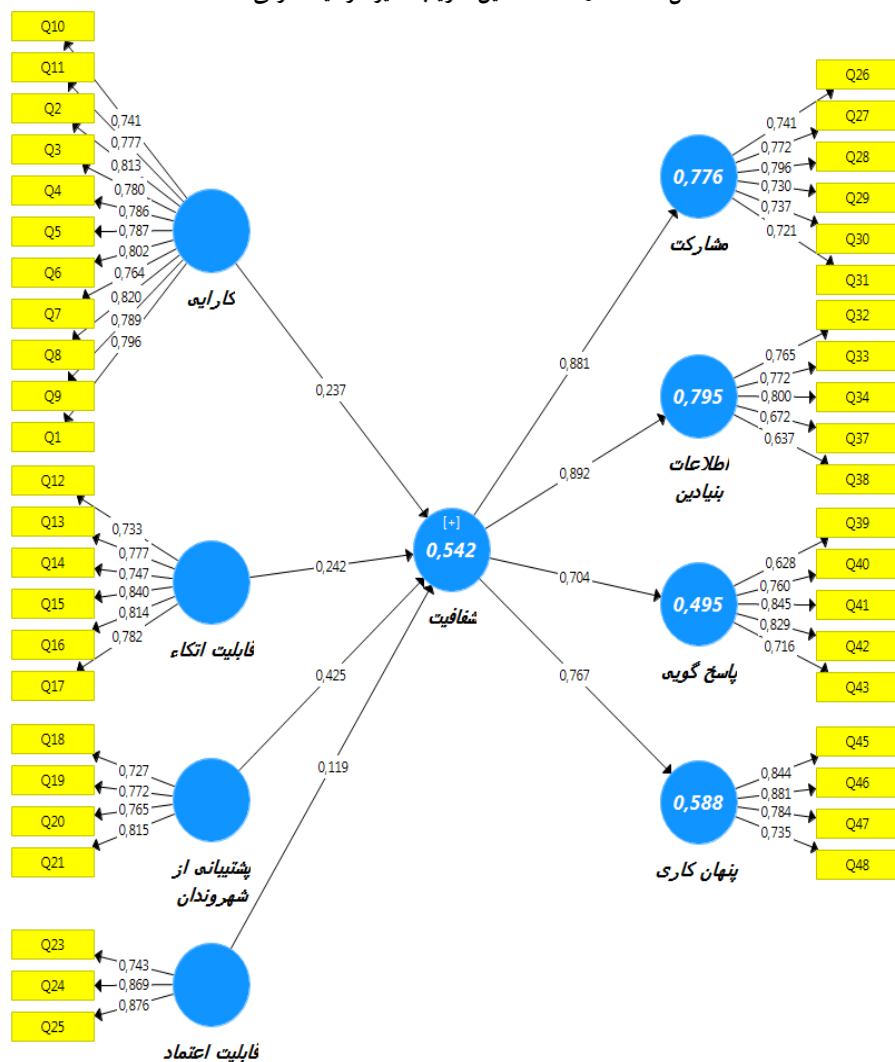
جدول ۵: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه اصلی

شرح	ضریب مسیر	آماره تی	پی ویو
کیفیت خدمات دولت الکترونیک - < شفافیت	۰.۶۹۳	۱۵.۷۶۱	۰.۰۰۰
کیفیت خدمات دولت الکترونیک - < سلامت سازمانی	۰.۷۱۲	۱۵.۹۵۰	۰.۰۰۰

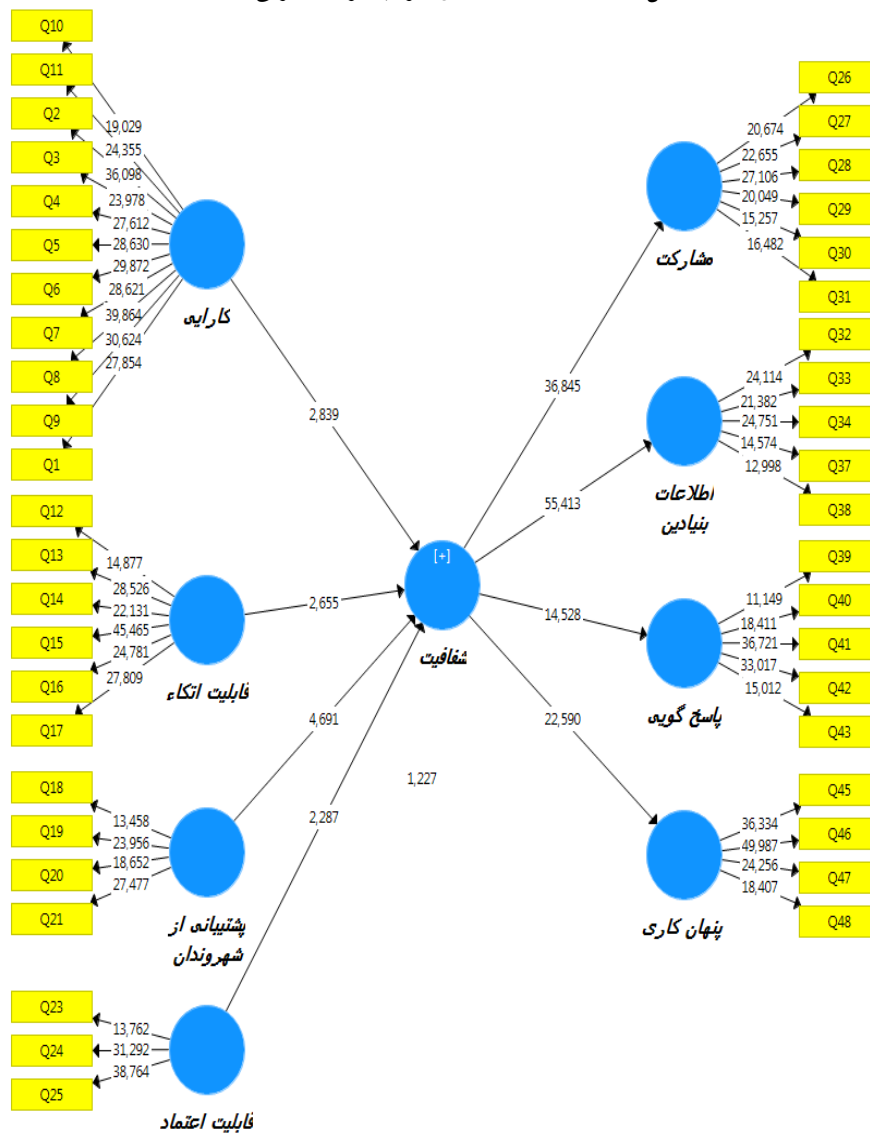
با ضریب مسیر ۰/۶۹۳ و همچنین، آماره t به مقدار ۱۵/۷۶۱ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

با ضریب مسیر ۰/۷۱۲ و همچنین، آماره t به مقدار ۱۵/۹۵۰ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، کیفیت خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

شکل ۶: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر (فرضیات فرعی ۱ تا ۴)



شکل ۷: مدل در حالت معناداری ضرایب (فرضیات فرعی ۱ تا ۴)



۲-۱۰. فرضیه‌های فرعی

۱-۲-۱۰. کارایی خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر

مثبت و معنی‌داری دارد.

۲-۲-۱۰. قابلیت اتکا خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز
تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۳-۲-۱۰. پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان
تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

۴-۲-۱۰. قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان
تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

جدول ۶: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه‌های فرعی ۱ تا ۴

شرح	ضریب مسیر	آماره t	پی‌ویلو
کارایی -> شفافیت	۰.۲۳۷	۲.۸۳۹	۰.۰۰۵
قابلیت اتکا -> شفافیت	۰.۲۴۲	۲.۶۵۵	۰.۰۰۸
پشتیبانی از شهروندان -> شفافیت	۰.۴۲۵	۴.۶۹۱	۰.۰۰۰
قابلیت اعتماد -> شفافیت	۰.۱۱۹	۲.۲۸۷	۰.۰۲۳

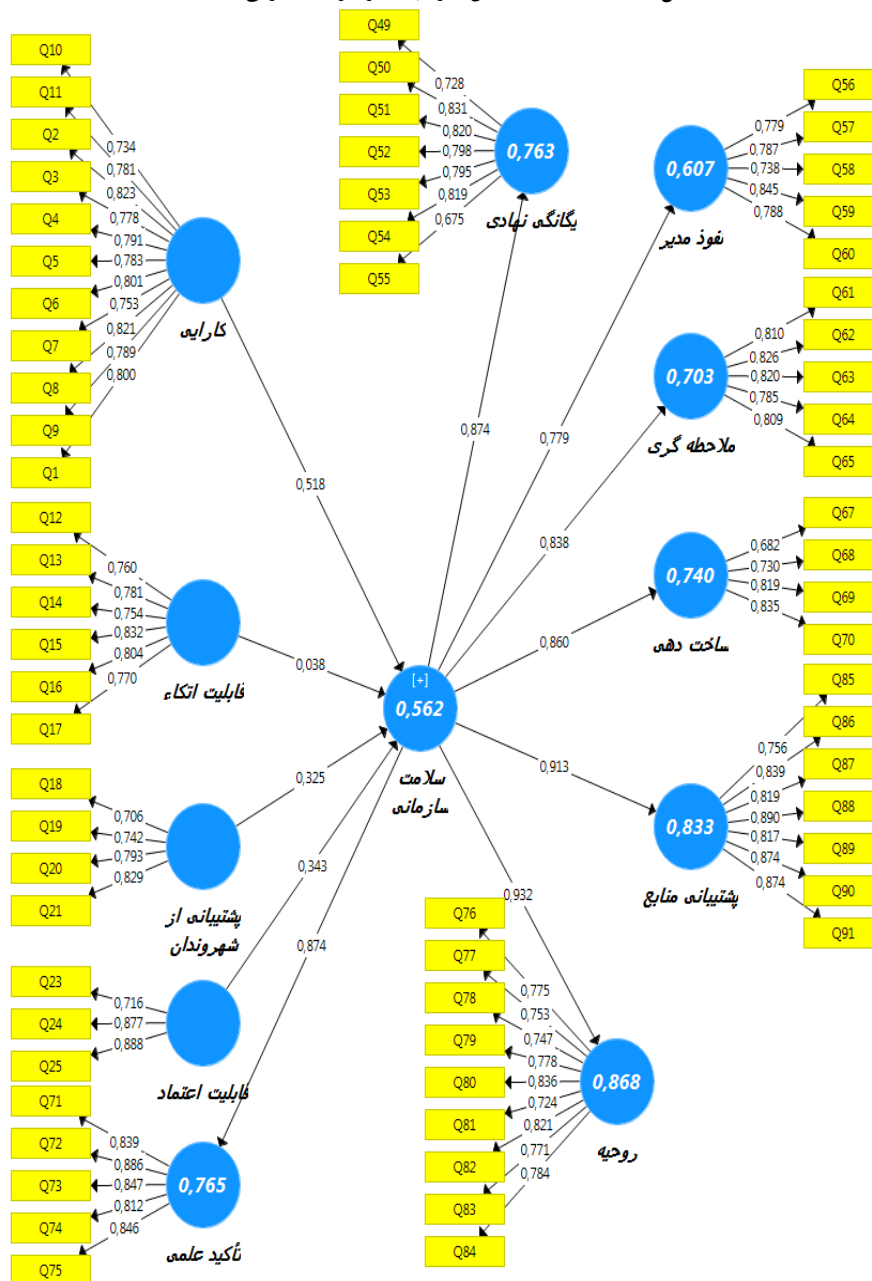
با ضریب مسیر ۰/۲۳۷ و همچنین، آماره t به مقدار ۲/۸۳۹ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، کارایی خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

با ضریب مسیر ۰/۲۴۲ و همچنین، آماره t به مقدار ۲/۶۵۵ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

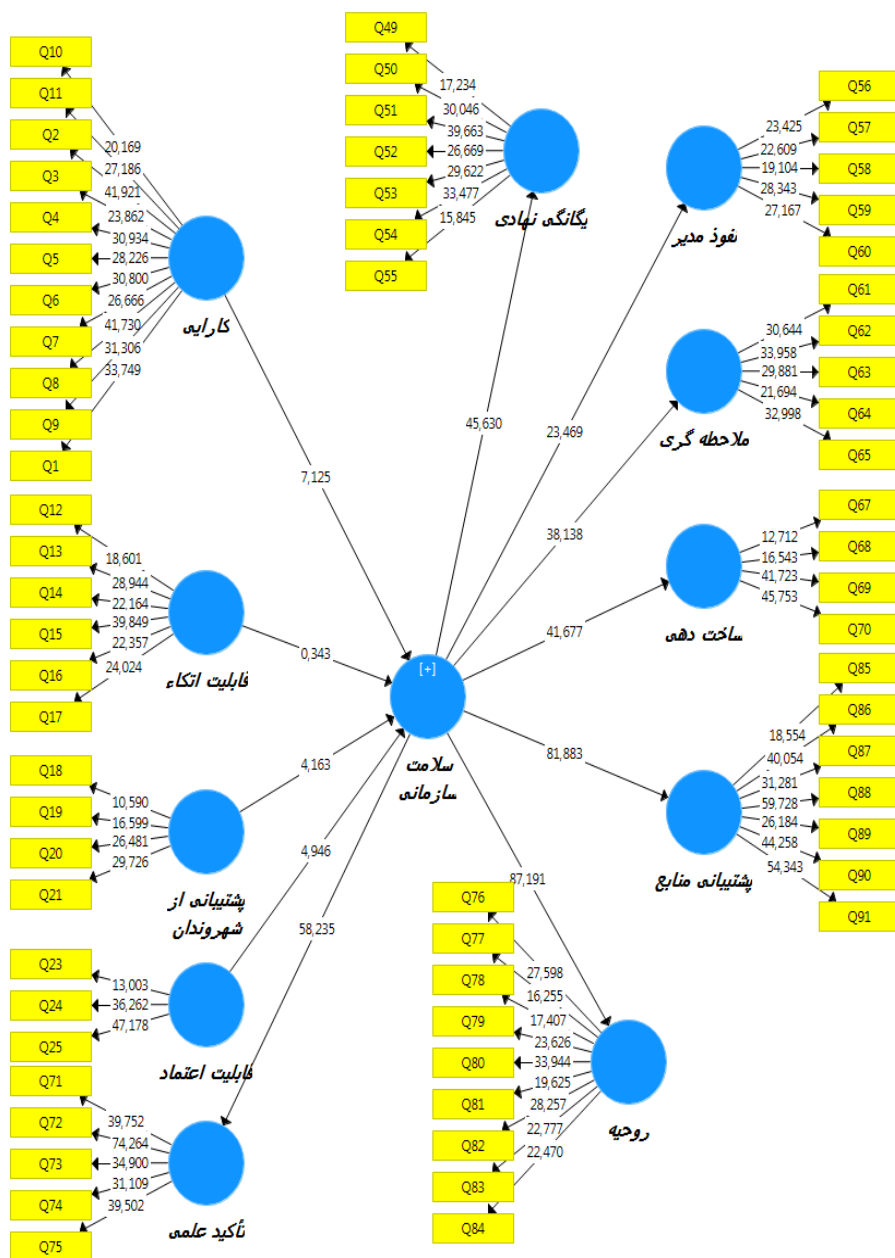
با ضریب مسیر ۰/۴۲۵ و همچنین، آماره t به مقدار ۴/۶۹۱ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

با ضریب مسیر ۰/۱۱۹ و همچنین، آماره t به مقدار ۲/۲۸۷ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین ۱/۹۶ تا ۲/۵۷ است)، قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر شفافیت در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

شکل ۸: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر (فرضیات فرعی ۵ تا ۸)



شکل ۹: مدل در حالت معناداری ضرایب (فرضیات فرعی ۵ تا ۸)



۱۰-۲-۵. کارایی خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی داری دارد.

۱۰-۲-۶. قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی داری دارد.

۱۰-۲-۷. پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی داری دارد.

۱۰-۲-۸. قابلیت اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی داری دارد.

جدول ۷: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه‌های فرعی ۵ تا ۸

پی ویو	آماره t	ضریب مسیر	شرح
۰.۰۰۰	۷.۱۲۵	۰.۵۱۸	کارایی -> سلامت سازمانی
۰.۷۱۸	۰.۳۴۳	۰.۰۳۸	قابلیت اتکا -> سلامت سازمانی
۰.۰۰۰	۴.۱۶۳	۰.۳۲۵	پشتیبانی از شهروندان -> سلامت سازمانی
۰.۰۰۰	۴.۹۴۶	۰.۳۴۳	قابلیت اعتماد -> سلامت سازمانی

با ضریب مسیر ۰/۵۱۸ و همچنین، آماره t به مقدار ۷/۱۲۵ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، کارایی خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی داری دارد.

با ضریب مسیر ۰/۰۳۸ و همچنین آماره t به مقدار ۰/۳۴۳ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t کمتر از ۱/۹۶ است)، قابلیت اتکای خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر معنی داری ندارد.

با ضریب مسیر ۰/۳۲۵ و همچنین، آماره t به مقدار ۴/۱۶۳ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، پشتیبانی از شهروندان در دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی داری دارد.

با ضریب مسیر ۰/۳۴۳ و همچنین، آماره t به مقدار ۴/۹۴۶ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی، در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ است)، قابلیت

اعتماد خدمات دولت الکترونیک بر سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتایج تحقیق نشان داد که کیفیت خدمات دولت الکترونیک و تمام ابعاد آن بر شفافیت و سلامت سازمانی در سازمان امور مالیاتی شهرستان تبریز تأثیر مثبت و معنی‌داری دارد.

با توجه به نتایج تحقیق و نیز تحقیقات پیشین، ملاحظه شد که شفافیت باعث ایجاد اعتماد سازمانی می‌شود. در واقع، شفافیت کلیدی برای ایجاد اعتماد در هر سازمان است. هرچه بیشتر با کارمندان خود شریک شوید، ایمان بیشتری به شما خواهند داشت. شفافیت برای استخدام خوب است. اخیراً بررسی‌ای ثابت کرده است که ۸۷ درصد مردم می‌خواهند برای شرکت‌های شفاف کار کنند. هرچه در ارزش‌های خود و فرهنگ شرکت شفافیت بیشتری ایجاد کنید، بیشتر شهرت می‌یابید که شما را به کارفرمای مطلوب‌تری تبدیل می‌کند. شفافیت موجب افزایش انگیزش نیروی انسانی و رضایت شغلی می‌شود. اگر در این فکر هستید که چگونه به کارمندان خود انگیزه دهید تا به استاندارد بالاتر عمل کنند، بهتر است موضع شفاف‌تری بگیرید؛ زیرا شفافیت به کارمندان انگیزه می‌دهد که بیشتر و سخت‌تر کار کنند. شفافیت منجر به بهسازی نیروی انسانی می‌شود. وقتی کارمندان بیشتر درباره شرکت خود آگاهی دارند، به‌طورکلی بیشتر اهمیت می‌دهند و به‌شدت درگیر کسب‌وکار خود می‌شوند. شرکت‌های شفاف بادوام هستند. شرکت‌های شفاف سودآوری بیشتر دارند و در افزایش نوآوری و تصمیم‌گیری صحیح و عقلایی بهتر هستند.

با توجه به ارکان تعاملی دولت الکترونیک با سازمان‌های دولتی، کسب‌وکارها و کارمندان دولتی، منافع دولت الکترونیک نه تنها نصیب خود دولت، بلکه شامل حال شهروندان، بخش خصوصی و کارکنان دولت نیز می‌شود. به عبارتی، دولت الکترونیک سیستم اقتصادی و اجتماعی و یک حلقه زنجیره‌وار میان دولت، شهروندان و کسب‌وکار است. ارائه این خدمات توسط دولت، ابزاری برای افزایش قدرت پاسخ‌گویی، مشارکت مردمی، انعطاف‌پذیری ساختار دولت و کاهش هزینه، تمرکز و تخلفات و فساد اداری و در نهایت ایجاد شفافیت اقتصادی است. همچنین، بر اساس عواملی که از آن‌ها به عنوان ارزش‌های اجتماعی یاد می‌شود، چشم‌انداز اجرای دولت الکترونیک در توسعه ارزش‌های اجتماعی می‌تواند به افزایش شفافیت و کاهش فساد اداری، بهبود رابطه شهروندان و دولت، بازگرداندن اعتماد به دولت و ارائه خدمات اجتماعی قوی، کاهش نابرابری در آموزش و اشتغال، بهبود مهارت‌ها و توانمندسازی روستاییان، بهبود ارائه خدمات و کاهش شکاف دیجیتال، افزایش بهره‌وری و اثربخشی در ارائه خدمات، افزایش تعاملات داخلی و بیرونی دولت با شهروندان و

مشارکت شهروندان با فرصت‌های برابر بینجامد. دولت الکترونیک همچنین باعث افزایش شفافیت می‌شود و مشکلات مربوط به اطلاعات نامتقارن را با افزایش دسترسی به اطلاعات کاهش می‌دهد. نتایج مطالعات در این زمینه نشان می‌دهد کشورهایی که دارای شاخص فساد پایین‌تر و شفافیت بودجه بالاتر هستند، وضعیت مناسب‌تری در شاخص دولت الکترونیک دارا هستند. میزان اثرگذاری برای کشورهای در حال توسعه به مراتب بیشتر از کشورهای توسعه‌یافته است؛ البته مدیریت فساد اداری در بخش دولتی تا حد بسیار زیادی مبتنی بر تصمیم‌های مدیریت و عوامل کلان‌تر سازمانی و محیطی است و فناوری اطلاعات به‌خودی‌خود فساد را کاهش نمی‌دهد.

در این مقاله، ابتدا ابعاد کیفیت خدمات دولت الکترونیک، شفافیت و سلامت سازمانی با استفاده از مبانی نظری مشخص و سپس وضعیت هریک از شاخص‌ها با استفاده از سنجش‌های مورد تأیید بررسی شد. نتایج تحقیق حاضر و دیگر تحقیقات نشان می‌دهد که شفافیت از اساسی‌ترین راهکارها برای مبارزه با فساد است. درحقیقت، شفافیت از جنبه‌های مختلف به لحاظ در دسترس بودن قوانین و مقررات، کسب‌وکار و بودجه مورد مطالعه قرار گرفته است. مقاله حاضر مبتنی بر مطالعات مختلف نشان می‌دهد که هر چقدر دولت‌ها از ابزارها و امکانات فناوری اطلاعات در چارچوب شکل‌گیری و استقرار دولت الکترونیک بیشتر بهره‌گیرند، میزان شفافیت اداری آن‌ها افزایش می‌یابد و این موضوع منجر به کاهش فساد می‌شود؛ ازاین‌رو پیاده‌سازی دولت الکترونیک با استقبال گسترده‌ای از سوی دولت‌ها روبه‌رو شده و در جست‌وجوی راهی برای ایجاد تحول بنیادین در سازوکار امور دولت و تغییر رابطه حکومت‌ها با شهروندان و دیگر اجزای جامعه مدنی است. در واقع، دولت الکترونیک با استفاده از قابلیت‌های فناوری اطلاعات، مداخلات غیرضروری کارکنان دولت را کاهش داده و با ایجاد اطلاعات شفاف درباره فرایند خط‌مشی‌گذاری دولت و فرایند ارائه خدمات به مردم توانسته است از رفتارهای فسادبرانگیز کارکنان دولت پیشگیری کند. همچنین، اساسی‌ترین برنامه‌های دولت الکترونیک در جوامع جهان سوم و توسعه‌نیافته تأثیر آن بر کاهش فساد و شفاف‌سازی و سلامت سازمانی است. در پایان چالش‌ها و موانع مختلف شکل‌گیری و توسعه دولت الکترونیک آمده است که عوامل سازمانی-اداری، عوامل فرهنگی و کمبود منابع ازاین‌قبیل هستند.

پیشنهاده‌ها

با توجه به نتایج تحقیق که نشان داد بهبود و افزایش کیفیت خدمات دولت الکترونیک و ابعاد آن در سازمان موجب بهبود شفافیت و سلامت سازمانی می‌شود، باید مسئولان در راستای افزایش شفافیت و سلامت سازمانی نسبت به بهبود و افزایش کیفیت خدمات دولت الکترونیک و ابعاد آن

اقدام کنند. در این راستا با توجه به ابعاد و شاخص‌های کیفیت خدمات دولت الکترونیک موارد زیر پیشنهاد می‌شود.

- ضروری است ساختار وبسایت سازمان به گونه‌ای طراحی شود که به همه خدمات مورد نیاز کاربران دسترسی آسان وجود داشته و دارای موتور جست‌وجو باشد که بتوان با استفاده از آن، خدمات مورد نیاز را جست‌وجو کرد.

- پیشنهاد می‌شود برای وبسایت نقشه طراحی کرد تا کاربران با استفاده از نقشه، از تمام امکانات آن مطلع شوند.

- شرایطی مهیا شود تا کاربران پیش از درخواست قطعی دریافت خدمات بتوانند خدمات مورد نیازشان را در فرم‌های پیش‌نویسی که در وبسایت قرار گرفته‌اند، بنویسند.

- اطمینان حاصل شود که از اطلاعات شخصی در هیچ جایی جز خود سازمان استفاده نمی‌شود.

- فرم محاسبه خودکار هزینه دریافت خدمات در وبسایت قرار گیرد.

- شرایطی مهیا شود تا در صورت نیاز کاربران بتوانند از طریق وبسایت به کارکنان خبره و آگاه دسترسی داشته باشند.

- پیشنهاد می‌شود سازمان‌ها همواره برای گرفتن بازخورد از افراد درباره کیفیت اطلاعات تلاش کنند.

- سازمان به افراد برای شناسایی اطلاعات مورد نیازشان کمک کند.

- سازمان اطلاعات را به صورت مفصل و با جزئیات برای افراد فراهم آورد و روند دستیابی به اطلاعات مورد نیاز افراد را تسهیل کند.

- سازمان اطلاعاتی را فراهم آورد که امکان مقایسه با عملکرد گذشته را میسر سازد.

- سازمان در خصوص اطلاعاتی که ممکن است مخرب باشد، آینده‌نگر باشد و با گشودگی به انتقادات کارکنان توجه کند.

- سازمان وقتی که اشتباهی مرتکب می‌شود، صادقانه به آن اذعان کند.

- سازمان اطلاعاتی را فراهم آورد که امکان مقایسه با استانداردها را داشته باشد.

- سازمان درباره اطلاعاتی که در اختیار افراد می‌گذارد، جزئیات مهم را حذف نکند و اطلاعاتی که

سازمان ارائه می‌دهد، به شیوه‌ای نوشته نشود که فهم آن برای کارکنان دشوار باشد.

منابع

آقاسی، سعید (۱۳۸۵)، «شفاف‌سازی اطلاعات در تنظیم و ارائه گزارشات مالی نیاز امروز جامعه ایران»، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، شماره‌های ۲۸ و ۲۹، صص ۳۱۰-۳۰۱.

- جاهد، ح (۱۳۸۴)، «سلامت سازمانی»، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۵۹، تهران.
- حسینی، س، م. علی دوست، ق. همایی، ر. موسوی، ز. (۱۳۸۹)، بررسی سهم نسبی سلامت روانی بر سلامت سازمانی در ادارات تربیت بدنی استان اصفهان، مدیریت ورزشی، شماره ۴، صص ۶۵-۸۱.
- داداشی، علیرضا (۱۳۹۰)، «مبارزه با فساد اداری در ایران: اقدامات انجام شده و چند راهکار پیشنهادی»، راهبرد توسعه، شماره ۲۷، صص ۲۲۰-۲۰۸.
- زندیه، حسن و سالارسروی، حسن (۱۳۹۱)، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، فصلنامه گنجینه اسناد، صص ۱۱۶-۱۳۴.
- سایت شفافیت بین الملل، قابل دسترس در: <http://www.transparency.org/country>.
- سینایی، حسنعلی و داوودی، عبدالله (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه شفاف سازی اطلاعات مالی و رفتار سرمایه گذاران در بورس اوراق بهادار تهران»، فصلنامه تحقیقات مالی، شماره ۲۷، صص ۴۳-۶۰.
- سیدرضا سیدجوادین. "مبانی و کاربردهای مدیریت منابع انسانی و امور کارکنان: نگاه دانش، ۱۳۸۵.
- سیدجوادین، رضا، علوی، آزاده و انصاری، شهناز (۱۳۸۹)، «دیدگاه کارکنان دانشگاه علوم پزشکی درباره میزان استقرار شاخص های سلامت سازمانی در دانشگاه علوم پزشکی اصفهان؛ سال ۱۳۸۸»، مدیریت سلامت، شماره ۴۱.
- فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۵)، دولت الکترونیک و حکومت داری خوب، ماهنامه تدبیر، شماره ۱۶۹، صص ۲۲-۲۷.
- فرهادی نژاد، محسن و لگزیان، محمد (۱۳۹۰)، «پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش های کنترل آن (۱۳۷۸-۱۳۸۸)، چشم انداز مدیریت دولتی، شماره ۸، صص ۶۰-۴۵.
- فیض آبادی، حوریه و علایی، سعید (۱۳۹۷)، «تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی شهرداری تهران»، فصلنامه مدیریت بهداشت و درمان، ۹ (۳)، صص ۵۴-۴۷.
- مشفق، محمدعلی (۱۳۸۹)، «آسیب شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهش نامه، شماره ۵۲، ۱۷۲-۱۴۵.
- میرسپاسی، ناصر و باقرزاده، محمدرضا (۱۳۸۵)، «آسیب شناسی نظام پاسخ گویی در سازمان های دولتی»، پژوهشگر، شماره ۷، ۱۴-۱.
- ناظم، فتاح، کریم زاده، صمد و قادری، الهام (۱۳۸۹)، «بررسی رابطه بین مدیریت دانش و سلامت سازمانی با کارآفرینی کارکنان در سازمان تأمین اجتماعی»، فصلنامه پژوهش اجتماعی، سال ۳، شماره ۹.
- Augustine, D. (2012), Good practice in corporate governance: Transparency, trust and performance in the microfinance industry. *Business & Society*, 170- 185.
- Ballou, D., & Pazer, H. (1995), Designing Information Systems to Optimize the accuracy-timeliness tradeoff. *Information Systems Research*, 51-72.
- Becker, G., & Stigler, G. (1997), Law enforcement, malfeasance compensation of enforcers. *International Library of Critical Writings in Economics*, 81, 1-18
- Bellamy, C., & Taylor, J. (1998), *Governing in the information age*. Open University Press, Philadelphia, 1-347.

- Chambers, S. (2004), Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389-410.
- Chander, P. & Wilde, L. (1992), Corruption in tax administration. *Journal of Public Economics*, 49(3): 333-349.
- Crompton, Michael A. (2011), The value of transparency. *The Bottom Line: Managing Library Finances* 24.2 (2011), 125-128.
- Dawes, S. S., & Helbig, N. (2010), Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency. Springer Berlin Heidelberg, 50-60.
- Erkkila, T. (2010), Transparency and Nordic Openness: State Tradition and New Governance Ideas in Finland. *Transparenz*. VS Verlag für Sozialwissenschaften, 348- 372.
- Florini, A. (2000), Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. *World Bank Annual Conference on Development Economics*, 163-184.
- Garcia-Marco, F.-J. (2010), Updating Official Publications to the Web 3.0: A Quantum Leap in e-Gov Transparency and Citizen Participation Is on Sight. *Electronic Government and the Information Systems*, 92-99.
- Georgieva, D. (2008), A Dutch opinion in catching the corruption: openness, transparency, social control. Retrieved on sept, 14,.
- Gholipour, A. (2010), The effect of servant leadership on organizational trust and empowerment in government agencies. *Journal of Public Management*, 1(2): 103-188.
- Hakhverdian, A. & Mayne (2012), Q. Institutional trust, education and corruption: A micro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*, 74(03): 739-750.
- Halchin, L. E. (2004), coalition Provisional Authority.
- He, Z. (2000), Corruption and anti-corruption in reform China. *Communist and Post-Communist Studies*, 33(2), 243-270.
- Jaffe, R., Nash, R. A., Ash, R., Schwartz, N., Corish, R., Born, T., & Lazarus, H. (2006), Healthcare transparency: Opportunity or mirage. *Journal of Management Development*, 25 (10), 981-995.
- Kim, S., Kim, H. J & Lee, H. (2009), An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN. *Government Information Quarterly*, 42-50.
- Klitgaard, R. (1997), Controlling Corruption, Institute for International Economics Pub. Washington: Washington DC, 1-225.
- Laffont, J. (1990), Analysis of hidden gaming in a three level hierarchy. *Journal of Law, Economics and Organization*, 301-324.
- Lyden, J. A. & Klingele, W.E. (2000), Supervising organizational health. *Supervision Magazine*, 1 (2000), 3-6.
- Lewicki, R. McAlliste, D. & Bies, R.J. (1998), Trust and distrust: New relationships and realities. *Academy of Management Review*, 23(3): 438-458.
- Mantysaari, P. (2010), The law of corporate finance: general principles and EU law. Springer, 167-678.
- Martinez, A. (2011), The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28, 188-199.
- Meijer, A. (2009), Understanding modern transparency. *International*
- Mityakov, S. & Serguey Braguinsky (2013), Foreign corporations and the culture of transparency: Evidence from Russian administrative data. *Journal of Financial Economics*, 1-26.
- Muenstermann, B., von Stetten, A., Laumer, S., & Eckhardt, A. (2010), The performance impact of business process standardization: HR case study insights. *Management Research Review*, 33(9), 924-939.
- Perritt, H. (1997), Open government. *Government Information Quarterly*, 14, 397-406.
- Relly, J. E & Sabharwal, M. (2009), Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly*, 148-157.
- Smith, R., & Bertozzi, M. (1998), Principals and agents: An explanatory model for public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 10, 325-353.
- Strausz, R. (1997), Delegation of monitoring in a principal-agent relationship. *The Review of Economic Studies*, 64, 337-357.

- Su, H. Y., Fang, S. C., & Young, C. S. (2011), Relationship transparency for partnership enhancement: an intellectual capital perspective. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 26(6), 456-468.
- Svensson, G. (2007), Legal requirements for transparency in appointments and promotions in Swedish higher education institutions. *International Journal of Public Sector Management*, 20 (2), 118- 133.
- Tirole, J. (1986), Hierarchies and bureaucracies: On the role of collusion in or organizations. *Journal of Law, Economics and Organization* , 181-214.
- Torres L, Vicente P, Royo S. (2005), E-Government and the Transformation of Public Administrations in EU Countries, Beyond NPM or Just a Second Wave of Reforms? *Online Information Review*, 29(5): 531-553
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999), Towards transparency in finance and governance. *The World Bank Draft* , 1-30.
- Weber, R. H. (2010), Discussion Topics of Internet Governance. In *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*. Springer Berlin Heidelberg , 105-174.

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

سعید سلطانی احمد^۱

چکیده

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

واژگان کلیدی: بخش عمومی، شفافیت، کیفیت نظارت

مقدمه

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

1. Dang Huy

2. Albitar et al

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

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

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

1. Lenz and Hahn

2. Gerged et al

3. DeFond and Zhang

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

۱. مبانی نظری

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

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

1. Blann
2. Bartlett et al
3. Piot
4. Jones & Pendlebury
5. Deis & Giroux
6. DeAngelo

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

۲. پیشینه پژوهش

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

1. Salehi

2. Alfareza

3. Salem et al

4. Ramadhani & Eliada.

5. Josette & Magdalena

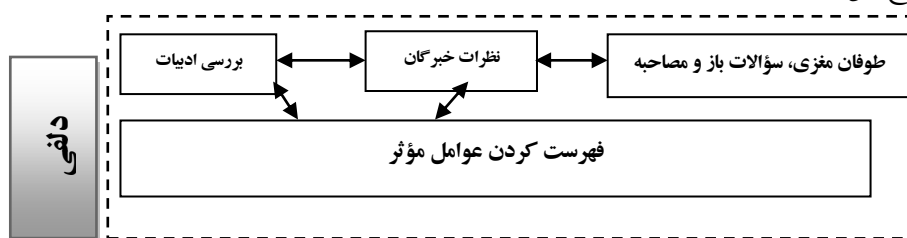
نظارت در صنعت صاحبکار، خطرات احتمالی دعاوی حقوقی، هوش هیجانی، سطح شفافیت اقتصادی در جامعه، فرهنگ پاسخ‌خواهی و رتبه‌بندی مؤسسات نظارت توسط نهادهای نظارتی» مهم‌ترین عوامل تأثیرگذار بر کیفیت نظارت هستند. با توجه به مبانی نظری و تجربی پژوهش سؤالات زیر طراحی می‌شود:

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

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

۳. روش‌شناسی پژوهش

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



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

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

جدول ۱: اسکیل‌های مقایسه جفتی

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

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

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

به‌دست‌آوردن اولویت‌ها

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

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

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

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

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

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

جدول ۳: یک نمونه پاسخ خبرگان در رتبه‌بندی

میانگین	ماتریس نرمال‌شده مقایسه‌های جفتی				ماتریس مقایسه‌های جفتی				عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی
	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	عوامل خارجی	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی	عوامل خارجی	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	
۰٫۰۴	۰٫۰۱	۰٫۰۸	۰٫۰۱	۰٫۰۴	۰٫۱۳	۰٫۱۱	۰٫۱۴	۱	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت
۰٫۱۱	۰٫۰۱	۰٫۰۸	۰٫۰۶	۰٫۲۸	۰٫۱۳	۰٫۱۱	۱	۷	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)
۰٫۶۲	۸۸٫۰	۰٫۷۵	۰٫۵	۰٫۳۶	۹	۱	۹	۹	عوامل خارجی
۰٫۲۴	۰٫۱	۰٫۰۸	۰٫۴۴	۰٫۳۲	۱	۰٫۱۱	۸	۸	عوامل مرتبط با نهاد نظارتی
۱	۱	۱	۱	۱	۱۰٫۲۵	۱٫۳۳	۱۸٫۱۴	۲۵	جمع

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

۴. یافته‌های پژوهش

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

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

منبع	عامل اثرگذار
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)؛ صفرواده و همکاران (۱۳۹۹)؛ حق‌بین و همکاران (۱۴۰۱)؛ کی و همکاران ^۱ (۲۰۱۷)؛ منزز موتنگرو و آنتونز براس ^۲ (۲۰۱۵)؛ هاردیس و همکاران ^۳ (۲۰۱۶)؛ کمران و همکاران ^۴ (۲۰۱۸)؛ رمجانی و الیدا (۲۰۲۰)؛ صالحی امین و همکاران (۱۴۰۱)؛ جعفری و همکاران (۱۴۰۰)	ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (شامل تجربه، صلاحیت‌ها، ارتباطات اجتماعی و جنسیت)
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ رونیز باربادیلو و همکاران ^۵ (۲۰۰۴)	استقلال
الفرزا و همکاران (۲۰۲۱)؛ جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ ریچارد ^۶ (۲۰۰۶)	شایستگی

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

منبع	عامل اثرگذار
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ هاگ و همکاران ^۱ (۲۰۱۸)؛ چن و همکاران ^۲ (۲۰۱۸)؛ منز مونتگرو و آنتونز براس (۲۰۱۵)؛ ساند گرن و اسوانتسروم ^۳ (۲۰۱۳)؛ واندر باوید و ویلکنز ^۴ (۲۰۰۴)؛ کراسول و همکاران ^۵ (۱۹۹۵)	پروفایل واحد مورد نظارت در زمینه مدیریت درآمد و هزینه‌ها و بودجه واحد گزارشگر
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ چو و همکاران ^۶ (۲۰۱۳)؛ آروندا ^۷ (۲۰۰۰)؛ دی آنجلو ^۸ (۱۹۸۱)؛	اندازه واحد مورد نظارت (واحد گزارشگر)
دانگ های (۲۰۲۲)؛ جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ سایمونس و زین ^۹ (۲۰۱۶)؛ نیمی ^{۱۰} (۲۰۰۴)؛ فرانسيس ^{۱۱} (۱۹۸۴)	حق الزحمه نظارت
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ جی و ژانگ ^{۱۲} (۲۰۱۷)؛ بی‌تی و همکاران ^{۱۳} (۲۰۱۳)؛ ترومبتا ^{۱۴} (۲۰۱۳)؛ امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)؛ رضایی و محمدی ملقرنی (۱۳۹۹)	قوانین و مقررات موجود (از جمله نحوه ارتباط با سایر دستگاه‌های اجرایی و سران قوا و ...)
صالحی و همکاران (۲۰۲۲)؛ جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ هالم و ٲینگارد ^{۱۵} (۲۰۱۸)؛ هاگ و همکاران (۲۰۱۸)؛ چن و همکاران (۲۰۱۸)؛ لیزینج و همکاران ^{۱۶} (۲۰۲۷)؛ گارسیا بلندون و آرگیلس باسچ ^{۱۷} (۲۰۱۷)؛ اسوانتسروم ^{۱۸} (۲۰۱۳)؛ وانگ و همکاران ^{۱۹} (۲۰۱۱)	اصلاحات و تعدیلات ناشی از نظارت
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ کمران و همکاران (۲۰۱۶)؛ وانسترایلن ^{۲۰} (۲۰۰۰)؛ وارمینگ راسموسن و جنسن ^{۲۱} (۱۹۹۸)	دیدگاه‌های ذی‌نفعان (مثلاً دیدگاه رؤسای سه قوه)
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰)؛ گارسیا بلندون و آرگیلس باسچ (۲۰۱۷)؛ کمران و همکاران (۲۰۱۶)؛ ایولت نائر و همکاران ^{۲۲}	چرخش و تغییر حسابرس

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

منبع	عامل اثرگذار
(۲۰۱۳): وانسترلین (۲۰۰۰):	
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰): هالم و ٲینگارد (۲۰۱۸): هاک و همکاران (۲۰۱۸): زرنی و همکاران ^۱ (۲۰۱۲)	نظارت مشترک با سایر نهادهای نظارتی
جوسیتی و مگدالنا (۲۰۲۰): راتزینگر ساکل و اسچانبرگر ^۲ (۲۰۱۳): اسوانستروم ^۳ (۲۰۱۳): دی لاس هراس و همکاران ^۴ (۲۰۱۲): لنوکس ^۵ (۱۹۹۹)	خدمات مشاوره برای دستگاه‌ها
دانگ های (۲۰۲۲): امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)	فرایند نظارت
جعفری و همکاران (۱۴۰۰): صراف و محمدی (۱۳۹۹)	عوامل حکمرانی و کلان
جعفری و همکاران (۱۴۰۰): گلی و همکاران (۱۳۹۹)	خطرات احتمالی دعاوی حقوقی
گانک و همکاران ^۶ (۲۰۲۲): دانگ های (۲۰۲۲): ایمانی جاجرمی (۱۳۹۹): منتهی (۱۳۹۹)	شرایط بحران مانند کرونا و نوسانات اقتصادی و جنگ و ...
پزشک و پورزمانی (۱۳۹۸): رضایی و محمدی ملقرنی (۱۳۹۹)	کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات
بانی و همکاران (۱۳۹۸)	تعهد حرفه‌ای و ایدئولوژی اخلاقی
امیدوار و همکاران (۱۳۹۹)	فناوری اطلاعات
رمجانی و الیدا (۲۰۲۰)	فشار بودجه زمانی
رمجانی و الیدا (۲۰۲۰)	دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر)

منبع: مطالعات پژوهشگران

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

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

جدول ۵: عوامل نهایی شده در راندهای دلفی

مؤلفه‌های اصلی	زیر مؤلفه‌ها	مؤلفه‌های اصلی	زیر مؤلفه‌ها
عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	اندازه واحد مورد نظارت (واحد گزارشگر)	عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت	ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (اخلاقیات، هوش هیجانی، ارتباطات اجتماعی و جنسیت و ...)
	بودجه، مأموریت‌ها و اهداف واحد مورد نظارت		حسابرس (ناظر)

1. Zerni et al
2. Ratzinger-Sakel & Schönberger
3. Svanström
4. De las Heras et al
5. Lennox
6. Gong et al

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

منبع: یافته‌های پژوهش

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

جدول ۷: رتبه عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی

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

منبع: یافته‌های پژوهش

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

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

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

منبع: یافته‌های پژوهش

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

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

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

منبع: یافته‌های پژوهش

سؤال فرعی سوم: کدامیک از عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) از لحاظ خبرگان دارای

اهمیت بیشتری است؟

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

ردیف	عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر)	میانگین کلی پاسخ ۱۰ نفر	رتبه (میزان اهمیت)
۱	صلاحیت حرفه‌ای	۰/۶	۱
۲	ویژگی‌های شخصی و شخصیتی (اخلاقیات، هوش هیجانی، ارتباطات اجتماعی و جنسیت و ...)	۰/۳	۲
۳	دوره تصدی حسابرس (بازرس/ ناظر)	۰/۱۳	۳

منبع: یافته‌های پژوهش

سؤال فرعی چهارم: کدامیک از عوامل مرتبط با نهاد نظارتی از لحاظ خبرگان دارای اهمیت

بیشتری است؟

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

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

منبع: یافته‌های پژوهش

بحث و نتیجه‌گیری

مطالعات قبلی بیان نموده که شفافیت، دسترسی بیشتر به اطلاعات و جریان بهتر اطلاعات با

افزایش میزان پاسخ‌گویی حکومت‌ها و مقامات رسمی، فساد را کاهش داده و حکمرانی را بهبود می‌بخشد و بهبود حکمرانی هم به پایداری آن می‌انجامد که این مهم با افزایش کیفیت نظارت بر بخش عمومی محقق خواهد شد. در سال‌های اخیر، رخدادهایی نظیر حقوق و مزایای غیرمتعارف، اعطای ملک و امتیازات خارج از ضوابط در سازمان‌های دولتی، شیوه ارائه ارز با نرخ دولتی و... بیانگر وجود روش‌هایی غیرشفاف بوده‌اند که در غیاب اطلاعات شفاف و عوامل کاهنده کیفیت نظارت نهادهای ناظر همچون سازمان بازرسی و دیوان محاسبات میسر شده‌اند. دنیای امروز بسیار پرتلاطم شده و هر روز شاهد بروز حوادث جدیدی هستیم که هر یک با خطرات احتمالی همراه‌اند. در شرایط بحران‌های اخیر همچون کرونا و ویروس و جنگ‌های جهانی و نوسانات اقتصادی، شرایط نظارت نهادهای نظارتی همچون سازمان بازرسی تغییر پیدا کرده است و وظایف حسابرسان سخت‌تر شده است. براساس مطالعات قبلی و نظر سیاست‌گذاران دولتی یکی از مهم‌ترین ارکان پیشگیری و مبارزه با فساد، نظارت با کیفیت است؛ از این‌رو برای انجام یک نظارت با کیفیت باید به عوامل اثرگذار بر این پدیده مهم حکمرانی و پاسخ‌گویی توجه نمود. هدف از این پژوهش، شناسایی و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش عمومی در جهت بهبود شفافیت بود که براساس مطالعه متون تخصصی و نظرخواهی از ۱۰ نفر از خبرگان حوزه نظارت بخش عمومی شامل حسابرسان نهادهای ناظر و ذی‌حسابان و اساتید دانشگاه انجام شد. پس از دو راند دلفی چهار عامل اصلی و ۲۳ زیر عامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش دولتی شناسایی شد که مؤلفه‌ها با عوامل موجود در پژوهش‌های قبلی تا حد زیادی همخوانی داشت. یافته‌های پژوهش نشان داد که عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت با پنج زیر مؤلفه، عوامل مرتبط با نهاد نظارتی با هفت زیر مؤلفه، عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) با سه زیر مؤلفه و عوامل خارجی با هشت زیر مؤلفه بر کیفیت نظارت بخش عمومی مؤثرند. از دیدگاه خبرگان، مهم‌ترین عوامل مؤثر بر کیفیت نظارت بخش دولتی به‌ترتیب عوامل خارجی، عوامل مرتبط با نهاد نظارتی، عوامل مرتبط با حسابرس (ناظر) و عوامل مرتبط با واحد مورد نظارت بودند. از میان عوامل خارجی به‌ترتیب (۱) کیفیت سیاست‌ها و برنامه‌های بلندمدت، (۲) روش‌های مقابله با خطرات احتمالی، (۳) نظم مالی دولت، (۴) شاخص‌های کلان اقتصادی، (۵) عوامل پاسخ‌خواه از واحد گزارشگر، (۶) کیفیت قوانین مالی و غیرمالی، (۷)، مشخصه‌های واحدهای استانداردگذاری، (۸) فناوری‌های موجود مهم‌ترین عوامل بودند. از میان عوامل مرتبط با نهاد نظارتی به‌ترتیب (۱) روش‌های نظارت، (۲) عضویت در نهادهای حرفه‌ای بین‌المللی، (۳) فشار بودجه زمانی، (۴) قدرت پاسخ‌خواهی، (۵) بودجه نهاد نظارتی، (۶) قوانین نظارتی در جهت پاسخ‌گویی و بهبود شفافیت و (۷) همکاری

با سایر نهادهای نظارتی مهم‌ترین عوامل بودند.

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

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

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

منابع

- امیدوار، مریم؛ وکیلی فرد، حمیدرضا و عابدینی، بیژن (۱۳۹۹)، «ارائه مدلی از کیفیت نظارت بخش عمومی براساس روش تحلیل تم»، مجله دانش نظارت، ۲۰ (۸۱)، ۳۱۷-۳۵۵.
- ایمانی جاجرمی، حسین (۱۳۹۹)، «پیامدهای اجتماعی شیوع ویروس کرونا در جامعه ایران»، ارزیابی تأثیرات اجتماعی، دوره اول، (ویژه‌نامه پیامدهای شیوع ویروس کووید ۱۹)، ۸۷-۱۰۳.
- بانی، محمود؛ فغانی ماکرانی، خسرو و ذبیحی، علی (۱۳۹۸)، «تأثیر تعهد حرفه‌ای و ایدئولوژی اخلاقی بر کیفیت نظارت با نقش میانجی رفتار اخلاقی حسابرسان شرکت‌های دولتی با روش مدل‌سازی معادلات ساختاری»، مجله حسابداری دولتی، ۱۶ (۱)، ۸۱-۹۶.
- پزشک، یاسمن و پورزمانی، زهرا (۱۳۹۸)، «فصلی بودن نظارت، کیفیت ارائه و گزارش اطلاعات و کیفیت نظارت»، دانش حسابداری و نظارت مدیریت، دوره ۸ (۲۹)، ۵۷-۷۰.
- جعفری، کرامت؛ آزادی هیر، کیهان و فدائی، مهدی (۱۴۰۰)، «ارائه الگویی برای شناسایی عوامل تأثیرگذار بر کیفیت نظارت با به‌کارگیری روش دلفی و منطق فازی»، مجله دانش حسابداری و نظارت مدیریت، ۱۰ (۳۸)، ۲۶۹-۲۸۴.

- حضور، محمدجواد؛ گرد، عزیز و گل دوست، مجید (۱۳۹۴)، «بررسی عوامل مؤثر بر بروز نارسایی در سیستم کنترل‌های مالی دستگاه‌های اجرایی، مجله دانش نظارت، دوره ۱۵، شماره ۵۹، ۱۹-۴۱.
- حق‌بین، پرویز؛ آزادی، کیهان؛ پورعلی، محمدرضا و صمدی، محمود (۱۴۰۱). «بررسی تأثیر جنسیت بر رابطه بین استرس و کیفیت نظارت»، مجله حسابداری دولتی، ۸(۲)، ۱۰۱-۱۱۲.
- حیدری‌نژاد قدرت‌اله؛ جمشیدی نوید بابک و قنبری مهرداد (۱۳۹۹)، «شناسایی عوامل مؤثر بر کیفیت کمیته نظارت»، مجله دانش نظارت. دوره ۲۰، شماره (۷۹)، ۳۱۶-۳۴۷.
- رضایی، عباس؛ محمدی ملقرنی، عطاءالله (۱۳۹۹)، «شناسایی و اولویت‌بندی عوامل داخلی و خارجی مؤثر بر کیفیت نظارت دیوان محاسبات براساس ترکیب تکنیک‌های دیمتل، فرایند تحلیل شبکه و سوات»، مجله حسابداری دولتی، ۷(۱)، ۵۹-۷۸.
- صالحی امین، علیرضا؛ وطن‌پرست، محمدرضا و فرحبد، فرزین (۱۴۰۱)، «بررسی نقش واسطه‌ای خودکارآمدی بر رابطه بین کیفیت نظارت و توسعه حرفه‌ای در بخش دولتی»، مجله دانش نظارت، دوره ۲۲، شماره ۸۶، ۲۰۹-۲۴۰.
- صراف، فاطمه و محمدی، زهرا (۱۳۹۹)، «کیفیت نظارت بخش عمومی»، چهارمین کنفرانس ملی پژوهش در حسابداری و مدیریت، تهران.
- صفرزاده، محمدحسین؛ سجادی، سید حسین و شعبانی، محیا (۱۳۹۹)، «تأثیر تیپ شخصیتی بر کیفیت نظارت» (مطالعه موردی: حساب‌رسان دیوان محاسبات ایران)، مجله حسابداری دولتی، ۶(۲)، ۱۴۵-۱۵۴.
- عبدالاحسین‌زاده، محمد (۱۳۹۹)، «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی»، مجله سیاست‌های راهبردی و کلان، ۸(۳۰)، ۱۷۸-۲۰۶.
- گلی، علی؛ خوزین، علی؛ اشرفی، مجید و نادریان، آرش (۱۳۹۹)، «بررسی نقش بیمه مسئولیت اجتماعی و حرفه‌ای حساب‌رسان بر خطرات احتمالی شهرت اخلاقی و کیفیت نظارت با استفاده از رویکرد دلفی و معادلات ساختاری»، پژوهش‌های اخلاقی (انجمن معارف اسلامی)، دوره ۱۰(۳)، ۱۹۵-۲۱۲.
- محسنی، عبدالرضا و کریمی، رقیه (۱۳۹۶)، شفافیت اطلاعات و تأثیر سطوح آن بر میزان پاسخ‌گویی، کنفرانس ملی رهیافت‌های نو در مدیریت و حسابداری، تهران.
- منتی، حسین (۱۳۹۹)، «بررسی اثرات ویروس کرونا کووید ۱۹ بر اقتصاد جهانی»، مجله ارزیابی تأثیرات اجتماعی، دوره ۱، شماره ۲، ۱۶۳-۱۸۱.
- Albitar, K., Gerged, A.M., Kikhia, H. and Hussainey, K. (2021), "Auditing in times of social distancing: the effect of COVID-19 on auditing quality", *International Journal of Accounting & Information Management*, Vol. 29 No. 1, pp. 169-178.
- Alfareza Desta Prasetyo Adi Zainudin, Khoirul Aswar, Noegrahini Lastiningsih, Mahendro Sumardjo and Taufeni Taufik (2021), Analysis of potential factors influencing audit quality: The moderating effect of time budget pressure. *Problems and Perspectives in Management*, 19(4), 519-529.
- Arrunada, B. (2000), Audit quality: Attributes, private safeguards and the role of regulation. *European Accounting Review*, 9(2), 205-224.
- Bartlett, R. W., Brecht, H. D., & Corless, J. C. (1995), Accountability mechanisms in the auditing profession. *Accountability in Research*, 4(2), 133-146

- Beattie, V., Fearnley, S., & Hines, T. (2013), Perceptions of factors affecting audit quality in the post-SOX UK regulatory environment. *Accounting and Business Research*, 43(1), 56–81.
- Blann, S. W. (2010), Auditor independence in the public sector. *Government Finance Review*, 26(4), 40–44.
- Cameran, M., Ditillo, A., & Pettinicchio, A. (2018), Audit team attributes matter: How diversity affects audit quality. *European Accounting Review*, 27(4), 595–621.
- Cameran, M., Prencipe, A., & Trombetta, M. (2016), Mandatory audit firm rotation and audit quality. *European Accounting Review*, 25(1), 35–58.
- Chen, S., Li, Z., & Chi, W. (2018), Client importance and audit quality: Evidence from China. *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 25(5), 624–638.
- Chu, L., Mathieu, R., & Mbagwu, C. (2013), Audit quality and banks' assessment of disclosed accounting information. *European Accounting Review*, 22(4), 719–738.
- Craswell, A., Francis, J., & Taylor, S. (1995), Auditor brand name reputation and industry specializations. *Journal of Accounting and Economics*, 20(3), 297–322.
- Dang Huy, N., (2022), Identifying factors affecting audit quality in the context of covid-19 pandemic in vietnam: theoretical model study, *Journal of Positive School Psychology*, Vol. 6, No. 6, pp. 176 – 184.
- De Angelo, L. (1981), Auditor size and audit quality. *Journal of Accounting and Economics*, 3(December), 183–199.
- De Fond, M., & Zhang, J. (2014), A review of archival auditing research. *Journal of Accounting and Economics*, 58(2-3), 275–326.
- De las Heras, E., Cañibano, L., & Moreira, J. A. (2012), The impact of the Spanish financial Act (44/2002) on audit quality. *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 41(156), 521–546
- Deis, D. R., & Giroux, G. A. (1992), Determinants of audit quality in the public sector. *The Accounting Review*, 67(3), 462–479.
- Ewelt-Knauer, C., Gold, A., & Pott, C. (2013), Mandatory audit firm rotation: A review of stakeholder perspectives and prior research. *Accounting in Europe*, 10(1), 27–41.
- Francis, J. (1984), The effect of firm size on audit prices: A study of the Australian market. *Journal of Accounting and Economics*, 6(2), 133–151.
- Garcia-Blandon, J., & Argiles-Bosch, J. M. (2017), The interaction effects of firm and partner tenure on audit quality., 47(7), 810–830.
- Ge, R., & Zhang, J. J. (2017), Regulatory investigations of audit partners and audit quality improvement. *China Journal of Accounting Studies*, 5(3), 275–293.
- Gerged, A. M., Mahamat, B. B., & Elmghaamez, I. K. (2020), Did corporate governance ompliance have an impact on auditor selection and quality? Evidence from FTSE 350. *International Journal of Disclosure and Governance*, Vol. 17 No.2, pp.15-60.
- Gong, Sabrina, Ho, Nam, Jin, Justin Yiqiang, Kanagaretnam, Kiridaran, (2022), Audit quality and COVID-19 restrictions, *Managerial Auditing Journal*, Web of Science | ID: covidwho-1909156(in press).
- Haak, M., Muraz, M., & Zieseniß, R. (2018), Joint audits: Does the allocation of audit work affect audit quality and audit fees? *Accounting in Europe*, 15(1), 55–80.
- Habibi, A., Firouzi Jahantigh, F., Sarafrazi, A., (2015), Fuzzy Delphi Technique for Forecasting and Screening Items, *Asian Journal of Research in Business Economics and Management*, Vol. 5, No. 2, pp. 130-143.
- Hardies, K., Breesch, D., & Branson, J. (2016), Do (Fe)Male auditors impair audit quality? Evidence from going-concern opinions. *European Accounting Review*, 25(1), 7–34.
- Holm, C., & Thinggaard, F. (2018), From joint to single audits – audit quality differences and auditor pairings. *Accounting and Business Research*, 48(3), 321–344.
- Jones, R., & Pendlebury, M. (2010), *Public sector accounting* (6th ed.). Pearson Education Limited.
- Josette Caruana & Magdalena Kowalczyk (2020), The Quest for Audit Quality in the Public Sector, *Accounting in Europe*, DOI: 10.1080/17449480.2020.1757731
- Joshi, R., Banwet, D., Shankar, R., (2011), A Delphi-AHP-TOPSIS based benchmarking framework for performance improvement of a cold chain, *journal of Expert Systems with Applications*, vol. 38, n. 2, pp. 10170-10182.

- Lennox, C. S. (1999), Non-audit fees, disclosure and audit quality. *European Accounting Review*, 8(2), 239–252.
- Lenz, R. and Hahn, U. (2015), “A synthesis of empirical internal audit effectiveness literature pointing to new research opportunities”, *Managerial Auditing Journal*, Vol. 30 No. 1, pp. 5-33.
- Lesage, C., Ratzinger-Sakel, N. V. S., & Kettunen, J. (2017), Consequences of the abandonment of mandatory joint audit: An empirical study of audit costs and audit quality effects. *European Accounting Review*, 26(2), 311–339.
- Menezes Montenegro, T., & Antunes Bras, F. (2015), Audit quality: Does gender composition of audit firms matter? *Spanish Journal of Finance and Accounting*, 44(3), 264–297.
- Niemi, L. (2004), Auditor size and audit pricing: Evidence from small audit firms. *European Accounting Review*, 13(3), 541–560.
- Piot, C. (2001), Agency costs and audit quality: Evidence from France. *European Accounting Review*, 10(3), 461–499.
- Qi, B., Yang, R., & Tian, G. (2017), Do social ties between individual auditors and client CEOs/CFOs matter to audit quality? *Asia-Pacific Journal of Accounting & Economics*, 24(3-4), 440–463.
- Ramadhani Calocha & Eliada Herwiyanti. (2020), Factors that affect audit quality. *Journal of Contemporary Accounting*, 2(1), 35-48
- Ratzinger-Sakel, N. V. S., & Schönberger, M. W. (2015), Restricting non-audit services in Europe – The potential (lack of) impact of a blacklist and a fee cap on auditor independence and audit quality. *Accounting in Europe*, 12(1), 61–86.
- Richard, C. (2006), Why an auditor can't be competent and independent: A French case study. *European Accounting Review*, 15(2), 153–179.
- Ruiz-Barbadillo, E., Gómez-Aguilar, N., De Fuentes-Barberá, C., & García-Benau, M. A. (2004), Audit quality and the going-concern decision-making process: Spanish evidence. *European Accounting Review*, 13(4), 597–620.
- Salehi, Mahdi, Mohammed Ibrahim Jebur, Saleh Orfizadeh, and Ali Mohammed Abbas Aljahnab, (2022), The Relationship between Audit Adjustments and Audit Quality in Iraq. *Journal of Risk and Financial Management*, 15: 330.
- Salem, R., Usman, M., Ezeani, E., (2021), Loan loss provisions and audit quality: Evidence from MENA Islamic and conventional banks, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Volume 79, Pages 345-359.
- Simons, D., & Zein, N. (2016), Audit market segmentation – The impact of mid-tier firms on competition. *European Accounting Review*, 25(1), 131–154.
- Sundgren, S., & Svanström, T. (2013), Audit office size, audit quality and audit pricing: Evidence from small- and medium-sized enterprises. *Accounting and Business Research*, 43(1), 31–55.
- Svanström, T. (2013), Non-audit services and audit quality: Evidence from private firms. *European Accounting Review*, 22 (2), 337–366.
- Svanström, T. (2013), Non-audit services and audit quality: Evidence from private firms. *European Accounting Review*, 22 (2), 337–366.
- Trombetta, M. (2003), International regulation of audit quality: Full harmonization or mutual recognition? An economic approach. *European Accounting Review*, 12(1), 3–27.
- Vander Bauwhede, H., & Willekens, M. (2004), Evidence on (the lack of) audit-quality differentiation in the private client segment of the Belgian audit market. *European Accounting Review*, 13(3), 501–522.
- Vanstraelen, A. (2000), Impact of renewable long-term audit mandates on audit quality. *European Accounting Review*, 9(3), 419–442.
- Wang, T., Liu, C., & Chang, C. J. (2011), CPA-firm merger: An investigation of audit quality. *European Accounting Review*, 20(4), 727–761.
- Warming-Rasmussen, B., & Jensen, L. (1998). Quality dimensions in external audit services- an external user perspective. *European Accounting Review*, 7(1), 65–82.
- Zerni, M., Haapamäki, E., Järvinen, T., & Niemi, L. (2012). Do joint audits improve audit quality? Evidence from voluntary joint audits. *European Accounting Review*, 21(4), 731–765.



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

روح‌الله دوران^۱

امیرحسین امیرخانی^۲

چکیده

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

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

ro.douran@gmail.com

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

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

مقدمه و کلیات

فساد در سراسر جهان فراگیر است و بیش از دوسوم کشورها فساد بالایی را تجربه می‌کنند. شاخص ادراک فساد (CPI)، که توسط سازمان شفافیت بین‌الملل (Transparency International, 2020) منتشر شده است، یک برآورد کلی معقول از فساد در سطح کلان کشورها ارائه می‌کند. این شاخص از ۰ (بالاترین حد فساد) تا ۱۰۰ (عاری از فساد) طراحی شده است. در گزارش جدید این سازمان در سال ۲۰۲۱ که شاخص یاد شده را در ۱۸۰ کشور جهان مورد بررسی قرار داده است، ایران امتیاز ۲۵ را کسب نموده و در رتبه ۱۵۰ ایستاده و از این حیث وضعیت مطلوبی ندارد. فساد همراه با بوروکراسی، هزینه سرمایه‌گذاری را افزایش داده و اشتیاق کارآفرینان را کاهش می‌دهد (نان^۱، ۲۰۰۹). فساد هزینه پروژه‌های جدید در بخش دولتی و خصوصی را افزایش داده و منجر به گسترش فقر، نابرابری درآمد و ناکارآمدی بازارها می‌گردد (تبالدی و موهان^۲، ۲۰۱۰). فساد، امری پیچیده، پنهان و متنوع است و از این‌رو مبارزه با آن مستلزم تلاشی مستمر، طولانی و اصولی است (ربیعی و آصف، ۱۳۹۱: ۴۶).

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

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

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

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

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

۱. بیان مسئله

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

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

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

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

1. Park & Blenkinsopp

2. Barker & Carter

دوره‌های زمانی قابل رؤیت است (آلمان^۱، ۲۰۰۸).

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

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

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

۲. مبانی نظری پژوهش

۲-۱. فرهنگ سازمانی

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

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

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

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

(کوانتس و بوگلارسکی^۱، ۲۰۱۰). همچنین فرهنگ سازمانی اقدامات و رفتارهای اعضای سازمان را به شیوه‌ای ظریف هدایت می‌کند و اهمیت فرهنگ سازمانی مؤثر به عنوان منبع مزیت رقابتی پایدار به خوبی تثبیت شده است (لوبنگایر^۲ و همکاران، ۲۰۱۹).

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

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

۲-۲. فساد اداری

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

1. Kwantes & Boglarsky

2. Laubengaier et al

3. Valker

4. Di estefsno et al

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

فساد بر روی بسیاری از جنبه‌های سیاسی و اقتصادی از جمله اثربخشی دولت (برکوویچ^۳، ۲۰۱۶)، رشد اقتصادی (سانگ و همکاران^۴، ۲۰۲۱)، سرمایه‌گذاری خارجی (ژو و شی^۵، ۲۰۱۹)، دریافت مالیات و درآمد (ایراوان و اوتاما^۶، ۲۰۲۱)، کیفیت زیرساخت‌ها (برتینلی و همکاران^۷، ۲۰۲۰) و خدمات عمومی از جمله آموزش و مراقبت‌های بهداشتی (انگوین و همکاران^۸، ۲۰۱۷) و اثربخشی پروژه‌های تأمین مالی شده (شن^۹، ۲۰۰۷) اثرات نامطلوبی دارد.

علاوه بر آثار مستقیم بر سیستم اقتصادی و نظام سیاسی، فساد باعث کاهش اعتماد شهروندان به توانایی دولت‌ها برای ارائه خدمات برابر به همه شهروندان می‌شود (کان و همکاران^{۱۰}، ۲۰۲۱؛ سیلال و ساها^{۱۱}، ۲۰۲۱).

فساد یکی از مهم‌ترین تهدیدهایی است که پایه‌های مدیریت دولتی را در هر کشوری تضعیف و خسارات زیادی به مقامات دولتی وارد می‌کند و کارایی مدیریت دولتی را به طور چشمگیری کاهش می‌دهد (آنتونیان و پولیاکوف^{۱۲}، ۲۰۲۲).

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

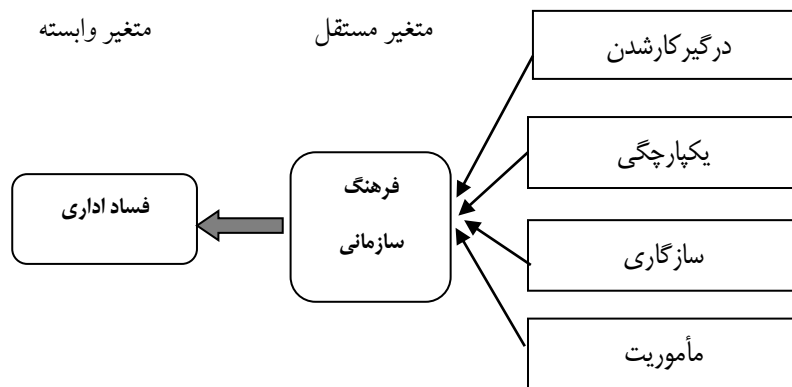
وجه اشتراک اغلب تعاریف ارائه‌شده درباره فساد دستگاه‌های دولتی را می‌توان رشوه و سوءاستفاده

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

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

۳-۲. مدل مفهومی پژوهش

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



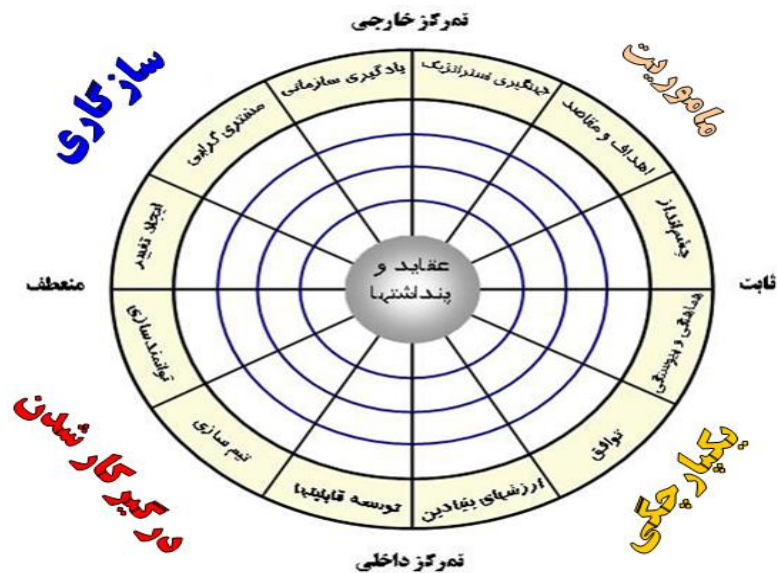
شکل ۱: الگوی مفهومی پژوهش

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

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

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

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



شکل ۲: مدل فرهنگ سازمانی دنیسون (۲۰۰۰)

ویژگی «درگیر کار شدن» چیست؟

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

ویژگی «یکپارچگی» چیست؟

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

ویژگی «سازگاری» چیست؟

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

1. Gillespie, et al
2. Mousavi, et al

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

ویژگی «مأموریت» چیست؟

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

۲-۴. فرضیه‌های پژوهش

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

۳. روش‌شناسی پژوهش

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

ابزار جمع‌آوری داده‌ها، پرسشنامه استاندارد فرهنگ سازمانی دنیسون (۲۰۰۰) با ۶۰ گویه و پرسشنامه محقق ساخته فساد اداری با ۲۷ گویه بوده و در قالب مقیاس ۵ رتبه‌ای لیکرت تدوین شده است. برای سنجش روایی پرسشنامه‌ها، ۳۰ پرسشنامه در اختیار عده‌ای از استادان صاحب‌نظر قرار داده شد تا توان فهم سؤالات، تعداد و توالی منطقی و حساسیت‌برانگیز نبودن آن‌ها کنترل شود و از آن‌ها خواسته شد تا ضمن پاسخ دادن به سؤالات، نظر خود را درباره بهبود پرسشنامه و سؤالات آن ارائه کنند. اعتبار پرسشنامه‌های مورد نظر با بررسی و مطالعه پرسشنامه‌ها و سؤالاتی که در تحقیقات مشابه مورد استفاده قرار گرفته‌اند، مطالعه مقالات و کتب مرتبط با فرهنگ سازمانی و فساد اداری و مصاحبه و مشاوره با صاحب‌نظران رشته مدیریت مورد بررسی قرار گرفت. ابزار تجزیه و تحلیل داده‌ها نرم‌افزار (Smart PLS4) و روش تجزیه و تحلیل آن‌ها مدل‌سازی معادلات ساختاری است.

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

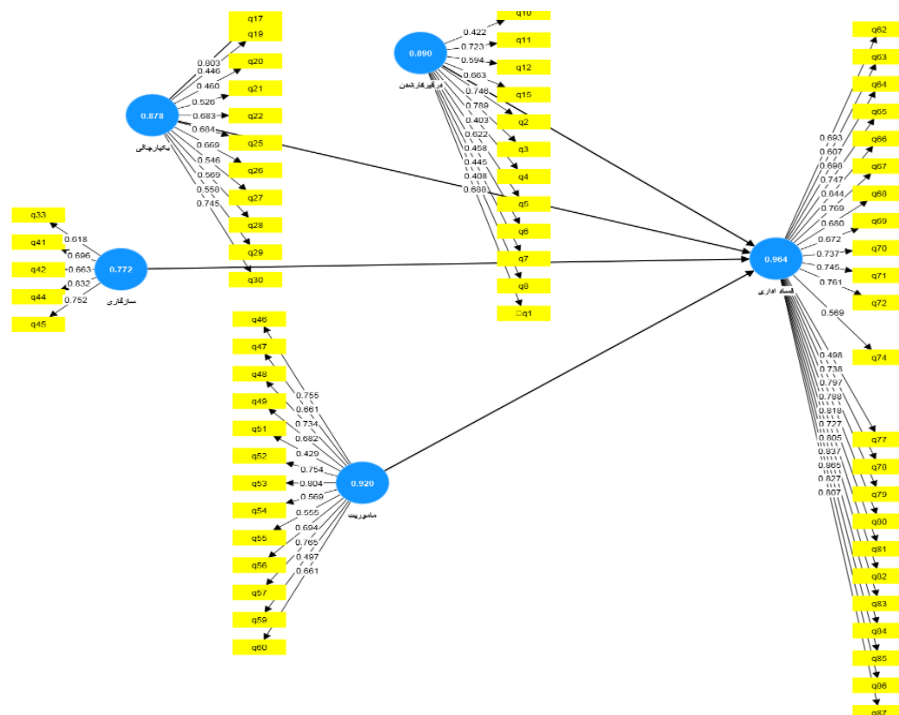
به‌منظور سنجش روایی پرسشنامه، دو نوع روایی منطقی و روایی سازه در نظر گرفته شد و در این راستا، روایی محتوا، اعتبار ظاهری و اعتبار عاملی (تحلیل عاملی) بررسی شدند، آزمون اعتبار عاملی پرسشنامه با کمک تحلیل عاملی تأییدی و با استفاده از نرم‌افزار اسمارت پی. ال. اس. انجام گرفته است.

۴. تحلیل و تفصیل مطالب

۴-۱. بررسی شاخص‌های برازش مدل

الف) سنجش بارهای عاملی

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



شکل ۳: نمودار بارهای عاملی متغیرهای مشاهده‌پذیر تحقیق
منبع: یافته‌های تحقیق

ب) آلفای کرونباخ، پایایی ترکیبی

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

ج) روایی همگرا

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

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

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

منبع: یافته‌های تحقیق

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

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

منبع: یافته‌های تحقیق

د) روایی واگرا

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

جدول ۳: آزمون فورنل و لاکر

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

منبع: یافته‌های تحقیق

ه) برازش مدل کلی

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

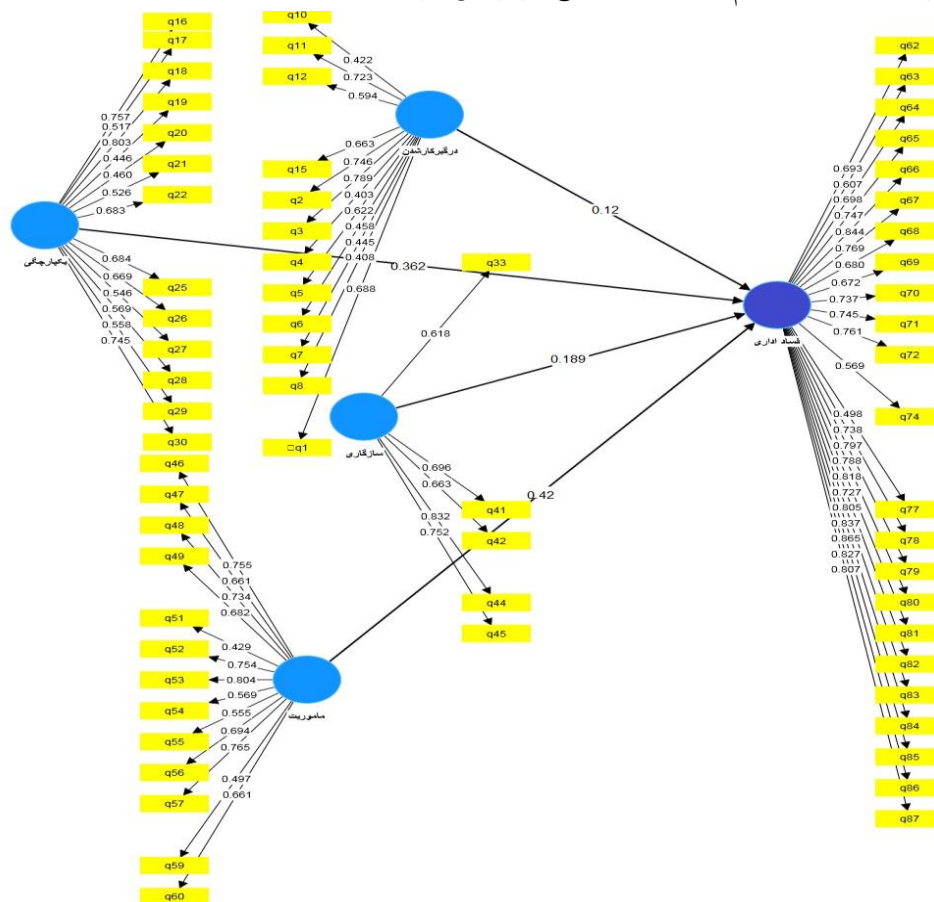
جدول ۳: برازش مدل کلی

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

منبع: یافته‌های تحقیق

و) تحلیل مسیر

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

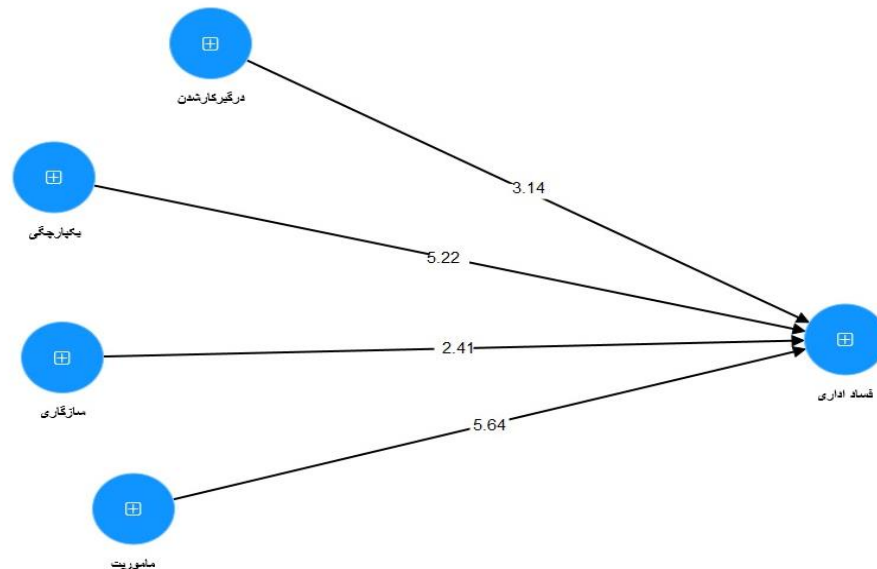


شکل ۴: نمودار تحلیل مسیر متغیرهای مشاهده‌پذیر تحقیق

منبع: یافته‌های تحقیق

۴-۲. بررسی فرضیه‌های تحقیق

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



شکل ۵: نمودار ضرایب آماره تی فرضیات تحقیق

منبع: یافته‌های تحقیق

جدول ۴: بررسی فرضیات تحقیق

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

منبع: یافته‌های تحقیق

در فرضیه اصلی، ضریب مسیر ۰/۱۶ و آماره آزمون ۳/۸۳ است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر ۰/۰۰۰ شده است و از ۰/۰۵ کمتر است؛ می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای ۰/۰۵ معنادار است. همچنین آماره آزمون از ۱/۹۶ بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

در فرضیه اول فرعی (تأثیر درگیر کارشدن بر فساد اداری) ضریب مسیر ۰/۱۲ و آماره آزمون ۳/۱۴ است که با توجه به مقدار احتمال معناداری که برابر ۰/۰۰۰ شده است و از ۰/۰۵ کمتر است، می‌توان نتیجه گرفت که این ضریب مسیر در سطح خطای ۰/۰۵ معنادار است. همچنین آماره آزمون از ۱/۹۶ بزرگ‌تر است و فرضیه تأیید می‌شود.

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

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

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

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

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

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

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

راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

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

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

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

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

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

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

منابع

- افضلی، عبدالرحمن (۱۳۹۱)، «فساد اداری و تأثیر آن بر توسعه: علل، پیامدها و راهکارهای برون‌رفت»، مجله حقوقی بین‌المللی، نشریه مرکز امور حقوقی بین‌المللی ریاست جمهوری، سال بیست‌وهشتم، شماره ۴۵، ۲۳۵-۲۶۴.
- پورکیانی، مسعود؛ امیری، افلاطون و خادمی، مرتضی (۱۳۹۰)، سلامت سازمانی، فساد اداری و شایع، مرکز انتشارات دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.
- حسن‌دوست فرخانی، هادی و یزدان‌پناه، لیلی (۱۳۹۲)، «بررسی نگرش به فساد اداری و ارتباط آن با سرمایه اجتماعی (مطالعه موردی دانشجویان دانشگاه شهید باهنر کرمان)، نشریه راهبرد توسعه، شماره ۳۴: ۱۱۴-۸۰.
- خلف‌خانی، مهدی (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه بین سرمایه اجتماعی و فساد اداری»، مجله راهبرد،

شماره: ۵۳، ۳۷-۵۶.

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

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

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



مطالعه تطبیقی سازوکار کشورهای آلمان و ایالات متحده آمریکا در جلب مشارکت مدنی و رسانه‌ها در راستای مطالبه شفافیت و مبارزه با فساد

مروارید امانی^۱

صادق مرادی^۲

چکیده

فساد، پدیده‌ای غامض و غیرقابل انکار در عصر حاضر است که باعث بروز ناتوانی و ضعف در نهادهای مردم‌سالارانه می‌گردد. فسادستیزی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برپایی حکمرانی شایسته به‌شمار می‌رود. در مبارزه با فساد، عوامل متنوعی از قبیل: دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی ایفای نقش می‌نمایند؛ اما با توجه به بی‌طرفی جوامع مدنی، مشارکت آنان در مبارزه با فساد می‌تواند از موفقیت چشمگیری برخوردار باشد. فساد، نمودی غیرقابل انکار بر معضلات بنیادین نهادها می‌باشد و اقدامات قانونی و جوامع مدنی، به‌تنهایی نمی‌توانند در رسیدگی به مشکلات مربوط به فساد موثر باشند؛ زیرا در درازای زمان، جرائم مربوط به فساد از سطح ادارات دولتی تا شرکت‌های خصوصی افزایش را نشان می‌دهد؛ ازاین‌رو، رسانه‌ها می‌توانند با افزایش آگاهی در مورد مشکلات مربوط به فساد، هنجاری اجتماعی و سنجه‌ای اخلاقی از روال فاسد درون جامعه پدید آورند.

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیل محتوای کیفی به بررسی نقش جامعه مدنی و رسانه‌های جمعی در مبارزه با فساد و مطالبه‌گری در حوزه شفافیت در کشورهای آلمان و آمریکا می‌پردازد. یافته‌های موجود بیانگر آن است که در کشورهای آلمان و آمریکا، جوامع مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد، اثرگذاری چشمگیری داشته و توانسته‌اند موفقیت شایانی در به چالش کشیدن فساد کسب نمایند. حال آنکه در ایران، مبارزه نهادهای مدنی ضدفساد، هنوز جنبه عملی به خود نگرفته و یا

۱. پژوهشگر حقوق، مؤسسه آموزش عالی زند شیراز، Morvariid.amanii@gmail.com

۲. پژوهشگر دکتری تخصصی حقوق و مدرس دانشگاه شیراز، Moradi.email@yahoo.com

اصولاً چنین نهادهایی، برخلاف تصویب قانون کنوانسیون سازمان ملل در مبارزه با فساد و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، نقشی در مبارزه با فساد نداشته و تاکنون به صورت شایسته و درخور تأسیس نگردیده‌اند؛ از این رو ضروری است برای موفقیت در این مبارزه دشوار، نقش این نهادهای غیردولتی به رسمیت شناخته شود. در این راستا، مطالعه کشورهای موفق به عنوان الگویی کارآمد در این حوزه کمک قابل توجهی در به کارگیری هرچه پُررنگ تر این نهادهای عمومی می نماید.

واژگان کلیدی: سازوکار، جوامع مدنی، رسانه‌ها، آلمان، آمریکا، فساد، گزارش دهندگان تخلف

مقدمه

فساد مسئله‌ای است که در تمام ادوار از گذشته تاکنون گریبانگیر جوامع بشری بوده و فکر و اندیشه انسان‌های آزاده و اندیشمندان متعهد را جهت اصلاح به خود معطوف داشته است. فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی‌ترین گونه‌های فساد، پدیده‌ای است که فرای زمان و مکان عمل کرده و با این اوصاف، نه به زمان ویژه‌ای وابسته است و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود. درواقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد دولت است؛ یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر ساختاری اصولی و منسجم به خود دید، از آن زمان شاید بتوان از فساد اداری به عنوان عضو ناخواسته سازمان برداشت نمود که برآیند تعاملات و برهم‌کنش‌های گوناگون در درون سازمان و نیز حاصل ارتباط دوسویه سازمان و محیط بیرونی است. فساد اداری به عنوان عاملی مخرب بر کارآمدی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی، مطلوبیت نظام فرهنگی و اجتماعی خدشه وارد نموده و موجب بروز ناهنجاری در جامعه شده و در نهایت جامعه را به سوی انحطاط و نابودی خواهد کشاند. حکومت‌ها به منظور حفظ مشروعیت خود و جلوگیری از زوال جامعه می‌بایست با فساد اداری مبارزه نمایند و برای رویارویی با این چالش باید سازوکارهای کشورهای موفق در این حوزه بررسی شود تا در نهایت بتواند به عنوان الگویی کارآمد در سیستم اداری ایران پیاده شود.

یکی از مؤثرترین راهکارها برای مقابله با فساد، شفافیت در راستای آماده‌سازی بستر برای مشارکت مردم از طریق ایجاد موازنه اطلاعاتی در مبارزه با فساد است. مردم زمانی می‌توانند با فساد مقابله کنند که نسبت به آن آگاهی داشته باشند. در صورتی که آگاهی نسبت به فساد وجود نداشته باشد، طبیعتاً مبارزه‌ای در مقابل آن صورت نمی‌گیرد و تجربه نیز نشان داده است که فساد در بستری اتفاق می‌افتد که انگیزه کافی برای مبارزه با فساد وجود نداشته باشد. انگیزه مقابله با فساد در ابتدا از اطلاعات و آگاهی ناشی می‌شود و در درجات بالاتر این انگیزه برای تبدیل شدن به اقدامی اثرگذار نیازمند سازوکارهای قانونی، حمایتی و تشویقی است که ضروری است در یک نظام قانونی لحاظ گردد.

در وضعیت حال حاضر که شفافیت به صورت جهان‌شمول و در سطح استانداردهای «داده باز»

(open data) وجود ندارد، به‌طور طبیعی مبارزه با فساد به‌دلیل نبود شفافیت اطلاعات کاهش می‌یابد و به‌دنبال آن، ارتکاب جرم و فساد تسهیل می‌گردد. از دیگر مسائل مهم، آن است که در زمان نبود شفافیت به‌صورت کامل و با تمام استانداردهای تعریف‌شده، چه نهاد و مؤسسه‌ای می‌تواند این ضعف را جبران نموده و این نهاد باید چه خصوصیت‌هایی داشته باشد تا کارآمدی مقبولی را ثمر دهد.

وجود رسانه‌ها در هر جامعه‌ای به مثابه چشم‌وگوش جامعه است که رفتار دستگاه‌های مختلف دولتی را رصد می‌نمایند. رسانه‌ها می‌توانند از طریق تهیه اخبار و گزارش‌های مربوط به فساد مالی، پیگیری و پخش آن، در ترویج فرهنگ فسادستیزی نقش سودبخشی داشته باشند و قبح فساد را به‌گونه‌ای افزایش دهند که تحمل ارتکاب به آن، برای جامعه دشوار گردد. زیرا بدون شک رسانه‌ها منابع قدرتمندی هستند که اهداف متنوعی را تعقیب می‌کنند (پالتز، ۱۳۹۲: ۲۵۲). آن‌ها هر روز با انعکاس فساد، بخش عظیمی از داستان‌ها را، در هر یک از دو بخش انتشار و پخش، در رسانه‌ها نشان می‌دهند. رسانه‌ها در میان منابعی از اطلاعات قرار دارند که مردم می‌توانند به آن اعتماد کنند و عقاید مردم جهان را حول موضوع‌های آن بدانند. با توجه به وقوع جرم و جنایت در جهان ما معتقدیم که رسانه اولین منبع اطلاعات است (دوبوا، ۲۰۰۲). وجود رسانه‌های تخصصی که به‌طور آزاد در زمینه جمع‌آوری اخبار و اطلاعات و نقش آن فعالیت می‌کنند، عاملی اساسی در جهت بازدارندگی محسوب می‌گردد.

در سلسله نهادها و فعالیت‌های اداری، همان‌طور که در نظریه پنجره‌های شکسته آمده، نبود نظارت و مراقبت می‌تواند باعث آسان‌سازی بروز و تکرار فساد شود. برای آنکه رسانه‌ها بتوانند در جلوگیری از فساد موفق عمل نمایند، باید نخست به اطلاعات دسترسی داشته باشند و دوم تحت نفوذ گروه‌های فشار قرار نگیرند؛ از این‌رو رسانه‌ها، به‌عنوان ابزار اصلی نظارت، نقش مهمی در اشاعه و رواج شفافیت دارند. بر این اساس، بسیاری از حکومت‌ها، سطح فساد خود را در بخش دولتی، با بهبود کارآمدی امور داخلی و رابطه با شهروندان کاهش داده‌اند.

نویسندگان در این مقاله برآنند تا به پرسشی مهم و اساسی پاسخ دهند: سازوکارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در راستای مبارزه با فساد شامل چه مواردی می‌گردد؟ در کنار این پرسش، پرسش‌های دیگری نیز مطرح می‌شود؛ تجربه کشورهای موفق، به‌طور خاص آلمان و آمریکا، در مبارزه با فساد چیست؟ نقش جامعه مدنی و رسانه‌ها در این پیکار تا چه حد حیاتی است؟ آیا جامعه مدنی بدون پشتیبانی رسانه‌ها می‌تواند به‌خوبی ایفای نقش نماید؟ آیا رسانه‌هایی که در مالکیت و انحصار دولت هستند می‌توانند به امر نظارت به شایستگی جامه عمل بپوشانند؟ پژوهش حاضر در دو فصل، سازوکار کشور آلمان در فصل نخست و سازوکار کشور آمریکا در فصل دوم، به پرسش

اصلی مطروحه پاسخ و در انتها با پاسخ به سایر پرسش‌های عنوان شده، به نتیجه‌گیری می‌پردازد. این پژوهش با رویکرد تحلیل محتوای کیفی، از طریق مراجعه به منابع کتابخانه‌ای به گردآوری اطلاعات و ارائه راهکارهای اجرایی در زمینه سازوکارهای مشارکت مدنی و رسانه‌ها پرداخته است. همچنین، به لحاظ نحوه به‌کارگیری نتایج در زمره پژوهش‌های کاربردی قرار می‌گیرد.

۱. سازوکارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در کشور آلمان

آلمان یکی از توسعه‌یافته‌ترین کشورهای دنیا محسوب می‌گردد. براساس آخرین آمار سازمان شفاف‌سازی بین‌المللی، آلمان در سال‌های ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ میان ۱۸۰ کشور جهان با نمره شاخص فساد ۸۰، در رتبه هشتم قرار داشته است (تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰). برخلاف کشورهایی که میزان رشوه در آن کشور قابل توجه است، برخی از نظریه‌پردازان آلمانی نظیر «تئودور اشنبرگ» (T. Eschenberg) در آلمان بر این عقیده بوده‌اند که ادارات دولتی نسبت به فساد، به‌ویژه رشوه‌خواری حساس بوده و در طول یک قرن و نیم گذشته با شرافت و درستکاری انجام وظیفه کرده‌اند (اشنبرگ، ۱۹۷۰: ۲۵۹). این نظریه اشنبرگ امروزه مورد تردید واقع شده و بسیاری معتقدند که فساد اداری در آلمان کاملاً ریشه‌کن نگشته و به‌رغم افزایش حساسیت افکار عمومی نسبت به فساد اداری و مالی، نمونه‌های بسیاری از فساد مالی سازمان‌یافته در ادارات دولتی دیده می‌شود که در سال‌های پیشین کمتر وجود داشته است. این امر نشان از آن دارد که در کشورهایی با نمره بالا در شاخص ادراک فساد نیز، مسئله فساد قابل انکار و چشم‌پوشی نبوده و در این کشورها نیز وجود سازوکارهایی برای مبارزه با فساد و مطالبه شفافیت حیاتی است تا بتوان در آینده از بروز چنین مسائلی جلوگیری کرد. با این مقدمه، نظری بر سازوکارهای مبارزه با فساد در آلمان در راستای شفافیت‌خواهی و فسادستیزی می‌افکنیم.

۱-۱. جامعه مدنی، مشارکت مدنی و رسانه‌ها

یکی از وظایف کلیدی سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد، ایجاد تقاضای شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهای دولتی و نمایندگان آن‌هاست. این امر را می‌توان به‌عنوان مثال از طریق تبلیغات و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی به‌دست آورد. جامعه مدنی و رسانه‌ها اصلاحات را به‌سرعت انجام می‌دهند و درعین حال به‌عنوان شرکای دولت‌ها و ادارات در اجرای اقدامات ضدفساد عمل می‌نمایند. رسانه‌های مستقل و رسانه‌های اجتماعی جدید نقش مهمی در افشا و گزارش رویدادهای فساد دارند. رسانه‌ها و جامعه مدنی می‌توانند به‌عنوان نهادهای نظارتی مستقل عمل و دولت‌ها را در مورد اجرای اقدامات ضدفساد پاسخگو نمایند.

امروزه اصطلاح «جامعه مدنی» به بخشی از جامعه اطلاق می‌گردد که بین دولت و بخش خصوصی قرار دارد. جامعه مدنی شامل تمام مشارکت شهروندان یک کشور از طریق انجمن‌ها و اشکال مختلف ابتکارات و جنبش‌های اجتماعی است. این موضوع شامل تمام فعالیت‌هایی می‌گردد که سودمحور نیستند و به منافع سیاسی حزبی وابسته نیستند. در مبارزه با فساد، اغلب شهروندان، سازمان‌های غیردولتی تخصصی، رسانه‌ها، سازمان‌های ملی حقوق بشر، کلیساها، سازمان‌های امدادی، بنیادها و انجمن‌ها سهمی کلیدی دارند.

نتایج بهار عربی نشان می‌دهد که جنبش‌هایی با سطح رسمی پایین نیز می‌توانند نقش محوری در انقلاب‌های حکومتی ایفا نمایند. آموزش مبارزه با فساد در مدارس، از طریق مؤسسات مذهبی، در محل کار و مراکز اجتماعی و روابط عمومی و کارزارها، آگاهی را ایجاد می‌نماید. این امر آن‌ها را به ابزار مهمی در مبارزه با فساد تبدیل می‌نماید که برای فرایندهای تغییر بلندمدت تنظیم شده است.

در سطح جهانی، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی نقش محوری در توسعه بیشتر دستور کار مبارزه با فساد دارند؛ برای مثال، (BMZ)^۱ از ابتدا با شفافیت بین‌الملل همکاری کرده است. آلمان از طریق مشارکت توسعه، بخش‌های ملی منتخب شفافیت بین‌الملل را از جمله با اختصاص کارشناسان یکپارچه ارتقا می‌دهد. همچنین از سازوکارهای جامعه مدنی در نظارت بر مدیریت مالی عمومی، به‌ویژه در سطح محلی حمایت می‌نماید.

یک مثال عملی در این خصوص، پیگیری بودجه توسط سازمان‌های جامعه مدنی (NGOs) است. از سال ۲۰۰۷، شرکت توسعه آلمان از سازمان‌های جامعه مدنی در کامرون در ردیابی بودجه عمومی حمایت نموده است؛ درحالی‌که بودجه عمومی در ساخت مدارس سرمایه‌گذاری می‌شد، سازمان‌های جامعه مدنی همراه با دانش‌آموزان مدارس و والدین آسیب‌دیده با بی‌نظمی‌های قابل توجهی مواجه شدند. ساختمان‌های مدرسه‌ای برنامه‌ریزی شده متعدد هرگز ساخته نشده بودند و پول توسط بازیگران فاسد که صرفه‌جویی نادرست در مصالح ساختمانی می‌کردند، اختلاس شده بود. اعمال مرتبط با روابط عمومی که توسط سازمان‌های غیردولتی انجام می‌شود، فشار بر دولت را برای تضمین شفافیت بیشتر و نشان دادن پاسخ‌گویی افزایش داد.

بنیادهای سیاسی آلمان به‌همراه پارلمان‌ها، سازمان‌های غیردولتی و دانشگاه‌ها روی موضوعات مرتبط با فساد کار می‌کنند؛ برای مثال، بنیاد کنراد آدنauer (Konrad Adenauer Foundation)، همراه با شفافیت بین‌الملل، خطر فساد در تأمین مالی احزاب در مالزی را بررسی کرده است. اصلاحات

۱. در مقاله حاضر، وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان (BMZ) چارچوبی را برای پیشگیری و کنترل مؤثر فساد و اقدامات مورد نیاز در همکاری‌های توسعه آلمان تعریف می‌کند.

قانون انتخابات و اتهامات فساد که ممکن است در پی داشته باشد نیز موضوعاتی هستند که از طریق این کار در بسیاری از کشورها؛ به عنوان مثال توسط بنیاد فردریش ایبرت در السالوادور (Friedrich Ebert Foundation) یا بنیاد کنراد آدناور در هند، به آن پرداخته می شود. مبارزه با فساد اغلب به عنوان یک موضوع فرابخشی تلقی می شود و در نتیجه، در بسیاری از پروژه ها، به ویژه در زمینه حکمرانی خوب، ادغام می گردد.

آلمان تصمیم دارد تا در آینده همکاری های توسعه ای خود را با سازمان های جامعه مدنی گسترش دهد. در یک نقطه مناسب در حین ارزیابی اقدامات جدید، سازمان های مجری با جامعه مدنی در کشورهای شریک مشورت خواهند کرد و در صورت لزوم این کنشگران را به عنوان دیده بان های خارجی در برنامه ها ادغام خواهند نمود. نهادهای دولتی در اجازه مشارکت جامعه مدنی و رسانه ها، در مدیریت حرفه ای این فرایندهای مشارکتی و در حفظ گفتگوی سازنده در مورد مشاهدات خود با کنشگران جامعه مدنی، حمایت خواهند شد؛ چه ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باید شفاف گردند.

کنشگران جامعه مدنی در کشورهای شریک باید قادر به بیان و ابراز منافع خود باشند. آن ها باید به اطلاعات دسترسی داشته باشند و به آن ها اجازه داده شود در فرایندهای سیاسی و اقتصادی که آن ها را تحت تأثیر قرار می دهد شرکت نمایند. این امر مستلزم وجود چارچوب ها، فرایندها و رویه های قانونی و سیاسی مناسب است. علاوه بر این، اثربخشی جامعه مدنی باید از طریق توسعه ظرفیت تقویت گردد. این امر شامل تقویت مهارت ها و صلاحیت های کنشگران جامعه مدنی، ایجاد توسعه سازمانی و بهبود قابلیت شبکه سازی سازمان ها است تا سازمان هایی با اهداف مشابه بتوانند با یکدیگر همکاری نمایند. از آنجایی که سازمان های جامعه مدنی و رسانه ها نیز از فساد مصون نیستند و در برخی کشورها حتی ممکن است بخشی از سیستم قدرت فاسد باشند، مهم است که از خود در برابر فساد محافظت کنند، وظیفه پاسخگویی خود را انجام دهند و شفاف عمل کنند. ارتقای مدیریت یکپارچگی در سازمان های جامعه مدنی باید بخشی جدایی ناپذیر از حمایت جامعه مدنی باشد. نمونه های خوب چنین مدیریت یکپارچه ای شامل توصیه های شفافیت بین الملل در مورد جلوگیری از فساد در کمک های بشردوستانه (تارنمای سازمان شفافیت بین الملل، ۲۰۰۸) و آیین نامه رفتار منتشر شده (فقط به زبان آلمانی) توسط سازمان مادر سازمان های غیردولتی توسعه در آلمان (VENRO) با عنوان شفافیت، حکومت سازمانی و نظارت است (تارنمای سازمان مادر سازمان های غیردولتی توسعه در آلمان، ۲۰۱۱).

اجرای وظیفه یک دیده بان توسط گروه ها و افراد جامعه مدنی مستلزم این است که افشاگران از

حمایت تضمین شده برخوردار باشند؛ بنابراین، کار مسئول مبارزه با فساد شامل مشاوره به کشورهای شریک در طراحی چارچوب قانونی خود برای حمایت از افشاگران در هماهنگی با قطعنامه‌های اجلاس سران G20 سنول (تارنمای دولت فدرال، ۲۰۱۰)، به منظور محافظت از افشاگران در برابر آزار و اذیت قانونی یا تبعیض است. اقداماتی که صورت می‌پذیرند، عبارت‌اند از:

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان با کنشگران جامعه مدنی در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های ضدفساد در کشورهای شریک مشورت می‌نماید.

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان از جامعه مدنی و رسانه‌ها در پیشگیری و کنترل فساد حمایت کرده و این شامل محافظت از افشاگران نیز می‌شود.

توسعه ظرفیت سازمان‌های جامعه مدنی شامل تقویت ظرفیت‌های فردی کارکنان، ظرفیت‌های شبکه‌سازی سازمان‌ها و حمایت از توسعه نهادی (از جمله مدیریت یکپارچگی داخلی) می‌گردد. همچنین شامل همکاری با دولت‌ها برای ایجاد یک چارچوب قانونی است که فعالان جامعه مدنی را قادر می‌سازد تا وظایف خود را انجام دهند.

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان به مؤسسات دولتی در چگونگی مشارکت مؤثر کنشگران غیردولتی مشاوره می‌دهد.

۱-۲. بخش خصوصی

بخش خصوصی می‌تواند از دو طریق تحت تأثیر فساد قرار گیرد. نخست اینکه می‌تواند خود باعث ایجاد فساد گردد؛ به عنوان مثال از طریق رشوه دادن به مقامات، شرکای تجاری یا سایر تصمیم‌گیرندگان. نمونه‌هایی از این امر را در ادامه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

نمونه نخست رسوایی رشوه‌خواری مونیخ می‌باشد. در مارس ۲۰۰۴ و در کمال حیرت عموم، پلیس وارد دفاتر مونیخ ۱۸۶۰ شد که دومین باشگاه بزرگ فوتبال آلمان بوده و تحت ریاست کارل هینز ویلد موزر (Karl Heinz Wildmoser) اداره می‌شد. در این یورش، کارل هینز به همراه پسرش که هم‌نام اوست بازداشت شدند. این اشخاص متهم بودند که به همراه دو نفر دیگر، پورسانت‌هایی به ارزش ۲.۸ میلیون یورو در جریان قرارداد ایجاد استادیوم جدید فوتبال که قرار بود نخستین مسابقه فوتبال جام جهانی ۲۰۰۶ در آن برگزار شود، دریافت کرده‌اند (فایننشال تایمز، گزارش جهانی فساد، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵، ص ۱۵۰).

ماجرای این قرار است که دو باشگاه عمده فوتبال مونیخ یعنی بایرن مونیخ و مونیخ ۱۸۶۰، در آن زمان به طور اشتراکی از یک استادیوم - که در سال ۱۹۷۲ برای بازی‌های المپیک ساخته شده بود - استفاده می‌کردند. در سال ۱۹۹۷، باشگاه بایرن مونیخ تصمیم گرفت تا برای میزبانی

مسابقات فوتبال یک استادیوم مخصوص جدید بسازد، هرچند که انجام این پروژه چند سال بعد یعنی در پاییز ۲۰۰۱ شروع شد. برای این منظور دو باشگاه یک شرکت سهامی مشترک تشکیل دادند و مدیریت آن را به کارل هینزویلدمورز پسر و شرکت با مسئولیت محدود مونشی-نر (Munchener Stadion GmbH) واگذار کردند. از آن زمان به بعد، آنچه که اتفاق افتاد در هاله‌ای از ابهام بود و از شفافیت کمتری برخوردار بود.

نمونه دیگر را می‌توان در مورد مانسمان جست‌وجو کرد. در ژانویه ۲۰۰۴ دادگاه جنجالی چندین عضو برجسته از نخبگان تجاری آلمان به اتهام نقض وظیفه امانتداری برگزار شد که اتهام آن‌ها تصرف غیرقانونی شرکت مانسمان (Mannesmann AG) به‌وسیله وداфон (Vodafone) در فوریه ۲۰۰۰ بود. اتهام اصلی وارده، دریافت رشوه و پاداش‌هایی در حدود ۵۷ میلیون یورو توسط مدیرعامل مانسمان قبلی بود که کلاوس اسر (Klaus Esser) و دو نماینده بلندپایه کمپانی، متهمان اصلی آن بودند. با وجود اینکه وکلای مدعی‌العموم (دادستان‌ها) اصرار داشتند که اسر، به‌خاطر پذیرش تملک، مرتکب دریافت رشوه شده است اما دادگاه این موضوع را به‌دلیل نبود مدارک و شواهد نپذیرفت و متهمان را تبرئه کرد.

طریقه دیگر آنکه ممکن است بخش خصوصی توسط اخاذی یا سیستم‌های فاسد نیز آسیب ببیند. این امر هم بر شرکت‌های بین‌المللی که در کشورهای شریک فعالیت می‌کنند و هم بر شرکت‌های ملی تأثیر می‌گذارد. آگاهی در حال تغییر از این دو روشی که کسب‌وکارها می‌توانند تحت تأثیر قرار گیرند، منجر به تشدید قوانین، به‌علاوه ابتکارات و دستورالعمل‌های بین‌المللی، و همچنین ابتکاراتی برای خودتنظیمی توسط خود بخش خصوصی گشته است.

استانداردهای رفتار شرکتی در معاملات تجاری بین‌المللی؛ برای مثال، توسط کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در مورد مبارزه با رشوه از مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی (تارنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۱۹۹۹) و دستورالعمل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای شرکت‌های چندملیتی (۲۰۰۰) تنظیم و منتشر می‌گردند. آن‌ها از شرکت‌ها می‌خواهند که با رشوه، هرگونه تقاضا و اخاذی مبارزه کنند (تارنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۱). دستورالعمل‌ها، همچنین، استانداردهایی را برای مسئولیت شرکت در زمینه‌های مرتبط با فساد تعیین می‌نمایند.

در همکاری‌های توسعه، آلمان از طریق بخش خصوصی برای مبارزه با فساد همکاری می‌نماید. این سازمان از کسب‌وکارها می‌خواهد که مسئولیت‌های شرکتی را برای توسعه انجام داده و آن‌هایی را که انجام می‌دهند ترویج نماید (تارنمای وزارت همکاری و توسعه آلمان، ۲۰۱۱). درعین حال از

ابتکارات خودتنظیمی - معمولاً در سطح بین‌المللی - و از شرکت‌های کوچک و متوسط در کشورهای شریک در توسعه سیستم‌های انطباق حمایت می‌کند.

بخش خصوصی به یک شریک فعال در اجرای اقدامات ضدفساد تبدیل شده است. این امر منجر به تعداد زیادی از مشارکت‌های توسعه‌ای با بخش خصوصی و ابتکاراتی برای خودتنظیمی توسط بخش خصوصی گشته است. در مورد اخیر، کسب‌وکارها با حداقل استانداردهای پیشگیری از فساد موافقت می‌نمایند. نمونه‌های قابل توجه ویژه شامل: اصول تجاری شفافیت بین‌المللی؛ کمیسیون مسئولیت‌پذیری شرکتی و مبارزه با فساد اتاق بازرگانی بین‌المللی (ICC)؛ ابتکار مجمع جهانی اقتصاد مشارکت در برابر فساد (PACI) و پیمان جهانی است. مورد اخیر ابتکاری از سازمان ملل است که در آن مشاغل متعهد به مبارزه با انواع فساد هستند. این ابتکار از همان ابتدا مورد استقبال و ترویج آلمان قرار گرفت. ابتکارات مذکور برای خودتنظیمی پتانسیل عمده‌ای را به‌ویژه در سطح کشور در خود جای داده‌اند.

یک مثال کاربردی در این خصوص پورتال تجاری مبارزه با فساد است. پورتال مبارزه با فساد تجاری یک پورتال اینترنتی است که اطلاعات دقیق کشور و ابزارهای مفیدی را برای مقابله دقیق با خطرات فساد ارائه می‌دهد. این شرکت عمدتاً از شرکت‌های کوچک و متوسطی که در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور فعالیت تجاری دارند در اجرای مدیریت ریسک کاربردی پشتیبانی می‌نماید. این پورتال براساس مشارکت عمومی - خصوصی بین دولت‌های دانمارک، آلمان، بریتانیا، هلند، نروژ، اتریش و سوئد و شبکه مشاوره جهانی است (تارنمای ضدفساد: www.anti-corruption.com، بی‌تا).

یک راهکار مناسب برای دستیابی به این هدف از طریق ترتیبات همکاری با مشاغل آلمانی است که در کشورهای شریک فعالیت می‌کنند و همچنین با کمیته‌های ملی اتاق بازرگانی بین‌المللی (ICC)، انجمن‌های تجاری محلی، اتاق‌های بازرگانی، انجمن‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌های کارگری؛ مدارس حرفه‌ای و سایر مؤسسات آموزشی تخصصی نیز شرکای احتمالی برای همکاری توسعه آلمان در هنگام اجرای اقدامات برای ترویج مبارزه با فساد در بخش خصوصی هستند.

پروژه‌های حکومتی که یکپارچگی، شفافیت و کارایی را در مدیریت دولتی ارتقا می‌دهند؛ همچنین، به کاهش فساد در رابطه با بخش خصوصی کمک می‌نمایند. تدابیری از این دست، اغلب بر بخش‌هایی از دولت متمرکز می‌شود که به دلیل تماس مکرر با بخش خصوصی یا به دلیل این واقعیت که حجم زیادی از بودجه بین بخش‌های دولتی و خصوصی جریان دارد، به‌ویژه در معرض فساد قرار دارند. این امر، به‌عنوان نمونه، در مورد تدارکات عمومی و اداره مالیات و گمرک اعمال می‌گردد.

درعین حال، بخش خصوصی به عنوان یک کنشگر به تنهایی در مبارزه با فساد عمل می کند. با معرفی سازوکارهای داخلی خود برای جلوگیری و کشف فساد، کسب و کارهای بیشتری از خود در برابر رشوه و فساد محافظت می نمایند. سیستم های یکپارچگی یا انطباق از این نوع در حال حاضر در شرکت های بزرگ چندملیتی گسترده شده اند. اقدامات مؤثری که در بخش خصوصی توسط کشور آلمان اتخاذ و به اجرا گذاشته می شوند، عبارت اند از:

وزارت همکاری های اقتصادی و توسعه آلمان از اجرای استانداردهای کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مورد مبارزه با رشوه دادن به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین المللی حمایت می نماید.

به عنوان بخشی از رویکردهای خود برای ارتقای توسعه بخش خصوصی در کشورهای شریک، وزارت همکاری های اقتصادی و توسعه آلمان برای تشویق شرکت ها به رعایت استانداردهای تعیین شده در دستورالعمل های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کار کرده و از سازمان های بین المللی و جوامع کمک کننده می خواهد که به طور مداوم از استانداردها حمایت نموده و برای نظارت بین المللی بر رعایت این تعهدات بین المللی فشار بیاورند.

وزارت همکاری های اقتصادی و توسعه آلمان از شرکت های کوچک و متوسط محلی در کشورهای شریک در ایجاد سیستم های انطباق، همچنین با همکاری شرکت های آلمانی فعال در سطح بین المللی حمایت می نماید.

وزارت همکاری های اقتصادی و توسعه آلمان از رویکردهای ارتقای استانداردهای خودتنظیمی و یکپارچگی در طرح های چندجانبه حمایت می نماید.

۲. ساختارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه ها در کشور آمریکا

ایالات متحده آمریکا یکی از کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد است. نمره شاخص فساد (CPI) ۷۱ در سال ۲۰۱۸، نمره ۶۹ در سال ۲۰۱۹ و نمره ۶۷ در سال ۲۰۲۰ میلادی معرف این واقعیت است که این کشور توانسته است براساس شاخص فساد سازمان شفاف سازی بین الملل در زمره ۲۵ کشور اول دنیا در امر مهار و کنترل فساد قرار گیرد. این موضوع به واسطه آمارهای داخلی ارائه شده در این کشور نیز تأیید می گردد.

البته موارد مذکور نشان دهنده این مطلب نمی باشد که این کشور از فساد مبرا است. واقعیت دنیای معاصر حاکی از این امر است که تمامی دولت های کنونی از تمامی طیف های سیاسی و در هر کشوری و با هر سطحی از توسعه تحت تأثیر رسوایی های فساد قرار می گیرند. شواهد

فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد در دهه‌های اخیر، مسئله فساد به‌عنوان یکی از مسائل فراگیر جهان کنونی اهمیت بیشتری یافته است. در این میان آمریکا و سایر کشورهای توسعه‌یافته نیز از این امر مستثنی نیستند و قطعاً سطحی از فساد را دارا هستند. منتها واقعیت امر این است که امروزه میزان شیوع فساد در مقایسه بین دو دسته کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، در بین کشورهای دسته دوم بیشتر و شایع‌تر است. این فصل در تلاش است به ارزیابی نقش رسانه‌ها و جامعه مدنی در افشای فساد و پیشگیری و مبارزه با آن و بررسی سازوکار گزارش‌دهندگان تخلف در مبارزه با فساد در آمریکا بپردازد.

۲-۱. رسانه‌ها به‌عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد

بررسی مشکل فساد - چه در یک اداره پلیس، سازمان اطلاعات مرکزی، یا یک شرکت بزرگ مانند ITT - نشان می‌دهد که تلاش‌های پایدار عمده برای کنترل این مشکل تقریباً همواره به یک محرک خارجی نیاز داشته است. این محرک اغلب توسط یک روزنامه ارائه شده است. برای نمونه، فعالیت‌های غیرقانونی آژانس اطلاعات مرکزی توسط سیمور هرش (Seymour Hersch) از نیویورک تایمز فاش شد و منجر به سه تحقیق جداگانه دولتی در مورد فعالیت‌های اطلاعاتی نادرست در ایالات متحده شد.

بسیاری از نمونه‌های دیگر را می‌توان از تحقیقات روزنامه‌ها ذکر کرد که به‌عنوان کاتالیزور اولیه برای اصلاحات عمل کردند. این نمونه‌ها این حقیقت را نشان می‌دهند که هیچ انحصاری در فساد در اختیار پلیس نیست. نمونه‌های مذکور، حداقل به‌طور ضمنی، این سؤال پیچیده را نیز مطرح می‌کنند که چگونه یک روزنامه یا سازمان خبری تلویزیونی باید به نهادهای دولتی و خصوصی که پوشش می‌دهد بنگرد و آن‌ها را مورد ارزیابی خود قرار دهد.

رسانه‌ها می‌توانند به‌عنوان نیرویی در برابر فساد عمل نمایند؛ به روش‌هایی که هم مشهود و هم نامشهود است. روش‌های مشهود و قابل شناسایی که رسانه‌های خبری این کارکرد را انجام می‌دهند، شامل مواردی است که در آن‌ها می‌توان نوعی پیامد مشهود را به یک خبر یا مجموعه‌ای از داستان‌های خاص نسبت داد؛ به‌عنوان مثال، شروع تحقیقات توسط مقامات، لغو قانون یا سیاستی که فضایی مملو از فرصت‌های فساد را ایجاد می‌نماید، استیضاح یا استعفای اجباری یک سیاستمدار متقلب، اخراج یک مقام رسمی، شروع مراحل قضایی، صدور توصیه‌های عمومی توسط یک نهاد ناظر و غیره. در مقابل، اثرات نامشهود را می‌توان به‌عنوان آن دسته از نظارت‌هایی که از فساد برآمده از فضای اجتماعی گسترده‌تر افزایش پلورالیسم سیاسی، زنده‌کردن بحث‌های عمومی و افزایش احساس مسئولیت‌پذیری در میان سیاستمداران، مؤسسات و نهادهای عمومی که محصول جانبی یک رسانه

خبری مستقل و سخت‌گیر هستند، توصیف نمود.

روش‌های مشهودی که روزنامه‌نگاری می‌تواند برای مهار فساد انجام دهد، اشکال گوناگونی دارند. مشهودترین در میان آن‌ها هنگامی است که بوروکرات‌های فاسد یا صاحبان مناصب دولتی، پس از اینکه اعمال خلاف آن‌ها در معرض دید عموم قرار می‌گیرد، استیضاح، محاکمه یا مجبور به استعفا می‌گردند. باین حال، روزنامه‌نگاری همچنین مستقیماً برای مهار فساد به روش‌های دیگر که به این اندازه مشهود نبوده، اما مسلماً به همان اندازه مهم هستند، عمل می‌نماید؛ برای مثال، گزارش‌دهی ممکن است نهادهای عمومی را وادار کند تا تحقیقات رسمی در مورد اتهامات فساد را آغاز نمایند. علاوه‌براین، گزارش‌های خبری یافته‌های نهادهای عمومی مبارزه با فساد را منتشر می‌نمایند؛ در نتیجه، مشروعیت این نهادها را تقویت نموده و سهولت دخالت طرف‌های ذی‌نفعی که قدرت را در دست دارند، در کارشان کاهش می‌دهند. برعکس، زمانی که روزنامه‌نگاری نقص‌ها و حتی فساد را در بدنه‌های مختلف دولت (دادگاه‌ها، پلیس و گروه‌های ویژه مبارزه با فساد) آشکار می‌نماید، فساد تحت کنترل قرار می‌گیرد. علاوه‌براین، اگر فشار عمومی ناشی از آن منجر به اصلاح آن ارگان‌ها شود، اثربخشی و پتانسیل بلندمدت رسانه‌ها برای عمل به‌عنوان وزنه تعادل در برابر فساد تقویت می‌گردد. مواردی وجود دارد که گزارش در مورد رفتارهای فاسد یا مشکوک اخلاقی منجر به تحقیقات فوری، پیگرد قانونی یا استعفا نمی‌گردد، اما خشم عمومی را برمی‌انگیزد که نوع دیگری از تحریم را اعمال می‌نماید: شکست انتخاباتی در صندوق رأی برای یک صاحب‌منصب منتخب یا کل دولت. روزنامه‌نگاری سخت‌گیرانه همچنین می‌تواند نقص‌هایی را در سیاست‌ها، قوانین یا مقررات آشکار نماید که فضایی را برای فساد و در نتیجه فشار برای اصلاحات ایجاد می‌نماید. همچنین، حتی قبل از اینکه هر چیزی منتشر گردد، پرس‌وجو از خبرنگاران در مورد تخلفات آشکار می‌تواند پاسخ‌های پیشگیرانه را از سوی مقاماتی که مشتاق محافظت از چهره عمومی مؤسسه خود قبل از پخش هرگونه ادعا هستند، در پی داشته باشد. آنچه در ادامه بدان پرداخته می‌شود، بحث مفصل‌تری از این تأثیرات مشهود گوناگون است که روزنامه‌نگاری در مهار فساد دارد. در صورت امکان، نمونه‌های معاصر ارائه می‌گردند تا به نشان دادن چگونگی انجام این کار توسط روزنامه‌نگاری کمک نمایند.

۲-۱-۱. تحقیق و تفحص و افشای مقامات و صاحب‌منصبان فاسد

بارزترین نمونه‌های پتانسیل روزنامه‌نگاری برای مهار فساد را هنگامی می‌توان مشاهده نمود که سیاستمداران یا سایر مقامات ارشد دولتی شغل خود را در نتیجه اعتراض عمومی یا اقدامات قانونی که به دنبال گزارش‌های بی‌باکانه درباره فساد انجام می‌گردد، از دست می‌دهند. یافتن نمونه‌هایی از این نوع نتایج کار دشواری نیست؛ به‌ویژه از آمریکای لاتین، جایی که افزایش گزارش‌های رسانه‌ها در

مورد فساد در دهه گذشته باعث شد تا حداقل سه رئیس دولت از سمت خود کنار بروند، یعنی ابدالا بوکارام (Abdala Bucaram) از اکوادور، کارلوس آندرس پرز (Carlos Andrés Pérez) از ونزوئلا و فرناردو کولور دی ملو (Fernando Collor de Mello) از برزیل.

سران کشورها از اهداف منحصر به فرد چنین گزارش‌های تحقیقی سخت‌گیرانه‌ای دور بوده‌اند. وزرای کابینه، اعضای مجلس نمایندگان ایالات متحده شغل خود را در نتیجه غیر مستقیم یا مستقیم گزارش رسانه‌ها از دست داده‌اند؛ به عنوان مثال، در ایالات متحده، دن روستنکوفسکی (Dan Rostenkowski)، یکی از اعضای سابق مجلس نمایندگان، پس از انتشار مجموعه‌ای از گزارش‌های تحقیقاتی شیکاگو سان تایمز در طول دو سال و نیم، کرسی کنگره خود را از دست داد. این مجموعه نشان داد که چگونه روستنکوفسکی به عنوان رئیس کمیته قدرتمند راه‌ها و ابزار مجلس، صدها هزار دلار از بودجه مبارزات انتخاباتی و کمک‌های کنگره دریافت نموده است.

هنگامی که مقامات دولتی شغل خود را در نتیجه اینکه آن‌ها را متهم به فساد می‌دانند از دست می‌دهند، انواع عوامل بازدارنده مرتبط با فساد، مانند تحقیر عمومی، از دست دادن اعتبار، موقعیت اجتماعی و درآمد و سایر موارد، به طور همزمان تقویت می‌گردند. علاوه بر این، آشفتگی سیاسی به دنبال برکناری افسران عالی‌رتبه به افزایش استانداردهای مسئولیت‌پذیری عمومی کمک و در نتیجه عامل بازدارنده دیگری در برابر فساد توسط دیگران در آینده ایجاد می‌نماید. این نتایج شامل استعفاها، تحقیقات، حتی پیگرد قانونی مقامات برجسته، از جمله سران کشورها را با آنچه در اندونزی رخ داد، جایی که رسانه‌های خبری مستقل برای سال‌ها با سانسور و سرکوب مداوم مواجه بودند - شرایطی که اجازه فساد بزرگ و ناپایدار شدن مرتبط با آن را می‌داد - می‌توان مقایسه کرد؛ شرایطی که به فساد بزرگ و رویه‌های اقتصادی ناپایدار مرتبط با آن اجازه می‌داد بدون کنترل افزایش یافته و به سقوط اقتصادی اخیر و تحولات سیاسی سراسری پس از آن ختم شد.

تحریک تحقیقات توسط نهادهای رسمی حتی اگر معمولاً منجر به برکناری یک صاحب‌منصب دولتی یا بوروکرات نشود، گزارش‌های سخت‌گیرانه توسط خبرنگاران مستقل گاهی اوقات بذریع اولیه را فراهم نموده که این امر نهادهای رسمی را وادار می‌نماید تا تحقیقات رسمی خود را آغاز کنند. چنین موردی پس از مجموعه‌ای از داستان‌های میامی هرالد (Miami Herald) در سال ۱۹۹۶ بود که نشان داد چگونه یک بانک برجسته آمریکایی ممکن است از نوعی فساد که دموکراسی را در سراسر آمریکای لاتین تضعیف می‌نماید، حمایت کرده باشد (گزارشگران و ویراستاران تحقیقی، مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، فایل شماره ۴۰۹۷). این مجموعه توسط نهاد بررسی مستقل (IRE) به عنوان ابزاری در تحریک تحقیقات جنایی توسط وزارت دادگستری ایالات متحده توصیف شده

است. به همین ترتیب، داستان‌هایی که در سال ۱۹۹۷ توسط دالاس مورنینگ نیوز در مورد ادعاهای تقلب در قرارداد و سوءمدیریت توسط مقامات ارشد در مدارس دولتی دالاس منتشر شد، به تسریع تحقیقات توسط اداره فدرال تحقیقات در مورد فساد مدارس کمک کرد (گزارشگران و ویراستاران تحقیقی، مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، فایل شماره ۳۱۸۳). در یک مورد مشابه، اداره تحقیقات فدرال آمریکا (Federal Bureau of Investigation (FBI)) و پلیس ایالت آرکانزاس تحقیقاتی را پس از انتشار مجموعه‌ای در سال ۱۹۸۶ در روزنامه دموکرات آرکانزاس آغاز کردند که فساد را در یک سیستم دادگاه شهری محلی شناسایی نمود.

گاهی اوقات نیز، داستان‌های روزنامه‌نگاران می‌توانند نقش مهمی در تقویت اثربخشی نهادهای عمومی مبارزه با فساد داشته باشند، حتی زمانی که داستان‌های مورد بحث، به طور دقیق، گزارش‌های تحقیقی نیستند که نوعی تخلف را آشکار می‌کنند. صرف گزارش‌دهی منظم و دقیق در مورد کار و یافته‌های این نهادها می‌تواند نظارت عمومی بر آن‌ها را تقویت نماید و از این رو، استقلال این نهادها از منافع اختصاص یافته در ساختار قدرت که در غیر این صورت ممکن است وسوسه شوند که در کار آن‌ها مداخله کنند را تقویت نماید.

ضرورت بیان این مطلب وجود دارد که روزنامه‌نگاران و رسانه‌های خبری اغلب با نهادهای رسمی که مقامات فاسد را مورد تحقیق یا تعقیب قرار می‌دهند، رابطه همزیستی دارند. خواسته‌های روزنامه‌نگاران با کارشان تأمین می‌گردد؛ زیرا آن‌ها داستان‌های قوی و دراماتیکی را برای پیگیری و انتشار در اختیار خبرنگاران و رسانه‌های خود قرار می‌دهند. منافع سازمان‌های مبارزه با فساد نیز به همان اندازه تأمین می‌گردد؛ زیرا گزارش‌دهی در مورد فعالیت‌های آن‌ها باعث ایجاد حمایت عمومی از کار آن‌ها می‌گردد - و در نتیجه، مشروعیت آن‌ها را تقویت می‌نماید - و فضایی را پدید می‌آورد که سیاست‌مدارانی که موضوع تحقیقات آن‌ها هستند، کمتر تمایل به مداخله داشته باشند یا عملیات آن‌ها را تضعیف می‌نمایند. از دیگر پیامدهای جانبی سودمند تبلیغاتی که روزنامه‌نگاران برای کار چنین ارگان‌هایی به ارمغان می‌آورند می‌توان به این امر اشاره نمود که ممکن است شاهدان کارهای خلاف را تشویق نماید تا در مورد آنچه می‌دانند، شهادت دهند.

۲-۱-۲. تقویت دستگاه‌های مبارزه با فساد با افشای عیوب آن‌ها

ذکر این مطلب ضروری است که محدودیت‌هایی برای این نوع همکاری وجود دارد. همواره این خطر وجود دارد که روزنامه‌نگاران بیش از حد به نهادهای رسمی مبارزه با فساد که این پتانسیل را دارند که جریانی مداوم از داستان‌های تند و دراماتیک را برای آن‌ها فراهم نمایند، نزدیک گردند. ماهیت بالقوه مشکل ساز چنین روابطی زمانی آشکار می‌گردد که در نظر بگیریم که همین افراد

می‌توانند خودشان فاسد یا آلوده به فساد گردند. به هر روی، هیچ نهاد دولتی - یا نهاد خصوصی - نمی‌تواند از فساد مصون باشد. نمونه‌ای از شیوه‌ای که رسانه‌های خبری به عنوان کنترلی بر سلامت نهادهای دولتی مبارزه با فساد - در این مورد قوه قضاییه - عمل کرده‌اند، در سال ۱۹۸۱ در شهر دیترویت ایالات متحده، زمانی که یک ایستگاه رادیویی در مورد فساد تحقیق می‌کرد، مشهود بود و بی‌نظمی در دادگاه ورشکستگی محلی منجر به اخراج و بازنشستگی چندین قاضی و وکیل و متولیان ورشکستگی و همچنین تغییر در نحوه تعیین قضات در پرونده‌ها گشت. این گزارش همچنین باعث تحقیقات توسط اداره تحقیقات و هیئت منصفه بزرگ فدرال شد. به شکلی کمتر چشمگیر، روزنامه مونترال در افشای اخلاق کاری سُست در میان قضات دادگاه‌های محلی که منجر به تأخیر بی‌مورد در صدور احکام دادگاه شد - و بار ناروایی که این تأخیرها بر کل سیستم قضایی تحمیل نمود - وزیر دادگستری استان را بر آن داشت تا قاضی جدید دادگاه را مأمور کند و به منظور اطمینان از سرعت بیشتر در رسیدگی به پرونده‌ها و صدور احکام، با قضات برخورد کند. افشای روزنامه، پاسخ‌گویی قوه قضاییه و در نتیجه اثربخشی بالقوه آن را به عنوان ابزاری در برابر فساد (و همچنین سایر اشکال تخلف) تقویت نمود (مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی و مکدونل، ۱۹۹۳). با در نظر گرفتن این موضوع، حفظ روحیه سالم استقلال در مورد پلیس، دادستان‌ها، دادگاه‌ها و سایر نهادهای عمومی که مسئول ریشه‌یابی، تعقیب و صدور حکم در مورد پرونده‌های فساد هستند، برای روزنامه‌نگاران دارای اهمیت شگرفی است. در نهایت، وقتی روزنامه‌نگاری استقلال خود را حفظ می‌نماید و هر از چند گاهی نگاه انتقادی خویش را به خود این نهادها می‌اندازد، می‌تواند در خدمت افشای ضعف‌های درون آن‌ها و در نهایت، تقویت اثربخشی آن‌ها در مهار فساد باشد.

۲-۱-۳. فشار برای تغییر در قوانین و مقررات زمینه‌ساز فساد

روزنامه‌نگاری تحقیقی همچنین می‌تواند با شناسایی نقص یا ضعف در قوانین و مقرراتی که جو مساعد برای فساد ایجاد می‌نمایند، فساد را مهار گرداند. با انجام این کار از مقامات خواسته می‌شود تا قوانین و مقررات را تغییر دهند یا دست‌کم تغییر آن را در نظر گیرند. چنین فشارهایی برای تغییر قوانین می‌تواند در قالب توصیه‌های خاص از سوی یک رسانه باشد. نمونه آن را می‌توان در موضوع فشار رسانه‌ها در ایالات متحده آمریکا مشاهده نمود. رادیو WTLC در ایندیاناپولیس مجموعه‌ای از قطعات را در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ جمع‌آوری کرد که به بررسی فساد گذشته در دولت ایالت ایندیانا و انتقاد از ضعف‌های موجود در قوانین موجود می‌پردازد که می‌گوید می‌تواند منجر به فساد بیشتر گردد. ایستگاه رادیویی فهرستی از توصیه‌های خود را ارائه نمود، از جمله ایجاد یک نهاد ناظر عمومی جدید و گسترش اختیارات کمیسیون اخلاق دولتی و دادستان کل (مرکز منابع آنلاین

روزنامه‌نگاری تحقیقی، ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵). علاوه بر این، زمانی که روزنامه‌نگاران در تلاش برای کشف رفتار مشکوک مقامات - به‌ویژه استفاده آن‌ها از بودجه عمومی - با مانع مواجه می‌گردند، رسانه‌ها گاهی اوقات به نیروهای فعال قوی در جهت بهبود افشاگری تبدیل می‌گردند. چنین افشاگری، یا احتمال بالقوه آن، اغلب می‌تواند به‌عنوان یک بازدارنده قوی برای فساد عمل نماید.

۲-۱-۴. رسانه‌ها و پاسخ‌های پیشگیرانه در برابر فساد

گاهی اوقات، صرف پرس‌وجو توسط روزنامه‌نگاران - در غیاب انتشار یک خبر یا اثبات قطعی از تخلف - می‌تواند منجر به پاسخ مشهود مقامات گردد که مشتاق محافظت از شهرت خود و نهادهایی هستند که نمایندگی می‌کنند. با این حال، اغلب تأثیرات روزنامه‌نگاری به‌عنوان مانعی برای فساد، احتمالاً نامشهودتر و غیرمستقیم‌تر از نمونه‌های قبلی است که ممکن است به این باور برسد. این حرفه را نه تنها باید برحسب تأثیر مستقیمی که در موارد خاص نفوذ یا فساد داشته است، بلکه در چارچوب نقش گسترده‌تری که روزنامه‌نگاری در جامعه ایفا می‌نماید، نگریست.

مایکل جانستون (Michael Johnston)، کارشناس فساد، عوامل مختلفی را شناسایی نموده که به حفظ عملکردهای فساد کمک می‌نمایند. در بسیاری از موارد، روزنامه‌نگاری تهاجمی و مستقل یکی از مؤثرترین نیروهای متقابلی است که علیه این عوامل به‌کار گرفته می‌شوند. این به‌وضوح در مورد رقابت سیاسی ضعیف مطرح می‌گردد، که همان‌طور که جانستون اشاره نموده است، به‌طور کلی در حفظ «جدی‌ترین موارد فساد سیاسی و بوروکراتیک ریشه‌دار» نقش دارد (جانستون، ۱۹۹۷). روزنامه‌نگاری مستقل و سخت‌گیرانه می‌تواند به‌عنوان یک نظارت غیرمستقیم برای نوعی فساد عمل نماید که در غیر این صورت در غیاب چنین رقابتی، صرفاً با ارائه دیدگاه‌های متفاوت و در نتیجه اطلاع‌رسانی به بحث‌های عمومی به‌گونه‌ای عمل نماید که رقابت سیاسی و اقتصادی را افزایش دهد. همان‌طور که جانستون خاطرنشان کرده است: «رقابت سیاسی و اقتصادی قوی‌تر می‌تواند مسئولیت‌پذیری را افزایش دهد، جایگزین‌هایی را برای مقابله با شبکه‌های فاسد باز کند و انگیزه‌هایی برای رهبران سیاسی ایجاد کند تا علیه فساد حرکت کنند» (همان).

دو عامل دیگر که ارتباط نزدیکی با سطوح بالای فساد دارند، عبارت‌اند از: «سطح پایین مشارکت توده‌ای در سیاست و حمایت ضعیف از آزادی‌های مدنی» (همان). در اینجا نیز رسانه‌های خبری مستقل نقش وزنه‌ای آشکار، هرچند غیرمستقیم، را دارند. این امر به‌ویژه هنگامی نمایان می‌گردد که رسانه‌های خبری به بحث‌هایی دامن می‌زنند که مردم را تشویق به مشارکت سیاسی می‌کند و یا هنگامی که رسانه‌های خبری رهبری را در فشار برای افزایش آزادی‌های مدنی که در آن منافع قوی دارند، مانند آزادی بیان، به‌دست می‌گیرند. «دانش مشترک» (همان) در میان حلقه

محدودی از ذی‌نفعان فساد به‌عنوان یکی دیگر از ویژگی‌های محیط‌های فاسد شناخته شده است که روزنامه‌نگاری مستقل و تهاجمی می‌تواند به‌عنوان مؤثرترین وزنه تعادل در برابر آن عمل نماید. تا جایی که روزنامه‌نگاری، دانش درباره تصمیمات و رویه‌های عمومی را فراتر از دسته‌های کوچک تصمیم‌گیرندگان منتشر می‌نماید و قادر است نقش مهمی در تضعیف این پیش‌شرط فساد داشته باشد. از آنجایی که ذی‌نفعان فساد نیز «در ... متوقف نمودن منتقدان و عوامل نگهدارنده و مشتریان سهم دارند» (همان)، مطبوعات نیز می‌توانند به‌عنوان یک ناظر در برابر فساد عمل نمایند، تا آنجا که یک متحد بالقوه آشکار برای اشخاص می‌باشند که از شرکت در مبادلات یا سیستم‌های فاسد خودداری نموده‌اند؛ چراکه آن‌ها متحمل ضرر شخصی می‌گردند. چنین احزایی اغلب به روزنامه‌نگاران مراجعه می‌نمایند که به‌نوبه خود از آن‌ها به‌عنوان منبع استفاده نمایند، چه برای ثبت قانونی و چه به‌صورت غیرقانونی. حساب‌هایی که آن‌ها ارائه می‌نمایند به‌نوبه خود می‌توانند به‌عنوان سرنخ برای اخبار تحقیقی عمل کرده، یا به‌عنوان ادعاهایی که - به‌شرطی که دلایل کافی وجود داشته باشد و قوانین حق پاسخ به‌درستی رعایت شده باشد - به‌صورت علنی در قالب اخبار منتشر گردند.

۲-۱-۵. جامعه مدنی سازمان‌یافته

نوع دیگری از منابعی که اغلب سرنخ‌هایی را برای داستان‌های تحقیقی فراهم می‌نماید، جامعه مدنی سازمان‌یافته است: سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های فشار، لابی‌ها، گروه‌های شهروندان و غیره. همان‌طور که جانستون اشاره کرده است: «گروه‌های سازمان‌یافته و فعال در جامعه مدنی می‌توانند نظارتی بر دولت و یکدیگر و همچنین مبنایی برای اقدام متقابل مستقیم باشند. آن‌ها برای پاسخ‌گویی دارای اهمیت بسیار هستند؛ زیرا اگر کسی وجود نداشته باشد، رویه‌های شفاف اهمیت چندانی ندارد. کشورهای فاسد دارای بازرسان، کمیسیون‌های تحقیق و الزامات ثبت سوابق هستند که به‌جای افشای فساد، فساد را ایجاد و پنهان می‌کنند؛ زیرا هیچ شخصی خارج از دولت نمی‌تواند یک حسابرسی معنادار را مطالبه نماید» (همان). چنین سازمان‌های جامعه مدنی اغلب دست‌به‌دست هم با خبرنگارانی کار می‌کنند که مطالبات این گروه‌ها و خطوط تحقیقاتی آن‌ها را تقویت و یافته‌های خود را به عموم مردم منتشر می‌نمایند. علاوه‌براین، از آنجایی که فساد اغلب مستلزم هماهنگی افقی بین سازمان‌ها است، افزایش استقلال آن‌ها از یکدیگر، «یا تشویق به رقابت بین آن‌ها در صورت امکان از نظر اعتبار، عملکرد و مکان» (همان)، می‌تواند راه مفیدی برای تضعیف یکی از شرایط مورد نیاز درخصوص انواع خاصی از فساد باشد. درک اینکه چگونه رسانه‌های خبری می‌توانند در این زمینه ایفای نقش نمایند، چندان دشوار نیست، به‌ویژه زمانی که آن‌ها داستان‌هایی را منتشر می‌نمایند که اختلافات یا رقابت بین سازمان‌هایی مانند نیروهای پلیس یا

نهادهای نظارتی را برجسته می‌نماید. جانستون برقراری بازرسی و توازن را در داخل دولت توصیه می‌نماید، به گونه‌ای که بازوهای متفاوت آن تشویق گردند که ناظر به اعمال یکدیگر باشند. اما باید عنوان کرد که در صورت تحقق این امر نمی‌توان ضرورت ثبت اسناد عمومی را به خوبی حفظ نمود. اگر چنین سوابقی در دسترس نباشد، دشوار است بینیم که چگونه بازوهای متفاوت دستگاه دولتی - یا درواقع هر شخص دیگری به این منظور - می‌توانند در مورد نحوه اعمال اختیار و اینکه چه شخصی از آن سود می‌برد، چه در تصمیم‌گیری‌های سیاسی، چه در تدارکات، استخدام یا هر نوع تصمیم دیگری آگاهی داشته باشند.

از آنجایی که خود مفاهیم افزایش رقابت سیاسی و اقتصادی که زیربنای بسیاری از مشاهدات جانستون است، مبتنی بر دسترسی گسترده به اطلاعات در دسترس عموم است، درک اینکه چگونه در اینجا نیز رسانه‌ها نقش مهمی در تقویت این اطلاعات دارند، دشوار نیست؛ شرایطی که اجازه می‌دهد با فساد به بهترین نحو مقابله شود.

۲-۲. گزارش‌دهندگان فساد

در حال حاضر شاید بتوان اذعان داشت که شفافیت به شکل کامل و گسترده وجود ندارد و به تبع آن مبارزه با فساد نیز به دلیل فقدان آن کاهش یافته یا حتی در مواردی ناپدید می‌گردد. یکی از مسائل مهم که باید بدان پرداخت آن است که در زمان نبود شفافیت به صورت کامل، چه نهاد و مؤسسه‌ای می‌تواند این ضعف را جبران کند و این نهاد برای کارآمد و ثمربخش بودن باید چه ویژگی‌هایی را دارا باشد. در مسیر روزافزون کردن شفافیت، پیش از آنکه شفافیت به بازدهی کامل خود برسد، باید از نهاد گزارش‌دهندگان تخلف (Whistle-blowers) بهره جست. گزارش‌دهندگان تخلف کسانی هستند که به اقتضای موقعیت خود خواه از درون یا بیرون سازمان از تخلف آگاه شده، این تخلف را به نهادهای نظارتی گزارش می‌دهند. نکته دارای اهمیت آن است که برای گزارش‌دهی باید زمینه و بستر مناسب آن ایجاد گردد. گزارش‌دهندگان باید از سویی از اعمال تلافی‌جویانه و تهدیدهایی که می‌تواند شکل‌های بسیار متعددی به خود گیرد، در امان باشند و از سوی دیگر باید عوامل تشویقی همچون اختصاص درصدی از جزای نقدی ناشی از کشف تخلف برای عمل مهم آن‌ها که باعث کشف جرم شده است، در نظر گرفته شود. گفتار حاضر به بررسی مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف در بخش نخست و اقدامات حمایتی از گزارش‌دهندگان در بخش دوم و در نهایت به نظام تشویق گزارش‌دهندگان در بخش سوم خواهد پرداخت.

۲-۲-۱. مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف

مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف در حقوق ایالات متحده آمریکا با عنوان «whistle-blowers» پیگیری شده است. این عبارت به معنای دمنندگان در سوت است. وجه تسمیه این عبارت می‌تواند این‌گونه باشد که گزارش‌دهنده تخلف زمانی که با فساد روبرو می‌گردد، در سوت خود می‌دمد و دیگران را از این فساد آگاه می‌نماید. برای تبیین مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف باید تعریفی از اشخاص گزارش‌دهنده و همچنین عمل گزارش‌دهی ارائه شود. گزارش‌دهنده تخلف شخصی است که از سوءرفتاری همچون تقلبی که در محل کاری و یا سازمانی رخ می‌دهد، اعلام نگرانی و یا پرده‌برداری کند (کلیفورد، ۲۰۱۴: ۱). بسیار اهمیت دارد که قانون میزان حمایت خود از گزارش‌دهندگان را چگونه تعریف نماید؛ لذا تعریف قانون از این نظر بسیار مهم است؛ چراکه شمول حمایت‌های قانونی برحسب این تعریف صورت می‌گیرد. در بند «a» از قسمت «240.21F-2» از قانون بورس و اوراق بهادار آمریکا^۱ گزارش‌دهندگان این‌گونه تعریف شده‌اند: «گزارش‌دهندگان شخص یا اشخاصی هستند که با همکاری یکدیگر اطلاعات مربوط به یک تخلف از قوانین اوراق بهادار^۲ را به‌نحوی که از سوی قوانین و مقررات تعیین شده است به کمیسیون ارائه می‌نمایند». پیتر بدن (Peter Bowden) این تعریف را از گزارش‌دهی ارائه می‌نماید: «افشاگری اشخاصی از داخل و یا خارج سازمان است که اطلاعات مهمی درخصوص فساد و تخلفی برخوردارند که منافع عمومی را تحت تأثیر قرار داده، به طریق دیگری غیر از گزارش‌دهی در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد» (بدن، ۲۰۰۵: ۲). حال که مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف از جنبه‌ها و تعاریف متفاوت مورد بررسی قرار گرفت، باید به جنبه حمایتی آن پرداخت؛ زیرا علاوه بر ماهیتی که قانون‌گذار به گزارش‌دهندگان تخلف اعطا می‌نماید، اقدامات حمایتی قانون‌گذار نیز حائز اهمیت است.

۲-۲-۲. اقدامات حمایتی

حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، انگیزه را برای گزارش‌دهی هرچه بیشتر تخلفات ایجاد خواهد کرد (وانگ، ۲۰۱۲: ۷). از لحاظ بین‌المللی اجماعی بر این موضوع وجود دارد که قانون‌گذاری جامع درخصوص گزارش‌دهندگان تخلف، وجود راه‌های مختلف و امن برای گزارش‌دهی و حمایت قوی و مؤثر از اشخاص گزارش‌دهنده می‌تواند رویه‌ای مناسب برای گزارش‌دهی در کشور ایجاد کند (ویتلند، ۲۰۱۶: ۱).

برای حمایت از گزارش‌دهندگان می‌توان سطوح مختلفی تعریف نمود. سطوح مختلف حمایت

1. Securities Exchange act
2. Securities laws

در کشورهای فدرالی همچون آمریکا به طور طبیعی ناشی از قانون گذاری متعدد دولت فدرال و دولت ایالتی است که به شرح ذیل مورد بررسی قرار می گیرند:

۱. محرمانگی هویت و اطلاعات

یکی از مؤثرترین راه ها برای پیشگیری از تهدیدها و خطرهای احتمالی برای شخص گزارش دهنده، حفظ هویت او و محتوای اطلاعات گزارش شده است. در جایی که به دلیل شرایط خاص این امر امکان پذیر نیست یا نمی توان آن را تضمین کرد، لازم است از میزان تهدیدها ارزیابی فوری و دقیقی صورت گیرد و متناسب با آن، عمل مقتضی انجام گیرد. در مواردی اگر این تهدید جدی باشد، ضروری خواهد بود گزارش دهنده به محل امن انتقال یابد و حتی در صورت نیاز، اختفای بعدی و انتقال های متواتر صورت گیرد. در این راستا قوانین حمایت کننده از گزارش دهندگان، مخفی ماندن هویت شخص گزارش دهنده نسبت به عموم را تضمین می نماید. استفان کهن (Stephen Kohn) بیان می دارد که قوانین موضوعه آمریکا تضمین می نماید که قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات نمی توانند برای اشخاص ثالث مبنایی برای دسترسی به اطلاعات هویتی گزارش دهندگان تخلف باشند (کهن، ۲۰۱۱: ۱۵).

۲. جلوگیری از اقدامات تلافی جویانه

یکی از مهم ترین گروه های گزارش دهنده، اشخاصی هستند که در سازمانی مشغول به کار می باشند که تخلف یا فساد در آن سازمان در حال وقوع است. طبیعی است اشخاصی که در محلی کار می کنند، زودتر از دیگران از وقوع تخلف آگاه خواهند شد و گزارش دهی آن ها از اهمیت خاصی برخوردار خواهد بود؛ چراکه گزارش بهنگام می تواند آثار مخرب فساد را تا حد زیادی بکاهد. یکی از رایج ترین خطرهایی که گزارش دهندگان داخلی را تهدید می نماید، اعمال تلافی جویانه ای است که از طرف همکاران و به خصوص رؤسای آن ها نسبت به این اشخاص صورت می گیرد. ساده ترین ابزار برای مقابله با اشخاص گزارش دهنده اخراج آن ها از کار بوده که در قوانین و سیاست گذاری های صورت گرفته می توان ملاحظه کرد که توجهی ویژه در راستای مقابله با این امر شده است. باراک اوباما در اکتبر ۲۰۱۲ آیین نامه ۱۹ سیاست گذاری ریاست جمهوری^۱ را به حمایت از گزارش دهندگان تخلفی که به اسناد طبقه بندی شده دسترسی دارند، اختصاص داده است. این قانون اعمال تلافی جویانه نسبت به گزارش دهندگانی که به اسناد طبقه بندی شده دسترسی داشته اند، ممنوع می کند و سازوکارهایی را در این راستا ارائه می نماید. در این راستا می توان به قوانین حمایتی دیگری نیز اشاره

1. PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE/PPD-19, OCTOBER 2012

نمود. در بخش ۸۰۶ قانون سربانز اکسلی^۱ مقرر شده است: «کارمند می‌بایست در جایگاه پیشین خود که به‌علت تبعیض از آن محروم گشته است، تثبیت گردد». در سال ۱۹۷۸ میلادی قانون اصلاح خدمات مدنی^۲ اعمال تلافی جویانه نسبت به گزارش‌دهندگان را جرم‌انگاری نموده، فرایندی را برای رفع اثر از اخراج کارمندان ایجاد نموده است. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان مصوب ۱۹۸۹ میلادی^۳ نیز اختیار مدیران نسبت به اخراج گزارش‌دهندگان را محدود کرده است (تینگ، ۲۰۰۶: ۵).

۳. جبران خسارت

درخصوص گزارش‌دهندگان، آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیم بسیاری متصور است که می‌توانند در یک طیف در نظر گرفته شوند. یکی از مصادیق آسیب‌ها که تا حدی غیرمستقیم است بحث عدم استخدام مجدد اشخاصی است که در سابقه خود گزارش‌دهی تخلف را داشته باشند (گلیزر و گلیزر، ۱۹۸۹: ۲۲۸). آلفورد پس از مصاحبه با اشخاصی که دست به عمل گزارش‌دهی زده‌اند به نتیجه‌ای مشابه این امر می‌رسد؛ بنابراین می‌توان به‌عنوان حمایت‌های خاص از اشخاص گزارش‌دهنده، این عدم استخدام را در نظر گرفته، سازوکارهای قانونی متناسب با این امر را ارائه داد (آلفورد، ۲۰۰۱: ۱۸).

۴. تسهیل ورود به دادرسی

در این خصوص باید به فرایند «کی تم» (Qui tam) در قوانین آمریکا اشاره شود که اجازه می‌دهد که شخص گزارش‌دهنده خود به‌عنوان طرف دعوا شروع‌کننده یک دادرسی باشد. «کی تم» مخفف یک عبارت لاتین است، به معنای «هر کسی آن‌گونه که پادشاه برای خود اقامه دعوا می‌کند، اقامه دعوا کند» (کارسون، ۲۰۰۸: ۲). توماس ال. کارسون (Thomas L. Carson) بیان می‌دارد که با تصویب قانون «مطالبات غیرقانونی» (The False Claims Act) در سال ۱۸۶۱ میلادی برای پیشگیری از سوءاستفاده‌های گستره پیمانکاران تأمین‌کننده وزارت دفاع در دوره جنگ داخلی آمریکا فرایندی به‌نام «کی تم» به‌کار گرفته شد که فراخوانی بود نسبت به اشخاص خصوصی که تقلب‌های پیمانکاران در مقابل دولت را برملا کرده، خود طرح دعوا کنند (کارسون، ۲۰۰۸: ۲).

۲-۳-۲. نظام تشویق

یکی از ابزارهای مهم و کارآمد در راستای ایجاد انگیزه هدفمند اشخاص برای گزارش‌دهی درخصوص فساد، افزایش منفعتی است که آن‌ها می‌توانند از طریق برملا نمودن فساد کسب کنند. در

1. Sarbanes-Oxley Act of 2002, Article 806
2. The Civil Service Reform Act, 1978
3. Whistle-blowers protection Act, 1989

همین راستا مشاهده می‌شود که در قانون‌گذاری‌های اخیر در کشورهای مختلف، از جمله آمریکا، درخصوص اعطای پاداش‌ها، به گزارش‌دهندگان توجه خاصی شده و از این رهگذر آمارها نشان می‌دهد که تعداد گزارش‌دهی نیز رشد معناداری داشته است. رئیس کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا در گزارش رسمی خود به کنگره این‌گونه بیان می‌دارد: «کمیسیون از زمان اجرایی شدن قوانین جدید درخصوص گزارش‌دهندگان در سال مالی ۲۰۱۵ میلادی بیش از ۳۷ میلیون دلار به‌عنوان پاداش برای دادن گزارش‌های موثقی که به تعقیب ثمربخش کمیسیون انجامیده، اعطا شده است». البته، همان‌طور که اعطای جایزه می‌تواند برای تحریک هدفمند انگیزشی استفاده شود، می‌توان با کاستن از جایزه، موانع یک گزارش کارآمد را کنترل کرد یا گزارش‌دهنده را از آن نظر که خود یکی از اعضای گروه متخلف بوده است، تنبیه کرد؛ بنابراین لازم است موازنه‌ای بین ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی و ازسویی دیگر، تنبیه او ایجاد شود.

نتیجه‌گیری

نظر به نتایج حاصل از به‌کارگیری مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در امر خطیر مبارزه با فساد در کشورهای موفق در این زمینه همانند آلمان و آمریکا، می‌توان به سهولت به این نتیجه دست یافت که نقش مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در مهار فساد بسیار ارزشمند و به‌نوعی غیرقابل انکار است. مزیت مشارکت جامعه مدنی در این است که نخست باعث افزایش بالقوه آگاهی جامعه نسبت به فسادستیزی از طریق مدارس، مکان‌های مذهبی، کارگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و امثالهم می‌گردد و در وهله دوم، از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی می‌توان در عمل از بروز فساد جلوگیری یا کارگزاران فاسد را از کار برکنار کرد. این امر قدرت مشارکت مدنی را بار دیگر یادآور می‌شود؛ چراکه در یک جامعه دموکراتیک و برخاسته از تفکر و تصمیمات اجتماعی، درنهایت این مردم آن جامعه هستند که راهگشای بن‌بست فساد و زمینه‌ساز پیشگیری‌های بعدی از آن می‌گردند. همچنین، جامعه مدنی که ویژگی شفافیت‌خواهی را داراست، متولیان امر حاکمیت و دولت‌مردان را وادار می‌نماید تا در برابر او پاسخ‌گوی اعمال خود باشند و از این وادی، روزه‌های فساد را بر آن‌ها بسته و با خاطیان در امر مزبور برخورد خواهد کرد.

جامعه مدنی تنها عامل کمک‌کننده در زمینه برون‌رفت از فساد نبوده و نخواهد بود؛ چراکه مشارکت جامعه مدنی هنگامی شکل منسجم‌تری به خود گرفته و قدرت بیشتری خواهد داشت که در کنار آن نقش رسانه‌ها فراموش نگردد. مزیت رسانه این است که از طریق تیراژ روزنامه یا رادیو و تلویزیون به‌راحتی می‌توان به جمعیت دست یافت. اغلب، گزارش‌های مربوط به عملکرد فاسد مقامات دولتی، نقطه آغازی را برای یک‌سری پیامدها مانند شروع تحقیقات یا رسیدگی قضایی،

استعفاء و سایر موارد فراهم کرده است. همراه با این تأثیرات مشهود، گزارش رسانه به لطف نقشی که در جامعه ایفا می‌کند، تأثیرات غیرمستقیمی نیز به همان اندازه مهم داشته است.

توجه به این نکته ضروری است، برای اینکه بتوان به‌عنوان یک ناظر هوشیار بر رفتار کارگزاران دولتی عمل نمود، رهایی رسانه‌ها از مداخلات سیاسی حیاتی است؛ اما اغلب، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، رسانه‌ها متعلق به دولت یا تحت تأثیر دولت هستند. این امر منجر به گزارش‌های غیرقابل اعتمادی می‌گردد که هیچ کمکی در مهار فساد یا تلاش برای تغییر وضعیت موجود نمی‌کند؛ بنابراین برای رهایی از احاطه گسترده بر رسانه‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه، مانند ایران، رسانه‌های دولتی باید به‌گونه‌ای ازسوی دولت مورد برخورد قرار گیرند که استقلال آن‌ها حفظ شده و در نتیجه از مداخله و گزارش‌های غیرقابل اعتماد جلوگیری شود. درعین حال، ذکر این نکته حائز اهمیت است که باید از مالکیت دولتی در رسانه‌ها پرهیز و سازوکارهایی ایجاد گردد تا اطمینان حاصل شود که رسانه‌ها در اختیار مالکان گوناگونی هستند تا آزادی رسانه‌ها در گزارش فساد کارگزاران حفظ گشته و درعین حال بتوان از مشارکت جامعه مدنی با رسانه‌های مستقل بیشترین بهره را جست.

با امعان نظر نسبت به نتایج حاصل از سازوکارهای موجود در کشورهای آلمان و آمریکا، راهکارها و روش‌های مذکور را می‌توان به‌عنوان مبنایی نوظهور در مبارزه با فساد و مطالبه شفافیت در نظر گرفت. راهکارهای ذیل جهت نیل به هدف ارزشمند فسادستیزی پیشنهاد می‌گردند و امید است بتوان در آینده‌ای نزدیک از این راهکارها در جهت مبارزه با فساد در کشورمان بهره جست:

- آموزش و افزایش آگاهی درخصوص فسادستیزی از طریق مدارس، مکان‌های مذهبی و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی و NGOها
- ایجاد نهادهای مستقل ضدفساد به‌عنوان گزارشگران فساد و اعطای قدرت به آن‌ها جهت تفحص در ادارات و ارائه گزارش‌های حقیقی درخصوص عاملین مفسد با تأمین امنیت و هویت آن‌ها
- بهره‌گیری از رسانه‌های جمعی مستقل برای افشای فساد کارگزاران و همچنین استفاده از رسانه‌ها به‌عنوان ابزاری برای ارباب سایر کارگزاران جهت پیشگیری از ارتکاب به فساد
- تشویق عاملین مؤثر در افشای فساد و متقابلاً مجازات افراد فاسد و اتخاذ سیاست‌های پیشگیرانه جهت جلوگیری از به‌کارگیری مجدد این افراد در سیستم اداری و حاکمیتی.

منابع

ابراهیم‌آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت: ۲. آلمان»، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۴۷۹.

- ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت: ۴. ایالات متحده آمریکا»، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۴۸۱.
- بیابانی، غلامحسین و ذوقی، بهنام (۱۳۹۷)، «رسانه‌ها ابزاری برای ترویج شفافیت و مقابله با فساد سیاسی و مالی»، رسانه، سال بیست و نهم، شماره ۳، صفحات ۸۵ تا ۱۰۵.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۴)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۲، صفحات ۱۰۱ تا ۱۱۸.
- رستمی، ولی و قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «سازوکارهای حقوقی فعالسازی ظرفیت گزارش‌دهندگان مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۲، صفحات ۶۳۹ تا ۶۵۹.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳.
- گیوریان، حسن (۱۳۹۱)، «نقش رسانه‌های جمعی در کنترل فساد اداری»، مطالعات رسانه‌ای، سال هفتم، شماره ۱۷، صفحات ۱۳۴ تا ۱۴۰.
- Bowden, peter (2005), "A comparative analysis of whistleblower protection". Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference. Adelaide, 28-30 September.
- BMZ, (2012), Division for governance; democracy; rule of law, "Anti-Corruption and Integrity in German Development Policy", Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Paper 4.
- Burnham, David (1977), "The Role of The Media in Controlling Corruption", Criminal Justice Center Monograph, Number 3.
- Carson, Thomas, Verdu, Mary Ellen, Wokutch, Richard (2008), "Whistle-Blowing for Profit: An Ethical Analysis of the Federal False Claims Act" In Journal of Business Ethics.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012), Fact sheet: Fighting Corruption in and through Education, Eschborn.
- Eschen burg, T, (1970), "Political corruption: Readings in comparison Analyses", New York.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: Developing Markets, Creating Wealth, Reducing Poverty, Taking Responsibility – The Private Sector as a Partner of Development Policy, available at: http://www.bmz.de/en/publications/ type_of_publication/ strategies/ Strategiepapier304_03_2011.pdf
- Financial Times, (Britain), 11 March 2004, in Global Corruption Report 2005, chapter 06, country reports OERMANY.
- Glazer, Myron, Glazer, Penina Migdal (1989), The whistleblowers: Exposing corruption in government and industry. New York: Basic Books, <https://nationaldaycalendar.com/national-whistleblower-day-july-30/>.
- Investigative Reporters and Editors, investigative journalism online resource center, File NO. 4097.
- Investigative Reporters and Editors, investigative journalism online resource center, File NO. 3183.
- Kohn, Stephen (2011), Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself. Lyons Press
- Kunze Klaus, (2007), "Preventing Corruption in the Federal Administration: Germany", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service.
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, available at:

- <http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/antibriberyconvention/38028044.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 update, available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 update, available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>, Section VI.
- Presidential Policy Directive/PPD-19 (2012), Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information.
- Securities Exchange Act of (1934), Congress, U. S. <https://www.sec.gov/about/offices/owb/reg-21f.pdf>
- “Seoul Summit Document”, Available at: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-seoul-gipfel-dokument-en.html>
- Sarbanes-Oxley Act of (2002), Congress, U.S. <http://news.findlaw.com/cnn/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>.
- Stapenhurst, Rick (2014), “The Media Role in Curbing Corruption”, World Bank Institute. The Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific, November 2001, ADB/OECD.
- The Council of Europe Civil Law Convention on corruption, ETS No.174, 2003.
- Ting, Michael (2006), Whistleblowing (Department of Political Science and SIPA Columbia University). Available online at <http://escholarship.org/uc/item/3nb657ts>.
- Transparency International (2008), “Preventing Corruption in Humanitarian Assistance”, Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations
- Vaughn, Robert (2012), Edward Elgar publishing limited, University of Washington College of law.
- Wheatland, Ben (2016), Whistleblowing Mechanisms in Municipalities, Anti-corruption Helpdesk, providing on-demand research to help fight corruption, Transparency International.

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

شهرام فرجی جوقنانی^۱

سید محمد مهدی طباطبایی مهریزی^۲

حمیدرضا باقری^۳

چکیده

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

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

فناوری اطلاعات

۱. دانشجوی دکتری مدیریت صنعتی و کارشناس بازرسی استان اصفهان، Email: Shahram_persian68@yahoo.com

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

۳. دکتری کشاورزی و سربازرس تولیدی بازرسی کل استان اصفهان

مقدمه

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

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

مهم‌ترین رسالت دولت‌ها برقراری نظم و امنیت در تمامی عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و اجتماعی در جامعه است (فرج‌پور، ۱۳۸۳)؛ چنانچه دولت تصدی‌گری امور اقتصادی را هم خودش شخصاً برعهده بگیرد می‌تواند مشکلات فراوانی را به ساختار اقتصادی جامعه وارد سازد و

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

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

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

صورت گرفته از سوی دولت‌ها غالباً بر روی تنبیه و مجازات متخلفین متمرکز بوده است به جای آنکه بر پیشگیری از بروز فساد تأکید داشته باشد (ریبئی و آصف، ۱۳۹۱).

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

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

۱. مبانی نظری

۱-۱. رهبری تحول‌آفرین

رهبری همواره یکی از دغدغه‌های سازمان‌ها و پژوهشگرانی بوده است که سعی کرده‌اند این پدیده را با معیارهای دانشگاهی قابل اندازه‌گیری و عملی کنند. یکی از جدیدترین رویکردهایی که برای

مطالعه رهبری پدید آمده است، مدل رهبری تحول‌آفرین است. رهبران تحول‌آفرین نیازها و انگیزه‌های پیروان را بالا برده و باعث تغییر برجسته در افراد، گروه‌ها و سازمان‌ها می‌شوند (کرمی، محمدباقری، ۱۳۹۶).

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

جدول ۱: تعاریف رهبری تحول‌آفرین

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

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

۱-۱-۱. مؤلفه‌های رهبری تحول‌آفرین

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

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

۲. **ترغیب فرهیختگی:** تحریک فرهیختگی رهبری تحول‌آفرین ترکیبی از گشودگی نسبت به مسئله، فرایند ارزیابی موقعیت فرمول‌بندی بینش‌ها و الگوی اجرایی است. چنین گشودگی بُعد روحانی و برتر دارد و به پیروان جهت زیر سؤال بردن مفروضات و تولید راه‌حل‌های خلاق قوی برای مسائل کمک می‌کند. این پویایی قیده‌های فرهنگ سازمان و رهبری را که مسائل اساسی مانند رعایت حال دیگران را نادیده می‌گیرد، می‌شکند. رهبران تحول‌آفرین از تحریک فرهیختگی جهت به چالش در آوردن افکار و تصورات و خلاقیت پیروان و شناخت ارزش‌ها و باورهایشان استفاده می‌کنند. این امر مستلزم آن است که رهبران، پیروان را در جهت آزمایش درباره روش‌های سنتی حل مسئله سوق دهند، درحالی‌که آن‌ها را به تلاش در جهت رویکردهای جدید خلاق برای انجام کارها

تشویق نمایند (میرمحمدی و رجائی، ۱۳۹۳). رهبر به‌صورت ذهنی کارکنان را برمی‌انگیزد. این رهبران پیروانشان را تشویق می‌کنند که در حل مسائل، خلاقانه برخورد کنند و فروض بدیهی را مورد سؤال قرار دهند. آن‌ها پیروان را ترغیب می‌کنند که مشکلات را از زوایای مختلف مورد بررسی قرار دهند و فنون حل مسئله نوآورانه را پیاده کنند (کرمی و محمدباقری، ۱۳۹۶).

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

۴. ملاحظات فردی: توجه به دیگران یکی دیگر از جنبه‌های رهبری تحول‌آفرین است. این موضوع تأکید مثبتی بر رضایت در پیروان و رهبران دارد. این عامل نمایانگر مدیرانی است که جوی تیمی ایجاد می‌کنند که در آن با دقت به نیازهای پیروان توجه می‌کنند. رهبران به‌عنوان مشاور عمل کرده درحالی‌که سعی به کمک پیروان در جهت خودشکوفایی دارند. این رهبران ممکن است از تفویض به‌عنوان وسیله‌ای برای کمک به رشد پیروان توسط چالش‌های شخصی استفاده کنند. این ویژگی شامل صرف وقت جهت آموزش و مربی‌گری، رفتار کردن با دیگران به‌عنوان اشخاص نه اعضای گروه، توجه به اشخاص به‌عنوان صاحبان نیازها و توانایی‌ها و آمال و آرزوهای متفاوت از یکدیگر، کمک به دیگران برای رشد و توسعه، گوش دادن با توجه و دقت به علایق و خواسته‌های دیگران، توسعه فردیت و تسهیل رشد افراد می‌شود (میرمحمدی و رجائی، ۱۳۹۳). رهبر نیازهای احساسی زیردستان را برآورده می‌کند. این رهبران

نیازهای افراد را تشخیص می‌دهند و به آن‌ها کمک می‌کنند تا مهارت‌هایی که برای رسیدن به هدف مشخص لازم دارند را پرورش دهند. این رهبران ممکن است زمان قابل ملاحظه‌ای را صرف پرورش دادن، آموزش و تعلیم کنند (کر می و محمدباقری، ۱۳۹۶).

۱-۲. مزایا و نقاط قوت نظریه رهبری تحول‌آفرین

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

جدول ۲: مزایای نظریه رهبری تحول‌آفرین

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

رهبران تحول‌آفرین به چند دلیل مؤثر هستند: آن‌ها قادرند هم پیروان خود را متعهد کنند و هم اهداف و باورهای پیروان را تغییر دهند. رهبران تحول‌آفرین تصویری از یک چشم‌انداز برای آینده را به پیروان خود ارائه می‌دهند. از آنجاکه چنین رهبرانی قادرند یک چشم‌انداز روشن و مورد نیاز را شکل دهند، احتمالاً قادر به برانگیختن کارکنان برای مشارکت در آن چشم‌انداز نیز هستند. رهبران تحول‌آفرین زیردستان را برای انجام کار بیش از حد انتظار برمی‌انگیزانند.

۱-۲-۱-۱. چابکی

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

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

سازمان چابک یک کسب‌وکار با سرعت، سازگار و آگاهانه است که قابلیت سازگاری سریع در واکنش به تحولات و وقایع غیرمنتظره پیش‌بینی‌نشده و نیازمندی‌های مردم را دارد. در چنین کسب‌وکاری فرایندها و ساختارهایی یافت می‌شود که سرعت، انطباق و استحکام را تسهیل کرده، دارای سازمان هماهنگ و منظم بوده و توانایی نیل به اهداف خود را دارد. برای چابکی نهایی فرض نمی‌شود و نقطه‌ای وجود ندارد که فرد یا سازمانی به غایت چابکی رسیده باشد. چابکی به‌طور دائم به عملکرد پرسنل و سازمان، ارزش محصول و خدمات و تغییر دائم در زمینه فرصت‌های حاصل از جذب مشتری توجه می‌کند و مستلزم آمادگی دائم برای روبه‌رو شدن با تغییرات بنیادی و سطحی

است. با این تفاسیر چابکی شامل دو مفهوم اساسی است؛ اول پاسخ به تغییرات پیش‌بینی نشده و غیرمنتظره با روش‌های مناسب و در زمان مناسب و دوم بهره‌برداری از تغییرات و کسب مزایای تغییر به‌عنوان فرصت‌ها (مام صالحی و همکاران، ۱۳۹۸). مزایای حاصل از بهبود و افزایش سطح چابکی سازمانی را می‌توان در: پیشبرد سریع سازمان به سمت اهداف از پیش تعیین شده، خدمت‌رسانی بهتر و ثبات سازمان، کسب ارزش، کاهش حجم بودجه در زمینه فناوری اطلاعات، توانایی سازمان در تغییر فرایندها و بهبود عملیات کاری، پاسخ‌گویی سریع‌تر سازمان به مراجعان، افزایش رضایت خاطر کارکنان، پاسخ‌گویی مناسب به تغییرات، توسعه چشمگیر مهارت‌های کارکنان عنوان کرد (نوریان و منصف، ۱۳۹۶).

۱-۲-۲. ابعاد و مؤلفه‌های چابکی

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

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

جدول ۳: ابعاد و مؤلفه‌های چابکی

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

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

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

(۱) استراتژی منبع‌یابی: مجموعه‌ای از تصمیمات بوده که به تعریف و یکپارچگی منابع داخلی

و خارجی می‌پردازد. ابتدا به تشخیص خدماتی که در سازمان باید انجام شود پرداخته و سپس مسئولیت افراد را به آنان واگذار خواهد کرد.

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

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

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

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

(۶) ساختار بندی: بیشتر به ساختار سازی متمرکز دارد و اینکه اجزای سازمان چگونه در کنار هم قرار گیرند. یک سازمان چابک دارای ساختار قابل انعطاف است.

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

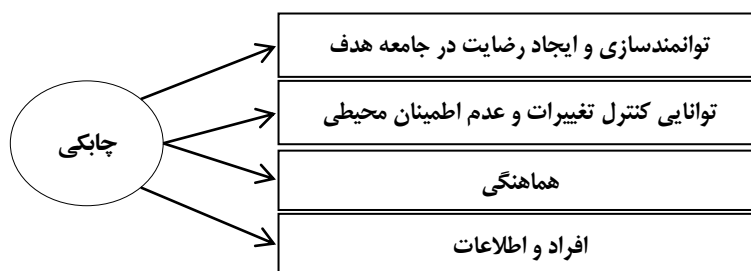
۱-۲-۴. عوامل نیاز به چابکی

به‌نظر می‌رسد تغییر، یکی از ویژگی‌های اصلی سازمان‌ها در عصر رقابتی جدید باشد. کمتر سازمانی را می‌توان یافت که در یک دوره مثلاً سه تا شش ماهه یا حتی یک‌ساله، تغییری را در محیط خود شاهد نباشد (آذر و همکاران، ۲۰۱۰). با توجه به بافتی که در حال حاضر بر دنیای کسب‌وکار سازمان‌ها حکمفرما است، سازمان‌ها ناگزیر از انجام تغییراتی در نگرش، دانش، رویکردها، رویه‌ها و نتایج مورد انتظار خود هستند. براساس پژوهش‌های صورت‌گرفته، عرصه‌های دستخوش تغییر در محیط کسب‌وکار به این‌گونه طبقه‌بندی شده‌اند: ناپایداری و بی‌ثباتی که به‌دلیل کثرت ارائه خدمات جدید و نیز افول دوره عمر روش‌ها به‌وجود می‌آید؛ رقابت شدید به‌واسطه تغییرات سریع، افزایش فشار هزینه‌ای، رقابت‌پذیری و توسعه کوتاه‌مدت روش‌های خدمت‌رسانی؛ تغییرات نیازهای مردم و روش‌های رفتاری و افزایش انتظارات کمی و کیفی و زمان پاسخ‌گویی؛ شتاب تغییرات تکنولوژیکی، یکپارچگی سخت‌افزاری و نرم‌افزاری؛ تغییرات عوامل اجتماعی که به‌واسطه

انتظارات نیروی کار و فشارهای حقوقی و قانونی پدیدار می‌شود.

موارد فوق، سازمان‌ها و ادارات تولیدی و خدماتی امروزی را ناچار می‌کند که با سازوکارهایی به سمت چابکی حرکت کنند تا بتوانند با توجه به تغییرات پویا، به سمت اهداف از پیش تعیین‌شده خود حرکت کنند و از برنامه‌های کلان خود عقب نمانند. برای چابکی در سازمان، چهار مفهوم کلیدی تعریف کرده‌اند. این مفاهیم عبارت‌اند از مدیریت شایستگی‌های کلیدی، سازمان مجازی، قابلیت نوسازی سازمان و سازمان دانش‌محور (نوریان و منصف، ۱۳۹۶). شاید در این بین، مهم‌ترین مفهوم در رابطه با مقابله با فساد اداری، مدیریت شایستگی‌های کلیدی باشد. شایستگی‌های کلیدی نیروی انسانی، عبارتست از: مهارت‌ها، معلومات، رفتارها و تجربه‌ها. با سرمایه‌گذاری در تعلیم و تربیت نیروی انسانی می‌توان شایستگی‌های کلیدی کارکنان و در نتیجه قابلیت‌های سازمان را افزایش و توسعه داد؛ زیرا نیروی انسانی از منابع مهم سازمان محسوب می‌شود و اهمیت آن در تئوری‌های پیشرفته مدیریت روزبه‌روز بیشتر و حیاتی‌تر می‌شود. شایسته‌محوری به دلیل اهمیت استراتژیک و منافع بلندمدت آن، باید منجر به ایجاد رسیدن بینش وسیعی درباره خدمات و همچنین غنی‌سازی ارزش‌های مشتری در محصولات نهایی شود به نحوی که کپی برداری از آن توسط رقبا مشکل باشد (کین و نمب هارد^۱، ۲۰۱۰).

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



شکل ۱: اصول چهارگانه مدل گلدمن

۲-۱. فساد

۱-۲-۱. تعریف فساد

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

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

- فساد، منابع ارزشمند اقتصادی به‌خصوص وجوه سرمایه‌ای را به درون فعالیت‌های غیرمولد سوق می‌دهد و احتمال تحقق اهداف دولت را کاهش می‌دهد.
- فساد، دیگر منابع ارزشمند نظیر زمان کارکنان بخش دولتی را درون فعالیت‌های غیرسازنده سوق می‌دهد و موجب رنجش و سرخوردگی کارکنان و متصدیان امور در بخش دولتی می‌شود و به این ترتیب، کارایی سازمانی را کاهش می‌دهد.
- چون فساد، پنهان و غیرقابل محاسبه است، اساساً پدیده‌ای غیردموکراتیک است و به

فرایندها و نهادهای دموکراتیک آسیب می‌رساند (دانایی فرد، ۱۳۸۳).

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

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

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

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

۱-۲-۲. عوامل سازمانی ترویج فساد

می‌توان برخی از مهم‌ترین عوامل بروز فساد و ترویج آن را عنوان کرد. این عوامل عبارت‌اند از: عدم وجود شفافیت و پاسخ‌گویی در فعالیتهای نظام اداری؛ هرچه در یک سیستم باز، عدم شفافیت و پاسخ‌گویی نسبت به ارباب رجوع و کل مجموعه و خصوصاً به سیستم‌های نظارتی بیشتر باشد به همان تناسب فساد اداری افزایش خواهد یافت و بالعکس هرچه ضریب پاسخ‌گویی در یک سیستم بیشتر باشد، فساد اداری کمتری در آن سازمان خواهد داشت. البته باید توجه داشت که این مهم در سطوح عالی سازمان از اهمیت بیشتری برخوردار می‌باشد و هرچه مدیران عالی بیشتر به این موضوع متعهد و ملتزم باشند سطوح میانی و اجرایی نسبت به سازمان و ارباب رجوع و حتی مافوق‌های خود پاسخ‌گوتر خواهند بود. مورد دوم اعطای اختیارات بیش از حد به مدیران است؛ در بعضی از سیستم‌ها دیده می‌شود که یک مدیر هم مسئول اجرایی امور در سیستم است و

هم وظیفه نظارت و بازرسی را برعهده دارد و این مسئله سبب فقدان شفافیت و عدم پاسخ‌گویی صحیح در آن سازمان می‌گردد. همچنین، عدم ثبات در مدیریت می‌تواند عامل بروز فساد باشد؛ وقتی که مدیر جایگاه خود را متزلزل دید این مسئله سبب کاهش انگیزه نسبت به امور محوله به او خواهد شد؛ این کاهش انگیزه، سبب بروز فساد اداری است.

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

۱-۲-۳. پیشگیری از فساد

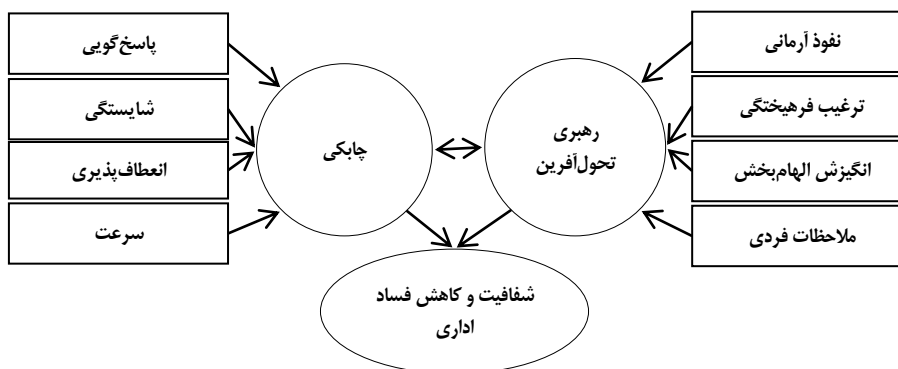
پژوهش‌های صورت‌گرفته نشان می‌دهد که گرایش بعضی افراد به فساد اداری منعکس‌کننده ارزش‌ها و هنجارهای اجتماعی جامعه‌ای است که در آن رشد و نمو یافته‌اند (لوین و ساتاروف^۱، ۲۰۰۰). این دولت‌ها و مؤسسات دولتی هستند که باید برنامه‌ها و سیاست‌های ضدفساد مختص جامعه خود را انتخاب کنند (بارگاوا و بولوگایتا^۲، ۲۰۰۴). باید اذعان داشت که امروزه مطالعات تئوری کمی در زمینه اینکه چگونه راهکارهای رسمی می‌توانند منجر به کاهش اثرات سطوح مختلف فساد شوند، موجود است (کینگ استون^۳، ۲۰۰۸). محققان در زمینه رویکردهای تحقیقاتی متداول در پیشگیری از فساد اداری به چهار گروه اشاره می‌کنند. اول رویکردهای علمی که به شناخت چستی پدیده فساد و چگونگی مبارزه با آن پرداخته می‌شود. دوم رویکردهای تجربی که با

1. Levin & Satarov
2. Bhargava & Bologaita
3. Kingston

بهره‌گیری از تجربه‌ها در جهت پیشگیری از بروز فساد گام بردارد. سوم رویکردهای ارزشی که با مراجعه به منابع اسلامی مبانی پیشگیری و مبارزه با فساد اداری استخراج می‌گردد و در نهایت رویکرد تطبیقی که استفاده از تجربیات سایر کشورها را مورد توجه قرار می‌دهد (کمیته مطالعات راهبردی امنیت و نظارت، ۱۳۸۷). با توجه به رویکردهای مذکور منظور از سیستم پیشگیرانه این است که نظام تمرکز یافته در کشف موارد فساد و تنبیه متخلفین به سیستم بازدارنده عوامل فساد تجهیز گردد (ربیعی و آصف، ۱۳۹۱).

۱-۲-۴. مدل مفهومی پژوهش

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



شکل ۲: مدل مفهومی پژوهش

۱-۳-۳. اهداف پژوهش

۱-۳-۱. هدف اصلی

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

۱-۳-۲. اهداف فرعی

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

۱-۴. فرضیه‌های پژوهش

۱-۴-۱. فرضیه اصلی پژوهش

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

۱-۴-۲. فرضیه‌های فرعی

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

۲. روش تحقیق

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

۱-۲. جامعه آماری، نمونه و روش نمونه‌گیری

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

۲-۲. روش و ابزار جمع‌آوری اطلاعات

به‌منظور شناخت مسئله و دستیابی به بینش عمیق در مورد مباحث نظری از روش کتابخانه‌ای و برای جمع‌آوری اطلاعات مربوط به فرضیه‌های تحقیق از روش میدانی استفاده شد. پرسشنامه که به‌عنوان ابزار این تحقیق برگزیده شده است مجموعه‌ای از سؤالات کتبی و غالباً مبتنی بر گزینه‌های مشخص است که پاسخ‌دهنده، جواب‌های خود را براساس آن درج می‌کند. در این پژوهش، از سه پرسشنامه (که یکی محقق ساخته و دو پرسشنامه دیگر استاندارد بودند) استفاده گردید. پرسشنامه رهبری تحول‌آفرین باس و آولیو (۲۰۰۰) دارای چهار بعد ملاحظه فردی، ترغیب ذهنی، انگیزش الهام‌بخش

و نفوذ آرمانی تنظیم شده براساس مقیاس لیکرت، که روایی و پایایی آن در پژوهش‌های مختلفی مورد تأیید قرار گرفته است؛ پرسشنامه چابکی سازمانی شریفی و ژانگ (۲۰۰۲) با ۲۹ گویه و ۴ مؤلفه چابکی یعنی سرعت، شایستگی، پاسخ‌گویی و انعطاف‌پذیری که در مقیاس لیکرت تنظیم شده است (صغری سینا، ۱۴۰۱)؛ و نهایتاً پرسشنامه محقق ساخته فساد اداری با ۳۱ گویه تنظیم شده در مقیاس لیکرت. در مورد پرسشنامه فساد اداری، روایی صوری و محتوایی آن با تأیید اساتید و تعدادی از متخصصین و خبرگان بررسی، اصلاح و مورد قبول واقع شد. همچنین مقدار پایایی پرسشنامه فساد اداری ۰/۹۲ به‌دست آمده است؛ بنابراین ابزارهای اندازه‌گیری از پایایی لازم برخوردار بودند.

۲-۳. تجزیه و تحلیل داده‌ها

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

۳. یافته‌های پژوهش

۳-۱. آزمون فرضیه‌های فرعی

۳-۱-۱. تجزیه و تحلیل فرضیه فرعی اول

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

جدول ۴: آزمون ضریب همبستگی فرضیه فرعی اول

مقدار ضریب (r)	سطح معناداری (p)	ضریب تعیین (r^2)
۰/۸۶۳	۰/۰۰۰	۰/۷۵

با توجه به اینکه سطح معناداری به‌دست آمده زیر پنج صدم است ($p < 0.05$) و مقدار ضریب همبستگی ۰/۸۶۳ است، با احتمال ۹۵ درصد می‌توان نتیجه گرفت که میان رهبری تحول‌آفرین و مقابله با فساد رابطه معنادار و مستقیمی وجود دارد. به عبارت دیگر می‌توان چنین بیان داشت که با افزایش سطح رهبری تحول‌آفرین، مقابله با فساد نیز بیشتر صورت خواهد گرفت. همچنین با در نظر گرفتن ضریب تعیین می‌توان بیان کرد ۷۵ درصد تغییرات انجام شده در متغیر مقابله با فساد توسط مدیریت تحول‌آفرین پوشش داده می‌شود.

۳-۱-۲. تجزیه و تحلیل فرضیه فرعی دوم

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

جدول ۵: آزمون ضریب همبستگی فرضیه فرعی دوم

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

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

۳-۱-۳. تجزیه و تحلیل فرضیه فرعی سوم

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

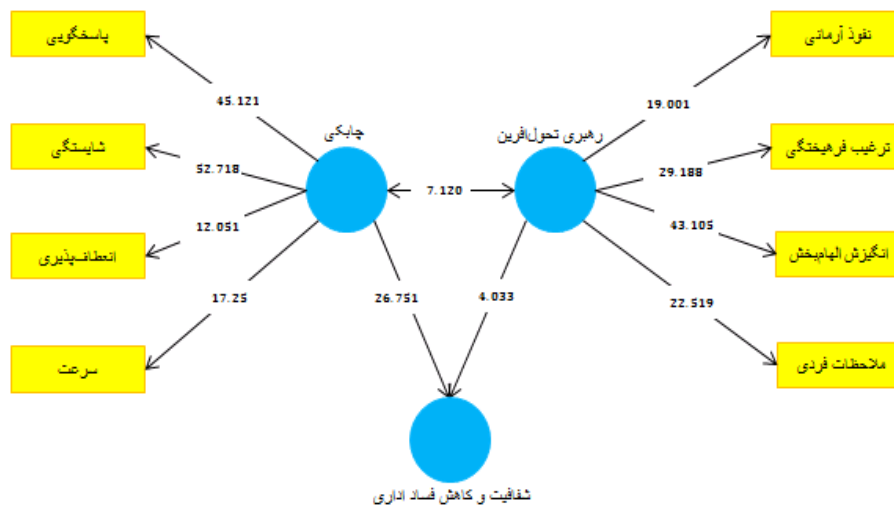
جدول ۶: آزمون ضریب همبستگی فرضیه فرعی سوم

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

با توجه به اینکه سطح معناداری زیر پنج صدم ($p<0.05$) و مقدار ضریب همبستگی $r=0.901$ است، با احتمال ۹۵ درصد می‌توان نتیجه گرفت که میان رهبری تحول‌آفرین و چابکی سازمان رابطه معنادار و مستقیمی وجود دارد. به عبارت دیگر می‌توان چنین بیان داشت که با افزایش سطح متغیر رهبری تحول‌آفرین، سازمان بیشتر به سمت چابکی میل خواهد کرد. همچنین با در نظر گرفتن ضریب تعیین می‌توان بیان کرد ۸۱ درصد تغییرات انجام شده در متغیر چابکی توسط مدیریت تحول‌آفرین پوشش داده می‌شود.

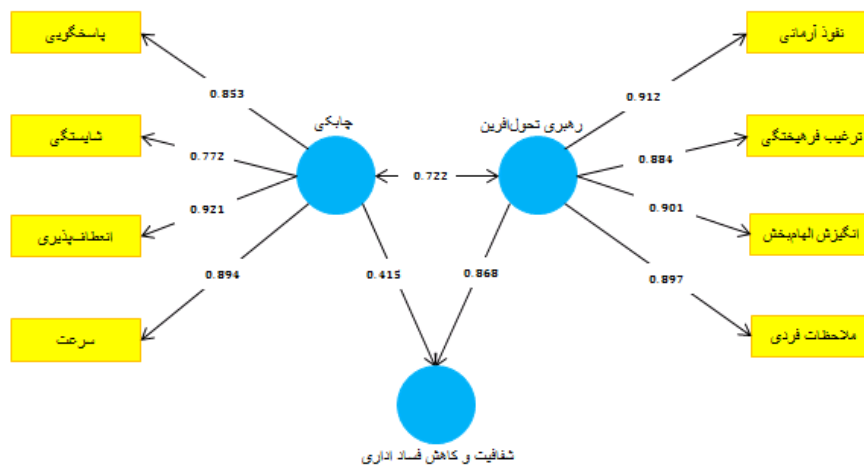
۳-۲. تجزیه و تحلیل فرضیه اصلی

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



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

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



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

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

مقابله با فساد، و متغیر رهبری تحول‌آفرین بر چابکی به ترتیب با میزان بار عاملی ۰/۴۱۵ و ۰/۷۲۲ تأثیرگذار هستند.

جدول ۷: نتایج الگویابی معادلات ساختاری فرضیه‌های پژوهش

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

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

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

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

بحث و نتیجه‌گیری

مقابله با فساد اداری یک موضوع حائز اهمیت در مدیریت ادارات است. فساد، از جمله پدیده‌هایی است که روند توسعه کشورها را به شدت با مشکل مواجه می‌کند. این پدیده می‌تواند علل مختلفی از قبیل اجتماعی، اقتصادی، سیاسی، قانونی و... داشته باشد و از آنجاکه نقش بسیاری بر بهره‌وری و

1. Variance accounted for

اثر بخشی سازمانی دارد مقابله با آن به شدت مورد تأکید است. از مهم ترین عوامل مبارزه با این پدیده، عزم و اراده جدی مقامات ارشد سازمانی و دولت است. روش های مختلفی نیز برای مقابله با فساد ارائه شده اند. مواردی از قبیل خصوصی سازی، روابط عمومی، فرهنگ سازمانی، فناوری اطلاعات و...؛ اما، می توان به صورت تجربی برای هر کدام حداقل یک مثال نقض ارائه داد. مثلاً دانایی فرد (۱۳۸۳) در پژوهش خود چندین مثال ارائه کرد و اعلام داشت: استدلال می شود که فناوری اطلاعات نه تنها اثر قابل ملاحظه ای بر مدیریت فساد ندارد، بلکه در برخی موارد خود فرصت های جدیدی را برای فساد ایجاد می کند؛ بنابراین برای استفاده از فناوری اطلاعات به عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد باید به عوامل دیگری توجه کرد؛ از این رو می توان اذعان داشت فساد پدیده ای بسیار پیچیده است و راهکارهای مبارزه با آن سعی و تلاش جهادی می طلبد.

عدم توجه مدیران به این موضوع مانع از خدمت مؤثر آن ها به جامعه و توسعه و اعتبار سازمان خواهد شد؛ علاوه بر این، زیان های فساد اداری به صورت پیوسته به نسل های بعدی نیز تسری پیدا می کند. امروزه مدیران باید برای رسیدن به اهداف سازمان به اقداماتی دست بزنند که مورد قبول جامعه و مردم باشد. با توجه به اهمیت نقش مدیران در سیاست گذاری سازمان ها و میزان توجه آن ها به مقوله مبارزه با فساد و تأیید رابطه مؤلفه های رهبری تحول آفرین در راستای مبارزه با فساد، پیشنهاد می شود که رهبران به عنوان مدل هایی قوی برای پیروان عمل کنند، به گونه ای که پیروان توسط رهبران شناخته شوند. رهبران باید استانداردهای اخلاقی و معنوی بالایی داشته و کارهای درستی انجام دهند تا عمیقاً مورد احترام و اعتماد پیروان قرار گیرند. آن ها باید به پیروان خود بینش و حس رسالت بدهند و آن ها را ترغیب به پیروی از چشم اندازهایشان کنند.

مدیران باید سعی در زیر سؤال بردن مفروضات موجود نمایند، که این خود زمینه ای برای پیدایش راه های جدید و خلاقانه برای حل مسائل خواهد بود. همچنین باید در سازمان جو مساعد برای ابراز نظر و ایجاد خلاقیت به وجود آورند و از نظرات جدید کمتر انتقاد کنند تا کارکنان بدون ترس از تنبیه یا انتقاد به تفکر پیرامون مسائل بپردازند. از دیگر راه های پیشنهادی برای مقابله با فساد، می توان حل مسئله به صورت گروهی و موازی را از کارکنان خواستار شد؛ به این صورت که افراد مختلف و مطلع درگیر حل مسئله شوند. مدیران باید سعی کنند برای پیروان خود چشم اندازهای متعالی و درعین حال واقع بینانه و خالی از ابهام ترسیم کنند و آن ها را به گونه ای برانگیزانند که نقش خود را بخشی از چشم انداز تصور کنند. مدیران برای این امر باید چنان در پیروان و کارکنان اثر بگذارند که آن ها را به فرار از منافع شخصی خود سوق داده و

متوجه منافع و اهداف بلند سازمانی نمایند. همچنین رهبران باید سعی کنند تا احساس توانمندی در کارکنان ایجاد نمایند و روحیه اعتمادیه‌نفس را در آنان تقویت کنند. از طرفی، تحریک احساسات پیروان نسبت به اهداف سازمانی می‌تواند موجب انگیزش آنان شود ولی باید توجه نمایند که این تحریک نباید از طریق مراجعه به عواطف، بلکه باید با استدلال صورت بگیرد.

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

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

کمترین هزینه و با کیفیت بالا انجام خواهد شد.

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

منابع

- حقیقی، مهدی؛ حامی، محمد و شجاعی، وحید (۱۳۹۷)، «بررسی عوامل مؤثر بر چابکی سازمانی در ادارات ورزش و جوانان استان مازندران»، نشریه مدیریت منابع انسانی در ورزش، سال ۵، شماره ۳، صص ۲۶۲-۲۴۹.
- خوش‌سیما، غلامرضا و جعفرنژاد، احمد (۱۳۸۹)، «ارائه مدل ساختاری چابکی، مزیت رقابتی، و عملکرد سازمان‌های تولیدی ایران»، رفتار مدیریت و پیشرفت، دوماهنامه علمی پژوهشی، سال هجدهم، دوره جدید، شماره ۲.
- دانایی فرد، حسن (۱۳۸۳)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهش‌های مدیریت در ایران، دوره ۹، شماره ۲، صص ۱۱۷-۱۰۱.
- دلاور، علی (۱۴۰۱)، روش تحقیق در روان‌شناسی و علوم تربیتی، آدینه بوک، ویراست پنجم.
- ریبیعی، علی و آصف، هاجر (۱۳۹۱)، «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، مدیریت دولتی، دوره ۴، شماره ۱۰، صص ۵۸-۴۵.
- رستگاری، عباسعلی و مقصودی، طاهره (۱۳۹۵)، «بررسی تأثیر رهبری تحول‌آفرین بر نوآوری سازمانی با نقش میانجی‌گری تسهیم دانش»، فصلنامه علمی - پژوهشی مطالعات مدیریت (بهبود و تحول)، سال بیست‌وپنجم، شماره ۸۰، صص ۱۸۲-۱۵۷.
- رودبارشجاعی، صدرا و جرجرزاده، علیرضا (۱۳۹۴)، «بررسی تأثیر تمرکززدایی مالی و درآمد منابع بر فساد اداری»، دومین کنفرانس بین‌المللی آینده‌پژوهی، مدیریت و توسعه اقتصادی، دانشگاه تربت حیدریه.
- سنجقی، محمدابراهیم (۱۳۸۰)، «تحلیلی بر ماهیت و ابعاد رهبری تحول‌آفرین»، فصلنامه علمی پژوهشی علوم انسانی، دانشگاه الزهراء، سال یازدهم، شماره ۳۷.
- شریفی رنانی، حسین؛ حاجی‌پور، مرضیه و مشرف جوادی، محمدحسین (۱۳۹۲)، «بررسی نقش فناوری

- اطلاعات در کاهش فساد اداری از طریق شفافیت اطلاعات، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی؛ مورد مطالعه: شعب بانک صادرات اصفهان»، فصلنامه علمی پژوهشی پژوهشگاه علوم و فناوری اطلاعات، شماره ۳، صص ۶۷۹-۶۵۹.
- شکری، زینب و خیرگو، منصور (۱۳۸۸)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا خصوصی‌سازی فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، نشریه اطلاعات سیاسی - اقتصادی، پیاپی ۲۶۴، شماره ۱۱-۱۲.
- شهابی، بهنام و جعفرنژاد، احمد (۱۳۸۶)، مقدمه‌ای بر چابکی سازمان و تولید چابک، تهران: انتشارات مؤسسه کتاب مهربان.
- صالحی، مصطفی (۱۳۹۹)، «عوامل بروز فساد اداری از دیدگاه اسلام»، نشریه قانون یار، شماره ۱۴.
- صغری سینا، فاطمه (۱۴۰۱)، «رابطه بین فناوری اطلاعات و ارتباطات و عملکرد شغلی با نقش میانجی چابکی سازمان»، فصلنامه فناوری اطلاعات و ارتباطات در علوم تربیتی، سال دوازدهم، شماره چهارم.
- طباطبایی‌فر، سید محمد (۱۴۰۰)، «بررسی تأثیر چابکی سازمان و اخلاق سازمانی بر عملکرد شغلی کارکنان بانک توسعه صادرات ایران»، فصلنامه پژوهش‌های معاصر در علوم مدیریت و حسابداری، سال سوم، شماره ۸.
- عبداللهی، علی و توکلی جوشقانی، نازنین (۱۳۹۳)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در شفاف‌سازی و کاهش فساد سازمان‌های دولتی»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، شماره ۱۸، صص ۷۳-۹۱.
- فرچ‌پور، فرامرز (۱۳۸۳)، موانع توسعه: بررسی فقر، تبعیض و فساد، چاپ اول، مؤسسه خدمات فرهنگی رسا.
- کمیته مطالعات راهبردی امنیت و نظارت (۱۳۸۷)، «سلامت اداری؛ چالش‌ها و راهکارها»، ماهنامه سلامت اداری، شماره ۱.
- کرمی، داریوش و محمدباقری، مهدی (۱۳۹۶)، «بررسی نقش رهبری تحول‌آفرین، مبادله‌ای و عدم مداخله‌گر بر تعهد سازمانی کارکنان شرکت سایپا کاشان»، دومین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات، دانشگاه آزاد اسلامی نجف‌آباد.
- مام صالحی، پرویز؛ پرندین، کاوه و کرمی، غلامرضا (۱۳۹۸)، «بررسی وضعیت قابلیت‌های چابکی در ادارات امور مالیاتی استان آذربایجان غربی»، حسابداری دولتی، سال پنجم، شماره ۲، پیاپی ۱۰، صص ۱۰۸-۱۰۱.
- مقیم، سید محمد؛ رهبر، امیرحسین و اسلامی، حسن (۱۳۸۶)، معنویت سازمانی و تأثیر آن در اخلاق کارکنان (رویکرد تطبیقی)، فصلنامه اخلاق در علوم و فناوری، سال دوم، شماره ۳، پیاپی ۴.
- مؤمنی، فرشاد و حاجی نوروزی، شیما (۱۳۹۵)، «اقتصاد سیاسی خصوصی‌سازی همراه با فساد»، فصلنامه پژوهشنامه اقتصادی، سال هفدهم، شماره ۶۷، صص ۲۵۲-۲۲۱.
- میرمحمدی، سید محمد و رجائی، هادی (۱۳۹۳)، «رابطه رهبری تحول‌آفرین و مسئولیت اجتماعی سازمان»، فصلنامه علمی پژوهشی مدیریت (بهبود و تحول)، سال بیست و سوم، شماره ۷۴، صص ۱۹-۱.
- نجاتی، ندا (۱۳۸۵)، «فساد اداری و نقش روابط عمومی در کاهش آن»، روابط عمومی، شماره ۴۵.

- نورشاهی، نسرين (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه پیامدهای رهبری و ابعاد سبک رهبری تحول‌گرا در میان رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی شهر تهران»، فصلنامه مطالعات تربیتی و روان‌شناسی، شماره ۳.
- نوریان، میمنت و منصف، ساناز (۱۳۹۶)، «بررسی مروری مدل‌های چابکی سازمانی در سازمان‌های خدماتی»، دومین کنفرانس ملی مدیریت راهبردی خدمات.
- وطن‌خواه، سودابه؛ قربانیان، محسن و قربانیان، عظیمه (۱۳۹۲)، «رابطه همبستگی سبک رهبری مدیران و میزان معنویت در کار کارکنان معاونت توسعه مدیریت و منابع دانشگاه علوم پزشکی تهران»، فصلنامه فقه پزشکی، سال پنجم، شماره ۱۵ و ۱۶، صص ۱۸۵-۱۷۱.
- Azar Adel, Tizro Ali, Moghbel Baarz, Abbas, Anvari Rostami Ali Asghar (2010), "Agile supply chain model; modeling approach commentary - structure", Journal of Management Researches in Iran, Under 14, No. 4, pp. 25-1.
- Bass, B. M & Avolio, B. J. (2007), "Developing Transformational Leadership: 1992 and Beyond". Journal of European Industrial Training.14(5).
- Berson, Y. & Avolio, b. j. (2004), "transformational leadership and the dissemination of organizational goals :A case study of a telecommunication firm". the leadership quarterly, vol.15, pp:625-646.
- Bhargava, A., Bologaita, E., (2004), "Challenging in Asia". Case studies and a frame work for action, The International bank for reconstruction and development.
- Burke, J.M & Collins, K. (2001), "Gender differences in leadership styles and management skills". Women in Management Reviw. Vol 16 .
- Dulewicz, v. (2005), "Assessing leadership styles and organizational context". journal of management psychology , vol.20 , no. 2, pp.105-106.
- Kark, r. (2004), "The transformational leader: who is he? a feminist perspective". journal of organization change management, vol.17, pp:160-170.
- Kingston, C. (2008), "Social Structure and Cultures of Corruption". Journal of Economic behavior & organization". Vol.67, PP. 90-102.
- Levin, M., Satarov, G. (2000), "Corruption and Institutions of Russia". European Journal of political Economy, No.1, Vol.16, PP.113-132.
- Qin, R.; Nembhard, D.A. (2010), "Workforce agility for stochastically diffused conditions A real options perspective". Int. J. Production Economics 125 - 324-334.
- Seppanen, A. M. (2012), "perception of perceived Organizational Support and Affective Organizational Commitment in Radisson Blue Seaside". Thesis Degree Programme in Hotel, Restaurant and Tourism Management.
- Shahkooh, K. A., Shahkooh , S. A., Saghafi, F. & Abdollahi, A. (2008), "A proposal for corruption reduction in developing countries based on e-government". World Applied Sciences Journal, 4, 01- 07.
- Sharifi, H., & Zhang, Z. (2002), "A methodology for achieving agility in manufacturing organization". International journal of production economics, 62 (2), 7-22.
- Talebi Pahn Choleh, Q.A., Zulfiqari Zafarani, R., Moin, K.P. (2021), "presentation of the causal model of academic organizational agility relationships, information technology and organizational culture (case study: Mazandaran university units)". Information Technology Quarterly and Communication in Educational Sciences, 12(2), 152-135, (in Persian).
- Vahdati, H., & Naemi, A.M. (2020), "The Relationship between Information and Communication Technology and Organizational Agility with the Mediating Role of Targeted Organizational Forgetting among the Employees". Journal of Sabzevar University of Medical Sciences, 27(3), 441-451. (in Persian).
- Zain, M., Chehriz, R., & Abdullah, A. (2017), "The Relationship between IT Acceptance and Organizational Agility in Malaysia". AIS Journals, 18 (9), 829- 839.

مطالعه تطبیقی سازوکار کشورهای آلمان و ایالات متحده آمریکا در جلب مشارکت مدنی و رسانه‌ها در راستای مطالبه شفافیت و مبارزه با فساد

مروارید امانی^۱

صادق مرادی^۲

چکیده

فساد، پدیده‌ای غامض و غیرقابل انکار در عصر حاضر است که باعث بروز ناتوانی و ضعف در نهادهای مردم‌سالارانه می‌گردد. فسادستیزی یکی از مهم‌ترین مؤلفه‌های برپایی حکمرانی شایسته به‌شمار می‌رود. در مبارزه با فساد، عوامل متنوعی از قبیل: دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی ایفای نقش می‌نمایند؛ اما با توجه به بی‌طرفی جوامع مدنی، مشارکت آنان در مبارزه با فساد می‌تواند از موفقیت چشمگیری برخوردار باشد. فساد، نمودی غیرقابل انکار بر معضلات بنیادین نهادها می‌باشد و اقدامات قانونی و جوامع مدنی، به‌تنهایی نمی‌توانند در رسیدگی به مشکلات مربوط به فساد موثر باشند؛ زیرا در درازای زمان، جرائم مربوط به فساد از سطح ادارات دولتی تا شرکت‌های خصوصی افزایش را نشان می‌دهد؛ ازاین‌رو، رسانه‌ها می‌توانند با افزایش آگاهی در مورد مشکلات مربوط به فساد، هنجاری اجتماعی و سنجه‌ای اخلاقی از روال فاسد درون جامعه پدید آورند.

پژوهش حاضر با رویکرد تحلیل محتوای کیفی به بررسی نقش جامعه مدنی و رسانه‌های جمعی در مبارزه با فساد و مطالبه‌گری در حوزه شفافیت در کشورهای آلمان و آمریکا می‌پردازد. یافته‌های موجود بیانگر آن است که در کشورهای آلمان و آمریکا، جوامع مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد، اثرگذاری چشمگیری داشته و توانسته‌اند موفقیت شایانی در به چالش کشیدن فساد کسب

۱. پژوهشگر حقوق، مؤسسه آموزش عالی زند شیراز، Morvariid.amanii@gmail.com

۲. پژوهشگر دکتری تخصصی حقوق و مدرس دانشگاه شیراز، Moradi.email@yahoo.com

نمایند. حال آنکه در ایران، مبارزه نهادهای مدنی ضد فساد، هنوز جنبه عملی به خود نگرفته و یا اصولاً چنین نهادهایی، برخلاف تصویب قانون کنوانسیون سازمان ملل در مبارزه با فساد و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، نقشی در مبارزه با فساد نداشته و تاکنون به صورت شایسته و درخور تأسیس نگردیده‌اند؛ از این رو ضروری است برای موفقیت در این مبارزه دشوار، نقش این نهادهای غیردولتی به رسمیت شناخته شود. در این راستا، مطالعه کشورهای موفق به عنوان الگویی کارآمد در این حوزه کمک قابل توجهی در به کارگیری هر چه پُررنگ تر این نهادهای عمومی می نماید.

واژگان کلیدی: سازوکار، جوامع مدنی، رسانه‌ها، آلمان، آمریکا، فساد، گزارش دهندگان تخلف

مقدمه

فساد مسئله‌ای است که در تمام ادوار از گذشته تاکنون گریبانگیر جوامع بشری بوده و فکر و اندیشه انسان‌های آزاده و اندیشمندان متعهد را جهت اصلاح به خود معطوف داشته است. فساد اداری نیز به عنوان یکی از عمومی ترین گونه‌های فساد، پدیده‌ای است که فرای زمان و مکان عمل کرده و با این اوصاف، نه به زمان ویژه‌ای وابسته است و نه مربوط به جامعه خاصی می شود. درواقع می توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد دولت است؛ یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر ساختاری اصولی و منسجم به خود دید، از آن زمان شاید بتوان از فساد اداری به عنوان عضو ناخواسته سازمان برداشت نمود که برآیند تعاملات و برهم کنش‌های گوناگون در درون سازمان و نیز حاصل ارتباط دوسویه سازمان و محیط بیرونی است. فساد اداری به عنوان عاملی مخرب بر کارآمدی نظام اداری، مشروعیت نظام سیاسی، مطلوبیت نظام فرهنگی و اجتماعی خدشه وارد نموده و موجب بروز ناهنجاری در جامعه شده و در نهایت جامعه را به سوی انحطاط و نابودی خواهد کشاند. حکومت‌ها به منظور حفظ مشروعیت خود و جلوگیری از زوال جامعه می بایست با فساد اداری مبارزه نمایند و برای رویارویی با این چالش باید سازوکارهای کشورهای موفق در این حوزه بررسی شود تا در نهایت بتواند به عنوان الگویی کارآمد در سیستم اداری ایران پیاده شود.

یکی از مؤثرترین راهکارها برای مقابله با فساد، شفافیت در راستای آماده سازی بستر برای مشارکت مردم از طریق ایجاد موازنه اطلاعاتی در مبارزه با فساد است. مردم زمانی می توانند با فساد مقابله کنند که نسبت به آن آگاهی داشته باشند. در صورتی که آگاهی نسبت به فساد وجود نداشته باشد، طبیعتاً مبارزه‌ای در مقابل آن صورت نمی گیرد و تجربه نیز نشان داده است که فساد در بستری اتفاق می افتد که انگیزه کافی برای مبارزه با فساد وجود نداشته باشد. انگیزه مقابله با فساد در ابتدا از اطلاعات و آگاهی ناشی می شود و در درجات بالاتر این انگیزه برای تبدیل شدن به اقدامی اثرگذار نیازمند سازوکارهای قانونی، حمایتی و تشویقی است که ضروری است در یک نظام قانونی لحاظ گردد.

در وضعیت حال حاضر که شفافیت به صورت جهان شمول و در سطح استانداردهای «داده باز» (open data) وجود ندارد، به طور طبیعی مبارزه با فساد به دلیل نبود شفافیت اطلاعات کاهش می یابد و به دنبال آن، ارتکاب جرم و فساد تسهیل می گردد. از دیگر مسائل مهم، آن است که در زمان نبود شفافیت به صورت کامل و با تمام استانداردهای تعریف شده، چه نهاد و مؤسسه ای می تواند این ضعف را جبران نموده و این نهاد باید چه خصوصیت هایی داشته باشد تا کارآمدی مقبولی را ثمر دهد.

وجود رسانه ها در هر جامعه ای به مثابه چشم و گوش جامعه است که رفتار دستگاه های مختلف دولتی را رصد می نمایند. رسانه ها می توانند از طریق تهیه اخبار و گزارش های مربوط به فساد مالی، پیگیری و پخش آن، در ترویج فرهنگ فسادستیزی نقش سودبخشی داشته باشند و قبح فساد را به گونه ای افزایش دهند که تحمل ارتکاب به آن، برای جامعه دشوار گردد. زیرا بدون شک رسانه ها منابع قدرتمندی هستند که اهداف متنوعی را تعقیب می کنند (پالتز، ۱۳۹۲: ۲۵۲). آن ها هر روز با انعکاس فساد، بخش عظیمی از داستان ها را، در هر یک از دو بخش انتشار و پخش، در رسانه ها نشان می دهند. رسانه ها در میان منابعی از اطلاعات قرار دارند که مردم می توانند به آن اعتماد کنند و عقاید مردم جهان را حول موضوع های آن بدانند. با توجه به وقوع جرم و جنایت در جهان ما معتقدیم که رسانه اولین منبع اطلاعات است (دوبوا، ۲۰۰۲). وجود رسانه های تخصصی که به طور آزاد در زمینه جمع آوری اخبار و اطلاعات و نقش آن فعالیت می کنند، عاملی اساسی در جهت بازدارندگی محسوب می گردد.

در سلسله نهادها و فعالیت های اداری، همان طور که در نظریه پنجره های شکسته آمده، نبود نظارت و مراقبت می تواند باعث آسان سازی بروز و تکرار فساد شود. برای آنکه رسانه ها بتوانند در جلوگیری از فساد موفق عمل نمایند، باید نخست به اطلاعات دسترسی داشته باشند و دوم تحت نفوذ گروه های فشار قرار نگیرند؛ از این رو رسانه ها، به عنوان ابزار اصلی نظارت، نقش مهمی در اشاعه و رواج شفافیت دارند. بر این اساس، بسیاری از حکومت ها، سطح فساد خود را در بخش دولتی، با بهبود کارآمدی امور داخلی و رابطه با شهروندان کاهش داده اند.

نویسندگان در این مقاله برآنند تا به پرسشی مهم و اساسی پاسخ دهند: سازوکارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه ها در راستای مبارزه با فساد شامل چه مواردی می گردد؟ در کنار این پرسش، پرسش های دیگری نیز مطرح می شود؛ تجربه کشورهای موفق، به طور خاص آلمان و آمریکا، در مبارزه با فساد چیست؟ نقش جامعه مدنی و رسانه ها در این پیکار تا چه حد حیاتی است؟ آیا جامعه مدنی بدون پشتیبانی رسانه ها می تواند به خوبی ایفای نقش نماید؟ آیا رسانه هایی که در مالکیت و

انحصار دولت هستند می‌توانند به امر نظارت به شایستگی جامعه عمل ببوشانند؟ پژوهش حاضر در دو فصل، سازوکار کشور آلمان در فصل نخست و سازوکار کشور آمریکا در فصل دوم، به پرسش اصلی مطروحه پاسخ و در انتها با پاسخ به سایر پرسش‌های عنوان شده، به نتیجه‌گیری می‌پردازد. این پژوهش با رویکرد تحلیل محتوای کیفی، از طریق مراجعه به منابع کتابخانه‌ای به گردآوری اطلاعات و ارائه راهکارهای اجرایی در زمینه سازوکارهای مشارکت مدنی و رسانه‌ها پرداخته است. همچنین، به لحاظ نحوه به‌کارگیری نتایج در زمره پژوهش‌های کاربردی قرار می‌گیرد.

۱. سازوکارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در کشور آلمان

آلمان یکی از توسعه‌یافته‌ترین کشورهای دنیا محسوب می‌گردد. براساس آخرین آمار سازمان شفاف‌سازی بین‌المللی، آلمان در سال‌های ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰ میان ۱۸۰ کشور جهان با نمره شاخص فساد ۸۰، در رتبه هشتم قرار داشته است (تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۸، ۲۰۱۹ و ۲۰۲۰). برخلاف کشورهایی که میزان رشوه در آن کشور قابل توجه است، برخی از نظریه‌پردازان آلمانی نظیر «تئودور اشنبرگ» (T. Eschenberg) در آلمان بر این عقیده بوده‌اند که ادارات دولتی نسبت به فساد، به‌ویژه رشوه‌خواری حساس بوده و در طول یک قرن و نیم گذشته با شرافت و درستکاری انجام وظیفه کرده‌اند (اشنبرگ، ۱۹۷۰: ۲۵۹). این نظریه اشنبرگ امروزه مورد تردید واقع شده و بسیاری معتقدند که فساد اداری در آلمان کاملاً ریشه‌کن نگشته و به‌رغم افزایش حساسیت افکار عمومی نسبت به فساد اداری و مالی، نمونه‌های بسیاری از فساد مالی سازمان‌یافته در ادارات دولتی دیده می‌شود که در سال‌های پیشین کمتر وجود داشته است. این امر نشان از آن دارد که در کشورهایی با نمره بالا در شاخص ادراک فساد نیز، مسئله فساد قابل انکار و چشم‌پوشی نبوده و در این کشورها نیز وجود سازوکارهایی برای مبارزه با فساد و مطالبه شفافیت حیاتی است تا بتوان در آینده از بروز چنین مسائلی جلوگیری کرد. با این مقدمه، نظری بر سازوکارهای مبارزه با فساد در آلمان در راستای شفافیت‌خواهی و فسادستیزی می‌افکنیم.

۱-۱. جامعه مدنی، مشارکت مدنی و رسانه‌ها

یکی از وظایف کلیدی سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها در مبارزه با فساد، ایجاد تقاضای شفافیت و پاسخ‌گویی نهادهای دولتی و نمایندگان آنهاست. این امر را می‌توان به‌عنوان مثال از طریق تبلیغات و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی به‌دست آورد. جامعه مدنی و رسانه‌ها اصلاحات را به‌سرعت انجام می‌دهند و درعین حال به‌عنوان شرکای دولت‌ها و ادارات در اجرای

اقدامات ضدفساد عمل می‌نمایند. رسانه‌های مستقل و رسانه‌های اجتماعی جدید نقش مهمی در افشا و گزارش رویدادهای فساد دارند. رسانه‌ها و جامعه مدنی می‌توانند به‌عنوان نهادهای نظارتی مستقل عمل و دولت‌ها را در مورد اجرای اقدامات ضدفساد پاسخ‌گو نمایند.

امروزه اصطلاح «جامعه مدنی» به بخشی از جامعه اطلاق می‌گردد که بین دولت و بخش خصوصی قرار دارد. جامعه مدنی شامل تمام مشارکت شهروندان یک کشور از طریق انجمن‌ها و اشکال مختلف ابتکارات و جنبش‌های اجتماعی است. این موضوع شامل تمام فعالیت‌هایی می‌گردد که سودمحور نیستند و به منافع سیاسی حزبی وابسته نیستند. در مبارزه با فساد، اغلب شهروندان، سازمان‌های غیردولتی تخصصی، رسانه‌ها، سازمان‌های ملی حقوق بشر، کلیساها، سازمان‌های امدادی، بنیادها و انجمن‌ها سهمی کلیدی دارند.

نتایج بهار عربی نشان می‌دهد که جنبش‌هایی با سطح رسمی پایین نیز می‌توانند نقش محوری در انقلاب‌های حکومتی ایفا نمایند. آموزش مبارزه با فساد در مدارس، از طریق مؤسسات مذهبی، در محل کار و مراکز اجتماعی و روابط عمومی و کارزارها، آگاهی را ایجاد می‌نماید. این امر آن‌ها را به ابزار مهمی در مبارزه با فساد تبدیل می‌نماید که برای فرایندهای تغییر بلندمدت تنظیم شده است.

در سطح جهانی، سازمان‌های غیردولتی بین‌المللی نقش محوری در توسعه بیشتر دستور کار مبارزه با فساد دارند؛ برای مثال، (BMZ)^۱ از ابتدا با شفافیت بین‌الملل همکاری کرده است. آلمان از طریق مشارکت توسعه، بخش‌های ملی منتخب شفافیت بین‌الملل را از جمله با اختصاص کارشناسان یکپارچه ارتقا می‌دهد. همچنین از سازوکارهای جامعه مدنی در نظارت بر مدیریت مالی عمومی، به‌ویژه در سطح محلی حمایت می‌نماید.

یک مثال عملی در این خصوص، پیگیری بودجه توسط سازمان‌های جامعه مدنی (NGOs) است. از سال ۲۰۰۷، شرکت توسعه آلمان از سازمان‌های جامعه مدنی در کامرون در ردیابی بودجه عمومی حمایت نموده است؛ درحالی‌که بودجه عمومی در ساخت مدارس سرمایه‌گذاری می‌شد، سازمان‌های جامعه مدنی همراه با دانش‌آموزان مدارس و والدین آسیب‌دیده با بی‌نظمی‌های قابل توجهی مواجه شدند. ساختمان‌های مدرسه‌ای برنامه‌ریزی شده متعدد هرگز ساخته نشده بودند و پول توسط بازیگران فاسد که صرفه‌جویی نادرست در مصالح ساختمانی می‌کردند، اختلاس شده بود. اعمال مرتبط با روابط عمومی که توسط سازمان‌های غیردولتی انجام می‌شود، فشار بر دولت را برای تضمین شفافیت بیشتر و نشان دادن پاسخ‌گویی افزایش داد.

۱. در مقاله حاضر، وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان (BMZ) چارچوبی را برای پیشگیری و کنترل مؤثر فساد و اقدامات مورد نیاز در همکاری‌های توسعه آلمان تعریف می‌کند.

بنیادهای سیاسی آلمان به همراه پارلمان‌ها، سازمان‌های غیردولتی و دانشگاه‌ها روی موضوعات مرتبط با فساد کار می‌کنند؛ برای مثال، بنیاد کنراد آدناور (Konrad Adenauer Foundation)، همراه با شفافیت بین‌الملل، خطر فساد در تأمین مالی احزاب در مالزی را بررسی کرده است. اصلاحات قانون انتخابات و اتهامات فساد که ممکن است در پی داشته باشد نیز موضوعاتی هستند که از طریق این کار در بسیاری از کشورها؛ به عنوان مثال توسط بنیاد فردریش ایبرت در السالوادور (Friedrich Ebert Foundation) یا بنیاد کنراد آدناور در هند، به آن پرداخته می‌شود. مبارزه با فساد اغلب به عنوان یک موضوع فرابخشی تلقی می‌شود و در نتیجه، در بسیاری از پروژه‌ها، به ویژه در زمینه حکمرانی خوب، ادغام می‌گردد.

آلمان تصمیم دارد تا در آینده همکاری‌های توسعه‌ای خود را با سازمان‌های جامعه مدنی گسترش دهد. در یک نقطه مناسب در حین ارزیابی اقدامات جدید، سازمان‌های مجری با جامعه مدنی در کشورهای شریک مشورت خواهند کرد و در صورت لزوم این کنشگران را به عنوان دیده‌بان‌های خارجی در برنامه‌ها ادغام خواهند نمود. نهادهای دولتی در اجازه مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها، در مدیریت حرفه‌ای این فرایندهای مشارکتی و در حفظ گفتگوی سازنده در مورد مشاهدات خود با کنشگران جامعه مدنی، حمایت خواهند شد؛ چه ساختارهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی باید شفاف گردند.

کنشگران جامعه مدنی در کشورهای شریک باید قادر به بیان و ابراز منافع خود باشند. آن‌ها باید به اطلاعات دسترسی داشته باشند و به آن‌ها اجازه داده شود در فرایندهای سیاسی و اقتصادی که آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد شرکت نمایند. این امر مستلزم وجود چارچوب‌ها، فرایندها و رویه‌های قانونی و سیاسی مناسب است. علاوه بر این، اثربخشی جامعه مدنی باید از طریق توسعه ظرفیت تقویت گردد. این امر شامل تقویت مهارت‌ها و صلاحیت‌های کنشگران جامعه مدنی، ایجاد توسعه سازمانی و بهبود قابلیت شبکه‌سازی سازمان‌ها است تا سازمان‌هایی با اهداف مشابه بتوانند با یکدیگر همکاری نمایند. از آنجایی که سازمان‌های جامعه مدنی و رسانه‌ها نیز از فساد مصون نیستند و در برخی کشورها حتی ممکن است بخشی از سیستم قدرت فاسد باشند، مهم است که از خود در برابر فساد محافظت کنند، وظیفه پاسخ‌گویی خود را انجام دهند و شفاف عمل کنند. ارتقای مدیریت یکپارچگی در سازمان‌های جامعه مدنی باید بخشی جدایی‌ناپذیر از حمایت جامعه مدنی باشد. نمونه‌های خوب چنین مدیریت یکپارچه‌ای شامل توصیه‌های شفافیت بین‌الملل در مورد جلوگیری از فساد در کمک‌های بشردوستانه (تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۰۸) و آیین‌نامه رفتار منتشر شده (فقط به زبان آلمانی) توسط سازمان مادر سازمان‌های غیردولتی

توسعه در آلمان (VENRO) با عنوان شفافیت، حکومت سازمانی و نظارت است (تارنمای سازمان مادر سازمان‌های غیردولتی توسعه در آلمان، ۲۰۱۱).

اجرای وظیفه یک دیده‌بان توسط گروه‌ها و افراد جامعه مدنی مستلزم این است که افشاگران از حمایت تضمین‌شده برخوردار باشند؛ بنابراین، کار مسئول مبارزه با فساد شامل مشاوره به کشورهای شریک در طراحی چارچوب قانونی خود برای حمایت از افشاگران در هماهنگی با قطعنامه‌های اجلاس سران G20 سنول (تارنمای دولت فدرال، ۲۰۱۰)، به‌منظور محافظت از افشاگران در برابر آزار و اذیت قانونی یا تبعیض است. اقداماتی که صورت می‌پذیرند، عبارت‌اند از: وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان با کنشگران جامعه مدنی در برنامه‌ریزی و اجرای پروژه‌های ضدفساد در کشورهای شریک مشورت می‌نماید.

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان از جامعه مدنی و رسانه‌ها در پیشگیری و کنترل فساد حمایت کرده و این شامل محافظت از افشاگران نیز می‌شود.

توسعه ظرفیت سازمان‌های جامعه مدنی شامل تقویت ظرفیت‌های فردی کارکنان، ظرفیت‌های شبکه‌سازی سازمان‌ها و حمایت از توسعه نهادی (از جمله مدیریت یکپارچگی داخلی) می‌گردد. همچنین شامل همکاری با دولت‌ها برای ایجاد یک چارچوب قانونی است که فعالان جامعه مدنی را قادر می‌سازد تا وظایف خود را انجام دهند.

وزارت همکاری اقتصادی و توسعه آلمان به مؤسسات دولتی در چگونگی مشارکت مؤثر کنشگران غیردولتی مشاوره می‌دهد.

۲-۱. بخش خصوصی

بخش خصوصی می‌تواند از دو طریق تحت تأثیر فساد قرار گیرد. نخست اینکه می‌تواند خود باعث ایجاد فساد گردد؛ به‌عنوان مثال از طریق رشوه دادن به مقامات، شرکای تجاری یا سایر تصمیم‌گیرندگان. نمونه‌هایی از این امر را در ادامه مورد بررسی قرار می‌دهیم.

نمونه نخست رسوایی رشوه‌خواری مونیخ می‌باشد. در مارس ۲۰۰۴ و در کمال حیرت عموم، پلیس وارد دفاتر مونیخ ۱۸۶۰ شد که دومین باشگاه بزرگ فوتبال آلمان بوده و تحت ریاست کارل هینز ویلد موزر (Karl Heinz Wildmoser) اداره می‌شد. در این یورش، کارل هینز به‌همراه پسرش که هم‌نام اوست بازداشت شدند. این اشخاص متهم بودند که به‌همراه دو نفر دیگر، پورسانت‌هایی به ارزش ۲.۸ میلیون یورو در جریان قرارداد ایجاد استادیوم جدید فوتبال که قرار بود نخستین مسابقه فوتبال جام جهانی ۲۰۰۶ در آن برگزار شود، دریافت کرده‌اند (فایننشال تایمز، گزارش جهانی فساد، ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵، ص ۱۵۰).

ماجرای این قرار است که دو باشگاه عمده فوتبال مونیخ یعنی بایرن مونیخ و مونیخ ۱۸۶۰، در آن زمان به طور اشتراکی از یک استادیوم - که در سال ۱۹۷۲ برای بازی‌های المپیک ساخته شده بود - استفاده می‌کردند. در سال ۱۹۹۷، باشگاه بایرن مونیخ تصمیم گرفت تا برای میزبانی مسابقات فوتبال یک استادیوم مخصوص جدید بسازد، هرچند که انجام این پروژه چند سال بعد یعنی در پاییز ۲۰۰۱ شروع شد. برای این منظور دو باشگاه یک شرکت سهامی مشترک تشکیل دادند و مدیریت آن را به کارل هینزویلدمورز پسر و شرکت با مسئولیت محدود مونیخ‌نر (Munchener Stadion GmbH) واگذار کردند. از آن زمان به بعد، آنچه که اتفاق افتاد در هاله‌ای از ابهام بود و از شفافیت کمتری برخوردار بود.

نمونه دیگر را می‌توان در مورد مانسمان جست‌وجو کرد. در ژانویه ۲۰۰۴ دادگاه جنجالی چندین عضو برجسته از نخبگان تجاری آلمان به اتهام نقض وظیفه امانتداری برگزار شد که اتهام آن‌ها تصرف غیرقانونی شرکت مانسمان (Mannesmann AG) به وسیله ودفون (Vodafone) در فوریه ۲۰۰۰ بود. اتهام اصلی وارده، دریافت رشوه و پاداش‌هایی در حدود ۵۷ میلیون یورو توسط مدیرعامل مانسمان قبلی بود که کلاوس اسر (Klaus Esser) و دو نماینده بلندپایه کمپانی، متهمان اصلی آن بودند. با وجود اینکه وکلای مدعی العموم (دادستان‌ها) اصرار داشتند که اسر، به خاطر پذیرش تملک، مرتکب دریافت رشوه شده است اما دادگاه این موضوع را به دلیل نبود مدارک و شواهد نپذیرفت و متهمان را تبرئه کرد.

طریقه دیگر آنکه ممکن است بخش خصوصی توسط اخاذی یا سیستم‌های فاسد نیز آسیب ببیند. این امر هم بر شرکت‌های بین‌المللی که در کشورهای شریک فعالیت می‌کنند و هم بر شرکت‌های ملی تأثیر می‌گذارد. آگاهی در حال تغییر از این دو روشی که کسب‌وکارها می‌توانند تحت تأثیر قرار گیرند، منجر به تشدید قوانین، به علاوه ابتکارات و دستورالعمل‌های بین‌المللی، و همچنین ابتکاراتی برای خودتنظیمی توسط خود بخش خصوصی گشته است.

استانداردهای رفتار شرکتی در معاملات تجاری بین‌المللی؛ برای مثال، توسط کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (OECD) در مورد مبارزه با رشوه از مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی (تارنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۱۹۹۹) و دستورالعمل سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای شرکت‌های چندملیتی (۲۰۰۰) تنظیم و منتشر می‌گردند. آن‌ها از شرکت‌ها می‌خواهند که با رشوه، هرگونه تقاضا و اخاذی مبارزه کنند (تارنمای سازمان همکاری و توسعه اقتصادی، ۲۰۱۱). دستورالعمل‌ها، همچنین، استانداردهایی را برای مسئولیت شرکت در زمینه‌های مرتبط با فساد تعیین می‌نمایند.

در همکاری‌های توسعه، آلمان از طریق بخش خصوصی برای مبارزه با فساد همکاری می‌نماید. این سازمان از کسب‌وکارها می‌خواهد که مسئولیت‌های شرکتی را برای توسعه انجام داده و آن‌هایی را که انجام می‌دهند ترویج نماید (تارنمای وزارت همکاری و توسعه آلمان، ۲۰۱۱). در عین حال از ابتکارات خودتنظیمی - معمولاً در سطح بین‌المللی - و از شرکت‌های کوچک و متوسط در کشورهای شریک در توسعه سیستم‌های انطباق حمایت می‌کند.

بخش خصوصی به یک شریک فعال در اجرای اقدامات ضدفساد تبدیل شده است. این امر منجر به تعداد زیادی از مشارکت‌های توسعه‌ای با بخش خصوصی و ابتکاراتی برای خودتنظیمی توسط بخش خصوصی گشته است. در مورد اخیر، کسب‌وکارها با حداقل استانداردهای پیشگیری از فساد موافقت می‌نمایند. نمونه‌های قابل توجه ویژه شامل: اصول تجاری شفافیت بین‌المللی؛ کمیسیون مسئولیت‌پذیری شرکتی و مبارزه با فساد اتاق بازرگانی بین‌المللی (ICC)؛ ابتکار مجمع جهانی اقتصاد مشارکت در برابر فساد (PACI) و پیمان جهانی است. مورد اخیر ابتکاری از سازمان ملل است که در آن مشاغل متعهد به مبارزه با انواع فساد هستند. این ابتکار از همان ابتدا مورد استقبال و ترویج آلمان قرار گرفت. ابتکارات مذکور برای خودتنظیمی پتانسیل عمده‌ای را به‌ویژه در سطح کشور در خود جای داده‌اند.

یک مثال کاربردی در این خصوص پورتال تجاری مبارزه با فساد است. پورتال مبارزه با فساد تجاری یک پورتال اینترنتی است که اطلاعات دقیق کشور و ابزارهای مفیدی را برای مقابله دقیق با خطرات فساد ارائه می‌دهد. این شرکت عمدتاً از شرکت‌های کوچک و متوسطی که در کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای نوظهور فعالیت تجاری دارند در اجرای مدیریت ریسک کاربردی پشتیبانی می‌نماید. این پورتال براساس مشارکت عمومی - خصوصی بین دولت‌های دانمارک، آلمان، بریتانیا، هلند، نروژ، اتریش و سوئد و شبکه مشاوره جهانی است (تارنمای ضدفساد: www.anti-corruption.com، بی‌تا).

یک راهکار مناسب برای دستیابی به این هدف از طریق ترتیبات همکاری با مشاغل آلمانی است که در کشورهای شریک فعالیت می‌کنند و همچنین با کمیته‌های ملی اتاق بازرگانی بین‌المللی (ICC)، انجمن‌های تجاری محلی، اتاق‌های بازرگانی، انجمن‌های حرفه‌ای و اتحادیه‌های کارگری؛ مدارس حرفه‌ای و سایر مؤسسات آموزشی تخصصی نیز شرکای احتمالی برای همکاری توسعه آلمان در هنگام اجرای اقدامات برای ترویج مبارزه با فساد در بخش خصوصی هستند. پروژه‌های حکومتی که یکپارچگی، شفافیت و کارایی را در مدیریت دولتی ارتقا می‌دهند؛ همچنین، به کاهش فساد در رابطه با بخش خصوصی کمک می‌نمایند. تدابیری از این دست،

اغلب بر بخش‌هایی از دولت متمرکز می‌شود که به دلیل تماس مکرر با بخش خصوصی یا به دلیل این واقعیت که حجم زیادی از بودجه بین بخش‌های دولتی و خصوصی جریان دارد، به‌ویژه در معرض فساد قرار دارند. این امر، به‌عنوان نمونه، در مورد تدارکات عمومی و اداره مالیات و گمرک اعمال می‌گردد.

درعین حال، بخش خصوصی به‌عنوان یک کنشگر به‌تنهایی در مبارزه با فساد عمل می‌کند. با معرفی سازوکارهای داخلی خود برای جلوگیری و کشف فساد، کسب‌وکارهای بیشتری از خود در برابر رشوه و فساد محافظت می‌نمایند. سیستم‌های یکپارچگی یا انطباق از این نوع در حال حاضر در شرکت‌های بزرگ چندملیتی گسترده شده‌اند. اقدامات مؤثری که در بخش خصوصی توسط کشور آلمان اتخاذ و به اجرا گذاشته می‌شوند، عبارت‌اند از:

وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان از اجرای استانداردهای کنوانسیون سازمان همکاری و توسعه اقتصادی در مورد مبارزه با رشوه دادن به مقامات دولتی خارجی در معاملات تجاری بین‌المللی حمایت می‌نماید.

به‌عنوان بخشی از رویکردهای خود برای ارتقای توسعه بخش خصوصی در کشورهای شریک، وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان برای تشویق شرکت‌ها به رعایت استانداردهای تعیین‌شده در دستورالعمل‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی کار کرده و از سازمان‌های بین‌المللی و جوامع کمک‌کننده می‌خواهد که به‌طور مداوم از استانداردها حمایت نموده و برای نظارت بین‌المللی بر رعایت این تعهدات بین‌المللی فشار بیاورند.

وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان از شرکت‌های کوچک و متوسط محلی در کشورهای شریک در ایجاد سیستم‌های انطباق، همچنین با همکاری شرکت‌های آلمانی فعال در سطح بین‌المللی حمایت می‌نماید.

وزارت همکاری‌های اقتصادی و توسعه آلمان از رویکردهای ارتقای استانداردهای خودتنظیمی و یکپارچگی در طرح‌های چندجانبه حمایت می‌نماید.

۲. ساختارهای مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در کشور آمریکا

ایالات متحده آمریکا یکی از کشورهای موفق در زمینه مبارزه با فساد است. نمره شاخص فساد (CPI) در سال ۲۰۱۸، نمره ۶۹ در سال ۲۰۱۹ و نمره ۶۷ در سال ۲۰۲۰ میلادی معرف این واقعیت است که این کشور توانسته است براساس شاخص فساد سازمان شفاف‌سازی بین‌الملل در زمره ۲۵ کشور اول دنیا در امر مهار و کنترل فساد قرار گیرد. این موضوع به‌واسطه

آمارهای داخلی ارائه شده در این کشور نیز تأیید می‌گردد.

البته موارد مذکور نشان‌دهنده این مطلب نمی‌باشد که این کشور از فساد مبرا است. واقعیت دنیای معاصر حاکی از این امر است که تمامی دولت‌های کنونی از تمامی طیف‌های سیاسی و در هر کشوری و با هر سطحی از توسعه تحت تأثیر رسوایی‌های فساد قرار می‌گیرند. شواهد فراوانی وجود دارد که نشان می‌دهد در دهه‌های اخیر، مسئله فساد به عنوان یکی از مسائل فراگیر جهان کنونی اهمیت بیشتری یافته است. در این میان آمریکا و سایر کشورهای توسعه یافته نیز از این امر مستثنی نیستند و قطعاً سطحی از فساد را دارا هستند. منتها واقعیت امر این است که امروزه میزان شیوع فساد در مقایسه بین دو دسته کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه، در بین کشورهای دسته دوم بیشتر و شایع تر است. این فصل در تلاش است به ارزیابی نقش رسانه‌ها و جامعه مدنی در افشای فساد و پیشگیری و مبارزه با آن و بررسی سازوکار گزارش‌دهندگان تخلف در مبارزه با فساد در آمریکا بپردازد.

۲-۱. رسانه‌ها به عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد

بررسی مشکل فساد - چه در یک اداره پلیس، سازمان اطلاعات مرکزی، یا یک شرکت بزرگ مانند ITT - نشان می‌دهد که تلاش‌های پایدار عمده برای کنترل این مشکل تقریباً همواره به یک محرک خارجی نیاز داشته است. این محرک اغلب توسط یک روزنامه ارائه شده است. برای نمونه، فعالیت‌های غیرقانونی آژانس اطلاعات مرکزی توسط سیمور هرش (Seymour Hersch) از نیویورک تایمز فاش شد و منجر به سه تحقیق جداگانه دولتی در مورد فعالیت‌های اطلاعاتی نادرست در ایالات متحده شد.

بسیاری از نمونه‌های دیگر را می‌توان از تحقیقات روزنامه‌ها ذکر کرد که به عنوان کاتالیزور اولیه برای اصلاحات عمل کردند. این نمونه‌ها این حقیقت را نشان می‌دهند که هیچ انحصاری در فساد در اختیار پلیس نیست. نمونه‌های مذکور، حداقل به طور ضمنی، این سؤال پیچیده را نیز مطرح می‌کنند که چگونه یک روزنامه یا سازمان خبری تلویزیونی باید به نهادهای دولتی و خصوصی که پوشش می‌دهد بنگرد و آن‌ها را مورد ارزیابی خود قرار دهد.

رسانه‌ها می‌توانند به عنوان نیرویی در برابر فساد عمل نمایند؛ به روش‌هایی که هم مشهود و هم نامشهود است. روش‌های مشهود و قابل شناسایی که رسانه‌های خبری این کارکرد را انجام می‌دهند، شامل مواردی است که در آن‌ها می‌توان نوعی پیامد مشهود را به یک خبر یا مجموعه‌ای از داستان‌های خاص نسبت داد؛ به عنوان مثال، شروع تحقیقات توسط مقامات، لغو قانون یا سیاستی که فضایی مملو از فرصت‌های فساد را ایجاد می‌نماید، استیضاح یا استعفای اجباری یک

سیاستمدار متقلب، اخراج یک مقام رسمی، شروع مراحل قضایی، صدور توصیه‌های عمومی توسط یک نهاد ناظر و غیره. در مقابل، اثرات نامشهود را می‌توان به‌عنوان آن دسته از نظارت‌هایی که از فساد برآمده از فضای اجتماعی گسترده‌تر افزایش پلورالیسم سیاسی، زنده‌کردن بحث‌های عمومی و افزایش احساس مسئولیت‌پذیری در میان سیاستمداران، مؤسسات و نهادهای عمومی که محصول جانبی یک رسانه خبری مستقل و سخت‌گیر هستند، توصیف نمود.

روش‌های مشهودی که روزنامه‌نگاری می‌تواند برای مهار فساد انجام دهد، اشکال گوناگونی دارند. مشهودترین در میان آن‌ها هنگامی است که بوروکرات‌های فاسد یا صاحبان مناصب دولتی، پس از اینکه اعمال خلاف آن‌ها در معرض دید عموم قرار می‌گیرد، استیضاح، محاکمه یا مجبور به استعفا می‌گردند. بااین‌حال، روزنامه‌نگاری همچنین مستقیماً برای مهار فساد به روش‌های دیگر که به این اندازه مشهود نبوده، اما مسلماً به همان اندازه مهم هستند، عمل می‌نماید؛ برای مثال، گزارش‌دهی ممکن است نهادهای عمومی را وادار کند تا تحقیقات رسمی در مورد اتهامات فساد را آغاز نمایند. علاوه‌براین، گزارش‌های خبری یافته‌های نهادهای عمومی مبارزه با فساد را منتشر می‌نمایند؛ در نتیجه، مشروعیت این نهادها را تقویت نموده و سهولت دخالت طرف‌های ذی‌نفعی که قدرت را در دست دارند، در کارشان کاهش می‌دهند. برعکس، زمانی که روزنامه‌نگاری نقص‌ها و حتی فساد را در بدنه‌های مختلف دولت (دادگاه‌ها، پلیس و گروه‌های ویژه مبارزه با فساد) آشکار می‌نماید، فساد تحت کنترل قرار می‌گیرد. علاوه‌براین، اگر فشار عمومی ناشی از آن منجر به اصلاح آن ارگان‌ها شود، اثربخشی و پتانسیل بلندمدت رسانه‌ها برای عمل به‌عنوان وزنه تعادل در برابر فساد تقویت می‌گردد.

مواردی وجود دارد که گزارش در مورد رفتارهای فاسد یا مشکوک اخلاقی منجر به تحقیقات فوری، پیگرد قانونی یا استعفا نمی‌گردد، اما خشم عمومی را برمی‌انگیزد که نوع دیگری از تحریم را اعمال می‌نماید: شکست انتخاباتی در صندوق رأی برای یک صاحب‌منصب منتخب یا کل دولت. روزنامه‌نگاری سخت‌گیرانه همچنین می‌تواند نقص‌هایی را در سیاست‌ها، قوانین یا مقررات آشکار نماید که فضایی را برای فساد و در نتیجه فشار برای اصلاحات ایجاد می‌نماید. همچنین، حتی قبل از اینکه هر چیزی منتشر گردد، پرس‌وجو از خبرنگاران در مورد تخلفات آشکار می‌تواند پاسخ‌های پیشگیرانه را از سوی مقاماتی که مشتاق محافظت از چهره عمومی مؤسسه خود قبل از پخش هرگونه ادعا هستند، در پی داشته باشد. آنچه در ادامه بدان پرداخته می‌شود، بحث مفصل‌تری از این تأثیرات مشهود گوناگون است که روزنامه‌نگاری در مهار فساد دارد. در صورت امکان، نمونه‌های معاصر ارائه می‌گردند تا به نشان دادن چگونگی انجام این کار توسط روزنامه‌نگاری کمک نمایند.

۱-۱-۲. تحقیق و تفحص و افشای مقامات و صاحب‌منصبان فاسد

بارزترین نمونه‌های پتانسیل روزنامه‌نگاری برای مهار فساد را هنگامی می‌توان مشاهده نمود که سیاستمداران یا سایر مقامات ارشد دولتی شغل خود را در نتیجه اعتراض عمومی یا اقدامات قانونی که به دنبال گزارش‌های بی‌باکانه درباره فساد انجام می‌گردد، از دست می‌دهند. یافتن نمونه‌هایی از این نوع نتایج کار دشواری نیست؛ به‌ویژه از آمریکای لاتین، جایی که افزایش گزارش‌های رسانه‌ها در مورد فساد در دهه گذشته باعث شد تا حداقل سه رئیس دولت از سمت خود کناره‌گیری کنند، یعنی ابدالا بوکارام (Abdala Bucaram) از اکوادور، کارلوس آندرس پرز (Carlos Andrés Pérez) از ونزوئلا و فرناردو کولور دی ملو (Fernando Collor de Mello) از برزیل.

سران کشورها از اهداف منحصربه‌فرد چنین گزارش‌های تحقیقی سخت‌گیرانه‌ای دور بوده‌اند. وزرای کابینه، اعضای مجلس نمایندگان ایالات متحده شغل خود را در نتیجه غیرمستقیم یا مستقیم گزارش رسانه‌ها از دست داده‌اند؛ به‌عنوان مثال، در ایالات متحده، دن روستنکوفسکی (Dan Rostenkowski)، یکی از اعضای سابق مجلس نمایندگان، پس از انتشار مجموعه‌ای از گزارش‌های تحقیقاتی شیکاگو سان تایمز در طول دو سال و نیم، کرسی کنگره خود را از دست داد. این مجموعه نشان داد که چگونه روستنکوفسکی به‌عنوان رئیس کمیته قدرتمند راه‌ها و ابزار مجلس، صدها هزار دلار از بودجه مبارزات انتخاباتی و کمک‌های کنگره دریافت نموده است.

هنگامی که مقامات دولتی شغل خود را در نتیجه اینکه آن‌ها را متهم به فساد می‌دانند از دست می‌دهند، انواع عوامل بازدارنده مرتبط با فساد، مانند تحقیر عمومی، از دست دادن اعتبار، موقعیت اجتماعی و درآمد و سایر موارد، به‌طور همزمان تقویت می‌گردند. علاوه‌براین، آشفتگی سیاسی به‌دنبال برکناری افسران عالی‌رتبه به افزایش استانداردهای مسئولیت‌پذیری عمومی کمک و در نتیجه عامل بازدارنده دیگری در برابر فساد توسط دیگران در آینده ایجاد می‌نماید. این نتایج شامل استعفاها، تحقیقات، حتی پیگرد قانونی مقامات برجسته، ازجمله سران کشورها را با آنچه در اندونزی رخ داد، جایی که رسانه‌های خبری مستقل برای سال‌ها با سانسور و سرکوب مداوم مواجه بودند - شرایطی که اجازه فساد بزرگ و ناپایدار شدن مرتبط با آن را می‌داد - می‌توان مقایسه کرد؛ شرایطی که به فساد بزرگ و رویه‌های اقتصادی ناپایدار مرتبط با آن اجازه می‌داد بدون کنترل افزایش یافته و به سقوط اقتصادی اخیر و تحولات سیاسی سراسری پس از آن ختم شد.

تحریک تحقیقات توسط نهادهای رسمی حتی اگر معمولاً منجر به برکناری یک صاحب‌منصب دولتی یا بوروکرات نشود، گزارش‌های سخت‌گیرانه توسط خبرنگاران مستقل گاهی اوقات بذریع اولیه را فراهم نموده که این امر نهادهای رسمی را وادار می‌نماید تا تحقیقات رسمی خود را آغاز کنند. چنین موردی پس از مجموعه‌ای از داستان‌های میامی هرالد (Miami Herald) در سال ۱۹۹۶ بود

که نشان داد چگونه یک بانک برجسته آمریکایی ممکن است از نوعی فساد که دموکراسی را در سراسر آمریکای لاتین تضعیف می‌نماید، حمایت کرده باشد (گزارشگران و ویراستاران تحقیقی، مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، فایل شماره ۴۰۹۷). این مجموعه توسط نهاد بررسی مستقل (IRE) به‌عنوان ابزاری در تحریک تحقیقات جنایی توسط وزارت دادگستری ایالات متحده توصیف شده است. به همین ترتیب، داستان‌هایی که در سال ۱۹۹۷ توسط دالاس مورنینگ نیوز در مورد ادعاهای تقلب در قرارداد و سوءمدیریت توسط مقامات ارشد در مدارس دولتی دالاس منتشر شد، به تسریع تحقیقات توسط اداره فدرال تحقیقات در مورد فساد مدارس کمک کرد (گزارشگران و ویراستاران تحقیقی، مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، فایل شماره ۳۱۸۳). در یک مورد مشابه، اداره تحقیقات فدرال آمریکا (Federal Bureau of Investigation (FBI)) و پلیس ایالت آرکانزاس تحقیقاتی را پس از انتشار مجموعه‌ای در سال ۱۹۸۶ در روزنامه دموکرات آرکانزاس آغاز کردند که فساد را در یک سیستم دادگاه شهری محلی شناسایی نمود.

گاهی اوقات نیز، داستان‌های روزنامه‌نگاران می‌توانند نقش مهمی در تقویت اثربخشی نهادهای عمومی مبارزه با فساد داشته باشند، حتی زمانی که داستان‌های مورد بحث، به‌طور دقیق، گزارش‌های تحقیقی نیستند که نوعی تخلف را آشکار می‌کنند. صرف گزارش‌دهی منظم و دقیق در مورد کار و یافته‌های این نهادها می‌تواند نظارت عمومی بر آن‌ها را تقویت نماید و از این‌رو، استقلال این نهادها از منافع اختصاص یافته در ساختار قدرت که در غیر این صورت ممکن است وسوسه شوند که در کار آن‌ها مداخله کنند را تقویت نماید.

ضرورت بیان این مطلب وجود دارد که روزنامه‌نگاران و رسانه‌های خبری اغلب با نهادهای رسمی که مقامات فاسد را مورد تحقیق یا تعقیب قرار می‌دهند، رابطه همزیستی دارند. خواسته‌های روزنامه‌نگاران با کارشان تأمین می‌گردد؛ زیرا آن‌ها داستان‌های قوی و دراماتیکی را برای پیگیری و انتشار در اختیار خبرنگاران و رسانه‌های خود قرار می‌دهند. منافع سازمان‌های مبارزه با فساد نیز به همان اندازه تأمین می‌گردد؛ زیرا گزارش‌دهی در مورد فعالیت‌های آن‌ها باعث ایجاد حمایت عمومی از کار آن‌ها می‌گردد - و در نتیجه، مشروعیت آن‌ها را تقویت می‌نماید - و فضایی را پدید می‌آورد که سیاست‌مدارانی که موضوع تحقیقات آن‌ها هستند، کمتر تمایل به مداخله داشته باشند یا عملیات آن‌ها را تضعیف می‌نماید. از دیگر پیامدهای جانبی سودمند تبلیغاتی که روزنامه‌نگاران برای کار چنین ارگان‌هایی به ارمغان می‌آورند می‌توان به این امر اشاره نمود که ممکن است شاهدان کارهای خلاف را تشویق نماید تا در مورد آنچه می‌دانند، شهادت دهند.

۲-۱-۲. تقویت دستگاه‌های مبارزه با فساد با افشای عیوب آن‌ها

ذکر این مطلب ضروری است که محدودیت‌هایی برای این نوع همکاری وجود دارد. همواره این خطر وجود دارد که روزنامه‌نگاران بیش‌ازحد به نهادهای رسمی مبارزه با فساد که این پتانسیل را دارند که جریانی مداوم از داستان‌های تند و دراماتیک را برای آن‌ها فراهم نمایند، نزدیک گردند. ماهیت بالقوه مشکل‌ساز چنین روابطی زمانی آشکار می‌گردد که در نظر بگیریم که همین افراد می‌توانند خودشان فاسد یا آلوده به فساد گردند. به‌هرروی، هیچ نهاد دولتی - یا نهاد خصوصی - نمی‌تواند از فساد مصون باشد. نمونه‌ای از شیوه‌ای که رسانه‌های خبری به‌عنوان کنترلی بر سلامت نهادهای دولتی مبارزه با فساد - در این مورد قوه قضاییه - عمل کرده‌اند، در سال ۱۹۸۱ در شهر دیترویت ایالات متحده، زمانی که یک ایستگاه رادیویی در مورد فساد تحقیق می‌کرد، مشهود بود و بی‌نظمی در دادگاه ورشکستگی محلی منجر به اخراج و بازنشستگی چندین قاضی و وکیل و متولیان ورشکستگی و همچنین تغییر در نحوه تعیین قضات در پرونده‌ها گشت. این گزارش همچنین باعث تحقیقات توسط اداره تحقیقات و هیئت منصفه بزرگ فدرال شد. به شکلی کمتر چشمگیر، روزنامه مونترال در افشای اخلاق کاری سُست در میان قضات دادگاه‌های محلی که منجر به تأخیر بی‌مورد در صدور احکام دادگاه شد - و بار ناروایی که این تأخیرها بر کل سیستم قضایی تحمیل نمود - وزیر دادگستری استان را بر آن داشت تا قاضی جدید دادگاه را مأمور کند و به‌منظور اطمینان از سرعت بیشتر در رسیدگی به پرونده‌ها و صدور احکام، با قضات برخورد کند. افشای روزنامه، پاسخ‌گویی قوه قضاییه و در نتیجه اثربخشی بالقوه آن را به‌عنوان ابزاری در برابر فساد (و همچنین سایر اشکال تخلف) تقویت نمود (مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی و مکدونل، ۱۹۹۳). با در نظر گرفتن این موضوع، حفظ روحیه سالم استقلال در مورد پلیس، دادستان‌ها، دادگاه‌ها و سایر نهادهای عمومی که مسئول ریشه‌یابی، تعقیب و صدور حکم در مورد پرونده‌های فساد هستند، برای روزنامه‌نگاران دارای اهمیت شگرفی است. درنهایت، وقتی روزنامه‌نگاری استقلال خود را حفظ می‌نماید و هر از چند گاهی نگاه انتقادی خویش را به خود این نهادها می‌اندازد، می‌تواند در خدمت افشای ضعف‌های درون آن‌ها و درنهایت، تقویت اثربخشی آن‌ها در مهار فساد باشد.

۲-۱-۳. فشار برای تغییر در قوانین و مقررات زمینه‌ساز فساد

روزنامه‌نگاری تحقیقی همچنین می‌تواند با شناسایی نقص یا ضعف در قوانین و مقرراتی که جو مساعد برای فساد ایجاد می‌نمایند، فساد را مهار گرداند. با انجام این کار از مقامات خواسته می‌شود تا قوانین و مقررات را تغییر دهند یا دست‌کم تغییر آن را در نظر گیرند. چنین فشارهایی

برای تغییر قوانین می‌تواند در قالب توصیه‌های خاص ازسوی یک رسانه باشد. نمونه آن را می‌توان در موضوع فشار رسانه‌ها در ایالات متحده آمریکا مشاهده نمود. رادیو WTLC در ایندیاناپولیس مجموعه‌ای از قطعات را در سال‌های ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵ جمع‌آوری کرد که به بررسی فساد گذشته در دولت ایالت ایندیانا و انتقاد از ضعف‌های موجود در قوانین موجود می‌پردازد که می‌گوید می‌تواند منجر به فساد بیشتر گردد. ایستگاه رادیویی فهرستی از توصیه‌های خود را ارائه نمود، از جمله ایجاد یک نهاد ناظر عمومی جدید و گسترش اختیارات کمیسیون اخلاق دولتی و دادستان کل (مرکز منابع آنلاین روزنامه‌نگاری تحقیقی، ۱۹۸۴ و ۱۹۸۵). علاوه بر این، زمانی که روزنامه‌نگاران در تلاش برای کشف رفتار مشکوک مقامات - به‌ویژه استفاده آن‌ها از بودجه عمومی - با مانع مواجه می‌گردند، رسانه‌ها گاهی اوقات به نیروهای فعال قوی در جهت بهبود افشاگری تبدیل می‌گردند. چنین افشاگری، یا احتمال بالقوه آن، اغلب می‌تواند به‌عنوان یک بازدارنده قوی برای فساد عمل نماید.

۲-۱-۴. رسانه‌ها و پاسخ‌های پیشگیرانه در برابر فساد

گاهی اوقات، صرف پرس‌وجو توسط روزنامه‌نگاران - در غیاب انتشار یک خبر یا اثبات قطعی از تخلف - می‌تواند منجر به پاسخ مشهود مقامات گردد که مشتاق محافظت از شهرت خود و نهادهایی هستند که نمایندگی می‌کنند. با این حال، اغلب تأثیرات روزنامه‌نگاری به‌عنوان مانعی برای فساد، احتمالاً نامشهودتر و غیرمستقیم‌تر از نمونه‌های قبلی است که ممکن است به این باور برسد. این حرفه را نه تنها باید برحسب تأثیر مستقیمی که در موارد خاص نفوذ یا فساد داشته است، بلکه در چارچوب نقش گسترده‌تری که روزنامه‌نگاری در جامعه ایفا می‌نماید، نگریست. مایکل جانستون (Michael Johnston)، کارشناس فساد، عوامل مختلفی را شناسایی نموده که به حفظ عملکردهای فساد کمک می‌نمایند. در بسیاری از موارد، روزنامه‌نگاری تهاجمی و مستقل یکی از مؤثرترین نیروهای متقابلی است که علیه این عوامل به‌کار گرفته می‌شوند. این به‌وضوح در مورد رقابت سیاسی ضعیف مطرح می‌گردد، که همان‌طور که جانستون اشاره نموده است، به‌طور کلی در حفظ «جدی‌ترین موارد فساد سیاسی و بوروکراتیک ریشه‌دار» نقش دارد (جانستون، ۱۹۹۷). روزنامه‌نگاری مستقل و سخت‌گیرانه می‌تواند به‌عنوان یک نظارت غیرمستقیم برای نوعی فساد عمل نماید که در غیر این صورت در غیاب چنین رقابتی، صرفاً با ارائه دیدگاه‌های متفاوت و در نتیجه اطلاع‌رسانی به بحث‌های عمومی به‌گونه‌ای عمل نماید که رقابت سیاسی و اقتصادی را افزایش دهد. همان‌طور که جانستون خاطرنشان کرده است: «رقابت سیاسی و اقتصادی قوی‌تر می‌تواند مسئولیت‌پذیری را افزایش دهد، جایگزین‌هایی را برای مقابله با شبکه‌های فاسد باز کند و انگیزه‌هایی برای رهبران سیاسی ایجاد کند تا علیه فساد حرکت کنند» (همان).

دو عامل دیگر که ارتباط نزدیکی با سطوح بالای فساد دارند، عبارت‌اند از: «سطح پایین مشارکت توده‌ای در سیاست و حمایت ضعیف از آزادی‌های مدنی» (همان). در اینجا نیز رسانه‌های خبری مستقل نقش وزنه‌ای آشکار، هرچند غیرمستقیم، را دارند. این امر به‌ویژه هنگامی نمایان می‌گردد که رسانه‌های خبری به بحث‌هایی دامن می‌زنند که مردم را تشویق به مشارکت سیاسی می‌کند و یا هنگامی که رسانه‌های خبری رهبری را در فشار برای افزایش آزادی‌های مدنی که در آن منافع قوی دارند، مانند آزادی بیان، به‌دست می‌گیرند. «دانش مشترک» (همان) در میان حلقه محدودی از ذی‌نفعان فساد به‌عنوان یکی دیگر از ویژگی‌های محیط‌های فاسد شناخته شده است که روزنامه‌نگاری مستقل و تهاجمی می‌تواند به‌عنوان مؤثرترین وزنه تعادل در برابر آن عمل نماید. تا جایی که روزنامه‌نگاری، دانش درباره تصمیمات و رویه‌های عمومی را فراتر از دسته‌های کوچک تصمیم‌گیرندگان منتشر می‌نماید و قادر است نقش مهمی در تضعیف این پیش‌شرط فساد داشته باشد. از آنجایی که ذی‌نفعان فساد نیز «در ... متوقف نمودن منتقدان و عوامل نگهدارنده و مشتریان سهم دارند» (همان)، مطبوعات نیز می‌توانند به‌عنوان یک ناظر در برابر فساد عمل نمایند، تا آنجا که یک متحد بالقوه آشکار برای اشخاصی می‌باشند که از شرکت در مبادلات یا سیستم‌های فاسد خودداری نموده‌اند؛ چراکه آن‌ها متحمل ضرر شخصی می‌گردند. چنین احزابی اغلب به روزنامه‌نگاران مراجعه می‌نمایند که به‌نوبه خود از آن‌ها به‌عنوان منبع استفاده نمایند، چه برای ثبت قانونی و چه به‌صورت غیرقانونی. حساب‌هایی که آن‌ها ارائه می‌نمایند به‌نوبه خود می‌توانند به‌عنوان سرنخ برای اخبار تحقیقی عمل کرده، یا به‌عنوان ادعاهایی که - به‌شرطی که دلایل کافی وجود داشته باشد و قوانین حق پاسخ به‌درستی رعایت شده باشد - به‌صورت علنی در قالب اخبار منتشر گردند.

۲-۱-۵. جامعه مدنی سازمان‌یافته

نوع دیگری از منابعی که اغلب سرنخ‌هایی را برای داستان‌های تحقیقی فراهم می‌نماید، جامعه مدنی سازمان‌یافته است: سازمان‌های غیردولتی، اتحادیه‌های کارگری، گروه‌های فشار، لابی‌ها، گروه‌های شهروندان و غیره. همان‌طور که جانستون اشاره کرده است: «گروه‌های سازمان‌یافته و فعال در جامعه مدنی می‌توانند نظارتی بر دولت و یکدیگر و همچنین مبنایی برای اقدام متقابل مستقیم باشند. آن‌ها برای پاسخ‌گویی دارای اهمیت بسیار هستند؛ زیرا اگر کسی وجود نداشته باشد، رویه‌های شفاف اهمیت چندانی ندارد. کشورهای فاسد دارای بازرسان، کمیسیون‌های تحقیق و الزامات ثبت سوابق هستند که به‌جای افشای فساد، فساد را ایجاد و پنهان می‌کنند؛ زیرا هیچ شخصی خارج از دولت نمی‌تواند یک حسابرسی معنادار را مطالبه نماید» (همان). چنین سازمان‌های جامعه مدنی اغلب دست‌به‌دست هم با خبرنگارانی کار می‌کنند که مطالبات این

گروه‌ها و خطوط تحقیقاتی آن‌ها را تقویت و یافته‌های خود را به عموم مردم منتشر می‌نمایند. علاوه بر این، از آنجایی که فساد اغلب مستلزم هماهنگی افقی بین سازمان‌ها است، افزایش استقلال آن‌ها از یکدیگر، «یا تشویق به رقابت بین آن‌ها در صورت امکان از نظر اعتبار، عملکرد و مکان» (همان)، می‌تواند راه مفیدی برای تضعیف یکی از شرایط مورد نیاز در خصوص انواع خاصی از فساد باشد. درک اینکه چگونه رسانه‌های خبری می‌توانند در این زمینه ایفای نقش نمایند، چندان دشوار نیست، به‌ویژه زمانی که آن‌ها داستان‌هایی را منتشر می‌نمایند که اختلافات یا رقابت بین سازمان‌هایی مانند نیروهای پلیس یا نهادهای نظارتی را برجسته می‌نماید. جانستون برقراری بازرسی و توازن را در داخل دولت توصیه می‌نماید، به‌گونه‌ای که بازوهای متفاوت آن تشویق گردند که ناظر به اعمال یکدیگر باشند. اما باید عنوان کرد که در صورت تحقق این امر نمی‌توان ضرورت ثبت اسناد عمومی را به‌خوبی حفظ نمود. اگر چنین سوابقی در دسترس نباشد، دشوار است ببینیم که چگونه بازوهای متفاوت دستگاه دولتی - یا درواقع هر شخص دیگری به این منظور - می‌توانند در مورد نحوه اعمال اختیار و اینکه چه شخصی از آن سود می‌برد، چه در تصمیم‌گیری‌های سیاستی، چه در تدارکات، استخدام یا هر نوع تصمیم دیگری آگاهی داشته باشند.

از آنجایی که خود مفاهیم افزایش رقابت سیاسی و اقتصادی که زیربنای بسیاری از مشاهدات جانستون است، مبتنی بر دسترسی گسترده به اطلاعات در دسترس عموم است، درک اینکه چگونه در اینجا نیز رسانه‌ها نقش مهمی در تقویت این اطلاعات دارند، دشوار نیست؛ شرایطی که اجازه می‌دهد با فساد به بهترین نحو مقابله شود.

۲-۲. گزارش‌دهندگان فساد

در حال حاضر شاید بتوان اذعان داشت که شفافیت به شکل کامل و گسترده وجود ندارد و به تبع آن مبارزه با فساد نیز به دلیل فقدان آن کاهش یافته یا حتی در مواردی ناپدید می‌گردد. یکی از مسائل مهم که باید بدان پرداخت آن است که در زمان نبود شفافیت به صورت کامل، چه نهاد و مؤسسه‌ای می‌تواند این ضعف را جبران کند و این نهاد برای کارآمد و ثمربخش بودن باید چه ویژگی‌هایی را دارا باشد. در مسیر روزافزون کردن شفافیت، پیش از آنکه شفافیت به بازدهی کامل خود برسد، باید از نهاد گزارش‌دهندگان تخلف (Whistle-blowers) بهره جست. گزارش‌دهندگان تخلف کسانی هستند که به اقتضای موقعیت خود خواه از درون یا بیرون سازمان از تخلف آگاه شده، این تخلف را به نهادهای نظارتی گزارش می‌دهند. نکته دارای اهمیت آن است که برای گزارش‌دهی باید زمینه و بستر مناسب آن ایجاد گردد. گزارش‌دهندگان باید از سویی از اعمال تلافی‌جویانه و تهدیدهایی که می‌تواند شکل‌های بسیار متعددی به خود گیرد، در امان باشند و از سوی دیگر باید عوامل

تشویقی همچون اختصاص درصدی از جزای نقدی ناشی از کشف تخلف برای عمل مهم آن‌ها که باعث کشف جرم شده است، در نظر گرفته شود. گفتار حاضر به بررسی مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف در بخش نخست و اقدامات حمایتی از گزارش‌دهندگان در بخش دوم و در نهایت به نظام تشویق گزارش‌دهندگان در بخش سوم خواهد پرداخت.

۲-۲-۱. مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف

مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف در حقوق ایالات متحده آمریکا با عنوان «whistle-blowers» پیگیری شده است. این عبارت به معنای دمنندگان در سوت است. وجه تسمیه این عبارت می‌تواند این‌گونه باشد که گزارش‌دهنده تخلف زمانی که با فساد روبرو می‌گردد، در سوت خود می‌دمد و دیگران را از این فساد آگاه می‌نماید. برای تبیین مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف باید تعریفی از اشخاص گزارش‌دهنده و همچنین عمل گزارش‌دهی ارائه شود. گزارش‌دهنده تخلف شخصی است که از سوءرفتاری همچون تقلبی که در محل کاری و یا سازمانی رخ می‌دهد، اعلام نگرانی و یا پرده‌برداری کند (کلیفورد، ۲۰۱۴: ۱). بسیار اهمیت دارد که قانون میزان حمایت خود از گزارش‌دهندگان را چگونه تعریف نماید؛ لذا تعریف قانون از این نظر بسیار مهم است؛ چراکه شمول حمایت‌های قانونی برحسب این تعریف صورت می‌گیرد. در بند «a» از قسمت «240.21F-2» از قانون بورس و اوراق بهادار آمریکا^۱ گزارش‌دهندگان این‌گونه تعریف شده‌اند: «گزارش‌دهندگان شخص یا اشخاصی هستند که با همکاری یکدیگر اطلاعات مربوط به یک تخلف از قوانین اوراق بهادار^۲ را به‌نحوی که ازسوی قوانین و مقررات تعیین شده است به کمیسیون ارائه می‌نمایند». پتر بدن (Peter Bowden) این تعریف را از گزارش‌دهی ارائه می‌نماید: «افشاگری اشخاصی از داخل و یا خارج سازمان است که اطلاعات مهمی درخصوص فساد و تخلفی برخوردارند که منافع عمومی را تحت تأثیر قرار داده، به طریق دیگری غیر از گزارش‌دهی در دسترس عموم قرار نمی‌گیرد» (بدن، ۲۰۰۵: ۲). حال که مفهوم گزارش‌دهندگان تخلف از جنبه‌ها و تعاریف متفاوت مورد بررسی قرار گرفت، باید به جنبه حمایتی آن پرداخت؛ زیرا علاوه بر ماهیتی که قانون‌گذار به گزارش‌دهندگان تخلف اعطا می‌نماید، اقدامات حمایتی قانون‌گذار نیز حائز اهمیت است.

۲-۲-۲. اقدامات حمایتی

حمایت از گزارش‌دهندگان تخلف، انگیزه را برای گزارش‌دهی هرچه بیشتر تخلفات ایجاد خواهد کرد

1. Securities Exchange act

2. Securities laws

(وانگ، ۲۰۱۲: ۷). از لحاظ بین‌المللی اجماعی بر این موضوع وجود دارد که قانون‌گذاری جامع درخصوص گزارش‌دهندگان تخلف، وجود راه‌های مختلف و امن برای گزارش‌دهی و حمایت قوی و مؤثر از اشخاص گزارش‌دهنده می‌تواند رویه‌ای مناسب برای گزارش‌دهی در کشور ایجاد کند (ویتلند، ۲۰۱۶: ۱).

برای حمایت از گزارش‌دهندگان می‌توان سطوح مختلفی تعریف نمود. سطوح مختلف حمایت در کشورهای فدرالی همچون آمریکا به‌طور طبیعی ناشی از قانون‌گذاری متعدد دولت فدرال و دولت ایالتی است که به شرح ذیل مورد بررسی قرار می‌گیرند:

۱. محرمانگی هویت و اطلاعات

یکی از مؤثرترین راه‌ها برای پیشگیری از تهدیدها و خطرهای احتمالی برای شخص گزارش‌دهنده، حفظ هویت او و محتوای اطلاعات گزارش شده است. در جایی که به‌دلیل شرایط خاص این امر امکان‌پذیر نیست یا نمی‌توان آن را تضمین کرد، لازم است از میزان تهدیدها ارزیابی فوری و دقیقی صورت گیرد و متناسب با آن، عمل مقتضی انجام گیرد. در مواردی اگر این تهدید جدی باشد، ضروری خواهد بود گزارش‌دهنده به محل امن انتقال یابد و حتی در صورت نیاز، اختفای بعدی و انتقال‌های متواتر صورت گیرد. در این راستا قوانین حمایت‌کننده از گزارش‌دهندگان، مخفی ماندن هویت شخص گزارش‌دهنده نسبت به عموم را تضمین می‌نماید. استفان کهن (Stephen Kohn) بیان می‌دارد که قوانین موضوعه آمریکا تضمین می‌نماید که قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات نمی‌توانند برای اشخاص ثالث مبنایی برای دسترسی به اطلاعات هویتی گزارش‌دهندگان تخلف باشند (کهن، ۲۰۱۱: ۱۵).

۲. جلوگیری از اقدامات تلافی‌جویانه

یکی از مهم‌ترین گروه‌های گزارش‌دهنده، اشخاصی هستند که در سازمانی مشغول به کار می‌باشند که تخلف یا فساد در آن سازمان در حال وقوع است. طبیعی است اشخاصی که در محلی کار می‌کنند، زودتر از دیگران از وقوع تخلف آگاه خواهند شد و گزارش‌دهی آن‌ها از اهمیت خاصی برخوردار خواهد بود؛ چراکه گزارش بهنگام می‌تواند آثار مخرب فساد را تا حد زیادی بکاهد. یکی از رایج‌ترین خطرهایی که گزارش‌دهندگان داخلی را تهدید می‌نماید، اعمال تلافی‌جویانه‌ای است که از طرف همکاران و به‌خصوص رؤسای آن‌ها نسبت به این اشخاص صورت می‌گیرد. ساده‌ترین ابزار برای مقابله با اشخاص گزارش‌دهنده اخراج آن‌ها از کار بوده که در قوانین و سیاست‌گذاری‌های صورت‌گرفته می‌توان ملاحظه کرد که توجهی ویژه در راستای مقابله با این امر شده است. باراک

اوباما در اکتبر ۲۰۱۲ آیین‌نامه ۱۹ سیاست‌گذاری ریاست جمهوری^۱ را به حمایت از گزارش‌دهندگان تخلفی که به اسناد طبقه‌بندی‌شده دسترسی دارند، اختصاص داده است. این قانون اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگانی که به اسناد طبقه‌بندی‌شده دسترسی داشته‌اند، ممنوع می‌کند و سازوکارهایی را در این راستا ارائه می‌نماید. در این راستا می‌توان به قوانین حمایتی دیگری نیز اشاره نمود. در بخش ۸۰۶ قانون سربانز اکسلی^۲ مقرر شده است: «کارمند می‌بایست در جایگاه پیشین خود که به علت تبعیض از آن محروم گشته است، تثبیت گردد». در سال ۱۹۷۸ میلادی قانون اصلاح خدمات مدنی^۳ اعمال تلافی‌جویانه نسبت به گزارش‌دهندگان را جرم‌انگاری نموده، فرایندی را برای رفع اثر از اخراج کارمندان ایجاد نموده است. قانون حمایت از گزارش‌دهندگان مصوب ۱۹۸۹ میلادی^۴ نیز اختیار مدیران نسبت به اخراج گزارش‌دهندگان را محدود کرده است (تینگ، ۲۰۰۶: ۵).

۳. جبران خسارت

در خصوص گزارش‌دهندگان، آسیب‌های مستقیم و غیرمستقیم بسیاری متصور است که می‌توانند در یک طیف در نظر گرفته شوند. یکی از مصادیق آسیب‌ها که تا حدی غیرمستقیم است بحث عدم استخدام مجدد اشخاصی است که در سابقه خود گزارش‌دهی تخلف را داشته باشند (گلیزر و گلیزر، ۱۹۸۹: ۲۲۸). آلفورد پس از مصاحبه با اشخاصی که دست به عمل گزارش‌دهی زده‌اند به نتیجه‌ای مشابه این امر می‌رسد؛ بنابراین می‌توان به عنوان حمایت‌های خاص از اشخاص گزارش‌دهنده، این عدم استخدام را در نظر گرفته، سازوکارهای قانونی متناسب با این امر را ارائه داد (آلفورد، ۲۰۰۱: ۱۸).

۴. تسهیل ورود به دادرسی

در این خصوص باید به فرایند «کی تم» (Qui tam) در قوانین آمریکا اشاره شود که اجازه می‌دهد که شخص گزارش‌دهنده خود به عنوان طرف دعوا شروع‌کننده یک دادرسی باشد. «کی تم» مخفف یک عبارت لاتین است، به معنای «هر کسی آن‌گونه که پادشاه برای خود اقامه دعوا می‌کند، اقامه دعوا کند» (کارسون، ۲۰۰۸: ۲). توماس ال. کارسون (Thomas L. Carson) بیان می‌دارد که با تصویب قانون «مطالبات غیرقانونی» (The False Claims Act) در سال ۱۸۶۱ میلادی برای پیشگیری از سوءاستفاده‌های گستره پیمانکاران تأمین‌کننده وزارت دفاع در دوره جنگ داخلی آمریکا فرایندی به نام «کی تم» به کار گرفته شد که فراخوانی بود نسبت به اشخاص خصوصی که

1. PRESIDENTIAL POLICY DIRECTIVE/PPD-19, OCTOBER 2012

2. Sarbanes-Oxley Act of 2002, Article 806

3. The Civil Service Reform Act, 1978

4. Whistle-blowers protection Act, 1989

تقلب‌های پیمانکاران در مقابل دولت را برملا کرده، خود طرح دعوا کنند (کارسون، ۲۰۰۸: ۲).

۲-۳. نظام تشویق

یکی از ابزارهای مهم و کارآمد در راستای ایجاد انگیزه هدفمند اشخاص برای گزارش‌دهی درخصوص فساد، افزایش منفعتی است که آن‌ها می‌توانند از طریق برملا نمودن فساد کسب کنند. در همین راستا مشاهده می‌شود که در قانون‌گذاری‌های اخیر در کشورهای مختلف، از جمله آمریکا، درخصوص اعطای پاداش‌ها، به گزارش‌دهندگان توجه خاصی شده و از این رهگذر آمارها نشان می‌دهد که تعداد گزارش‌دهی نیز رشد معناداری داشته است. رئیس کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا در گزارش رسمی خود به کنگره این‌گونه بیان می‌دارد: «کمیسیون از زمان اجرایی شدن قوانین جدید درخصوص گزارش‌دهندگان در سال مالی ۲۰۱۵ میلادی بیش از ۳۷ میلیون دلار به‌عنوان پاداش برای دادن گزارش‌های موثقی که به تعقیب ثمربخش کمیسیون انجامیده، اعطا شده است». البته، همان‌طور که اعطای جایزه می‌تواند برای تحریک هدفمند انگیزشی استفاده شود، می‌توان با کاستن از جایزه، موانع یک گزارش کارآمد را کنترل کرد یا گزارش‌دهنده را از آن نظر که خود یکی از اعضای گروه متخلف بوده است، تنبیه کرد؛ بنابراین لازم است موازنه‌ای بین ایجاد انگیزه برای گزارش‌دهی و ازسویی دیگر، تنبیه او ایجاد شود.

نتیجه‌گیری

نظر به نتایج حاصل از به‌کارگیری مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در امر خطیر مبارزه با فساد در کشورهای موفق در این زمینه همانند آلمان و آمریکا، می‌توان به سهولت به این نتیجه دست یافت که نقش مشارکت جامعه مدنی و رسانه‌ها در مهار فساد بسیار ارزشمند و به‌نوعی غیرقابل انکار است. مزیت مشارکت جامعه مدنی در این است که نخست باعث افزایش بالقوه آگاهی جامعه نسبت به فسادستیزی از طریق مدارس، مکان‌های مذهبی، کارگاه‌ها، مؤسسات آموزشی و امثالهم می‌گردد و در وهله دوم، از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی می‌توان در عمل از بروز فساد جلوگیری یا کارگزاران فاسد را از کار برکنار کرد. این امر قدرت مشارکت مدنی را بار دیگر یادآور می‌شود؛ چراکه در یک جامعه دموکراتیک و برخاسته از تفکر و تصمیمات اجتماعی، درنهایت این مردم آن جامعه هستند که راهگشای بن‌بست فساد و زمینه‌ساز پیشگیری‌های بعدی از آن می‌گردد. همچنین، جامعه مدنی که ویژگی شفافیت‌خواهی را داراست، متولیان امر حاکمیت و دولت‌مردان را وادار می‌نماید تا در برابر او پاسخ‌گوی اعمال خود باشند و از این وادی، روزه‌های فساد را بر آن‌ها بسته و با خاطیان در امر مزبور برخورد خواهد کرد.

جامعه مدنی تنها عامل کمک‌کننده در زمینه برون‌رفت از فساد نبوده و نخواهد بود؛ چراکه مشارکت جامعه مدنی هنگامی شکل منسجم‌تری به خود گرفته و قدرت بیشتری خواهد داشت که در کنار آن نقش رسانه‌ها فراموش نگردد. مزیت رسانه این است که از طریق تیراژ روزنامه یا رادیو و تلویزیون به راحتی می‌توان به جمعیت دست یافت. اغلب، گزارش‌های مربوط به عملکرد فاسد مقامات دولتی، نقطه آغازی را برای یک‌سری پیامدها مانند شروع تحقیقات یا رسیدگی قضایی، استعفاء و سایر موارد فراهم کرده است. همراه با این تأثیرات مشهود، گزارش رسانه به لطف نقشی که در جامعه ایفا می‌کند، تأثیرات غیرمستقیمی نیز به همان اندازه مهم داشته است.

توجه به این نکته ضروری است، برای اینکه بتوان به عنوان یک ناظر هوشیار بر رفتار کارگزاران دولتی عمل نمود، رهایی رسانه‌ها از مداخلات سیاسی حیاتی است؛ اما اغلب، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، رسانه‌ها متعلق به دولت یا تحت تأثیر دولت هستند. این امر منجر به گزارش‌های غیرقابل اعتمادی می‌گردد که هیچ کمکی در مهار فساد یا تلاش برای تغییر وضعیت موجود نمی‌کند؛ بنابراین برای رهایی از احاطه گسترده بر رسانه‌های دولتی در کشورهای در حال توسعه، مانند ایران، رسانه‌های دولتی باید به گونه‌ای از سوی دولت مورد برخورد قرار گیرند که استقلال آن‌ها حفظ شده و در نتیجه از مداخله و گزارش‌های غیرقابل اعتماد جلوگیری شود. در عین حال، ذکر این نکته حائز اهمیت است که باید از مالکیت دولتی در رسانه‌ها پرهیز و سازوکارهایی ایجاد گردد تا اطمینان حاصل شود که رسانه‌ها در اختیار مالکان گوناگونی هستند تا آزادی رسانه‌ها در گزارش فساد کارگزاران حفظ گشته و در عین حال بتوان از مشارکت جامعه مدنی با رسانه‌های مستقل بیشترین بهره را جست.

با امعان نظر نسبت به نتایج حاصل از سازوکارهای موجود در کشورهای آلمان و آمریکا، راهکارها و روش‌های مذکور را می‌توان به عنوان مبنایی نوظهور در مبارزه با فساد و مطالبه شفافیت در نظر گرفت. راهکارهای ذیل جهت نیل به هدف ارزشمند فسادستیزی پیشنهاد می‌گردند و امید است بتوان در آینده‌ای نزدیک از این راهکارها در جهت مبارزه با فساد در کشورمان بهره جست:

- آموزش و افزایش آگاهی در خصوص فسادستیزی از طریق مدارس، مکان‌های مذهبی و کمپین‌های اطلاع‌رسانی عمومی و NGOها
- ایجاد نهادهای مستقل ضدفساد به عنوان گزارشگران فساد و اعطای قدرت به آن‌ها جهت تفحص در ادارات و ارائه گزارش‌های حقیقی در خصوص عاملین مفسد با تأمین امنیت و هویت آن‌ها
- بهره‌گیری از رسانه‌های جمعی مستقل برای افشای فساد کارگزاران و همچنین استفاده از

رسانه‌ها به‌عنوان ابزاری برای ارباب سایر کارگزاران جهت پیشگیری از ارتکاب به فساد
 • تشویق عاملین مؤثر در افشای فساد و متقابلاً مجازات افراد فاسد و اتخاذ سیاست‌های
 پیشگیرانه جهت جلوگیری از به‌کارگیری مجدد این افراد در سیستم اداری و حاکمیتی.

منابع

- ابراهیم‌آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت: ۲. آلمان»، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۴۷۹.
- ابراهیم‌آبادی، غلامرضا (۱۳۸۴)، «سازوکارهای مبارزه با فساد در کشورهای گروه هشت: ۴. ایالات متحده آمریکا»، دفتر مطالعات سیاسی مجلس شورای اسلامی، شماره ۷۴۸۱.
- بیابانی، غلامحسین و ذوقی، بهنام (۱۳۹۷)، «رسانه‌ها ابزاری برای ترویج شفافیت و مقابله با فساد سیاسی و مالی»، رسانه، سال بیست‌ونهم، شماره ۳، صفحات ۸۵ تا ۱۰۵.
- دانایی‌فرد، حسن (۱۳۸۴)، «استراتژی مبارزه با فساد: آیا فناوری اطلاعات فساد اداری را کاهش می‌دهد؟»، مدرس علوم انسانی، دوره ۹، شماره ۲، صفحات ۱۰۱ تا ۱۱۸.
- رستمی، ولی و قاسمی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «سازوکارهای حقوقی فعالسازی ظرفیت گزارش‌دهندگان مردمی فساد با مطالعه تطبیقی ایران و آمریکا»، مطالعات حقوق تطبیقی، دوره ۹، شماره ۲، صفحات ۶۳۹ تا ۶۵۹.
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، کمیسیون اجتماعی مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۰.
- کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد، مصوب ۳۱ اکتبر ۲۰۰۳.
- گیوریان، حسن (۱۳۹۱)، «نقش رسانه‌های جمعی در کنترل فساد اداری»، مطالعات رسانه‌ای، سال هفتم، شماره ۱۷، صفحات ۱۳۴ تا ۱۴۰.
- Bowden, peter (2005), "A comparative analysis of whistleblower protection". Australian Association for Professional and Applied Ethics 12th Annual Conference. Adelaide, 28–30 September.
- BMZ, (2012), Division for governance; democracy; rule of law, "Anti-Corruption and Integrity in German Development Policy", Federal Ministry for Economic Cooperation and Development, Paper 4.
- Burnham, David (1977), "The Role of The Media in Controlling Corruption", Criminal Justice Center Monograph, Number 3.
- Carson, Thomas, Verdu, Mary Ellen, Wokutch, Richard (2008), "Whistle-Blowing for Profit: An Ethical Analysis of the Federal False Claims Act" In Journal of Business Ethics.
- Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH (2012), Fact sheet: Fighting Corruption in and through Education, Eschborn.
- Eschen burg, T, (1970), "Political corruption: Readings in comparison Analyses", New York.
- Federal Ministry for Economic Cooperation and Development: Developing Markets, Creating Wealth, Reducing Poverty, Taking Responsibility – The Private Sector as a Partner of Development Policy, available at: http://www.bmz.de/en/publications/type_of_publication/strategies/Strategiepapier304_03_2011.pdf
- Financial Times, (Britain), 11 March 2004, in Global Corruption Report 2005, chapter 06, country reports OERMANY.
- Glazer, Myron, Glazer, Penina Migdal (1989), The whistleblowers: Exposing corruption in

- government and industry. New York: Basic Books, <https://nationaldaycalendar.com/national-whistleblower-day-july-30/>.
- Investigative Reporters and Editors, investigative journalism online resource center, File NO. 4097.
- Investigative Reporters and Editors, investigative journalism online resource center, File NO. 3183.
- Kohn, Stephen (2011), *Whistleblower's Handbook: A Step-By-Step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Lyons Press, ISBN 10: 0762763736, ISBN 13: 9780762763733
- Kunze Klaus, (2007), "Preventing Corruption in the Federal Administration: Germany", Conference on Public Integrity and Anticorruption in the Public Service.
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, available at: <http://www.oecd.org/investment/briberyininternationalbusiness/antibriberyconvention/38028044.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 update, available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>
- Organisation for Economic Cooperation and Development: Guidelines for Multinational Enterprises, 2011 update, available at: <http://www.oecd.org/daf/inv/investmentfordevelopment/oecdguidelinesformultinationalenterprises.htm>, Section VI.
- Presidential Policy Directive/PPD-19 (2012), Protecting Whistleblowers with Access to Classified Information.
- Securities Exchange Act of (1934), Congress, U. S. <https://www.sec.gov/about/offices/owb/reg-21f.pdf>
- "Seoul Summit Document", Available at: <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/StatistischeSeiten/Breg/G8G20/Anlagen/G20-seoul-gipfel-dokument-en.html>
- Sarbanes-Oxley Act of (2002), Congress, U.S. <http://news.findlaw.com/cnn/docs/gwbush/sarbanesoxley072302.pdf>.
- Stapenhurst, Rick (2014), "The Media Role in Curbing Corruption", World Bank Institute.
- The Anti-Corruption Action Plan for Asia and the Pacific, November 2001, ADB/OECD.
- The Council of Europe Civil Law Convention on corruption, ETS No.174, 2003.
- Ting, Michael (2006), Whistleblowing (Department of Political Science and SIPA Columbia University). Available online at <http://escholarship.org/uc/item/3nb657ts>.
- Transparency International (2008), "Preventing Corruption in Humanitarian Assistance", Available at: http://www.transparency.org/whatwedo/pub/handbook_of_good_practices_preventing_corruption_in_humanitarian_operations
- Vaughn, Robert (2012), Edward Elgar publishing limited, University of Washington College of law.
- Wheatland, Ben (2016), Whistleblowing Mechanisms in Municipalities, Anti-corruption Helpdesk, providing on-demand research to help fight corruption, Transparency International.



درس آموخته‌هایی از کاربست شفافیت در اتحادیه اروپا

مسعود بنافی^۱

علی فتحی‌پور^۲

نیلوفر صاحبی^۳

چکیده

شفافیت به این معنا است که تمام تصمیماتی که توسط مؤسسات عمومی و دولتی گرفته می‌شود براساس روند قوانین و مقررات صورت گیرد و تمام اطلاعات به‌سادگی در دسترس افرادی قرار گیرد که از این تصمیمات متأثر می‌شوند. بر کسی پوشیده نیست که کشورهای توسعه‌یافته و به‌خصوص کشورهای اروپایی از پیشگامان حوزه شفافیت هستند و تجاربی ارزنده برای بهره‌برداری دارند. سه حوزه نسبتاً مهم که در رابطه با شفافیت وجود دارد، شفافیت تأمین مالی احزاب، شفافیت مناقصات دولتی و دسترسی آزاد به اطلاعات اداری است.

شفافیت در تأمین بودجه احزاب سیاسی، سنگ‌بنای دموکراسی کارآمد به‌شمار می‌رود. افشا نشدن منابع تأمین فعالیت سیاسی احزاب فساد را تسهیل می‌کند و باعث بده‌وبستان بین حامیان مالی احزاب و سیاست‌مداران می‌شود. در کشورهایی که احزاب یا رهبران سیاسی تا حد زیادی به تأمین مالی از سوی تعداد محدودی از حامیان مالی احزاب متکی هستند، این وضعیت بر تصمیم‌های سیاسی آن‌ها اثر می‌گذارد.

مناقصات دولتی حجم بالایی از فعالیت‌های اقتصادی دولت را شامل می‌شود و از آنجاکه تأمین مالی آن‌ها از بودجه عمومی صورت می‌گیرد، اهمیت این حوزه را مشخص می‌کند. دسترسی آزاد به اطلاعات اداری نیز از این جهت دارای اهمیت است که ضمن جلوگیری از ایجاد

۱. دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه تهران

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی گرایش خط‌مشی‌گذاری، دانشگاه شهید بهشتی (نویسنده مسئول)
a.fathipour393@gmail.com

۳. دانشجوی کارشناسی ارشد مدیریت دولتی گرایش توسعه منابع انسانی، دانشگاه شهید بهشتی.

فساد و رانت در حوزه اداری، اطلاعات لازم را به دغدغه‌مندان و پژوهشگران حوزه اصلاح اداری می‌دهد. برخی از رهنمودهایی که با توجه به این مطالعه در حوزه‌های مطرح شده و می‌تواند مفید باشد، عبارت است از: ایجاد شفافیت درخصوص مبالغ پرداختی توسط اشخاص حقیقی و شرکت‌های خصوصی به احزاب سیاسی، ایجاد قوانین جامع درخصوص حق دسترسی شهروندان به اطلاعات و اسناد اداری و انتشار آگهی برنده مناقصات به منظور شفاف‌سازی شرایط فرد برنده در مناقصات. **واژگان کلیدی:** شفافیت، اتحادیه اروپا، مناقصات دولتی، تأمین مالی احزاب، اسناد اداری، دسترسی به اطلاعات

مقدمه

شفافیت به این معنا است که تمام تصمیماتی که توسط مؤسسات عمومی و دولتی گرفته می‌شود براساس روند قوانین و مقررات صورت گیرد و تمام اطلاعات به‌سادگی در دسترس افرادی قرار گیرد که از این تصمیمات متأثر می‌شوند (Hood & Health, 2006: 231). تا رابطه و نسبت بین ابزارها و اهدافی که سازوکار آن برای حصول آن‌ها به‌کار گرفته می‌شود واضح، آشکار و معین باشد، درواقع شفافیت برگزاری جلسات در عرصه عمومی ارائه اطلاعات و حق دسترسی به اسناد است (Craig & de Burca, 2011: 541). در تعریفی دقیق‌تر شفافیت در اختیار گذاشتن رویه‌ها و تصمیمات سازمان برای اشخاص ثالث است که به آنان مربوط باشد و چه نباشد (Pasquier & Villeneuve, 2007: 148)؛ بنابراین شفافیت مفهومی جهت تضمین حق مردم به دسترسی و دستیابی به اطلاعات مربوط به هنجارها قواعد فرایندها، نظام‌ها و اقدامات بازیگران بخش عمومی است. این اطلاعات نیز باید به‌صورت قابل فهم و روشن ارائه شود و همیشه امکان تایید نظرات و ارزیابی آن‌ها به‌صورت مناسب فراهم باشد، حق مردم به دانستن پاسخ مناسبی به هزینه کردن منصفانه و عاری از فساد وجوه عمومی است (Georgieva, 2017).

تعاریفی که از شفافیت ارائه شد، نشان می‌دهد که شفافیت خود هدف نیست؛ بلکه ابزار و وسیله‌ای است که مردم از تصمیمات مقامات اداری و سیاسی مطلع شده و در صورتی که سوءمدیریت و سوءاستفاده از اختیار را مشاهده کردند، بتوانند از اقدامات آن‌ها به مراجع پیش‌بینی شده اعم از اداری و یا قضایی شکایت نمایند. شفافیت درواقع مسیر اصلی پاسخ‌گویی مقامات و نهادهای دولتی است (Naemeh, 2011: 12)؛ بنابراین شفافیت دو کارکرد و ویژگی اصلی دارد: ۱. کارکرد نمایندگی که موجب افزایش مشروعیت نهادهای دولت و تقویت رابطه این نهادها با مردم می‌شود ۲. کارکرد نظارتی که نظارت بر اقدامات نهادهای دولتی را امکان‌پذیر می‌سازد و ابزارهای لازم برای مبارزه با فساد را فراهم می‌آورد (Georgieva, 2017).

همان‌طور که اشاره شده، مبارزه با فساد یکی از اهداف اصلی و راهبردی شفافیت است که

اهمیت و جایگاه این مقوله را آشکار می‌کند. در این صورت است که می‌توان گفت دستیابی به شفافیت در بستر حکمرانی مطلوب محقق می‌گردد؛ زیرا حکمرانی خوب محصول مشارکت سه نهاد دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی است و هر سه آن‌ها برای توسعه انسانی پایدار و عدالت‌محور ضروری هستند؛ یعنی دولت محیط سیاسی به‌وجود می‌آورد، بخش خصوصی اشتغال و درآمد را پدید می‌آورد و جامعه مدنی تعامل اجتماعی و سیاسی گروه‌های فعال برای مشارکت در فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی را تسهیل می‌کند. حکمرانی خوب نه تنها روایتی نو از مفاهیمی چون دموکراسی، حقوق بشر، پاسخ‌گویی، مشارکت و حاکمیت قانون است، بلکه در همان حال، چارچوب هم به‌دست می‌دهد. اگر همه این اهداف و ارزش‌ها در یک‌جا جمع شوند، اهداف توسعه انسانی اعم از توسعه اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و فرهنگی با محوریت مردم محقق می‌شود. حکمرانی خوب روایت‌گر توسعه انسان‌محور است و اولین مرجع معتبر که در این خصوص مباحثی را مطرح کرد، بانک جهانی است که در گزارش سال ۱۹۹۸ آن را به‌عنوان ارائه خدمت عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخ‌گو تعریف کرده است (بهرامی، ۱۳۹۹). این مقاله درصدد است تا با نگاهی مروری به تجربه برخی از کشورهای اروپایی در زمینه پیاده‌سازی شفافیت در بخش‌های تأمین مالی احزاب، مناقصات و دسترسی آزاد به اطلاعات اداری پردازد.

۱. مفهوم شفافیت

موضوع شفافیت توجه بسیاری از پژوهشگران و دانشگاهیان را به خود جلب نموده است که به‌نوبه خود موجب تنوع در تعریف اصطلاح شفافیت شده است. اکثر تعاریف شفافیت مرتبط با میزان اندازه‌ای است که یک نهاد یا موجودیت مستقل از اطلاعات مربوط به فرایندهای تصمیم‌گیری، رویه‌ها، نقش‌ها و عملکرد خود را آشکار می‌سازد (Meijer & Curtin, 2006).

به‌رغم این تنوع و گستردگی در تعاریف، مشاهده شده است که بسیاری از تعاریف شفافیت بر در دسترس بودن اطلاعات در مورد فعالیت‌های داخلی یا عملکرد سازمان تأکید دارند که به‌نوبه خود باعث افزایش ورودی به سمت داخل یک سازمان به وسیله بازیگران خارجی مانند شهروندان می‌شود. به‌دنبال چنین منطقی اینکه بخش دولتی تا چه میزان شفاف است در اصل به ظرفیت شهروندان برای دسترسی به اطلاعات پیرامون فعالیت‌های بخش دولتی خود باز می‌گردد (Etzioni, 2010).

شفافیت از نگاه سازمان شفافیت بین‌الملل^۱ مشخصه‌ای است که دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد در افشای واضح و روشن اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات به‌صورت باز عمل

1. www.transparency.org

کنند. به عنوان یک اصل، مقامات دولتی، کارکنان، مدیران شرکت‌ها و سازمان‌ها و هیئت‌مدیره‌ها وظیفه دارند که برای ارتقای مشارکت و پاسخ‌گویی؛ به صورت واضح، قابل پیش‌بینی و قابل فهم عمل نموده و به اشخاص ثالث اجازه دهند تا اقداماتی که در حال انجام است را به آسانی درک نمایند. شفافیت با در اختیار قرار دادن اطلاعات برای شهروندان و باز کردن اقدامات و اطلاعات برای عموم، به آن‌ها امکان مشاهده و بررسی دقیق را می‌دهد به طوری که موجب افشای فساد می‌گردد (Fox, 2007).

۲. شفافیت تأمین مالی احزاب

اصل شفاف‌سازی در فرایندهای سیاسی در نتیجه پیامدهای اقتصادی، اجتماعی و سیاسی و گزارش‌ها و توصیه‌نامه‌ها و مقررات‌گذاری سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد، بانک جهانی، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی، شورای اروپا و سازمان جهانی شفافیت به وجود آمده و به شکل فزاینده پذیرفته شده است. در این زمینه، «توصیه‌نامه شماره ۱۵۱۶ (۲۰۰۱) مجمع پارلمانی شورای اروپا»^۱، رهنمودهایی را در مورد تأمین بودجه احزاب سیاسی، تعادل منطقی بین بودجه عمومی و خصوصی، معیارهای عادلانه توزیع کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی، قوانین خاص در مورد کمک‌های خصوصی، سقف هزینه‌کرد احزاب در مبارزات انتخاباتی، اطمینان از شفاف‌سازی حساب‌ها، ایجاد مرجع نظارت مستقل و ضمانت اجرای بازدارنده برای ناقضان قوانین مشخص مقرر کرده است. «توصیه‌نامه شماره ۴ کمیته وزیران شورای اروپا (۲۰۰۳) در مورد قواعد مشترک علیه فساد در تأمین مالی احزاب سیاسی و مبارزات انتخاباتی» اصول اساسی را درباره موضوعات کلیدی مانند شفاف‌سازی کمک‌های مالی، محدودیت‌های مربوط به هزینه‌های انتخاباتی، الزام به افشای حساب‌های اعضا و نظارت مقرر داشته است (اکبری، ۱۴۰۱). بند ۳ ماده ۷ کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مقابله با فساد که جامع‌ترین سند حقوقی بین‌المللی علیه فساد است، از سال ۲۰۰۵ لازم‌الاجرا شد که مقرر می‌دارد: «هر کشور عضو مطابق با اهداف این کنوانسیون و براساس اصول اساسی قانون داخلی خود اقدامات اداری و قانونی مقتضی را در نظر می‌گیرد تا شفاف‌سازی تأمین مالی نامزدها را برای مشاغل منتخب دولتی و همچنین دیگر انتخابات مشابه ارتقا دهد».

چندین سازمان و جامعه بین‌المللی و ملی در زمینه‌های حکمرانی خوب، دموکراسی، حاکمیت قانون، آزادی مطبوعات، آزادی بیان، مبارزه با فساد و توسعه پایدار فعالیت می‌کنند که به طور

1. Recommendation 1516, of the Council of Europe Parliamentary Assembly, 2001.

مستقیم یا غیر مستقیم با امور مربوط به شفاف‌سازی در سیاست مرتبط هستند. همکاری نزدیک بین نهادهای عمومی، سازمان‌های بین‌المللی و سازمان‌های جامعه مدنی هم برای تصویب مقررات قانونی و هم برای اجرای آن‌ها لازم است. چون بحث شفاف‌سازی، موضوعی جهانی است و بازیگران متفاوت و عوامل متعددی مانند شرکت در مناقصه‌ها و مزایده‌های دولتی، جرائم سازمان‌یافته و فساد را شامل می‌شود، توجه دانشگاهیان و رسانه‌ها را به خود جلب کرده است (OECD, 2013).

احزاب سیاسی به دلیل اهمیت حیاتی خود برای دموکراسی پایدار، در بسیاری از کشورها از حمایت قانون اساسی برخوردارند. نظارت و تنظیم فعالیت‌های مربوط به تأمین مالی احزاب سیاسی، خود را به عنوان یک الزام در نظام حزبی نشان می‌دهد. مبحث تنظیم و نظارت بر احزاب سیاسی، حوزه‌ای نسبتاً جدید است، اما از نظر قانون و اجرا، تفاوت‌هایی چشمگیر بین کشورها وجود دارد. در این بخش به اختصار، مواردی در باب تأمین مالی احزاب سه کشور اروپایی مطرح می‌شود.

آلمان نخستین کشور اروپایی است که در سال ۱۹۵۹ قوانینی را در زمینه بودجه عمومی تصویب کرد که می‌توان آن را به عنوان کمک دولت به احزاب سیاسی تعبیر کرد. کمک‌های دولتی به احزاب سیاسی نیز در سال ۱۹۶۷ قانونی گردید (Ingrid van Biezen, 2003). در آلمان یک سوم درآمدهای احزاب سیاسی از طریق حق عضویت اعضا تأمین می‌شود. کمک‌های دولتی و احزاب سیاسی بر حسب میزان حق رأی آن‌ها در آخرین انتخابات و منابع خصوصی تأمین مالی آن‌ها متغیر است.^۱ میزان کمک دولتی که به احزاب سیاسی صورت می‌گیرد از مجموع منابع مالی که از طریق بخش خصوصی تأمین می‌شود فراتر نمی‌رود؛ بنابراین می‌توان گفت که آلمان سیاست‌های نسبتاً لیبرال درباره ممنوعیت‌ها و محدودیت‌های مربوط به کمک‌های مالی شخصی در مقایسه با دیگر کشورهای اروپایی دارد. نهادها و آژانس‌های دولتی نمی‌توانند به احزاب سیاسی و نامزدهای ایشان کمک کنند. کسانی که بیشتر از ۵۰۰ یورو به احزاب سیاسی کمک کنند باید نامشان ثبت شود و هویت اشخاصی که بیش از ۱۰ هزار یورو کمک می‌کنند باید مشخص گردد. محدودیت قانونی برای هزینه احزاب و نامزدها در انتخابات آلمان وجود ندارد (IDEA, 2015).

در فرانسه تأمین مالی احزاب سیاسی نخستین بار به موجب «قانون شفافیت مالی حیات سیاسی» (مصوب ۱۹۸۸) تنظیم شد. در این کشور تأمین مالی احزاب سیاسی به دو طریق انجام می‌گیرد؛ کمک دولتی و تأمین مالی از طریق بخش خصوصی که مورد نخست، منبع اصلی در تأمین مالی احزاب سیاسی محسوب می‌شود. کمک‌های دولتی بیش از ۸۰ میلیون یورو در سال است که به طور منظم و در مبارزات انتخاباتی به احزاب سیاسی پرداخت می‌گردد. کمک‌های دولتی بر مبنای میزان

1. <https://www.bundestag.de/en/>

رأی در انتخابات و حمایت اعضای پارلمان از احزاب سیاسی در دوره پنج‌ساله پرداخت می‌شود (Jouan, 2015).

محدودیت هزینه‌های انتخاباتی در بریتانیا نخستین بار با تصویب «قانون رویه‌های فساد و غیرقانونی» (مصوب ۱۸۸۳) در انتخابات محلی پذیرفته شد. تقسیم‌بندی هزینه‌های انتخاباتی و هزینه‌های احزاب سیاسی در سطح ملی با تصویب «قانون احزاب سیاسی انتخابات و رفاندوم ۲۰۰۰» عملی گردید. احزاب سیاسی هزینه‌های خود را از سه طریق تأمین می‌کنند: حق عضویت، کمک‌های مالی شخصی و کمک‌های دولتی. در روند تصویب «قانون انتخابات و رفاندوم» کمیسیون انتخابات به‌عنوان نهادی مستقل تشکیل شد که وظیفه این کمیسیون مقررات‌گذاری و نظارت بر تأمین مالی احزاب سیاسی و انتخابات است (چینی‌فروش، ۱۴۰۱).

۳. آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری در حقوق اداری اروپا

در هر نظام حقوقی، قواعدی وجود دارد که اساس کار و راهنمای تدوین قوانین و مقررات دیگر بوده و به‌عنوان ضمیر انعکاسی دیگر قوانین نمود پیدا می‌کنند و شاکله نظام‌های حقوقی را تشکیل می‌دهند. در ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر و آزادی‌های بنیادین از حق آزادی بیان و اطلاعات سخن به میان آمده و این حق شامل آزادی در حفظ آرا و عقاید و تبادل اطلاعات بدون مداخله مراجع دولتی است.^۱ در ماده ۱۱ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا همه از حق آزادی بیان برخوردارند که شامل آزادی عقیده و کسب و انتشار اطلاعات و افکار بدون مداخله مقامات دولتی و اداری می‌باشد. در ماده ۴۲ این منشور نیز هریک از شهروندان اتحایه (حقیقی یا حقوقی) حق دسترسی به اسناد نهادها و ارکان اتحادیه اروپا را دارند.

در پیش‌نویس قانون اساسی اتحادیه اروپا و در ماده ۴۹ به شفافیت عملکرد نهادهای اتحادیه اشاره شده و در بند ۳ این ماده نیز مقرر شده که همه افراد حق دستیابی به اسناد اتحادیه و نهادهای آن را دارند. در ماده ۲ حق دسترسی به اطلاعات برای افراد شناسایی گردیده و شهروندان مستحق مطلع شدن از تصمیمات اداری از قبل هستند. در ماده ۴ اداره ملزم به ارائه دلایل خود برای اخذ تصمیمات اداری است به‌هنگامی که آن تصمیم بر حقوق، آزادی‌ها و یا منافع افراد اثرگذار است.

توصیه‌نامه ۴۱۰ کمیته وزیران شورای اروپا در بند ۱ مقرر نموده است که اعمال اداری باید به اطلاع همه شهروندان برسد و از حق مطلع شدن از تصمیم اداره سخن به میان آورده تا شهروندان اطلاع یابند که آیا این عمل و تصمیم اداره بر حقوق آنان تأثیرگذار است یا خیر و در بند ۳ مقرر شده

1. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms as amended by Protocols No. 11 and No. 14 (Rome, 4.XI.1950)

در صورت عدم امکان ارائه اطلاعات، مقام اداری باید دلایل عدم ارائه اطلاعات را به افراد بیان نماید.^۱ آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری فواید مهمی خواهد داشت. شفافیت اداره، پاسخ‌گویی اداری، پاسخ‌خواهی شهروندان و تسهیل مبارزه با فساد اداری، مهم‌ترین فواید این آزادی‌اند. از دیگر فواید آن در کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۳ در ماده ۵ و در بیان اقدامات پیشگیرانه از فساد، شفافیت یکی از اصول مهم پیشگیری از فساد بیان شده است. همچنین، شفافیت اداری سبب کاهش نابرابری‌های اطلاعاتی، تساوی در دسترسی به اطلاعات و اسناد اداری، کشف فساد اداری و مبارزه با آن، اعتماد عمومی به اداره، مقابله با محرمانگی، ایجاد بسترهای اسرارزدایی، امکان پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری برای افراد و پاسخ‌گو نمودن اداره و نظارت بر عملکرد آن می‌شود و نظارت‌های مردمی و مقامات قضایی و اداری مافوق را فراهم می‌کند (رضایی‌زاده، عطریان، ۱۳۹۳).

فایده دیگر آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری را می‌توان در الزام‌آوری اداره برای پاسخ‌گویی اعمال خود دانست. پاسخ‌گویی مقامات عمومی در رابطه با اعمال خود حدفواصل حکومت دموکراتیک و مردمی از حکومت استبدادی و خودکامه است. همچنین آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری و شفافیت سبب تسهیل مبارزه با مفساد اداری شده و یکی از مهم‌ترین جنبه‌های شفافیت مبارزه با فساد است و آزادی اطلاعات نیز یکی از ابزارهای کلیدی در این امر محسوب می‌شود (رضایی‌زاده، احمدی، ۱۳۸۸). از طرفی دیگر مهم‌ترین کارکرد دسترسی مردم به اطلاعات عمومی مقابله با فساد است؛ از این منظر آزادی اطلاعات و حق دسترسی مردم به اطلاعات دستگاه‌های حکومتی، مهم‌ترین مقدمه نظارت مردم بر حکومت است (انصاری، ۱۳۸۶).

در مورد آزادی دسترسی به اسناد و اطلاعات در حقوق اداری نیز باید در جست‌وجوی پشتوانه اجرایی و نظام ضمانت اجرای این حق بود. در نظام حقوقی اتحادیه اروپا ضمانت اجرای گوناگونی در این باب در قوانین تعبیه شده است. این امر در بند ۱۳ ماده ۱ و بند ماده ۳ و ماده ۸ نظام‌نامه ۱۰۴۹ پارلمان اروپا در مورد حق دسترسی عموم به اسناد پارلمان، شورا و کمیسیون‌های اتحادیه اروپا بیان و تضمین شده است که این شناسایی حق دادخواهی از عدم ارائه اسناد، بالاترین ضمانت اجرای آزادی دسترسی به اسناد اداری در اتحادیه است. با ملاحظه این رویه‌های قضایی می‌توان دریافت که آزادی دسترسی به اسناد دولتی در پرتو ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر مورد تضمین و استناد در پرونده‌های گوناگون قرار گرفته است.^۲

1. Adopted by the Committee of Ministers on 17 September 1987 at the 410th meeting of the Ministers' Deputies

2. Regulation (EC) No 1049/2001 of the European parliament and of the council of 30 May 2001, regarding public access to European Parliament, Council and Commission documents

در مثالی عینی، در پرونده‌ای، فردی درخواست اطلاعات از دفاتر خدمات دولتی نمود و آن مرجع اطلاعات ناقصی در اختیارش قرار داد. فرد اقدام به طرح شکایت در دادگاه لیتوانی نمود و دادگاه با استناد ماده ۲۲ قانون مالیات‌ها و همچنین ماده ۴۲ منشور حقوق بنیادین اتحادیه اروپا، استدلال نمود که مضیق نمودن ارائه اسناد اداری موکول به آسیب رساندن به منافع عمومی یا خصوصی است و یا باید از موارد ذکر شده در نظام‌نامه ۱۰۴۹ باشد و در نهایت آن نهاد اداری را ملزم به ارائه اسناد به متقاضی نمود.^۱ در پرونده‌ای دیگر، دادگاه حقوق بشر اروپا که براساس آن سازمانی غیردولتی (شخص حقوقی) تقاضای دریافت اسامی وکلای ثبت‌شده در دفتر پلیس برای انجام طرح‌های تحقیقاتی پیرامون تهیه الگو برای غلبه بر کاستی‌های موجود در سیستم انتصابات رسمی و مشاوران دفاعی کرده بود و نهادهای انتظامی از ارائه اسامی وکلا و اطلاعات آنان خودداری کرده بودند، اظهار داشت که نقض ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر رخ داده و در رأی دادگاه مجدداً به تصویب‌نامه ۱۰۴۹ و ماده ۴۲ منشور حقوق بنیادین اشاره شده و علاوه بر الزام به ارائه اسناد مورد مطالبه، نهادهای مستتکف را مکلف به پرداخت جزای نقدی نمود (European Court of Human Rights, 2016).^۲

در ماده ۲۲ نیز برای ممانعت از دسترسی به اطلاعات برخلاف مقررات این قانون و امحا جزئی یا کلی اطلاعات بدون داشتن اختیار قانونی و عدم رعایت مقررات این قانون در خصوص مهلت‌های مقرر، جزای نقدی معین شده است.

۴. قواعد شفافیت مناقصات دولتی برخی کشورهای اروپایی

برخلاف قراردادهای خصوصی که از جریان قرارداد تنها طرفین قرارداد اطلاع دارند و اصل نسبی بودن بر آن حاکم است در قراردادهای اداری فرایند قرارداد که از طریق مناقصه صورت می‌گیرد باید شفاف باشد و به اطلاع عموم برسد. هدف از انعقاد قراردادهای اداری و به تبع آن برگزاری مناقصات ارائه خدمات عمومی است؛ بنابراین فرایند حاکم بر این قراردادها باید به اطلاع عموم برسد. این امر به این دلیل صورت می‌گیرد که شفافیت موجب برقراری رقابت، تضمین برابری و رفتار یکسان‌پیشگیری از فساد و تحقق امنیت حقوقی می‌شود. حتی می‌توان گفت که هدف از برگزاری مناقصه شفاف ساختن فرایند، انعقاد قراردادهای اداری است.

دیوان دادگستری اروپا در پرونده اتوبوس‌های والون تأکید کرد که رفتار برابر شفافیت را تقویت می‌کند و نقض اصل رفتار برابر شفافیت را نیز تضعیف می‌نماید. در پرونده دیگری نیز تأکید می‌شود که اصل رفتار یکسان به عنوان مبنای قوانین حاکم بر مناقصات، متضمن تعهد شفافیت است تا

1. www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/latvia-administrative-district-court-a420292915

2. www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-1803011-judgment

براساس آن رعایت اصل رفتار یکسان تأیید شود. در پرونده سوچی دی فروتا نیز اصل شفافیت را نتیجه منطقی و لازمه اصل رفتار یکسان می‌داند. رابطه اصل شفافیت و اصل رفتار یکسان را از دو جنبه می‌توان بررسی کرد: اول اینکه فرایند برگزاری مناقصه در صورت فقدان شفافیت منجر به تبعیض می‌شود و دوم، شفافیت این اختیار را به دستگاه‌های مناقصه‌گذار می‌دهد که از رعایت اصل رفتار یکسان اطمینان حاصل کنند؛ بنابراین یکی از اساسی‌ترین دلایل قانون‌گذاری در زمینه مناقصات، مسئله شفافیت است تا قواعدی تدوین شود که ناظر بر روند مناقصه از ابتدا تا انتها است. اگر فرایند مناقصه از همان ابتدا مستندسازی شود، امکان استفاده از رانت اطلاعاتی از بین می‌رود. اگر مدارک قابل استناد وجود داشته باشد، شرکت‌کنندگان در مناقصه بهتر می‌توانند از حقوق خود دفاع کنند همچنین حسابرسان و بازرسان با تکیه بر اسناد و مدارک در مورد موضوع مناقصه و نیز معاملات انجام‌شده بهتر می‌توانند اظهار نظر کنند (Mirzadeh & Rahmani, 2015).

همان‌طور که گفته شد، یکی از اهداف اصلی قوانین مربوط به مناقصات شفافیت است، اما این شفافیت نباید امنیت کشور را به مخاطره بیندازد؛ از این‌رو در معاملات محرمانه تشریفات مناقصه رعایت نمی‌شود و براساس بند «ج» ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات با تشخیص هیئت‌وزیران اطلاعات راجع به این معاملات مستور می‌ماند (Esmaeeli Herisi, 2014). پس می‌توان گفت که اصل بر شفافیت در مناقصات است مگر در مورد قراردادهای نظامی و امنیتی، مانند ماده ۱۵ دستورالعمل مناقصات دولتی ۲۰۱۴ اتحادیه اروپا در بند ۲ این ماده نیز مقرر شده است: این دستورالعمل نسبت به قراردادهای دولتی و مناقصاتی که با اجرای این دستورالعمل دولت عضو را موظف به افشای اطلاعات بیشتری می‌کند که مخالف با منافع امنیتی ضروری آن است اعمال نمی‌شود.^۱

لازم به ذکر است که شفافیت فقط هنگامی مؤثر می‌افتد که دو شرط وجود داشته باشد: اولاً، سوژه‌هایی که خواستار شفافیت آن‌ها هستیم قادر و مجبور به ارائه اطلاعات ضروری و لازم باشند. ثانیاً دریافت‌کنندگان اطلاعات بتوانند بر طبق معیارهای پذیرفته شده از این اطلاعات جهت ارزیابی عملکرد سوژه‌ها استفاده نمایند (Kheirikhahan & Khakbaz, 2004). به این منظور لازم است افزون بر مستندسازی و حفظ اطلاعات راجع به مناقصات، اطلاع‌رسانی آن‌ها به مردم و دسترسی به اطلاعات صورت گیرد. درواقع هدف از شفافیت و مستندسازی این است که مردم از جریان امور آگاه شوند تا با اتکا به این آگاهی مسئولان و دستگاه‌های اجرایی را بازخواست کنند. همچنین، در مورد مناقصات نیز اطلاع‌رسانی از حیث حقوق مناقصه‌گران حائز اهمیت است تا به وسیله آن از صحت فرایند

1. Directive 2009/81/EC on the coordination of procedures for the award of certain works contracts, supply contracts and service contracts by contracting authorities or entities in the fields of defence and security

مناقضه اطمینان حاصل کنند و در غیر این صورت با استفاده از این اطلاعات بتوانند مطالبه حق کنند؛ بنابراین، شفافیت پیش نیاز ارتقای سلامت در معاملات دولتی است که البته صرفاً دسترسی به اطلاعات نیست بلکه دسترسی باید براساس صحت، قابلیت پیش‌بینی و به‌روز بودن اطلاعات و مطابق با استانداردهای تعیین شده باشد (Tajarlo & Ghorbany Darabad, 2016).

در مورد اطلاع‌رسانی فراخوان مناقضه عمومی، منظور از مناقضه عمومی به مسابقه گذاشتن معامله بین عموم و تعیین برنده، یعنی کسی است که متناسب‌ترین قیمت را پیشنهاد می‌کند و این امر ممکن نیست مگر آنکه موضوع مناقضه به موقع از طریق انتشار آگهی یا فراخوان اعلام شود و فاصله متعارفی بین تاریخ انتشار آگهی و تاریخ رسیدگی به پیشنهادها وجود داشته باشد تا اشخاص ذی‌نفع بتوانند در صورت تمایل در مناقضه شرکت کنند (Tabatabai, 2011).

دیوان دادگستری اروپا نیز در خصوص اهمیت فراخوان مناقضه مقرر کرده است: «الزام به رعایت شفافیت توسط مقامات برگزارکننده مناقضه مستلزم این است که نحوه انتشار فراخوان مناقضه به‌گونه‌ای باشد که منفعت هر شرکت‌کننده بالقوه‌ای را لحاظ کرده و امکان دسترسی به این بازار را برای رقابت فراهم کند. همچنین بی‌طرفی روند مناقضه باید در نظر گرفته شود».

اصل شفافیت اساساً به این منظور تعبیه شده که مانع هرگونه ریسک جانبداری یا اعمال خودسرانه مناقضه‌گذار شود. این امر متضمن آن است که تمامی شرایط و قواعد حاکم بر مناقضه به‌صورت روشن، دقیق و بدون ابهام در فراخوان یا اسناد قرارداد بیان شوند.

در مورد انتشار اسناد مناقضه، دیوان دادگستری اروپا، اصل شفافیت را تعهد به ارائه اطلاعات دقیق در زمان مناسب به شرکت‌کنندگان مناقضه در مورد نحوه برگزاری مناقضه می‌داند؛ بنابراین، تمامی اسناد و مدارک مربوط به مناقضه باید منتشر شوند و در اختیار مناقضه‌گران به‌عنوان ذی‌نفعان مناقضه قرار گیرد. این اسناد باید شامل موارد زیر باشند: ۱) شرح مناقضه که شامل ماهیت و کمیّت کالاها یا خدمات مورد نظر، مشخصات فنی گواهی‌نامه لازم جهت ارزیابی نقشه‌ها و داده‌های طراحی یا دستورالعمل‌ها است. ۲) شرایط شرکت در مناقضه، ۳) همه معیارهای ارزیابی، ۴) در صورت برگزاری مناقضه به‌صورت الکترونیکی، الزامات مربوط به ارائه اطلاعات از طریق ابزارهای الکترونیکی، ۵) در صورتی که مناقضه عمومی باشد، تاریخ، زمان و مکان مناقضه و اشخاصی که اجازه حضور در جلسه را دارند، ۶) شرایط پرداخت و شیوه ارائه پیشنهادها و ۷) تاریخ تحویل کالاها یا ارائه خدمات.

آگهی انعقاد قرارداد، آگهی‌ای است که بعد از انعقاد قرارداد با برنده مناقضه، منتشر می‌شود و قیمت پیشنهادی وی و دلایل انتخابش از سوی مناقضه‌گذار در آن ذکر می‌شود. در اصل آگهی انعقاد

قرارداد، دلایل دستگاه مناقصه‌گذار در زمان فرایند انتخاب و مراحل انعقاد قرارداد را منتشر می‌کند، اما معمولاً اطلاعات راجع به قیمت‌های پیشنهادی برندگان و دیگر داوطلبان را به دلیل حمایت از اسرار تجاری آن‌ها منتشر نمی‌کند. انتشار این آگهی هم روش مؤثری جهت نظارت بر قراردادهای دولتی است و هم تصویر مناسبی از قابلیت معامله کردن در قراردادهای دولتی را نشان می‌دهد (Bovis, 2005). انتشار این آگهی به این جهت است که مناقصه‌گران ناموفق حق دارند بدانند که چرا پیشنهاد آن‌ها در مقایسه با پیشنهاد برنده مناقصه جذاب نبوده و پذیرفته نشده است. این روش‌های مختلف شفافیت برای این طراحی شده است تا مناقصه‌گران بازنده را قادر سازد تا علت شکست خود را بفهمند و اگر اعتقاد دارند که در تصمیم انعقاد قرارداد، شائبه تخلف و فساد وجود دارد، به آن اعتراض کنند (Davies, 2008).

دستورالعمل اتحادیه اروپا نیز در بند ۱ ماده ۵۵ تصریح می‌کند مناقصه‌گذاران باید هرچه سریع‌تر داوطلبان و مناقصه‌گران را از تصمیمات راجع به انعقاد موافقت‌نامه اصولی، انعقاد قرارداد یا پذیرش در سیستم خرید پویا مطلع کنند. از جمله باید به دلایل تصمیم به عدم انعقاد موافقت‌نامه اصولی، عدم انعقاد قرارداد برگزاری مجدد مناقصه یا عدم اجرای سیستم خرید پویا اشاره کنند. ویژگی‌های مهمی در برگزاری مناقصات در کشورهای اروپایی وجود دارد که برخی از آن‌ها عبارت‌اند از: دستگاه‌ها در انتشار فرخوان، الزامی به اعلام مبلغ برآورد معامله دارند. افزون‌براین معیار روشنی برای کثیرالانتشار بودن روزنامه‌ها وجود دارد و روزنامه‌های مشخصی آگهی مناقصه را منتشر می‌کنند. ثانیاً، دستگاه‌ها ملزم به اطلاع‌رسانی ارزیابی کیفی هستند که در نتیجه آن، معیارهای دستگاه‌ها جهت رتبه‌بندی و امتیازدهی مناقصه‌گران و ترجیح برنده بر سایر مناقصه‌گران برای عموم مشخص خواهد شد. ثالثاً، مقررات و آرای مراجع قضایی و شبه قضایی راجع به مناقصات نیز منتشر می‌شوند، رابعاً، در نظام حقوقی حاکم بر مناقصات در اروپا آگهی انعقاد قرارداد پیش‌بینی شده است؛ انتشار این آگهی از آن جهت اهمیت دارد که سرنوشت مناقصات برگزار شده و چگونگی انعقاد قرارداد را برای مردم و پیمانکاران روشن می‌کند و ابزار مناسبی جهت حفظ سلامت مناقصات و پیشگیری از فساد است.

جمع‌بندی و رهنمودهایی برای ایران

با توجه به مطالبی که در مقاله بیان شد، این موضوع به‌وضوح مشخص است که بحث شفافیت به‌عنوان ابزاری بسیار کاربردی در فرایندهای متنوعی که در حکومت‌ها وجود دارد مطرح می‌شود. همچنین بر کسی پوشیده نیست که کشورهای توسعه‌یافته و به‌خصوص کشورهای اروپایی از پیشگامان حوزه شفافیت هستند و تجاربی ارزنده برای بهره‌برداری دارند. این مقاله به‌دنبال آن بود تا با

نگاهی مروری به برخی قوانین و تجربه‌ها در سه موضوع شفافیت تأمین مالی احزاب سیاسی، شفافیت اطلاعات و اسناد اداری و شفافیت در حوزه مناقصات پردازد. حال، جمع‌بندی‌ها و توصیه‌های سیاستی در هرکدام از سه محور مطرح‌شده در مقاله به اختصار توضیح داده می‌شود.

یکی از بزرگ‌ترین موضوعاتی که بعد از ایجاد دموکراسی و به تبع آن ایجاد احزاب سیاسی مطرح می‌شود، بحث تأمین مالی احزاب سیاسی است. تصور احزاب سیاسی به عنوان یکی از فاسدترین نهادها، نشانه بی‌اعتمادی شهروندان به احزاب است؛ بنابراین ایجاد شفافیت در بحث تأمین مالی احزاب می‌تواند تا حدودی این بی‌اعتمادی شهروندان و این نگاه به احزاب را از بین ببرد؛ ضمن آنکه باعث کاهش چشمگیر فساد در احزاب و زدوبندهای سیاسی شود. یکی از مهم‌ترین خلأهایی که در کشور احساس می‌شود، نبود مقررات و قوانین جامع در زمینه تأمین مالی احزاب سیاسی است. ضمن آنکه، اگر قرار بر ایجاد قوانین در این موضوع باشد، با توجه به وجود روابط قدرت در این مقوله، ایجاد سازوکارهای اجرایی و نظارت بر اجرای صحیح آن نیز بسیار مسئله مهم و حائز اهمیت است. توصیه‌های دیگر سیاستی نیز در این بخش وجود دارد که می‌توان به این موارد اشاره کرد: تعیین معیاری برای کمک‌های مالی دولت به احزاب سیاسی و ایجاد شفافیت در این زمینه، تعیین مجازات دقیق و اجرایی برای تخلفات در زمینه تأمین مالی احزاب و تعیین سقف مبلغ پرداختی (با لحاظ تورم سالانه) برای کمک اشخاص حقیقی و شرکت‌های خصوصی به احزاب سیاسی.

در موضوع ایجاد شفافیت و دسترسی آزاد به اسناد و اطلاعات اداری، حق دسترسی به اطلاعات، مستلزم تغییر رویکرد نسبت به نقش دولت در جامعه است. تحولات حقوق اداری در سطح جهانی به عنوان یکی از شعبات حقوق عمومی، متأثر از توسعه تدریجی حقوق بین‌الملل در قرن بیستم، به ویژه پس از جنگ جهانی است که موجب ارتقای روزافزون ارزش‌ها و قواعد حقوقی بین‌المللی شده است. آنچه که امروزه تحت عنوان انسانی‌شدن حقوق بین‌الملل از آن یاد می‌شود. عرصه چنین تحولاتی به حقوق داخلی دولت‌ها سرایت کرده است. مفهوم حکمرانی مطلوب که در حقوق اداری پرکاربرد است، یک کارکرد ارزشمند به منظور مشروعیت حقوق داخلی و ابزارهای آن می‌باشد. از جمله مهم‌ترین الزامات مفهوم حکمرانی مدرن، ارائه خدمات عمومی کارآمد به شهروندان، وجود نظام قضایی مستقل، دولت پاسخ‌گو، منافع عمومی کافی، حسابرسی مسئول و پاسخ‌گو، وجود یک نظام قانون‌گذاری، احترام به قانون در همه سطح حکومت است. در مورد ایجاد حقوق دسترسی به اسناد و اطلاعات اداری به نظر می‌رسد باید در کشور ما قوانین بیشتر و آیین‌نامه‌هایی با جزئیات تصویب شود. همچنین همان‌طور که در مقاله اشاره شد، دادگاه‌های فراوانی برای رسیدگی به کوتاهی دستگاه‌های اجرایی در انتشارات اطلاعات و اسناد در کشورهای غربی برگزار شده که جای خالی این دادگاه‌ها در کشور حس می‌شود.

در مورد برگزاری مناقصات، با توجه به تجارب کشورهای اروپایی و با توجه به جهات ذکر شده در مقاله، لازم است قوانین و مقررات حاکم بر مناقصات اصلاح و تکمیل شوند و در قوانین مربوط، مناقصه‌گذاران ملزم به اعلام برآورد معامله در فراخوان شوند. به جای انتشار آگهی مناقصه‌ها در روزنامه‌ها، همه آن‌ها در سامانه یا نشریه‌ای رسمی و واحد منتشر شوند و اطلاعات راجع به مناقصات به تفکیک مراحل مختلف آن و به صورت دسته‌بندی شده در یک پایگاه جامع منتشر شوند. معیارهای ارزیابی کیفی در فراخوان مناقصه اعلام شود، آرای مراجع قضایی و شبه قضایی در این خصوص منتشر شوند و مناقصه‌گذاران ملزم به انتشار آگهی برنده مناظره شوند.

منابع

- اکبری، محمدتقی؛ هاشمی، سید محمد و رستمی، ولی (۱۴۰۱)، «آسیب‌شناسی نظام مالی انتخابات جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۵، ص ۹۹.
- بهرامی، محمدباقر (۱۳۹۹)، «نقش شفافیت آراء نمایندگان در کارآمدی فرایند قانون‌گذاری پارلمان‌های اتحادیه اروپا، انگلستان، ایتالیا و ایران»، نشریه مطالعات روابط بین‌الملل.
- چینی‌فروش، فراز و هاشمی، سید محمد (۱۴۰۱)، «شفافیت تأمین مالی احزاب سیاسی در ایران»، فصلنامه علمی پژوهش‌های نوین حقوق اداری.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و احمدی، یحیی (۱۳۸۸)، «مبانی حق دسترسی شهروندان به اسناد و اطلاعات دولتی»، فصلنامه حقوق، دوره ۳۹، شماره ۴.
- رضایی‌زاده، محمدجواد و عطریان، فرامرز (۱۳۹۳)، «اصل الزام به ارائه دلایل تصمیمات اداری در پرتو مفهوم اداره خوب مطالعه تطبیقی نظام حقوقی ایران و اتحادیه اروپا»، دانش حقوق عمومی، شماره ۱۰.
- طاهری، محسن و ارسطا، محمدجواد (۱۳۹۵)، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۳.
- Bovis, C. (2005), *Public Procurement in the European Union*, Palgrave Macmillan.
- Craig, P. and De Búrca G. (2011), *EU Law: Text, Cases, and Materials*, 5th edition, Oxford University Press.
- Curtin, D., & Meijer, A. J. (2006), "Does Transparency Strengthen Legitimacy?", *Information Polity*.
- Davies, A. (2008), *The Public Law of Government Contracts*, Oxford University Press
- Deutscher Bundestag (2015), "Party Funding", in: www.bundestag.de/htdocs_e/bundestag/function/party_funding.
- Etzioni, A. (2006), "Is Transparency the best Disinfectant?", *Journal of Political Philosophy*.
- Fox, J. (2007), "The Uncertain Relationship between Transparency and Accountability", *Development in Practice*.
- Georgieva, I. (2017), *Using Transparency against Corruption in Public Procurement*, Springer.
- Hood, C. & Heald, D. (2006), *Transparency: The Key to Better Governance*, Oxford.
- IDEA, (2015), "Political Finance Data for Germany", in: www.idea.int/political-finance/country.cfm?id=61.
- Ingrid van Biezen (2003), *Political Parties in New Democracies*, London: Palgrave Macmillan, p. 33.

- Jouan, Barbara (2015), "Financing of political parties and electoral campaigns in France, The Role of the French National Commission on campaign accounts and Political Party Financing (CNCCFP)".
- Khakbaz, Afshin & Kheikhahan, Jafar. (2004), Good Governance, Islamic Parliament Research Center of Iran, Tehran. (In Persian).
- Naemeh, Hassan. (2011), Transparency and Fighting Against Corruption in Iran Administrative Contract, Legal Research Quarterly.
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), Money in Politics: Sound Political Competition and Trust in Government Background Paper, Paris: OECD, 2013
- Pasquier, M, & Villeneuve, J. (2007), Organizational Barriers to Transparency, International Review of Administrative Sciences, Vol. 73, Issue 1.
- Rahmani, Tahmineh & Mirzadeh, Nader. (2015), Legal Pathology of Public Procurement in Iran, Administrative Law Quarterly, Volume 2, Issue 7. (In Persian)
- Tabatabai Motamani, Manoochehr. (2011), Administrative Law, Samt, Tehran. (In Persian).
- Tajarlo, Reza & Ghorbany Darabad, Behzad. (2016), Integrity in Public Procurement, Journal of Researches Energy Law Studies, Volume 2, Issue 1. (In Persian).
- Vijeh, Mohammadreza. (2011), The Legal Security as a Necessary Condition for Procedural Security, Scientific Research Journal of Rahbord, Volume 58, Number 20. (In Persian)
- Vijeh, Mohammadreza. (2011), The Protection of the Principle of Transparency by Constitutional Courts, Journal of Legal Research, Volume 10, Issue 19. (In Persian).
- www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/latvia-administrative-district-court-a420292915
- www.fra.europa.eu/en/caselaw-reference/ecthr-application-no-1803011-judgment
- www.transparency.org
- www.bundestag.de/en/



بررسی تطبیقی سیاست‌ها و راهبردهای اعمال شفافیت و مبارزه با فساد در ایران با راهبردهای جهانی

حسین جلیلی رنجبری^۱

چکیده

فساد اداری از جمله موانع اثربخشی در سازمان‌ها و شرکت‌ها در تمامی کشورها بوده و مدیران با رویکردهای مختلف و متفاوت که منبعث از فرهنگ ملی و سازمانی آن‌ها و نیز متأثر از نوع نگرش و معرفت‌شناسی^۲ خود و مشاوران آن‌ها می‌باشد، با طرح‌ریزی، تدوین و اجرای راهبردهای مناسب سعی در کاهش فساد اعم از تصادفی، نظام‌مند و سازمان‌یافته (در تمام سطوح آن) و ارتقای تعالی سازمانی دارند. کشور ایران در ارزیابی‌های سازمان شفافیت بین‌الملل^۳ (شاخص CPI)^۴ از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده و این امر ضرورت بهره‌گیری از راهبردهای اثربخش را مضاعف می‌نماید. استراتژی مبارزه با فساد را مجموعه‌ای از قوانین، قواعد و خط‌مشی‌های سازمانی تعریف نموده‌اند که با هدف شناسایی، پیشگیری و تنبیه مدیران فاسد استفاده می‌شوند. در پژوهش حاضر، با هدف بهینه‌یابی و استفاده از الگوهای موفق جهانی، سه دسته راهبردهای جاری برای مبارزه با فساد در (۱) ایران؛ (۲) برخی کشورهای موفق نمونه‌برداری شده (دانمارک، فنلاند و سوئیس)؛ (۳) مدل‌های پیشنهادی برخی سازمان‌های بین‌المللی فعال در حوزه ضدفساد، احصاء و مورد بررسی قرار گرفته‌اند. با توجه به شرح تفصیلی تحقیق، ملاحظه گردید که اکثریت راهبردهای عملیاتی ضدفساد در ایران، در تمامی حوزه‌های اقتصادی، اداری، اجتماعی و سیاسی، تطابق نسبی و قابل قبولی با راهبردهای معتبر و مورد استفاده مراجع فوق‌الذکر دارد؛ بنابراین چنین نتیجه‌گیری می‌گردد که وضعیت نامطلوب جاری کشور در مبارزه با فساد اداری (براساس شاخص CPI) ریشه در

۱. دانشجوی مقطع دکتری مدیریت راهبردی دانشگاه تبریز و سربازرس امور اقتصادی مرکز منطقه ۵ سازمان بازرسی کل کشور

h.jalili@tabrizu.ac.ir

2. Epistemology

3. Transparency International

4. Corruption Perception Index

کیفیت اجرای راهبردها و چگونگی نظارت بر حسن اجرای آنها دارد.

واژگان کلیدی: فساد اداری، شفافیت، راهبرد، راهبردهای مبارزه با فساد اداری، سازمان شفافیت بین‌الملل

مقدمه

فساد به عنوان پدیده‌ای متأثر از تلاقی منافع بخش‌های عمومی و خصوصی با یکدیگر، حاصل رفتار منفعت‌جویانه کسانی است که نمایندگی بخش عمومی را برعهده دارند یا از قدرت و اختیارات دولتی برخوردارند و از آن برای مقاصد شخصی، خانوادگی، یا گروهی اعم از انگیزه‌های کسب فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی سوءاستفاده می‌کنند. سرچشمه فساد مالی، بسته به کمیابی نسبی فرصت‌های سیاسی یا اقتصادی قابل ردیابی است؛ برای مثال، چنانچه فرصت‌های سیاسی کمیاب باشد، اغلب کسانی مرتکب فساد می‌شوند که فرصت‌های اقتصادی را برای خرید قدرت سیاسی به کار می‌برند؛ یا در صورت محدود بودن فرصت‌های اقتصادی، اغلب از قدرت سیاسی برای دستیابی به فرصت‌های اقتصادی (کسب ثروت) استفاده می‌شود. باید تأکید شود که فساد مالی لزوماً ناشی از فاسد بودن کارکنان و نهادهای حکومتی نیست. فساد در درون فعالیت‌های بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی نیز وجود دارد، حتی بدون آنکه با کارکنان یا نهادهای دولتی سروکار داشته باشند. باوجوداین، فساد دولتی اغلب مهم‌تر و اساسی‌تر از فساد خصوصی شمرده می‌شود؛ تا جایی که مهار فساد در بخش دولتی را می‌توان پیش‌شرط مهار فساد بخش خصوصی به‌شمار آورد. طبق برآورد دفتر مقابله با مواد مخدر و جرائم سازمان ملل متحد، در سال ۲۰۲۱ میزان مبلغ ۱۷۵۰ میلیارد دلار (معادل یک درصد GDP جهان) رشوه رد و بدل شده و طبق برآورد شفافیت بین‌الملل، هیچ کشوری در دنیا نیست که در تجارت خارجی رشوه پرداخت نکرده باشد (تارنمای: unodc.org، ۲۰۲۱ میلادی)

۱. تعریف فساد

منشأ کلمه فساد از کلمه لاتین corruptus به معنای تباهی و corrumpere به معنای نابودی و قطعه کردن است. از فساد تعاریف مختلفی ارائه شده است. سازمان شفافیت بین‌الملل به اختصار فساد را «سوءاستفاده از قدرت اعطاء‌شده برای انتفاع شخصی تعریف کرده است (Stapenhurst, 1996: 5). طبق تعریف جوزف اس‌نای، فساد رفتاری است که به‌خاطر کسب منزلت یا امور مالی معطوف به امور خصوصی (شخصی، خانوادگی، محفل خصوصی) از وظایف رسمی یک نقش دولتی انحراف پیدا می‌کند؛ یا قوانینی را که علیه اجرای انواع مشخص تأثیرگذاری معطوف به امور خصوصی است،

نقض می‌کند. این امر شامل رفتارهایی چون اخذ رشوه (استفاده از یک پاداش به منظور منحرف کردن قضاوت یک شخص در جایگاه اعتماد)، خویشاوندگرایی (اعطای حمایت به دلیل روابط نسبی به جای شایستگی) و اختلاس (تخصیص غیرقانونی منابع عمومی برای استفاده‌های معطوف به امور خصوصی) می‌شود (موسوی دوست، ۱۳۹۸: ۳۴)، سازمان شفافیت بین‌الملل نیز فساد را سوءاستفاده از قدرت به امانت داده شده برای منافع شخصی تعریف نموده است (سرافرازی، ۱۳۹۹: ۱۳).

به‌زعم برخی محققین، فساد به سه دسته تقسیم می‌شود (محمدنبی، ۱۳۸۰: ۳۹):

۱. فساد اقتصاد (اعمال و رفتاری غیرقانونی که باعث ازدیاد ثروت و شکاف عمیق طبقاتی در جامعه می‌گردد و اختلال در نظم اقتصادی را در پی دارد).

۲. فساد اداری (شامل کم‌کاری، کاغذ بازی، اهمال، دیوانسالاری، سوءاستفاده از قدرت و ارتشاء و اختلاس).

۳. فساد فرهنگی (هر فعل یا ترک فعل که باعث مخدوش کردن یا ایراد صدمه به باورها و ارزش‌ها و اعتقادات جامعه گردد).

برخی دیگر نیز فساد اداری را به سه نوع ذیل تفکیک می‌کنند (بخارانی، ۱۳۹۳: ۳۱):

فساد تصادفی و فساد نظام‌مند:

فساد نظام‌مند در جامعه رایج است و به شکل قاعده‌مند درمی‌آید، احتمال کشف و مجازات مجرم کاهش و انگیزه فساد کاهش می‌یابد؛ زیرا برخلاف حالت اتفاقی، طرفین تمایلی به گزارش کردن خلاف ندارند. در این حالت نهادها و ضوابط رفتاری با الگوهای غارت‌گری دیوانسالاری تطابق می‌یابد، مانند رواج رشوه.

فساد سازمان‌یافته و فساد فردی:

در فساد سازمان‌یافته سرمایه‌گذاران می‌دانند به چه کسانی رشوه دهند و در قبال چه چیزی رشوه به‌دست آورند. در فساد فردی باید به چند تن مقام رسمی رشوه دهند و صفاتی هم نیست که با تقاضای رشوه بیشتری روبه‌رو نشوند. فساد سازمان‌یافته در واقع پدیده‌ای سیاسی است؛ یعنی کسانی که در مواضع قدرت هستند از دولت و قدرت برای انتقال منافع و عواید نامشروع به خود و وابستگان استفاده می‌کنند.

فساد کلان و فساد خرد:

فساد رؤسای دولت، وزیران و کارمندان عالی‌رتبه را فساد کلان و فساد کارمندان جزء مثل افراد پلیس و مأموران گمرک و مالیات را فساد خرد می‌گویند. پُر واضح است که کنترل فساد کلان مقدم بر خرد است.

۲. رویکردهای متداول در مبارزه با فساد

الف) براساس تحقیقات مک کاستر (McCusker, 2006: 8-9)، سه رویکرد کلی در راستای پیشگیری و مبارزه با فساد وجود دارد:

- مداخله‌گرایی^۱، که در آن مقامات مربوطه منتظر وقوع فساد می‌مانند و سپس برای دستگیری مداخله کرده و مجرم را مجازات می‌کنند. این رویکرد، موجب تشدید مجازات، احیای اعتبار و بازدارندگی می‌گردد، لیکن تعدادی از مشکلات همچنان باقی می‌مانند از جمله:
 - آسیب‌های ناشی از فساد کماکان موجود بوده و هیچ اقدام پیشگیرانه‌ای صورت نمی‌گیرد.
 - اکثر جرائم گزارش نشده باقی می‌مانند.
 - تقاضا برای منابع محدود با توجه به درجه نظارت موجود، به ناچار بی‌نهایت خواهد بود.
- مدیریت‌گرایی^۲، در این رویکرد با ایجاد سیستم‌ها، رویه‌ها و پروتکل‌های مناسب از بروز فساد پیشگیری می‌گردد.

البته در این رویکرد محدودیت‌هایی نیز وجود دارد از جمله اینکه افراد لزوماً براساس اصول از پیش تعیین‌شده مدیریت‌گرایی عمل نمی‌کنند.

- راستکاری سازمانی^۳ که شامل یکپارچه‌سازی سیستم‌های عملیاتی سازمان، استراتژی‌های کنترل فساد و استانداردهای اخلاقی می‌باشد تا اینکه یک هنجار رفتار اخلاقی ایجاد شود. پیش‌فرض این مکتب فکری بر این اساس است که انحراف از سازمان سرچشمه می‌گیرد نه از افرادی که از آن تشکیل می‌شوند؛ بنابراین اصل قرار دادن افراد در برنامه‌های ضدفساد، در مقایسه با برنامه‌های پیشگیرانه و اصلاحی سازمان‌محور، از موفقیت کمتری برخوردار خواهد بود.
- ب) برخی محققان در پیشگیری از فساد اداری، به چهار رویکرد متداول اشاره می‌کنند (معدنچیان، ۱۳۸۲: ۸۲):

۱- رویکرد علمی: بر مبنای این رویکرد، به مدد شاخه‌های علوم رایج، به‌ویژه علوم انسانی، به شناخت چرایی پدیده فساد، چرایی بروز آن و چگونگی پیشگیری یا مبارزه با آن (براساس یافته‌های علمی) پرداخته می‌شود؛

۲- رویکرد تجربی: اساس این رویکرد مبتنی بر تحقیقات صورت گرفته قبلی شامل افت‌وخیزها، ضعف‌ها و قوت‌های حرکت‌های قبلی است تا با بهره‌گیری از تجربه‌های آن‌ها در جهت پیشگیری از وقوع فساد گام بردارد؛

1. Interventionism
2. Managerialism
3. Organisational Integrity

- ۳- رویکرد ارزشی: در این رویکرد، با مراجعه به منابع اسلامی و ملی، مبانی و مصداق‌های پیشگیری و مبارزه با پدیده فساد استنباط، استخراج و بهره‌برداری می‌گردد؛
- ۴- رویکرد تطبیقی: این رویکرد استفاده از تجارب دیگر کشورها، سازمان‌های فراملی و منطقه‌ای و بین‌المللی را مورد توجه قرار می‌دهد.
- س) براساس نظرات برخی محققین، رویکردهای حاکم بر سیاست‌های ضدفساد را می‌توان به پنج گروه تقسیم کرد: (هاشمی، ۱۳۹۰: ۵۸)
۱. رویکرد کنترل اجرایی و قضایی: در این رویکرد فساد به نسبت ساده و نوعی رشوه‌خواری در نظر گرفته می‌شود و کارکنان دولتی و سیاست‌گذاران به‌عنوان افراد در جستجوی فرصت برای فساد دیده می‌شوند. سیاست ضدفساد در این رویکرد شامل ایجاد و تقویت قوانین قضایی (جنایی) مؤثر و ایجاد نظام کنترلی مؤثر در دولت است (EU Accession, 2002: 141).
۲. رویکرد دولت کوچک: این رویکرد در مفروضات رویکرد بالا سهیم است، درحالی‌که رویکرد کنترل اجرایی و قضایی به‌دنبال کاهش فساد و با استفاده از ابزارهای اجرایی و قانونی است. این رویکرد بیان می‌کند که خود دولت یک مشکل است. طرفداران این دیدگاه سیاست ضدفساد را متشکل از سیاست‌هایی برای کاهش نقش دولت و قوانین می‌دانند (Klitgaard, 1991: 89).
۳. رویکرد اقتصادی - سیاسی: در این رویکرد فرض می‌شود که فساد ناشی از ناتوانی مدیران در نظارت مؤثر بر مرنوسین است.
- به‌رحال طرفداران این دیدگاه تنها به اندازه دولت متمرکز نشده‌اند بلکه بر شکل‌دهی مجدد برنامه‌های دولت برای افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی و کاهش مشکلات رئیس - مرنوس متمرکز شده‌اند. در این رویکرد برای مبارزه با فساد تنها نباید با فساد مبارزه کرد، بلکه باید ثبات اقتصادی که در آن اتفاق می‌افتد را دنبال کرد (Ackerman, 1991: 7).
۴. راهبردهای چندجانبه (رویکرد سیستم سالم): تحقیقات نشان می‌دهد که بسیاری از برنامه‌های ضدفساد در جهت شکل‌دهی مجدد مدیریت مالی و دولتی بوده است، در صورتی‌که ریشه‌های فساد اداری گسترده است و باید برای مبارزه با آن راهبردهای چندجانبه را در نظر گرفت. اهداف این رویکرد شامل افزایش ظرفیت دولت و مدیریت بخش دولتی، تقویت پاسخ‌گویی سیاسی، توانمندسازی جامعه مدنی و افزایش رقابت اقتصادی می‌شود (قلی‌پور، ۱۳۸۵: ۶).
۵. رویکرد مبتنی بر بی‌عیبی (سلامت) دولت: رویکردهای بیان‌شده برای نظام‌های ضدفساد تمایل به قبول این فرض داشتند که کارکنان دولت به‌صورت ذاتی به‌دنبال سود خود هستند و از این‌رو بر دموکراسی بیشتر، دستیابی شهروندان به فرایندهای تصمیم‌گیری، کاهش اختیار و حق اظهارنظر کارکنان دولتی،

ارتقای نظام‌های امنیتی، پاسخ‌گویی و مجازات‌های مربوطه و تمرکز بر افزایش مشوق‌های مستقیم کارکنان برای تشویق رفتارهای غیرمفسدانه و حداکثر کردن پیامدهای منفی برای کسانی که دچار فساد شده‌اند، تأکید داشتند. اما در رویکرد مبتنی بر سلامت، دولت تمایل به ایجاد سلامت در ساختار دولت دارد. بر مبنای این پیش‌فرض کارکنان دولت می‌توانند انگیزه مثبت برای رفتار سالم و انگیزه منفی برای جلوگیری از رفتارهای مفسدانه داشته باشند (Executive Summary, 2000: 88).

۳. راهبردهای مبارزه با فساد^۱

راهبرد یا استراتژی، اصلی‌ترین عامل در ایجاد هماهنگی سازمانی بوده و تبیین‌کننده آینده و چگونگی هدایت و راهبری سازمان و تعیین اولویت‌های کاری است، (Quah, 2003: 180)، به عبارتی دیگر، تحقق اهداف بلندمدت از طریق راهبردها میسر خواهد بود (R.David, 2017: 13). استراتژی مبارزه با فساد را مجموعه‌ای از قوانین، قواعد، خط‌مشی‌های سازمانی تعریف نموده‌اند که با هدف شناسایی، پیشگیری و تنبیه مدیران فاسد استفاده می‌شوند. بسیاری از استراتژی‌های مبارزه با فساد، ریشه در مدل‌هایی دارد که چگونگی مبارزه با فساد را طرح می‌کنند (Riley, 1993: 250) از نگاه کلی، استراتژی‌های مبارزه با فساد را براساس سطوحی که استراتژی در آن طرح‌ریزی و اجرا می‌گردد، می‌توان در سه نوع بین‌المللی، ملی و محلی (سطح شهروندان) تقسیم‌بندی نمود. باید توجه داشت که مطالعه‌های وسیعی در حوزه اصلاحات و نگرش‌های رایج در این حوزه انجام و قوانین خاصی در این زمینه تعیین شده است (منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی). با وجود اینکه استراتژی‌ها در همه‌جا یکسان نیستند اما می‌توان گفت استراتژی‌های مبارزه با فساد باید جامع، یکپارچه، شفاف، بدون تعصب، هدفمند، قابل اندازه‌گیری و مبتنی بر منابع و ظرفیت جامعه بوده و امکان اداره شدن به صورت محلی در آن مورد توجه قرار گرفته باشد (منبع: تارنمای: U4 Anti Corruption Forum, 2000)

قابل توجه اینکه، در طراحی راهبرد مبارزه با فساد، آگاهی از ویژگی‌های اساسی و ماهیت خود فساد بسیار ضروری است. اساساً، باید در مدل‌سازی و تبیین تئوری‌های فساد و تعیین روابط متغیرهای مربوط، به چارچوب رفتار، محرک‌ها و تعامل انسانی بسیار توجه نمود. همچنین باید توجه داشت که برخی از صاحب‌نظران نیز بر این باورند که در مسیر پیشبرد اهداف اقتصادی، بروز برخی تخلفات اجتناب‌ناپذیرند و به نظر می‌رسد برای درک اثرات فساد، مقایسه ماهیت آن با یک بیماری همه‌گیر بسیار مثال مفید و کاربردی باشد. مهم‌تر اینکه، در فرایند

طراحی راهبردهای ضدفساد، توجه به موضوع فساد با نگرشی جامع و کل‌نگر بسیار بر نگرش جزءنگر ارجحیت دارد. (8: McCusker, 2006) تعیین راهبرد و نظارت بر کارآمدی آن، همواره یکی از مهم‌ترین وظایف نهادهای مبارزه با فساد بوده و راهبرد اولیه در یک سازمان مبارزه با فساد این است که در چه زمینه‌هایی صرفاً به سیاست‌گذاری و نظارت پرداخته و در کدام زمینه‌ها علاوه بر سیاست‌گذاری و نظارت به اجرا نیز ورود پیدا کند.

۴. راهبردهای مبارزه با فساد اداری در ایران

با لحاظ شاخص‌های گوناگون جهانی، وضعیت ایران در میزان فساد (اداری) مطلوب ارزیابی نمی‌گردد به نحوی که، با توجه به آخرین بررسی‌ها و رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین‌الملل، کشورمان واجد امتیاز ۲۵ (از ۱۰۰) و حائز رتبه ۱۵۰ (بین ۱۸۰ کشور ارزیابی شده) گردیده، که این امر ضرورت مطالعه در وضعیت فعلی و انتخاب راهبردهای اثربخش را دوچندان می‌نماید.

جدول ۱: امتیاز ایران در ده سال اخیر براساس شاخص CPI

سال	رتبه جهانی	۲۰۲۱	۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲
امتیاز (از ۱۰۰)	۱۴۹	۲۵	۲۵	۲۶	۲۸	۳۰	۲۹	۲۷	۲۷	۲۵	۲۸

(منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی)

با توجه به تحقیقات و مطالعات صورت گرفته حول قوانین و مقررات (بالادستی و پایین‌دستی) مرتبط با موضوع مبارزه با فساد اداری در کشورمان، راهبردهای ذیل‌الذکر استخراج می‌گردد:

جدول ۲: راهبردهای مبارزه با فساد اداری در ایران (احصاء شده از قوانین و مقررات)

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
مقدمه		تعهد آشکاران رهبران به مبارزه با فساد
بند ۱		قاطعیت در برخورد با مفسدین
بند ۳	فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری به سران	شایسته‌سالاری در انتصابات
بند ۵	قوا درباره مبارزه با مفساد اقتصادی ^۱	همکاری دستگاه‌های مختلف نظارتی
بند ۶		نقاط آسیب‌پذیر در فعالیت‌های اقتصادی دولتی کلان
بند ۷		عدالت در برخورد با مفسدین

۱. فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری به سران قوا درباره مبارزه با مفساد اقتصادی، ابلاغ ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۰ (منبع:

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
بند ۸		اطلاع‌رسانی به افکار عمومی
بندهای ۱ و ۲۰ و ۲۱ و ۲۲ و ۲۴		اصول اخلاق
بندهای ۲ و ۳		شایسته‌سالاری
بند ۶		حقوق و مزایا
بندهای ۹-۱۰-۱۱ و ۱۲ و ۲۶	سیاست‌های کلی نظام اداری ^۱	کارایی اداری
بند ۱۳		مقررات‌زدایی
بند ۱۵ و ۱۶		توسعه نظام اداری الکترونیک
بند ۱۵ و ۱۷		ارتقای خدمات عمومی
بند ۱۸		شفاف‌سازی
بند ۲۵		ارتقای نظام نظارت کارآمد
بند ۳		تدارک خدمات رقابتی
بند ۱۰	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ^۲	مقررات‌زدایی
بند ۱۰		اصلاح نظام تجاری
بند ۱۹ و ۲۳		شفاف‌سازی
ماده ۸		تحول، اصلاح و ارتقای نظام مدیریت مالی و محاسباتی دولت
ماده ۹		راه‌اندازی سامانه تدارکات الکترونیک دولت
ماده ۱۴ و ۱۸	قانون برنامه ششم توسعه ^۳	اعمال نظارت کامل و فراگیر بانک مرکزی بر مؤسسات پولی، بانکی و اعتباری و ساماندهی مؤسسات و بازارهای غیرمشتکل پولی
ماده ۲۵ و ۲۸		کوچک‌سازی دولت

۱. سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱ دی ۱۳۸۹، مقام معظم رهبری (منبع: <https://farsi.khamenei.ir>).

۲. سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، ۲۹ بهمن ۱۳۹۲، مقام معظم رهبری (منبع: <https://farsi.khamenei.ir>).

۳. قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران، مصوب ۱۶ فروردین ۱۳۹۶، مجلس شورای اسلامی.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
ماده ۲۹ و ۳۰	شفافیت و عدالت در نظام پرداخت حقوق	
ماده ۶۷	الکترونیک نمودن خدمات توسط دستگاه‌ها	
ماده ۱۱۳ بند (ت) جزء ۱	تدوین برنامه جامع پیشگیری از وقوع جرم و ارتقای سلامت اجتماعی	
مواد ۲ تا ۶	قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری ^۱	تشدید مجازات مجرمین اقتصادی (مفسدین)
فصل اول و دوم	قانون دیوان محاسبات کشور ^۲	کنترل و نظارت مستمر مالی
ماده ۲	قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ^۳	نظارت مستمر و موردی بر دستگاه‌ها
تبصره ۲ ماده واحده	قانون تشکیل سازمان حسابرسی ^۴	بازرسی قانونی و حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های وابسته به دولت
ماده ۷	اساسنامه سازمان حسابرسی ^۵	بازرسی قانونی و حسابرسی سالانه مؤسسات و شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و سایر دستگاه‌های وابسته به دولت
بند دوم	الزام انتشار عمومی اطلاعات	
بند سوم	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ^۶	حق دسترسی عموم به اطلاعات
فصل سوم	ترویج شفافیت	
مقدمه و مواد ۵ و ۱۳	قانون اساسنامه مرکز منطقه‌ای همکاری دستگاه‌های مبارزه با فساد و نهادهای نظارتی (آمپوزمانی) کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اگو) ^۷	واکنش مشترک و اثربخش نسبت به تمامی اشکال فساد در منطقه اگو
ماده واحده	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با	۱- تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد

۱. قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتشاء و اختلاس و کلاهبرداری، مصوب ۲۸ شهریور ۱۳۶۴، مجلس شورای اسلامی.
۲. قانون دیوان محاسبات کشور، مصوب ۱۱ بهمن ۱۳۶۱، مجلس شورای اسلامی.
۳. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۹ مهر ۱۳۶۰ و اصلاحیه مورخ ۷ آبان ۱۳۹۳، مجلس شورای اسلامی.
۴. قانون تشکیل سازمان حسابرسی، مصوب ۵ دی ۱۳۶۲، مجلس شورای اسلامی.
۵. اساسنامه سازمان حسابرسی، مصوب ۱۷ شهریور ۱۳۶۶، مجلس شورای اسلامی.
۶. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب ۴ بهمن ۱۳۸۸، مجلس شورای اسلامی.
۷. قانون اساسنامه مرکز منطقه‌ای همکاری دستگاه‌های مبارزه با فساد و نهادهای نظارتی (آمپوزمانی) کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی (اگو)، مصوب ۳۰ دی ۱۳۹۴، مجلس شورای اسلامی.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
	فساد ^۱ .	۲- مشارکت فعالانه با سازمان های بین المللی
بند (الف) ماده ۳		اطلاع رسانی عمومی قوانین و مقررات
بند (الف) ماده ۳		اطلاع رسانی خدمات دستگاه های دولتی
بند (ب) ماده ۳		ایجاد پایگاه اطلاعات قراردادها و دسترسی عموم به آن
ماده ۴		شناسایی نقاط مهم و آسیب پذیر در فعالیت های کلان اقتصادی دولتی و عمومی
ماده ۵		تشدید مجازات ها
ماده ۷		تدوین منشور اخلاق حرفه ای کارگزاران نظام
بند (ب) ماده ۹	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد ^۲	طرح ریزی نظام جامع اطلاعات مالیاتی
بند (ه) ماده ۹		ایجاد زیرساخت برای تبادل اطلاعات بین دستگاه های مالیاتی، گمرکی و بورس
بند الف ماده ۱۱		پیشگیری مؤثر از وقوع جرم توسط مراجع قضایی
بند ب ماده ۱۱		ایجاد شعب قضایی تخصصی محور
مواد ۱۳ و ۱۴		الزام مدیران به معرفی متخلفین
ماده ۱۷		حمایت از گزارش دهندگان فساد
ماده ۲۰		اتوماتیزه نمودن تمامی مراحل مالی و اداری ادارات
ماده ۲۸		سنجش میزان سلامت اداری
ماده ۳۱		تهیه برنامه های آموزش عمومی و اطلاع رسانی
ماده ۴		تشکیل شورای عالی مبارزه با پولشویی
بند ۵ ماده ۴	قانون مبارزه با پولشویی ^۳	تبادل تجارب و اطلاعات با سازمان های مشابه در سایر کشورها

۱. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۲۰ مهر ۱۳۸۷، مجلس شورای اسلامی.

۲. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۲۹ اردیبهشت ۱۳۹۰ و قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب ۱۸ بهمن ۱۳۹۹، مجلس شورای اسلامی.

۳. قانون مبارزه با پولشویی، مصوب ۲ بهمن ۱۳۸۶، مجلس شورای اسلامی.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
ماده ۱۱		ایجاد شعب تخصصی در دادگاه‌ها
فصول یک تا چهار	قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز ^۱	اصلاح نظام مالیاتی و گمرک
مواد ۶۹ و ۷۰		تشدید مجازات مفسدین اداری
ماده‌های ۱۳ تا ۱۵ و ۲۴		واگذاری برخی امور جاری ادارات به بخش خصوصی
ماده ۲۵ و ۴۶		ارتقای اصول اخلاقی
ماده ۳۷		خدمات‌رسانی الکترونیک (آنلاین) به مردم
ماده ۵۴		شایسته‌سالاری
مواد ۵۸-۷۳ و بند ۱۱ ماده ۱۱۵	قانون مدیریت خدمات کشوری ^۲	کارایی اداری
مواد ۱۹-۲۶ و ۷۳-۱۱۴ و ۱۱۵		ارتقای خدمات عمومی
فصل دهم		نظام عادلانه حقوق و مزایا
ماده ۹۱		مبارزه با ارتشاء
ماده ۹۲ و ۹۶		سلامت نظام اداری
بند الف ماده ۲ و ماده ۲۶	قانون برگزاری مناقصات ^۳	تدارک خدمات رقابتی
فصول اول و دوم و نهم	قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهار قانون اساسی ^۴	خصوصی‌سازی مناسب
ماده ۷		مقررات‌زدایی
مواد ۹ و ۳	آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد ^۵	۱- تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد ۲- مشارکت فعالانه با سازمان‌های بین‌المللی

۱. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز، مصوب ۳ دی ۱۳۹۲ و اصلاحیه مصوب مورخ ۲۲ مهر ۱۳۹۴، مجلس شورای اسلامی.

۲. قانون مدیریت خدمات کشوری، مصوب ۸ مهر ۱۳۸۶، مجلس شورای اسلامی.

۳. قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۳ بهمن ۱۳۸۳، مجلس شورای اسلامی.

۴. قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهارم و چهار قانون اساسی، مصوب ۸ بهمن ۱۳۸۶، مجلس شورای اسلامی.

۵. آیین‌نامه مرجع ملی و نهاد هماهنگی کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب ۱۲ اسفند ۱۳۹۲، هیئت وزیران.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
بند ۱ ماده ۲		اجرای کامل دولت الکترونیک در درون دستگاه‌ها
بند ۲ ماده ۲	آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با	افزایش پاسخ‌گویی، شفاف‌سازی
بند ۳ ماده ۲	مفساد اقتصادی در قوه مجریه ^۱	آسیب‌شناسی روند پیشگیری و مقابله با مفساد اقتصادی
بند ۴ ماده ۲		شناسایی و کنترل گلوگاه‌های فساد
ماده ۱	آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات ^۲	تدارک خدمات رقابتی
ماده ۱	آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات ^۳	تدارک خدمات رقابتی
ماده ۴۲		هشدار به منظور پیشگیری از بحران اجتماعی، سوءجریان‌ات مهم، وقوع جرم و نقض قوانین
ماده ۵۳		عدم پنهانکاری در افشای فساد
ماده ۵۵		استفاده از ظرفیت تشکلهای غیردولتی و مردم‌نهاد
بند (الف) ماده ۵۶	آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور ^۴	پاسخ‌گویی مناسب و به موقع به افکار عمومی در مورد تخلفات
بند (ت) ماده ۵۶		همکاری با انجمن آموذزمان آسیایی، مؤسسه آموذزمان جهانی و انجمن بین‌المللی مسئولان مبارزه با فساد
ماده ۶۱		حمایت از افشاکنندگان فساد
مأموریت ۲ عامل ۲		افزایش تبعات عدم اجرای قوانین مرتبط با صیانت از حقوق عامه
مأموریت ۲ عامل ۳	طرح تحول قوه قضاییه ^۵	ارتقای شفافیت اطلاعاتی به منظور تقویت زمینه‌های امریه معروف و نهی از منکر
مأموریت ۲ عامل ۳		ایجاد فضای رقابتی و رفع انحصار برای دسترسی مردم به کالاها و خدمات عمومی و اساسی و مباحثات عامه

۱. آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی در قوه مجریه، مصوب ۱۲ اسفند ۱۳۹۲، هیئت وزیران.

۲. آیین‌نامه اجرایی بند «ج» ماده (۱۲) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۵ مهر ۱۳۸۵، هیئت وزیران.

۳. آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۲۶) قانون برگزاری مناقصات، مصوب ۵ مهر ۱۳۸۵، هیئت وزیران.

۴. آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور، مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ رئیس قوه قضاییه.

۵. طرح تحول قوه قضاییه، مصوب ۳۰ آذر ۱۳۹۹، رئیس قوه قضاییه.

ماده	قانون (یا مقرره)	راهبرد
مأموریت ۲ عامل ۳		مدیریت تعارض منافع
مأموریت ۳ چالش ۱		ارتقای شفافیت عملکرد دستگاه‌ها در اجرای قوانین
مأموریت ۳ چالش ۱		افزایش تبعات عدم اجرای قوانین
مأموریت ۳ چالش ۲		استفاده از روش‌های نوین برای تمرکز بر گلوگاه‌های اصلی
مأموریت ۳ عامل ۳		استفاده از ظرفیت‌های مردمی برای نظارت
مأموریت ۳ عامل ۳		تسهیل فرایند صدور مجوزهای بازرسی و دسترسی بازرسان به اطلاعات

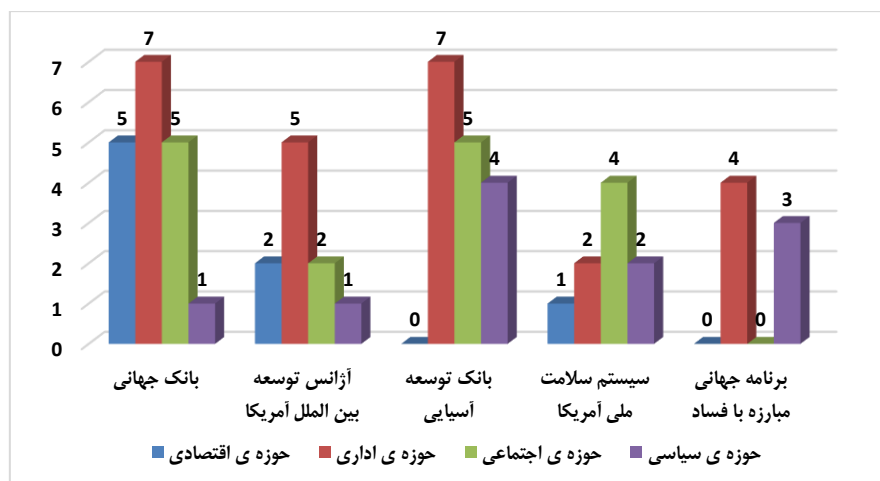
۵. راهبردهای پیشنهادی در خصوص مبارزه با مفاسد اداری توسط مراجع معتبر جهانی در حال حاضر بسیاری از کشورها در پاسخ به مطالبه شهروندان برای غلبه بر فساد اداری موجود در دستگاه‌های اداری، به صورت فزاینده به سمت تدوین استراتژی‌های ملی مبارزه با فساد حرکت می‌کنند. در بسیاری از کشورها سازمان‌های بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول ضمن ارائه نسخه‌های تجویزی، تغییرات ساختاری را متناسب با این تغییرات به کشورها تحمیل می‌کنند اما در تعداد کمی از کشورها شاهد موفقیت این راهبردها هستیم. برای دهه‌های گوناگون پژوهش در مورد فساد، بر علل و نتایج آن متمرکز بود (Rose, 1996: 250; Kaufmann, 2000: 2). از سال ۱۹۹۰ به بعد که بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، سازمان همکاری‌های اقتصادی و اتحادیه اروپا در زمینه کمک به کشورها در تدوین و پیاده‌سازی استراتژی‌های مبارزه با فساد به فعالیت پرداختند، ادبیات مبارزه با فساد توسعه یافته و تبیین اثرات منفی فساد و تطبیق استراتژی مربوطه در اولویت کاری بسیاری از کشورها قرار گرفت (Collier, 1999)؛ (الوانی، ۱۳۸۸: ۳).

جدول ۳: مقایسه استراتژی‌های مبارزه با فساد (پیشنهادشده توسط برخی از سازمان‌های بین‌المللی) (الوانی، ۱۳۸۸: ۳).

استراتژی	بانک جهانی ^۱	آژانس توسعه بین‌الملل آمریکا ^۲	بانک توسعه آسیایی ^۳	سیستم سلامت ملی آمریکا ^۴	برنامه جهانی مبارزه با فساد
حوزه اقتصادی					
حذف برنامه‌های فسادخیز		*			
خصوصی‌سازی مناسب	*	*			
قرارات‌زدایی	*				
اصلاحات مالیاتی و گمرکات	*				
بخش‌های بانکی	*				
اصلاحات سیاست تجاری و کلان	*				
حوزه اداری					
اصول اخلاق	*	*	*	*	*
خط‌مشی شایسته‌سالاری	*				
حقوق و مزایا	*		*		*
کارایی اداری	*	*			*
تصمیم‌سازی غیرمتمرکز					
افشای درآمد/ دارایی	*		*	*	*
وضع قوانین مناسب			*		
مجازات سنگین برای رفتارهای فاسد		*			
تدارک خدمات رقابتی	*	*	*		
وجود سیستم نظارت کارآمد			*		
حوزه اجتماعی					
ارتقای خدمات عمومی	*	*	*	*	*

1. World Bank
2. United States Agency for International Development (USAID)
3. Asian Development Bank
4. U.S. Office of Government Ethics

استراتژی	بانک جهانی ^۱	آژانس توسعه بین‌الملل آمریکا ^۲	بانک توسعه آسیایی ^۳	سیستم سلامت ملی آمریکا ^۴	برنامه جهانی مبارزه با فساد
آموزش عمومی و ارتباطات	*		*	*	
مشارکت جامعه مدنی و نظارت عمومی	*	*	*	*	
دسترسی به اطلاعات	*		*		
آزادی رسانه‌ها	*	*	*	*	
حوزه سیاسی					
رقابت سیاسی	*				
احزاب مستقل	*				
شفافیت در وضعیت مالی احزاب			*		*
ارتقای پاسخ‌گویی		*	*		
تعهد آشکار رهبران					
مشارکت فعالانه با سازمان‌های جهانی و بین‌المللی			*	*	*
تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد					



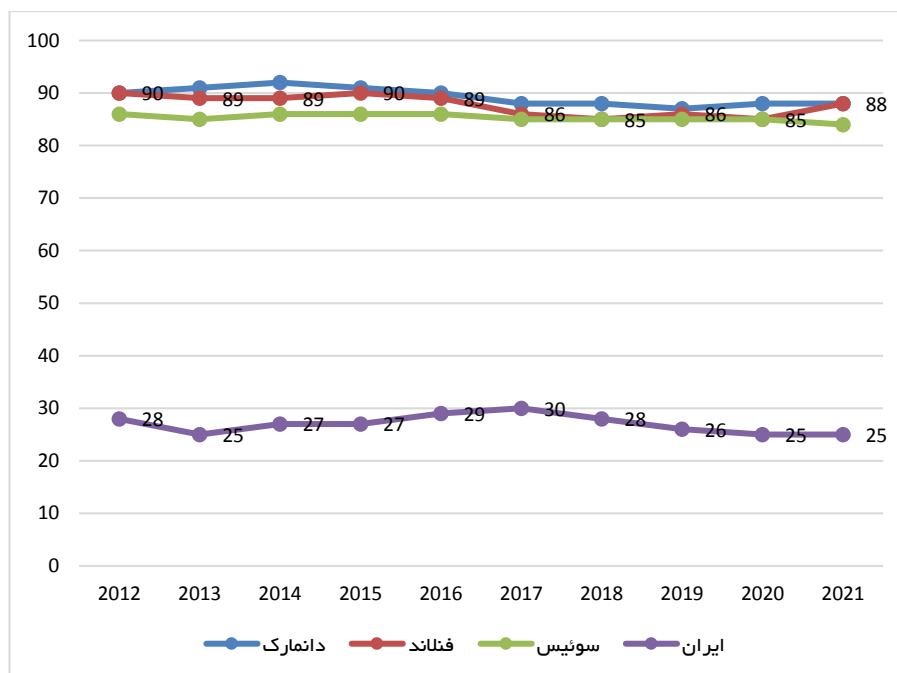
نمودار ۱: تعداد راهبردهای پیشنهاد شده توسط سازمان‌های منتخب تحقیق (به تفکیک حوزه راهبرد)

۶. راهبردهای مبارزه با مفاسد اداری در کشورهای نمونه

در حال حاضر مراجع معتبر و بین‌المللی مختلفی حول موضوع فساد اداری در خصوص مطالعه، آسیب‌شناسی، تنظیم شاخص‌ها و ارزیابی کشورها مشغول به فعالیت هستند از جمله سازمان شفافیت بین‌الملل (با شاخص CPI)، بارومتر فساد جهانی (GCB)، برتسمن (SGI)، اکونومیست (EIU)، خانه آزادی (FH)، راهنمای بین‌المللی ریسک کشوری (PRS)، شاخص ارزیابی سرمایه‌گذاران خارجی (ICRG)، شاخص فساد رقابت‌پذیری جهانی (EFW) و مرکز اولویت‌های سیاستی و بودجه (IBP) (جلیلی، ۱۳۹۷: ۱۲-۳۱). در مقاله حاضر، شاخص (CPI)، به دلیل جامعیت و مقبولیت جهانی مورد استفاده و استناد بوده و سه کشور دانمارک، فنلاند و سوئیس به عنوان کشورهای نمونه واجد امتیازات و رتبه برتر در شاخص یادشده انتخاب شده‌اند.

جدول ۴: امتیازات کشورهای دانمارک، فنلاند و سوئیس در ده سال اخیر براساس شاخص CPI
(منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی)

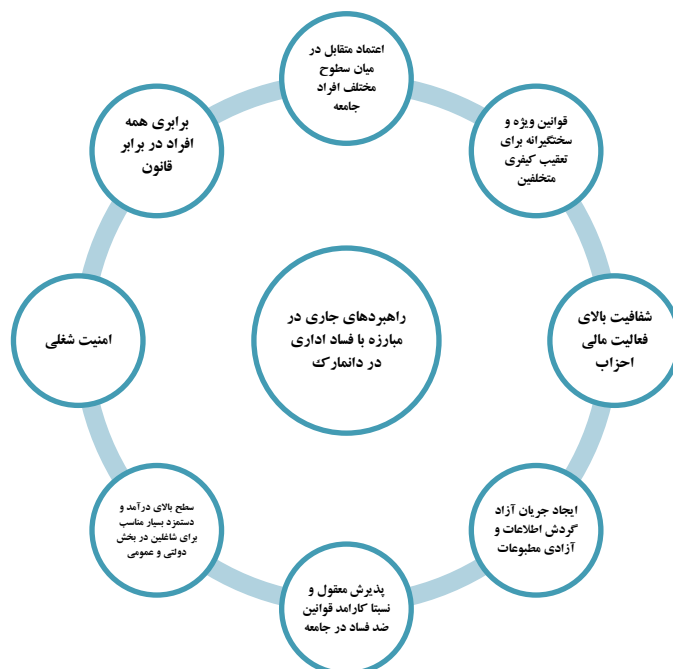
سال	رتبه جهانی	۲۰۲۱	۲۰۲۰	۲۰۱۹	۲۰۱۸	۲۰۱۷	۲۰۱۶	۲۰۱۵	۲۰۱۴	۲۰۱۳	۲۰۱۲
دانمارک	۱	۸۸	۸۸	۸۷	۸۸	۸۸	۹۰	۹۱	۹۲	۹۱	۹۰
فنلاند	۱	۸۸	۸۵	۸۶	۸۵	۸۶	۸۹	۹۰	۸۹	۸۹	۹۰
سوئیس	۳	۸۴	۸۵	۸۵	۸۵	۸۵	۸۶	۸۶	۸۶	۸۵	۸۶



نمودار ۲: امتیاز CPI (از صد) کشورهای دانمارک، فنلاند، سوئیس و ایران طی ده سال اخیر
(منبع: تارنمای سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۲۲ میلادی)

الف) راهبردهای اصلی مبارزه با فساد اداری در کشور دانمارک

- ۱- قانون‌گذاری کارآمد؛ ۲- مدیران پاکدست و قوی؛ ۳- دستگاه قضایی مستقل و پاسخ‌گو؛
- ۴- حسابرسیان (مالی) مستقل؛ ۵- آمبودزمان؛ ۶- سازمان تخصصی محور و مستقل برای بازرسی؛
- ۷- خدمات عمومی (ادارات) پاکدست و غیرسیاسی؛ ۸- مسئولین محلی پاکدست و کارا؛ ۹-
- رسانه‌های مستقل و آزاد؛ ۱۰- جامعه مدنی مبتنی بر پاکدستی؛ ۱۱- شرکت‌های تجاری پاسخ‌گو و پاکدست؛ ۱۲- بهره‌گیری از نظام‌ها و تجربیات بین‌المللی برای مبارزه با فساد (Pippdid, 2013: 58).



نمودار ۳: رویکردهای جاری مبارزه با فساد در دانمارک (جامعی، ۱۴۰۱: ۱۵۹)

ب) راهبردهای اصلی مبارزه با فساد اداری در کشور فنلاند



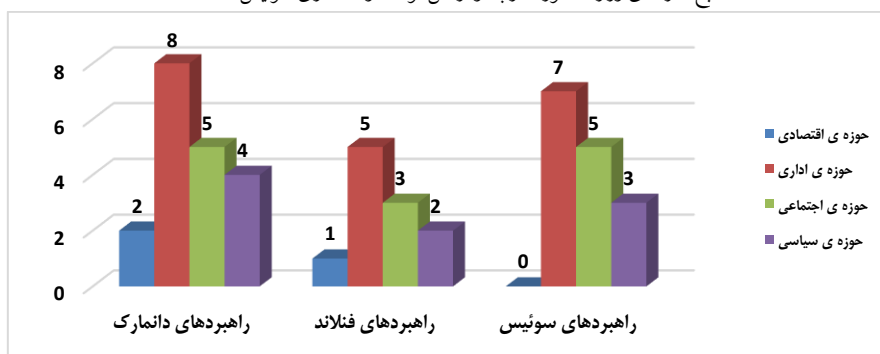
نمودار ۴: راهبردهای جاری مبارزه با فساد در فنلاند (منبع: تارنمای وزارت دادگستری فنلاند، ۲۰۲۰)

ج) راهبردهای اصلی مبارزه با فساد اداری در کشور سوئیس

اصلاح فرایندهای اداری و حذف فرصت های فساد
افزایش شفافیت در دولت با استفاده فناوری اطلاعات
تقویت نظام مدیریت مالی دولت (در سطح ملی و محلی)
تقویت موسسات حسابرسی عمومی مستقل
بازنگری تخصصی در قوانین کیفری
تقویت نظارت غیرمستقیم مجلس (از طریق کمیسیون‌ها)
نهادینه نمودن و تقویت آموذمان
بی طرفی و استقلال قوه قضائیه
مطالبات جامعه مدنی
تعلیم مردم (آگاهی رسانی عمومی)
دسترسی آزاد رسانه‌ها به اطلاعات
آموزش بخشی خصوصی
تأکید بر توسعه و تقویت همکاری‌ها با کشورهای دیگر در خصوص تجربیات ضدفساد
تأکید بر رعایت الزامات کنوانسیون OECD علیه فساد و سایر معاهدات بین‌المللی ضدفساد
مجازات مناسب و متناسب مجرمین و متخلفین
حمایت از افشاکنندگان فساد
آموزش و افزایش آگاهی کارکنان دولت
اتخاذ رویکرد پیشگیرانه

نمودار ۵: راهبردهای جاری مبارزه با فساد در سوئیس

(منبع: تارنمای وزارت امور خارجه و آزاتس توسعه و همکاری سوئیس، ۲۰۲۰)



نمودار ۶: تعداد راهبردهای منتخب کشورهای مورد پژوهش به تفکیک حوزه

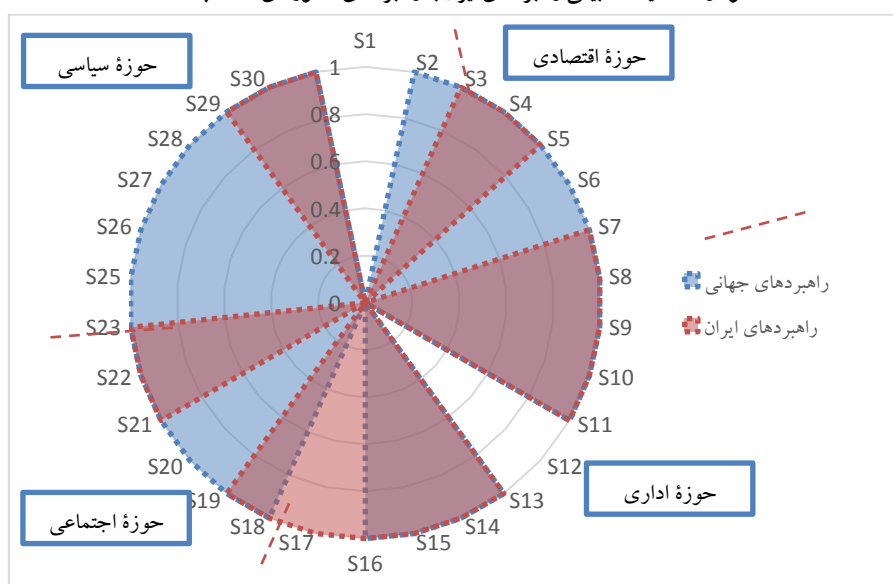
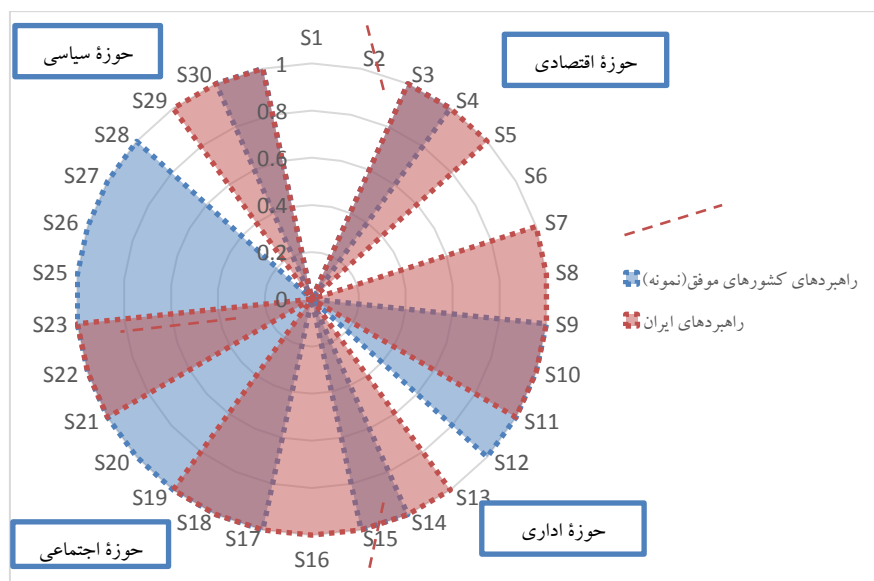
۷. مقایسه تطبیقی راهبردهای مبارزه با فساد در ایران، کشورهای منتخب و مدل‌های جهانی

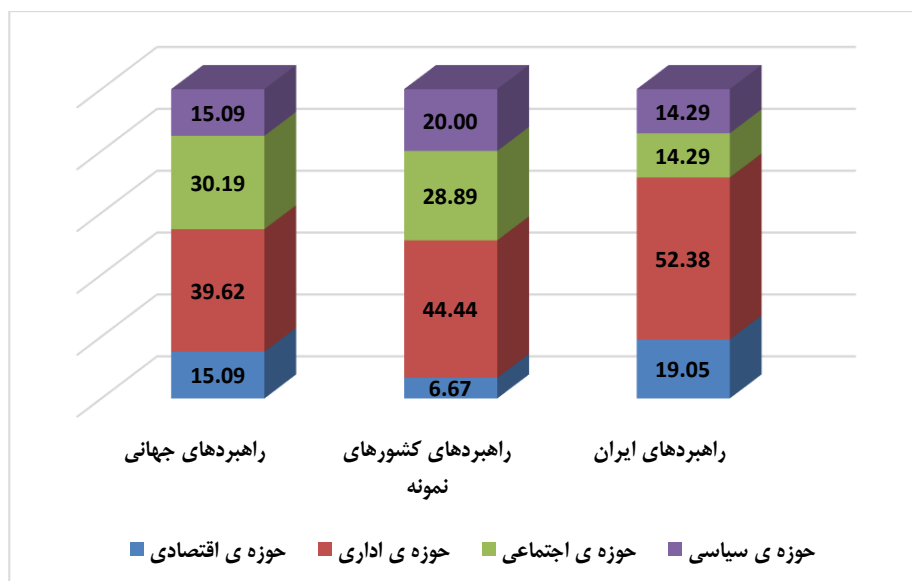
با توجه به مطالب فوق، جدول مقایسه‌ای راهبردهای مبارزه با فساد در ایران، کشورهای منتخب و مدل‌های جهانی به شرح جدول ذیل خواهد بود:

جدول ۵: مقایسه تطبیقی راهبردهای مبارزه با فساد در ایران، کشورهای منتخب و مدل‌های جهانی

استراتژی	بانک جهانی	آژانس توسعه بین الملل آمریکا	بانک توسعه آسیایی	سیستم سلامت ملی آمریکا	برنامه جهانی مبارزه با فساد	راهبردهای دانمارک	راهبردهای فنلاند	راهبردهای سوئیس	راهبردهای ایران
حوزه اقتصادی									
حذف برنامه های فساد خیز		*							
خصوصی سازی مناسب	*	*				*			*
مقررات زدایی	*					*	*		*
اصلاحات مالیاتی و گمرکات	*								*
بخش های بانکی	*								
اصلاحات سیاست تجاری و کلان	*								*
حوزه اداری									
اصول اخلاق	*	*	*	*	*				*
خط مشی شایسته سالاری	*					*			*
حقوق و مزایا	*		*		*	*			*
کارایی اداری	*	*			*		*	*	*
تصمیم سازی غیر متمرکز								*	
افشای درآمد/ دارایی	*		*		*				*
وضع قوانین مناسب			*			*	*	*	*
مجازات سنگین برای رفتارهای فاسد		*				*		*	*
تدارک خدمات رقابتی	*	*	*						*
دستگاه قضایی مستقل و پاسخگو						*	*	*	*
تقویت و افزایش مؤسسات	*	*	*	*		*	*	*	*

استراتژی	بانک جهانی	آژانس توسعه بین‌الملل آمریکا	بانک توسعه آسیایی	سیستم سلامت ملی آمریکا	برنامه جهانی مبارزه با فساد	راهبردهای دانمارک	راهبردهای فنلاند	راهبردهای سوئیس	راهبردهای ایران
حسابرسی عمومی مستقل						*	*	*	*
وجود سیستم نظارت کارآمد			*					*	*
حوزه اجتماعی									
ارتقای خدمات عمومی	*		*	*		*		*	
آموزش عمومی و ارتباطات	*		*	*		*	*	*	*
مشارکت جامعه مدنی و نظارت عمومی	*	*	*	*		*		*	*
دسترسی به اطلاعات	*		*			*	*	*	*
آزادی رسانه‌ها	*	*	*	*		*	*	*	
حوزه سیاسی									
رقابت سیاسی	*						*		
احزاب مستقل	*						*		
شفافیت در وضعیت مالی احزاب			*		*	*		*	
ارتقای پاسخ‌گویی		*	*			*		*	
تعهد آشکار رهبران									*
مشارکت فعالانه با سازمان‌های جهانی و بین‌المللی			*	*	*	*		*	*
تصویب کنوانسیون‌های مبارزه با فساد			*	*	*	*	*	*	*





نمودار ۹: مقایسه تطبیقی راهبردهای انتخابی به تفکیک حوزه (درصد)

با عنایت به نمودارها و جداول فوق، ملاحظه می‌گردد که راهبردهای مبارزه با فساد اداری ایران، تفاوت و اختلاف معنی‌داری با راهبردهای پیشنهادی مدل‌های جهانی و کشورهای انتخاب‌شده نداشته و بیشترین انطباق در حوزه راهبردهای اداری می‌باشد. همچنین، کمترین هم‌پوشانی نیز مرتبط با راهبردهای حوزه سیاسی می‌باشد. لیکن، با توجه به مراتب تفصیلی فوق، مشاهده می‌گردد که به‌رغم عدم تمایز معنی‌دار در راهبردهای تعیین‌شده در ایران و کشورهای موفق و نیز مدل‌های جهانی پیشنهادی، حاصل اقدامات و وضعیت موجود بسیار متفاوت می‌باشد (به شرح تفصیلی نمودار شماره ۲).

با توجه به نظر متخصصین، مدیریت راهبردی شامل سه مرحله تنظیم، اجرا و نظارت^۱ می‌باشد (R.David, 2017: 13). پُر واضح است که صرفاً تدوین استراتژی‌های ایدئال، تضمین‌کننده موفقیت نبوده و نیازمند حداکثر مساعی و هماهنگی در فاز اجرا و نظارت می‌باشد. براساس مطالعات صورت‌گرفته، درصد قابل‌توجهی از راهبردهای تعیین‌شده در تمامی دنیا با شکست مواجه شده (Candido, 2015: 239)؛ همچنین، برخی از مطالعات نیز حاکی از آن است که برخی دولت‌ها در فرایند تدوین استراتژی‌های مبارزه با فساد، اقدام بایسته‌ای در راستای تحلیل دقیق راهبردهای احصاء‌شده و تعیین چگونگی و کیفیت ارزیابی آن‌ها در مرحله اجرا معمول نداشته و

1. Strategy Formulation, Implementation, Evaluation

این امر از علل اصلی عدم اثربخشی و شکست آن‌ها می‌باشد (Dobrowolski, 2017: 123)، که مراتب فوق حساسیت توجهات در اجرای بهینه راهبردها و نیز ضرورت نظارت بر حسن اجرای راهبردها و سیاست‌های تعیین‌شده را مضاعف می‌نماید.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فساد اداری امروزه یکی از موانع توسعه کشورها تلقی شده و هزینه‌های بسیاری را بر سازمان‌ها تحمیل می‌کند. از دیرباز بسیاری از دولت‌ها و سازمان‌ها به‌رغم تنظیم قوانین و مقررات سخت‌گیرانه، از موفقیت شایان توجهی برخوردار نبوده و این موضوع توجه بسیاری از پژوهشگران را به خود جلب نموده و تحقیقات گسترده‌ای درخصوص رویکردها، سیاست‌ها و راهبردهای مبارزه با مفاسد اداری و اقتصادی صورت پذیرفته است. ایران نیز به‌عنوان کشوری در حال توسعه، با لحاظ مشخصات فرهنگی، اجتماعی، تاریخی و سیاسی منحصر به فرد، متأسفانه در فرایند مبارزه با مفاسد اداری، به‌استناد آمار مراجع معتبر و ذی‌ربط جهانی از وضعیت مطلوبی برخوردار نمی‌باشد و این امر اهمیت و ضرورت انجام پژوهش‌های بنیادین و کاربردی در این حوزه را دو چندان می‌نماید زیرا فساد یک نیروی یکپارچه و متمرکز نیست که بتوان آن را به‌وسیله راه‌حلی تک‌بعدی کنترل نمود، بلکه مستلزم استفاده از راهبردهای کلی‌نگر، جامع و چندبُعدی می‌باشد. براساس بررسی‌های صورت‌گرفته در پژوهش حاضر، که نتیجه احصاء و انطباق راهبردهای تعیین‌شده برای مبارزه با فساد در کشورمان و راهبردهای پیشنهادی چند سازمان بین‌المللی و نیز راهبردهای مورد استفاده توسط برخی کشورهای موفق شامل دانمارک، فنلاند و سوئیس می‌باشد، می‌توان ابراز داشت که اکثریت راهبردهای عملیاتی در ایران، در تمامی حوزه‌های اقتصادی، اداری، اجتماعی و سیاسی، تطابق نسبی و قابل قبولی با راهبردهای معتبر و مورد استفاده مراجع فوق‌الذکر دارد؛ بنابراین، وضعیت نامطلوب جاری کشور در مبارزه با فساد اداری (براساس شاخص CPI) ریشه در کیفیت اجرای راهبردها و چگونگی نظارت بر حسن اجرای آن‌ها دارد.

راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

با توجه به ماده ۲ قانون برنامه ششم توسعه، مبارزه با فساد در اولویت‌های کشور لحاظ نشده است. با عنایت به اهمیت موضوع یادشده و تصریح آن در اسناد بالادستی، پیشنهاد می‌گردد مراتب یادشده در متن تحت تنظیم قانون برنامه هفتم توسعه، منظور و عملیاتی گردد. با توجه به تأکید مضاعف راهبردهای مبارزه با فساد کشورهای موفق (دانمارک، فنلاند و سوئیس) بر راهبردهای مبتنی بر حوزه‌های اجتماعی و سیاسی و موفقیت‌های حاصله، پیشنهاد

می‌گردد در فرایند تنظیم راهبردهای جدید، متغیرهای مذکور بیشتر لحاظ گردند. به شرح تفصیلی گزارش پژوهش حاضر و آسیب‌شناسی صورت گرفته، پیشنهاد می‌گردد تحقیقات و اقدامات شایسته در خصوص کشف علل عدم موفقیت و اثربخشی پایین اجرای راهبردهای مبارزه با فساد اداری در کشور و تعریف اقدامات اصلاحی و پیشگیرانه صورت پذیرد. نظر به ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و با لحاظ یافته‌های پژوهش حاضر و آسیب‌شناسی عدم موفقیت راهبردهای مبارزه با فساد اداری، لازم است اجرای تکالیف معین برای شورای دستگاه‌های محترم نظارتی کشور به‌دلیل ضعف در اجرای راهبردها، مورد توجه و برنامه‌ریزی قرار گیرد.

به استناد ماده ۲ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و مواد ۳ و ۴ آیین‌نامه اجرایی قانون مذکور و توجه به یافته‌های تحقیق و به‌دلیل اهمیت و حساسیت موضوع، پیشنهاد می‌گردد تدابیری اتخاذ گردد تا حسن اجرای راهبردهای مبارزه با فساد در کشور و شاخص‌ها و سنجه‌های تعیین شده مورد نظارت و بررسی سازمان بازرسی کل کشور قرار گیرد.

منابع

- الوانی، مهدی؛ زرنندی، سعید و عرب‌سرخی، ابوذر (۱۳۸۹)، «مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران»، نشریه مدیریت دولتی، دوره ۲، شماره ۴، صفحه ۳-۲۲.
- بخارایی، احمد (۱۳۹۹)، جامعه‌شناسی انحرافات اجتماعی در ایران، تهران: انتشارات پژوهاگاه جامعه.
- جامعی، مجتبی و جباری ثانی، عباسعلی (۱۴۰۱)، «مدل‌های مفهومی شیوه‌های نوین پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران و دانمارک»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، سال دوازدهم، شماره ۴۸، صفحه ۱۴۵-۱۶۸.
- جلیلی، محدثه (۱۳۹۷)، «شاخص‌های سنجش فساد»، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، صفحه ۲.
- سرافرازی، مهرزاد؛ فزونی مریم و زارع، شکوفه (۱۳۹۹)، «رویکردهای پیشگیری از فساد اداری ضرورتی اساسی در استقرار یک دولت سالم و شفاف»، فصلنامه چشم‌انداز حسابداری و مدیریت، دوره ۳، شماره ۳۳، صفحه ۱۰-۳۳.
- قلی‌پور، رحمت‌ا... و نیک‌رفتار، طیبه (۱۳۸۵)، «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، تهران: نشریه مجلس و پژوهش، شماره ۵۳، صفحه ۳۳-۵۴.
- محمدنبی، حسین (۱۳۸۰)، «فساد اداری و مبارزه با آن از منظر سازمان ملل متحد»، نشریه وکالت، شماره ۹، صفحه ۳۸-۴۲.
- معدنچیان، ابراهیم (۱۳۸۲)، مبارزه با فساد اداری، تهران: انتشارات پژوهشکده امام خمینی (ع).

- موسوی دوست، محمد (۱۳۹۸)، «علل و پیامدهای فساد اداری»، فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، سال سوم، شماره ۵۲، صفحه ۳۴-۴۳.
- هاشمی، حامد و پورامین زاد، سعیده (۱۳۹۰)، «فساد اداری و راهبردهای مبارزه با آن»، دو ماهنامه بررسی های بازرگانی، شماره ۵۰، صفحه ۵۲-۷۱.
- Ackerman, Rose (1991), *Corruption and Government: Causes, Consequences and Reform*, Cambridge University Press.
- Cândido, C.J.F. and S.P. Santos (2015), *Strategy implementation: What is the failure rate?* Journal of Management & Organization, 21(2), 237-262.
- Eu Accession Monitoring Program (2002), *Corruption and Anti-Corruption Policy*. Executive Summary (2000), *Progress in the Fight Against Corruption*.
- Fighting corruption (2020), Publisher: Swiss Agency for Development and Cooperation (SDC) Swiss Federal Department of Foreign Affairs (DFA), (available : www.deza.ch).
- Government resolution on the national anti-corruption strategy and action plan (2021-2023), publication of the Finnish government 2020:68, (available: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163398>)
- <https://farsi.khamenei.ir>
- <https://www.transparency.org/en/cpi/2021>
- <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/2021-annual-report.html>
- Kaufmann, D. E. (2000). *Governance Matters: From Measurement To Action*. Finance And Development , Volume 37 (2).
- Klitgaard, R. (1991), *Controlling Corruption*, University of California Press.
- McCusker, R., (2006), "Review of Anti-corruption Strategies", Technical and Background Paper, No. 23, Australian Institute of Criminology, Canberra, Australia: 3-24.
- Pippdid, alina mungiu,(2013), "the development of good governance", Hertle school of governance Publication, Dec. 2013.P57-86.
- Quah, Jon S.T. (2003), *Singapore's Anti-Corruption Strategy: Is this Form of Governance Transferable to Other Asian Countries*, ARTICLE IN "Corruption and Governance in Asia", Palgrave Macmillan: UK .
- R.David, Fred, Forest r. David, (2017), *Strategic Management, a competitive advantages approach, concepts and cases*, sixteen's edition, Pearson Pub., Eng.
- Riley, S. (1993). *Post-Independence Anti-Corruption Strategies And The Contempotaty Effects Of Democratization, Corruption And Reform*. 7 (1),. 249-261.
- Stapenhurst, F., & Langseth, P. (1997), *The Role Of Public Administration In Fighting Corruption*. Public Sector Management, 10 (5).
- The Federal Council's Anti-Corruption Strategy 2021-24", Swiss Federal Department of Foreign Affairs FDFA, 2020(available: www.fdfa.admin.ch)
- Transparency International. (2000), *Ti Source Book*. Retrieved from www.Tranparency.Org/Sourcebook/index.html.
- U4 Anti Corruption Forum. (2000), Retrieved from <http://www.u4.no>
- Z. Dobrowolski (2017), *Strategie i metody przeciwdziałania korupcji*, w: Jackiewicz Aleksandra, Trzaskowska-Dmoch Adrianna (red.) *Bezpieczeństwo ekonomiczne państwa: uwarunkowania, procesy, skutki*, Warszawa: eDeWu, 113-128

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

ساجد صمدی قربانی^۱

چکیده

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

نوشتار پیش‌رو ضمن معرفی اجزاء تشکیل‌دهنده این شاخص‌ها، به بررسی مؤلفه‌ها و نماگرهای پیشنهادی آن‌ها برای ارزیابی راهبردهایی نظیر «شفافیت اطلاعات»، «سلامت اقتصادی» و «شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد» پرداخته و از این رهگذر به تبیین الزامات نقش‌آفرینی «سازمان بازرسی کل کشور» به‌عنوان یکی از مهم‌ترین نهادهای نظارتی جمهوری

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

اسلامی ایران در توسعه ابزارها و سنجه‌های موجود در زمینه اندازه‌گیری توفیقات اجرایی نظام اداری کشور در زمینه تحقق «شفافیت» خواهد پرداخت.

واژگان کلیدی: شاخص‌های ترکیبی، شفافیت، سلامت نظام اداری، سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی

مقدمه

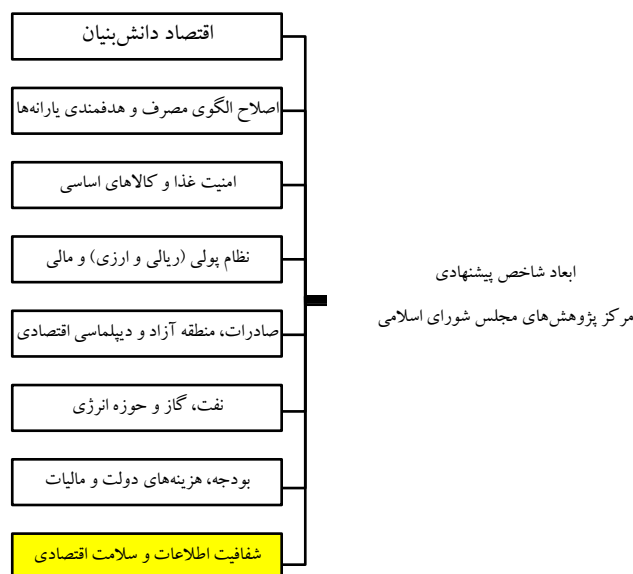
مسئله «شفافیت» در اسناد بالادستی منتشر شده در جمهوری اسلامی ایران به‌طور خاص در دو مورد از سیاست‌های کلی مورد توجه قرار گرفته است. برای نخستین بار در سال ۱۳۸۹ در بند ۱۸ از «سیاست‌های کلی نظام اداری» این موضوع مورد تأکید واقع شده و بعدها در سال ۱۳۹۲ در بندهای ۱۹ و ۲۳ از «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»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

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

اسلامی، ماده ۳). بر همین اساس دولت در اجرای تکلیف قانونی خود در دبیرخانه ستاد اقتصاد مقاومتی به طراحی و پیشنهاد مجموعه‌ای از شاخص‌ها و نماگرها برای ارزیابی توفیقات اجرایی اقتصاد مقاومتی می‌پردازد که این شاخص‌ها اولین - و البته درعین حال آخرین - تلاش صورت پذیرفته به منظور کمی‌سازی مفاهیم مطرح‌شده در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی ازجمله مسئله «شفافیت» در قوه مجریه به حساب می‌آیند.

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

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



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

۱. شاخص پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس

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

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

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

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

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

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

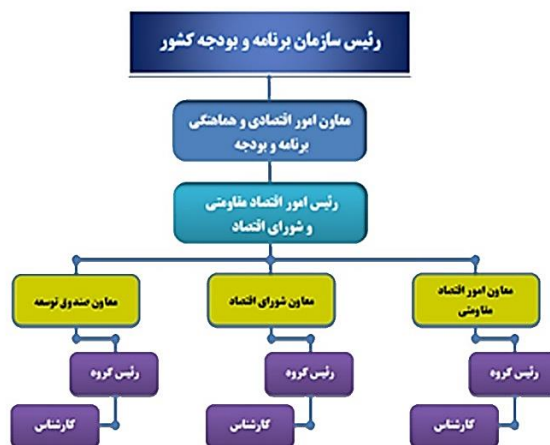
گزارش منتشر شده توسط مرکز پژوهش‌های مجلس در بخش پایانی خود اولاً جهت مطلوب هر یک از نماگرهای تعریف شده را بیان می‌کند که درواقع تعیین کننده نوع آثار مثبت یا منفی ایجادکننده در افزایش مقاومت اقتصادی به حساب می‌آیند؛ ثانیاً منبع محاسبه کننده داده‌های مربوط به هر نماگرها را نیز بیان می‌کند. در بین مراکزی که داده‌های مورد نیاز برای محاسبه نماگرهای شاخص پیشنهادی مرکز پژوهش‌های مجلس را منتشر می‌کنند مراکز و نهادهایی نظیر بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، مرکز آمار، گمرک جمهوری اسلامی ایران، سازمان ملی بهره‌وری ایران،

وزارت نیرو، شرکت ملی گاز، پلیس راهور، شرکت ملی پخش و پالایش فراورده‌های نفتی، وزارت جهاد کشاورزی و ... به چشم می‌خورد.

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

۲. شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

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



نمودار ۲: جایگاه تشکیلاتی «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد»

به عنوان دبیرخانه «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی»

منبع: (پایگاه اطلاع‌رسانی سازمان برنامه و بودجه به نشانی <https://www.mporg.ir/>)

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

در همین راستا، «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور» در دی‌ماه سال ۱۳۹۴ برای اولین بار در قالب انتشار سومین شماره از «مستندات اجرایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی» اقدام به ارائه مجموعه‌ای از شاخص‌ها تحت عنوان «شاخص‌های ارزیابی برنامه‌های اقتصاد مقاومتی» می‌نماید که این شاخص‌ها به تصویب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز می‌رسد. با توجه به اینکه مطابق آنچه گفته شد «امور اقتصاد مقاومتی و شورای اقتصاد سازمان برنامه و بودجه کشور» در واقع نقش دبیرخانه «ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» را ایفا می‌کند، در این مطالعه شاخص پیشنهادی مذکور به‌عنوان «شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی» معرفی گردیده است. در ادامه ابعاد، مؤلفه‌ها و نماگرهای استفاده‌شده در این شاخص برای ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی کشور را مورد بررسی قرار می‌دهیم.

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

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

جدول ۲: نماگرهای شاخص پیشنهادی ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی

برای ارزیابی «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی کشور

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

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

یکی از مهم‌ترین اشکالات اقدام صورت پذیرفته توسط دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی نیز عدم محاسبه شاخص‌های پیشنهادی است. از آنجاکه اساساً شاخص‌ها به منزله ابزار کمکی برای دستیابی به هدف ارزشمند پایش و ارزیابی توفیقات اجرایی هر مفهوم مورد استفاده قرار می‌گیرد، متأسفانه باید گفت وقتی اقدامات انجام‌شده توسط ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سطح تدوین شاخص باقی مانده و محاسبه نگردیده است، در حقیقت هیچ دستاوردی

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

درخصوص اندازه‌گیری میزان تحقق راهبردهایی نظیر «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی حاکم بر کشور صورت پذیرفته است.

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

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

مطلب دوم اینکه تا به حال، مجموعه‌ای از شاخص‌های اقتصاد مقاومتی توسط سازمان‌های مختلف تدوین و ارائه شده است. شاخص‌های طراحی‌شده توسط سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در پوشه‌ای تحت عنوان «مستندات اجرایی سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (۳)» در سامانه دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی در سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، بارگذاری شده است. بررسی و دقت در این مجلد نشان می‌دهد که شاخص‌های معرفی‌شده، فارغ از میزان دقت در طراحی و امکان یا عدم امکان رصد کمی هر یک از آن‌ها، فاقد وزن‌دهی مناسب هستند؛ برای مثال شاخص «میزان ثبت اختراعات» و شاخص «سهم عوائد نفتی در بودجه کشور» دو مقوله مجزا و غیرهمگون هستند و بررسی چنین شاخص‌هایی در یک بسته تحت عنوان شاخص‌های اقتصاد مقاومتی نیازمند وزن‌دهی است؛ در غیر این صورت، نتایج نهایی نسبت به واقعیت تورش خواهد داشت؛ با توجه به مطالب مطرح‌شده می‌توان پیشنهاد داد که در صورت وجود عزم و اراده نسبت به رصد و پایش شاخص‌های اقتصاد مقاومتی، دولت محترم می‌تواند مجموعه گزارش‌هایی را که در مورد شاخص‌های اقتصاد مقاومتی نگاشته شده است، مورد تحلیل قرار دهد و با استفاده از نظرات نخبگان، یک‌سری شاخص‌های مورد وفاق را شناسایی و وزن‌دهی کند و درنهایت این

شاخص‌ها را به صورت ادواری رصد کرده و نتایج را منتشر کند (دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۹۵: ۱۱ و ۱۲).

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

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

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

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

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

ج) انجام بازرسی‌های مسئله‌محور در زمینه رفع موانع موجود برای طراحی شاخص‌های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن فارغ از ترک فعل‌های صورت پذیرفته در زمینه طراحی شاخص‌های مناسب برای پایش مستمر توفیقات اجرایی ابعاد مختلف سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی از جمله بُعد «شفافیت»، به نظر می‌رسد اشکالاتی فرادستیگاهی متعددی در این زمینه وجود دارد که لازم است با انجام بازرسی‌های مسئله‌محور در این موضوع موانع پیش‌رو در این خصوص مرتفع گردد.

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

علاوه بر ابلاغ هشدار، ارسال گزارشات تعقیبی درخصوص ترک فعل‌های صورت پذیرفته و ارائه پیشنهادها برای توسعه سنجه‌ها و شاخص‌های موجود در زمینه ارزیابی «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور به نظر می‌رسد نفس مطالبه و رصد گزارشات مدیریتی حاصل از ارزیابی‌های صورت پذیرفته درخصوص تغییرات سطح «شفافیت» به عنوان یکی از مؤلفه‌های محوری در سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی می‌تواند دستاوردهای مطلوبی در زمینه ارتقای سطح «شفافیت» و «سلامت» در نظام اداری کشور داشته باشد. بر این مبنا به نظر می‌رسد یکی از راهکارهای مناسب برای افزایش نقش‌آفرینی سازمان بازرسی کل کشور در زمینه دستیابی به اهدافی که اشاره شد، ارائه پیشنهادها برای الزام‌آور درخصوص دریافت ادواری گزارشات

به دست آمده در نتیجه ارزیابی های صورت پذیرفته با استفاده از شاخص ها و نماگرهای طراحی شده در عمل به قانون صدرالاشاره برای سازمان بازرسی کل کشور می باشد.

جمع بندی و نتیجه گیری

مطابق آنچه گذشت، گزارش مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی در بررسی پیگیری قانون موجود به ابعاد مختلفی از اجرایی نشدن آن اشاره داشته است که یکی از مهم ترین آن ها نپرداختن به مسئله رصد ابعاد مختلف اقتصاد مقاومتی از جمله «ضرورت شفافیت در نظام حکمرانی کشور» می باشد. نکته مهم این است که به نظر می رسد دلایل مورد غفلت واقع شدن موضوع مهمی مثل «رصد ابعاد مختلف اقتصاد مقاومتی از جمله شفافیت در نظام حکمرانی کشور» فارغ از آنکه ناشی از کم کاری متصدیان امر باشد، به سبب در اختیار نبودن شاخص های مناسبی که ضمن تأمین جنبه های گفتمانی شفافیت و سلامت اداری، از تکنولوژی لازم برای اندازه گیری نیز برخوردار باشند؛ به شمار می رود. بر این مبنا پیشنهاد گردید سازمان بازرسی کل کشور به عنوان یکی از مهم ترین نهادهای نظارتی در جمهوری اسلامی ایران با انجام اقداماتی نظیر «ابلاغ هشدار در زمینه سهل انگاری های صورت پذیرفته در اجرای قوانین مرتبط با طراحی شاخص های مناسب برای ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن»، «رسیدگی به ترک فعل های صورت پذیرفته در خصوص طراحی شاخص های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن»، «انجام بازرسی های مسئله محور در زمینه رفع موانع موجود برای طراحی شاخص های مربوط به ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور و پایش مستمر آن» و «الزام دستگاه های اجرایی مربوطه به ارائه گزارشات نظارتی دوره ای در خصوص ارزیابی میزان تحقق «شفافیت» در نظام حکمرانی کشور» به نقش آفرینی در زمینه ارتقای سطح «شفافیت» و «سلامت» در نظام حکمرانی کشور بپردازد.

منابع

- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
- قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹.
- آیین نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۹۸/۰۳/۲۱ رئیس قوه قضاییه.
- قانون نحوه پیگیری تحقق سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی مصوب ۱۳۹۴/۰۳/۰۵.
- «سیاست های کلی نظام اداری» ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۸۹/۰۱/۳۱.
- «سیاست های کلی اقتصاد مقاومتی» ابلاغ شده در تاریخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۹.
- دبیرخانه ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی (۱۳۹۴)، شاخص های ارزیابی برنامه های اقتصاد مقاومتی،

تهران: معاونت هماهنگی برنامه و بودجه سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳)، درباره سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، شاخص‌های ارزیابی تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ویرایش اول)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

دفتر مطالعات اقتصادی معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، بررسی و ارزیابی «۱۲ برنامه ملی اقتصاد مقاومتی» و پروژه‌های مصوب ستاد فرماندهی اقتصاد مقاومتی برای سال ۱۳۹۵، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۵)، گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی درباره عملکرد یک‌ساله پارلمان در راستای اجرای سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به آدرس:

<https://www.mehrnews.com/news/>

واحدهای نظارتی دستگاه‌های اجرایی و ارتقای شفافیت

مجتبی جامعی^۱

چکیده

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

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

مقدمه و بیان مسئله

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

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

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

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

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

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

۱. مبانی نظری

۱-۱. پیشینه‌شناسی تحقیق

در پیشینه تحقیق نظریه‌های فساد و سلامت اداری به عنوان پروژه تحقیقاتی است که توسط عابدی

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

فرهاد رهبر و مجتبی جامعی (۱۳۹۷)، مقاله‌ای را با عنوان پیشگیری و مبارزه با فساد در ایران و چین که در فصلنامه علمی پیشگیری از وقوع جرم ارائه داشتند، عنوان می‌دارند: «دارا بودن صلاحیت قضایی و داشتن ضمانت اجرایی، فقدان موازی‌کاری حوزه‌های نظارتی در سطح کلان و تبعیت مقامات سطوح مختلف اداری به‌لحاظ داشتن حق مجازات متخلفان و قانون‌شکنان از سوی نهاد نظارتی آن کشور را می‌توان برای سیاست‌گذاری جمهوری اسلامی ایران مدنظر قرار داد». محمدجواد حق‌شناس (۱۳۹۲)، در رساله دکتری خود که در دانشگاه تهران با عنوان مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری ایران، ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب دفاع نمود، تصریح می‌دارد که: «عدم الگوی مشخص سیاست‌گذاری باعث شده تا مجموعه سیاست‌های دولتی در مبارزه با فساد اداری با موفقیت لازم همراه نباشد و آسیب سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در کشور فقدان توجه به شاخص‌های حکمرانی خوب از جمله مشارکت، پاسخ‌گویی، شفافیت، حاکمیت قانون و کارآمدی دولت است». آیت باقری (۱۳۹۴) در تحقیقاتی با عنوان «سیری در تجارب بین‌المللی مبارزه با

فساد» که در مرکز مطالعات و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور منتشر گردیده، اشاره می‌دارد که چهار عامل: ۱- ایجاد الگوی جامع و یکپارچه، ۲- راهبردی منسجم و واحد، ۳- همکاری‌های منطقه‌ای و بین‌المللی، ۴- ایجاد نهادهای نظارتی و عالی در موفقیت کشورهای دارای رتبه بالا در گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی مؤثر می‌باشد.

۲-۱. مفهوم‌پردازی فساد

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

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

۱-۳. پیشینه تاریخی سازمان بازرسی کل کشور

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

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

با تضعیف نهاد نظارت و نزول آن در سلسله‌مراتب قدرت (از دربار به وزارت دادگستری)، عملکرد نهاد بازرسی و نظارت نیز ضعیف قرار گذاشته شد و این واقعه با بحران‌های پایانی سلطنت رضاشاه تشدید گردید. شروع دوره پهلوی دوم مصادف با فقر، ناامنی، بی‌ثباتی، بیکاری و خشونت روبه‌رو بودند و این آشفتگی در دستگاه‌های اداری نیز وجود داشت. بر همین اساس و برای ریشه‌کن کردن فساد و مبارزه با آن در اواخر دهه ۱۳۲۰، سازمانی به نام «سازمان بازرسی نخست‌وزیری» تأسیس و آیین‌نامه آن در شهریور ۱۳۲۹ توسط نخست‌وزیر وقت به ادارات تابعه ابلاغ شد. پس از آن تا پایان این دوره سه نهاد دیگر نیز به عنوان نهاد نظارتی در کشور تأسیس شدند، سازمان بازرسی کل نخست‌وزیری (۱۳۲۹)، هیئت عالی بازرسی (۱۳۳۳)، اداره کل بازرسی کل کشور (۱۳۳۴) و سازمان بازرسی شاهنشاهی (۱۳۳۷) که در برخی سال‌ها فعالیت موازی این نهادهای تأسیسی منجر به ایجاد مشکلاتی در اداره کشور گردید (مرکز مطالعات سلامت اداری و مبارزه با فساد، ۱۳۹۶: ۴۰).

در سال ۱۳۴۷، قانون تشکیل سازمان بازرسی شاهنشاهی مشتمل بر ۱۴ ماده و دو تبصره به تصویب مجلس شورای ملی وقت رسید. به موجب این قانون، اداره کل بازرسی کشور به اداره کل

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

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

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

با اعلام تخلف از قانون توسط مسئولین مربوط، به محض وصول شکایت به این سازمان، که در حال حاضر بیشتر از طریق خودکارسازی اداری انجام می‌شود، موضوع شکایت به بخش تخصصی مربوط ارجاع داده می‌شود. چنانچه رسیدگی به این موضوع در صلاحیت سازمان باشد، مورد بررسی قرار می‌گیرد. سپس با تشکیل پرونده و احراز تخلف؛ برای اقدام مقتضی به مبادی و مراجع ذی‌صلاح منعکس می‌گردد. همچنین کلیه شکایات از آیین‌نامه‌ها و تصویب‌نامه‌های دولت و بخشنامه‌های مغایر با قوانین نیز از سوی این سازمان مورد رسیدگی قرار می‌گیرد. این امر پس از تأیید مغایرت، برای ابطال به دیوان عدالت اداری به‌عنوان بخشی از قوه قضاییه که رسیدگی به شکایات و اعتراضات اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی را عهده‌دار است، ارسال می‌گردد. این سازمان دارای (۴) معاونت عملیاتی از جمله امور اقتصادی و زیربنایی، امور تولید و توسعه، امور سیاسی و قضایی و فرهنگی و اجتماعی می‌باشد در هر معاونت متناسب با دستگاه‌های ذی‌ربط و موضوعات اساسی؛ چهار اداره کل تخصصی وجود دارد که هر بازرسی امور از یک بازرس کل، سربازسان و بازرسان

لازم تشکیل شده است. متناظر این معاونت‌ها؛ بازرسی کل استان‌ها نیز تشکیل شده است و توسط سازمان مرکزی، راهبری می‌شوند. چنانچه بازرسان در برخورد با مسائل مالی به سوءجریان‌ات و تخلفات اداری و انتظامی و جرائم برخورد نمایند گزارش لازم را تهیه می‌نمایند. این امر مستلزم تحقیق و بررسی، کسب اطلاعات، اخذ مدارک و اسناد، تحصیل اطلاعات، استنتاج و ارائه نظر و پیشنهاد و راهکار است. پس از انجام بازرسی‌ها و ارائه گزارش‌ها، دفتر تنقیح و بررسی گزارش‌ها، گزارش‌های مزبور را کنترل نهائی و تأیید می‌نماید. گزارش‌ها باید با اتقان و استحکام لازم به مراجع مربوط منعکس شود. پس از آن مقام مجاز؛ گزارش‌ها را امضاء و ارسال می‌کند (سخنرانی قاضی سراج در ترکیه، ۲۰۱۵).

۳. واحدهای نظارتی و شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی

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

دفاتر بازرسی و رسیدگی به شکایات نیز با عنایت به هشتاد و دومین مصوبه مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۱۵ شورای عالی اداری، در کلیه وزارتخانه‌ها و سازمان‌های مستقل وابسته به ریاست جمهوری زیر نظر بالاترین مقام اجرایی دستگاه تشکیل و به وظایفی همچون تجزیه و تحلیل عملکرد واحدها، مدیران و کارمندان بر اساس بازرسی‌های انجام‌شده، بازرسی‌های موردی و دوره‌ای، رسیدگی به سوءجریان و مفاسد اداری، هماهنگی و نظارت بر اجرای نظام ارزیابی عملکرد، رسیدگی به شکایات مردمی، اصلاح امور، نظارت بر حسن اجرای بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌ها، تأمین کارامدی، کارایی و سلامت اداری و ... پرداخته و توسط بالاترین مقام دستگاه منصوب می‌گردند.

این واحدهای نظارتی می‌بایست به استناد قوانین و مقررات با شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی از جمله سازمان بازرسی کل کشور تعامل و همکاری داشته باشند. این شورا بر اساس ماده ۲۸ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹ متشکل از رؤسای دیوان

محاسبات کل کشور، کمیسیون اصل (۹۰) مجلس شورای اسلامی، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور، وزارت اطلاعات، سازمان برنامه و بودجه و سازمان اطلاعات سپاه پاسداران انقلاب اسلامی تشکیل گردید.

۴. روش‌شناسی تحقیق

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

۴-۱. شفافیت و حسن جریان امور

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

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

مخالف	تعداد	درصد	موافق	تعداد	درصد	مفاهیم	کدگذاری
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	۲۵	۹۲/۶	جرم‌نگاری در بخش خصوصی	۱
۷/۴	۲	۹۲/۶	۲۵	۲۵	۹۲/۶	اعتماد متقابل در میان سطوح افراد جامعه	۲

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

منبع: (جامعی و جباری ثانی، ۱۴۰۱: ۱۵۴)

مطابق مفاد اصل (۱۷۴) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظایف سازمان بازرسی کل کشور به دو عنوان راهبردی حُسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین تفکیک می‌گردد. از طرفی، مقام معظم رهبری، نظارت دقیق و کامل بر دستگاه‌های مختلف کشور و انعکاس صحیح مشکلات و معایب را دو وظیفه اصلی سازمان بازرسی کل کشور خواندند و وجود این سازمان را تضمین‌کننده سلامت و صحت عمل دستگاه‌های مختلف برشمردند؛^۱ لذا بر اساس فرمایشات معظم‌له، یکی از وظایف سازمان انعکاس صحیح مشکلات و معایب می‌باشد که می‌توان همان «حُسن جریان امور» نامید.

نخستین پرسش این است که «حُسن جریان امور» با «اجرای صحیح قوانین» چه تفاوتی دارد؟ این ابهامی است که در معنای «حُسن جریان امور» وجود دارد. هنگامی که قانون اساسی تهیه شد، بنا بر پیشنهاد برخی از اعضای تدوین‌کننده، متن آن به زبان انگلیسی نیز ترجمه شد. توجه به ترجمه انگلیسی و معادل‌هایی که برای واژه «جریان» ذکر شده تا حدی نگاه و تفسیر تدوین‌کنندگان قانون اساسی را نشان می‌دهد. در ترجمه اصل (۱۷۴)^۲ معادلی که برای «حُسن جریان امور» بیان شد

۱. بیانات رهبری در دیدار با مدیران سازمان بازرسی کل کشور، مورخ ۱۳۷۵/۱۲/۶.

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

عبارت بود از: The proper conducting of affairs.

در این ترجمه معادلی که برای واژه «جریان» در نظر گرفته شده، عبارت (Conducting) است که به معنای «مدیریت»^۱، «جهت‌دهی»^۲، «اداره»^۳، «سازمان‌دهی»^۴، «هماهنگی»^۵ است. بر اساس این معادل‌ها، اگر بخواهیم «حق نظارت بر حُسن جریان امور» را معنا کنیم یکی از معانی زیر می‌باشد: حق نظارت بر حُسن مدیریت امور؛ حق نظارت بر حُسن جهت‌دهی امور؛ حق نظارت بر حُسن اداره امور؛ حق نظارت بر حُسن سازمان‌دهی امور؛ حق نظارت بر حُسن هماهنگی امور.

واقع این است که آنچه از معنای «جریان امور» در زبان فارسی فهم می‌شود، به هیچ وجه حاوی معنای «مدیریت»^۱، «جهت‌دهی»^۲، «اداره»^۳، «سازمان‌دهی»^۴ یا «هماهنگی»^۵ نیست. به دیگر سخن، در انتخاب معادل‌های یادشده برای واژه «جریان» جای تأمل بیشتر هست. اگرچه برخی از «امور اداری»، مدیریتی، جهت‌دهی یا سازمان‌دهی است، اما این‌ها همه در معنای امور اداری مندرج است نه در معنای «جریان». از سوی دیگر تمام امور اداری هم منحصر در این‌ها نیست بلکه امور اداری، اعم از این امور است؛ بنابراین نمی‌توان حق نظارت قوه قضاییه که در اصل (۱۷۴) قانون اساسی آمده را صرفاً به امور مدیریتی، جهت‌دهی یا سازمان‌دهی اختصاص داد (عارف، ۱۳۹۷: ۲۵).

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

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

در بررسی مطالعات و پژوهش‌ها، مهم‌ترین عامل در کاهش فساد، پیشگیری است (Tunley, Button, Shepherd & Blackbourn, 2018: 52). وضع قوانین در کشورها به منزله پیشگیری از فساد است. هرچند می‌توان در جمهوری اسلامی ایران اذعان داشت که قانون ارتقای سلامت نظام

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

اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹ به عنوان قانونی حائز اهمیت و جامع در امر پیشگیری و مبارزه با فساد به تصویب رسیده است و در بند (الف) ماده (۱) آن یک تعریفی مشخص، منجز و با صراحت از فساد بیان گردیده است،^۱ لیکن سازمان بازرسی کل کشور، با ظرفیت‌ها و توانمندی‌های خود می‌تواند با آگاه کردن مدیران کشور از نقاط ضعف و قوت، فرصت‌ها و تهدیدات دستگاه‌ها و ارائه راهبرد به آنان به مصداق ابزار حُسن مدیریت مسئولان مختلف کشور باشد. یکی از آسیب‌های سازمانی که می‌تواند همواره دارای آثار سوء مترتب به آن باشد، عدم استقلال واحدهای نظارتی دستگاه‌های اداری و اجرایی است. آثاری همچون؛ نبود امنیت شغلی مدیران و کارکنان مجموعه، احساس ناامنی به صورت مستمر، عدم ثبات مدیریتی و پرسنلی و تغییرات گسترده احتمالی بنا به سلیقه مدیران ارشد دستگاه‌های اداری و اجرایی، کاهش انگیزه اداری، بالا رفتن عدم تعلق خاطر کارکنان و مواجهه با تهدیدات احتمالی، کاهش توانایی در کشف سوء جریان‌های اداری، وابستگی برخی مدیران واحدهای نظارتی به مقامات دستگاه از حیث انتصاب، کاهش نظارت‌پذیری، ضعیف شدن تشکیلات تفصیلی و ...؛ بنابراین وجود ابهام یا عدم شفافیت را می‌توان از جمله مهم‌ترین عوامل پیشگیری از فساد و ارتقای شفافیت در دستگاه‌ها دانست و سازمان بازرسی کل کشور، به عنوان نهاد مقابله‌کننده با فساد، در پی مشارکت برای از میان برداشتن ابهام و ارتقای شفافیت است.

در حقیقت سازمان بازرسی کل کشور از بعد نظارت راهبردی در راستای قانون‌مداری و حاکمیت قانون در دستگاه‌های اجرایی اهتمام لازم را نموده تا کارآمدی آن دستگاه‌ها از حیث نیل به اهداف مقدر، محقق شود و از تخطی مسئولان از تکالیف، نقض و ابطال دستورات خلاف قانون جلوگیری نمایند؛ لیکن بهره‌برداری راهبردی برخی از ظرفیت‌های قانونی از حیث موضوعی و سازمانی همانند اجرای مواد (۱۳)، (۱۴) و (۱۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۹، ماده (۱۲) قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۲ و ماده (۵۳) آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور^۳؛ می‌توان ارتقا و توسعه شفافیت را در دستگاه‌های اداری و اجرایی فراهم آورد.

۱. فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعل است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر یا زیانی را به اموال، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشا، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام و موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی.

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

۳. چنانچه مسئولان و اشخاص موضوع ماده (۲) قانون در انجام وظایف نظارتی خویش به مواردی از سوءجریان اداری و مالی از ادامه در صفحه بعد

نتیجه‌گیری و پیشنهاد

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

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

با این روش بر استحکام و دوام شفافیت مبنی بر پیشگیری و مبارزه با فساد افزوده می‌گردد. با عنایت به موارد مطروحه و با توجه به اینکه بهره‌مندی از ظرفیت‌های قانونی یادشده همانند «نظارت بر حُسن جریان امور» با پیشنهاد استقلال اداری و مال این واحدها که به آن اشاره گردید می‌تواند به‌عنوان ابزار قانونی و راهبردی کمک شایانی به ارتقای شفافیت واحدهای نظارتی و انعکاس هرچه مناسب‌تر سوءجریان‌ات و گلوگاه‌های فسادخیز در قبال شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی با تصریح بر سازمان بازرسی کل کشور نماید؛ لذا پیشنهاد می‌گردد مراتب توسط سازمان بازرسی کل کشور به

قبیل عدم رعایت مقررات در مناقصه‌ها، وجود بسترهای فسادزا، عدم رعایت قوانین مالی و محاسباتی در دستگاه اجرایی که بررسی آن‌ها مربوط به وظایف سازمان است، برخورد نمایند، موظفند مراتب را به اطلاع سازمان برسانند.

مراجع ذیصلاح ارسال تا برای در دستور کار قراردادن مبحث و رفع این آسیب اقدامات شایسته صورت پذیرد.

منابع

- قرآن کریم. ترجمه ناصر مکارم شیرازی.
- خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، مجموعه بیانات و دیدارهای مقام معظم رهبری قابل دسترسی در: (۱۳۹۹)، بهمن، شانزدهم) <https://www.khamenei.ir>.
- امین ورزلی، نصرالدین (۱۳۸۹)، حُسن جریان امور؛ کنکاش نظری و مفهومی و شاخص‌سازی، تهران: مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور.
- باقری، آیت (۱۳۹۴)، سیری در تجارت بین‌المللی مبارزه با فساد، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- بهادر، مرتضی (۱۳۸۹)، بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی.
- جامعی، مجتبی و جباری ثانی (۱۴۰۱ق)، «مدل مفهومی شیوه‌های پیشگیری و مبارزه با فساد دانمارک و جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه دانش راهبردی، شماره ۴۰، پاییز، صفحه ۱۸۹-۱۷۱.
- جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۸۱)، مبسوط در ترمینولوژی حقوق، جلد چهارم، چاپ دوم، تهران: گنج دانش.
- حسینی، محمدرضا و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، «مقایسه جایگاه، نقش و کارکرد دستگاه‌های نظارتی قوه قضاییه در احیای حقوق عامه»، فصلنامه دانش ارزیابی، تهران.
- حق‌شناس، جواد (۱۳۹۲)، مطالعه تطبیقی سیاست‌های مبارزه با فساد اداری در جمهوری اسلامی ایران و ترکیه و پاکستان و ارائه الگوی مطلوب، رساله دکتری، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی.
- خوئینی، غفور و رحیمی، امین حسین (۱۳۹۵)، «بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، دانش حسابرسی، دوره ۱۶، شماره ۶۲، صفحه ۲۴-۵.
- دادخدایی، لیلا (۱۳۹۰)، فساد مالی - اداری و سیاست جنایی مقابله با آن، تهران: میزان.
- رهبر، فرهاد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۷)، «پیشگیری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران و چین با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، شماره ۴۷، تابستان، صفحه ۱۶۳-۱۳۹.
- رهبر، فرهاد و جامعی، مجتبی (۱۴۰۰)، «الگوی پیشگیری از فساد اداری با تأکید بر سازمان بازرسی کل کشور»، فصلنامه امنیت ملی، شماره ۴۰، پاییز، صفحه ۱۸۹-۱۷۱.
- سراج، ناصر (۲۰۱۵)، سخنرانی رئیس وقت سازمان بازرسی کل کشور در سومین نشست بین‌المللی نقش نهادهای آمودزمانی با موضوع جایگاه و نقش سازمان بازرسی در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران در کشور ترکیه.

- عابدی جعفری، حسن؛ حسینی هاشم‌زاده، داود؛ محدثی، حسن و فاضلی، محمد (۱۳۹۵)، نظریه‌های فساد و سلامت اداری، تهران: مرکز مطالعات و برنامه‌ریزی شهرداری تهران.
- عارف، رضا (۱۳۹۷)، حُسن جریان امور، تهران: سازمان بازرسی کل کشور، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.
- عباسی، محمد و جامعی، مجتبی (۱۳۹۵)، نظارت قضایی و امنیت عمومی در جمهوری اسلامی ایران، تهران: نشر دانشکده علوم و فنون فارابی.
- قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مصوب همه‌پرسی ۱۳۵۸ و بازنگری ۱۳۶۸.
- مجموعه قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور.
- مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد (۱۳۹۶). نهاد نظارت و بازرسی در ایران، تهران: سازمان بازرسی کل کشور.
- نوذری فردیسه، محمد (۱۳۹۱)، سیاست جنایی اسلام در قبال فساد اداری و مطالعه تطبیقی با موازین بین‌المللی، رساله دکتری، دانشگاه تهران.
- Bahoo, S. Alon, I. & Paltrinieri, A. (2020), Corruption in international business: A review and research agenda. *International Business Review*, 29(4), 101660.
- Md. Abdul Kaium Masud, & Kim, J. D. (2020), International Resistance Networks for Anti-corruption: Multi-stakeholder Mechanisms. December, 1–14.
- Purushothaman et al (2012), Seeing Beyond the State: Woman's Perspective on Corruption & anti- Corruption, UNDP.
- Transparency International, Corruption Perceptions index, (2015).
- Tunley, M. Button, M. Shepherd, D. & Blackbourn, D. (2018), Preventing occupational corruption: Utilising situational crime prevention techniques and theory to enhance organisational resilience. *Security Journal*, 31(1).
- UnESCAP (2011), "what is Good Governance?", Retrieved may 15, 2011 from: <http://www.unescap.org/pdd/prs/projectActivities/Ongoing/gg/governance.qsp>.
- <http://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption> (2016).



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

محمد مظهري^۱

سروش علیزاده^۲

احمد زمانزاد قويدل^۳

چکیده

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

۱. عضو هیئت علمی دانشگاه تبریز.

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

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

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

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

مقدمه

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

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

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

حوزه‌های متعدد فرهنگی و اجتماعی موجبات عواملی چون تضعیف نهادهای دولتی، توزیع نامناسب امکانات عمومی، افزایش فاصله طبقاتی، فقر، افزایش ارتکاب جرائم و ... می‌گردد (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵: ۶).

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

۱. مفهوم شفافیت

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

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

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

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

بدین سبب برای تبیین هرچه بهتر شفافیت، این اصطلاح را به سه حوزه مفهومی تفکیک کرده و به بیان آن می‌پردازیم:

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

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

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

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

خوب از حقوق و امتیازات خود دفاع و حمایت کنند (قدرت دفاع) (محسنی و همکاران، ۱۳۹۸: ۳۲۸) و از این گزاره‌ها به عنوان مبانی اجتماعی یاد می‌شود.

۲. مبانی شفافیت

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

مفهوم آزادی اطلاعات^۱ مفهومی است نخستین بار در ایالات متحده در تلاش کنگره و مقامات اداری ظهور و جعل شده است.^۲ آزادی اطلاعات در زمره آزادی‌های نوظهور جای می‌گیرد که به دلیل اهمیت زیاد آن در اداره امور جامعه به «اکسیژن دموکراسی» مرسوم است. در حوزه معنابرداری مربوط به آزادی اطلاعات دو سویه وجود دارد که در کوشش برای مبین‌سازی این مفهوم به کار برده شده است. سویه نخستین عام و دیگری سویه‌ای خاص است. آزادی اطلاعات در سویه عام خویش بدین شکل تعریف می‌گردد که تمامی انواع اطلاعات اصولاً باید قابل دسترس بوده و انتشار و اشاعه باشند؛ از این رو می‌توان از آزادی به عنوان آزادی اطلاع‌رسانی یا جریان آزاد اطلاعات یاد کرد. بدین تعریف، این سویه از معنای آزادی اطلاعات به آزادی بیان نزدیک می‌شود، به گونه‌ای که در خدمت آن قرار می‌گیرد. این مهم در اسناد بین‌المللی (نظیر اعلامیه جهانی حقوق بشر، میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی) بنابر آنچه در مبحث پیشین گفته شد، مورد حمایت واقع شده است. در سویه دوم تبیین خاصی از آزادی اطلاعات مد نظر است. آزادی اطلاعات در این وجه به معنای حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و آن دسته از مؤسسات خصوصی است که به امر ارائه خدمات عمومی می‌پردازند. این گزاره نشان از آن دارد که چارچوب این مفهوم صرفاً به امر دسترسی تقلیل یافته است و حدود نشر و اشاعه اطلاعات را در بر نمی‌گیرد. آزادی اطلاعات تدبیری است برای پاسخ‌گویی به ایراد مخالفان دموکراسی که معتقدند مردم عوام صلاحیت تصمیم‌گیری در باب مسائل مهم حکومتی را دارا نیستند (علیزاده، ۱۴۰۰: ۵۰).

1. Freedom of information

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

۳. شاخص‌های اندازه‌گیری فساد

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

۴. موانع تحقق شفافیت

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

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

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

ج: قانون‌گریزی: مفهوم قانون‌گرایی و قانون‌گریزی از مفاهیمی است که نیاز به توضیح ندارند اما برای آنکه سبب ابهام نگردد تبیین آن بر ما لازم است. از این رو، از قانون‌گرایی به معنای حفظ و اجرای قوانین به شیوه‌ای عادلانه و رعایت حقوق همه افراد تعبیر می‌شود. همچنین مراد از قانون‌گرایی، انجام امور محوله سازمان‌ها به بهترین نحو در چارچوب قوانین و مقررات دولتی و سازمانی به منظور دستیابی به اهداف سازمان و جلب رضایت مردم است (دانایی فرد و همکاران، ۱۳۸۹: ۱۳). حاکمیت قانون اصلی است به بلندای تاریخ؛ از یونان باستان تا به امروز. این اصل دارای یک مفهوم

بنیادین است و آن مفهوم این است که استفاده خودسرانه از قدرت را برای طبقه حاکم محکوم کرده است؛ از این رو این اصل به عنوان یک سنگ بنا در روابط میان شهروندان و دولت‌ها به شمار می‌رود (زارعی ۱۳۸۰: ۵۲). اساس حاکمیت قانون بر پایه سه پیش‌انگاره بنیادین بنا نهاده شده است. فرض نخست آن است که حاکمیت قانون موجب حفظ و صیانت از آزادی است. دوم آنکه فلسفه حاکمیت قانون اساساً چیزی جز ارزش آزادی نیست. این گزاره بر این نکته استوار است که لازمه تضمین آزادی تحدید حاکمیت و قدرت به وسیله قانون است؛ و سومین انگاره آن است که حاکمیت قانون در معنای ماهوی آن، از آزادی و حقوق بشر غیرقابل تفکیک است. به همین سبب، حاکمیت قانون بایستی به صورت شکلی و ماهوی به اجرا درآید و سیستم حقوقی و حاکمیت قانون در معنای اثباتی و یا حقوقی آن به کار رود (دارای پیش‌فرض اخلاقی نباشد). از این رو، حاکمیت قانون اساساً مبتنی بر حالتی است که تمامی افراد و نهادهای دولتی و غیردولتی در برابر قوانین پاسخگو باشند و قوانینی که به طور عمومی منتشر شده باشند و به نحوی مساوی اجرا گردند. به همین سبب اگر حاکمیت قانون به نحو دقیق اجرا نگردد، سبب ایجاد مانع در تحقق شفافیت می‌گردد (رحیمی، ۱۳۹۷: ۳۳).

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

۵. موانع شفافیت در نگاهی نو

در بستر حقوق به‌ویژه حقوق عمومی، همواره از شفافیت به عنوان یکی از مفاهیم و عناصر کلیدی یاد شده و نسبت به آن پرداخته شده است؛ حال با این وجود، می‌توان دید که در عرصه حکمرانی و نهادهای ناظر بر عملکرد مؤسسات همچنان فساد به گونه‌ای سیستماتیک در جریان است؛ این امر نشان از آن دارد که شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم در پیشگیری از فساد با مشکلات و موانع جدی روبه‌روست و اساس شفافیت به درستی اجرا نمی‌شود. به همین سبب برای بینشی دقیق به چرایی موضوع، بایستی موانع را در عوامل مؤثر بر شفافیت جست. تاکنون بسیاری در حوزه نظری به تبیین عوامل مؤثر بر شفافیت پرداخته‌اند. حال آنکه کمتر از روشی دقیق برای شناسایی دقیق آن پرداخته شده است. این در حالی است که روش پژوهش برای رسیدن به نتیجه مطلوب، دارای اهمیت می‌باشد. به همین سبب برای رسیدن به موانع شفافیت ابتدا عوامل آن را با بهره‌گیری از یکی از پژوهش‌های مهم و با وام‌جستن از روشی مبتنی بر اعداد پی‌گرفته و سپس به موانع آن خواهیم

پرداخت؛ چراکه موانع در دل و گرو عوامل خواهد بود.

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

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

۶. سازمان بازرسی کل کشور

نظارت اداری همگام با سایر نظارت‌ها در صورت اعمال مطلوب و فراگیر می‌تواند نقش بسیار مهمی در باب محو استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی داشته باشد. این امر جنبه پیشگیری داشته و بدین سبب اهمیت نظارت در از بین بردن استبداد بسیار کارآمدتر است (آزادش، ۱۳۷۹: ۱۰۱). اساساً هدف غایی از بحث اعمال نظارت، دستیابی به نظام اداری صحیح است. این ضرورت مهم در بند دهم از اصل سوم قانون اساسی تبیین شده است که بایستی در ساختار نهادی کشور ایجاد نظام اداری صحیح تشکیل گردد. با این وجود لازم به ذکر است که در قانون اساسی به دنبال ایجاد نظام اداری صحیح، اصطلاح حذف تشکیلات غیرضرور نیز آمده است (بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی). «نظارت اداری در واقع نظارت بر خود است. بدین معنی که دستگاه اداری توسط مأمورانی بر

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

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

۷. جایگاه سازمان بازرسی کل کشور

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

سازمان بازرسی کل کشور یکی از نهادهای نظارتی پیش‌بینی شده در نظام حقوقی جمهوری اسلامی است که در صورت انجام کارکرد صحیح آن، نقش مؤثری در تضمین حقوق مردم ایفا می‌کند. اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، وظیفه نظارت بر حسن انجام امور را برعهده سازمان بازرسی کل کشور بنا نهاده است. جدای از آنکه واژه‌شناسی حسن انجام امور به امری دارای ابهام بدل شده بود؛ لیکن توضیحات دقیقی در این مسئله بیان شده است. با این وجود، بنا بر اصل ۱۷۴ قانون اساسی، فلسفه وجودی سازمان بازرسی کل کشور نظارت بر دو امر تعیین شده است: نخست «حسن جریان امور» و دوم «اجرای صحیح قوانین».

۸. همسویی با ساختار شفافیت اطلاعات سایر کشورها

مطابق قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، هر شخص ایرانی به جز مواردی که قانون منع نموده است، حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد. مؤسسات عمومی نیز مکلف‌اند اطلاعات موضوع این قانون را در حداقل زمان ممکن و بدون تبعیض در دسترس عموم قرار دهند. علاوه بر آن، اطلاعاتی که متضمن حق و تکلیف برای مردم است باید از طریق انتشار، اعلان عمومی و رسانه‌های همگانی به آگاهی مردم برسد. پُر واضح است که سازمان از حق نظارت بر چگونگی اجرای قوانین و مقررات مربوط به دسترسی آزادانه شهروندان به اطلاعات و نیز نظارت بر ۶۳ مؤسسه و دستگاه که طبق قانون موظف به ارائه اطلاعات می‌باشند، برخوردار است. از سوی دیگر، کاهش رانت‌خواری به جهت از بین رفتن اطلاعات محرمانه، کاهش خطاهای دستگاه‌های عمومی و اداری (به دلیل شفافیت عملکرد) و افزایش مشارکت عمومی و نظارت شهروندان بر مقامات عمومی قدرت، از نتایج مستقیم انتشار اطلاعات و حق دسترسی آزادانه مردم به آن‌هاست. همچنین در (ق.ت.س.ب.ک.ک) نیز بر لزوم اطلاع‌رسانی و آگاهی بخشی عمومی از طریق رسانه‌های عمومی، به منظور ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با رعایت قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۱/۶/۱۶ تأکید شده است.

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

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

نظارت الکترونیکی مهم‌ترین رکن و اهرم دولت الکترونیکی را به خود اختصاص داده است. به طور اساسی این نوع نظارت در جهت آرمان کلی نظارت الکترونیکی بوده و مهم‌ترین ابزار در راه دستیابی به اهداف آن را شامل می‌شود. نظارت الکترونیکی با هدف کاهش نظارت و مراجعات حضوری و افزایش استفاده از ارتباطات الکترونیکی به دنبال سازوکارهای مناسب و کارآمد است. در زمینه دولت الکترونیک تعاریف مختلفی وجود دارد که به پاره‌ای از این تعاریف اشاره می‌شود: «به کارگیری و گسترش دولت الکترونیک بیشتر برای انجام تغییرات در فرایندها و تعریف واحدی دولتی برای تمرکززدایی، بهبود کارایی و اثربخشی است. اصولاً الکترونیک وجود ندارد و این

مسئله ناشی از ماهیت پویا و متغیر فناوری است. امروزه به استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات به منظور بهبود کارایی و اثربخشی، شفافیت اطلاعات و مقایسه‌پذیری مبادلات اطلاعاتی و پولی در درون دولت، بین دولت و سازمان‌های تابعه آن، بین دولت و شهروندان و بین دولت و بخش خصوصی، دولت الکترونیک اطلاق می‌شود» (خسروانی، ۱۳۹۷: ۱۰۶).

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

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

برای تحقق نظارت الکترونیکی، ایجاد بسترهای فناوری اطلاعات و ارتباطات ضروری است و مستلزم این است که سازمان‌ها نیز به سمت الکترونیکی‌شدن گام بردارند. از جمله موانعی که در راستای ایجاد دولت الکترونیک نقش دارد می‌توان به عواملی چون: الف) موانع زیرساختی و زیربنایی فناوری اطلاعات، موانع اجتماعی و فرهنگی، موانع قانونی و ملی، موانع امنیتی، فقدان دانش و مهارت‌های فناوری اطلاعات؛ ب) موانع سازمانی، موانع فقدان مهارت‌های فنی، موانع سیستمی، موانع مشکلات کاربری، موانع فناوری؛ ج) موانع فرهنگی - اجتماعی؛ د) موانع قانونی - اجرایی اشاره نمود (حسینی و فولادی طرقي، ۱۳۸۹: ۶۸۸)؛ از این‌رو در راستای برطرف‌سازی موانع در جهت تحقق کامل دولت الکترونیک، لازم است تا عزم جدی در بین مسئولان عالی سازمان و معرفی دقیق نقش فناوری اطلاعات در خصوص رابطه بین سازمان و شهروندان صورت پذیرد؛ همچنین تدوین راهبرد برای اجرای طرح با مدیریت واحد انجام‌شده و نگاهی مجدد نسبت به مقوله گردش آزاد اطلاعات به عنوان یک حق و اینترنت به عنوان بستر لازم در جهت دولت الکترونیک داشته باشند.

۱۰. وجود قوانین و مقررات شفاف

نخستین اقدام در راستای رفع مانع تحقق شفافیت در حوزه تبیین دقیق قانون است. اساساً شفافیت در راستای قانون‌مداری از مؤلفه‌های حکمرانی مطلوب نیز به‌شمار می‌رود (ابراهیم‌پور و الیک، ۱۳۹۵: ۵-۱۱). یکی از اهداف شفافیت قوانین و مقررات، مبارزه با آثار منفی ابهام، پیچیدگی و تورم قوانین و مقررات است. عدم شفافیت قانون سبب بی‌اعتبار شدن قانون، غیرکاربردی شدن آن و افزایش قانون‌گریزی می‌شود که در نتیجه امکان اجرایی شدن آن را سلب می‌کند (مظهری و همکاران، بی‌تا: ۲). از این‌رو، بررسی و تأمل در حوزه قوانین سازمان بازرسی کل کشور ما را با ابهاماتی در حوزه تبیین دقیق قانون مواجه می‌سازد. برای شروع می‌توان اظهار داشت که تبیین دقیقی از مفهوم «حُسن جریان امور» ارائه نشده است. همچنین می‌توان گفت که اساساً واژه «حُسن جریان امور» در یک مجموعه معنایی قابل فهم است؛ چراکه این مفهوم با مفاهیم دیگر درهم‌تیدگی خاصی دارد؛ «برای نمونه با مفهوم عدالت، آزادی، نظم و ... در فلسفه حقوق یا با برخی از امور واقع همچون قوه قضائیه که در ماهیت، وظایف، اختیارات، ابزارها، روش‌ها، محدودیت‌ها، اهداف و فلسفه تأسیس آن، مؤلفه‌هایی مشاهده می‌شود که محدودیت‌ها و امکان‌هایی را با خود دارد و این محدودیت‌ها و امکان‌ها به دستگاه‌های تابع نیز سرایت می‌کند (عارف و دهباشی، ۱۳۹۵: ۵۷).

در فهم حُسن جریان امور بایستی مواردی را در نظر گرفت که هر یک حدود معنایی «حُسن جریان امور» را محدود می‌نماید؛ از جمله این موارد می‌توان به مواردی چون عقل، قوه قضائیه، سازمان بازرسی، فلسفه حقوق، دانش مدیریت، فساد و سلامت اداری، شفافیت و ابهام اداری اشاره نمود. این امر بدان دلیل است که در اصل ۱۷۴ نظارت بر هر جریان اموری را نمی‌توان به‌عنوان وظیفه سازمان معرفی نمود بلکه تنها جریان اموری در حدود وظیفه سازمان بازرسی قرار دارد که با ماهیت، وظایف و اختیارات، اهداف و فلسفه وجودی قوه قضائیه دارای وجوه مشترک و یکسان باشد؛ از این‌رو نظارت سازمان در امور مدیریتی از آن جهت که صرف امور مدیریتی است، دارای خطای راهبردی می‌باشد (همان، ۵۸-۶۴).

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

۱۱. ساختار سازمانی

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

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

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

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

باین وجود، در ماده ۸ آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور آمده است که کلیه مسئولین ذی‌ربط مکلف‌اند اسناد و اطلاعات و مدارک مورد لزوم در تحقیقات را در اختیار

بازرس یا بازرسان اعزامی قرار دهند. قید واژه «اعزامی» بعضاً این ابهام را به وجود آورده که مطالبه این اسناد و اطلاعات از طریق مکاتبه یا طرق دیگری غیر از اعزام بازرس ممکن نباشد درحالی که این تعبیر نقض غرض و منطق است چراکه معطی حق نمی تواند فاقد آن باشد؛ اگر بازرس به استناد احکام مأموریت صادره از طرف مسئولین سازمان بازرسی کل کشور به اسناد و اطلاعات مورد لزوم دسترسی پیدا کند، مسئولین سازمان به طریق اولی این اختیار را خواهند داشت که سهولت بازرسین در دسترسی به اسناد می تواند موجب تقویت حق اداره مطلوب شود.

۱۲. وجود فناوری اطلاعات و ارتباطات مؤثر

در زمانه کنونی، توسعه و گسترش علوم رایانه، الکترونیک و فناوری اطلاعات و ارتباطات به اندازه ای است که در تمامی ابعاد زندگانی شهروندان جریان دارد. این امر به نحوی است که در راستای خدمت رسانی و تسریع روند انجام کارها و افزایش سرعت بهره وری و دسترسی به اطلاعات و تبادل آن، دنیا را تحت تأثیر خود قرار داده است. اهمیت نقش رسانه های جمعی به عنوان ابزاری برای رویارویی با فساد در دو سطح قابل بررسی و تأمل است: نخست اقداماتی که به وسیله نهاد رسانه در این باب انجام می شود و دوم تأثیرگذاری این اقدامات بر بدنه جامعه و اجتماع است. اقدامات این رسانه ها همچون نقد کردن سیاست یا قوانین فسادزا؛ جست و جو درباره کناره گیری های مقامات و مجازات مقامات فاسد، انتشار گزارش های قضایی و توصیه های نظارتی را شامل می گردد که از میان آن ها شاید بتوان مورد سؤال قرار دادن مقامات فاسد و تحت فشار قرار دادن آن ها برای استعفا پس از افشای تخلف آن ها جذاب ترین شیوه برای آن ها نامید (آرایی و همکاران، ۱۳۹۱: ۸۷). سازمان بازرسی کل کشور نیز از این علم بی تأثیر و بی بهره نیست و سهولت انجام وظایف روزانه، نظارت و انجام فرایند بازرسی.... می تواند از این فناوری در سازمان مذکور باشد (مهرورز و همکاران، ۱۴۰۱: ۱۲۶)؛ برای نمونه سازمان بازرسی کل کشور به منظور ارتباط هرچه بیشتر با اقشار جامعه و در جهت اطلاع رسانی و رسیدگی به اعلامات و شکایات مردم از دستگاه های دولتی در حیطه وظایف قانونی خود اقدام به تأسیس مرکز ارتباطات مردمی از سال ۱۳۷۵ نموده است. این امر یکی از نشانه هایی است که می توان از آن به عنوان عزم سازمان در جهت مشارکت هرچه بیشتر مردم در اجرای وظایف قانونی خود یاد نمود.

۱۳. کنترل و پاسخ گویی دموکراتیک

اصطلاح مفهومی پاسخ گویی، یکی از اصطلاحات پرکاربرد است که در علوم متعدد اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و حقوقی بدان پرداخته شده است؛ لذا تأمل در باب عنصر معنایی مفهوم

پاسخ‌گویی و تعاریف متعددی که از پاسخ‌گویی وجود دارد، نشان از این امر دارد که اساساً این مفهوم، مفهومی با رویکرد اجتماعی بوده و مؤلفه‌های متعددی بر آن تأثیر می‌گذارد. از یک‌سو، پاسخ‌گویی به رابطه میان حاکمان و شهروندان مرتبط است و از سویی دیگر، مفهومی وابسته به رفتارهای افراد با یکدیگر است.

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

اساس پاسخ‌گویی مقامات مؤسسات عمومی را می‌توان به دوگانه اختیاری و اجباری تفکیک کرد؛ پاسخ‌گویی اختیاری در راستای ارائه گزارش عملکرد مدیران و تبیین اهداف، مأموریت‌ها و برنامه‌های خود مطرح می‌گردد؛ لیکن در پاسخ‌گویی اجباری که وجه اهم نوع پاسخ‌گویی است، سازمان‌ها و نهادها بایستی نسبت به پرسش‌های تبیین‌شده در ذهن افکار عمومی پاسخ دهند (صدقی، ۱۳۹۲: ۱۲). پاسخ‌گویی از سویی معلولی است برای گردش آزاد اطلاعات و از سویی دیگر، پاسخ‌گویی به توان پرسش از مأموران دولت و کارفرمایان بخش خصوصی یا ارائه‌کنندگان خدمات باز می‌گردد. چراکه پاسخ‌گویی آنان را ملزم می‌نماید که در قبال سیاست‌ها، اقدامات مختلف و نحوه استفاده از بودجه‌ای که تحت اختیار آنان بوده است در قبال شهروندان پاسخ‌گو باشد (مایر، ۲۰۰۱: ۱۱۵).

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

۱۴. نقش عوامل فرهنگی - اجتماعی در جامعه

نهادینه کردن نظارت مردمی هم به‌کار فرهنگی نیاز دارد و هم به ایجاد اعتماد متقابل ضمن اینکه در

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

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

نتیجه‌گیری

شفافیت مفهومی پُرکاربرد، مهم، و دارای وجوه متعددی است. شفافیت هم در حقوق بین‌الملل و هم در حقوق داخلی ایران آثاری را در بر داشته است. اساساً شفافیت به عنوان یکی از مؤلفه‌های مهم حکمرانی مطلوب به شمار می‌رود. مشارکت همراه با حق آگاهی، حاصل ارتقای شفافیت در جامعه است و از سوی دیگر این آگاهی سبب افزایش مشارکت و بهبود یکی از مؤلفه‌های دموکراسی می‌گردد. به همین جهت مفهوم شفافیت را در شبکه‌ای از مفاهیم به بند تعریف کشیدیم که از یک سو با مفهوم پاسخ‌گویی، قدرت و دسترسی به اطلاعات گره می‌خورد. به جهت آنکه، شفافیت مربوط می‌شود به هنجارها و اعمال قدرت مشروع در افشای اطلاعات در خصوص تصمیمات؛ اتخاذ تصمیم در حوزه‌های قانون‌گذاری، اجرایی و قضایی در یک فضای غیرشفاف زمینه‌ساز فساد می‌گردد. از این روست که فساد ناشی از ابهام از اهمیت والایی برخوردار می‌گردد. به همین جهت، نظارت اداری همگام با سایر نظارت‌ها در صورت اعمال مطلوب و فراگیر می‌تواند نقش بسیار مهمی در باب محو استبداد و خودکامگی و انحصارطلبی و فساد داشته باشد. با این وجود علی‌رغم تلاش

دولت‌ها در اجرای شفافیت می‌توان دید که این عامل در مرحله اجرا و عملیاتی‌شدن کار به موانعی برخورد می‌کند. از جمله این موانع می‌توان به مواردی چون استبداد و حکومت‌های خودکامه؛ بی‌ثباتی نظام سیاسی؛ قانون‌گریزی؛ پیچیدگی و ابهام در تصمیمات اشاره نمود. اما از منظری دیگر می‌توان این موانع را در دل عوامل مؤثر بر شفافیت جست. عواملی که با بهره‌گیری از روش آراء به‌دست آمده، مبتنی است و بر عوامل نهادی و سازمانی مؤثر بر شفافیت یعنی: همسویی با ساختار شفافیت اطلاعات سایر کشورها، استفاده از دولت الکترونیک در ارائه شفاف فرایندهای خدمات عمومی، وجود قوانین و مقررات شفاف، ساختار سازمانی، وجود فناوری اطلاعات و ارتباطات مؤثر، کنترل و پاسخ‌گویی دموکراتیک، نقش عوامل فرهنگی در جامعه. سازمان بازرسی کل کشور نیز به‌عنوان یکی از نهادهای مهم در عرصه نظارتی است که در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران پیش‌بینی شده است. برای بهبود عملکرد سازمان بازرسی کل کشور به‌عنوان نهاد ناظر و ارتقای شفافیت بایستی موانع اجرایی را از سر راه برداشت. این امر از طریق تبیین دقیق مراد قانون‌گذار از واژگان دارای ابهام در قوانین و مقررات مربوطه، اجرای دقیق دولت الکترونیک با تکیه بر پاسداشت گردش آزاد اطلاعات و اینترنت و گسترش علوم رایانه‌ای، نهادینه کردن نظارت مردمی از طریق افزایش ارتباط دوسویه با جامعه و ارتقای فرهنگ جامعه با استفاده از مؤلفه‌هایی چون ترویج ارزش‌های اخلاقی، تقویت فرهنگ نقد و نقدپذیری، تقویت فرهنگ خودکنترلی و تقویت فرهنگ صرفه‌جویی و اجباری‌سازی مؤسسات عمومی به پاسخ‌گویی و اصلاح ساختاری همراه با رویکرد استخدام مبتنی بر شایسته‌سالاری و آموزش‌های لازم به مأموران دولتی، رخ می‌دهد.

منابع

- داوید، رنه و ژوفره اسپینوزی، کامی (۱۳۸۴)، درآمدی بر حقوق تطبیقی و دو نظام بزرگ حقوقی معاصر، ترجمه سید حسین صفایی، چاپ ششم. تهران: نشر میزان.
- راسخ، محمد (۱۳۸۴)، بنیاد نظری اصلاح نظام قانون‌گذاری، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- رالز، جان (۱۳۸۷)، نظریه عدالت، ترجمه سید محمد کمال سروریان و مرتضی بحرانی، تهران: پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
- زراعت، عباس (۱۳۹۳)، شرح مبسوط قانون مجازات اسلامی، مبحث کلیات، جلد اول، تهران: انتشارات جاودانه.
- قوام، عبدالعلی (۱۳۸۴)، چالش‌های توسعه سیاسی، تهران: نشر قومس.
- کاتوزیان، ناصر (۱۳۷۷)، توجیه و نقد رویه قضایی، تهران: نشر دادگستر.
- متیو، برتران (۱۳۹۱)، قانون، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران: نشر میزان.
- انصاری، باقر (۱۳۸۶)، «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، شماره ۱۱.

- انصاری، باقر (۱۳۸۵)، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه حقوقی، ش ۶۱، دوره ۳.
- حسینی، میرزا حسن و فولادی طرقي، مهدی (۱۳۸۹)، «نظارت الکترونیکی بررسی موانع و محدودیت‌های اجرای نظارت الکترونیکی»، نشریه نظارت و بازرسی، شماره ۱۳.
- حشمت‌زاده، محمدباقر و حاجی یوسفی، امیرمحمد (۱۳۹۶)، «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، نشریه جستارهای سیاسی معاصر، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره ۲۳.
- خسروانی، عباس (۱۳۹۷)، «پیشگیری از فساد سازمانی با تأکید بر دولت الکترونیک»، نشریه رهیافت پیشگیری از جرم، دوره اول، شماره ۱.
- رز، جوزف (۱۳۸۸)، «در باب حاکمیت قانون و فضیلت آن، ترجمه لیلی منفرد»، حقوق اساسی، سال ششم، شماره ۱۱.
- شارل، دباش (۱۳۵۴)، «مسئله نظارت و کنترل در دستگاه اداری، منوچهر مؤتمنی طباطبایی»، مجله حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، شماره ۱۷.
- صادقی، محمدهادی (۱۳۹۲)، «اجتماع اسباب در قانون مجازات اسلامی»، آموزه‌های حقوق کیفری، شماره ۶.
- صفایی، سید حسین (۱۳۸۶)، مبانی نظری، ضرورت و اهداف تدوین و تنقیح قوانین و مقررات، مشروح مباحث مطرح شده در همایش علمی تنقیح قوانین و مقررات، اداره کل پژوهش و اطلاع رسانی معاونت حقوقی و امور مجلس رئیس جمهور.
- مؤذن‌زادگان، حسنعلی و رهدارپور، حامد (۱۳۹۷)، «اصل شفافیت قانون و جایگاه آن در رویه قضایی دیوان اروپایی حقوق بشر و حقوق کیفری ایران»، فصلنامه دیدگاه‌های حقوق قضایی، شماره ۸۱.
- مهرورز، محمودرضا؛ حیدری، حسن؛ حسینی صدرآبادی، ایرج و محمدی ملقرنی، عطاءالله (۱۴۰۱)، «نقش سازمان بازرسی کل کشور در پیشگیری از تخلفات اداری با رویکرد مقابله با نظارت‌گریزی مدیران دولتی»، فصلنامه علمی مطالعات بین‌رشته‌ای دانش راهبردی، دوره ۱۲، شماره ۳.
- میرسپاسی، ناصر و جمشیدیان، محمد امین (۱۳۹۹)، «طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری»، نشریه علمی مدیریت استاندارد و کیفیت، دوره ۱۰، شماره ۳.
- وکیلان، حسن و مرکز مالگیری، احمد (۱۳۹۵)، «مقدمه‌ای بر فلسفه قانون‌گذاری؛ در تکاپوی ارتقای کیفیت قانون»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، سال هجدهم، شماره ۵۱.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۹۰)، «نظارت مراجع صیانت از قانون اساسی بر تضمین اصل شفافیت قوانین»، مطالعات پژوهش‌های حقوقی، شماره ۱۹، صفحات ۱۸۱ الی ۲۰۶.
- ویژه، محمدرضا (۱۳۸۲)، «اصل امنیت قضایی»، مجله کانون وکالت دادگستری مرکز، ش ۱۸۱.
- آزادش، محسن (۱۳۷۹)، «نظارت بر سازمان‌های اداری در حقوق ایران»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه شهید بهشتی.
- صدقی، عبدالله (۱۳۹۲)، ارزیابی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران در پرتو اصل آزادی

اطلاعات، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه علامه طباطبائی.

قلعه قوند، حامد (۱۳۹۳)، اصول و قواعد حاکم بر دادرسی دعاوی مدنی در ایران و نظام‌های حقوقی کامن‌لا و رومی ژرمنی، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تهران.

Belanger, F., Carter, L. D., & Schaupp, L. C. (2005), U-government: a framework for the evolution of e-government. *Electronic Government, an International Journal*, Cohen, J. (1983), "Legisprudence; Problems and Agenda", available online: scholarlycommons.law.hofstra.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1491.

Lawrence B. Solum (1987), On the Indeterminacy Crisis: Critiquing Critical Dogma, *University of Chicago Law Review*, at: <http://ssrn.com/abstract=500543>.

Robinson, William (2014), Making EU Legislation Clearer, *European Journal of Law Reform*, (16), 3.

Morgan, B. and Yeung, K. (2007), *An Introduction to Law and Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press.

Woermans, W. (2009), "Concerns about the Quality of EU Legislation: What Kind of Problem, by what Kind of Standards?", available online at: ssrn.com/abstract=1492104.

شفافیت و تعامل با افکار عمومی ساخت‌ها و ضرورت‌ها

علی همایونفر^۱

چکیده

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

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

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

مقدمه و کلیات

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

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

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

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

۱. افکار عمومی

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

۲-۱. چالش دولت‌های رانتیر در برابر افکار عمومی

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

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

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

۲-۳. نظام جمهوری اسلامی، افکار عمومی و مقوله شفافیت و پاسخ‌گویی و سلامت اداری

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

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

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

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

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

۳. رویکردهای متصور در تعامل با افکار عمومی

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

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

۳-۱. رویکرد ترکیبی و بنیادین

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

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

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

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

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

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

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

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

۳-۲. ساحت‌های شکل‌دهنده به افکار عمومی

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

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

یک. فرهنگ

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

دو. خانواده

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

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

سه. محیط‌های آموزشی

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

چهار. تعاملات اجتماعی

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

پنج. عملکرد دستگاه‌ها

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

شش. رسانه‌ها

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

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

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

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

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

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

راهکارهای پیشنهادی و توصیه‌های سیاستی

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

ارتباط متقابل فعال و مؤثر با رسانه‌های رسمی و غیررسمی.

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

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

منابع

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

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

بیانات مقام معظم رهبری (مدظله) khamenei.ir

<https://www.vajehyab.com>

طراحی الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری با استفاده از روش فراترکیب

پرویز قاسمی^۱

چکیده

یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت نظام اداری در ایران، فقدان شفافیت سازمانی است. شفافیت سازمانی از مفاهیم مهم مدیریت سازمان‌ها به‌شمار می‌رود که در یک فضای باز سازمانی و همکاری سالم و صادقانه، مورد نیاز هر ذی‌نفعی است که با یک سازمان تعامل دارد تا موارد مورد نیاز خود را به‌طور شفاف از سازمان دریابد. هدف اصلی این پژوهش، ارائه الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری است که با استفاده از روش فراترکیب به‌صورت کیفی اجرا شد. این پژوهش کاربردی بوده و برای گردآوری داده‌ها ابتدا تمام پژوهش‌های مرتبط با عنوان پژوهش از طریق پایگاه اطلاعاتی علم‌نت جستجو و پس از انتخاب پژوهش‌های متناسب، با روش ملاک‌های ورود و خروج و طی نمونه‌گیری به روش سرشماری، یافته‌های ۳۵ پژوهش مورد بررسی قرار گرفت. در این پژوهش از روش ۷ مرحله‌ای فراترکیب سندلوسکی و باروسو استفاده گردید که منتج به یافتن ۵ مقوله اصلی مرتبط با شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری شد. روایی درونی یافته‌ها و نتایج توسط متخصصان و خبرگان مورد ارزیابی قرار گرفت و مشخص شد که در راستای اهداف پژوهش می‌باشند. همچنین میزان توافق ارزیابان درخصوص روش انجام کار و تجزیه و تحلیل داده‌ها و به‌طور مشخص کدگذاری‌ها و مقوله‌ها با استفاده از روش آماری کاپای کوهن مورد سنجش قرار گرفت که در حد بالایی بود و پایداری درونی پژوهش تأیید شد. بر اساس نتایج حاصل از یافته‌ها و با استفاده از مقوله‌های استخراج شده، الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری ترسیم گردید. با توجه به میزان تأثیرگذاری مقوله‌ها بر روی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری، دو مقوله «نقش و کارکرد مردم» و «قوانین و مقررات» دارای اهمیت و اولویت بالاتری بودند و نیاز به توجه و برنامه‌ریزی بیشتری توسط مسئولان در این زمینه احساس می‌شود.

واژگان کلیدی: الگوی شفافیت سازمانی، شفافیت سازمانی، ارتقای سلامت نظام اداری، سلامت نظام اداری، ارتقای سلامت اداری

مقدمه

یکی از مبانی توسعه در هر جامعه‌ای، نظام اداری و مدیریت است. بدیهی است که نظام اداری مطلوب و کارآمد می‌تواند زمینه‌ساز و تسهیل‌کننده تحقق اهداف برنامه‌های توسعه باشد؛ چراکه نظام اداری هر کشوری سیستم تنظیم‌کننده تمامی فعالیت‌ها برای نیل به اهداف از پیش تعیین شده و ابزاری برای پیاده‌سازی برنامه‌های توسعه محسوب می‌شود (رهنورد، ۱۳۹۱: ۱۵). بدون بهره‌مندی از نظام اداری سالم، دستیابی به توسعه ناممکن است و این مسئله مستلزم تلاش برای ارتقای سلامت اداری است. سلامت اداری یکی از مباحثی است که با رشد جوامع و گسترش نظام‌های اداری و دستگاه‌های خدمات‌رسان مطرح شده است. سلامت اداری به معنی ارتقای درستکاری^۱ در سطوح مختلف بین‌المللی، منطقه‌ای، ملی، محلی و سازمانی است. تجربیات جامعه جهانی حاکی از این است که جامعه فعلی، علاوه بر اخلاق و معنویت، نیازمند درستکاری است. به همین دلیل، بیشتر کشورها، با وضع قوانین و ایجاد ساختارهای لازم در نظام حکومتی خود، نسبت به ایجاد سیستم‌های درستکاری ملی^۲ اقدام نموده‌اند. سازمان شفافیت بین‌الملل^۳، سیستم درستکاری ملی را چنین تعریف نموده است: یک رویکرد کل‌گرا نسبت به شفافیت و پاسخ‌گویی؛ و مشتمل بر طیفی از ارکان مختلف از جمله نظام سیاسی دموکراتیک، قوه قضاییه مستقل، رسانه‌های آزاد و جامعه مدنی (کتاب مرجع شفافیت بین‌الملل^۴، ۳۵، ۲۰۰).

شفافیت، موجب افزایش آگاهی مردم از خط‌مشی‌ها و اقدامات دولت می‌شود و به ایجاد رابطه مطلوب بین مردم و سازمان‌های دولتی کمک می‌کند (معدنی و همکاران، ۱۳۹۷: ۳۸). از سوی دیگر شفافیت موجب بهبود عملکرد بین‌سازمانی^۵ می‌شود (شانگ^۶ و همکاران، ۲۰۲۰). بدین معنا که هر چقدر فرایندهای درون‌سازمانی شفاف‌تر و دور از ابهام باشد، مشارکت کارکنان در فرایندهای سازمانی بیشتر شده، تعاملات سازنده‌تر می‌گردد و کیفیت عملکرد و درنهایت عملکرد بین‌سازمانی بهبود می‌یابد. یکی از ابزارهایی که سازمان‌ها را در تأمین اهداف یاری می‌رساند، شفافیت سازمانی است.

عوامل محیطی به‌عنوان یکی از مهم‌ترین معیارهای مؤثر در مدیریت دولتی نوین را می‌توان شامل مردمی دانست که علت وجودی سازمان‌های دولتی را رقم می‌زنند؛ بنابراین این عامل نیازمند توجه بیش از پیش دولت‌ها است. مردم همان صاحبان اصلی حکومت هستند که انجام کارهای خود را به سازمان‌های دولتی و دولت تفویض می‌کنند (آون هیوز، ۱۳۹۱). این یک امر

1. Integrity
2. National Integrity Systems
3. Transparency International (TI)
4. TI Source Book
5. Interagency Performance
6. Shang

طبیعی است که شهروندان یک نظام مردم‌سالار، به دلیل داشتن حق حاکمیت و پرداخت مالیات، خواهان شفافیت عملکردی و پاسخ‌گویی دستگاه‌های اداری در قبال تصمیم‌ها و اقدام‌های خود باشند؛ بنابراین شفافیت اطلاعات و پاسخ‌گویی دولت در قبال مردم، مسئله‌ای است که باید به آن توجه ویژه‌ای شود. دستگاه‌های دولتی و اداری موظف هستند به لحاظ حقوقی و سیاسی پاسخ‌گویی شهروندان باشند و مردم بتوانند در هر لحظه دسترسی مناسب و شفاف به عملکرد آن‌ها داشته باشند (موسوی‌زاده، ۱۳۸۹). ریشه اسلامی ارتباطات شفاف و مؤثر بین دولت و مردم را می‌توان در نامه امام علی (علیه السلام) به مالک اشتر نخعی جست‌وجو کرد (نهج البلاغه، نامه شماره ۵۳، سایت آوینی، ۱۳۹۳). مطابق منویات مقام معظم رهبری در خصوص سیاست‌های کلی نظام اداری، شایسته است که تمامی دستگاه‌های دولتی به بحث سلامت نظام اداری و ارتقای آن توجه ویژه‌ای داشته باشند (سیاست‌های کلی نظام اداری، سایت مرکز مطالعات بهره‌وری و منابع انسانی، ۱۳۹۳).

یکی از عوامل تهدیدکننده سلامت اداری در ایران، فقدان شفافیت سازمانی است. شفافیت سازمانی از مفاهیم مهم مدیریت سازمان‌ها به‌شمار می‌رود که در یک فضای باز سازمانی و همکاری سالم و صادقانه مورد نیاز هر ذی‌نفعی است که با یک سازمان در تعامل قرار می‌گیرد تا موارد مورد نیاز خود را به‌طور شفاف از سازمان دریابد. شفافیت از لحاظ لغوی، به‌معنای امکان نگاه کردن به درون یک چیز به‌منظور فهمیدن آنچه در آن می‌گذرد، است. مفهوم اصلی شفافیت در سازمان‌ها بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. همان‌طور که بیان شد، یکی از موارد مهم شفافیت، امکان دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را همواره از مسائل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه نماید. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و بدین صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولین، از لحاظ کیفی نیز به‌طور مطلوب انجام خواهد شد. با وجود آنکه در کشور ما به موضوع شفافیت کم پرداخته شده است و قوانین و مقررات این حوزه کاستی‌هایی دارد، اما همین میزان نیز از سوی مجریان مورد غفلت واقع شده است (صالحی و همکاران، ۱۳۹۶: ۱).

درمجموع با توجه به اینکه ارتقای سلامت نظام اداری به‌عنوان یکی از عوامل دخیل و مؤثر در توسعه کشور مطرح است و نیز، اهمیت و نقشی که شفافیت سازمانی در ارتقای سلامت اداری و پیشگیری از فساد اداری دارد (برسکا و همکاران، ۲۰۱۷؛ عبد عزیز و همکاران، ۲۰۱۵؛ اوچرنا و پاول، ۲۰۱۳؛ باهر و نیستروسی، ۲۰۱۲؛ کولستد و ویگ، ۲۰۰۹؛ لیندستد و نارین، ۲۰۰۶؛ آرمسترانگ، ۲۰۰۵) و از طرفی ارتباط سلامت اداری در سازمان با موضوعاتی چون پاسخ‌گویی، قانون‌مداری، شفافیت، پیشگیری از وقوع تخلفات و جرائم و مبارزه با فساد (سازمان همکاری

اقتصادی و توسعه^۱، ۲۰۱۲: ۱۲) و نقش واسط سازمان‌ها و نهادهایی همچون گروه‌های شهروندی، سازمان‌های مردم‌نهاد، اتحادیه‌های تجاری، انجمن‌های بازرگانی، هسته‌ها و کانون‌های اندیشه و تفکر، سازمان‌ها و هیئت‌های مذهبی به‌عنوان نمودی از جامعه مدنی بین حکومت و عامه مردم و ناظر بر کیفیت حاکمیت جهت محدودسازی فساد (بلر، ۲۰۰۴؛ لوریان، ۲۰۰۴: ۱۹۴) و نظر به فقدان الگوی منسجم و واحد در زمینه شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری، پژوهش حاضر از نوع کیفی و با روش فراترکیب انجام می‌گردد. هدف اصلی پژوهش پاسخ به این سؤال است: «الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری چگونه است؟» استفاده از روش فراترکیب در این پژوهش کمک می‌کند تا بر اساس اطلاعات حاصل بتوان نتایجی جامع و ترکیبی از یافته‌ها و نتایج پژوهش‌های گذشته ارائه داد. این نتایج می‌توانند مورد استفاده سیاست‌گذاران، قانون‌گذاران، نهادها و سازمان‌های مسئول در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد قرار گیرند تا تأثیرات مخربی را که فساد روی نظام اداری برجای می‌گذارد، به حداقل برسانند و با شفافیت سازمانی باعث افزایش اعتماد اجتماعی شوند و از این طریق ضمن حل مسئله بتوانند زمینه ارتقای کارآمد نظام اداری را فراهم آورند.

۱. مبانی نظری و پیشینه پژوهش

شفافیت در ساده‌ترین تعریف مترادف با گشودگی در نظر گرفته می‌شود (ویلیامز^۲، ۲۰۰۵: ۳۵۸)، و بیانگر اطمینان از باز بودن درون سازمان است، به‌گونه‌ای که کارکنان بتوانند رفتارها را به درستی تغییر دهند یا اصلاح کنند (اشناکنبگ و تاملیسون^۳، ۲۰۱۴: ۳). شفافیت در مورد اطلاعات، داده‌ها و رویه‌ها به معنای «آشکار بودن» و «در دسترس بودن» آن‌ها جهت بررسی و نظارت بر آن‌ها است (ساریخانی و اکرمی سراب، ۱۳۹۲: ۵). شفافیت سازمانی، متضاد اختفا و پنهانکاری است و از منظر بسیاری از محققین شفافیت پیش‌نیاز عملکرد مؤثر سازمانی است (برگر و اونز^۴، ۲۰۱۰: ۱۲۶۵). شفافیت در دنیای امروز به دلایل زیر یک مزیت رقابتی به‌شمار می‌رود:

- تغییر نقش‌های سازمانی از حالت بوروکراتیک و مدل‌های کنترل و فرماندهی به سیستم‌های نظارتی و سرپرستی
- آگاهی بیشتر کارمندان از حقوق فردی
- بیشتر شدن علاقه و اشتیاق سازمان‌ها در جهت ارتقای مدیریت کیفیت همچنین تبادل

1. The Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

2. Williams

3. Schnackenberg & Tomlison

4. Burger & Owens

دانش و اطلاعات (بلومبرگ و ساندن^۱، ۲۰۰۸: ۱۵۱۷)

شفافیت تلاشی هدفمند برای دسترسی به اطلاعات قابل نشر قانونی به طریقی که صحیح^۲، به‌هنگام^۳، متعادل^۴ و بی‌ابهام^۵ باشد، که برای افزایش توان استدلال عمومی و توانمندسازی سازمان‌ها در جهت مسئولیت پاسخ‌گویی اقدامات، سیاست‌ها و روش‌های آن‌ها تعریف شده است (راولینز^۶، ۲۰۰۸: ۷۳). شفافیت، عاملی برای ارتقای استدلال عمومی در جهت ایجاد شواهد و قابلیت پاسخ‌گویی سازمان‌ها در جهت پاسخ‌گویی اقدامات، سیاست‌ها و روش‌های آن‌ها در سازمان است (لی و بوینتون^۷، ۲۰۱۷). شفافیت، حاصل یک سیستم یا نظام توافق معنایی بین بازیگران مختلف است (تالوکدار و سودهیر^۸، ۲۰۱۵: ۵۰۵). امروزه ذی‌نفعان سازمان تنوع بیشتری یافته؛ سرمایه‌گذاران یا سهام‌داران، کارکنان، اتحادیه‌ها و سازمان‌های غیردولتی را شامل می‌شود (کریستنسون و چنی^۹، ۲۰۱۴: ۷۳). هیس^{۱۰} (۲۰۰۰) ابعاد سازمان شفاف را بدین شرح توصیف کرد: «دسترسی عمومی به تمام اطلاعات (اعم از مثبت یا منفی) که از نظر قانونی به شیوه‌های دقیق، به موقع، متعادل، و بدون ابهام قابل انتشار باشد، تا به هدف افزایش توانایی استدلال و درک عموم مردم و پاسخ‌گویی سازمان‌ها در برابر اعمال، سیاست‌ها و شیوه‌های خود محقق شود» (کاترل^{۱۱}، ۲۰۰۰: ۷۱۰). بوشمن^{۱۲} و همکاران (۲۰۱۴) چارچوبی برای شفافیت سازمان مطرح کردند، آن‌ها «گزارش‌دهی سازمان، دسترسی به اطلاعات خصوصی و انتشار اطلاعات» را در این چارچوب قرار دادند. بالکین (۱۹۹۹) سه نوع شفافیت «اطلاعاتی، مشارکتی و پاسخ‌گویی» را شناسایی کرد.

۲. روش پژوهش

پژوهش حاضر از لحاظ ماهیت داده‌ها و سبک تجزیه و تحلیل کیفی و از نوع هدف کاربردی است که با روش فراترکیب انجام شده است. فراترکیب نوعی مطالعه کیفی است که نتایج مطالعات مختلف ولی به هم مرتبط کیفی را با یکدیگر تلفیق و یکپارچه می‌سازد. در نتیجه، نمونه مدنظر

1. Blomberg & Sunden
2. Accurate
3. Timely
4. Balanced
5. Unequivocal
6. Rawlins
7. Lee & Boynton
8. Sudhir & Talukdar
9. Christensen & Cheney
10. Hiss
11. Cotterrell
12. Bushman & al

برای فراترکیب از مطالعات کیفی منتخب و براساس ارتباط آن‌ها با پرسش پژوهش تشکیل می‌شود (دقتی و همکاران، ۱۳۹۸). فراترکیب با فراهم کردن نگرشی نظام‌مند برای پژوهشگران از طریق ترکیب پژوهش‌های کیفی مختلف به کشف موضوعات و استعاره‌های جدید و اساسی می‌پردازد و با این روش، دانش جاری را ارتقاء می‌دهد و دید جامع و گسترده‌ای در مورد مسائل به‌وجود می‌آورد. فراترکیب مستلزم این است که پژوهشگر بازنگری دقیق و عمیقی انجام دهد و یافته‌های پژوهش کیفی مرتبط را ترکیب کند (شهبازی، سلطانی و صلواتیان، ۱۳۹۶). در این پژوهش از روش هفت مرحله‌ای فراترکیب سندلوسکی^۱ و باروسو^۲ (۲۰۰۷) استفاده شده که مراحل انجام آن در شکل (۱)، نشان داده شده است.



شکل ۱: مراحل هفت‌گانه پژوهش طبق روش سندلوسکی و باروسو

گام اول: تنظیم سؤال‌های پژوهش

نخستین گام در روش فراترکیب، تنظیم سؤال‌های پژوهش است و نخستین سؤال برای شروع فراترکیب چه چیزی است. در جدول (۱)، سؤال پژوهش به‌همراه پارامترهای آن بیان شده است.

1. Sandelowski
2. Barroso

جدول ۱: پرسش‌های پژوهش

پارامتر	سؤال‌های پژوهش
چه چیزی ^۱	الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری چگونه است؟
چه جامعه‌ای ^۲	جامعه مورد مطالعه برای دستیابی به این الگو چیست؟
چه وقت ^۳	الگوی مورد مطالعه در چه محدوده زمانی بررسی شده است؟
چگونه ^۴	چه روشی برای فراهم کردن مطالعات استفاده شده است؟

فراترکیب نظریه‌ساز که می‌تواند در بسط، تعدیل یا توسعه نظریه جدید مورد استفاده قرار گیرد، توضیح مفاهیم مرتبطی است که به‌خوبی تعیین و تعریف شده‌اند؛ برخلاف دیگر پژوهش‌های کیفی که با هدف تجمیع داده‌ها و یا کشف و توضیح مفاهیم یا پدیده‌ها انجام می‌شوند، بدون آنکه لزوماً روابط پویای بین آن‌ها بیان شود (فینفگلد کانت، ۵، ۲۰۱۴).

گام دوم: بررسی نظام‌مند متون

دومین گام فراترکیب کیفی، تصمیم‌گیری درباره این مورد است که کدام منابع واقعه مرتبط با یک پدیده یا رویداد با تجربه مشابه هستند. فراترکیب‌گر باید از تکنیک‌های مختلف جهت تشخیص مشابهت‌های موضوعی واقعی استفاده کند (سندلوسکی و همکاران، ۱۹۹۷). در این پژوهش پنج پایگاه داده ایرانی شامل: پورتال جامع علوم انسانی، بانک اطلاعات نشریات کشور (مگیران)، پایگاه اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی (SID)، پایگاه مجلات تخصصی نور (نورمگز) و جویشگر علم‌نت بر اساس مشورت با خبرگان با توجه به شاخص دسترسی و به‌دلیل پوشش تمامی مطالعات اغلب غیرتکراری، به‌منظور شناسایی و گردآوری مطالعات مختلف مورد جستجو قرار گرفت. با توجه به اینکه گذشت زمان باعث تحولات زیادی در عرصه علمی می‌گردد و ممکن است تأثیر زیادی بر روی اطلاعات بگذارد، بازه زمانی مطالعات جست‌وجوشده در رابطه با مقوله شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری در سال‌های ۱۳۹۰ تا ۱۴۰۱ بوده است.

عامل اساسی برای مشخص کردن تعداد پژوهش‌ها در فراترکیب این است که آیا تعداد پژوهش‌ها به اندازه‌ای است که اعتبار فراترکیب را تأمین کند؟ به‌طورکلی، هرچه مقالات موجود غنی‌تر بوده و میزان داده‌های آن‌ها بیشتر باشد، به تعداد کمتری مقاله به‌عنوان نمونه مورد نیاز است و بالعکس (فینفگلد کانت، ۲۰۱۸). جویشگر علم‌نت به‌عنوان مرجع جستجوی مقالات فارسی، ۳۲۳ یافته را

1. What
2. Who
3. When
4. How
5. Finfgeld-Connett

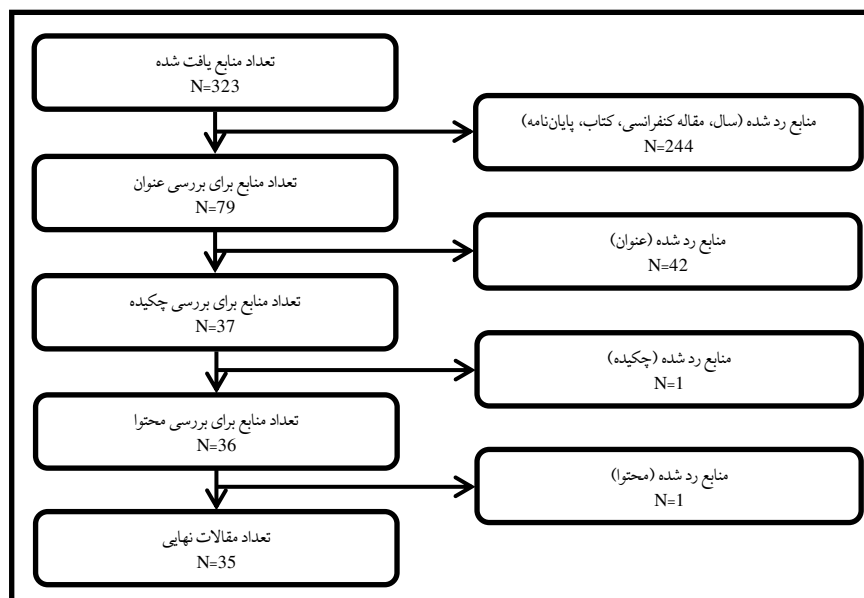
نشان داد که در این پژوهش صرفاً مقالات علمی معتبر شامل ۷۹ مقاله در حوزه شفافیت سازمانی و مباحث مرتبط با آن مورد بررسی قرار گرفته است و از بررسی کتب و مقالات کنفرانسی و همایشی به جهت کیفیت پایین تر یافته های آن ها و استفاده از پایان نامه ها به جهت عدم دسترسی به محتوی آن ها با توجه به محدودیت زمانی و عدم ارائه برخی از آن ها در پایگاه ها و کتابخانه های مجازی صرف نظر شده است. واژه های کلیدی جستجو شده در این پژوهش مطابق جدول (۲) می باشد.

جدول ۲: واژه های کلیدی جستجو شده

ردیف	کلید واژه مورد جستجو	تعداد مقالات
۱	الگوی شفافیت سازمانی	۲
۲	شفافیت سازمانی	۱۰۴
۳	ارتقای سلامت نظام اداری	۳۱
۴	سلامت نظام اداری	۱۴۸
۵	ارتقای سلامت اداری	۳۸
	مجموع مقالات	۳۲۳

گام سوم: جستجو و انتخاب مقالات مرتبط

در فرایند جستجو براساس ملاک های ورود و خروج پارامترهای مختلفی مانند سال، عنوان، چکیده، واژگان کلیدی، محتوا و ... و کیفیت پژوهش های مرتبط مدنظر بوده و مقالاتی را که با سؤال و هدف پژوهش تناسبی نداشتند، حذف گردید. در شکل (۲)، خلاصه فرایند جستجو و انتخاب منابع به شکل نمادین ارائه شده است.



شکل ۲: نتیجه جست‌وجو و انتخاب مقالات (نمودار روند نما)

گام چهارم: استخراج اطلاعات از مقالات

سندلوسکی و باروسو (۲۰۰۷) تکنیک دسته‌بندی یافته‌ها و تکنیک کمی فراچکیده‌نویسی را به‌منظور تحلیل یافته‌های کیفی معرفی می‌کنند. در دسته‌بندی، ایده‌ها با موضوع‌های مورد نظر فراترکیب، شناسایی و استخراج شده و در دسته‌های مشخصی قرار می‌گیرند. در کنار تکنیک دسته‌بندی، فراچکیده‌نویسی نیز، به‌دلیل ایجاد مبنایی قوی‌تر و تعاملی‌تر برای تفسیرهای نوآورانه در فراترکیب، ابزاری بسیار مفید تلقی می‌شود. این ابزار کمی، درواقع فرایند استخراج، مجزاسازی، ویرایش، گروه‌بندی و در نهایت خلاصه‌سازی یافته‌های متنی به‌صورت مجموعه‌ای از اعداد و گزاره‌هاست. در سراسر روش فراترکیب پژوهشگر به‌طور پیوسته منابع منتخب و نهایی‌شده را به‌منظور دستیابی به یافته‌های مجزایی که در دل محتوای این مطالعات است، بررسی و مرور می‌کند.

در پژوهش حاضر، اطلاعات مقاله‌ها ابتدا بر اساس موضوع اصلی مقاله‌ها در حوزه شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری دسته‌بندی شدند؛ سپس مرجع مربوط به هر مقاله ثبت شد (نام و نام‌خانوادگی نویسنده، سال، نام مقاله). پس از آن اجزای اصلی شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری که در مقاله مورد اشاره قرار گرفته بودند، از آن استخراج شدند که در جدول (۳) قابل مشاهده می‌باشند.

جدول ۳: استخراج اطلاعات بر مبنای استفاده از چک لیست (ابزار پژوهش)

کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
۱	جمشیدیان، میرسپاسی و دانش فرد	طراحی الگوی شفافیت سازمانی در سازمان‌های دولتی	۱۴۰۰	شفافیت سازمانی از طریق عوامل ساختاری، فرهنگی، رفتاری، اهداف سازمانی و راهبردهای سازمان در بعد سازمانی و عوامل قانونی، سیاسی، اقتصادی، فرهنگی، اجتماعی و تکنولوژیکی در بعد محیطی برقرار و تحقق خواهد یافت.
۲	حکاک و فرهیخته	تأثیر شفافیت سازمانی بر سلامت سازمانی (متغیر میانجی معنویت)	۱۳۹۶	شفافیت سازمانی بر سلامت سازمانی و معنویت همچنین معنویت بر سلامت سازمانی به‌طور مستقیم تأثیرگذار است.
۳	جمشیدیان، میرسپاسی و دانش فرد	طراحی الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری	۱۳۹۹	الگوی شفافیت سازمانی در جهت سلامت نظام اداری در قالب ۲ مضمون فراگیر، ۱۱ مضمون سازمان‌دهنده و ۵۲ مضمون پایه، ارائه گردید.
۴	دیهیم‌پور، میاننداری، نجاری و عابدی جعفری	طراحی مدل افزایش شفافیت سازمانی با رویکرد داده بنیاد در سازمان‌های دولتی	۱۳۹۷	طراحی مدلی شامل ابعاد و مؤلفه‌های مؤثر، موانع و راهبردها، شرایط علی، زمینه‌ای، واسطه‌ای و عناصر تشکیل‌دهنده که پدیده محوری، پیامدها و راهبردها را نشان می‌دهد.
۵	دیهیم‌پور و میاننداری	بررسی نقش شفافیت سازمانی در توسعه سرمایه اجتماعی (مورد مطالعه: شهرداری‌های غرب مازندران)	۱۳۹۶	شفافیت سازمانی و ابعاد آن تأثیر معناداری بر توسعه سرمایه اجتماعی می‌گذارند.
۶	فیض‌آبادی و علایی	تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی شهرداری تهران	۱۳۹۷	شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیرگذار است، اما اعتماد بر کاهش فساد اداری در مراکز درمانی شهرداری تهران تأثیری ندارد. در صورتی که شفافیت در سازمان وجود داشته باشد، می‌توان با این پدیده مقابله کرد.
۷	پناهی	فرا تحلیل متغیرهای مؤثر بر شفافیت سازمانی و متغیرهای تأثیرپذیر از آن در پژوهش‌های انجام شده در ایران	۱۴۰۰	شفافیت سازمانی متغیرهای مهم سازمانی مثل توانمندسازی، ارتباطات سازمانی، معنویت سازمانی، سلامت سازمانی، سرمایه اجتماعی، مدیریت ترومای، فرهنگ سازمانی، عملکرد سازمان، سکوت سازمانی کارکنان، خشنودی مشتریان، سازگاری شغلی، تعارضات سازمانی، فساد اداری، رفتارهای اخلاقی کارکنان، رفتارهای شهروندی سازمانی، تعهد شغلی، وفاداری سازمانی و اعتماد سازمانی را تحت تأثیر قرار می‌دهد.
۸	درویش و	بررسی تأثیر شفافیت	۱۳۹۵	شفافیت بر اعتماد و فساد اداری تأثیرگذار است، اما اعتماد

کد مقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
	عظیمی زاجکانی	سازمانی بر کاهش فساد اداری با میانجی‌گری اعتماد سازمانی (مطالعه موردی: کارکنان بیمارستان پانزده خرداد ورامین)		بر کاهش فساد اداری در بیمارستان پانزده خرداد ورامین تأثیری ندارد.
۹	معدنی، زرنندی و عبد‌الهی	تحلیل تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی	۱۳۹۷	پاسخ‌گویی عمومی بر بهبود خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی تأثیر مثبت، مستقیم و معناداری دارد.
۱۰	سپهرنیا، البرزی، کرمانشاه، آذر و سپهرنیا	الگوی خلاقانه شفافیت حکمرانی خوب برای سازمان‌های سیاست‌گذار در ایران	۱۳۹۸	ضمن ارائه الگویی که پیامد آن حکمرانی خوب بر اساس شفافیت است، بیان نمود که نگرش مدیران برای شفاف‌سازی ارزش ذهنی از حساسیت کمتری برخوردار بوده که ضرورت توجه به ارزش ذهنی در بروز شفافیت در سازمان‌های سیاست‌گذار را برجسته می‌نماید.
۱۱	یعقوبی	حکمرانی خوب و ارتقای سلامت نظام اداری؛ تبیین نقش دولت الکترونیک	۱۳۹۶	ایجاد و استقرار دولت الکترونیک در ایران از بعد پاسخگو بودن به مراجعه‌کنندگان و رعایت حقوق ارباب‌رجوع، از بعد بهبود و تسریع در پاسخ‌گویی به رسانه‌ها و افکار عمومی، از بعد پاسخ‌گویی به دستگاه‌ها و واحدهای نظارتی موجبات ارتقای حکمرانی خوب در کشور را فراهم می‌آورند.
۱۲	آرادمهر و پورسعدی	بررسی وضعیت قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	۱۳۹۶	ایجاد سامانه الکترونیکی توسط سازمان بازرسی در جهت صرفه‌جویی در زمان و جلوگیری از هدر رفت توان و ظرفیت نیروی انسانی و پیگیری مبارزه با فساد
۱۳	رضاییگی، امیرخانی و الوانی	طراحی الگوی بومی نظارت همگانی؛ با رویکرد شناخت حالات و چگونگی تأثیر آن بر سلامت نظام اداری	۱۴۰۰	در مقوله نظارت همگانی می‌باید آسیب‌های احتمالی آن (که در پژوهش‌های پیشین کمتر مورد توجه قرار گرفته‌اند) نظیر احتمال شکل‌گیری روابط فسادآمیز بین مردم و مسئولین و گسترش و توسعه شبکه فساد اداری را در قانون توجه قرار داد و نسبت به کنترل آن تمهیدات لازم را اعمال نمود تا اهداف مدنظر از پیاده‌سازی نظارت همگانی از جمله فراهم شدن زمینه افزایش سطح سلامت اداری تحقق یابد.
۱۴	مصطفی‌پور، سمیعی و مستقیم	شناسایی و رتبه‌بندی شاخص‌های مؤثر بر سلامت نظام اداری با رویکرد دلفی فازی	۱۴۰۰	بین شاخص‌های مؤثر بر سلامت نظام اداری در این پژوهش به ترتیب، عوامل درون‌سازمانی، نظارتی و رفتاری برون‌سازمانی بیشترین تأثیر را بر سلامت نظام اداری دادگستری‌های استان‌های شمالی دارند.
۱۵	قاسمی اسفلان و	الگوی شفاف‌سازی	۱۳۹۹	بیشترین ضریب مسیر مربوط به متغیر فناوری اطلاعات و

کد مقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
	خبازباویل	عملکرد سازمان‌های دولتی		ارتباطات است و دو متغیر عوامل ساختاری و فرایندی و فناوری اطلاعات و ارتباطات دارای بیشترین رتبه در شفافسازی عملکرد سازمان‌های دولتی در ایران هستند.
۱۶	تقوایی و شیخ‌بکلو	پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی‌های نظام سلامت اداری بر عملکرد بین‌سازمانی با میانجی شفافسازی در استانداری کرمانشاه	۱۴۰۰	پیش‌زمینه‌های شکل‌گیری خط‌مشی نظام سلامت اداری از جمله تأکید سازمان بر انضباط و قانون‌مداری کارکنان، ارتقای سیستم‌های اطلاعاتی سازمان در جهت شفافسازی، ایجاد ثبات سیاسی در سازمان، به‌کارگیری مدیران با نفوذ و... بر شفافسازی و عملکرد بین‌سازمانی تأثیرگذار است.
۱۷	صادقی جقه	شفافیت، نظارت و کارآمدی	۱۳۹۷	وضعیت دسترسی به اطلاعات در ایران هنوز از جایگاه مطلوب فاصله دارد و نهادهای نظارتی نیز با تعدد و تداخل وظایف مواجه هستند.
۱۸	نرگسیان و جمالی	وضعیت شفافیت در سازمان‌های حاکمیتی ایران	۱۳۹۷	وب‌سایت وزارتخانه‌هایی که در دسته امور حاکمیتی قرار دارند، از شفافیت کمتری برخوردارند.
۱۹	کردنائیج، فانی و مسعودی	فرهنگ سازمانی حلقه مفقوده شفافیت سازمانی و عملکرد سازمان	۱۳۹۳	تأثیر شفافیت سازمانی بر عملکرد سازمان مثبت و معنادار است و فرهنگ سازمان نیز به‌عنوان متغیر واسطه بر این رابطه اثر می‌گذارد.
۲۰	سید تقوی و فراهانی	ایجاد استراتژی مناسب و ارتقای شفافیت سازمانی از طریق رهبری نوآور	۱۳۹۲	رهبری نوآور با ایجاد استراتژی مناسب تأثیر مثبت و معناداری بر شفافیت سازمانی دارد.
۲۱	اخگری و نصیری	بررسی رابطه سبک رهبری اخلاقی و شفافیت سازمانی با چابکی سازمانی	۱۳۹۸	مدیران با برخورداری از ویژگی‌های مطلوب سبک رهبری اخلاقی می‌توانند به‌طور ویژه و مؤثر، موجب افزایش شفافیت سازمانی و ارتقای چابکی سازمانی گردند.
۲۲	کاشف، تقوایی یزدی و نیازآذری	ارائه مدل شفافیت سازمانی در ارتباط با توانمندسازی جهت استقرار اعتماد سازمانی مدیران	۱۳۹۷	شفافیت سازمانی از ۵۵ زیرمؤلفه و ۴ بعد اصلی «مالی، مدیریتی، فناوری و ساختاری» که به‌ترتیب بیشترین اثرگذاری را در شفافیت سازمانی داشته‌اند، تشکیل گردیده است.
۲۳	شجاعی و خلیلی	بررسی رابطه رهبری تحول‌آفرین و رفتارهای شهروندی سازمانی با تأکید بر نقش انگیزه خدمات عمومی و شفافیت اهداف	۱۳۹۶	رهبری تحول‌آفرین با رفتارهای شهروندی سازمانی از طریق شفافیت اهداف و انگیزه خدمات عمومی ارتباط دارد.

کدمقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
۲۴	تیرگر و کمالی	بررسی رابطه بین سلامت معنوی و شفافیت سازمانی در رفتارهای اخلاقی کارکنان شهرداری رفسنجان رابطه خطی معناداری وجود دارد. همچنین بین شفافیت سازمانی و رفتارهای اخلاقی کارکنان شهرداری رفسنجان رابطه معناداری وجود دارد.	۱۳۹۵	
۲۵	دولتی، دیهیم‌پور و حسامی	تأثیر سوت‌زنی سازمانی برافزایش شفافیت سازمانی با میانجی‌گری آوای سازمانی (مورد مطالعه: کارکنان سازمان‌های دریایی)	۱۳۹۷	افشاگری سازمانی بر آوای سازمانی تأثیر داشته و آوای سازمانی نیز بر شفافیت سازمانی تأثیرگذار است و همچنین افشاگری سازمانی از طریق متغیر میانجی آوای سازمانی بر شفافیت سازمانی معنادار بوده و روابط بین آن‌ها تأیید می‌شود.
۲۶	اعتباریان، عمادزاده و روحانی	رابطه حسابرسی عملکرد با کاهش فساد اداری از طریق افزایش شفافیت، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی	۱۳۹۳	استفاده از حسابرسی عملکرد صرفه اقتصادی، کارایی و اثربخشی باعث افزایش شفافیت اطلاعات، بهبود پاسخ‌گویی و ارتقای اعتماد و درستی خواهد شد.
۲۷	قنبری و مرادی	تحلیل رابطه شفافیت سازمانی با سکوت سازمانی کارکنان	۱۳۹۷	شفافیت کلی و مشارکت بیشترین اثر پیش‌بینی‌کنندگی بر کاهش سکوت سازمانی کارکنان را دارد.
۲۸	قربانی، نفری و رضایی	رابطه میان شفافیت نقش و تعهد شغلی مسئولین گروه شعب بانک کشاورزی تهران	۱۳۹۱	بین شفافیت نقش و تعهد شغلی مسئولین گروه بانک کشاورزی تهران رابطه معناداری وجود دارد.
۲۹	معین، هاشمیان‌نژاد و قربانی	طراحی مدل شفافیت سازمانی با رویکرد ارتقای سلامت سازمانی در دانشگاه علوم پزشکی زاهدان	۱۴۰۰	به‌کارگیری فناوری‌های جدید ارتباطی و اطلاعاتی در تمام فرایندهای سازمان به‌عنوان مهم‌ترین و کارآمدترین ابزار شفافیت
۳۰	رستگار، رمضان‌ی و ندیم‌نژاد	ارائه مدل علی روابط شفافیت سازمانی و وفاداری سازمانی با تأکید بر نقش واسطه‌ای اعتماد سازمانی کارکنان دانشگاه علوم پزشکی زاهدان	۱۳۹۶	نقش واسطه‌ای اعتماد سازمانی در میان شفافیت و وفاداری سازمانی
۳۱	حاجیان،	رابطه بین شفافیت نقش	۱۳۹۱	وجود شفافیت لازم در روند منطقی تقسیم کاری،

کد مقاله	نام محققین	عنوان پژوهش	سال اجرا	نتایج
	شیخ الاسلامی، همای، محمدی و خیرآبادی	با سازگاری شغلی		برنامه‌ریزی کارها، برنامه‌ریزی در کارها، ارزشیابی عملکرد، کیفیت انجام وظایف، دسترسی به ابزار و وسایل انجام وظایف، دستیابی به اطلاعات جدید و مقررات مربوط به مسائل ایمنی در دانشگاه علوم پزشکی اصفهان باعث پذیرش بهتر شغل توسط افراد و سازگاری بالاتر آن‌ها در محیط کار خواهد شد.
۳۲	پناهی	ارزیابی نقش شفافیت سازمانی بر تعارضات سازمانی با میانجی‌گری ارتباطات سازمانی اثربخش (مورد مطالعه: سازمان آب منطقه‌ای آذربایجان شرقی)	۱۳۹۸	شفافیت سازمانی بر کاهش تعارضات سازمانی با میانجی‌گری ارتباطات سازمانی تأثیر دارد. همچنین شفافیت سازمانی بر ارتباطات سازمانی تأثیر معناداری دارد و ارتباطات سازمانی نیز بر کاهش تعارضات سازمانی تأثیرگذار است.
۳۳	غفوری، هویدا و کریمیان‌پور	نقش میانجی فضیلت سازمانی در رابطه بین شفافیت نقش و رفتار شهروندی سازمانی	۱۳۹۹	شفافیت نقش و فضیلت سازمانی از متغیرهای مهم و مرتبط با رفتار شهروندی سازمانی است.
۳۴	صفرخانلو و جنگی اقدم	بررسی تأثیر شفافیت سازمانی بر چابکی سازمان‌های اطلاعاتی با نقش میانجی درگیری شغلی	۱۳۹۹	سازمان‌های اطلاعاتی برای تحقق چابکی سازمانی در بین کارکنان، باید افزایش شفافیت سازمانی را در حوزه‌های درون سازمانی نهاده‌کنند، همچنین به افزایش درگیری شغلی کارکنان توجه کنند.
۳۵	کاشف	تحلیل نقش فناوریانه شفافیت سازمانی به منظور اعتماد سازمانی مدیران واحدهای دانشگاه آزاد اسلامی استان مازندران	۱۴۰۰	در سطح خطا ۰/۰۵ ارتباط مثبت و معناداری بین مؤلفه‌های فناوریانه شفافیت سازمانی با اعتماد سازمانی و مؤلفه‌های آن وجود دارد و متغیر فناوریانه شفافیت سازمانی با ضریب همبستگی ۰/۹۸ با اعتماد سازمانی رابطه مستقیم، مثبت و همبستگی قوی دارد.

گام پنجم: تجزیه و تحلیل و تلفیق یافته‌های کیفی

پیچیده‌ترین مشکلی که فراترکیب‌گر با آن روبه‌رو می‌شود، توسعه و تعامل با تکنیک‌های مورد استفاده برای مقایسه یافته‌های هر مطالعه است. ولف^۱ (۱۹۸۶) معتقد است: اینکه از چه روشی استفاده

1. Wolf

می‌شود، اهمیت چندانی ندارد، هدف فراترکیب کیفی، کشف تمام شباهت‌ها و تفاوت‌ها در زبان، مفاهیم، تصورات و دیگر ایده‌ها حول تجربه مورد نظر است. برخلاف فراتحلیل کمی، فراترکیب کیفی به دنبال معدل‌گیری و تقلیل یافته‌ها به یک واحد اندازه‌گیری یا معیار مشترک نیست. بلکه، هدف فراترکیب، بسط احتمالات تفسیری یافته‌ها و ساخت روایت‌های بزرگ‌تر یا نظریه‌های عمومی‌تر است (سندلوسکی و همکاران، ۱۹۹۷؛ به نقل از فینفگلدکانت، ۲۰۱۸)، این مرحله از فراترکیب را شامل استخراج اولیه داده‌ها، شمول داده‌ها در فراترکیب و در نهایت تجزیه و تحلیل داده‌ها معرفی می‌کنند.

هدف روش فراترکیب ایجاد تفسیر یکپارچه و جدید از یافته‌ها می‌باشد. این روش‌شناسی جهت شفاف‌سازی مفاهیم و الگوها، نتایج در پالایش حالت‌های موجود دانش و ظهور مدل‌های عملیاتی و نظریه‌های پذیرفته شده است (فینفگلدکانت، ۲۰۰۶). در طول تجزیه و تحلیل، موضوع‌ها و یا تم‌هایی جست‌وجو می‌شوند که در میان مطالعات موجود در روش فراترکیب پایدار بوده‌اند. سندلوسکی و باروسو (۲۰۰۷) این مورد را «بررسی موضوعی» می‌نامند. بدین صورت که پژوهشگر ابتدا برای تمام عوامل استخراج‌شده کد در نظر می‌گیرد، و سپس با در نظر گرفتن مفهوم هر یک از این کدها، آن‌ها را در یک مفهوم مشابه دسته‌بندی می‌کند. به این ترتیب پژوهشگر تم‌ها یا موضوعاتی (مفاهیم) را شکل می‌دهد و یک طبقه‌بندی ایجاد می‌کند و طبقه‌بندی مشابه و مربوطه را در موضوعی قرار می‌دهد که آن را به بهترین نحو توصیف می‌کند.

تم‌ها اساس و پایه‌ای را برای ایجاد توضیحات و مدل‌ها، تئوری‌ها و یا فرضیه‌های کاری ارائه می‌دهند. در پژوهش حاضر، ابتدا برای تمام شاخص‌های استخراج‌شده از مطالعات نظری، یک کد در نظر گرفته شده است، سپس با در نظر گرفتن مفهوم هر یک از کدها، آن‌ها در یک مفهوم مشابه دسته‌بندی شده‌اند. به این ترتیب مفاهیم (تم‌های) پژوهش شکل داده شدند.

به‌طور کلی، پاسخ‌گویی، شفافیت و سلامت اداری (یکپارچگی) سه مفهوم مرتبط به هم هستند که روابط میان‌کنشی دارند و از چندین جنبه مورد بحث قرار می‌گیرند: ۱- از جنبه خط‌مشی‌ها، قوانین و مقررات و لزوم شفاف‌سازی آن؛ ۲- از جنبه تداخل و دوباره‌کاری که باعث عدم شفافیت و پاسخ‌گویی می‌شود؛ ۳- از جنبه ریشه‌های تاریخی و عدم پاسخ‌گویی دستگاه‌ها به مردم؛ ۴- از جنبه لزوم تغییر نگرش‌های مسئولان از حاکم بودن به خدمت‌گزار بودن و پاسخ‌گویی؛ ۵- توانایی‌های لازم برای پاسخ‌گو بودن؛ ۶- راهنمای پاسخ‌گویان مجریان؛ ۷- راهبرد کاهش ارتباط مستقیم با کارکنان؛ ۸- لزوم مستندسازی روش‌ها برای عرضه خدمت به مردم و پاسخ‌گو بودن در مقابل آن (مرادی و همکاران، ۱۳۹۳: ۳۰۲)؛ لذا بر مبنای ارتباط بین شفافیت سازمانی و سلامت اداری، نتایج این گام به شکل مختصر در جدول (۴) نشان داده شده است.

جدول ۴: مقوله‌بندی تم ابعاد شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری حاصل از کدگذاری مفاهیم

تم	بعد (مقوله)	نام شاخص (کد محوری)	فراوانی
شفافیت سازمانی	نقش و کارکرد مردم	تقویت مشارکت‌های مردم	۸
		تقویت سطح آگاهی‌های مردم	۸
سلامت اداری	تکنولوژی و فناوری	تقویت مطالبه‌گری در سطح جامعه	۲
		توجه و حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد و احزاب	۴
		استفاده از ظرفیت مشارکت‌های مردمی در ارائه خدمات دولتی (دموکراسی)	۷
		تشویق شهروندان به ارسال اطلاعات و افشاشگری (سوت‌زنی)	۷
		استفاده از ظرفیت شبکه‌های اجتماعی	۳
	اطلاعات و ارتباطات	تلاش در جهت یکپارچه‌سازی اطلاعات دستگاه‌های دولتی	۲
		بهره‌مندی بیشتر از قابلیت‌های دولت الکترونیک و توسعه آن	۹
		تقویت و گسترش مسیرهای مختلف ارتباطی با مردم	۲
		توجه به گسترش و بهبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات	۳
		توجه و حمایت از رسانه‌های مستقل شنیداری و دیداری	۶
شفافیت سازمانی	قوانین و مقررات	بازنگری مقررات انتشار اطلاعات و شفاف‌سازی، دسترسی به اطلاعات و اعتمادزایی و عدم پنهانکاری	۱۵
		تلاش در جهت سیاست‌زدایی از نظام اداری و تمرکززدایی و کاهش حجم دولت	۷
		تلاش در جهت نهادینه‌سازی قانون و قانون‌مداری	۴
		بازنگری در روند انتصابات و واگذاری مسئولیت‌های اداری و شایسته‌سالاری	۷
		عدالت در استخدام و نظام جبران خدمات کارکنان	۱۰
	مسائل محیطی	بازنگری در معیارها و شاخص‌های ارزیابی عملکرد کارکنان دولت	۲
		کاهش انحصارات دولتی و کاهش تورم	۳
		گسترش دامنه فعالیت‌های نظارتی در دستگاه‌های دولتی و نظارت همگانی	۶
		توجه و به‌کارگیری استانداردهای بین‌المللی شفافیت اطلاعات	۱
		همکاری با سازمان‌های بین‌المللی	۱
شفافیت سازمانی	اصول و مسائل مدیریتی	ایجاد نهادهای مستقل و دائمی برای نظارت و ارزیابی	۱
		توجه به آموزش‌های ضمن خدمت کارکنان دولت	۳
		برنامه‌ریزی در جهت جلوگیری از دوباره‌کاری شغلی در دستگاه‌های دولتی	۱
		اختصاص بودجه مناسب	۲
		ارتقای سطح مسئولیت‌پذیری در دستگاه‌های دولتی	۲
	ساختار و فرآیند ارائه خدمات	کنترل رفتار و عملکرد مدیران به‌صورت نامحسوس	۲
		رضایت شغلی، امنیت شغلی، تعهد سازمانی، وجدان کاری، ارزش‌های دینی و اخلاقی	۱۰
		ارتقای سطح پاسخ‌گویی در سازمان‌ها	۱۰
		تقویت سطح شفافیت فرایندهای ارائه خدمات	۳
		توجه به اصلاحات اداری	۳
شفافیت سازمانی	فرآیند ارائه خدمات	بازنگری در اهداف دولتی	۲
		اصلاح ساختارها	۳
		تلاش در جهت افزایش میزان برون‌سپاری به بخش خصوصی	۱

با توجه به فراوانی هر یک از شاخص‌ها که با پیمایش تمامی پژوهش‌های مورد مطالعه

به دست آمد، اهمیت هر مقوله (بعد) از تجمیع فراوانی شاخص های مربوطه به دست آمد و ضریب تأثیرگذاری هر مقوله از طریق تقسیم اهمیت بر تعداد شاخص های آن و در ادامه درصد تأثیرگذاری هر مقوله محاسبه گردید که در جدول (۵) ارائه گردیده است:

جدول ۵: اهمیت مقوله ها

ردیف	مقوله	تعداد شاخص	اهمیت	ضریب تأثیرگذاری	درصد تأثیرگذاری
۱	نقش و کارکرد مردم	۶	۴۳	۷/۲	۲۶٪
۲	تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات	۶	۲۵	۴/۲	۱۵٪
۳	قوانین و مقررات	۸	۵۴	۶/۸	۲۴٪
۴	مسائل محیطی	۳	۳	۱	۴٪
۵	اصول و مسائل و مدیریتی	۷	۳۰	۴/۳	۱۵٪
۶	ساختار و فرایند ارائه خدمات	۵	۲۲	۴/۴	۱۶٪

مطابق اطلاعات جدول (۵)، مقوله های تأثیرگذار بر شفافیت سازمانی به ترتیب زیر مشخص گردید:

- مقوله «نقش و کارکرد مردم» با ضریب تأثیرگذاری ۷/۲ و ۲۶ درصد تأثیرگذاری.
- مقوله «قوانین و مقررات» با ضریب تأثیرگذاری ۶/۸ و ۲۴ درصد تأثیرگذاری.
- مقوله «ساختار و فرایند ارائه خدمات» با ضریب تأثیرگذاری ۴/۴ و ۱۶ درصد تأثیرگذاری.
- مقوله «اصول و مسائل مدیریتی» با ضریب تأثیرگذاری ۴/۳ و ۱۵ درصد تأثیرگذاری.
- مقوله «تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات» با ضریب تأثیرگذاری ۴/۲ و ۱۵ درصد تأثیرگذاری.

- مقوله «مسائل محیطی» با ضریب تأثیرگذاری ۱ و ۴ درصد تأثیرگذاری.

مقوله های ۱ تا ۵ از ضریب تأثیرگذاری و درصد تأثیرگذاری قابل توجهی برخوردارند که در ترسیم الگو به کار گرفته شدند و مقوله ۶ به جهت اختلاف قابل توجه با سایر مقوله ها که بیانگر اهمیت کمتر و میزان تأثیرگذاری ناچیز آن می باشد در ترسیم الگو مورد استفاده قرار نگرفت؛ لذا الگوی پیشنهادی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری دارای ۵ مقوله محوری می باشد.

گام ششم: کنترل کیفیت کدهای استخراجی

در این گام کیفیت مقوله ها و کدهای استخراجی از مراحل قبل مورد ارزیابی قرار می گیرد. در این راستا به ارزیابی پایایی کدهای استخراجی با روش ضریب کاپای کوهن^۱ پرداخته شده است. شاخص کاپا بین صفر و یک نوسان دارد و هرچه مقدار سنج به عدد یک نزدیک تر باشد، نشان می دهد که بین رتبه دهندگان توافق وجود دارد (نظری و دستار، ۱۳۹۷: ۱۶). از ضریب کاپا تحت

1. Cohen's Kappa coefficient

عنوان ملاک پایایی درونی^۱ درونی نیز یاد می‌شود. مقدار شاخص با استفاده از نرم‌افزار SPSS در سطح معناداری ۰/۰۰۰ عدد ۰/۷۳۶ محاسبه شد که در جدول (۶) نشان داده شده است. با توجه به کوچک‌تر بودن عدد معناداری از ۰/۰۵، فرض استقلال کدهای استخراجی رد می‌شود و استخراج کدها از پایایی مناسبی برخوردار بوده است.

جدول ۶: مقادیر اندازه توافقی با استفاده از شاخص کاپا

مقدار	انحراف استاندارد	عدد معناداری
۰/۷۳۶		
۳۴	۰/۰۵۱	۰/۰۰۰
۲۰		

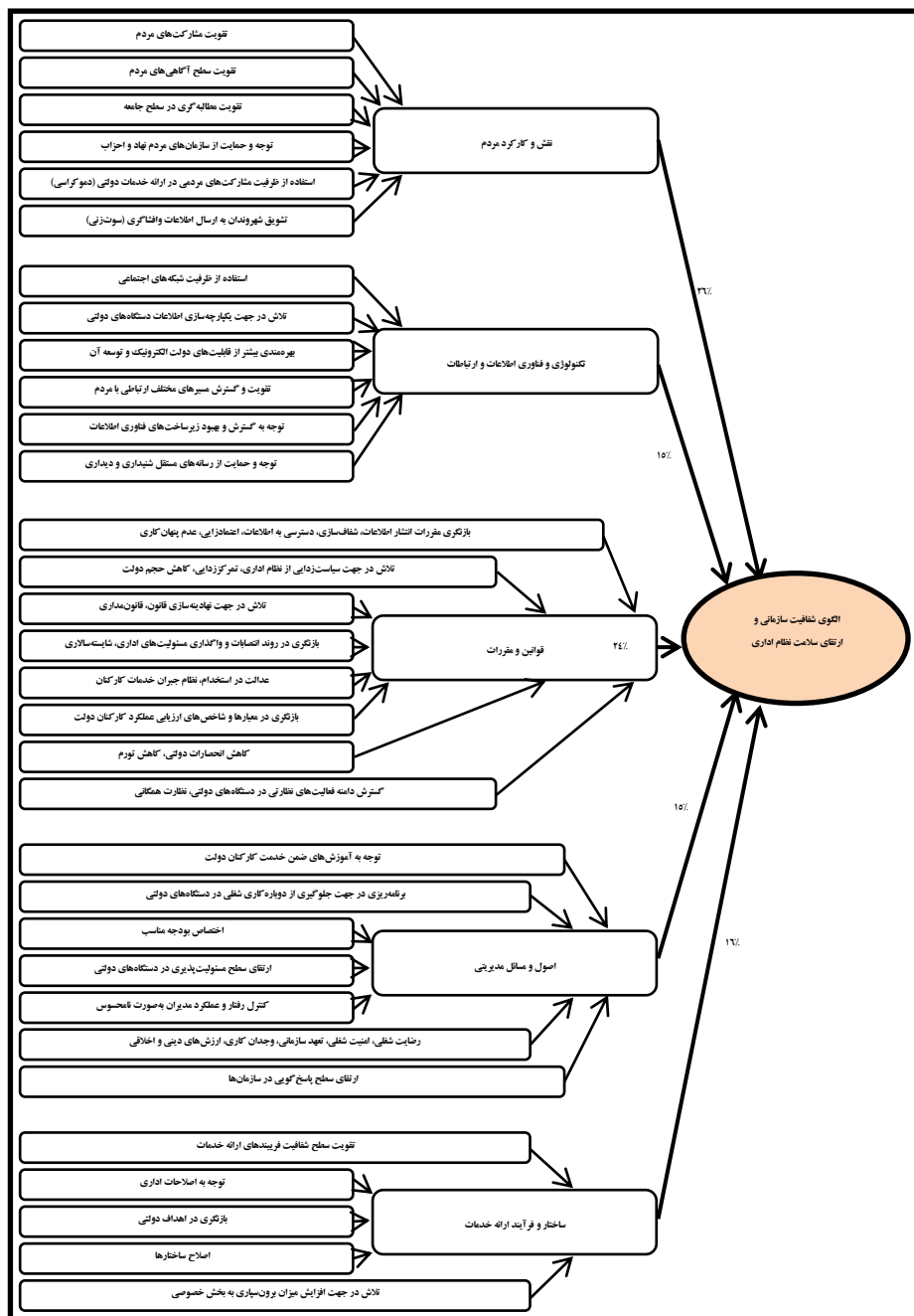
کاپای مقدار توافق

تعداد موارد معتبر

تعداد موارد توافق تصادفی (شانسی)

گام هفتم: ارائه یافته‌ها

در این مرحله نتایج حاصل از روش فراترکیب در قالب یک الگوی تصویری و مفهومی ارائه گردیده است. به‌طورکلی الگوی شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری که در این پژوهش ارائه شده است از پنج مقوله کلی شامل: ۱- نقش و کارکرد مردم، ۲- تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۳- قوانین و مقررات، ۴- اصول و مسائل مدیریتی و ۵- ساختار و فرایند ارائه خدمات، تشکیل یافته است؛ لذا با استفاده از اطلاعات جدول (۴) و متناسب با ۵ مقوله فوق الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری مطابق شکل (۳) ترسیم شده است.



شکل ۳: الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری

بحث و نتیجه‌گیری

اهمیت شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری بر هیچ فرد یا سازمانی پوشیده نیست و ضرورت بهره‌گیری از الگویی که به‌صورت منسجم و کارآمد نیاز سازمان‌ها را در این مورد برطرف سازد بیش از پیش احساس می‌شود. شفافیت و سلامت نظام اداری در سازمان‌ها خودبه‌خود ایجاد نمی‌شود و مستلزم اقدامات و اصلاحات اساسی می‌باشد و از طرفی یک مطالبه جمعی را می‌طلبد. در پژوهش حاضر با استفاده از روش فراترکیب و طی روال ۷ مرحله‌ای روش سندلوسکی و باروسو ۳۵ مطالعه مرتبط با موضوع شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری انتخاب گردید. پس از بررسی یافته‌های این پژوهش‌ها، کدگذاری ساده و کدگذاری محوری انجام شد و ۵ مقوله به‌عنوان تم اصلی استخراج گردید. در تحلیل داده‌های به‌دست آمده، میزان فراوانی، ضریب تأثیرگذاری و درصد تأثیرگذاری مقوله‌ها محاسبه و متناسب با ضریب به‌دست آمده از آن‌ها برای ترسیم الگوی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری استفاده شد. با بررسی میزان تأثیرگذاری مقوله‌ها بر روی شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری می‌توان به این نتیجه رسید که دو مقوله «نقش و کارکرد مردم» و «قوانین و مقررات» که مجموعاً ۵۰ درصد؛ یعنی نیمی از تأثیرگذاری را داشته و نیاز به توجه و برنامه‌ریزی بیشتری توسط مسئولان را دارند و اگر امروز ضعف‌هایی در موضوع مقابله با فساد اداری مشاهده می‌شود بیشتر ناشی از عدم توجه کافی به این دو مقوله می‌باشد؛ لذا شفافیت سازمانی از کمرنگ بودن «نقش و کارکرد مردم» و ضعف‌های ساختاری در «قوانین و مقررات» دچار کاستی‌هایی است که در نظام اداری به شکل فساد و آسیب‌های ناشی از آن نمود می‌یابد.

نتایج فراترکیب در این پژوهش نشان داد که ۵ مقوله اصلی شامل: ۱- نقش و کارکرد مردم، ۲- تکنولوژی و فناوری اطلاعات و ارتباطات، ۳- قوانین و مقررات، ۴- اصول و مسائل مدیریتی، و ۵- ساختار و فرایند ارائه خدمات، به‌عنوان محورهای مؤثر بر شفافیت سازمانی و ارتقای سلامت نظام اداری در مطالعات و تحقیقات دیگران بیشتر مورد بررسی قرار گرفته‌اند و از این منظر اشتراکاتی با برخی از پژوهش‌های قبلی دارد (پناهی، ۱۴۰۰؛ جمشیدیان و همکاران، ۱۳۹۹؛ دیهیم‌پور و همکاران، ۱۳۹۷؛ قاسمی و خباز، ۱۳۹۹ و ...). بنابراین می‌توان ادعا کرد که الگوی ارائه‌شده در این پژوهش، ترکیب جامع و منسجمی از الگوهای پیشین است و علاوه بر خصوصیات الگوهای قبلی، مقوله‌های ارائه‌شده در آن، ارتباط نزدیک شفافیت سازمانی و سلامت نظام اداری را نشان می‌دهد. با توجه به تأثیرگذاری مقوله‌های عنوان‌شده و میزان اهمیت آن‌ها به جهت تکرارپذیری، الگوی ارائه‌شده در صورت بهره‌برداری قابلیت‌های زیادی به‌همراه خواهد

داشت و برای توسعه و تکمیل آن پیشنهادهایی ارائه گردیده است. از محدودیت‌های پژوهش حاضر می‌توان به عدم دسترسی به برخی از منابع اخیر به‌ویژه پایان‌نامه‌ها اشاره کرد. همچنین برخی از دستگاه‌های اجرایی فاقد وب‌سایت برای ارائه پژوهش‌های کاربردی بودند یا برخی از پژوهش‌ها را در سامانه‌های اطلاعاتی منتشر نکرده بودند.

راهکارهای پیشنهادی

- تشکیل کمیته‌ای برای بررسی و احصاء استانداردهای شفافیت بین‌المللی
- بهبود زیرساخت‌های فناوری اطلاعات در سازمان‌های دولتی جهت نظارت مستمر
- به‌کارگیری ابزارهای متناسب با مقوله‌های ارائه‌شده جهت کاربست الگوی ترسیمی
- زمینه‌سازی انتشار اطلاعات به‌عنوان مقیاسی جهت سنجش سلامت نظام اداری
- با توجه ضریب تأثیر بالای مقوله نقش و کارکرد، بسترسازی نظارت همگانی در الویت قرار گیرد

توصیه‌های سیاستی

- توسعه بخش خصوصی مطابق اصل ۴۴ قانون اساسی و نظارت بر آن
- اصلاح بند (پ) ماده ۲۸ قانون برنامه ششم توسعه و ماده ۶۴ قانون مدیریت خدمات کشوری در راستای ارتقای سیستم رفاهی و حقوقی کارکنان دولت
- استفاده از ظرفیت بند (الف) ماده ۱۱ قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و ماده ۵۵ آیین‌نامه اجرایی آن جهت تقویت نظارت همگانی
- احیاء و بازخوانی شایسته‌سالاری در استخدام‌ها و انتصابات نظام اداری کشور به‌ویژه در پست‌های مدیریتی
- تصویب قوانین و دستورالعمل‌های لازم درخصوص مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی کارکنان و مدیران و تدوین الزاماتی جهت ارائه گزارشات دوره‌ای

منابع

آون هیوز (۱۳۹۱)، مدیریت دولتی نوین (ترجمه: مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده طهران)، تهران: انتشارات مروارید، چاپ سیزدهم.

دقتی، عادل؛ یعقوبی، نورمحمد؛ کمالیان، امین‌رضا و دهقانی، مسعود (۱۳۹۸)، «ارائه الگوی توسعه مرحله‌ای حکمرانی شبکه‌ای با استفاده از فراترکیب»، فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۱(۲).

رهنورد، فرج‌اله و مؤمن‌کاشانی، نوشین (۱۳۹۷)، «مفهوم دولت باز و داده باز و نقش آن در تحول نظام اداری»، فصلنامه تخصصی سازمان اداری و استخدامی کشور (تحول اداری)، ۲(۵۶)، ۳۲-۱۵.

- ساریخانی، عادل و اکرمی سراب، روح‌اله (۱۳۹۲)، «کارکردهای پیشگیرانه شفافیت در سیاست جنایی»، فصلنامه حقوقی دادگستری، ۴(۱۴۳)، ۴-۱۳۱.
- شهبازی سلطانی، محمد و صلواتیان، سیاوش (۱۳۹۶)، «شناسایی ویژگی‌های معرف مدیر جهادی به روش فراترکیب»، فصلنامه مدیریت اسلامی، ۲۵(۱).
- صالحی، محمد؛ تقی‌نژاد، علی و علی‌نژاد، احمد (۱۳۹۶)، «نقش شفافیت در مبارز با فساد اداری؛ با تکیه بر قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد»، کنفرانس ملی پژوهش‌های نوین در مدیریت، حقوق، اقتصاد و علوم و انسانی، ۷ و ۸ تیرماه، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کازرون.
- معدنی، جواد؛ زرنندی، سعید و عبدالمهی، محمدرضا (۱۳۹۷)، «تحلیل تأثیر پاسخ‌گویی عمومی بر خط‌مشی ارتقای سلامت اداری و شفافیت سازمانی در بخش دولتی (مورد مطالعه: وزارت صنعت، معدن و تجارت جمهوری اسلامی ایران)»، خط‌مشی‌گذاری عمومی در مدیریت (رسالت مدیریت دولتی)، ۲(۹)، ۲۳-۴۱.
- مرادی، خدیجه؛ خدایی، میلاد و لقایی، علی (۱۳۹۳)، «بررسی نقش فناوری اطلاعات در ارتقای سلامت سازمانی (مورد مطالعه پلیس استان کرمانشاه)».
- نظری، محسن و دستار، حسین (۱۳۹۷)، «عوامل تعیین‌کننده تصویر قیمتی فروشگاه‌های رهیافت فراترکیب»، فصلنامه علمی - پژوهشی تحقیقات بازاریابی نوین، ۸(۱)، ۱-۲۰.
- Armstrong, Elia. (2005), Integrity, "Transparency and Accountability in Public Administration: Recent Trends, Regional and International Developments and Emerging Issues". Economic & Social Affairs, United Nations.
- Aziz, MAA., Rahman, HA., Alam, MM., Said, J. (2015), "Enhancement of the accountability of public sectors through integrity system, internal control system and leadership practices: a review study". *Procedia Econ Finan*, 28(1), 163-169.
- Bauhr, D., & Nasiritousi, N. (2012), "Resisting Transparency: Corruption, Legitimacy, and The Quality of Global Environmental Policies". *Global Environmental Politics*, 12(4), 9-29.
- Blair, R. (2004), "public participation and Community and Development: The role of Strategic". *Planning. Public Administration Quarterly*. Vol. 28. Issue 1.
- Blomgren, m. & Sundén, E. (2008), "Constructing a European healthcare market, The private healthcare company Capio and the strategic aspect of the drive for transparency", *Social Science & Medicine*, 67, 1512-1520.
- Brusca, I., Rossi, F. M & Aversano, N. (2017), "Accountability and Transparency to Fight against Corruption: An International Comparative Analysis". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 20 (5), 1-19.
- Burger, R. & Owens T. (2010), "Promoting Transparency in the NGO Sector: Examining the Availability and Reliability of Self- Reported Data, World Development", 38(9), 1263-1277.
- Christensen, Lars Thøger; & Cheney, George. (2014), "Peering into transparency: Challenging ideals, proxies, and organizational practices". *Communication Theory*, 25(1), 70-90.
- Cotterrell, R. (2000), "Transparency, mass media, ideology and community". *Cultural Values*, 3, 414.
- Finfgeld-Connett, D. (2006), "Meta-synthesis of presence in nursing". *Journal of advanced nursing*, 55(6), 708-714.
- Finfgeld-Connett, D. (2014), "Metasynthesis findings: potential versus reality". *Qualitative Health Research*, 24(11), 1581-1591.
- Finfgeld-Connett, D. (2018), "A guide to qualitative meta-synthesis". New York, NY, USA::

- Routledge.
- Kolstad, I., & Wiig, A. (2009), "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?", *World Development*, 37(3), 521–532.
- Laurian, L. (2004), "Public Participation in Environmental Decision Making", *Journal of American Planning Association*. Vol. 70, issue 1.
- Lee, Tae Ho; & Boynton, Lois A. (2017), "Conceptualizing transparency: Propositions for the integration of situational factors and stakeholders' perspectives". *Public Relations Inquiry*, 6(3), 233–251.
- Lindstedt, C., & Naurin, D. (2006), "Transparency Against Corruption. A Cross-Country Analysis manuscript, Goteborg University". Available at www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt_Naurin.pdf.
- Ochrana, F. & Pavel, J. (2013), "Analysis of the Impact of Transparency, Corruption, Openness in Competition & Tender Procedures on Public Procurement in the Czech Republic". *Central European Journal of Public Policy*, 7 (2), 114-134.
- Rawlins, B. (2008), "Give the emperor a mirror: Toward developing a stakeholder measurement of organizational transparency". *Journal of Public Relations Research*, 21(1), 71–99.
- Sandelowski, M., Docherty, S., & Emden, C. (1997), "Qualitative metasynthesis: Issues and techniques". *Research in nursing & health*, 20(4), 365-371.
- Sandelowski, M., & Barroso, J. (2007), "Handbook for synthesizing qualitative research". Springer Publishing Company
- Schnackenberg, A. K. & Tomlinson, E. C. (2014), "Organizational Transparency: A New Perspective on Managing Trust in Organization Stakeholder Relationships", *Journal of Management*, 40 (1), 1-27.
- Shang, R., Abernethy, M. A., & Hung, C. Y. (2020), "Group identity, performance transparency, and employee performance". *The Accounting Review*.
- Sudhir, K.; & Talukdar, Debabrata. (2015), The "Peter Pan syndrome" in emerging markets: The productivity-transparency trade-off in IT adoption. *Marketing Science*, 34(4), 500–521.
- Williams, C. C. (2005), "Trust Diffusion: The Effect of Interpersonal Trust on Structure, Function, and Organizational Transparency", *Business & Society*, 44 (3), 357-368.
- Wolf, F. M., & Wolf, F. M. (1986), *Meta-analysis: Quantitative methods for research synthesis*, (Vol. 59). Sage.
- سایت شفافیت بین الملل (۲۰۱۴). قابل دسترس در <http://www.transparency.org/country>
- سیاست‌های کلی نظام اداری، سایت مرکز مطالعات بهره‌وری و منابع انسانی (۱۳۹۳)، قابل دسترس در: <http://www.iphrd.org/tabid/158/Default.aspx>
- موسوی‌زاده، شهاب‌الدین (۱۳۸۹)، «نقش آمبودزمان در تحقق نظام اداری شفاف و پاسخ‌گو»، روزنامه اطلاعات، ۲۴۹۷۷
- نهج‌البلague، نامه شماره ۵۳، سایت آوینی (۱۳۹۳)، قابل دسترس در: <http://www.aviny.com/Nahj/nameh/page3.aspx>
- TI Source Book, 2000: 35. [Http://www.transparency.org.nz/docs/2000/elements-of-a-national-integrity-system.Pdf](http://www.transparency.org.nz/docs/2000/elements-of-a-national-integrity-system.Pdf)



شفاف‌سازی عملکرد دستگاه‌های اجرایی و تسهیل مطالبه‌گری سازمان بازرسی با استفاده از سامانه نظارت الکترونیکی

سید میلاد حسینی^۱

خیرالله رهسپارفرد^۲

مهدی اصلانی کرچی^۳

چکیده

انسان ماهیتاً به دنبال عدالت و یا رعایت مساوات در جامعه خود است. یکی از بزرگ‌ترین چالش‌های هر حکومت، عدم اعتماد مردم به کارآمدی دولت است. با الکترونیکی شدن فرایندهای سازمانی، از یک سو سرعت بخشی و کیفیت خدمات‌رسانی بالاتر رفته است و از سوی دیگر میزان اعتماد و شفافیت فرایندهای سازمان به چالش جدی تبدیل شده است؛ لذا باید سازوکاری به منظور ایجاد شفافیت بیشتر در دولت ایجاد شود.

بهره‌گیری از سامانه نظارت الکترونیکی که در این مقاله به‌طور اجمالی مورد مطالعه قرار می‌گیرد، چگونگی پیاده‌سازی و شیوه فراهم آوردن شفافیت مورد بررسی قرار می‌گیرد. استقرار سامانه نظارت الکترونیکی بر پایه زیرساخت‌های پیشرفته و روش‌های نوینی مانند یادگیری ماشین، سیستم‌های تصمیم‌یار هوشمند و سیستم‌های مدیریت ریسک می‌باشد و در این صورت قابل دستیابی است. در پایان، چارچوب سامانه نظارت الکترونیکی مورد بحث با نگاه عملیاتی در این پژوهش به‌صورت گام‌به‌گام ارائه می‌شود و الزامات دستیابی به شفافیت فرایندی با پیاده‌سازی نظارت الکترونیک مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. آشنایی با قوانین و مقررات سازمان، شناسایی

۱. دانشجوی مقطع دکتری، رشته فناوری اطلاعات، دانشگاه قم، قم، ایران

۲. استادیار، دانشکده فنی و مهندسی، دانشگاه قم، قم، ایران rahseparfard@qom.ac.ir

۳. بازرسی استان، ایلام، ایران

فرایندهای جاری، شناسایی سامانه‌های تعاملی، استخراج شاخص‌ها و تعیین شاخص‌های کلیدی، کاهش بعد شاخص‌ها و ارسال گزارشات به سیستم یادگیری ماشین به منظور آغاز فاز یادگیری از جمله مراحل اجرایی سامانه خواهد بود.

واژگان کلیدی: سامانه نظارت الکترونیکی، سیستم‌های تصمیم یار هوشمند، شفافیت فرایند دولتی، یادگیری ماشین.

مقدمه

نظارت بر عملکرد کارکنان به منظور بهبود عملکرد و ایجاد سیستمی پایدار جزو اولویت‌های هر سازمان به‌شمار می‌آید. هدف اصلی نظارت، بررسی صحت عملکرد فرایندهای هر واحد، ایجاد شفافیت عملکرد و گزارش خطاهای سهوی و عمدی است.

در دهه اخیر، به دلیل الکترونیکی شدن بسیاری از ارتباطات، نظارت سنتی نمی‌تواند جوابگوی حجم اطلاعات مبادله شده باشد؛ لذا شرایطی فراهم شده است که بتوان از داده‌های مذکور به صورت دیجیتال برای نظارت بهره برد. پیاده‌سازی نظارت الکترونیک ماهیت شفافیت را به همراه می‌آورد.

تحقیقات نشان داده است، بعد از مشخص شدن فساد اداری، وقتی به گزارشات رجوع کنیم، می‌توان تناقضات و ردپایی از تخطی از قانون را مشاهده نماییم؛ لذا اگر بتوان قبل از وقوع فساد از بروز آن جلوگیری کرد، تا حد زیادی در وقت، هزینه، نیروی انسانی و ... صرفه جویی می‌شود.

یافتن فساد بالقوه از تحلیل داده‌ها توسط انسان فراتر است و نیاز به تحلیل خودکار و ماشینی دارد؛ لذا ابزاری که امروزه در دست است، یادگیری ماشین است که می‌تواند با سازوکارهایی که طراحی می‌شود، تحلیل داده‌های ورودی و خروجی را برعهده گیرد و فساد بالقوه و بالفعل سیستم را گزارش نماید.

۱. تعاریف

۱-۱. شفافیت عملکرد دولت

یکی از انواع شفافیت در بدنه دولت، شفافیت عملکرد است، بدین صورت که فرایندهای جاری دولت باید با قوانین حاکم بر جامعه عیناً یکسان باشد و تخطی از آن‌ها صورت نپذیرد. راهکاری باید وجود داشته باشد تا میزان یکسان بودن این تطابق را تأیید نماید.

۱-۲. نظارت الکترونیکی

بررسی، پویش و رصد رایانه‌ای فعالیت اعضای دولت و فرایندهای جاری سیستم که منطبق بر قوانین حاکم جامعه باشد را نظارت الکترونیک گویند.

۱-۳. داده‌های دولت باز (OGD)

داده‌های دولت باز (OGD) یک فلسفه و مجموعه‌ای از سیاست‌ها است که با در دسترس قرار دادن داده‌های دولتی برای همه، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و خلق ارزش را ارتقا می‌دهد. نهادهای عمومی حجم عظیمی از داده‌ها و اطلاعات را تولید و سفارش می‌دهند. با در دسترس قرار دادن مجموعه داده‌های خود، نهادهای عمومی شفاف‌تر و پاسخ‌گوتر به شهروندان می‌شوند. دولت‌ها با تشویق به استفاده، استفاده مجدد و توزیع رایگان مجموعه داده‌ها، ایجاد کسب‌وکار و خدمات نوآورانه و شهروندمحور را ترویج می‌کنند.

۲. دیدگاه اسلام در مورد شفافیت و نظارت حاکمیت

از دیدگاه اسلام، نظارت و بازرسی امری حیاتی و جدانشدنی از حاکمیت قلمداد می‌شود. بروز حاکمیت اسلامی را می‌توان در فرمایشات و سبک زندگی امیرالمؤمنین (علیه السلام) پیدا کرد؛ لذا طی تحقیقاتی در نهج البلاغه می‌توان ساختار نظام‌مند حاکمیت اسلامی را جویا شد.

۲-۱. فلسفه نظارت

اصل مسئله دادرسی از مظلومان به وسیله تسلیم نمودن سرکشان و ستم‌پیشگان به حق و قانون عدالت مسلم می‌شود، لیکن از جایی که حاکم اسلامی هم قدرت بر کل مردم قلمرو خود دارد و هم بر اجرای حق نسبت به کل، مسئول است شرط عقلی آن اطلاع‌یابی از موارد ستم و ستمکار است و چونکه دارای قدرت و امکانات است، نمی‌تواند یک‌جا بنشیند تا اخبار به نزد او بیاید و به عبارتی دیگر، باید همه مردم در هر کجا که هستند حضور حاکم را در کنار خود حس کنند و لذا او باید به جز دو چشم خود «چشم‌هایی» در همه جا داشته باشد تا اخبار را برای او ارسال نمایند.

۲-۲. جایگاه اطلاعات در حکومت علوی

استعمال کلمه «عین» در معنای مجازی ناظر به معنای حقیقی کلمه یعنی چشم نیز هست، که کاربرد خاص این کلمه ناظر به شرایطی است که آن افراد باید داشته باشند؛ یعنی در حقیقت چشم رهبر، زمامدار، کارگزار و نماینده حکومت در مناطق و نواحی باشند تا آنچه را حقیقتاً هست گزارش نمایند.

رانت‌خواری (بهره‌مازاد)، چیزی است که نه پیامبر اکرم (صلی الله علیه و آله) و نه امیرالمؤمنین علی (علیه السلام) آن را مشروع دانسته‌اند. باقر شریف القرشی در مورد سیره پیامبر (صلی الله علیه و آله) می‌گوید: «ولی امر و پیشوای مسلمانان باید بر اعمال استانداران و کارگزاران عالی‌رتبه نظارت کند و مراقب تصرفات آن‌ها باشد، دخل و خرج آن‌ها را محاسبه کند و ثروت شخصی آن‌ها را برسد تا اگر

آنها را از بیت المال و از راه غیرقانونی به دست آورده باشند به جرم خیانت اموالشان مصادره و از مقام ریاست عزل شوند».

در تحلیل خطبه‌های امیرالمؤمنین (علیه السلام) در بخش حکومت‌داری، ایشان در چندین قالب به اخذ اطلاعات مبادرت می‌ورزید:

نیروهای رسمی ثابت معین؛

نیروهای اعزامی و مأموریتی؛

گزارش‌های مردمی؛

حضور، دریافت اطلاعات مستقیم از مردم؛

به‌وسیله نیروهای تشکیلات «سازمان امور حسبه».

نظارت اسلامی در ابعاد مفهومی - کاربردی زیر دسته‌بندی می‌شود:

- نظارت ارشادی
- نظارت کنترلی و اجرایی
- نظارت ارزیابی
- مراقبت و پاییدن به‌منظور کمک در جبران ضعف‌ها و کاستی‌ها
- دلجویی و مراقبت احوال شخصی اعم از نیازهای عاطفی و روحی یا مادی

۳. ابعاد مختلف شفافیت

ابعاد مختلف شفافیت را می‌توان در نامه پنجاهم امام علی (علیه السلام) خطاب به امیران سپاه خود درک کرد: «آگاه باشید که حق شما بر من آن است که جز اسرار جنگی هیچ رازی را از شما پنهان ندارم و کاری را جز حکم شرع بدون مشورت شما انجام ندهم و در پرداخت حق شما کوتاهی نکرده و در وقت تعیین‌شده بپردازم و با همه شما به‌خوبی رفتار کنم».

طبیعی است سرمشق قرار ندادن نصایح مولای متقیان، جمهوری اسلامی به نظامی ناکارآمد تبدیل خواهد کرد که به‌موجب آن بزرگ‌ترین تهدید کشور یعنی سلب اعتماد عمومی پدیدار می‌گردد.

ازجمله مشکلاتی که هر نظامی با آن دست به‌گریبان است و با اتخاذ تمهیداتی می‌توان رفع نمود، ناکارآمدی دستگاه‌های دولتی در شناسایی وظایفشان، وجود فسادهای سیستمی و فردی، فساد از جنس اسراف و تبذیر و عدم مشارکت مردم در سطوح مختلف حاکمیتی می‌توان اشاره نمود. برای حل این مشکلات می‌توان از شفاف‌سازی در همه زمینه‌ها (طبعاً به‌استثنای مسائل امنیتی) شروع کرد.

مزایای شفاف‌سازی اطلاعات (ابزار احقاق حق مردم، ابزار ارزیابی، مشورت، مشارکت در

عمل، ابزار افزایش کارآمدی و مبارزه با فساد) ایجاد شفافیت اطلاعات در ابتدا وظیفه مسئولین و نمایندگان است و سپس صداوسیما و بالاخره خود مردم مسئول ایجاد شفاف‌سازی در کشور هستند و تشکیل کمپین‌های درخواست شفاف‌سازی از نمایندگان مردم بسیار مؤثرند.

۳-۱. شفافیت دولتی

صراحت، پاسخ‌گویی و صداقت، شفافیت دولت را تعریف می‌کند. در یک جامعه آزاد، شفافیت وظیفه دولت برای به اشتراک گذاشتن اطلاعات با شهروندان است. نحوه پاسخ‌گویی مسئولین جامعه به مردم، هسته مرکزی شفافیت است.

دولت‌ها برای خدمت به مردم وجود دارند. اطلاعات در مورد نحوه انجام مشاغل عمومی و خرج کردن پول مالیات‌دهندگان توسط مقامات باید به راحتی در دسترس باشد و به راحتی قابل درک باشد. این شفافیت اجازه حکومت‌داری خوب و عادلانه را می‌دهد.

شفافیت دولتی به طور سنتی به سه نوع مختلف تقسیم می‌شود:

- شفافیت تصمیمات اتخاذشده سازمان‌ها
- شفافیت موارد اجرایی دولت
- شفافیت هزینه‌ها و درآمد دولتی.

در این مقاله به شفافیت عملکرد دولت و نحوه تطبیق فرایندها با قوانین حاکم خواهیم پرداخت.

۴. نظارت الکترونیکی

امروزه تمامی سازمان‌ها از سامانه‌های متمرکز یا غیرمتمرکز برای انجام امورات داخلی، تعاملات بین‌سازمانی و کنترل تراکنش‌های مالی بهره می‌برند. تعاملات بسیار بالای نهادهای دولتی و غیردولتی، نظارت سنتی و دستی را عملاً غیرممکن ساخته است؛ لذا بایستی راهکاری مقتضی برای پایش فرایندها صورت گیرد تا علاوه بر کنترل عملیات روزانه کاربران، تمامی فرایندها دارای شفافیت اجرایی باشند.

الکترونیکی شدن فرایندها علاوه بر سادگی در اجرا و کاهش خطاهای احتمالی، بستر بسیار مناسبی برای رصد و پویش این فرایندها را فراهم می‌آورد تا با ایجاد چارچوبی مناسب و آماده‌سازی زیرساخت مورد نیاز، به این مهم دست پیدا کرد.

با یک مثال تفاوت بین نظارت سنتی و الکترونیکی را شفاف‌تر می‌کنیم: در سازمان گمرک، روزانه تعاملات زیادی مابین تجار و سامانه تجارت، صورت می‌پذیرد. همچنین تعاملات درون‌سازمانی و بین واحدهای گمرک، تعاملات بین زیرسامانه‌ها، تعاملات با واحدهای واسط؛ مانند اداره استاندارد، وزارت

صمت و تعاملات دیگری که به اقتضای قوانین تعریف شده انجام می‌شود. حجم اطلاعات مبادله‌ای در روز ممکن است به بالای ده هزار عملیات باشد که طبیعتاً بررسی صحت آن‌ها کاری بسیار دشوار خواهد بود و معمولاً بررسی‌ها به صورت تصادفی صورت می‌پذیرد؛ لذا میزان خطای سیستمی بسیار بالا خواهد بود. بر این اساس، کشف تخلفات احتمالی صورت گرفته معمولاً از بازخورد مردم خواهد بود. شکایتی ثبت می‌شود، اعضای تیم بازرسی، به صورت میدانی صحت و سقم شکایت را بررسی می‌کنند و ترتیب اثر می‌دهند. حال فرض کنید سیستمی یکپارچه داشته باشیم که تمامی ده هزار عملیات را به صورت لحظه‌ای رصد کند و نقاط بالقوه فساد را به سازمان بازرسی اطلاع دهد. اینجاست که فناوری‌های روز دنیا به ما کمک می‌کنند بتوانیم این چنین ساختاری تشکیل دهیم و مفهوم نظارت الکترونیکی را عینیت بخشیم.

۴-۱. چارچوب و زیرساخت پیاده‌سازی نظارت الکترونیکی

با بهره‌گیری از فناوری‌های روز می‌توان این پویش تعاملات بالای سازمان را به سامانه‌ای نظارتی سپرد تا از بروز انحراف این تعاملات با قوانین حاکم بر سازمان جلوگیری بعمل آید. برای دستیابی به این نظریه از ابزارهای مختلفی نظیر یادگیری ماشین، سیستم‌های تصمیم‌یار، اینترنت اشیا و بلاکچین می‌توان بهره برد. به طور خلاصه مراحل پیاده‌سازی نظارت الکترونیک را می‌توان در چند گام بررسی نمود.

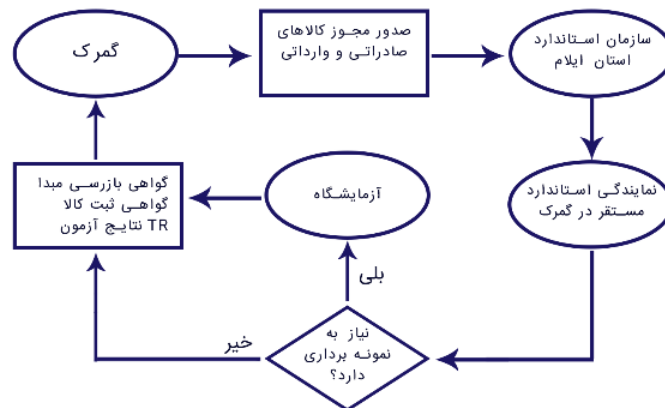
۴-۲. گام‌های پیاده‌سازی نظارت الکترونیک

۴-۲-۱. شناسایی قوانین و مقررات سازمان

در ابتدای امر، باید به صورت دقیق قوانین و مقررات سازمان را مورد بررسی قرار دهیم و میزان اهمیت آن‌ها را در جدولی مشخص نماییم.

۴-۲-۲. شناسایی فرایندهای جاری

پس از شناسایی قوانین، باید مراتبی که قوانین عینیت بخشیده می‌شوند نیز به صورت الگوار تعیین گردد. شبکه‌ای شامل واحدها درون سازمانی، افراد حقیقی و حقوقی، واحدهای واسط و ... به عنوان گره‌های شبکه و نوع تعاملات بین واحدها نیز به عنوان اتصالات شبکه خواهد بود؛ مانند شکل زیر:



شکل ۱: نمونه‌ای از شبکه فرایندی

۴-۲-۳. شناسایی شاخص‌های سازمان

بر اساس شبکه تشکیل شده، شاخص‌های سازمان قابل رصد هستند. تعیین دقیق و مهندسی شده این شاخص‌ها کمک بسیار زیادی در سیستم‌های تصمیم‌یار خواهد کرد؛ لذا تعیین ماهیت و میزان تأثیرگذاری آن‌ها امری تجربی و فنی است.

۴-۲-۴. سامانه‌های تصمیم‌یار

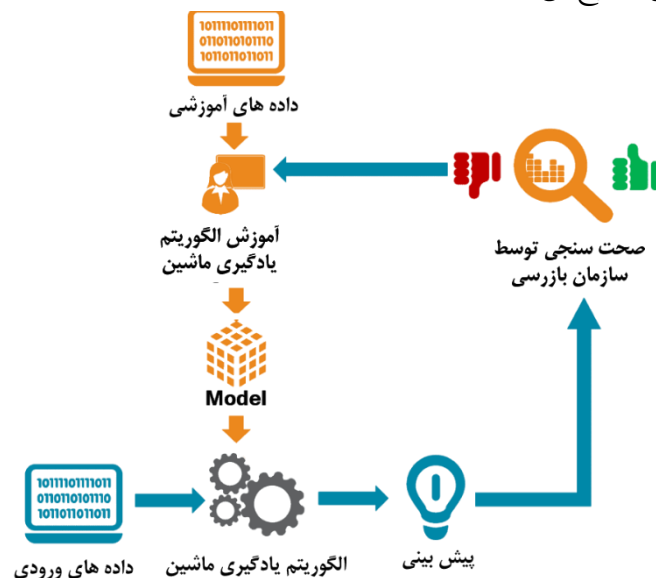
به دلیل تعداد زیاد شاخص‌های شناسایی شده و تأکید سیستم بر عدم حذف داده‌ها، باید کاهش بعد داده شود تا سرعت پردازش لحظه‌ای گزارشات دریافتی بسیار بالاتر رود؛ لذا ابتدا با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌یار، کاهش بعد تا ۹۰ درصد صورت می‌گیرد.

مراحل اجرایی سیستم تصمیم‌یار، با بهره‌گیری از روش ISM، سطح‌بندی شاخص‌ها تعیین می‌شود و در ادامه با بهره‌گیری از روش DEMATEL تأثیر هر کدام از شاخص‌ها بر یکدیگر تحلیل می‌شوند. با استفاده از ANP رتبه‌بندی شاخص‌ها نیز تعیین شود و شاخص‌های برتر نمایان شوند. تا این لحظه، طبق تجربیات صورت گرفته، از ده هزار عملیات قابل تحلیل، حدود ۵۰۰ عملیات را سیستم ما مهم در نظر می‌گیرد که باز هم رقم بالایی برای بررسی میدانی توسط سازمان بازرسی است؛ لذا نیاز است باز هم تحلیل را دقیق‌تر و جزئی‌تر نماییم، البته بدون از دست دادن داده‌ها.

۴-۲-۵. ارسال گزارشات به سامانه یادگیری ماشین

گزارشات دریافتی از سامانه‌ها و زیرسامانه‌ها، شاخص‌های تعیین شده، تمامی تعاملات صورت

گرفته در سامانه‌ها، لاگ‌های سیستم‌های موجود و هر نوع عملیاتی که در سازمان رخ می‌دهد، یک نسخه باید به سامانه یادگیری ماشین، به‌عنوان داده ورودی ارسال شود. چارچوب زیر روش کار یادگیری ماشین را شرح می‌دهد.



شکل ۲: سازوکار یادگیری ماشین

۴-۲-۶. سامانه مدیریت ریسک

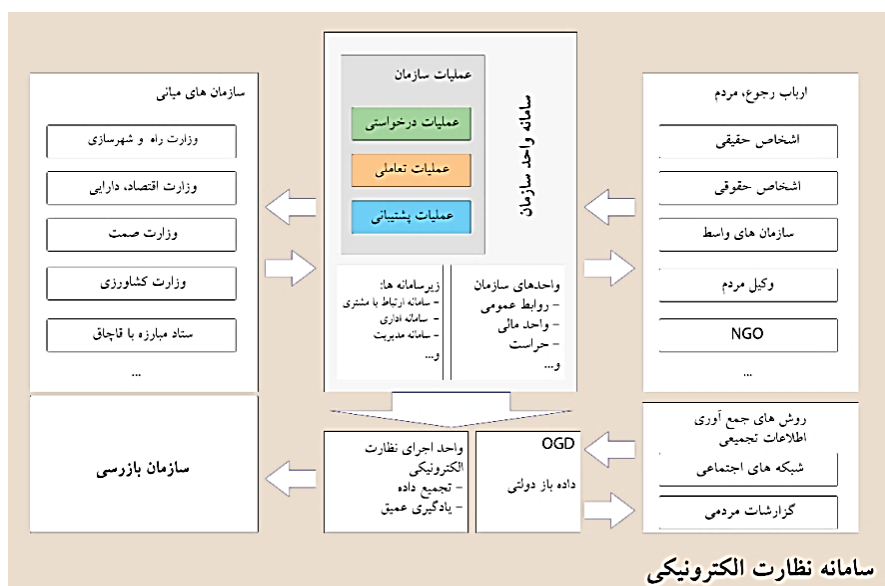
خروجی یادگیری ماشین را به سامانه مدیریت ریسک می‌دهیم و تعیین می‌کنیم که میزان حساسیت و خطر بالقوه گزارش دریافتی تا چه میزان است.

۴-۲-۷. دریافت بازخورد صحت و سقم گزارش

پس از اتمام گام‌های فوق، واحد بازرسی گزارشی دریافت خواهد کرد که موردی مشکوک در یک واحد در حال اتفاق است، که می‌بایست بررسی گردد و نتیجه در سامانه ثبت شود. بدین ترتیب، فاز صحت‌سنجی توسط بازرسی هم تکمیل می‌شود. این برچسب زدن توسط نیروی انسانی بسیار کمک می‌کند تا تصمیمات آتی یادگیری ماشین به‌صورت دقیق‌تر عمل کند.

۴-۳. چارچوب پیاده‌سازی نظارت الکترونیک

به‌منظور پیاده‌سازی سامانه نظارت الکترونیکی، نیازمند چارچوبی مستحکم برای برآورده کردن نیازهای سیستماتیک خواهیم بود.



شکل ۳: چارچوب پیشنهادی پیاده‌سازی سامانه نظارت الکترونیکی، (برگرفته از مرجع ۰)

همان‌طور که در شکل ۳ مشخص شده است، سامانه نظارت الکترونیکی تمامی فرایندهای سازمان را تحت پوشش قرار می‌دهد. این چارچوب که برگرفته از گزارش بازرسی استان ایلام است، از لحظه شروع درخواست توسط ارباب‌رجوع تا تکمیل نهایی درخواست همگی زیرنظر سامانه خواهند بود. مراودات مابین واحدهای خارج از سازمان با سازمان، تعاملات درون‌سازمانی، گزارشات مردمی و ...

لذا هرگونه تعامل داخل سازمانی و یا خارج سازمانی مورد رصد و بررسی قرار خواهد گرفت.

۴-۴. زیرساخت مورد نیاز

با تحلیل‌های صورت گرفته به‌منظور اجرایی کردن نظارت الکترونیکی در سازمان، به زیرساخت‌هایی متناسب با وسعت تحت پوشش قرار دادن نظارت الکترونیکی نیاز خواهد بود. اولین نیازمندی، تهیه سرورهایی متمرکز در شبکه داخلی سرورهای سامانه‌های مدنظر است. ترجیحاً این سرورها ارتباطی با فضای اینترنت نداشته باشد و به‌صورت ایزوله عمل نماید. نیازمندی بعدی، دسترسی فقط خواندن به دیتابیس‌ها یا API سامانه واحد سازمان است. می‌توان دسترسی به‌صورت زمان‌بندی یا لحظه‌ای و دائم باشد. بعد از دسترسی به داده‌های سامانه به‌منظور آشنایی سیستم یادگیری ماشین، باید اطلاعات

اولیه و مهم از دیدگاه مدیریت را به سیستم نظارت الکترونیکی بدهیم. خروجی سیستم نظارت الکترونیکی در قالب بلاکچین و رمز شده به سمت کاربر مورد نظر از جمله واحد بازرسی، واحدهای درونی سازمان و یا مدیریت ارجاع داده می شود؛ لذا هر شخص بنابر دسترسی داده شده، به اطلاعات مربوط به خودش دسترسی خواهد داشت. همچنین احساس مسئولیت و عدم انکار نیز که لازمه اجرای شفافیت است، برآورده خواهد شد.

۴-۵. نظارت الکترونیکی و شفافیت

تا این قسمت، در مورد نحوه اجرایی شدن نظارت الکترونیکی در سازمان صحبت کردیم، با وجود فراهم آوردن زیرساخت مورد نیاز، داده های کافی و پیاده سازی سامانه جامع نظارت الکترونیکی، حال باید بررسی کنیم، چه تأثیری در شفافیت خواهد داشت؟ هدف از شفافیت فرایندهای دولتی، آشکارسازی نقاط ضعف، پیمایش فرایندهای سازمانی، تطابق آن ها با قوانین و سنجش میزان صحت داده های تعاملی است. حال بررسی می کنیم آیا با اجرای سامانه نظارت الکترونیک، موارد فوق که خواسته شفافیت فرایندهاست تحقق می یابد یا خیر.

۴-۵-۱. آشکارسازی نقاط ضعف سازمان

با بهره گیری از نظارت الکترونیکی، گزارشات جامع از تمامی واحدها به صورت لحظه ای پیمایش می شود و اگر گزارشی از روند طبیعی خود انحراف داشته باشد، سریعاً گزارش خواهد شد. اگر در بازه های طولانی به نتایج خروجی سامانه نظارت الکترونیکی دقت کنیم، نقاطی که مستعد بروز فساد هستند شناسایی می شوند که مطلوب ما می باشد (البته یافتن نقاط بالقوه فساد به صورت سیستمی صورت می گیرد).

۴-۵-۲. پیمایش فرایندهای سازمانی

از دیگر خواسته های شفافیت فرایندی، ایجاد بستری برای ردیابی فرایندهای سازمانی است. به طوری که فعالیتی از لحظه ایجاد تا پایان را مورد بررسی قرار دهد. از مزیت هایی که سیستم نظارت الکترونیکی فراهم می آورد، قابلیت بررسی بر اساس بازه های زمانی یا تایم لاین خواهد بود که تنها به گزارش فردی اکتفا نمی کند، بلکه تحلیل خود را بر اساس روند اجرا قرار می دهد و قابلیت ردیابی فرایند را به همراه خواهد داشت.

۴-۵-۳. تطابق فرایندهای سازمان با قوانین و مقررات

ماهیت وجود سامانه نظارت الکترونیکی، بررسی گزارش دریافتی با قوانینی است که سیستم

نظارت از قبل آموزش دیده است؛ لذا تمامی فرایندهای اجرایی خواه‌ناخواه در گام اول با قوانین و مقررات مقایسه می‌شود.

۴-۵-۴. سنجش میزان صحت داده‌ها

مهم‌ترین قسمت شفافیت، صحت داده‌های ورودی است. برای این منظور، سامانه نظارت الکترونیکی نباید داده‌های ورودی را تنها از یک مجرا دریافت کند، برای همین موضوع، گزارشات مردمی و شبکه‌های اجتماعی را تعبیه کردیم که بتوانیم یکپارچگی داده‌ها را مورد ارزیابی قرار دهیم و از صحت داده‌های ورودی توسط سامانه واحد اطمینان حاصل نماییم.

نتیجه‌گیری

نظارت الکترونیک به معنای رصد و پایش سیستم پیاده‌سازی شده به منظور اجرای فرایندهای سامانه‌ای طبق قانون تعریف شده در بستر الکترونیکی است. در ابتدا قوانین و مقررات حاکم در سازمان گردآوری می‌شود.

هدف از این تبادل اطلاعات انطباق میان قوانین تئوری و قوانین ساری و جاری در نظام است. لذا وجود هرگونه تناقض در این بین، لاجرم به آشنایی اشتباه سیستم نظارتی به فرایندها خواهد؛ انجامید. لازم به ذکر است برخی موارد قوانین دست‌خوش تغییراتی خواهند شد؛ لذا سیستم پیشنهادی باید به صورت پویا طراحی شود که در مقابل این تغییرات انعطاف پذیر باشد.

در ادامه فرایندهای سازمان باید تبیین شوند و از روی فرایندها، پرسش‌نامه طرح شده و گزارشات میدانی، شاخص‌های سیستم شناسایی شوند.

به دلیل تعداد زیاد شاخص‌های شناسایی شده و تأکید سیستم بر عدم حذف داده‌ها، باید کاهش بعد داده شود تا سرعت پردازش لحظه‌ای گزارشات دریافتی بسیار بالاتر رود؛ لذا ابتدا با بهره‌گیری از روش‌های تصمیم‌یار، کاهش بعد تا ۹۰ درصد صورت می‌گیرد.

مراحل اجرایی سیستم تصمیم‌یار، بهره‌گیری از روش ISM، سطح‌بندی شاخص‌ها تعیین می‌شود و در ادامه با بهره‌گیری از روش DEMATEL تأثیر هرکدام از شاخص‌ها بر یکدیگر تحلیل می‌شوند. در ادامه بهره‌گیری از سیستم‌های تصمیم‌یار، از ANP استفاده می‌کنیم تا رتبه‌بندی شاخص‌ها تعیین شود و شاخص‌های برتر نمایان شوند.

با بهره‌گیری از روش یادگیری عمیق می‌توان در نظارت الکترونیک ثمربخش باشد. مهم‌ترین دلیلی که از میان راهکارهای مختلف به یادگیری عمیق رجوع کردیم، سرعت بسیار بالا، یادگیری بدون نظارت و چند بعد بودن استفاده از یادگیری عمیق است. با استفاده از سیستم یادگیری عمیق

به عنوان سیستم پیشنهاددهنده نقاط بالقوه فساد شناسایی می شوند و مرکز توجه قرار می گیرند. این شیوه قبل از وقوع فساد، با آگاهی از الگوهای فسادزا، پیش از وقوع می تواند هشدارهای لازم را به کارکنان و نیز به سازمان بازرسی اطلاع دهد که عمداً یا سهواً دچار لغزش نشوند.

منابع

- بخشی، سبا و احمدی، حسین علی (۱۳۹۸)، «اصول و قواعد حقوقی حاکم بر تجارت بین المللی»، چهارمین کنفرانس ملی در مدیریت، حسابداری و اقتصاد با تأکید بر بازاریابی منطقه ای و جهانی، تهران: دانشگاه شهید بهشتی.
- رهسپار فرد، خیراله و حسینی، میلاد (۱۴۰۱)، ارائه راهکارها و تعیین الزامات فنی نظارت الکترونیک بر سامانه ها و بانک های اطلاعاتی اداره کل گمرک استان و سامانه های مرتبط با آن در اداره کل صمت و اتاق بازرگانی استان ایلام، قم: دانشگاه قم.
- عمادزاده، مصطفی و پورسعیدی، زینب (۱۳۹۴)، رابطه نظارت الکترونیکی در کاهش فساد اداری از طریق افزایش شفافیت، بهبود پاسخ گویی و ارتقای اعتماد و درستی، کنفرانس سالانه کسب و کار مدیریت و اقتصاد، تهران: مؤسسه مدیران ایده پرداز پایتخت ویرا.
- صادقیان، پریوش؛ احمدوند، محمد نبی و عارفی کیا، زهرا (۱۳۹۶)، «شناسایی و اولویت بندی شاخص های نظارت الکترونیکی در سازمان تأمین اجتماعی با استفاده از تکنیک AHP»، دومین کنفرانس بین المللی مدیریت و حسابداری، تهران: مؤسسه آموزش عالی صالحان.
- پورسعید، محمد مهدی و عشایری، ندا (۱۳۹۷)، «بلاکچین، گامی رو به جلو برای گمرک الکترونیک»، اولین کنفرانس بین المللی مطالعات بین رشته ای در مدیریت و مهندسی، تهران: دانشگاه تهران.
- مسعودی، امید علی (۱۳۸۸)، شناخت مؤلفه های پنهان در پیش بینی وضعیت «نظارت الکترونیکی» در ۲۰ سال آینده جامعه اطلاعاتی ایران، فصلنامه پژوهش های ارتباطی، سال شانزدهم.
- Ahmad, Dongdong Zhang (2021), Using the internet of things in smart energy systems and networks Tanveer, Sustainable Cities and Society, Volume 68.
- Boriana Rukanovaa, Yao-Hua Tana, Micha Slegtb, Marcel Molenhuisb, Ben van Rijnsoeverc, Jonathan Migeotted, Mathieu L.M. Labared, Krunoslav Pleckoe, Bora Caglayane, Gavin Shortene, Otis van der Meija, Suzanne Post, Identifying the value of data analytics in the context of government supervision: Insights from the customs domain, Government Information Quarterly, 2022.



تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در دستگاه‌های اجرایی

(مطالعه موردی: بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی)

علی اسماعیلی^۱

حجت حسین زاده^۲

چکیده

هدف از پژوهش حاضر، بررسی تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی است. پژوهش حاضر دارای دو مفهوم (متغیر) اصلی شامل شفافیت به عنوان متغیر مستقل و فساد اداری به عنوان متغیر وابسته می‌باشد. برای بررسی مفهوم شفافیت چهار شاخص اصلی شامل مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل راولینز (۲۰۰۸) می‌باشد. برای بررسی مفهوم فساد اداری دو شاخص اصلی شامل فساد اداری خُرد و فساد اداری سازمان‌یافته در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل تأییدشده آقای عسگری (۱۳۹۱) می‌باشد. پژوهش حاضر، با توجه به موضوع، هدف، فرضیات و اطلاعات مربوط به آن به صورت توصیفی از نوع همبستگی است. جامعه آماری تحقیق حاضر مدیران بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی می‌باشند که تعداد آن‌ها ۱۲۰ نفر می‌باشد. با توجه به اینکه جامعه آماری محدود و دارای تعداد خیلی زیادی نیست، از سرشماری برای توزیع پرسش‌نامه استفاده گردید. به منظور جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز، از دو پرسش‌نامه استفاده شد. برای بررسی شاخص‌های شفافیت از پرسش‌نامه راولینز (۲۰۰۸) و برای سنجش فساد اداری از پرسش‌نامه عسگری (۱۳۹۱) استفاده شده است. در این تحقیق از

۱. دانشجوی دکترای مدیریت بازرگانی، گرایش سیاست‌گذاری دانشگاه تهران و بازرس سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی کل استان آذربایجان شرقی)، (نویسنده مسئول) esmaeli416@gmail.com

۲. دکترای اقتصاد مالی و پولی دانشگاه تبریز و بازرس سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی کل استان آذربایجان شرقی)

استنباط آماری مربوط برای تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات بهره گرفته می‌شود. مبنای نتایج تحلیل در این تحقیق استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است؛ و در نهایت با استفاده از ضریب مسیر به بررسی فرضیه‌های تحقیق پرداخته شده است. نتایج تحقیق نشان داد که شفافیت تأثیر معنی‌داری بر کاهش فساد اداری در بانک‌های استان دارد و با افزایش و بهبود شفافیت سازمانی فساد اداری در این بانک‌ها کاهش پیدا می‌کند.

واژگان کلیدی: شفافیت، فساد اداری، مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری

مقدمه

در دنیای در حال تغییر کنونی، عواملی همچون مدیریت اثربخش، یکپارچگی، شفافیت، فرهنگ سازمانی، سرمایه انسانی، فناوری اطلاعات، اخلاقیات و مسئولیت‌پذیری، از جمله عوامل کلیدی برای بهبود عملکرد سازمان‌ها و به تبع آن بهبود عملکرد دولت‌ها در نظر گرفته می‌شوند. در این زمینه ارتقای مسئولیت‌پذیری و شفافیت دولت‌ها بدون برخورداری از سازمان‌های شفاف و مسئولیت‌پذیر امری غیرممکن به نظر می‌رسد (درویش و زاکانی، ۲۰۱۵: ۳۲۷).

دنیای متغیر امروز ایجاب می‌کند سازمان‌ها برای بقا به دنبال ابزاری نوین باشند. یکی از ابزارهایی که سازمان‌ها را در تأمین اهداف یاری می‌رساند، شفافیت سازمانی است. در اکثر پژوهش‌ها، شفافیت سازمانی را در مفهوم افشای اطلاعات بررسی کرده‌اند. موضوع سازمان شفاف، نیازمند ترکیب گسترده‌ای از نگرش‌ها و ویژگی‌های مناسبی از فرهنگ مناسب است (فیض‌آبادی و علایی، ۱۳۹۷: ۴۸).

در دنیای پیچیده و پویای کنونی، سازمان‌ها برای حفظ بقا، به‌طور پیوسته عملکرد خود را بررسی می‌کنند و بهبود می‌بخشند. یکی از قابلیت‌های مهمی که بر عملکرد سازمان تأثیر می‌گذارد، شفافیت سازمانی است. شفافیت اصطلاح گسترده‌ای است که بر دسترسی آزاد، تصمیم‌گیری و آزادی اطلاعات دلالت دارد (Augustine, 2012: 175). تهیه اطلاعات مورد نیاز برای مصرف‌کننده برای رسیدن به انتخاب آگاهانه، به افزایش شفافیت در ارزیابی عملکرد منجر می‌شود (Bauhr, 2012: 13).

از زمانی که فعالیت‌های بشر سازمان یافت و شکل منسجمی به خود گرفت، فساد اداری نیز به‌عنوان جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرد؛ بنابراین، می‌توان فساد را فرزند تحمیلی سازمان تلقی کرد که در نتیجه تعامل‌های گوناگون در سازمان و نیز به مناسبت تعامل میان سازمان و محیط آن به‌وجود آمده است (Georgieva, 2010: 125). فساد عارضه‌ای است که امروزه گریبان‌گیر کشورهای توسعه‌یافته و کمتر توسعه‌یافته و نیز کشورهای دموکراتیک (ضعیف یا قوی) و غیردموکراتیک شده

است. به سخن دیگر، در جهان هیچ کشور پاکی به لحاظ فساد اداری وجود ندارد (Lewicki, McAlliste, Bies, 1998: 445). فساد به قلب دولت خوب و سالم ضربه می‌زند و اعتماد عمومی را از بین می‌برد (Hakhverdian, Mayne, 2012: 740).

۱. اهداف تحقیق

۱-۱. هدف اصلی

بررسی تأثیر شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی

۱-۲. اهداف فرعی

بررسی تأثیر مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی
بررسی تأثیر اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی
بررسی تأثیر پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی
بررسی تأثیر پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی

۱-۳. فرضیه‌ها

۱-۳-۱. فرضیه اصلی

شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

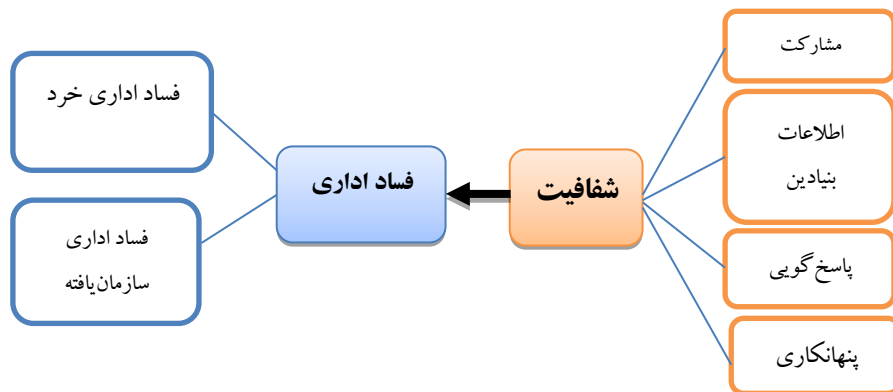
۱-۳-۲. فرضیه‌های فرعی

مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.
اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.
پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.
پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

۲. مدل مفهومی تحقیق

پژوهش حاضر دارای دو مفهوم (متغیر) اصلی شامل شفافیت به عنوان متغیر مستقل و فساد اداری به عنوان متغیر وابسته می‌باشد.

برای بررسی مفهوم شفافیت چهار شاخص اصلی شامل مشارکت، اطلاعات بنیادین، پاسخ‌گویی و پنهانکاری در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل راولینز (۲۰۰۸) می‌باشد.
برای بررسی مفهوم فساد اداری دو شاخص اصلی شامل فساد اداری خُرد و فساد اداری سازمان‌یافته در نظر گرفته شده است که این شاخص‌ها برگرفته از مدل تأیید شده آقای عسگری (۱۳۹۱) می‌باشد.



شکل ۱: مدل مفهومی تحقیق (محقق ساخته)

۴. مبانی نظری و ادبیات موضوع

۴-۱. شفافیت

شفافیت مفاهیم وسیعی دارد؛ اما می‌توان گفت «شفافیت در مقابل پنهان بودن و پنهانکاری به‌کار می‌رود»، به عبارت دیگر آنچه از دید عموم پنهان نباشد، معنای شفافیت را دربردارد «امانوئل کانت» شفافیت را ابزاری برای محک زدن مشروعیت می‌داند (Chambers, 2004). شفافیت افزایش جریان به موقع و قابل اتکای اطلاعات اقتصادی، مالی، اجتماعی و سیاسی است که باید در دسترس همه ذی‌نفعان مربوط قرار گیرد. همچنین ویشوانت و کافمن^۱ (۱۹۹۹) عدم شفافیت را به‌عنوان ممانعت عمدی از دسترسی به اطلاعات، ارائه نادرست اطلاعات یا ناتوانی بازار در کسب اطمینان از کفایت، مربوط بودن و کیفیت اطلاعات ارائه شده، تعریف کرده‌اند (سینایی و داودی، ۱۳۸۸) «سازمان شفافیت بین‌الملل» شفافیت را اصلی می‌داند که افراد از تصمیم‌های اداری، معاملات تجاری و امور خیریه‌ای که زندگی آن‌ها را تحت تأثیر قرار می‌دهد، آگاه باشند؛ نه از تعداد و شیوه‌های تصمیم‌گیری، بلکه از وظایف و مسئولیت‌های مدیران و مسئولان دولتی مطلع باشند و رفتار و عملکرد آن‌ها قابل رؤیت، پیش‌بینی و درک باشد (سایت شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۴) یکی از راه‌های کاهش تصمیم‌گیری و مدیریت نادرست و نابه‌جا در سازمان‌ها، شفافیت و آشکار ساختن اطلاعات است. در آشکارسازی اطلاعات باید اطلاعات منتشره مدیریت شود و وظایف و مسئولیت‌ها به روشنی اعلام گردد. شفافیت اطلاعات می‌تواند هم‌راستا با منافع سازمانی باشد؛ به‌علاوه نظارت و افزایش درک افراد از کارکردها و ایجاد احساس مشارکت در آن‌ها، می‌تواند

1. Wishvant & kafmein

به مدیریت سازمان یاری برساند. تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیران بر اساس بازخورد مشتریان و رفاه آن‌ها و همچنین با توجه به میزان دستیابی به اهداف سازمان انجام می‌گیرد و به بهبود تصمیم‌ها کمک می‌کند (Mantysaari, 2010).

یک‌صد سال پیش، دادستان دادگاه عالی لوئیس براندیس^۱ در بیانات خود گفت: «بهترین مواد ضدعفونی‌کننده آن‌هایی هستند که همانند نورخورشید عمل می‌کنند»، این بیانیه که در سخنرانی در مورد حاکمیت اینترنت مطرح شد، افزایش شفافیت را به‌منظور ایجاد یک سیستم حاکمیتی رضایت‌بخش برای ذینفعان در نظر داشته است. چهار جنبه اصلی که با وجود حاکمیت اینترنت از اهمیت ویژه‌ای برخوردار گردیده و مبنای شایستگی حکومت قرار گرفت، عبارت‌اند از مشروعیت، شفافیت، مسئولیت‌پذیری و مشارکت. اصطلاح «حاکمیت اینترنت» در چند سال گذشته فراگیر شده است و پرداختن به ادبیات مربوط به این مقوله به‌طور قابل‌توجهی افزایش یافته است؛ بنابراین با وجود حاکمیت اینترنت، بررسی اصول راهنمای شفاف‌سازی و ایجاد زمینه‌ای مناسب برای شفاف‌سازی اطلاعات، باید به‌عنوان اهداف اساسی هر سازمان باشد.

شفافیت ویژگی‌هایی چون وضوح، مسئولیت‌پذیری، دقت، قابلیت دسترسی و صداقت را به‌همراه می‌آورد و موضوع بسیار مهمی در تمام بخش‌های دولت، صنعت و بازار است. با قرار گرفتن و مقایسه سازمان‌ها و جوامع در سطح بین‌المللی، جوامع به‌سمت پیچیده‌تر شدن سوق پیدا کردند؛ مناطق محلی، منطقه‌ای و جهانی شکل گرفتند که درواقع به‌طور مستقل نسبت به یکدیگر عمل نمی‌کنند؛ بنابراین فرایندهای یکپارچه‌سازی و هماهنگ‌سازی در بحث حکومت جهانی مطرح شد، که شفافیت به‌عنوان یکی از اصول مهم و حیاتی حکمرانی خوب، عامل این هماهنگی و یکپارچگی شناخته شد (Weber, 2010: 121).

۴-۲. انواع شفافیت

شفافیت از منظرهای متفاوتی دسته‌بندی گردیده است، به یکی از انواع دسته‌بندی آن به‌صورت ذیل اشاره شده است:

شفافیت رویه‌ای: شامل قوانین و روش‌ها در بخش عملیاتی سازمان‌ها است. این قواعد باید به‌وضوح و بدون ابهام بیان شوند و به‌صورت عمومی افشاء گردند. باید مراحل قانون‌گذاری برای عموم مردم در دسترس و قابل فهم باشد، که اصل پیگیری مراحل قانونی توسط مردم، از جنبه‌های مهم شفافیت است.

1. Louis Brandeis

شفافیت تصمیم‌گیری: سازوکارهای سیاسی را قابل دسترس قرار دهند و تبیین‌ها و توضیحات مستدل برای تصمیم‌گیری را فراهم نمایند که این‌گونه همراه با موشکافی دقیق عمومی، اعتبار رسمی و مشروعیت دولت تقویت می‌شود.

شفافیت محتوایی: در این نوع از شفافیت باید مواد قوانین مورد نظر را از قوانین و مقررات و استانداردها استخراج نمایند و از تصمیم‌گیری‌های خودسرانه و تبعیض‌آمیز اجتناب کنند و همچنین قوانین کلی و اساسی که مشمول عقلانیت و عدالت هستند، مورد استفاده قرار دهند (Weber, 2010: 122).

۴-۲-۱. انواع جهت‌گیری‌های شفافیت

شفافیت در سازمان جهت‌گیری‌هایی دارد، که در ذیل به چند مورد آن اشاره شده است: شفافیت رو به بالا یا سلسله‌مراتبی: به این معنا که شفافیت در سطوح بالا و در بین مدیران رده بالا وجود دارد.

شفافیت رو به پایین یا دموکراتیک: به این معنا که شفافیت اطلاعات بین سطوح پایین و زیردستان نیز وجود دارد و مسئولان و مدیران پاسخ‌گو هستند.

شفافیت رو به بیرون: اطلاعات مورد نیاز سازمان، توسط عوامل خارج از سازمان به دست می‌آید و این نیازمند توانایی نظارت و بررسی رفتار سازمان‌های هم‌ردیف و رقبا است تا بتوان اطلاعات آنان را استخراج کرد، این‌گونه سازمان نسبت به اطلاعات سایر سازمان‌ها، آگاه می‌شوند. شفافیت روبه‌درون، بدان معنا است که افرادی که خارج از سازمان هستند، موقعیت‌هایی از آنچه در داخل سازمان اتفاق می‌افتد را مشاهده کنند و به‌گونه‌ای آزادی اطلاعات وجود داشته باشد. بین شفافیت روبه‌بالا و پایین اشتراکاتی وجود دارد، شفافیت تسهیل انطباق، اثربخشی و توانایی ارزیابی را در هر دو این موارد ایجاد می‌کند.

با توجه به این یافته‌ها، شفافیت به یک مسئله کلیدی در سازمان‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی، در سطوح ملی و بین‌المللی مبدل گردیده است. تشویق و درک حق دسترسی به اطلاعات را می‌توان سرآغاز این تحولات دانست و این امر مورد اهمیت است؛ زیرا یکی از جنبه‌های حقوق انسانی، آزادی در دسترسی به اطلاعات شناخته شده است. بهبود شفافیت به اهدافی که اطلاعات دنبال می‌نمایند، بستگی دارد و همچنین شفاف‌سازی‌هایی که در تصمیمات و استراتژی‌های سازمان‌ها به تصویب می‌رسد، به نسبت ظرفیت و انگیزه دریافت‌کنندگان اطلاعات، پیشرفت می‌کند (Weber, 2010: 123).

۳-۴. شفافیت در بُعد جهانی

شفافیت در حال تبدیل شدن به موضوع به‌طور فزاینده مهمی در بازارهای بین‌المللی است. بهبود شفافیت با توجه به سبک مدیریت و مواضع حکمرانی خوب در تصمیم‌گیری‌ها مورد اهمیت است. شفافیت در سازمان تجارت جهانی^۱، صندوق بین‌المللی پول/ بانک جهانی^۲ و همچنین اتحادیه اروپا^۳ بررسی می‌شود.

۴-۴. تاریخچه شفافیت

شفافیت اطلاعات یا حق دسترسی به اطلاعات موجود در نهادها و مؤسسه‌های عمومی از مفاهیم نسبتاً جدید و نوظهور در ادبیات حقوقی است. اما مبنای این مفهوم، ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر است. ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر مقرر می‌دارد: «هر کس حق آزادی عقیده و بیان دارد و حق مزبور شامل آن است که از داشتن عقیده خود بیم و اضطرابی نداشته باشد و در کسب اطلاعات و افکار و در اخذ و انتشار آن به تمام وسایل ممکن و بدون ملاحظات مرزی آزاد باشد». این حق، پیش از آنکه به‌عنوان زیربنایی در دموکراسی خوانده شود، یکی از حقوق بنیادین بشری است که ذیل حق بنیادین آزادی بیان قرار دارد و یکی از وجوه آن محسوب می‌شود (زندیه و سالارسروی، ۱۳۹۱: ۱۱۸). شفافیت به یکی از مفاهیم کلیدی در سیاست معاصر تبدیل گردیده است و تاحدودی این مفهوم به‌عنوان واژه تازه‌وارد زبان سیاسی انگلیسی - آمریکایی محسوب می‌شود. به‌لحاظ تاریخی، در گذشته دولت‌ها با خصوصی نمودن اطلاعات و سری نگه‌داشتن آن، خود را از سایرین متمایز می‌ساختند؛ اما در حال حاضر، آنچه به وجود آمده، این است که قوانین دسترسی به اطلاعات با نام «آزادی اطلاعات» در ایالت متحده وضع شد و سپس در سطح بین‌المللی به تأیید و تصویب رسید. در تجزیه و تحلیل علمی که در اجتماعات و کنفرانس‌ها صورت گرفته است، این مهم که شفافیت برای ارتقای کیفیت دموکراسی ارزشمند است، مطرح گردیده است. به‌نظر می‌رسد اغلب شفافیت در فرهنگ سیاسی - ملی نادیده گرفته می‌شود؛ اما کشورهایی مانند کشورهای واقع در شمال اروپا نیز وجود دارند که در شفاف‌سازی سازمانی سابقه دیرینه و درخشانی دارند؛ برای مثال می‌توان گفت، با تغییر سیستم عامل‌های دولت فنلاند بین سال‌های ۱۹۱۷ و ۲۰۰۷، شفافیت مطرح شد که موجبات درک مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی توسط دولت را فراهم آورد.

1. WTO

2. IMF/World Bank

3. EU

۴-۵. چشم‌انداز تاریخی شفافیت نظام اداری

تحولات سازمانی و حاکمیت قانون در دولت مدرن، از طریق افزایش توانایی دولت برای جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل اطلاعات امکان‌پذیر است. با نگاهی به سوابق شفافیت نظام اداری می‌توان تحولات حوزه عمومی را ناشی از تنش و تعارض بین بازارها، مؤسسات و حقوق شهروندی دانست. پیشرفت‌های تکنولوژیکی نیز به عنوان نیروهای محرک قابل توجه قرار گرفت، به‌صورتی که توسعه صنعت چاپ در قرن هجدهم، پنهان کردن و مخفی‌کاری‌های حکومت مطلقه را کاهش داد. در اواسط قرن بیستم، سیاست‌های کلی دولت به سمت کامپیوتری کردن دولت‌های عمومی و ارتباطات فراملی و پذیرش شفافیت‌های سازمانی به درجات مختلف سمت‌وسو داده شدند. در تاریخچه سازمانی اروپا، اواخر قرن بیستم، قوانین شفافیت اداری اتخاذ و در نظام اداری مورد استفاده قرار گرفت. در جدول ذیل به‌منظور مقایسه، سال‌های تصویب قوانین دسترسی به اطلاعات و شفافیت در کشورهای مختلف آورده شده است (Erkkila, 2010: 350).

جدول ۱: تصویب قانون دسترسی به اطلاعات و شفافیت در اروپا (Erkkila, 2010: 351)

دهه ۲۰۰۰	دهه ۱۹۹۰	دهه‌های ۱۹۷۰ تا ۱۹۸۰	دهه‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۶۰	قبل از قرن بیستم
بلغارستان (۲۰۰۰)	مجارستان (۱۹۹۲)	دانمارک (۱۹۷۰)	فنلاند (۱۹۵۱)	سوئد (۱۷۶۶)
استونی (۲۰۰۰)	اسپانیا (۱۹۹۲)	نروژ (۱۹۷۰)	ایالات متحده	
لیتوانی (۲۰۰۰)	ایتالیا (۱۹۹۲)	نیوزیلند (۱۹۷۰)	آمریکا (۱۹۶۶)	
اسلوواکی (۲۰۰۱، ۲۰۰۰)	پرتغال (۱۹۹۳)	اتریش (۱۹۷۴)		
انگلستان (۲۰۰۵، ۲۰۰۰)	بلژیک (۱۹۹۴)	فرانسه (۱۹۷۸)		
لهستان (۲۰۰۲، ۲۰۰۱)	ایرلند (۱۹۹۷، ۱۹۹۸)	هلند (سال ۱۹۷۸)		
رومانی (۲۰۰۱)	لتونی (۱۹۹۸)	لوکزامبورگ (۱۹۷۹)		
اسلوونی (۲۰۰۳)	یونان (۱۹۹۹)	استرالیا (۱۹۸۲)		
آلمان (۲۰۰۵)	جمهوری چک (۱۹۹۹)	کانادا (۱۹۸۲)		

از لحاظ حقوق اداری - تطبیقی، ویژگی‌هایی در سنت‌های اداری در کشورهای شمال اروپا نسبت به سایر کشورها وجود دارد، همچون کشور سوئد که در آن قانون دسترسی عموم به اطلاعات عمومی از دیرباز مطرح شده بود و ویژگی‌های نهادی و اداری با قدمت بیشتری را دارا هستند. پس از آنکه شفاف‌سازی مورد توجه قرار گرفت، بیان ایده‌های جدید افزایش یافت و عملکردهای دولت و سازمان‌های دولتی از طریق نظارت عمومی رو به بهبود یافت و همچنین از آن پس، دولت تصمیمات و مسئولیت‌ها را با خواسته‌های روبه‌رشد شهروندان تنظیم می‌نمود و این‌گونه رفاه اجتماعی افزایش می‌یافت (Erkkila, 2010: 352- 355). در سال ۲۰۰۹، دولت اوباما مجموعه‌ای از اصول دولت نوین که شامل سه هدف اساسی همکاری، حضور و شفافیت هستند را برای دولت ایالات متحده مشخص کرد. به نقل از این مقاله، شفافیت دو هدف اساسی را دنبال می‌کند، ارائه

بهرتر خدمات به شهروندان و سایر ذی‌نفعان از طریق آگاهی دادن به آن‌ها به‌منظور افزایش پاسخ‌گویی مقامات و سازمان‌های دولتی و هدف دوم انتشار داده‌های دولت به شهروندان در جهت حمایت و ارائه بازخورد از سوی آن‌ها برای تولید هرچه بیشتر ارزش‌های اقتصادی و اجتماعی در کشور (Meijer, 2009: 255).

۶-۴. شفافیت نظام اداری

یکی از راه‌های کاهش مبتلاشدن به تصمیم‌گیری و مدیریت نامناسب و نادرست در سازمان‌ها، شفافیت و آشکار ساختن اطلاعات است. در آشکارسازی اطلاعات باید اطلاعات منتشره مدیریت شود و وظایف و مسئولیت‌ها به‌روشنی اعلام شود. شفافیت اطلاعات می‌تواند هم‌راستا با منافع سازمانی باشد، علاوه بر نظارت و افزایش درک افراد از کارکردها و ایجاد احساس مشارکت در آن‌ها، می‌تواند به مدیریت سازمان یاری رساند، تصمیم‌گیری‌ها و برنامه‌ریزی‌های مدیران بر اساس بازخورد مشتریان و رفاه آن‌ها و همچنین با توجه به میزان دستیابی به اهداف سازمان انجام می‌گیرد و به بهبود تصمیمات کمک می‌کند (Mantysaari, 2010: 167). موفق و کارآمد بودن فرایند شفاف‌سازی در سازمان‌ها، از دسترسی آسان به منابع اطلاعاتی عمومی به‌دست می‌آید، منابع اطلاعاتی عمومی اطلاعاتی هستند که از برنامه‌های دولت سرچشمه می‌گیرند (Dawes & Helbig, 2010: 55). ویژگی دیگری که شفاف‌سازی موفق دارد، این است که اطلاعات در اختیار همه ذی‌نفعان سازمانی قرار گیرد، ارزش‌های اجتماعی این منابع اطلاعات از محتوای داده‌های پیش‌بینی‌نشده و قابل‌انعطاف به‌دست می‌آید که در اختیار افراد بهره‌مند از اطلاعات قرار می‌گیرد (Bellamy & Taylor, 1998: 32). پایگاه اطلاعاتی دولتی^۱ ابتکارات متنوعی جهت دسترسی مردم به منابع اطلاعات در میان سازمان‌های مختلف دولتی، منطقه‌ها و متولیان توزیع، ارائه می‌نماید. این پایگاه اطلاعاتی، اطلاعات قابل‌خواندن امور مالی دولت، برنامه عملکرد و تصمیم‌گیری‌ها را در اختیار قرار می‌دهد. هدف این سیستم آن است که به مردم و سازمان‌های خارج از دولت اجازه یافتن، دانلود، تجزیه و تحلیل، مقایسه، ادغام و ترکیب مجموعه داده‌های ارزشمند دیگر را بدهد. درحالی‌که هزاران نفر در حال استفاده از این سیستم هستند اما انتقاداتی چون برنامه‌های ضعیف در اصول نظارتی، عدم توجه کافی به بازخورد، نبود سازوکارهای بهبود داده‌ها و داده‌های ناکافی بر این سیستم وارد است (Dawes, 2010: 6). علوم سیاسی، علوم اطلاعاتی و دولت دیجیتال در زمینه پرداختن به کیفیت اطلاعات، طراحی سیستم مدیریت و به‌اشتراک‌گذاری اطلاعات فعال هستند. دستاوردهای این پژوهش نشان

1. Data.gov

می‌دهد که داده‌ها علاوه بر آنکه از کیفیت بالایی برخوردار هستند، باید از لحاظ محتوا نیز مناسب عملکرد و قابل دسترس و واضح برای کاربران باشند. به عبارتی دیگر سیستم‌ها و مدیران مسئول انتشار اطلاعات اداری باید داده‌ها را مناسب و قابل استفاده کاربران گردانند. اطلاعات را تفکیک و دسته‌بندی نمایند؛ ممکن است، همان اطلاعاتی که برای استفاده برخی از افراد مناسب هستند، برای دیگران با توجه به ابعاد زمانی نیازمندی به اطلاعات، امنیت آن‌ها و خاص بودن اطلاعات نامناسب باشد. کاربران نیازمند انتخاب و برگزیدن ویژگی‌های اطلاعات دریافتی هستند (Ballou & Pazer, 1995: 51- 53). مدیران سازمان، باید داده‌ها را به‌منظور تصمیم بهتر برای کاربران توصیف نمایند و همچنین برای ارزیابی کیفیت داده‌ها، کاربران باید ماهیت داده‌ها را درک کنند و ماهیت و دلایل ایجاد اطلاعات مورد نظر را بدانند. از سوی دیگر مجیر^۱ (۲۰۰۹) از دیدگاه علوم سیاسی ادعا می‌کند که شفافیت به‌واسطه کامپیوتر دارای ویژگی‌هایی است که می‌تواند اعتماد عمومی را با ایجاد چنین ویژگی‌هایی تهدید کند: تعامل بین افراد جامعه به حداقل می‌رسد و اینکه افراد از تجربه‌های مشترک اجتماعی بی‌بهره می‌شوند و با یکدیگر کمترین ارتباط و همفکری را دارند و همچنین شکل ساختاری تعاملات بیش‌ازحد کمی و ماشینی شده است. به این ترتیب تحقیق در مورد انتشار اطلاعات دولت که در دسترس کاربران عمومی است، نیازمند شناسایی و درک فرایندهای تولید داده‌ها و توسعه مهارت‌ها و خدمات جدید برای حمایت از کاربران داده‌ها می‌باشد (Dawes & et al, 2004: 5-7). شناخت ماهیت منابع اطلاعات نظام اداری بسیار مفید است، اگر منابع تأمین اطلاعات و صدق آن مشخص باشد، می‌توان با بررسی چالش‌های احتمالی منابع تأمین‌کننده، نقص‌ها را برطرف نمود. همچنین اطلاعات باید متناسب انتشار یابد؛ یعنی با توجه به زمان ارائه و با توجه به دیدگاه‌ها و سطوح متفاوت باید در دسترس قرار گیرد (Dawes & Helbig, 2010: 52).

در بررسی تأثیر وب اجتماعی در ارتقای فناوری‌های نشریات و جراید رسمی به‌طوری‌که در ایجاد شفافیت سازمانی و مشارکت شهروندان توانمندتر از قبل عمل نمایند، باید تأمل نمود. محققان و مدیران بسیاری این جهش کوچک (ارتقای وب اجتماعی) را با توجه به مراحل که بیان می‌نمایند، سرآغاز بهبود و ترویج شفافیت در سازمان‌ها می‌دانند: مرحله اول، جمع‌آوری خودکار داده‌ها و ارائه و مقایسه داده‌ها، مرحله دوم، ارتباط و ارجاع‌دهی به شواهد و اسناد مرتبط و در نتیجه کاربردی کردن و استفاده از اطلاعات و در نهایت اجازه دادن به افراد که راجع به قوانین، هنجارها و اعمال دولت بحث و بررسی نمایند و اطلاعات در دسترس را تجزیه و تحلیل نمایند (Garcia-Marco, 2010: 99).

۷-۴. فساد اداری

مفهوم فساد یک پدیده منفی است و از جمله گرایش‌های ناسالمی است که در درون احزاب و ادارات دولتی اتفاق می‌افتد (He, 2000: 243). فساد ویژگی‌هایی دارد، ویژگی اول و اصلی فساد، سوءاستفاده از قدرت عمومی است و اینکه از قدرت به منظور امور شخصی استفاده گردد. ویژگی دوم علائق و نظرات شخصی در مقابل منافع عمومی است و فرد منافع شخصی را به منافع جمع ترجیح می‌دهد و سومین ویژگی این است که رهبری و ریاست مقامات دولتی فردی و سنتی است و فرد به دلیل اینکه به صورت سنتی به قدرت رسیده است، هر اقدامی مایل باشد انجام می‌دهد. در پاسخ به این سؤال که در مورد فساد مطرح می‌شود، چگونه فرد با در برداشتن قدرت عمومی از منافع شخصی بهره‌مند می‌شود؟ این سؤال توسط نظریه اصل - عامل^۱ توضیح داده می‌شود، بکر و استیگلر^۲ اولین مدل عامل فساد را با عنوان بیان‌شده معرفی کردند و بسیاری از محققان آن را گسترش دادند (Becker & Stigler, 1997: 4). تایرول^۳ و لافونت^۴ این نظریه اصل - عامل را توسعه دادند و به زنجیره‌ای از روابط اصل - عامل که با عامل فساد مقابله می‌کند در نظام‌های دولتی دست یافتند که می‌تواند اصل پاسخ‌گویی و شفافیت را توضیح دهد (Tirole, 1986: 185) & (Laffont, 1990: 304)، با توجه به نظر این محققان اسمیت^۵ و برتوزی^۶ رابطه بین دولت و شهروندان را در نظریه اصل - عامل این گونه مطرح کردند که شهروندان اصول هستند و در مقابل دولت‌ها عوامل هستند که برای شهروندان کار می‌کنند. بر اساس این رابطه اصل (شهروند) حق دارد در مورد روند اجرایی، جریان کار و خروجی‌ها بدانند. اگرچه اصل (شهروند) به منظور عملکرد عامل (دولت) پرداخت‌هایی دارد اما در دانستن اطلاعات و نحوه عملکرد عامل مشکل دارد؛ بنابراین عدم تقارن اطلاعات رخ می‌دهد که در آن عامل اطلاعات بیشتری دارد و به همین منظور امکان اینکه عامل به فساد و خطر اخلاقی رو آورد افزایش می‌یابد. با توجه به این موارد، شهروند باید به موجب کاهش شکاف اطلاعاتی بر کار دولت نظارت نماید (Smith & Bertozzi, 1998: 350) & (Strausz, 1997: 338).
کلیگارد^۷ مفهوم فساد را به صورت ذیل خلاصه نموده است:

فساد = انحصارگرایی + اختیارات - پاسخ‌گویی

او تأکید کرد که اگر اطلاعات دولتی در انحصار دولت باشد در نتیجه آن‌ها می‌توانند اختیارات

1. principal-agent relationships
2. Becker and Stigler
3. Tirole
4. Laffont
5. Smith
6. Bertozzi
7. Klitggard

خود را بیشتر نمایند؛ به عبارت دیگر اگر ما می‌خواهیم فساد را کاهش دهیم باید در جهت انحصار اطلاعات دولت گام برداشته و پاسخ‌گویی از دولت را افزایش دهیم (Klitggard, 1997: 120). ویشواناث^۱ و کافمن^۲ اذهان داشتند که شفافیت و به اشتراک گذاشتن اطلاعات، افراد جامعه را قادر می‌سازد که در تصمیم‌گیری‌های سیاسی مشارکت نموده و پاسخ‌گویی دولت را بهبود بخشند و دامنه فساد را کاهش دهند و همچنین این دو محقق ویژگی‌هایی چون دسترسی، جامعیت، ارتباط و قابلیت اطمینان را برای شفافیت شناسایی کردند (Vishwanath & Kaufmann, 1999: 28). برای جلوگیری از فساد باید نظارت و دسترسی عموم به اطلاعات تقویت گردد. محققان نیز بر ابداع سیستم‌های نظارتی به‌منظور محدود کردن سوءاستفاده قدرت توسط بوروکرات‌ها با انگیزه این مسئله که این سیستم شفافیت و پاسخ‌گویی را ترویج می‌دهد، تأکید دارند. در ضمن، هرچند مدت زیادی از مطرح‌شدن مباحث مربوط به شفافیت در نظام اداری می‌گذرد، اما با قوت کافی نبوده است و مسئولین در این باره ضعیف عمل نموده‌اند (Florini, 2000: 165). پریت و هنری^۳ اشاره کردند که اینترنت، پتانسیل ارائه آزادی اطلاعات با کمترین هزینه را دارد، به‌گونه‌ای که افراد با در دسترس داشتن اطلاعات می‌توانند در جهت نظارت بر کارهای دولتی گام بردارند (Perritt, 1997: 397).

علاوه‌براین، اینترنت کانال مؤثرتری برای دسترسی به اطلاعات اداری است، به‌خصوص برای شهروندانی که در خانه‌های خود به سیستم دسترسی دارند. دسترسی شامل سه اصل زیر است: کانال ارتباطی باید به صورت گسترده‌ای باز، متنوع و نزدیک به شهروندان باشد. استفاده از آن باید برای شهروندان آسان باشد. زمان ارائه اطلاعات باید رسمی، مستقیم و به موقع باشد (Vishwanath & Kaufmann, 1999: 6).

۵. پیشینه تحقیق

۵-۱. پیشینه داخلی

الوانی و همکاران در ترجمه کتاب مدیریت دولتی نوین که توسط آون هیوز نگاشته شده است، الگوی مدیریتی پاسخ‌گویی را مطرح کرده‌اند. هر دولتی نیازمند یک سیستم پاسخ‌گویی است، تا به طریقی عمل کند که مورد تأیید جامعه باشد. پاسخ‌گویی مبنای هر جامعه‌ایست که ادعا می‌کند دموکراتیک است. تغییرات مدیریتی شفافیت بیشتری را به‌همراه دارند، به‌طوری‌که نتایج برنامه‌ها را از گذشته بهتر می‌توان دید. این موضوع عملاً پاسخ‌گویی را بهبود می‌بخشد؛ زیرا که در آن عدم

1. Vishwanath
2. Kaufmann
3. Perritt and Henry

موفقیت در تحقق اهداف به مراتب بیشتر از سیستم قدیمی قابل مشاهده آشکار است (آون هیوز، ۱۳۹۱: ۲۹۶-۲۹۳).

قلی‌پور در مقاله خود تحت عنوان تحلیل رابطه الگوی حکمرانی خوب و فساد اداری، به شاخص‌هایی که کمیته ورزشی استرالیا (ASC)^۱ برای نظام حکمرانی خوب برشمرده است، اشاره می‌نماید و شفافیت و باز بودن نظام اطلاعاتی و تصمیم‌گیری را یکی از این موارد برمی‌شمارد. همچنین اشاره می‌دارد که برنامه پیشرفت و توسعه ملل متحد^۲ نیز ویژگی‌ها و شاخص‌هایی برای حکمرانی خوب معرفی می‌کند که توجه و تأکید آن بر تأمین حقوق شهروندی و مشارکت آن‌ها در تصمیم‌گیری و اجرای آن است. این شاخص‌ها عبارت‌اند از: اجماع‌محوری، مشارکت، قانون‌محوری، کارایی و اثربخشی، عدالت و برابری، مسئولیت‌پذیری و شفافیت. بر این اساس محقق، الگوی حکمرانی خوب که شفاف‌سازی اطلاعات نیز جزء شاخص‌های اساسی آن می‌باشد را به‌عنوان الگویی نوین در جهت کاهش فساد و افزایش سلامت اداری معرفی می‌کند و به تبیین رابطه بین الگوی یادشده و فساد اداری می‌پردازد (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۰۳).

فرهادی‌نژاد و لگزیان (۱۳۹۰) در پژوهش خود با عنوان «پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن» فساد و عوامل مؤثر بر آن را در دو بازه زمانی (سال ۱۳۷۸ و سال ۱۳۸۸) تحقیق و بررسی کردند. با گذشت ده سال از مطالعه اول، متغیرهای اقتصادی بروز فساد، جای خود را به متغیرهای فرهنگی داده‌اند و متغیرهای فردی جایگزین متغیرهای سازمانی شده‌اند. نکته قابل تأمل در این رتبه‌بندی آن است که در هر دو مطالعه، نبود وجدان کاری، احساس کارکنان دولت در مورد وجود نابرابری اقتصادی در مقایسه با افراد شاغل در سایر بخش‌ها، عدم پایبندی جامعه به رعایت موازین شرعی و قانون‌گریزی به‌عنوان معضلی فرهنگی، مهم‌ترین عوامل پدید آورنده فساد اداری بوده‌اند (فرهادی‌نژاد و لگزیان، ۱۳۹۰: ۴۵).

داداشی (۱۳۹۰) بر اساس گزارش و مستندات داخلی و بین‌المللی نوشته است، علی‌رغم وجود پنج دستگاه نظارتی سطح بالا در نظام، حساسیت مقام معظم رهبری و دستگاه‌های ذی‌مدخل در ابلاغ و تدوین قوانین متعدد و دارای ابعاد مختلف حقوقی، در مبارزه با فساد اداری و تلاش برای استقرار و ارتقای سلامت اداری چندان که باید موفق نبوده‌ایم؛ آن هم در جامعه‌ای که دارای اعتقادات و باورهای مذهبی و اخلاقی است. نویسنده علل بسیاری را دخیل دانسته است ولی مهم‌ترین نقش و جایگاه را در فساد اداری و نبود شفافیت به فرهنگ، عدالت و قانون متعلق می‌داند (داداشی، ۱۳۹۰: ۲۰۸).

1. Australian Sports Committee

2. UNDP

میرسپاسی و باقرزاده (۱۳۸۵)، پاسخ‌گویی را مبنای دولت دموکراتیک و محور اساسی مفهوم حکومت‌داری خوب می‌دانند. آن‌ها بر این باورند که کارکرد مطلوب نظام پاسخ‌گویی باید پیامدهای پنج‌گانه: ۱- کارایی و بهبود عملکرد، ۲- شفافیت و مشروعیت تصمیمات، ۳- حساسیت در قبال مسائل شهروندی، ۴- جلوگیری از فساد و قدرت مطلقه و ۵- اعتماد عمومی را به دنبال داشته باشد. با مطابقت این پیامدهای مورد انتظار با گزارش سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (۱۳۸۲) مشخص گردید که نظام پاسخ‌گویی با موانع اساسی روبه‌رو است؛ بنابراین در این پژوهش برای دستیابی به راهکار، طرح الگوی بهینه پاسخ‌گویی دولت با نگرش سیستمی در نظام اداری ارائه شده است (میرسپاسی و باقرزاده، ۱۳۸۵: ۱).

۲-۵. پیشینه خارجی

کریلو مارتینز^۱ (۲۰۱۱) در تحقیق خود تحت عنوان مقررات انتشار اطلاعات بخش دولتی از طریق وسایل الکترونیکی، شفافیت را یکی از چالش‌های اصلی دولت‌های عمومی^۲ در جامعه اطلاعاتی برای برقراری ارتباط بین ادارات دولتی و شهروندان و در نهایت در جهت بهبود مشروعیت دموکراتیک، معرفی کرده است. این مقاله با تمرکز بر ابزارهای جدید برای تنظیم انتشار اطلاعات مربوط به بخش دولتی و همچنین بهبود انتشار اطلاعات و شفاف‌سازی، ابتدا مقررات مختلف در انتشار اطلاعات از طریق وسایل الکترونیکی مربوط به بخش عمومی موجود در کشور اسپانیا را بررسی و سپس با توجه به آن‌ها راهکارهایی دیگر ارائه نموده است (Martinez, 2011:188).

رلی و صابهرول^۳ (۲۰۰۹) در مقاله خود تحت عنوان «ادراکات شفافیت سیاست‌گذاری دولت» بیان داشتند در دو دهه گذشته، دولت‌ها در سراسر جهان قوانینی مربوط به دسترسی به اطلاعات را برخلاف زمان‌های گذشته اتخاذ کرده‌اند. رقابت در اقتصاد جهانی یک انگیزه قوی برای دولت‌ها به عنوان رهبران کسب‌وکار برای دستیابی به اطلاعات است که برای بازارهای کارآمد حیاتی است. با توجه به تعامل روبه‌رشد بین دولت‌ها و شرکت‌های چندملیتی و تأکید جهانی بر دسترسی به اطلاعات، این مطالعه ملی به بررسی رابطه بین ادراکات مدیران کسب‌وکار از شفافیت و سیاست‌گذاری دولت به عنوان وسیله‌ای برای پیشبرد جریان اطلاعات مربوط به دولت می‌پردازد. شفاف‌سازی در کشورهایی که زیرساخت‌های ارتباط از راه دور، دولت الکترونیکی، مطبوعات آزاد و سطح بالاتر درآمد دارند، مناسب‌تر از کشورهایی هستند که سطح پایین‌تری از این موارد را

1. Cerrillo-i-Martinez
2. Public administrations
3. Relly & Sabharwal

برخوردارند. در رتبه‌بندی نظردهندگان، عوامل قوانین دسترسی به اطلاعات و زیرساخت‌های ارتباط از راه دور از اولویت‌های برتر شفاف‌سازی قرار گرفتند. یافته‌های رگرسیون نشان می‌دهد که ارتباطات از راه دور و زیرساخت‌های مطبوعات آزاد، ادراکات شفافیت دولت را تحت تأثیر مثبت قرار می‌دهد و این موارد راهکارهای قابل توجهی محسوب می‌شوند (Relly & Sabharwal, 2009: 148).

کیم و همکاران^۱ (۲۰۰۹) در تحقیق خود دولت الکترونیک را به دلیل بهبود شفافیت در بخش دولتی و مبارزه با فساد به‌طور روزافزون کارآمد دانستند. این مطالعه به بررسی چگونگی مبارزه با فساد و استراتژی‌های سیستم دولت الکترونیک در یک دولت محلی تا یک دولت در سطح ملی می‌پردازد (Kim et al, 2009: 42).

جف^۲ و همکاران (۲۰۰۶) در پژوهش خود به بررسی نتایج شفافیت در بهداشت و درمان پرداختند و اثرات شفافیت بر بهداشت و درمان را شناسایی کردند. آن‌ها در تحقیقات خود دریافتند شفافیت، تصمیم‌گیری بهتر و نتایج و اقدامات بهتر حاصل از تصمیمات را تسهیل می‌کند و آنچه که بر اثر رشد و ارتقای شفافیت در بهداشت و درمان اتفاق می‌افتد، مواردی است چون دستیابی به فرصت‌های قابل توجهی برای کاهش مرگ‌ومیر، دردورنج پیش از مرگ و کاهش هزینه‌های غیرضروری و خطرات و همچنین افزایش درصد بهداشت و امنیت بهداشتی انسان‌ها در مناطق مختلف (Jaffe, 2006: 981).

اسونسون^۳ هدف تحقیق خود را توصیف و ارزیابی الزامات قانونی برای شفافیت در مؤسسات آموزش عالی کشور سوئد قرار داد و در این مطالعه با استفاده از دو روش کمی و کیفی برای کشف اسناد و مدارک حقوقی، تجزیه و تحلیل داده‌ها و انجام مصاحبه با مدیران برجسته مؤسسات آموزش عالی و سازمان‌های اداری سوئد بهره جست و نتایج تحقیقات خود را تکمیل کرد و در نهایت به این نتیجه دست یافت که شفافیت در تمام مراحل مستندسازی و تصمیم‌گیری باید وجود داشته باشد و باید با تمام مراحل انجام کار همراه باشد. تصمیمات و مستندات باید شفاف بوده و در سطوح مختلف به اطلاع برسد (Svensson, 2007: 118).

سو و همکاران^۴ (۲۰۱۱) در مقاله خود تحت عنوان «ارتباط شفافیت بر افزایش مشارکت: چشم‌انداز سرمایه‌های فکری» در پی نشان دادن این ارتباط بودند، که شفافیت سرمایه فکری از طریق گزارشگری‌های سرمایه فکری می‌تواند ارتباطات و مشارکت را افزایش دهد و آن‌ها را فعال گرداند. در این تحقیق سه عنصر خاص شفاف بودن سرمایه‌های فکری که بر افزایش مشارکت

1. Kim et al

2. Jaffe et al

3. Svensson

4. Su et al

کسب‌وکار تأثیر می‌گذارد، این‌گونه معرفی شده‌اند: شفافیت چشم‌انداز کسب‌وکار؛ شفاف بودن ارزش‌ها و استراتژی‌ها؛ و شفاف بودن منابع حمایت‌کننده دانش. در نهایت شفافیت بین افراد سازمان برآمده از صداقت آن‌ها تلقی گردیده است و صداقت داشتن می‌تواند جو ارتباطات را مستحکم گرداند و نتیجه آن که شرکا و همکاران با داشتن صفتی چون صداقت نسبت به مشارکت راضی‌تر هستند و تمایل بیشتری برای ادامه و تقویت این مشارکت دارند (Su et al, 2011: 456).

۶. روش‌شناسی تحقیق

پژوهش حاضر، با توجه به موضوع، هدف، فرضیات و اطلاعات مربوط به آن به‌صورت توصیفی از نوع همبستگی می‌باشد. جامعه آماری تحقیق حاضر مدیران بانک‌های دولتی تبریز می‌باشد که تعداد آن‌ها ۱۲۰ نفر است. با توجه به اینکه جامعه آماری محدود و دارای تعداد خیلی زیادی نیست از سرشماری برای توزیع پرسش‌نامه استفاده شد. به‌منظور جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز در تحقیق حاضر، از دو پرسش‌نامه استفاده شده است. بر ای بررسی شاخص‌های شفافیت از پرسش‌نامه راولینز (۲۰۰۸) و برای سنجش فساد اداری از پرسش‌نامه عسگری (۱۳۹۱) استفاده شده است. علی‌رغم اینکه پرسش‌نامه‌ها استاندارد بوده و روایی و پایایی آن‌ها قبلاً تأیید گردیده ولی در این پژوهش نیز روایی محتوا توسط افراد متخصص و اساتید تعیین گردید. روایی سازه نیز با استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری انجام شده است. به‌منظور اندازه‌گیری قابلیت اعتماد، از روش آلفای کرونباخ انجام گردیده است. در این پرسش‌نامه مقدار آلفای کرونباخ بالاتر از ۰/۷ است که نشانه پایایی بالای پرسش‌نامه است.

۶-۱. روش تجزیه و تحلیل داده‌ها

در این تحقیق برای بررسی سؤالات تحقیق در جامعه از آمار توصیفی و استنباطی استفاده شده است. روش‌های آماری مورد استفاده در این تحقیق عبارت‌اند از: الف) آمار توصیفی: در این تحقیق از آمار توصیفی برای نمایش اطلاعات جمعیت‌شناختی استفاده شده است. برای این منظور، اطلاعات جمعیت‌شناختی با استفاده از جداول فراوانی نشان داده خواهد شد.

ب) آمار استنباطی: در این تحقیق از استنباط آماری مربوط برای تجزیه و تحلیل داده‌ها و آزمون فرضیات بهره گرفته می‌شود. مبنای نتایج تحلیل در این تحقیق استفاده از مدل‌سازی معادلات ساختاری است. در نهایت با استفاده از ضریب مسیر به بررسی فرضیه‌های تحقیق پرداخته می‌شود.

۷. تجزیه و تحلیل داده‌ها

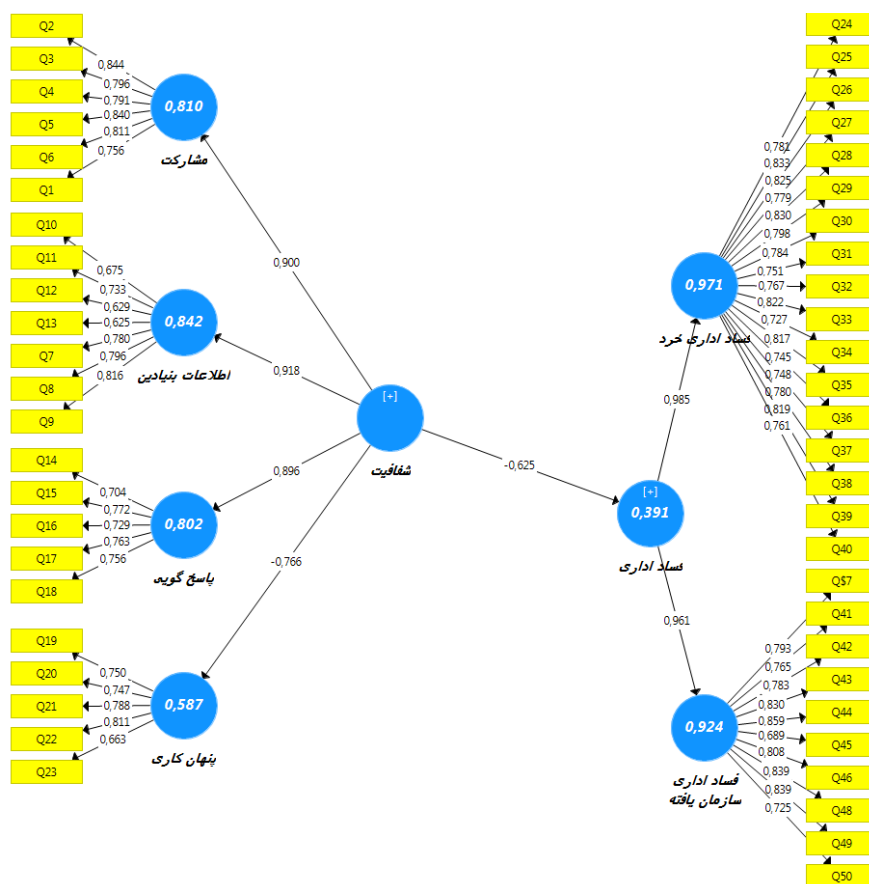
۷-۱. روش حداقل مربعات جزئی

نرم‌افزار حداقل مربعات جزئی (SmartPLS) نرم‌افزاری می‌باشد که به منظور بررسی مدل‌های معادلات ساختاری مورد استفاده قرار می‌گیرد. با استفاده از کواواریانس و همبستگی بین متغیرهای مستقل و وابسته، می‌تواند عامل بارگذاری (loading factor)، واریانس‌ها متغیرهای پنهان را برآورد می‌نماید، و از آن می‌توان برای تحلیل عاملی تأییدی و همچنین مدل‌سازی معادلات ساختاری (مدل‌سازی علی با متغیرهای مکنون) استفاده کرد. از مهم‌ترین دلایل استفاده از این رویکرد، حجم پایین نمونه آماری و یا داده‌های غیرنرمال می‌باشد. برای تجزیه و تحلیل مدل‌ها در روش حداقل مربعات جزئی، دو مرحله وجود دارد. که شامل مرحله برازش مدل مفهومی تحقیق و بررسی روابط بین می‌باشد.

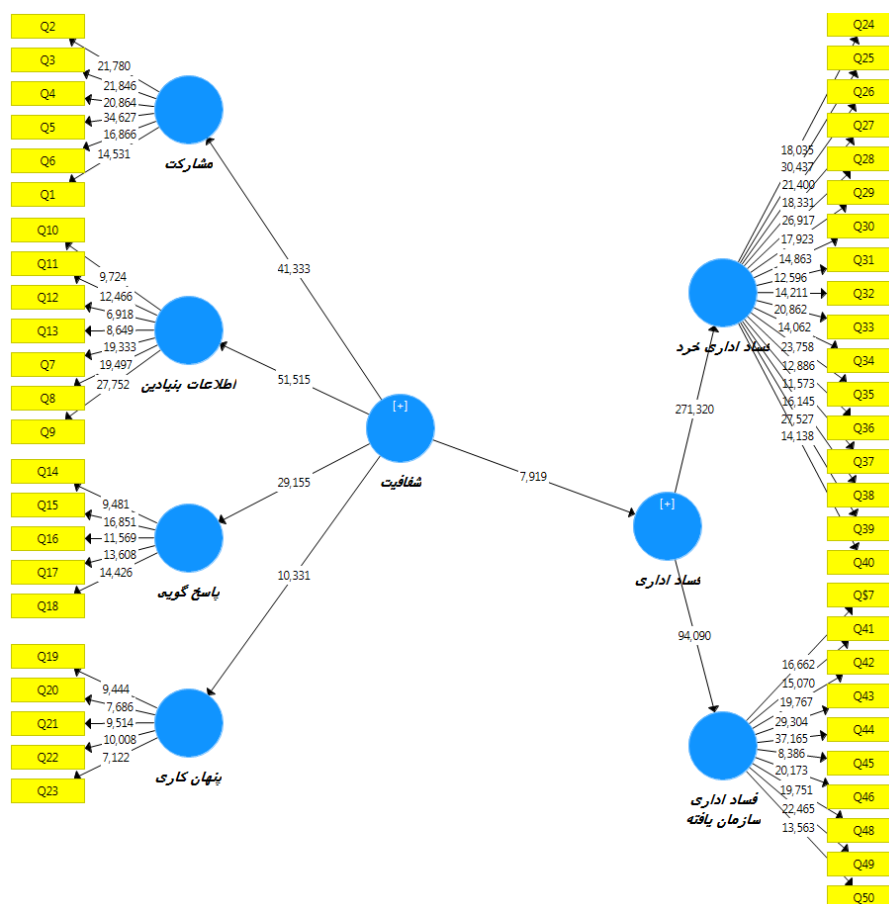
رویکرد حداقل مجذورات جزئی به دو مدل بیرونی و مدل درونی تقسیم می‌شود.

مدل بیرونی: مدل بیرونی رابطه شاخص / سنج (سؤالات پرسش‌نامه) با متغیرها (متغیرهای پنهان) را بررسی می‌نماید.

مدل درونی: مدل درونی یا مانند رویکرد تحلیل مسیر و بخش ساختاری یک مدل معادلات ساختاری می‌باشد. پس از بررسی مدل بیرونی لازم می‌باشد تا مدل درونی که نمایانگر ارتباط بین متغیرهای مکنون می‌باشد، ارائه شود.



شکل ۱: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر



شکل ۲: مدل در حالت معناداری ضرایب

۲-۷. معیارهای ارزیابی مدل اندازه‌گیری (مدل بیرونی؛ Outer model)

به منظور ارزیابی مدل اندازه‌گیری بیرونی شاخص‌های متعددی وجود دارد. در ادامه به نتایج شاخص‌های ارزیابی مدل‌های اندازه‌گیری را مورد بررسی و ارزیابی قرار می‌دهیم.

در بخش تحلیل عاملی تأییدی به بررسی روابط بین متغیرهای نهفته و متغیرهای آشکار مدل می‌پردازیم. بار عاملی قدرت رابطه بین عامل (متغیر پنهان) و متغیر قابل مشاهده به وسیله بار عاملی نشان داده می‌شود. در صورتی که قدر مطلق بار عاملی متغیرهای آشکار بیشتر از $0/6$ و آماره تی خارج از بازه $\pm 1/96$ باشد، آن مدل همگن خواهد بود (هایر و همکاران، ۲۰۲۱).

در بخشی از جدول بالا شاخص‌های روایی همگرا، و پایایی را برای تمامی متغیرهای تحقیق

نشان می‌دهد. با کمک شاخص میانگین واریانس استخراج شده (AVE) مشخص شد که تمام سازه‌های مورد مطالعه دارای میانگین واریانس استخراج شده بالاتر از ۰/۵ هستند؛ یعنی روایی همگرایی متغیرهای تحقیق مورد تأیید می‌باشد. شاخص‌های پایایی ترکیبی (CR)، آلفای کرونباخ و ضریب (Rho) جهت بررسی پایایی پرسش‌نامه استفاده می‌شوند و لازمه تأیید پایایی بالاتر بودن این شاخص‌ها از مقدار ۰/۷ می‌باشد. تمامی این ضرایب بالاتر از ۰/۷ می‌باشند و نشان از پایا بودن ابزار اندازه‌گیری می‌باشند.

جدول ۲: معیارهای ارزیابی مدل اندازه‌گیری

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
مشارکت	Q1	۰.۷۵۶	۱۴.۵۳۱	۰.۸۹۳	۰.۸۹۵	۰.۹۱۸	۰.۶۵۱
	Q2	۰.۸۴۴	۲۱.۷۸۰				
	Q3	۰.۷۹۶	۲۱.۸۴۶				
	Q4	۰.۷۹۱	۲۰.۸۶۴				
	Q5	۰.۸۴۰	۳۴.۶۳۷				
	Q6	۰.۸۱۱	۱۶.۸۶۶				
اطلاعات بنیادین	Q7	۰.۷۸۰	۱۹.۳۳۳	۰.۸۴۹	۰.۸۶۱	۰.۸۸۵	۰.۵۲۷
	Q8	۰.۷۹۶	۱۹.۴۹۷				
	Q9	۰.۸۱۶	۲۷.۷۵۲				
	Q10	۰.۶۷۵	۹.۷۲۴				
	Q11	۰.۷۳۳	۱۲.۴۶۶				
	Q12	۰.۶۲۹	۶.۹۱۸				
پاسخ‌گویی	Q13	۰.۶۲۵	۸.۶۴۹	۰.۸۰۰	۰.۸۰۳	۰.۸۶۲	۰.۵۵۵
	Q14	۰.۷۰۴	۹.۴۸۱				
	Q15	۰.۷۷۲	۱۶.۸۵۱				
	Q16	۰.۷۲۹	۱۱.۵۶۹				
پنهانکاری	Q17	۰.۷۶۳	۱۳.۶۰۸	۰.۸۰۸	۰.۸۱۱	۰.۸۶۷	۰.۵۶۸
	Q18	۰.۷۵۶	۱۴.۴۲۶				
	Q19	۰.۷۵۰	۹.۴۴۴				
	Q20	۰.۷۴۷	۷.۶۸۶				
فساد اداری خرد	Q21	۰.۷۸۸	۹.۵۱۴	۰.۹۶۱	۰.۹۶۲	۰.۹۶۵	۰.۶۱۹
	Q22	۰.۸۱۱	۱۰.۰۰۸				
	Q23	۰.۶۶۳	۷.۱۲۲				
	Q24	۰.۷۸۱	۱۸.۰۳۵				
	Q25	۰.۸۳۳	۳۰.۴۳۷				
	Q26	۰.۸۲۵	۲۱.۴۰۰				
	Q27	۰.۷۷۹	۱۸.۳۳۱				
	Q28	۰.۸۳۰	۲۶.۹۱۷				
	Q29	۰.۷۹۸	۱۷.۹۳۳				
	Q30	۰.۷۸۴	۱۴.۸۶۳				
	Q31	۰.۷۵۱	۱۲.۵۹۶				
	Q32	۰.۷۶۷	۱۴.۲۱۱				

متغیر پنهان	متغیر آشکار	بار عاملی	آماره تی	آلفای کرونباخ	ضریب Rho	پایایی ترکیبی	میانگین واریانس استخراج شده
	Q33	۰.۸۲۲	۲۰.۸۶۲				
	Q34	۰.۷۲۷	۱۴.۰۶۲				
	Q35	۰.۸۱۷	۲۳.۷۵۸				
	Q36	۰.۷۴۵	۱۲.۸۸۶				
	Q37	۰.۷۴۸	۱۱.۵۷۳				
	Q38	۰.۷۸۰	۱۶.۱۴۵				
	Q39	۰.۸۱۹	۲۷.۵۲۷				
	Q40	۰.۷۶۱	۱۴.۱۳۸				
فساد اداری سازمان یافته	Q41	۰.۷۶۵	۱۵.۰۷۰	۰.۹۳۵	۰.۹۳۸	۰.۹۴۵	۰.۶۳۲
	Q42	۰.۷۸۳	۱۹.۷۶۷				
	Q43	۰.۸۳۰	۲۹.۳۰۴				
	Q44	۰.۸۵۹	۳۷.۱۶۵				
	Q45	۰.۶۸۹	۸.۳۸۶				
	Q46	۰.۸۰۸	۲۰.۱۷۳				
	Q47	۰.۷۹۳	۱۶.۶۶۲				
	Q48	۰.۸۳۹	۱۹.۷۵۱				
	Q49	۰.۸۳۹	۲۲.۴۶۵				
	Q50	۰.۷۲۵	۱۳.۵۶۳				

محاسبه ضریب HTMT از نظر هینسلر و همکارانش (۲۰۱۵) مطمئن‌ترین راه اظهارنظر درباره روایی و اگر است و بر مبنای روش شبیه‌سازی مونت کارلو پایه‌گذاری شده است. در صورتی که این ضریب زیر ۰/۹ باشد، روایی و اگر بین دو سازه انعکاسی وجود دارد. همان‌طور که ملاحظه شد در بخش اندازه‌گیری، تمام معیارها در حد قابل پذیرش هستند و این به آن معناست که روابط مناسبی بین سازه‌ها و شاخص‌های آن‌ها تعریف شده است.

جدول ۳: ضریب HTMT در ارزیابی روایی و اگر

اطلاعات بنیادین	اطلاعات بنیادین	شفافیت	فساد اداری	فساد اداری خرد	فساد اداری سازمان یافته	مشارکت	پاسخ‌گویی	پنهانکاری
اطلاعات بنیادین								
شفافیت	۰.۸۱۸							
فساد اداری	۰.۶۵۹	۰.۶۵۶						
فساد اداری خرد	۰.۶۲۵	۰.۶۲۰	۰.۹۸۹					
فساد اداری سازمان یافته	۰.۶۹۳	۰.۶۹۳	۰.۸۷۴	۰.۸۹۴				
مشارکت	۰.۸۸۵	۰.۸۶۷	۰.۶۳۵	۰.۶۱۰	۰.۶۵۵			
پاسخ‌گویی	۰.۸۹۳	۰.۸۲۸	۰.۵۲۷	۰.۴۹۸	۰.۵۵۷	۰.۸۶۳		
پنهانکاری	۰.۷۱۷	۰.۸۹۱	۰.۵۵۹	۰.۵۱۳	۰.۶۱۷	۰.۶۱۰	۰.۸۳۲	

۳-۷. ارزیابی معیارهای مدل ساختاری مدل درونی (Inner model)

مدل‌های ساختاری مدلی است که در آن روابط بین متغیرهای مکنون (مستقل یا برون‌زا) و وابسته (درون‌زا) مورد توجه قرار می‌گیرد. با توجه به اینکه مدل ساختاری مدلی است که برآمده از مدل‌های اندازه‌گیری (انعکاسی یا ترکیبی) موجود در مدل می‌باشد، بعد از ارزیابی معیارهای مدل اندازه‌گیری نوبت به ارزیابی مدل ساختاری می‌رسد. طبق جدول ذیل برای ارزیابی مدل ساختاری معیارهای متعددی وجود دارد.

جدول ۴: معیارهای ارزیابی مدل ساختاری

Q^2	R^2	
۰.۴۳۱	۰.۸۴۲	اطلاعات بنیادین
۰.۲۳۴	۰.۳۹۱	فساد اداری
۰.۵۹۴	۰.۹۷۱	فساد اداری خُرد
۰.۵۷۴	۰.۹۲۴	فساد اداری سازمان‌یافته
۰.۵۱۹	۰.۸۱۰	مشارکت
۰.۴۳۱	۰.۸۰۲	پاسخ‌گویی
۰.۳۱۵	۰.۵۸۷	پنهانکاری

معیار R^2 بیانگر میزان تغییرات هر یک از متغیرهای پنهان وابسته در مدل مفهومی تحقیق می‌باشد که به‌وسیله متغیرهای پنهان مستقل تبیین می‌شوند. مقدار R^2 تنها برای متغیرهای وابسته ارائه می‌شود و در مورد متغیرهای مستقل مقدار آن‌ها صفر می‌باشد. چین (۱۹۹۸) سه مقدار ۱۹/۰، ۳۳/۰ و ۶۷/۰ را به‌عنوان مقادیر ضعیف، متوسط و قوی برای برازش مدل معرفی کرده است.

معیار Q^2 یک رویکرد استفاده مجدد از نمونه آماری است. این رویکرد امکان محاسبه شاخص استون-گیزر را فراهم می‌کند. شاخص Q^2 قدرت پیش‌بینی مدل مفهومی تحقیق را مشخص می‌نماید. این شاخص معیاری برای ارزیابی روایی متقاطع در مدل حداقل مربعات جزئی است. این شاخص رابطه‌مند بودن پیش‌بینی را تعیین می‌نماید. چنانچه مقدار این شاخص مثبت باشد، روایی پیش‌بینی مورد تأیید است. هنسler و همکاران (۲۰۰۹) سه مقدار ۰/۱۵، ۰/۲۰ و ۰/۳۵ را به‌عنوان قدرت پیش‌بینی کم، متوسط و قوی تعیین نموده‌اند.

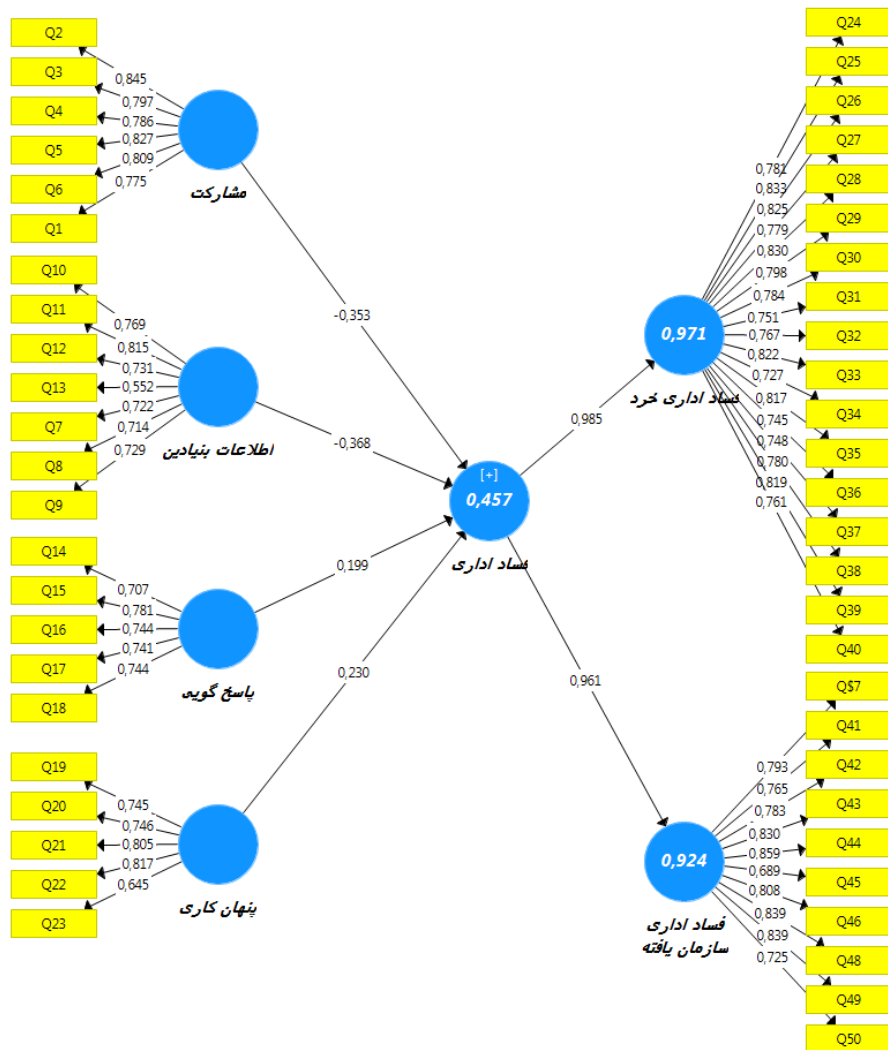
۸. فرضیه اصلی

شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

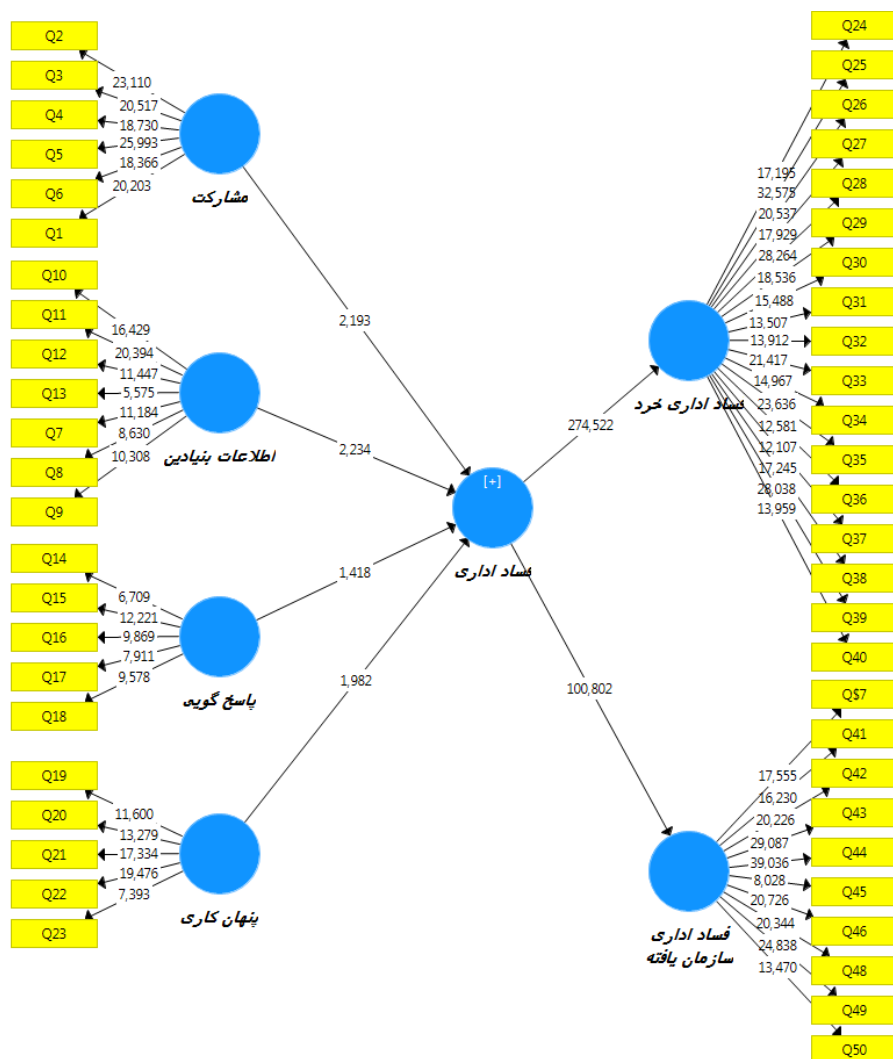
جدول ۵: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه اصلی

ضریب مسیر	آماره t	پی‌ویلیو	
-۰.۶۲۵	۷.۹۱۹	۰.۰۰۰	شفافیت -> فساد اداری

با ضریب مسیر ۰/۶۲۵- و همچنین آماره t به مقدار ۷/۹۱۹ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از ۲/۵۷ می باشد) شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.



شکل ۳: مدل در حالت تخمین ضرایب مسیر (فرضیات فرعی)



شکل ۴: مدل در حالت معناداری ضرایب (فرضیات فرعی)

۹. فرضیه‌های فرعی

مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد. اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد. پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد. پنهان‌کاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر دارد.

جدول ۶: ضرایب مسیر و آماره t فرضیه اصلی

پی‌ویو	آماره تی	ضریب مسیر	
۰.۰۲۶	۲.۲۳۴	-۰.۳۶۸	اطلاعات بنیادین -> فساد اداری
۰.۰۲۹	۲.۱۹۳	-۰.۳۵۳	مشارکت -> فساد اداری
۰.۱۵۷	۱.۴۱۸	-۰.۱۹۹	پاسخ‌گویی -> فساد اداری
۰.۰۴۲	۱.۹۸۲	۰.۲۳۰	پنهان کاری -> فساد اداری

با ضریب مسیر $-۰/۳۶۸$ و همچنین آماره t به مقدار $۲/۲۳۴$ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین $۱/۹۶$ الی $۲/۵۷$ می‌باشد) اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر $-۰/۳۵۳$ و همچنین آماره t به مقدار $۲/۱۹۳$ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین $۱/۹۶$ الی $۲/۵۷$ می‌باشد) مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر $-۰/۱۹۹$ و همچنین آماره t به مقدار $۱/۴۱۸$ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t کمتر از $۱/۹۶$ می‌باشد) پاسخ‌گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر معناداری ندارد.

با ضریب مسیر $۰/۲۳۰$ و همچنین آماره t به مقدار $۱/۹۸۲$ به‌دست‌آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین $۱/۹۶$ الی $۲/۵۷$ می‌باشد) پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک‌های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

فساد پدیده‌ای است که کم‌وبیش در همه کشورهای جهان وجود دارد، اما نوع، شکل، میزان و گستردگی آن در هر کشور متفاوت است؛ همان‌طور که نتایج و پیامدهای آن نیز بنابر نوع سازمان سیاسی و اقتصادی و سطح توسعه‌یافتگی تفاوت دارد. فساد با ضعف و انحطاط فرهنگی آشکار می‌شود. سوءاستفاده از اداره‌ها و امکانات دولتی برای رسیدن به نتایج غیراداری، تخریب فقر، اقتصادی، مشکلات بروز موجب مشروعیت حکومت و حاکمیت قانون، کاهش احترام به قانون اساسی، کاهش رقابت و از بین رفتن شفافیت و حساب پس‌دهی می‌شود (Chander. Wilde, 1992: 38). در نتیجه،

در صورتی که شفافیت در سازمان وجود داشته باشد، می توان با این پدیده مقابله کرد؛ بنابراین، پژوهش حاضر از منظر فرضیه اصلی با تحقیقات صاحب نظران در این زمینه، هم راستاست.

نتایج بررسی فرضیات نشان داد که با ضریب مسیر $0/625-$ و همچنین آماره t به مقدار $7/919$ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۹ درصد (با توجه به اینکه آماره t بیشتر از $2/57$ می باشد) شفافیت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر $0/368-$ و همچنین آماره t به مقدار $2/234$ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین $1/96$ الی $2/57$ می باشد) اطلاعات بنیادین در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر $0/353-$ و همچنین آماره t به مقدار $2/193$ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین $1/96$ الی $2/57$ می باشد) مشارکت در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر منفی و معناداری دارد.

با ضریب مسیر $0/199-$ و همچنین آماره t به مقدار $1/418$ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t کمتر از $1/96$ می باشد) پاسخ گویی در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر معناداری ندارد.

با ضریب مسیر $0/230$ و همچنین آماره t به مقدار $1/982$ به دست آمده از روش حداقل مربعات جزئی؛ در سطح اطمینان ۹۵ درصد (با توجه به اینکه آماره t بین $1/96$ الی $2/57$ می باشد) پنهانکاری در انسداد و کاهش فساد اداری در بانک های دولتی استان آذربایجان شرقی تأثیر مثبت و معناداری دارد.

پیشنهادهای کاربردی

با توجه به نتایج تحقیق که نشان داد: بهبود و افزایش شفافیت و ابعاد آن و همچنین کاهش پنهانکاری در سازمان موجب کاهش فساد در سازمان می شود؛ بنابراین می بایست مسئولین امر در راستای کاهش فساد نسبت به بهبود و افزایش شفافیت و ابعاد آن و از بین بردن پنهانکاری اقدام نمایند در این راستا با توجه به ابعاد و شاخص های شفافیت پیشنهاد می شود:

▪ پیشنهاد می شود سازمان ها همواره برای گرفتن بازخورد از افراد در مورد کیفیت اطلاعات

تلاش نمایند.

- سازمان به افراد جهت شناسایی اطلاعات مورد نیازشان کمک کند.
- سازمان اطلاعات را به صورت مفصل و با جزئیات برای افراد فراهم آورده و روند دستیابی به اطلاعات مورد نیاز افراد را تسهیل کند.
- سازمان اطلاعاتی را فراهم آورد که امکان مقایسه با عملکرد گذشته را میسر سازد.
- سازمان درخصوص اطلاعاتی که ممکن است مخرب باشد، آینده‌نگر باشد و با گشودگی به انتقادات کارکنان توجه کند.
- سازمان وقتی که اشتباهی مرتکب می‌شود، صادقانه به آن اذعان کند.
- سازمان اطلاعاتی را فراهم می‌آورد که امکان مقایسه با استانداردها را فراهم آورد.
- سازمان در مورد اطلاعاتی که در اختیار افراد می‌گذارد، جزئیات مهم را حذف نکند و اطلاعاتی که سازمان ارائه می‌دهد، عمده به شیوه‌ای نوشته نشود که فهم آن برای کارکنان دشوار باشد.

منابع

- آقاسی، س (۱۳۸۵)، «شفاف‌سازی اطلاعات در تنظیم و ارائه گزارشات مالی نیاز امروز جامعه ایران»، پژوهش‌های مدیریت راهبردی، ش ۲۸ و ۲۹، ۳۰۱-۳۱۰.
- آون، هیوز (۱۳۹۱)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه مهدی الوانی، سهراب خلیلی شورینی و غلامرضا معمارزاده، چاپ سیزدهم، تهران: انتشارات مروارید.
- حسنی، علی و شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱)، «راهکارهای مبارزه با فساد اداری بر اساس ارزش‌های اسلامی»، اسلام و پژوهش‌های مدیریتی، ش ۱، ۸۱-۱۰۴.
- داداشی، علیرضا (۱۳۹۰)، «مبارزه با فساد اداری در ایران: اقدامات انجام‌شده و چند راهکار پیشنهادی»، راهبرد توسعه، ش ۲۷، ۲۰۸-۲۲۰.
- زندیه، حسن و سالارسروی، حسن (۱۳۹۱)، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، فصلنامه گنجینه اسناد، ۱۱۶-۱۳۴.
- سایت شفافیت بین‌المللی، قابل دسترسی در: <http://www.transparency.org/country>
- سینایی، حسنعلی و داودی، عبدالله (۱۳۸۸)، «بررسی رابطه شفاف‌سازی اطلاعات مالی و رفتار سرمایه‌گذاران در بورس اوراق بهادار تهران»، اقتصاد تحقیقات مالی، ش ۲۷، ۴۳-۶۰.
- فرهادی‌نژاد، محسن و لگزیان، محمد (۱۳۹۰)، «پیمایشی طولی در زمینه علل فساد اداری و روش‌های کنترل آن (۱۳۷۸-۱۳۸۸)»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ش ۸، ۴۵-۶۰.
- فرهادی‌نژاد، محسن (۱۳۸۵)، «دولت الکترونیک و حکومت‌داری خوب»، تدبیر، ش ۱۶۹، ۲۲-۲۷.

فیض آبادی. حوریه و علایی، سعید (۱۳۹۷)، «تأثیر شفافیت سازمانی بر فساد اداری با تأثیرات متقابل اعتماد سازمانی در مراکز درمانی شهرداری تهران»، فصلنامه مدیریت بهداشت و درمان، ۹(۳)، صص ۴۷-۵۴.

مشفق، محمدعلی (۱۳۸۹)، «آسیب شناسی اجتماعی فساد اداری و اقتصادی در ایران»، فصلنامه پژوهشنامه، ش ۵۲، ۱۴۵-۱۷۲.

میرسپاسی، ناصر و باقرزاده، محمدرضا (۱۳۸۵)، «آسیب شناسی نظام پاسخ گویی در سازمان های دولتی»، پژوهشگر، ش ۷، ۱-۱۴.

Augustine, D. (2012), Good practice in corporate governance: Transparency, trust and performance in the microfinance industry. *Business & Society*; 170- 185.

Ballou, D., & Pazer, H. (1995), Designing Information Systems to Optimize the accuracy-timeliness tradeoff. *Information Systems Research* , 51-72.

Becker, G., & Stigler, G. (1997), Law enforcement, malfeasance compensation of enforcers. *International Library of Critical Writings in Economics* , 81, 1-18

Bellamy, C., & Taylor, J. (1998), *Governing in the information age*. Open University Press, Philadelphia, 1-347.

Chambers, S. (2004), Behind closed doors: publicity, secrecy, and the quality of deliberation. *Journal of Political Philosophy*, 12(4), 389-410.

Chander, P.& Wilde, L. (1992), Corruption in tax administration. *Journal of Public Economics*, 49(3): 333-349.

Crompton, Michael A. (2011), The value of transparency. *The Bottom Line: Managing Library Finances* 24.2: 125-128.

Dawes, S. S., & Helbig, N. (2010), Information strategies for open government: Challenges and prospects for deriving public value from government transparency. Springer Berlin Heidelberg , 50-60.

Erkkila, T. (2010), Transparency and Nordic Openness: State Tradition and New Governance Ideas in Finland. *Transparenz*. VS Verlag für Sozialwissenschaften , 348- 372.

Florini, A. (2000), Does the invisible hand need a transparent glove? The politics of transparency. *World Banks Annual Conference on Development Economics* , 163-184.

Garcia-Marco, F.-J. (2010), Updating Official Publications to the Web 3.0: A Quantum Leap in e-Gov Transparency and Citizen Participation Is on Sight. *Electronic Government and the Information Systems* , 92-99.

Georgieva, D. (2010), A Dutch opinion in catching the corruption: openness, transparency, social control. Retrieved on sept, 14, 2008. Gholipour, A. The effect of servant leadership on organizational trust and empowerment in government agencies. *Journal of Public Management*, 1(2): 103-188.

Hakhverdian, A. & Mayne, Q. (2012), Institutional trust, education and corruption: Amicro-macro interactive approach. *The Journal of Politics*; 74(03): 739-750.

He, Z. (2000), Corruption and anti-corruption in reform China. *Communist and Post-Communist Studies*, 33(2), 243-270.

Jaffe, R., Nash, R. A., Ash, R., Schwartz, N., Corish, R., Born, T., & Lazarus, H. (2006), Healthcare transparency: Opportunity or mirage. *Journal of Management Development*, 25(10), 981-995.

Kim, S., Kim, H. J & ,Lee, H .(2009), An institutional analysis of an e-government system for anti-corruption: The case of OPEN .*Government Information Quarterly* , 42-50.

Klitggard, R. (1997), *Controlling Corruption*, Institute for International Economics Pub. Washington: Washington DC, 1-225.

Laffont, J. (1990), Analysis of hidden gaming in a three level hierarchy. *Journal of Law, Economics and Organization* , 301-324.

Lewicki, R. McAlliste, D. & Bies , R.J. (1998), Trust and distrust: New relationships and realities. *Academy of Management Review*, 23(3): 438-458.

- Mantysaari, P. (2010), *The law of corporate finance: general principles and EU law*. Springer, 167-678.
- Martinez, A. (2011), The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28 , 188-199.
- Meijer, A. (2009), Understanding modern transparency. *International*
- Mityakov, S. & Serguey Braguinsky (2013), Foreign corporations and the culture of transparency: Evidence from Russian administrative data. *Journal of Financial Economics* , 1-26.
- Muenstermann, B., von Stetten, A., Laumer, S., & Eckhardt, A. (2010), The performance impact of business process standardization: HR case study insights. *Management Research Review*, 33(9), 924-939.
- Perritt, H. (1997), Open government. *Government Information Quarterly* , 14, 397-406.
- Relly, J. E & Sabharwal, M. (2009), Perceptions of transparency of government policymaking: A cross-national study. *Government Information Quarterly* , 148-157.
- Smith, R., & Bertozzi, M. (1998), Principals and agents: An explanatory model for public budgeting. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* , 10, 325-353.
- Strausz, R. (1997), Delegation of monitoring in a principal-agent relationship. *The Review of Economic Studies* , 64, 337-357.
- Su, H. Y., Fang, S. C., & Young, C. S. (2011), Relationship transparency for partnership enhancement: an intellectual capital perspective. *Journal of Business & Industrial Marketing*, 26(6), 456-468.
- Svensson, G. (2007), Legal requirements for transparency in appointments and promotions in Swedish higher education institutions. *International Journal of Public Sector Management*, 20(2), 118- 133.
- Tirole, J. (1986), Hierarchies and bureaucracies: On the role of collusion in or organizations. *Journal of Law, Economics and Organization* , 181-214.
- Vishwanath, T., & Kaufmann, D. (1999), Towards transparency in finance and governance. *The World Bank Draft* , 1-30.
- Weber, R. H. (2010), Discussion Topics of Internet Governance. In *Shaping Internet Governance: Regulatory Challenges*. Springer Berlin Heidelberg , 105-174.

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 مطرح‌نظر قرار داده‌اند و تسامح آن‌ها با این وضعیت قابل اغماض بوده و برخی صرفاً از سازوکارهای پیشگیرانه بهره جسته‌اند 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. دانشجو 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

به عنوان آخرین حربه پذیرفته اند. پاسخ دهی به وضعیت تعارض منافع نیز در قالب پاسخ های متنوع کیفری، اداری و مدنی پراکنده می باشد. وضعیت تعارض منافع به دلایل مختلف و در قالب ها و اشکال متفاوتی ایجاد می شود؛ لذا در این تحقیق مداخله کیفری در پربسامدترین شکل های این وضعیت یعنی درب گردان، تابعیت مضاعف، پذیرش هدیه، اشتغال هم زمان 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 می پردازد.

واژگان کلیدی: تعارض منافع، فساد، مداخله کیفری، جرم انگاری

مقدمه

با وجود تازگی مفهوم تعارض منافع در ادبیات پژوهشی ایران، درخصوص مفهوم شناسی این وضعیت پژوهش هایی صورت گرفته است؛ لذا نویسندگان این سطور به ویژه ذیل عنوان مقاله حاضر، این تکلیف را از خود ساقط شده فرض می نمایند.^۱ با این وجود به جهت تبیین تعریف عملیاتی مدنظر در این تحقیق، اشارتی به تعاریف پرتعداد از این پدیده صورت می گیرد.

جان بوترایت^۲ به عنوان یکی از پژوهشگران حوزه تعارض منافع، از تعریف ذیل درخصوص این وضعیت دفاع می کند: تعارض منافع زمانی اتفاق می افتد که منافع شخصی یا منافع نهادی مداخله می کنند، در وضعیتی که فرد یا مؤسسه تعهد اخلاقی یا قانونی برای اقدام به وظیفه ای مغایر با آن منافع داشته و این امر وظیفه امانت داری^۳ و تعهدات او را نقض می نماید. وی «امانت داری و تعهد» را چنین توضیح می دهد: امانت دار شخصی است که به نفع دیگری عمل می کند. مفهوم امانت داری در تعریف جدید آن نسبت به معنای سنتی آن، که امانت دار شخصی بود که دیگری مالش را به او سپرده است؛ توسعه یافته و به شخصی که به علت دانش یا مهارتی که دارد، دیگری به او اختیار اتخاذ تصمیم یا عمل از جانب وی را سپرده است نیز امانت دار اطلاق می گردد (michaeldavis and Andrew stark, 2001). تعریف فوق از این نظر دارای ایراد است که گاهی شخص منافع متعارض با وظایف اداری خود دارد که نه تعهد اخلاقی و نه وظیفه قانونی نسبت به آن تعریف شده است؛ به طور مثال 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 سیاه بیدی 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 به‌جهت 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 خویشتاوندسالاری، 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 به‌نظر می‌رسد مداخله کیفری در این وضعیت موجب ایجاد زمینه تغییر بستر فرهنگی و ساختاری در نظام خدمات عمومی شده و از دیگر سو، اگرچه مداخله کیفری 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 کیفری به‌عنوان آخرین حربه مطمئن‌نظر می‌باشد؛^۱ لذا در بسیاری از کشورها مداخله کیفری 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 کیفری ایران، وضعیت تعارض منافع به‌صورت جرمی مستقل موضوع مداخله قرار نگرفته است. البته بسیاری از مصادیق آن در قوانین پراکنده و در

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

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 درخصوص پدیده تعارض منافع و اشکال مبتلابه آن به‌ویژه با رویکرد مطالعه تطبیقی، می‌تواند سیاست‌گذاران را جهت مداخله کیفری مؤثر در این وضعیت راه‌گشا باشد.

درخصوص 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 کیفری 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 (دل‌ماس مارتی، ۱۳۹۴: ۲۲۱-۲۵۸).

۲. مداخله کیفری

هرچند که فرض اجلاء مداخله کیفری عبارت است از جرم‌انگاری و کیفرگذاری برای یک رفتار یا یک وضعیت، اما در حقوق کیفری نوین؛ قلمروی کیفری 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 درخصوص وضعیت‌های تعارض منافع مداخله کیفری 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 کیفری 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؛ به طور مثال در آمریکا تا پیش از دهه ۶۰، صرفاً از طریق مقررات کیفری 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 کیفری، برخی اقدامات غیرکیفری نیز در نظر گرفته شد (OECD, 2003). در حال حاضر، ایالات متحده آمریکا به وسیله 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 درخصوص عملکرد مقامات عمومی تردید می‌کنند و اعتماد به حاکمیت آسیب می‌بیند. از این رو کشورهای مختلف مداخلاتی را با شدت و ضعف متفاوت درخصوص 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 درخصوص آن وضعیت مورد اشاره قرار گرفته است.

۳. مداخله کیفری 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 به عنوان 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 غیرمعارف 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 دادر 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 مصادیقی 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 غیرمعارف به اعتبار جایگاه قضایی.

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

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

۶. به‌طورمثال در قانون تعارض منافع و پسااشتغالی 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 کدام یک 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 درخصوص 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 درخصوص 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 ثبت‌شده 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 کیفری 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 کیفری در وضعیت اشتغال هم‌زمان

درخصوص اشتغال مضاعف برای کارکنان بخش عمومی، کم‌وبیش در همه کشورهای جهان، ممنوعیت وجود دارد (Trost, Christine, & Alison I, Gash, 2008). فرانسه، لتونی، آمریکا همگی کشورهایی هستند که محدودیت‌هایی برای همه مقامات رسمی درخصوص 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 ۱۴۱^۲ 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.^۳ در این قانون از عبارت شغل دولتی استفاده شده است. باتوجه 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.^۴ در تبصره‌های این ماده‌واحد استثنائاتی وارد شده که نه‌تنها موجه نمی‌باشد، بلکه راهکار مدیریت تعارض منافع نیز در آن ارائه

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. رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، 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. ماده‌واحد: 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.

نشده است؛ به طور مثال مطابق تبصره یک، سمت‌های آموزشی در دانشگاه به عنوان 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 ماده واحده، منصوبان رهبری می‌باشند. این ماده واحده 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 در خصوص داشتن دو شغل و سمت دولتی ممنوعیت وضع شده است. البته در انتهای ماده امکان اینکه فرد بتواند به طور موقت پست سازمان مدیریتی یا حساس را به صورت 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 وجاهت یا صلاحیت را به عنوان 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 به صورت سرپرستی بدون دریافت حقوق و مزایا برای حداکثر چهار ماه مجاز می‌باشد.

۲. پس از برکناری اژه‌ای و در حالی که تنها دو هفته به پایان عمر دولت نهم باقیمانده بود و از طرفی پس از آغاز دولت دهم، فرصت قانونی در اختیار رئیس جمهور برای معرفی کابینه قرار داشت، محمود احمدی‌نژاد خود به عنوان سرپرست وزارت اطلاعات مشغول شد. انتصابی که در آن برهه واکنش و انتقادات زیادی را به دنبال داشت اما با تمام اتفاقات سرانجام احمدی‌نژاد به خواسته اش 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: به کارگیری کارمندان شرکت‌ها و مؤسسات غیردولتی برای انجام تمام یا بخشی از وظایف و اختیارات پست‌های سازمانی دستگاه‌های اجرایی تحت هر عنوان ممنوع می‌باشد و استفاده از خدمات کارمندان این گونه شرکت‌ها و مؤسسات صرفاً بر اساس ماده ۱۷ این قانون امکان پذیر است.

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

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 دفتریاری 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 مؤسسات بیمه و مؤسسات دولتی و یا وابسته به دولت.

د) مدیریت روزنامه یا مجله اعم از مدیر مسئول یا مدیر داخلی و صاحب امتیاز و سردبیر (به‌استثناء 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.

ادامه در صفحه بعد

به‌طور هم‌زمان با اشتغال به سردفتری یا دفتریاری منع شده‌اند. همچنین درخصوص پزشکیانی که در استخدام^۱ 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 درخصوص 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؛ به‌طور 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 ازین 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 درخصوص مصادیق مشمول قانون تصدی بیش از دو شغل را با تفسیر موسع از شغل دولتی ملاحظه نمود. در دادنامه^۴ صادره از شعبه ۶۸ دادگاه تجدیدنظر استان تهران چنین استدلال شده است: ... متهم 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

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: ۹۵۰۹۹۷۰۲۳۰۷۰۰۶۸۸ مورخ ۱۳۹۵/۱۰/۱۱

۴. دادنامه شماره: ۹۶۰۹۹۷۰۲۳۰۷۰۰۰۲۶ مورخ ۱۳۹۶/۱/۲۷

استخدامی کشور به عنوان کار واحد شناخته شده است و برابر ماده ۱۲۴ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ با اصلاحات بعدی به کارگیری نیروی انسانی در برخی از مشاغل که سازمان اعلام می دارد در پست های سازمانی مصوب و مجوزهای استخدامی بر اساس قانون کار امکان پذیر می باشد. لذا بنابر استدلال موصوف مستمر بودن وظایف و یا تمام وقت بودن جایگاه شغلی به عنوان 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 هنگامی که فرد در استخدام دولت است، نباید شغل ثانویه داشته باشد، شغل ثانویه بر اساس قانون تعارض منافع می تواند هرکدام از این موارد باشد: مدیریت یک شرکت، اشتغال در اتحادیه یکی از اصناف یا مشاور در یک صنعت. البته حضور در سازمان های خیریه و غیرتجاری که با دولت هیچ قرارداد و ارتباطی ندارند، اگر به تأیید مشاور اخلاقی برسد، بلامانع است. در نهایت می توان گفت در ایران جز برخی قوانین اخیر که درخصوص موضوعات خاصی تصویب شده اند و به پیشگیری از تعارض منافع تا حدی توجه کرده اند (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 می تواند با یکدیگر هم پوشانی داشته و در گستره یکدیگر ورود نمایند؛ به طور مثال، مداخله در معاملات دولتی خود می تواند ناشی از وضعیت اشتغال هم زمان 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 تلاش هایی 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 قدیمی ترین مداخلات کیفری مقنن در این وضعیت

را می‌توان مربوط به قانون منع مداخلهٔ وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷ دانست. این قانون علاوه بر پوشش گستردهٔ 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 حق الزحمه 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 یا 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 دعای 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 سهم 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 (به استثنای 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 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 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، اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام و اعضای 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 کیفری 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.

به طور 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 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

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 به نام و یا واسطه اشخاص دیگر مبادرت به انجام معامله نمایند و یا به عنوان 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 دفعه‌تاً 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.

۱. به نقل از: کریمی، نگین، سازوکارهای کنترل فساد در معاملات دولتی در ایران، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق عمومی، دانشگاه تربیت مدرس، اسفند ۱۳۹۶.

(دانایی فرد، ۱۳۸۴: ۱۱۲). در این راستا مداخله‌های قضایی نیز قابل ملاحظه می‌باشد. چنان‌که در دادنامه شماره ۱۴۰۰۶۸۳۹۰۰۰۷۷۷۲۲۸۴ 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 ازبین‌بردن 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 درخصوص ضرورت این انتقال می‌توان مدعی اتفاق شد، اما درخصوص 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 درخصوص 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^۱ که از شعبه ۳۸ تجدیدنظر استان تهران صادر 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...

در نهایت 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. به اندازه‌ای 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 نلیس، 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 پدیده درب‌گردان را موجب ایجاد رانت و وضعیت تعارض منافع می‌داند؛ لذا آثار منفی مثل: تضعیف اعتماد عمومی، مصادره قوانین، تأثیر منفی در عملکرد دولت،

1. productive

رفتارهای تبعیض آمیز و... بیار می آید (انصاری، رحمانی، روحانی، ۱۳۹۵)؛ از این رو پدیدهٔ درب گردان موجب وضعیت فساد قانونی می شود (Kaufman Daniel and Pedro C Vicensete, 2011: 195-219). برزیس با ارائهٔ یک مدل تبیین می کند که چگونه مقررات گذارانی که بخش دولتی را ترک می کنند، مقررات اضافه ای (بوروکراسی مازاد) وضع می کنند تا زمانی که به بخش خصوصی رفتند درآمد بیشتری کسب کنند (Brezis, S, 2013).

نوید استخدام آینده، مشاوره و عضویت در هیئت مدیره در بخش خصوصی این پتانسیل را دارد که تصمیم گیری مقامات عمومی را در هنگام مواجهه با بسیاری موارد منحرف کند. تعیین حداقل زمانی که آن ها باید بعد از ترک پست قبلی برای ورود به عرصهٔ خصوصی منتظر بمانند (به عنوان دورهٔ خنک کننده) می تواند راهکار مناسبی باشد. شفافیت بین الملل^۱ یک دورهٔ دو ساله را پیشنهاد می کند. نقطهٔ مقابل استخدام در بخش خصوصی، به کارگیری افراد بازنشسته در نهاد عمومی می باشد که این وضعیت نیز می تواند ایجادکنندهٔ وضعیت تعارض منافع از طریق درب گردان باشد^۲ در بسیاری از کشورها محدودیت هایی مثل ممنوعیت عضویت در بنگاه ها و همچنین ممنوعیت طرف قرارداد دولتی شدن را برای مقامات عمومی در مدت های معینی وضع نموده اند. برخی دیگر از کشورها نیز از اعلان عمومی و شفافیت برای کنترل این وضعیت استفاده نموده اند (پرهیزکاری و رزقی، ۱۳۹۶). نکتهٔ مهم اینکه راهکارهای اتخاذ شده در کشورهای مختلف کاملاً متفاوت بوده و متناسب با بسترهای قانونی، اجتماعی و فرهنگی جوامع است؛ به طور مثال فرانسه (پانتوفلاژ) راهکارهای متکی بر قوانین را به کدهای رفتاری ترجیح می دهد 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^۳ که به تحلیل و بررسی قوانین کشورهای اتحادیهٔ اروپا در زمینه های مختلف شفافیت و تعارض منافع پرداخته برخی مداخله های در حوزهٔ درب گردان قابل بررسی می باشد؛ مثلاً در انگلستان فعالیت لابی گری 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 نمی تواند نمایندهٔ رسمی یک نهاد تجاری باشد که با دولت ارتباط برقرار کرده است؛ و یا در ایالات متحده آمریکا تمامی مقامات و

1. TRANSPARENCY INTERNATIONALA

۲. طبق ماده ۹۵ قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶ به کارگیری بازنشستگان متخصص (با مدرک تحصیلی کارشناسی و بالاتر) در موارد خاص به عنوان اعضای کمیته ها، کمیسیون ها، شوراهای، مجامع و خدمات مشاوره ای غیرمستمر، تدریس و مشاوره های حقوقی مشروط بر اینکه مجموع ساعت اشتغال آن ها از ساعت اداری کارمندان موظف تجاوز نکند، بلامانع است.
۳. به نقل از: تعارض منافع در بخش عمومی، یحیی مرتب و دیگران، انتشارات شفافیت برای ایران، ص ۱۵۲، چاپ اول، زمستان ۹۹

کارمندان ارشد در دولت فدرال بایستی کلیه مذاکراتی را که برای اشتغال خصوصی بعد از دوره خدمت در دولت فدرال انجام می دهند، 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 به کار در بخش عمومی نباید فرصت برخورد تبعیض آمیز با کارفرمایان احتمالی آینده را داشته باشند و بایستی درخصوص قصد احتمالی خود برای اشتغال در بخش خصوصی شفاف سازی نمایند. پس از خروج از بخش عمومی باید در دوره خنک سازی قرار گیرند. همچنین بایستی برای برخورد حرفه‌ای با همکاران سابق خود که مشغول به کار در بخش عمومی می‌باشند، آموزش لازم را ببینند.

مطابق قانون ضدفساد کره جنوبی اگر مقام دولتی به خاطر دست داشتن در فساد از کار برکنار شده، با محدودیت پنج ساله 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 بازرس آنها بوده‌اند، مواجه هستند.^۱ در ایران متأسفانه مقررات یک دست و مداخله همه جانبه‌ای درخصوص این وضعیت مشاهده نمی‌گردد. به جهت 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 درخصوص 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. به نظر می‌رسد در استخدام اشخاص خویشاوندسالاری بر رعایت مقررات موصوف حاکم باشد.

خویشاوندسالاری سازمانی، یک آسیب اجتماعی است که وجود آن و فقدان شایسته سالاری در نهاد و سازمان‌های بخش دولتی که قدرت را در اختیار دارند، اثربخشی و کارایی آنها را به منظور 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

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

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

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 یا فرزندان او، وارث یکی از طرفین دعوا یا شریک یا معاون جرم باشند
ث: بین دادرس، پدر و مادر، همسر یا فرزند او، دعوای 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 بلافاصله نفعی عاید شود، بلکه چنانچه در آینده نیز نفعی به ایشان برسد کافی خواهد بود.^۲

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

۲. 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.

۹. مداخله کیفری 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 اجرای 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^۱ 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 مقننه 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 مشمولین 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.^۲ 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.

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

۱. 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.

۲. 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.

اسلامی می‌باشد.^۱ در اصل ۱۱۵ قانون اساسی درخصوص تابعیت رئیس‌جمهور به‌جهت 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 نه‌تنها 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 ازجمله شروط استخدام در دولت را دارا بودن تابعیت کشور ایران مطرح نموده است. باوجود صراحت مواد موصوف به شرط داشتن تابعیت ایرانی برای استخدام، درخصوص 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.

محرومیت 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 به‌شرط گواهی وزارت امور خارجه موجب انفصال از خدمت دولت خواهد بود؛ لذا به‌موجب حکم این قانون قبول تابعیت بیگانه به‌شرط گواهی وزارت خارجه ضمانت اجرای انفصال از خدمات دولتی را به‌دنبال دارد. در این ماده توجه به افراد شاغل در نهادهای دولتی می‌باشد.

علاوه‌بر موارد فوق، گاهی می‌توان مداخله‌هایی از جنس محرومیت که توسط نهادهای نظارتی

۱. درخصوص 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، همان‌طورکه 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.

اعمال می‌گردد را ملاحظه نمود؛ به‌طورمثال 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، درخصوص 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. و درنهایت 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 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 داده‌شده نباید در جهت منافع شخصی یا غیرقانونی هزینه شود و تعارض منافع را موجب گردد.

۱. نامه شماره م/۲۷۰۰۳/۱۰۰ شورای نگهبان مورخ ۱۴۰۰/۰۵/۰۶ 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 سبینی، فصلنامه حقوق اداری (علمی-پژوهشی)، سال هفتم، شماره ۲۳، تابستان ۱۳۹۹.

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 باتوجه 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 به‌صورت 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 به‌صورت 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 برعهدهٔ 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. باتوجه به اینکه سازمان بازرسی کل کشور صلاحیت بسیار وسیعی درخصوص

تخلفات و جرائم حوزه خدمات عمومی دارد به نظر 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 کیفری 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. درواقع 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 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

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.

2. Priory policy

تعارض منافع ازجمله 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 باتوجه 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 ازجمله: دریافت هدیه، فعالیت سیاسی، فعالیت‌های تجاری، موقعیت استخدام نزدیکان، داشتن ارتباطات و علاقه قومی، حزبی و... موقعیت‌های پساغلی، داشتن منافع مالی و اشتغال هم‌زمان و...

درخصوص الگوی مناسب مداخله در وضعیت تعارض منافع باید این موضوع را مدنظر داشت که از یک‌سو مداخله در تمام وضعیت‌های تعارض‌آمیز 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 کیفر 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 منافع 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 آن‌قدر سخت‌گیرانه 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، مجازات‌هایی 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 وزرا مرتکب نقض سیاست‌های مدیریت تعارض منافع شوند، بایستی تمام حقوق دریافتی را برگردانند و جایگاه خود را نیز از دست می‌دهند (OECD, 2013).
- راهبردهای مقابله با تعارض عبارت‌اند 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 می‌باشند.
 - ۳- راهکارهایی که در صورت نقض مقررات فوق و برای پاسخ‌دهی به آن به‌عنوان کیفر در نظر گرفته می‌شوند.

به طور مثال، شفافیت نمونه‌ای از راهبرد نوع اول است که بر تصمیم فرد در موقعیت تعارض منافع مؤثر است، از بین بردن امضاء طلایی و یا جمع‌سپاری 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 می‌شود.

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 سازمان‌ها می‌باشد (مرتب و دیگران، ۱۳۹۹: ۴۰۴).

نتیجه‌گیری و پیشنهادها

عدم توازن در اختیارات و مسئولیت مهم‌ترین علت سوءاستفاده از وضعیت‌های تعارض منافع می‌باشد. 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. جایگاه‌های عمومی به‌جهت ماهیت آن، که مبتنی بر نمایندگی و اعتماد می‌باشد ظرفیت فراوانی برای ایجاد وضعیت‌های تعارض منافع دارد. وضعیت تعارض منافع در قالب‌های متفاوتی بروز می‌یابد. از مهم‌ترین 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. صرف نظر 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 به طور غیرمستقیم با تعارض منافع مرتبط‌اند. با این وجود، مدیریت تعارض منافع به عنوان وضعیتی مستقل مورد توجه قرار نگرفته و خلأ قانونی جدی‌ای در این خصوص وجود دارد. با وجود اینکه ادبیات نظری این وضعیت در ایران نزدیک به یک دهه است که در میان پژوهش‌گران حوزه علوم اجتماعی و مدیریت به گردش افتاده، و بخش‌های مختلف خدمات عمومی از آسیب‌های وضعیت تعارض منافع رنج می‌برد، پنجره فرصت تقنین در آن به اندازه کافی باز به نظر 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 به عنوان وضعیتی فسادزا مورد مداخله کیفری قرار گرفته و صرف نظر از جرائم ناشی از این وضعیت، صرف قرار گرفتن عامدانه در آن به عنوان جرمی علیه اعتماد عمومی، جرم‌انگاری و پاسخ‌دهی شود. مداخله در وضعیت تعارض منافع در برخی کشورها مانند فرانسه^۱ و لتونی^۲ سخت‌گیرانه و به صورت 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.

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.

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

- 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 درخصوص اخذ تابعیت مضاعف توسط مسئولان، نشریه گزارش‌های کارشناسی.
- مروندی، 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.



عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت شناسایی و تحلیل عوامل مؤثر مبتنی بر نیوتیسم 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، نیوتیسم یا خویشاوندسالاری و کرونیسم یا رفاقت‌سالاری می‌باشد. با توجه به آنکه نیوتیسم 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 خبرگان 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 نیوتیسم 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

به عنوان مهم ترین عامل شناسایی شد و پس از آن به ترتیب پارتی بازی، رابطه مداری به جای ضابطه مداری، تأثیر و نقش گروه های ذی نفوذ در انتصابات، عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا و تبعیض در انتخاب کارکنان به عنوان دیگر عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته سالاری و ضعف در پیاده سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیزم، شناسایی شدند.

واژگان کلیدی: شایسته سالاری، نظام شفافیت، فساد اداری، نپوتیسم، کرونیزم

مقدمه

شالوده و زیربنای هر سازمانی نیروی انسانی آن است و داشتن یک زیربنای اثربخش، یعنی قرار گرفتن شایسته ترین افراد در مناسب ترین موقعیت های شغلی، پیش شرط اساسی برای موفقیت سازمان ها محسوب می شود (کبریایی و همکاران، ۱۳۸۵). یکی از بهترین و مناسب ترین رویکردها برای نائل شدن به انسجام بین فرایندی، به کارگیری رویکرد شایسته سالاری در مدیریت منابع انسانی است. درواقع مدل های شایسته سالاری می توانند به عنوان شیوه ای برای یکپارچه کردن اقدام های مختلف منابع انسانی به کار روند. استقرار نظام شایسته سالار، آرمانی است که از دیر باز تاکنون علاوه بر جایگاهی که در افکار اندیشمندان و فلاسفه به خود اختصاص داده است، مطالبه عموم مردم را نیز به همراه داشته است. امروزه سازمان ها و بنگاه ها برای بقای خود و حضور در عرصه فعالیت های جهانی نیاز به شایسته سالاری را نسبت به گذشته بیشتر احساس می کنند. تحقیقات صورت گرفته در این زمینه نشان می دهد که اکثر سازمان های دولتی به دلیل عدم رعایت نظام شایسته سالاری و لیاقت در انتخاب و انتصاب مدیران و کارکنان، عملکرد رضایت بخشی نداشته اند (کبریایی و همکاران، ۱۳۸۵). شایسته سالاری یکی از مهم ترین اصولی است که به کارگیری آن به بهبود مدیریت و اصلاح نظام اداری و مدیریتی کشور به عنوان پیش نیاز منجر توسعه خواهد گردید (کسلر^۱، ۲۰۱۲). تودارو (۱۹۶۷) معتقد است آنچه باعث تعیین خصوصیت و روند توسعه اقتصادی و اجتماعی می شود، سرمایه و منابع مادی کشور نیست، بلکه منابع انسانی کشور است؛ بنابراین تفاوت توان توسعه ای کشورها، در کیفیت نیروی کار آنها است (تودارو^۲، ۱۹۶۷). امروزه دولت ها با تحولاتی روبه رو هستند که راهبردهای مدیریت دولتی را به سمت توسعه شایستگی و شایسته سالاری سوق می دهند. به دلیل اینکه رشد فناوری، خلق مزیت های رقابتی، توسعه یافتگی و ایجاد و توسعه فردی و جمعی در بستر شایسته سالاری بروز می کند؛ بنابراین می توان گفت که برقراری راهبردهای شایسته سالاری به یک موضوع مهم در سطح کلان هر جامعه تبدیل شده است (طباطبایی و انصاری، ۱۳۸۸). از ظرف

1. Kesler
2. Todaro

دیگر همان‌طور که می‌دانیم نظام اداری و مدیریت، یکی از میانی توسعه در هر جامعه‌ای می‌باشد. در واقع نظام اداری هر کشوری ابزاری 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 رابی عدالت 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 (آثار تمر 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 پروفسور مک‌کلند^۸ در دهه ۷۰ به عنوان پیش‌بینی‌کننده توفیق کارکنان در شغل معرفی شد؛ از این‌رو 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). درواقع 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 به‌جای 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 مدیران، لازم است که بر اساس یکی از ابعاد یا تلفیقی از آن‌ها عمل کرد، به‌همین دلیل شناسایی ابعاد

1. Boyatzis
2. Rob Moore
3. Liu

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 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. درواقع می‌توان گفت که آزاد گذاشتن جریان اطلاعات و قابل دسترسی 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^۲، ۲۰۱۶).

1. Clark etal.

2. Oge

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 هرج و مرج می‌شود و به اهداف از پیش تعیین شده، 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).

کشف، 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. نپوتیسم

واژه نپوتیسم از کلمه لاتین (Nepos) به معنای (برادرزاده) گرفته شده است (کیچل^۱، 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 (نپوتیسم) خویشاوندگرایی استفاده می‌شود (فورد و مک‌لاکلین^۲، ۱۹۸۵). نپوتیسم عمدتاً در کشورهای توسعه‌نیافته مشاهده می‌شود که در آن روابط و ارتباطات سنتی به عنوان رسانه‌های قوی برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌ها عمل می‌کنند (اوزسمرسی^۳، ۲۰۰۳). 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 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

1. Kiechel

2. Ford and McLaughlin

3. Ozsemerci

نیز تأثیر می‌گذارد (ندیم و همکاران^۱، ۲۰۱۵). نپوتیسم حالتی است که از کارکنان سازمان بر اساس پیوندهای خانوادگی به‌جای 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 به‌دلیل 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 به‌خوبی 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 فAMILI 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، به‌واسطه یک تجربه مشترک، چشمان خود را بر تناسب شغلی ضعیف و عملکرد پایین کارکنان می‌بندد. این پیوند (ارتباط) ممکن است به‌دلیل 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 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 پتر را موجب می‌شود.

1. Nadeem & et al.

2. Cinar

3. Berkman

4. Keleş & et al.

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 به دنبال 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 به دلیل 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 به کار 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 غیر مرتبط 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، تبارگماری، خویش استخدami و میراث‌بری در استخدام و گرفتن مناصب دولتی به شدت 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 تر، 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 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

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

سیاسی، دموکراسی، حاکمیت مردم (یا منتخبان مردم) است، درحالی که 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 به‌خسینیت 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 در نهایت منجر به روابط مؤثرتر می‌شود (یو و همکاران^۳، ۲۰۲۱).

۴. پیشینه پژوهش

لطیفی و سهرابی (۱۳۸۸) در تحقیقی تحت عنوان «ارزیابی تطبیقی نظام شایسته‌سالار در

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

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 اتکا است 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 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

1. Islam & et al

2. Seval, Astrid, Adam

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 کمالی^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 هیمیتاد 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 آن‌ها که با حوزه مدیریت منابع انسانی آشنا بودند، به عنوان نمونه پژوهش مورد بررسی قرار گرفتند. بدین شکل که داده‌ها از اعضای نمونه و بر اساس اصل کفایت نظری، تا سرحد اشباع داده‌ها

1. Mostafavir & Kamali

2. Maximilian Heimstädt & Leonhard Dobusch

3. Charron & et al.

4. Ruth

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 به صورت 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 کرونیزم، سوالات 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 به منظور 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 به صورت ایمیلی و برخی دیگر به صورت 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 کرونیزم 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. به علاوه 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 کرونیزم 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 نیوتیسم و کرونیسیم شناسایی شدند. این امر با بررسی مصاحبه‌ها و با کمک نرم‌افزار اتلست‌تی 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

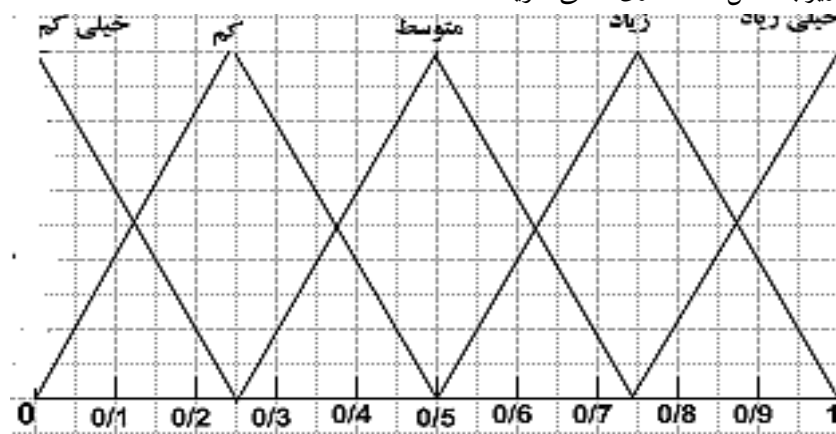
کدها	عوامل	کدها	عوامل
۱	تبعیض در انتخاب کارکنان	۹	تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات
۲	رابطه‌مداری به‌جای ضابطه‌مداری	۱۰	عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها
۳	فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	۱۱	عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی
۴	وجود 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 تعبیر 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 یال 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

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

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
تبعیض در انتخاب کارکنان	۱۵	۱۲	۳	۰	۰
رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری	۲۰	۱۰	۰	۰	۰
فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	۱۰	۹	۸	۳	۰
وجود رهبری قوم‌گرا	۱۴	۸	۷	۱	۰
رهبری بر اساس امتیازات طبقاتی	۹	۸	۹	۲	۲
عدم رعایت عدالت توزیعی	۸	۸	۸	۶	۰
عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف	۵	۷	۶	۵	۷
عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه	۲۸	۲	۰	۰	۰
تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات	۲۲	۸	۰	۰	۰
عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها	۱۰	۱۰	۶	۴	۰
عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی	۱۱	۱۴	۵	۰	۰
پارتنری بازی	۲۵	۵	۰	۰	۰
عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا	۱۸	۱۰	۲	۰	۰
قانون‌گریزی	۵	۹	۸	۸	۰
تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی	۴	۱۲	۶	۵	۳

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

جدول ۵: میانگین دیدگاه‌های خبرگان حاصل از نظرسنجی مرحله اول

مؤلفه	میانگین فازی مثلی (m, a, β)	فازی‌زدایی
تبعیض در انتخاب کارکنان	(۰/۴۸، ۰/۶۸، ۰/۷۹)	۰/۵۱۱
رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری	(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

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

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 ذی‌نفع 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
پارتنری‌بازی	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
قانون‌گزیزی	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 مثلی برای مؤلفه‌ها از فرمول مینکوسکی، 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

مؤلفه	میانگین فازی مثلی (m, α, β)	فازی‌زدایی
تبعیض در انتخاب کارکنان	(۰/۴۸، ۰/۶۸، ۰/۷۸)	۰/۵۱۰
رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری	(۰/۵۳، ۰/۷۳، ۰/۸۰)	۰/۵۵۰
فقدان سیستم ارزیابی عملکرد مبتنی بر صلاحیت و شایستگی	(۰/۴۱، ۰/۶۱، ۰/۷۳)	۰/۴۴۹
وجود رهبری قوم‌گرا	(۰/۴۵، ۰/۶۵، ۰/۷۵)	۰/۴۷۶
رهبری براساس امتیازات طبقاتی	(۰/۳۱، ۰/۵۰، ۰/۶۵)	۰/۳۵۴
عدم رعایت عدالت توزیعی	(۰/۲۹، ۰/۴۷، ۰/۶۳)	۰/۳۲۹
عدم وجود استراتژی‌های منابع انسانی مناسب و شفاف	(۰/۲۳، ۰/۴۶، ۰/۶۰)	۰/۲۹۸
عدم وجود سازوکارهای جذب و استخدام شفاف و عادلانه	(۰/۶۰، ۰/۸۰، ۰/۸۱)	۰/۶۰۳
تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات	(۰/۵۱، ۰/۷۱، ۰/۷۸)	۰/۵۳۰
عدم اجرای برنامه‌ها و طرح‌های مدیریت استعدادها	(۰/۳۵، ۰/۵۶، ۰/۷۰)	۰/۳۹۳
عدم تأمین منابع لازم در اجرای طرح‌های اطلاع‌رسانی و شایسته‌یابی	(۰/۴۵، ۰/۶۵، ۰/۷۷)	۰/۴۸۳
پارتی‌بازی	(۰/۵۸، ۰/۷۸، ۰/۸۱)	۰/۵۸۷
عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا	(۰/۵۰، ۰/۷۰، ۰/۷۸)	۰/۵۲۰
قانون‌گزیزی	(۰/۲۴، ۰/۴۳، ۰/۶۰)	۰/۲۸۷
تقدم منافع فردی بر منافع سازمانی	(۰/۲۹، ۰/۴۹، ۰/۶۶)	۰/۳۴۱

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
پارتی‌بازی	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 کرونیزم به اجماع رسیدند و نظرسنجی در این مرحله متوقف شد. این به‌آن 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 تفویض 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 جناح بازی 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 به عنوان استخدام، ارزیابی و ترفیعی تعریف می‌شود که بر مبنای ارتباطات باشد و نه شایستگی (هوئو و همکاران^۱، 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 ائتلاف سرمایه انسانی ماهر و فساد سیستماتیک می‌شود (سانچینو و همکاران^۲، 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 به جای 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 ۰/۶۰۳ به عنوان مهم‌ترین

1. Hotho et al.

2. Sancino et al.

عامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیزم شناسایی شد. پس از آن به ترتیب پارتی‌بازی (۵۸۷/۰)، رابطه‌مداری به جای ضابطه‌مداری (۵۵۰/۰)، تأثیر و نقش گروه‌های ذی‌نفوذ در انتصابات (۵۳۰/۰) عدم وجود فرصت برابر در سازمان برای ارتقا (۵۲۰/۰) و تبعیض در انتخاب کارکنان (۵۱۰/۰) به‌عنوان دیگر عوامل مؤثر بر عدم تحقق شایسته‌سالاری و ضعف در پیاده‌سازی نظام شفافیت مبتنی بر نپوتیسم و کرونیزم 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 شخصي یا اعمال نظر شخصي 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 کرونیزم 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 کرونیزم 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 کلاتری‌ها 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، مجتبی 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 پژوهش‌گده مطالعات راهبردی.
- خراسانی آملی، 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.
- عبدالاحسین‌زاده، 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، پایان نامه 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, Ł., & 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 And Sport Of Fars Province", *Revista QUID (Special Issue)*, 1:148-153.
- Nadeem, M., Ahmad, R., Ahmad, N., Batoold, S.R., Shafiqu, 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 yansımaları* [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.

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 به عنوان 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 به منظور 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@ujssas.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 در برگیرنده 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 مفاسد 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 به‌طور 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 در 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 برجسته کردن اقدام سوت‌زن در افشای فساد نقش بسزایی داشته باشد و گزارش اقدامات آن‌ها را به اطلاع افکار عمومی برساند (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 (خضری، 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 است. تأثیر این نهادها در این است که صدای آن‌ها به گوش افراد بیشتری می‌رسد که ممکن است

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 ملاحظات مرزی آزاد باشد.

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 پی ائی افوسو 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 هژمون 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 مشاوره حقوقی و مطابقت با روش‌های افشاء، اقدام به افشاگری برون‌سازمانی نماید.

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.

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 منحصرراً در جست‌وجوی تخلفات و فساد و بر ملا ساختن آن می‌باشد.

۲-۱. 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 درخصوص 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، حیطه فعالیت مرجع مزبور گسترده است و کل بخش عمومی را فرا می‌گیرد. 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 صورت گرفته 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، پیتر 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 اجرایی 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 توسط دولت قرار می‌گیرند. برای این شرایط خاص باید اجرای مؤثر اقدامات پیشگیرانه و یا

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 ۱۳۹۲-۱۲-۴.

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.

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 ارعاب 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، زندانی شده 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 زمانی پوشش جنگ کشته شده‌اند؛ در حالی که بیش از ۸۰ درصد افراد مورد هدف قرار گرفته، به‌وسیله

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. Committee to Protect Journalists.

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 به نام سایومچای ویجیتویتایاپونگ^۱ از روزنامه Matichon 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 Sovetskaya 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 به قدر 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. وضع قوانین حمایت از منابع روزنامه‌نگاران و افشاگران می‌تواند به عنوان مکمل، یکدیگر را تقویت کنند. از آنجایی که افشاگران، یک منبع مهم اطلاعات برای روزنامه‌نگاران می‌باشد از یک سو 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 به منظور توانمند ساختن روزنامه‌نگاران و دیگر فعالان رسانه‌ای برای انجام وظایف متناسب به آن‌ها، اذعان نمود در یک جامعه دموکراتیک، حق آزادی بیان برای آن‌ها باید از دامنه گسترده‌ای از حفاظت برخوردار شود. چنین حمایتی؛ طیفی از آزادی‌ها درخصوص

1. Sayomchai Vijitwittayapong
2. Oscar Garcia Calderon
3. Larisa Yudina

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، ازاین‌روی، چنانچه در قانون مطبوعات به مباحث ماهوی ازجمله: حمایت از آزادی مطبوعات، روزنامه‌نگاران، اصحاب رسانه و منابع خبری پرداخته می‌شد، 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 افشاگری 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. بااین‌حال، اکثر روزنامه‌نگاران و افشاگران هنوز هم اطلاعات محرمانه را از طریق خطوط تلفن معمولی، پیام‌های متنی و ایمیل‌های رمزگذاری نشده ارسال می‌کنند؛ ازاین‌رو برای حمایت از منابع و افشاگران بهتر است از روش‌ها و پلت‌فرم‌هایی استفاده شود که حق محرمانگی و گمنامی مورد حمایت قرار گیرد (محسنی،

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.

۱۴۰۰: ۲۶۹)، به صورتی که حتی روزنامه‌نگاران به عنوان واسطه، حذف و افراد به صورت مستقیم از طریق خطوط آنلاین مانند سایت ویکی لیکس^۱ به طور ناشناس و بدون قرار دادن خود در معرض خطر اقدام به افشاگری نمایند (Zajacz, 2013: 490). هرچند به دلیل 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 به صورت 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 این روست 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 به نحوی 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

1. WikiLeaks

تحریریه با توجه به وجدان و دستورالعمل‌های رفتاری در قلب پدیده ترویج روزنامه‌نگاری مستقل نهفته است. روزنامه‌نگاران و گروه‌های آزادی رسانه‌ها نیاز به رایزنی 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 این‌روی، یکی از نمودهای تخطی از مرزهای آزادی بیان و رسانه‌ها، جرم مطبوعاتی و رسانه‌ای است که از یک‌سو 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 به‌دنبال حمایت از آزادی بیان، مطابق استانداردهای بین‌المللی از جمله حمایت از حقیقت‌گویی،

منافع عمومی، اظهارنظر 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 درخصوص 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 افتراء 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 افتراء یا توهین توسط رسانه‌ها نباید به حبس منجر شود، مگر اینکه نقض حقوق و یا شهرت دیگران آن‌قدر جدی باشد که این مجازات متناسب با آن باشد، به خصوص زمانی که سایر حقوق اساسی به‌طور جدی از طریق اظهارات افتراءآمیز 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 تروریسم، افتراء، 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 درخصوص گزارش‌دهی مسائل مربوط به منافع عمومی مؤثر واقع شوند. در نظام حقوقی ایران افتراء 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 پخش‌شده سازمان (اعم از خبری، گزارشی، تولیدی در قالب‌های مختلف بیانی تصویری و نمایشی از شبکه‌های محلی، سراسری و بین‌المللی یا در اطلاعیه‌های صادره از سوی

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.

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) افترا و توهین توسط مطبوعات را جرم‌انگاری کرده است. در این ماده آمده است: «افترا به مقامات، نهادها، ارگان‌ها و هریک از افراد کشور ...» در این ماده قانون‌گذار به‌طور صریح افترا 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 به دنبال پنهان کردن فساد از مردم می‌باشند، مستندسازی و دست‌یابی به اسناد و اطلاعات مرتبط با فساد برای اصحاب رسانه دشوار می‌باشد؛ از این‌رو ممکن است این امر باعث سوءاستفاده دولت مردان شود و آن‌ها با دست‌آویز قرار دادن جرائم مطبوعاتی و به‌خصوص افترا 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 درخصوص 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.

پیشنهادهای

- 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

- استاپن 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، محمدمبین، لزوم حمایت رسانه‌ها از سوت‌زن‌ها، منتشر شده در تاریخ ۱۳۹۸/۰۸/۲۰: <https://tn.ai/2137481>
- پتر 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 پا 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)، «فرهیختگان و ستاد امر به معروف 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>.

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 آشناپروری 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. درواقع این شاخص نشان می‌دهد که تصور عمومی قابل توجهی وجود دارد که ارتباطات سیاسی و خویشاوندی اغلب نقش مهمی در به‌دست آوردن شغل در انتصابات و تصدی پست‌های دولتی ایفا می‌کند؛ ازاین‌رو، 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، پارتی بازی و فساد در استخدام و ارتقاء مقام، از نگرانی‌های عمده بخش عمومی در تمامی کشورهای جهان به ویژه کشورهای توسعه یافته است. این اقدامات می‌تواند موجب به کارگیری 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 حامی پروری 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 قابل توجهی کاهش می‌دهند. اولاً، شکل‌گیری سیستم‌های شایستگی مبتنی بر شفافیت، ایجاد موقعیت‌های شغلی «شیخ‌وار^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 به‌منزله 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. درحالی‌که 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

1. Meyer-Sahling et al

2. Haider

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 به جای 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 به کار 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 به دست 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 بانندی 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 برخورداری 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 باشی. 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. پیشنهاد 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 به دنبال 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 پایبندی 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، آن هم 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 هر ساله 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، به‌طوری‌که 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، به‌طوری‌که 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 به‌راحتی 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?

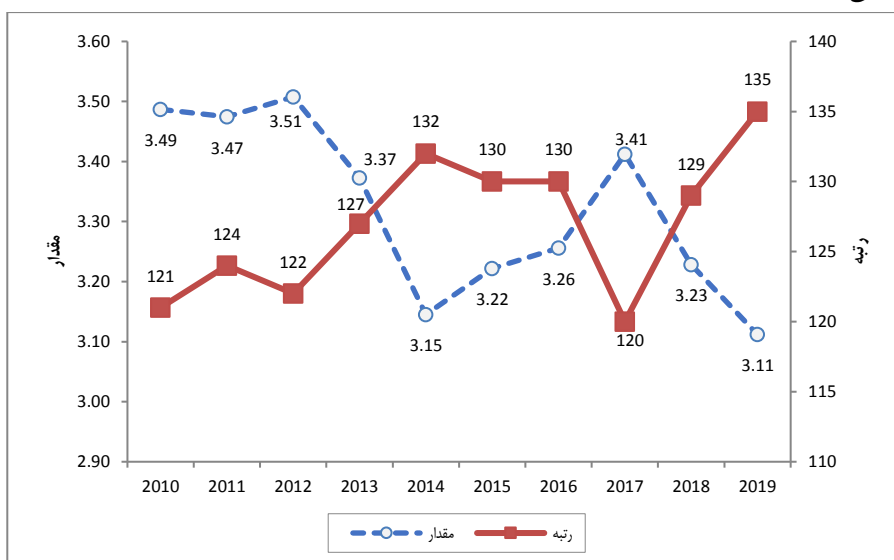
2. usually relatives or friends without regard to merit=1

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، به‌طوری‌که 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 به عنوان 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 به شدت دولتی است که زندگی اقتصادی و معاش بخش اعظم افراد جامعه را به دولت و بخش‌های دولتی وابسته کرده است؛ از این رو، 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 مبنا برای 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 به دست آمده 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.

۵-۱. 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 به کارگیری 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 به طور 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 سازمان گره خورده است (OPM.gov, 2022).

در سال ۲۰۱۴، آمریکایی‌های آفریقایی تبار 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 آفریقایی تبار 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).

۵-۲. 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. Baracskey

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 به گونه‌ای 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، درحالی‌که 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. Juliet and Rasmussen

دولتی به موفقیت کامل و صددرصدی دست یابند؛ به‌طوری‌که در بسیاری از کشورها اغلب به طور ضمنی یا صریح لزوم عضویت در حزب، به‌عنوان یک پیش‌نیاز 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 به‌وجود 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^۱، 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، درحالی‌که 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 ایدئال‌های 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. درواقع، آزادی جامعه مدنی برای به چالش کشیدن اقدام‌های مسئولان، روش مؤثری در کنترل قدرت سیاسی افراد است. چنین اصلاحی موجب خواهد شد تا حیطه 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، ازجمله 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؛ ازاین‌رو، 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.
- Baracksky 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

طراحی نظام گزارشگری فساد و تبیین نقش آن در شفافیت و مقابله با فساد

حسین منّتی^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 از بین 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. درواقع 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، به صورت 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 به عنوان یکی از اهداف اصلی مطرح شده است. به رغم تأکیدات فراوان مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد به دولت مردان و سایر قوا (نظیر فرمان ۸ ماده‌ای) متأسفانه مفساد 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 به کارگیری 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 مفساد 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 عدالت خواهی 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 همین طور. ما برای عدالت و رفع تبعیض آمده‌ایم».

به رغم تصور برخی، مبارزه با فساد یک فرایند هوشمند است که اولین و مهم‌ترین مرحله آن کشف فساد است. درواقع 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 به طوری که مسیر اصلی مبارزه با فسادهای سازمانی و اقتصادی در رسانه‌ها و به خصوص 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 صرفه هزینه 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 مفاسد 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! علاوه بر این، 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. درواقع، دولت در مبارزه با فساد بایستی ساخت‌یافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی‌شده 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 خشکانند. نظارت همگانی در صورت حمایت از افراد گزارش‌دهنده می‌تواند یکی از روش‌های مؤثر برای مقابله با این امر باشد. درواقع کارکنان و ارباب‌رجوع به‌عنوان یکی از کلیدی‌ترین عوامل شناسایی و گزارش فساد هستند که حمایت از آن‌ها می‌تواند به میزان قابل‌توجهی از بروز فساد نیز جلوگیری نماید؛ بنابراین با توجه به تجربیات جهانی و شعارهای شفافیت‌محور دولت‌مردان، لازم است شرایط و زیرساخت‌های قانونی و الزام‌آور را برای تسهیل دریافت گزارش‌های تخلف از طریق پرسنل دستگاه‌های دولتی، طرف‌های قراردادهای، 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. ازاین‌رو، 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 می شوند.
بر اساس هدف: تحقیقات به ۳ نوع اکتشافی، تبیینی و توصیفی تقسیم می شوند.
بر اساس نتیجه: تحقیقات به ۳ نوع بنیادی، توسعه ای و کاربردی تقسیم می شوند.

۳. روش تحقیق

دستیابی به هدف های تحقیق میسر نخواهد بود مگر زمانی که جست و جوی شناخت یا روش شناسی درست صورت پذیرد، اتخاذ روش علمی تنها راه دستیابی به دستاوردهای قابل قبول و علمی است (خاکی، ۱۳۸۲)؛ به عبارت دیگر روش پژوهش مجموعه ای از قواعد، ابزارها و راه های معتبر و نظام یافته برای بررسی واقعیت ها، کشف مجهولات و دستیابی به راه حل مشکلات است (عزتی، ۱۳۷۶).

به طور 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 روش های 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 بخش های تحلیلی روش گردآوری اطلاعات پرسشنامه و مصاحبه با اعضای جامعه آماری است. جامعه آماری در حوزه درون سازمانی شامل کارکنان سازمان مورد مطالعه و در حوزه برون سازمانی شامل شهروندان، پیمانکاران و سایر سازمان ها است. در بخش کیفی تحقیق به منظور تجزیه و تحلیل داده ها از روش تحلیل محتوا استفاده شد، بدین معنی که به منظور شناسایی وضعیت و مصادیق و یا راهکارهای اجرایی حمایت از گزارشگران فساد، محتوای مصاحبه ها تحلیل شد. در بخش کمی نیز، پرسشنامه های گردآوری شده با بهره گیری از تحلیل های آمار استنباطی، تحلیل شد.

۵. تحلیل و تفصیل مطالب

۵-۱. پیشینه تحقیق

مفهوم «فساد» مانند دیگر مفاهیم در علوم اجتماعی دلالت های بسیاری دارد و تعاریف مختلفی از

آن ارائه شده است. چندوجهی بودن و درهم تنیدگی 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).

۵-۲. تعریف فساد

همان‌طور که کورر اذعان کرده است، هر پژوهشی که درباره فساد انجام می‌گیرد، به شدت تحت تأثیر چگونگی تعریف مفاهیمش قرار دارد. درواقع، 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: ضد صلاح، 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 به عنوان مسئولان رسمی، کارکنان بخش خصوصی، کارگزاران مستقل و سایر مناسبات از این دست... به منظور 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

1. Transparency International (TI)

فساد را به معنایی گسترده‌تر نگریسته 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 ارائه‌شده 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 (گلینگارد، 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 عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع 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 ارائه‌شده 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 عمومی‌محور، تعاریف منافع عمومی‌محور، و تعاریف بازارمحور (Genaux, 2002). «کور» 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).

۵-۳. 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

اثر بخشی بیشتر جمع سپاری 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، ارباب رجوع و همه افرادی که تخلف را مشاهده می‌کنند فراهم می‌شود تا تخلف را گزارش کنند.

انجمن بازرسان گواهی شده 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 توسعه یافته است. گزارش‌های این سازمان دارای اعتبار زیادی است به نحوی 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 به صورت زیر بوده است.



نمودار ۳: انواع روش‌های نظارت و کشف فساد

منبع: انجمن بازرسان گواهی شده تخلف (AFCE) - <https://www.acfe.com>

بیش از ۴۰ درصد تخلفات توسط گزارش‌دهندگان مردمی یا سوت‌زن‌ها کشف شده است. طبق گزارش انجمن بازرسان گواهی شده تخلف درباره تقلب‌ها و سوءاستفاده‌های شغلی در سال

1. Association of Certified Fraud Examiners (AFCE)

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 گزارش نشان 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.

۵-۴. 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 اخذ تصمیم می‌گردد. اخذ 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 به گونه‌ای نخواهد بود که مدیر را وادار به اخذ تصمیم نادرست نماید، بلکه این گونه 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 زیاده‌تر 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 ملاحظات 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 خلافتکاری‌های آن را 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 توجیهات 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 فساد، به این فکر می‌کنند که ممکن است یکی از اطرافیان، یا حتی هم‌دستان آن‌ها یک سوت‌زن باشد. سوت‌زنی سبب می‌شود که سازمان‌ها، جلوی خلافتکاری‌ها و یا تصمیمات اشتباه گرفته شود و یا در نهایت موضوع به نهادهای دولتی و یا رسانه‌ها کشیده شود. به‌دلیل 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 مودری 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 خلافتکاری‌های 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 ترتیبی، 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؛ ازاین‌رو، 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. درواقع، 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 نهادهای 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.

۷-۵. 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 به دلیل گزارشگری و گزارش‌دهی شان 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 واردشده به گزارشگران فساد مقرر شود؛ برای مثال اگر کارمندی به سبب 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 به منزله 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 خلافتکاری‌های دولت آمریکا می‌نمایند به تصویب رسانده است. البته این‌گونه موازی‌کاری‌ها در ایالات متحده به‌منزله 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 لوید فولت می‌باشد، دولت از کارمندانی که برای کنگره آمریکا اطلاعاتی طبقه‌بندی شده درخصوص هرگونه خلافتکاری 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 به‌عمل 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؟

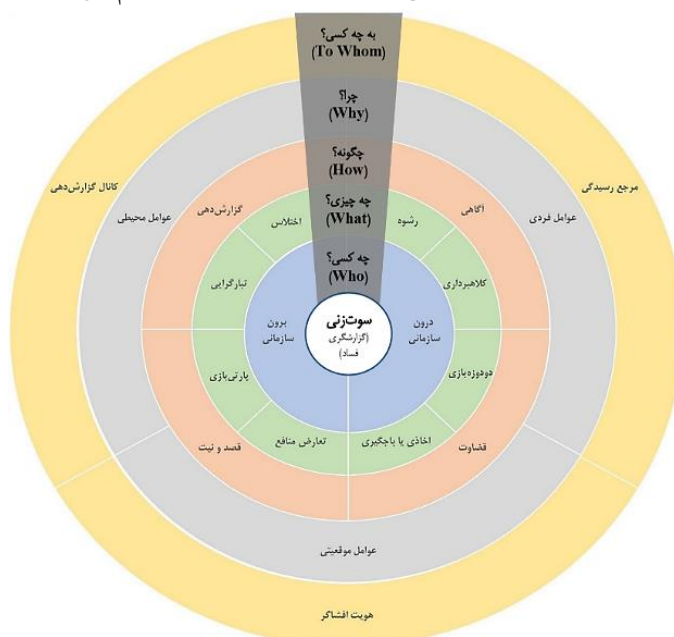
چگونه؟

چه کسی؟

چه چیزی؟

به چه کسی؟

پاسخ به این سؤالات در چارچوب نظری به صورت مرحله ای و تدریجی از درون چرخه یا دایره به بیرون آن دنبال می شود. دنبال کردن و پاسخ به این سؤالات به عنوان یک راهنما و دستورالعمل ارائه می شود که چرخه گزارشگری فساد را تشکیل می دهد. استدلال نویسندگان مقاله بر اساس ملاحظات و نتایج تحقیقاتی است که در رابطه با سوت زنی تألیف شده است و یا بر اساس ملاحظات سیاست گذاران 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.

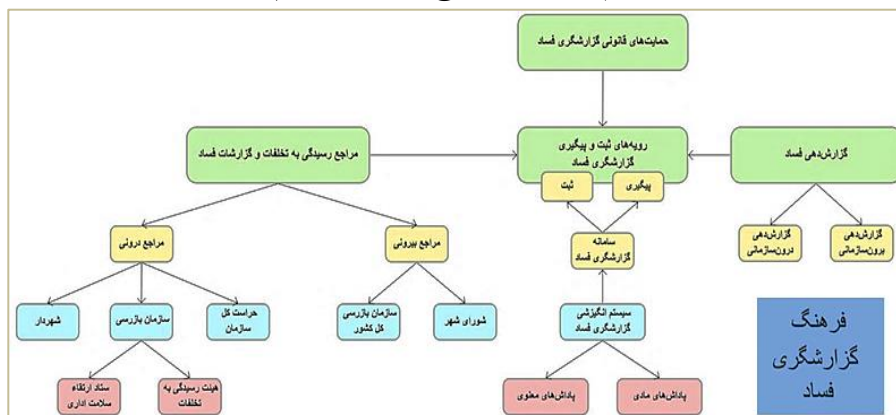
حمایت‌های قانونی از گزارشگران فساد: شامل مجموعه اقداماتی است که در حمایت از افراد گزارشگر فساد در برابر اقدامات تلافی‌جویانه متخلفان صورت می‌پذیرد و یا جبران خسارت‌هایی که به‌واسطه گزارشگری متوجه افراد گزارشگر شده است.

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 تلافی جویانه)
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 به‌ترتیب زیر است:

- حمایت قانونی از گزارشگران فساد (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی جویانه)
- 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

ابعد نظام گزارشگری فساد	داده معتبر	میانگین	انحراف معیار	واریانس
۱. مشخص بودن مرجع رسیدگی به گزارشات فساد در سازمان	۳۲۹	۳/۵۶	۱/۳۲	۱/۷۵
۲. مشخص بودن رویه‌ها و کانال‌های ثبت و پیگیری فساد یا تخلفات	۳۲۹	۴/۰۸	۱/۱۳	۱/۲۸
۳. حمایت قانونی (عدم افشای هویت و حفاظت مقابل اقدامات تلافی‌جویانه)	۳۳۰	۴/۳۸	۱/۱۶	۱/۳۴
۴. ارتقاء فرهنگ (حمایت مدیران ارشد، آموزش کارکنان، گزارش نتایج و...)	۳۳۰	۴/۰۹	۱/۱۸	۱/۳۹
۵. تشویق گزارشگری (ارائه پاداش‌های مادی و قدردانی از گزارشگران فساد)	۳۳۰	۳/۷۲	۱/۳۶	۱/۸۵

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 اقتضائات 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)، الخصال، 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.
- شریف الرضی، محمد بن حسین (۱۴۱۴ق)، نهج البلاغه (صبحی صالح)، قم: مؤسسه دار الهجرة.
- طوسی، محمد بن حسن (۱۳۶۵)، تهذیب الأحکام، جلد ششم، تهران: دار الکتب الإسلامية.
- کریمی، فاطمه (۱۳۹۵)، «رویکرد پیشگیرانه به حمایت از گزارشگران فساد»، مجله کارآگاه، سال نهم، زمستان ۱۳۹۵، شماره ۳۷.
- لثی واسطی، علی بن محمد (۱۳۷۶)، عیون الحکم و المواعظ، قم: مؤسسه علمی فرهنگی دار الحدیث،

سازمان چاپ و نشر.

مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۷۴)، تفسیر نمونه، جلد ۲۳، تهران: دار الکتب الإسلامية.

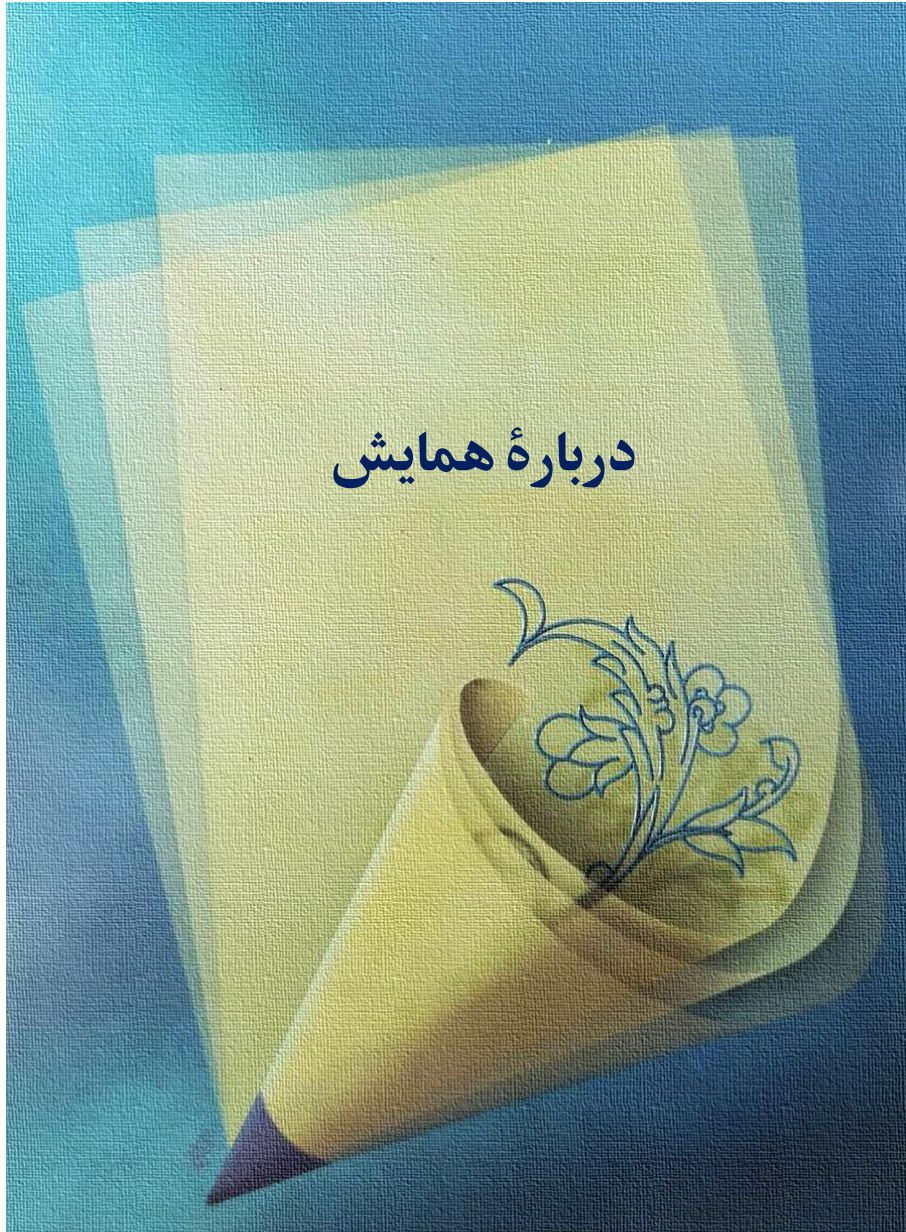
مکارم شیرازی، ناصر (۱۳۸۱)، پیام قرآن، جلد چهارم، تهران: دار الکتب الإسلامية.

نیازیور، امیرحسین (۱۳۸۳)، «قانون پیشگیری از جرم در ایران»، مجله حقوق قضایی، شماره ۴۸-۴۹.

- Andrade, J. A. (2015), Reconceptualizing whistleblowing in a complex world. *Jornal of Business Ethics*, 128 (2), 321-335.
- Antonetti, P., & Makla, S. (2016), An extended model of moral outrage at corporate social irresponsibility. *Jornal 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. *Jornal 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 milion. 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.
- Syliaous, 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.

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: «وَإِنْ طَنَّتِ الرَّعِيَّةُ بِكَ حَيْفًا فَأُصْحِرْ لَهُمْ بِعُذْرِكَ» (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: «وَإِنَّ لَكُمْ عِنْدِي إِلَّا أَحْتَجِرَ 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 درخصوص 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، هرچور خواست عمل کرد، هرچه خواست برد، خورد، خب معلوم است، انسان نجیبِ 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 به‌دست می‌آورد، نظام اسلامی از او حمایت می‌کند و تأیید می‌کند. اگر چنانچه فضا فضای سالمی شد، آن وقت کسب ثروت و کسب درآمد یک‌چیز 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 به‌منظور مقابله با فساد
- شناسایی محققان و اندیشمندان حوزه شفافیت به‌منظور 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. اعلام دارایی 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 حُسن 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 کفیری، اداری، انضباطی و مدنی شفافیت ازسوی 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 کفیری، 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 حجتی؛ 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: حجت الاسلام 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 هیئت علمی دانشگاه جامع امام حسین (علیه السلام) (رئیس کمیته علمی همایش)
- ۹ آقای غلامرضا خدادادی، مدیرکل بازرسی امور آموزش و پژوهش سازمان
- ۱۰ آقای دکتر مهدی 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 هیئت علمی 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 طیبہ 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 فرهودی، 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 هیئت علمی (استاد) دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری
- ۲ آقای دکتر حسن دانایی‌فر؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه تربیت مدرس
- ۳ آقای دکتر سید محمدرضا سیدنورانی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه علامه طباطبائی
- ۴ آقای دکتر نعمت‌الله فاضلی؛ عضو هیئت علمی (استاد) پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
- ۵ آقای دکتر مهدی صادقی شاهدانی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه امام صادق (علیه السلام)
- ۶ آقای دکتر سید علی اکبر احمدی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه پیام نور

- ۷ آقای دکتر ولی رستمی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه تهران
- ۸ آقای دکتر احمد جعفرنژاد چقوشی؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه تهران
- ۹ آقای دکتر جمشید شنبه زاده؛ عضو هیئت علمی (استاد) دانشگاه خوارزمی
- ۱۰ آقای دکتر علیرضا دیهیم؛ مدرس دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری و استاد حوزه حقوق بین الملل
- ۱۱ آقای دکتر مهدی مرتضوی؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه تربیت مدرس
- ۱۲ آقای دکتر محمدرضا ویژه؛ عضو هیئت علمی (دانشیار) دانشگاه علامه طباطبائی
- 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 طباطبائی
- 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 طباطبائی
- 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 هیئت علمی (استادیار) دانشگاه شاهد
- ۳۷ سرکار خانم دکتر عاصمه قاسمی؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه آزاد اسلامی
- ۳۸ آقای دکتر میثم چگین؛ عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه آزاد اسلامی
- ۳۹ آقای دکتر مصطفی سمیعی نسب؛ رئیس پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر و عضو هیئت علمی (استادیار) دانشگاه امام صادق (ع)
- ۴۰ سرکار خانم دکتر سعیده احمدی؛ پژوهشگر و مدیر گروه فساد اقتصادی پژوهشکده امنیت اقتصادی تدبیر
- ۴۱ آقای دکتر ناصر پرتویی؛ عضو هیئت مدیره و دبیر کل انجمن حسابداری و حسابرسی ایران
- ۴۲ آقای دکتر مهدی ثنایی؛ مشاور رئیس سازمان اداری و استخدامی در ارتقای سلامت اداری و مشارکت خبرگانی و مردمی
- ۴۳ آقای دکتر مهدی یخچالی؛ کارشناس و پژوهشگر سلامت اداری سازمان امور اداری و استخدامی
- ۴۴ آقای دکتر یحیی مرتب؛ پژوهشگر مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
- ۴۵ آقای دکتر حسین محمدی احمدآبادی؛ پژوهشگر مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی
- ۴۶ آقای دکتر سید جواد حاجی حسینی؛ عضو هیئت علمی 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 غیرواقعی 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 به عنوان عالی ترین مرجع نظارتی با تأسی از منویات مقام معظم رهبری (مدظله العالی) دایر بر، «شفاف سازی شرط اصلی فسادستیزی است»، (که عبارتی کلیدی و مهمی است و می باید چراغ راه قوای سه گانه از حیث تقنین، اجرا و نظارت باشد) و دغدغه فراوانی که در قبال شفاف سازی به عنوان شرط اصلی و رکن مهم فسادستیزی داشته و دارد، در صدد برآمد تا در کنار نظارت قانونی بر دستگاه های اجرایی، گامی بلندتر برای ترویج و فرهنگ سازی قانونی و اجتماعی مفهوم شفافیت در سطح کشور بردارد تا گفتمان شفافیت به عنوان 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 شفاف گرایی 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 به عنوان مهم ترین مرجع نظارتی، موجبات تذکار و اهتمام مدیران و مسئولان دستگاه های اداری و اجرایی به این وظیفه و امر مهم را فراهم کند و همزمان، مطالبه گری عمومی در این خصوص از سوی جامعه را برانگیزاند و به نوعی، 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 وجه تمایز از سایر همایش ها و نشست های مشابه خود داشت. اولین ویژگی آن، حضور سران محترم سه قوه نظام در همایش بود تا عزم و اراده نظام جمهوری اسلامی را در عالی ترین سطح برای تحقق کامل این سنجه حکمرانی مطلوب را نشان دهد. دومین ویژگی، تعداد و ترکیب شرکت کنندگان و دست اندرکاران بود که عده کثیری از محققان و افراد صاحب نظر دانشگاهی و اجرایی کشور را گرد هم آورد تا سازوکار پیاده سازی و مطالبه گری شفافیت را به بحث گذارند. از ثمرات عینی این نشست، می توان به تشکیل «دبیرخانه (دائمی) ترویج، سنجش و مطالبه گری 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 به عنوان دبیر اولین همایش ملی «ارتقای شفافیت»، مراتب سپاس خود را از ریاست محترم سازمان که مسئله شفافیت و شفاف سازی را در اولویت کارها و برنامه های سازمان قرار دادند، اعلام نمایم؛ همچنین از «دبیرخانه ترویج، سنجش و مطالبه گری

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 مصداق 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 درعین حال مغفول واقع‌شده فساد اداری، نقش کلیدی و تعیین‌کننده‌ای ایفا می‌کند؛ ازاین‌رو 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 گفتمان فراگیر؛ 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 باتوجه 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 کاربرگ 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 و مجموعه چهارجلدی مقالات برگزیده همایش نیز منتشر گردید، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور به‌منظور سهولت در دسترسی خواننده محترم، مجموعه‌ای تک‌جلدی، شامل ۲۳ مقاله‌ای که از میان ۷۵ مقاله برگزیده، بالاترین امتیازات را کسب کرده‌اند، تهیه و در مجلد پیش‌روی با عنوان «گزیده برترین مقالات اولین همایش ملی ارتقای شفافیت» به پیشگاه پژوهشگران، دغدغه‌مندان، فسادستیزان و خوانندگان گرامی تقدیم می‌دارد؛ امید که مفید واقع گردد.
- سخن پایانی اینکه در جایگاه رئیس مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد و رئیس کمیته علمی همایش برخورد 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 گرد هم آییم که در دل، پروای فساد دارند و در سر، سودای سلامت نظام اداری می‌پرورانند؛ 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 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 داوری واقع‌نمایانه درباره عملکرد دستگاه مؤثر و مفید باشند، ضروری است؛ مگر آن بخش از داده‌ها که قانون با ذکر شاخص‌ها، آن را طبقه‌بندی شده دانسته است؛ به دیگر سخن عملاً اصل بر وجوب انتشار رایگان تمام داده‌ها باشد؛ مگر آن داده‌ای که منع نشر آن محرز شود. لازم است دستگاه‌های نظارتی نیز این التزام عملی را از کلیه دستگاه‌ها، به 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 درخصوص 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: اراده‌مندیِ باورپذیرِ 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 پیام‌وزند؛ بهترین اقدامات علمی، عملی و ممکن را انجام‌دهند؛ 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 تعلل 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 سه گانه 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 نویسندگان 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 پیگیر 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».

والسلام علیکم ورحمة الله وبرکاته

شرکت‌کنندگان اولین همایش ملی ارتقای شفافیت

بیستم آذر ماه ۱۴۰۱ هجری شمسی

همکاران همایش



شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور



وزارت دادگستری



سازمان اداری و استخدامی کشور



دانشگاه شهید بهشتی



دانشگاه علامه طباطبائی

دانشگاه علامه طباطبائی



دانشگاه امام صادق

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)



مجلس شورای اسلامی مرکز پژوهش‌ها

مجلس شورای اسلامی



جهاد دانشگاهی



پژوهشگاه امنیت اقتصادی تدبیر



انديشکده شفافیت برای ایران



انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی

انجمن علمی مدیریت رفتار سازمانی



انجمن حسابداری ایران Iranian Accounting Association

انجمن حسابداری ایران



انجمن حسابرسی ایران Iranian Auditing Association

انجمن حسابرسی ایران



مؤسسه پژوهشی علوم جنایی، مؤسسه تخصصی شیوازی

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 چمپور 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 قائم 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 تمبر یادگاری همایش در مراسم اختتامیه



اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه



اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه

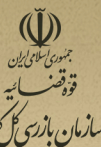


اهدای جوایز به مقالات برتر در مراسم اختتامیه



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



کتاب «گزیده برترین مقالات اولین همایش ملی ارتقای شفافیت» اثری است متشکل از ۲۳ مقاله برتر، از میان ۷۵ مقاله‌ای که پیش از این به عنوان مقالات دارای بالاترین امتیاز توسط داوران همایش انتخاب و به تفصیل در چهار مجلد به طبع رسیده بود. اینک به همت انتشارات سازمان بازرسی کل کشور به منظور سهولت در دسترسی، ۲۳ مقاله یادشده، در یک مجلد، به پیشگاه پژوهشگران، دغدغه‌مندان، فسادستیزان و خوانندگان گرامی تقدیم می‌گردد.

قیمت: ۱۶۰,۰۰۰ تومان

ISBN 978-6229479483



9 786229 479483



انتشارات سازمان
بازرسی کل کشور