

به سوی برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد
(شیوه‌نامه تدوین شاخص‌ها و ابزارهای سلامت اداری)



مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری
گروه پژوهشی توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل
مجموعه گزارش شماره ۲۶۷

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شناسه گزارش

عنوان		به سوی برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (شیوه‌نامه تدوین شاخص‌ها و ابزارهای سلامت اداری)
کد شناسه	۱۴۰۰-۸-۱۰۳۱۵	
گروه پژوهشی	توسعه، تأمین مالی و اقتصاد بین‌الملل	
ناشر	مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری	
تاریخ انتشار	پاییز ۱۴۰۰	
مطالب این گزارش لزوماً بیانگر نظر رسمی سازمان برنامه و بودجه کشور و مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری نیست.		
حقوق معنوی اثر به پدیدآورندگان و حقوق مادی آن، به مرکز پژوهش‌های توسعه و آینده‌نگری سازمان برنامه و بودجه کشور تعلق دارد و استفاده از آن با ذکر مأخذ بلامانع است.		
آدرس: تهران - خیابان استاد نجات‌اللهمی - خیابان سپند شرقی (استاد جعفر شهری) - پلاک ۱۶		
شماره تماس: ۰۲۱-۴۳۳۰۶۰۰۰	پیام‌رسان: ۰۹۹۲۱۵۷۵۸۴۳	
وبگاه: https://www.dfrc.ir/		

فهرست مطالب

صفحه	عنوان
۱	مقدمه
۹	۱- فرایند مشارکتی ایجاد ابزارها، فرایندها و شاخص‌های مرتبط با سلامت اداری و مقابله با فساد
۹	۱-۱- طرح پژوهش کیفی
۱۲	۲-۱- مدل ارزیابی سلامت اداری برای دستگاه‌های دولتی
۱۴	۳-۱- طرح ارزیابی مقابله با فساد
۱۵	۲- شاخص ادراک فساد
۲۰	۳- ابزارهای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد
۲۰	۳-۱- ارزیابی کارآمدی مبتنی بر سازوکار سازمانی
۲۴	۳-۲- دولت الکترونیک و شفافیت در تصمیم‌گیری
۲۷	۳-۳- مدیریت تعارض منافع
۳۳	منابع

فهرست جداول

صفحه	عنوان
۷	جدول ۱: نهادهای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در ایران
۱۴	جدول ۲: شاخص‌های ارزیابی با فساد
۱۵	جدول ۳: پرسش‌های استفاده‌شده برای برساخت شاخص ادراک فساد ۲۰۲۰
۱۷	جدول ۴: پرسش‌های پیشنهادی برای سنجش ادراک فساد و تجربه فساد در سطح عمومی / دستگاهی

فهرست نمودارها و شکل

صفحه	عنوان
۴	نمودار ۱: محورهای رویکرد انطباق مداوم مسئله محور
۵	نمودار ۲: شکافتن مسائل پیچیده در نمودارهای ایشیکاوا.....
۶	نمودار ۳: فرایند رویکرد انطباق مداوم مسئله محور.....
۹	نمودار ۴: فرایند مشارکتی احصاء شاخص‌های سلامت اداری و مقابله با فساد
۱۳	نمودار ۵: فرایند ارزیابی سلامت اداری
۱۹	نمودار ۶: فرایند بررسی شاخص ادراک فساد.....
۲۱	نمودار ۷: فرایند خود ارزیابی سازمانی
۲۲	نمودار ۸: وضعیت هشت (۸) سند کلی بودجه.....
۲۷	نمودار ۹: دولت الکترونیک و شفافیت در رویه‌های تصمیم‌گیری سازمانی.....
۳۲	نمودار ۱۰: فرآیند شناسایی و مدیریت تعارض منافع در سطح سازمانی.....
۲۲	شکل ۱: امتیاز ایران و سایر کشورها براساس شاخص بودجه باز

مرقومه رهبر معظم انقلاب برای «همایش ملی ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد:

«توقع من اجرایی تصمیمات قاطع، عملی و بدون ملاحظه در مبارزه با فساد است»

۱۳۹۳ آذرماه

مقدمه

ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد از جمله ضروری‌ترین کارکردهای یک نظام حکومتی پایدار به شمار می‌رود و از اصلی‌ترین پایه‌های استحکام آن محسوب می‌شود. از این‌رو، دولت‌ها با اشکال و ساختارها و گرایش‌های فلسفی و ایدئولوژیکی مختلف، همواره برای بقای نظامی که بر اساس آن مشروعیت یافته‌اند، ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد را در برنامه‌های خود قرار داده‌اند. همچنین با توجه به اینکه، رویکرد حکمرانی خوب که علاوه بر بازتعریف رابطه تعاملی میان سه نهاد دولت، بخش خصوصی (بازار) و جامعه مدنی، برای دولت با مفهوم جدید، مؤلفه‌هایی مانند «پاسخگویی»، «کنترل فساد»، «حاکمیت قانون»، «کیفیت تنظیم‌گری دولت» و «میزان اثربخشی» را مورد توجه قرار می‌دهد. بنابراین، پرواضح است، سلامت اداری و مؤلفه‌های حکمرانی به نوعی دو روی یک سکه هستند؛ به بیان دیگر، توجه به مؤلفه‌های یاد شده موجب ارتقای سلامت اداری می‌گردد و عکس این مهم نیز صادق است.

یکی از مؤلفه‌های یاد شده، کنترل فساد است. فساد پدیده‌ای است پیچیده و ذوابعاد که شکل‌های مختلفی به خود می‌پذیرد و بازیگران متنوعی دارد که تأثیر مخربی بر ساختارهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، نهادی و سازمانی بر جای می‌گذارد. فساد دیوانی و اداری به طور خاص ناظر است بر سلسله کردارهایی که در سطح مناسبات رسمی رخ می‌دهد و از طریق آن مناصب رسمی و عمومی دستاویزی برای بهره‌برداری‌های شخصی می‌شوند. این قسم از فساد، از یک سو با کاستن از اعتماد عمومی نسبت به روایی و سلامت سازوکارهای اداری، سرمایه اجتماعی را تخریب می‌کند- و به این ترتیب به کم‌آثر شدن سیاست‌های ساختاری و اقتصادی دامن می‌زند- از سوی دیگر، به ترویج عادات رفتاری خاصی می‌انجامد که از رهگذر آن‌ها نظام پاداش بر اساس ترتیباتی غیراخلاقی، غیرقانونی و نامنصفانه‌ای شکل می‌گیرد که نتیجتاً سبب شکل‌گیری کلیتی از مناسبات اجتماعی مسموم و مخرب می‌شود.

به دلیل ماهیت پیچیده و اساساً ذهنی پدیده فساد، طبیعتاً هیچ اجماع بین‌المللی در زمینه تعریف متعین آن وجود ندارد. اما در نوشتارهای علمی اختصاص یافته به این پدیده اغلب آن را در قالب سوءاستفاده از قدرت/ اقتدار عمومی در راه کسب منافع شخصی تعریف کرده‌اند. این تعریف، اگرچه محدودتر و کم‌گستره‌تر از آنی است که دلالت‌های متعدد و عمیق فرهنگی و بافتاری فساد را دربرگیرد، اما تأکید آن بر اقدام قصدمند در سوءاستفاده از اقتدار عمومی در جهت منفعت شخصی، بازنماینده مناسبی برای تعیین مرزهای مفهومی فساد است. به همین اعتبار، می‌توان گستره فساد را به این شرح بیان کرد: «هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی و 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 یا مقررات کشوری انجام پذیرد مانند ارتشاء، اختلاس، تدلیس و اخاذی».

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، اهمیت ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد همواره در ادبیات سیاست‌گذاری همه کشورها مورد توجه بوده است. این مهم برای ایران نیز صادق است. به عنوان نمونه می‌توان به فرمان هشت ماده‌ای مقام معظم رهبری به سران قوا درباره مبارزه با مفسد اقتصادی در سال ۱۳۸۰ اشاره کرد. با بررسی قوانین و سیاست‌گذاری‌های کلان در حوزه مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری و نتایج حاصل شده و آسیب‌شناسی آن‌ها به نظر می‌رسد، موفقیت و اثربخشی سیاست‌گذاری این مهم در گرو یک برنامه اجرایی است. به عبارت دیگر، قوانین و سیاست‌های کلی مربوطه باید تنقیح و یکپارچه شده و در چارچوب برنامه، الزامات نهادی و ضمانت‌های اجرایی و پایش مداوم آن‌ها مورد توجه قرار گیرد.

برنامه اجرایی مزبور، علاوه بر اهداف کمی و زمان‌بندی شده و جزئیات اجرای قوانین، شامل فرایندها و ابزارهای اجرا نیز هست. به منظور کمک به شیوه تدوین قسمت‌هایی از این برنامه و همچنین با توجه به اینکه، ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، نیازمند شناخت درست مسائل، دستگاه اداری کارآمد و فراهم نمودن الزامات بستر نهادی مختص به خود است، در پیش گرفتن «رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور^۱ (PDIA)» می‌تواند در موفقیت این مهم کارگشا باشد. به همین منظور، فرایندی مشارکتی را برای تعیین فرایندها و ابزارهای مقابله با فساد و همچنین شاخص‌های مورد نیاز برای ارزیابی آن‌ها در دستگاه‌ها مورد تأکید است. علاوه بر این فرایند مشارکتی پیشنهادی، گزارش پیش‌رو فرایند ایجاد شاخص بین‌المللی ادراک فساد را به عنوان مکملی برای شاخص مشارکتی طرح نموده و به ابزارهای ارتقای سلامت اداری نیز مانند مدیریت تعارض منافع تمرکز کرده است.

بنابراین، این گزارش شامل سه قسمت (گام) اصلی است: ۱- فرایند مشارکتی ایجاد ابزارها، فرایندها و شاخص‌های مرتبط با مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری؛ ۲- فرایند ایجاد شاخص مرتبط با ادراک فساد؛ ۳- ابزارها و پیش‌نیازهای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد؛ که به ترتیب ناظر بر کنترل فساد و ارتقای سلامت اداری، شناسایی گلوگاه‌های فسادآمیز و درنهایت پیشگیری از وقوع فساد است. این مهم از رهگذر «مدیریت تعارض منافع»، «سنجش کارآمدی مبتنی خودارزیابی سازمانی» و «توسعه دولت الکترونیک و شفافیت در تصمیم‌گیری» است. در ادامه، به طور مختصر هر سه گام صدرالاشاره و رویکرد به تفصیل تشریح خواهند شد.

همان‌طور که اشاره شد، ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد نیازمند تدوین برنامه‌ای با رویکرد انطباق تکرارپذیر مسئله‌محور است که در ادامه، به طور مختصر این رویکرد تشریح خواهد شد. گفتنی است، آنچه ذیل سه بخش در این گزارش به منظور ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد مورد توجه قرار گرفته است، گام‌های نخست بر اساس شناخت مسئله در زمان فعلی و ارائه راحل برای این مهم در چارچوب رهیافت انطباق مداوم مسئله محور است؛ که در ادامه پیشبرد این برنامه با کسب دانش ضمنی به صورت مداوم پایش و مورد بازنگری قرار می‌گیرد.

1. Problem- Driven Iterative Adaptation (PDIA)

رویکرد انطباق مداوم مسئله محور (PDIA)

در پاسخ به مسائل توسعه می‌توان دو نوع نگاه «مسئله محور» و «راه حل محور و رهبر محور» را از یکدیگر تمییز داد. اگرچه ممکن است در نگاه اول نام رویکرد «راه حل محور و رهبر محور» آشنا به نظر نرسند، اما عناصری ضمنی از این رویکرد به تغییرات را می‌توان در نظریات سنتی و غالب و در نظریات جدید توسعه مشاهده کرد. روایت رهبر محور ساده است: یک راه حل مشخص که توسط فردی معین و در زمانی خاص اتخاذ می‌شود و سپس از طریق سیستم به پیش رانده می‌شود. روایت راه حل محور نیز، به جای تعیین مسائل، به تقلید و کپی از دیگران می‌پردازد و تلاش می‌کند خود را با راه حل‌های آنان انطباق بدهند. به جای مجاز دانستن انحراف مثبت، اغلب کنش افراد را محدود می‌کند. گاهی اوقات، این روش در امور لجستیکی و عملیاتی می‌تواند مفید واقع شود، اما در موارد پیچیده و دشوار، کارساز نیست. در مقابل این مهم، رویکرد مسئله محوری قرار دارد.

روایت انطباق مداوم مسئله محور پیچیده تر است؛ زیرا در این رویکرد، تغییرات تدریجی و تکرارشونده در شیوه تعامل عاملان است. این تعامل‌های جدید، ایده‌ها و مداخله‌های جدیدی تولید می‌کنند که تأثیرگذاری آن‌ها را به مرور زمان افزایش و توسط مجموعه گسترده‌ای از رهبران پرورش داده می‌شوند.

زمانی که راه حل یک مشکل مشخص و مسیر اجرایی ساختن راه حل‌ها خطی و قابل پیش‌بینی باشد، می‌توان سیاست‌ها را مطابق با دستورهای از بالا به پایین ابلاغ و پیاده‌سازی کرد. در مشکلات توسعه‌ای با سطوح پایین پیچیدگی می‌توان مسائل را به این شیوه حل کرد. اما اگر مشکلات به اندازه‌ای پیچیده، دارای ابعاد ناشناخته و در برابر راه حل‌ها مقاومت‌هایی وجود داشته باشد، چنین رویکردی موفق نخواهد بود. حکومت‌های توانمند و با ظرفیت بالا می‌توانند به طور مؤثری به چنین مشکلات پیچیده‌ای رسیدگی کنند. این مشکلات به تعاملات، خلاقیت و قابلیت انطباق بیشتر در سراسر فرایند پیاده‌سازی نیاز دارند تا راه حل‌های خاص و منحصر به فرد برای مشکلات پیدا شده و مطابق با زمینه، تطبیق داده شوند. تحول خواهان موفق در بستر چنین زمین مبارزه آشفته‌ای که دائماً در حال تغییر است، مسیری را پیش می‌گیرند که شامل فرایندهایی منعطف می‌شوند که نقش‌آفرینان متعددی را در مسیر همراه می‌سازند و بازخوردهای منظمی در مورد پیشرفت کارها و رویه‌هایی که نیاز به تغییر دارند، ارائه می‌دهند.

با توجه به اینکه، مسئولان در امور سیاست‌گذاری معمولاً پیش از اینکه به درک درستی از مسائشان برسند، به دنبال ارائه راه حل هستند. اغلب راه حل‌ها نیز به صورت تقلیدی از سایر کشورها است و یا برخی از نهادها بسته‌های پیشنهادی راه حل‌های خود را به مسئولان ارائه می‌دهند، اما معمولاً مسئولان در اقدامات لازم برای حل مسئله شکست می‌خورند. بنابراین کسب توانمندی برای دولت‌سازی و انجام اقدامات مؤثر، نیازمند چهار اصل است که به رویکرد «انطباق مداوم مسئله محور (PDIA)» شناخته می‌شود. این چهار اصل، می‌تواند راهنمای رسیدن به موفقیت و هدف باشند؛ زیرا سازمان‌ها با تعریف مسائل، کشف رویه‌های غلبه بر این مسائل و نهایتاً تثبیت و ترکیب این رویه‌ها و استفاده از آن‌ها به عنوان راهی جدید برای کسب و کار، خود را برای اجرای خط‌مشی‌های سازمانی توانمند می‌کنند.

چهار اصل فوق‌الذکر، عبارتند از؛ نخست **مسئله‌محوری**، به این معنا که باید مسئله‌ای را برگزید که مشخص و قابل سنجش باشد و برای غلبه بر آن، نیرو و انگیزه لازم وجود داشته باشد. اصل دوم، **مجاز دانستن انحراف مثبت**. باید روشی تعبیه کرد برای شناسایی کنشگرانی که مجاز به مشارکت در حل مسئله هستند. این مهم مستلزم مجاز بودن افراد، به لحاظ سیاسی و سازمانی برای انجام کارهای به شکل متفاوت است. باید راه‌های جدید را آزمود، لذا ضرورت می‌یابد که برخی افراد از روش‌های گذشته فاصله بگیرند. سوم، این انحراف مستلزم **تکرار و انطباق** است؛ زیرا صرفاً مجاز به انجام روش‌های گذشته موضوعیت ندارد. گفتنی است، انحرافی‌هایی مدنظر است که به حل مسئله کمک می‌کند. باید ایده‌ها را با استفاده از واکنش‌های محیطی و دانش تجربی صیقل داد و سپس با روش‌های مفید و مؤثر انطباق داد. با این کار، در مورد روش‌های حل مسئله، دانش تجربی کسب می‌شود. درنهایت- اصل چهارم- تکثیر رویه‌های سازمانی است، زیرا این رویه‌ها در اثر **اشاعه، تکثیر می‌شوند**. اگر افراد به این باور برسند که این رویه‌ها برای اهداف سازمان مفید هستند، آن‌ها را اقتباس می‌کنند و خود را با آن‌ها انطباق می‌دهند. نمودار (۱) محورهای رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محوری را نشان می‌دهد.



نمودار ۱: محورهای رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور

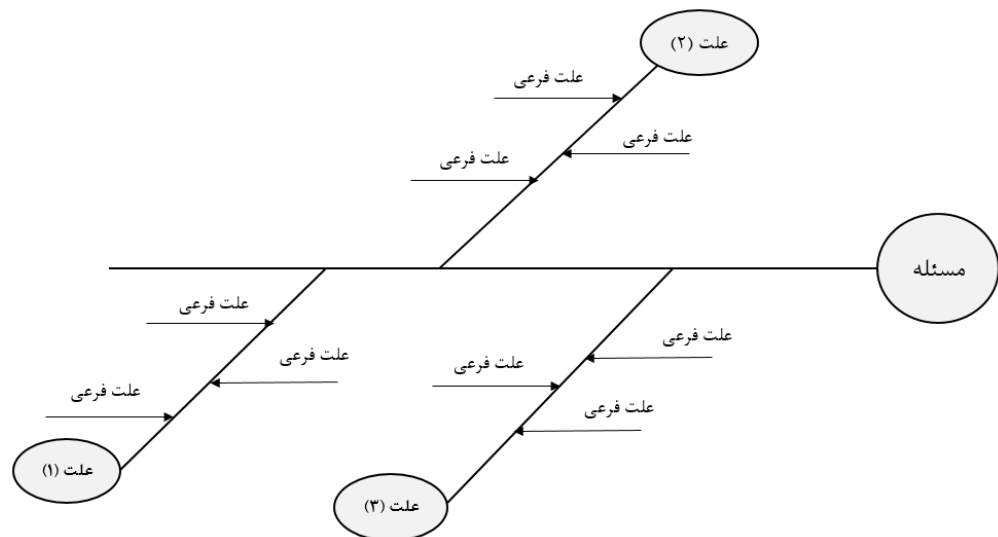
مأخذ: جعبه‌ابزار پی‌دی‌آی‌ای، حل مسائل پیچیده با رویکرد «خودتان» انجام دهید. مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه

در رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور، فرایند طرح مسئله تا کشف راه‌حل‌های مبتنی بر تعامل و بحث‌های گروهی است و در این میان تکنیک‌های «پنج چرا» و «استخوان ماهی» به اعضای گروه کمک می‌کند تا به درک عمیق‌تری از دلایل مسائل‌شان برسند و سپس به دنبال راه‌حل و اقدامات عملی باشند. همواره تعیین و تشخیص صورت مسئله مهم است، اما بسیاری از اوقات سیاست‌گذاران به‌جای تعیین مسئله، به سراغ ارائه راه‌حل‌های تقلیدی و یا انجام کار طبق روال عادی می‌روند و درنهایت مسئله اصلی خودشان را نمی‌توانند حل کنند.

به طور کلی ویژگی‌های یک مسئله آن است که وقتی به آن اندیشیده می‌شود بتوان حداقل سه راه‌حل مختلف برای مسئله مشخص کرد. اگر مسئله‌ای راه‌حل ندارد، پس مسئله واقعی نیست. در بیان مسئله باید به طور مشخص و شفاف درباره مفاهیم، چگونگی شناخت مسئله و اساساً ضرورت و اهمیت سؤال فکر شود. مسئله خوب مسئله‌ای است که تبدیل به عزیمتگاه تغییر شود و حتی کنشگران را برای تحقق تغییر برانگیزاند. حال

در رویکرد انطباق، مداوم مسئله محور "PDIA" تعیین مسئله و اصلاحات مسئله محور برای توانمندسازی دولت مهم است. بدین منظور معمولاً از چندین تکنیک استفاده می‌شود تا فرایند مسئله‌یابی طی شود. ساده‌ترین روش برای تعریف مسئله، ایجاد بستری متفاوت برای تعامل بین دست‌اندرکاران و تصمیم‌سازان است. اینکه تسهیلگر با پرسش سؤال‌های ساده بتواند پاسخ‌های متفاوتی از افراد دریافت کند و بعد با پرسش‌های مکرر از پاسخ‌هایشان و با ایجاد فضای تعاملی متفاوت، افراد را به مشارکت بیشتر در بحث و بررسی موضوع جلب کند تا از درون تعاملاتشان به نقطه آغاز طرح مسئله برسند. در این میان تکنیک «۵ چرا» و یا فرایند پرسیدن مکرر سؤال در بحث‌های گروهی به تجزیه ابعاد مختلف یک موضوع کمک می‌کند تا مسئله واقعی و نقطه آغاز تغییر کشف شود. در این تکنیک دلایل ایجاد مسئله به صورت عمیق ریشه‌یابی می‌شود. مسائل بزرگ به مسائل کوچک با قابلیت ایجاد تغییر، تبدیل می‌شود. تکنیک دیگر که بی‌شابهت به ۵ چرا نیست، ترسیم «استخوان ماهی» یا نمودار «ایشیکاوا» است. ترسیم این نمودار به بصری ساختن مسائل به مخاطب کمک می‌کند، زیرا زیرمجموعه هر یک از دلایل اصلی مسئله و در واقع مسائل فرعی در زیرشاخه‌ها یا استخوان‌های فرعی ترسیم می‌شود تا پیوند دلایل مشخص شود.^۱

نمودار زیر شکافتن مسائل پیچیده در نمودارهای ایشیکاوا را نشان می‌دهد.



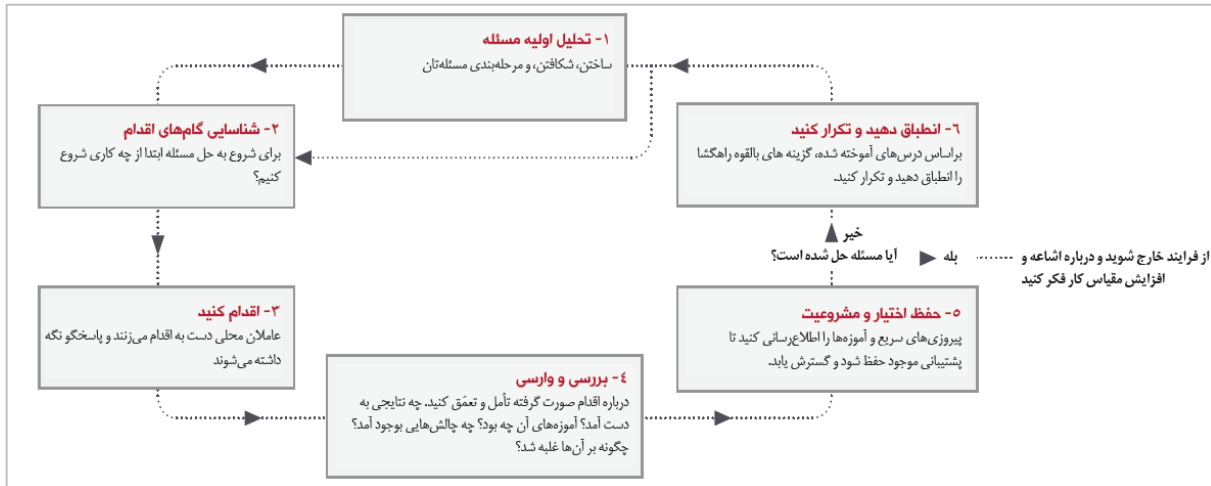
نمودار ۲: شکافتن مسائل پیچیده در نمودارهای ایشیکاوا

مأخذ: کتاب توسعه به مثابه: توانمندسازی حکومت؛ شواهد، تحلیل، عمل

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، در رویکرد فوق‌الذکر، به یادگیری از مسیر طی شده و طراحی گام‌های بعدی بر این اساس تأکید می‌شود. از این‌رو، در نمودار (۳) فرایند «تکرار شونده» به منظور یافتن راه‌حل‌ها مبتنی بر بستر نهادی موجود نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود، همه این ابزارها پویا هستند و باید مرتب بازبینی شده و انطباق پیدا کنند. بر اساس این رویکرد، تفکیکی میان مرحله طراحی و اجرا برای

۱. برای آشنایی بیشتر به کتاب «توسعه به مثابه: توانمندسازی حکومت؛ شواهد، تحلیل، عمل» مت‌اندروز، لنت پریچیت و مایکل وولکاک، انتشارات روزنه و تارنمای مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه رجوع شود.

حل مسائل پیچیده وجود ندارد. این فرایند همزمان و توأمان است که با نهادینه شدن یادگیری تجربی (یادگیری عملی) درون فرایند تکرار رخ می‌دهد. این یک ویژگی مهم اجرای عملی انطباق مداوم مسئله‌محور است. ایده تکرار حول گام‌هایی معین به جای انجام برش‌های بزرگ، برای اندیشیدن مجدد و یادگیری از تجارب است. دانشی که از تجارب پیشین در مواجهه با چالش‌ها و فراهم شدن فرصت‌ها به دست می‌آید دانش ضمنی نامیده می‌شود. کسب این دانش، به تبیین مسیر طی شده کمک می‌کند و به شناسایی گام‌های بعدی منجر می‌شود.



نمودار ۳: فرایند رویکرد انطباق مداوم مسئله‌محور

مأخذ: جعبه‌ابزار پی‌دی‌آی‌ای، حل مسائل پیچیده با رویکرد «خودتان انجام دهید». مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه

به نظر می‌رسد مهم‌ترین پیام رهیافت تکرارشونده این است که به جای دنبال کردن یک رهیافت خطی طولانی‌مدت که می‌تواند به نتیجه نامطلوبی - که ممکن است تغییر آن در مرحله بعدی پیچیده باشد - بینجامد، جریان‌های کاری دنبال شود که در تلاش برای تشخیص نتایج موفقیت‌آمیز بتوان به سرعت از طریق چندین تکرار اجرا کرد.

ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد به دلیل ماهیت پیچیده آن، بدون داشتن برنامه با رویکرد «انطباق، مداوم مسئله‌محور» نمی‌تواند قرین به توفیق باشد. تجارب بین‌المللی و داخلی مؤید این مهم است. به عنوان نمونه، از سال ۱۳۸۰ به این سو، در پی فرمان هشت (۸) ماده‌ای مقام معظم رهبری نهادهای مبارزه با فساد در ایران تشکیل شدند. اولین نهادی که تحت این عنوان تأسیس شده است «ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و مالی» است^۱. اعضای این ستاد از قوای سه‌گانه هستند و سابقه فعالیت آنان امروزه بالغ بر بیست (۲۰) سال است. در ادامه در دهه‌های هشتاد و نود شمسی نهادهای مختلفی با اهداف و مأموریت متفاوتی در حوزه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد شکل گرفتند.

جدول (۲) نهادهای شکل گرفته در ایران به منظور ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد را نشان می‌دهد. همانطور که ملاحظه می‌شود بیش از ده (۱۰) نهاد با وابستگی‌های سازمان و ماهیت‌های متفاوت در برهه‌های

۱. ذکر این نکته ضروری است، پیش از این نهاد، هیئت‌های عالی نظارت که بر اساس قانون هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری در سال ۱۳۷۲ تشکیل شده بودند به معنای عام کلمه به تخلفات و فساد رسیدگی می‌کردند، اما مشخصاً مختص فساد تلقی نمی‌شوند (کریمی و امتی ۱۳۹۷).

مختلف شکل گرفته‌اند. این در حالی است که بر اساس شاخص ادراک فساد، ایران در سال ۲۰۲۰ میلادی در میان ۱۸۰ کشور، در جایگاه ۱۴۶ جهان قرار دارد. لازم به ذکر است، نقدهایی به این شاخص وجود دارد و گاهی نهادهای رسمی در ایران، صحت این شاخص را زیر سؤال برده و آن را به رسمیت نمی‌شناسند. هدف از استناد به آن نیز، در دسترس نبودن شاخص دیگری که بتواند تصویر روشنی از ابعاد مسئله را مشخص نماید، بوده است. شاخص ادراک فساد، شاخص سالانه سازمان شفافیت بین‌الملل برای سنجش فساد بین‌المللی است. این شاخص بر اساس نظرسنجی از دیدگاه کارشناسان تجاری در حدود ۱۸۰ کشور و منطقه است. بر اساس نتایج نظرسنجی‌ها، کشورها و مناطق در مقیاس صفر (فاسد زیاد) تا ۱۰۰ (بسیار تمیز) رتبه‌بندی شده‌اند. شاخص ادراک فساد از زمان انتشار اولیه خود در سال ۱۹۹۵، منبعی حیاتی برای سیاست‌گذاران، محققان، سرمایه‌گذاران و سازمان‌های غیردولتی بوده است که در مبارزه با فساد سرمایه‌گذاری کرده‌اند. به بیان دیگر، در دیگر کشورها، سرمایه‌گذاران و فعالان اقتصادی و اجتماعی از منظر شاخص‌های بین‌المللی به دیگر کشورها و ارزیابی آنان می‌پردازند که یکی از آن‌ها، شاخص یاد شده است.

جدول ۱: نهادهای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در ایران

ردیف	سازمان	وابستگی سازمانی	سال تأسیس	ماهیت سازمان	تقسیم‌بندی بر اساس اقدامات
۱	هیئت‌های عالی نظارت	قوه قضائیه / زیرمجموعه سازمان بازرسی کل کشور با همکاری قوه مجریه	۱۳۷۲	دولتی	نهاد تخصصی اجرا
۲	ستاد هماهنگی مبارزه با فساد اقتصاد مالی	مستقل / متشکل از نمایندگان سه قوه	۱۳۸۰	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری از فساد
۳	مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد قوه قضائیه	قوه قضائیه / زیرمجموعه سازمان بازرسی کل کشور	۱۳۸۷	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری از فساد
۴	شورای عالی مقابله و پیشگیری از جرائم پول‌شویی و تأمین مالی تروریسم	قوه مجریه / متشکل از قوه مجریه و قضائیه	۱۳۸۷	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری و اجرا
۵	مراجع ملی کنوانسیون مبارزه با فساد	قوه مجریه / زیرمجموعه وزارت دادگستری	۱۳۸۹	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری از فساد
۶	کمیته مبارزه با فساد و قلب و پول‌شویی دیوان محاسبات کل کشور	قوه مقننه / زیرمجموعه دیوان محاسبات کشور	۱۳۹۰	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری از فساد
۷	اداره مبارزه با پول‌شویی در بانک‌ها	قوه مجریه / زیرمجموعه بانک مرکزی	۱۳۹۰	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری و اجرا
۸	شورای دستگاه‌های نظارتی کشور	مستقل / متشکل از نمایندگان سه قوه	۱۳۹۱	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری از فساد
۹	کمیته سلامت اداری و صیانت از حقوق مردم	قوه مجریه / تأسیس در تمام وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی	۱۳۹۲	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری و اجرا
۱۰	کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات	قوه مجریه / زیرمجموعه وزارت فرهنگ	۱۳۹۳	دولتی	نهاد چندمنظوره
۱۱	فراکسیون شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصادی و انضباط مالی	قوه مقننه	۱۳۹۵	دولتی	نهاد تخصصی پیشگیری از فساد

۱۲	کمیته شفافیت و شهر هوشمند شورای شهر تهران	شورای شهر تهران / ذیل کمیسیون برنامه و بودجه شورای شهر	۱۳۹۶	دولتی	نهاد چندمنظوره
۱۳	ستاد شفافیت‌سازی سازمان بهزیستی	قوه مجریه / زیرمجموعه سازمان بهزیستی	۱۳۹۷	دولتی	نهاد چندمنظوره

مأخذ: کریمی و امتی (۱۳۹۷)

ذکر این نکته ضرورت دارد که نهادسازی برای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد در الگوهای توسعه و نظریات حکمرانی خوب جایگاه ویژه‌ای دارد، اما این مهم به تنهایی منجر به موفقیت نخواهد شد. از دیگر سو، نهادسازی در حوزه یاد شده نیز با انتقادهایی مواجه است. به طور خلاصه این انتقادات در سه حوزه دسته‌بندی می‌شوند. نخست، منتقدان بر این باورند که تأسیس نهادهای تخصصی مقابله با فساد خود مستلزم هزینه‌های بسیار زیادی است و تعدد این نهادها نیز در بخش‌های مختلف این هزینه‌ها را افزایش می‌دهد. انتقادهای دسته دوم بروز انزوا، موانع و رقابت منفی میان این نهادها و نهادهایی همکار آنان را دربر می‌گیرد. بر اساس این دیدگاه، موانع متعددی پیش‌روی نهادهای نوپدید شکل خواهد گرفت؛ که رقابت منفی را موجب می‌شود و به سادگی روند فعالیت‌ها را با مشکلات جدی روبه‌رو خواهد کرد؛ درنهایت انتقادهای دسته سوم نیز ناظر به ماهیت سازمان است. منتقدان بر این باور هستند که نهادهای مقابله با فساد نیز دقیقاً دیر یا زود به همان بلایی که سایر نهادها در موضوع فساد دچار آنند، مبتلا خواهند شد.

۱- فرایند مشارکتی ایجاد ابزارها، فرایندها و شاخص‌های مرتبط با سلامت اداری و مقابله با

فساد

فرایند مشارکتی احصاء شاخص‌های سلامت اداری و مقابله با فساد به شرح نمودار ۴ است:



نمودار ۴: فرایند مشارکتی احصاء شاخص‌های سلامت اداری و مقابله با فساد

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۱-۱- طرح پژوهش کیفی

روش پژوهش کیفی زمانی که نیاز به تکیه بر تجربیات و ادراک افراد است و نیز یافتن معنایی که آنها به یک مشکل اجتماعی یا انسانی نسبت می‌دهند، می‌تواند به عنوان یک رویکرد اکتشافی مورد استفاده قرار گیرد (Creswell & Pot, 2018). تحقیقات مشارکتی جامعه‌محور بر مشارکت اعضای جامعه در تمام جنبه‌های فرایندهای تحقیقاتی و به اشتراک گذاشتن دانش، تخصص، تصمیم‌گیری و مالکیت تأکید می‌کند (Holkup)

(et al., 2004) و بنابراین، چارچوبی ایده‌آل برای پژوهشی است که در پی تحلیل تجربه و ادراک ذینفعان سازمان‌های اداری از فساد و سلامت اداری است.

از حیث معرفت‌شناختی، روش مطالعه کیفی بر این اصل استوار است که بهترین شیوه برای فهم هر پدیده‌ای، در نظر گرفتن آن در زمینه یا بستر اجتماعی، فرهنگی و سازمانی می‌باشد که در آن واقع شده است. لذا آگاهی از تجربه و ادراک فساد مستلزم وارد شدن در محیط و تجربه زیست زندگی اجتماعی روزمره افراد، گروه‌ها، سازمان‌ها و جوامع و مشارکت با آنان برای درک و تحلیل مسائل است. به کارگیری روش‌های کیفی به پژوهشگر این امکان را می‌دهد که ماهیت برساختگرایانه پدیده‌های اجتماعی مانند پدیده ذوابعد فساد را دریابد. طرح حاضر نیز بر ورود به سازمان‌های عمومی و بررسی فرایندهای مرتبط با فساد و سلامت اداری به شیوه‌ای مشارکتی می‌باشد. همچنین این طرح بر به کارگیری گروه مشاوره‌ای^۱ (Brooks et al. 2015) مشتمل از متخصصانی که تاکنون در حوزه فساد و سلامت اداری کار شاخص‌سازی را انجام داده‌اند، استوار است. گام‌های مختلف این طرح در پایین توضیح داده شده است:

گام اول، مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای: این فرایند ابتدا با مطالعات اسنادی و کتابخانه‌ای آغاز شده و به بررسی مدل‌ها، شاخص‌ها و مفاهیمی که برای سنجش سلامت اداری و مقابله با فساد تاکنون استفاده شده می‌پردازد. خروجی این مرحله از پژوهش، مفاهیم اولیه شاخص‌ها و مدل‌هایی است که تاکنون برای شاخص‌سازی مقابله با فساد و سلامت اداری سازمان‌های دولتی مورد استفاده قرار گرفته‌اند. پس از مطالعه ابتدایی، مدل پیشنهادی «ارزیابی سلامت اداری برای سازمان‌های دولتی»^۲ و «ارزیابی مقابله با فساد»^۳ کمیسیون مقابله با فساد و حقوق مدنی ای سی آر سی^۴ است.

گام دوم، تدوین راهنمای مصاحبه و مصاحبه‌نامه: «راهنمای مصاحبه» فرایند مصاحبه و تعامل با پاسخگو را سازماندهی می‌کند. به فراخور گروه‌های مختلف پاسخ‌دهندگان، می‌توان ویرایش‌های مختلفی از مصاحبه‌نامه آماده نمود. راهنمای مصاحبه این پژوهش شامل سؤال‌هایی کاملاً باز است مانند سؤال‌هایی برای حصول به شناخت عوامل مؤثر فردی، اجتماعی، ارتباطی، سازمانی و فرهنگی مؤثر بر فساد و سلامت اداری و زمینه‌های بروز فساد اداری در دستگاه مورد بررسی؛ سؤال‌هایی مربوط به راهکارها، فرایندها و راهبردهای مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری. همچنین از پرسش‌شوندگان خواسته می‌شود محورها و مفاهیم مدل مستخرج از گام اول را اولویت‌بندی کنند.

گام سوم، تعیین نمونه پژوهش: نمونه این پژوهش، مطلعان کلیدی شامل مدیران ارشد، بازنشستگان، کارشناسان، مدیران بخش‌های حراست، بازرسان تخصصی دستگاه‌های مربوطه، صاحب‌نظران دانشگاهی مرتبط

1. Advisory group
 2. Integrity Assessment model
 3. Anti-Corruption Initiative Assessment
 4. Anti-corruption & Civil Rights Commission (ACRC)- South Korea

با آنها، ناظران افتخاری مردمی و ارباب رجوعان و پیمانکارانی که به نحوی با دستگاه مورد بررسی در ارتباط بوده‌اند.

گام چهارم، جذب مشارکت کنندگان: پس از تهیه فهرست مقدماتی از مطلعان کلیدی و مشورت با خبرگان معرفی شده از سوی دستگاه مورد بررسی از نمونه‌گیری مبتنی بر شبکه‌های زنجیره‌ای استفاده می‌شود. این نوع نمونه‌گیری را گلوله برفی^۱ و پاسخگومحور^۲ نیز می‌نامند. این نمونه‌گیری بر زنجیره‌ای از روابط اجتماعی^۳ استوار است و بر اساس تشخیص، خواست و معرفت اجتماعی مشارکت کنندگان انجام می‌شود (Parker and Geddes, 2017)

شیوه نمونه‌گیری چنین است که هر مشارکت کننده پژوهشگر را به مشارکت کنندگان بعدی هدایت می‌کند. فرایند مصاحبه با انتخاب و جذب تصادفی یا هدفمند یک فرد از جامعه هدف آغاز می‌شود و با معرفی مشارکت کنندگان اولیه به سمت دیگر افراد جامعه هدف هدایت می‌شود. فرایند جذب پاسخگویان تا آنجایی ادامه می‌یابد که پژوهشگر به این نتیجه برسد که به اشباع^۴ یا تراکم کافی اطلاعاتی رسیده است (عابدی جعفری و همکاران، ۱۳۹۵).

گام پنجم، انجام مصاحبه با افراد مطلع کلیدی:^۵ مصاحبه با افراد مطلع کلیدی نوعی مصاحبه کیفی برای کسب اطلاع از اشخاصی به کار می‌رود که نسبت به موضوع مورد نظر اطلاعات و اشراف داشته و یا از تجربیات ارزشمندی در آن زمینه برخوردارند. خروجی این مرحله، داده‌های مرتبط با معرف‌های شاخص‌ها و اولویت‌بندی آنها است.

گام ششم، تحلیل داده‌های جمع‌آوری شده: برای تحلیل داده‌های کیفی می‌توان از نرم‌افزار اطلس تی آی یا انویوو استفاده کرد. خروجی این گام، اولویت‌بندی و جرح و تعدیل مفاهیم مورد استفاده در شاخص‌ها است.

گام هفتم: تولید و ترکیب معرف‌های شاخص می‌باشد. خروجی آن وزن‌ها و ترکیب معرف‌های شاخص‌ها و امتیازدهی به آنهاست.

گام هشتم، اجرای پیمایش شاخص: در این گام، پیمایش به صورت پایلوت اجرا شده تا شاخص‌های عددی و دسته‌بندی به دست بیاید.

گام نهم، ارزیابی‌های ادواری بوده که شامل گزارش و تحلیل بازنگری در مقیاس‌بندی، وزن‌دهی و جرح و تعدیل شاخص‌ها و معرف‌ها است.

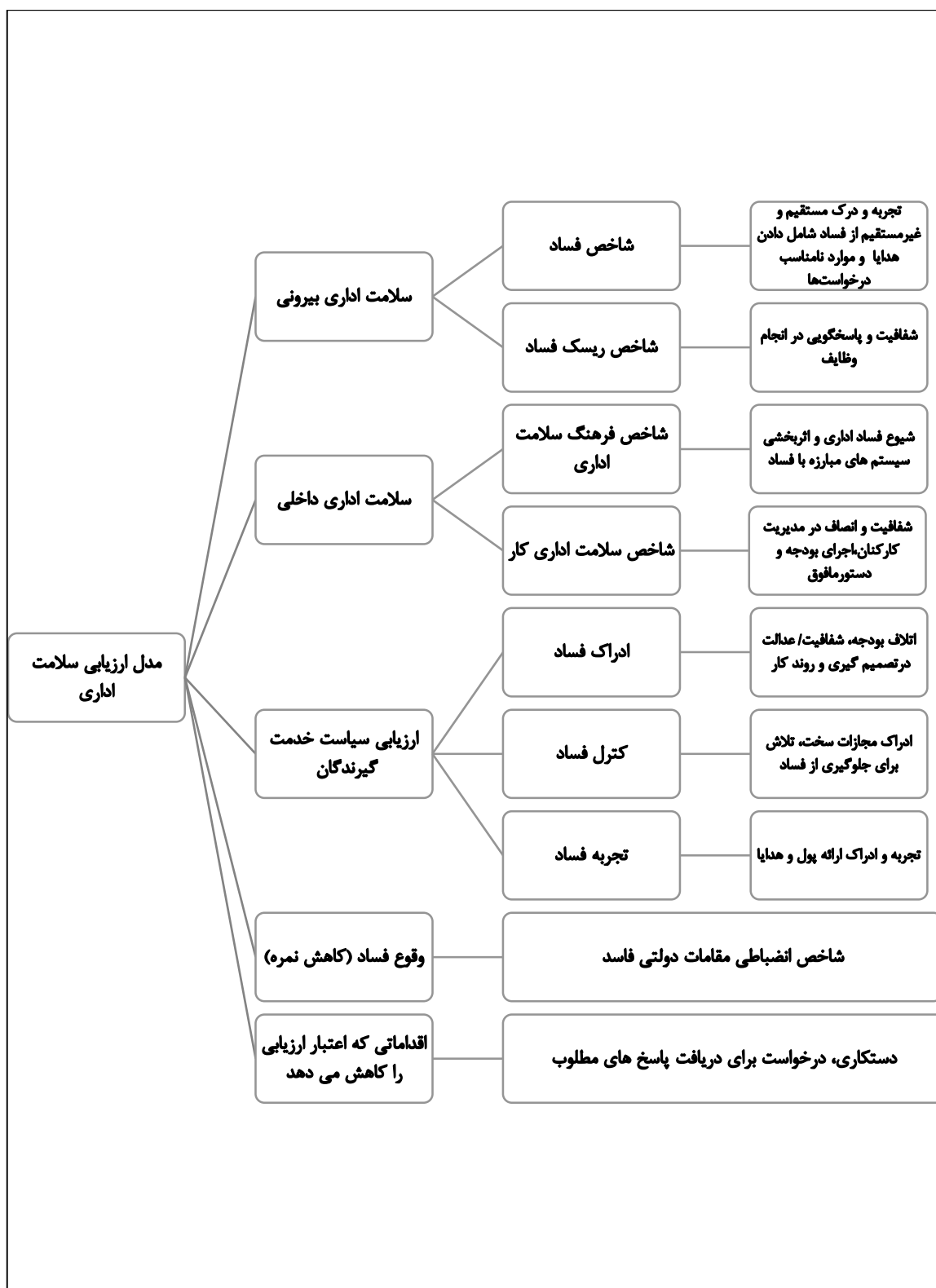
1. Snowball/Networks-based Sampling
2. Respondent-driven Sampling
3. Chained/Chained Networks Sampling
4. Saturation
5. Key Informant Interview (KII)

۱-۲- مدل ارزیابی سلامت اداری برای دستگاه‌های دولتی

«کمیسیون مقابله با فساد و حقوق مدنی»، ارزیابی سلامت اداری برای دستگاه‌های دولتی را در سال ۲۰۰۲ آغاز کرد تا میزان و علل فساد در هر سازمان دولتی را ارزیابی کند و خط‌مشی‌هایی برای جلوگیری از فساد تعیین نماید. مدل ارزیابی سلامت اداری برای دستگاه‌های دولتی شاخصی جامع است که نه تنها میزان سلامت اداری دستگاه‌های دولتی را ارزیابی بلکه آمار موارد فساد هر سازمان را نیز نشان می‌دهد. کارآمدی مدل ارزیابی سلامت اداری در پیشگیری از فساد در بخش دولتی در سطح بین‌المللی شناخته شده است. این مدل جایزه اول خدمات دولتی سازمان ملل متحد را در پیشگیری از فساد در بخش دولتی در سال ۲۰۱۲ کسب کرد. کمیسیون مقابله با فساد و حقوق مدنی در حال حاضر به کشورهای در حال توسعه در منطقه آسیا و اقیانوسیه از جمله اندونزی، تایلند، مالزی، ویتنام و مغولستان کمک‌های فنی مرتبط با ارزیابی سلامت اداری ارائه می‌کند.

اکثر سیستم‌ها و شاخص‌های موجود تشخیص فساد بر روی افراد «نامشخص» انجام شده‌اند و به جای تجربه فساد مبتنی بر درک آن‌ها از فساد بوده‌اند، اما افراد مختلف می‌توانند معیارهای روانی متفاوتی برای درک میزان فساد داشته باشند. به دلیل این محدودیت‌ها، بسیاری از مطالعات، عینی بودن نتایج مرتبط با ارزیابی‌های ادراک فساد را زیر سؤال برده‌اند. علاوه بر این، سیستم‌های موجود از واحدهای گسترده تحلیلی مانند مالیات و آموزش استفاده می‌کردند. بدون بررسی بیشتر واحدهای مستعد فساد، شناسایی دقیق گلوگاه‌ها، علل و مصادیق خاص فساد دشوار است. به همین دلیل، نتایج نظرسنجی‌های مبتنی بر ادراک فساد نمی‌توانند به اندازه کافی به سیاست‌های مبارزه با فساد تبدیل شوند.

برای تشویق سازمان‌های دولتی به کار داوطلبانه برای بهبود و ارزیابی سلامت اداری خود و یافتن گلوگاه‌های فساد، مدل ارزیابی سلامت اداری میزان تجربه و ادراک فساد را به وسیله افرادی که فساد را در ارتباط با خدمات دولتی تجربه کرده‌اند مانند کارمندان، ذینفعان و خدمات‌گیرندگان دستگاه‌های دولتی ارزیابی می‌نمایند. اجزای اصلی این ارزیابی در نمودار ۵ ترسیم شده است:



نمودار ۵: فرایند ارزیابی سلامت اداری

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۱-۳- طرح ارزیابی مقابله با فساد

طرح ارزیابی مقابله با فساد از سال ۲۰۰۲ به منظور بررسی مناسب بودن و اثربخشی طرح‌های مبارزه با فساد ایجاد شد که از پنج حوزه تشکیل شده است: ۱- زیرساخت‌های مبارزه با فساد؛ ۲- افزایش شفافیت و اعتبار سیاست‌ها؛ ۳- ریشه‌کن کردن عوامل فسادزا؛ ۴- بهبود فرهنگ سلامت اداری در بخش عمومی؛ و ۵- تشویق مبارزه با فساد. معیارها و محورهای این شاخص در جدول ۲ نشان داده شده است:

جدول ۲: شاخص‌های ارزیابی با فساد

شاخص	بخش	ارزیابی
ایجاد سیستم‌های تشویقی سلامت اداری و تقویت داخلی ساز و کارهای مقابله با فساد	۱- ایجاد زیرساخت‌های نهادی برای مبارزه با فساد	الف- تمایل و تلاش‌های انجام شده در مبارزه با فساد
ارتقای خود-بازرسی و تشخیص فساد		
تشدید مجازات‌های فساد		
بهبود سطوح مبارزه با فساد و سلامت اداری دستگاه‌های وابسته	۲- بهبود شفافیت و قابلیت اطمینان سیاست‌ها	
شفافیت اداری رویه‌ها و پایایی اجرای سیاست		
افشای هزینه‌های ارتقای سازمان		
عملکرد سلامت اداری و حاکمیت عمومی - خصوصی	۳- حذف عوامل فسادزا	
اجرای وظایف توصیه شده برای ارتقای نهادی		
پرداختن به گلوگاه‌های فساد		
اجرای طرح‌های مقابله با فساد	۴- ارتقای آگاهی و فرهنگ سلامت اداری در بخش عمومی	
تمایل و تلاش رئیس سازمان و مسئولان عالی‌رتبه		
ارتقای آموزش سلامت اداری		
گسترش و اتخاذ شیوه‌های برتر مبارزه با فساد	۵- پیشگیری از فساد و ترویج افشاگری (سوت‌زنی)	
نهادینه سازی برای جلوگیری از نقض قوانین		
ترویج افشاگری و حمایت از افشاگران		
حفاظت از گزارشگران فساد و ارتقای گزارش دهی در مورد تقلب در استفاده از منابع عمومی، رفاهی و بارانه‌ها	۱. نمرات سلامت اداری	ب- پیشگیری از فساد
ارتقای نمره سلامت اداری		
پیشگیری از وقوع فساد	۲. وقوع فساد	ج- همکاری در اجرای طرح‌های مقابله با فساد

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۲- شاخص ادراک فساد

شاخص ادراک فساد کشورها را بر اساس میزان فسادی که توسط مقامات رسمی حوزه عمومی و سیاست‌گذاران ادراک شده‌اند، رتبه‌بندی می‌کند.^۱ این شاخص شاخصی است ترکیبی که بر اساس داده‌های پیمایشی که توسط نهادهای مستقل و مشهور گردآوری شده‌اند، ساخته شده است. در این گزارش فساد سوءاستفاده از منصب رسمی برای کسب منافع خصوصی تعریف شده است (Lambdsdorff, 2007, 16). به همین اعتبار پیمایش‌هایی که برای تجمیع این شاخص صورت می‌پذیرند متضمن پرسش‌هایی هستند در رابطه با سوءاستفاده از اقتدار عمومی برای کسب سود شخصی. این شاخص کشورها را در مقیاس ۰ تا ۱۰ رتبه‌بندی می‌کند که در آن صفر نماینده بالاترین درجه فساد است. از آنجاکه منابع داده‌ای به کار رفته در این شاخص مقیاس‌های خاص خود را دارند، پیش از آن که امتیازهای هر منبع در شاخص استفاده گردد باید استاندارد شود (Rohwer, 2009).

در ادامه اهم پرسش‌هایی که در شاخص ادراک فساد سال ۲۰۲۱ مورد استناد بوده‌اند در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳: پرسش‌های استفاده‌شده برای بساخت شاخص ادراک فساد ۲۰۲۰

نام مؤسسه	نوع ارزیابی	جمعیت آماری	پرسش‌ها
African Development Bank Country Policy and Institutional Assessment 2018	ارزیابی نخبگان	پرسش از نخبگان - ۵۴ کشور آفریقایی	<ul style="list-style-type: none"> مسئولیت‌پذیری مجریان در نظارت بر عملکرد نهادها و کارمندان دولتی دسترسی جامعه‌ی مدنی به اطلاعات مربوط به بخش عمومی نفوذ منافع خصوصی در امور عمومی <p>✓ نمره از ۱ (سطح پایین فساد) تا ۶ (سطح بالای فساد)</p>
Bertelsmann Stiftung Sustainable Governance Indicators 2020	ترکیبی از داده‌های کمی و ارزیابی نخبگان (کیفی)	پرسش از نخبگان - ۴۱ کشور اروپایی	<ul style="list-style-type: none"> افراد شاغل در بخش عمومی تا چه اندازه از مقام خود برای منافع شخصی بهره‌برداری می‌کنند؟ <p>✓ عدد از ۱ (سطح بالای فساد) تا ۱۰ (سطح پایین فساد)</p>
Bertelsmann Stiftung Transformation Index 2020	پیمایش از نخبگان	پرسش از نخبگان	<ul style="list-style-type: none"> مقامات رسمی که از مقام خود برای منافع شخصی بهره‌برداری می‌کنند تا چه اندازه تحت تعقیب قرار می‌گیرند و مجازات می‌شوند؟ تا چه اندازه دولت در مهار فساد موفق است؟ <p>✓ عدد از ۱ (سطح بالای فساد) تا ۱۰ (سطح پایین فساد)</p>

^۱ شفافیت بین‌الملل شاخص دیگری نیز دارد به نام شاخص فساد جهانی (Global Corruption Barometer) که برخلاف شاخص ادراک فساد، بر تصورات و ادراکات عموم مردم تأکید می‌ورزد.

<ul style="list-style-type: none"> • آیا رویه‌های روشنی برای تخصیص و استفاده از منابع عمومی وجود دارد؟ • آیا منابع عمومی توسط مقامات رسمی برای اهداف خصوصی یا حزبی مورد استفاده قرار می‌گیرند؟ • آیا منابع خاصی وجود دارند که هیچ نظامی برای مسئولیت‌پذیری در قبال آنها وجود نداشته باشد؟ • آیا منابع عمومی، در یک نگاه کلی، مورد سوءاستفاده قرار می‌گیرند؟ • آیا خدمات مدنی حرفه‌ای و ذی‌ربطان آن مستقیماً توسط دولت تعیین می‌شوند؟ • آیا پیکره اجرایی مستقلی برای مدیریت منابع عمومی وجود دارد؟ • آیا پیکره حقوقی مستقلی برای بررسی سوءاستفاده‌ی مقامات رسمی وجود دارد؟ • آیا رسم یا عرف یا سنتی برای پرداخت رشوه به منظور تضمین قراردادهای و جلب نظر وجود دارد؟ ✓ اعداد از ۰ (سطح پایین فساد) تا ۴ (سطح بالای فساد) 	<p>پرسش از نخبگان - بیش از ۱۳۱ کشور</p>	<p>ارزیابی ریسک بر اساس نشانگرهای کمی و کیفی</p>	<p>Economist Intelligence Unit Country Risk Service 2020</p>
<ul style="list-style-type: none"> • آیا دولت برنامه‌ها ضدفساد مؤثری را پیاده‌سازی می‌کند؟ • آیا اقتصاد ملی از مداخلات دولتی مفرط آزاد است؟ • آیا دولت از مقررات دیوان‌سالارانه زائد و سایر کنترل‌هایی که فرصت‌های فسادزا پدید می‌آورند آزاد است؟ • آیا محدودیت‌های مؤثر برای مشارکت مقامات دولتی در حیات اقتصادی وجود دارد؟ • آیا قوانین مکفی برای افشاگری مالی و مدیریت تعارض منافع وجود دارد؟ • آیا دولت شغل‌ها و قراردادهای در روزنامه‌های رسمی عیان می‌سازد؟ • آیا دولت فرایند اداری و حقوقی مؤثری برای پیشگیری، تشخیص و پیگیری فساد در مقامات رسمی و عمومی اختیار می‌کند؟ • آیا سوت‌زنان، فعالان ضدفساد، ممیزان و روزنامه‌نگاران تحت حمایت‌های حقوقی مناسب قرار می‌گیرد تا نسبت به گزارش موارد فسادآمیز احساس ایمنی کنند؟ • آیا دعاوی مربوط به فساد به طور گسترده رسانه‌ای می‌شوند؟ • آیا عرصه عمومی تساهل بالایی برای فساد رسمی دارد؟ ✓ نمره از ۱ (سطح پایین فساد) تا ۷ (سطح بالای فساد) 	<p>پرسش از نخبگان - ۲۹ کشور</p>	<p>ارزیابی نخبگان</p>	<p>Freedom House Nations in Transit 2020</p>

بررسی برنامه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد (شبه نامه تدوین شاخص‌ها و ابزارهای سلامت اداری)

<ul style="list-style-type: none"> • ریسک مواجهه افراد/ شرکت‌ها با ارتشا و شکل‌های دیگر فساد ✓ نمره از ۱ (سطح بالای فساد) تا ۵ (سطح پایین فساد) 	۲۰۴ کشور	ارزیابی از نخبگان کسب‌وکار و تجارت	Global Insights Business Conditions and Risk Indicators 2019
<ul style="list-style-type: none"> • وجود یا غیاب ارتشا و فساد ✓ نمره از ۰ (سطح بالای فساد) تا ۱۰ (سطح پایین فساد) 	۶۳ کشور	پیمایش افراد اجرایی	IMD World Competitiveness Yearbook 2020
<ul style="list-style-type: none"> • نمره فساد در کشوری که در آن زندگی می‌کنید چیست؟ ✓ نمره از ۰ (سطح پایین فساد) تا ۱۰ (سطح بالای فساد) 	۱۵ کشور از آسیا-اقیانوسیه	پیمایش افراد اجرایی	Political and Economic Risk Consultancy 2020
<ul style="list-style-type: none"> • در کشور شما، اینکه یک بنگاه پرداخت‌های مستند نشده یا رشوه‌خواری در رابطه با صادرات/ واردات، امکانات عمومی، پرداخت‌های مالیاتی، بهره‌گیری از قراردادهای عمومی و بهره‌گیری از جهت‌گیری‌های حقوقی. قضایی، داشته باشد چقدر است؟ ✓ نمره از ۱ (سطح بالای فساد) تا ۷ (سطح پایین فساد) 	۱۳۴ کشور	ارزیابی از نخبگان کسب‌وکار و تجارت	World Economic Forum Executive Opinion Survey 2019
<ul style="list-style-type: none"> • مقامات رسمی در بخش‌های اجرایی از مقام رسمی خود برای منافع خصوصی استفاده می‌کنند؟ • مقامات رسمی در بخش‌های حقوقی از مقام رسمی خود برای منافع خصوصی استفاده می‌کنند؟ • مقامات رسمی در بخش‌های نظامی و انتظامی از مقام رسمی خود برای منافع خصوصی استفاده می‌کنند؟ • مقامات رسمی در بخش مقننه از مقام رسمی خود برای منافع خصوصی استفاده می‌کنند؟ <p>✓ نمره ۰ (غیاب فساد) و ۱ (وجود فساد)</p>		پیمایش نخبگان	World Justice Project Rule of Law Index 2019

Sorce: <https://www.transparency.org/>

با نگاهی به این پرسش‌ها می‌توان دید که برخی از آن‌ها به مقوله ادراک فساد مربوط می‌شوند و برخی دیگر نیز به پدیده تجربه فساد ناظر هستند. در جدول ۴ با توجه به ماهیت و محتوای پرسش‌های پیش‌گفته و با عنایت به فحوای مطالعاتی که در ایران در این زمینه صورت گرفته است (محمدی، ۱۳۹۶؛ امیری و همکاران، ۱۳۹۴؛ فاضلی، ۱۳۸۵)، مجموعه‌ای از پرسش‌های پیشنهادی برای پیاده‌سازی پیمایش طرح شده‌اند.

جدول ۴: پرسش‌های پیشنهادی برای سنجش ادراک فساد و تجربه فساد در سطح عمومی/ دستگاهی

پرسش‌شونده	نمونه	نقش‌مایه	بعد
کارکنان دستگاه	آیا در ۴ سال گذشته، فساد در این اداره روندی افزایش یافته است؟	تصور نسبت به روند فساد در یک دوره گذشته	ادراک فساد
کارکنان/ ارباب رجوع	سطح رواج فساد در این دستگاه چه اندازه است؟ (مقیاس)	تصور از رواج فساد	
کارکنان/ ارباب رجوع	آیا فساد در این دستگاه به نحوی نظام‌مند صورت می‌پذیرد؟	تصور از نظام‌مند بودن فساد	

ارباب رجوع	کدام‌یک از مصادیق فساد در این دستگاه وزن بیش‌تری دارند (ارتشا، اختلاس، اخاذی، تدلیس)؟	تصور از وزن مصادیق	
مردم	آیا دولت در مبارزه با فساد موفق است؟	تصور از اقدامات فسادستیزانه‌ی دولت	
ارباب رجوع	آیا تا به حال مورد درخواست برای پرداخت رشوه قرار گرفته‌اید؟	درخواست و پرداخت رشوه	تجربه فساد
ارباب رجوع	آیا تا به حال مورد برای صدور مجوز از شما پرداخت غیرقانونی خواسته شده؟	فساد در صدور مجوز	
ارباب رجوع/ کارکنان	میزان وجود واسطه‌گرها/ سوداگران در ترتیبات اداری/ اجرایی دستگاه چگونه است؟ (مقیاس)	حضور واسطه‌ها	
ارباب رجوع/ کارکنان	آیا تا به حال وجود خویشاوندسالاری را در ترتیبات اداری/ اجرایی دستگاه تجربه کرده‌اید؟	تجربه‌ی خویشاوندسالاری	
ارباب رجوع	آیا تابعه حال برای انجام امری از شما اخاذی شده است؟	تجربه‌ی اخاذی	
کارکنان	آیا تا به حال موردی از اختلاس را در این دستگاه تجربه کرده‌اید؟	تجربه‌ی اختلاس	
کارکنان	آیا تابعه حال با موردی مواجه شده‌اید که در آن افراد فاسد تحت پیگرد قانونی قرار گرفته و مجازات شده باشند؟	تجربه‌ی پیگرد قانونی فساد	

مأخذ: یافته‌های پژوهش

این پرسش‌ها را می‌توان بسته به مقتضیات اداری و ساختار سازمانی هر دستگاه تغییر داد و به پرسش‌های دقیق‌تری که به سنجش ادراک فساد در دستگاه مربوطه ناظر باشد رسید. این گام مستلزم بررسی این پرسش‌ها توسط کارگروه شکل گرفته در هر دستگاه و جرح و تعدیل عبارت‌پردازی پرسش‌ها با توجه به مقتضیات سازمانی است. گام‌های پسینی که در پی این جرح و تعدیل می‌آیند در نمودار (۶) صورت‌بندی شده‌اند.

احصای پرسشها با توجه به پرسشهای مورد استفاده در شاخص‌های ادراک فساد
طرح اولیه پرسشنامه کلی
ارسال به کارگروه دستگاهها و اخذ بازخورد
اصلاح و تدوین پرسشنامه نهایی
ارسال به کارگروه دستگاه جهت پیاده‌سازی و اجرا
اخذ نتایج حاصل از پرسشنامه
نرمال‌سازی و تعیین نمره دستگاه
رتبه‌بندی دستگاهها
تحلیل نقاط قوت و ضعف هر دستگاه با محوریت بررسی کارگروه دستگاه

نمودار ۶: فرایند بررسی شاخص ادراک فساد

مأخذ: یافته‌های پژوهش

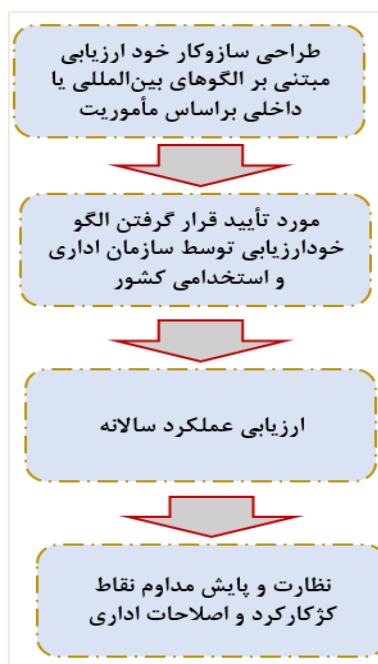
۳- ابزارهای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد

بانک جهانی با تمرکز بر موضوع فساد در حاکمیت، فساد را سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به دست آوردن منافع شخصی می‌داند. از این‌رو، این سوءاستفاده الزاماً محدود به منافع مالی نیست و در هر شرایطی که وظیفه عمومی یک شخص تحت تأثیر ارزش‌های شخصی، علایق، وابستگی‌ها، وفاداری یا مشارکت قبلی قرار بگیرد و منافع عمومی را حداکثر نسازد، می‌تواند نوعی فساد قلمداد شود. بنابراین، سنجش سلامت اداری یک سازمان/دستگاهی که از بودجه عمومی منتفع می‌شود، باید علاوه بر اقدامات پیشگیرانه از فساد، مجموعه اقداماتی که بهره‌وری و کارآمدی آن سازمان/دستگاه را تحت تأثیر قرار می‌دهد دربرگیرد. از مهم‌ترین مزایای این مهم می‌توان به «افزایش کارایی و بهبود اثربخشی خدمات دولتی»، «توانمندسازی حاکمیت»، «شفافیت و کنترل دموکراتیک» و «اندازه‌گیری تأثیر سیاست‌ها» اشاره داشت. علاوه بر موارد فوق‌الذکر، در میان مدت بستر اصلاحات ساختاری اداری را فراهم می‌آورد؛ به گونه‌ای که سازمان‌ها به صورت ادواری مأموریت و اهداف خود را متناسب با الزامات حکمرانی خوب بازآرایی خواهند نمود.

۳-۱- ارزیابی کارآمدی مبتنی بر سازوکار سازمانی

همان‌طور که اشاره شد افزایش کارآمدی و بهره‌وری سازمانی به صورت مداوم به ارتقای سلامت اداری کمک می‌کند. از این‌رو، برای هر دستگاه دولتی بر اساس رسالت خود باید شاخص و سنجش‌های مرتبط را بر اساس شاخص‌های بین‌المللی یا داخلی استخراج نماید و بر اساس آن خودارزیابی و پایش و اصلاح مداوم خود را در دستورکار قرار دهد. بر این اساس، این مهم فرایند خودارزیابی مداوم نامیده می‌شود. به عنوان مثال، سازمان برنامه و بودجه کشور که یکی از مأموریت‌های مهم آن بودجه‌ریزی است، می‌تواند با ارزیابی سالانه بودجه بر اساس شاخص بودجه باز که توسط سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای طراحی شده است، این مهم را مورد سنجش و واکاوی قرار داد. قابل توجه است، ارزیابی عملکرد بودجه یکی از وظایف اصلی سازمان برنامه و بودجه مورد سنجش قرار می‌دهد، برای دیگر وظایف نیز باید شاخص و سنجش‌های مرتبط با آن‌ها را شناسایی و مورد ارزیابی قرار داد.

نمودار (۷) فرایند خودارزیابی سازمانی را نشان می‌دهد. همان‌طور که ملاحظه می‌شود ضروری است هر دستگاه سازوکار ارزیابی خود را بر اساس الگوهای بین‌المللی و یا داخلی بر اساس مأموریت(های) خود طراحی نموده و این مهم را به تأیید سازمان اداری و استخدامی کشور برساند. انتشار نتایج ارزیابی عملکرد هر دستگاه می‌تواند به رفع کژکارکردی و اصلاح ساختاری در کنار افزایش پاسخگویی سازمانی بینجامد.



نمودار ۷: فرایند خودارزیابی سازمانی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

همان‌طور که پیش‌تر ذکر شد، در اینجا یک شاخص بین‌المللی - شاخص بودجه باز - در حوزه بودجه‌ریزی اشاره می‌گردد که می‌تواند به عنوان یک سازوکار ارزیابی سازمان برنامه و بودجه مورد استفاده قرار گیرد.

بر اساس تعریف صندوق بین‌المللی پول ۲۰۱۷، شفافیت مالی به موجود بودن، دسترسی و کیفیت اطلاعات پیرامون عملیات، فرایندها، رویه‌ها و ترتیبات نهادی مالی گذشته، حال و آینده (برنامه‌ریزی شده) برای مدیریت مالی دولت اشاره دارد. به عبارت دیگر، شفافیت مالی در مورد وجود اطلاعات درباره چگونگی گردآوری درآمد، انجام استقراض و مخارج، سرمایه‌گذاری یا مدیریت دارایی‌ها و بدهی‌های عمومی توسط دولت مطرح است؛ همچنین در مورد دسترسی عمومی به اطلاعاتی است که نشان دهد دولت چگونه در مسیر تحقق سیاست مالی خود اقدام کرده است. شفافیت مالی امکان ارزیابی وضعیت مالی عمومی را از طریق گردآوری اطلاعات با کیفیت مناسب و انتشار به هنگام آن‌ها فراهم می‌نماید.

شاخص شفافیت بودجه سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای (IBP)، به ارزیابی ۸ سند کلیدی بودجه^۱ و ۵ سند پشتیبانی بودجه^۲ که باید در دسترس عموم قرار بگیرد، می‌پردازد. این سازمان با استفاده از روش پیمایش بودجه باز (OBS) که یک نظرسنجی و تحلیل جامع است،^۳ به این مسئله ورود می‌کند که آیا دولت‌ها امکان دسترسی به اطلاعات بودجه و فرصت‌های مشارکت در روند بودجه در سطح ملی را در اختیار مردم و

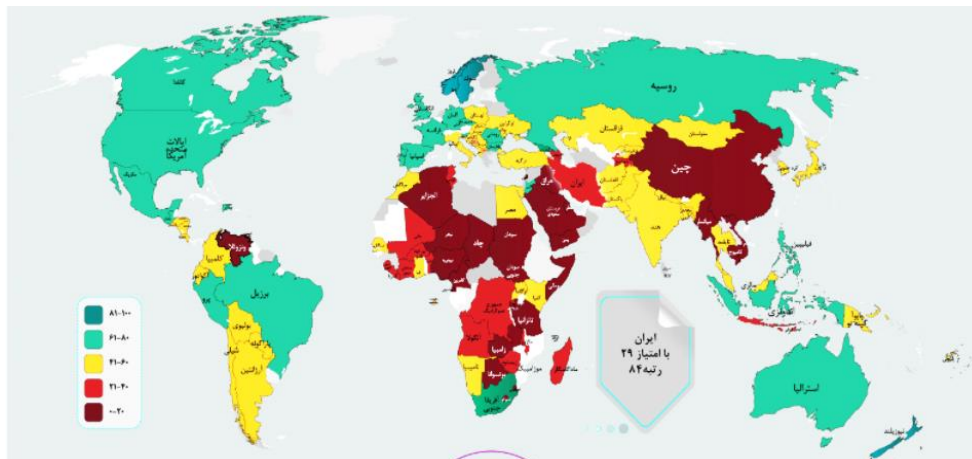
۱. هشت سند کلیدی بودجه عبارت‌اند از: «بخشنامه بودجه»، «لایحه بودجه»، «قانون بودجه»، «سند بودجه شهروندی»، «گزارش عملکرد بودجه ماهانه یا سه‌ماهه»، «گزارش میان‌سال»، «گزارش پایان سال» و «گزارش تفریغ بودجه»

۲. پنج سند پشتیبان بودجه: «یارانه‌های پنهان»، «معافیت‌های مالیاتی»، «تعهدات دولت»، «تضامین»، «صندوق‌های فرابودجه‌ای»

۳. پرسشنامه پشتیبان ارزیابی یاد شده، شامل صد و دو (۱۰۲) پرسش است.

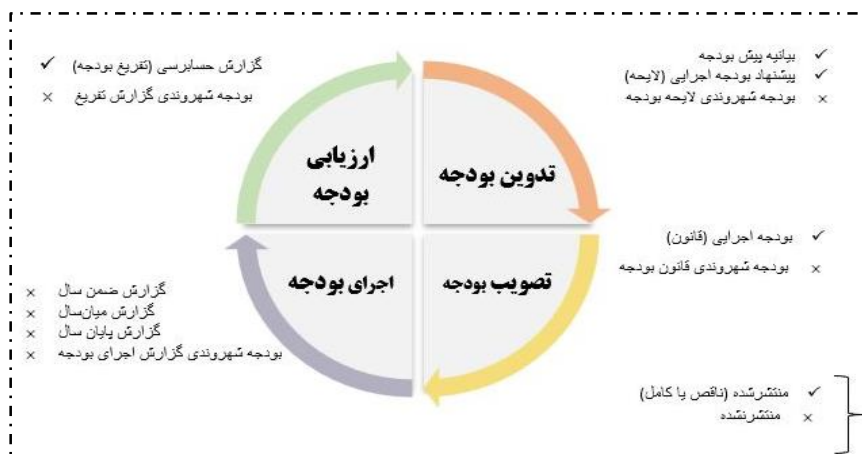
ذینفعان سازمانی قرار می‌دهند یا خیر. این روش همچنین ظرفیت و استقلال نهادهای نظارتی رسمی را ارزیابی می‌کند.

بر اساس مطالعات اندیشکده سیاست‌گذاری اقتصادی تهران (نادری، ۱۳۹۹)، میزان شفافیت بودجه ایران بر اساس روش‌شناسی سازمان بین‌المللی همکاری‌های بودجه‌ای (IBP) در سال ۲۰۱۷ در گروه «اطلاعات حداقلی» قرار می‌گیرد. امتیاز ایران ۲۹ و رتبه ۸۴ را از میان ۱۱۷ کشور دارد، در حالی که سطح مناسب امتیاز شفافیت بودجه از ۶۱ تا ۱۰۰ است. شکل (۱) وضعیت ایران و دیگر کشورها را نشان می‌دهد.



شکل ۱: امتیاز ایران و سایر کشورها بر اساس شاخص بودجه باز
 مأخذ: تارنمای اندیشکده سیاست‌گذاری اقتصادی تهران

نمودار (۸) وضعیت هشت سند کلیدی بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران را نشان می‌دهد.^۱



نمودار ۸: وضعیت هشت (۸) سند کلی بودجه

مأخذ: تارنمای اندیشکده سیاست‌گذاری اقتصادی تهران

۱. برای آشنایی بیشتر، وضعیت بودجه ایران، به تارنمای اندیشکده سیاست‌گذاری اقتصادی تهران مراجعه شود.

پیمایش بودجه باز، دسترسی مردم به اطلاعات بودجه و سایر شیوه‌های بودجه‌بندی با پیش فرض پاسخگویی نهاد بودجه‌ریز ارزیابی می‌کند. اکثر سؤالات نظرسنجی آنچه را که در عمل اتفاق می‌افتد ارزیابی می‌کنند. این نظرسنجی با توجه به معیارهای عملکرد خوب عمومی برای مدیریت مالی دولتی، محتویات و انتشار به موقع هشت سند کلیدی بودجه را که همه کشورها باید در نقاط مختلف فرایند بودجه تهیه کنند، مورد ارزیابی قرار می‌دهد. پیمایش یاد شده موضوعات مهمی را برای جامعه مدنی و طرفداران حکمرانی خوب پوشش می‌دهد، از جمله میزان مشارکت مردم در هر مرحله از فرایند بودجه، عوامل مربوط به قدرت قانونگذاری و نقش دفتر حسابرسی ملی مستقل کشور. در ادامه سه نمونه سؤال از این مهم ارائه می‌شود.

پرسش اول: آیا طرح بودجه اجرایی یا هر سند بودجه‌ای پشتیبان دیگر، مخارج مربوط به سال بودجه را در قالبی که توسط واحد اداری (وزارتخانه، دپارتمان یا آژانس خاصی) طبقه‌بندی شده ارائه می‌کند؟

الف: بله واحدهای اجرایی مسئول تمامی مخارج مطرح شده هستند.

ب: بله واحدهای اداری مسئول دستکم دوسوم مخارج مطرح شده هستند.

پ: بله واحدهای اداری مسئول کمتر از دوسوم مخارج مطرح شده هستند.

ت: خیر، مخارج از سوی واحدهای اداری ارائه نشده‌اند.

ث: سایر.

پرسش دوم: آیا طرح بودجه اجرایی یا هر سند بودجه‌ای حامی دیگر، مخارج را برای سال بودجه‌ای منطبق با طبقه‌بندی کاربردی ارائه می‌کند؟

الف: بله مخارج در قالب طبقه‌بندی کاربردی ارائه می‌شوند.

ب: خیر، مخارج در قالب طبقه‌بندی کاربردی ارائه نمی‌شوند.

پ: سایر.

پرسش سوم: چنانچه طرح بودجه اجرایی یا هر سندی بودجه‌ای پشتیبان دیگری مخارج را بر اساس طبقه‌بندی کاربردی ارائه می‌دهند، آیا این طبقه‌بندی با استانداردهای بین‌المللی انطباق دارد؟

الف: بله طبقه‌بندی کاربردی با استانداردهای بین‌المللی منطبق است.

ب: خیر، طبقه‌بندی بین‌المللی با استانداردهای بین‌المللی منطبق نیست یا این که مخارج در قالب طبقه‌بندی کاربردی ارائه نمی‌شوند.

پ: سایر.

اقدامات لازم برای ارتقای سلامت اداری، طیف متنوعی از اقدامات را مانند افزایش پاسخگویی، شفافیت در تصمیمات، استقرار دولت الکترونیک، مدیریت تعارض منافع، آموزش و ارتقای کارآمدی کارکنان دربر می‌گیرد؛ که اهتمام به این موارد و سنجش مداوم آن‌ها می‌تواند به ارتقای سلامت اداری کمک کند. در ادامه به طور مختصر به اهمیت استقرار دولت الکترونیک و شفافیت در تصمیم‌گیری به صورت مختصر پرداخته خواهد شد.

۳-۲- دولت الکترونیک و شفافیت در تصمیم‌گیری

یکی از مسائل دنیای کنونی فناوری و جامعه اطلاعاتی، مبحث دولت الکترونیک است. دولت الکترونیک مفهومی است که با رشد نقش فناوری اطلاعات و مشخصه‌های جدید در جوامع اطلاعاتی و دانش‌مدار به وجود آمده و می‌کوشد نقش حاکمیت را در چنین جوامعی نشان دهد. طبیعی است که با تغییر یک جامعه و نیازمندی‌های شهروندان آن، حاکمیت نیز باید تغییر کند تا بتواند علاوه بر پاسخگویی به نیازها، هدایت جامعه را به سوی آرمان‌ها بر عهده داشته باشد. همراه با پیشرفت فناوری اطلاعات و ارتباطات و به‌کارگیری این فناوری در دولت و اداره کشورها، واژه‌های بسیاری مانند دولت دیجیتالی، دولت الکترونیکی، دولت برخط، دولت شبکه‌ای و دولت مجازی برای بیان این موضوع به کار می‌رفتند.

نتیجه اجرای دولت الکترونیکی را می‌توان در افزایش چابکی، کارایی و اثربخشی دولت و تسهیل دسترسی به خدمات و اطلاعات با کیفیت و همچنین افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت دانست. انتظارات افراد در ارتباط با نحوه و کیفیت ارائه خدمات به‌طور روزافزون در حال تغییر است و دولت نیز باید پاسخگوی این نیازها و انتظارات باشد، به همین دلیل ایجاد دولت الکترونیک نه تنها یک الزام برای جوامع کنونی است؛ بلکه ابزاری برای توسعه کشورهاست.

مفهوم دولت الکترونیک^۱ به استفاده از دستگاه‌های ارتباطی الکترونیکی، رایانه‌ها و اینترنت به‌منظور ارائه خدمات عمومی به شهروندان و دیگر افراد حاضر در یک کشور یا منطقه اشاره دارد. در واقع خدماتی که دولت الکترونیک ارائه می‌دهد، اشکال مختلفی به خود می‌گیرد؛ از جمله «تعاملات دیجیتالی بین شهروندان و دولت»،^۲ «تعاملات دیجیتالی بین یک دولت با دیگر سازمان‌های دولتی»،^۳ «تعاملات دیجیتالی بین دولت و شهروندان»،^۴ «تعاملات دیجیتالی بین دولت و کارمندان»^۵ و «تعاملات دیجیتالی بین دولت و کسب‌وکارها»^۶ مدل UNDP (برنامه توسعه سازمان ملل)^۷ منافع زیر را برای دولت الکترونیک برمی‌شمارد:

- دسترسی متمرکز به خدمات؛
- خدمات قابل اطمینان با ویژگی «همیشه موجود»؛
- استفاده مؤثرتر از زمان؛
- تعامل کارآمدتر با دولت؛
- رفع پیچیدگی؛
- کاهش هزینه‌های کسب‌وکار؛
- به‌کارگیری مؤثر واسطه‌های تجاری؛

1. Electronic Government
 2. C2G
 3. G2G
 4. G2C
 5. G2E
 6. G2B
 7. United Nation Development Program

– خدمات نوین با قابلیت دستیابی سریع‌تر؛

– ارتباطات دوطرفه الکترونیکی.

از دیگر مزایای دولت الکترونیک کاهش تشریفات دست و پاگیر، ارائه خدمات الکترونیکی، اطلاع‌رسانی الکترونیکی، تأمین رضایت شهروندان، افزایش اقتدار ملی، افزایش بهره‌وری، توسعه مشارکت مردمی شفافیت امور و کاهش رشوه‌خواری، تصمیم‌گیری سریع مبتنی بر اطلاعات، اثرات مثبت زیست‌محیطی، کارآفرینی، ارتقا سطح کیفیت سیاست‌گذاری و تدوین قوانین، تنظیم بهتر مقررات، ارائه سرویس‌های کارا و کم‌هزینه به شهروندان و کسب و کارها اشاره کرد، شفافیت و دسترسی سریع به اطلاعات در سازمان‌های دولتی، از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است. از آنجاکه فرایندها و روندهای اداری عموماً تکراری، عادی و تابع ضابطه هستند، استفاده از رایانه، امکانات منحصر به فردی را برای جمع‌آوری، کنترل و گزارش‌دهی فوری و به موقع برای مدیران فراهم می‌آورد.

مطالعات متعدد برنامه‌های کاربردی دولت الکترونیک در کشورهای در حال توسعه حاکی از تأثیر آن بر شفاف‌سازی و کاهش فساد است. در بسیاری از دولت‌ها بخش‌هایی مانند گمرک، مالیات بر درآمد، مالیات بر فروش، مالیات بر اموال که یک اینترنتی و رابط بزرگ با شهروندان و کسب و کار است و تصور می‌شود زمینه و قابلیت فساد را داشته باشد، به عنوان بخش‌های برخط و آنلاین انتخاب شده‌اند. اساسی‌ترین برنامه‌های دولت الکترونیک در جوامع جهان سوم و توسعه نیافته تأثیر آن بر کاهش فساد و شفاف‌سازی است. از جمله مزایای ناشی از شفاف‌سازی اطلاعات می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

– مشارکت مدنی در حکومت و پاسخگویی بیشتر

– ایجاد مانع برای فساد از طریق ایجاد ترس از افشا و قرار گرفتن در معرض دید عموم

– فراهم آوردن زمینه دستکاری برای تبادل، رشوه و فساد

– نوعی مجازات برای ارتکاب به فساد از طریق قرار گرفتن در معرض دید عموم

– قابلیت کشف فساد و بهبود پاسخگویی

– منجر شدن به استانداردسازی روش‌های ارائه خدمات، کاهش زمان خدمات‌رسانی به شهروندان و کاهش حجم مستندات کاغذی

– دولت الکترونیکی ابزاری آماده برای مبارزه با فساد اقتصادی

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، بر اساس تعریف صندوق بین‌المللی پول ۲۰۱۷، شفافیت در تصمیم‌گیری به موجود بودن، دسترسی و کیفیت اطلاعات پیرامون عملیات، فرایندها، رویه‌ها و ترتیبات نهادی مالی گذشته، حال و آینده (برنامه‌ریزی‌شده) برای مدیریت مالی دولت اشاره دارد.

شفافیت از مهم‌ترین و اساسی‌ترین راهکارها برای مبارزه با فساد سیستماتیک یک حاکمیت و دولت است. عدم شفافیت در طول تاریخ همواره از معضلات و مشکلات یک حاکمیت و دولت بوده است. با رشد فناوری و تکنولوژیک، بشر به دنبال ایجاد فضایی در حاکمیت و دولت است که در آن پاسخگویی و شفافیت وجود داشته باشد. از اصلی‌ترین مشکلاتی که نظام ما در بسیاری از سطوح ساختاری و اداری با آن مواجه است،

مشکل فساد، عدم تبعیت از قانون، ناکارآمدی، عدم پاسخگویی، عدم مسئولیت‌پذیری و به وجود آمدن مسائل و مشکلات دیگر به تبع این مشکلات است. هر گونه اصلاح و بهبود در کشور، بدون فهم شفافیت همانند قدم زدن در خانه تاریک و البته بی‌نظم و آشفته‌ای است که بدون نور، هر قدمی (حتی با نیت اصلاح) می‌تواند بسیار خطرناک باشد. لذا شفافیت مانند نوری است که مسائل را روشن می‌کند، ابهامات را از بین می‌برد و پس از آن تازه می‌توان نسبت به مسائل فکر و برای آنها تدبیر کرد. رویکرد شفافیت معتقد است که با ایجاد فضای شفاف و به عرصه آوردن و به ملأعام گذاردن رفتارها و عملکردها می‌توان کیفیت و کارآمدی تصمیمات و اقدامات را بالا برد، از بروز جرم و فساد کاست، احتمال کشف جرم را افزایش داد و علاوه بر آن نظارت و مشارکت مردمی را نیز در همه عرصه‌ها فعال کرد. با ایجاد شفافیت می‌توان عدالت را مستقر کرد و از ایجاد تبعیض‌های ناروا و عدم شایسته‌سالاری جلوگیری کرد.

شفافیت دارای سه عنصر مهم آشکار بودن، حسابرسی و همگانی بودن یا مشارکت است. هنگامی که قسمتی از این معادله مفقود می‌شود دیگر قسمت‌ها نیز ضعیف عمل می‌کنند.

با وجود آنکه لفظ شفافیت در دنیای امروز فراگیر شده است، اما تعریف دقیقی از آن به چشم نمی‌خورد. به همین منظور در ابتدا باید سؤالات مهمی را که مرتبط با این مسئله است پاسخ داد تا به یک تعریف روشن رسید. اولین سؤال این است که اطلاعات را از چه کسی مطالبه کنید؟ همچنین چه اطلاعاتی برای چه اهدافی بیشترین فایده را دارد و در نهایت چه میزان اطلاعات مورد نیاز است؟ شاید یکی از دلایل تنوع این تعاریف را بتوان در حوزه‌های گوناگونی که این تعریف به کار گرفته می‌شود، جست‌وجو کرد. برای مثال در علم سیاست، شفافیت به معنای این است که با اطلاعاتی که دولت در اختیار شهروندان قرار می‌دهد به آنها امکان دهیم تا از آنچه دولت‌ها انجام می‌دهند آگاه شوند. در امور نظامی و تسلیحاتی و به همین صورت در مسائل اجتماعی هر کجا شفافیت معنایی خاص به خود می‌گیرد، اما در حوزه اقتصاد می‌توان به همان تعریف کلاسیکی که در ابتدای مطلب به آن اشاره شد، رجوع کرد.

همه تعاریف و حوزه‌های فوق حاکی از آنند که شفافیت همواره رابطه تنگاتنگی با پاسخگویی دارد. در واقع هدف از درخواست شفافیت اجازه دادن به شهروندان، بازارها یا دولت‌هاست تا دیگران را در قبال سیاست‌ها و عملکردهایشان پاسخگو نگه دارند. بنابراین شفافیت را می‌توان به منزله اطلاعاتی دانست که از سوی نهادها منتشر می‌شوند و مربوط به ارزیابی این نهادهاست.

نظر به اینکه انتشار گزارش‌های پشتیبان تصمیم‌گیری، تصمیم‌سازی و همین‌طور استقرار سامانه‌های مبتنی بر وب، از شرایط لازم ارتقای اثربخشی محسوب می‌شود؛ اما به هیچ عنوان شرط کافی نیست. از این‌رو، ارزیابی مبتنی بر نظرسنجی کاربران دریافت خدمت و استفاده‌کننده از گزارش‌های انتشار یافته به نوعی گام دوم این مهم قلمداد می‌شوند. زیرا این مهم موجب می‌شود از اقدامات ظاهری نمایشی پرهیز گردد. نمودار

(۹) فرایند ارزیابی دولت الکترونیک و انتشار گزارش‌های پشتیبان نظام اندیشه‌ای و الگوی ارزیابی آن را نشان می‌دهد.^۱



نمودار ۹: دولت الکترونیک و شفافیت در رویه‌های تصمیم‌گیری سازمانی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۳-۳- مدیریت تعارض منافع

مدیریت تعارض منافع در مقام تعریف، مجموعه‌ای از شرایط که موجب می‌گردد تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تأثیر یک منفعت ثانویه قرار گیرد را تعارض منافع می‌نامند. به گونه‌ای که سازمان شفافیت بین‌الملل، تعارض منافع را شرایطی می‌داند که در آن افراد یا سازمان‌ها- دستگاه‌های اجرایی دولتی، رسانه‌ها، کسب و کار یا سازمان مدنی- مواجه با انتخاب میان انجام درست وظایف خود و منافع شخصی‌شان می‌گردند. به طور خلاصه می‌توان گفت، یکی از ریشه‌های ناکارآمدی، فساد، نابرابری و فقر، وجود تعارض منافع در جوامع است،

۱. جهت آشنایی بیشتر به یادداشت آقایان محمدرضا صالحی وثیق، محمدباقر مکرمی پور "شفافیت و دولت الکترونیک" در تارنمای مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی رجوع شود.

زیرا گروه و یا سازمانی که بتواند منافع خود را بر دیگران تحمیل کند موجب افزایش سهم خود از اقتصاد و کاهش سهم بقیه خواهد شد.

همان‌طور که پیش‌تر از نظر گذشت، بانک جهانی^۱ با تمرکز بر موضوع فساد در حاکمیت، فساد را سوءاستفاده از جایگاه عمومی برای به دست آوردن منافع شخصی می‌داند. این در حالی است که وجود تعارض منافع بستر امکان سوءاستفاده از آن موقعیت را به وجود می‌آورد؛ اما فساد زمانی اتفاق می‌افتد که از موقعیت مزبور سوءاستفاده شده باشد. بنابراین می‌توان ادعا کرد اغلب فسادها، ناکارآمدی‌ها و نابرابری‌ها در بستری به وقوع خواهد پیوست که تعارض منافع موجود مدیریت نشده باشد. در ادامه به صورت مختصر، موقعیت و مصادیق تعارض منافع، انواع دسته‌بندی و انواع آن ارائه شده است.

دسته‌بندی تعارض منافع

در این بخش برخی اصطلاحات به کار رفته در گزارش نیز تعریف می‌شوند:^۲
موقعیت‌های تعارض منافع: به شرایطی اشاره دارد که در آن تعارض منافع به صورت بالفعل یا بالقوه شکل می‌گیرد. به عنوان مثال می‌توان به موقعیت‌هایی مانند اشتغال همزمان، پساغلی (درب‌های گردان) و درآمد وظایف اشاره داشت.

انواع دسته‌بندی تعارض منافع: تعارض منافع را می‌توان بر اساس چند معیار تقسیم‌بندی کرد؛

الف) دسته‌بندی بر اساس وضعیت تعارض منافع

– واقعی^۳

– بالقوه^۴

– ادراک شده^۵

ب) دسته‌بندی بر اساس سطح تعارض منافع

– سازمانی^۶

– فردی

ج) دسته‌بندی بر اساس منشأ ایجاد تعارض منافع

– ناشی از قواعد و ساختار^۷

– ناشی از ویژگی‌های فرد یا سازمان^۸

1. World Bank

۲. لازم به ذکر است تعاریف اصطلاحات از گزارش «چارچوب شناختی بررسی تعارض منافع در سازمان‌ها» مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی گرفته شده است. برای آشنایی بیشتر گزارش مزبور رجوع شود.

3. Actual

4. Potential

5. Perceived

۶. جهت آشنایی بیشتر به یادداشت آقای بهنام ذوقی رودسری "تعارض منافع سازمانی چیست؟" در تارنمای مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی و یا گزارش تعارض منافع ۱: دسته‌بندی و مفهوم شناختی با شماره مسلسل ۱۵۴۴۸ مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی رجوع شود.

7. Caused by rules and structures

8. Caused the individual or organization characteristics

لازم به ذکر است بعضاً دسته‌بندی‌های دیگری نیز مانند «موردی یا تعمیم یافته» و «مالی یا غیرمالی» ارائه می‌شود.

مصادیق تعارض منافع: در صورتی که مورد یا مواردی از موقعیت‌های تعارض منافع در سازمان‌ها و دستگاه‌های عمومی مشاهده گردد به آن مصادیق تعارض منافع گفته می‌شود. به عنوان مثال، نحوه فعالیت آزمایشگاه‌های معتمد سازمان محیط‌زیست در ایران و نهادهای برنامه‌ریزی منطقه‌ای- «شورای برنامه‌ریزی و توسعه استان» و «ستاد درآمد و تجهیز منابع»- به ترتیب مصادیق «تعارض درآمد و وظایف» و «تعارض وظایف» هستند. در این گزارش طبقه‌بندی انواع تعارض منافع بر اساس تعارض منافع شخص محور و سازمان محور است.

تعارض منافع شخص محور

به علت برخی ویژگی‌های مربوط به شخص قرار گرفته در مناصب حاکمیتی- روابط خانوادگی، منطقه‌ای، قومی، سیاسی، روابط سهامداری و اشتغال- منافع شخص در تعارض با منافع حاکمیت و عموم مردم قرار می‌گیرد.^۱ جایگاه‌هایی که مستعد ایجاد تعارض منافع برای کارمندان بخش عمومی^۲ است را می‌توان به شرح زیر خلاصه کرد:

- جایگاه‌هایی که حکومت، بخشی از اختیارات خود را به فرد یا افرادی- در قالب شورا- واگذار کرده است؛
- اختیار قاعده‌گذاری اعم از قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها؛
- اختیار نظارت در سطح کلان مانند نظارت نمایندگان بر دولت و در سطوح پایین‌تر مانند نظارت بانک مرکزی بر بانک‌ها و نظارت ناظر پروژه بر پروژه‌های پیمانکاری؛
- اختیار تأیید یا رد وضعیت و استاندارد؛
- اختیار ارائه مجوزها (استخدام و فعالیت).

به طور کلی موقعیت‌های تعارض منافع فردی را می‌توان به شرح ذیل طبقه‌بندی نمود:^۳

الف) عوامل فردی

- ارتباطات سهامداری یا مالکیت شرکت‌های مرتبط با تصمیم‌گیری
- اشتغال بیرونی (همزمان)
- دریافت هدیه

۱. دفتر خدمات نظارتی داخلی سازمان ملل متحد (the United Nations Office of Internal Oversight Services) تعارض شخص محور را وضعیتی می‌داند که منافع شخصی فرد بر عملکرد و انجام وظایف رسمی او مؤثر باشد یا ممکن است چنین ادراک شود که مؤثر است (Sukayri, 2017).

۲. تعارض منافع شخص محور در جایگاه‌های دیگری نیز مانند، میان کارکنان حاکمیت (بخش عمومی)، روزنامه‌نگاران، پزشکان، حسابداران، مهندسان، وکلا، و ... ممکن است وجود داشته باشد ولیکن، نظر به اینکه این گزارش متمرکز بر سازمان برنامه و بودجه کشور است موضوع تعارض منافع شخص محور آن محدود به کارکنان بخش عمومی است.

۳. تعریف هر کدام از مواردی که ذیل عنوان موقعیت تعارض منافع شخص یا سازمان محور ارائه شده است در بخش شناسایی این موقعیت‌ها در سازمان برنامه و بودجه کشور به صورت مختصر ارائه خواهد شد.

- ارتباطات خویشاوندی
- ارتباطات پساسغلی و مسئله درب گردان
- انگیزه‌های سیاسی، منطقه‌ای و سلیقه‌ای

ب) عوامل نهادی

- قاعده‌گذاری برای خود (اتحاد قاعده‌گذار و مجری قواعد)
- نظارت بر خود (اتحاد ناظر و منظور (نظارت شونده))
- تعارض درآمد و وظایف
- تعارض وظایف

تعارض منافع سازمان محور

این حالت شبیه به تعارض منافع شخص محور است، اما در مورد منافع یک سازمان مصداق پیدا می‌کند. به طوری که به علت ویژگی‌های مرتبط با سازمان مانند فعالیت‌های شرکت‌های وابسته به سازمان یا خدماتی که سازمان ارائه می‌کند به عنوان شخصیت حقوقی منافع آن در تعارض با منافع حاکمیت قرار می‌گیرد.^۱ برخی کسب و کارها و بنگاه‌هایی که ممکن است در موقعیت‌های تعارض منافع سازمان محور قرار گیرند به شرح زیر است:

- مؤسسات و شرکت‌های خدمات مشاوره‌ای
- مؤسسات ارزیابی و صحنه‌گذاری
- مؤسسات اعطاکننده استاندارد
- سازمان‌های صنفی دارای حق قاعده‌گذاری و نظارت
- سازمان‌هایی که درآمد آن‌ها با وظایف آن‌ها در تعارض است
- سازمان‌های دولتی که وظایف داده شده به آن‌ها در تعارض است
- مؤسسات حقوقی
- مؤسسات مدیریت سرمایه‌گذاری

مفاهیم تعارض منافع در ایران با وجود آنکه در تاروپود نظام اداری و زندگی عموم مردم وجود دارد حتی در میان جامعه دانشگاهی نیز غریب است این در حالی است - همان‌طور که پیش‌تر نیز از نظر گذشت - شاکله اکثر فسادها، ناکارآمدی‌ها و نابرابری‌ها می‌باشد. به عنوان مثال، زمانی که یک فرد سهامدار در شرکت‌های پتروشیمی است به طور بالقوه دارای تعارض منافع است اگر بخواهد وزیر نفت شود یا شخصی که واردکننده

۱. دفتر خدمات نظارتی داخلی سازمان ملل متحد (the United Nations Office of Internal Oversight Services) تعارض منافع سازمان محور را وضعیتی می‌داند که سازمان به دلیل سایر فعالیت‌ها یا روابط، قادر به ارائه خدمات بی‌طرفانه نیست و اهداف عینی سازمان در انجام وظایف قانونی خود مختل شده و یا ممکن است مختل شود و یا سازمان از مزیت رقابتی ناعادلانه برخوردار شود (Sukayri, 2017). همچنین؛ قانون تدارکات فدرال (Federal Acquisition Regulation) آمریکا تعارض منافع سازمانی (سازمان محور) را به سه دسته تقسیم می‌کند: «قواعد نابرابر زمین بازی»، «دسترس‌ی نابرابر به اطلاعات» و «مخدوش بودن عینیت». برای آشنایی بیشتر به یادداشت آقای بهنام ذوقی رودسری "تعارض منافع سازمانی چیست؟" در تارنمای مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی رجوع شود.

یک کالا باشد به عنوان عضوی از انجمن تولیدکنندگان داخلی آن کالا تصمیم‌گیری نماید؛ بنابراین، در صورتی که فرد بر مبنای نفع شخصی خود تصمیم‌گیری کند فساد رخ می‌دهد.

توجه به ساختار انگیزشی در جوامع که متأثر از ساختار نهادی هر جامعه است در بهره‌وری و توسعه آن‌ها از اهمیت بالایی برخوردار است. ساختار نهادی، باورهای انباشته جامعه طی زمان را منعکس می‌سازد و تغییر در چارچوب نهادی^۱ معمولاً فرایند رشد یابنده است که منعکس‌کننده محدودیت‌هایی می‌باشد که مسیر طی شده در گذشته بر حال و آینده جوامع تحمیل می‌کند. این محدودیت‌ها آمیزه‌ای از قواعد رسمی و غیررسمی و ویژگی‌های اجرائی آن^۲ است. چارچوب نهادی متشکل از ساختار سیاسی، ساختار حقوق مالکیت و ساختار اجتماعی است.^۳ تغییر در چارچوب نهادی مستلزم تغییر ساختار انگیزشی است و شرطی ضروری برای کاهش عدم اطمینان‌های محیطی در طی زمان است. این تغییرات (تغییر در ساختارهای سیاسی، حقوق مالکیت و اجتماعی) هزینه مبادله را کاهش و انگیزه اختراع و نوآوری را افزایش می‌دهد؛ و همچنین بر عواید سرمایه‌گذاری می‌افزاید.

نکته کلیدی در فهم مشکلات ناشی از موقعیت‌های تعارض منافع فردمحور و پیش‌نیازهای مدیریت آن، توجه به سازوکارهای تأثیرگذار بر انگیزه‌های بازیگران است. تعارض منافع یک مسئله گسترده و چندوجهی انسانی است. از این‌رو در مدیریت تعارض منافع باید به الزامات یک نظام انسانی و تفاوت‌های آن با یک سیستم ماشینی توجه کرد. زیرا ربات‌ها همان کاری را انجام می‌دهند که برای آن برنامه‌ریزی شده‌اند. در حالی که افراد انگیزه‌های گوناگون و بعضاً متناقضی دارند و این کشمکش درونی جزئی از خلقت آدمیزاد است و ممکن است به هیچ طریقی از میان نرود. شایان توجه است که تجارب کشورها نشان می‌دهد برای تقویت راست‌کرداری «بهترین سرمشق» وجود ندارد. این اصل برای تمام موقعیت‌های تعارض منافع فردمحور صادق است. همچنین، مدیریت بخشی از تعارض منافع در هر سازمانی، نیازمند سازوکارهای متناسب با خود خواهد بود. به بیان دیگر، در نظر گرفتن مجموعه راهکارهای مشخص برای موقعیت‌های تعارض منافع در هر سازمانی برای تمامی مصادیق آن راهگشا نخواهد بود. زیرا علاوه بر منحصر به فرد بودن مأموریت‌ها، اهداف و وظایف هر سازمان، مصادیق، انگیزه‌ها و ساختار سازمانی آن‌ها نیز متفاوت است.

کشورهای مختلف از نظر سطح قوانین‌شان در زمینه مدیریت تعارض منافع وضعیت مشابهی ندارند به عنوان مثال کشور ایالات متحده آمریکا^۴ از دهه ۱۹۶۰ به این سو به این مهم توجه کرده و قوانین لازم را نیز در این ارتباط به تصویب رسانده است. در حالی که در کره جنوبی از سال ۲۰۰۲ به این سو، سیاست‌های نرم به جای

۱. چارچوب نهادی متشکل از ساختار سیاسی، ساختار حقوق مالکیت و ساختار اجتماعی است. ساختار سیاسی به تصریح شیوه‌ای می‌پردازد که از طریق آن، انتخاب‌های سیاسی را انجام می‌شود، ساختار حقوق مالکیت؛ مشوق‌های اقتصادی رسمی را تعریف می‌کند و ساختار اجتماعی یعنی هنجارها و رسوم، مشوق‌های غیررسمی در اقتصاد را تعریف و مشخص می‌سازد.

۲. ضمانت اجرائی یا اثربخشی اجرای قواعد مزبور

۳. ساختار سیاسی به تصریح شیوه‌ای می‌پردازد که از طریق آن، انتخاب‌های سیاسی را انجام می‌شود. ساختار حقوق مالکیت؛ مشوق‌های اقتصادی رسمی را تعریف می‌کند و ساختار اجتماعی هنجارها و رسوم، مشوق‌های غیررسمی در اقتصاد را تعریف و مشخص می‌سازد.

۴. نمایندگان دوره نود و پنجم کنگره بعد از رسوایی واترگیت، قانون اصول اخلاقی در دولت را تصویب کردند.

سیاست سخت به منظور از بین بردن پیش‌دستانه احتمال وقوع فساد در پیش گرفته شد و منجر به تشکیل کمیسیون مستقل مبارزه علیه فساد در سال ۲۰۰۲ گردید.

در ایران تاکنون قانون مشخصی در ارتباط با مدیریت تعارض منافع به تصویب نرسیده است، اما در قوانین مختلفی به صورت پراکنده به مواردی از تعارض منافع اشاره شده است. در این میان می‌توان به قانون منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلسین و کارمندان دولت در معاملات دولتی و کشوری مصوب ۱۳۳۷، قانون ممنوعیت پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲، قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳، قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۷، قانون بازار اوراق بهادار جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۸۴، قانون ارتقای سلامت اداری و نظام مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰^۱ و قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۱ اشاره داشت. دولت جمهوری اسلامی ایران در آبان ماه سال ۱۳۹۸ لایحه‌ای با عنوان «نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» برای طی مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد.

در نمودار (۱۰) فرایند شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و مدیریت آن در سطح یک سازمان ارائه شده است.



نمودار ۱۰: فرایند شناسایی و مدیریت تعارض منافع در سطح سازمانی

مأخذ: یافته‌های پژوهش

۱. این قانون در آذرماه سال ۱۳۹۰ برای اجرای آزمایشی به مدت سه سال ابلاغ شد. در آذرماه سال ۱۳۹۸ لایحه جدیدی در این زمینه به مجلس شورای اسلامی ارسال شد که در مقدمه آن آمده است: با عنایت به انقضای مدت اجرای آزمایشی قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد- مصوب ۱۳۹۰- و با توجه به نتایج حاصل از ارزیابی تأثیرات اجرای قانون مذکور در هشت سال گذشته، اتخاذ تدابیر و اقدامات روزآمد برای تقویت شاخص‌های شفافیت، پایش، پاسخگویی و انضباط اداری و مالی ضروری است.

منابع

- امیری، مجتبی، عباس نرگسیان و الناز بحری رودپشتی (۱۳۹۴). سنجش سلامت و فساد اداری در شهرداری تهران. فصلنامه مطالعات رفتار سازمانی. سال چهارم. شماره ۴ (شماره پیاپی ۱۵). صص ۶۵-۹۶.
- اندروز، مت، لنت پریچت و مایکل وولکاک (۱۳۹۸). توانمندسازی حکومت: شواهد، تحلیل و عمل، ترجمه جعفر خیرخواهان و سعید درودی، چاپ دوم، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه با همکاری انتشارات روزنه.
- پرهیزکاری سید عباس و ابوالفضل رزقی (۱۳۹۶- الف). «تعارض منافع: دسته‌بندی و مفهوم شناسی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۵۴۴۸.
- پرهیزکاری سید عباس و ابوالفضل رزقی (۱۳۹۶- ب). «تعارض منافع: راهکارهای پیشگیری و مدیریت»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر مطالعات اقتصاد بخش عمومی، شماره مسلسل: ۱۵۸۰۱.
- قماشلویان مسلم (مترجم و گردآوری) (۱۳۹۹). تعارض منافع: تاریخچه، انواع و موقعیت‌ها، انتشارات، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی.
- جلیلی، محدثه (۱۳۹۶). توصیفی از وضعیت ادراک فساد در ایران، منتشر شده در شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی. شماره ۲۲۰۰۵۱۴.
- فاضلی، محمد (۱۳۸۵). نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد. شاخص ادراک فساد (CPI). دفتر مطالعات اقتصادی.
- سامجی سلیمه، اندروز مت، پریچت لنت و وولکاک مایکل (۱۳۹۷). جعبه‌ابزار پی‌دی‌آی‌اف، حل مسائل پیچیده با رویکرد «خودتان انجام دهید»، معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه.
- کریمی محمد و امتی محمدباقر (۱۳۹۷). نهادهای حاکمیتی شفافیت و مبارزه با فساد در ایران (گزارش کارشناسی از ساختار و عملکرد اجزای مختلف حاکمیت و سه قوه)، مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه و معاونت رفاه اجتماعی وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی.
- تارنمای مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه <https://iran-bssc.ir>
- تارنمای اندیشکده سیاست‌گذاری اقتصادی تهران <https://www.tept.ir>