

# مؤلفه‌های اداری سلامت محور از آینه اسناد سیاستی و تقنینی





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۷۹۹  
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۳/۱۸

**عنوان گزارش:**

مؤلفه‌های اداری سلامت محور از آیین‌نامه اسناد سیاستی و تقنینی

**نوع گزارش:** طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

**نام دفتر:**

مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

**تهیه و تدوین کنندگان:**

نیلوفر مظفری، قاسمعلی جمالی، حسین جمور (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

**مدیر مطالعه:**

حسین جمور

**اظهار نظر کننده:**

ابوالفضل میر فخرالدینی (گروه حقوق اساسی دفتر مطالعات حقوقی)

**ناظران علمی:**

مهدی عبدالحمید، حسین اصلی پور، محمد عبدالحسین زاده

**گرافیک و صفحه آرایی:**

ساجده زارع مرزی

**ویراستار ادبی:**

سیده مرضیه موسوی راد

**واژه‌های کلیدی:**

۱. سلامت اداری
۲. اسناد سیاستی
۳. اسناد بالادستی

**تاریخ شروع مطالعه:**

۱۴۰۳/۰۲/۱۲



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۰
۳. روش جمع آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها.....	۱۹
۴. یافته‌ها.....	۱۹
۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....	۳۳
منابع و مأخذ.....	۴۱

## فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه تقنینی.....	۱۶
جدول ۲. بخشی از کدهای استخراجی اسناد بالادستی مرتبط با سلامت اداری.....	۱۹
جدول ۳. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد بسترسازی در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۲
جدول ۴. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد پاسخ‌گویی در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۳
جدول ۵. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد حاکمیت قانون در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۴
جدول ۶. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد دستاوردمحوری در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۵
جدول ۷. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد شفافیت در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۶
جدول ۸. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد فرهنگ‌سازمانی در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۷
جدول ۹. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد فسادستیزی در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۸
جدول ۱۰. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد کارآمدسازی در ساختار اداری سلامت محور.....	۲۹
جدول ۱۱. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد مشارکت در ساختار اداری سلامت محور.....	۳۰
جدول ۱۲. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بُعد نظارت در ساختار اداری سلامت محور.....	۳۰
جدول ۱۳. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی.....	۴۰

## فهرست شکل‌ها

شکل ۱. انواع طبقه‌بندی اسناد بالادستی.....	۱۲
شکل ۲. نگاره ابعاد نتایج بررسی.....	۲۱
شکل ۳. نگاره‌ای از ابعاد و مضامین فراگیر ساختار اداری سلامت محور.....	۳۲



## مؤلفه‌های اداری سلامت محور از آیین‌اسناد سیاستی و تقنینی

### چکیده



سلامت اداری، به‌عنوان رکن اساسی تعالی پایدار و پیشرفت جوامع، نقش محوری در ارتقای کارایی، اثربخشی و اعتماد عمومی به دولت‌ها ایفا می‌کند. این مفهوم به معنای وجود ساختارها، فرایندها و فرهنگی است که بر پایه شفافیت، پاسخ‌گویی، عدالت و رعایت حقوق شهروندی استوار باشد. با این حال، فساد اداری همچنان به‌عنوان چالشی جدی در بسیاری از کشورها، از جمله ایران، مانعی بر سر راه تحقق توسعه پایدار است.

در گزارش حاضر که با رویکرد توصیفی - تحلیلی و با بهره‌گیری از روش تحلیل مضمون انجام شده است. ضمن بررسی ادبیات مرتبط و اسناد بالادستی، به این سؤال اصلی پاسخ داده شده است که مؤلفه‌های اصلی تشکیل‌دهنده یک ساختار اداری سلامت‌محور کدامند؟ یافته‌ها نشان می‌دهد که ساختار اداری سلامت‌محور، نظامی چندوجهی و متشکل از مؤلفه‌های به‌هم‌پیوسته شامل عدالت و برابری، فسادستیزی، پاسخ‌گویی و شفافیت، خط‌مشی و رویه‌ها، مشارکت مردم، سلسله‌مراتب سازمانی، نظارت و ارزیابی، اخلاقیات و معنویت، سلامت اخلاقی و امانت‌داری، فرهنگ سازمانی، سلامت مالی، کارآمدی، شایسته‌سالاری، صیانت از حقوق عمومی، همکاری بین‌المللی، حاکمیت قانون، مسئولیت‌پذیری، حمایت از حقوق و آزادی‌های افراد است. بازطراحی فرایندها و اجرای عملی این مؤلفه‌ها، می‌تواند زمینه‌ساز ارتقای سلامت بخش عمومی و بهبود عملکرد نظام اداری کشور باشد.



## بیان / شرح مسئله

سلامت نظام اداری، پیش شرط تحقق اهداف و وظایف دولت در راستای ارائه خدمات عمومی کارآمد و اثربخش به آحاد جامعه و زمینه‌ساز توسعه پایدار است. در دنیای امروز، فساد و ناکارآمدی اداری به‌عنوان چالش‌های اساسی نظام‌های اداری در سراسر جهان مطرح هستند و تهدیدی جدی برای پیشرفت و توسعه جوامع محسوب می‌شوند. در این میان، به‌دلیل اهمیت روزافزون سلامت سازمانی و تأثیر شگرف آن بر عملکرد و کارایی نهادهای دولتی نیاز است که طراحی و پیاده‌سازی ساختارهای اداری سلامت‌محور به‌عنوان اولویت استراتژیک در برنامه‌ها مورد توجه قرار داده شود. ایجاد ساختاری اداری که به‌طور هماهنگ با اصول و ارزش‌های سلامت موجود در اسناد بالادستی عمل کند و درعین حال توانایی ارائه خدمات عمومی بهتر و بهینه را داشته باشد، چالش اصلی در این مسیر است.

تصویب قوانین با هدف ارتقای سلامت اداری نشان‌دهنده گامی مهم در جهت تقویت ساختار اداری کشور است. با ارائه یک توصیف جامع از سلامت اداری، چنین قوانینی اصول راهنما و زیربنای آن را تشریح می‌کند و درعین حال مسئولیت‌های نهادهای مختلف در پیشبرد ارتقای شفافیت و سلامت اداری را مشخص و مکانیسم‌هایی را برای جلوگیری از تخلفات اداری، مجازات متخلفان و حمایت از کارکنان و ناظران فراهم می‌کند. با وجود مزایای متعددی که قوانین مرتبط با سلامت اداری دارند؛ اما برخی از نارسایی‌ها در این قوانین دیده می‌شود. از جمله این نارسایی‌ها می‌توان به نبود ضمانت اجرایی قوی در برخی مواد و عدم امکان اجرایی‌سازی کامل آنها اشاره کرد. علاوه بر آن مسائل متعدد ذیل زمینه‌ساز حرکت نگران‌گاران گزارش برای رفع این مسائل شده است. به‌طور کلی نارسایی‌های زمینه‌ساز شناسایی شده در گزارش حاضر عبارتند از:

**۱ فقدان یک مدل جامع و عملیاتی:** به‌رغم وجود اسناد بالادستی متعدد، خلأ وجود یک مدل جامع و عملیاتی برای ساختار اداری سلامت‌محور که بتواند به‌عنوان الگویی برای طراحی، ارزیابی و بهبود سازمان‌ها مورد استفاده قرار گیرد، احساس می‌شود. این فقدان ممکن است در بخش‌هایی منجر به ایجاد تفسیرهای مختلف از مفاهیم سلامت اداری در سازمان‌های مختلف شود.

**شکاف بین اسناد بالادستی و عملکرد سازمان‌ها:** شکاف قابل توجهی بین مفاد اسناد بالادستی و عملکرد واقعی سازمان‌ها در حوزه سلامت اداری مشاهده می‌شود.

**۲ ضعف در اجرای قوانین و مقررات:** قوانین و مقررات موجود در حوزه سلامت اداری، به‌دلیل نبود سازوکارهای نظارتی و ارزیابی مؤثر، به‌طور کامل اجرا نمی‌شوند. همچنین، وجود برخی ابهامات و تناقضات در این قوانین، اجرای آنها را با مشکل مواجه کرده است.

**۳ عدم تناسب ساختارهای سازمانی با اصول سلامت اداری:** بعضی از ساختارهای سازمانی موجود در کشور، با اصول و ارزش‌های سلامت اداری همخوانی نداشته و نیازمند بازنگری و اصلاح هستند. برای مثال، وجود سلسله‌مراتب طولانی مدیریتی، تمرکزگرایی بیش از حد و عدم شفافیت در تصمیم‌گیری، از جمله موانع تحقق سلامت اداری هستند.

**۴ کافی نبودن ضمانت‌های اجرایی:** ضعف در ضمانت‌های اجرایی قوانین و مقررات سلامت اداری، یکی دیگر از چالش‌های مهم است. نبود مجازات‌های بازدارنده برای متخلفان و عدم حمایت کافی از کسانی که تخلفات را گزارش می‌کنند، از جمله این ضعف‌هاست.

**۵ کمبود منابع و امکانات:** نبود منابع مالی کافی، فقدان نیروی انسانی متخصص و فناوری اطلاعات مناسب، از دیگر موانع تحقق سلامت اداری در سازمان‌هاست.

**۶ فرهنگ سازمانی ضعیف:** وجود فرهنگ فردگرایی، رانت‌خواری و فساد اداری، مانع از ایجاد یک محیط کاری سالم و شفاف می‌شود.



## نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

این مطالعه، با بررسی دقیق اسناد بالادستی مرتبط با سلامت اداری، مؤلفه‌های کلیدی ساختار اداری سلامت‌محور در ۱۰ دسته اصلی شامل بسترسازی، پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، دستاورد محوری، شفافیت، فرهنگ‌سازی، فسادستیزی، کارآمدسازی، مشارکت و نظارت شناسایی شده‌اند. این ۱۰ دسته اصلی، خود به ۳۱ زیرمجموعه تقسیم می‌شوند که به‌طور جامع ابعاد مختلف یک نظام اداری سالم را پوشش می‌دهند.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ایجاد یک نظام اداری سالم مستلزم توجه هم‌زمان به تمامی این مؤلفه‌ها و تعامل مؤثر میان آنهاست. به‌عبارت‌دیگر، برای نیل به یک نظام اداری کارآمد، پاسخ‌گو، شفاف و عادلانه، باید به‌صورت هم‌زمان به بسترسازی و توسعه زیرساخت‌ها، تقویت پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون، ایجاد فرهنگ‌سازمانی سالم و دستاوردمحور، بازمهندسی و کارآمدسازی، مبارزه با فساد، افزایش شفافیت، مشارکت‌جویی و نظارت مؤثر پرداخت.

## پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

- در بخش پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی و سیاستی برای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، موارد زیر قابل طرح است:
- ✓ **تقویت فرایند قانونگذاری با هدف تنظیم رفتار کارکنان و شهروندان:** تدوین و تصویب قوانین شفاف، قابل اجرا و مبتنی بر اصول حکمرانی خوب، به‌منظور کاهش زمینه‌های بروز فساد و ارتقای پاسخ‌گویی در نظام اداری.
  - ✓ **ایجاد و تقویت نهادهای نظارتی مستقل و حرفه‌ای:** تضمین نظارت مستمر و بی‌طرفانه بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مقابله با فساد از طریق نهادهای غیرسیاسی.
  - ✓ **تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد:** طراحی راهبردی جامع، مبتنی بر شواهد علمی و تجربه‌های بومی، با لحاظ ویژگی‌های ساختاری و فرهنگی کشور و درگیرسازی کلیه نهادها و ذی‌نفعان.
  - ✓ **ابلاغ نتایج پژوهش به‌عنوان مدل اجرایی یا آیین‌نامه کاربردی:** استفاده از نتایج تحلیل‌ها برای تهیه دستورالعمل‌ها و رویه‌های قابل پیاده‌سازی در سازمان‌های دولتی، با هدف عملیاتی‌سازی توصیه‌های ارائه شده.
  - ✓ **پایش و ارزیابی مستمر عملکرد دستگاه‌ها:** بهره‌گیری از ابزارهایی نظیر جشنواره شهید رجایی برای رصد سالیانه پیشرفت دستگاه‌ها در حوزه سلامت اداری و تشویق عملکرد مطلوب.
  - ✓ **سامانه‌محور شدن نظارت و ارزیابی:** استفاده از سامانه‌های هوشمند برای رصد مداوم شاخص‌های سلامت اداری، با قابلیت ارائه گزارش در تمامی سطوح سازمانی، به‌ویژه در لایه‌های اجرایی پایین‌تر.
  - ✓ **شفاف‌سازی دستاوردها و اقدامات مقابله با فساد:** انتشار نتایج و ارزیابی‌ها به‌صورت عمومی برای ارتقای شفافیت، جلب اعتماد عمومی و تقویت پاسخ‌گویی مسئولان.
- این اقدامات در کنار یکدیگر می‌توانند زمینه‌ساز نظام اداری سالم، پاسخ‌گو و کارآمد باشند که از درون با فساد مقابله کرده و به‌صورت ساختاری از بروز آن پیشگیری کند.

## ۱. مقدمه

از آغازین روزهای تشکیل جوامع سازمان یافته، فساد اداری به عنوان یک بیماری همه گیر، گریبان گیر حکومت‌ها و نهادها بوده است. این پدیده ریشه در سوءاستفاده از قدرت و موقعیت برای کسب منافع شخصی یا گروهی دارد و آثار مخرب و گسترده‌ای بر تمامی جنبه‌های زندگی اجتماعی، اقتصادی و سیاسی جوامع برجای گذاشته است.

فساد اداری، به عنوان یکی از عمومی‌ترین اشکال فساد پدیده‌ای است که مرزهای زمان و مکان را فرا گرفته و این ویژگی نه به زمان خاصی تعلق دارد و نه مربوط به جامعه خاصی می‌شود. در واقع می‌توان گفت فساد اداری پدیده‌ای همزاد حکومت است. یعنی از زمانی که فعالیت‌های بشر، شکل سازمان یافته و منسجمی به خود گرفت از همان زمان فساد اداری نیز همچون جزء لاینفکی از متن سازمان ظهور کرده است؛ بنابراین می‌توان فساد اداری را فرزند ناخواسته سازمان تلقی کرد که نتیجه تعاملات گوناگون در درون سازمان و نیز به مناسبت تعامل میان سازمان و محیط آن به وجود آمده است. فساد اداری، به عنوان معضلی برای بسیاری از کشورهای در حال توسعه از جمله ایران در نظر گرفته شده است و وقت و انرژی و امکانات فراوانی را از این کشورها به هدر می‌دهد [۱].

سازمان‌های دولتی، به رغم چالش‌های محیطی، به محیط کاری سالم و کارآمد نیازمندند تا بتوانند تصمیمات دقیق تری اتخاذ و برنامه‌های خود را با دقت بیشتری اجرا کنند و در نهایت خدمات عمومی با کیفیت تری را به شهروندان ارائه دهند. سلامت اداری که مجموعه‌ای از عوامل مختلف از جمله نظارت مؤثر و فرهنگ سازمانی مثبت را دربر می‌گیرد، نقش محوری در دستیابی به این هدف ایفا می‌کند. ساختار و سازماندهی دولت به طور مستقیم بر سلامت نظام اداری تأثیرگذار است. پژوهش‌ها نشان می‌دهند عواملی مانند ساختار سازمانی مناسب، فرهنگ سازمانی مبتنی بر شفافیت و پاسخ‌گویی، توانمندسازی کارکنان، ارزیابی عملکرد منظم و بهره‌گیری از فناوری‌های نوین در سیستم‌های مالی، نقش کلیدی در پیشگیری از فساد و ارتقای سلامت اداری دارند. علاوه بر عوامل داخلی، محیط خارجی سازمان نیز بر تقویت سلامت اداری تأثیرگذار است. نظارت‌های بیرونی و فرهنگ حاکم بر جامعه می‌توانند به بهبود عملکرد سازمان‌های دولتی کمک شایانی کنند [۲].

به طور خلاصه، سلامت اداری، نتیجه تعامل پیچیده‌ای از عوامل داخلی و خارجی سازمان است. برای ایجاد یک نظام اداری سالم و کارآمد، توجه به این عوامل و ایجاد هماهنگی بین آنها حائز اهمیت است.



## ۲. پیشینه پژوهش



پیشرفت پایدار جوامع امروزی به‌طور مستقیم به وجود سازمان‌هایی وابسته است که نه تنها کارآمد، بلکه سالم، پویا و خلاق نیز باشند. نظام اداری یک کشور، به‌عنوان قلب تپنده این سازمان‌ها، نقش محوری در تحقق اهداف توسعه‌ای ایفا می‌کند. یک نظام اداری سالم، مشخصه‌هایی چون وجود مدیرانی مسئولیت‌پذیر و دلسوز، ساختاری انعطاف‌پذیر و چابک، سیستم‌های نظارتی قوی و کارآمد و پایبندی به قوانین و مقررات را داراست. این ویژگی‌ها در کنار هم، محیطی کاری سالمی را ایجاد کرده و بهره‌وری را افزایش خواهد داد [۳]. سلامت اداری، حاصل تعامل پیچیده‌ای از عوامل متعددی است که از درون یا برون سازمان و برخی نشئت می‌گیرد: به‌طور کلی این عوامل به دو دسته درونی و بیرونی تقسیم می‌شوند [۴]:

### ۱ عوامل درونی را می‌توان به سه دسته تقسیم کرد:

✓ **عوامل ارزشی:** نوع نگاه و تفکر کارکنان در چگونگی اجرای فرایندهای سازمان به‌عنوان عوامل ارزشی شکل‌دهنده سلامت سازمانی هستند. ارزشی بودن یا نبودن رفتارها و عملکرد می‌تواند موجب بروز پیامدهای مثبت یا منفی در سطح سازمان شود. سلامت اداری می‌تواند به‌عنوان پیامد مثبت و فساد اداری به‌عنوان پیامد منفی انگاشته شود. انگیزه، قصد، عزت‌نفس، مرکز کنترل، وابستگی میدانی، دموگرافی و باورها جزئی از عوامل ارزشی دانست.

✓ **عوامل ساختاری:** این عوامل به ویژگی‌های ذاتی سازمان‌ها مربوط می‌شوند و شامل عناصری مانند تصمیم‌گیری مشارکتی، تقویت قانون‌گرایی، شفافیت، پاسخ‌گویی، نظارت سازمانی و نهادینه‌سازی فرهنگ نقد و نقدپذیری هستند. این عوامل، چارچوب و زیرساخت‌های سازمان را شکل می‌دهند و به‌عنوان مبنایی برای سنجش و مقایسه سازمان‌ها به کار می‌روند.

✓ **عوامل رفتاری:** این عوامل به نحوه تعامل افراد در سازمان مربوط می‌شوند و شامل عناصری مانند عدالت در برخورد با کارکنان، بهبود وضعیت معیشتی کارکنان، رعایت شایسته‌سالاری، آموزش و پرورش، ارزش‌های بنیادین و سیستم‌های تشویق و تنبیه هستند. این عوامل، جو حاکم بر سازمان را شکل داده و بر انگیزش، رضایت و عملکرد کارکنان تأثیر می‌گذارند.

۲ **عوامل بیرونی:** شامل عوامل سیاسی و قضایی شده که همچون سیاست‌های کلی دولت، چارچوب‌های قانونی و مقرراتی، محیط سیاسی و قضایی تأثیر بسزایی بر سلامت نظام اداری دارند. این عوامل خارجی، به‌طور مستقیم بر عملکرد سازمان‌ها و نحوه اداره امور عمومی تأثیر گذارند.

سلامت اداری، به‌عنوان یک مفهوم کلیدی در حوزه مدیریت عمومی، به معنای وجود ساختاری عاری از فساد در دستگاه‌های اجرایی است که دستیابی به آن به شدت با مفاهیم دیگری همچون شفافیت، پاسخ‌گویی و درستکاری مرتبط است.

شفافیت، پاسخ‌گویی و درستکاری به‌عنوان سه رکن اصلی سلامت اداری، به شدت به یکدیگر وابسته‌اند. شفافیت، به‌عنوان یکی از ارکان بنیادی، تنها زمانی به ابزار قدرتمندی برای مطالبه‌گری تبدیل می‌شود که به پاسخ‌گویی منجر شود. پاسخ‌گویی نیز به دو شکل افقی (نظارت درون‌سیستمی) و عمودی (نظارت شهروندی) می‌تواند تحقق یابد. پاسخ‌گویی عمودی، به‌ویژه با مشارکت فعال شهروندان و استفاده از ابزارهای نوین ارتباطی، می‌تواند به تحول در ساختارهای قدرت و بهبود عملکرد دولت منجر شود. درستکاری، به‌عنوان رکن دیگر، نقش حیاتی در تقویت پاسخ‌گویی ایفا می‌کند. نبود درستکاری در سیستم‌ها و فرایندها، می‌تواند پاسخ‌گویی را به یک امر صوری تبدیل کند. برای مثال، وجود قوانین شفاف و دسترسی آسان به اطلاعات، لزوماً به معنای وجود پاسخ‌گویی واقعی نیست، اگر در عمل، این قوانین به درستی اجرا نشوند یا اطلاعات به‌صورت گزینشی منتشر شوند [۵].

### ۲-۱. پیشینه تقنینی

#### ۱-۱-۲. اسناد بالادستی

اسناد بالادستی مجموعه‌ای از قوانین، سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کلان هستند که جهت هدایت و ساماندهی فعالیت‌ها در سطوح مختلف کشور تدوین و ابلاغ می‌شوند. این اسناد، چارچوب‌ها و نقشه راه را برای تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات در حوزه‌های مختلف به‌طور مشخص و مدون ارائه می‌کنند و ضامن حرکت در مسیر توسعه و پیشرفت کشور به شمار می‌روند و در واقع اسناد مادر یا اسناد مرجع هستند که سایر اسناد، برنامه‌ها و اقدامات در سطوح مختلف کشور باید براساس آنها تدوین و اجرا شوند. این اسناد از

سطوح عالی نظام مانند فرامین رهبری، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی نشئت می‌گیرند و به‌عنوان منابع اصلی برای تدوین قوانین، مقررات، طرح‌ها و برنامه‌های عملیاتی عمل می‌کنند. اهمیت اسناد بالادستی در ایجاد هماهنگی و انسجام در فعالیت‌های مختلف کشور، پیشگیری از اقدامات جزیره‌ای و موازی‌کاری، تمرکز بر اهداف و اولویت‌های کلان و تخصیص بهینه منابع خلاصه می‌شود.

اسناد بالادستی را می‌توان براساس سطح ابلاغ، موضوع و قلمرو شمول و مرجع تصویب‌کننده به دسته‌های مختلف طبقه‌بندی کرد.

#### الف) طبقه‌بندی براساس سطوح تدوین و ابلاغ

- ✓ **قانون اساسی:** به‌عنوان قانون مادر، اصول و قواعد بنیادین حاکم بر نظام اداری را ترسیم می‌کند و سلامت و کارآمدی نظام اداری را در زمره وظایف و تکالیف قوای سه‌گانه و سایر نهادها قرار می‌دهد.
- ✓ **فرمان‌ها و احکام رهبر معظم انقلاب:** رهبر معظم انقلاب، به‌عنوان عالی‌ترین مقام نظام، با صدور فرمان‌ها و احکامی در حوزه سلامت اداری، نقشی راهبردی در جهت‌دهی و تأکید بر ضرورت ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری ایفا می‌کند.
- ✓ **قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی:** قوانین مصوب مجلس در حوزه‌های مختلف از جمله مدیریت خدمات کشوری، ارتقای سلامت اداری، مبارزه با فساد و تعارض منافع، چارچوب‌های حقوقی و ساختاری سلامت اداری را تعیین می‌کنند.
- ✓ **آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های دولتی:** دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قوانین و سیاست‌های ابلاغی، اقدام به تدوین و ابلاغ آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با سلامت اداری می‌کنند.

#### ب) طبقه‌بندی براساس نوع موضوع و قلمرو شمول

- ✓ **اسناد جامع و کلی:** این اسناد به‌طور کلی به موضوع سلامت اداری پرداخته و اصول، مبانی و چارچوب‌های کلی حاکم بر این حوزه را ترسیم می‌کنند (مانند قانون ارتقای سلامت اداری، فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب).
- ✓ **اسناد موضوعی:** این اسناد به موضوعات خاص و جنبه‌های مشخصی از سلامت اداری مانند مدیریت منابع انسانی، مبارزه با فساد، شفافیت و پاسخ‌گویی، عدالت اداری و ... می‌پردازند (مانند منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت، مواد ۹۱ و ۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری).
- ✓ **اسناد راهبردی و برنامه‌ای:** این اسناد اهداف، راهبردها و برنامه‌های کلان مرتبط با ارتقای سلامت اداری را در بازه‌های زمانی مشخص ترسیم می‌کنند (مانند برنامه هفتم پیشرفت).

#### ج) دسته‌بندی براساس نهادهای تدوین‌کننده

- ✓ **اسناد مصوب نهادهای عالی:** شامل فرمان‌ها و احکامی است که توسط رهبر معظم انقلاب اسلامی به‌عنوان عالی‌ترین مقام نظام صادر می‌شوند. همچنین، مصوبات مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی انقلاب فرهنگی نیز در این دسته قرار می‌گیرند.
  - ✓ **اسناد مصوب قوه مجریه:** شامل آیین‌نامه‌ها، مصوبات هیئت‌وزیران و دستورالعمل‌هایی است که توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قوانین و مقررات و برای تنظیم امور داخلی دستگاه‌ها تدوین و ابلاغ می‌شوند. شایان ذکر است که این مصوبات نباید مغایر با قوانین و مقررات بالادستی باشند.
  - ✓ **اسناد مصوب قوه مقننه:** شامل قوانینی است که توسط مجلس شورای اسلامی با رعایت اصول قانون اساسی و سایر موازین قانونی به تصویب می‌رسد. این قوانین پس از طی مراحل قانونی و تأیید شورای نگهبان، لازم‌الاجرا می‌شوند.
- جمهوری اسلامی ایران در طول سال‌های گذشته، با تصویب قوانین و سیاست‌های کلان متعددی نظیر قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و قوانین تخصصی چون قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون مبارزه با فساد، تلاش کرده است تا نظام اداری کشور را بهبود بخشد و به سمت شفافیت و کارآمدی سوق دهد. این قوانین، با تعیین اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت، چارچوبی مشخص برای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد فراهم آورده‌اند. در شکل ۱، خلاصه‌ای از انواع طبقه‌بندی اسناد بالادستی آورده شده است.

### شکل ۱. انواع طبقه‌بندی اسناد بالادستی



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

### ۲-۱-۲. بررسی قوانین

در ادامه به بررسی مختصری از هریک از این قوانین خواهیم پرداخت.

#### ■ **قانون اساسی [۶]**

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، به‌عنوان میثاق ملی و بنیادین نظام سیاسی کشور، اصول و ارزش‌های حاکم بر جامعه را تعیین می‌کند. در این میان، برخی اصول به‌طور ویژه به سلامت اداری و مبارزه با فساد پرداخته‌اند.

اصل (۲) بر پایه‌های اعتقادی و ارزشی نظام اسلامی استوار بوده و بر عدالت، مبارزه با ستمگری و سلطه‌گری تأکید دارد. همچنین، بهره‌گیری از علوم و فنون پیشرفته را لازمه ایجاد یک نظام اداری عادلانه، کارآمد و شفاف می‌داند. سلامت اداری و مبارزه با فساد، الزامات تحقق عدالت و رفع ستمگری است که در این اصل مورد تأکید قرار گرفته است.

اصل (۸)، امر به معروف و نهی از منکر را به‌عنوان یک وظیفه همگانی مطرح می‌کند که می‌تواند در پیشگیری و مبارزه با فساد نقش بسزایی داشته باشد. تشویق افراد به گزارش تخلفات و ناهنجاری‌های اداری، موجب افزایش شفافیت و کاهش فساد خواهد شد.

اصل (۹۰) به حق شکایت از عملکرد دستگاه‌های دولتی و الزام آنها به پاسخ‌گویی اشاره دارد. این اصل یکی از مهم‌ترین ابزارهای

نظارتی برای حُسن اجرای قوانین و مقررات است و با ایجاد امکان نظارت عمومی، از بروز فساد جلوگیری می‌کند. اصل (۱۴۱) با ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی و محدود کردن برخی فعالیت‌های جانبی مسئولان، از تداخل منافع و تعارضات احتمالی جلوگیری کرده و به سلامت اداری کمک می‌کند. اصل (۱۸۳) بر تأسیس دیوان عدالت اداری و اعطای حق شکایت به مردم تأکید دارد. این اصل نشان‌دهنده تعهد نظام به رسیدگی به تخلفات اداری و احقاق حقوق شهروندان است و با ایجاد یک سازوکار قضایی مستقل، به بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی و مبارزه با فساد کمک می‌کند. علاوه بر این، اصول (۳، ۸، ۴۹، ۵۵، ۹۰، ۱۴۱، ۱۷۳ و ۱۷۴) نیز به موضوع سلامت اداری و مبارزه با فساد پرداخته‌اند. برای نمونه، اصل (۳) بر حاکمیت قانون، عدالت و آزادی تأکید کرده و زمینه‌ساز ایجاد یک نظام اداری سلامت و شفاف است. اصل (۴۹) مبارزه صریح با فساد و ارتشا را مورد توجه قرار داده و اصل (۱۴۱) نیز بر نظارت بر حُسن اجرای قوانین و مقررات تأکید دارد.

### ■ سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری [۷]

سیاست‌های کلی نظام اداری که در فروردین‌ماه سال ۱۳۸۹ به رؤسای قوای سه‌گانه، رئیس مجمع تشخیص مصلحت نظام و رئیس ستاد کل نیروهای مسلح ابلاغ شده، دارای ۲۶ بند است که ۱۱ بند آن به چارچوبی کلی برای ایجاد یک نظام اداری سالم و کارآمد اشاره دارد. برای نمونه بند «۱۸»، به شفاف‌سازی اطلاعات و دسترسی آسان مردم به اطلاعات صحیح اشاره دارد. بند «۲۰» به فرهنگ مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای پرداخته است. بند «۲۴» ارتقای سلامت نظام اداری از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و برخورد با تخلفات را مدنظر قرار داده است. بند «۲۵» بر ضرورت ایجاد یکپارچگی در اطلاعات و داده‌های دستگاه‌های اجرایی تأکید می‌کند که این امر به بهبود نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و جلوگیری از فساد کمک شایانی خواهد کرد.

### ■ فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی [۸]

در سال ۱۳۸۰، رهبر معظم انقلاب اسلامی، حضرت آیت‌الله خامنه‌ای (مدظله‌العالی)، با هدف ریشه‌کن کردن فساد اقتصادی و مالی در کشور، فرمان هشت‌ماده‌ای را خطاب به سران قوا صادر فرمودند. این فرمان که به «منشور مبارزه با مفاسد اقتصادی» نیز شناخته می‌شود، حاوی نکات مهمی در خصوص مبارزه با فساد و تقویت سلامت اداری است. در فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی بر مواردی مانند لزوم عزم قاطع در مبارزه با فساد، برخورد قاطع با مفسدان، اصلاح ساختارها و قوانین، شفافیت و اطلاع‌رسانی و نقش مردم در مبارزه با فساد، اشاره شده است. این فرمان، چارچوب کلی و مبنای اساسی برای اقدامات مختلف در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد اداری را فراهم می‌کند.

### ■ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی [۹]

بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی عبارت است از: شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ... . با توجه به مفاد بند مربوطه و تأکید آن بر شفاف‌سازی و مبارزه با فساد عملاً می‌تواند مبنای عمل در حوزه سلامت اداری قرار بگیرد به تربیتی که شفافیت اقتصادی و جلوگیری از فساد، پیش‌نیازی برای ایجاد یک نظام اداری سالم و کارآمد است. با شفاف‌سازی اطلاعات و عملکردها، امکان نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی فراهم شده و از بروز فساد و سوءاستفاده جلوگیری می‌شود. در واقع، این بند به دنبال ایجاد محیطی است که در آن، همه بازیگران اقتصادی بتوانند به‌طور برابر و عادلانه عمل کنند و فساد و رانت‌خواری در آن جایی نداشته باشد.

### ■ سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ [۱۰]

در سند چشم‌انداز ۱۴۰۴ به‌طور مستقیم به «سلامت اداری» به‌عنوان یک مفهوم مجزا پرداخته نشده است، اما مفاهیم و موضوعات



متعددی در این سند وجود دارند که با سلامت اداری ارتباط وثیقی دارند. این سند، ایران را کشوری توسعه‌یافته، با جامعه‌ای برخوردار از عدالت اجتماعی، آزادی‌های مشروع و امنیت قضایی معرفی می‌کند. این ویژگی‌ها، مستلزم وجود یک نظام اداری کارآمد، شفاف و عاری از فساد است. بنابراین، می‌توان گفت که سند چشم‌انداز ۱۴۰۴، ضمن تأکید بر ارزش‌هایی مانند عدالت، شفافیت و مبارزه با فساد، به‌طور ضمنی بر اهمیت سلامت اداری برای دستیابی به اهداف توسعه‌ای کشور تأکید کرده است.

### ■ برنامه هفتم پیشرفت [۱۱]

برنامه هفتم پیشرفت در مواد (۱۸، ۲۵، ۲۷، ۳۴، ۳۸، ۱۰۹، ۱۱۰، ۱۱۳ و ۱۱۶) به‌طور مستقیم به موضوع سلامت اداری پرداخته و اقداماتی را برای شفاف‌سازی عملکرد دستگاه‌های اجرایی، بهبود فرایندهای اداری و مبارزه با فساد پیش‌بینی کرده است. این مواد به‌صورت جامع به ابعاد مختلف سلامت اداری از جمله شفافیت مالی، بهبود بهره‌وری و ارتقای پاسخ‌گویی می‌پردازند.

### ■ قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها [۱۲]

قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها در راستای اجرای اصول (۱۲۳ و ۱۳۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران که در اردیبهشت‌ماه سال ۱۴۰۳ به تصویب مجلس شورای اسلامی رسید و در خردادماه سال ۱۴۰۳ توسط مجمع تشخیص مصلحت نظام تأیید شد، مضمولان این قانون قوه مقننه (شامل مجلس شورای اسلامی، دیوان محاسبات کشور و سازمان‌های وابسته)، قوه مجریه (شامل هیئت‌وزیران، وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات دولتی، شرکت‌های دولتی، ...) و قوه قضائیه و سایر نهادها (مانند: شهرداری‌ها، هلال احمر، دانشگاه‌ها و ...) هستند. این قانون با ایجاد محیطی شفاف و پاسخ‌گو، امکان نظارت عمومی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را فراهم کرده و از بروز فساد و سوءاستفاده جلوگیری می‌کند.

### ■ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد [۱۳]

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با هدف ایجاد یک نظام اداری شفاف، کارآمد و عاری از فساد تصویب شده است. این قانون با تعریف دقیق مفاهیم فساد و مشخص کردن تکالیف دستگاه‌های اجرایی، سازوکارهای نظارتی و مجازات‌های بازدارنده، گامی مهم در جهت مبارزه با فساد و بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی برداشته است. این قانون همچنین بر نقش مشارکت مردمی در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و گزارش‌دهی تخلفات تأکید دارد.

### ■ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات [۱۴]

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات با الزام مؤسسات عمومی به انتشار سالیانه اطلاعات عملکردی خود، گامی مهم در جهت شفافیت و سلامت اداری برداشته است. مواد (۱۰ تا ۱۲) این قانون، مؤسسات را مکلف می‌سازد تا اطلاعاتی مانند اهداف، ساختار، فرایندها، تصمیمات و سازوکارهای شکایت را منتشر کنند. همچنین، این قانون با ایجاد مکانیسمی برای گزارش‌دهی سالیانه مؤسسات به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به نظارت مستمر بر عملکرد آنها کمک می‌کند. با اجرای کامل این قانون، انتظار می‌رود که اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی افزایش یابد و تصمیم‌گیری‌ها مبتنی بر شواهد و اطلاعات دقیق‌تر صورت گیرد.

### ■ برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم مصوبه شورای عالی اداری (برنامه هفتم) (صیانت از حقوق مردم و سلامت

#### اداری) و برنامه هشتم (ارتقای پاسخ‌گویی، شفافیت و مقابله با فساد در نظام اداری)) [۱۵]

برنامه جامع اصلاح نظام اداری در ایران یک طرح جامع است که با هدف بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی و ارتقای سطح خدمات‌رسانی به مردم تدوین شده است. یکی از محورهای اصلی این برنامه جامع، سلامت اداری است که به معنای ایجاد یک نظام اداری کارآمد، شفاف، پاسخ‌گو و عاری از فساد است. دو برنامه مهم در برنامه جامع اصلاح نظام اداری که به‌طور مستقیم به سلامت اداری می‌پردازند عبارتند از:

- ۱ **برنامه هفتم: صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری:** این برنامه با هدف حفاظت از حقوق شهروندان در تعامل با دستگاه‌های اجرایی و ارتقای سلامت اداری تدوین شده است. در این برنامه، مواردی مانند شفافیت در تصمیم‌گیری‌ها، کاهش بوروکراسی اداری، بهبود کیفیت خدمات و پاسخ‌گویی به شکایات مردم مورد توجه قرار گرفته است.
- ۲ **برنامه هشتم: ارتقای پاسخ‌گویی، شفافیت و مقابله با فساد در نظام اداری:** این برنامه به‌طور خاص بر روی ارتقای سطح شفافیت در عملکرد دستگاه‌های اجرایی، افزایش پاسخ‌گویی مسئولان و مبارزه با فساد تمرکز دارد. در این برنامه، مواردی مانند ایجاد سامانه‌های شفافیت، تقویت نظارت بر عملکرد مدیران، تشویق گزارش‌دهی تخلفات و ایجاد سازوکارهای رسیدگی به شکایات مردم در نظر گرفته شده است.

### ■ **برنامه اصلاح نظام اداری (تصویب‌نامه شماره ۹۸۸۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۶) [۱۶]**

برنامه اصلاح نظام اداری دولت چهاردهم که طی تصویب‌نامه شماره ۹۸۸۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۶ توسط شورای عالی اداری به تصویب رسیده است، یکی از اسناد مهم و راهبردی در جهت تحول بنیادین نظام اداری کشور محسوب می‌شود. این برنامه که با استناد به سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و همچنین فصل بیست و سوم قانون برنامه هفتم توسعه تدوین شده، با هدف افزایش کارآمدی، ارتقای سلامت و بهبود بهره‌وری در دستگاه‌های اجرایی کشور طراحی شده است. برنامه مزبور، ۶ محور اصلی را دربر می‌گیرد که یکی از محورها، ارتقای سلامت اداری و رفع زمینه‌های فساد است. در محور چهارم، تمرکز اصلی بر کاهش نرخ وقوع فساد و تخلفات در دستگاه‌های اجرایی و تقویت سلامت اداری قرار دارد. اهداف این محور بر ایجاد محیطی شفاف، سالم و کارآمد در نهادهای دولتی دلالت دارد و راهبردهایی چون تدوین و اصلاح قوانین مربوط به سلامت اداری، ترویج فرهنگ ضد فساد، توانمندسازی کارکنان دولت برای مقابله با فساد و مدیریت تعارض منافع را دربر می‌گیرد. همچنین، تمرکز بر حذف گلوگاه‌های فسادخیز و موانعی است که به ناکارآمدی سیستم اداری منجر می‌شوند. یکی از برنامه‌های عملیاتی مهم در این راستا، شناسایی و رفع گلوگاه‌های فسادخیز و موقعیت‌های تعارض منافع است. این برنامه با هدف پیشگیری از بروز فساد و ارتقای شفافیت در فرایندهای اداری طراحی شده و به‌عنوان گامی مهم در سالم‌سازی ساختار اداری کشور شناخته می‌شود.

### ■ **مواد مربوطه از قانون مدیریت خدمات کشوری [۱۷]**

ماده (۹۱) قانون مدیریت خدمات کشوری بر ممنوعیت رشوه‌خواری، سوءاستفاده از مقام اداری و دریافت هرگونه امتیاز غیرقانونی توسط کارمندان تأکید می‌کند. همچنین این ماده، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به نظارت بر عملکرد کارکنان از طریق بازرسی‌های مستمر کرده و برای تخلفات، مجازات‌های مشخصی از جمله کسر حقوق، انفصال موقت یا دائم از خدمت را در نظر گرفته است. ماده (۹۲) نیز مسئولیت نظارت بر عملکرد کارکنان را بر عهده مدیران و سرپرستان مستقیم گذاشته و مقرر کرده است که در صورت بروز تخلف، علاوه بر کارمند متخلف، مدیران نیز پاسخ‌گو خواهند بود. با این دو ماده، قانونگذار در پی ایجاد یک نظام نظارتی قوی و پاسخ‌گو برای پیشگیری و برخورد با تخلفات اداری و ارتقای سلامت اداری است.

### ■ **بخشنامه شماره ۱۷۳۷۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۷ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در خصوص سلامت اداری**

#### **{دستورالعمل اجرایی مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری} [۱۸]**

بخشنامه شماره ۱۷۳۷۰۶ در راستای اجرای بند «۲۴» سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری و به‌منظور صیانت از حقوق مردم و ارتقای سلامت اداری در نظام اداری کشور، به کلیه دستگاه‌های اجرایی مشمول قانون مدیریت خدمات کشوری ابلاغ شده است. هدف اصلی این بخشنامه، اجرای صحیح و مؤثر مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستورالعمل اجرایی مربوطه است.

### ■ **آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری [۱۹]**

آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری با هدف ارتقای سطح اخلاق حرفه‌ای کارکنان دولت و ایجاد محیطی سالم و شفاف در



دستگاه‌های اجرایی تصویب شده است. این آیین‌نامه براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی، ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تدوین شده است.

### ■ آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری [۲۰]

آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری در خرداد ماه سال ۱۳۶۶ به پیشنهاد سازمان امور اداری و استخدامی کشور به تصویب رسید. این آیین‌نامه در طول سال‌های متمادی با اصلاحات و الحاقاتی روبه‌رو بوده است که آخرین نسخه آن در سال ۱۴۰۰ نهایی شده است. هدف اصلی تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تعیین چارچوب و سازوکار مشخص برای رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و ایجاد نظامی عادلانه و منصفانه برای برخورد با متخلفان است. این آیین‌نامه در راستای ارتقای سلامت اداری در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران نقشی اساسی ایفا می‌کند.

### ■ آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی [۲۱]

هیئت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۹/۱ بنا به پیشنهاد شماره ۱۱۷۵۰/۱۰۱ مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۹ سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور و به استناد اصل یکصد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران و ماده (۲۷) قانون رسیدگی به تخلفات اداری - مصوب ۱۳۷۲- و به منظور تأمین اجرای وظایفی که دستگاه‌های اجرایی به موجب قوانین برای پیشگیری و مبارزه با فساد در نظام اداری بر عهده دارند و همچنین تکمیل آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری و پیش‌بینی سازوکار اداری مناسب برای تسهیل خدمات‌رسانی به مردم، آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی را تصویب کرد. به‌طور خلاصه قوانین بررسی شده در این گزارش در جدول ذیل ارائه شده است:

جدول ۱. پیشینه تقنینی

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱	<a href="#">قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۱۱/۰۶	ماده ۱۰ و ۱۲	مواد (۱۰ تا ۱۲) این قانون، مؤسسات را مکلف می‌سازد تا اطلاعاتی مانند اهداف، ساختار، فرایندها، تصمیمات و سازوکارهای شکایت را منتشر کنند. همچنین، این قانون با ایجاد مکانیسمی برای گزارش‌دهی سالیانه مؤسسات به کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به نظارت مستمر بر عملکرد آنها کمک می‌کند.
۲	<a href="#">قانون اساسی</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۵۸/۰۹/۱۲	اصول (۲، ۸، ۹۰، ۱۴۱ و ۱۸۳) و نیز اصل‌های (۳)، ۸، ۴۹، ۵۵، ۹۰، ۱۴۱، ۱۷۳ و ۱۷۴)	اصل (۲) بر پایه‌های اعتقادی و ارزشی نظام اسلامی استوار بوده و بر عدالت، مبارزه با ستمگری و سلطه‌گری تأکید دارد. اصل (۸)، امر به معروف و نهی از منکر را به‌عنوان یک وظیفه همگانی مطرح می‌کند که می‌تواند در پیشگیری و مبارزه با فساد نقش بسزایی داشته باشد. اصل (۹۰) به حق شکایت از عملکرد دستگاه‌های دولتی و الزام آنها به پاسخ‌گویی اشاره دارد. اصل (۱۴۱) با ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی و محدود کردن برخی فعالیت‌های جانبی مسئولان، از تداخل منافع و تعارضات احتمالی جلوگیری کرده و به سلامت اداری کمک می‌کند. اصل (۱۸۳) بر تأسیس دیوان عدالت اداری و اعطای حق شکایت به مردم تأکید دارد. اصل (۳) بر حاکمیت قانون، عدالت و آزادی تأکید کرده و اصل (۴۹) مبارزه صریح با فساد و ارتشا را مورد توجه قرار داده و اصل (۱۴۱) نیز بر نظارت بر حسن اجرای قوانین و مقررات تأکید دارد.

ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه...)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۳	سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری	مقام معظم رهبری	۱۳۸۹/۰۱/۱۴	بند «۱۸»، ۲۰، ۲۴ و «۲۵»	بند «۱۸»، به شفاف‌سازی اطلاعات و دسترسی آسان مردم به اطلاعات صحیح اشاره دارد. بند «۲۰» به فرهنگ مسئولیت‌پذیری، پاسخ‌گویی و اجتناب از برخورد سلیقه‌ای پرداخته است. بند «۲۴» ارتقای سلامت نظام اداری از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و برخورد با تخلفات را مدنظر قرار داده است. بند «۲۵» بر ضرورت ایجاد یکپارچگی در اطلاعات و داده‌های دستگاه‌های اجرایی تأکید می‌کند که این امر به بهبود نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و جلوگیری از فساد کمک شایانی خواهد کرد.
۴	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی	مقام معظم رهبری	۱۳۹۲/۱۱/۲۹	بند «۱۹»	تأکید بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...
۵	برنامه هفتم پیشرفت	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۳/۰۱	مواد (۱۸)، ۲۵، ۲۷، ۳۴، ۳۸، ۱۰۹ و ۱۱۰، ۱۱۳ (۱۱۶)	این مواد به‌صورت جامع به ابعاد مختلف سلامت اداری از جمله شفافیت مالی، بهبود بهره‌وری و ارتقای پاسخ‌گویی می‌پردازند.
۶	فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی	مقام معظم رهبری	۱۳۸۰	کل متن	در فرمان هشت ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی بر مواردی مانند لزوم عزم قاطع در مبارزه با فساد، برخورد قاطع با مفسدان، اصلاح ساختارها و قوانین، شفافیت و اطلاع‌رسانی و نقش مردم در مبارزه با فساد، اشاره شده است.
۷	قانون رسیدگی به داری مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران	مجلس شورای اسلامی	۱۳۹۱/۰۲/۱۷	کل متن قانون	مشمولین این قانون مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران است و شامل بخش خصوصی نمی‌شود.
۸	قانون شفافیت قوای سه گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۰۲/۱۰	کل متن قانون	در مسیر ارتقای شفافیت در کشور علی‌الخصوص با مشمول کردن شرکت‌های تابعه مؤسسات بخش عمومی قدم مؤثری است، این قانون با ایجاد محیطی شفاف و پاسخ‌گو، امکان نظارت عمومی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی را فراهم کرده و از بروز فساد و سوءاستفاده جلوگیری می‌کند.
۹	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۷/۰۲/۲۹	کل متن قانون	این قانون با تعریف دقیق مفاهیم فساد و مشخص کردن تکالیف دستگاه‌های اجرایی، سازوکارهای نظارتی و مجازات‌های بازدارنده، گامی مهم در جهت مبارزه با فساد و بهبود عملکرد دستگاه‌های اجرایی برداشته است. این قانون همچنین بر نقش مشارکت مردمی در نظارت بر عملکرد دستگاه‌ها و گزارش‌دهی تخلفات تأکید دارد.
۱۰	قانون مدیریت خدمات کشوری	مجلس شورای اسلامی	۱۳۷۶/۰۷/۰۸	مواد (۹۱ و ۹۲)	ماده (۹۱) قانون مدیریت خدمات کشوری بر ممنوعیت رشوه‌خواری، سوءاستفاده از مقام اداری و دریافت هرگونه امتیاز غیرقانونی توسط کارمندان تأکید می‌کند. همچنین این ماده، دستگاه‌های اجرایی را مکلف به نظارت بر عملکرد کارکنان از طریق بازرسی‌های مستمر کرده و برای تخلفات، مجازات‌های مشخصی از جمله کسر حقوق، انفصال موقت یا دائم از خدمت را در نظر گرفته است. ماده (۹۲) نیز مسئولیت نظارت بر عملکرد کارکنان را بر عهده مدیران و سرپرستان مستقیم گذاشته و مقرر کرده است که در صورت بروز تخلف، علاوه بر کارمند متخلف، مدیران نیز پاسخ‌گو خواهند بود.



ردیف	نام سند (قانون... / تصویب نامه... / ..)	مرجع تصویب	تاریخ تصویب	شماره ماده / صفحه	نکات برجسته / نقاط ضعف و قوت / پیامدهای اجرا
۱۱	<a href="#">برنامه اصلاح نظام اداری (تصویب‌نامه شماره ۹۸۸۴۴)</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۳/۱۰/۲۶	کل برنامه	در محور چهارم، تمرکز اصلی بر کاهش نرخ وقوع فساد و تخلفات در دستگاه‌های اجرایی و تقویت سلامت اداری قرار دارد. اهداف این محور بر ایجاد محیطی شفاف، سالم و کارآمد در نهادهای دولتی دلالت دارد و راهبردهایی چون تدوین و اصلاح قوانین مربوط به سلامت اداری، ترویج فرهنگ ضد فساد، توانمندسازی کارکنان دولت برای مقابله با فساد و مدیریت تعارض منافع را دربر می‌گیرد.
۱۲	<a href="#">بخشنامه شماره ۱۷۳۷۰۶ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور در خصوص سلامت اداری دستورالعمل اجرایی مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری</a>	سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور	۱۳۹۳/۱۲/۲۷	کل بخشنامه	هدف اصلی این بخشنامه، اجرای صحیح و مؤثر مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری و دستورالعمل اجرایی مربوطه است.
۱۳	<a href="#">آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۴۰۲/۱۱/۰۸	کل آیین‌نامه	آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری با هدف ارتقای سطح اخلاق حرفه‌ای کارکنان دولت و ایجاد محیطی سالم و شفاف در دستگاه‌های اجرایی تصویب شده است. این آیین‌نامه براساس اصل (۱۳۸) قانون اساسی، ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تدوین شده است.
۱۴	<a href="#">آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۶۶/۰۳/۰۶	کل آیین‌نامه	هدف اصلی تدوین آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، تعیین چارچوب و سازوکار مشخص برای رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان دولت و ایجاد نظامی عادلانه و منصفانه برای برخورد با متخلفان است. این آیین‌نامه در راستای ارتقای سلامت اداری در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران نقشی اساسی ایفا می‌کند.
۱۵	<a href="#">آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی</a>	مجلس شورای اسلامی	۱۳۸۳ / ۹ / ۱	کل آیین‌نامه	این آیین‌نامه با تعریف دقیق رشوه، تعیین مصادیق آن و مشخص کردن وظایف دستگاه‌ها، کارکنان و ارباب‌رجوع، چارچوبی مناسب برای پیشگیری از رشوه و برخورد با متخلفان ارائه می‌دهد. اصلاحات انجام شده در این آیین‌نامه، ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری برای پیشگیری از رشوه در نظر گرفته است. همچنین، این آیین‌نامه با تأکید بر آموزش و فرهنگ‌سازی، به دنبال جلب مشارکت عمومی در مبارزه با رشوه است.

مأخذ: همان.

### ۳. روش جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها



به منظور جمع‌آوری و تحلیل داده‌ها در این گزارش، از روش تحلیل مضمون استفاده شده است. تحلیل مضمون، به عنوان یک راهبرد تقلیل و تحلیل داده با تقسیم‌بندی، طبقه‌بندی، تخلیص و بازسازی داده‌های کیفی، یافتن الگو و مفاهیم آنها را تسهیل می‌کند. تحلیل مضمون یک راهبرد تقلیل و تحلیل داده‌هاست که توسط آن داده‌های کیفی تقسیم‌بندی، طبقه‌بندی، تخلیص و بازسازی می‌شوند. تحلیل مضمون اصولاً یک راهبرد توصیفی است که یافتن الگوها و مفاهیم مهم را از درون مجموعه داده‌های کیفی تسهیل می‌کند [۲۲]. این روش، بر اساس چارچوب معین و در سه سطح، مضامین پایه (کدها و نکات کلیدی موجود در متن)، سازمان‌دهنده (مضامین به دست آمده از ترکیب و تخلیص مضامین پایه) و مضامین فراگیر (مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به عنوان یک کل) را نظام‌مند و نمایی از کل مضامین ارائه می‌کند که مضامین با توجه به اولویت رابطه با یکدیگر در شبکه جای‌گذاری شده‌اند [۲۳]. در این گزارش به روش تحلیل مضمون نسبت به کدگذاری توصیفی (استخراج مضامین پایه) و تفسیری (استخراج مضامین سازمان‌دهنده) پرداخته شده و سپس با دسته‌بندی کدهای تفسیری مضامین فراگیر مشخص شدند. با توجه به گستردگی و تنوع داده‌ها و باهدف ارائه شبکه مضامین منسجم و یکپارچه و قابل فهم، برای مضامین فراگیر مشابه نیز ابعاد اختصاصی در نظر گرفته شده که در ادامه به صورت کامل داده‌های استخراج شده به همراه کدهای تخصیص مشخص و ارائه می‌شود:

### ۴. یافته‌ها



#### ۴-۱. گزاره‌ها و کدهای استخراجی از مراجع اسناد بالادستی

در جدول ۲ بخشی از چگونگی فرایند استخراج کدها از اسناد بالادستی و قوانین آورده شده است.

جدول ۲. بخشی از کدهای استخراجی اسناد بالادستی مرتبط با سلامت اداری

کد	ماده / بند	مراجع	گزاره استخراجی	کدهای توصیفی	کدهای تفسیری	مضامین فراگیر	ابعاد
۱	ماده (۶)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	در نظر گرفتن مجازات‌های متناسب با نوع و شدت تخلف و همچنین امکان کاهش یا رفع محرومیت در صورت اقدامات مؤثر برای جبران خسارات و یا دریافت حکم برائت از مراجع قضایی	در نظر گرفتن مجازات متناسب بودن مجازات با نوع و شدت تخلف کاهش مجازات یا رفع محرومیت در صورت اقدامات مؤثر	تنظیم قوانین و مقررات بازدارنده و متناسب	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون
۲	ماده (۱۳)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	اعمال مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی برای مسئولان و کارکنانی که از گزارش جرائم مربوط به مفساد اقتصادی خودداری می‌کنند.	در نظر گرفتن مجازات برای خودداری‌کنندگان از گزارش جرائم اقتصادی	تنظیم قوانین و مقررات در خصوص جرائم اقتصادی	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون
۳	ماده (۲۴)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	اعمال مجازات برای هرگونه اظهار خلاف واقع و نیز ارائه اسناد و مدارک غیرواقعی به دستگاه‌های مشمول این قانون که موجب تضییع حقوق قانونی دولت یا شخص ثالث و یا فرار از پرداخت عوارض یا کسب امتیاز ناروا شود.	مجازات برای اظهار خلاف واقع و ارائه اسناد غیرواقعی	تنظیم قوانین و مقررات در خصوص صحت اظهارات و اسناد	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون



کد	ماده / بند	مرجع	گزاره استخراجی	کدهای توصیفی	کدهای تفسیری	مضامین فراگیر	ابعاد
۴	ماده (۲۹)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	الزام دولت به پیش‌بینی اعتبارات لازم برای اجرای این قانون و پیگیری جرائم موضوع این قانون در بودجه سالیانه کل کشور.	اختصاص بودجه مشخص برای اجرای قوانین و پیگیری جرائم	حمایت مالی از اجرا و پیگیری قوانین	حمایت‌گری و برخورد	فسادستیزی
۵	ماده (۳) بند «الف»	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، ... را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.	انتشار قوانین و اطلاعات فرایندی به‌منظور دسترسی آزاد مردم از طریق دیدارگاه‌های الکترونیک	شفافیت قوانین و فرایندها (شفافیت اطلاعاتی)	عمومی و اجرایی	شفافیت
۶	ماده «۳» بند «ب»	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	دستگاه‌های دولتی را موظف می‌کند تا متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر، اسناد و ضمیمه آنها و همچنین کلیه پرداخت‌ها را به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد کنند.	ثبت اطلاعات و اسناد قراردادها و پرداخت‌هایی مرتبط در سامانه قراردادهای	شفافیت قراردادها	سیاسی و اجتماعی	شفافیت
۷	ماده (۶)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	تشکیل هیئتی مرکب از نمایندگان دستگاه‌های مختلف ذی‌ربط برای رسیدگی به تخلفات اداری و اعمال مجازات‌های متناسب	تشکیل هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری	تدبیر فرایندهای رسمی رسیدگی به تخلفات	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون
۸	ماده «۸» بند «الف»	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردهای امور و مستند کردن فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی برای ثبت و ضبط شفاف و جامع کلیه عملیات، اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم و همچنین تأمین نیازهای اطلاعاتی دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی کشور	تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و تقویت استانداردهای شفاف‌سازی اطلاعات امور در راستای فرایند مستندسازی فعالیت‌های اجرایی	استقرار نظام اطلاعاتی (ثبت استاندارد و انتشار)	عمومی و اجرایی	شفافیت
۹	ماده (۱۹)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	الزام به انتشار نسخه‌ای از پژوهش‌ها و تحقیقات غیر محرمانه که کلاً از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است به نحو مناسب در دسترس اشخاص	انتشار و در دسترس قرار دادن پژوهش‌ها و تحقیقات انجام شده غیرمحرمانه	شفافیت پژوهش‌ها	سیاسی و اجتماعی	شفافیت
۱۰	ماده (۲۰)	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	الزام دستگاه‌های مشمول به مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری خود ظرف دو سال پس از تصویب این قانون	مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری	مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری	فرایندها	کارآمدسازی

مأخذ: همان.

## ۲-۴. سطح‌های تحلیل

در این مطالعه، ابتدا با رویکردی نظام‌مند به تحلیل محتوای اسناد بالادستی و قوانین مرتبط پرداخته شد. در گام نخست، کلیه مواد، تبصره‌ها و بندهای قانونی به‌طور کامل و خط‌به‌خط مورد مطالعه قرار گرفت. در ادامه، از روش کدگذاری باز برای استخراج کدهای توصیفی بهره گرفته شد. این کدها، مستقیماً از متن قوانین استخراج شدند و به‌منزله بازتاب مفاهیم عینی و واژگان به‌کار رفته در متن قانونی محسوب می‌شوند. پس از گردآوری این کدها، مرحله کدگذاری محوری آغاز شد که طی آن، مجموعه‌ای از کدهای تفسیری استخراج شد. این کدهای تفسیری به‌مثابه برداشتهای تحلیلی‌تری از کدهای توصیفی عمل کرده و هریک، گروهی از کدهای توصیفی مشابه و هم‌راستا را در خود جای داده‌اند. در گام نهایی، برای افزایش قابلیت درک و تسهیل تحلیل‌های بعدی، مضامین کلیدی استخراج‌شده در قالب دسته‌هایی کلی‌تر و فراگیرتر طبقه‌بندی شدند. خروجی این فرایند تحلیلی، به شناسایی ۱۰ بُعد اصلی منجر شد که در شکل ۲ آورده شده است. هر بُعد نشان‌دهنده یکی از وجوه بنیادین نظام سلامت اداری و مقابله با فساد در بستر قوانین و مقررات موجود هستند.

شکل ۲. نگاره ابعاد نتایج بررسی



مأخذ: همان.

در این بخش به بررسی سطح‌های تحلیل (ابعاد)، مقوله‌ها و مضامین هریک اشاره خواهد شد:

### ۱. بستر سازی

به‌منظور شکل‌گیری یک ساختار یا فرایند پایدار، فراهم کردن زمینه‌ها و زیرساخت‌های مناسب در ابتدای مسیر انجام کارهای آن ضروری است. در همین راستا برای تحقق ساختار اداری سلامت‌محور نیز باید به این سطح توجه کرد. با بررسی صورت گرفته مقوله‌هایی نظیر دولت باز، تدوین نظام‌نامه و منابع انسانی به‌عنوان پایه‌های تحقق این سطح تعیین شده‌اند. در ادامه، هریک از این مضامین فراگیر به همراه مجموعه‌ای از مضامین سازمان‌دهنده مرتبط با آن در جدول ۳ ارائه شده‌اند.



جدول ۳. مضامین فراگیر و مضامین سازمان‌دهنده بعد بستر سازی در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
ایجاد پایگاه اطلاعاتی مربوط به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	دولت باز	بستر سازی
ایجاد سامانه‌های دسترسی، استعلام و پیگیری با حداقل مداخله عامل انسانی		
ایجاد سامانه‌های کنترل و پایش قبل از ارائه خدمات یا اقدامات اصلی		
ایجاد سامانه‌های مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع		
بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد نتیجه‌محور		
تشکیل پایگاه اطلاعات مدیریت پرونده‌های مطروحه در دستگاه قضایی		
سامانه‌ای کردن اطلاعات اقتصادی	تدوین نظام‌نامه	
به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات		
تدوین نظام‌نامه جبران خسارت وارده به مردم	منابع انسانی	
ایجاد بسترهای عادلانه و منصفانه برای همه		
ایجاد زمینه رشد معنوی و بهسازی شایستگی‌ها		
بستر سازی فرهنگ فسادستیزی با افزایش مهارت‌های رفتاری و تغییر گرایش و نگرش ذهنی		
عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.		

مأخذ: همان.

۲ پاسخ‌گویی

پاسخ‌گویی و سلامت اداری دو مفهوم مرتبط با هم هستند. پاسخ‌گویی با افزایش فضای نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران و القای ارزش‌های اخلاقی و تعهدمدارانه به کارکنان، تحقق ساختار اداری سلامت‌محور را تقویت می‌کند. با بررسی صورت گرفته مقوله‌هایی نظیر چگونگی، محورها و قلمروها به‌عنوان پایه‌های تحقق این سطح تعیین شده‌اند. در ادامه، هریک از این مضامین فراگیر به همراه مجموعه‌ای از مضامین سازمان‌دهنده مرتبط با آن در جدول ۴ ارائه شده‌اند.

جدول ۴. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بعد پاسخ‌گویی در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
ارتقای پاسخ‌گویی با انتشار اطلاعات عملکردی	چگونگی	پاسخ‌گویی
استفاده از منابع اطلاعاتی مختلف برای ارائه گزارش		
افزایش پاسخ‌گویی با اطلاع‌رسانی، توسعه فناوری اداری، انجام نظرسنجی و آموزش کارکنان		
پاسخ‌گویی به صورت مستند، مستدل و مکتوب		
پاسخ‌گو نگهداشتن کلیه دستگاه‌ها بدون استثنا	محورها	
پاسخ‌گو بودن رده‌های سرپرستی در قبال عملکرد کارکنان حیطة مدیریت خود		
پاسخ‌گویی بازرسان به دستگاه‌های ذیربط		
پاسخ‌گویی ستاد ارتقای سلامت نظام اداری به سلسله‌مراتب		
جرم‌انگاری عدم پاسخ‌گویی و رسیدگی به شکایات		
رده‌های سرپرستی در قبال تخلف زیردستان پاسخ‌گو هستند (تفویض اختیار سلب مسئولیت نمی‌کند).	قلمروها	
پاسخ‌گویی عملکردی		
پاسخ‌گویی مالی		
مسئولیت‌پذیری و پاسخ‌گویی فردی		
سیستم دادخواهی		

### ۳ حاکمیت قانون

مضمون این مفهوم، حاکمیت قوانین موجود در یک کشور است که در نتیجه آن، همگان در برابر قوانین، مساوی خواهند بود. در سطح حاکمیت قانون همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود پنج مضمون بازدارندگی، تنظیم‌گری، جامعیت، قانون‌محوری و هدف‌محوری شناسایی و دسته‌بندی شد. در ادامه، هریک از این مضامین فراگیر به همراه مجموعه‌ای از مضامین سازمان‌دهنده مرتبط با آن در جدول ۵ ارائه شده‌اند.



جدول ۵. مضامین فراگیر و مضامین سازمان‌دهنده بعد حاکمیت قانون در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
بازنگری در قوانین و مقررات با رویکرد پیشگیری، بازدارندگی و برخورد قاطع با متخلفان	بازدارندگی	حاکمیت قانون
بسترسازی پیشگیری از فساد با حمایت از سوت‌زنی		
الزام سوت‌زنی توسط فعالان حوزه‌های فسادخیز		
اخذ تعهدنامه به‌منظور رعایت قوانین منع تعارض منافع		
استفاده از مجازات‌های کوتاه‌مدت و کوچک‌مقیاس		
تناسب مجازات با شدت جرم		
در نظر گرفتن ابزارهای بازدارنده با افزایش شدت به‌صورت مرحله‌ای	تنظیم‌گری	
بهره‌ورسانی مستمر آیین‌نامه‌ها به‌منظور رفع موانع و مشکلات اجرایی از طریق تشکیل کارگروه		
رعایت اصول شناسایی تخلف و مجازات		
لحاظ مجازات برای سوءاستفاده از موقعیت‌های تعارض منافع		
تنظیم قوانین و مقررات بازدارنده و متناسب		
تنظیم قوانین و مقررات در خصوص جرائم اقتصادی		
تنظیم قوانین و مقررات در خصوص صحت اظهارات و اسناد	جامعیت	
تدبیر فرایندهای رسمی رسیدگی به تخلفات		
بهره‌ورسانی قوانین		
ممنوعیت سهام‌داری کارکنان و بستگان در حوزه مأموریتی دستگاه‌ها		
ممنوعیت دریافت هدایا توسط کارکنان		
برگشت‌پذیری قراردادهای دارای تخلف		
در نظر گرفتن جنبه‌های بین‌المللی	قانون‌محوری	
تعیین مجازات برای مستنکفین یا مجریان ناقص		
جامعیت سازوکارهای دادخواهی		
جبران خسارت‌های ناشی از قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات		
لحاظ جنبه‌های مختلف تخلفات در فرایندهای رسیدگی و ارجاع به مراجع قضایی		
همکاری بین‌المللی		
جرم‌انگاری قصور در سوت‌زنی	قانون‌محوری	
ممنوعیت دریافت رشوه، سوءاستفاده از مقام اداری و استفاده امتیازگونه در قبال انجام وظایف اداری		
تدوین صلاحیت و شرح وظایف هیئت‌های رسیدگی		
استفاده از ظرفیت مراجع قضایی و امنیتی برای صحت‌گذاری		
اجتناب از برخوردهای سلیقه‌ای در فعالیت‌ها		
استثناپذیری		
تمکین و احترام به قانون‌گرایی	قانون‌محوری	
رعایت شاخص‌های انتخاب اشخاص رسیدگی‌کننده		
سرمنشأ قانونی داشتن آرا و احکام تخلفات		
لحاظ اختیارات و مسئولیت‌های لازم و کافی برای هیئت‌های رسیدگی و تجدیدنظر		

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
امنیت قضایی عادلانه و تساوی عموم در برابر قانون	هدف‌محوری	حاکمیت قانون
حفظ کرامت انسان‌ها		
رفع تبعیضات و ایجاد امکانات عادلانه در همه زمینه‌ها		
میانیت از حقوق عمومی در برابر دستگاه‌ها و کارکنان دولتی		
رعایت اصول اخلاقی، ارزش‌های اسلامی، ملی و انقلابی		
توجه به امنیت اطلاعات		

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

#### ۴ دستاورد محوری

توجه به دستاوردها به دلیل انتقال حس موفقیت و اعتماد به نفس به انسان، باعث ایجاد انگیزه در حرکت و استمرار آن می‌شود. به همین دلیل ترویج دستاوردها می‌تواند در زمینه شکل‌گیری و حفظ ساختار اداری سلامت مثمرتر باشد. نتایج بررسی در سطح دستاورد محوری با در نظر گرفتن مضامین در سه دسته فردی، اجتماعی و سازمانی در جدول ۶ آورده شده است.

جدول ۶. مضامین فراگیر و مضامین سازمان‌دهنده بعد دستاورد محوری در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
حفظ آرامش و اطمینان افکار عمومی با اطلاع‌رسانی اقدامات و دستاوردها	اجتماعی	دستاورد محوری
زیست سالم اجتماعی		
مشهود کردن آثار و برکات عمل		
استقرار چرخه بهره‌وری و پرداخت پاداش بر اساس نتایج کارنامه بهره‌وری	سازمانی	
استقرار سامانه نظام جامع مدیریت عملکرد نتیجه‌محور		
کارنامه مدیران مبتای عزل و نصب و تخصیص اعتبار		
لحاظ نظرات مراجعین در ارتقای کارکنان		
پاداش به ارائه خدمات برجسته (توسط بازرسان و ...)	فردی	
پرداخت پاداش بر اساس کارنامه بهره‌وری		
توجه به نتایج برخورد با مفاسد		

مأخذ: همان.

#### ۵ شفافیت

شفافیت به معنای ارائه اطلاعات به مردم است، به شرطی که اطلاعات داده شده در زمان مناسب، در قالب مناسب، با کیفیت مناسب، در محل مناسب و به مخاطب مورد نظر ارائه شوند. این مفهوم ابعاد مختلفی دارد که در این بررسی شفافیت در حوزه‌های اداری و منابع انسانی، حقوقی و قضایی، سیاسی و اجتماعی و عمومی و اجرایی مهم در نظر گرفته شده است. در ادامه، هر یک از این مضامین فراگیر به همراه مجموعه‌ای از مضامین سازمان‌دهنده مرتبط با آن در جدول ۷ ارائه شده‌اند.



جدول ۷. مضامین فراگیر و مضامین سازمان‌دهنده بعد شفافیت در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
شفافیت عملکرد	اداری و منابع انسانی	شفافیت
شفافیت فرایندهای مدیریت منابع انسانی		
شفافیت فردی و پرهیز از پنهان‌کاری		
شفافیت موارد مربوط به حوزه مدیریت منابع انسانی		
شفافیت وظایف و رفتارها		
شفافیت مسئولیت‌ها		
شفافیت اختیارات و وظایف		
شفاف‌سازی آسان و ضابطه‌مند به حقوق متقابل و اطلاعات صحیح	حقوقی و قضایی	
شفافیت شکایات		
شفافیت مکانیسم‌های دادخواهی و صدور پرونده‌ها		
شفافیت قضایی و انضباطی		
شفافیت سازوکار شکایت	سیاسی و اجتماعی	
توجه به موضوعات مربوط به تعارض منافع		
شفافیت اقتصادی		
شفافیت جلسات، مذاکرات و روندهای تصمیم‌گیری		
شفافیت فرایند صدور مجوز و پرونده‌ها		
شفافیت مالی		
مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع		
شفافیت قراردادها	عمومی و اجرایی	
شفافیت پژوهش‌ها		
انتشار کلیه اطلاعات به غیر از موارد خاص		
شفافیت اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار		
شفافیت فرایندی		
شفافیت مصادیق فساد و خطوط قرمز		
شفافیت قوانین و فرایندها (شفافیت اطلاعاتی)		
استقرار نظام اطلاعاتی (ثبت استاندارد و انتشار)		
شناخت چرایی و کارکردها (شفافیت هدف)		
شفافیت روش‌ها و مراحل خدمات		
شفافیت اطلاعات و چگونگی دسترسی		
شفافیت سازوکارها و آیین‌ها		

مأخذ: همان.

## ۶ فرهنگ‌سازی

فرهنگ‌سازی در راستای سلامت اداری نقش بسیار مهمی دارد و می‌تواند به بهبود و تقویت سیستم‌های اداری برای رسیدن به این هدف کمک کند. البته در فرهنگ‌سازی دو مقوله سیاست‌گذاری و اقدامات ترویجی از اهمیت بسزایی برخوردار هستند که در این بررسی شناسایی شدند. این سطح در جدول ۸ به همراه مضامین آن ارائه شده است.

جدول ۸. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بعد فرهنگ‌سازمانی در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
آموزش و اطلاع‌رسانی	ترویجی	فرهنگ‌سازی
انجام اقدامات ترویجی		
ایجاد سامانه ارتقای اخلاق حرفه‌ای		
برگزاری جشنواره و پیش‌بینی جایزه ویژه به دستگاه برتر ارزیابی شده		
برنامه‌ریزی و اصلاح برنامه‌های آموزشی معارف اسلامی		
تشویق خدمتگزاران		
توجه ویژه به ساده‌دلان در مبارزه با فساد		
تهیه سوگندنامه بازرسان و الزام به امضای آن		
سطح‌بندی آموزشی در فرهنگ‌سازی		
ارج نهادن به سرمایه انسانی و اجتماعی		
اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی		
تقویت مبانی اعتقادی و توجه به موضوع اخلاق اسلامی و موازین شرعی		
توجه به شایستگی مسئولیت‌پذیری		
در نظر گرفتن تشریفات خاص حرفه‌ای		
رشد ارزش‌های اخلاقی از طریق بهره‌گیری از امکانات فرهنگی		
لحاظ شاخص‌های فرهنگی در شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی		
نهادینه‌سازی فرهنگ‌سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی		
نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال		

مأخذ: همان.

## ۷ فسادستیزی

مقابله با فساد به مجموعه‌ای از اقدامات و فعالیت‌هایی اطلاق می‌شود که با هدف شناسایی، پیشگیری و کاهش فساد انجام می‌گیرند. مبارزه با فساد نیازمند تعهد و همکاری همه‌جانبه از سوی دولت، سازمان‌ها و مردم است تا بتوان به یک سیستم اداری سالم و کارآمد دست یافت. در این بررسی، تقویت اراده و خواست جمعی (مطالبه‌گری)، شناسایی گلوگاه‌های فساد و حمایت‌گری و برخورد قاطعانه از ابعاد مهم این موضوع در این بررسی هستند که مضامین آن در جدول ۹ ارائه شده است.



جدول ۹. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بعد فسادستیزی در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
اصلاح و بهبود فرایندهای قانونی و اداری	تقویت اراده و خواست جمعی (مطالبه‌گری)	فسادستیزی
آموزش و توسعه مدیران فسادستیز		
پرهیز از سوءاستفاده از اختیارات، تعارض منافع و فرصت‌های پسا‌شغلی		
تقویت مبانی اعتقادی و اخلاقی مردم		
رعایت اصول اخلاقی و حریم شخصی		
شناخت مفاهیم و طراحی نظام و نقشه جامع		
برخورد با فعالیت‌های غیرقانونی	حمایت‌گری و برخورد	
تعیین ستادهای مرکزی جمع‌آوری اطلاعات و اخذ استعلام‌ها		
تعیین مجازات در گستره زمانی و مکانی مختلف		
حمایت مالی از اجرا و پیگیری قوانین		
عدم وجود استثنا، تبعیض و مصونیت در حساب‌کشی		
گزارش‌دهی فساد، جرم و تخلف		
مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی		
همکاری و همراهی بخش‌های مختلف نظارتی با یکدیگر		
اتخاذ هماهنگی‌ها و تدابیر اجرایی به‌منظور اجرای صحیح قوانین مرتبط با مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع		
تمرکز به ریشه‌های فساد	شناسایی گلوگاه‌های فساد	
توجه ویژه به نقاط آسیب‌پذیر کلان اقتصادی و...		
دربار گرفتن انواع و مصادیق تخلف (جامعیت مصادیق)		
شناسایی انواع فساد و نقاط فسادخیز		
شناسایی گلوگاه‌های فساد		
شناسایی نقاط آسیب‌پذیر و آسیب‌خیز در گردش‌ها (برای مثال مالی اقتصادی و ...)		
شناسایی و اصلاح گلوگاه‌های فساد (نقاط آسیب‌پذیر)		
شناسایی و رصد تخلف‌های مربوط به بازرسان		
شناسایی و رفع موقعیت‌های تعارض منابع		
مشخص کردن مصادیق فساد		

مأخذ: همان.

### ۸ کارآمدسازی

کارآمدسازی به بهبود و بهینه‌سازی منابع و فرایندها در جهت دستیابی به بالاترین سطح کارایی و بهره‌وری اشاره دارد. مهم‌ترین اقدام برای کارآمدسازی می‌تواند بسته به زمینه و شرایط خاص متفاوت باشد، اما به‌طور کلی با کارآمدسازی می‌توان زمان، هزینه و منابع را بهینه‌تر مدیریت کرد و کیفیت و کارایی را افزایش داد. این مفهوم با تجزیه و تحلیل دقیق وضعیت موجود، شناسایی نقاط ضعف و مشکلات و پیاده‌سازی تغییرات و بهبودهای لازم متبلور می‌شود. در این بررسی کارآمدسازی ساختاری، فرایندی و منابع انسانی از میان اقدامات متنوع کارآمدسازی شناسایی شده‌اند. در ادامه، هر یک از این مضامین فراگیر به همراه مجموعه‌ای از مضامین سازمان دهنده مرتبط با آن در جدول ۱۰ ارائه شده‌اند.

جدول ۱۰. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بعد کارآمدسازی در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری	ساختاری	کارآمدسازی
اصلاح ساختارها و تفکیک و وظایف		
پرهیز از بخشی‌نگری و اهتمام به مصالح عمومی و پیشرفت کشور		
تخصیص‌های مالی و غیرمالی با طی مراحل قانونی		
تقسیم کار و تعیین مسئولیت‌ها به صورت کامل و دقیق		
چابک‌سازی تشکیلات		
مولدسازی اموال غیرمنقول مازاد		
بازمهندسی اهداف و عملیات‌ها و حذف غیراقتصادی‌ها و غیراولویت‌ها	فرایندها	
تسهیل اجرا و دسترسی مردم به خدمات		
راه‌اندازی سامانه‌های جامع، خودکار، برخط، رایگان و الزام دستگاه‌های دولتی به ارائه برخط اطلاعات و خدمات		
ساماندهی مراجع و رویه‌های رسیدگی به اختلافات و تعیین مرجع واحد		
مکانیزاسیون‌سازی فرایندها		
مانع‌زدایی و هماهنگی بین واحدها		
مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری		
یکپارچه‌سازی اطلاعات	منابع انسانی	
استمرار ارتقای شایستگی، دانش و مهارت و توجه به ایده‌ها و اندیشه‌های نو		
افزایش بهره‌وری با استفاده از روش‌های علمی و تجارب دیگران و خلاقیت و نوآوری		
انجام اقدامات در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان		
بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای در استخدام		
تقویت وجدان کاری در انجام وظایف و مسئولیت‌ها		
حفظ اموال و تجهیزات و استفاده مؤثر و مطلوب از آنها		
در نظر گرفتن تناسب تعداد نفرات بازرسان با تعداد کارکنان		
انتصاب افراد صالح، سالم و دارای صلاحیت		
شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی		
عملکرد اثربخش		
شاخص‌های فرد شایسته خدمتگزاری		

مأخذ: همان.

## ۹ مشارکت

مشارکت افراد در مبارزه با فساد اداری نقش بسیار مهم، کلیدی و تأثیرگذار دارد، زیرا تنها با همکاری و همیاری همگانی می‌توان به یک محیط اداری سالم و کارآمد دست یافت. با ترکیب اقدامات تقویت‌کننده مشارکت، جامعه می‌تواند به طور مؤثرتری با فساد مقابله کند و یک سیستم اداری سالم‌تر و کارآمدتر ایجاد کرد. در این بررسی نیز مشارکت در دو بُعد برون‌سازمانی و درون‌سازمانی تقسیم‌بندی و شناسایی شده است. در ادامه، هریک از این مضامین فراگیر به همراه مجموعه‌ای از مضامین سازمان‌دهنده مرتبط با آن در جدول ۱۱ آورده شده است.



جدول ۱۱. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بعد مشارکت در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
افزایش آگاهی و مشارکت	برون‌سازمانی (عمومی)	مشارکت
افزایش سطح آگاهی‌های عمومی برای تحقق مشارکت		
آگاه‌سازی عمومی قوانین در جهت اصلاح روش‌ها و رفع معضلات موجود		
انتشار فرصت‌های مشارکت و شرایط آن		
ایفای نقش فعالانه توسط مردم		
بهره‌مندی از مشارکت و نظارت عمومی (بیرونی)	درون‌سازمانی	
استفاده از ظرفیت مشارکت درونی در گزارش فساد		
ایجاد سازوکارهای نقش‌آفرینی خیران		
تکلیف کارکنان و مردم به گزارش فساد		
جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری		
حضور و مشارکت کارکنان با معرفی نمایندگان در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات		

مأخذ: همان.

۹ نظارت

نظارت مؤثر و جامع می‌تواند به افزایش دقت و شناسایی به‌موقع موارد فساد و جلوگیری از گسترش آنها کمک کند. در این بررسی نیز نظارت موفق در مبارزه با فساد در رسیدگی به چهار بخش اجرایی، ارزیابی، عمومی، ناظر و بازرس قابل تحقق است.

جدول ۱۲. مضامین فراگیر و مضامین سازمان دهنده بعد نظارت در ساختار اداری سلامت محور

مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
ایجاد واحدهای نظارتی	اجرائی	نظارت
پیگیری مستمر ضرورت حرکت مستمر اجرایی		
نظارت بر اجرای احکام و تدبیر مجازات برای سهل‌انگاری		
نظارت بر اجرای دقیق بودجه و شفافیت بودجه (سلامت مالی)		
نظارت بر صرف منابع برای منابع مشخص شده		
نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی و انعکاس سوءجریان‌ها و ارائه پیشنهادها اصلاحی		
نظارت عالی بر مبارزه بر فساد		
نظارت مستقیم و مستمر مدیران از طریق بازرسان واجد شرایط		
نظارت و هدایت فعالیت‌های هیئت‌های رسیدگی به تخلفات		
ارزشیابی سالیانه عملکرد و بهره‌وری		
ارزیابی دستگاه‌ها از نظر درجه سلامت اداری		
تعیین یک رده عالی‌رتبه برای پیگیری، نظارت و اجرای آیین‌نامه‌های مربوطه		
راهبری و ایجاد زیرساخت‌های استقرار نظام ارزیابی موضوعات محوری		
سنجش شاخص‌ها و پایش میزان سلامت و فساد اداری		
نظارت و ارزیابی هریک از موضوعات محوری و رصد روند آنها و تحلیل هر موضوع		

مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر	ابعاد
افزایش سطح آگاهی‌های عمومی برای تحقق نظارت عمومی	عمومی	نظارت
امربه‌معروف و نهی‌ازمنکر همگانی و متقابل		
تعیین موضوعات محوری نظام اداری و تدوین نظام نظارت و ارزیابی بر آنها		
انتخاب اشخاص رسیدگی‌کننده شایسته	ناظر و بازرس	
تدوین صلاحیت و شرح وظایف هیئت‌های نظارتی		
تعیین بازرسان نظارتی با مشخص بودن حیطه وظایف و مأموریت‌ها		
تعیین مسئولیت‌های نظارتی		
تعیین و رعایت شاخص‌های انتخاب بازرس		
شاخص‌های انتخاب ناظر و ارزیابی		
شایسته‌سالاری در نظارت و بازرسی		
هماهنگی، آموزش و نظارت بر کار بازرسان		

مأخذ: همان.

### ۳-۴. شبکه مضامین یافته‌ها

شبکه مضامین براساس روندی مشخص، مضامین پایه (کدها و نکات کلیدی متن)، مضامین سازمان‌دهنده (مضامین به‌دست آمده از ترکیب و تلخیص مضامین پایه) و مضامین فراگیر (مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به‌مثابه کل) را نظام‌مند می‌کند. سپس این مضامین به‌صورت نقشه‌های شبکه تارنما و گرافیکی، رسم و مضامین هریک از این سطح همراه با روابط میان آنها نشان داده می‌شود. شبکه مضامین در این پژوهش، شامل ۱۰ بُعد و ۳۱ مضمون فراگیر بوده، در نگاره زیر ارائه شده است:



شکل ۳. نگاره‌ای از ابعاد و مضامین فراگیر ساختار اداری سلامت محور



مأخذ: همان.

## ۵. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد های سیاستی

در طول سال‌ها، قوانین و سیاست‌های متعددی برای بهبود سلامت نظام اداری در کشور تدوین شده است. با این حال، اجرای مؤثر این قوانین و تبدیل آنها به رویه‌های جاری در دستگاه‌های اجرایی با چالش‌های جدی مواجه بوده است. این امر حاکی از آن است که صرف وجود قوانین کافی نبوده و برای نیل به یک نظام اداری سالم، نیاز به مکانیسم‌های اجرایی قوی‌تر و هماهنگ‌تری است. در این مطالعه، با بررسی دقیق اسناد بالادستی مرتبط با سلامت اداری، مؤلفه‌های کلیدی ساختار اداری سلامت محور در ۱۰ دسته اصلی شامل بستر سازی، پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون، دستوردمحوری، شفافیت، فرهنگ‌سازی، فسادستیزی، کارآمدسازی، مشارکت و نظارت شناسایی شده‌اند. این ۱۰ دسته اصلی، خود به ۳۱ زیرمجموعه تقسیم می‌شوند که به‌طور جامع ابعاد مختلف یک نظام اداری سالم را پوشش می‌دهند.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ایجاد یک نظام اداری سالم مستلزم توجه هم‌زمان به تمامی این مؤلفه‌ها و تعامل مؤثر میان آنهاست. به عبارت دیگر، برای نیل به یک نظام اداری کارآمد، پاسخ‌گو، شفاف و عادلانه، باید به‌صورت هم‌زمان به بستر سازی و توسعه زیرساخت‌ها، تقویت پاسخ‌گویی و حاکمیت قانون، ایجاد فرهنگ سازمانی سالم و دستوردمحور، بازمهندسی و کارآمدسازی، مبارزه با فساد، افزایش شفافیت، مشارکت‌جویی و نظارت مؤثر پرداخت. در ادامه به تشریح هر یک از این مؤلفه‌ها پرداخته می‌شود:

### ۱ راهبردهای بستر سازی

یکی از بنیان‌های اصلی ساختار اداری سالم، فراهم‌سازی بسترها و ایجاد پایگاه‌های داده جامع و یکپارچه برای مدیریت سیستم‌های کلیدی نظیر حقوقی، مالی و قضایی است. این پایگاه‌ها با فراهم آوردن دسترسی آسان به اطلاعات دقیق و به‌روز، شفافیت را افزایش داده و از بروز فساد جلوگیری می‌کنند. برای مثال، مطابق بند «ج» ماده (۹) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، ایجاد پایگاه داده‌ای برای ارزیابی اعتبار اشخاص حقوقی و تجاری الزامی شده است. این پایگاه داده با ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی، امکان دسترسی عادلانه به خدمات را فراهم کرده و به‌عنوان یک ابزار پیشگیرانه در برابر فساد عمل می‌کند. همچنین، بند «ب» ماده (۹) همین قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف به ایجاد یک سیستم جامع اطلاعات مالیاتی کرده است. این سیستم با ایجاد امکان مدیریت سیستماتیک اطلاعات اقتصادی، به اصل شفافیت در دولت کمک شایانی می‌کند. علاوه بر این، دستگاه قضایی موظف شده است تا مطابق بند «ب» ماده (۱۱)، یک پایگاه داده جامع برای مدیریت پرونده‌ها ایجاد کند. این پایگاه داده با افزایش شفافیت و دسترسی به اطلاعات پرونده‌ها، به بهبود کارایی و سرعت رسیدگی به پرونده‌ها کمک خواهد کرد. در نهایت، ماده (۱۲) بر اهمیت اجرای طرح کاداستر توسط سازمان ملی ثبت اسناد و املاک تأکید دارد. طرح کاداستر با ایجاد یک سیستم جامع برای ثبت زمین و املاک، از بروز اختلافات و سوءاستفاده‌ها جلوگیری کرده و به مدیریت کارآمد املاک کمک خواهد کرد.

### ۲ راهبردهای پاسخ‌گویی

برای ایجاد نظام اداری کارآمد و پاسخ‌گو، بازطراحی سیستم‌های رسیدگی به شکایات شهروندان حائز اهمیت بسیاری است. طبق ماده (۲۵) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، این سیستم‌ها باید با استفاده از فناوری‌های نوین به‌صورت شفاف و خودکار عمل کنند. چنین سازوکاری، ضمن تسریع در روند رسیدگی، اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی را افزایش می‌دهد. در همین راستا، اصل (۹۰) قانون اساسی، حق شکایت شهروندان را تضمین کرده و دستگاه‌های اجرایی را ملزم به پاسخ‌گویی شفاف می‌کند. همچنین، ماده (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری بر مسئولیت مدیران در حفظ محیط کاری سالم و پیشگیری از تخلفات تأکید دارد. در زمینه مدیریت مالی و بودجه، ماده (۱۸) برنامه توسعه هفتم، چارچوب جامعی برای پاسخ‌گویی سازمان‌ها ارائه می‌دهد. این ماده بر اجرای بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد و استفاده هدفمند از منابع تأکید دارد. علاوه بر این، بندهای مرتبط، نظارت بر تعهدات مالی فراتر از اعتبارات مصوب و مدیریت وام‌های دولتی را ضروری دانسته و سازمان‌ها را به شفافیت در مدیریت منابع ملزم می‌کند. شفافیت، یکی از ارکان اصلی سلامت اداری، در ماده (۲) قانون شفافیت برجسته شده است. این قانون، سازمان‌ها را ملزم به انتشار



عمومی اطلاعات عملکردی می‌کند. ماده (۱) آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی نیز بر ارتقای آگاهی عمومی و آموزش کارکنان برای مبارزه با فساد تأکید دارد. از سوی دیگر، مکانیسم‌های نظارتی قوی مانند بازرسی و گزارش‌دهی دقیق، طبق مواد (۸، ۹ و ۱۵) مقررات مذکور، تضمین‌کننده اجرای قوانین و پیشگیری از تخلفات هستند.

رعایت اخلاق حرفه‌ای و پاسخ‌گویی به‌موقع، به‌ویژه در ماده (۱۱) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری، یکی از عوامل کلیدی در سلامت اداری محسوب می‌شود. این ماده، عدم پاسخ‌گویی به شکایات را جرم‌انگاری کرده و برای آن مجازات تعیین کرده است. همچنین، استفاده از منابع داده متنوع برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، طبق ماده (۱۰) مقررات پیشگیری و مبارزه با رشوه، از اهمیت زیادی برخوردار است. تحلیل داده‌های نظرسنجی عمومی و نظرات شهروندان، ابزار مؤثری برای ارزیابی مستمر و اجرای اصلاحات لازم است.

### ۳ راهبردهای حاکمیت قانون

در مؤلفه اصلی حاکمیت قانون بر نقش محوری حاکمیت نظارتی، فراگیری، بازدارندگی در ارتقای سلامت اداری اشاره می‌شود. تحلیل مفاد قانونی کلیدی نشان می‌دهد که این اصول به‌طور جمعی چارچوبی مؤثر برای یک نظام اداری سالم و کارآمد فراهم می‌کنند. حاکمیت نظارتی، به‌ویژه در ماده (۶) قانون ارتقای سلامت اداری، با طراحی مجازات‌های بازدارنده و عادلانه پایه‌ریزی شده است. همچنین، قوانین سخت‌گیرانه‌ای مانند مواد (۱۳ و ۲۴)، گزارش‌دهی جرائم و دقت در ارائه اطلاعات را الزامی کرده و ساختاری مشارکتی با نظارت نهادی تقویت‌شده را تضمین می‌کنند.

اقدامات پیشگیرانه و فراگیر، موارد مهمی در سلامت اداری هستند. تأکید قوانین بر همکاری‌های بین‌المللی در تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورسی، شفافیت و پاسخ‌گویی را در سطح جهانی ارتقا می‌بخشد. قوانین کیفری به‌روز و لوایح جامع، ابزارهای مقابله مؤثر با جرائم را فراهم می‌آورند. علاوه بر این، حمایت قانونی از گزارشگران فساد، با تضمین امنیت و جبران خسارت، فرهنگی از صداقت و پاسخ‌گویی ایجاد کرده و افراد را به گزارش تخلفات بدون ترس از انتقام‌جویی تشویق می‌کند.

حاکمیت قانون، چارچوب کلی سلامت اداری را پوشش می‌دهد. اصل (۱۷۳) قانون اساسی با ایجاد دادگاه عدالت اداری، حقوق شهروندان در برابر تخلفات دولتی را تضمین می‌کند. همچنین، مقدمه قانون اساسی و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی، عدالت اجتماعی، برابری و تضمین امنیت قضایی را در رأس اولویت‌ها قرار داده و بر همسویی توسعه با اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی تأکید دارد.

رعایت استانداردهای اخلاقی و بازدارندگی، بخش دیگری از این چارچوب است. قوانینی مانند ماده (۱۰) قانون ارتقای سلامت اداری، با هدف مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت شغلی تدوین شده‌اند. همچنین، الزام گزارش‌دهی اجباری برای حسابرسان و بازرسان، مطابق ماده (۱۴) قانون ارتقای سلامت اداری، پاسخ‌گویی را تقویت و فرصت‌های فساد را محدود می‌کند. سرانجام، یکپارچگی فناوری و مالی نیز برای سلامت اداری ضروری است. قوانینی مانند ماده (۲۲) که استفاده از نرم‌افزارهای تأیید شده را الزامی و ماده (۱۶) که ثبت دقیق اطلاعات مالی را جرم‌انگاری می‌کند، دقت، شفافیت و امنیت اطلاعات را تضمین می‌کنند.

### ۴ راهبردهای دستاوردمحوری

مؤلفه دستاوردمحوری به اهمیت شفافیت و ارزیابی نتایج اقدامات در سطوح مختلف اجتماعی، سازمانی و فردی اشاره دارد. در سطح اجتماعی، این مؤلفه بر حفظ آرامش و اطمینان افکار عمومی از طریق اطلاع‌رسانی مؤثر و مشهود ساختن آثار اقدامات تأکید دارد. در سطح سازمانی، دستاوردمحوری به استقرار سامانه‌های مدیریت عملکرد نتیجه‌محور و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و مدیران براساس نتایج بهره‌وری مرتبط است. در سطح فردی نیز، به پاداش‌دهی براساس عملکرد و تأثیرات مبارزات مختلف توجه می‌شود تا انگیزه و کارایی فردی ارتقا یابد. هدف اصلی این مؤلفه، تقویت شفافیت، بهبود عملکرد و تشویق به دستاوردهای ملموس در هر سه سطح است. اعتماد عمومی سنگ بنای یک ساختار اداری سالم است. در ماده (۱) فرمان هشت‌گانه رهبر معظم انقلاب در مبارزه با فساد اقتصادی بر برخورد قاطع با متخلفان برای ایجاد اعتماد به نهادهای دولتی و قضایی تأکید می‌کند. علاوه بر این، در ماده (۸) این فرمان از

رویکردهای سطحی دوری کرده و به جای آن از اقداماتی با نتایج ملموس که آرامش و اعتماد عمومی را حفظ و حمایت می‌کند. این اصول بر ضرورت اتخاذ تدابیر جدی ضد فساد که نتایج ملموسی را به همراه داشته باشد، تأکید می‌کنند تا اعتماد و ثبات اجتماعی را تقویت کنند.

برنامه هفتم پیشرفت، چارچوب جامعی برای ارزیابی بهره‌وری و عملکرد تعیین می‌کند. ماده (۲۵) مقرر می‌دارد: پاداش کارکنان و مدیران شرکت‌های دولتی باید به گزارش‌های بهره‌وری که توسط سازمان اداری و استخدامی تأیید شده است، مرتبط باشد. به طور مشابه، ماده (۱۰۹) بر استفاده از سوابق مدیران در تعیین انتصاب‌ها، برکناری‌ها و تخصیص منابع تأکید می‌کند تا فرهنگ مبتنی بر شایستگی را ترویج کند. این مقررات با ماده (۱۱۰) که الزام به ایجاد یک برنامه ملی بهره‌وری و یک چرخه شفاف بهره‌وری برای اطمینان از نتایج قابل اندازه‌گیری را دارد، تقویت می‌شوند. این اقدامات رویکردی مبتنی بر نتایج را برای مدیریت عملکرد نهادینه و اهداف فردی و سازمانی را هم‌راستا می‌کنند.

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ بر اهمیت ریشه‌کن کردن فساد، فقر و تبعیض و درعین حال تضمین فرصت‌های برابر و امنیت اجتماعی تأکید می‌کند. این چشم‌انداز، منعکس‌کننده تعهد به یک ساختار اداری عادلانه است که رفاه شهروندان را در اولویت قرار می‌دهد. هم‌راستایی سیاست‌ها با این چشم‌انداز، رویکردی منسجم برای دستیابی به سلامت و عدالت اجتماعی را تضمین می‌کند.

اخلاق حرفه‌ای و پاسخ‌گویی به نگرانی‌های عمومی برای ایجاد یک محیط اداری پاسخ‌گو بسیار مهم است. در ماده (۱۱) قانون ارتقای اخلاق حرفه‌ای در دستگاه اداری مقرر می‌دارد: دستگاه‌های اجرایی باید ظرف یک‌ماه به شکایات مردمی پاسخ دهند و بازخورد مشتریان را در ارتقای کارکنان لحاظ کنند. این عمل مکانیسم‌های پاسخ‌گویی را تقویت کرده و رفتار اخلاقی را در سازمان‌ها تشویق می‌کند. تأکید بر پاداش دادن به خدمات نمونه در چندین مقرر مشهود است. برای مثال، ماده (۸) آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری در دستگاه‌های اجرایی، اجازه پاداش دادن به بازسازی که خدمات برجسته‌ای ارائه می‌دهند را می‌دهد. این ابتکار عمل، عملکرد سخت‌کوشانه را تشویق کرده و استانداردهای اخلاقی را تقویت می‌کند.

این مطالعه، فراگیری را به‌عنوان یک موضوع تکراری شناسایی و بر ضرورت ادغام بازخورد عمومی، ترویج همکاری بین‌المللی و تضمین مشارکت از بخش‌های مختلف تأکید می‌کند. برای مثال، فرمان رهبر معظم انقلاب بر مشارکت همه قوا در مبارزه با فساد تأکید می‌کند. به‌طور مشابه، برنامه هفتم پیشرفت و مقررات مرتبط، از تلاش‌های مشترک در اجرای چرخه‌های بهره‌وری و سیستم‌های مدیریت عملکرد حمایت می‌کنند.

## ۵ راهبردهای شفافیت

شفافیت، یکی از ارکان اساسی سلامت نظام اداری است که به معنای دسترسی آزاد، عادلانه و به‌موقع به اطلاعات مرتبط با عملکرد نهادهای دولتی، فرایندهای اجرایی، تصمیم‌گیری‌ها و منابع مالی است. این اصل، با افزایش پاسخ‌گویی، کاهش فساد و بهبود کارآمدی مدیریتی، نقش کلیدی در توسعه پایدار و اعتماد عمومی ایفا می‌کند. در قوانین و اسناد بالادستی کشور، مقررات متعددی برای تضمین شفافیت در حوزه‌های مختلف اداری، مالی و اجرایی تدوین شده است.

براساس ماده (۲) قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، تمامی دستگاه‌های مشمول موظف‌اند اطلاعات مربوط به سیاست‌ها، عملکردها، فرایندهای تصمیم‌گیری، گزارش‌های مالی و سایر داده‌های مرتبط را منتشر کنند. البته، تبصره «۲» این ماده، اطلاعاتی که می‌تواند امنیت ملی، مصالح عمومی یا حریم شخصی افراد را به خطر بیندازد، مستثنا کرده است. همچنین، ماده (۳) همین قانون، مجلس شورای اسلامی را مکلف به انتشار مشروح مذاکرات، آرای مأخوذه از اعضا و جلسات کمیسیون‌ها کرده، مگر در مواردی که انتشار اطلاعات به امنیت ملی یا مصالح عمومی آسیب برساند.

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، ماده (۳۴) آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری بر شفافیت عملکرد هیئت‌های رسیدگی تأکید دارد. این ماده، دستگاه‌ها را ملزم به نظارت بر عملکرد هیئت‌ها، بررسی صلاحیت اعضا و ارائه گزارش‌های لازم کرده است. همچنین، به‌منظور مقابله با فساد، ماده (۱) آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، مصادیق رشوه



را مشخص کرده و چارچوبی برای رفتارهای مجاز و غیرمجاز اداری تعیین کرده است. این مقررات، نقش مهمی در شفاف‌سازی فرایندهای تشخیص تخلفات و کاهش فساد اداری دارند.

ماده (۱۰) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری نیز بر ضرورت رعایت اصول اخلاقی تأکید کرده و تمامی کارگزاران را موظف به امضای منشور اخلاقی در بدو خدمت کرده است. بند «خ» این ماده، لزوم پرهیز از پنهان‌کاری را مورد توجه قرار داده که نقشی کلیدی در تقویت اعتماد عمومی ایفا می‌کند. علاوه بر این، بند «۱۸» سیاست‌های کلی نظام اداری نهادهای اجرایی را ملزم به آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت کرده و بر دسترسی آسان به اطلاعات صحیح تأکید دارد. همچنین، بند «۱۹» سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، شفاف‌سازی اقتصادی را به‌عنوان راهکاری برای جلوگیری از فساد معرفی کرده است. در راستای دسترسی عمومی به اطلاعات، ماده (۱۰) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تمامی مؤسسات عمومی را موظف به انتشار اطلاعات عملکردی، ترازنامه‌ها، سیاست‌ها، سازوکارهای شکایت و مشارکت عمومی کرده است، مگر در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی امنیتی باشند. این الزام، زمینه را برای حکمرانی شفاف و پاسخ‌گو فراهم می‌آورد.

اصل (۹۰) قانون اساسی نیز ابزاری برای ارتقای شفافیت در شکایات عمومی محسوب می‌شود. براساس این اصل، هر فردی که از نحوه عملکرد قوای سه‌گانه شکایتی داشته باشد، می‌تواند آن را به مجلس ارائه کند. مجلس نیز موظف به بررسی و اعلام نتایج آن در موارد عمومی است. در همین راستا، ماده (۱۱۶) برنامه هفتم پیشرفت، دولت را مکلف به ایجاد یک سامانه جامع، برخط و رایگان برای ثبت و پیگیری شکایات اداری کرده است که گامی مؤثر در تسریع رسیدگی‌ها و کاهش فساد به شمار می‌رود.

در حوزه شفافیت مالی، ماده (۱۸) برنامه هفتم پیشرفت، بر انتشار اطلاعات مربوط به تخصیص منابع مالی و هزینه‌کرد بودجه تأکید دارد. همچنین، ماده (۲۷) همین برنامه، دولت را ملزم به ارائه گزارش سالیانه درباره معافیت‌های مالیاتی و تبادل اطلاعات بین سازمان‌های مالیاتی و سایر نهادها کرده است تا از فرار مالیاتی جلوگیری شود.

علاوه بر این، ماده (۳۸) برنامه هفتم پیشرفت، دولت را به اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و افزایش شفافیت در هزینه‌کرد منابع مالی در طرح‌های عمرانی، به‌ویژه طرح‌های آبرسانی، موظف کرده است. این ماده، همچنین به ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدیگری در شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو اشاره دارد که موجب کاهش تعارض منافع خواهد شد.

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز مقررات متعددی برای شفافیت پیش‌بینی کرده است.

ماده (۳) - بند «الف» این قانون، دستگاه‌های اجرایی را ملزم به انتشار قوانین، مقررات، فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام امور در بستر الکترونیکی کرده است. همچنین، ماده (۱۹) این قانون، انتشار عمومی پژوهش‌های غیرمحرمانه‌ای که با بودجه دولتی انجام شده‌اند، الزامی دانسته است. در همین راستا، ماده (۳۲) مسئولیت اجرای قوانین مرتبط با سلامت اداری را برعهده بالاترین مقام دستگاه مربوطه قرار داده است.

در زمینه شفافیت قراردادهای دولتی، ماده (۳) - بند «ب» همین قانون، دستگاه‌های دولتی را ملزم به ثبت و انتشار اطلاعات قراردادهای متوسط و بزرگ کرده است. همچنین، ماده (۸) بند «الف»، استانداردهای رویه‌ها و مستندسازی فعالیت‌های اجرایی را مورد تأکید قرار داده و ماده (۸) - بند «ج»، الزام انجام معاملات بزرگ دستگاه‌های دولتی از طریق نظام بانکی را جهت افزایش شفافیت مالی تعیین کرده است. علاوه بر این، ماده (۵) این قانون، مجازات‌های مشخصی برای متخلفان اداری در نظر گرفته و ماده (۶)، دستگاه‌های نظارتی را ملزم به اعلام تخلفات به مراجع ذی‌صلاح کرده است.

## ۶ راهبردهای فرهنگ‌سازی

توسعه و نهادینه کردن فرهنگ اخلاق حرفه‌ای و مسئولیت‌پذیری برای سلامت اداری اساسی است. ماده (۷) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، ایجاد «منشور اخلاق حرفه‌ای برای مسئولان نظام» و دستورالعمل‌های رفتار اخلاقی بین کارکنان را الزامی و بر اهمیت تقویت تعهدات اخلاقی تأکید می‌کند. به‌طور مشابه، بند «۱» سیاست‌های کلی اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، از فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی حمایت و بر اهمیت مبانی اخلاقی تأکید می‌کند.

آموزش عمومی نقش مهمی در القای ارزش‌های ضد فساد و آگاهی‌بخشی دارد. ماده (۳۱) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با

فساد، نهادهای آموزشی و فرهنگی از جمله سازمان صداوسیما را ملزم به برگزاری برنامه‌های آموزشی عمومی می‌کند. علاوه بر این، ماده (۱۴) آیین‌نامه اجرایی پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری در دستگاه‌های اجرایی، اصلاح برنامه‌های آموزشی اسلامی را برای تأثیرگذاری بر ذهنیت‌ها و پرورش ارزش‌های ضد فساد بین دانش‌آموزان، کارکنان و عموم مردم الزامی می‌کند. فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد اقتصادی بر ضرورت دوگانه اقدامات قاطع ضد فساد و تشویق کارکنان عمومی با فضیلت تأکید می‌کند. این فرمان بر این نکته تأکید می‌کند که ترویج صداقت و حرفه‌ای‌گری باید مکمل اقدامات تنبیهی باشد تا اعتماد عمومی را تقویت کرده و سلامت اداری را تقویت کند. مکانیسم‌های رسمی برای حفظ رفتار اخلاقی نیز مورد تأکید قرار می‌گیرند. برای مثال، ماده (۸) آیین‌نامه اجرایی پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری، بازرسان را ملزم می‌کند تا سوگند رسمی مبنی بر وظایف خود برای کشف و گزارش رشوه را امضا کنند و پاسخ‌گویی را در سطح عملیاتی تقویت می‌کنند. برای نهادینه کردن ارزش‌های اخلاقی، ماده (۱۳) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در دستگاه اداری، الزام به گنجاندن شاخص‌های اخلاق حرفه‌ای در معیارهای ارزیابی عملکرد نهادهای عمومی است. این امر، چارچوب‌های ارزیابی سازمانی را با اهداف فرهنگی و اخلاقی همسو و تضمین می‌کند که ارزیابی‌های عملکردی با اهداف گسترده‌تر سلامت اداری سازگار است. بند «۲۰» سیاست‌های کلی اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری بر لزوم ترویج فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخ‌گویی و احترام به مشتری تأکید می‌کند. این بند از رویکردهای فردگرایانه برحذر داشته و به جای آن از پاسخ‌گویی جمعی و احترام به اعتماد عمومی حمایت می‌کند.

## ۷ راهبردهای فسادستیزی

مؤلفه اصلی فسادستیزی بر اهمیت ابتکارات ضد فساد، حاکمیت اخلاقی و پاسخ‌گویی نهادی تأکید دارد. این مقوله با استفاده از نتایج مقالات قانونی و سیاست‌ها، چارچوبی جامع برای طراحی یک سیستم اداری منطبق بر اصول سلامت و شفافیت ارائه می‌دهد. ماده (۲۹) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد به تخصیص منابع مالی برای اجرای قانون و رسیدگی به جرائم فساد تأکید دارد و بدین‌وسیله تضمین‌کننده حمایت از مکانیسم‌های ضد فساد است. قانون اساسی نیز در اصل (۴۹) دولت را ملزم به پس‌گیری ثروت‌های غیرقانونی نظیر رشوه و اختلاس می‌کند تا این ثروت‌ها به صاحبان قانونی آن بازگردانده شوند یا در صورت عدم شناسایی مالکیت، به خزانه دولت سپرده شوند. این اقدامات، اعتماد عمومی را تقویت کرده و استانداردهای قانونی و اخلاقی را در سیستم اداری پایدار می‌کند. همچنین، قانون اساسی بر اهمیت اخلاق اسلامی و فضایل اخلاقی در حاکمیت تأکید دارد که پایه‌ای برای تقویت خلاقیت، پاسخ‌گویی به نیازهای اجتماعی و تحقق اهداف توسعه‌ای است. در این راستا، برخی مواد به شناسایی آسیب‌پذیری‌های سیستمی و همکاری نهادهای نظارتی اشاره دارند. ماده (۵) فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری بر همکاری بین نهادهای نظارتی برای مقابله با آسیب‌پذیری‌های مالی و اقتصادی تأکید می‌کند. علاوه بر این، ماده (۶) وزارت اطلاعات را موظف به نظارت بر فعالیتهای دولتی مستعد فساد می‌سازد. همچنین، ماده (۸) تأکید دارد که باید به ریشه‌های فساد پرداخته شود تا تلاش‌ها تأثیرگذار و هدفمند باشند. علاوه بر این، ماده (۷) فرمان هشت‌ماده‌ای تأکید می‌کند که در تلاش‌های ضد فساد، تبعیض نباید وجود داشته باشد و همه افراد باید پاسخ‌گو باشند. این رویکرد، اصول برابری و بی‌طرفی را تقویت کرده و اعتماد به فرایندهای اداری را افزایش می‌دهد. مواد (۱۲) و (۱۴) آیین‌نامه اجرایی پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری، اولویت‌بندی بخش‌های پرخطر و معرفی مجازات‌های قراردادی برای نقض مقررات را به دنبال دارد. این رویکرد، هدفمند منابع را به‌طور مؤثر در رسیدگی به آسیب‌پذیری‌های بحرانی به کار می‌گیرد. همکاری‌های مشترک بین نهادهای نظارتی به شناسایی و کاهش آسیب‌پذیری‌ها کمک می‌کند و مواد مختلف آیین‌نامه اجرایی قانون تخلفات اداری، تحقیقات را محدود به پرونده‌هایی که توسط هیئت‌های تعیین‌شده بررسی می‌شوند، می‌کند تا حریم خصوصی و اخلاقی رعایت شود.



## ۸ راهبردهای کارآمدسازی

مؤلفه کارآمدسازی با اجرای سیستماتیک تغییرات ساختاری به دنبال تقویت کارایی و کاهش فساد در سازمان‌های دولتی است. یکی از اقدامات کلیدی در این زمینه، خودکارسازی فرایندهای مالی و اداری است که در قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مواد (۸ و ۲۰)، بند «ب» مورد تأکید قرار گرفته است. این فرایند، نه تنها به افزایش کارایی کمک می‌کند، بلکه با کاهش نیاز به مراجعه حضوری و ساده‌سازی وظایف اداری، پتانسیل فساد را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، اصل (۳) قانون اساسی بر مسئولیت دولت برای ایجاد یک سیستم اداری مناسب و حذف ساختارهای غیرضروری تأکید دارد که هدف آن ساده‌سازی سازمانی و تخصیص کارآمد منابع است.

در این راستا، برنامه‌های مختلف توسعه کشور مانند برنامه ششم و هفتم توسعه، از اصلاحات ساختاری و استفاده از فناوری‌های مدرن برای افزایش شفافیت و بهبود ساختارهای اداری حمایت می‌کنند. این اقدامات شامل جداسازی وظایف نظارتی و اجرایی و استفاده از سیستم‌های ثبت نام الکترونیکی است که به تسهیل دسترسی به خدمات و افزایش کارآمدی کمک می‌کند. همچنین، اصل (۱۴۱) قانون اساسی با ممنوعیت تصدی هم‌زمان چندین سمت دولتی به جلوگیری از تعارض منافع کمک می‌کند، در حالی که فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری بر لزوم انتصاب افراد شایسته و صادق در سمت‌های کلیدی تأکید دارد.

افزون بر این، استفاده از ابزارهای مدرن مانند فناوری اطلاعات و حمایت از رقابت سالم در سازمان‌های دولتی می‌تواند کارایی را افزایش و فساد را کاهش دهد. در این راستا، برنامه پنجم توسعه نیز بر ایجاد محیط‌های رقابتی در سازمان‌های عمومی تأکید دارد که به افزایش پاسخ‌گویی و ارتقای خدمات دولتی کمک می‌کند. این رویکردها، نه تنها به بهبود ساختارهای اداری کمک می‌کنند، بلکه فضای شفاف و عادلانه‌ای را برای ارائه خدمات عمومی ایجاد می‌کنند.

## ۹ راهبردهای مشارکت

مؤلفه مشارکت در ایجاد ساختار اداری سلامت‌محور، نقش حیاتی دارد و به تقویت پویایی‌های داخلی سازمان‌ها و تعاملات عمومی با دولت می‌پردازد. مشارکت عمومی، یکی از ارکان اساسی در ارتقای سلامت اداری است و بر شفافیت، آگاهی و همکاری تأکید می‌کند. مطابق با ماده (۲) قانون شفافیت سه قوه، انتشار فرصت‌های سرمایه‌گذاری و چارچوب‌های مشارکت برای همکاری عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری الزامی است. همچنین، مواد (۳ و ۴) آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری دستگاه‌های اجرایی، شهروندان را به گزارش فساد تشویق کرده و بر هوشیاری اجتماعی تأکید می‌کند. این قوانین به شهروندان کمک می‌کنند تا در مبارزه با فساد مشارکت کنند و آگاهی خود را درباره قوانین و مقررات افزایش دهند.

در داخل سازمان‌ها نیز مشارکت کارکنان و مدیریت برای ایجاد یک فرهنگ مشارکتی ضروری است. مواد (۱ تا ۵) آیین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری، تشکیل کمیته‌هایی را پیشنهاد می‌کند که نمایندگان کارکنان در آنها حضور داشته باشند تا اطمینان حاصل شود که فرایندهای تصمیم‌گیری عادلانه است. همچنین، ماده (۳۸) برنامه هفتم پیشرفت بر ایجاد مکانیسم‌های شفافیت و پاسخ‌گویی تأکید دارد تا همکاری میان نهادهای دولتی و خصوصی را تقویت کند. قوانین همچنین بر تعهد مقامات و کارکنان برای گزارش فساد و نظارت بر رعایت قوانین تأکید دارند که مشارکت داخلی را در مبارزه با فساد تقویت می‌کند.

مؤلفه مشارکت مؤثر، نیازمند تعامل بی‌نقص بین تلاش‌های عمومی و سازمانی است. ماده (۱۰) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد برای نظارت بر فساد را الزامی کرده و بدین ترتیب جامعه مدنی را در فرایند نظارت اداری ادغام می‌کند. این رویکرد دوگانه، فرهنگ هوشیاری و پاسخ‌گویی را در داخل و خارج از دولت تشویق می‌کند. همچنین، اصل (۳) قانون اساسی بر افزایش آگاهی عمومی برای مشارکت فعال مردم در شکل‌دهی به نتایج اجتماعی تأکید دارد.

همچنین اسناد بالادستی بر اهمیت مشارکت عمومی و داخلی در ایجاد یک سیستم حکومتی کارآمد و مقاوم در برابر فساد تأکید دارند. قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، مشارکت فعال از عموم مردم و کارکنان دولت را ضروری می‌داند و با ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد و سیستم‌های گزارش‌دهی داخلی، از حفظ یکپارچگی اداری اطمینان حاصل می‌کند. در همین راستا، قانون اساسی و آیین‌نامه‌ها نیز بر لزوم افزایش آگاهی عمومی در مورد قوانین و فرصت‌های مشارکت تأکید دارند. این رویکرد به شفافیت و

پاسخ‌گویی کمک کرده و مشارکت مردم را در فرایندهای تصمیم‌گیری افزایش می‌دهد. سیاست‌های کلی نظام اداری نیز بر لزوم جذب ظرفیت‌های عمومی در نظام اداری تأکید کرده و از این طریق یک بخش عمومی پویاتر و پاسخ‌گوتر را ایجاد می‌کند. مواد مختلف برنامه هفتم پیشرفت و قانون شفافیت سه قوه به ترویج شفافیت و مشارکت عمومی کمک می‌کنند. این مقررات با ایجاد محیطی باز و شفاف، امکان مشارکت مردم در فرایندهای حکومتی را فراهم می‌کنند و همچنین بر عدالت در رسیدگی به تخلفات تأکید دارند تا مشروعیت اقدامات حکومتی تقویت شود.

## ۱۰ راهبردهای نظارت

مؤلفه نظارت در ایجاد ساختار اداری سلامت‌محور نقش کلیدی دارد و بر اهمیت نظارت، پاسخ‌گویی، آگاهی عمومی و شفافیت در مدیریت منابع تأکید می‌کند. اسناد بالادستی مرتبط، نظارت داخلی و خارجی را برای اطمینان از سلامت اداری ضروری می‌دانند. طبق ماده (۹) قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است بر فعالیت‌های اقتصادی نظارت کرده و تخلفات را گزارش کند. این قانون بر لزوم شفافیت و پاسخ‌گویی در بخش اقتصادی تأکید دارد. همچنین، قانون اساسی (اصل ۱۷۴) سازمان بازرسی کل کشور را به‌عنوان نهاد نظارتی مستقل معرفی می‌کند که وظیفه نظارت بر امور اداری را برعهده دارد. نظارت بر فعالیت‌های عمومی و دولتی برای جلوگیری از فساد نیز به‌عنوان یک مسئولیت مشترک میان دولت و مردم در نظر گرفته شده است. طبق اصل (۸) قانون اساسی، ترویج خیر و جلوگیری از شر وظیفه‌ای است که برعهده هر دو طرف است و به ترویج رفتار اخلاقی و مبارزه با فساد کمک می‌کند. این مسئولیت متقابل، باعث تقویت همکاری میان دولت و شهروندان در حفظ سلامت اداری می‌شود. همچنین، ماده (۵۵) قانون اساسی وظیفه دیوان محاسبات را در نظارت بر هزینه‌های مالی نهادهای دولتی تعریف می‌کند تا از سوءاستفاده از منابع عمومی جلوگیری شود.

آگاهی عمومی نیز برای مشارکت مؤثر در نظارت و تصمیم‌گیری‌های اداری اهمیت دارد. طبق اصل (۳) قانون اساسی، دولت باید مردم را از حقوق و مسئولیت‌های خود آگاه کند تا مشارکت شهروندان در فرایندهای نظارتی افزایش یابد. این آگاهی، موجب تقویت سیستم کنترل و موازنه‌ها می‌شود و به مردم این امکان را می‌دهد که در حفظ سلامت ساختار اداری نقش داشته باشند. نظارت‌های داخلی مستمر و بازرسی‌های دقیق از سوی مقامات مسئول نیز برای پاسخ‌گویی مدیریتی ضروری است. طبق ماده (۹۱) قانون مدیریت خدمات کشوری، بازرسان موظف به نظارت مستمر بر عملکرد مدیران هستند تا از اقدامات غیرقانونی جلوگیری شود. این نظارت مستمر باعث ایجاد فرهنگ پاسخ‌گویی در نهادهای اداری می‌شود. علاوه بر این، برنامه هفتم پیشرفت ماده (۱۰۹) ارزیابی‌های عملکرد را در سالیانه‌های نهادهای اجرایی پیش‌بینی می‌کند که باعث افزایش اثربخشی و کارایی نهادها خواهد شد. درنهایت، مدیریت شفاف منابع و دارایی‌ها نیز در برنامه هفتم پیشرفت ماده (۱۶) مورد توجه قرار گرفته است. این برنامه بر لزوم ثبت دقیق دارایی‌ها و مدیریت شفاف منابع تأکید می‌کند تا از تخصیص نادرست منابع جلوگیری شود. با پیروی از این چارچوب‌ها و قوانین، ایران می‌تواند سیستم حکومتی ایجاد کند که نه تنها شفاف و پاسخ‌گو باشد، بلکه توانایی مقابله با فساد و ارتقای توسعه پایدار را داشته باشد. در نتیجه، یکپارچگی این مؤلفه‌ها در ساختار اداری موجب تقویت بخش عمومی سالم و کارآمدی خواهد شد.



جدول ۱۳: پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی

زمان بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	توصیه ی سیاستی	نوع توصیه		ردیف
				اصلاح	تداوم	
کوتاه‌مدت	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	قوه قضائیه	ایجاد پایگاه‌های داده جامع و یکپارچه هوشمند برای مدیریت سیستم‌های حقوقی، مالی و قضایی		تداوم	۱
کوتاه‌مدت	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	وزارت امور اقتصادی و دارایی	الزام وزارت امور اقتصادی و دارایی به ایجاد سیستم جامع اطلاعات مالیاتی		تداوم	۲
کوتاه‌مدت	وزارت امور اقتصادی و دارایی	قوه قضائیه	ایجاد سیستم‌های پایگاه داده جامع برای مدیریت پرونده‌ها و تسریع روند رسیدگی		تداوم	۳
کوتاه‌مدت	وزارت امور اقتصادی و دارایی	سازمان ملی ثبت اسناد و املاک	اجرای طرح کاداستر برای ثبت زمین و املاک و جلوگیری از سوء-استفاده‌ها		تداوم	۴
کوتاه‌مدت	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	سازمان اداری استخدامی	بازطراحی سیستم‌های رسیدگی به شکایات شهروندان با استفاده از فناوری‌های نوین	اصلاح		۵
کوتاه‌مدت	سازمان بازرسی کل کشور	مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی	الزام دستگاه‌های اجرایی به شفاف‌سازی و گزارش‌دهی عملکردی طبق قانون شفافیت	اصلاح		۶
میان مدت	همه دستگاه‌ها	وزارت آموزش و پرورش / سازمان صدا و سیما / وزارت علوم	ارتقای آگاهی عمومی و آموزش کارکنان برای مبارزه با فساد و رعایت اصول اخلاقی		تداوم	۷
میان‌مدت	همه دستگاه‌ها	سازمان بازرسی کل کشور	طراحی و اجرای مکانیسم‌های نظارتی قوی بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی	اصلاح		۸
میان‌مدت	دستگاه قضایی	مجلس شورای اسلامی	تقویت حاکمیت نظارتی و اجرای مجازات‌های بازدارنده برای فساد		تداوم	۹
بلندمدت	همه دستگاه‌ها	وزارت امور اقتصادی و دارایی	تقویت همکاری‌های بین‌المللی در تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورسی		تداوم	۱۰
بلندمدت	همه دستگاه‌ها	سازمان بازرسی کل کشور	حمایت قانونی از گزارشگران فساد با تضمین امنیت و جبران خسارت		تداوم	۱۱
بلندمدت	همه دستگاه‌ها	مجلس شورای اسلامی	ایجاد چارچوب‌های قانونی برای نظارت بر تعارض منافع و جلوگیری از سوء-استفاده شغلی	اصلاح		۱۲
بلندمدت	همه دستگاه‌ها	سازمان بازرسی کل کشور	تقویت نظارت داخلی از طریق حسابرسان و بازرسان به‌منظور ارتقای پاسخ‌گویی		تداوم	۱۳
کوتاه مدت	دستگاه‌های اجرایی و نظارتی	سازمان اداری و استخدامی کشور	الزام به ایجاد منشور اخلاق حرفه‌ای برای مسئولان نظام و دستورالعمل‌های رفتار اخلاقی بین کارکنان		تداوم	۱۴
کوتاه مدت	همه دستگاه‌ها	قوه قضائیه	تقویت همکاری‌های بین نهادهای نظارتی در راستای مبارزه با فساد اقتصادی		تداوم	۱۵

مأخذ: همان.



- [۱] خلیج معصومی، امیرحسین، درودیان، مجید، خیری، عیسی. پیشگیری از فساد و تاثیر آن بر سلامت اداری در ایران. رهیافت انقلاب اسلامی، ۱۴۰۲؛ ۱۷(۶۳).
- [۲] کمالی، ی. بررسی نقش تمرکززدایی در تحقق سلامت اداری، سیاست‌های راهبردی و کلان، ۱۳۹۲، ۲(۵).
- [۳] یداللهی، م. و س. غربی. دسته‌بندی عوامل مؤثر بر ارتقای سلامت نظام اداری در سازمان‌ها، مطالعات و پژوهش‌های اداری، ۱۴۰۰، ۱۲.
- [۴] ملک، م. ن. نوری، و م. بوجاری. مروری بر مفهوم سلامت سازمانی، ابعاد و نظریه‌ها، پیش‌آیندها و پیامدها رویکردهای پژوهشی نوین مدیریت و حسابداری، ۱۴۰۱، ۶(۲۱).
- [۵] سیف زاده، ع. شاخص‌های سنجش فساد و ضدفساد، فصلنامه پژوهش‌های سلامت اداری، ۱۴۰۰، ۱۴(۱).
- [۶] قانون اساسی. ۱۳۵۸، مجلس خبرگان قانون اساسی.
- [۷] سیاست‌های کلی نظام اداری، ۱۳۸۹، رهبر معظم انقلاب.
- [۸] فرمان هشت‌ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی، ۱۳۸۰، رهبر معظم انقلاب.
- [۹] سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی. ۱۳۹۲، رهبر معظم انقلاب.
- [۱۰] چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، ۱۳۸۲، رهبر معظم انقلاب.
- [۱۱] قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران ۱۴۰۳، مجلس شورای اسلامی.
- [۱۲] قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، ۱۴۰۳، مجلس شورای اسلامی.
- [۱۳] قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، ۱۳۹۰، مجلس شورای اسلامی.
- [۱۴] قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات. ۱۳۸۷، مجلس شورای اسلامی.
- [۱۵] برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم، ۱۳۹۲، شورای عالی اداری.
- [۱۶] برنامه اصلاح نظام اداری (تصویب‌نامه شماره ۹۸۸۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۶)، شورای عالی اداری.
- [۱۷] قانون مدیریت خدمات کشوری. ۱۳۶۸، مجلس شورای اسلامی.
- [۱۸] بخشنامه دستورالعمل اجرایی مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری. ۱۳۹۳، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
- [۱۹] آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری، ۱۴۰۳، هیئت‌وزیران.
- [۲۰] آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، ۱۳۷۳، هیئت‌وزیران دولت.
- [۲۱] آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، ۱۳۸۳، هیئت‌وزیران دولت.

[22] Given, L.M., The Sage encyclopedia of qualitative research methods. 2008: Sage Publications.

[23] Attride-Stirling, J., Thematic networks: an analytic tool for qualitative research. Qualitative research, 2001. 1(3): p. 385-405.



#### گزیده سیاستی

ساختار اداری سلامت‌محور نظامی چندوجهی است که مؤلفه‌هایی چون عدالت، فسادستیزی، پاسخ‌گویی، شفافیت، مشارکت، اخلاقیات، شایسته‌سالاری، حاکمیت قانون و حمایت از حقوق افراد را در بر می‌گیرد. باز طراحی این مؤلفه‌ها عملکرد نظام اداری را بهبود می‌بخشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)