

# گزارش نظارتی ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص اجرای مصوبه منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۸/۱۰

شماره مسلسل:  
۲۱۱۲۱



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

عنوان گزارش:

گزارش نظارتی ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص اجرای مصوبه منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام

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

نام دفتر:

دفتر مطالعات مدیریت (گروه شفافیت و تعارض منافع)

تهیه و تدوین کنندگان:

نیلوفر مظفری، یاسین عسگری، فاطمه فتحی (گروه شفافیت و تعارض منافع)

اظهار نظر کننده:

علی صابری دمنه (کارشناس دفتر مطالعات حقوقی)

مدیر مطالعه:

حسین جمور

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

ناظران علمی از مرکز:

هادی خان محمدی (هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبائی)، مسعود بنافی (هیئت علمی دانشگاه تهران)

گرافیک و صفحه آرایی:

سیده فاطمه ابوطالبی  
ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی:

مژگان کاظمی

واژه‌های کلیدی:

۱. منشور اخلاقی  
۲. قانون ارتقای سلامت اداری  
۳. مبارزه با فساد

تاریخ شروع مطالعه:

۱۴۰۲/۰۶/۰۵



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۱۰
۲. پیشینه پژوهش.....	۱۱
۲-۱. بررسی اخلاق در سازمان‌ها براساس رویکرد نگاشت دانش.....	۱۱
۲-۲. سوابق مطالعاتی.....	۱۲
۲-۳. بررسی منشور اخلاقی کشورهای دیگر.....	۱۳
۲-۴. پیشینه تقنینی.....	۱۵
۳. مفهوم اخلاق و منشور اخلاقی.....	۱۷
۳-۱. مفهوم اخلاق و اصول کلی آن.....	۱۷
۳-۲. کد اخلاقی و منشور اخلاقی.....	۱۸
۳-۳. اثربخشی کدهای اخلاقی.....	۱۹
۴. تحلیل نظارتی مفاد آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای.....	۲۳
۴-۱. تعریف اصطلاحات بنیادین (ماده ۱).....	۲۳
۴-۲. بازنگری در ضوابط ارتقا و استخدام (ماده ۲).....	۲۴
۴-۳. الزام به امضای منشور اخلاقی (ماده ۳).....	۲۴
۴-۴. ادای سوگند رسمی (ماده ۴).....	۲۵
۴-۵. اصول حاکم بر منشور (ماده ۵).....	۲۶
۴-۶. اصول اختصاصی مقامات (ماده ۶).....	۲۶
۴-۷. موازین و اخلاق اسلامی (ماده ۷).....	۲۷
۴-۸. حقوق مردم (ماده ۸).....	۲۸
۴-۹. قانون‌گرایی (ماده ۹).....	۲۹
۴-۱۰. تعهدات اخلاقی کارگزاران نظام (ماده ۱۰).....	۳۰
۴-۱۱. نظام پاسخگویی به شکایات مردمی (ماده ۱۱).....	۳۰
۴-۱۲. نظارت مدیران بر حسن اجرای منشور (ماده ۱۲).....	۳۱
۴-۱۳. گنجانیدن شاخص‌های اخلاقی در ارزیابی عملکرد (ماده ۱۳).....	۳۲
۴-۱۴. تشکیل کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای (ماده ۱۴).....	۳۲
۴-۱۵. شمول واحدهای زیر نظر مقام معظم رهبری (ماده ۱۵).....	۳۳
۴-۱۶. نسخ مقررات پیشین و یکپارچگی حقوقی (ماده ۱۶).....	۳۳
۵. جمع‌بندی و پیشنهادها.....	۳۴
۵-۱. راهکارهای سیاستی و تقنینی.....	۳۶
۵-۲. مدل سیاستی عملیاتی برای اجرای ماده (۷) و آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای.....	۳۷
منابع و مأخذ.....	۴۱

## فهرست شکل‌ها

شکل ۱. تجسم همپوشانی واژگان و کلیدواژه‌های مرتبط با مفهوم اخلاق در سازمان‌ها.....	۱۲
شکل ۲. فرایند تدوین و توسعه منشور اخلاقی در سازمان منبع: پورعزت و همکاران [۲۹].....	۱۹

## فهرست جداول

جدول ۱. قوانین مرتبط با تعهد به منشور اخلاق در دولت.....	۱۵
جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) و آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای.....	۴۱



## گزارش نظارتی ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در خصوص

### اجرای مصوبه منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام

Doi: [10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21121](https://doi.org/10.22034/report.mrc.2025.1404.33.7.21121)

چکیده



ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، بر ضرورت تدوین و اجرای منشورهای اخلاقی و آیین‌نامه‌های رفتار حرفه‌ای در دستگاه‌های اجرایی تأکید دارد. گزارش حاضر با هدف بررسی کیفیت اجرای این ماده‌ی قانونی و ارزیابی میزان تحقق مفاد آن انجام شده است. یافته‌های این پژوهش حاکی از آن است که علیرغم اهمیت راهبردی این ماده در ساختارسازی اخلاق اداری، استقرار و نهادینه‌سازی کامل سازوکارهای اجرایی در اغلب نهادهای ذی‌ربط نیازمند تمرکز بیشتری است و فرایند تدوین و استقرار نظام‌مند این دستورالعمل‌ها با چالش‌های جدی در حوزه‌های ضمانت اجرا، سنجش‌پذیری و فرهنگ‌سازی مواجه است. این شکاف میان سیاست‌گذاری و اجرا، اثربخشی منشور اخلاقی را تضعیف کرده است.

در این گزارش، ضمن تحلیل وضعیت موجود، پیشنهادهایی عملیاتی برای تقویت اجرای ماده (۷) در سطح دستگاه‌های اجرایی ارائه شده است. مهم‌ترین توصیه‌های سیاستی این پژوهش بر محورهای زیر متمرکز است: ۱. تقویت ضمانت‌های اجرایی مستقیم (مانند محرومیت از ارتقاء) برای تخلفات اخلاقی؛ ۲. طراحی و ابلاغ شاخص‌های عملکردی عینی و کمی برای اصول اخلاقی (ماده ۱۳ آیین‌نامه)؛ ۳. تأسیس دبیرخانه داده‌محور برای کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای (ماده ۱۴) با پایش برخط و انتشار گزارش شفافیت؛ ۴. الزام دستگاه‌ها به اجرای دوره‌های آموزش مستمر اخلاقی؛ و ۵. استفاده از ابزارهای نظارت مردمی. این پیشنهادها می‌تواند زمینه‌ساز بهبود کارآمدی این اسناد، ارتقای سلامت نظام اداری و تحقق اهداف قانونگذار در حوزه حکمرانی خوب باشد.



### ■ بیان/شرح مسئله

فساد اداری یکی از مهم‌ترین موانع توسعه پایدار، کارآمدی حکمرانی و افزایش سرمایه اجتماعی در نظام‌های سیاسی-اداری محسوب می‌شود. در این میان، ارتقای سلامت نظام اداری و نهادینه‌سازی اصول اخلاق حرفه‌ای در میان کارگزاران دولت، به‌عنوان یکی از راهبردهای بنیادین برای پیشگیری از فساد، در اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران مورد تأکید قرار گرفته است. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به‌عنوان یکی از مهم‌ترین ابزارهای حقوقی در این حوزه، در سال‌های اخیر به تصویب رسید تا با رویکردی پیشگیرانه و ساختارمند، زمینه‌های بروز فساد را محدود و سلامت اداری را تقویت کند. در میان مواد این قانون، ماده (۷) جایگاه ویژه‌ای دارد؛ چرا که صراحتاً دولت را مکلف می‌کند ظرف شش ماه پس از تصویب قانون، با همکاری سایر قوا، منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام را تدوین و ابلاغ نماید. همچنین دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۲) این قانون، موظف شده‌اند تا در چارچوب این منشور، دستورالعمل‌های رفتار حرفه‌ای و اخلاقی را برای مقامات، مدیران و کارکنان خود تدوین و اجرا نمایند. هدف از این الزام قانونی، نه صرفاً ایجاد سندی اداری، بلکه نهادینه‌سازی یک فرهنگ سازمانی اخلاق‌محور، شفاف و پاسخگو در نظام اداری کشور است.

با این حال، بررسی‌ها نشان می‌دهد که با وجود گذشت مدت‌زمان قابل‌توجه از تصویب این قانون، اجرای ماده (۷) با چالش‌های جدی مواجه بوده است. از جمله این چالش‌ها می‌توان به نبود اراده مؤثر اجرایی، ضعف در نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها، خلأ در تدوین استانداردهای مشخص اخلاق حرفه‌ای، و ناهماهنگی میان نهادهای ذی‌ربط اشاره کرد. در بسیاری از سازمان‌ها و نهادهای اجرایی، یا اصول و منشورهای اخلاق حرفه‌ای به‌طور رسمی تدوین نشده‌اند، و یا در مواردی که چنین اسنادی تهیه شده‌اند، فاقد سازوکارهای الزام‌آور و ضمانت‌های اجرایی مؤثر برای پیاده‌سازی و نظارت بر اجرای آن‌ها هستند. این ضعف ساختاری باعث شده است که منشورهای اخلاقی نتوانند نقشی واقعی و تعیین‌کننده در اصلاح رفتارهای اداری ایفا کنند. از سوی دیگر، نبود انسجام و پیوند نظام‌مند میان اصول اخلاقی تدوین‌شده و فرآیندهای عملیاتی و تصمیم‌گیری در نظام اداری، موجب شده است که این اسناد غالباً به اسنادی نمادین و فاقد کارکرد اجرایی تبدیل شوند. چنین گسستی میان تدوین و اجرا، یکی از چالش‌های بنیادین در تحقق حکمرانی مطلوب و ارتقای سلامت اداری محسوب می‌شود. بنابراین، مسئله اصلی پژوهش حاضر این است که با وجود جایگاه راهبردی ماده (۷) در تقویت اخلاق اداری، علل و عوامل عدم تحقق کامل و اثربخش آن چیست؟ و چگونه می‌توان با ارائه راهکارهای اصلاحی و سیاستی، اجرای مؤثر و هدفمند آن را در دستگاه‌های اجرایی کشور تضمین کرد؟ پاسخ به این پرسش‌ها، می‌تواند به بهبود کیفیت حکمرانی، کاهش بسترهای فساد و ارتقای سطح اعتماد عمومی به نظام اداری منجر شود.

### ■ نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

در سیاست‌گذاری اجرایی، پس از تدوین یک قانون کلان و راهبردی (مانند ماده ۷ قانون ارتقای سلامت نظام اداری)، مرحله بعدی تبدیل اهداف عالی به الزامات عملیاتی و قابل‌سنجش در قالب آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هاست. در همین راستا، آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری (مصوب ۱۴۰۲) به مثابه سند بالادستی اجرایی، برای عملیاتی‌سازی اهداف ماده (۷) تدوین شده است. ماده ۱۳ این آیین‌نامه، اساس سازوکار نظارتی و ارزیابی است و نقش مکانیسم پیونددهنده میان اهداف قانون (ماده ۷) و سنجش عملکرد دستگاه‌ها را ایفا می‌کند. به بیان دیگر، ماده (۷) «بایدها» را تعیین می‌کند و ماده (۱۳) آیین‌نامه، «چگونگی سنجش تحقق آن بایدها» را در چارچوب نظام اداری مشخص می‌سازد. از این منظر، یافته‌های کلیدی این گزارش بر نتایج اجرایی ماده ۱۳ متمرکز است که به شرح زیر است:



بر اساس ماده ۱۳ «آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری»، سازمان اداری و استخدامی کشور موظف است شاخص‌هایی را برای ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در زمینه اجرای این آیین‌نامه تدوین و اعمال نماید. این شاخص‌ها شامل موارد زیر هستند:

- ارسال گزارش‌های دوره‌ای از نحوه اجرای منشور اخلاقی توسط دستگاه‌های اجرایی و اخذ تأییدیه امضای منشور اخلاق حرفه‌ای از سوی کارکنان (موضوع تبصره ۱ ماده ۱۰)،

- اتصال به سامانه رضایت‌سنجی ارباب‌رجوع به‌منظور ارزیابی مستمر رضایت ذی‌نفعان (موضوع تبصره ۲ ماده ۱۲)،

- تدوین و ابلاغ دستورالعمل‌های اختصاصی مرتبط با رفتار حرفه‌ای و اخلاقی کارگزاران نظام در هر دستگاه (موضوع تبصره ماده ۱۰).

با این حال، یافته‌های حاصل از مطالعات میدانی و مصاحبه با خبرگان و مدیران دستگاه‌های اجرایی کشور نشان می‌دهد که تحقق این الزامات در عمل با چالش‌های جدی مواجه است. بررسی‌های انجام‌شده بیانگر آن است که اکثر قریب به اتفاق دستگاه‌های اجرایی در اجرای مؤثر این شاخص‌ها وضعیت مطلوبی ندارند و بخش زیادی از اقدامات مربوطه یا به‌صورت نمادین اجرا شده‌اند یا اساساً هنوز عملیاتی نشده‌اند.

چالش‌های شناسایی‌شده در مسیر اجرای مفاد ماده (۷) و آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای مرتبط به شرح زیر است:

- نبود ضمانت اجرایی کافی برای الزامات اخلاق حرفه‌ای:** آیین‌نامه‌ها و مصوبات مرتبط عمدتاً از جنس توصیه‌ای هستند و الزام حقوقی کافی برای وادار ساختن دستگاه‌ها به اجرای مؤثر و پیوسته ایجاد نمی‌کند. برای نمونه ماده ۳ (امضای منشور) و ماده ۴ (ادای سوگند) آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای، نشان‌دهنده اهمیت تعهدات اخلاقی است. این اقدامات، سنگ بنای یک فرهنگ سازمانی مبتنی بر مسئولیت‌پذیری هستند. فرصت موجود در اینجا، تقویت این تعهدات از طریق ایجاد سازوکارهای نظارتی قوی و هوشمند است. با بهره‌گیری از فناوری و سامانه‌های یکپارچه، می‌توان نقش نظارتی مدیران (ماده ۱۲) و پایش کارگروه عالی اخلاق (ماده ۱۴) را به یک فرآیند مستمر و مستند تبدیل کرد.

- وجود نارسایی در پیوند مؤثر منشورهای اخلاقی با فرآیندهای اجرایی:** در بسیاری از موارد، منشورهای اخلاقی به‌عنوان راهنمایی‌های استراتژیک و راهبردی مطرح شده‌اند، اما هنوز در سطح عملیاتی و اجرایی پیوند چندانی با فرآیندهای تصمیم‌گیری، ارزیابی عملکرد و ارتقای شغلی کارکنان پیدا نکرده‌اند.

- آموزش‌های هدفمند و فرهنگ‌سازی در سطح سازمانی:** درحالی‌که منشورهای اخلاقی از نظر نظری حائز اهمیت هستند، آموزش‌های اثربخش و تعامل‌های مستمر با کارکنان در خصوص مفاد این منشورها در بسیاری از دستگاه‌ها کافی نبوده است. فرصت تبدیل مفاهیم کلی به شاخص‌های عملیاتی: در آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای با طراحی شاخص‌های عینی و قابل سنجش، می‌توان مفاهیمی مانند «عدالت‌محوری» و «شفافیت» را به معیارهای قابل اندازه‌گیری تبدیل کرد. این اقدام، اجرای مؤثر ماده ۱۳ را تسهیل می‌کند و تضمین می‌دهد که ارزیابی عملکرد نه بر اساس برداشت‌های شخصی، بلکه با استناد به داده‌های مستدل و عادلانه انجام شود.

- نبود سازوکارهای شفاف برای پاسخگویی و نظارت بر رفتارهای غیرحرفه‌ای:** در فقدان نظام مؤثر گزارش‌دهی تخلفات اخلاقی و حمایت از گزارشگران، بسیاری از رفتارهای مغایر با اصول اخلاق حرفه‌ای بدون پیگیری باقی می‌ماند.

در مجموع، عدم تحقق ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و آیین‌نامه‌های مرتبط به‌ویژه در حوزه اجرای مصوبه منشور اخلاقی کارگزاران نظام، نشان‌دهنده شکاف میان سیاست‌گذاری و اجرای مؤثر در بدنه دولت است. برای رفع این شکاف، بازنگری در رویکردهای نظارتی، تقویت سازوکارهای پاسخگویی، و پیوند مؤثر میان اصول اخلاقی و نظام‌های استخدام، ارزیابی و ارتقای منابع انسانی حائز اهمیت ویژه‌ای است. این امر می‌تواند به ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد کمک کند و دستگاه‌ها را به سمت پیاده‌سازی مؤثرتر اصول اخلاقی هدایت کند.

## ■ پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

بر اساس بررسی‌های انجام‌شده و چالش‌های شناسایی‌شده در اجرای مفاد ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، به نظر می‌رسد که برای تقویت و تسهیل اجرای مؤثر منشورهای اخلاقی و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام، نیاز به اصلاحات بنیادین در حوزه‌های تقنینی، نظارتی و سیاستی وجود دارد. به‌طور خاص، پیشنهادات زیر می‌تواند به ارتقای کارآمدی و اثربخشی این سیاست‌ها و مقررات کمک کند:

### ۱- تقویت و تکمیل الزامات قانونی در سطح تقنینی

برای اینکه منشورهای اخلاقی و اخلاق حرفه‌ای بتوانند از یک چارچوب نظری به یک واقعیت عملی تبدیل شوند، لازم است که ضمانت‌های اجرایی قوی‌تری در سطح قانون‌گذاری تعریف شود. از جمله راهکارهای ممکن می‌توان به موارد زیر اشاره کرد:

■ **تدوین و تصویب قوانین الزام‌آور در خصوص پیوست اجرایی منشور اخلاقی:** لازم است که قانون‌گذار منشورهای اخلاقی را به‌عنوان اسناد الزام‌آور و مؤثر در نظام اداری کشور به رسمیت بشناسد و اجرای آن‌ها را با مجازات‌های مناسب برای تخلفات سازمانی مرتبط کند. این امر نه‌تنها موجب افزایش تعهد دستگاه‌ها به این منشورها خواهد شد، بلکه بستری برای اصلاح رفتارهای اداری و پیشگیری از فساد فراهم خواهد آورد.

■ **ایجاد سازوکارهای تقنینی برای حمایت از اصلاحات در فرهنگ سازمانی:** این اقدامات می‌توانند شامل وضع قوانینی برای تشویق و پاداش‌دهی به دستگاه‌های اجرایی که به‌طور مؤثر منشور اخلاقی را پیاده‌سازی کرده‌اند، یا حتی تخصیص بودجه‌های اختصاصی برای تقویت این فعالیت‌ها در راستای ایجاد و تقویت فرهنگ شفافیت و پاسخگویی باشند.

### ۲- تقویت نظارت و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها

اجرای موفق منشور اخلاقی و اصول اخلاقی در نظام اداری نیازمند نظارت مستمر و دقیق است. در این راستا، پیشنهاد می‌شود که:

■ **استفاده از فناوری‌های نوین برای نظارت و ارزیابی مستمر:** اتصال دستگاه‌ها به سامانه‌های هوشمند ارزیابی و نظارت، می‌تواند به جمع‌آوری داده‌های دقیق و به‌روز در خصوص عملکرد اخلاقی کارکنان و کارگزاران کمک کند. این سامانه‌ها می‌توانند علاوه بر ارزیابی عملکرد، امکان گزارش‌دهی تخلفات و سوءرفتارهای اخلاقی را برای عموم فراهم آورند و در نتیجه، نظارت عمومی را به‌عنوان یک ابزار تأثیرگذار در ارتقای سلامت اداری تقویت کنند.

■ **بهره‌گیری از ابزار نظارت مردمی:** در این میان، سامانه جامع اطلاعات منابع انسانی (فواد) به‌عنوان زیرساخت مدیریت نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی، می‌تواند نقشی موثری در پیشبرد مفاد منشور اخلاقی ایفا کند. علاوه بر ثبت و پایش شاخص‌های رفتار اخلاقی کارکنان، قابل بررسی است که شاخص‌های اخلاقی از دیدگاه مردمی نیز در ساختار سامانه فواد سازمان اداری استخدامی پیاده‌سازی گردد. به‌عبارت دیگر، امکان ارزیابی رفتار اخلاقی کارگزاران توسط شهروندان (در تعاملات مستقیم با دستگاه‌های اجرایی) در پروفایل دیجیتال هر کارمند ثبت شود. این رویکرد، نه‌تنها نظارت مردمی را به‌صورت ساختاریافته و مؤثر در سیستم اداری جریان‌دهی می‌کند، بلکه با ایجاد حلقه بازخورد اجتماعی، کارگزاران را به رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای ترغیب می‌نماید. چنین سازوکاری، همسو با اصل «پاسخگویی به شهروند» در منشور اخلاقی و همچنین بند (۷) قانون مذکور است که بر نقش نظارت عمومی در مقابله با فساد تأکید دارد.

■ **لحاظ نمودن موضوع اخلاق حرفه‌ای در جشنواره شهید رجایی (ارزیابی دستگاه‌های اجرای دولت) و طراحی جایزه ملی مدیران و کارگزاران اخلاق مدار**

### ۳- ارتقای آموزش و فرهنگ‌سازی در سازمان‌ها

یکی از مهم‌ترین چالش‌ها در اجرای منشورهای اخلاقی، آگاهی پایین و عدم آشنایی کافی کارکنان با مفاد این منشورها است. برای رفع این مشکل، پیشنهاد می‌شود که:



- **توسعه برنامه‌های آموزشی مستمر و هدفمند:** باید برنامه‌های آموزشی و کارگاه‌های تخصصی در راستای آشنایی کارکنان با اصول اخلاقی و حرفه‌ای برگزار شود. این برنامه‌ها باید به‌طور منظم برای تمامی سطوح شغلی و مدیران ارشد دستگاه‌ها برگزار شوند تا به‌طور مؤثر مفاهیم اخلاقی به‌ویژه در مواجهه با چالش‌های روزمره اداری مورد بحث و بررسی قرار گیرند.
- **گنجاندن مفاد اخلاقی در فرآیندهای استخدام و ارزیابی عملکرد:** لازم است که توسعه اخلاق حرفه‌ای و شفافیت به‌عنوان یکی از شاخص‌های مهم در فرآیندهای استخدام و ارتقای شغلی کارکنان گنجانده شود. به عبارت دیگر، منشورهای اخلاقی باید در فرآیندهای ارزیابی عملکرد به‌طور منظم و هدفمند مدنظر قرار گیرند تا کارکنان از ابتدا در یک فضای اخلاقی و شفاف کار کنند.
- **تقویت جایگاه جایزه ملی فرهنگ سازمانی:** از آنجایی که جایزه ملی تعالی سازمانی که توسط سازمان مدیریت صنعتی اعطا می‌گردد، یکی از معتبرترین ابزارهای سنجش فرهنگ و بهبود مستمر عملکرد در کشور است، پیشنهاد می‌شود که سازوکار ارزیابی آن با شاخص‌های کلیدی منشور اخلاقی همسو گردد. این جایزه به سازمان‌هایی اعطا می‌شود که در پیاده‌سازی اصول و معیارهای تعالی سازمانی موفق بوده‌اند. با لحاظ کردن وزن قابل توجهی برای شاخص‌های اخلاق حرفه‌ای (مانند شفافیت فرآیندها، نظام پاسخگویی به شکایات، و سلامت اداری) در الگوی تعالی سازمانی، این جایزه می‌تواند به بستری برای نهادینه‌سازی اصول اخلاق حرفه‌ای در فرهنگ سازمانی دستگاه‌های اجرایی بدل شود. بدین ترتیب، دستگاه‌ها انگیزه‌ای مضاعف برای رعایت منشور اخلاقی خواهند داشت، زیرا تعالی سازمانی مستقیماً با سلامت اخلاقی پیوند می‌یابد.

## ۱. مقدمه

منشورهای اخلاقی سازمانی یکی از ابزارهای اساسی در راستای کاهش فساد اداری و ارتقای سلامت نظام‌های اجرایی به شمار می‌روند. در جوامعی که دارای نظام‌های ارزشی و فرهنگی گسترده‌ای هستند، این منشورها می‌توانند به‌عنوان راهکارهای مؤثر در تنظیم رفتارهای کارکنان و کارگزاران نظام، به ویژه در مواجهه با چالش‌های اخلاقی و قانونی، عمل کنند. دستورالعمل‌های اخلاقی و رفتاری به‌عنوان چارچوب‌های مشخص برای هدایت رفتارها و تصمیمات در سازمان‌های دولتی طراحی می‌شوند و تأثیر بسزایی در رشد و توسعه جوامع دارند. این دستورالعمل‌ها نه تنها به‌عنوان ابزار پیشگیری از فساد و تخلفات اداری به کار می‌آیند، بلکه در قالب یک فرهنگ سازمانی، به ارتقای اعتماد عمومی و تقویت کارآمدی دولت کمک می‌کنند.

در این راستا، ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با تأکید بر اجرای منشورهای اخلاقی و اصول اخلاق حرفه‌ای برای کارگزاران نظام، یکی از رئوس اصلی این قانون به شمار می‌رود. هدف این ماده، فراهم آوردن چارچوب رفتاری شفاف و اثربخش برای کارکنان و مدیران دولتی است که رفتارها و تصمیمات آن‌ها در راستای منافع عمومی و حاکمیت قانون قرار گیرد و در نهایت موجب ایجاد محیطی شفاف، سالم و عاری از فساد در دستگاه‌های اجرایی شود.

اخلاق حرفه‌ای در این زمینه به مجموعه‌ای از اصول و مبانی اخلاقی اطلاق می‌شود که برای تنظیم رفتار فردی و جمعی در محیط‌های حرفه‌ای و اداری طراحی شده‌اند. این اصول، علاوه بر کاهش فساد و تخلفات، به ارتقای کیفیت خدمات عمومی و بهبود تعاملات اداری کمک می‌کنند [۱]. منشورهای اخلاقی به‌عنوان ابزاری برای پیشگیری از تخلفات قانونی و فساد، نقشی حیاتی در تضمین سلامت و کیفیت عملکرد سازمان‌ها ایفا می‌کنند و اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی را تقویت می‌کنند.

رعایت اخلاق حرفه‌ای و منشورهای اخلاقی در نظام اداری از طریق دو سازوکار کلیدی امکان‌پذیر است: سوگند یاد کردن و رعایت منشورهای اخلاقی، که طبق مقررات قانون مدیریت خدمات کشوری برای تمامی کارکنان سازمان‌های دولتی الزامی است. این اقدام، نه تنها از کارکنان انتظار رفتار اخلاقی را دارد بلکه به‌طور رسمی ورود به دستگاه‌های

اجرائی را مشروط به رعایت آن می‌کند.

در این مسیر، آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری مصوب ۸/۱۱/۱۴۰۲، پس از تجربیات متعدد در عرصه مقررات‌گذاری، آخرین تلاش در جهت نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای در سیستم اداری کشور است. اما صرفاً تدوین مقررات کافی نیست؛ بلکه باید سازوکارهای مؤثری برای تشویق و مجازات کارکنان، به‌ویژه در مراحل نظارت و ارزیابی عملکرد، به منظور تضمین رعایت این مقررات ایجاد شود. به همین منظور، کارگروه ماده ۱۴ آیین‌نامه با تعریف شاخص‌های کمی و کیفی به دنبال تسهیل فرآیند آموزش و ارزیابی مستمر در این زمینه است [۲].

منشورهای اخلاقی و دستورالعمل‌های رفتاری نقش اساسی در فرهنگ‌سازی و نهادینه کردن اصول اخلاقی در سازمان‌های دولتی دارند. از منظر تئوری، این منشورها به‌عنوان مجموعه‌ای از دستورالعمل‌های رسمی برای تنظیم رفتارهای فردی و جمعی در محیط‌های اجرایی، به کارکنان و کارگزاران کمک می‌کنند تا در فرآیند تصمیم‌گیری‌های روزمره خود، همواره به منافع عمومی و حاکمیت قانون توجه داشته باشند. در این مسیر، منشورهای اخلاقی می‌توانند به‌عنوان ابزار پیشگیرانه در مقابل فساد اداری و تخلفات غیرقانونی عمل کنند و در نهایت منجر به ارتقای عملکرد و کیفیت خدمات عمومی در دستگاه‌های اجرایی شوند.

گزارش حاضر، به بررسی ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، با تأکید بر اجرای منشورهای اخلاقی و اصول اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام پرداخته و راهکارهایی برای رفع موانع و چالش‌های موجود در این زمینه پیشنهاد خواهد داد.

## ۲. پیشینه پژوهش

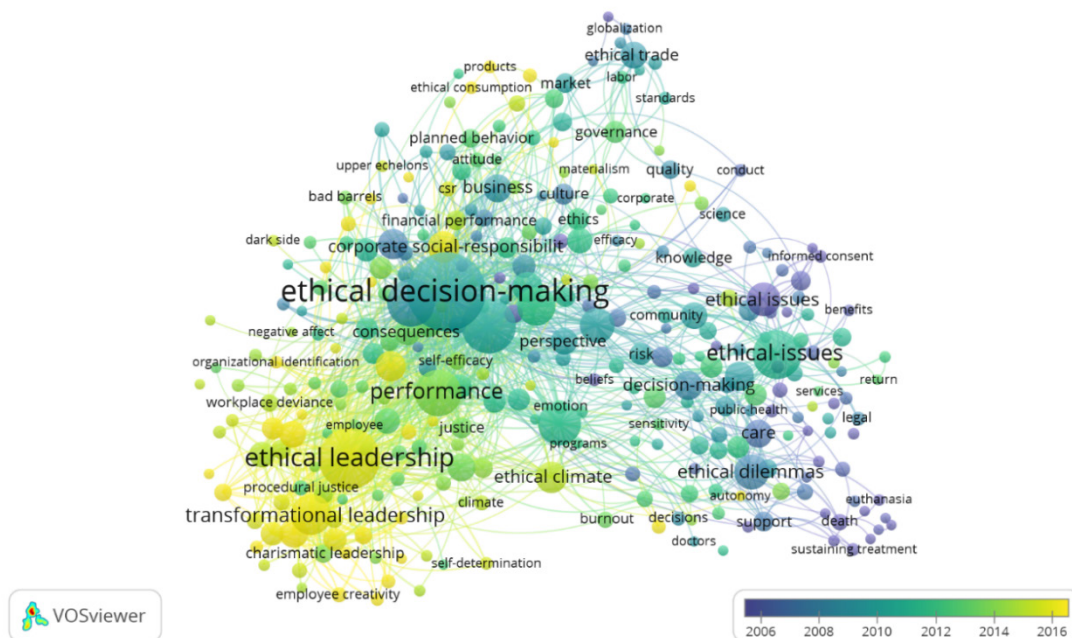
جهت بررسی پیشینه پژوهش، در ابتدا با استفاده از رویکرد نگاشت دانش، داده‌های کلان این حوزه، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرند. سپس با مرور کلی برخی از این پژوهش‌ها، حوزه اخلاق در سازمان‌ها، مورد تحلیل و بررسی قرار می‌گیرد.

### ۲-۱. بررسی اخلاق در سازمان‌ها براساس رویکرد نگاشت دانش

در رویکرد نگاشت دانش، با انتخاب محدوده‌ای از پژوهش‌های صورت گرفته، به بررسی و تحلیل نظام‌مند آنها پرداخته می‌شود. در این تحلیل نظام‌مند، به شناسایی مهم‌ترین منابع، پژوهشگران، مفاهیم کلیدی مطرح در حوزه موردنظر، شبکه ارتباطی آنها با یکدیگر و سیر تحول مطالعاتی در آن حوزه موردنظر پرداخته می‌شود [۳]. در این راستا، می‌توان از تحلیل هم‌رخدادی کلمات جهت تبیین الگو و پویایی حوزه‌های علمی استفاده کرد [۴]، [۵]. بر این اساس، در این پژوهش، با ترسیم نگاشت دانش در زمینه اخلاق در سازمان‌ها، می‌توان به الگو و پویایی حاکم بر این حوزه پژوهشی در سطح بین‌الملل پی برد و امکان مقایسه وضعیت سازمان‌های دولتی کشور ایران در حوزه اخلاق با سطح جهانی را فراهم کرد. در این صورت، می‌توان به شناسایی گستره موضوعی پژوهش، بررسی شکاف‌های موجود، تبیین مفاهیم و مباحث ضمنی و مبنایی در این حوزه پرداخت.

هنگامی که پژوهشگران در زمان جستجوی مطالعات مرتبط با موضوع موردنظر خود از کلیدواژه‌های پرکاربرد آن حوزه آگاه باشند، می‌توانند به فرایند پژوهش خود سرعت داده و حتی موجب افزایش کیفیت آن شوند. بدین منظور، در جست‌وجوی ابتدایی، برای درک بهتر موضوع و بررسی سیر مطالعاتی پژوهش‌های انجام شده در پایگاه داده Web of Science، تمامی مقاله‌های منتشر شده تا تاریخ ۱۶ ژوئن ۲۰۲۳ بدون محدودیت در سال انتشار، زبان مقاله و نوع بررسی، با کلیدواژه‌های Ethics and Organization or Ethical استخراج شدند که داده‌های خام آن (۵۶۸۳ خروجی) در فرمت Plaint Text ذخیره شدند. سپس خروجی‌های به دست آمده، با استفاده از نرم‌افزار VOSviewer مورد بررسی و تحلیل قرار گرفتند. خروجی به دست آمده از این نرم‌افزار در شکل ۱ ملاحظه می‌شود.

شکل ۱. تجسم همپوشانی واژگان و کلیدواژه‌های مرتبط با مفهوم اخلاق در سازمان‌ها



مطابق شکل ۱، مشاهده می‌شود که در حوزه اخلاق در سازمان‌ها، طی زمان‌های گذشته، با واژگانی چون تصمیم‌گیری اخلاقی، رهبری اخلاقی، جو اخلاقی و مواردی از این قبیل همراه بوده است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، از حدود سال ۲۰۱۵ پژوهش‌های انجام شده، بیشتر به سمت موضوع‌هایی چون رهبری اخلاقی، جو اخلاقی و عدالت رویه‌ای متمرکز شده‌اند.

## ۲-۲. سوابق مطالعاتی

برخی از مطالعات به بررسی ارتباط بین زمینه‌ی سازمانی و رفتار اخلاقی در سازمان پرداخته‌اند. به عنوان نمونه، پژوهشی تأثیر ارزش‌های سازمانی بر رفتار اخلاقی مدیران منابع انسانی را در برخی خیریه‌های انگلستان و ایرلند مورد بررسی قرار داده است. این پژوهش، به دلیل ارزش‌های سازمانی قوی و واضح خود، بر عملکرد منابع انسانی در بخش خیریه متمرکز شده است. یافته‌ها در هر دو کشور نشان می‌دهند که زمینه<sup>۱</sup> سازمانی، تأثیر مهمی بر رفتار اخلاقی کارکنان دارد؛ اما ارتباط بین ارزش‌های سازمانی و مدیریت بر افراد در این سازمان‌ها، دارای رابطه مثبتی نیست که در این میان، از اصطلاح ناسازگاری اخلاقی و حتی ریا<sup>۲</sup> استفاده می‌شود [۶]. در پژوهشی دیگر، نویسندگان به این موضوع اشاره دارند که شهامت و تداوم رفتار اخلاقی، عملکرد اخلاقی سازمان را تسهیل می‌کنند. در واقع، جو سازمانی اخلاقی با رفتار اخلاقی کارکنان و نگرش مثبت در کار همراه است. پژوهشگران معتقدند که سیستم‌های منابع انسانی، می‌توانند از جو اخلاقی پشتیبانی کنند [۷]. از این رو، می‌توان دریافت که یک سازمان با رویکرد اخلاقی، جوی مثبت و سازنده خواهد داشت.

پژوهشگرانی نیز معتقدند که با افزایش تخلفات اخلاقی در بخش‌های دولتی، به کارگیری اصول اخلاقی و ارزش‌های حکومتی افزایش می‌یابد. فساد به منزله نوعی رفتار غیراخلاقی، تأثیرات مخربی را بر سازمان‌ها و همچنین کل جامعه خواهد داشت. آنها در پژوهش خود، نقش زمینه را از طریق تجزیه و تحلیل نظام‌مند فساد در یک سازمان دولتی مورد بررسی قرار می‌دهند و نتیجه می‌گیرند که سازمان‌های دولتی، باید بر اصول اخلاقی تأکید ویژه‌ای داشته باشند [۸].

1. Context
2. Hypocrisy

در پژوهشی در حوزه اخلاق حرفه‌ای، پس از تحلیل داده‌های حاصل از توزیع پرسشنامه در میان مدیران منابع انسانی، ۱۶ مؤلفه به منزله مؤلفه‌های اخلاق حرفه‌ای مدیران شناسایی شدند که مهم‌ترین آنها عبارتند از: رعایت صداقت و تعهد در اطلاع‌رسانی درست به متقاضیان استخدام، جبران خدمات کارکنان برای رعایت عدالت، رعایت عدالت در ارتقای کارکنان، رعایت قاطعیت و صداقت در انتقال اطلاعات مربوط به عملکرد کارکنان و مواردی از این قبیل. در نتیجه بیان داشتند که رعایت اخلاق در سازمان و اصول شناخته شده در حوزه اخلاق حرفه‌ای، نقش بسزایی در موفقیت مدیران سازمان دارد [۹].

عمل به اصول اخلاقی در سازمان‌ها، پیامدها و نتایج مثبتی داشته است که به موجب آن ضرورت اخلاق در محیط کار، به مسئله‌ای غیرقابل انکار تبدیل شده است. با توجه به تأثیر گرفتن اخلاق و اصول اخلاقی از بینش و مکتب فکری، می‌توان با در نظر گرفتن رویکرد اسلامی به سازمان و مدیریت در زمینه اصول اخلاقی حاکم بر سازمان به بررسی یک پژوهش پرداخت. در این پژوهش، به منظور کشف جلوه‌های اخلاق اسلامی سازمانی، با استفاده از روش تحلیل مضمون و بررسی متون نهج‌البلغه، ۱۴ مضمون اصلی و ۴۱ مضمون فرعی شناسایی شده که در ۶ دسته اخلاق در مدیریت، اخلاق در عملکرد کارکنان، اخلاق در تعامل با رقبا، اخلاق در تعامل با هم‌پیمانان و اخلاق در تعامل با ارباب‌رجوع و مخاطبان دسته‌بندی شده‌اند. تعهد اخلاقی، روحیه خدمت‌گزاری و مردم‌داری، نگرش غیرمادی به مقام، عدالت، صداقت و حفظ عزت کارکنان در بعد مدیریت، کنترل درونی بر اساس تقوا، عزت‌مندی در برابر مافوق و زبردستان برای مدیر به منزله فرزند برای پدر در بعد عملکرد کارکنان، توجه به حلال بودن مال و کسب روزی از طریق جلب رضایت خدا در بعد مالی، رقابت سالم در بعد تعامل با رقبا، جلب رضایت مردم در تعامل با مخاطبان و پایبندی به تعهدات در تعامل با هم‌پیمانان، مضامین اصلی پژوهش هستند [۱۰].

پژوهشی دیگر ناظر به بررسی تطبیقی کنوانسیون مریدا و قانون ارتقای سلامت نظام اداری است که تأثیرپذیری این قانون از کنوانسیون مذکور در زمینه‌های مختلف را مورد بررسی قرار داده است. پژوهشگران بیان می‌دارند که به موازات تدوین قانون، نمی‌توان از پیش شرط‌های مقابله با فساد اداری، از جمله تقویت نهادهای مدنی، آزادی‌های رسانه‌ای و نیز کوچک‌سازی دولت و نظام اداری، چشم‌پوشی کرد [۱۱].

### ۳-۲. بررسی منشور اخلاقی کشورهای دیگر

تنها سند جهانی مبارزه با فساد که توسط کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد تدوین شده، قانونی الزام‌آور است. رویکرد گسترده کنوانسیون و ماهیت اجباری بسیاری از مفاد آن، این سند را به ابزاری منحصره‌فرد برای ایجاد پاسخی جامع به یک مشکل جهانی تبدیل کرده است. اکثریت قریب به اتفاق کشورهای عضو سازمان ملل متحد، از جمله ایران، به این کنوانسیون پیوسته‌اند. متن کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد در طول هفت جلسه کمیته ویژه مذاکرات کنوانسیون مبارزه با فساد که بین ۲۱ ژانویه ۲۰۰۲ و ۱ اکتبر ۲۰۰۳ برگزار شد، مورد مذاکره قرار گرفت. این کنوانسیون، پنج حوزه اصلی را در بر می‌گیرد: اقدامات پیشگیرانه، جرم‌انگاری و اجرای قانون، همکاری بین‌المللی، بازیابی دارایی‌ها، و کمک‌های فنی و تبادل اطلاعات. کنوانسیون انواع مختلفی از فساد، از جمله رشوه، سوءاستفاده از نفوذ، سوءاستفاده از وظایف و اشکال گوناگون فساد در بخش خصوصی را پوشش می‌دهد [۱۲]. در نوامبر ۲۰۱۷، با همکاری گروهی از بانک جهانی و دفتر مبارزه با جرم سازمان ملل متحد، کارگاهی برای تهیه کدهای رفتاری برای مقامات دولتی تشکیل و بر پیشگیری از فساد از طریق تنظیم کدهای رفتاری و ارائه روش‌های پرهیز از تضاد منافع تأکید شد. در این کارگاه بیان شد که در منشور اخلاقی باید به مواردی چون اصول کلی، خدمات عمومی، استفاده از دارایی‌های دولتی و دسترسی به اطلاعات دولتی،<sup>۱</sup> تضاد منافع، هدایا و مهمان‌نوازی،<sup>۲</sup> فعالیت‌های مربوط به خارج سازمان،<sup>۳</sup> مجازات و تحریم‌ها، مکانیسم

1. Using State Assets and Handling State Information  
2. Gifts and Hospitality  
3. Outside Activities/Employment



نظارت و اجرا توجه شود.

اکثر کشورها از یک منشور اخلاقی یا بیانیه عمومی مشابه<sup>۱</sup> استفاده می‌کنند که به وضوح آنچه از یک مقام دولتی یا گروهی از مقامات خاص انتظار می‌رود را مطرح می‌کنند؛ مواردی چون هشدار در مورد عواقب ناشی از کوتاهی در رعایت منشور اخلاقی و اقدام‌های انضباطی در مواردی که یک کارمند استانداردهای تعیین شده را نقض می‌کند یا نمی‌تواند رعایت کند.

در کامبوج، تعدادی منشور اخلاقی برای بخش‌های خاص در دسته‌های مختلف مقامات دولتی، از جمله قضات، حساب‌برسان داخلی، مقامات بانکی و مقامات بخش سلامت تنظیم شده است. چین نیز مجموعه‌ای از منشورها و قوانین اخلاقی را برای کارمندان دولت صادر کرده است تا از اجرای استاندارد و انجام صادقانه وظایف رسمی آنها اطمینان حاصل کند. در جمهوری چک، پیش‌نویس منشور اخلاقی کارمندان دولتی جدید حاوی سازوکارها و رویه‌های خاص ضد فساد به دولت ارائه خواهد شد که توسط وزارت کشور و با همکاری نمایندگان و سناتورها، منشور اخلاقی برای مقامات دولتی منتخب تهیه می‌شود. کمیته شفافیت و صداقت<sup>۲</sup> دولت مصر، با تکیه بر رویه‌های موفق بین‌المللی، پیش‌نویس منشور اخلاقی حرفه‌ای را برای کارمندان خود تهیه کرده است. پیش‌نویس منشور اخلاقی، توسط کارشناسان مبارزه با فساد اداری و مقامات عالی اداره دولتی تهیه شد و پس از بررسی، مطابق با استانداردهای بین‌المللی برای مدیریت مدرن در سال ۲۰۱۰ توسط کمیته مشترک وزیران تصویب شد.

در سال ۲۰۱۰، منشور اخلاقی حساب‌برسان دولتی در گرجستان به اجرا درآمد. این منشور حاوی بیانیه‌ای جامع از ارزش‌ها و اصول برای هدایت کار روزانه حساب‌برسان بخش دولتی است که مطابق با استانداردهای سازمان بین‌المللی مؤسسات عالی حسابرسی<sup>۳</sup> تدوین شده است. در ژاپن، قانون خدمات عمومی ملی چارچوب قانونی را برای استانداردهای انجام وظایف عمومی برای کارمندان دولتی فراهم می‌کند. سازمان ملی پرسنل<sup>۴</sup> مسئولیت اجرای این استانداردها را بر عهده دارد. در لتونی،<sup>۵</sup> هر نهاد مدیریت دولتی و دولت محلی، کدهای اخلاقی خاص خود را برای مقامات خود تنظیم کرده است. اداره پیشگیری و مبارزه با فساد<sup>۶</sup> لتونی یک منشور اخلاقی برای دولت تهیه کرده است و در این راستا، سمینارهای آموزشی منظم مبارزه با فساد را برای مقامات دولتی برگزار و بروشورهایی را در مورد اخلاق در فعالیت‌های مقامات دولتی و کارمندان در مؤسسات دولتی و شهرداری تهیه می‌کند.

در سال ۲۰۰۹، نیکاراگوئه منشور اخلاقی ویژه‌ای را برای کارمندان دولت تصویب کرد و راهبردی را برای ترویج و اجرای آن به کار گرفت. این راهبرد شامل تعیین مقامات اخلاقی و ایجاد یک شبکه‌ی یکپارچه بین سازمانی از مروجین اخلاق عمومی بود. در نتیجه، زمینه‌ی آموزش حدود ۲۷۰۰ مقام دولتی درباره اهداف و مفاد این منشور فراهم شد. پاکستان منشور اخلاقی و استانداردهای مقامات دولتی را از طریق قوانین مدنی و کیفری تنظیم کرده، و بر این اساس، شروع دادرسی مدنی و کیفری علیه مقامات دولتی که در فساد دخیل هستند را تسهیل می‌کند. در پاناما، آیین‌نامه داخلی ریاست جمهوری به منزله الگویی برای سایر سازمان‌های دولتی عمل می‌کند، به گونه‌ای که استانداردها و منشورهای اخلاقی خود را بر اساس اصول رفتار اخلاقی، شفافیت، و انجام صحیح وظایف عمومی توسعه دهند. مجازات و تحریم‌های کافی نیز برای کارمندان دولتی به دلیل نقض اصول آن، در نظر گرفته شده است [۱۳].

منشور اخلاقی کانادا مشتمل بر هفت بخش شامل اهداف، اصول راهنما، برنامه‌های کاربردی،<sup>۷</sup> ارزش‌های اخلاقی، نیازمندی‌های کسب‌وکار، استانداردهای رفتاری و قدردانی است. در این منشور، هدف از تدوین آن، ترسیم ارزش‌های شرکتی، مسئولیت‌ها، تعهدات و سیاست‌های اخلاقی جهت پیروی همه کسب‌وکارها در حین فعالیت، ذکر شده است. در بخش اصول راهنما به ارائه ۶ اصل راهبردی پرداخته می‌شود که همه کسب‌وکارها ملزم به رعایت آن هستند. در بخش برنامه‌های کاربردی، تأکید می‌شود که منشور

1. Equivalent Public Statement  
2. The Transparency and Integrity Committee  
3. Intosai  
4. Npa  
5. Latvia  
6. Knab  
7. Application

اخلاقی طراحی شده برای همه کاربرانی که به کسب‌وکار می‌پردازند، اعمال می‌شود. در بخش ارزش‌های اخلاقی، به چهار ارزش دمکراتیک، حرفه‌ای، اخلاقی و مردمی اشاره می‌کند و برای هرکدام جزییاتی را در نظر دارد. در قسمت نیازمندی‌های کسب‌وکار، برای ارائه خدمات و محصولات با کیفیت بالا اصول و استانداردهای فنی را در این جهت ارائه می‌کند تا کسب‌وکارها به صورت پویا فعالیت داشته باشند. در بخش استانداردهای رفتاری، نکات و دستورالعمل‌های حرفه‌ای و رفتاری و در نهایت به تشکر و قدردانی و ارائه راه‌های ارتباطی پرداخته شده است [۱۴].

#### ۴-۲. پیشینه تقنینی

قانون ارتقای سلامت نظام اداری، یکی از مهم‌ترین قوانین در زمینه مبارزه با فساد است. طی ماده ۷ این قانون؛ دولت مکلف شده است تا با همکاری سایر قوا و به منظور فرهنگ سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری براساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» را تدوین نماید. دستگاه‌ها نیز متقابلاً مکلف شدند تا در چارچوب منشور ارائه شده، «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی» خود را به دولت ارائه نمایند.

محورهای اصلی آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای<sup>۱</sup> عبارتند از؛

- تعیین چارچوب و اصول حاکم بر «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی» مقامات مدیریتی. (مواد ۵ و ۶ و ۷ و ۸ و ۹).

- تکلیف سازمان‌ها به تدوین دستورالعمل اختصاصی «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی» مطابق با چارچوب و اصول فوق (ماده ۱۰)

- الزام به امضای مفاد منشور (ماده ۳) و ادای سوگند نسبت به رعایت آن (ماده ۱۰ و ۴) برای کارمندان

- الزام به پاسخ دهی به شکایات مردم از طریق سامانه و لحاظ نمودن نظر مراجعان (ماده ۱۱)

- تعیین ساز و کارهای نظارتی بر رعایت مفاد آیین‌نامه (مواد ۲، ۱۲، ۱۳، ۱۴)

قوانین مرتبط با تعهد به منشور اخلاق در دولت، در جدول ۱ آورده شده است.

جدول ۱. قوانین مرتبط با تعهد به منشور اخلاق در دولت

عنوان	توضیحات
ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۲۴	«مدیران و کارمندان دستگاه‌های اجرایی، خدمتگزاران مردم هستند و باید با رعایت موازین اخلاق اسلامی و اداری و طبق سوگندی که در بدو ورود ادا نموده و منشور اخلاقی و اداری که امضا می‌نمایند وظایف خود را به نحو احسن در راه خدمت به مردم و با در نظر گرفتن حقوق و خواسته‌های قانونی آنها انجام دهند.» طبق این ماده تمامی مدیران و کارمندان در بدو ورود برای استخدام دستگاه اجرایی باید ادای سوگند نمایند.
منشور اخلاقی و ادای سوگند کارمندان دولت (آیین‌نامه تبصره (۱) ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۸/۱۱/۲۱ (منسوخ)	اولین متن سوگند نامه با آیین‌نامه و با استناد به قانون فوق چنین تصویب شد: «اکنون که به عنوان یکی از کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران، افتخار خدمتگزاری به میهن عزیز اسلامی و هموطنانم برای من فراهم شده است، در برابر قرآن مجید به خداوند متعال سوگند یاد میکنم که با عزمی راسخ تمام تلاش خود را برای انجام وظایف شغلی و مسئولیتهای قانونی در چارچوب اصول حاکم بر اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام به کار گیرم و در همه حال به قانون اساسی، قوانین و مقررات حاکم و آیین رفتار حرفه‌ای و اخلاقی و فرهنگ سازمانی دستگاه متبوع خود پایبند باشم و از هیچ کوششی در جهت حرکت به سمت آرمان‌های بلند انقلاب اسلامی و توسعه و اعتلای نظام اداری و سازمان متبوع خود و خدمت به مردم دریغ نورزم»

۱. آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری (مصوب ۱۴۰۲)، جایگزین منشور اخلاقی و اداری و اخلاق حرفه‌ای (مصوب ۱۴۰۰) شده است.



توضیحات	عنوان	
در این بخشنامه تمديد قرارداد مستخدمان قراردادی و اختصاص شماره مستخدم به کارکنان پیمانی و رسمی جدید الاستخدام منوط به امضای سوگند اداری شده است.	بخشنامه انجام سوگند و امضای منشور اخلاقی و اداری برای کارکنان جدید الاستخدام دستگاه‌های اجرایی (موضوع ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۹/۰۹/۱۶	۳
دولت موظف است با همکاری سایر قوا به منظور فرهنگ سازی و ارتقاء سلامت نظام اداری براساس منابع اسلامی و متناسب با توسعه علوم و تجربیات روز دنیا ظرف شش ماه پس از تصویب این قانون «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» را تدوین نماید. تبصره - کلیه دستگاه‌های موضوع بندهای (الف)، (ب) و (ج) ماده (۲) این قانون مکلفند براساس وظایف و مأموریت‌های خود در چارچوب «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» به تدوین «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری و سایر مدیران و کارکنان» خود اقدام نمایند.	ماده (۷) قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد - مصوب ۱۳۹۰/۲/۲۹	۴
نظام نامه مدیریت توسعه فرهنگ سازمانی، از جنبه‌هایی شبیه آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری است. این مصوبه با آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در مواردی تداخل دارد.	نظام‌نامه مدیریت توسعه فرهنگ سازمانی - مصوب ۱۳۹۷/۶/۱۴ شورای عالی اداری	۵
متن سوگند نامه، همان متن ردیف ۲ می‌باشد. اما اصول حاکم بر منشور و مفاد منشور، تفاوت‌هایی با منشور اخلاقی منسوخ شده دارد.	منشور اخلاقی و اداری و اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام (در اجرای تبصره (۱) ماده (۲۵) قانون مدیریت خدمات کشوری) - مصوب ۱۴۰۰/۲/۵ (منسوخ)	۶
متن سوگندنامه، اصول حاکم بر منشور و مفاد منشور، با متن ردیف ۲ و ردیف پیشین، متفاوت می‌باشد  متن سوگند نامه به شرح زیر است: «بسم الله الرحمن الرحيم- اکنون که افتخار خدمت‌گزاری به میهن عزیز اسلامی و مردم شریف ایران اسلامی برای من فراهم شده است، در پیشگاه قرآن مجید به خداوند متعال سوگند یاد می‌کنم که با عزمی راسخ تمام تلاش، استعداد و صلاحیت خود را برای انجام وظایف شغلی و مسئولیت‌های قانونی که بر عهده گرفته‌ام، به کار گیرم و در همه حال به مفاد منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام و قوانین و مقررات حاکم پایبند و مروج آن باشم و تمام کوشش خود را در جهت انجام وظایف محوله خدمت به مردم و پیشرفت و اعتلای کشور به کار گیرم.» طبق ماده (۱) و ماده (۴) این آیین‌نامه تمامی کارکنان و مدیران باید طبق متن منشور سوگند یاد کنند.	آیین نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری- مصوب ۱۴۰۲/۱۲/۲۱	۷

## تاریخچه آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای

توسعه پایدار، کارآمدی نظام حکمرانی، و افزایش سرمایه اجتماعی، همگی در گرو تقویت سلامت اداری و نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای در میان کارگزاران نظام است. در این مسیر، توجه به اخلاق حرفه‌ای نه تنها یک ضرورت قانونی، بلکه یک رویکرد تحول‌آفرین در فرهنگ سازمانی به شمار می‌رود. از همین رو، تدوین و تصویب قوانین و مقررات ناظر بر ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری جمهوری اسلامی ایران، گامی مؤثر در راستای تقویت پاسخگویی، شفافیت، و مسئولیت‌پذیری در دستگاه‌های اجرایی تلقی می‌شود. یکی از مهم‌ترین اسناد بالادستی که نقش محوری در این مسیر ایفا کرده است، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مصوب ۱۳۹۰/۰۲/۲۹ و دائمی‌شده در ۱۳۹۹/۱۱/۱۸) می‌باشد. این قانون، با نگاهی جامع به ابعاد مختلف سلامت اداری، در ماده

(۷) خود به طور صریح و مستقیم به موضوع اخلاق اداری و حرفه‌ای پرداخته و دولت را مکلف کرده است تا «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام» را تدوین و تصویب کند.

این ماده از قانون، نخستین گام قانونی و رسمی برای تمرکز راهبردی بر اخلاق حرفه‌ای در حوزه حاکمیت محسوب می‌شود و بیانگر باور نظام به لزوم اخلاق‌مداری به عنوان بخشی جدایی‌ناپذیر از کارآمدی سازمانی است. با این حال، اجرای این تکلیف قانونی با تاخیری ده‌ساله مواجه شد تا اینکه در اردیبهشت‌ماه ۱۴۰۰، منشور اخلاق حرفه‌ای در هیئت وزیران به تصویب رسید. هرچند این اقدام گامی مهم در جهت عملیاتی‌سازی ماده ۷ قانون ارتقای سلامت اداری محسوب می‌شود، اما چالش‌هایی از جمله عدم استناد مستقیم منشور به قانون یاد شده، و نبود سازوکارهای اجرایی شفاف و هماهنگ با دستگاه‌های اجرایی، مانع از تحقق اثربخش اهداف مورد انتظار شد.

در نتیجه، ضرورت ایجاد بستری نظام‌مند و منسجم‌تر برای نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری کشور، بار دیگر مورد توجه قرار گرفت. این موضوع باعث شد تا در اسفندماه ۱۴۰۲، هیئت وزیران نسبت به تصویب «آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری» اقدام نماید. این آیین‌نامه با هدف تکمیل زیرساخت‌های قانونی منشور اخلاق حرفه‌ای، تلاش کرد تا با تدوین الزامات رفتاری مشخص، سازوکارهای نظارتی و تشویقی، و تعیین تکالیف مشخص برای دستگاه‌های اجرایی، زمینه عملیاتی‌شدن منشور و ارتقای سطح پایبندی به ارزش‌های اخلاقی در بدنه اداری کشور را فراهم آورد.

در واقع، تصویب این آیین‌نامه را می‌توان نقطه عطفی در سیاست‌گذاری اخلاقی نظام اداری ایران دانست؛ چراکه با بهره‌گیری از تجارب گذشته و نیز با لحاظ‌کردن ملاحظات اجرایی، زمینه حرکت به سوی نظام اداری اخلاق‌محور، شفاف، و پاسخگو را فراهم می‌سازد. از دیگر ویژگی‌های مثبت این آیین‌نامه می‌توان به رویکرد پیش‌نگر، تربیت‌محور و ارتقایی آن اشاره کرد؛ به این معنا که تمرکز اصلی نه بر برخورد‌های انضباطی، بلکه بر ترویج رفتارهای مطلوب، نهادینه‌سازی ارزش‌های اخلاقی، و فراهم‌کردن بستری آموزش و توانمندسازی کارمندان است.

در نهایت، آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری را باید نقطه اتصال میان ارزش‌های اسلامی-ایرانی، نیازهای نوین مدیریت دولتی، و الزامات حکمرانی مطلوب دانست که ظرفیت بالایی برای تبدیل‌شدن به مبنایی پایدار جهت تقویت سلامت اداری، افزایش رضایت عمومی، و ارتقای کارآمدی سازمانی دارد.

### ۳. مفهوم اخلاق و منشور اخلاقی

#### ۳-۱. مفهوم اخلاق و اصول کلی آن

شیروانی و همکاران (۱۳۹۴) بیان می‌دارند که اخلاق به ملکات نفسانی، اعم از صفات پسندیده و ناپسند که اصطلاحاً فضایل و رذایل نامیده می‌شوند، اطلاق و به علمی که در آن، اخلاق، مورد بحث قرار می‌گیرد، «علم اخلاق» گفته می‌شود. علم اخلاق از سویی، بیان اعمال خوب و بد را مورد توجه قرار می‌دهد و از سوی دیگر، به بررسی راه‌های آراستن نفس به فضایل و تهذیب نفس از رذایل می‌پردازد [۱۵].

کلمه «اخلاق» جمع خُلق بوده و خُلق نیز به شکل درونی انسان اشاره دارد و کلمه خُلق، شکل ظاهری و صوری اشیا است. غرایز و ملکات و صفات روحی و باطنی که در انسان است، اخلاق نامیده می‌شود. به اعمال و رفتار ناشی از این خُلقیات نیز اخلاق و یا رفتار اخلاقی می‌گویند. علمای اخلاق، معتقدند خُلقیات و صفات روحی انسان بر دو نوع هستند: (یک) فطری و طبیعی؛ (دو) اکتسابی و اختیاری.



صفات فطری، غریز و استعدادهایی است که در طبیعت انسان آفریده شده که اختیار و عمل، در تحصیل آنها دخالتی ندارند؛ مانند حس شخصیت و آزادگی. اما صفات اکتسابی، صفاتی هستند که در مقام عمل و اختیار، به تدریج برای انسان حاصل می‌شوند و کاربرد انسان از صفات فطری را مشخص می‌سازند. چنانچه از استعدادها و صفات خداداده خوب بهره‌برداری نشود، صفات اکتسابی بد خواهد شد. در این مرحله، صفات و ملکات خوب را فضایل و مکارم اخلاق، و صفات و ملکات بد را رذایل اخلاق می‌نامند [۱۶].

## ۲-۳. کد اخلاقی و منشور اخلاقی

کدهای اخلاقی کسب‌وکار مجموعه دستورالعمل‌های تدوین شده توسط سازمان هستند که برای هدایت رفتار مدیران و کارکنان آن سازمان طراحی شده‌اند. به طور کلی، کدهای اخلاقی، گزاره‌ها و قواعدی هستند که بر هر عمل اخلاقی نظارت داشته و آن عمل اخلاقی را تعریف می‌کنند [۱۷]. کدهای اخلاقی می‌توانند به صورت قانون، دستورالعمل سازمانی یا بیانیه اخلاقی سازمان تدوین شوند. این کدها باید با دقت و ظرافت نگارش شوند و تا حد امکان از پشتوانه علمی برخوردار باشند. کدهای اخلاقی، منجر به افزایش آگاهی افراد سازمان درباره مسائل اخلاقی شده و حداقل انتظارات از هر فرد را تعیین می‌نمایند، به گونه‌ای که رفتار محدوده رفتار مجاز کارکنان، مشخص می‌شود [۱۸]. هرچند اثربخشی کدهای اخلاقی برای پیشگیری از رفتارهای غیراخلاقی از نظر برخی از پژوهشگران مورد تردید قرار گرفته [۱۹] [۲۰]، اما با وجود انتقادهای فراوان در این زمینه، نیاز به نگاهی واقع‌بینانه به این کدها وجود دارد [۲۱]. در صورتی که هدف از ارائه کدهای اخلاقی، ایجاد فرهنگ اخلاق‌مدارانه در سازمان باشد، صرفاً با پیروی افراد از این کدها، این هدف محقق نخواهد شد [۲۲]، بلکه باید تمام واحدهای سازمان در جهت اهداف فرهنگ سازمانی همراهی داشته باشند [۲۳]. در واقع، سازمان‌ها باید اهمیت کدهای اخلاقی را از طریق برنامه‌های آموزشی و توسعه‌ای به کارکنان ارائه دهند و شیوه به‌کارگیری کدهای اخلاقی را ترویج کنند [۲۴]. کدهای اخلاقی باید به گونه‌ای در کارکنان و مدیران سازمان نهادینه شوند که در رفتار آنان تجلی یابد. به طور کلی، سازمان‌های مدرن این کدها را تدوین کرده و اجرای آن‌ها را از طریق قوانین الزام‌آور می‌کنند. امروزه سازمان‌ها به تدوین کدهای اخلاقی اهتمام می‌ورزند. هرچند سازمان‌هایی که از کدهای اخلاقی بهره‌مند نیستند نیز، به مرور به سمت تدوین این کدها سوق داده می‌شوند [۲۵]. شیوه نوشتاری کدهای اخلاقی می‌تواند به صورت یک گزاره اخلاقی امری، خبری سوم شخص یا حتی خبری اول شخص باشد [۲۶].

پس از تکمیل کدهای اخلاقی، این کدها ترکیب، بازنگری و سامان‌دهی شده و در نهایت به شکل بیانیه ارزشی یا کدهای رفتاری تنظیم می‌شوند. بیانیه‌های ارزشی معمولاً از مأموریت سازمان الهام می‌گیرند. اگرچه این بیانیه‌ها صرفاً به مسائل اخلاقی محدود نمی‌شوند، اما چارچوب مناسبی برای تدوین اصول اخلاقی سازمان فراهم می‌کنند [۲۶].

کدهای رفتاری<sup>۱</sup> در سازمان‌ها یک ابزار عملی در راستای مسئولیت اجتماعی شرکتی<sup>۲</sup> است که معمولاً برای کنترل رفتار کارکنان و ایجاد فرهنگ سازمانی مسئولیت‌پذیر اجتماعی استفاده می‌شود [۲۷]. به طور کلی، هر منشور اخلاقی را می‌توان مجموعه از چند کد رفتاری دانست که براساس دیدگاه‌های اخلاقی بنیان‌گذاران و اداره‌کنندگان یک سازمان تدوین شده‌اند [۲۶]. برخی از پژوهشگران فرایند تدوین و توسعه منشور اخلاقی در سازمان را همانند شکل ۲ در نظر می‌گیرند. آنها معتقدند که جهت تدوین و توسعه منشور اخلاقی، باید به فرهنگ اخلاقی سازمان توجه کرد. در واقع، این فرهنگ سازمانی است که به شناخت سیستم ارزشی سازمان کمک می‌کند.

1. Codes of Conduct  
2. Corporate Social Responsibility (CSR)

شکل ۲. فرایند تدوین و توسعه منشور اخلاقی در سازمان [۲۶]



مطابق شکل ۲ [۲۶]، کدهای اخلاقی متأثر از خط‌مشی اخلاقی و اولویت‌های ذی‌نفعان سازمان‌ها تکمیل می‌شوند و مرام‌نامه اخلاقی را تشکیل می‌دهند. به طور کلی، جهت تنظیم علمی مرام‌نامه اخلاقی، باید از جامعه هدف منشور اخلاقی بازخورد گرفت و اقدام به بازنگری در سیستم ارزشی سازمان کرد و سپس سایر مراحل این فرایند مجدد طی شود.

### ۳-۳. اثربخشی کدهای اخلاقی

پژوهشگران متعددی در زمینه اثربخشی کدهای اخلاقی به مطالعه پرداخته و نظریات گوناگونی در این زمینه داشته‌اند. کرسی و مور<sup>۱</sup> (۱۹۸۳) معتقدند که استفاده صرف از کدهای اخلاقی جهت ایجاد فرهنگ اخلاقی در سازمان‌ها میسر نخواهد بود [۲۸]. کدهای اخلاقی زمانی می‌توانند اثربخش باشند که مدیران ارشد، مدیران واحد منابع انسانی و حقوقی، و سایر واحدهای مرتبط با بخش فرهنگ سازمانی، همدیگر را همراهی کنند. به طور کلی، با تنظیم و تدوین کدهای اخلاقی نمی‌توان مانع بروز رفتارهای غیراخلاقی شد. از این رو، برخی از پژوهشگران به دنبال ارائه راهکارهایی جهت افزایش اثربخشی کدهای اخلاقی در سازمان‌ها بوده‌اند [۲۳]. می‌توان گفت که کدهای اخلاقی در صورت داشتن این پنج ویژگی، مؤثر خواهند بود:

- ۱ همه کارکنان و ذی‌نفعان سازمان از این کدها مطلع باشند.
- ۲ این کدها به‌گونه‌ای خاص و ویژه برای سازمان طراحی شده باشند.
- ۳ کدهای اخلاقی سازمان، مرتبط با زمینه فعالیت آن سازمان باشند.
- ۴ کدهای اخلاقی، به‌صورت منظم مورد بازنگری و ساماندهی قرار گیرند.
- ۵ و براساس بازنگری‌های مکرر تکمیل و تقویت شوند.

آنها معتقدند که برای افزایش اثربخشی کدهای اخلاقی، باید مفهوم و کاربرد آنها را برای کارکنان سازمان، به‌خوبی روشن کرد [۲۹]. از طرفی نیز، می‌توان گفت که سازوکارهای اجرایی الزام‌آور موجب اثربخشی کدهای اخلاقی در سازمان‌ها خواهد شد [۳۰].

### جایگاه اخلاق در نظریه‌های مدیریت دولتی

در طول قرن‌های اخیر، نظریه‌پردازان عرصه مدیریت، همواره به تأثیرگذاری مؤلفه‌های اخلاقی در اداره مطلوب امور عمومی اذعان

1. Cressey and Moore



داشته‌اند. تحول در نگرش به «مدیریت خدمات عمومی نوین باعث شده است تا اخلاق حرفه‌ای به‌عنوان یکی از شاخص‌های اصلی حکمرانی مطلوب مورد توجه قرار گیرد. این تحول فکری، موجب شکل‌گیری مفاهیمی چون پاسخگویی، شفافیت، عدالت رویه‌ای، صداقت اداری، و مسئولیت‌پذیری در ادبیات مدیریتی شده است [۳۱]. پژوهش‌ها نشان می‌دهد که در نظام‌های اداری پیشرو، اخلاق حرفه‌ای به‌عنوان رکن اصلی اعتماد عمومی، همواره در قالب آیین‌نامه‌ها، منشورها، و نظام‌های ارزیابی عملکرد نهادینه شده است [۳۲] و [۳۳]. مطالعات مختلفی در حوزه اخلاق حرفه‌ای و اخلاق اداری در سال‌های اخیر انجام شده‌اند که هر یک از منظری خاص به تحلیل و تبیین این مفهوم پرداخته‌اند:

■ **مطالعات مفهومی و مؤلفه‌ای:** بخش قابل توجهی از پژوهش‌ها به شناسایی، دسته‌بندی و تحلیل مؤلفه‌های اخلاق حرفه‌ای اختصاص دارد. مؤلفه‌هایی چون عدالت، امانت‌داری، صداقت، وفاداری به قانون، خیرخواهی، وفای به عهد، حفظ کرامت ارباب رجوع، و رعایت شایسته‌سالاری در این مطالعات برجسته شده‌اند.

■ **پژوهش‌های سازمان‌محور:** برخی تحقیقات تمرکز خود را بر سازمان‌های خاص نهاده‌اند، مانند پژوهش «طراحی و اعتبارسنجی مدل آموزش اخلاق حرفه‌ای نمایندگان مجلس شورای اسلامی» یا «شناسایی راهبردهای توانمندسازی نمایندگان مجلس» که ضمن بررسی مؤلفه‌های اخلاقی، به تبیین شایستگی‌های رفتاری و ارزشی نیز پرداخته‌اند [۳۴]، [۳۵].

■ **پژوهش‌های راهبردی:** پژوهش‌هایی مانند «اخلاق در دولت» به شناسایی و اولویت‌بندی ابزارهای مدیریت اخلاقی پرداخته‌اند. در این پژوهش، ابزارهایی چون آموزش اخلاق، حمایت مدیران ارشد، تدوین منشورهای اخلاقی، طراحی مشوق‌ها، بهره‌گیری از مشاوران اخلاقی و نهادسازی در قالب کمیته‌های اخلاق، به‌عنوان ابزارهای مؤثر مدیریت اخلاقی معرفی شده‌اند [۳۶].

■ **دیدگاه اسلامی:** در پژوهش‌هایی چون «استلزامات اخلاق اداری از منظر اسلام»، نگاه اسلامی به عوامل درون‌سازمانی (ساختاری، رفتاری، ارزشی) و برون‌سازمانی (نقش مردم، عدالت اقتصادی، رعایت حقوق عمومی و ...)، ترسیم شده و نقش این عوامل در تحقق اخلاق حرفه‌ای در بستر اسلامی مورد تحلیل قرار گرفته است [۳۷].

### مبانی نظری اخلاق حرفه‌ای

اخلاق حرفه‌ای به‌عنوان یکی از ارکان بنیادین نظام اداری سالم، از جایگاه ویژه‌ای در ادبیات توسعه و مدیریت نوین برخوردار است. بر اساس بیانیه گام دوم انقلاب اسلامی، اخلاق و معنویت به‌مثابه ستون‌های اصلی تمدن نوین اسلامی معرفی شده‌اند که پیشرفت واقعی بدون آن‌ها امکان‌پذیر نیست. در این بیانیه، بر تقویت اخلاق در تمامی سطوح جامعه، از فرد تا سازمان و حکومت، تأکید شده و تصریح شده است که رشد مادی و علمی در صورت غفلت از اخلاق، ناپایدار و بحران‌زا خواهد بود.

در نگاه اسلامی، اخلاق حرفه‌ای صرفاً یک تعهد فردی نیست، بلکه سرمایه‌های اجتماعی و کلیدی برای اعتمادسازی، ارتقای سرمایه اجتماعی، پیشگیری از فساد، و افزایش بهره‌وری سازمان‌ها به شمار می‌رود. به بیان دیگر، اخلاق در سازمان‌های دولتی نه فقط یک امر توصیه‌ای، بلکه یک ضرورت راهبردی و زیرساختی برای تحقق عدالت اداری و پاسخگویی مؤثر است [۳۸].

### ابزارهای ارتقای اخلاق حرفه‌ای

ترویج و ترویج و نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای در سازمان‌های دولتی مستلزم آن است که استانداردهای اخلاقی به‌طور یکپارچه در عملکردهای اصلی، فرهنگ سازمانی و نظام‌های مدیریتی این نهادها ادغام شوند. یافته‌های نظری و تجربی نشان می‌دهند که حاکمیت اخلاقی تنها با تکیه بر سلامت فردی تحقق نمی‌یابد، بلکه نیازمند به‌کارگیری ابزارهای ساختاری، پشتیبانی نهادی و تحول فرهنگی در سازمان‌هاست.

یکی از مهم‌ترین ابزارهای ساختاری، تدوین و اجرای سوگندهای اخلاقی<sup>۱</sup> است که نقش نمادین و الزام‌آور در ایجاد تعهد حرفه‌ای ایفا

1. Ethical Oaths

می‌کنند. یکی از مهم‌ترین ابزارهای ساختاری در تقویت تعهدات حرفه‌ای، تدوین و اجرای سوگندهای اخلاقی است که نقشی دوگانه، نمادین و الزام‌آور در ایجاد مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای ایفا می‌کنند. این سوگندها، نظیر سوگند بقراط در حوزه پزشکی، چارچوبی رسمی برای التزام کارکنان به اصولی چون صداقت، عدالت، پاسخ‌گویی و رعایت منافع عمومی فراهم می‌آورند. اجرای سوگندهای اخلاقی به‌ویژه در مراحل کلیدی نظیر ورود به خدمت یا ارتقای شغلی، می‌تواند به‌عنوان سازوکاری مؤثر برای نهادینه‌سازی ارزش‌های اخلاقی در سازمان عمل کند. پژوهش‌ها نشان می‌دهند که نهادهایی که از سوگندهای اخلاقی به‌عنوان بخشی از فرآیند توسعه حرفه‌ای بهره می‌برند، از سطح بالاتری از هم‌سویی کارکنان با مأموریت و ارزش‌های سازمانی برخوردارند [۳۹]. در معنای عمومی، «قسم» از دو بخش تشکیل شده است: نخست صیغه‌ی سوگند مانند «به خداوند سوگند می‌خورم»، و سپس تعهدی که فرد به آن ملتزم می‌شود (مقسوم‌علیه)، مانند «قانون را محترم بشمارم». سوگندنامه‌ها با بهره‌گیری از نیروی تعهد اخلاقی فرد، او را به انجام اموری با ارزش برتر ملزم می‌سازند. در حال حاضر، سوگندنامه‌ها در بسیاری از کشورها به ابزاری جهانی برای تضمین رعایت منافع عمومی بدل شده‌اند. این قسمنامه‌ها بسته به جایگاه و نقش فرد، در سطوح و رده‌های مختلف، تفاوت‌هایی با یکدیگر دارند [۴۰]. بررسی قوانین اساسی و قوانین خدمات کشوری کشورهای مختلف نشان می‌دهد که میان میزان تعهدات مطرح‌شده در سوگند مقامات عمومی و سطح مسئولیت آنان تناسب برقرار است.

در کنار سوگندها، یکی از ابزارهای بنیادی در این حوزه، تدوین و اجرای کدهای رفتاری اخلاقی رسمی است. این کدها نه‌تنها راهنمای رفتار کارکنان به‌شمار می‌روند، بلکه نماد تعهد سازمان به حکمرانی اخلاق‌محور نیز هستند. با این حال، اثربخشی این کدها وابسته به میزان اطلاع‌رسانی، اجرای مؤثر و ادغام آن‌ها در فرآیندهای تصمیم‌گیری روزمره است. برای مثال، در مطالعه‌ای که در مراکز درمانی مولدای انجام شد، مشخص گردید که علی‌رغم وجود کدهای اخلاقی در برخی نهادها، آگاهی کارکنان از آن‌ها و نحوه به‌کارگیری‌شان متناقض و محدود بوده است؛ این موضوع نشان‌دهنده‌ی نیاز به تقویت آموزش و مشارکت در استفاده از این ابزارهاست [۴۱].

به موازات کدهای اخلاقی، نهادهایی مانند کمیته‌های اخلاق، برنامه‌های رهبری اخلاق‌محور و دوره‌های آموزشی نیز نقش مکمل ایفا می‌کنند. این ابزارهای سازمانی بستر لازم برای گفت‌وگو، راهبری و نظارت اخلاقی را فراهم می‌آورند. آموزش اخلاقی به کارکنان دولتی کمک می‌کند تا در مواجهه با موقعیت‌های دشوار، تصمیم‌گیری مؤثر داشته باشند و رهبری اخلاقی نیز تضمین می‌کند که ارزش‌ها از سطوح بالای سازمان به دیگر بخش‌ها منتقل شوند. مطالعه‌ای در تونس نشان داد که اگرچه توجه به چارچوب‌های اخلاقی در مدیریت شهری در حال افزایش است، اما بسیاری از نهادها همچنان رویکردی منفعلانه و تدافعی دارند که ناشی از تمرکزگرایی و نبود استقلال کافی برای ابتکار عمل در حوزه اخلاق است [۴۲].

نهادینه‌سازی اخلاق همچنین مستلزم درونی‌سازی هنجارهای اخلاقی در ساختار سازمانی و نظام‌های ارزیابی عملکرد است. نامپسون استدلال می‌کند که اخلاق حرفه‌ای باید در بستر مسئولیت‌نهادی بررسی شود و نه صرفاً در سطح اخلاق فردی. این رویکرد نهادی، چارچوب‌هایی برای پاسخ‌گویی، مشوق‌های رفتار اخلاقی و نظام‌های گزارش‌دهی و رسیدگی به تخلفات را ضروری می‌داند [۴۳]. در نهایت، فرهنگ و جو اخلاقی سازمان به‌عنوان اشکال غیررسمی نهادینه‌سازی نقشی اساسی در شکل‌دهی به رفتار کارکنان دارند. اگرچه این مؤلفه‌ها الزام حقوقی یا اداری ندارند، اما تأثیر عمیقی بر عملکرد سازمانی می‌گذارند. تحقیقات نشان داده است که ترکیب ابزارهای رسمی (مانند کدهای رفتاری) و غیررسمی (مانند ارزش‌های مشترک و هنجارهای نانوشته) می‌تواند رضایت شغلی و تعهد سازمانی را به‌طور مؤثری ارتقاء دهد [۴۴].

## نظارت و مدیریت اخلاقی در سازمان‌ها

نظارت بر اخلاق حرفه‌ای کارکنان دولت نقشی اساسی در تقویت سلامت اداری و تضمین اجرای مؤثر استانداردهای اخلاقی و



رفتاری دارد. نظارت اخلاقی در بخش عمومی همچون سازوکاری پیشگیرانه در برابر فساد عمل می‌کند و موجب ارتقای پاسخگویی، یکپارچگی و اعتماد عمومی به نهادهای دولتی می‌شود. در غیاب نظارت کارآمد، کدهای اخلاقی صرفاً جنبه نمادین پیدا کرده و قادر به ایجاد تغییرات واقعی در حکمرانی و ارائه خدمات عمومی نخواهند بود [۴۵].

مطالعات حوزه اخلاق اداری نشان می‌دهند که مسئولیت اخلاقی به اندازه کنترل قانونی در مبارزه با فساد اهمیت دارد. در حالی که قانون چارچوب‌ها و مجازات‌ها را تعیین می‌کند، نظارت اخلاقی نقشی عمیق‌تر در ایجاد یک سپر فرهنگی و رفتاری درون نهادهای حکومتی ایفا می‌نماید. تقویت اخلاق اداری، به‌ویژه از طریق مکانیزم‌های پایش و نظارت، یک مانع اخلاقی در برابر سوءرفتار ایجاد کرده و اعتبار مسئولان دولتی را ارتقا می‌بخشد [۴۶].

علاوه بر این، مطالعات تطبیقی در زمینه راهبردهای ضد فساد نشان می‌دهند که نظام‌های موفق، ترکیبی از نظارت نهادی، کنترل مستقل و مدیریت سازمانی اخلاق را به کار می‌گیرند. برای نمونه، تجربه آفریقای جنوبی نشان می‌دهد که با وجود تدابیر اصلاحی، ضعف در نظارت و اجرای ناقص قوانین اثربخشی این اقدامات را کاهش داده است. در چنین شرایطی، استقرار یک نظام مدیریت اخلاق سازمانی قوی برای ایجاد بخش عمومی پاسخگو و مقاوم در برابر فساد ضروری است [۴۷].

در جمع‌بندی می‌توان گفت، نظارت بر اخلاق حرفه‌ای در دولت صرفاً به معنای کنترل پایبندی به کدهای رفتاری نیست، بلکه باید مسئولیت اخلاقی در ساختارهای اداری نهادینه شود. با ترکیب چارچوب‌های روشن اخلاقی با نظارت مؤثر و سازوکارهای پاسخگویی، دولت‌ها قادر خواهند بود سلامت اداری را محقق سازند، اجرای پایدار استانداردهای اخلاقی را تضمین کنند و سد مستحکمی در برابر فساد ایجاد نمایند.

### خلاصه‌ای آیین‌نامه ارتقا اخلاق حرفه‌ای

این آیین‌نامه، با هدف برقراری اخلاق اداری و حرفه‌ای در دستگاه‌های اجرایی موضوع، تنظیم شده است. به منظور تبیین مفاد آیین‌نامه لازم است در ابتدا، به دو حکم محوری در آیین‌نامه، توسط دستگاه‌های اجرایی اشاره شود.

(الف) تهیه «دستورالعمل اختصاصی رفتار حرفه‌ای و اخلاقی کارگزاران نظام»<sup>۱</sup>؛

(ب) به کارگیری افراد با رعایت شرط امضای «منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام»<sup>۲</sup>

به منظور شرح این دو حکم لازم است، به اصلی‌ترین محورهای آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای اشاره شود:

### تعریف اخلاق حرفه‌ای، در قالب «منشور اخلاق»<sup>۳</sup>

«منشور اخلاق حرفه‌ای کارگزاران نظام»، مجموعه‌ای از بایسته‌های اخلاقی است که کارمندان به انجام آن متعهد می‌شوند و نیز لازم است به کارگیری افراد توسط دستگاه‌ها، منوط به امضای تعهد به رعایت آن باشد. این منشور شامل دو بخش می‌باشد؛ ۱. مفاد منشور<sup>۳</sup> ۲. اصول حاکم بر منشور<sup>۴</sup>

۱ «مفاد منشور»: گزاره‌هایی اخلاقی است که تمام کارگزاران نظام می‌بایست بوسیله سوگند نامه ای<sup>۵</sup> به انجام آن متعهد شوند. مانند «به وظائف و مسئولیت‌های خود آگاه باشم».

۲ «اصول حاکم بر منشور»: عبارت‌هایی اخلاقی است که تمامی کارگزاران نظام لازم است آن را رعایت کنند. مانند «وجدان کاری». اصول حاکم بر منشور شامل هفده اصل، از جمله رعایت موازین و اخلاق اسلامی، رعایت حقوق مردم، قانون‌گرایی<sup>۶</sup>، عدالت

۱. تبصره ماده (۱۰): دستگاه‌ها مکلفند ضمن رعایت اصول مندرج در مواد (۵) و (۶) این آیین‌نامه، ظرف شش ماه دستورالعمل اختصاصی «رفتار حرفه‌ای و اخلاقی کارگزاران نظام» خود را تنظیم و ضمن ابلاغ برای اجرا، به کارگروه موضوع ماده (۱۴) این آیین‌نامه ارسال نمایند.

۲. ماده (۳): دستگاه‌ها مکلفند پس از طی مراحل گزینش و در بدو ورود به خدمت افراد و پیش از تصدی پست‌های مدیریت حرفه‌ای یا سیاسی، تمهیدات لازم برای امضای منشور توسط آنان را فراهم کرده و منشور امضا شده را در پرونده کارگزینی آنان نگهداری و رونوشتی از آن را به ایشان تحویل نمایند. هر گونه به کارگیری افراد مذکور، منوط به امضای منشور است.

۳. برای مشاهده مفاد منشور، به ماده (۱۰) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای مراجعه شود.

۴. برای مشاهده اصول حاکم بر منشور، به ماده (۵) تا (۹) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای مراجعه شود.

۵. برای مشاهده متن سوگندنامه، به ماده (۴) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای مراجعه شود.

۶. شایان ذکر است، ماده (۷) درصدد شرح مراد از موازین و اخلاق اسلامی، ماده (۸) شرح رعایت حقوق مردم، و ماده (۹) شرح قانون‌گرایی است.

محوری و ... می باشد. البته مقامات موضوع ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری ملزم اند، اصولی را به صورت اختصاصی رعایت کنند.<sup>۱</sup>

## تعیین ساز و کارهای نظارتی بر رعایت اخلاق حرفه ای؛<sup>۲</sup>

به منظور رعایت «منشور اخلاق»، در آیین‌نامه ساز و کارهایی نظارتی در نظر گرفته شده است که به شرح زیر است: نظارت بر دستگاه‌ها توسط سازمان اداری و استخدامی و کارگروه ماده (۱۴): این کارگروه مهم‌ترین ناظر بر حسن اجرای این آیین‌نامه، می باشد. که گزارش‌های اجرای مفاد منشور را از دستگاه‌ها (کارگروه‌های ارتقاء سلامت اداری) به صورت سالیانه دریافت می کند. سازمان اداری و استخدامی شاخص‌های مربوط به نحوه اجرای مفاد این آیین‌نامه را در مجموع شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی مد نظر قرار می دهد. نظارت مستقیم بر کارگزاران توسط مدیران و سرپرستان بلافصل دستگاه‌ها و مراجعان: مدیران و سرپرستان بلافصل دستگاه‌ها مکلفند بر حسن اجرای این آیین‌نامه از سوی کارگزاران نظام نظارت کنند. ارباب رجوع: که طبق قانون باید بتوانند از طریق سامانه‌ها نسبت به کارکنان دستگاه‌های اجرایی اعمال نظر نمایند. و نظرات مراجعان ظرف یک ماه پاسخ داده شود و در ارتقای کارمندان طبق ضوابطی که سازمان اداری استخدامی معین کرده است، لحاظ شود.

## ۴. تحلیل نظارتی مفاد آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه ای

### ۴-۱. تعریف اصطلاحات بنیادین (ماده ۱)

ماده ۱ آیین‌نامه با ارائه تعاریف دقیق از مفاهیم بنیادین مانند «قانون»، «دستگاه‌ها»، «کارگزاران نظام» و «منشور اخلاق حرفه‌ای»، گامی ارزشمند در جهت شفاف‌سازی مفهومی و جلوگیری از برداشتهای چندگانه برداشته است. این اقدام موجب می‌شود که دایره شمول آیین‌نامه به روشنی مشخص گردد و وحدت رویه در اجرای آن تضمین شود. اهمیت این رویکرد در آن است که بدون وجود چنین تعاریف روشنی، امکان تفسیرهای سلیقه‌ای و متفاوت در دستگاه‌های اجرایی به وجود می‌آید و همین مسئله می‌توانست موجب تضعیف کارآمدی آیین‌نامه و بروز ناهماهنگی در سطوح مختلف اداری شود.

با وجود این نقاط قوت، اصلاحاتی برای ارتقای کارایی این ماده ضروری به نظر می‌رسد. نخست، تعریف «کارگزاران نظام» با آنکه نگاه فراگیر و جامع به بدنه اداری دارد، ممکن است در مرحله اجرا با دشواری‌هایی مواجه شود. گستردگی این تعریف به گونه‌ای است که تمام سطوح سازمانی، از عالی‌ترین مقام تا پایین‌ترین رده شغلی را در بر می‌گیرد. در حالی که این رویکرد شمول کامل و عدالت‌محورانه‌ای را نشان می‌دهد، اما در عمل می‌تواند مشکلاتی ایجاد کند؛ چرا که الزامات اخلاقی یک مقام سیاسی عالی‌رتبه با مسئولیت‌های کلان کشوری، با انتظارات اخلاقی یک کارمند عادی که وظایف عملیاتی محدودتری دارد، از لحاظ سطح تعهد و دایره مسئولیت یکسان نیست.

بنابراین پیشنهاد می‌شود در چارچوب همین تعریف فراگیر، تفکیک متناسبی میان سطوح مختلف شغلی و مدیریتی صورت گیرد. به این معنا که ضمن حفظ اصل جامعیت و یکپارچگی، برای هر سطح از مسئولیت‌ها، مجموعه‌ای از الزامات اخلاقی متناسب و

۱. برای مشاهده اصول اختصاصی، به ماده (۶) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای مراجعه شود.

۲. مواد (۱۱) - نظارت مراجعان بر کارگزاران، (۱۲) - نظارت مدیران بلافصل بر کارگزاران، (۱۳) - نظارت سازمان اداری و استخدامی بر دستگاه‌ها (۱۴) - نظارت کارگروه، در آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای مراجعه شود.

۳. این کارگروه وظائف متعددی از جمله تدوین برنامه‌های اخلاق حرفه‌ای، طراحی سازوکارهای اطلاع‌رسانی مستمر در خصوص رفتار حرفه‌ای و ... را برعهده دارد. به ماده (۱۴) آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای مراجعه شود.



شاخص‌های عملیاتی قابل ارزیابی طراحی گردد. چنین تفکیکی نه تنها به عدالت اداری کمک می‌کند، بلکه باعث افزایش کارآمدی در سنجش و ارزیابی پایبندی به اصول اخلاقی می‌شود. در این صورت، کارکنان و مدیران در هر سطح، با توجه به وظایف خاص خود، معیارهای روشن و عادلانه‌ای برای سنجش عملکرد اخلاقی خواهند داشت و این امر موجب تقویت انگیزه و ارتقای تعهد حرفه‌ای در کل بدنه سازمان می‌گردد.

در نهایت، می‌توان گفت ماده ۱ با ارائه تعاریف بنیادین، بنیان نظری آیین‌نامه را تحکیم کرده است، اما برای دستیابی به حداکثر اثربخشی، ضروری است شاخص‌های تفصیلی و طبقه‌بندی‌شده برای هر گروه شغلی طراحی و تدوین گردد. این اقدام نه تنها مانع از بروز مشکلات اجرایی خواهد شد، بلکه با ایجاد تناسب میان مسئولیت‌ها و الزامات اخلاقی، نظام اداری را در مسیر عدالت، شفافیت و ارتقای سلامت اداری هدایت خواهد کرد.

## ۲-۴. بازنگری در ضوابط ارتقا و استخدام (ماده ۲)

ماده ۲ آیین‌نامه با الزام سازمان اداری و استخدامی کشور به بازنگری در ضوابط ارتقا، انتصاب، تمدید قراردادهای و اعطای امتیازات استخدامی، گامی ارزشمند در جهت پیوند دادن اخلاق حرفه‌ای با چرخه منابع انسانی برداشته است. این رویکرد سبب می‌شود که فرآیندهای کلیدی در مدیریت منابع انسانی نه تنها بر پایه شایستگی‌های فنی و تخصصی، بلکه بر مبنای پایبندی به اصول اخلاقی نیز سامان یابند. بدین ترتیب، اخلاق حرفه‌ای به‌عنوان معیاری بنیادین در تصمیم‌گیری‌های اداری تثبیت می‌شود و کارکنان در مسیر رشد و ارتقا، خود را ملزم به رعایت این اصول می‌دانند.

با این حال، برای افزایش کارآمدی و شفافیت این ماده، اصلاحات تکمیلی ضروری به نظر می‌رسد. نخست آنکه معیارهای ارتقا و ارزیابی باید به شاخص‌های عینی، قابل سنجش و مبتنی بر داده‌های قابل ارزیابی تبدیل شوند. بدین معنا که سازمان‌ها به جای اتکا بر قضاوت‌های ذهنی یا سلیقه‌ای، از نظام‌های استاندارد ارزیابی استفاده کنند که بتواند میزان پایبندی کارکنان به اصول اخلاقی را به صورت مستند و قابل مقایسه نشان دهد. طراحی این شاخص‌ها علاوه بر کاهش احتمال تبعیض یا تفسیر شخصی، موجب ارتقای عدالت سازمانی و افزایش اعتماد کارکنان به نظام ارتقا و انتصاب خواهد شد.

دوم آنکه، فرآیند بازنگری باید با مشارکت فعال دستگاه‌ها و نهادهای نظارتی همراه باشد. این اقدام باعث می‌شود که ضمن تقویت مشروعیت تصمیمات، نظارت مستمر بر حسن اجرای ضوابط جدید نیز تضمین گردد. حضور نهادهای نظارتی در کنار سازمان اداری و استخدامی کشور، به شفافیت بیشتر در انتصابات کمک می‌کند و اعتماد عمومی به عدالت اداری را ارتقا می‌بخشد. همچنین، این مشارکت امکان به‌روزرسانی مستمر شاخص‌ها و معیارها را فراهم می‌آورد تا متناسب با تحولات اجتماعی و نیازهای نظام اداری کشور تغییر کنند.

در نهایت، اصلاحات پیشنهادی باید به گونه‌ای طراحی شود که روحیه انگیزشی و امید به پیشرفت در میان کارکنان تقویت گردد. پیوند میان رعایت اخلاق حرفه‌ای و بهره‌مندی از امتیازات استخدامی، چنانچه به شکلی عادلانه و شفاف اجرا شود، می‌تواند فرهنگ سازمانی مبتنی بر صداقت، پاسخگویی و تعهد را در سراسر دستگاه‌های اجرایی گسترش دهد. چنین نظامی علاوه بر پیشگیری از بروز فساد و تخلف، سرمایه اجتماعی سازمان‌ها را ارتقا داده و اعتماد عمومی به کارآمدی دولت را مستحکم‌تر می‌سازد.

## ۳-۴. الزام به امضای منشور اخلاقی (ماده ۳)

ماده ۳ آیین‌نامه با تأکید بر لزوم امضای منشور اخلاق حرفه‌ای پیش از ورود به خدمت یا پیش از تصدی پست‌های مدیریتی و سیاسی، گامی ارزشمند در جهت تعمیق تعهد سازمانی و تقویت وجدان حرفه‌ای کارکنان به شمار می‌رود. این اقدام سبب می‌شود که پیوند میان فرد و نظام اداری نه صرفاً بر اساس قراردادهای استخدامی، بلکه بر پایه تعهدات اخلاقی و اصول بنیادین صداقت و

خدمت عمومی شکل گیرد. ثبت منشور امضا شده در پرونده کارگزینی نیز ماهیت حقوقی و اجرایی این تعهد را تقویت کرده و آن را به سندی الزام‌آور برای ارزیابی عملکرد و پایبندی کارکنان بدل می‌سازد.

با وجود اهمیت این ماده، ضروری است اصلاحاتی برای افزایش اثربخشی آن اعمال گردد. نخست، امضای منشور نباید تنها یک اقدام اداری یا تشریفاتی تلقی شود. برای جلوگیری از چنین تلقی‌ای، لازم است مفاد منشور در بدو ورود به خدمت، طی دوره‌های آموزشی - تبیینی به کارکنان معرفی و تشریح شود. این رویکرد آموزشی موجب می‌شود که کارکنان معنا و فلسفه امضای منشور را به‌درستی درک کنند و آن را نه صرفاً به عنوان یک سند اداری، بلکه به عنوان تعهدی وجدانی، اخلاقی و حرفه‌ای بپذیرند.

دوم، پیشنهاد می‌شود فرآیند امضای منشور با آیین‌های نمادین و ارزش‌مدار همراه شود. برای نمونه، برگزاری مراسم رسمی با حضور مدیران ارشد یا معرفی منشور در جلسات عمومی آغاز به کار، می‌تواند جنبه بازدارندگی، آموزشی و انگیزشی این اقدام را تقویت کند. چنین رویکردی به منشور بعدی فرهنگی می‌بخشد و احساس مسئولیت کارکنان در برابر همکاران، سازمان و جامعه را افزایش می‌دهد.

سوم، برای ارتقای ضمانت اجرا، لازم است آیین‌نامه تکمیل گردد و سازوکارهای روشن و عادلانه برای پیگیری موارد نقض منشور پیش‌بینی شود. این ضمانت‌ها می‌توانند شامل ابزارهای نظارتی، ارزیابی‌های دوره‌ای و حتی پیوند دادن رعایت مفاد منشور با فرآیند ارتقا و بهره‌مندی از امتیازات استخدامی باشند. چنین تدابیری سبب می‌شود که منشور از سطح یک سند نمادین فراتر رفته و به یک چارچوب الزام‌آور و عملیاتی در رفتار سازمانی تبدیل گردد.

در مجموع، ماده ۳ ظرفیت آن را دارد که به یکی از مؤثرترین ابزارهای پیشگیری از فساد، تقویت پاسخگویی و نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری تبدیل شود. اما تحقق کامل این ظرفیت مستلزم آن است که فرآیند امضا با آموزش، آیین‌های فرهنگی و ضمانت‌های اجرایی شفاف همراه گردد تا نه تنها در سطح اداری، بلکه در سطح فرهنگی و رفتاری نیز آثار ماندگار خود را بر سازمان‌ها و کارکنان بر جای گذارد.

#### ۴-۴. ادای سوگند رسمی (ماده ۴)

ماده ۴ آیین‌نامه با الزام کارگزاران نظام به ادای سوگند در بدو ورود به خدمت، اقدامی ارزشمند در راستای تقویت وجدان کاری و تحکیم پایبندی به اصول اخلاقی و قانونی به شمار می‌آید. این ماده علاوه بر جنبه حقوقی، بار فرهنگی و اجتماعی مهمی نیز دارد؛ چرا که کارکنان را در نخستین گام حضور در نظام اداری، به‌صورت رسمی متعهد به صداقت، امانت‌داری و خدمت صادقانه به مردم می‌سازد. در واقع، سوگند به‌عنوان یک پیمان اخلاقی و معنوی، زمینه‌ساز پیوندی عمیق میان کارگزار و جامعه است و نشان می‌دهد که پذیرش مسئولیت اداری صرفاً یک وظیفه شغلی نیست، بلکه رسالتی مبتنی بر اعتماد عمومی و پاسخگویی اجتماعی است.

با وجود نقاط قوت این ماده، اصلاحاتی برای ارتقای کارآمدی و اثرگذاری آن ضروری است. نخست آنکه، ادای سوگند بهتر است از یک تشریفات اداری صرف فراتر رود و به آیینی عمومی، شفاف و الهام‌بخش تبدیل شود. برگزاری مراسم ادای سوگند در حضور نمایندگان جامعه مدنی یا حتی با پوشش رسانه‌ای می‌تواند هم جنبه بازدارندگی این تعهد را تقویت کند و هم به‌عنوان یک آموزه فرهنگی برای افکار عمومی نقش‌آفرینی نماید. بدین ترتیب، سوگند نه تنها تعهد فردی، بلکه نمادی جمعی از پاسخگویی، شفافیت و حاکمیت قانون خواهد بود.

دوم، لازم است این سوگند از حالت کلی به چارچوبی هدفمند و متناسب با ماهیت هر دستگاه تکمیل شود. بدین معنا که علاوه بر متن اصلی، می‌توان بخش‌هایی از سوگند را بر اساس وظایف و مسئولیت‌های تخصصی دستگاه‌ها بومی‌سازی کرد؛ البته این تغییرات باید با تأیید مراجع ذیصلاح همراه باشد تا وحدت رویه ملی حفظ شود. چنین انعطافی موجب می‌شود که کارکنان نه تنها به اصول عام اخلاقی پایبند باشند، بلکه نسبت به الزامات خاص حوزه کاری خود نیز تعهدی روشن و عملی داشته باشند.



سوم، برای افزایش ضمانت اجرایی این ماده، ضروری است دستورالعمل‌های شفاف و عادلانه‌ای در خصوص پیامدهای نقض سوگند تدوین گردد. این ضمانت‌ها می‌توانند شامل سازوکارهای نظارتی مستمر، ارزیابی‌های دوره‌ای و حتی پیوند دادن رعایت مفاد سوگند با فرآیند ارتقا و بهره‌مندی از امتیازات استخدامی باشند. وجود چنین سازوکارهایی باعث می‌شود که ادای سوگند از سطح یک نماد فرهنگی فراتر رفته و به تعهدی پایدار و قابل پیگیری در نظام اداری بدل شود.

در مجموع، ماده ۴ ظرفیت آن را دارد که به یکی از اصلی‌ترین ابزارهای نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای و ارتقای سلامت اداری تبدیل شود. ادای سوگند رسمی در صورتی که با آموزش، آیین‌های عمومی و ضمانت‌های اجرایی روشن همراه گردد، می‌تواند اعتماد عمومی به نظام اداری را تقویت کرده و فرهنگ سازمانی مبتنی بر صداقت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی را در سراسر ساختار اداری کشور گسترش دهد.

#### ۵-۴. اصول حاکم بر منشور (ماده ۵)

ماده ۵ را می‌توان ستون اصلی آیین‌نامه دانست؛ چرا که در این ماده مجموعه‌ای از ارزش‌های بنیادین به‌عنوان اصول راهنما برای رفتار حرفه‌ای کارگزاران نظام اداری معرفی می‌شوند. اهمیت این ماده در آن است که هم بعد اخلاقی و شرعی را پوشش می‌دهد و هم بعد اجرایی و سازمانی را در بر می‌گیرد. اصولی چون رعایت موازین اسلامی، پاکدستی و عدالت‌محوری، هویت معنوی و اخلاقی کارگزاران را تقویت می‌کند، در حالی که اصولی مانند شفافیت، پاسخگویی، شایسته‌سالاری و انضباط کاری، مستقیماً به ارتقای کیفیت مدیریت عمومی و افزایش بهره‌وری در نظام اداری منجر می‌شود. این ترکیب ارزش‌های اخلاقی و اجرایی، منشور را به الگویی جامع برای رفتار حرفه‌ای و اجتماعی کارکنان تبدیل می‌کند.

با وجود این نقاط قوت، برای تقویت کارآمدی ماده ۵ لازم است اصلاحاتی اعمال شود. نخست، اصول بیان‌شده در این ماده به‌صورت کلی و آرمانی مطرح شده‌اند. در حالی که برای تحقق عملی آن‌ها، نیاز به شاخص‌های عینی، دقیق و قابل سنجش وجود دارد. برای مثال، اصل شفافیت می‌تواند با شاخص‌هایی همچون میزان دسترسی عمومی به اطلاعات، انتشار گزارش‌های عملکرد یا درصد رعایت فرآیندهای مناقصه و مزایده شفاف ارزیابی شود. یا اصل عدالت‌محوری می‌تواند با شاخص‌هایی مانند میزان رعایت عدالت در انتصابات، توازن در توزیع امکانات و فرصت‌های شغلی سنجیده شود. چنین رویکردی، اصول کلی را به ابزارهای عملیاتی قابل ارزیابی تبدیل می‌کند و به دستگاه‌ها امکان می‌دهد که در ارزیابی سالانه عملکرد خود، تحقق این اصول را به‌طور مستند گزارش دهند.

دوم، اصلاح این ماده باید به گونه‌ای باشد که پیوند میان اصول منشور و فرآیندهای مدیریتی و سیاستی سازمان‌ها به‌صورت روشن‌تر تعریف گردد. اگر این اصول تنها در سطح توصیه‌های اخلاقی باقی بمانند، اثربخشی محدودی خواهند داشت. در مقابل، زمانی که این اصول در نظام ارتقا، انتصاب، ارزیابی عملکرد و سیاست‌های منابع انسانی وارد شوند، به بخشی نهادینه از فرهنگ سازمانی و ساختار اداری بدل خواهند شد. برای نمونه، اصل شایسته‌سالاری می‌تواند به‌عنوان یکی از معیارهای اصلی در آزمون‌های استخدامی یا فرآیندهای انتخاب مدیران لحاظ شود تا تعهد به این اصل صرفاً در حد شعار باقی نماند.

در نهایت، پیشنهاد می‌شود اصلاحات ماده ۵ با طراحی یک نظام ارزیابی مستمر و مبتنی بر گزارش‌دهی عمومی تکمیل شود. این اقدام نه تنها میزان تحقق هر یک از اصول منشور را قابل اندازه‌گیری می‌کند، بلکه به ارتقای شفافیت، پاسخگویی و اعتماد عمومی نیز یاری می‌رساند. بدین ترتیب، اصول حاکم بر منشور از سطح ارزش‌های کلی و آرمانی فراتر رفته و به چارچوبی عملیاتی و الزام‌آور برای هدایت رفتار فردی، سازمانی و اجتماعی کارگزاران نظام اداری تبدیل خواهد شد.

#### ۶-۴. اصول اختصاصی مقامات (ماده ۶)

ماده ۶ آیین‌نامه با رویکردی دقیق و تفکیک‌شده، انتظارات ویژه از مقامات عالی‌رتبه نظام اداری را تبیین می‌کند. اهمیت این ماده در

آن است که علاوه بر اصول عمومی اخلاق حرفه‌ای، بر ویژگی‌ها و رفتارهایی تمرکز دارد که به‌طور خاص برای کارگزاران در سطوح بالای مدیریتی ضرورت بیشتری دارند. تأکید بر شرح صدر، روشن‌بینی، صبر و استقامت نشان می‌دهد که آیین‌نامه تنها به الزامات فنی بسنده نکرده، بلکه بُعد انسانی و شخصیتی مدیریت را نیز برجسته ساخته است. چنین اصولی موجب می‌شود مقامات در مواجهه با شرایط پیچیده و بحران‌های سازمانی، با آرامش، درایت و نگاه آینده‌نگر عمل کنند و الگوی رفتاری مثبت برای سایر کارکنان باشند. از جنبه اجرایی، این ماده با تأکید بر بازرسی مستمر، قاطعیت در برخورد با متخلفان و رعایت مردم‌داری، بُعد عملی و ضمانت اجرایی منشور را تقویت می‌کند. قاطعیت در کنار انصاف و احترام به شأن انسانی ارباب‌رجوع، تعادلی میان اقتدار و خدمت‌گزاری ایجاد می‌کند که از یک سو مانع بروز فساد و تخلف می‌شود و از سوی دیگر، اعتماد عمومی به نظام اداری را افزایش می‌دهد. همچنین، تصریح به پرهیز از وعده‌های غیرقانونی و رعایت شأن جایگاه اداری، گامی مهم برای جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت و حفظ حرمت مقام مسئولیت به‌شمار می‌آید. این اصول در مجموع می‌توانند فرهنگ پاسخگویی، شفافیت و عدالت‌مداری را در سطح عالی مدیریت نهادینه کنند.

با وجود این نقاط قوت، اصلاحات تکمیلی برای افزایش اثربخشی این ماده ضروری است. نخست آنکه، اصول بیان‌شده در حال حاضر بیشتر جنبه توصیه‌ای دارند و در عمل ممکن است به دلیل فقدان ابزارهای نظارتی، کمتر به عنوان معیارهای ارزیابی مورد توجه قرار گیرند. برای رفع این چالش، پیشنهاد می‌شود سازوکاری برای ارزیابی منظم و مستمر مقامات عالی‌رتبه بر اساس این شاخص‌ها پیش‌بینی شود. این ارزیابی می‌تواند به صورت دوره‌ای و با بهره‌گیری از ابزارهای نوین مدیریت عملکرد مانند ارزیابی ۳۶۰ درجه، نظرسنجی از ذی‌نفعان و گزارش‌های شفافیت عمومی صورت گیرد. چنین تدابیری سبب می‌شود که پایبندی به اصول اختصاصی، نه صرفاً یک الزام اخلاقی، بلکه معیاری عینی برای سنجش کارآمدی و شایستگی مقامات تلقی گردد.

دوم، اصلاح این ماده می‌تواند با گنجاندن فرآیند بازخورد و بهبود مستمر تکمیل شود. به این معنا که ارزیابی مقامات صرفاً به سنجش پایبندی محدود نشود، بلکه فرصتی برای ارتقای مهارت‌ها، آموزش‌های تکمیلی و اصلاح رفتارهای مدیریتی فراهم آورد. چنین رویکردی، اصول اختصاصی مقامات را از سطح توصیه‌های کلی فراتر می‌برد و آن‌ها را به بخشی از نظام مدیریتی پویا و یادگیرنده تبدیل می‌سازد.

در مجموع، ماده ۶ ظرفیت آن را دارد که با ایجاد پیوند میان ویژگی‌های شخصیتی، الزامات اخلاقی و مسئولیت‌های اجرایی، الگوی جامع و الهام‌بخشی برای مدیران عالی‌رتبه در نظام اداری کشور باشد. تحقق کامل این ظرفیت مستلزم آن است که اصول اختصاصی از طریق سازوکارهای ارزیابی شفاف، نظام‌مند و همراه با بازخورد عملیاتی شوند. در این صورت، مقامات عالی‌رتبه نه تنها به‌عنوان مدیرانی توانمند، بلکه به‌عنوان الگوهای اخلاقی و مرجع اعتماد عمومی ایفای نقش خواهند کرد.

#### ۷-۴. موازین و اخلاق اسلامی (ماده ۷)

ماده ۷ را می‌توان بُعد هویتی آیین‌نامه دانست؛ زیرا چارچوب ارزشی آن را در بستر آموزه‌های اسلامی بنیان‌گذاری می‌کند. این ماده با تأکید بر اصولی همچون التزام به شعائر دینی، ولایت‌مداری و عمل به فریضه امر به معروف و نهی از منکر، تلاش دارد میان اخلاق حرفه‌ای و اعتقادات دینی پیوندی ناگسستنی برقرار کند. چنین پیوندی نه تنها موجب تقویت انسجام درونی کارگزاران می‌شود، بلکه سرمایه اجتماعی و مشروعیت نظام اداری را در نگاه جامعه افزایش می‌دهد. بدین ترتیب، اخلاق حرفه‌ای صرفاً مجموعه‌ای از هنجارهای اداری تلقی نمی‌گردد، بلکه ریشه در باورهای دینی و ارزش‌های معنوی جامعه پیدا می‌کند.

از منظر مدیریتی، این ماده با تأکید بر ارزش‌هایی چون بردباری، ساده‌زیستی، پرهیز از کم‌کاری و رعایت بیت‌المال، چارچوبی روشن و مثبت برای رفتار اداری ایجاد می‌کند. این اصول در عمل، موجب ارتقای روحیه خدمت‌گزاری، تقویت مسئولیت‌پذیری و جلوگیری از انحرافات مالی و اداری می‌شوند. رعایت بیت‌المال به‌عنوان یک اصل بنیادین اخلاق اسلامی، مانع از سوءاستفاده از منابع عمومی و



تضمین‌کننده عدالت در بهره‌برداری از امکانات ملی است. همچنین، تأکید بر ساده‌زیستی و پرهیز از تجمل‌گرایی، زمینه‌ساز تقویت فرهنگ سازمانی مبتنی بر صداقت و همدلی خواهد شد.

با این حال، برای افزایش اثربخشی ماده ۷، اصلاحاتی پیشنهاد می‌شود. نخست، اصول بیان‌شده در این ماده نیازمند آن هستند که از سطح کلی و هنجاری فراتر روند و به رفتارهای عینی و قابل تمرین در محیط اداری ترجمه شوند. به همین منظور، طراحی و اجرای دوره‌های آموزشی تخصصی در زمینه «اخلاق اسلامی در مدیریت اداری» می‌تواند نقش مهمی ایفا کند. در این دوره‌ها، کارکنان نه تنها با مبانی نظری اخلاق اسلامی آشنا می‌شوند، بلکه با تمرین‌های عملی و مطالعه موردی، چگونگی به‌کارگیری این ارزش‌ها در موقعیت‌های واقعی سازمانی را تجربه می‌کنند.

دوم، اصلاح این ماده باید به سمت ایجاد سازوکارهای پایش و ارزیابی منظم حرکت کند. بدین معنا که میزان پایبندی به ارزش‌هایی چون رعایت بیت‌المال، صداقت در گفتار و عدالت در تصمیم‌گیری، با شاخص‌های مشخص و قابل سنجش ارزیابی شود. این اقدام سبب خواهد شد که موازین اخلاق اسلامی صرفاً در سطح شعار باقی نماند، بلکه به یک معیار عملی و ملموس برای سنجش عملکرد کارگزاران تبدیل گردد.

در نهایت، می‌توان گفت ماده ۷ ظرفیت آن را دارد که اخلاق اسلامی را از سطح آموزه‌های کلی به سطح معیارهای اجرایی و الزامات حرفه‌ای ارتقا دهد. تحقق این هدف، علاوه بر آموزش و فرهنگ‌سازی، نیازمند تدوین دستورالعمل‌های کاربردی، شاخص‌های سنجش‌پذیر و نظام ارزیابی مستمر است. در چنین صورتی، اخلاق اسلامی نه تنها بنیان هویتی آیین‌نامه خواهد بود، بلکه به ابزار مؤثری برای ارتقای سلامت اداری، تقویت سرمایه اجتماعی و گسترش اعتماد عمومی بدل خواهد شد.

#### ۸-۴. حقوق مردم (ماده ۸)

ماده ۸ یکی از بنیادی‌ترین بخش‌های آیین‌نامه است؛ زیرا محور اصلی آن را بر پیوند مستقیم میان کارگزاران و مردم استوار می‌سازد. این ماده با تأکید بر حقوقی چون حفظ کرامت انسانی، دسترسی آسان و برابر به خدمات، حق آگاهی از فرآیندها و تصمیمات اداری و حق اعتراض و دادخواهی، بستری برای استقرار اصل «مردم‌محوری» در نظام اداری فراهم می‌آورد. چنین اصولی نشان می‌دهد که نظام اداری صرفاً ساختاری برای اداره امور نیست، بلکه نهادی خدمت‌گزار است که فلسفه وجودی آن بر رضایت، اعتماد و رفاه عمومی مبتنی است.

از منظر مدیریت خدمات عمومی، این ماده نه تنها ارزش‌های اخلاقی را در روابط اداری نهادینه می‌کند، بلکه مبنایی برای ارتقای کیفیت خدمات عمومی و افزایش رضایتمندی شهروندان نیز به شمار می‌رود. توجه به رسیدگی منصفانه به شکایات و پیش‌بینی جبران خسارت ناشی از قصور دستگاه‌ها، سطحی جدید از پاسخگویی سازمانی را ایجاد می‌کند که موجب ارتقای اعتماد عمومی و افزایش سرمایه اجتماعی خواهد شد. در واقع، این ماده با رویکردی پیشگیرانه و ترمیمی، به شهروندان این اطمینان را می‌دهد که نظام اداری نه تنها موظف به ارائه خدمت است، بلکه در صورت قصور نیز مسئولیت‌پذیری و جبران عادلانه را می‌پذیرد.

با وجود اهمیت این ماده، اصلاحاتی برای تقویت کارآمدی آن ضروری است. نخست، حقوق مردم باید از سطح اصول کلی و آرمانی فراتر رود و به الزامات اجرایی دقیق و قابل پیگیری تبدیل شود. برای نمونه، سازوکاری الزام‌آور جهت رسیدگی سریع و بی‌طرفانه به شکایات مردم باید طراحی گردد، به نحوی که زمان‌بندی مشخص، مراحل شفاف و امکان پیگیری برخط برای شهروندان فراهم باشد. همچنین، لازم است دستگاه‌ها مکلف به ارائه گزارش‌های عمومی و دوره‌ای در خصوص عملکرد خود در حوزه رسیدگی به شکایات و رعایت حقوق شهروندی شوند. این شفافیت نه تنها موجب افزایش اعتماد عمومی می‌شود، بلکه فرهنگ پاسخگویی را نیز در بطن نظام اداری نهادینه می‌کند.

دوم، اصلاح این ماده می‌تواند با گنجاندن نظام نظارت مستقل و چندلایه تکمیل گردد. ایجاد شوراها یا هیئت‌های نظارتی متشکل

از نمایندگان مردم، نهادهای مدنی و دستگاه‌های نظارتی می‌تواند اجرای حقوق مردم را به‌صورت مستمر پایش کرده و انحرافات احتمالی را به‌موقع شناسایی نماید. چنین نظارتی، ضمن تقویت عدالت اداری، به شهروندان احساس مشارکت و حضور فعال در فرآیند حکمرانی می‌بخشد.

در نهایت، می‌توان گفت ماده ۸ ظرفیت آن را دارد که به یکی از شاخص‌ترین ابزارهای تحقق حکمرانی خوب و عدالت‌محور در نظام اداری بدل شود. اما تحقق این ظرفیت در گرو آن است که حقوق مردم از سطح بیانیه‌ای اخلاقی فراتر رفته و در قالب دستورالعمل‌های الزام‌آور، نظام‌های نظارتی کارآمد و سازوکارهای گزارش‌دهی عمومی عملیاتی گردد. در چنین حالتی، رابطه مردم و نظام اداری به رابطه‌ای بر پایه اعتماد، شفافیت و پاسخگویی متقابل ارتقا خواهد یافت.

#### ۹-۴. قانون‌گرایی (ماده ۹)

ماده ۹ یکی از ارکان بنیادین آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای است که بر اصل قانون‌مداری و ضرورت تبعیت همه کارگزاران از مقررات تأکید می‌کند. این ماده با برجسته ساختن سه محور اصلی، یعنی احترام به حاکمیت قانون، پایبندی به سیاست‌های قانونی و تعهد به گزارش فساد، چارچوبی روشن و استوار برای رفتار اداری فراهم می‌سازد. از منظر مدیریت دولتی، این اصول تضمین می‌کنند که هیچ تصمیم یا اقدام فردی و سازمانی فراتر از حدود قانونی پذیرفته نمی‌شود و همه فرآیندها در چارچوب ضوابط و قواعد مصوب به اجرا درمی‌آید. بدین ترتیب، قانون‌گرایی به‌عنوان ستون پایداری نظم و عدالت در نظام اداری عمل می‌کند و زمینه‌ساز تقویت اعتماد عمومی به سلامت دستگاه‌های اجرایی می‌گردد.

از منظر اخلاق اداری، تأکید این ماده بر پرهیز از دریافت هدایا، امتیازات یا هرگونه منفعت غیرقانونی، سازوکاری پیشگیرانه در برابر شکل‌گیری فساد اداری محسوب می‌شود. این اصل نه تنها مانع از بروز تعارض منافع می‌شود، بلکه ارزش‌های شفافیت، صداقت و بی‌طرفی را در رفتار حرفه‌ای کارگزاران نهادینه می‌کند. به بیان دیگر، ماده ۹ پیوندی میان تعهد فردی و مسئولیت سازمانی برقرار می‌کند و نشان می‌دهد که قانون‌گرایی صرفاً یک تکلیف حقوقی نیست، بلکه بخشی از فرهنگ سازمانی مطلوب است.

با وجود اهمیت این ماده، اصلاحاتی برای ارتقای کارآمدی آن پیشنهاد می‌شود. نخست، ضروری است که سازوکارهای اجرایی دقیق و هوشمند برای تحقق قانون‌گرایی طراحی گردد. برای نمونه، راه‌اندازی سامانه‌های الکترونیک گزارش‌دهی فساد با قابلیت ناشناس ماندن گزارشگران و ارائه حمایت‌های قانونی و نهادی از آنان، می‌تواند اعتماد کارکنان و شهروندان را در گزارش‌دهی تخلفات تقویت کند. چنین سامانه‌هایی نه تنها امکان شناسایی به‌موقع تخلفات را فراهم می‌آورند، بلکه به‌عنوان ابزاری مؤثر برای ارتقای شفافیت و پاسخگویی سازمانی عمل خواهند کرد.

دوم، اصلاح این ماده باید به گونه‌ای باشد که فرهنگ قانون‌مداری به‌صورت مستمر آموزش و نهادینه شود. اجرای دوره‌های آموزشی تخصصی در زمینه قوانین اداری، مقررات مالی و اصول شفافیت، به کارکنان کمک می‌کند تا قانون‌گرایی را به‌صورت عمیق درک کرده و در عمل به کار گیرند. این امر از یک سو مانع از تخلفات ناشی از ناآگاهی می‌شود و از سوی دیگر، تعهد وجدانی کارگزاران را نسبت به اصول قانونی تقویت می‌کند.

در نهایت، می‌توان گفت ماده ۹ ظرفیت آن را دارد که به یکی از مؤثرترین ابزارهای صیانت از سلامت اداری و ارتقای اعتماد عمومی بدل شود. اما تحقق کامل این ظرفیت مستلزم آن است که قانون‌گرایی صرفاً در سطح یک اصل کلی باقی نماند و با بهره‌گیری از سامانه‌های هوشمند، حمایت از گزارشگران فساد، آموزش‌های مستمر و ایجاد فرهنگ سازمانی مبتنی بر شفافیت و پاسخگویی، به یک رویه عملی و پایدار در نظام اداری کشور تبدیل گردد.



#### ۱۰-۴. تعهدات اخلاقی کارگزاران نظام (ماده ۱۰)

ماده ۱۰ را می‌توان شالوده و اساس آیین‌نامه اخلاق اداری دانست؛ چرا که به شکلی عملیاتی و روشن، انتظارات از کارگزاران را در دو بعد اساسی، یعنی انجام وظایف سازمانی و تعامل سازنده با ارباب‌رجوع و همکاران، مشخص می‌سازد. اهمیت این ماده در آن است که اصول کلی اخلاق حرفه‌ای را به سطح رفتارهای ملموس و روزمره تبدیل کرده و بدین ترتیب، پیوند مستقیمی میان اخلاق فردی و کارکرد سازمانی برقرار می‌نماید. تعهداتی همچون رعایت نظم، امانت‌داری، ارتقای دانش و مهارت، شفافیت، صداقت در تصمیم‌گیری و پرهیز از تعارض منافع، نه تنها بنیان‌های یک فرهنگ سازمانی سالم را می‌سازند، بلکه موجب افزایش کارآمدی و بهره‌وری در نظام اداری نیز می‌شوند.

از منظر مدیریت منابع انسانی، این ماده کارکردی مشابه یک میثاق حرفه‌ای الزام‌آور دارد؛ بدین معنا که کارکنان با پذیرش و امضای آن، متعهد می‌شوند اصولی را رعایت کنند که زیربنای رفتار سازمانی سالم است. از جنبه اجرایی نیز تأکید بر رفتار عادلانه، تکریم ارباب‌رجوع، پذیرش نقد سازنده و تقویت روحیه کار جمعی، فرهنگ سازمانی مبتنی بر اعتماد، همدلی و شفافیت را تقویت می‌کند. در واقع، این ماده نشان می‌دهد که اخلاق حرفه‌ای صرفاً یک مفهوم انتزاعی نیست، بلکه رفتاری عینی است که در نحوه تعامل روزمره کارگزاران با مردم و همکاران جلوه‌گر می‌شود.

با وجود نقاط قوت، اصلاحاتی برای ارتقای کارآمدی این ماده ضروری است. نخست، تعهدات اخلاقی نباید تنها در حد یک سند اداری باقی بمانند، بلکه باید به بخشی از نظام نظارت و ارزیابی عملکرد تبدیل شوند. طراحی سازوکارهای ارزیابی سالانه بر اساس این تعهدات، می‌تواند پایبندی کارکنان را به شکلی منظم و مستند مورد بررسی قرار دهد. این ارزیابی‌ها، در صورتی که با پاداش‌های انگیزشی و یا پیامدهای اصلاحی همراه شوند، موجب خواهد شد که تعهدات اخلاقی از سطح شعار فراتر رفته و به رفتار پایدار سازمانی بدل شوند.

دوم، اصلاح این ماده می‌تواند با گنجاندن برنامه‌های آموزش مستمر مهارت‌های نرم تکمیل شود. مهارت‌هایی همچون ارتباط مؤثر، مدیریت تعارض، کار تیمی و هوش هیجانی، ابزارهایی هستند که کارگزاران را در اجرای بهتر تعهدات اخلاقی یاری می‌دهند. این آموزش‌ها موجب می‌شود که کارکنان نه تنها به لحاظ قانونی و اداری، بلکه از منظر توانمندی‌های فردی و اجتماعی نیز برای عمل به این تعهدات تجهیز شوند.

در نهایت، اصلاح ماده ۱۰ باید به گونه‌ای باشد که تعهدات اخلاقی به یک چرخه پویا از تعهد، نظارت و ارتقا تبدیل شود. بدین معنا که کارگزاران با پذیرش این تعهدات، وارد فرآیندی مداوم از یادگیری، عمل و ارزیابی شوند. چنین رویکردی، نه تنها سلامت اداری را تضمین می‌کند، بلکه موجب نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای در بطن فرهنگ سازمانی و تقویت اعتماد عمومی به نظام اداری خواهد شد.

#### ۱۱-۴. نظام پاسخگویی به شکایات مردمی (ماده ۱۱)

ماده ۱۱ یکی از مهم‌ترین بخش‌های آیین‌نامه است که به شکل مستقیم به اصل پاسخگویی اداری و صیانت از حقوق شهروندان می‌پردازد. الزام دستگاه‌های اجرایی به رسیدگی و ارائه پاسخ مکتوب به شکایات مردمی در بازه زمانی یک‌ماهه، جلوه‌ای روشن از تعهد نظام اداری به شفافیت، مسئولیت‌پذیری و رعایت حقوق عمومی است. این ماده با پیوند دادن نتایج شکایات به ارزیابی عملکرد کارکنان و ارتقای شغلی آن‌ها، یک سازوکار ارزشمند انگیزشی ایجاد می‌کند که رضایت ارباب رجوع را به شاخصی کلیدی در فرآیند توسعه مسیر شغلی تبدیل می‌سازد. چنین رویکردی در عمل موجب می‌شود که توجه به کیفیت خدمت‌رسانی، احترام به کرامت ارباب رجوع و سرعت در رسیدگی به درخواست‌ها، بخشی جدایی‌ناپذیر از فرهنگ سازمانی شود.

از منظر حکمرانی شفاف و مدرن، این ماده نقش مهمی در جلوگیری از پنهان‌سازی تخلفات و افزایش اعتماد عمومی ایفا می‌کند. پیش‌بینی دسترسی نهادهای عالی نظارتی مانند سازمان اداری و استخدامی و نهاد ریاست جمهوری به سامانه‌های شکایات، نظارتی

فرداستگاهی و فراگیر ایجاد می‌کند که تضمین‌کننده سلامت فرآیند رسیدگی است. این امر مانع از آن می‌شود که تخلفات یا قصور احتمالی در سطوح پایین‌تر سازمانی مخفی بماند و بدین ترتیب، امکان اصلاح ساختاری و پیشگیرانه در سطح کلان فراهم می‌آید. با وجود این دستاوردها، اصلاحاتی برای افزایش کارآمدی و ضمانت اجرای ماده ۱۱ ضروری به نظر می‌رسد. نخست، باید فرآیند رسیدگی به شکایات از سطح اداری سنتی فراتر رفته و به یک نظام هوشمند و شفاف برخط تبدیل شود. فراهم‌سازی امکان پیگیری آنلاین روند رسیدگی برای شهروندان، نه تنها اعتماد عمومی به فرآیندها را افزایش می‌دهد، بلکه حس مشارکت فعال و کنترل اجتماعی را نیز تقویت می‌کند. مردم در این حالت می‌توانند وضعیت شکایت خود را مرحله به مرحله مشاهده کرده و از میزان پیشرفت آن آگاه شوند.

دوم، برای تقویت پاسخگویی عمومی، لازم است دستگاه‌ها موظف شوند گزارش‌های دوره‌ای و عمومی از وضعیت و نحوه رسیدگی به شکایات منتشر کنند. انتشار این گزارش‌ها، ضمن ارتقای شفافیت، امکان مقایسه عملکرد دستگاه‌ها و شناسایی نقاط ضعف و قوت آن‌ها را فراهم می‌آورد. چنین اقداماتی می‌تواند رقابت مثبت میان دستگاه‌ها ایجاد کند و فرهنگ پاسخگویی و بهبود مستمر را در نظام اداری نهادینه سازد.

در نهایت، اصلاح ماده ۱۱ باید به گونه‌ای باشد که شکایت مردمی نه صرفاً یک ابزار برای اعتراض، بلکه ابزاری برای اصلاح، ارتقا و یادگیری سازمانی تلقی شود. بدین معنا که داده‌های حاصل از شکایات به عنوان منابع ارزشمند برای سیاست‌گذاری، بازنگری فرآیندها و بهبود کیفیت خدمات به کار گرفته شوند. تحقق این رویکرد، ماده ۱۱ را به پلی مؤثر میان مردم و حاکمیت تبدیل خواهد کرد که هم رضایت عمومی را افزایش می‌دهد و هم موجب ارتقای کارآمدی و سلامت نظام اداری می‌شود.

#### ۱۲-۴. نظارت مدیران بر حسن اجرای منشور (ماده ۱۲)

ماده ۱۲ جایگاهی کلیدی در آیین‌نامه دارد، زیرا نقش مدیران و سرپرستان بلافصل را به‌عنوان ناظران اصلی در اجرای منشور اخلاق حرفه‌ای تثبیت می‌کند. این ماده به‌خوبی نشان می‌دهد که اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری صرفاً یک مسئولیت فردی نیست، بلکه یک تعهد نهادی است که نیازمند پایش مستمر و هدایت مدیریتی می‌باشد. بدین ترتیب، مدیران علاوه بر ایفای وظایف اجرایی و سازمانی، وظیفه‌ای مضاعف در مقام «پایشگر اخلاقی» پیدا می‌کنند؛ نقشی که هم اقتدار مدیریتی را ارتقا می‌دهد و هم فرهنگ سازمانی مبتنی بر صداقت، شفافیت و پاسخگویی را تقویت می‌کند.

از منظر مدیریتی، این ماده ارزش افزوده‌ای ایجاد می‌کند که در آن مسئولیت‌پذیری مدیران با سلامت اداری پیوند می‌خورد. زمانی که مدیران موظف می‌شوند به‌طور مستقیم بر میزان رعایت منشور توسط کارکنان نظارت کنند، فرآیند اخلاق‌مداری از سطح نظری به سطح عملیاتی ارتقا می‌یابد. این امر موجب می‌شود که اصول اخلاقی به بخشی از ارزیابی‌های روزمره و تصمیم‌گیری‌های مدیریتی تبدیل شوند و در نتیجه، احتمال بروز تخلف یا فساد در سازمان به شکل چشمگیری کاهش یابد.

با وجود این نقاط قوت، برای افزایش اثربخشی ماده ۱۲ لازم است اصلاحاتی انجام گیرد. نخست آنکه، نظارت مدیران نباید صرفاً به سطح کیفی و غیرمستند محدود بماند، بلکه باید در قالب یک نظام گزارش‌دهی شفاف و یکپارچه طراحی شود. تدوین دستورالعمل‌های مشخص برای نحوه جمع‌آوری داده‌ها، شیوه گزارش‌دهی و دوره‌های زمانی ارائه گزارش، موجب می‌شود که نظارت‌ها قابل ارزیابی، قابل مقایسه و مستند باشند. این امر همچنین زمینه را برای تحلیل‌های کلان فراهم می‌کند تا سازمان بتواند وضعیت پایبندی به منشور را در سطح دستگاه‌های مختلف رصد نماید.

دوم، پیشنهاد می‌شود اصلاح ماده ۱۲ با پیش‌بینی سازوکارهای بازخورد و ارتقای مستمر تکمیل گردد. به این معنا که گزارش‌های مدیران صرفاً برای شناسایی موارد قصور به کار نرود، بلکه به‌عنوان ابزار آموزشی و اصلاحی نیز مورد استفاده قرار گیرد. ارائه بازخورد سازنده به کارکنان، طراحی برنامه‌های آموزشی تکمیلی و هدایت رفتارها به سمت استانداردهای اخلاقی، موجب خواهد شد که



نظارت به فرآیندی پویا و ارتقادهنده تبدیل شود و نه صرفاً ابزاری برای کنترل یا تنبیه. در نهایت، اصلاح ماده ۱۲ باید به گونه‌ای باشد که نقش مدیران در حوزه اخلاق حرفه‌ای از یک وظیفه تشریفاتی فراتر رود و به نظامی نظام‌مند، مستند و نتیجه‌محور بدل شود. چنین اصلاحی می‌تواند فرهنگ اخلاق‌مداری را در سراسر سازمان نهادینه کرده و تضمین کند که منشور اخلاق حرفه‌ای نه تنها به‌عنوان یک سند اداری، بلکه به‌عنوان یک واقعیت زنده و جاری در رفتار روزمره کارکنان عمل نماید.

#### ۱۳-۴. گنجانیدن شاخص‌های اخلاقی در ارزیابی عملکرد (ماده ۱۳)

ماده ۱۳ نقطه عطفی در آیین‌نامه اخلاق اداری به شمار می‌آید؛ زیرا اخلاق حرفه‌ای را از سطح توصیه‌های هنجاری فراتر برده و آن را به یک معیار رسمی و اثرگذار در نظام ارزیابی عملکرد سازمان‌ها پیوند می‌دهد. این ماده با طراحی سازوکاری که رعایت منشور اخلاقی را به رتبه‌بندی دستگاه‌ها متصل می‌سازد، گام بزرگی در جهت نهادینه‌سازی ارزش‌های اخلاقی در نظام مدیریت کلان منابع انسانی دولت برمی‌دارد. در واقع، اخلاق حرفه‌ای نه صرفاً به‌عنوان یک وظیفه فردی، بلکه به‌عنوان شاخصی کلیدی در سنجش موفقیت سازمانی مورد توجه قرار می‌گیرد. این امر انگیزه‌های مضاعف برای مدیران و کارکنان ایجاد می‌کند تا اصول منشور را در عمل رعایت کنند و سازمان خود را در مسیر تعالی اخلاقی و حرفه‌ای قرار دهند.

یکی از نقاط قوت این ماده، پیش‌بینی مشوق‌های مثبت سازمانی مانند جایزه ویژه در جشنواره شهید رجایی است. چنین ابتکاراتی ضمن ایجاد رقابت سالم میان دستگاه‌ها، فرهنگ سازمانی مبتنی بر اخلاق، شفافیت و پاسخگویی را تقویت می‌کند. مشوق‌های عمومی و نمادین از این دست، ارزش‌های اخلاقی را از سطح تعهدات فردی فراتر برده و آن‌ها را به بخشی از هویت سازمانی و برند اداری دستگاه‌ها بدل می‌سازند.

با وجود این مزایا، اصلاحاتی برای ارتقای اثربخشی ماده ۱۳ ضروری است. نخست، شاخص‌های اخلاقی باید به شکلی شفاف، عینی، کمی و قابل سنجش تعریف شوند. در غیر این صورت، خطر آن وجود دارد که ارزیابی‌ها به برداشت‌های شخصی یا سلیقه‌ای محدود شوند و اعتبار و عدالت نظام ارزیابی تضعیف گردد. طراحی این شاخص‌ها باید به گونه‌ای باشد که قابلیت مقایسه میان دستگاه‌ها و قابلیت سنجش در بازه‌های زمانی مشخص را داشته باشد. برای مثال، میزان رعایت عدالت در انتصابات، کیفیت پاسخگویی به شکایات، یا درصد تحقق شفافیت اطلاعاتی، می‌تواند به‌عنوان شاخص‌های عینی مورد استفاده قرار گیرد.

دوم، اصلاح این ماده می‌تواند با پیش‌بینی نظام بازخورد و بهبود مستمر تکمیل شود. به این معنا که نتایج ارزیابی صرفاً در حد رتبه‌بندی و اعطای جوایز باقی نماند، بلکه به مبنایی برای شناسایی نقاط قوت و ضعف، اصلاح فرآیندها و ارتقای ظرفیت‌های سازمانی تبدیل شود. در چنین حالتی، نظام ارزیابی نه تنها نقش سنجشی خواهد داشت، بلکه به ابزاری راهبردی برای یادگیری سازمانی و تقویت سلامت اداری بدل می‌شود.

در نهایت، اصلاح ماده ۱۳ باید بر این اصل استوار گردد که اخلاق حرفه‌ای بخشی جدایی‌ناپذیر از شاخص‌های کلیدی عملکرد (KPI) سازمان‌ها باشد. تحقق این رویکرد باعث خواهد شد که ارتقای رتبه دستگاه‌ها در ارزیابی‌های ملی، همواره با ارتقای فرهنگ اخلاقی و حرفه‌ای همراه گردد. بدین ترتیب، ماده ۱۳ نه فقط یک بند اداری، بلکه پلی پایدار میان اخلاق، حکمرانی خوب و تعالی سازمانی خواهد بود.

#### ۱۴-۴. تشکیل کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای (ماده ۱۴)

ماده ۱۴ با پیش‌بینی تأسیس «کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای» گامی ارزشمند در جهت تقویت بُعد سیاست‌گذاری، هماهنگی و راهبری کلان آیین‌نامه برداشته است. ترکیب این کارگروه از نمایندگان سازمان اداری و استخدامی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری

و وزارت دادگستری، نشان‌دهنده نگاه فرباخشی و جامع به موضوع اخلاق اداری است؛ نگاهی که از یک‌سو پیوند میان حقوق، عدالت و سلامت اداری را برقرار می‌سازد و از سوی دیگر، ظرفیت لازم برای اصلاح قوانین، طراحی برنامه‌های آموزشی و هدایت راهبردی دستگاه‌ها را فراهم می‌آورد. چنین ترکیبی، کارگروه را به نهادی سیاست‌گذار و ناظر کلان بدل می‌کند که می‌تواند چرخه‌ای کامل از سیاست‌گذاری - اجرا - ارزیابی - بازنگری را محقق سازد.

یکی از نقاط قوت این ماده، الزام دستگاه‌ها به ارائه گزارش‌های سالانه به کارگروه است. این سازوکار، پاسخگویی ساختاریافته را تقویت کرده و موجب می‌شود که رعایت اصول اخلاقی نه تنها در سطح فردی و سازمانی، بلکه در سطح ملی نیز به صورت مستمر رصد و پایش شود. به بیان دیگر، کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای نقش «مرکز فرماندهی اخلاق اداری» را ایفا می‌کند و می‌تواند با تحلیل داده‌ها و دریافت بازخوردهای میدانی، سیاست‌های اصلاحی و راهکارهای ارتقایی را به‌طور منظم تدوین کند.

با وجود این نقاط قوت، اصلاحاتی برای ارتقای کارآمدی ماده ۱۴ ضروری است. نخست، برای جلوگیری از موازی‌کاری با سایر نهادهای نظارتی، ضروری است این کارگروه از فناوری‌های نوین داده‌کاوی، تحلیل هوشمند اطلاعات و داشبوردهای مدیریتی آنلاین بهره‌گیرد. چنین رویکردی موجب می‌شود که پایش عملکرد دستگاه‌ها به صورت برخط و دقیق صورت گیرد و تصمیمات کارگروه بر پایه داده‌های معتبر و به‌روز اتخاذ شوند. استفاده از ابزارهای دیجیتال همچنین شفافیت بیشتری در فرآیندها ایجاد کرده و امکان دسترسی عمومی به داده‌های کلان را فراهم می‌کند.

دوم، اصلاح این ماده باید به سمت انتشار عمومی و شفاف گزارش‌های کارگروه حرکت کند. انتشار گزارش‌های سالانه نه تنها اعتماد عمومی را به عملکرد دستگاه‌ها افزایش می‌دهد، بلکه زمینه‌ای برای مقایسه عملکرد سازمان‌ها و ایجاد رقابت مثبت میان آن‌ها فراهم می‌آورد. در واقع، این اقدام موجب می‌شود اصول اخلاق حرفه‌ای از سطح درون‌سازمانی فراتر رفته و به شاخصی اجتماعی و ملی برای سنجش سلامت اداری تبدیل گردد.

در نهایت، می‌توان گفت ماده ۱۴ ظرفیت آن را دارد که کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای را به یک نهاد راهبری ملی در حوزه اخلاق و سلامت اداری بدل سازد. اما تحقق این ظرفیت مستلزم آن است که کارگروه با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین، انتشار عمومی گزارش‌ها و هماهنگی مستمر با سایر نهادهای نظارتی، به نهادی پویا، شفاف و کارآمد تبدیل شود که هم بر عملکرد دستگاه‌ها نظارت دارد و هم در جهت ارتقای مستمر فرهنگ اخلاقی در کل نظام اداری نقش‌آفرینی می‌کند.

#### ۱۵-۴. شمول واحدهای زیرنظر مقام معظم رهبری (ماده ۱۵)

اطلاق تبعیت این نهادهای مطرح شده در آیین‌نامه پس از موافقت مقام معظم رهبری، بیانگر اهمیت هماهنگی و یکپارچگی در رعایت اصول اخلاق حرفه‌ای در کل حاکمیت است. این موضوع از منظر حکمرانی کلان، موجب افزایش هم‌راستایی دستگاه‌های مختلف در حوزه سلامت اداری و مقابله با فساد خواهد شد.

#### ۱۶-۴. نسخ مقررات پیشین و یکپارچگی حقوقی (ماده ۱۶)

ماده ۱۶ به‌عنوان آخرین بخش آیین‌نامه، به موضوعی بنیادین در حوزه سیاست‌گذاری اداری می‌پردازد؛ یعنی لغو منشورهای پیشین و جایگزینی آن‌ها با آیین‌نامه حاضر. این اقدام از منظر مدیریت حقوقی و اداری، اهمیت ویژه‌ای دارد؛ زیرا با حذف متون و مقررات پراکنده، از بروز تعارض‌های حقوقی و اجرایی جلوگیری می‌کند و بدین ترتیب زمینه انسجام، یکپارچگی و شفافیت بیشتر در نظام اداری کشور فراهم می‌آید. وجود یک متن جامع و واحد، موجب می‌شود که دستگاه‌ها در فرآیند اجرا با برداشت‌های متناقض یا ابهامات ناشی از تعدد مقررات مواجه نشوند و مسیر اجرای سیاست‌های اخلاقی با وضوح و استحکام بیشتری دنبال گردد. از منظر حکمرانی کلان، این ماده نه تنها از سردرگمی در سطح دستگاه‌ها می‌کاهد، بلکه به ارتقای هماهنگی میان نهادهای مختلف



کمک می‌کند. جایگزینی منشورهای پیشین با آیین‌نامه حاضر، یک مرجع واحد و معتبر برای تمامی کارگزاران نظام اداری ایجاد می‌کند و به تقویت اعتماد عمومی نسبت به انسجام و قاطعیت حاکمیت در حوزه سلامت اداری می‌انجامد. در واقع، این ماده با تأکید بر یکپارچگی مقررات، پیامی روشن به جامعه ارسال می‌کند که اصول اخلاق حرفه‌ای از این پس بر پایه سندی جامع، منسجم و به‌روز مورد اجرا قرار خواهد گرفت.

با وجود این دستاوردها، برای افزایش اثربخشی ماده ۱۶ اصلاحاتی پیشنهاد می‌شود. نخست، ضروری است دستگاه‌های اجرایی موظف شوند نسخه جدید آیین‌نامه را به‌طور کامل در سامانه‌های داخلی و رویه‌های اجرایی خود جایگزین کنند. این اقدام تضمین می‌کند که همه کارکنان در فرآیند کاری روزمره به جای اتکا به متون قدیمی، از چارچوب جدید استفاده نمایند. دوم، اجرای این جایگزینی باید با برگزاری دوره‌های آموزشی و تبیینی همراه باشد تا کارکنان ضمن آگاهی از تغییرات، توانایی به‌کارگیری اصول جدید را در عمل پیدا کنند. این آموزش‌ها می‌تواند از طریق کارگاه‌های حضوری، سامانه‌های آموزش الکترونیک و انتشار دستورالعمل‌های کاربردی انجام گیرد.

علاوه بر این، اصلاح ماده ۱۶ می‌تواند با پیش‌بینی یک نظام اطلاع‌رسانی شفاف و عمومی تکمیل شود. انتشار نسخه جدید آیین‌نامه در دسترس عموم، چه در وبگاه‌های رسمی دستگاه‌ها و چه در پرتال ملی خدمات دولت، موجب ارتقای سطح آگاهی عمومی و افزایش اعتماد شهروندان به سلامت و یکپارچگی نظام اداری خواهد شد. بدین ترتیب، هم کارکنان و هم مردم از تغییرات آگاه می‌شوند و این آگاهی خود به یک عامل بازدارنده در برابر تخلفات و انحرافات احتمالی تبدیل می‌گردد.

در نهایت، اصلاح ماده ۱۶ باید به گونه‌ای باشد که لغو منشورهای پیشین و جایگزینی آیین‌نامه حاضر، نه تنها یک تغییر شکلی در اسناد اداری، بلکه یک فرآیند تحول‌ساز در نظام اخلاق حرفه‌ای کشور باشد. تحقق این هدف، مستلزم همراهی سه رکن کلیدی است: جایگزینی کامل متون، آموزش فراگیر کارکنان و اطلاع‌رسانی عمومی. چنین رویکردی، اجرای آیین‌نامه را به مرحله‌ای بالاتر ارتقا داده و آن را به سندی زنده، کارآمد و قابل اتکا برای آینده نظام اداری کشور تبدیل خواهد کرد.

## ۵. جمع‌بندی و پیشنهادها

ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، از زمره مواد بنیادین این قانون است که به شکل راهبردی و آینده‌نگر، بر تدوین و اجرای منشور اخلاقی و آیین‌نامه‌های رفتار حرفه‌ای در دستگاه‌های اجرایی تأکید می‌نماید. در واقع، این ماده را می‌توان حلقه اتصال میان ارزش‌های کلان حاکمیت، اصول اخلاقی اسلامی - انسانی و سازوکارهای اجرایی نظام اداری دانست. اهمیت این ماده در آن است که سلامت اداری را نه صرفاً در قالب یک تکلیف حقوقی یا مکانیزم کنترلی، بلکه در چارچوبی فرهنگی و ارزشی نهادینه می‌سازد و از این رهگذر، زمینه را برای ارتقای کارآمدی نظام حکمرانی و افزایش اعتماد عمومی فراهم می‌آورد.

بررسی ابعاد این ماده نشان می‌دهد که قانون‌گذار، با آگاهی عمیق از ریشه‌های نهادی فساد و ناکارآمدی اداری، بر ضرورت تدوین منشور اخلاق حرفه‌ای تأکید نموده تا از طریق آن بتواند لایه‌های عمیق‌تر رفتار سازمانی را مورد بازسازی قرار دهد. منشور اخلاق حرفه‌ای، در حقیقت، یک سند صرفاً نمادین یا آرمانی نیست، این سند با تعریف مجموعه‌ای از اصول کلان همچون صداقت، عدالت‌محوری، شفافیت، وجدان کاری و رعایت حقوق مردم، بستر ایجاد فرهنگی سازمانی را فراهم می‌سازد که در آن، کارگزاران خود را نه تنها در برابر مدیران و سلسله‌مراتب اداری، بلکه در برابر مردم و ارزش‌های اخلاقی نیز پاسخگو بدانند.

از منظر مدیریتی، ماده (۷) ظرفیت آن را دارد که نظام منابع انسانی دستگاه‌های اجرایی را به‌طور بنیادین متحول سازد. هنگامی که ارتقا، انتصاب، تمدید قراردادهای و اعطای امتیازات استخدامی، مشروط به رعایت اصول منشور اخلاقی گردد، دیگر تنها ملاک سنجش

کارکنان، شایستگی‌های فنی یا مهارت‌های تخصصی نخواهد بود، بلکه تعهد اخلاقی و رفتار مسئولانه نیز به شاخصی بنیادین تبدیل می‌شود. این تحول، دو پیامد مثبت را در پی دارد: نخست، کارکنان و مدیران در مسیر پیشرفت شغلی خود، انگیزه‌های درونی برای رعایت ارزش‌های اخلاقی خواهند داشت؛ دوم، دستگاه‌ها به‌صورت نظام‌مند، رفتارهای غیرحرفه‌ای را شناسایی و از چرخه ارتقا و انتصاب خارج خواهند کرد. این سازوکار در بلندمدت می‌تواند چرخه‌ای خودتقویت‌کننده ایجاد کند که در آن، شایسته‌سالاری و اخلاق‌مداری به‌طور هم‌زمان تحقق یابد.

از منظر فرهنگی و اجتماعی نیز، ماده (۷) فرصت کم‌نظیری برای ارتقای سرمایه اجتماعی نظام اداری فراهم می‌سازد. تجربه‌های جهانی در حوزه سلامت اداری نشان می‌دهد که اعتماد عمومی یکی از اصلی‌ترین مؤلفه‌های موفقیت در مقابله با فساد است. شهروندان زمانی به نظام اداری اعتماد می‌کنند که اطمینان یابند رفتار کارگزاران بر اساس اصول عدالت، صداقت و احترام به حقوق مردم تنظیم شده است. منشور اخلاقی، اگر به‌طور صحیح اجرا گردد، می‌تواند این اعتماد را احیا و تقویت نماید. بدین معنا که شهروندان در تعامل با دستگاه‌های اجرایی، نه صرفاً خدماتی بروکراتیک، بلکه تجربه‌ای از کرامت انسانی، عدالت و پاسخگویی دریافت خواهند کرد. چنین تجربه‌ای، در نهایت به ارتقای رضایت عمومی و افزایش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود؛ سرمایه‌ای که خود یکی از بزرگ‌ترین پشتوانه‌های نظام حکمرانی محسوب می‌گردد.

نکته برجسته دیگر در ماده (۷)، توجه به سازوکارهای نظارتی و ارزیابی است. قانون‌گذار با در نظر گرفتن ابزارهایی همچون سامانه‌های رضایت‌سنجی ارباب‌رجوع، گزارش‌های دوره‌ای دستگاه‌ها و نظارت سازمان اداری و استخدامی کشور، کوشیده است اجرای منشور اخلاقی را از سطح یک تعهد صوری به یک الزام عملی ارتقا دهد. این امر موجب می‌شود که اخلاق حرفه‌ای به‌عنوان بخشی از نظام ارزیابی عملکرد کارکنان و سازمان‌ها در نظر گرفته شود و در نتیجه، رعایت یا نقض آن آثار مستقیم بر ارتقا و موقعیت شغلی افراد داشته باشد. چنین پیوندی میان اخلاق و نظام ارزیابی، در عمل، از قدرتمندترین ابزارهای نهادینه‌سازی رفتارهای مطلوب به شمار می‌آید.

با وجود چالش‌های موجود در مسیر اجرای کامل این ماده، آنچه اهمیت دارد، ظرفیت‌های ارتقایی و فرصت‌های مثبت پیش‌روی نظام اداری کشور است. ماده (۷) در ذات خود، قابلیت آن را دارد که دستگاه‌های اجرایی را به الگویی برای حکمرانی اخلاق‌مدار و فسادستیز بدل سازد. این امر زمانی محقق می‌شود که اجرای این ماده نه به‌عنوان یک تکلیف اداری، بلکه به‌عنوان یک فرصت برای بازسازی سرمایه اجتماعی و فرهنگی کشور در نظر گرفته شود.

برای تحقق این چشم‌انداز، لازم است به چند نکته کلیدی توجه گردد. نخست، تقویت بُعد آموزشی و فرهنگی منشور اخلاقی است. آموزش‌های مستمر، کارگاه‌های تخصصی و ادای سوگند یا امضای منشور، موجب می‌شود که اصول اخلاقی از سطح آگاهی ذهنی به سطح باور وجدانی و تعهد عملی ارتقا یابد. دوم، بهره‌گیری از فناوری‌های نوین برای پایش و ارزیابی عملکرد است. سامانه‌های هوشمند می‌توانند امکان نظارت دقیق، سریع و شفاف را فراهم آورند و در عین حال، با ایجاد بستر گزارش‌دهی مردمی، حس مشارکت شهروندان در نظارت عمومی را تقویت کنند. سوم، پیوند مستمر میان اصول اخلاقی و نظام‌های انگیزشی است؛ به‌گونه‌ای که رعایت اصول منشور با پاداش‌های شغلی و سازمانی همراه گردد و نقض آن نیز با پیامدهای شفاف مواجه شود.

در جمع‌بندی نهایی می‌توان گفت ماده (۷) نه‌تنها یک حکم تقنینی، بلکه نقطه عطفی در مسیر گذار نظام اداری کشور به سوی حکمرانی اخلاق‌مدار و شفاف است. این ماده ظرفیت آن را دارد که با ایجاد پیوندی پایدار میان اخلاق، قانون و مدیریت، اعتماد عمومی را بازسازی و سلامت اداری را نهادینه سازد. در صورتی که دستگاه‌های اجرایی با نگاه مثبت و آینده‌نگر به این ماده بنگرند و آن را به فرصتی برای ارتقای فرهنگ سازمانی و تقویت سرمایه اجتماعی تبدیل کنند،

بنابراین، نتیجه‌گیری این پژوهش آن است که ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، علی‌رغم دشواری‌های اجرایی، در بطن خود دارای ظرفیت‌های بی‌بدیلی برای تحول دستگاه‌های اجرایی است.



## ۱-۵ راهکارهای سیاستی و تقنینی

نخستین و مهم‌ترین اقدام سیاستی برای ارتقای کارآمدی ماده (۷) و آیین‌نامه‌های مربوط به منشور اخلاق حرفه‌ای، تقویت ضمانت‌های اجرایی است. همان‌گونه که تحلیل مواد آیین‌نامه نشان داد، بسیاری از تعهدات اخلاقی، اگرچه در سطح ارزش‌های عالی تدوین شده‌اند، اما بدون پشتوانه الزام‌آور ممکن است در مرحله اجرا به سطحی نمادین فروکاسته شوند. از این رو ضروری است قانون‌گذار و سازمان اداری و استخدامی کشور، ضمانت‌های اجرایی مشخص، شفاف و متناسبی برای تخلفات اخلاقی تعریف نمایند؛ به‌گونه‌ای که عدم رعایت مفاد منشور نه تنها به‌عنوان تخلف اداری در چارچوب ماده (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری شناسایی شود، بلکه مستقیماً به محرومیت از ارتقا، محدودیت در انتصاب یا کاهش امتیازات استخدامی بینجامد. این اقدام، پیام روشن و مثبتی به بدنه اداری ارسال خواهد کرد که اخلاق حرفه‌ای صرفاً توصیه‌ای اخلاقی نیست، بلکه رکن اصلی کارآمدی و شایستگی اداری به‌شمار می‌رود.

از سوی دیگر، پیشنهاد می‌شود که آیین‌نامه به‌گونه‌ای اصلاح و تکمیل گردد که اصول اخلاقی در قالب شاخص‌های عینی، کمی و قابل سنجش درآیند. به عنوان مثال، مفاهیمی چون شفافیت، عدالت‌محوری، تکریم ارباب‌رجوع یا رعایت حقوق مردم، باید به مجموعه‌ای از شاخص‌های عملیاتی ترجمه شوند که امکان ارزیابی دقیق و مستمر را فراهم سازد. این شاخص‌ها می‌توانند در نظام ارزیابی عملکرد کارکنان و دستگاه‌ها به‌طور مستقیم لحاظ شوند و نتایج آن نیز به‌صورت سالانه در ارزیابی ملی منتشر گردد. در چنین شرایطی، رعایت اصول اخلاقی به‌طور واقعی و ملموس وارد فرآیند تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری اداری خواهد شد و از سطح شعار به سطح کنش اجرایی ارتقا خواهد یافت.

راهکار دیگر، پیوند زدن آموزش‌های تخصصی با تعهدات اخلاقی است. تجربه‌های تطبیقی نشان می‌دهد که صرفاً الزام قانونی بدون آموزش و فرهنگ‌سازی کافی نمی‌تواند نتایج پایدار ایجاد کند. بنابراین، پیشنهاد می‌شود تمامی دستگاه‌های اجرایی مکلف شوند که در کنار امضای منشور و ادای سوگند، دوره‌های آموزشی منظم در زمینه مهارت‌های اخلاقی و حرفه‌ای برگزار کنند. این آموزش‌ها باید هم شامل اصول بنیادین اخلاق اسلامی و ملی باشد و هم مهارت‌های نرم چون ارتباط مؤثر، مدیریت تعارض، کار تیمی و مسئولیت‌پذیری را پوشش دهد. چنین رویکردی باعث می‌شود که کارگزاران نظام نه تنها از منظر قانونی، بلکه از حیث توانمندی‌های فردی و حرفه‌ای نیز برای تحقق منشور تجهیز شوند.

در حوزه تقنینی، پیشنهاد می‌شود مجلس شورای اسلامی و دولت با همکاری شورای عالی اداری، اقدام به اصلاح و تکمیل قوانین موجود کنند تا منشورهای اخلاقی جایگاه الزام‌آور و راهبردی بیشتری بیابند. تصویب قوانین حمایتی در خصوص گزارشگران فساد، ایجاد سامانه‌های امن گزارش‌دهی تخلفات اخلاقی و مالی، و تعریف امتیازات مثبت برای دستگاه‌هایی که بالاترین امتیاز در پایبندی به منشور را کسب می‌کنند، می‌تواند زمینه اجرای اثربخش‌تر این آیین‌نامه را فراهم سازد. علاوه بر این، پیشنهاد می‌شود که در بودجه‌های سالانه دولت، ردیفی مشخص برای توسعه و اجرای آموزش‌ها، سامانه‌های نظارتی و پروژه‌های فرهنگ‌سازی اخلاقی در نظر گرفته شود. این اقدام نه تنها پشتیبانی مالی لازم را تأمین می‌کند، بلکه نشان‌دهنده اولویت‌گذاری حاکمیت در حوزه سلامت اداری خواهد بود.

از منظر سیاست‌گذاری کلان، پیشنهاد می‌شود کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای (موضوع ماده ۱۴ آیین‌نامه) به نهادی با اختیارات گسترده‌تر تبدیل گردد. این کارگروه می‌تواند نقش «مرکز فرماندهی اخلاق اداری» را ایفا کند و با بهره‌گیری از فناوری‌های نوین داده‌کاوی، داشبوردهای مدیریتی و سامانه‌های هوشمند پایش، گزارش‌های منظم و شفاف از عملکرد دستگاه‌ها منتشر نماید. انتشار عمومی این گزارش‌ها، رقابتی مثبت میان دستگاه‌ها ایجاد خواهد کرد و انگیزه برای رعایت اصول اخلاقی را افزایش می‌دهد. در این چارچوب، پیشنهاد می‌شود که کارگروه عالی علاوه بر دریافت گزارش از دستگاه‌ها، اختیار مداخله در موارد نقض گسترده یا مکرر منشور را نیز داشته باشد تا از طریق اقدامات اصلاحی یا پیشنهاد تغییرات ساختاری، از استمرار آسیب‌ها جلوگیری نماید.

همچنین، برای نهادینه‌سازی پایدار اخلاق حرفه‌ای، پیشنهاد می‌شود اصل «مردم‌محوری» در اجرای ماده (۷) به صورت جدی‌تر پیگیری شود. شهروندان باید امکان دسترسی شفاف و برخط به فرآیندهای اداری، گزارش‌دهی تخلفات و ارزیابی عملکرد دستگاه‌ها را داشته باشند. مشارکت واقعی مردم در پایش اجرای منشور اخلاقی، ضمن ارتقای سرمایه اجتماعی، موجب می‌شود که سلامت اداری به مطالبه‌های عمومی و ملی تبدیل گردد. در این راستا، طراحی سامانه‌های رضایت‌سنجی هوشمند و ایجاد شوراهای مشورتی مردمی می‌تواند ابزارهای مؤثر و نوآورانه‌ای برای پیوند مردم با فرآیند اجرای آیین‌نامه باشد. در مجموع، راهکارهای سیاستی و تقنینی پیشنهادی بر سه محور اصلی استوارند: نخست، تقویت ضمانت‌های اجرایی و الزام‌آوری آیین‌نامه؛ دوم، طراحی شاخص‌های عینی، آموزش‌های مستمر و نظام‌های ارزیابی شفاف؛ و سوم، ارتقای مشارکت مردم و استفاده از فناوری‌های نوین برای نظارت و پاسخگویی. تحقق این محورها موجب خواهد شد که ماده (۷) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای، از سطح یک الزام تقنینی فراتر رفته و به ابزاری کارآمد برای اصلاح ساختارها، پیگیری از فساد و ارتقای کارآمدی و اعتماد عمومی بدل گردد.

## ۲-۵. مدل سیاستی عملیاتی برای اجرای ماده (۷) و آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای

### ۱ چشم‌انداز و اصول راهنما

چشم‌انداز الگوی پیشنهادی، استقرار «حکمرانی اخلاق محور پاسخگو» است؛ جایی که منشور اخلاقی از سطح شعار فراتر رفته و به زبان مشترک تصمیم‌گیری عمومی بدل می‌شود. چهار اصل راهنما این گذار را تضمین می‌کند: نخست، الزام‌پذیری واقعی (Ethics-as-Law) با ضمانت‌های صریح؛ دوم، سنجش‌پذیری و داده‌محوری با شاخص‌های کمی و کیفی دقیق؛ سوم، مشارکت شهروندان به‌مثابه شریک نظارت و یادگیری سازمانی؛ و چهارم، پیوستگی سیاستی میان قانون، آیین‌نامه و رویه‌های منابع انسانی به‌گونه‌ای که اخلاق، بطن استخدام، ارتقا، ارزیابی عملکرد و نظام پاداش/تنبیه را شکل دهد. این اصول، محیطی مثبت، انگیزشی و عادلانه می‌سازد که در آن رعایت منشور مزیت شغلی و سازمانی ایجاد می‌کند و بی‌توجهی به آن، هزینه‌ی قابل‌پیش‌بینی دارد.

### ۲ معماری حکمرانی و نهادسازی

پیشنهاد می‌گردد که برای عبور از سطح «دستور» به مرحله‌ی «دستاوردها»، ساختار حکمرانی اخلاق اداری به‌گونه‌ای بازطراحی شود که هم روشن و هم چابک باشد. در این چارچوب، کارگروه عالی اخلاق حرفه‌ای (موضوع ماده ۱۴ آیین‌نامه) به‌عنوان «مرکز فرماندهی اخلاق اداری» ایفای نقش نماید و وظایف راهبری، هماهنگی و ارزیابی کلان را عهده‌دار گردد. همچنین پیشنهاد می‌شود یک دبیرخانه‌ی حرفه‌ای با رویکرد داده‌محور در سازمان اداری و استخدامی کشور مستقر شود تا بتواند مدیریت اطلاعات، پایش مستمر شاخص‌ها و انتشار گزارش‌های دوره‌ای را سامان دهد.

در سطح دستگاه‌های اجرایی، پیشنهاد می‌شود «کمیته اخلاق سازمانی» تشکیل گردد که ترکیب آن متشکل از نمایندگان منابع انسانی، واحد حقوقی، بخش فناوری اطلاعات و نماینده ارباب‌رجوع (از طریق اتاق‌های فکر مردمی یا شوراهای مشورتی) باشد. این کمیته موظف خواهد بود گزارش‌های منظم و مستند خود را به دبیرخانه ملی ارسال کند.

همچنین پیشنهاد می‌شود شبکه‌ای از «نمایندگان اخلاق» در واحدهای تابعه دستگاه‌ها مستقر شوند تا به‌عنوان نقطه کانونی رسیدگی به تعارض منافع، کنترل هدایای غیرمجاز، پایش رفتار حرفه‌ای و پیگیری شکایات داخلی عمل نمایند. چنین معماری نهادی می‌تواند وحدت‌رویه در سطح ملی را تضمین کرده و در عین حال انعطاف‌پذیری لازم برای شرایط خاص هر دستگاه و بخش اجرایی را نیز فراهم آورد.

### ۳ برنامه اجرایی مرحله‌بندی‌شده (کوتاه‌مدت، میان‌مدت، بلندمدت)

در افق کوتاه‌مدت (زیر یکسال)، تمرکز بر «دستاوردهای سریع با اثر بالا» است: تدوین «راهنمای تبدیل منشور به شاخص» برای همه دستگاه‌ها؛ برگزاری آیین‌های رسمی سوگند با محتوای آموزشی کوتاه و اثرگذار؛ راه‌اندازی داشبورد ملی پایش شکایات با امکان



رهگیری برخط برای مردم؛ تعریف حداقل الزام‌های تعارض منافع (اظهارنامه منافع، ثبت و اعلام هدایا، چرخش شغلی در حوزه‌های پرریسک). در میان مدت (یکسال تا سه سال)، استقرار کامل «نظام سنجش و ارزیابی اخلاق» در چرخه منابع انسانی محقق می‌شود. پیوند شاخص‌های اخلاقی با ارتقا، انتصاب و تمدید قرارداد؛ ارزیابی ۳۶۰ درجه برای پست‌های مدیریتی؛ اجباری شدن دوره‌های آموزش اخلاق تخصصی و مهارت‌های نرم برای همه سطوح؛ اجرای پایلوت «پیوست اخلاقی تصمیم» برای طرح‌های کلان. در بلندمدت (بالتر از سه سال)، بلوغ سازمانی شکل می‌گیرد: استقرار «شاخص ترکیبی سلامت اخلاقی» به‌عنوان KPI ملی در جشنواره شهید رجایی؛ انتشار عمومی گزارش‌های سالانه دستگاه‌ها؛ و ادغام کامل سامانه‌های اخلاقی با هسته‌های دولت الکترونیک (کارپوشه ایرانیان، تدارکات الکترونیکی، ارزیابی عملکرد).

#### ۴ ابزارهای حقوقی و تقنینی مکمل

برای استحکام بخشی، چند اقدام تقنینی کلیدی پیشنهاد می‌شود: نخست، «تکمیل ضمانت اجرا» فراتر از ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری، به‌نحوی که تخلف از الزامات اخلاقی مصرح در منشور، مستقلاً مشمول پیامدهای اداری مشخص (محدودیت ارتقا، تعلیق انتصاب، کسر امتیاز) شود و این پیوند در کارتابل منابع انسانی قابل رهگیری باشد. دوم، «قانون حمایت از گزارشگران» با تضمین محرمانگی، مصونیت شغلی و مشوق‌های مثبت برای گزارشگری مسئولانه. سوم، «چارچوب تعارض منافع» (اظهارنامه دوره‌ای منافع، ثبت اموال در مناصب پرریسک، قواعد درگردان، ممنوعیت هدایا بالای آستانه معین و ثبت عمومی هدایا در حوزه‌های حساس). چهارم، پیش‌بینی «الزام پیوست اخلاقی» برای سیاست‌ها و پروژه‌های کلان دستگاه‌ها شبیه پیوست‌های فرهنگی/اجتماعی، با الگوی یکنواخت ملی. این بسته تقنینی، منشور را از سطح توصیه به سطح الزام حقوقی هوشمند ارتقا می‌دهد.

#### ۵ زیرساخت دیجیتال و داده‌محور

هسته‌ی اجرایی موفقیت، «زنجیره داده» است. یک «داشبورد ملی اخلاق اداری» با API‌های استاندارد، داده‌های کلیدی را از سامانه‌های شکایات، منابع انسانی، تدارکات، بازرسی و نظرسنجی‌های ارباب‌رجوع جمع می‌کند. هر دستگاه یک «کارت امتیاز اخلاقی» دارد که در آن، نرخ رسیدگی به شکایات در مهلت قانونی، متوسط زمان پاسخ، درصد کارکنان با اظهارنامه منافع معتبر، نرخ اتمام آموزش‌ها، نسبت تصمیم‌های مستندسازی شده، و میزان رعایت تشریفات مناقصه/مزایده گزارش می‌شود. برای داده‌ها، واژه‌نامه شاخص‌ها، فرکانس ارسال (ماهانه/فصلی)، قواعد کیفیت داده و ممیزی داخلی تعریف می‌شود تا مقایسه‌پذیری بین دستگاهی عادلانه باشد. این شفافیت داده‌ای، هم به سیاست‌گذار امکان مداخله هدفمند می‌دهد و هم برای مردم نشانه‌ای ملموس از پیشرفت است.

#### ۶ ادغام عمیق در چرخه منابع انسانی

اخلاق، زمانی پایدار می‌شود که در «DNA منابع انسانی» بنشیند. بدین منظور، امضای منشور و ادای سوگند با آموزش ورودی استاندارد همراه می‌شود؛ آزمون‌های استخدامی و مصاحبه‌ها، ارزیابی شایستگی‌های اخلاقی و مهارت‌های نرم را به‌صورت ساختاریافته می‌سنجند؛ برای مدیران، ارزیابی ۳۶۰ درجه (زیرمجموعه، هم‌رده، مافوق، ارباب‌رجوع) الزامی می‌شود؛ شاخص‌های اخلاقی وزن مؤثر در ارتقا می‌گیرند؛ و برنامه‌های ارتقای شغلی با «شرط فراغت از تعارض منافع» و «تأیید آموزش‌های اخلاقی» گره می‌خورند. در کنار آن، «راهنمای طراحی کدهای اختصاصی» برای هر دستگاه (ماده ۱۰) تدوین می‌شود تا کدهای حرفه‌ای بومی شده اما هم‌راستا با منشور ملی تولید شود.

#### ۷ مشارکت مردم و پاسخگویی پیش‌دستانه

با تکیه بر ماده ۸ و ۱۱، تجربه کاربر شهروند محور بازطراحی می‌شود. سامانه‌ی شکایات با رهگیری برخط، اطلاع‌رسانی مرحله‌ای و امکان ارزیابی رضایت پس از پاسخ، حس دیده‌شدن و کنترل اجتماعی را تقویت می‌کند. هیئت‌های مشورتی مردمی سبک‌بار، هر

فصل خروجی‌های اخلاقی دستگاه را مرور و توصیه‌های بهبود ارائه می‌کنند. «گزارش‌های خوانای عمومی<sup>۱</sup>» به جای متون فنی صرف، برای جامعه منتشر می‌شود تا اعتماد عمومی با فهم‌پذیری تقویت شود.

#### ۸ شاخص‌ها و سنجه‌های کلیدی عملکرد (KPI)

تا زمانی که سنجه‌ها دقیق و به‌موقع نباشند، اراده‌های خوب به نتیجه‌های بزرگ بدل نمی‌شوند. یک «درخت شاخص» چندسطحی پیشنهاد می‌شود: در سطح ملی، «شاخص ترکیبی سلامت اخلاق اداری» که از وزن‌دهی سنجه‌های عملیاتی به‌دست می‌آید؛ در سطح دستگاه، «کارت امتیاز اخلاقی» شامل: نرخ پاسخ در مهلت قانونی به شکایات (هدف ۹۰٪ در سال نخست، ۹۵٪ در سال دوم)، متوسط زمان پاسخ (کاهش سالانه ۲۰٪)، درصد کارکنان با اظهارنامه منافع معتبر (هدف ۱۰۰٪ در سطوح مدیریتی، ۸۵٪ سایر سطوح در سال اول)، نرخ اتمام آموزش‌های اجباری (حداقل ۹۵٪)، درصد فرایندهای پریسک با کنترل‌های چهارچشمی، نرخ تصمیم‌های مستندسازی‌شده و قابل استناد، شاخص عدالت در انتصابات (تناظر شرح شغل-شایستگی)، شاخص ادراک فرهنگ اخلاقی در نظرسنجی داخلی، و شاخص اعتماد ارباب‌رجوع. تعریف فرمول، منبع داده، دوره سنجش و آستانه‌های هشدار برای هر سنجه، بخشی از پروتکل ملی شاخص‌ها خواهد بود.

#### ۹ تأمین مالی و مشوق‌ها

پایداری نیازمند پشتوانه مالی شفاف است. پیشنهاد می‌شود حداقل سهمی ثابت از اعتبارات به «برنامه اخلاق حرفه‌ای» اختصاص یابد (برای آموزش، زیرساخت داده، ممیزی داخلی و ارتباطات عمومی). در نقطه‌ی مقابل، مشوق‌های مثبت سازمانی و فردی طراحی می‌شود: امتیاز ویژه در جشنواره شهید رجایی برای دستگاه‌های برتر اخلاق؛ انتشار عمومی رتبه‌بندی اخلاقی؛ و مشوق‌های داخل‌سازمانی (پاداش مبتنی بر بهبود شاخص‌ها، فرصت‌های توسعه حرفه‌ای). این سازوکار، رفتارهای مطلوب را تقویت و حس رقابت سالم بین دستگاه‌ها را نهادینه می‌کند.

#### ۱۰ مدیریت ریسک و امنیت داده

سه ریسک اصلی باید از ابتدا مدیریت شود: «مقاومت سازمانی» با گفت‌وگوی حرفه‌ای، آموزش و نشان‌دادن منافع ملموس برای کارکنان؛ «بازی‌دادن شاخص‌ها» با ممیزی مستقل، تفکیک نقش تولیدکننده و راستی‌آزمایی داده، و استفاده از سنجه‌های مکمل؛ و «نگرانی‌های حریم خصوصی» با حداقل‌سازی داده‌های شخصی، ناشناس‌سازی در گزارش‌های عمومی و پروتکل‌های امنیتی.

#### ۱۱ پایلوت هدفمند و تعمیم سراسری

برای اطمینان از کارایی، اجرای مرحله‌ی نخست در حوزه‌های پرتعارض و پرتماس با مردم انجام می‌شود. هر پایلوت «خط مبنا» می‌گیرد، اهداف کمی می‌گذارد و برنامه‌ی بهبود سه‌ماهه تدوین می‌کند. پس از شش تا نه ماه، درس‌آموخته‌ها مدون و در «راهنمای تعمیم» انعکاس می‌یابد. این رهیافت آزمون‌وسنجش، ریسک‌های پیاده‌سازی را کاهش و شانس موفقیت سراسری را افزایش می‌دهد.

#### ۱۲ چرخه‌ی حادثه اخلاقی و پیوست اخلاقی تصمیم

چرخه‌ی مدیریت رخدادهای اخلاقی در واقع سازوکاری مرحله‌به‌مرحله برای برخورد نظام‌مند با هر نوع مسئله یا شکایت اخلاقی در دستگاه‌های اجرایی است. این چرخه می‌تواند به‌صورت زیر عمل کند:

- گزارش‌دهی: هرگونه مسئله اخلاقی (چه توسط کارکنان و چه توسط مردم) از طریق سامانه یا کانال‌های مشخص گزارش می‌شود.
- ثبت و دسته‌بندی: گزارش ثبت شده و بر اساس نوع، اهمیت و فوریت آن طبقه‌بندی می‌گردد.
- رسیدگی بی‌طرفانه: کمیته یا مرجع مستقلی موظف می‌شود ظرف مدت معین (مثلاً ۳۰ روز) موضوع را بررسی کند.
- اقدام اصلاحی یا انضباطی: بر اساس نتیجه بررسی، یا خطا اصلاح می‌شود (مثلاً اصلاح فرایند یا رفع تعارض منافع)، یا در صورت تخلف، اقدامات انضباطی و قانونی اعمال می‌گردد.



- **باز خورد به گزارشگر:** فرد یا نهادی که گزارش را داده، مطلع می‌شود که موضوع بررسی و نتیجه‌گیری شده است.
- **یادگیری سازمانی:** تجربه و درس‌های به‌دست‌آمده در قالب اصلاح رویه‌ها، آموزش کارکنان و بازنگری در مقررات به سازمان منتقل می‌شود.
- به این ترتیب، هر رخداد اخلاقی نه تنها حل و فصل می‌شود، بلکه به فرصتی برای یادگیری و ارتقای کل سیستم اداری تبدیل خواهد شد.
- در سطح کلان‌تر، پیشنهاد می‌گردد پیوست اخلاقی برای تصمیمات مهم اداری و حکمرانی الزامی شود. یعنی پیش از تصویب هر سیاست یا برنامه، این مراحل طی گردد:
- شناسایی ذی‌نفعان و بررسی تأثیر تصمیم بر حقوق آنان،
- ارزیابی ریسک‌های اخلاقی احتمالی (مثل تعارض منافع یا تبعیض)،
- پیش‌بینی راهکارهای پیشگیرانه،
- تعیین شاخص‌هایی برای پایش پیامدهای اخلاقی پس از اجرا.
- این دو ابزار (چرخه‌ی مدیریت رخداد + پیوست اخلاقی) سبب می‌شوند که نظام اداری از حالت واکنشی صرف، به سمت مدیریت پیش‌دستانه و آینده‌نگر اخلاقی حرکت کند؛ یعنی قبل از بروز بحران، پیشگیری و بعد از وقوع، اصلاح و یادگیری صورت گیرد.

### ۱۳ انتشار و پاسخگویی عمومی

نتیجه‌ی نهایی باید برای جامعه قابل مشاهده باشد؛ بنابراین هر دستگاه، سالانه «گزارش اخلاق و پاسخگویی» منتشر می‌کند: پیشرفت نسبت به اهداف، چالش‌ها، برنامه‌ی اصلاحی و نمونه‌های موفق بهبود تجربه شهروند. دبیرخانه‌ی ملی، گزارش تجمیعی را با رتبه‌بندی و تحلیل روندها منتشر می‌کند. این شفافیت امیدبخش، اعتماد عمومی را تقویت و سرمایه اجتماعی را بازتولید می‌کند.

### جمع‌بندی اجرایی

این مدل، اخلاق حرفه‌ای را به سه زبان ترجمه می‌کند: زبان قانون (الزام و ضمانت اجرا)، زبان مدیریت (شاخص، فرایند و پاسخگویی)، و زبان جامعه (شفافیت و مشارکت). با این سه‌گانه، ماده (۷) و آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای از متن به میدان می‌آیند: رفتار مدیر و کارمند را جهت می‌دهند، کیفیت خدمات عمومی را ارتقا می‌دهند، و اعتماد اجتماعی را باز می‌سازند. نقطه‌ی شروع، اراده‌ی اجرایی روشن و برنامه‌ی مرحله‌بندی شده است؛ نقطه‌ی اوج، پیوند منطقی بین «پایبندی اخلاقی» و «پیشرفت حرفه‌ای» برای افراد و «اعتبار عمومی» برای سازمان‌ها. با چنین رویکردی، منشور اخلاقی به سرمایه‌ای زنده، جریان‌ساز و ثمربخش برای حکمرانی خوب در جمهوری اسلامی ایران تبدیل می‌شود.

## جدول ۲. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش نظارتی اجرای ماده (۷) و آیین‌نامه اخلاق حرفه‌ای

ردیف	نوع توصیه	توصیه سیاستی	دستگاه متولی	دستگاه معین	زمان‌بندی اجرا
۱	اصلاح	ایجاد ضمانت اجرایی مستقیم برای تخلف از منشور اخلاقی فراتر از ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری (مانند محرومیت از ارتقا).	مجلس شورای اسلامی / هیئت وزیران	سازمان اداری و استخدامی کشور، قوه قضائیه	میان‌مدت
۲	اصلاح	طراحی و ابلاغ شاخص‌های عملکردی عینی و کمی برای ارزیابی میزان پایبندی کارکنان به اصول اخلاقی (ماده ۱۳ آیین‌نامه).	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان برنامه و بودجه کشور، دستگاه‌های اجرایی	کوتاه‌مدت
۳	تداوم	تأسیس و فعال‌سازی دبیرخانه داده‌محور برای "گروه عالی اخلاقی حرفه‌ای" (ماده ۱۴) با پایش برخط و انتشار گزارش شفافیت	سازمان اداری و استخدامی کشور	معاونت حقوقی ریاست جمهوری، وزارت دادگستری	کوتاه‌مدت
۴	تداوم	الزام به اجرای دوره‌های آموزش مستمر مهارت‌های اخلاقی و نرم به عنوان شرط احراز شایستگی و ارتقا.	سازمان اداری و استخدامی کشور	دستگاه‌های اجرایی، سازمان مدیریت صنعتی	تداومی
۵	اصلاح	گنجانیدن شاخص‌های آیین‌نامه اخلاقی در قانون حمایت از گزارشگران فساد و تخلفات اخلاقی برای تضمین محرمانگی، امنیت شغلی و مشوق‌های قانونی.	مجلس شورای اسلامی	قوه قضائیه، وزارت اطلاعات، سازمان بازرسی کل کشور	بلندمدت
۶	اصلاح	ادغام کامل شاخص‌های اخلاقی در الگوی تعالی سازمانی (جایزه ملی تعالی سازمانی) با وزندهی بالا به سلامت فرآیندها و پاسخگویی.	سازمان مدیریت صنعتی	سازمان اداری و استخدامی کشور، دستگاه‌های اجرایی	میان‌مدت
۷	اصلاح	طراحی و اجرای نظام «پیوست اخلاقی تصمیم» برای طرح‌ها و سیاست‌های کلان دستگاه‌ها با هدف ارزیابی ریسک‌های اخلاقی پیش از اجرا.	هیئت وزیران / سازمان اداری و استخدامی کشور	دستگاه‌های اجرایی، معاونت حقوقی ریاست جمهوری	بلندمدت



- [1] Syadiyah, K., Putri, S. A. N., & Hayat, H. (2024). The role of public administration ethics in realizing clean and transparent governance. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, 12(2), 116-124.
- [۲] غمامی، سیدمحمد مهدی. (۱۴۰۳). تحول و تحقق اخلاق حرفه‌ای در نظام حقوقی ایران. *حقوق اداری*, ۱۱(۳۹), ۳۳-۵۲.
- [۳] صادقی، حجت‌الله. (۱۳۹۸). ریاضیات مالی به‌مثابه مطالعه‌ای بین‌رشته‌ای: رویکرد نگاشت دانش. *چهارمین کنفرانس ریاضیات مالی و کاربردها*. دانشگاه یزد.
- [4] Noyons, E. C., Moed, H. F., & Luwel, M. (1999). Combining mapping and citation analysis for evaluative bibliometric purposes: A bibliometric study. *Journal of the American Society for Information Science*, 50(2), 115-131.
- [5] Börner, K., Chen, C., & Boyack, K. W. (2003). Visualizing knowledge domains. *Annual Review of Information Science and Technology*, 37(1), 179-255.
- [6] Foote, D. (2003). The question of ethical hypocrisy in human resource management in the UK and Irish charity sectors. *Journal of Business Ethics*, 34, 25-38.
- [7] Comer, D. R., & Sekerka, L. E. (2018). Keep calm and carry on (ethically): Durable moral courage in the workplace. *Human Resource Management Review*, 28(2), 116-130.
- [8] Fernando, M., & Bandara, R. (2020). Towards virtuous and ethical organisational performance in the context of corruption: A case study in the public sector. *Public Administration and Development*, 40(3), 196-204.
- [۹] صانعی، مهدی، یاری، مریم. (۱۳۹۳). تحلیل مؤلفه‌های اصول اخلاق حرفه‌ای مدیران در حوزه مدیریت منابع انسانی. *نشریه اخلاق در علوم و فناوری*, ۹(۱).
- [۱۰] شاهسواری، زینب، پورعزت، علی‌اصغر. (۱۳۹۹). واکاوی جلوه‌های اخلاق اسلامی در سازمان: پژوهشی مبتنی بر تحلیل مضمون در نهج‌البلاغه. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*, ۳(۲).
- [۱۱] نظری‌نژاد، محمدرضا، اسفندیاری‌فر، خشایار. (۱۳۹۵). بررسی تطبیقی کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد مالی و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. *پژوهشنامه حقوق کیفری*, ۱۳(۱).
- [12] United Nations, United Nations Convention against Corruption, Available from: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/uncac.html>
- [13] United Nations, [https://www.un.org/management/sites/www.un.org.management/files/cod\\_brochure\\_en\\_letter\\_blank.pdf](https://www.un.org/management/sites/www.un.org.management/files/cod_brochure_en_letter_blank.pdf)
- [14] Code of conduct for all businesses operating at the Esquimalt Graving Dock. <https://www.canada.ca/en/public-services-procurement/services/infrastructure-buildings/bridges-docks-dams/esquimalt-graving-dock/code-conduct.html>
- [۱۵] شیروانی، علی، کرد فیروزجایی، یارعلی، روزبه، محمدرسول. (۱۳۹۴). بررسی غایت اخلاق از دیدگاه ابن سینا. *فصلنامه آیین حکمت*, ۲۴(۲).
- [۱۶] مهدوی کنی، محمدرضا. (۱۳۸۹). نقطه‌های آغاز در اخلاق عملی. تهران، دفتر نشر فرهنگ اسلامی.
- [17] Kaptein, M. (2011). Understanding unethical behavior by unraveling ethical culture. *Human Relations*, 64(6), 843-869.
- [18] Higgs-Kleyn, N., & Kapeliansis, D. (1999). The role of professional codes in regarding ethical conduct. *Journal of Business Ethics*, 19, 363-374.
- [19] Sims, R. L., & Keon, T. L. (1999). Determinants of ethical decision making: The relationship of the perceived organizational environment. *Journal of Business Ethics*, 19, 393-401.
- [20] Lere, J. C., & Gaumnitz, B. R. (2003). The impact of codes of ethics on decision making: Some insights from information economics. *Journal of Business Ethics*, 48, 365-379.
- [21] Cressey, D. R., & Moore, C. A. (1983). Managerial values and corporate codes of ethics. *California Management Review*, 25(4), 53-77.
- [22] Sims, R. R., & Brinkmann, J. (2003). Enron ethics (or: culture matters more than codes). *Journal of Business Ethics*, 45, 243-256.
- [23] Stevens, B. (1999). Communicating ethical values: A study of employee perceptions. *Journal of Business*

Ethics, 20, 113-120.

[24] Kolk, A., & Extercatte, C. (2005). KPMG international survey of corporate responsibility reporting 2005. KPMG Global Sustainability Services.

[25] Erwin, P. M. (2011). Corporate codes of conduct: The effects of code content and quality on ethical performance. *Journal of Business Ethics*, 99, 535-548.

[۲۶] پورعزت، علی اصغر، ایمانی، حسین، عبدالله‌زاده، امیرحسین. (۱۳۹۹). اخلاق حرفه‌ای فراگرد تدوین منشور اخلاقی در سازمان‌ها. تهران، انتشارات قلم نوآور.

[27] Cressey, D. R., & Moore, C. A. (1983). Managerial values and corporate codes of ethics. *California Management Review*, 25(4), 53-77.

[28] Laczniak, E. R., Laczniak, G. R., & Murphy, P. E. (1985). Marketing ethics: Guidelines for managers.

[29] Adams, J. S., Tashchian, A., & Shore, T. H. (2001). Codes of ethics as signals for ethical behavior. *Journal of Business Ethics*, 29, 199-211.

[۳۰] طبری، مجتبی، محمدی، حامد، عرب، حسین. (۱۳۹۹). سنجش وضعیت و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر نهادینه شدن اخلاق اداری. *مجله مدیریت توسعه و تحول*، ۴۲.

[31] Syadiyah, K., Putri, S. A. N., & Hayat, H. (2024). The role of public administration ethics in realizing clean and transparent governance. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara (JUAN)*, 12(2), 116-124.

[32] Benavides, A. D., & Dicke, L. A. (2016). Upholding ethical conduct in public professional organizations: An assessment of ICMA's code of ethics. *Global Virtue Ethics Review*, 7(2), 34.

[33] Deo, S. (2017). From professionalism to regulation and back again. In *Handbook of Primary Care Ethics* (pp. 401-410). CRC Press.

[۳۴] سعیدی، معصومه‌سادات، سیفی، محمد، ناطقی، فائزه. (۱۳۹۹). شناسایی ابعاد و مؤلفه‌های اخلاق حرفه‌ای در سازمان. *اخلاق در علوم و فناوری*، ۱۵(۴)، ۱۳۷-۱۳۱.

[۳۵] فیاضی، بی‌بی مرجان، حق شناس گرگابی، محمد. (۱۳۹۶). شناسایی راهبردهای توانمندسازی نمایندگان مجلس شورای اسلامی ایران. ۱-۳۴، ۹(۱)، ۳۴-۱.

[۳۶] مقیمی، سیدمحمد، غفاری، رحمن. (۱۳۹۵). اخلاق در دولت: آگزیوماتیزه کردن اخلاق در سازمان‌های دولتی. *پژوهش‌های مدیریت عمومی*، ۳۳(۹)، ۳۵-۵۹.

[۳۷] مکوندی، فواد، مرسلی، سیده کلثوم. (۱۴۰۳). استلزامات اخلاق اداری از منظر اسلام. *اخلاق در علوم و فناوری*، ۱۹(۷)، ۲۳۸-۲۴۴.

[38] Nasution, H., Ahmed Shihab, S., Al-Hawary, S. I. S., Pallathadka, H., Al-Salami, A. A. A., Van, L.,... & Muda, I. (2023). Values, accountability and trust among Muslim staff in Islamic organisations. *HTS Theologiese Studies/Theological Studies*, 79(1), 8272.

[39] Zimdahl, R. L. (2023). Commentary: Institutionalizing Agricultural Ethics. *Asian Journal of Agriculture and Development*, 20(2), 103-108.

[40] Rutgers, M. R. (2010). The oath of office as public value guardian. *The American Review of Public Administration*, 40(4), 428-444.

[41] Gramma, R. (2024). Ethics institutionalization in healthcare facilities in the Republic of Moldova. *One Health and Risk Management*, (4), 45-53.

[42] Radouche, T. (2014). Strategies of Professional Ethics and Communal Governance. *Public Administration Research*, 3(2), 76.

[43] Thompson, D. F. (2004). The Institutional Turn in Professional Ethics. In *Restoring Responsibility: Ethics in Government, Business, and Healthcare* (pp. 267-277). chapter, Cambridge: Cambridge University Press.

[44] Singhapakdi, A., Sirgy, M. J., Lee, D. J., & Vitell, S. J. (2010). The effects of ethics institutionalization on marketing managers: The mediating role of implicit institutionalization and the moderating role of socialization. *Journal of Macromarketing*, 30(1), 77-92.

[45] Jian-ye, Q. (2011). Combat Corruption and Uphold Integrity by Promoting Administrative Ethics.

[46] Xiu-Xiang, Y. (1999). Supervision Effect of Administrative Ethics on Controlling Corruption of Officials.

[47] Vyas-Doorgapersad, S. (2022). Organisational ethics management to combat corruption in the South African public sector.





#### گزیده سیاستی

تدوین و اجرای دستورالعمل‌های اخلاقی و رفتاری، ابزار کلیدی ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد است. بازنگری محتوایی و تقویت سازوکارهای اجرایی، شرط افزایش کارآمدی و ارتقای اعتماد عمومی به نظام اداری و عملکرد دولت به شمار می‌آید.



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)