

شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:
۲۱۴۵۸

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری

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

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

تهیه و تدوین کنندگان: نیلوفر مظفری، حسین جمور (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

مدیر مطالعه: حسین جمور

ناظران علمی: مهدی عبدالحمید، حسین اصلی‌پور

ناظر علمی خارج از مرکز: محمود حکمت‌نیا (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، حبیب رودساز (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی)، محمدمین کیخای فرزانه (رئیس مرکز سلامت اداری سازمان بازرسی کشور)، هادی خان محمدی (عضو هیئت علمی دانشگاه علامه طباطبایی)، جواد معدنی (عضو هیئت علمی دانشگاه محقق اردبیلی)، مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)، فتاح آقازاده (مدیر دفتر تعالی فرهنگ سازمانی سازمان اداری و استخدامی کشور)، یحیی مرتب (پژوهشگر ارشد مرکز پژوهش‌های مجلس)، مهدی یخچالی (کارشناس ارشد سازمان اداری و استخدامی کشور)، سعید هراسانی (پژوهشگر ارشد مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی)، داود حسینی هاشم‌زاده (مدرس دانشگاه و پژوهشگر حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)، حسن محدثی (مدرس دانشگاه و پژوهشگر حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)، سید محمود رضایی جواهریان (پژوهشگر حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)، محمد واثقی (مدرس دانشگاه و پژوهشگر حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)، علی تقی‌نژاد (مدرس دانشگاه و پژوهشگر حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)، معصومه محمودیان (پژوهشگر حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)، وحید کشفی‌نیا (هیئت علمی مرکز پژوهش‌های مجلس و حوزه مطالعات سلامت اداری و مقابله با فساد)

اظهار نظر کننده: محمد صالحی (دفتر مطالعات حقوقی)

صفحه آرا: ساجده زارع مرزی

ویراستار ادبی: اکرم وحدانی‌فر

واژه‌های کلیدی:

۱. فساد

۲. سلامت اداری

۳. شاخص‌های سنجش سلامت اداری و فساد



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۴/۵/۱

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۲/۱۲

به نام خدا

فهرست مطالب

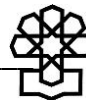
۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۴	۱. مقدمه
۵	۲. پیشینه
۵	۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز
۶	۲-۲. سوابق تقنینی
۸	۳. روش جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها
۱۰	۴. یافته‌ها
۱۰	۴-۱. تحلیل و اولویت‌بندی شاخص‌های سنجش سلامت اداری
۱۴	۱-۴-۱. تحلیل ناحیه اول شاخص‌های سنجش سلامت اداری (شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام)
۱۵	۲-۴-۱. تحلیل ناحیه دوم شاخص‌های سنجش سلامت اداری (شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز)
۱۶	۳-۴-۱. تحلیل ناحیه سوم شاخص‌های سنجش سلامت اداری (شاخص‌های زودبازده و مداخلات نرم و فرصت‌های تحول‌آفرین کوتاه‌مدت)
۱۷	۴-۴-۱. تحلیل ناحیه چهارم شاخص‌های سنجش سلامت اداری: غربالگری شاخص‌های فاقد اولویت و چالش‌های سنجش انتزاعی
۱۸	۲-۴. تحلیل و اولویت‌بندی شاخص‌های سنجش فساد اداری
۲۲	۱-۴-۲. تحلیل ناحیه اول شاخص‌های سنجش فساد اداری (شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام)
۲۳	۲-۴-۲. تحلیل ناحیه دوم شاخص‌های سنجش فساد اداری (شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز)
۲۴	۳-۴-۲. تحلیل ناحیه سوم شاخص‌های سنجش فساد اداری (شاخص‌های زودبازده و مداخلات نرم و فرصت‌های تحول‌آفرین کوتاه‌مدت)
۲۵	۴-۴-۲. تحلیل ناحیه چهارم شاخص‌های سنجش فساد اداری: غربالگری شاخص‌های فاقد اولویت و چالش‌های سنجش انتزاعی
۲۷	۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۲۹	منابع و مأخذ

فهرست شکل‌ها

۹	شکل ۱. ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا و نواحی چهارگانه اولویت‌بندی شاخص‌ها
۱۸	شکل ۲. ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا و پراکندگی فضایی شاخص‌های سنجش سلامت اداری در نواحی چهارگانه
۲۷	شکل ۳. ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا و پراکندگی فضایی شاخص‌های سنجش فساد اداری در نواحی چهارگانه

فهرست جداول

۵	جدول ۱. تحلیل پیشینه پژوهشی
۶	جدول ۲. مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با فساد اداری
۱۱	جدول ۳. ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا و تعیین جایگاه راهبردی شاخص‌های سنجش سلامت اداری به تفکیک ابعاد
۱۹	جدول ۴. ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا و تعیین جایگاه راهبردی شاخص‌های سنجش فساد اداری به تفکیک ابعاد
۲۸	جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی/ نظارتی



شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری

Doi: [10.22034/mrc.report.21458](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21458)

چکیده

دستیابی به حکمرانی متعالی و ارتقای سلامت نظام اداری در ایران، نیازمند گذار از رویکردهای سنتی و ادراکی به استقرار نظام‌های سنجش عینی و داده‌محور است. پژوهش حاضر با هدف طراحی و اعتبارسنجی الگوی ملی سنجش فساد و سلامت اداری و با بهره‌گیری از رویکرد آمیخته (کیفی - کمی) انجام پذیرفت. در گام نخست، با مطالعه تطبیقی شانزده مدل معتبر بین‌المللی، ابعاد نظری موضوع واکاوی شد. در فاز دوم، به‌منظور بومی‌سازی و غربالگری شاخص‌ها، از روش پنل خبرگان با مشارکت جمعی از متخصصان برجسته حوزه خط‌مشی‌گذاری و نظارت استفاده گردید و داده‌ها براساس تکنیک «ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا» تحلیل شدند.

یافته‌های پژوهش نشان‌دهنده شکل‌گیری اجماع نخبگانی بر لزوم تغییر پارادایم از سنجش مبتنی بر ادراک به سنجش مبتنی بر شواهد مثبتی است. تحلیل ماتریس با دو بُعد اهمیت و قابلیت اجرا به شناسایی چهار دسته شاخص منجر شد که در آن، شاخص‌های طلایی (نظیر شفافیت مناقصات در سامانه ستاد و الکترونیکی‌سازی صدور مجوزها) به‌دلیل برخورداری هم‌زمان از اهمیت راهبردی و قابلیت اجرای بالا، به‌عنوان هسته اصلی مدل معرفی شدند. همچنین شاخص‌های ساختاری نظیر استقلال نهادهای نظارتی به‌عنوان چالش‌های راهبردی و شاخص‌های آموزشی به‌عنوان راهبردهای سریع طبقه‌بندی گردیدند. خروجی نهایی، مدلی عملیاتی است که با تأکید بر هوشمندسازی نظارت و شفافیت ساختاری، نقشه‌راهی منسجم را در سطوح تقنینی، نظارتی و اجرایی برای کاهش فساد و بازسازی اعتماد عمومی ارائه می‌دهد.

خلاصه مدیریتی

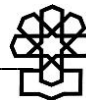
بیان / شرح مسئله

دستیابی به الگوی حکمرانی متعالی و تحقق اهداف توسعه پایدار در کشور، همواره مستلزم پایش مستمر و تقویت بنیان‌های سلامت اداری بوده است. نظام قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری کشور با درک عمیق از این ضرورت، در اسناد بالادستی و قوانین همچون ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، بر لزوم استقرار سازوکارهای سنجش‌پذیر و علمی تأکید ورزیده است. در واقع، وجود اراده سیاسی و زمینه‌های قانونی مناسب در کشور، فرصتی مغتنم را فراهم آورده است تا با گذار از رویکردهای سنتی، بتوان به سمت استقرار یک نظام ملی و هوشمند سنجش سلامت اداری حرکت کرد. این نظام سنجش به‌عنوان ابزاری برای رصد وضعیت موجود و همچنین داشبورد مدیریتی کارآمد، می‌تواند یاری‌گر خط‌مشی‌گذاران در هدایت منابع به سمت اولویت‌های راهبردی و تقویت اعتماد عمومی به‌عنوان سرمایه اجتماعی نظام باشد.

در همین راستا، فاز نخست از سلسله گزارش‌های تهیه شده در این قلمرو زمانی با مطالعه تطبیقی و بهره‌گیری از تجربیات جهانی، مدل‌های بین‌المللی (نظیر WGI، CPI و V-Dem) را شناسایی و تحلیل کرده است. این ذخیره دانشی نشان می‌دهد که دانش بشری در حوزه سنجش سلامت اداری به بلوغ قابل توجهی رسیده و مدل‌هایی برای پایش ابعاد ادراکی، تجربی و ساختاری توسعه یافته است. اکنون، با تکیه بر این پشتوانه نظری، فرصت آن فراهم آمده است تا با رویکردی بومی‌سازی شده و متناسب با اقتضات فرهنگی، حقوقی و اجرایی کشور، مدلی اختصاصی و تراز برای نظام اداری ایران طراحی گردد. بهره‌گیری هوشمندانه از این تجربیات، ضمن صرفه‌جویی در زمان و هزینه آزمون و خطا، مسیر دستیابی به شاخص‌های استاندارد و قابل دفاع را هموار می‌سازد.

براین اساس، مسئله اصلی در فاز دوم این پژوهش (موضوع گزارش حاضر)، عملیاتی‌سازی و تطبیق‌دهی دستاوردهای نظری با واقعیت‌های میدانی کشور است. هدف آن است که با بهره‌گیری از خرد جمعی و تخصص خبرگان، شاخص‌های استخراج شده غربالگری، و به مجموعه‌ای منسجم، سنجش‌پذیر و کاربردی تبدیل شوند. این فرایند به‌معنای انتخاب شاخص‌ها و هم‌افزایی دانش جهانی با حکمت مدیریتی بومی است تا اطمینان حاصل شود که مدل نهایی، توانایی بازتاب دستاوردها و نقاط قوت نظام اداری موجود را دارد و مسیر بهبود و پیشرفت مستمر را ترسیم می‌نماید.

بنابراین، پژوهش در پی آن است تا با تدوین و اعتبارسنجی الگوی ملی سنجش سلامت اداری، زیرساختی علمی را برای تصمیم‌سازی‌های کلان کشور فراهم آورد. استقرار چنین الگویی به نهادهای حاکمیتی امکان می‌دهد تا با در دست داشتن معیارهای دقیق و کمی، میزان پیشرفت برنامه‌های ارتقای سلامت اداری را پایش کنند و با اطمینان بیشتری در مسیر تحقق چشم‌اندازهای توسعه‌ای کشور گام بردارند.



نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

تحلیل دیدگاه‌های خبرگان در فاز دوم، حکایت از شکل‌گیری وفاق نخبگانی پیرامون ضرورت گذار از الگوهای تک‌بعدی به سمت نظام سنجش ترکیبی و بومی دارد. یافته‌های حاصل از ارزیابی ماتریسی شاخص‌ها نشان می‌دهد که جامعه تخصصی کشور، تفکیک میان «سنجش فساد» و «سنجش سلامت اداری» را ضرورتی راهبردی می‌داند. براین اساس، خبرگان بر این باورند که تمرکز صرف بر شاخص‌های آسیب‌شناسانه نظیر «تجربه رشوه» یا «سوءاستفاده از مقام» اگرچه لازم است، کافی نیست و باید با شاخص‌های ایجابی و پیشگیرانه نظیر «شفافیت فرایندها»، «مدیریت تعارض منافع» و «حمایت از گزارشگران فساد» تکمیل گردد. این رویکرد دوگانه، ظرفیت نظام اداری را برای حرکت از شناسایی تخلف به سمت پیشگیری و ارتقای سلامت سیستمی افزایش می‌دهد.

یافته دیگر این مرحله، شناسایی شکاف میان «اهمیت راهبردی» و «قابلیت اجرایی» در برخی از شاخص‌هاست که نقشه‌ای برای اولویت‌بندی اقدامات خط‌مشی‌گذاری فراهم می‌آورد. تحلیل داده‌ها نشان می‌دهد که شاخص‌هایی همچون شفافیت در مناقصات الکترونیکی و کاهش بوروکراسی زائد، هم از نظر اهمیت و هم از نظر قابلیت اجرا در ناحیه طلایی قرار دارند و می‌توانند به عنوان هسته اولیه و زودبازده نظام سنجش ملی بهره‌برداری شوند. در مقابل، شاخص‌های پیچیده‌تری نظیر «سنجش نفوذ پنهان نخبگان» یا «تأمین مالی سیاسی»، با وجود اهمیت، به بسترسازی‌های حقوقی و اطلاعاتی بیشتری نیازمندند. این تفکیک هوشمندانه به سیاستگذار اجازه می‌دهد تا برنامه‌ای مرحله‌بندی شده را طراحی کند که در آن، ضمن کسب دستاوردهای ملموس در کوتاه‌مدت، زیرساخت‌های لازم برای رصد شاخص‌های عمیق‌تر در میان‌مدت فراهم گردد.

علاوه بر این، تأکید خبرگان بر بومی‌سازی شاخص‌های فرهنگی و ساختاری، از دیگر نکات است. نتایج نشان می‌دهد که در بستر نظام اداری ایران، حساسیت درباره مؤلفه‌هایی همچون خویشاوندسالاری در انتصابات و عدالت در ارائه خدمات عمومی بالاست و این شاخص‌ها وزن قابل توجهی در شکل‌دهی به اعتماد عمومی ایفا می‌کنند. این یافته مؤید آن است که مدل ملی سنجش باید فراتر از معیارهای استاندارد مالی و اقتصادی حرکت کند و با دقت نظر در مناسبات اجتماعی و فرهنگی، شاخص‌هایی را رصد نماید که مستقیماً بر ادراک عدالت و رضایت‌مندی شهروندان تأثیرگذارند.

درنهایت، جمع‌بندی دیدگاه‌های خبرگان این نوید را می‌دهد که ظرفیت دانشی و تجربی لازم برای استقرار یک سامانه هوشمند و داده‌محور در کشور فراهم آمده است. استقبال نخبگان از شاخص‌های مبتنی بر فناوری و دولت الکترونیک نشان می‌دهد که می‌توان با تکیه بر داده‌های ثبتي و فرایندهای دیجیتال، سهم خطای انسانی و اعمال سلیقه در سنجش‌ها را به حداقل رساند. این اجماع تخصصی، پشتوانه‌ای محکم برای نهادهای حاکمیتی است تا با اطمینان خاطر، استقرار نظام ملی سنجش سلامت اداری را به عنوان ابزار مدیریتی در دستور کار قرار دهند و از نتایج آن برای ارتقای شفافیت، کارآمدی و سرمایه اجتماعی نظام بهره‌مند گردند.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا خط‌مشی

با هدف تقویت شفافیت، ارتقای پاسخ‌گویی و ایجاد زیرساخت‌های نظارتی و قانونی مستحکم‌تر، به‌منظور تسهیل مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری این پیشنهادها ارائه می‌شود.

- **تغییر پارادایم از نظارت پسینی به نظارت پیشگیرانه هوشمند:** استفاده از داشبوردهای مدیریتی حاصل از این مدل برای شناسایی نقاط حساس و تمرکز بازرسی‌ها بر گلوگاه‌هایی که نمرات پایین‌تری در سنجش ملی کسب کرده‌اند.

- **استقرار حسابرسی عملکرد:** گذار از حسابرسی صرفاً رعایت (قانون) به حسابرسی عملکرد با محوریت شاخص‌های شکاف اجرا که در ناحیه دوم ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا شناسایی شده‌اند.

- **رتبه‌بندی اعتباری دستگاه‌ها:** ایجاد نظام رتبه‌بندی سالیانه سلامت اداری برای دستگاه‌های اجرایی و انتشار عمومی گزارش‌های تطبیقی توسط نهادهای نظارتی به‌منظور تحریک رقابت مثبت سازمانی و پاسخ‌گویی به افکار عمومی.

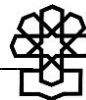
- **ضرورت افکارسنجی خدمت‌گیرندگان مبتنی بر شاخص‌های پیشرو.**

۱. مقدمه

طراحی و استقرار نظام‌های سنجش در حوزه حکمرانی، نقطه تلاقی دانش نظری، تجربه اجرایی و قضاوت حرفه‌ای خبرگان است. این اهمیت در حوزه فساد و سلامت اداری دوچندان می‌شود؛ زیرا آنچه سنجیده می‌شود، نه فقط متغیر فنی یا اداری، بلکه کیفیت روابط قدرت، شیوه تخصیص منابع عمومی و میزان پایبندی نظام اداری به ارزش‌های عدالت، شفافیت و پاسخ‌گویی است. از این رو، شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری، در عمل به ابزارهای جهت‌دهنده خط‌مشی عمومی تبدیل می‌شوند که می‌توانند اولویت‌های حکمرانی را بازتعریف کنند و رفتار نهادها را تحت تأثیر قرار دهند.

فاز دوم این گزارش بر این پیش‌فرض استوار است که هیچ شاخصی، فارغ از زمینه نهادی و اجتماعی، واجد معنا و اعتبار نیست. تجربه جهانی نشان می‌دهد که شاخص‌های بین‌المللی، هرچند از انسجام روش‌شناختی و قابلیت مقایسه برخوردارند، فقط زمانی می‌توانند به تصمیم‌سازی ملی یاری رسانند که از مسیر بومی‌سازی مفهومی و عملیاتی عبور کرده باشند. به همین دلیل، این فاز به‌جای افزودن شاخص‌های جدید یا بازتولید الگوهای موجود، بر پالایش، بازوزن‌دهی و تطبیق شاخص‌ها با منطق حکمرانی و واقعیت‌های اجرایی ایران تمرکز دارد.

در این چارچوب، تمایز تحلیلی میان «شاخص‌های سنجش فساد» و «شاخص‌های سنجش سلامت اداری» به‌عنوان انتخابی آگاهانه و راهبردی مدنظر قرار گرفته است. شاخص‌های سنجش فساد عمدتاً بر نمودهای رفتاری، تجربی و ادراکی فساد متمرکزند، درحالی‌که شاخص‌های سلامت اداری ناظر بر کیفیت قواعد، فرایندها، ظرفیت‌ها و سازوکارهای پیشگیرانه نظام اداری‌اند. ترکیب این دو دسته شاخص، امکان گذار از نگاه صرفاً آسیب‌محور به رویکردی اصلاح‌محور و



آینده‌نگر را فراهم می‌سازد؛ رویکردی که در آن سنجش، نه ابزار مچ‌گیری، بلکه زیرساخت یادگیری نهادی و بهبود مستمر تلقی می‌شود.

روش‌شناسی این فاز بر اتکای نظام‌مند به نظر خبرگان استوار است، نه جایگزین داده‌های عینی، بلکه به‌مثابه سازوکاری برای داوری حرفه‌ای درباره اهمیت، قابلیت اجرا و تناسب شاخص‌ها با شرایط واقعی کشور به شمار می‌رود. ارزیابی شاخص‌ها از منظر خبرگان دانشگاهی و اجرایی، امکان تشخیص فاصله میان «آنچه باید سنجیده شود» و «آنچه می‌توان سنجید» را فراهم آورده و مبنایی واقع‌گرایانه برای طراحی نظام سنجش مرحله‌بندی شده ایجاد کرده است. در این رویکرد، اجماع نسبی خبرگان نه فقط نشانه اعتبار علمی شاخص‌ها، بلکه ضامن پذیرش نهادی و قابلیت استفاده سیاستی آنها محسوب می‌شود.

براین اساس، فاز دوم گزارش حاضر تلاشی برای تبدیل مجموعه‌ای گسترده از شاخص‌های نظری و تطبیقی به چارچوب ملی منسجم، معتبر و قابل بهره‌برداری در فرایندهای خط‌مشی‌گذاری، نظارت و ارزیابی عملکرد است. خروجی این فاز، نه شاخص انتزاعی یا رتبه‌بندی نمادین، بلکه زیربنایی تحلیلی برای استقرار نظام سنجش فساد و سلامت اداری است که بتواند به‌طور تدریجی، هوشمند و داده‌محور، در خدمت ارتقای کیفیت حکمرانی و تقویت اعتماد عمومی قرار گیرد.

۲. پیشنهاد

موضوع فساد اداری و سنجش سلامت اداری در ایران، در سال‌های اخیر به یکی از مهم‌ترین حوزه‌های مطالعاتی در حوزه حکمرانی، خط‌مشی‌گذاری عمومی و مطالعات توسعه تبدیل شده است. پژوهش‌های گوناگونی تلاش کرده‌اند تا با بهره‌گیری از روش‌های کیفی، کمی و ترکیبی، شاخص‌هایی بومی و متناسب با شرایط ساختاری، فرهنگی و نهادی ایران را برای سنجش فساد و سلامت اداری طراحی و معرفی کنند.

۱-۲. سوابق مطالعاتی در مرکز

جدول ۱. تحلیل پیشنهاد پژوهشی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	توضیحات
۱	شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱) (مطالعه تطبیقی) [۱]	۱۴۰۴	یافته‌های این تحقیق تأکید می‌کند که مقابله مؤثر با فساد نیازمند رویکردی جامع و تلفیقی از شاخص‌های ادراکی، ساختاری و تجربی است. ارزیابی سلامت اداری بدون توجه به عوامل نهادی، سیاسی، فرهنگی و مشارکت عمومی، نمی‌تواند تصویری واقعی از وضعیت ارائه دهد.
۲	ارزشیابی وضع موجود اجرای ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ارائه رهنمودهای خط‌مشی [۲]	۱۴۰۳	بررسی و تحلیل تعریف شاخص‌های ارزیابی سلامت اداری در شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی کشور ناظر بر ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد.
۳	بررسی جایگاه جمهوری اسلامی ایران در شاخص‌های سنجش فساد: ۱. شاخص‌های بین‌المللی [۳]	۱۴۰۲	بررسی وضعیت جمهوری اسلامی ایران در شاخص‌های بین‌المللی ادراک و کنترل فساد، با تمرکز بر لزوم بازبینی شاخص‌های سلامت

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	توضیحات
			اداری در برنامه‌های اصلاح نظام اداری به منظور تحقق اهداف کمی و بهبود جایگاه کشور در ارزیابی‌های جهانی.
۴	نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد شاخص ادراک فساد (CPI) [۴]	۱۳۸۷	تحلیل انتقادهای وارده به شاخص ادراک فساد و تأکید بر ضرورت بومی‌سازی شاخص‌های سنجش فساد با توجه به فقدان نمایندگی مؤسسه شفافیت بین‌الملل در ایران و اهمیت منابع اطلاعاتی و روش‌های محاسبه این شاخص.

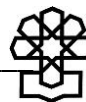
مأخذ: یافته‌های پژوهش.

۲-۲. سوابق تقنینی

مسئله فساد و مصادیق آن در قوانین و مقررات جمهوری اسلامی از دیرباز مورد توجه بوده است. می‌توان خلاصه‌ای از مهم‌ترین قوانین و مقررات مربوط را در جدول ۲ خلاصه کرد.

جدول ۲. مجموعه قوانین و مقررات مرتبط با فساد اداری

ردیف	نام قانون	مواد و بندهای مرتبط
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	اصل «۴۳» (بندهای «۴» و «۵») اصل «۳» (بند «۱۰») اصل «۴۸» اصل «۴۹» اصل «۵۳» اصل «۵۴»
۲	قانون دیوان محاسبات کشور	ماده (۱) ماده (۷) ماده (۲۱) ماده (۲۳) ماده (۲۵) ماده (۴۲)
۳	سیاست‌های کلی نظام اداری	بند «۱۸» بند «۲۱» بند «۲۴» بند «۲۵» - بند «۳» - بند «۴»
۴	قانون مدیریت خدمات کشوری	ماده (۹۴) ماده (۹۶) ماده (۹۷) ماده (۱۲۰) (بندهای «ه») «و»، «ز» ماده (۱۲۲) (بند «۴») ماده (۱۵) ماده (۴۸) ماده (۹۰) ماده (۹۱) ماده (۹۲)
۵	قانون تعزیرات فصل دوم: تخلفات بخش دولتی	ماده (۱۸)



ردیف	نام قانون	مواد و بندهای مرتبط
۶	<u>قانون تعزیرات</u> فصل سوم: تشکیلات تعزیرات حکومتی بخش دولتی	ماده واحده قانون تعزیرات حکومتی ماده (۵۱)
۷	<u>قانون مسئولیت مدنی</u>	ماده (۱۱) ماده (۱۲) ماده (۱۳) ماده (۱۴)
۸	<u>قانون تشکیل دادگاه‌های عمومی انقلاب</u>	ماده (۳)
۹	<u>قانون آیین دادرسی کیفری</u>	ماده (۴۲)
۱۰	<u>قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی</u>	ماده (۴۶۹)
۱۱	<u>آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور</u>	ماده (۴) ماده (۱۱) ماده (۱۷) ماده (۲۸) ماده (۳۳) ماده (۴۲) ماده (۴۷) ماده (۴۸) ماده (۵۳) ماده (۵۵) ماده (۶۱)
۱۲	<u>قانون مبارزه با پول‌شویی</u> مصوب ۱۳۸۶/۱۲/۰۲ مجلس شورای اسلامی	ماده (۴) و تبصره‌های «۱» و «۲» و «۳» ماده (۵) ماده (۶) ماده (۷) ماده (۸)
۱۲	<u>قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد</u>	همه مواد مرتبط با مسئله فساد ماده (۲۸) اختصاص یافته به موضوع سنجش سلامت اداری
۱۳	<u>قانون رسیدگی به تخلفات اداری</u>	همه مواد
۱۴	<u>قانون منع اخذ پورسانت در معاملات خارجی</u>	همه مواد
۱۵	<u>قانون منع اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی</u>	همه مواد
۱۶	<u>قانون منع تبانی در معاملات</u>	همه مواد
۱۷	<u>قانون تشدید مجازات مرتکبین رشوا و ارتشا</u>	همه مواد
۱۸	<u>قانون رسیدگی به دارایی‌های مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران</u>	همه مواد
۱۹	<u>قانون رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری</u>	همه مواد
۲۰	<u>قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل</u>	همه مواد
۲۱	<u>آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی</u>	همه مواد
۲۲	<u>دستورالعمل مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری</u>	همه مواد
۲۳	<u>آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاصد اقتصادی در قوه مجریه</u>	همه مواد
۲۴	<u>قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد</u>	همه مواد
۲۵	<u>برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی</u>	ماده (۱۴) ماده (۲۹) ماده (۲۸)

همان‌گونه که در جدول ۲ مشخص است، مسئله فساد اداری اهمیت و فوریت بالایی برای قانونگذاران و مسئولان دارد. به همین دلیل، مشاهده می‌شود که در انواع قوانین موجود، مواد، بندها و تبصره‌های متعدد و در برخی موارد حتی کل یک قانون به صورت خاص به موضوع فساد و راه‌های مقابله با آن اختصاص یافته است.

در راستای همین اهمیت و ضرورت، بررسی سوابق مطالعاتی مرکز و مستندات تقنینی در ایران نشان می‌دهد که در طراحی شاخص‌های سنجش فساد و سلامت اداری، توجه به بومی‌سازی و استفاده از رویکردهای ترکیبی (کمی و کیفی) مدنظر قرار گرفته است. با این حال، دستیابی به چارچوبی جامع، مورد اجماع و خط‌مشی‌پذیر برای سنجش منظم و هدفمند فساد اداری در کشور همچنان یک ضرورت محسوب می‌شود.

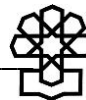
۳. روش جمع‌آوری و تجزیه و تحلیل داده‌ها

پژوهش حاضر از منظر هدف، در زمره تحقیقات کاربردی و از حیث ماهیت و روش، یک مطالعه توصیفی-پیمایشی است که با رویکردی آمیخته (کیفی-کمی) طراحی شده است. ضرورت گذار از الگوهای انتزاعی بین‌المللی به مدل عملیاتی بومی، ایجاب می‌کند که فرایند تحقیق در فاز دوم بر اعتبارسنجی خبرگان متمرکز شود. بر این اساس، برای دستیابی به اجماع متخصصان، از استراتژی پنل خبرگان^۱ بهره گرفته شد. این رویکرد به پژوهشگران اجازه داد تا نشانگرهای مستخرج از ادبیات جهانی را در بوته نقد متخصصانی قرار دهد که توأمان دارای دانش نظری عمیق و تجربه زیسته در ساختار اداری ایران‌اند.

جامعه آماری این مرحله از پژوهش، شامل خبرگان کلیدی در حوزه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، مدیریت دولتی و نظارت بر سلامت اداری بود. انتخاب اعضای پنل بر مبنای نمونه‌گیری هدفمند از نوع ملاک‌محور صورت گرفت تا اطمینان حاصل شود که پاسخ‌دهندگان از میان اساتید تمام و پژوهشگران تراز اول حوزه سلامت اداری و فساد و همچنین مدیران ارشد دستگاه‌ها با سابقه اجرایی مرتبط انتخاب شده‌اند. در این راستا، پرسش‌نامه محقق ساخته میان هجده نفر از واجدین شرایط توزیع گردید که در نهایت، چهارده پرسش‌نامه (نرخ بازگشت ۷۷.۷ درصد) تکمیل و وارد فرایند تحلیل شد. پیش از توزیع پرسش‌نامه، برای غنای مفهومی ابزار پژوهش، جلسات مصاحبه نیمه‌ساختاریافته با این متخصصان برگزار شد تا ابعاد زیربنایی سلامت اداری و فساد در ایران شناسایی و در طراحی گویه‌های پرسش‌نامه لحاظ گردد.

ابزار اصلی گردآوری داده‌ها در این فاز، پرسش‌نامه بود که با نگاهی چندبعدی طراحی شد. در این پژوهش، برخلاف پیمایش‌های سنتی که صرفاً به سنجش اهمیت شاخص‌ها بسنده می‌کنند، هر شاخص بر اساس دو مؤلفه بنیادین اهمیت راهبردی^۲ و قابلیت اجرای فنی و ساختاری^۳ در طیف پنج‌تایی لیکرت ارزیابی شد.

1. Expert Panel
2. Strategic Importance
3. Implementation Feasibility



برای تحلیل داده‌های حاصل از دیدگاه‌های خبرگان منتخب و انجام غربالگری نهایی، از تکنیک تحلیل ماتریس با دو بُعد اهمیت- عملکرد/ قابلیت اجرا استفاده شد. این چارچوب امکان تفکیک نظام‌مند شاخص‌ها را در چهار دسته فراهم ساخت: ۱. شاخص‌های دارای اهمیت و قابلیت اجرای بالا به‌عنوان هسته مرکزی و «شاخص‌های طلایی» مدل؛ ۲. شاخص‌های با اهمیت بالا اما قابلیت اجرای پایین به‌عنوان اهداف راهبردی بلندمدت و نیازمند اصلاحات نهادی؛ ۳. شاخص‌های با قابلیت اجرای بالا اما اهمیت پایین‌تر به‌عنوان اقدامات زودبازده؛ ۴. شاخص‌های فاقد اولویت راهبردی. به‌این ترتیب، فرایند انتخاب شاخص‌ها نه بر مبنای قضاوت شهودی، بلکه بر پایه داده‌های کمی حاصل از اجماع خبرگان و در چارچوبی شفاف و قابل بازسازی صورت گرفت.



شکل ۱. ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا و نواحی چهارگانه اولویت‌بندی شاخص‌ها

مأخذ: یافته‌های پژوهش.

کاربست این ماتریس چند مزیت روش‌شناختی به همراه داشت. در پژوهش‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، به‌ویژه در حوزه‌هایی مانند سلامت اداری و سنجش فساد که با محدودیت‌های نهادی، محرمانگی اطلاعات و پیچیدگی‌های ساختاری مواجه‌اند، اتکای صرف به معیار اهمیت می‌تواند به طراحی مدلی آرمانی اما غیرقابل اجرا منجر شود. در مقابل، تمرکز انحصاری بر قابلیت اجرا نیز خطر تقلیل‌گرایی و حذف شاخص‌های بنیادین اما دشوار را در پی دارد. از این رو، پژوهش حاضر با الهام از رویکردهای تصمیم‌گیری چندمعیاره و ماتریس تحلیل اهمیت با تکیه بر منطق تحلیل شکاف میان وضعیت مطلوب و وضعیت ممکن، از ماتریس دو بُعدی اهمیت- قابلیت اجرا به‌عنوان چارچوبی متوازن برای ارزیابی و پالایش شاخص‌ها بهره گرفت.

انتقال مستقیم مدل‌های بین‌المللی سنجش سلامت اداری و فساد به زمینه نهادی ایران، بدون ارزیابی امکان تحقق عملی آنها، می‌تواند به تورم شاخصی و تولید مدلی فاقد کارآمدی اجرایی بینجامد. بر این اساس، پژوهش حاضر بر این پیش‌فرض استوار شد که «ارزش تحلیلی» هر شاخص نه فقط بر پایه اهمیت هنجاری آن، بلکه بر مبنای دو بُعد مکمل تعیین می‌شود: نخست، بُعد هنجاری- راهبردی که به نقش شاخص در تبیین و پیش‌بینی سلامت اداری اشاره دارد؛ و دوم، بُعد اجرایی- ساختاری که ناظر بر امکان گردآوری داده‌های معتبر، پایدار و قابل اتکا در بستر نهادی کشور است. تلفیق این دو بُعد امکان تمایز میان شاخص‌های «راهبردی و عملیاتی»، «راهبردی اما بلندمدت»، «عملیاتی اما کم‌اثر» و «فاقد اولویت کاربردی» را فراهم می‌سازد؛ تمایزی که برای طراحی مدلی بومی، واقع‌بینانه و در عین حال برخوردار از انسجام مفهومی ضروری است.

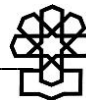
از حیث کارکرد روش‌شناختی، ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا سه نقش اساسی در فرایند پالایش شاخص‌ها ایفا کرد: نخست، امکان اولویت‌بندی نظام‌مند و مبتنی بر داده را فراهم ساخت؛ به این معنا که شاخص‌ها بر اساس جایگاهشان در چهار ربع ماتریس تحلیل شدند و شاخص‌های واقع در ناحیه «اهمیت بالا- قابلیت اجرای بالا» به‌عنوان هسته مرکزی مدل انتخاب گردیدند. دوم، این چارچوب امکان تفکیک اقدامات کوتاه‌مدت از اهداف راهبردی بلندمدت را فراهم آورد؛ به‌گونه‌ای که شاخص‌های دارای اهمیت بالا اما قابلیت اجرای پایین حذف نشدند، بلکه به‌عنوان حوزه‌های نیازمند اصلاحات نهادی یا توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی شناسایی شدند. به این ترتیب، پژوهش از رویکرد حذف تقلیل‌گرایانه پرهیز کرد و نگاه مرحله‌ای و تحولی به اصلاح نظام سلامت اداری را مبنا قرار داد. سوم، استفاده از این ماتریس به شفافیت و قابلیت دفاع علمی تصمیم‌ها کمک کرد؛ زیرا فرایند گزینش شاخص‌ها بر پایه داده‌های کمی حاصل از اجماع خبرگان انجام شد، نه بر مبنای ترجیحات شخصی پژوهشگران.

باتوجه به ماهیت خبرگی محور این مرحله، هدف تعمیم آماري به جامعه بزرگ‌تر نبوده، بلکه دستیابی به قضاوت‌های تخصصی عمیق مدنظر بوده است. در پژوهش‌های مبتنی بر پنل خبرگان، کفایت نمونه بیش از آنکه تابع حجم باشد، تابع سطح تخصص و همگنی دانشی مشارکت‌کنندگان است. نرخ بازگشت ۷۷.۷ درصد در میان خبرگان سطح بالا، نشان‌دهنده انسجام و اعتبار داده‌های گردآوری شده است.

۴. یافته‌ها

۴-۱. تحلیل و اولویت‌بندی شاخص‌های سنجش سلامت اداری

تحلیل داده‌های حاصل از پیمایش خبرگان در بخش شاخص‌های سلامت اداری، تصویری شفاف از اولویت‌های راهبردی و چالش‌های اجرایی نظام اداری ایران را ترسیم می‌کند. بر اساس ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا، می‌توان الگوی ذهنی خبرگان را در چهار ناحیه تحلیل کرد که نشان‌دهنده گذار از آرمان‌گرایی نظری به واقع‌گرایی اجرایی است.

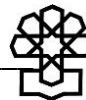


جدول ۳. ماتریس اهمیت - قابلیت اجرا و تعیین جایگاه راهبردی شاخص‌های سنجش سلامت اداری به تفکیک

ابعاد

ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
Q3: وجود سامانه عمومی ثبت دارایی‌ها اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۳۵۷	Q1: میزان رعایت افشای دارایی توسط مقامات اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
Q8: شفافیت اسناد عمومی (بودجه، قراردادها، گزارش عملکرد) اهمیت: ۴.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۴.۱۴۳	Q2: گستره نهادهای مشمول قانون افشای دارایی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۹۲۹ (بسیار نزدیک به ناحیه اول)
Q9: درصد نهادهای دارای پورتال انتشار داده اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۴.۵۷۱	Q4: مکانیزم نظارت بر تضاد منافع در تصمیم‌گیری‌ها اهمیت: ۴.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
Q14: وجود قوانین جامع حمایت از افشاگران اهمیت: ۴.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۶۴۳	Q5: میزان پیگیری تخلفات در تضاد منافع اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۲۱۴
Q17: سطح آگاهی کارکنان از حق افشاگری اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۲۸۶	Q6: شفافیت فرایند بررسی تعارض منافع اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴
Q19: آموزش کارکنان در زمینه گزارش فساد اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۶۴۳	Q12: سطح آگاهی عمومی از حق دسترسی به اطلاعات اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۹۲۹
Q34: وجود قوانین ضد رشوه و دامنه پوشش آنها اهمیت: ۴.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۱۴۳	Q15: کارآمدی سیستم‌های گزارش‌دهی مجرمانه اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
Q47: شفافیت بودجه سلامت در سطوح ملی و استانی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q16: درصد گزارش‌های پیگیری شده بدون آسیب به گزارش‌دهنده اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۲.۹۲۹
Q64: میزان پاسخ‌گویی به شکایات مردمی اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۴.۰۷۱	Q25: میزان نوآوری و دیجیتالی‌سازی در خدمات اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۸۵۷
Q71: نرخ گزارش مردمی فساد اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q27: استقلال قوه قضائیه از نفوذ سیاسی اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۲.۷۱۴
Q72: تعداد نهادهای مردمی فعال در حوزه شفافیت اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q28: اثربخشی اجرای قوانین و مقررات اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۲.۹۲۹
	Q30: میزان رعایت حقوق شهروندی در فرایندهای اداری اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۳۵۷
	Q31: شفافیت در نهادهای نظارتی اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۲.۹۲۹
	Q35: میزان اجرای واقعی قوانین ضد رشوه اهمیت: ۴.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
	Q36: فراوانی مجازات‌های اداری برای ارتکاب رشوه اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q37: درصد شرکت‌ها یا کارمندان آموزش‌دیده در ضد رشوه اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۸۵۷
	Q39: همکاری بین‌نهادی در پیشگیری از رشوه اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q40: میزان مشارکت سازمان‌های مردم‌نهاد در نظارت اداری اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q42: دسترسی آزاد رسانه‌ها به داده‌های دولتی اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۲۱۴
	Q43: پاسخ‌گویی نهادهای به سؤالات پارلمان و رسانه‌ها

ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
	اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q52: شفافیت در تخصیص منابع بیمه‌ای اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۹۲۹
	Q66: میزان نگرانی شهروندان از گسترش فساد اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۸۵۷
	Q67: میزان طرح موضوع فساد در گفتمان رسانه‌ای و سیاسی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۸۵۷
	Q74: میزان اجرای عملی سیاست‌های ضد فساد اهمیت: ۴.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۱۴۳
	Q76: نتایج ملموس (تعداد پرونده‌های مختومه موفق) اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴
	Q77: ارزیابی عملکرد نهادهای ضد فساد اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q79: جامعیت قوانین ضد فساد اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۶۴۳
	Q80: هماهنگی نهادی بین دستگاه‌های نظارتی اهمیت: ۴.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q81: وجود نظام پایش و ارزیابی فساد اداری اهمیت: ۴.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q82: استقلال نهادهای ضد فساد اهمیت: ۴.۷۱۴ (بسیار بالا) - قابلیت اجرا: ۲.۷۸۶ (بسیار پایین)
	Q83: سازگاری چارچوب‌های قانونی با استانداردهای بین‌المللی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۷۸۶
	Q84: کفایت بودجه نهادهای ضد فساد اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۰۷۱
ناحیه سوم: شاخص‌های زودبازده (اهمیت > 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه چهارم: شاخص‌های حذفی یا نیازمند بازنگری (اهمیت > 4 و قابلیت اجرا > 4)
Q10: مدت زمان پاسخ‌گویی به درخواست‌های اطلاعاتی اهمیت: ۳.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۴.۰۷۱	Q13: نرخ رد یا تعویق غیرموجه درخواست‌های اطلاعاتی اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
Q11: وجود نهاد مستقل ناظر بر اجرای قانون شفافیت اهمیت: ۳.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q18: تعداد موارد نقض حمایت قانونی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
Q23: کیفیت خدمات عمومی از دید شهروندان اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۴.۰۷۱	Q20: نرخ تحقق اهداف برنامه‌های دولتی اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۲.۷۱۴
Q46: وجود سامانه‌های بازخورد شهروندی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۴.۳۵۷	Q21: بهره‌وری کارکنان دولت اهمیت: ۳.۷۱۴ - اجرا: ۲.۵۰۰ - کمترین قابلیت اجرا
Q55: درصد کارکنان آموزش‌دیده در اخلاق و سلامت اداری اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۴.۵۰۰	Q22: کارایی نظام اداری و کاهش هزینه‌های سربار اهمیت: ۳.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۷۸۶
Q56: وجود نظام تشویق رفتارهای اخلاقی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۴.۰۷۱	Q24: تناسب منابع با نتایج حاصل اهمیت: ۳.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۲.۸۵۷
Q60: فراوانی کارگاه‌ها و برنامه‌های ترویج سلامت اداری اهمیت: ۳.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۲۸۶	Q26: سطح اعتماد ذی‌نفعان به نتایج سیاست‌ها اهمیت: ۳.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۲۱۴



ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
Q73: نرخ مشارکت کارکنان در نظرسنجی‌های سلامت اداری اهمیت: ۳.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q29: پیش‌بینی‌پذیری تصمیمات اداری و قضایی اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۲.۸۵۷
	Q32: ثبات قوانین اداری و مقررات‌گذاری اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۳۵۷
	Q33: ادراک عمومی از عدالت نهادی اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۲۱۴
	Q38: میزان گزارش موارد رشوه در معاملات عمومی اهمیت: ۳.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴
	Q41: تعداد گزارش‌های نظارتی عمومی منتشر شده سالیانه اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۷۸۶
	Q44: سطح مشارکت دانشگاه‌ها و نهادهای علمی در تحلیل داده‌های حکمرانی اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴
	Q45: میزان حمایت دولت از روزنامه‌نگاری تحقیقی اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
	Q48: فراوانی حسابرسی‌های مستقل بخش سلامت اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴
	Q49: وجود سامانه عمومی تدارکات دارویی و درمانی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۶۴۳
	Q50: درصد قراردادهای سلامت با افشای عمومی اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۶۴۳
	Q51: میزان شکایات مرتبط با فساد در بیمارستان‌ها اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۶۴۳
	Q53: شاخص اعتماد بیماران به سلامت مالی نهادهای درمانی اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q54: وجود کد اخلاق اداری رسمی در نهادها اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۹۲۹
	Q57: نگرش کارکنان نسبت به گزارش اهمیت: ۳.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
	Q58: درصد مدیران الگوی رفتار اخلاقی اهمیت: ۳.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۱۴۳
	Q59: ارزیابی فضای اخلاقی سازمان‌ها اهمیت: ۳.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q61: سطح اعتماد شهروندان به نهادهای دولتی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q62: میزان رضایت از عملکرد نهادهای نظارتی اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q63: ارتباط اعتماد عمومی با شفافیت خدمات اهمیت: ۳.۷۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q65: روند تغییر اعتماد عمومی طی سال‌ها اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۷۸۶

ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
	Q68: اولویت مبارزه با فساد در افکار عمومی اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q69: ارتباط میان نگرانی از فساد و مشارکت مدنی اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q70: درصد افراد آگاه از نهادهای ضد فساد اهمیت: ۳.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۷۸۶
	Q75: شاخص ادراکی از اثربخشی قوانین موجود اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q78: رضایت عمومی از کارآمدی کمیسیون‌های نظارتی اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴

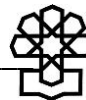
مأخذ: همان.

۴-۱-۱. تحلیل ناحیه اول شاخص‌های سنجش سلامت اداری (شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام)

تحلیل داده‌های حاصل از پیمایش خبرگان براساس ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا، به شناسایی ناحیه اول به‌عنوان هسته سخت و پیش‌ران مدل بومی سنجش سلامت اداری منجر شده است. این ناحیه که در ادبیات پژوهش از آن به‌عنوان شاخص‌های طلایی یاد می‌شود، فصل مشترک متغیرهایی است که در عین برخورداری از ضریب اهمیت استراتژیک بالا (میانگین بالای ۴)، از حیث پتانسیل‌های فنی، قانونی و زیرساختی در بافت کنونی ایران نیز در وضعیت بلوغ و آمادگی اجرایی (میانگین بالای ۴) قرار دارند. تمرکز بر این شاخص‌ها تصویری واقعی و داده‌محور از وضعیت موجود ارائه می‌دهد و به‌دلیل هزینه- فرصت پایین و اثربخشی بالا، به‌عنوان اولویت‌های خط‌مشی‌گذاران در کوتاه‌مدت قلمداد می‌شوند.

در این میان، شاخص «دسترسی به اطلاعات» با تکیه بر زیرساخت‌های دولت الکترونیک، قدرتمندترین حضور را در ناحیه اول به خود اختصاص داده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که زیرشاخص «شفافیت اسناد عمومی اعم از بودجه، قراردادهای و گزارش‌های عملکرد» (Q8) با کسب نمره اهمیت ۴.۷۱ و قابلیت اجرای ۴.۱۴، معتبرترین ابزار برای پیش سلامت ساختاری محسوب می‌شود. درهم‌تنیدگی این شاخص با «درصد نهادهای دارای پورتال انتشار داده» (Q9) که بالاترین امتیاز قابلیت اجرا (۴.۵۷) را در این حوزه کسب کرده است، گویای این حقیقت است که خبرگان بر حکمرانی داده‌محور به‌عنوان جایگزین رویکردهای سنتی و ذهنی تأکید دارند. از منظر خط‌مشی‌گذاری، این یافته به‌معنای آن است که گذار از شفافیت نمایشی به شفافیت عملکردی در ایران، بیش از آنکه نیازمند بسترسازی فنی جدید باشد، مستلزم اراده سیاسی برای بازگشایی داده‌های موجود در سامانه‌هاست.

بُعد دیگری که با اجماع قابل توجه خبرگان در صدر اولویت‌های اقدام قرار گرفته، «حمایت قانونی و توانمندسازی کارگزاران در حوزه گزارشگری» است. شاخص «وجود قوانین جامع حمایت از افشاگران» (Q14) با کسب نمره اهمیت ۴.۵۷ و قابلیت اجرای ممتاز ۴.۶۴، در کنار «قوانین بازدارنده ضد رشوه و دامنه پوشش آنها» (Q34) با اهمیت ۴.۵۷، ستون‌های حقوقی ناحیه اول را تشکیل می‌دهند. نکته حائز اهمیت در این بخش، پیوند میان مبانی قانونی و ابزارهای



مهارتی است؛ به طوری که شاخص‌های «سطح آگاهی کارکنان از حق افشاگری» (Q17) و «آموزش کارکنان در زمینه گزارش فساد» (Q19) با قابلیت اجرای بالای ۴.۲ و ۴.۶، نشان‌دهنده آمادگی کامل بدنه انسانی برای پذیرش استانداردهای سلامت اداری‌اند. این امر بیانگر آن است که برخلاف تصور رایج، مقاومت سازمانی در برابر یادگیری روش‌های ضدفساد حداقلی است و سرمایه‌گذاری بر «سرمایه انسانی آگاه» می‌تواند به سرعت به نتایج ملموس در پایش سلامت بینجامد.

در نهایت، پویایی ناحیه اول با ورود شاخص‌های «مشارکت مدنی و پاسخ‌گویی نهادی» تکمیل می‌شود. شاخص‌های «ترخ گزارش مردمی فساد» (Q71) و «تعداد نهادهای مردمی فعال در حوزه شفافیت» (Q72) با نمرات هم‌تراز (اهمیت ۴.۲۱ و قابلیت اجرا ۴.۰۰)، در کنار «میزان پاسخ‌گویی نهادها به شکایات مردمی» (Q64) با اهمیت ۴.۳۵، نشان‌دهنده آمادگی ساختاری برای بازتعریف رابطه دولت و ملت در فرایند نظارت همگانی است. حضور این شاخص‌ها در ناحیه طلایی، این پیام راهبردی را به دنبال دارد که مدل ملی IMAC باید از رویکرد «نظارت متمرکز و درون‌سازمانی» به سمت «نظارت توزیع شده و شهروندمحور» حرکت کند. این مجموعه از شاخص‌ها در کنار هم، یک اکوسیستم خودتنظیم‌گر را پیشنهاد می‌دهند که در آن شفافیت داده‌ای، پشتوانه قانونی و مشارکت فعال جامعه مدنی، به‌عنوان در دسترس‌ترین و مؤثرترین راهبردها برای ارتقای سلامت نظام اداری در فاز اول اجرا تثبیت شده‌اند.

۲-۱-۴. تحلیل ناحیه دوم شاخص‌های سنجش سلامت اداری (شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز)

تحلیل یافته‌های حاصل از پنل خبرگان در بخش سنجش سلامت اداری، وجود شکافی معنادار میان اولویت‌های استراتژیک و امکان‌پذیری اجرایی را در قالب ناحیه دوم (شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز) آشکار می‌سازد. این ناحیه میزبان شاخص‌هایی است که اگرچه از دیدگاه تخصصی، ستون‌های خیمه سلامت نظام اداری محسوب می‌شوند (میانگین اهمیت بالاتر از ۴)، در مقام عمل، با سدهای ساختاری، سیاسی و نهادی مواجه بوده و نمرات قابلیت اجرای پایینی (کمتر از ۳) کسب کرده‌اند. از منظر خط‌مشی‌گذاری، این دسته از متغیرها نشان‌دهنده نقاط بحرانی اصلاحات‌اند؛ پارامترهایی که تغییر در آنها نیازمند اراده حاکمیتی فراتر از ظرفیت‌های جاری بوروکراسی است و به همین دلیل به‌عنوان اهداف راهبردی و بلندمدت در مدل IMAC طبقه‌بندی می‌شوند.

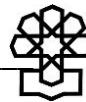
بررسی دقیق داده‌ها نشان می‌دهد که استقلال نهادی و تضمین امنیت نظارت، پررنگ‌ترین مفاهیم در این ناحیه‌اند. شاخص «استقلال نهادهای ضد فساد» (Q82) با کسب میانگین اهمیت بسیار بالای ۴.۷۱۴، در حالی که قابلیت اجرای آن در سطح نازل ۲.۷۸۶ ارزیابی شده، عمیق‌ترین شکاف میان آرمان و واقعیت را در این پژوهش به نمایش گذاشته است. این یافته گویای آن است که از منظر خبرگان، بدون قطع وابستگی نهادهای ناظر از نهادهای تحت نظارت، سنجش سلامت اداری با نوعی تعارض منافع ساختاری روبه‌روست که اجرای آن را در شرایط فعلی بسیار دشوار می‌سازد. در همین راستا، شاخص «استقلال قوه قضائیه از نفوذ سیاسی» (Q27) با نمره اهمیت ۴.۳۵۷ و قابلیت اجرای ۲.۷۱۴، بر این چالش تأکید می‌ورزد که سلامت نظام اداری در گروهی اقتدار نهاد دادرسی است؛ امری که خبرگان دستیابی به آن را در کوتاه‌مدت با موانع جدی نفوذ و مداخله هم‌بسته می‌دانند.

بخش دیگری از متغیرهای این ناحیه، بر لزوم «شفافیت ناظران» و «امنیت گزارشگران» تمرکز دارد. شاخص «شفافیت در نهادهای نظارتی» (Q31) با نمره اهمیت ۴.۲۸۶ و قابلیت اجرای ۲.۹۲۹، نشان می‌دهد که پایش خود دستگاه‌های پایش‌گر، یک ضرورت استراتژیک است که به دلیل نبود پروتکل‌های افشا، با سختی اجرایی مواجه است. همچنین، درحالی‌که تدوین قوانین حمایت از افشاگران در ناحیه اول (ممکن) قرار داشت، شاخص «درصد گزارش‌های پیگیری شده بدون آسیب به گزارش‌دهنده» (Q16) با اهمیت ۴.۲۱۴ و قابلیت اجرای ۲.۹۲۹ به ناحیه دوم سقوط کرده است. این جابه‌جایی ظریف نشان می‌دهد که از دیدگاه خبرگان، تصویب قانون امری ممکن است، اما تضمین عملی امنیت شغلی افشاگر به دلیل لایه‌های پنهان قدرت، در زمره چالش‌های راهبردی و بلندمدت قرار می‌گیرد. در نهایت، قرارگیری شاخص «اثربخشی اجرای قوانین و مقررات» (Q28) در ناحیه چالش‌های راهبردی (با قابلیت اجرای ۲.۹۲۹)، مؤید این دیدگاه است که گره‌گاه اصلی در ارتقای سلامت اداری از مرحله تدوین قانون به مرحله به‌فعلیت‌رسانی ظرفیت‌های حقوقی و یکپارچگی در پیاده‌سازی تغییر یافته است؛ امری که ارتقای آن نیازمند همسوسازی ابزارهای مدیریتی با خطمشی‌های کلان حاکمیتی ارزیابی می‌شود.

۳-۱-۴. تحلیل ناحیه سوم شاخص‌های سنجش سلامت اداری (شاخص‌های زودبازده و مداخلات نرم و فرصت‌های تحول‌آفرین کوتاه‌مدت)

واکاوای داده‌های حاصل از ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا در بخش سنجش سلامت اداری، حوزه‌ای استراتژیک تحت عنوان ناحیه سوم یا «بردهای سریع» را آشکار می‌سازد که پویایی‌های خاصی را به مدل بومی IMAC تزریق می‌کند. این ناحیه دربرگیرنده متغیرهایی است که اگرچه از منظر اهمیت راهبردی در سطح متوسط (میانگین بین ۳ تا ۴) ارزیابی شده‌اند، به دلیل برخورداری از بالاترین سطح مقدرات فنی و پذیرش سازمانی (میانگین قابلیت اجرای بالاتر از ۴)، به عنوان «اهداف در دسترس» قلمداد می‌شوند. از منظر خطمشی‌گذاری عمومی، اهمیت این ناحیه در توانایی آن برای ایجاد تکانه مثبت و بازسازی اعتماد درونی سازمان نهفته است؛ به گونه‌ای که اجرای آنها با کمترین مقاومت سیاسی و ساختاری روبه‌رو است و می‌تواند به عنوان بستر ساز اصلاحات عمیق‌تر در بلندمدت عمل کند.

در کانون شاخص‌های این ناحیه، مقوله «توانمندسازی و توسعه فرهنگ سازمانی» با تکیه بر ابزارهای آموزشی، بالاترین پتانسیل اجرایی را به نمایش گذاشته است. یافته‌های پیمایش نشان می‌دهد که شاخص «درصد کارکنان آموزش‌دیده در اخلاق و سلامت اداری» (Q55) با میانگین اهمیت ۳.۷۱ و قابلیت اجرای بسیار بالای ۴.۵۰، در کنار «فراوانی کارگاه‌ها و برنامه‌های ترویج سلامت اداری» (Q60) با قابلیت اجرای ۴.۲۸، پیش‌ران‌های اصلی این بخش محسوب می‌شوند. حضور قدرتمند این شاخص‌ها در پهنه زودبازده، گویای این واقعیت است که خبرگان، نظام اداری ایران را برای پذیرش مداخلات نرم و ارتقای سواد حقوقی- اخلاقی کاملاً آماده می‌بینند. این داده‌ها به خطمشی‌گذاران سیگنال می‌دهند که سرمایه‌گذاری روی «سرمایه انسانی» و تغییر اتمسفر ذهنی کارکنان، اگرچه به‌تنهایی فساد ساختاری را مرتفع نمی‌کند، به دلیل سهولت در پیاده‌سازی می‌تواند زیربنای اخلاقی لازم را برای اجرای قوانین سخت‌گیرانه‌تر فراهم آورد.



بعد دیگری که در این ناحیه تثبیت شده، «تسهیل تعاملات اطلاعاتی و بازخوردی» میان دولت و ذی‌نفعان است. شاخص‌هایی نظیر «وجود سامانه‌های بازخورد شهروندی» (Q46) با نمره اهمیت ۳.۹۲ و قابلیت اجرای ۴.۳۵، و همچنین «مدت زمان پاسخ‌گویی به درخواست‌های اطلاعاتی» (Q10) با قابلیت اجرای ۴.۰۷، نشان‌دهنده بلوغ فنی دستگاه‌های اجرایی در مدیریت جریان اطلاعات خدماتی است. همچنین ورود شاخص «نرخ مشارکت کارکنان در نظرسنجی‌های سلامت اداری» (Q73) به این ناحیه با قابلیت اجرای ۴.۰۰، مؤید آمادگی بدنه بوروکراسی برای درگیر شدن در فرایندهای خودارزیابی است. از نگاه تحلیلی، قرارگیری این شاخص‌ها در ناحیه سوم به معنای آن است که زیرساخت‌های دیجیتال موجود در ایران (دولت الکترونیک)، ظرفیتی بیش از سطح بهره‌برداری کنونی دارند و می‌توان با کمترین تغییر در پروتکل‌ها، از این سامانه‌ها برای ارتقای شفافیت فرایندی استفاده کرد. در مجموع، شاخص‌های ناحیه سوم به‌عنوان کاتالیزورهای سلامت عمل می‌کنند که با تکیه بر قابلیت اجرای ممتاز خود، امکان مشاهده‌پذیر کردن اصلاحات را در کمترین زمان ممکن برای ذی‌نفعان فراهم می‌سازند.

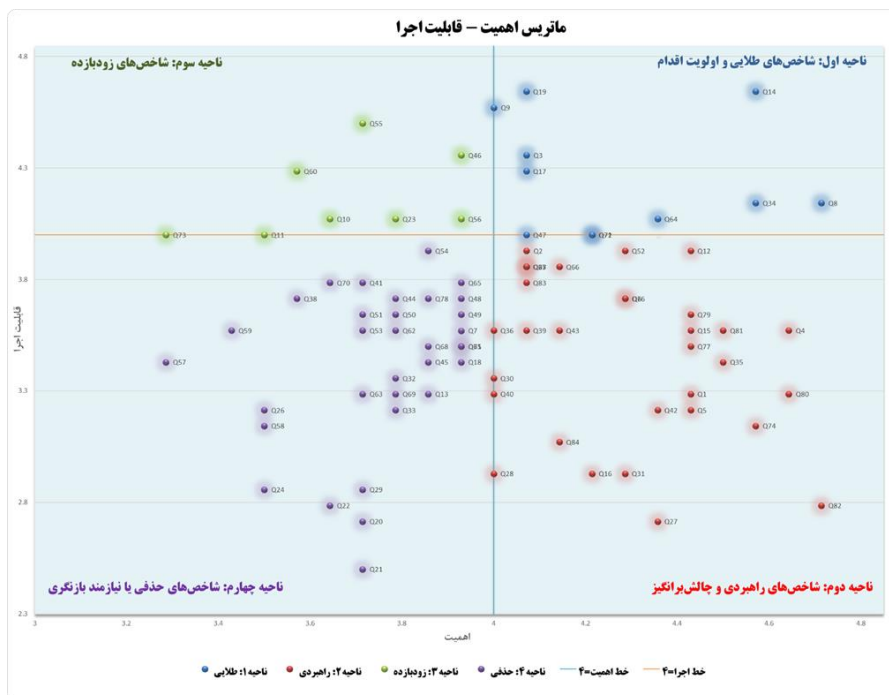
۴-۱-۴. تحلیل ناحیه چهارم شاخص‌های سنجش سلامت اداری: غربالگری شاخص‌های فاقد اولویت و

چالش‌های سنجش انتزاعی

در فرایند نهایی‌سازی مدل بومی سنجش سلامت اداری^۱، تحلیل ناحیه چهارم ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا نقشی کلیدی در کاهش اختلال و ارتقای دقت مدل ایفا می‌کند. این ناحیه دربرگیرنده متغیرهایی است که به دلیل کسب نمرات پایین در هر دو مؤلفه اهمیت استراتژیک (اغلب کمتر از ۳.۷) و قابلیت اجرای فنی، از چرخه نهایی شاخص‌های ملی کنار گذاشته شده‌اند. از منظر خط‌مشی‌گذاری، حذف این شاخص‌ها نشان‌دهنده هوشمندی پندل خبرگان در تفکیک میان ایدئال‌های مدیریتی و واقعیت‌های پیش‌گری است. یافته‌های این بخش پیامی روشن برای خط‌مشی‌گذاران دارد: گنجاندن شاخص‌های مبهم، غیرقابل اندازه‌گیری یا فاقد هم‌بستگی مستقیم با فساد، نه فقط کمکی به ارتقای سلامت اداری نمی‌کند، بلکه به اتلاف منابع نظارتی و ایجاد گزارش‌های گمراه‌کننده منجر خواهد شد. بررسی عمیق داده‌ها نشان می‌دهد که خبرگان به‌طور نظام‌مند به شاخص‌های کلان و انتزاعی برای سنجش سلامت اداری نگاه مثبتی ندارند. شاخص‌هایی نظیر «بهره‌وری کارکنان دولت» (Q21) با میانگین اهمیت ۳.۷۱ و کمترین میزان قابلیت اجرای کل پژوهش (۲.۵۰)، و همچنین «نرخ تحقق اهداف برنامه‌های دولتی» (Q20) با قابلیت اجرای ۲.۷۱، در این ناحیه تثبیت شده‌اند. از دیدگاه تحلیلی، این رویکرد حاکی از آن است که در بافت اداری ایران، مقوله بهره‌وری تحت تأثیر متغیرهای برون‌زای متعددی (مانند نوسانات اقتصادی و تخصیص بودجه) قرار دارد و گره زدن آن به سنجش فساد، ممکن است به خطای اندازه‌گیری بینجامد. خبرگان با حذف این موارد، تأکید کرده‌اند که مدل ملی باید از نتایج کلان عملکردی فاصله بگیرد و بر فرایندهای خرد و گلوگاه‌های ساختاری متمرکز بماند.

بخش دیگری از شاخص‌های غربالگری شده در این ناحیه، به حوزه نگرش‌های ذهنی و فضای داخلی سازمان اختصاص دارد که با چالش اعتبار داده‌ها مواجه بوده‌اند. شاخص‌هایی همچون «نگرش کارکنان نسبت به گزارشگری» (Q57) با

نمره اهمیت ۳.۲۸ و «ارزیابی فضای اخلاقی سازمان‌ها» (Q59) با اهمیت ۳.۴۲، با وجود سهولت نسبی در اجرا، به دلیل وزن پایین در تبیین واقعیت‌های سلامت اداری حذف شده‌اند. همچنین شاخص‌هایی نظیر «ترخ مشارکت کارکنان در نظرسنجی‌ها» (Q73) که نمره اهمیت بسیار پایین ۳.۲۸ را کسب کرده‌اند، نشان می‌دهد که خبرگان تمایلی به استفاده از «خوداظهاری‌های داوطلبانه» در یک مدل نظارتی ندارند. در مجموع، خروجی این ناحیه نشان می‌دهد که برای اعتبارسنجی یک مدل Q1، باید از شاخص‌های توصیفی و نرم، که فاقد ضمانت اجرایی یا قابلیت راستی‌آزمایی‌اند، پرهیز کرد و به جای آن بر شاخص‌های سخت‌افزاری و نظام‌مند، که در نواحی اول و دوم مدل شناسایی شده‌اند، تکیه نمود.

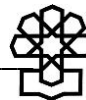


شکل ۲. ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا و پراکندگی فضایی شاخص‌های سنجش سلامت اداری در نواحی چهارگانه

مأخذ: همان.

۲-۴. تحلیل و اولویت‌بندی شاخص‌های سنجش فساد اداری

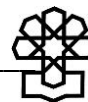
تحلیل داده‌های حاصل از پیمایش خبرگان در بخش شاخص‌های فساد اداری، تصویری شفاف از اولویت‌های راهبردی و چالش‌های اجرایی نظام اداری ایران را ترسیم می‌کند. براساس ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا، می‌توان الگوی ذهنی خبرگان را در چهار ناحیه تحلیل کرد که نشان‌دهنده گذار از آرمان‌گرایی نظری به واقع‌گرایی اجرایی است.



جدول ۴. ماتریس اهمیت - قابلیت اجرا و تعیین جایگاه راهبردی شاخص‌های سنجش فساد اداری به تفکیک ابعاد

ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
Q24: میزان نفوذ مالی شرکت‌ها بر انتخابات و احزاب اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۴.۲۱۴	Q1: گزارش‌های رسانه‌ای از فساد اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷
Q25: نسبت انتصابات سیاسی در مقایسه با شایسته‌محور اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۴.۱۴۳	Q3: میزان اعتماد شهروندان به نهادهای دولتی اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
Q37: شفافیت نتایج دادرسی در پرونده‌های فساد اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۴.۱۴۳	Q7: درصد افراد یا شرکت‌هایی که رشوه پرداخت کرده‌اند اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۰۷۱
Q50: میزان فساد در خدمات اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q9: فراوانی رشوه در خدمات اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۲.۵۷۱
Q52: میزان شفافیت در مناقصات و مزایدات اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۴.۴۲۹	Q10: درصد مواردی که بدون پرداخت رشوه خدمت ارائه نشده اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۰۷۱
Q54: وجود سامانه مناقصه الکترونیکی اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۴.۲۱۴	Q11: میزان تأثیر پرداخت رشوه بر تسریع کار اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۷۸۶
Q66: میزان اثر فساد بر هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q13: میزان سوءاستفاده از اختیارات قانونی اهمیت: ۴.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۲.۲۸۶ (بسیار پایین)
Q68: شفافیت فرایندهای اخذ مجوز تجاری اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q14: تعداد پرونده‌های اختلاس و فساد مالی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۰۰۰
	Q15: درصد مدیران درگیر در تضاد منافع اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۲.۲۸۶
	Q16: میزان نقض قوانین در تخصیص منابع دولتی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q17: سطح نفوذ سیاسی در تصمیمات اجرایی اهمیت: ۴.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q18: شفافیت در کنترل داخلی سازمان‌ها اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۲۸۶
	Q19: میانگین ارزش مالی پرونده‌های سوءاستفاده اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۵۷۱
	Q20: میزان نفوذ گروه‌های اقتصادی بر سیاستگذاری اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۱.۹۲۹ (کمترین نمره قابلیت اجرا در کل مدل)
	Q21: شفافیت فعالیت‌های لابی‌گری در دولت اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۰۰۰
	Q22: درصد تصمیمات اقتصادی به نفع نخبگان خاص اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۲.۸۵۷
	Q23: وجود تعارض منافع بین دولت و بخش خصوصی اهمیت: ۴.۵۰۰ - قابلیت اجرا: ۲.۷۸۶
	Q26: درصد کارکنان دارای ارتباط خویشاوندی با مدیران

ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
	اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۲.۷۱۴
	Q27: وجود آزمون‌های شفاف و رقابتی در استخدام اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۰۷۱
	Q28: میزان نفوذ احزاب سیاسی در انتصابات اداری اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q29: نرخ انتصاب مدیران فاقد صلاحیت حرفه‌ای اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q32: نرخ پیگرد قانونی پرونده‌های فساد اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۸۵۷
	Q33: میانگین زمان رسیدگی قضایی به پرونده‌ها اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q34: میزان استقلال قوه قضائیه از فشار سیاسی اهمیت: ۴.۵۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q36: سطح حمایت از دادستان‌ها و بازرسان ضد فساد اهمیت: ۴.۳۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q43: درصد شکایات از تأخیر یا سوءاستفاده اداری اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
	Q46: نرخ شکایات مردمی از فساد اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۲.۸۵۷
	Q47: درصد خدمات عمومی دارای ریسک رشوه اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q48: فراوانی پرداخت غیررسمی در خدمات اجتماعی اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۲.۷۸۶
	Q51: درصد قراردادهای آلوده به رشوه اهمیت: ۴.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۱۴۳
	Q53: درصد شرکت‌های خصوصی درگیر در پرداخت رشوه برای قراردادهای دولتی اهمیت: ۴.۲۱۴ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q55: نرخ تخلف در قراردادهای بزرگ زیرساختی اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۲۱۴
	Q56: میزان افشای عمومی پیمانکاران منتخب اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۲.۵۷۱
	Q58: سطح وابستگی مالی احزاب به نهادهای اقتصادی خاص اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۲۸۶
	Q59: ریسک رشوه در هر بخش دولتی اهمیت: ۴.۱۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۶۴۳
	Q60: احتمال درخواست رشوه در تعاملات اداری اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۲.۷۱۴



ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
	Q62: میزان فساد در فرایندهای بازرسی و نظارت اهمیت: ۴.۲۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q64: وجود کنترل‌های ضد فساد در تعاملات رودررو اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۲.۸۵۷
	Q65: درک مدیران از سلامت اداری در کشور اهمیت: ۴.۰۷۱ - قابلیت اجرا: ۲.۷۸۶
ناحیه سوم: شاخص‌های زودبازده (اهمیت > 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه چهارم: شاخص‌های حذفی یا نیازمند بازنگری (اهمیت > 4 و قابلیت اجرا > 4)
Q39: میانگین زمان صدور مجوزها اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۴.۰۰۰	Q2: تغییرات سالیانه در شاخص درک فساد اهمیت: ۳.۸۵۷ - اجرا: ۳.۷۸۶
Q40: شاخص پیچیدگی مقررات و رویه‌ها اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۴.۰۷۱	Q4: شاخص درک فساد در میان مدیران میانی اهمیت: ۳.۹۲۹ - اجرا: ۳.۹۲۹ نکته: بسیار نزدیک به مرز ۴ در هر دو بُعد.
Q41: درصد شهروندان ناراضی از روندهای اداری اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۴.۰۷۱	Q5: شفافیت در عملکرد ادارات محلی اهمیت: ۳.۹۲۹ - اجرا: ۲.۷۸۶
Q49: رضایت عمومی از عدالت در خدمت‌رسانی اهمیت: ۴.۰۰۰ - قابلیت اجرا: ۴.۴۲۹	Q6: میزان اختلاف بین درک مردم و تجربه واقعی فساد اهمیت: ۳.۴۲۹ - قابلیت اجرا: ۲.۶۴۳
	Q8: میانگین مبلغ رشوه پرداختی اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۲.۶۴۳
	Q12: تمایل کارکنان به پذیرش هدیه یا امتیاز غیرقانونی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۵۰۰
	Q30: ادراک کارکنان از عدالت سازمانی در ارتقا اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
	Q31: درصد شکایات ثبت شده درباره جانبداری اهمیت: ۳.۴۲۹، قابلیت اجرا: ۳.۹۲۹ (بسیار نزدیک به مرز ۴ در اجرا)
	Q35: درصد احکام منجر به محکومیت قطعی اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۸۵۷
	Q38: تعداد مراحل اداری برای هر خدمت عمومی اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۳۵۷
	Q42: میزان استفاده از سامانه‌های دیجیتال برای کاهش حضور انسانی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۳۵۷
	Q44: شاخص کارایی بوروکراتیک اهمیت: ۳.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۳.۸۵۷
	Q45: امتیاز سلامت خدمات دولتی اهمیت: ۳.۶۴۳ - قابلیت اجرا: ۲.۳۵۷

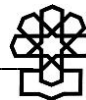
ناحیه اول: شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا ≤ 4)	ناحیه دوم: شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز (اهمیت ≤ 4 و قابلیت اجرا > 4)
	Q57: ارزیابی سطح رقابت سالم در بازارهای عمومی اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۱۴۳
	Q61: درصد شرکت‌هایی که برای مجوز یا تأییدیه رشوه پرداخت می‌کنند. اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۵۷۱
	Q63: شاخص تمرکز قدرت در تصمیم‌گیری اداری اهمیت: ۳.۹۲۹ - قابلیت اجرا: ۳.۷۱۴
	Q67: درصد شرکت‌های خودداری‌کننده از سرمایه‌گذاری به دلیل فساد اهمیت: ۳.۷۸۶ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹
	Q69: شاخص رقابت سالم بازار اهمیت: ۳.۸۵۷ - قابلیت اجرا: ۳.۴۲۹

مأخذ: همان.

۱-۲-۴. تحلیل ناحیه اول شاخص‌های سنجش فساد اداری (شاخص‌های طلایی و اولویت اقدام)

تحلیل داده‌های استخراج شده از ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا در حوزه سنجش فساد اداری، به شناسایی مجموعه‌ای از شاخص‌های کلیدی در ناحیه اول منجر شده است که به‌عنوان شاخص‌های طلایی و پیش‌ران‌های عملیاتی مدل بومی IMAC شناخته می‌شوند. این ناحیه دربرگیرنده متغیرهایی است که نه فقط از منظر اهمیت راهبردی برای پایش فساد، نمرات ممتازی (میانگین بالای ۴) کسب کرده‌اند، بلکه از حیث مقدمات اجرایی و پذیرش ساختاری در نظام اداری ایران نیز در وضعیت آمادگی کامل (میانگین بالای ۴) قرار دارند. تثبیت این شاخص‌ها در ناحیه اول، نشان‌دهنده هوشمندی پنل خبرگان در شناسایی حوزه‌هایی است که در آنها اراده اصلاح‌گری با ابزارهای موجود همسو شده است. از منظر خط‌مشی‌گذاری، این شاخص‌ها نقطه عزیمت پایش عینی فساد محسوب می‌شوند، زیرا بیشترین میزان اثرگذاری را با کمترین اصطکاک اجرایی به همراه دارند.

در صدر این اولویت‌ها، مقوله شفافیت در تدارکات و تعاملات تجاری به‌عنوان در دسترس‌ترین حوزه برای مهار فساد در نظر گرفته شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که شاخص «میزان شفافیت در مناقصات و مزایادات» (Q52) با میانگین اهمیت ۴.۲۱۴ و قابلیت اجرای ممتاز ۴.۴۲۹، در کنار «وجود سامانه مناقصه الکترونیکی» (Q54) با نمره قابلیت اجرای ۴.۲۱۴، هسته سخت نظارت هوشمند را در مدل ملی تشکیل می‌دهند. این اجماع خبرگانی مؤید آن است که زیرساخت‌های دولت الکترونیک در حوزه معاملات دولتی (سامانه ستاد) به چنان بلوغی رسیده‌اند که اکنون می‌توان با تکیه بر داده‌های ثبتی این سامانه‌ها، فساد در تدارکات را با دقت بسیار بالا سنجش کرد. همچنین ورود شاخص «شفافیت فرایندهای اخذ مجوز تجاری» (Q68) و «سنجش اثر فساد بر هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها» (Q66) به این ناحیه، حاکی از آمادگی نظام اداری برای شفاف‌سازی رابطه دولت با بخش خصوصی و بهبود محیط کسب‌وکار از طریق پایش گلوگاه‌های رانت‌زاست.



بعد دیگری از شاخص‌های طلایی که با نمرات بالایی تأیید شده، «عدالت در ارائه خدمات و شفافیت قضایی» است. شاخص «شفافیت نتایج دادرسی در پرونده‌های فساد» (Q37) با کسب نمره اهمیت ۴.۴۲۹ و قابلیت اجرای ۴.۱۴۳، نشان‌دهنده مطالبه جدی خبرگان به سمت نظارت‌های آشکار و عمومی‌تر در حوزه برخورد با مفسدان است. در سطح تعاملات خرد نیز شاخص‌های «رضایت عمومی از عدالت در خدمت‌رسانی» (Q49) با قابلیت اجرای ۴.۴۲۹ و «میزان فساد در خدمات» (Q50) با اهمیت ۴.۴۲۹، به ناحیه اول وارد شده‌اند. حضور این متغیرها در پهنه اولویت‌های اقدام، پیامی راهبردی برای سیاستگذاران ملی دارد: در شرایط کنونی، سنجش «تجربه شهروندان از عدالت» نه فقط ضرورتی برای بازسازی اعتماد عمومی است، بلکه ابزارهای پایش آن در بستر سامانه‌های بازخورد و میز خدمت، کاملاً ممکن و در دسترس ارزیابی می‌شود.

در نهایت، یکی از یافته‌های غافلگیرکننده و درعین‌حال راهبردی در این ناحیه، تأیید شاخص‌های مربوط به «سلامت انتصابات و نفوذ سیاسی» است. برخلاف تصور رایج که این حوزه‌ها را غیرقابل پایش می‌داند، خبرگان شاخص‌های «نسبت انتصابات سیاسی در مقایسه با شایسته‌محور» (Q25) با میانگین اهمیت ۴.۲۸۶ و قابلیت اجرای ۴.۱۴۳ و حتی شاخص پیچیده «میزان نفوذ مالی شرکت‌ها بر انتخابات و احزاب» (Q24) با اهمیت ۴.۳۵۷ و قابلیت اجرای ۴.۲۱۴ را در ناحیه اول قرار داده‌اند. این امر نشان‌دهنده آن است که از منظر متخصصان، با استفاده از تقاطع داده‌های سامانه‌های پرسنلی (مانند پاکنا) و رصدهای نظارتی، امکان کمی‌سازی فساد در لایه‌های بالای مدیریتی فراهم شده است. این مجموعه از شاخص‌های طلایی در کنار هم، نقشه‌راهی عینی برای فاز اول اجرای مدل IMAC ارائه می‌دهند که در آن شفافیت دیجیتال، عدالت در خدمت و سلامت انتصابات، ارکان اصلی سنجش فساد اداری در ایران را شکل می‌دهند.

۲-۲-۴. تحلیل ناحیه دوم شاخص‌های سنجش فساد اداری (شاخص‌های راهبردی و چالش‌برانگیز)

این ناحیه دربرگیرنده متغیرهایی است که با وجود کسب ضریب اهمیت استراتژیک بسیار بالا (اغلب فراتر از ۴.۲)، در مقیاس قابلیت اجرا با موانع جدی نهادی، سیاسی و فنی مواجه شده و نمرات نازلی (کمتر از ۳) دریافت کرده‌اند. تثبیت این حجم گسترده از شاخص‌ها در ناحیه دوم، نشان‌دهنده پدیده «انسداد در پایش» است؛ جایی که خبرگان ضرورت سنجش ریشه‌های فساد را به خوبی درک کرده‌اند، اما به دلیل پیچیدگی‌های ساختاری و مقاومت‌های احتمالی ذی‌نفعان، اجرای آنها را در کوتاه‌مدت دشوار ارزیابی می‌کنند. از منظر خط‌مشی‌گذاری، این ناحیه «نقشه‌راه تحول بنیادین» در مدل IMAC است که تحقق آن مستلزم جراحی‌های حقوقی و تغییر در پارادایم‌های حکمرانی است.

در کانون این چالش‌ها، مقوله «تصرف دولت و نفوذ نخبگان» پیچیده‌ترین لایه فساد را به نمایش گذاشته است. یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که شاخص «میزان نفوذ گروه‌های اقتصادی بر سیاست‌گذاری» (Q20) با کسب نمره اهمیت ۴.۳۵۷، درحالی‌که کمترین نمره قابلیت اجرای کل این بخش (۱.۹۲۹) را به خود اختصاص داده، نمایانگر گستری عمیق میان آرمان سلامت اداری و واقعیت‌های سیاسی است. همسو با این یافته، شاخص‌های «وجود تعارض منافع بین دولت و بخش خصوصی» (Q23) با اهمیت ۴.۵۰۰ و قابلیت اجرای ۲.۷۸۶، و «تصمیمات اقتصادی به نفع نخبگان خاص» (Q22) با اهمیت ۴.۰۷۱، تبیین‌گر این واقعیت‌اند که از دیدگاه متخصصان، فساد در لایه‌های پیوند میان قدرت

و ثروت، حیاتی‌ترین گلوگاه برای سنجش است که فعلاً ابزارهای عینی و جسارت اجرایی کافی برای پایش آن در اختیار نیست.

بعد دیگری که این ناحیه را به حوزه‌ای استراتژیک مبدل ساخته، «سوءاستفاده‌های ساختارمند از قدرت و اختیارات» است. شاخص «میزان سوءاستفاده از اختیارات قانونی» (Q13) با نمره اهمیت استراتژیک ۴.۵۷۱ و قابلیت اجرای بسیار پایین ۲.۲۸۶، در کنار «درصد مدیران درگیر در تضاد منافع» (Q15) با قابلیت اجرای ۲.۲۸۶، نشان‌دهنده مطالبه جدی برای پایش «رفتار حرفه‌ای مدیران» است که به دلیل نبود شفافیت در کنترل‌های داخلی (Q18) با قابلیت اجرای ۲.۲۸۶، فعلاً در بن‌بست اجرایی قرار دارد. خبرگان با اختصاص نمرات بالا به این شاخص‌ها، تأکید کرده‌اند که بدون شفاف‌سازی فرایندهای تصمیم‌گیری فردی و نهادی، مدل‌های سنجش صرفاً به پوسته‌ای ظاهری محدود خواهند ماند. این یافته‌ها به خطمشی‌گذاران نهیب می‌زنند که تقویت سیستم‌های حسابرسی داخلی و خودکارسازی تقاطع منافع، پیش‌نیاز خروج این شاخص‌ها از ناحیه چالش و ورود به دایره مقدرات است.

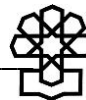
در نهایت، بخش اعظمی از تجربیات سخت فساد^۱ به دلیل حساسیت‌های گزارش‌دهی در این ناحیه تثبیت شده‌اند. شاخص‌هایی نظیر «فراوانی رشوه در خدمات» (Q9) با نمره اهمیت ۴.۲۱۴ و قابلیت اجرای ۲.۵۷۱، و «ریسک رشوه در بخش‌های مختلف دولتی» (Q59) با اهمیت ۴.۱۴۳ و قابلیت اجرای ۲.۶۴۳، گویای این حقیقت‌اند که اگرچه پایش رشوه‌خواری ضرورتی گریزناپذیر است، به دلیل ماهیت پنهان این تعاملات و ضعف در سیستم‌های سوت‌زنی، استخراج داده‌های معتبر از آنها با سختی مواجه است. همچنین ورود شاخص «نرخ پیگرد قانونی پرونده‌های فساد» (Q32) به این ناحیه با قابلیت اجرای ۲.۸۵۷، مؤید این دیدگاه است که گره‌گاه اصلی در ارتقای سلامت اداری، از مرحله کشف به مرحله اثربخشی در برخورد و ضمانت اجرای آراء تغییر یافته است. این مجموعه از شاخص‌های راهبردی، اگرچه در فاز نخست مدل IMAC با چالش اجرا روبه‌رو هستند، به‌عنوان شاخص‌های هدف در اسناد بالادستی جایگذاری شده‌اند تا با بهبود تدریجی شفافیت قضایی و سیاسی، به هسته اجرایی سلامت نظام اداری ایران بپیوندند.

۳-۲-۴. تحلیل ناحیه سوم شاخص‌های سنجش فساد اداری (شاخص‌های زودبازده و مداخلات نرم و

فرصت‌های تحول‌آفرین کوتاه‌مدت)

این ناحیه دربرگیرنده متغیرهایی است که اگرچه از منظر اولویت استراتژیک در رتبه دوم (میانگین اهمیت زیر ۴ یا در مرز آن) قرار دارند، به دلیل برخورداری از میانگین قابلیت اجرای بالا (فراتر از ۴)، به‌عنوان فرصت‌های تحول‌آفرین کوتاه‌مدت شناخته می‌شوند. از منظر خطمشی‌گذاری عمومی، شاخص‌های این ناحیه به دلیل برخورداری از زیرساخت‌های فنی و حقوقی موجود در ایران، کمترین مقاومت اجرایی را به همراه دارند و می‌توانند به‌عنوان کاتالیزور در بازسازی اعتماد عمومی و ایجاد حس سلامت در بدنه جامعه عمل کنند.

در کانون این شاخص‌ها، مقوله «تسهیل فرایندهای اداری و صدور مجوزها» به‌عنوان یکی از در دسترس‌ترین حوزه‌ها برای مهار فساد خرد شناسایی شده است. یافته‌ها نشان می‌دهد که شاخص «میانگین زمان صدور مجوزها» (Q39) با



میانگین اهمیت ۳.۸۵ و قابلیت اجرای ۴.۰۰، در کنار «شاخص پیچیدگی مقررات و رویه‌ها» (Q40) با قابلیت اجرای ۴.۰۷، پتانسیل بالایی برای عملیاتی شدن در مدل بومی دارند. حضور این شاخص‌ها در ناحیه سوم گویای این واقعیت است که از منظر خبرگان، بسترهای دولت الکترونیک در ایران (مانند درگاه ملی مجوزها) اکنون در وضعیتی قرار دارند که می‌توان بدون جراحی‌های بزرگ قانونی، صرفاً با پایش زمانی و فرایندی، گلوگاه‌های رانت‌زا را شناسایی و حذف کرد. این رویکرد فرایندمحور، امکان سنجش عینی «فساد ناشی از اطاله کلام» را فراهم می‌آورد و رضایت ذی‌نفعان را به سرعت ارتقا می‌دهد.

بعد دیگری که این ناحیه را به حوزه‌های راهبردی برای اصلاحات خرد مبدل ساخته، «پایش ادراک و رضایت در سطح تماس دولت و ملت» است. شاخص «رضایت عمومی از عدالت در خدمت‌رسانی» (Q49) با کسب نمره اهمیت ۴.۰۰ و قابلیت اجرای ممتاز ۴.۴۲، به همراه شاخص «درصد شهروندان ناراضی از روندهای اداری» (Q41) با قابلیت اجرای ۴.۰۷، نشان‌دهنده آمادگی سیستم برای پذیرش نظارت‌های مبتنی بر بازخورد است. تثبیت این متغیرها در پهنه بردهای سریع، تبیین‌گر این منطق حکمرانی است که سنجش «کیفیت تجربه شهروند» نه فقط هزینه اجرایی پایینی دارد، بلکه به دلیل ملموس بودن نتایج، می‌تواند به‌عنوان ابزاری قدرتمند برای مشروعیت‌بخشی به سایر برنامه‌های کلان ضدفساد به کار رود.

درنهایت، ورود شاخص‌های عملیاتی در حوزه معاملات و کسب‌وکار به این ناحیه، پازل سنجش فساد تعاملی را تکمیل می‌کند. شاخص‌هایی نظیر «وجود سامانه مناقصه الکترونیکی» (Q54) با میانگین اهمیت ۴.۰۰ و قابلیت اجرای ۴.۲۱، و «شفافیت فرایندهای اخذ مجوز تجاری» (Q68) با قابلیت اجرای ۴.۰۰، مؤید این دیدگاه است که در بافت اقتصادی ایران، هوشمندسازی معاملات به بلوغ کاربردی رسیده است. همچنین، شاخص «میزان اثر فساد بر هزینه‌های عملیاتی شرکت‌ها» (Q66) با قابلیت اجرای ۴.۰۰، نشان می‌دهد که امکان استخراج داده‌های کمی از بخش خصوصی فراهم آمده است. این مجموعه از شاخص‌ها در ناحیه سوم، یک بسته اصلاحی زودبازده را پیشنهاد می‌دهند که در آن با تکیه بر ابزارهای دیجیتال و نظرسنجی‌های هدفمند، می‌توان بدون تقابل با ساختارهای پیچیده قدرت، گام‌های استواری در راستای پایش و کاهش فساد اداری برداشت.

۴-۲-۴. تحلیل ناحیه چهارم شاخص‌های سنجش فساد اداری: غربالگری شاخص‌های فاقد اولویت و

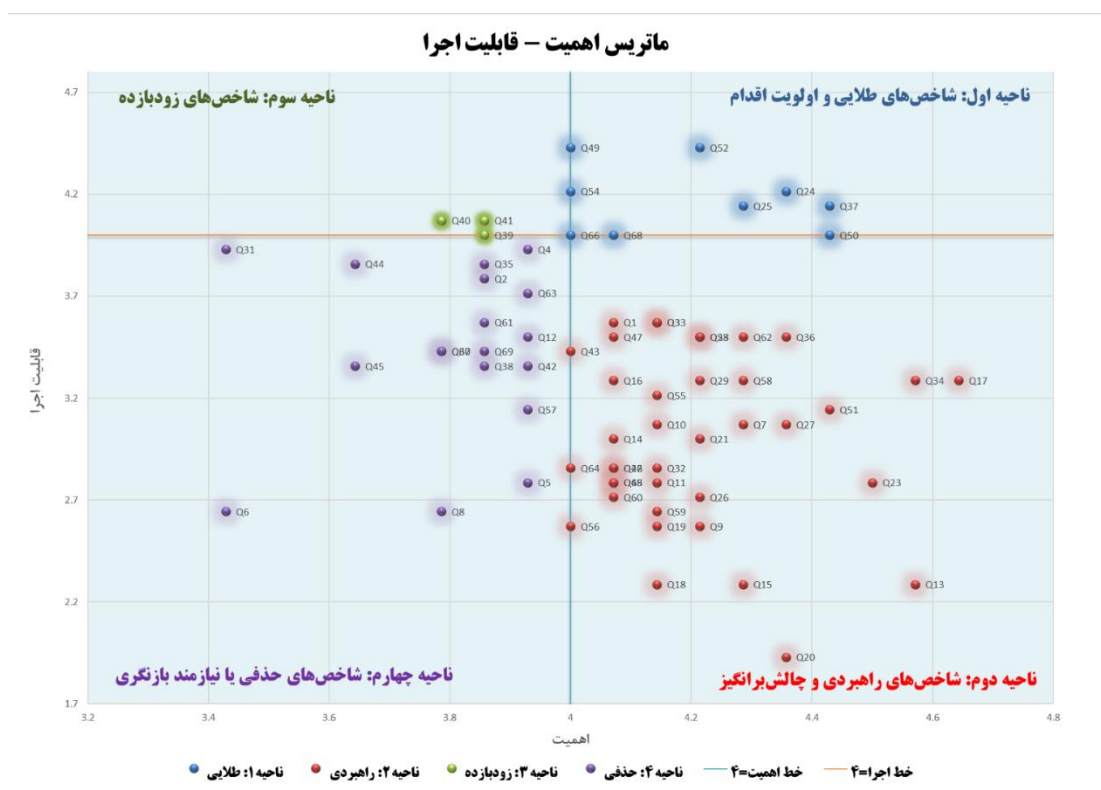
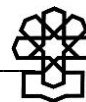
چالش‌های سنجش انتزاعی

این ناحیه دربرگیرنده متغیرهایی است که به دلیل کسب نمرات پایین در هر دو مؤلفه اهمیت استراتژیک و قابلیت اجرای فنی، از منظر خبرگان فاقد صلاحیت لازم برای ورود به مدل ملی سنجش فساد تشخیص داده شده‌اند. حذف این شاخص‌ها نشان‌دهنده گرایش متخصصان به واقع‌گرایی پایش‌گری و پرهیز از گنجاندن نشانگرهایی است که یا بیش از حد انتزاعی‌اند یا اندازه‌گیری آنها در بافت کنونی ایران، فاقد اعتبار درونی^۱ ارزیابی می‌شود. از منظر

خط‌مشی‌گذاری، این غربالگری نظام‌مند مانع از تورم شاخص‌های بی‌اثر در مدل می‌شود و تمرکز نهادهای نظارتی را بر گلوگاه‌های واقعی فساد حفظ می‌کند.

واکاوی داده‌ها نشان می‌دهد که خبرگان به‌طور خاص، شاخص‌های پیچیده‌ای را که برمبنای «تحلیل‌های آماری انتزاعی» طراحی شده‌اند برای یک مدل ملی نامناسب دانسته‌اند. شاخص «میزان اختلاف بین درک مردم و تجربه واقعی فساد» (Q6) با میانگین اهمیت ۳.۴۲۹ و نمره قابلیت اجرای بسیار پایین ۲.۶۴۳، نمونه‌ای بارز از این دسته است. باوجود جذابیت‌های نظری این شاخص در ادبیات بین‌المللی، خبرگان بر این باورند که سنجش «شکاف میان ادراک و تجربه» در ایران، به‌دلیل سوگیری‌های شدید رسانه‌ای و چالش‌های متدولوژیک در پیمایش‌های میدانی، خروجی معتبری به‌دست نمی‌دهد. همچنین شاخص‌های کلی‌نگر نظیر «شاخص کارایی بوروکراتیک» (Q44) و «امتیاز سلامت خدمات دولتی» (Q45) با نمرات اهمیت ۳.۶۴۳، به‌دلیل هم‌پوشانی با مفاهیم عام مدیریت عملکرد و نبود مرز دقیق میان «ناکارآمدی» و «فساد»، از مدل نهایی کنار گذاشته شدند تا از خلط مباحث اجرایی با مفاهیم سلامت اداری جلوگیری شود.

در بخش دیگری از این غربالگری، شاخص‌هایی که پایش آنها به‌شدت متأثر از متغیرهای برون‌زای اقتصادی و اجتماعی است، پذیرفته نشدند. شاخص‌هایی همچون «درصد شرکت‌های خودداری‌کننده از سرمایه‌گذاری به‌دلیل فساد» (Q67) با نمره اهمیت ۳.۷۸۶ و «شاخص رقابت سالم بازار» (Q69) با اهمیت ۳.۸۵۷، اگرچه در نگاه نخست حیاتی به‌نظر می‌رسند، به‌دلیل پیوند ناگسستنی سرمایه‌گذاری و رقابت با نوسانات ارزی، تحریم‌ها و خط‌مشی‌های کلان اقتصادی، به‌عنوان نشانگرهایی «ناخالص» برای سنجش فساد اداری قلمداد شده‌اند. همچنین حذف شاخص «درصد شکایات ثبت شده درباره جانبداری» (Q31) با کمترین میزان اهمیت (۳.۴۲۹) در این بخش، حاکی از آن است که از دیدگاه خبرگان، صرف تعداد شکایات بدون توجه به زیرساخت‌های گزارش‌دهی و احتمال خودسانسوری شاکیان، نمی‌تواند سنجح معتبری برای پایش پارتی‌بازی و جانبداری باشد. درمجموع، خروجی ناحیه چهارم بر این منطبق استوار است که مدل IMAC باید از گزارش‌های توصیفی و پیامدمحور فاصله گیرد و صرفاً بر شاخص‌هایی تکیه کند که رابطه مستقیم و غیرقابل انکاری با فرایندهای فسادآمیز دارند.



شکل ۳. ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا و پراکندگی فضایی شاخص‌های سنجش فساد اداری در نواحی چهارگانه

مأخذ: همان.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

نتیجه این پژوهش، که با هدف گذار از الگوهای تجویزی بین‌المللی به چارچوبی عملیاتی و بومی برای سنجش فساد و سلامت اداری در ایران سامان یافت، حکایت از دگردیسی پارادایمی در نگرش خبرگان ملی به مقوله نظارت و مقابله با فساد اداری دارد. تلفیق یافته‌های حاصل از مطالعات تطبیقی با تحلیل‌های عمیق ماتریس اهمیت- قابلیت اجرا در پند خبرگان، نشان داد که نظام اداری ایران برای عبور از وضعیت کنونی، بیش از آنکه نیازمند تولید شاخص‌های انتزاعی یا قوانین جدید باشد، نیازمند عینی‌سازی شفافیت و هوشمندسازی فرایندهای نظارتی است. خروجی نهایی این مطالعه، مدل جامع IMAC را به‌مثابه یک نقشه‌راه استراتژیک معرفی می‌کند که در آن، وزن اصلی سنجش از ادراکات ذهنی و خوداظهاری‌های کیفی به‌سمت داده‌های ثبتی و دیجیتال در سامانه‌های دولت الکترونیک تغییر جهت داده است. این چرخش رویکرد، پاسخی علمی به چالش اعتبار داده‌هاست و پیشنهاد می‌دهد که سنجش سلامت اداری باید بر بستر تراکنش‌های واقعی در حوزه‌هایی نظیر تدارکات، مجوزها و تعاملات مالی استوار گردد.

تحلیل لایه‌های مختلف مدل پیشنهادی آشکار می‌سازد که شفافیت ساختاری و عدالت در دسترسی به اطلاعات، به‌عنوان نقطه اهرمی و پیش‌ران اصلاحات در کوتاه‌مدت شناسایی شده‌اند. اجماع قاطع خبرگان بر اولویت‌بندی شاخص‌های ناحیه طلایی نظیر شفافیت مناقصات، الکترونیکی شدن صدور مجوزها و حمایت قانونی از افشاگران، گویای

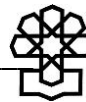
آن است که زیرساخت‌های فنی و حقوقی لازم برای آغاز یک جراحی نظارتی در کشور فراهم است. با این حال، یافته‌های پژوهش در ناحیه چالش‌های راهبردی هشدار جدی به خط‌مشی‌گذاران می‌دهد؛ اینکه موفقیت پایدار این مدل در گروی حل پارادوکس استقلال نهادی و ضمانت اجرای آراست. به بیانی دیگر، اگرچه ابزارهای دیجیتال و آموزشی (ناحیه زودبازده) می‌توانند فساد خرد را مهار کنند، ریشه‌کنی فساد کلان و سیستمی، مستلزم اراده‌ای برای قطع پیوندهای تعارض منافع و تضمین امنیت ساختاری برای نهادهای نظارتی و گزارش‌دهندگان است.

در نهایت، مدل بومی استخراج شده از این پژوهش، سه ضلع دولت پاسخ‌گو، شهروند ناظر و کارگزار اخلاق‌مدار را به هم پیوند می‌زند. غربالگری هوشمندانه شاخص‌های ناکارآمد و انتزاعی در این تحقیق، مسیر را برای استقرار یک داشبورد ملی فسادسنج هموار کرده است که در آن، سلامت اداری یک متغیر قابل اندازه‌گیری و مدیریت‌پذیر است. دستاورد نهایی این مطالعه تأکید می‌کند که بازسازی اعتماد عمومی و ارتقای کارآمدی نظام، فقط از مسیر پیاده‌سازی متوازن این مدل ترکیبی و پذیرش الزامات شفافیت در تمام سطوح تصمیم‌گیری میسر خواهد بود؛ مسیری که در آن داده‌های سخت‌جایگزین حدسیات خواهد شد و پیشگیری هوشمند جای نظارت‌های واکنشی و پسینی را خواهد گرفت.

جدول ۵. پیشنهاد توصیه سیاستی ویژه گزارش‌های راهبردی / نظارتی

ردیف	نوع توصیه		توصیه سیاستی	دستگاه متولی	دستگاه معین
	تداوم	اصلاح			
۱	*		استفاده از داشبوردهای مدیریتی مدل بومی برای شناسایی نقاط حساس و تمرکز بازرسی‌ها بر گلوگاه‌های با نمرات پایین سنجش ملی.	سازمان بازرسی کشور	
۲			استقرار حسابرسی عملکرد: گذار از حسابرسی صرفاً رعایت قانون به حسابرسی عملکرد با محوریت شاخص‌های شکاف اجرا.	دیوان محاسبات کشور	سازمان اداری و استخدامی
۳	*		ایجاد نظام رتبه‌بندی سالیانه سلامت اداری دستگاه‌ها و انتشار عمومی گزارش‌های تطبیقی جهت تحریک رقابت مثبت و پاسخ‌گویی به افکار عمومی مبتنی بر تعاملات و تراکنش‌های واقعی نظیر شفافیت مناقصات و تدارکات، شفافیت در مجوزها و تعاملات مالی و ...	سازمان اداری و استخدامی کشور	سازمان بازرسی کشور
۴	*		پایش نظرات ذی‌نفعان و ارباب رجوع با تکیه بر شاخص‌های پیشرو به جای شاخص‌های انتزاعی یا خوداظهاری.	سازمان بازرسی کشور	سازمان اداری و استخدامی
۵			تضمین استقلال نهادی و حمایت از گزارشگران: ایجاد زیرساخت‌های حقوقی برای قطع پیوندهای تعارض منافع و تضمین امنیت ساختاری برای نهادهای نظارتی و گزارش‌دهندگان فساد.	سازمان بازرسی کشور	قوه قضائیه

مأخذ: همان.



منابع و مآخذ

- [۱] مظفری، نیلوفر. و بحری، الناز. (۱۴۰۴)، «شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱) (مطالعه تطبیقی)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۲۰۹۵۶.
- [۲] بنافی، مسعود. (۱۴۰۳)، «ارزشیابی وضع موجود اجرای ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ارائه رهنمودهای خط‌مشی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۹۴۶.
- [۳] داودی، کامل، یخچالی، مهدی، آقازاده، فتاح. و مرتب، یحیی. (۱۴۰۲)، «بررسی جایگاه جمهوری اسلامی ایران در شاخص‌های سنجش فساد: ۱. شاخص‌های بین‌المللی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۹۱۷۹.
- [۴] عطائی، امید. (۱۳۸۷)، «نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد شاخص ادراک فساد (CPI)»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۹۰۱۹.

گزیده سیاستی

استقرار نظام کارآمد سنجش سلامت و فساد اداری در ایران، مستلزم گذار از الگوهای انتزاعی به مدل‌های بومی و عملیاتی است. در فاز دوم این پژوهش، با بهره‌گیری از پنل خبرگان و تحلیل ماتریس «اهمیت- قابلیت اجرا»، شاخص‌ها اعتبارسنجی شد.



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

وبسایت: rc.majles.ir