

نقشه راه مقابله همه جانبه با فساد



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل:

۲۱۶۶۰

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: نقشه راه مقابله همه جانبه با فساد

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

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

تهیه و تدوین‌کنندگان: نیلوفر مظفری، مسعود بنافی

مدیر مطالعه: مسعود بنافی

ناظر علمی: حسین اصلی‌پور

صفحه‌آرا: ساجده زارع مرزی

واژه‌های کلیدی:

۱. مقابله با فساد

۲. وضعیت موجود

۳. وضعیت مطلوب

۴. راهبرد گذار

۵. اقدامات



تاریخ شروع مطالعه: ۱۴۰۵/۳/۱۳

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵/۴/۸

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	خلاصه مدیریتی
۵	۱. مقدمه
۶	۲. پیشینه
۶	۱-۲. سوابق مطالعاتی
۷	۲-۲. سوابق تقنینی
۹	۳. یافته‌های پژوهش
۹	۱-۳. واکاوی وضعیت موجود (نگاشت نهادی و آسیب‌شناسی ساختاری)
۹	۱-۱-۳. تورم نهادی و پراکندگی بازیگران نظارتی
۹	۱-۲-۳. گره‌های کور ساختاری و تداخل مأموریت‌ها
۱۰	۱-۳-۳. نهادینگی تعارض منافع و اتحاد ناظر و منظور
۱۰	۱-۴-۳. تورم تقنینی، خلأ ضمانت اجرا و غلبه محرمانگی
۱۱	۱-۴-۳. ناکارآمدی روش‌های سنجش و جزایر اطلاعاتی
۱۴	۲-۳. وضعیت مطلوب (چشم‌انداز و معماری نوین سلامت اداری)
۱۴	۱-۲-۳. معماری پیشگیرانه، گذار از رویکردهای سنتی به حاکمیت داده‌محور، شفافیت و مدیریت تعارض منافع
۱۵	۲-۲-۳. بازطراحی ساختاری و معماری نهادی؛ تأسیس نهاد راهبر ملی، چابک‌سازی و هم‌افزایی ارکان نظارت
۱۶	۲-۳-۳. مردمی‌سازی نظارت و زیست‌بوم شهروندگرا؛ استقرار نظام جامع گزارشگری تخلفات و سوت‌زنی هوشمند
۱۸	۳-۳. راهبردهای جامع گذار از وضع موجود به وضع مطلوب در اکوسیستم سلامت اداری و مقابله با فساد
۱۹	۱-۳-۳. راهبردهای فناورانه و تحول دیجیتال؛ چرخش به سمت حساسی هوشمند و زیرساخت‌های داده‌محور غیرقابل تغییر
۱۹	۲-۳-۳. راهبردهای ساختاری و بازآرایی نهادی؛ تشکیل نهاد راهبر ملی، انسجام شبکه‌ای و تخصصی‌سازی قواعد
۲۰	۳-۳-۳. روش‌شناسی سنجش، استراتژی چرخ‌دنده‌های اهرمی و رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری
۲۱	۳-۳-۴. فعال‌سازی نهاد مردمی و نظارت توزیع‌شده؛ مردمی‌سازی پایش و فشار افکار عمومی به عنوان ضمانت‌اجرای درون‌زا
۲۴	۳-۴. تبدیل راهبردها به اقدامات اجرایی (عملیاتی‌سازی مسیر گذار)
۲۴	۱-۳-۴. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد فناورانه و تحول دیجیتال
۲۴	۲-۳-۴. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد ساختاری و بازآرایی نهادی
۲۵	۳-۳-۴. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد نظامات سنجش و رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری
۲۶	۳-۴-۴. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد فعال‌سازی نهاد مردمی و نظارت توزیع‌شده
۲۸	۴. جمع‌بندی و پیشنهاد‌های سیاستی
۳۲	۱-۴. اصلاح معماری تقنینی و نهادینه‌سازی مدیریت تعارض منافع
۳۲	۲-۴. هوشمندسازی و تحول دیجیتال زیرساخت‌های نظارتی
۳۲	۳-۴. تغییر پارادایم در نظام سنجش و ارزیابی عملکرد

۴-۴. مردمی سازی نظارت و توسعه زیست بوم شهروندگرا.....	۳۳
منابع و مأخذ.....	۳۵

فهرست جداول

جدول ۱. پیشینه پژوهش های انجام شده در مرکز پژوهش های مجلس جهت مقابله با فساد.....	۶
جدول ۲. سوابق تقنینی و مواد قانونی مرتبط با مقابله با فساد.....	۷
جدول ۳. ماتریس تحلیلی گذار از وضعیت موجود به معماری مطلوب در نظام مقابله با فساد و سلامت اداری.....	۲۹
جدول ۴. پیشنهادهای سیاستی.....	۳۳

فهرست شکل ها

شکل ۱. نقشه ذهنی واکاوی وضعیت موجود نظام مقابله با فساد در ایران مأخذ: یافته های تحقیق.....	۱۳
شکل ۲. نقشه ذهنی واکاوی وضعیت مطلوب نظام مقابله با فساد در ایران.....	۱۸
شکل ۳. راهبردهای جامع گذار از وضع موجود به وضع مطلوب.....	۲۳
شکل ۴. نقشه ذهنی تبدیل راهبردها به اقدامات اجرایی.....	۲۷
شکل ۵. نگاشت مفهومی گذار راهبردی از چالش های وضعیت موجود به معماری مطلوب سلامت اداری.....	۳۱



نقشه راه مقابله همه جانبه با فساد

[Doi:10.22034/mrc.report.21660](https://doi.org/10.22034/mrc.report.21660)

چکیده

فساد اداری چالشی سیستمی و چندعلتی است که ریشه در شبکه‌ای درهم‌تنیده از عوامل نهادی، بوروکراتیک، فرهنگی و قانون‌گذاری دارد. هم‌اکنون، نظام اداری ایران با تورم تقنینی، تکرر بازیگران نظارتی و غلبه کنترل‌های پسینی مواجه است که به ایجاد جزایر اطلاعاتی و عدم انسجام ساختاری در حوزه مقابله با فساد انجامیده است. به دنبال پیام روشن‌گرانه رهبر معظم انقلاب به مجلس شورای اسلامی و تأکید بر «مبارزه با فساد مالی» و «فسادستیزی همه‌جانبه»، پژوهش حاضر با هدف ارائه یک نقشه راه عملیاتی برای گذار از وضعیت موجود به وضعیت مطلوب تدوین شده است. در این راستا، این گزارش با کاربست روش‌شناسی فراترکیب به واکاوی گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی پرداخته است. یافته‌ها نشان می‌دهد که مهار فساد مستلزم گذار پارادایمی از رویکردهای واکنشی به سمت یک معماری پیشگیرانه مبتنی بر الگوریتم است. بر این اساس، چهار محور راهبردی تدوین شد: در بعد فناورانه، ادغام هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک جهت استقرار نظارت هوشمند و داده‌محور؛ در بعد ساختاری، تأسیس یک نهاد راهبر ملی مستقل و همچنین شفافیت و مدیریت تعارض منافع؛ در بعد روش‌شناختی، گذار از رتبه‌بندی‌های یکسان‌نگر به حسابرسی عملکرد مأموریت‌محور؛ و در بعد اجتماعی، توسعه نظارت از رویکرد صرفاً دولتی به فعال‌سازی ظرفیت‌های مردمی و توسعه زیست‌بوم سوت‌زنی. نتایج این پژوهش در قالب یک چارچوب راهبردی نشان می‌دهد که پایداری سلامت اداری، صرفاً تابعی از توصیه‌های رفتاری نیست بلکه نیازمند بازطراحی نهادی، استفاده از رویکردهای پیشگیرانه و فناورانه در مقابله با فساد و جایگزینی محرمانگی‌های غیرضروری با شفافیت نظام‌مند و استفاده از ظرفیت مردمی‌سازی نظارت است.

خلاصه مدیریتی

بیان/شرح مسئله

ارتقای سلامت اداری و صیانت از منافع عمومی، مستلزم گذار از رویکردهای واکنشی و مقطعی به سمت استراتژی‌های پیشگیرانه و نهادی است. در همین راستا و به دنبال پیام روشنگرانه رهبر معظم انقلاب در خردادماه ۱۴۰۵ به مجلس شورای اسلامی و تأکید بر «مبارزه با فساد مالی» و «فسادستیزی همه‌جانبه»، گزارش حاضر بر اساس فراترکیب گزارش‌های قبلی تدوین شده در مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تهیه شده تا یک نقشه راه عملیاتی و مبتنی بر شواهد برای اصلاح نظام حکمرانی ارائه نماید. هدف از طراحی این نقشه راه، ایجاد هم‌گرایی در ساختار بوروکراسی بر مبنای مؤلفه‌های مقابله با فساد، شفافیت، پاسخ‌گویی و کارآمدی است تا از حیف و میل منابع عمومی جلوگیری شود.

بررسی واقعیت‌های میدانی نظام اداری کشور نشان می‌دهد که در دهه‌های گذشته، اقدامات ارزشمند و قوانین متعددی برای تدوین اسناد بالادستی و تأسیس نهادهای نظارتی انجام یا تدوین شده است. با این حال، اثربخشی این تلاش‌ها همچنان با نقطه مطلوب فاصله دارد. حضور بازیگران متعدد در حوزه نظارت، با وجود آنکه بیانگر اهتمام حاکمیت به سلامت اداری است، در نبود معماری کلان و هماهنگ، به هم‌پوشانی کارکردها و پراکندگی مسئولیت‌ها انجامیده است. همچنین، تمرکز بر کنترل‌های پسینی و اتکای ساختارها به سنجش‌های سنتی، ضرورت گذار به هوشمندسازی، مدیریت تعارض منافع و نظارت داده‌محور را بیش از پیش آشکار ساخته است.

غلبه بر ضعف‌های نهادی و هم‌افزایی ظرفیت‌ها، مستلزم تدوین یک نقشه راه عملیاتی و مبتنی بر شواهد است که تکرر فعلی را به یکپارچگی ساختاری بدل کند. یکی از ارکان اصلی این گذار، ایجاد نهادی راهبر برای هماهنگی و تسهیل خط‌مشی‌های ضدفساد، بدون تداخل با وظایف سایر قواست. در کنار آن، تقویت رویکردهای پیشگیرانه با اتکا به شفافیت داده‌ها و بهره‌گیری از نظارت مدنی نیز ضروری است. در نهایت، مبارزه پایدار با فساد در گرو تمرکز ساختارهای نظارتی بر اصلاح ریشه‌های ساختاری و مدیریت تعارض منافع، به جای پرداختن صرف به معلول‌هاست.

بر این اساس، گزارش حاضر در چهار گام، ابتدا به نگاشت نهادی و بررسی وضعیت موجود می‌پردازد. سپس معماری وضع مطلوب را با تأکید بر پیشگیری، ساختارسازی و نظارت مردمی تبیین می‌کند؛ در گام سوم، راهبردهای گذار از وضعیت فعلی به مطلوب را صورت‌بندی کرده و در نهایت، این راهبردها را به اقدامات اجرایی و گام‌های عملیاتی ترجمه کرده تا دورنمایی از مسیر مقابله با فساد را روشن نماید.

نقطه‌نظرات / یافته‌های کلیدی

یافته‌های پژوهش نشان می‌دهد که تنوع و تکرر نهادهای فعال در عرصه سلامت اداری، ظرفیت بالقوه‌ای را برای استقرار یک نظام کنترل چندلایه فراهم آورده است. برای بهره‌برداری بهینه از این ظرفیت، گذار استراتژیک به سمت یک معماری یکپارچه اجتناب‌ناپذیر است. نتایج حاکی از آن است که با تأسیس یک نهاد راهبر مستقل و انجام هماهنگی مناسب، می‌توان ساختار چندمرکزی موجود را به یک زیست‌بوم هم‌افزا و پاسخ‌گو ارتقا داد. این انسجام ساختاری، بستر



مناسبی را برای اجرای اثربخش قوانین، مدیریت تعارض منافع و پیاده‌سازی رویکردهای پیشگیرانه مهیا می‌سازد. در بعد عملیاتی، یافته‌ها بر پتانسیل تحول‌آفرین گذار از سنجش‌های ادراکی به چارچوب‌های عینی و داده‌محور تأکید دارند. ادغام فناوری‌های نوین، نظیر هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک در سامانه‌های تدارکات دولتی و فرآیندهای مالی، گامی اجرایی و پیش‌نگر برای مسدودسازی گلوگاه‌های آسیب‌پذیر پیش از وقوع تخلف است. علاوه بر این، جایگزینی نظام‌های سنتی رتبه‌بندی با حسابرسی عملکرد و طراحی چک‌لیست‌های عملیاتی متناسب با مأموریت تخصصی هر دستگاه، می‌تواند اقداماتی مؤثر باشد. گذار راهبردی به سمت نظارت‌های قاعده‌مند و هوشمند، شفافیت را از یک الزام بیرونی به یک مؤلفه نهادینه‌شده تبدیل می‌کند.

در نهایت، نتایج پژوهش تبیین می‌کند که پایداری سلامت نهادی در گروی پیوند میان خط‌مشی‌گذاری و مشارکت فعالانه جامعه مدنی است. یکی از مهم‌ترین اقدامات اجرایی، عملیاتی‌سازی پلتفرم‌های هوشمند گزارشگری مردمی با پشتوانه حمایت‌های قانونی و مشوق‌های اثربخش است که ساختارها را به سمت خودتنظیمی هدایت می‌کند. با ترجمه این راهبردهای کلان به برنامه‌های اقدام در قالب فازهای آمادگی، اجرای آزمایشی و نهادینه‌سازی می‌توان نقشه راهی را برای مقابله با فساد پیاده‌سازی کرد که ضمن صیانت از منابع عمومی، مسیر را برای تحقق حکمرانی شایسته، یکپارچه و مبتنی بر شفافیت ساختاری هموار سازد.

پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

الف) راهکارهای تقنینی

- **تصویب قانون جامع یکپارچه:** تدوین و تصویب قانون جامع ارتقای سلامت اداری و مدیریت تعارض منافع به منظور رفع تورم تقنینی، جلوگیری از تداخلات مقرراتی و ایجاد یک چتر حقوقی واحد.
 - **مدیریت تعارض منافع ساختاری:** ایجاد سازوکارهای حقوقی و پیشگیرانه برای رصد و شناسایی زودهنگام موقعیت‌های بالقوه تعارض منافع پیش از بروز فساد. این امر مستلزم قاعده‌گذاری دقیق برای مدیریت تعارض منافع ساختاری از جمله تحدید پدیده درب‌های گردان، اعمال ممنوعیت قطعی بر سهام‌داری ارکان ناظر در نهادهای تحت نظارت و نظایر آن است.
 - **تقویت ضمانت‌اجراهای پایه:** بازنگری در دامنه شمول و رفع ابهامات مفهومی در قوانین پایه (نظیر قانون رسیدگی به داریایی مقامات) و تعبیه ضمانت‌اجراهای متناسب و بازدارنده جهت جلوگیری از بی‌اثر شدن این قوانین.
- ب) راهکارهای نظارتی
- **گذار به حسابرسی عملکرد پیش‌نگر:** گذار راهبردی از ارزیابی‌های صرفاً پسینی و متکی بر سنجش‌های ادراکی، به سمت پیاده‌سازی حسابرسی عملکرد و استقرار کنترل‌های پیشگیرانه.
 - **ادغام فناوری‌های تنظیم‌گر:** بهره‌گیری از زیرساخت‌های کلان دولت الکترونیک و ادغام فناوری‌های نوین نظیر هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک در سامانه‌های تدارکات و مالی جهت به‌حداقل‌رسانی مداخله عامل انسانی.
 - **بومی‌سازی ابزارهای سنجش:** جایگزینی چک‌لیست‌های ارزیابی مأموریت‌محور متناسب با مأموریت تخصصی

هر دستگاه و استقرار نظام جامع ملی سنجش فساد.

- **شکستن جزایر اطلاعاتی:** تدوین و ابلاغ پروتکل‌های رسمی و الزام‌آور برای تبادل داده میان دستگاه‌های اجرایی و نظارتی، به منظور امکان‌پذیر ساختن پایش مبتنی بر الگوریتم و شناسایی زود هنگام ناهنجاری‌های سیستمی. (ج) راهکارهای سیاستی
- **تثبیت نهاد راهبر ملی:** خروج از رویکرد ایجاد ساختارهای موازی و در عوض، استقرار یک نهاد ملی مستقل جهت راهبری نقشه راه مقابله با فساد.
- **استقرار شفافیت سیستمی، فرآیندی و تدریجی:** گذار به سمت شفافیت نهادینه از طریق لغو محرمانگی‌های بوروکراتیک و غیرموجه در اسناد و شاخص‌های غیرامنیتی، و الزام دستگاه‌های اجرایی به انتشار عمومی و ماشین‌خوان داده‌های حاکمیتی.
- **تمرکززدایی از نظارت (رویکرد جمع‌سپاری):** خروج از انحصار دولتی در امر نظارت و فعال‌سازی ظرفیت‌های جامعه مدنی از طریق به رسمیت شناختن نقش سازمان‌های مردم‌نهاد، رسانه‌ها و حلقه‌های نخبگانی.
- **توسعه اکوسیستم گزارشگری فساد:** نهادینه‌سازی پلتفرم‌های امن سوت‌زنی با پشتوانه مستحکم حمایت‌های قانونی و مشوق‌های اثربخش مادی و معنوی.



فساد، به مثابه یکی از عارضه‌های نهادی در نظام‌های حکمرانی، ظرفیت بخش عمومی را در مسیر تحقق توسعه پایدار، شکوفایی اقتصادی و ارتقای رفاه اجتماعی تضعیف می‌کند. در ادبیات کلاسیک و نوین مدیریت دولتی، این پدیده غالباً به مفهوم انحراف و سوءاستفاده از قدرت و موقعیت عمومی در راستای تأمین منافع خاص تعریف می‌شود. تبعات این انحراف ساختاری، به‌ویژه در جریان‌های حیاتی جامعه نظیر نظام سلامت و عرصه خدمات عمومی، در قالب تنزل کیفیت خدمات، تورم غیرمنطقی هزینه‌ها، تشدید نابرابری‌های توزیعی و فرسایش جبران‌ناپذیر اعتماد نهادی شهروندان به حاکمیت تبلور می‌یابد [۱]، [۲]. تحقق سلامت اداری، مستلزم کالبدشکافی دقیق پویایی‌های این پدیده است. چالشی که در تلاقی سیستم‌های پیچیده، فشارهای مالی، خلأهای نظارتی و ناکارآمدی نهادهای قانونی متبلور می‌شود و مهار آن نیازمند گذار از راهکارهای مقطعی به سوی استراتژی‌های جامع و سیستماتیک است.

ماهیت چندوجهی و پیچیده فساد اداری ایجاب می‌کند که واکاوی آن از سطح رفتارهای فردی فراتر رفته و ابعاد کلان و ساختارهای نهادی را نیز در بر گیرد. طیف مظاهر فساد بسیار گسترده است؛ از رشوه‌خواری، اختلاس و تبانی در خریدهای دولتی [۳] تا سوءاستفاده از شبکه‌های ارتباطی و خویشاوندسالاری در نظام جذب و ارتقای منابع انسانی. شواهد حاکی از آن است که نقض شایسته‌گزینی در فرایندهای مدیریت سرمایه انسانی، خود به مثابه کاتالیزوری برای شکل‌گیری و تعمیق سایر اشکال فساد سیستماتیک در سازمان‌ها عمل می‌کند [۴]، [۵]. افزون بر این، پویایی تعاملات میان ساختار، عاملیت و منطق‌های نهادی نشان می‌دهد که فساد صرفاً یک تخلف اداری تقلیل‌یافته نیست بلکه محصول بلوغ‌نیافتگی نهادی، مداخلات سیاسی و ضعف مدیریت یکپارچه است که در نهایت به تخصیص نامطلوب منابع و تثبیت هنجارهای مخرب می‌انجامد [۶]، [۷].

بر این اساس، فقدان چارچوبی که بتواند مداخلات ساختاری، نظارتی و فرهنگی را در قالب یک مسیر استراتژیک یکپارچه سازد، به وضوح در ادبیات پژوهشی و خط‌مشی‌گذاری احساس می‌شود. گزارش حاضر با هدف پر کردن این شکاف تحقیقاتی، در پی طراحی و تبیین نقشه راه مقابله با فساد است. با توجه به آن که جهت‌گیری‌های آتی در زمینه مقابله با فساد، مستلزم اطلاع و بهره‌برداری از دلالت‌ها و رهنمودهای پژوهش‌هایی است که تاکنون انجام شده است، مطالعه جامع و ترسیم یک چارچوب فراگیر مبتنی بر مطالعات موجود ضرورت دارد. بدین منظور، محتوای این پژوهش بر اساس فراترکیب مطالعات و گزارش‌های قبلی تهیه‌شده در مرکز پژوهش‌ها با موضوع مقابله با فساد تدوین شده است. بر اساس این مطالعات، نقشه راهی برای وضعیت موجود، وضعیت مطلوب و راهکارهای نیل به وضعیت مطلوب ترسیم شده است. این پژوهش تلاش می‌کند با اتکا به این پشتوانه علمی، چارچوبی چندسطحی ارائه دهد که در آن اقدامات لازم برای ارتقای سلامت اداری از طریق هم‌افزایی سازوکارهای شفافیت، پاسخ‌گویی، مدیریت تعارض منافع و شایسته‌گزینی و نظارت‌های بازدارنده نهادینه شوند.

۲. پیشینه

۱-۲. سوابق مطالعاتی

در خصوص سازوکارهای کلیدی مقابله با فساد نظیر مدیریت تعارض منافع، بازآرایی نهادی، هوشمندسازی نظارت و طراحی شاخص‌های سنجش سلامت اداری، تاکنون چندین گزارش توسط مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی تدوین شده است. مهم‌ترین این گزارش‌ها به این شرح است:

جدول ۱. پیشینه پژوهش‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس جهت مقابله با فساد

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	توضیحات
۱	شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۲)	۱۴۰۵	این پژوهش با گذار از رویکردهای ادراکی به سنجش‌های عینی، الگویی عملیاتی مبتنی بر شواهد ثبتي ارائه می‌دهد. با بهره‌گیری از ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا، شاخص‌های طلایی نظیر شفافیت سامانه‌های تدارکات و صدور الکترونیکی مجوزها به‌عنوان هسته مرکزی مدل، جهت هوشمندسازی نظارت معرفی شده‌اند.
۲	سلسله گزارش‌های سند ملی مبارزه با فساد (۲)؛ تدوین سازوکارها و راهبردهای مداخله	۱۴۰۵	این گزارش چارچوبی ساختاریافته برای مداخله در چرخه فساد در سه سطح پیشگیری، نظارت و مقابله تدوین کرده است. نقطه قوت آن، بازطراحی تقسیم‌کار نهادی جهت رفع تداخلات و ارائه یک مدل یکپارچه نهادی-اطلاعاتی با بهره‌گیری از هوش مصنوعی و داشبوردهای هوشمند برای اجرای مرحله‌ای سند ملی است.
۳	مطالعه تطبیقی به‌کارگیری فناوری در مبارزه با فساد در کشورهای منتخب	۱۴۰۴	این مطالعه با بررسی تجارب جهانی نشان می‌دهد فناوری‌های خط‌شکنی چون هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک قابلیت تبدیل شدن از ابزارهای صرفاً واکنشی به سازوکارهای پیشگیرانه را دارند. استقرار حکمرانی داده‌پایه، راهبردی اثربخش برای طراحی نقشه راه ملی مبارزه هوشمند با فساد تلقی می‌شود.
۴	اظهار نظر کارشناسی درباره طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع	۱۴۰۴	این گزارش با نقد رویکرد «توسعه بوروکراسی» از طریق ایجاد شوراهای و ستادهای موازی، بر ناکارآمدی نهادسازی‌های جدید تأکید می‌ورزد. در عوض، بهره‌گیری از ظرفیت ساختارهای نظارتی مستقر و رفع نواقص آن‌ها به‌عنوان بهینه‌ترین مسیر سیاستی در مدیریت تعارض منافع پیشنهاد شده است.
۵	مؤلفه‌های اداری سلامت‌محور از آیین اسناد سیاستی و تقنینی	۱۴۰۴	این پژوهش با کاربست روش تحلیل مضمون در اسناد بالادستی، مختصات یک ساختار اداری سلامت‌محور را استخراج کرده است. یافته‌ها نشان‌دهنده شبکه‌ای درهم‌تنیده از مؤلفه‌ها نظیر شفافیت، پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری و حاکمیت قانون به‌عنوان پیش‌نیازهای نهادینه شدن سلامت در بخش عمومی است.
۶	شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱) (مطالعه تطبیقی)	۱۴۰۴	این مطالعه با واکاوی مدل‌های معتبر بین‌المللی (نظیر CPI و WGI)، ماهیت چندلایه سنجش فساد را تحلیل می‌کند. دستاورد اصلی پژوهش، اثبات ضرورت اتخاذ رویکردی ترکیبی (شامل شاخص‌های ادراکی، ساختاری و تجربی) برای ارزیابی جامع سلامت اداری، فراتر از سنجش‌های تک‌بعدی است.
۷	تحلیل ظرفیت‌های راهبردی مقابله با فساد	۱۴۰۴	این گزارش با تغییر پارادایم از رویکردهای صرفاً آسیب‌شناسانه به ظرفیت‌سنجی (مبتنی بر مدل SOAR)، پنج ستون اصلی برای مقابله با فساد را معرفی می‌کند. هم‌راستایی نهادی، شفافیت سیستمی، هوشمندسازی خدمات، مدیریت تعارض منافع و فعال‌سازی نظارت دموکراتیک ارکان این تحول به شمار می‌روند.
۸	تجربه‌نگاری دستگاه‌های اجرایی در مقررگذاری مدیریت تعارض منافع	۱۴۰۴	این پژوهش با واکاوی تجارب زیسته دستگاه‌ها، الزامات تنقیح لایحه مدیریت تعارض منافع را تبیین می‌کند. پرهیز از وضع محدودیت‌های غیرضروری، توجه به تمایزات مأموریتی دستگاه‌ها (اقتصادی در برابر خدماتی) و رویکرد اجرای آزمایشی و تدریجی، از مهم‌ترین توصیه‌های راهبردی این گزارش است.
۹	ارزشیابی وضعیت موجود اجرای ماده (۲۸) قانون	۱۴۰۳	این بررسی نظارتی، کندی و توقف در اجرای ارزیابی‌های ماده ۲۸ را آسیب‌شناسی می‌کند. اتخاذ رویکرد مأموریت‌محور در طراحی شاخص‌ها، تمرکز هوشمندانه بر نقاط



ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	توضیحات
	ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ارائه رهنمودهای سیاستی		اهرمی (به جای تکررگرای عددی) و بهره گیری از ظرفیت های مدنی، از مهم ترین رهنمودهای این ارزیابی است.
۱۰	واکاوی قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور (۱): قانون رسیدگی به دارایی مقامات	۱۴۰۳	این نوشتار با آسیب شناسی حقوقی، غلبه رویکرد محافظه کارانه و «محرمانگی» را عامل بی اثری این قانون می داند. در این راستا، گذار به شفافیت عمومی اطلاعات و اهرم کردن فشار افکار عمومی جهت صحت سنجی دارایی ها، به عنوان کارآمدترین ضمانت اجرا معرفی شده است.
۱۱	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۳): سلامت اداری، شفافیت و تعارض منافع	۱۴۰۲	این بررسی کارشناسی احکام برنامه هفتم توسعه را نقد می کند. ضمن مثبت ارزیابی کردن ورود قانون گذار به مقوله تعارض منافع؛ کلی گویی احکام، فقدان رویکرد راهبردی و چشم پوشی از حل معضل موازی کاری دستگاه ها را از نقاط ضعف جدی این لایحه برمی شمارد.
۱۲	بررسی دستگاه های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی (۱): نگاشت نهادی	۱۴۰۲	این گزارش با ترسیم نگاشت نهادی متولیان امر مبارزه با فساد، چالش تعدد مراجع و موازی کاری را واکاوی می کند. دستاورد راهبردی آن، تبیین ضرورت استقرار یک معماری سیستمی، یکپارچه و قانونمند میان شبکه نهادهای بازرسی و نظارتی کشور جهت رفع تداخلات کارکردی است.
۱۳	مصادیق تعارض منافع ۲. تعارض منافع در نظام بانکی کشور	۱۴۰۱	این مطالعه تخصصی، مقوله تعارض منافع را در مثلث «بانک مرکزی، دولت و شبکه بانکی» تحلیل می کند. تبیین چالش های بنیادین نظیر سلطه مالی دولت بر سیاست پولی، پدیده درب های گردان، و تقاطع منافع حاکمیتی با منافع تجاری مدیران بانکی، ارزش خط مشی گذاری برجسته این پژوهش است.

مأخذ: یافته های تحقیق.

۲-۲. سوابق تقنینی

بستر سازی حقوقی و توسعه نظام مقررر گذاری، نقشی بنیادین در هدایت بوروکراسی به سمت سلامت اداری و مسدود سازی گلوگاه های فساد خیز ایفا می کند. واکاوی تحولات تقنینی در ایران نشان می دهد که منظومه ای از قوانین و مقررات در سطوح مختلف برای پیشگیری و مقابله با مفاسد اداری و اقتصادی وضع شده است. منظومه این قوانین و مقررات مرتبط، در جدول ۲ صورت بندی و تجمیع شده است.

جدول ۲. سوابق تقنینی و مواد قانونی مرتبط با مقابله با فساد

ردیف	نام قانون / سند مقررر	مواد و بندهای مرتبط
۱	قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران	اصول ۳ (بند ۱۰)، ۸، ۴۳ (بندهای ۴ و ۵)، ۴۸، ۴۹، ۵۳، ۵۴
۲	قانون نحوه اجرای اصل (۴۹) قانون اساسی	کل مواد
۳	قانون دیوان محاسبات کشور	مواد ۱، ۷، ۲۱، ۲۳، ۲۵، ۴۲
۴	خط مشی های کلی نظام اداری	بندهای ۳، ۴، ۱۸، ۲۱، ۲۴، ۲۵
۵	قانون مدیریت خدمات کشوری	مواد ۱۵، ۴۸، ۹۰، ۹۱، ۹۲، ۹۴، ۹۶، ۹۷، ۱۲۰ (بندهای ه و، ز)، ۱۲۲ (بند ۴)
۶	قانون تعزیرات (فصل دوم: تخلفات بخش دولتی)	ماده ۱۸
۷	قانون تعزیرات (فصل سوم: تشکیلات تعزیرات حکومتی بخش دولتی)	ماده ۵۱، ماده واحده قانون تعزیرات حکومتی
۸	قانون مسئولیت مدنی	مواد ۱۱، ۱۲، ۱۳، ۱۴
۹	قانون تشکیل دادگاه های عمومی انقلاب	ماده ۳، تبصره

ردیف	نام قانون / سند مقرر	مواد و بندهای مرتبط
۱۰	قانون آیین دادرسی کیفری	مواد ۴۲، ۱۰۵
۱۱	قانون آیین دادرسی دادگاه‌های عمومی و انقلاب در امور مدنی	مواد ۴۶۹، ۴۷۰
۱۲	آیین‌نامه اجرایی قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور	مواد ۴، ۱۱، ۱۷، ۲۸، ۳۳، ۴۲، ۴۷، ۴۸، ۵۳، ۵۵، ۶۱
۱۳	قانون مبارزه با پول‌شویی	مواد ۴ (و تبصره‌های ۱، ۲ و ۳)، ۵، ۶، ۷، ۸
۱۴	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	همه مواد مرتبط با مسئله فساد، ماده ۲۸ (سنجش سلامت اداری)، ماده ۳۱
۱۵	قانون رسیدگی به تخلفات اداری	همه مواد
۱۶	قانون منع اخذ پورسانت در معاملات خارجی	همه مواد
۱۷	قانون منع اعمال نفوذ بر خلاف حق و مقررات قانونی	همه مواد
۱۸	قانون منع تبانی در معاملات	همه مواد
۱۹	قانون تشدید مجازات مرتکبین رش و ارتشا	همه مواد
۲۰	قانون رسیدگی به دارایی‌های مقامات، مسئولان و کارگزاران نظام جمهوری اسلامی ایران	از جمله ماده ۲ کل مواد،
۲۱	قانون رسیدگی به دارایی وزرا و کارمندان دولت اعم از کشوری و لشکری	همه مواد
۲۲	قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل	همه مواد
۲۳	آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با پول‌شویی	همه مواد
۲۴	دستورالعمل مواد ۹۱ و ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری	همه مواد
۲۵	آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه	همه مواد
۲۶	قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد	همه مواد
۲۷	قانون برنامه ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی	مواد ۱۴، ۲۸، ۲۹
۲۸	قانون برنامه هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران	ماده ۳۴
۲۹	قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت	ماده ۴
۳۰	قانون حمایت از گزارشگران فساد	کل مواد

مأخذ: همان.



۳-۱. واکاوی وضعیت موجود (نگاشت نهادی و آسیب‌شناسی ساختاری)

واکاوی وضعیت موجود در نظام مقابله با فساد و ارتقای سلامت اداری در ایران، مستلزم نگاه چندبعدی و اتخاذ یک رویکرد سیستمی است. بررسی اسناد سیاستی، ساختارهای نهادی و رویه‌های تقنینی حاکی از آن است که زیست‌بوم ضدفساد در کشور، در حال حاضر با یک وضعیت پیچیده از تشتت نهادی، تورم تقنینی توأم با خلأ تنظیم‌گری و کژکارکردی‌های ساختاری مواجه است. کالبدشکافی دقیق این وضعیت نشان می‌دهد که الگوی حاکم بر مقابله با فساد، اگرچه در تلاش کرده تا از رویکردهای غالباً قضایی و قهری به سمت الگوهای تلفیقی مشتمل بر رویکردهای مدیریتی، روان‌شناختی و جامعه‌شناختی حرکت کند [۸]، اما تا اندازه زیادی مغلوب فرایندهای بوروکراتیک، موازی‌کاری و فقدان یک نقشه راه کلان شده است.

۳-۱-۱. تورم نهادی و پراکندگی بازیگران نظارتی

در ساختار فعلی ما نه با کمبود ارکان نظارتی بلکه با پدیده‌ای تحت عنوان تراکم و تورم بازیگران روبه‌رو هستیم. در حال حاضر، حکمرانی موجود در حوزه مقابله با فساد با حضور بیش از ۳۰ نهاد یا واحد درون‌دستگاهی، بخشی و فرابخشی در جریان است [۸] که این تعداد در برخی ارزیابی‌های جامع‌تر به ۳۵ نهاد و بازیگر فعال نیز می‌رسد [۹]. این تکثر نهادی، در غیاب یک زنجیره مسئولیت شفاف و یک نقشه راه مشترک، به جای ایجاد هم‌افزایی به پراکندگی اقدام‌ها، تداخل مأموریت‌ها، اتلاف منابع ملی، چالش پاسخگویی و در نهایت کاهش ملموس کارایی کلی نظام ضدفساد کشور منجر شده است. به عبارت دقیق‌تر، تعدد دستگاه‌های نظارتی و بازرسی، بدون تعبیه یک سازوکار مشخص و سیستماتیک برای ایجاد ارتباط قانونمند میان آن‌ها، بستری برای تشتت مسئولیت‌ها و دشواری مضاعف در نظارت‌پذیری خود این نهادها فراهم آورده است [۱۰].

۳-۱-۲. گره‌های کور ساختاری و تداخل مأموریت‌ها

در سطح تحلیل نگاشت نهادی و تعاملات بین‌سازمانی، نظام فعلی با پنج گره بحرانی بنیادین روبه‌رو است که عملاً هرگونه مداخله اصلاحی را با بن‌بست مواجه می‌سازد. این گره‌های ساختاری شامل خلأ نهاد هماهنگ‌کننده مستقل و بی‌طرف، تداخل صلاحیت‌ها در رسیدگی به مفاسد، فقدان پروتکل‌های رسمی و الزام‌آور همکاری بین‌بخشی، نبود زیرساخت یکپارچه برای تبادل داده‌های مشترک و فقدان نظام پاسخ‌گویی متقابل میان نهادهای ناظر است [۹]. تبلور عینی این گره‌های بحرانی را می‌توان در شکاف عملکردی نهادهای کلیدی مشاهده کرد. به عنوان نمونه، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی که اساساً برای ایجاد هماهنگی‌های کلان تأسیس شده بود، به دلیل فقدان برخی ویژگی‌ها مانند عدم تمرکز ساختاری لازم و نبود منابع انسانی پایدار، کارکرد اصلی خود را از دست داده و به نهادی با اثرگذاری راهبردی اندک تنزل یافته است [۹]. این آشفتگی ساختاری تنها به نهادهای فرابخشی محدود نمی‌شود؛ نهادهایی که فلسفه وجودی آن‌ها هماهنگ‌سازی بوده است نیز به سرنوشت مشابهی دچار شده‌اند. شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی، علیرغم گذشت سال‌ها از زمان تأسیس، به دلیل فقدان ضمانت اجرا، کندی مفرط در فرآیندها، و عدم تولید گزارش‌های عملکردی و داده‌های متقن، توفیق چندانی در همگرایی نهادهای ناظر نداشته است [۱۰]. ریشه این

ناکارآمدی را باید در تداخل مأموریت‌ها نیز جستجو کرد. در موارد متعددی مشاهده می‌شود که نهادهای نظارتی به صورت هم‌زمان هم در جایگاه گزارش‌دهنده و کاشف تخلف ظاهر می‌شوند و هم در جایگاه رسیدگی‌کننده و تعیین‌کننده کیفر، که این امر نقض صریح اصل تفکیک وظایف در طراحی سیستم‌های نظارتی است و کارایی را به شدت مخدوش می‌سازد [۱۰]. در کنار این موارد، نهادسازی‌های موازی جدید نیز که بدون آمایش و نگاشت دقیق نهادی صورت می‌پذیرند، نه تنها گره‌گشا نبوده‌اند، بلکه بر پیچیدگی و آشفتگی این کلاف سردرگم افزوده‌اند و برون‌داد مطلوبی در پی نداشته‌اند [۱۱].

۳-۱-۳. نهادینگی تعارض منافع و اتحاد ناظر و منظور

یکی از جدی‌ترین آسیب‌های وضعیت موجود، وجود تعارض منافع ساختاری در بطن نهادهای تنظیم‌گر، خط‌مشی‌گذار و ناظر است. به بیان دیگر، ساختارها به گونه‌ای طراحی شده‌اند که خود به صورت سیستماتیک و ذاتی، مولد تعارض منافع هستند. این معضل به شکل بارزی در نظام بانکی و نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی کشور قابل ردیابی است. در بخش بانکی، فساد و ناکارآمدی از جنبه‌های اخلاقی یا تخلفات فردی به عارضه‌های ساختاری تبدیل شده است. یکی از مصادیق بارز این امر، اتحاد ناظر و نظارت‌شونده است. به عنوان مثال، تعارض شأن خط‌مشی‌گذاری و نظارتی بانک مرکزی با وظایف آماری و تحلیلی آن، همواره این خطر بالقوه را ایجاد می‌کند که گزارش‌ها و تحلیل‌های آماری به نفع تأیید عملکردهای بانک مرکزی دچار تورش و سوگیری شوند [۱۲]. افزون بر این، پدیده درب‌های گردان^۱ و رفت‌وآمد مستمر و بدون ضابطه مدیران ارشد بین بانک مرکزی (به عنوان نهاد ناظر) و بانک‌های تجاری (به عنوان نهادهای تحت نظارت)، یکی از ریشه‌های اصلی تعارض منافع است که بی‌طرفی نهاد تنظیم‌گر را به شدت مخدوش کرده و زمینه‌ساز ترجیح منافع تجاری و بنگاهداری بر منافع ملی و خط‌مشی‌گذاری کلان اقتصادی شده است. در این راستا، محدودیت‌های قانونی فعلی، همچون ممنوعیت‌های موقت یک‌ساله صرفاً برای اعضای هیئت عامل، فاقد ضمانت اجرایی کافی هستند به طوری که توانایی مقابله با این فساد ساختاری را ندارند [۱۲]. این تعارضات سازمانی، با شدت و ضعف متفاوت، در سایر نهادهای تنظیم‌گر اقتصادی مانند سازمان بورس و اوراق بهادار و بیمه مرکزی نیز وجود دارد که متأسفانه در فرآیندهای مقرررگذاری و تدوین دستورالعمل‌ها، اغلب نادیده انگاشته شده‌اند و دستگاه‌ها به صورت جزیره‌ای با آن‌ها برخورد کرده‌اند [۱۳]. حتی در لوایح پیشنهادی برای مدیریت تعارض منافع نیز این خطای راهبردی تکرار شده است؛ چنان‌که در پیش‌بینی هیئت‌های رسیدگی به تعارض منافع انتصاب اعضای هیئت توسط بالاترین مقام همان دستگاه خود یک الگوی مبتلا به تعارض منافع ساختاری است و اتحاد ناظر و منظور را بازتولید می‌کند [۱۱].

۳-۱-۴. تورم تقنینی، خلأ ضمانت اجرا و غلبه محرمانگی

از منظر نظام تقنینی و خط‌مشی‌گذاری کلان، وضعیت موجود را می‌توان با مفهوم تورم قوانین فاقد ضمانت اجرا و چارچوب یکپارچه صورت‌بندی کرد. در ساختار حقوقی کشور، حداقل ۲۵ تا ۲۶ قانون و مقرره مجزا و پراکنده (از اصل ۴۹ قانون اساسی گرفته تا قوانین مبارزه با پول‌شویی و ارتقای سلامت نظام اداری) وجود دارد؛ اما این تعدد و تکرار قانونی، به دلیل فقدان یک چارچوب جامع، خط‌مشی‌پذیر و مورد اجماع برای سنجش منظم و هدفمند فساد، نتوانسته



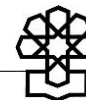
است به یکپارچگی رویه‌ای و عملیاتی منجر شود و عملاً دستیابی به یک نظام جامع ضدفساد، همچنان یک حلقه مفقوده در نظام اداری کشور است [۱۴]، [۱۵]. بررسی تحلیلی اسناد بالادستی حاکی از شکافی عمیق و معنادار میان شعارها و اهداف مندرج در این اسناد با واقعیت‌های اجرایی و عملکرد عینی سازمان‌هاست [۱۶]. علت تداوم و بازتولید فساد در این بستر، وجود نارسایی‌های جدی در قانون‌نویسی است؛ از جمله نبود ضمانت‌های اجرایی قوی و متناسب، رویکردهای محافظه‌کارانه و عدم پیش‌بینی سازوکارهای اجرایی دقیق [۱۶]. نمونه بارز این ناکارآمدی تقنینی را می‌توان در قانون رسیدگی به دارایی مقامات و مسئولان مشاهده کرد؛ قانونی که با رویکردی به‌شدت محافظه‌کارانه، اصل محرمانگی را جانشین شفافیت حداکثری کرده و مطالبه عمومی برای نظارت مردمی را منحرف ساخته است [۱۷]. این قانون، با ایجاد یک کل محرمانه و عاری از شفافیت، فقدان ضمانت اجرای بازدارنده، تعیین مواعد زمانی طولانی و ابهام در سازوکارهای صحت‌سنجی اطلاعات اعلامی، عملاً نظام اعلام دارایی مقامات را بی‌اثر و خنثی نموده است [۱۷]. این رویکرد، در اسناد برنامه توسعه اخیر نیز تکرار شده است. بررسی برنامه هفتم توسعه نشان می‌دهد که عدم ترسیم یک نقشه کلان و راهبردی برای موضوعات بنیادینی چون شفافیت و تعارض منافع، تقلیل دادن این مفاهیم به احکام کلی و فاقد سازوکار اجرایی، و عدم ارائه راهکار برای هماهنگی دستگاه‌های موازی، از نقاط ضعف اساسی و گره‌های کور این برنامه است. وضعیتی که با توجه به شکست تجارب پیشین، از جمله عدم اجرای حکم شفافیت حقوق و دستمزدها در برنامه ششم توسط دولت دوازدهم، چشم‌انداز اجرای احکام مشابه را در هاله‌ای از ابهام و تردید قرار می‌دهد [۱۸]. علاوه بر این، تداخل مقررات جدید با قوانین پیشین و مؤخر، چالشی مستمر است که دستگاه‌های اجرایی در مقررگذاری‌های جزیره‌ای خود با آن مواجه‌اند و به ناهماهنگی در اجرا و خلق تعارض‌های پیچیده حقوقی دامن می‌زند [۱۳].

۴-۱-۳. ناکارآمدی روش‌های سنجش و جزایر اطلاعاتی

بعد دیگری که در آسیب‌شناسی وضعیت موجود از اهمیتی کلیدی برخوردار است، ماهیت پنهان فساد و فقدان سیستم‌های سنجش عینی، داده‌محور و مبتنی بر فناوری‌های نوین است. در مقوله سنجش فساد، رویکرد غالب در کشور اتکای بیش از حد به شاخص‌های ادراکی و ذهنی، نظیر شاخص ادراک فساد^۱ و رویکردهای سنتی است. در حالی که فساد برخلاف سایر پدیده‌های اقتصادی و اجتماعی که از طریق مشاهده مستقیم یا حسابداری مالی قابل رصد هستند، ماهیتی به شدت پنهان و شبکه‌ای دارد. لذا اتکای صرف به سنجش‌های ادراکی، به دلیل ماهیت سوگیرانه، ذهنی بودن و ناتوانی مفرط در شناسایی دقیق و نقطه‌ای فساد در بخش‌های خاص و گلوگاه‌های بوروکراتیک، فاقد کارایی لازم جهت خط مشی‌گذاری مبتنی بر شواهد است و گذار به سمت استقرار نظام‌های سنجش عینی یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر می‌نماید [۱۴]، [۱۵]. شاخص‌های سلامت اداری که علی‌الاصول باید نماد شفافیت باشند، به صورت محرمانه در اختیار برخی دستگاه‌ها قرار می‌گیرند. محرمانگی داده‌هایی که ذاتاً فاقد هرگونه طبقه‌بندی امنیتی هستند، به عنوان سپری نامرئی برای عدم پاسخ‌گویی نهادهای ناظر و دستگاه‌های اجرایی عمل می‌کند [۱۹]. از سوی دیگر، شاخص‌های طراحی‌شده در نظام فعلی، به جای آنکه مستقیماً متغیرهای مرتبط با فساد را بسنجند، دچار یک خطای

معرفت‌شناختی و عملیاتی شده‌اند. بدین معنا که خروجی این شاخص‌ها عمدتاً سنجش و گزارش عملکردهای روزمره و معمول دستگاه‌هاست که نسبت به موضوع تخصصی سلامت اداری، اولویتی درجه دوم یا چندم محسوب می‌شوند [۱۹]. به این چالش‌ها باید فقدان اراده نهادی در طراحی ابزارهای سنجش را نیز افزود. سپرده شدن مسئولیت طراحی شاخص‌های حساس سلامت اداری به شورای دستگاه‌های نظارتی که دبیرخانه آن در سازمان بازرسی کل کشور مستقر است، با توجه به مشغله‌های انبوه نظارتی این سازمان و پیچیدگی‌های فنی و علمی طراحی شاخص، فرآیند را به شدت فرسایشی و طولانی کرده است [۱۹]. در نهایت، زیرساخت‌های فناوری اطلاعات که می‌توانستند تسهیل‌کننده گذار از این بن‌بست باشند، خود دچار گسیختگی هستند. با وجود تعدد نهادهای متولی، فقدان یک نظام اطلاعاتی مشترک، نبود معماری کلان سایبری در قالب دولت الکترونیک یکپارچه، و فقدان استانداردهای تبادل داده باعث شده تا سامانه‌های موجود به صورت جزایر اطلاعاتی عمل کنند. امری که منجر به هم‌پوشانی شدید وظایف، اتلاف منابع ملی و عدم توانایی در پایش و تقاطع‌گیری هوشمند اطلاعات برای کشف شبکه‌های فساد شده است [۲۰]. در کنار این ضعف زیرساختی، ساختارهای سازمانی غیربهبینه و مبتنی بر مدل‌های بوروکراسی سنتی شامل سلسله‌مراتب طولانی مدیریتی، تمرکزگرایی بیش‌ازحد در تصمیم‌گیری‌ها، و عدم شفافیت در فرآیندهای اداری که با اصول مدرن سلامت اداری همخوانی ندارند، به عنوان کالبد و بستر اصلی، امکان بازتولید فساد را فراهم آورده و نیاز به جراحی و بازنگری بنیادین دارند [۱۶].

با عنایت به مجموعه چالش‌ها و عارضه‌های تشریح‌شده در ابعاد پنج‌گانه فوق، پرواضح است که برون‌رفت از این چالش‌های بوروکراتیک و ناکارآمدی‌های سیستمی، نیازمند گذار از رویکردهای جزیره‌ای و اتخاذ یک نگاه کلان‌نگر است. به منظور ارائه تصویری منسجم و دریافت نمای کلی از مباحث طرح‌شده، جمع‌بندی واکاوی وضعیت موجود نظام مقابله با فساد در ایران مشتمل بر گره‌های ساختاری، وضعیت نهادها و اهم آسیب‌های شناسایی‌شده، در قالب نقشه مفهومی زیر ترسیم و صورت‌بندی شده است:



شکل ۱. نقشه ذهنی واکاوی وضعیت موجود نظام مقابله با فساد در ایران مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲-۳. وضعیت مطلوب (چشم‌انداز و معماری نوین سلامت اداری)

دستیابی به چشم‌انداز مطلوب در نظام سلامت اداری و مقابله با فساد، مستلزم عبور از راهکارهای مقطعی و اتخاذ یک رویکرد جامع و سیستمی برای بازطراحی زیست‌بوم نهادی است. این معماری نوین، بر پایه اصول حکمرانی مبتنی بر شواهد و شفافیت ساختاری بنا شده و در پی آن است تا با حذف سیستماتیک زمینه‌های رانت در گلوگاه‌های بوروکراتیک و تصمیم‌گیری، شبکه‌ای منسجم از تنظیم‌گری، نظارت هوشمند و پاسخ‌گویی متقابل را مستقر سازد. تبیین این وضعیت آرمانی و ترسیم نقشه راه گذار از چالش‌های فعلی، نیازمند کالبدشکافی دقیق ارکان این معماری جدید است که در ادامه، ابعاد بنیادین آن تشریح می‌گردد.

۱-۲-۳. معماری پیشگیرانه، گذار از رویکردهای سنتی به حاکمیت داده‌محور، شفافیت و مدیریت تعارض

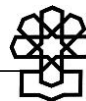
منافع

در وضعیت مطلوب، مقابله با فساد از یک واکنش پسینی و مبتنی بر مؤاخذه بعد از ارتکاب تخلف یا جرم به یک کنش پیشگیرانه، ساختاریافته و مبتنی بر شفافیت، مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع و معماری هوشمند فرایندها تغییر می‌کند. پایه و اساس این وضعیت مطلوب، اتکا به یک نظریه پشتیبان منسجم است. سنجش‌های پراکنده و فاقد چارچوب نظری نمی‌توانند تصویر دقیقی از سلامت اداری ارائه دهند. از این رو، شاخص‌های مطلوب اندازه‌گیری در حوزه‌های متعدد باید متکی به یک نظریه و مدل پشتیبان منسجم باشند که حدود، ثغور و جهت‌گیری کلی سنجش فساد را به صورت کاملاً علمی و ساختاریافته مشخص کند [۱۹]. در این رهیافت نظری، پیشگیری از فساد مستلزم مداخله در ساختارهای کلان اقتصادی و اداری است. با توجه به اینکه مالکیت دولتی گسترده در اقتصاد به‌طور طبیعی موجب پیدایش پدیده‌های رانت، انحصار و تعارض منافع نهادینه می‌شود، در وضعیت مطلوب، مقوله مدیریت تعارض منافع باید به‌عنوان هسته مرکزی و به شکل جدی در دستور کار نظام اجرایی قرار گیرد تا زمینه‌های بروز موقعیت‌های فسادزا پیش از وقوع مرتفع شود [۸].

برای تحقق این امر، حذف زمینه‌های فساد مستلزم تدوین قوانین خاص و چندلایه برای کنترل تعارض منافع، شفاف‌سازی مطلق دارایی مقامات و بازطراحی فرایندهای مستعد فساد مانند مجوزدهی و مناقصات است [۹].

در این راستا، نظام اداری مطلوب نیازمند شاخص‌های عینی و غیرقابل تفسیری همچون مقررات سخت‌گیرانه پیشگیری از تعارض منافع، دسترسی آزاد و بی‌قیدوشرط به اطلاعات و قوانین جامع افشای مالی است که به‌طور ساختاری فرصت‌های فساد را محدود سازند [۱۴]. شفافیت در این اکوسیستم مطلوب، صرفاً به معنای انتشار گزارش‌های عملکردی و پسینی نیست بلکه سنگ‌بنای نظام مدیریت تعارض منافع، ایجاد شفافیت در داده‌های مالی، دارایی‌ها و حتی وابستگی‌های حزبی و روابط فردی کارگزاران است. بر همین اساس، انتشار عمومی و ماشین‌خوان فهرست تمامی تخفیفات، معافیت‌ها و بخشودگی‌های مالیاتی برای ایجاد شفافیت در حمایت‌های مالیاتی و جلوگیری از رانت‌های پنهان، یک الزام قطعی در وضعیت مطلوب تقنینی و اجرایی محسوب می‌شود [۱۸].

علاوه بر این، در نظام‌های تخصصی‌تر مانند نظام بانکی که جریان اصلی اقتصاد کشور است، وضعیت مطلوب ایجاب می‌کند که شفافیت سیستماتیک جایگزین رویه‌های مبهم کنونی شود. این امر به‌ویژه از طریق افشای هویت ذی‌نفع نهایی در استفاده از شرکت‌های پوششی و تراسی، و همچنین شفافیت قطعی در خصوص تسهیلات کلان اعطایی به



اشخاص مرتبط بانکی محقق می‌گردد [۱۲]. در همین راستا، عملکرد و مصوبات کمیسیون‌های تخصصی بانک مرکزی، نظیر کمیسیون اعتباری که مستعد ارتشا و اعمال نفوذ هستند، باید از فرایندهای تصمیم‌گیری مبهم و غیرشفاف خارج شده و در معرض دید متخصصان و عموم قرار گیرند [۱۲].

تثبیت این رویکرد پیشگیرانه در وضعیت مطلوب، پیوندی ناگسستنی با توسعه فناوری‌های نوین دارد. در این وضعیت، فناوری صرفاً یک ابزار تسهیل‌گر نیست، بلکه خود به‌مثابه یک عامل بازدارنده و ناظر هوشمند عمل می‌کند. الگوی مطلوب پیشگیری در این عرصه، کاربست اصل فقط یک‌بار^۱ در تبادلات داده‌های حاکمیتی است که با حذف ورود متناقض و تکراری اطلاعات، بستر فساد مبتنی بر جعل مدارک و دستکاری داده‌ها را به‌طور کامل از بین می‌برد. دیجیتالی‌سازی کامل فرایندهای مالی و تدارکاتی، نظیر آنچه در سامانه KONEPS کره جنوبی پیاده‌سازی شده است، با حذف تعاملات چهره‌به‌چهره میان پیمانکاران و کارفرمایان دولتی، احتمال تبانی و اعمال نفوذ شخصی را در مناقصات به صفر تقلیل می‌دهد [۲۰]. این هوشمندسازی تدارکات عمومی به‌گونه‌ای است که میزان شفافیت در مناقصات و مزایده‌ها و کاربست بی‌نقص سامانه‌های مناقصه الکترونیکی، به‌عنوان شاخص‌های طلایی برای کنترل پیشگیرانه فساد در سطح ملی و بین‌المللی شناخته می‌شوند [۱۵]. در نهایت، این ساختار سلامت‌محور باید مبتنی بر مدیریت هوشمند موقعیت‌های تعارض منافع و مکانیزه کردن تمامی فرایندهای امور مالی و مکاتبات اداری باشد تا مداخله عامل انسانی، که نقطه عزیمت لغزش و فساد است به حداقل ممکن برسد [۱۶].

۲-۲-۳. بازطراحی ساختاری و معماری نهادی؛ تأسیس نهاد راهبر ملی، چابک‌سازی و هم‌افزایی ارکان

نظارت

بعد دوم وضعیت مطلوب، به معماری ساختاری و تنظیم‌گری نهادهای متولی مقابله با فساد بازمی‌گردد. در نظام حکمرانی آرمانی، گذار از پراکندگی نهادی به یک انسجام شبکه‌ای مقتدر، اصل حاکم بر طراحی نهادی است. نقطه کانونی و قلب تپنده این معماری مطلوب، وجود یک نهاد راهبر ملی مستقل است. بر این اساس، وضعیت آرمانی مستلزم تأسیس مرکز ملی سلامت اداری و مقابله با فساد به‌عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی مستقل، دارای قانون خاص، بودجه اختصاصی و اختیارات فرابخشی است [۹]. این نهاد سیاست‌گذار باید راهبرد ملی مقابله با فساد را تبیین کرده و با شفاف‌سازی حدود مسئولیت‌ها، از فرسایش و اضمحلال عملکرد سایر دستگاه‌ها جلوگیری کند [۸]. در این وضعیت مطلوب، نهاد مذکور از مداخله و نفوذ سیاسی کاملاً محافظت شده و از استقلال سازمانی، مالی و عملیاتی حداکثری برخوردار است تا اعتبار و پایداری سنجش‌ها و گزارش‌های تولیدشده در سطح ملی و بین‌المللی تضمین گردد [۱۴]، [۱۵]. با این حال، در وضعیت مطلوب، دستیابی به این تمرکز راهبردی به معنای فربه‌سازی بوروکراسی، ایجاد نهادهای موازی تو در تو و یا تکرار تجربه ناموفق ایجاد شوراهای عالی (که اعضای آن غالباً مقامات ارشد و پرمشغله هستند) نیست [۱۸]. معماری مطلوب بر یک «مدل حکمرانی سه‌لایه» استوار است که نقش نهاد ملی را به خط‌مشی‌گذاری و هماهنگی کلان محدود می‌کند. در سطح اجرایی و خرد، به‌جای تأسیس واحدهای عملیاتی جدید، از ظرفیت تشکیلات قانون‌مند مستقر در دستگاه‌های اجرایی، نظیر کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات استفاده

می‌شود [۸]، [۱۳]. البته برای تضمین کارآمدی این نهادهای درون‌سازمانی، وابستگی سلسله‌مراتبی آن‌ها به رئیس همان دستگاه باید قطع شود تا از وحدت مخرب ناظر و منظور جلوگیری گردد؛ به این صورت که این ارکان باید با حضور نمایندگان از نهادهای بالادستی (نظیر نهاد راهبر ملی یا سازمان بازرسی) تأیید و تحت نظارت مستمر قرار گیرند [۸]. در این ساختار چابک، کاربست فرمول‌های سیستمی کنترل تعارض منافع در سامانه‌های درون‌دستگاهی نیز به‌طور خودکار از هم‌زمانی نقش مجری و ناظر در اشخاص جلوگیری می‌کند [۱۳].

افزون بر این، در معماری ساختاری مطلوب، تفکیک وظایف اجرایی و تخصصی پایش امری حیاتی است. از یک سو، با توجه به اینکه ادغام نهادهای نظارتی متکثر فعلی در قالب یک سازمان واحد با موانع جدی قانون اساسی روبه‌رو است، استراتژی مطلوب، ایجاد هماهنگی شبکه‌ای یکپارچه و تبادل داده میان این دستگاه‌ها تحت راهبری مرکز ملی است [۱۰]. از سوی دیگر، باید از تداخل وظایف پرهیز کرد؛ به‌عنوان مثال در نظام بانکی، ضرورت جداسازی قطعی وظایف خط‌مشی‌گذاری پولی از وظایف گزارش‌دهی آماری (با محول کردن آن به نهاد مستقلی مانند مرکز آمار ایران) به‌شدت احساس می‌شود [۱۲]. به‌طور مشابه، نهادهایی نظیر سازمان بازرسی کل کشور که دغدغه‌ها و مشغله‌های متعدد قضایی و نظارتی دارند، نباید متولی طراحی شاخص‌های پیچیده سنجش سلامت اداری باشند؛ بلکه این امر باید به نهادهای تخصصی‌تر حوزه توسعه منابع انسانی (نظیر سازمان اداری و استخدامی کشور) سپرده شود تا ارزیابی‌ها مبتنی بر دانش رفتار سازمانی صورت پذیرد [۱۹]. در نهایت، شاکله این وضعیت مطلوب را شبکه‌ای از نهادهای نظارتی حرفه‌ای تشکیل می‌دهند که حول یک نهاد راهبر ملی و فارغ از هیجانات سیاسی عمل می‌کنند [۱۶].

۳-۲-۳. مردمی‌سازی نظارت و زیست‌بوم شهروندگرا؛ استقرار نظام جامع گزارشگری تخلفات و سوت‌زنی

هوشمند

مهم‌ترین، اثربخش‌ترین و در عین حال مغفول‌مانده‌ترین بعد در معماری مطلوب مقابله با فساد، گذار از تمرکز صرف بر نظارت‌های متمرکز، عمودی و دولتی (از بالا به پایین) به سمت نظارت‌های توزیع‌شده، شبکه‌ای و مردمی (از پایین به بالا) است. تمرکز صرف بر نظارت از بالا به پایین و ایجاد نهادهای متمرکز تو در تو، بدون بهره‌گیری از ظرفیت بی‌بدیل مشارکت مردم و جامعه مدنی، توفیق چندانی نخواهد داشت [۸]. در نظام آرمانی، یک زیست‌بوم خودتنظیم‌گر شکل می‌گیرد که در آن وجود قوانین جامع حمایت از افشاگران، ارتقای سطح آگاهی کارکنان و شهروندان از حق قانونی افشاگری و تکرر و پویایی نهادهای مردمی فعال در حوزه شفافیت، ارکان بنیادین نظارت شهروندگرا را پی‌ریزی می‌کنند [۱۵].

در این بستر، ظرفیت نظارتی جامعه مدنی، که شامل توانمندی و آزادی عمل رسانه‌های مستقل، سازمان‌های مردم‌نهاد^۱ و نهادهای ناظر مدنی در کشف و افشای فساد می‌شود، در کنار اجرای بی‌اغماض قانون حمایت از افشاگران، رکن بنیادین یک نظام سلامت نهادی به شمار می‌روند [۱۴]. در این وضعیت مطلوب، باید از ظرفیت تخصصی و بی‌طرفانه جوامع مدنی، تشکل‌های دانشجویی، اندیشکده‌ها و مراکز سیاست‌پژوهی برای اعمال نظارت دقیق و کارشناسی از پایین به بالا حداکثر بهره را برد [۸]. نادیده گرفتن این ظرفیت در اسناد تقنینی خطایی راهبردی است؛ چنانکه عدم پیش‌بینی استفاده از نظارت مردمی و کارکنان سازمانی، یکی از بزرگ‌ترین نقاط ضعف رویکردهای سنتی است و در وضعیت



مطلوب باید از ظرفیت افشاگران به عنوان ابزاری که به مراتب کارآمدتر از روش‌های کلاسیک بازرسی است، بهره جست [۸]. ایجاد سازوکارهای مشارکت برون‌سازمانی عمومی، نقش‌آفرینی فعالان مدنی و همچنین تکلیف قانونی کارکنان و آحاد مردم به گزارش مستند فساد، عناصر لاینفک این زیست‌بوم هستند [۱۶].

عملیاتی‌سازی این نظارت مردمی نیازمند ابزارها، پلتفرم‌ها و انگیزه‌های قدرتمند است. سامانه‌های گزارش‌دهی باید با رویکردی کاملاً مردمی و کاربرپسند تقویت شوند. طراحی سامانه‌های یکپارچه‌ای نظیر سامانه مشترک گزارش فساد و تحلیل تخلفات (IRIS) که امکان دریافت امن گزارش از عموم شهروندان را فراهم می‌سازد، ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است [۹]. گزارشگری فساد^۱ از کارآمدترین و کم‌هزینه‌ترین ابزارهای کشف سریع تخلفات شبکه‌ای، به‌ویژه در مراحل اولیه تکوین آن‌ها محسوب می‌شود و راه‌اندازی سامانه ملی گزارشگری فساد با ضمانت‌اجراهای قوی، سازوکارهای متقن حقوقی برای تأمین امنیت جانی، شغلی و روانی گزارش‌دهندگان، خط قرمز وضعیت مطلوب است [۹]. افزون بر امنیت، بعد انگیزشی نیز نقشی کلیدی ایفا می‌کند. در حالی که در کشورهای توسعه‌یافته میزان پاداش اعطایی به گزارش‌دهندگان بین ۱۵ تا ۲۵ درصد از عواید حاصل از کشف فساد است، تغییر قانون در ایران و ارتقای میزان پاداش از رقم ناچیز ۲ درصد فعلی به حداقل ۵ تا ۲۰ درصد، برای ایجاد انگیزه اقتصادی و پوشش ریسک‌های افشاگری، یک الزام سیاستی اورژانسی در وضعیت مطلوب است [۸].

حضور مردم به‌عنوان ناظر نهایی، ضامن اجرای دقیق قوانینی نظیر رسیدگی به دارایی مقامات است. صرف الزام مقامات به اعلام دارایی کافی نیست؛ آنچه در وضعیت مطلوب ضروری‌تر است، شفاف کردن تمامی ابعاد نظام اعلام دارایی و امکان دسترسی عموم منتخب به این اطلاعات است. از این رهگذر، مشارکت عمومی در صحت‌سنجی اطلاعات^۲ فعال گردیده و افکار عمومی به‌عنوان مؤثرترین و برنده‌ترین نوع ضمانت اجرا، در خدمت اجرای بی‌تنازل قانون درمی‌آید [۱۷]. ایجاد سامانه‌هایی نظیر سامانه ثبت هدایا و انتشار شفاف اطلاعات املاک متعلق به دستگاه‌ها (نظیر تجربه شهرداری تهران)، گام‌های عملیاتی و ملموسی برای باز کردن درب‌های نظارت به سمت جامعه مدنی و تحقق عینی این ایده محسوب می‌شود [۱۳]. وضع مطلوب همچنین نیازمند بهره‌گیری از رویکردهای نوین جمع‌سپاری^۳ است تا فرایند خطیر اندازه‌گیری، سنجش و نظارت با مشارکت مستقیم تک‌تک مردم، نخبگان محلی، سمن‌ها و نهادهای غیردولتی محقق گردد و انحصار دولت در سنجش عملکرد خود شکسته شود [۱۹].

در نهایت، همگرایی نظارت مردمی با هوش مصنوعی و فناوری‌های تحلیل کلان‌داده، به بلوغ وضعیت مطلوب کمک می‌کند. سامانه‌های سوت‌زنی آرمانی باید به هوش مصنوعی و الگوریتم‌های پیشرفته مجهز باشند. الگوبرداری از پلتفرم‌های موفق جهانی نظیر پلتفرم هندی «I Paid a Bribe»^۴ که با استفاده از رویکرد جمع‌سپاری و یادگیری ماشین، گزارش‌های خرد مردمی را تحلیل کرده و روندهای فساد سیستماتیک را بر روی نقشه‌های تعاملی حرارتی^۴ برجسته می‌کند، راهگشا خواهد بود. همچنین استفاده از فناوری‌هایی نظیر چت‌بات برزیلی «Fala. BR» که با تکیه بر پردازش زبان طبیعی (NLP)، اطلاعات کلیدی نهفته در گزارش‌های بدون ساختار سوت‌زنان را به‌طور خودکار

1. Whistleblowing

2. Crowdsourced Fact-checking

3. Crowdsourcing

4. Heatmaps

استخراج، دسته‌بندی و برای رسیدگی دقیق به مراجع ذی‌صلاح ارجاع می‌دهد، سرعت، دقت و نرخ موفقیت در رسیدگی به گزارش‌های مردمی را به‌شدت و به صورت تصاعدی افزایش می‌دهد و سیستم را از مداخله سلیقه‌ای و خطای انسانی در فرایند ارجاع شکایات مصون می‌دارد [۲۰]. تلفیق این سه بعد بنیادین پیشگیری ساختارمند، استقلال نهادی چابک، و نظارت هوشمند شهروندگرا تصویر کاملی از وضعیت مطلوب حکمرانی در راستای ارتقای سلامت اداری و کاهش سیستماتیک فساد ارائه می‌دهد که در شکل ۲ آورده شده است.



شکل ۲. نقشه ذهنی واکاوی وضعیت مطلوب نظام مقابله با فساد در ایران

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۳-۳. راهبردهای جامع گذار از وضع موجود به وضع مطلوب در اکوسیستم سلامت اداری و مقابله با فساد

غلبه بر اینرسی نهادی و تحقق یک نظام پایدار سلامت، در گرو عبور از درمان‌های مقطعی و انجام اقداماتی همه‌جانبه است. در این راستا، منظومه راهبردی پیش‌رو در چهار رکن اصلی فناورانه، ساختاری، روشی و اجتماعی تبیین شده تا بستر لازم برای این تحول را فراهم آورد.



۳-۳-۱. راهبردهای فناوریانه و تحول دیجیتال؛ چرخش به سمت حسابرسی هوشمند و زیرساخت‌های داده‌محور غیرقابل تغییر

نخستین و کلیدی‌ترین راهبرد برای غلبه بر اینرسی نهادی وضع موجود و عبور از مقاومت‌های بوروکراتیک دستگاه‌های اجرایی در برابر شفافیت، بهره‌گیری از تحول دیجیتال و هوش مصنوعی به عنوان کاتالیزورهای اصلی تغییر است. در نظام حکمرانی مطلوب، فناوری دیگر یک ابزار اتوماسیون ساده نیست، بلکه به عنوان یک ناظر مستقل و ساختاری عمل می‌کند. برای تحقق این امر، تدوین پروتکل‌های تبادل داده بین‌نهادی با هدف استانداردسازی تعاملات داده‌محور و الزام قانونی و بدون استثنای تمامی دستگاه‌ها به اشتراک‌گذاری اطلاعات، گام نخست سیاستی محسوب می‌شود. این امر زمینه‌های جزیره‌ای عمل کردن را از بین برده و بستر فنی لازم را برای پایش همه‌جانبه فراهم می‌سازد [۹]. این بستر داده‌محور، امکان تغییر پارادایم از نظارت‌های سنتی و پسینی به نظارت‌های پیشگیرانه هوشمند را از طریق طراحی و استقرار داشبوردهای مدیریتی پیشرفته فراهم می‌کند تا گلوگاه‌های فسادزا و امضاهای طلایی پیش از وقوع هرگونه جرم یا تخلف شناسایی و مسدود شوند [۱۶].

تکامل این مسیر فناوریانه مستلزم وقوع یک جهش فناوریانه (Leapfrogging) از بوروکراسی‌های سنتی کاغذی به نظارت‌های غیرمتمرکز و لحظه‌ای است. یکی از اصلی‌ترین محورهای این جهش، گذار به نظام حسابرسی هوشمند است که در آن فرآیندهای سنتی و نمونه‌گیری‌های دستی بازرسی جای خود را به الگوریتم‌های هوش مصنوعی پیشرفته می‌دهند؛ این الگوریتم‌ها توانایی تحلیل کلان‌داده‌های مالی، بودجه‌ای و اداری را به صورت آنی و لحظه‌ای داشته و الگوهای غیرمعمول، رفتارهای انحرافی و فسادهای پیچیده شبکه‌ای را به سرعت تشخیص می‌دهند [۲۰، ۹]. همگام با این هوش مصنوعی، گذار به سمت حسابرسی عملکرد با محوریت شاخص‌های شکاف اجرا، تضمین می‌کند که ارزیابی‌ها از بررسی صرف رعایت صوری قوانین به سنجش اثربخشی واقعی اقدامات تغییر یابد [۱۶].

با این حال، برای خنثی‌سازی کامل مقاومت دستگاه‌ها در برابر دستکاری داده‌ها یا پنهان‌کاری رویه‌های مالی، راهبرد گذار باید به سمت استقرار زیرساخت‌های غیرقابل تغییر نظیر فناوری زنجیره بلوک^۱ حرکت کند. تجاری همچون سامانه‌های ثبت املاک برزیل و گرجستان نشان می‌دهند که ثبت اسناد و تراکنش‌ها در بسترهای توزیع شده و رمزنگاری شده، احتمال جعل، تبانی و حذف اطلاعات را در نظام اداری به صفر نزدیک می‌کند [۲۰]. در نهایت، این همگرایی دیجیتالی باید در خدمت هوشمندسازی و پایش زیرساخت‌های موجود حکمرانی الکترونیک قرار گیرد تا بدون نیاز به جراحی‌های بزرگ و زمان‌بر قانونی، از بسترهای مستقری مانند درگاه ملی مجوزها برای رصد زمان‌بندی فرآیندها، کشف اطاله عمدی مراجعات و شناسایی گلوگاه‌های اصلی رانت‌خواری استفاده عملیاتی شود [۱۵].

۳-۳-۲. راهبردهای ساختاری و بازآرایی نهادی؛ تشکیل نهاد راهبر ملی، انسجام شبکه‌ای و تخصصی‌سازی قواعد

بعد دوم راهبردهای گذار، بر بازطراحی هندسه ساختاری دستگاه‌های متولی ضدفساد تمرکز دارد. در حال حاضر، یکی از آسیب‌های اساسی وضع موجود، تکرر مفرط و تداخل کاری گسترده میان بیش از ۳۵ بازیگر در اکوسیستم ضدفساد است

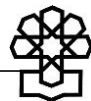
که بدون داشتن زنجیره مسئولیت شفاف، موجبات تشمت مسئولیت‌ها، دشواری پایش و کاهش کارایی یکدیگر را فراهم ساخته‌اند [۹]. از این رو، کلیدی‌ترین راهبرد برای گذار از این وضعیت پراکنده به انسجام نهادی، «تأسیس نهاد راهبر ملی مقابله با فساد» در قالب «مرکز ملی سلامت اداری و مقابله با فساد» است. این مرکز باید به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی مستقل، دارای قانون خاص، بودجه اختصاصی و اختیارات فرابخشی طراحی شود تا به قید فوریت، به تبیین و تصریح راهبرد ملی مقابله با فساد پرداخته و با شفاف‌سازی حدود مسئولیت‌ها، از اضمحلال عملکرد دستگاه‌ها جلوگیری کند [۹]، [۸]. جهت تضمین اعتبار داده‌ها و گزارش‌های این مرکز، پاشنه آشیل طراحی ساختاری آن، برخورداری از استقلال سازمانی و سیاسی مطلق و محافظت کامل در برابر مداخلات و فشارهای سیاسی خواهد بود [۱۴].

با این حال، توجه به این ملاحظه سیاستی ضروری است که ایجاد نهادهای موازی جدید در سطوح ملی، مسبوق به تجربه‌های ناموفقی بوده که بعضاً به گسترش بی‌رویه بوروکراسی انجامیده است [۱۱]. بنابراین، راهبرد گذار در وضعیت مطلوب ایجاب می‌کند که این نهاد راهبر ملی، به جای تبدیل شدن به یک تشکیلات اجرایی فربه و هم‌عرض جدید، نقش ستادی، چتر حقوقی واحد و هماهنگ‌کننده فرابخشی را ایفا کند. بر این اساس، در سطوح اجرایی و درون‌دستگاهی، نیازی به خلق واحدهای موازی جدید نیست، بلکه باید از ظرفیت تشکیلات قانون‌مند و مستقر فعلی (نظیر کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات اداری) به عنوان بازوهای عملیاتی و هم‌افزای این نهاد ملی استفاده کرد [۱۱]. البته کارآمدی این ساختارهای مستقر درون‌سازمانی، مشروط به این است که برای حفظ استقلال و جلوگیری از وحدت ناظر و منظور، وابستگی مطلق به رئیس دستگاه نداشته باشند و فرآیند تایید و نظارت بر آن‌ها با حضور نمایندگان نهاد راهبر بالادستی صورت پذیرد [۱۱] و شیوه پاسخ‌گویی آن‌ها از حالت عمودی به یک نظام پاسخ‌گویی متقابل و متقاطع تغییر یابد [۹].

علاوه بر این، انسجام ساختاری نیازمند تدوین یک راهبرد ملی جامع است که حدود صلاحیت محاکم کیفری قوه قضائیه و ارکان دیوان محاسبات را در رسیدگی به تخلفاتی که واجد عناوین مجرمانه هم‌زمان هستند، به‌دقت مرزبندی و شفاف کند تا از تداخل وظایف و فرار از مسئولیت جلوگیری شود. هم‌زمان، رویه نظارت در این دستگاه‌ها باید از رویکرد سنتی جرم‌یابی و تمرکز بر کشف پسینی جرم به سمت پیشگیری ساختاری و هدایت اداری تغییر یابد تا مدیران اجرایی انگیزه خود را برای کتمان حقایق و واقعیت‌های سازمانی از دست بدهند [۱۰]. این رویکرد ساختاری در بخش‌های استراتژیک و پرریسک اقتصاد نظیر نظام بانکی باید به شکل ویژه‌ای تخصصی‌سازی شود. حمایت صریح و همه‌جانبه از قواعد تخصصی جدید (نظیر مفاد مندرج در طرح بانکداری جمهوری اسلامی ایران) که به‌طور خاص به مدیریت تعارض منافع، کنترل دارایی‌ها و ممنوعیت اشتغال هم‌زمان کارگزاران در بانک مرکزی و شبکه بانکی می‌پردازد، مدل موفقی از راهبرد تخصصی‌سازی قواعد ضدفساد را به نمایش می‌گذارد [۱۲].

۳-۳-۳. روش‌شناسی سنجش، استراتژی چرخ‌دنده‌های اهرمی و رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری

گذار موفق به وضع مطلوب، مستلزم بازنگری اساسی در روش‌شناسی سنجش فساد و ارتقای سلامت اداری است. سیستم‌های سنتی سنجش غالباً بر رتبه‌بندی‌های صوری و عددی متمرکز هستند که خود به پیدایش نوعی بوروکراسی عددی و تلاش دستگاه‌ها برای زیباسازی آمارها منجر می‌شود. راهبرد گذار تبیین می‌کند که در الگوهای رتبه‌بندی، نمرات نباید به هدف تبدیل شوند، بلکه تمرکز اصلی سنجش باید بر هدایت اقدامات اصلاحی معطوف گردد [۱۹]. برای



تحقق این امر، کاربرست استراتژی نقاط اهرمی^۱ در طراحی شاخص‌ها بسیار حیاتی است. بر مبنای این استراتژی، نیازی به طراحی و سنجش صدها شاخص پراکنده و پرهزینه نیست بلکه تمرکز هوشمندانه بر چند نشانگر کلیدی و محوری (به مثابه چرخ‌دنده‌های کوچک اما اثرگذار) می‌تواند حرکت دومینووار و مثبتی را در کل چرخ‌دنده‌های نظام اداری ایجاد کند [۱۹].

این نشانگرهای کلیدی باید در قالب یک روش‌شناسی ترکیبی صورت‌بندی شوند. رویکردی چندمنظوره و بین‌رشته‌ای که شاخص‌های عینی حاصل از داده‌های سخت حاکمیتی (نظیر انحرافات تدارکات دولتی و گزارش‌های رسمی حسابرسی) را با شاخص‌های ذهنی (شامل ادراک و تجارب زیسته شهروندان و فعالان اقتصادی) تلفیق کند، چرا که پدیده چندوجهی فساد با هیچ مدل سنجش منفردی قابل پایش نیست [۱۴]. در فرآیند پیاده‌سازی این شاخص‌ها و اعمال قواعد شفافیت، استراتژی گذار باید اصل رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری و پرهیز از ایده‌آل‌گرایی مطلق را مدنظر قرار دهد. برای شکستن مقاومت‌های شدید روانی و ساختاری، استفاده از تکنیک ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا پیشنهاد می‌شود تا الزامات اداری به چهار دسته کلیدی (طلایی، راهبردی، زودبازده و نیازمند بازنگری) تقسیم شده و فرآیند اجرای آن‌ها فازبندی و مرحله‌بندی شود [۱۵].

این رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری در فرآیند مقررگذاری مدیریت تعارض منافع نیز کاربرد دارد. به طوری که ابتدا باید بخش‌های ساده‌تر و واجد مقبولیت اجتماعی بالاتر تدوین و اجرا شوند و سپس سیستم به سمت مدیریت ابعاد پیچیده‌تر حرکت کند [۱۳]. نمود عینی این راهبرد، جایگزینی شفافیت‌های ناگهانی و جنجال‌آفرین با شفافیت تدریجی و فرآیندی است. به عنوان مثال، در راستای موفقیت خط‌مشی‌گذاری در اجرای قوانین انتشار دستمزدها، شفاف‌سازی میانگین حقوق رده‌های مختلف هر دستگاه اجرایی به جای انتشار عمومی لیست ریز و تکتک افراد، نمونه‌ای از مدیریت هوشمند گام‌به‌گام برای کاهش مقاومت‌ها و تضمین پایداری سیاست است [۱۸]. در همین چارچوب، گذار ساختاری باید از اعمال محدودیت‌های مطلق و سلب‌اختیارهای کلی (مانند ممنوعیت مطلق اشتغال بازنشستگان متخصص) اجتناب کرده و در عوض، نظام‌های پویایی را برای ارزیابی صلاحیت و استمرار شایستگی طراحی کند تا کشور از سرمایه انسانی متخصص خود محروم نگردد [۱۳].

۳-۳-۴. فعال‌سازی نهاد مردمی و نظارت توزیع‌شده؛ مردمی‌سازی پایش و فشار افکار عمومی به عنوان

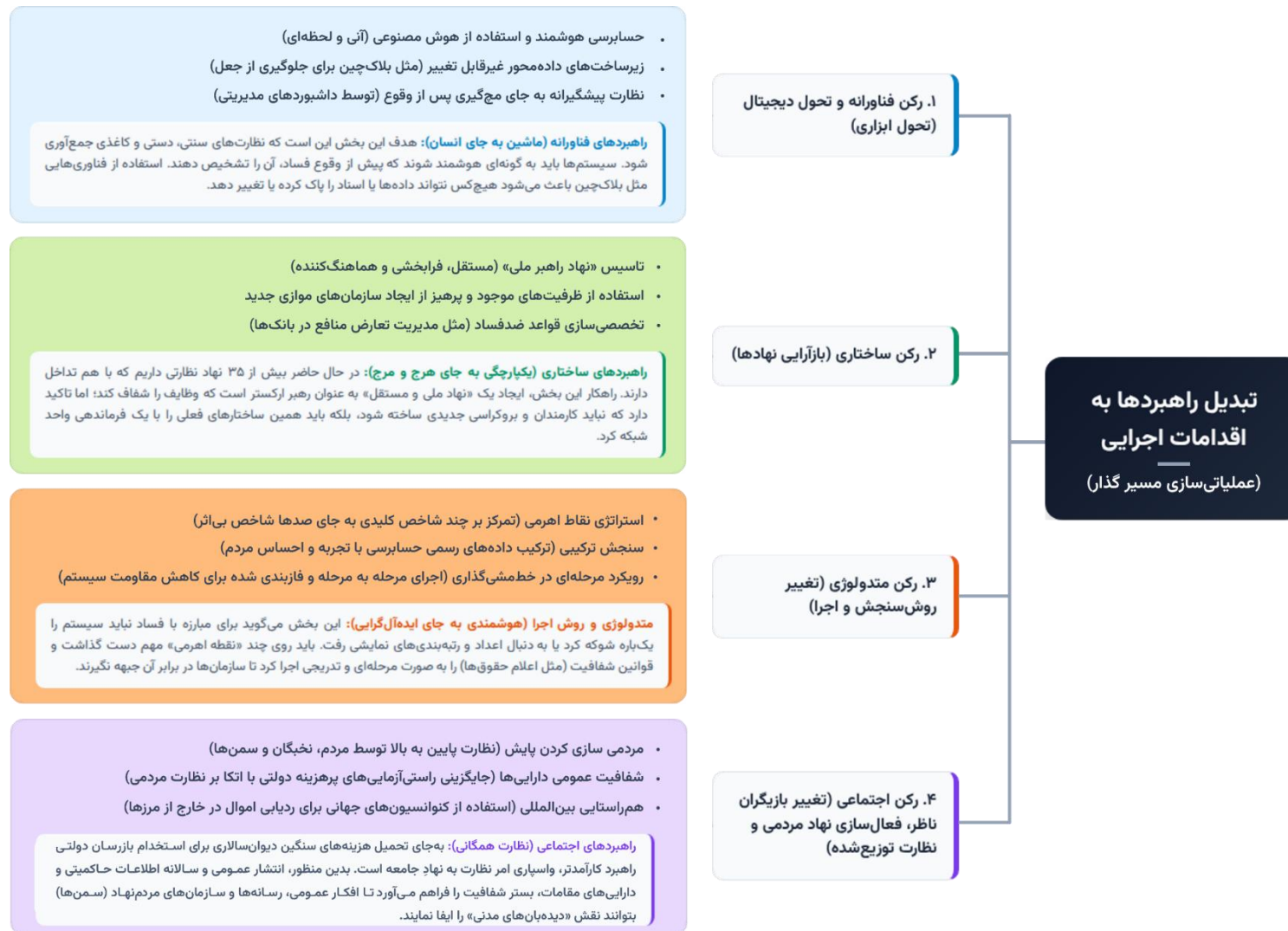
ضمانت اجرای درون‌زا

بخش پایانی و هم‌افزای راهبردهای گذار، به دموکراتیزه کردن نظام نظارت و بهره‌گیری از سرمایه اجتماعی بازمی‌گردد. سیستم‌های نظارت متمرکز بالا به پایین همواره با چالش محدودیت منابع، احتمال فساد بازرسان و کوری سازمانی مواجه هستند. بنابراین، چرخش راهبردی به سمت نظارت‌های توزیع‌شده و پایین به بالا یک ضرورت پارادایمی است. در این مسیر، جایگزینی رویکردهای صرفاً مسئله‌محور و سلبی با مدل‌های تحلیلی پویایی نظیر مدل SOAR (تمرکز بر نقاط قوت، فرصت‌ها، آرمان‌ها و نتایج ملموس)، افق‌های جدیدی را برای شناسایی ظرفیت‌های درونی و بیرونی نظام حکمرانی باز می‌کند [۸]. استراتژی گذار تبیین می‌کند که ساخت اجتماعی جمع‌گرا، همدل و همگرای جامعه ایران

یک ظرفیت راهبردی بی‌بدیل است که در صورت تلفیق هوشمندانه با نظام‌های رسمی نظارتی، می‌تواند الگوی پایدار کنترل چندلایه ضدفساد را متولد سازد [۸].

برای فعال‌سازی این ظرفیت عظیم مردمی، اصلاح نظامات افشای دارایی مسئولان ضرورت زیادی دارد. شیوه راستی‌آزمایی کنونی اظهارنامه‌های مالی، پرهزینه، بوروکراتیک و مستعد خطا است. راهبرد گذار ایجاب می‌کند که با تقلیل مواعید زمانی، اعلام دارایی مقامات از حالت صوری ابتدا و انتهای مسئولیت خارج شده و به صورت سالیانه و در مواعید مشخص رصد شود. مهم‌تر از آن، شیوه صحت‌سنجی باید بر مبنای افشای عمومی و اهرم کردن فشار افکار عمومی بازطراحی شود، چرا که این ناظران عمومی و دموکراتیک، سیستم را از ابزارهای نظارتی پلیسی پرهزینه مستغنی می‌سازند [۱۷]. این مشارکت مستقیم نخبگان، اندیشکده‌ها، تشکل‌ها و سازمان‌های مردم‌نهاد در فرآیند پایش، مفهوم نوین جمع‌سپاری نظارتی را محقق می‌سازد که انحصار دولت در ارزیابی سلامت خود را در هم می‌شکند [۱۹].

در نهایت، پایداری این نظارت مردمی و دموکراتیک در تراز بین‌المللی، مستلزم هم‌راستایی ساختارها با چارچوب‌های جهانی و کنوانسیون‌های پذیرفته‌شده بین‌المللی است. بهره‌گیری فعالانه از ظرفیت‌های کنوانسیون مریدا (UNCAC) و تبادل اطلاعات مالی بین‌المللی بر پایه استانداردهای شفافیت OECD، راهبرد مکمل برای ردیابی جریان‌های مالی مشکوک، کشف دارایی‌های ناشی از فساد در فراتر از مرزها و تضمین بازگشت آن‌ها به بیت‌المال محسوب می‌شود [۸]. ترکیب هماهنگ این راهبردهای فناورانه، ساختاری و اجتماعی، چارچوب عملیاتی کاملی را برای عبور موفقیت‌آمیز از وضع موجود و استقرار زیست‌بوم پایدار سلامت اداری به صورت شکل ۳ ترسیم می‌نماید.



شکل ۳. راهبردهای جامع گذار از وضع موجود به وضع مطلوب

۳-۴. تبدیل راهبردها به اقدامات اجرایی (عملیاتی‌سازی مسیر گذار)

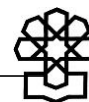
تبلور راهبردهای کلان در عرصه عمل، نیازمند طراحی مدل‌های اقدام‌پذیر و تعریف گام‌های اجرایی دقیق است. تدوین نقشه راه مرحله‌ای، نخستین گام در این مسیر است. بر اساس مطالعات مستند، اجرای هرگونه سند ملی و راهبردی در حوزه سلامت اداری باید در قالب یک فازبندی چهارگانه زمان‌بندی‌شده شامل: ۱. آمادگی نهادی و تدوین مقدمات، ۲. اجرای آزمایشی و آزمون میدانی، ۳. تعمیم سراسری و نهادینه‌سازی اولیه، و در نهایت ۴. تثبیت نهایی، بازنگری و نهادینه‌سازی پایدار صورت پذیرد تا از شوک‌های ساختاری و مقاومت‌های بوروکراتیک جلوگیری به عمل آید (منتی، ۱۴۰۵). ذیل این نقشه راه کلان، اقدامات اجرایی متناسب با هر راهبرد در چهار محور اساسی صورت‌بندی می‌گردند.

۳-۴-۱. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد فناوریانه و تحول دیجیتال

در راستای تحقق حساسی هوشمند و استقرار زیرساخت‌های داده‌محور غیرقابل تغییر، بهره‌گیری عملیاتی از فناوری‌های خط‌شکن امری گریزناپذیر است. یکی از مهم‌ترین اقدامات اجرایی در این حوزه، تدوین و عملیاتی‌سازی سند مقابله فناوریانه با فساد مبتنی بر سیاست‌های کلی برنامه توسعه است تا مسیر ارتقای زیرساخت‌ها با الزام قانونی هموار شود [۸]. در سطح عملیاتی‌تر، ارتقای بنیادین سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) با کاربست فناوری زنجیره‌بلوک خصوصی (مبتنی بر معماری Hyperledger Fabric) یک اقدام تحول‌آفرین است. این اقدام اجرایی موجب می‌شود تا تمامی اطلاعات مناقصات، قراردادهای و هویت مدیران امضاکننده به واسطه الگوریتم‌های رمزنگاری غیرقابل بازگشت به‌طور ایمن و غیرقابل تغییر ثبت دائمی گردند و امکان تبانی یا دستکاری اسناد به صفر تقلیل یابد [۲۰]. همگام با این تحول، بومی‌سازی پلتفرم‌های تبادل داده امن نظیر الگوی X-Road، تبادل یکپارچه و غیرمتمرکز اطلاعات میان نهادهای دولتی را تضمین می‌نماید [۲۰]. افزون بر این، در حوزه حساسی و نظارت مستمر، طراحی و استقرار ربات‌های ناظر مبتنی بر هوش مصنوعی (نظیر مدل Rosie) اقدامی ضروری است. این ربات‌های هوشمند با یادگیری ماشین، توانایی پایش الگوهای معمول هزینه‌کرد کارگزاران دولتی را داشته و در صورت شناسایی مخارج مشکوک، به‌صورت خودکار هشدارهای لازم را به دیوان محاسبات و رسانه‌های عمومی ارسال می‌نمایند [۲۰]. همچنین، ایجاد داشبوردهای مدیریت هوشمند بر مبنای خروجی‌های سنجش ملی، به خط مشی‌گذاران اجازه می‌دهد تا بازرسی‌های فیزیکی خود را به صورت هدفمند بر نقاط حساس و گلوگاه‌هایی که پایین‌ترین نمرات سلامت اداری را کسب کرده‌اند، متمرکز سازند [۱۵]. توسعه سامانه‌های تخصصی ثبت منافع (مانند تجربیات موفق در راه‌اندازی سامانه سجایا در نهادهای عمومی) و اتصال یکپارچه آن‌ها به بانک‌های اطلاعاتی کشور، همراه با کنترل هوشمند فرمول‌های دستمزدی و فرایندهای واگذاری، از دیگر گام‌های اجرایی در این راهبرد محسوب می‌شود [۱۳].

۳-۴-۲. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد ساختاری و بازآرایی نهادی

اقدامات اجرایی در حوزه ساختاری، بر تأسیس چتر نهادی یکپارچه، پرهیز از تورم تشکیلات و تخصصی‌سازی قواعد تمرکز دارند. بر اساس مدل‌های موفق بین‌المللی، نخستین و کلیدی‌ترین اقدام اجرایی، تدوین و تصویب قانون خاص جهت تأسیس «مرکز ملی سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» به عنوان یک نهاد عمومی غیردولتی و دارای بودجه اختصاصی است. برای عملیاتی‌سازی استقلال این نهاد، سازوکار انتصاب رئیس آن نباید تابع دولت باشد بلکه باید یک کمیته انتخاب چند ذی‌نفع (متشکل از نمایندگان دیوان محاسبات، سازمان بازرسی، قوه قضائیه، اتاق بازرگانی، جامعه



مدنی و صاحب‌نظران دانشگاهی) تشکیل شده و رئیس مرکز را با رأی دوسوم اعضا انتخاب نماید [۹].

گام اجرایی بعدی در معماری این نهاد، طراحی و پیاده‌سازی یک مدل حکمرانی سه‌لایه است:

۱. **سطح کلان:** استقرار مرکز ملی و شورای عالی سلامت اداری جهت خط‌مشی‌گذاری و ایجاد اتصال مستقیم و قانونی میان این مرکز و تمامی سامانه‌های ملی (بودجه، استخدام، قراردادها و مالیات).

۲. **سطح میانی:** فعال‌سازی کمیته‌های سلامت اداری در هر دستگاه اجرایی به عنوان بازوی عملیاتی.

۳. **سطح اجتماعی:** ایجاد سامانه‌های گزارش‌دهی و پلتفرم‌های امن برای مشارکت جامعه مدنی و سوت‌زنان [۹].

به منظور کارآمدی درونی این نهاد راهبر، سازماندهی آن باید از طریق استقرار کادر تخصصی غیرسیاسی در قالب چهار معاونت کلیدی (خط‌مشی‌گذاری، نظارت و ارزیابی، داده و تحلیل سامانه‌ها، و آموزش و مشارکت مدنی) صورت پذیرد [۹].

هم‌راستا با تأسیس این مرکز ملی، در سطح خردتر و درون‌دستگاهی (جهت رفع تعارض منافع نهادی)، تغییر سازوکار انتصاب در کمیته‌های سلامت اداری و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات یک اقدام فوری است. به منظور جلوگیری از اتحاد مخرب ناظر و منظور، اعضای این کمیته‌ها در سطح میانی (گرچه زیر نظر رئیس دستگاه فعالیت می‌کنند) نباید منحصرأً توسط بالاترین مقام همان دستگاه منصوب شوند، بلکه نیازمند تأیید مراجع نظارتی مستقل یا نهاد راهبر بالادستی هستند تا از کندی بوروکراتیک و مصونیت‌های سازمانی جلوگیری شود [۹]، [۱۳]. همچنین یکپارچه‌سازی و تنقیح قوانین پراکنده در حوزه مقابله با فساد به منظور تدوین یک قانون جامع با سازوکارهای روشن گزارش‌دهی و مجازات، از دیگر اقدامات مکمل محسوب می‌گردد [۸].

در حوزه‌های تخصصی نظیر نظام بانکی، اقدامات اجرایی نیازمند جراحی‌های عمیق‌تری است. اصلاح بنیادین قواعد تسهیلات اشخاص مرتبط، به‌گونه‌ای که معیار حق رأی و قدرت نفوذ جایگزین معیار سطحی درصد مالکیت برای شناسایی ذی‌نفع نهایی شود، یک گام حیاتی است [۱۲]. همچنین، اعمال ممنوعیت مطلق سهامداری برای تمامی ارکان نظارتی بانک مرکزی در شبکه بانکی (لغو معافیت‌های فعلی) و توسعه قاعده‌گذاری برای کنترل پدیده درب‌های گردان، از طریق بسط محدودیت‌های تصدی سمت از اعضای هیئت عامل به تمامی افراد مؤثر بانکی، از الزامات قطعی بازآرایی ساختاری در اقتصاد ملی به شمار می‌رود [۱۲]. در این رهگذر، تدوین پیوست‌های آموزشی و فرهنگی برای ارتقای آگاهی عمومی کارکنان و خلق گفتمان حرفه‌ای، بستر ساز موفقیت این اصلاحات ساختاری خواهد بود [۱۳].

۳-۴-۳. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد نظامات سنجش و رویکرد مرحله‌ای در خط‌مشی‌گذاری

برای گذار از سنجش‌های کم‌اثر به ارزیابی‌های اثربخش‌تر، نخستین اقدام اجرایی بازنگری در مدل‌های سنجش و تغییر فاز حسابرسی‌هاست. در این راستا، سیستم‌های سنتی حسابرسی رعایت قوانین باید جای خود را به حسابرسی عملکرد بدهند. سیستمی که به جای انطباق‌جویی بخشنه‌ها، بر شاخص‌های شکاف اجرا و نتایج واقعی متمرکز است [۱۵]. به منظور عملیاتی کردن این تغییر رویکرد، استقرار یک نظام یکپارچه ارزیابی عملکرد سه‌بعدی الزام‌آور است. در این الگو، دستگاه‌های اجرایی باید به طور هم‌زمان در سه بعد ساختاری (تعهد نهادی به سلامت)، عملیاتی (اثربخشی فرایندهای اجرایی) و نتیجه‌ای (تأثیر غایی سیاست‌ها) مورد پایش قرار گیرند [۱۶]، [۹]. یکی از اقدامات ملموس برای

تحریک رقابت مثبت سازمانی، ایجاد نظام ملی رتبه‌بندی اعتباری دستگاه‌هاست که در آن عملکرد سالیانه نهادها در قالب گزارش‌های تطبیقی در دسترس عموم قرار می‌گیرد [۱۵]. با این حال، برای جلوگیری از تقلیل‌گرایی در نمره‌دهی، پیشنهاد می‌شود در طراحی این روش‌شناسی، نظام مبتنی بر چک‌لیست اقدامات جایگزین رتبه‌بندی‌های نامتجانس گردد. به نحوی که دستگاه‌ها صرفاً بر اساس انجام یا عدم انجام یک اقدام اصلاحی مشخص ارزیابی شوند. همچنین، تمایز مأموریتی دستگاه‌ها یک ضرورت روش‌شناختی است. نهادها باید بر اساس ماهیت اقتصادی، فرهنگی یا اجتماعی خود دسته‌بندی شده و شاخص‌های سنجش متناسب با مأموریت تخصصی آن‌ها بومی‌سازی گردد. در سطح کلان نیز، طراحی نظام جامع ملی سنجش فساد با الگوگیری از مدل‌های معتبر جهانی نظیر شاخص نظام سلامت ملی (NIS) و پیوند زدن شاخص‌های ادراکی و تجربی ملی به عنوان یکی از معیارهای اصلی در سیستم مدیریت عملکرد دستگاه‌ها، از اقدامات اساسی این بخش است [۱۴].

۴-۳. اقدامات اجرایی متناسب با راهبرد فعال‌سازی نهاد مردمی و نظارت توزیع‌شده

عملیاتی‌ترین بخش از راهبردهای گذار، اقداماتی است که نظارت را از انحصار اتاق‌های بسته خارج کرده و به متن جامعه منتقل می‌سازد. در این راستا، استقرار سامانه‌های پایش نظارتی-اطلاعاتی یکپارچه که با الگوریتم‌های یادگیری ماشین الگوهای فساد را از میان گزارش‌های مردمی استخراج می‌کنند، الزامی است [۸]. در حوزه قانون‌گذاری، شفافیت نظارت و پررنگ کردن نقش مردم باید با اقدامات انضمامی همراه باشد. از جمله این اقدامات، الزام تقنینی به راه‌اندازی سامانه شفافیت عملکرد و کلا است تا اطلاعات عملکردی شامل تعداد پرونده‌ها، سوابق تخلفاتی و پرداخت حقوق دولتی در دسترس عموم قرار گیرد [۱۸]. همچنین، مکلف ساختن دستگاه‌های اجرایی به انتشار عمومی و ماشین‌خوان تمامی کمک‌های مالی دولتی به بخش غیردولتی با ذکر دقیق مبلغ و هدف، گامی استوار در جهت شفافیت تخصیص منابع است [۱۸]. تعریف نظام بازخورد و ارزیابی شفاف برای خود نهادهای نظارتی جهت پاسخ‌گویی به افکار عمومی و ارتقای تعامل الکترونیک با شهروندان، از دیگر گام‌های دموکراتیزه کردن نظارت است [۱۰]. در حوزه بسیار حساس رسیدگی به دارایی مقامات، اقدام اجرایی کلیدی، رفع ابهام از گستره مصداقی مکلفین در قانون است. بازتعریف دقیق مفهوم افراد تحت تکفل برای فرزندان مقامات که همواره در معرض ظن انتقال اموال برای فرار از پاسخ‌گویی هستند، یک ضرورت انکارناپذیر است. افزون بر این، صراحت بخشیدن به متون قانونی برای شمولیت قطعی اموال منقول در ارقام اعلامی دارایی‌ها، راه فرارهای تفسیری و حقوقی را مسدود می‌سازد [۱۷]. ترکیب ارگانیک و اجرای متوازن این اقدامات زمان‌بندی‌شده، متضمن تحقق عینی وضعیت مطلوب و استقرار یک نظام اداری شفاف و کارآمدتر خواهد بود.



شکل ۴. نقشه ذهنی تبدیل راهبردها به اقدامات اجرایی

مأخذ: همان.

۴. جمع‌بندی و پیشنهادهای سیاستی

پژوهش حاضر با کاربست روش‌شناسی فراترکیب و واکاوی منظومه تقنینی و نهادی، به کالبدشکافی یکی از پیچیده‌ترین عارضه‌های سیستماتیک در زیست‌بوم ایران پرداخته است. برآیند ترکیب و تجمیع داده‌های این گزارش نشان می‌دهد که پدیده فساد اداری در ساختار حکمرانی کشور، از یک ناهنجاری رفتاری و فردی تقلیل‌یافته عبور کرده و ماهیتی کاملاً ساختاریافته به خود گرفته است. به گونه‌ای که باید آن را یک پدیده ثانویه برخاسته از معماری نهادی قلمداد کرد. کالبدشکافی این وضعیت نشان می‌دهد که پارادوکس اصلی نظام سلامت اداری در ایران، نه در فقدان اراده حاکمیتی یا خلأ اسناد بالادستی بلکه در تراکم بوروکراتیک، تشتت ساختاری و غلبه نگاه نظارتی پسینی در برخورد با فساد ریشه دارد. الگوی نظارتی حاکم، به دلیل گرایش ساختاری به ارزیابی‌های پساویدادی، انرژی نهادی را بیشتر مصروف شناسایی و برخورد با معلول‌ها نموده است؛ در حالی که اولویت خط‌مشی‌گذاری نیازمند تمرکز این ظرفیت‌ها بر مسدودسازی پیش‌دستانه گلوگاه‌های فسادخیز است. تبلور حضور بیش از سه دهه بازیگر و نهاد نظارتی موازی، بدون وجود یک زنجیره مسئولیت یکپارچه، مصداق بارز یک تکثر نهادی ناهماهنگ است که در غیاب معماری کلان، به ایجاد جزایر اطلاعاتی منزوی، تداخل صلاحیت‌ها و در نهایت تقلیل اثربخشی ماشین بوروکراسی انجامیده است.

در بطن این عدم انسجام ساختاری، پژوهش حاضر سه چالش بنیادین را تبیین می‌کند که تداوم آن‌ها، اثربخشی خط‌مشی‌های اصلاحی را با مانع مواجه می‌سازد. نخستین چالش، «اتحاد ارگانیک ناظر و منظور» و نهادپنگی تعارض منافع در ساختارهای تنظیم‌گر است؛ پدیده‌ای که در قالب درب‌های گردان و رفت‌وآمد مستمر مدیران میان نهادها و بنگاه‌های دولتی، بی‌طرفی در خط‌مشی‌گذاری را تحت‌الشعاع قرار داده است. مسئله دوم در تورم تقنینی توأم با غلبه رویکردهای محافظه‌کارانه در انتشار اطلاعات تجلی می‌یابد؛ جایی که تکثر قوانین پراکنده، به جای بسط شفافیت، بستری برای ابهام مقرراتی و تفسیرهای متناقض فراهم آورده و دستاوردهای اجرای قوانینی نظیر رسیدگی به دارایی مقامات را محدود ساخته است. در نهایت، محور سوم به خطای معرفت‌شناختی در روش‌شناسی‌های سنجش بازمی‌گردد؛ تمرکز بر شاخص‌های ادراکی و تقلیل ارزیابی سلامت اداری به سنجش‌های صوری، توانمندی نظام پایش را در درک پویایی‌های پنهان و شبکه‌ای فساد کاهش داده است. بر این اساس، طراحی نقشه راه مقابله با فساد مستلزم یک چرخش پارادایمی و گذار از راهکارهای مقطعی به سمت استراتژی‌های پیشگیرانه و داده‌محور است.

برای برون‌رفت از این چالش‌های ساختاری، نقشه راه استخراج‌شده در این مطالعه، بر استقرار یک «معماری پیشگیرانه مبتنی بر الگوریتم» تأکید می‌ورزد که در آن، فناوری از سطح یک ابزار اتوماسیون ساده، به جایگاه یک ناظر مستقل و ساختاری ارتقا می‌یابد. در این زیست‌بوم مطلوب، کاربست اصل فقط یک‌بار در تبادل داده‌های حاکمیتی و بومی‌سازی پلتفرم‌های یکپارچه تبادل داده (نظیر الگوی X-Road)، زیربنای یکپارچه‌سازی داده‌ها و رفع پراکندگی اطلاعاتی را شکل می‌دهد. این پژوهش استدلال می‌کند که تحقق شفافیت سیستماتیک، نیازمند ادغام فناوری‌های نوین و تحول‌آفرین در شریان‌های مالی دولت است؛ توسعه سامانه‌های تدارکات الکترونیکی با بهره‌گیری از فناوری زنجیره‌بلوک به منظور ثبت غیرقابل تغییر قراردادها و هویت ذی‌نفعان، در کنار توسعه ابزارهای پایشگر مبتنی بر یادگیری ماشین جهت رصد آنی الگوهای هزینه‌کرد و شناسایی مبتنی بر الگوریتم ناهنجاری‌ها، پایه‌های این حکمرانی داده‌محور را



استوار می‌سازد. چنین رویکردی، با کاهش مداخلات سلیقه‌ای و چهره‌به‌چهره، زمینه‌های بروز تبانی و شکل‌گیری امضاهای طلایی را پیش از وقوع تخلف به حداقل ممکن تقلیل می‌دهد.

از منظر ساختار سازمانی، یکپارچه‌سازی نظام نهادی موجود نیازمند اتخاذ مدل «حکمرانی سه‌لایه چابک» است که از تورم تشکیلاتی و ایجاد ساختارهای موازی جلوگیری می‌کند. محور اصلی این بازطراحی، استقرار یک نهاد راهبر ملی مستقل است که با بهره‌گیری از ظرفیت کمیته‌های درون‌دستگاهی مستقر فعالیت می‌نماید. با این حال، پیش‌نیاز حیاتی برای اثربخشی این الگو، رفع وابستگی سلسله‌مراتبی ناظران میانی به مدیران ارشد دستگاه‌ها و گذار از نظام پاسخ‌گویی عمودی به یک الگوی پاسخ‌گویی متقاطع و شبکه‌ای است. این اصلاحات نهادی باید با بازنگری‌های اساسی در بخش‌های تخصصی نیز تکمیل شود؛ از جمله تغییر معیار شناسایی ذی‌نفع نهایی در نظام بانکی از «درصد مالکیت» به حق رأی و قدرت نفوذ و وضع محدودیت‌های قانونی بر سهام‌داری ارکان ناظر. در بعد روش‌شناختی نیز، این گذار نیازمند تغییر رویکرد راهبردی از حسابرسی‌های سنتی مبتنی بر انطباق شکلی مقررات، به سمت حسابرسی عملکرد سه‌بعدی است که بر ارزیابی شکاف اجرا و نتایج عینی تمرکز داشته و با بهره‌گیری از تکنیک نقاط اهرمی، شفافیت را به صورت فرآیندی، تدریجی و ماشین‌خوان نهادینه می‌سازد.

در نهایت، نتایج این پژوهش مؤید آن است که پایداری هرگونه اصلاح ساختاری و فناوریانه، در گرو توسعه نظام نظارت همگانی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های نهادینه جامعه مدنی است. تجارب موجود نشان می‌دهد که تمرکز انحصاری ساختارهای دولتی بر ارزیابی عملکرد و سنجش سلامت اداری، با محدودیت‌های ذاتی مواجه است؛ از این رو، گذار به سمت رویکردهای پایین‌به‌بالا و مبتنی بر جمع‌سپاری یک ضرورت راهبردی به شمار می‌رود. توسعه زیست‌بوم گزارشگری هوشمند تخلفات، تلفیق ظرفیت رسانه‌های مستقل با ابزارهای پردازش زبان طبیعی برای تحلیل کلان‌داده‌های مردمی، و استقرار شفافیت نظام‌مند در فرآیند اعلام دارایی مقامات و تخصیص منابع عمومی، ارکان این نظارت توزیع‌شده را تشکیل می‌دهند. این پژوهش چهار فاز آمادگی نهادی، اجرای پایلوت، تعمیم سراسری و نهادینه‌سازی پایدار را تبیین می‌کند که سلامت اداری، صرفاً تابعی از ویژگی‌های فردی و توصیه‌های رفتاری کارگزاران نیست بلکه ماحصل معماری دقیق، شفاف و خودتنظیمی است که در آن، زمینه‌های بروز تعارض منافع به صورت پیش‌دستانه و سیستمی کنترل شده و افکار عمومی به عنوان مؤثرترین ضمانت اجرای درون‌زا، ناظر بر تخصیص بهینه منابع ملی در مسیر تحقق حکمرانی شایسته خواهد بود.

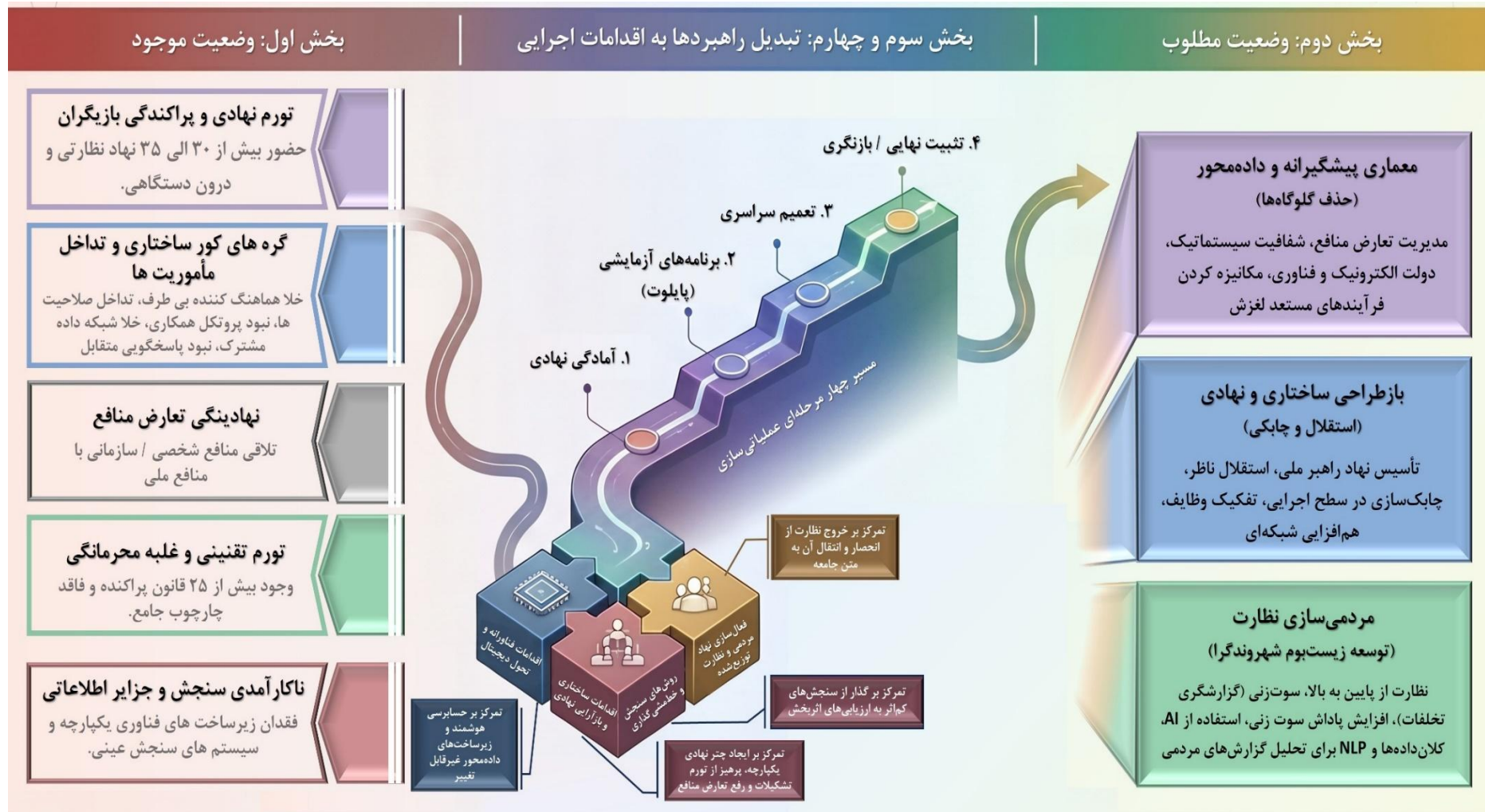
جدول ۳. ماتریس تحلیلی گذار از وضعیت موجود به معماری مطلوب در نظام مقابله با فساد و سلامت اداری

ابعاد	وضعیت موجود (عارضه‌شناسی و چالش‌های نهادی)	وضعیت مطلوب (چشم‌انداز گذار و معماری نوین)
معماری نهادی و ساختاری	تکثر نهادی ناهماهنگ، تورم تشکیلاتی، تداخل صلاحیت‌ها و ایجاد جزایر اطلاعاتی منزوی	استقرار نهاد راهبر ملی مستقل، اتخاذ مدل حکمرانی سه‌لایه چابک و نظام پاسخ‌گویی متقاطع
رویکرد نظارتی و قاعده‌گذاری	غلبه پارادایم ارزیابی‌های پسارویدادی (پسینی)، اتحاد ارگانیک ناظر و منظور، و تورم تقنینی	رویکرد پیشگیرانه، مدیریت سیستماتیک تعارض منافع، مهار پدیده درب‌های گردان و شفافیت تقنینی
روش‌شناسی و ابزار سنجش	خطای معرفت‌شناختی، اتکا به شاخص‌های ادراکی و تقلیل ارزیابی به سنجش‌های شکلی و صوری	حسابرسی عملکرد سه‌بعدی، ارزیابی شکاف اجرا و کاربست روش‌شناسی «تکنیک نقاط اهرمی»

ابعاد	وضعیت موجود (عارضه‌شناسی و چالش‌های نهادی)	وضعیت مطلوب (چشم‌انداز گذار و معماری نوین)
زیرساخت فناوری و داده	پراکندگی اطلاعاتی، سیستم‌های مستعد ابهام، و تکیه بر مداخلات سلیقه‌ای و چهره‌به‌چهره	معماری پیشگیرانه مبتنی بر الگوریتم، کاربست «اصل فقط یک‌بار»، فناوری زنجیره‌بلوک و یادگیری ماشین
عاملیت و اکوسیستم نظارت	تمرکز و انحصار دولتی در ارزیابی، نظارت عمودی (بالا به پایین) و محدودیت‌های ذاتی تمرکزگرایی	توسعه نظام نظارت همگانی، رویکرد پایین‌به‌بالا مبتنی بر جمع‌سپاری و گزارشگری هوشمند تخلفات

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در راستای یکپارچه‌سازی یافته‌ها و ارائه نمایی کلان از مسیر طی‌شده در این پژوهش، شکل ۵ نگاشت مفهومی جامعی از سیر منطقی خط‌مشی‌گذاری را نشان می‌دهد.



شکل ۵. نگاهت مفهومی گذار راهبردی از چالش های وضعیت موجود به معماری مطلوب سلامت اداری

مأخذ: همان.

توصیه‌های سیاستی و برنامه اقدام

بر مبنای نگاشت نهادی و راهبردهای گذار استخراج‌شده، توصیه‌های سیاستی زیر به عنوان نقشه راه عملیاتی برای خط‌مشی‌گذاران، در چهار محور بنیادین صورت‌بندی و پیشنهاد می‌گردد:

۱-۴. اصلاح معماری تقنینی و نهادینه‌سازی مدیریت تعارض منافع

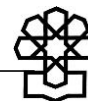
- **تصویب قانون جامع و یکپارچه:** تجمیع و تنقیح مقررات پراکنده فعلی در قالب یک «قانون جامع ارتقای سلامت اداری و مدیریت تعارض منافع» جهت ایجاد یک چتر حقوقی واحد و انسجام‌بخشی به زنجیره مسئولیت‌ها.
- **بازطراحی سازوکارهای انتصابات نظارتی:** تغییر سازوکارهای انتصاب اعضای کمیته‌های سلامت اداری و هیئت‌های رسیدگی به تخلفات درون‌دستگاهی، و منوط کردن آن به تأیید مراجع نظارتی مستقل بالادستی جهت مهار تعارض منافع نهادی و جلوگیری از اتحاد ناظر و منظر.
- **قاعده‌گذاری پدیده درب‌های گردان:** وضع محدودیت‌های قطعی برای جابه‌جایی کارگزاران میان نهادهای تنظیم‌گر (مانند بانک مرکزی) و نهادهای تحت نظارت (شبکه بانکی) و اعمال ممنوعیت مطلق بر سهام‌داری ارکان ناظر.
- **الزام به افشای ذی‌نفع نهایی (UBO):** تغییر معیار شناسایی در سامانه‌های تدارکاتی و اعطای تسهیلات بانکی از درصد مالکیت به قدرت نفوذ و حق رأی جهت شناسایی دقیق شبکه‌های پنهان ذی‌نفع.

۲-۴. هوشمندسازی و تحول دیجیتال زیرساخت‌های نظارتی

- **یکپارچه‌سازی و تبادل سیستمی داده‌ها:** تدوین پروتکل‌های الزام‌آور ملی (مشابه الگوی X-Road) برای تبادل برخط اطلاعات میان دستگاه‌ها و پیاده‌سازی «اصل فقط یک‌بار» (Once-Only) جهت محو جزایر اطلاعاتی و به حداقل رساندن مداخلات انسانی.
- **استقرار حسابرسی مبتنی بر الگوریتم پیش‌نگر:** گذار از نمونه‌گیری‌های سنتی به پایش مستمر مبتنی بر هوش مصنوعی (نظیر توسعه ربات‌های ناظر مدل Rosie) جهت رصد آنی الگوهای نامتعارف مالی و هزینه‌کردها.
- **کاربست فناوری‌های داده‌محور غیرقابل تغییر:** ادغام فناوری زنجیره‌بلوک (Blockchain) در سامانه‌های کلیدی نظیر سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) برای ثبت غیرقابل برگشت اسناد مناقصات و قراردادهای.

۳-۴. تغییر پارادایم در نظام سنجش و ارزیابی عملکرد

- **استقرار حسابرسی عملکرد سه‌بعدی:** گذار از انطباق‌های صوری به‌خشمه‌ها به پایش دستگاه‌های اجرایی در سه بعد ساختاری (تعهد)، عملیاتی (فرآیندها) و نتیجه‌ای (تأثیر غایی) با تمرکز بر شاخص‌های شکاف اجرا.
- **طراحی نظام جامع ملی سنجش فساد:** الگوگیری از مدل‌های معتبر جهانی (نظیر مدل NIS) و ترکیب شاخص‌های ادراکی و تجربی به عنوان معیار اصلی در سیستم مدیریت عملکرد دستگاه‌ها.
- **بومی‌سازی ابزارها و رتبه‌بندی اعتباری:** جایگزینی نظام‌های جایگزینی رتبه‌بندی‌های یکسان‌نگر با چک‌لیست‌های دوقطبی مأموریت‌محور و انتشار عمومی گزارش‌های رتبه‌بندی اعتباری سالیانه جهت تحریک رقابت



مثبت سازمانی.

- **استراتژی پیاده‌سازی مرحله‌ای:** کاربست تکنیک «ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا» و رویکرد شفافیت تدریجی (مانند انتشار میانگین حقوق رده‌های سازمانی پیش از افشای ریز داده‌های فردی) جهت مدیریت مقاومت‌های بوروکراتیک و پرهیز از تروماهای سازمانی.

۴-۴. مردمی‌سازی نظارت و توسعه زیست‌بوم شهروندگرا

- **توسعه جامع اکوسیستم سوت‌زنی:** ارتقای معنادر پاداش گزارشگران فساد به بازه استاندارد ۱۵ تا ۲۰ درصد از عواید کشف، همگام با عملیاتی‌سازی پلتفرم‌های امن مجهز به پردازش زبان طبیعی (NLP) و تأمین امنیت مطلق حقوقی و شغلی افشاگران.
- **شفاف‌سازی نظام‌مند دارایی مقامات:** اصلاح قانون رسیدگی به دارایی مقامات با بازتعریف گستره افراد تحت تکفل، شمولیت قطعی اموال منقول، و قرار دادن این داده‌ها در معرض افشای عمومی و صحت‌سنجی رسانه‌ای مبتنی بر جمع‌سپاری نظارتی.
- **شفافیت ماشین‌خوان منابع توزیعی و عملکردی:** الزام دستگاه‌های اجرایی به انتشار عمومی تمامی کمک‌های بلاعوض و بخشودگی‌های مالیاتی، و الزام نهادهای صنفی به راه‌اندازی سامانه‌های شفافیت عملکرد (نظیر شفافیت سوابق و پرداخت‌های حقوق دولتی و کلا).

جدول ۴. پیشنهادهای سیاستی

ردیف	نوع توصیه	حوزه اقدام	توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	ملاحظات راهبردی
۱	اصلاح / ایجاد	تقنینی و ساختاری	تصویب قانون جامع و تثبیت نهاد راهبر ملی: تدوین قانون جامع ارتقای سلامت اداری جهت ایجاد چتر حقوقی واحد و استقرار یک نهاد راهبر ملی مستقل.	رفع تورم تقنینی، جلوگیری از تداخلات مقرراتی و خروج از رویکرد ایجاد ساختارهای نظارتی موازی.	مجلس شورای اسلامی	سازمان اداری و استخدامی / مراجع نظارتی	هماهنگ‌سازی فرابخشی نیازمند استقلال کامل نهاد راهبر از مداخله دستگاه‌های اجرایی است.
۲	اصلاح	تقنینی	مدیریت ساختاری تعارض منافع: قاعده‌گذاری دقیق جهت رصد زود هنگام، تحدید درب‌های گردان، و اعمال ممنوعیت قطعی بر سهام‌داری ارکان ناظر.	الزام حقوقی به افشای هویت ذی‌نفعان نهایی در تمامی تعاملات اقتصادی و تقویت ضمانت‌اجراهای پایه.	مراجع تنظیم‌گر / وزارت اقتصاد	مجلس شورای اسلامی	نیازمند غلبه بر مقاومت لایه‌های ارشد؛ تأکید بر معیار کیفی قدرت نفوذ به جای درصد مالکیت.

ردیف	نوع توصیه	حوزه اقدام	توصیه سیاستی	الزامات و قیود اجرایی	دستگاه متولی	دستگاه معین	ملاحظات راهبردی
۳	اصلاح	نظارتی و فناوریانه	هوشمندسازی و ادغام فناوری‌های تنظیم‌گر: استقرار پایش الگوریتمیک و ادغام هوش مصنوعی و زنجیره‌بلوک در سامانه‌های تدارکات و مالی.	شکستن جزایر اطلاعاتی از طریق تدوین پروتکل‌های رسمی و الزام‌آور برای تبادل داده میان دستگاه‌ها.	وزارت ارتباطات / دیوان محاسبات	وزارت اقتصاد / سازمان برنامه	مقاومت دستگاه‌ها در اشتراک داده؛ نیازمند ضمانت‌اجرای قاطع جهت به حداقل رسانی مداخله انسانی.
۴	تغییر پارادایم	نظارتی (سنجش)	گذار به حساس‌تری عملکرد پیش‌نگر و بومی‌سازی ابزارها: عبور از ارزیابی‌های پسینی/ادراکی به استقرار نظام جامع ملی سنجش با رویکرد کنترل پیشگیرانه.	جایگزینی رتبه‌بندی‌های ایستا با چک‌لیست‌های ارزیابی مأموریت‌محور متناسب با تخصص هر دستگاه.	سازمان اداری و استخدامی / دیوان محاسبات	سازمان بازرسی کل کشور	لزوم پیاده‌سازی مرحله‌ای با کاربست تکنیک ماتریس اهمیت-قابلیت اجرا (تمرکز بر نقاط اهرمی).
۵	اصلاح / تقویت	سیاستی (شفافیت)	استقرار شفافیت سیستمی، فرآیندی و تدریجی: انتشار عمومی و ماشین‌خوان داده‌های حاکمیتی (نظیر دارایی مقامات) و رفع ابهامات مفهومی قوانین پایه.	لغو محرمانگی‌های بوروکراتیک و جایگزینی رویکردهای ناگهانی با شفافیت گام‌به‌گام (مانند انتشار میانگین حقوق‌ها).	قوه مقننه / هیئت دولت	تمامی دستگاه‌های اجرایی	مدیریت مقاومت‌های سازمانی و چالش حریم خصوصی؛ نیازمند رفع ابهام از مفهوم «افراد تحت تکفل».
۶	توسعه	سیاستی (مشارکت)	تمرکززدایی از نظارت و توسعه زیست بوم سوت‌زنی: خروج از انحصار دولتی نظارت از طریق رویکرد جمع‌سپاری و نهادینه‌سازی پلتفرم‌های امن گزارشگری فساد.	به رسمیت شناختن نقش سمن‌ها، رسانه‌ها و نخبگان، توأم با مشوق‌های اثربخش مادی/معنوی و حمایت قانونی.	قوه قضائیه / وزارت دادگستری	نهادهای مدنی (سمن‌ها) و رسانه‌ها	نیازمند الگوریتم‌های هوشمند برای غربالگری گزارش‌ها و تأمین امنیت مطلق جانی و شغلی افشاگران.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



منابع و مأخذ

- [1] Vian, T. (2020). Anti-corruption, transparency and accountability in health: Concepts, frameworks, and approaches. *Global Health Action*.
- [2] Naher, N., Hoque, R., Hassan, M. S., Balabanova, D., Adams, A., & Ahmed, S. (2020). The influence of corruption and governance in the delivery of frontline health care services in the public sector: A scoping review of current and future prospects in low and middle-income countries of south and south-east Asia. *BMC Public Health*.
- [3] Kohler, J., & Dimancesco, D. (2020). The risk of corruption in public pharmaceutical procurement: How anti-corruption, transparency and accountability measures may reduce this risk. *Global Health Action*.
- [4] Kirya, M. (2020). Promoting anti-corruption, transparency and accountability in the recruitment and promotion of health workers to safeguard health outcomes. *Global Health Action*.
- [5] Sommersguter-Reichmann, M., & Reichmann, G. (2024). Untangling the corruption maze: Exploring the complexity of corruption in the health sector. *Health Economics Review*.
- [6] Adamopoulos, I. (2022). Public Health Services and Organisations Anti-Corruption Management from Political Interventions-Hellenic Republic. *SSRN Electronic Journal*.
- [7] Meyer, K. Z., Luiz, J. M., & Fedderke, J. (2025). Corruption dynamics: Integrating structure, agency and institutional logics across contexts. *International Journal of Management Reviews*.
- [۸] ربیعی، ملیحه، و جمور، حسین. (۱۴۰۴). تحلیل ظرفیت‌های راهبردی مقابله با فساد (شماره مسلسل ۲۱۱۸۱). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۹] منتی، حسین. (۱۴۰۵). سلسله گزارش‌های سند ملی مبارزه با فساد (۲)؛ تدوین سازوکارها و راهبردهای مداخله (شماره مسلسل ۲۱۵۶۳). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۰] جمور، حسین، و مرتب، یحیی. (۱۴۰۲). بررسی دستگاه‌های متولی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی (۱): نگاشت نهادی (شماره مسلسل ۱۹۱۸۰). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۱] ربیعی، ملیحه، جمور، حسین، و پژمان، امین. (۱۴۰۴). اظهار نظر کارشناسی درباره طرح و لایحه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی (اقتضائات ساختاری) (شماره مسلسل ۲۰۶۵۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۲] درودیان، حسین. (۱۴۰۱). مصادیق تعارض منافع ۲. تعارض منافع در نظام بانکی کشور (شماره مسلسل ۱۸۳۸۰). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۳] جمور، حسین، و ربیعی، ملیحه. (۱۴۰۴). تجربه‌نگاری دستگاه‌های اجرایی در مقررہ‌گذاری مدیریت تعارض منافع؛ رهاوردی برای تصویب قانون (شماره مسلسل ۲۰۸۶۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۴] مظفری، نیلوفر، و بحری، الناز. (۱۴۰۴). شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (۱) (مطالعه تطبیقی) (شماره مسلسل ۲۰۹۵۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۵] مظفری، نیلوفر، و جمور، حسین. (۱۴۰۵). شاخص‌های ملی سنجش فساد و سلامت اداری (شماره مسلسل ۲۱۴۵۸). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۶] مظفری، نیلوفر، جمالی، قاسمعلی، و جمور، حسین. (۱۴۰۴). مؤلفه‌های اداری سلامت محور از آیینہ اسناد سیاستی و تقنینی (شماره مسلسل ۲۰۷۹۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

- [۱۷] اولادی، حامد، و مرتب، یحیی. (۱۴۰۳). واکاوی قوانین پایه مبارزه با فساد در کشور (۱): قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران (شماره مسلسل ۱۹۹۰۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۸] مرتب، یحیی، و عبدلی، امیرعباس. (۱۴۰۲). بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۳): سلامت اداری، شفافیت و تعارض منافع (شماره مسلسل ۱۹۲۶۴). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۱۹] بنافی، مسعود. (۱۴۰۳). ارزشیابی وضعیت موجود اجرای ماده (۲۸) قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ارائه رهنمودهای سیاستی (شماره مسلسل ۱۹۹۴۶). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
- [۲۰] نوروزی، شکوفه، ربیعی، ملیحه، و جمور، حسین. (۱۴۰۴). مطالعه تطبیقی به‌کارگیری فناوری در مبارزه با فساد در کشورهای منتخب (شماره مسلسل ۲۱۲۲۹). مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

گزیده سیاستی

ارتقای سلامت اداری نیازمند عبور از تورم نهادهای و نظارت‌های سنتی است. این گذار استراتژیک با استقرار حکمرانی داده‌محور (حسابرسی هوشمند)، کنترل سیستمی تعارض منافع، شفافیت و توسعه پلتفرم‌های امن سوت‌زنی مردمی محقق می‌شود.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۵۸۵۵-۱۵۸۷۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc.majles.ir