

بررسی جایگاه شفافیت اداری و چالش‌های حقوقی تحقق آن در نظام حقوقی ایران

آیدا مخترع^۱* حمیدرضا کسرائیان^۲

۱. استادیار و عضو هیئت علمی مؤسسه آموزش عالی آپادانا، شیراز، ایران (نویسنده مسئول)

۲. دانشجوی کارشناسی ارشد رشته حقوق خصوصی مؤسسه آموزش عالی آپادانا، شیراز، ایران

چکیده

حساسیت‌های به وجود آمده ناشی از ارتکاب جرایم و وقوع مفاسد اقتصادی و همچنین هدف دولت‌ها و مردم در رسیدن به مردم‌سالاری ایده‌آل، شرایطی دارد که یکی از این مولفه‌ها حق نظارت همگانی و پاسخگویی مسوولین در اعمال اداری خصوصاً امور مالی است تا با روشن شدن اقدامات دولتمردان، شائبه‌ای در خصوص سوءاستفاده‌های اداری و مالی به وجود نیاید. البته حق دسترسی به اطلاعات و شفافیت را نمی‌توان در تمامی امور اداری و حاکمیتی متصور بود زیرا که برخی امور حاکمیتی مانند حوزه امنیتی یا اسناد محرمانه قابل انتشار برای عموم نیست و دسترسی به اطلاعات برای همه، ظن سوءاستفاده‌های احتمالی را تقویت می‌نماید. اما آنچه بدیهی است «حق آگاهی مردم» و «حق نظارت مردم» بر اعمال منتخبین خود به صورت مستقیم و غیر مستقیم می‌باشد.

به نظر می‌رسد با وجود فضای مجازی و تجهیز مردم و دولت به ابزارهای اطلاعاتی الکترونیک، می‌توان به پیشبرد شفافیت در قلمرو صلاحیت ادارات مختلف امیدوار بود و به طور خلاصه «آگاهی مردم از انجام مرحله به مرحله امور اداری» بتواند موانع تحقق سلامت اداری در نظام حقوقی ایران را مرتفع سازد مطمح نظر می‌باشد.

کلیدواژه‌ها: شفافیت، سلامت اداری، مفاسد اقتصادی، فساد اداری، دسترسی به اطلاعات.

مقدمه:

فساد و رانت خواری و سوءاستفاده از موقعیت‌های شغلی در دستگاه‌های دولتی پیشینه‌ای به درازای تاریخ حقوق اداری دارد و اولین راه‌کاری که برای مقابله با آن پیشنهاد گردید، برخورد قهری با متخلفین بود تا به نوعی عبرت سایرین باشد. اما امروزه بشر مایل است تا با ارایه راهکارهای مناسب از وقوع تخلفات اداری و جرایم مالی چون اختلاس و ارتشاء و تصرف غیر قانونی در اموال عمومی و غیره پیشگیری به عمل آورد از این رو شفافیت در عملکرد مجموعه اداری خصوصاً در انجام معاملات دولتی و تسهیل دسترسی مردم به اطلاعات مربوط به امور اداری به عنوان یکی از عوامل مؤثر در پیشگیری از انجام تخلفات و وقوع جرایم مالی باید در سر لوحه کار مدیران قرار گیرد. ضمن این‌که کلیه امور اداری باید منطبق با قانون و ضوابط صورت گیرد تا در بررسی‌های دوره‌ای توسط نهادهای کنترل‌کننده چون دیوان محاسبات اداری و یا سازمان بازرسی کل کشور، شفافیت اعمال اداری بازگوکننده عملکرد قانونی و صحیح ادارات باشد (امامی، محمد و استوار سنگری، کورش حقوق اداری صص ۱۴۳-۱۴۷).

به این موضوع در اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأکید و چنین عنوان شده است «دیوان محاسبات به کلیه حساب‌های وزارتخانه‌ها، مؤسسات، شرکت‌های دولتی و سایر دستگاه‌هایی که به نحوی از انحاء از بودجه کل کشور استفاده می‌کنند به ترتیبی که قانون مقرر می‌دارد رسیدگی یا حسابرسی می‌نماید که هیچ هزینه‌ای از اعتبارات مصوب تجاوز نکرده و هر وجهی در محل خود به مصرف رسیده باشد. دیوان محاسبات، حساب‌ها و اسناد و مدارک مربوطه را برابر قانون جمع‌آوری و گزارش تفریغ بودجه هر سال را به انضمام نظرات خود به مجلس شورای اسلامی تسلیم می‌نماید. این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود.» (پیشین، ص ۱۴۴).

همچنین اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی با بیان این‌که «بر اساس حق نظارت قوه قضاییه نسبت به حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری سازمانی به نام «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر رئیس قوه قضاییه تشکیل می‌گردد. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند» اثباتی بر این مدعاست. آمار بالای فساد اقتصادی و نشر اخبار حاکی آن، حساسیت مردم نیز در این زمینه افزایش یافته است و مشکلات معیشتی ناشی از تحریم‌ها و بحران اقتصادی دنیا که دامن‌گیر مردم ایران نیز شده است، این حساسیت را دو چندان نموده است و لزوم شفافیت اعمال اداری و ارایه اطلاعات به مردم در این زمینه ضروری به نظر می‌رسد (پیشین، همان).

مفهوم اصلی شفافیت در سازمان‌ها بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد که می‌تواند مردم را همواره از مسایل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه نماید. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیمات کارگزاران بخش دولتی شده و بدین صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسوولین از لحاظ کیفی نیز به طور مطلوب انجام خواهد شد. بی تردید ارایه عملکرد ادارات در خصوص کلنگ زنی یا افتتاح یک ساختمان یا اعلام پایان یک پروژه عمرانی از طریق رادیو، تلویزیون، روزنامه و فضای مجازی را نمی‌توان مصداق شفافیت در عملکرد ادارات دانست لذا به نظر می‌رسد باید برنامه‌ها و ابتکارات دیگری برای از بین بردن موانع شفافیت در سلامت اداری کشور اتخاذ گردد. البته عملاً ضوابط و مقرراتی در این خصوص وجود دارد که مهمترین آن اصل شفافیت در نظام حقوقی اداری است. (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، گزارش توجیهی پیش نویس لایحه شفافیت، ۸).

روش تحقیق و پژوهش مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای، سنجش و توصیف، تحلیل قوانین و مقررات و بعضاً وقایع است. بررسی تاریخچه تحقیقات راجع به شفافیت اداری به ما نشان می‌دهد که متأسفانه علی‌رغم اهمیت این موضوع جهت اصلاح نظام اداری کشور، پژوهش‌های اندکی به صورت تخصصی در این زمینه صورت گرفته است و البته ذکر این نکته نیز لازم است که در کشور ما اصولاً منابع حقوق اداری محدود است. یکی از آخرین تلاش‌های مؤثر در خصوص موضوع یاد شده تألیف کتاب «دولت الکترونیکی، بستری برای شفافیت و مبارزه با فساد اداری» است که حاصل تلاش سرکار خانم سمیرا

لقمان و جناب آقای احسان غلامی در سال ۱۳۹۹، چاپ شده توسط انتشارات آینده پژوه در ۱۴۸ صفحه است و در تألیفی دیگر توسط خانم سونیا چقامیرزا با عنوان «پیشگیری از فساد مالی در قراردادهای اداری» به صورت کلی‌تر به بررسی مفهوم فساد، انواع فساد، علل، نتایج، سنجش و پیشگیری از فساد مالی پرداخته شده است. همچنین آقای محسن الیاسی در سال ۱۳۹۹ با تألیف کتاب «فساد اداری» چاپ شده توسط انتشارات چاپ و نشر بازرگانی در ۱۸۷ صفحه است. ایشان به دنبال بررسی مفهوم فساد اداری و تاثیر آن بر رشد سیاسی، سیاسی، فرهنگی، اقتصادی در جوامع در حال توسعه بوده و عوامل مؤثر بر کاهش فساد در نظام اداری را شناسایی و راهکارهای مناسبی را برای مقابله با فساد ارایه می‌کند.

لذا این تحقیق در نظر دارد به بررسی مفاهیم و پاسخ به سوالاتی مربوط به موانع تحقق شفافیت در قلمرو اداری بپردازد، که در این خصوص پاسخ به سوالات ذیل می‌تواند گره‌گشای این پژوهش باشد. موانع وجود شفافیت اداری در نظام حقوقی ایران چیست؟ چه عاملی موجب فساد در قلمرو نظام اداری یک جامعه می‌شود؟ اصلی‌ترین مانع در مسیر تحقق شفافیت چیست؟

عدم نظام‌های اطلاع‌رسانی پیشرفته و عدم هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولت، چند شغلی بودن بسیاری از مدیران و کارکنان، عدم رسیدگی به تخلفات مدیران ارشد و حساسی از دارایی و اموال آن‌ها، نبود امنیت و ثبات شغلی و امید به آینده، وجود فاصله طبقاتی و نابرابری‌های فاحش اقتصادی موانع تحقق سلامت اداری می‌شوند. همچنین عوامل ساختاری مانند ملاحظات سیاسی، سوء مدیریت، ناقص بودن اطلاعات، سوء استفاده از قدرت و تسلیم در مقابل یک عامل اجرایی قدرتمند و غیر مسوول موجب فساد در قلمرو اداری در یک جامعه است و اصلی‌ترین مانع در مسیر سلامت اداری قوانین ضعیف و ناکارآمد می‌باشد.

مبحث اول: تعاریف و مزایا

گفتار اول: مفهوم شفافیت - اداره

شفافیت:

در لغت به معنی تابانی و درخشانی و در اصطلاح شفافیت به معنای نداشتن رفتار مبهم، ارائه ارتباط، و پاسخگو بودن است و شرایطی برای آن پیش بینی شده است که مهمترین آن دسترسی مردم به اطلاعات داده شده در زمان و قالب مناسب، با کیفیت و در محل مناسب، به مخاطب است. در صورت نبود هر یک از این شروط، شفافیت مورد نظر بی اثر خواهد بود. اما بی تردید، به معنای ارائه همه اطلاعات به همه افراد نیست. افشای اطلاعات بدون برنامه زمانی مناسب، می‌تواند مفهوم شفافیت را خدشه دار سازد. شفافیت، به تنهایی موجب حل مسائل و مشکلات کشور نظیر فسادها و عدم کارآمدی‌ها نخواهد شد، اما شفافیت با ایجاد زیرساخت و بستری مناسب برای رسیدن اطلاعات درست و به موقع به مخاطبین آن، موجب خواهد شد تا مسائل با کیفیت بالا و کم‌ترین هزینه حل شوند. در واقع با ایجاد شفافیت، هزینه ارتکاب جرم بالا خواهد رفت و ارتکاب جرم به اصطلاح به صرفه نخواهد بود، چرا که هزینه زیادی را برای فرد مجرم خلق خواهد کرد که از جمله آنها آبروریزی در ملا عام و قرار گرفتن در منظر عموم خواهد بود. اطلاعات تولید شده به وسیله مردم و یا به نمایندگی از آنها، به مثابه جریان خون و عامل حیات اقتصاد و ملت است؛ دولت وظیفه دارد با این اطلاعات به عنوان دارایی و سرمایه ملی رفتار نماید (T.O'Reill.pp13-40).

بصورت پیش فرض اطلاعات عمومی باید در دسترس همه مردم قرار گیرد، چرا که دانستن آنها «حق» مردم محسوب می‌شود، به جز مواردی که شفافیت عمومی ایجاد ضرر می‌نماید (ح. بوذرجمهری و م. ثنائی، «بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقاء نظام سلامت، مبتنی بر شفافیت»). به عبارتی دیگر، شفافیت یعنی حق مردم برای دسترسی به اطلاعات عمومی (ح. بوذرجمهری و ی. هرندي، «شفافیت و تغییر پارادایم در مبارزه با فساد»). «شفافیت معنایش این است که مسئول در جمهوری

اسلامی عملکرد خودش را به طور واضح در اختیار مردم قرار بدهد؛ این معنای شفافیت است، باید هم بکنند» (مقام معظم رهبری ۱۳۸۸/۰۹/۲۶). بنابراین افزایش مشارکت و نظارت مردمی، تسهیل همکاری‌های بین سازمانی در دستگاه‌های اجرایی، افزایش مسئولیت‌پذیری و الزام پاسخگویی مسئولین، پیشگیری و مبارزه با تشکیل فساد و همچنین بالا بردن اعتماد و سرمایه اجتماعی دولت را، می‌توان از نتایج ایجاد شفافیت بشمار آورد.

اداره:

گاهی به معنی یک فعالیت و گاهی به معنی یک سازمان است. منظور کارهای عمومی است یا به عبارتی امور عمومی است که به وسیله مقامات عمومی انجام می‌شود، ممکن است نهادهای محلی یا مؤسسات عمومی باشد. در مفهوم سازمانی اداره به مجموع تشکیلات و سازمان‌هایی که تحت سرپرستی قوه مجریه اجرای فعالیت‌های متعددی را به عهده دارد. هدف اداره در این مفهوم بر آوردن نیازهای همگانی است اما این هدف جز با اقتدار و قدرت عمومی دولت به دست نمی‌آید. به عبارت دیگر می‌توان گفت که حقوق اداری شعبه‌ای از حقوق عمومی داخلی است که موضوع آن، مطالعه‌ی سازمان، وظایف و فعالیت دستگاه اداری یعنی مجموع سازمان‌ها، ادارات، مقامات و مأمورینی است که زیر نظر هیأت محاکمه و مقامات سیاسی به حفظ نظم عمومی در جامعه و تأمین نیازها و خدمات همگانی می‌پردازد (فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری). یکی از موضوعات حقوق اداری بررسی اعمال اداری است مانند اعمال سیاسی که مجموعه سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و اصول کلی حکومت را بررسی می‌کند و موضوع آن در حقوق اساسی به وضوح بیان شده و اعمال اجرایی که نحوه‌ی به کار بستن اعمال سیاسی است و این اعمال سیاسی توسط مقامات اداری اجرا می‌شوند که به آن، اعمال اجرایی گفته می‌شود که خود نیز به دو دسته نیز تقسیم می‌گردد؛ یکی اعمالی که مربوط به نیازهای همگانی و روزمره‌ی جامعه است که این دسته از اعمال در اختیار اکثر وزارتخانه‌ها است و دیگری اعمالی که مربوط به نظم عمومی است که از آنها به عنوان پلیس اداری نیز یاد می‌شود و این دسته از اعمال در دست وزارت کشور قرار دارد. حقوق اداری از لحاظ ماهوی تبیین‌کننده‌ی قواعد و مقرراتی است که بر حقوق اداری حکمفرماست، به عبارتی دیگر به مجموعه‌ای از قوانین و مقررات متفاوت از حقوق خصوصی گفته می‌شود که بر اعمال و افراد موجود در دستگاه‌های اداری، حاکم و ناظر است و روابط آنها با مردم را تنظیم می‌کند. از دیگر موضوعات حقوق اداری می‌توان به بررسی وضعیت مستخدمین و روابط متقابل آنها با دولت و همچنین بررسی نحوه رسیدگی به دعاوی بین مستخدمین و دولت و دعاوی اشخاص حقیقی یا حقوقی علیه دولت اشاره کرد اما مهمترین بحث در قلمرو حقوق اداری، بحث مسئولیت مدنی دولت است به عنوان مثال گاهی در اداره امور عمومی، در نتیجه تقصیر و غفلت مأموران دولتی، خساراتی به اشخاص وارد می‌شود؛ مثل این که راننده دولتی با عابری برخورد کند و در نتیجه عابر بمیرد و یا این که مأمور دولت در هنگام تیراندازی موجب مجروح شدن دیگری شود. در این گونه موارد که افراد و مأمورین دولتی موجب خسارات می‌شوند، شکی در جبران خسارت نیست؛ ولی در این که آیا دولت مسئول می‌باشد یا مستخدم دولت، جای بحث وجود دارد (انصاری، ولی‌الله، کلیات حقوق اداری، صص ۴۶-۴۸).

گفتار دوم: بررسی شفافیت در نظام اداری

بند ۱۸ و ۱۹ سیاست‌های کلی نظام اداری در وصف شفافیت چنین بیان می‌دارد: «شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح» و «زمینه

سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری». شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف مردم و نظام اداری، مواردی است که به عنوان یک مبحث مهم در نظام اداری در نظر گرفته می‌شود. شفافیت می‌تواند فساد را کاهش دهد و زمینه‌های ایجاد فساد را تا حدی بکاهد، عملکرد نظام اداری را بهبود بخشد و در نهایت عملکرد سیستم حکومتی کشور را تقویت نماید. مشارکت دادن مردم در نظام اداری باعث افزایش سرعت و دقت فرایندهای اداری شده و مشکلات موجود با همکاری مردم را بسیار ساده‌تر حل خواهد نمود. اما عامل زمینه‌ساز مشارکت مردم، شفافیت و ارائه اطلاعات می‌باشد (ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، ۱۳۸۵).

بند اول: مزایای شفافیت

اول از هر چیزی شفافیت منجر به افزایش دموکراسی، مسئولیت‌پذیری و مشارکت می‌شود. «اطلاعات» در ماده ۱۹ سازمان غیردولتی بین‌المللی حقوق بشر، «اکسیژن دموکراسی» توصیف شده و گزارش توسعه انسانی برنامه توسعه ملل متحد از «بحث آگاهانه» به عنوان «نیروی حیات بخش دموکراسی‌ها» یاد کرده است. هرچند اطلاعات به‌خودی‌خود قدرتمند نیست اما اولین قدم اساسی در اعمال قدرت سیاسی و اقتصادی محسوب می‌شود. مردم تنها زمانی قادر به مشارکت واقعی در روند دموکراتیک هستند که در مورد فعالیت‌ها و سیاست‌های دولت اطلاعاتی داشته باشند و زمانی که مردم دریابند از چه مزایا و خدماتی برخوردار هستند و آیا آنچه را که انتظار می‌رود دریافت می‌کنند یا خیر، می‌توانند به مشارکت بپردازند. آگاهی از آنچه دولت و سایر نهادها انجام می‌دهند عنصری قدرتمند برای مردم در راستای بهبود روش عملکرد آن‌ها است و فقدان دسترسی به اطلاعات اغلب با ایجاد حس ناتوانی، بی‌اعتمادی و سرخوردگی همراه است. از سوی دیگر، دسترسی به اطلاعات مرتبط و به‌روز می‌تواند مبنایی برای تبادل طبیعی آن‌ها ایجاد کند و به مقامات و عموم اجازه دهد تا به تصمیمات اتخاذ شده و سیاست‌های اجرا شده دسترسی بهتری داشته باشند. از دیدی دیگر شفافیت به حکمرانی خوب و مناسب ختم می‌شود چون در واقع به‌طور جدایی‌ناپذیری با آن پیوند خورده است. یکی از تعاریف موجود برای شفافیت عبارت است از **راهی برای اجرای سیاست‌ها از طریق همکاری که به موجب آن نمایندگان دولت، بازار و جامعه مدنی در شبکه‌های مختلط عمومی و خصوصی شرکت می‌کنند.** شفافیت یک اصل مهم برای حکمرانی خوب است زیرا حتی میزان اندکی از وضوح و شفافیت در مورد نحوه اتخاذ تصمیمات می‌تواند به ایجاد ظرفیت افراد فقیر یا به ایفای نقش در تدوین و اجرای سیاست‌ها کمک کند و بر تصمیمات تأثیرگذار بر زندگی آن‌ها اثر داشته باشد. شفافیت همچنین برای تشویق تصمیم‌گیرندگان و سیاست‌گذاران به استفاده از قدرت خود در راستای کسب منافع بیشتر مفید عمل می‌کند. افزایش کارایی و اثربخشی از دیگر مزیت موجود برای شفافیت محسوب می‌شود زیرا که هر چه شفافیت بیشتر باشد به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم برای دولت منافع به همراه می‌آورد. بنابراین، شفافیت یکی از اجزای کلیدی سیاست‌گذاری و کارایی عمومی تلقی می‌شود. مطالعات حاکی از آن است که جریان آزادانه اطلاعات در دو جهت و همچنین وجود آگاهی نسبت به این‌که روند اخذ تصمیمات و فرآیندها برای نظارت عموم باز است، با تحمیل نظم و انضباط دائمی باعث می‌شود نهادهای دولتی بهتر کار نمایند (زارعی، محمد حسین، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقاتی حقوقی، شماره ۴).

همچنین اطلاعات غلتی است در بهبود اثربخشی دولت زیرا که شایسته‌ترین و صادق‌ترین تصمیم‌گیرندگان نیز در عمل به بازخورد در مورد نحوه عملکرد سیاست‌ها نیاز دارند. نتیجتاً با وجود شفافیت در اطلاعات، کارایی در تخصیص منابع نیز بهبود می‌یابد زیرا با حصول اطمینان از این‌که مزایای حاصل از رشد دوباره توزیع می‌شود و تحت تصرف عده‌ای خاص در نمی‌آید، اصلاحات شفافیت می‌تواند منجر به صرفه‌جویی خالص قابل توجهی در منابع عمومی و بهبود شاخص‌های اجتماعی، اقتصادی و توسعه انسانی شود. اما مبارزه با فساد از مهمترین مزیت شفافیت محسوب می‌شود، دسترسی به اطلاعات نقشی کلیدی در تلاش برای مهار فساد و کنترل آن دارد زیرا دسترسی آزاد و تضمین‌شده به اطلاعات، شهروندان، رسانه‌ها و سازمان‌های

مجری قانون را قادر می‌سازد تا از سوابق رسمی به‌عنوان ابزاری برای کشف موارد فساد و سوءمدیریت استفاده کنند و افزایش شفافیت، خطر کشف اقدامات فاسد را افزایش می‌دهد که این امر می‌تواند به عنوان یک عامل بازدارنده در برابر فساد در آینده عمل نماید.

بند دوم: نقش شفافیت در وقوع فساد اداری

مسئله شفافیت، یکی از دقیق‌ترین راه‌حل‌های مبارزه با فساد سازمان یافته‌ی اداری است؛ مسئله‌ای که باعث می‌شود خطاهای اداری کمتر شود و قانون‌مداری بیشتر مورد لحاظ قرار بگیرد. در واقع، شفافیت همان دریچه نظارت عمومی است که در نتیجه می‌توان مسیر محکم موضوع اصل هشتم قانون اساسی، یعنی امر به معروف و نهی از منکر را امکان‌پذیر کند و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولین گوشزد نماید. فرآیند پیچیده و مبهم اداری، عدم شفافیت و عدم اطلاع مراجع کهنه، منجر به سوء استفاده کارمند، عدم انضباط و همچنین موجب فساد اداری می‌گردد. عدم وجود اطلاعات و شفافیت، نظارت نهادهای مردم نهاد و غیر دولتی را مختل می‌کند. یکی از موارد مهم شفافیت، امکان دسترسی به اطلاعات است که می‌تواند مردم را همواره از مسایل و امور تأثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه نماید. این امر سبب افزایش نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران بخش دولتی شده و بدین صورت فرصت ارتکاب فساد محدود می‌شود و اعمال قانونی مسئولین، از لحاظ کیفی نیز به طور مطلوب انجام خواهد شد. با وجود آنکه در کشور ما به موضوع شفافیت کم پرداخته شده است و قوانین و مقررات این حوزه کاستی‌هایی دارد، اما همین میزان نیز از سوی مجریان مورد غفلت واقع شده است. شفافیت قوانین و مقررات، مراحل انجام کار و فعالیت امور اداری و مالی همگی می‌تواند به سلامت اداری کمک کند چرا که در فضای مبهم و تاریک سودجویان به اهداف خود خواهند رسید. ایجاد پایگاه داده‌ها در عرصه‌های مختلف گامی رو به جلو می‌باشد اما در حوزه‌های امور اداری و استخدامی و تصمیمات نهادهای گوناگون شفافیت بیشتری در نظام اداری باید حاکم شود (صالحی، مجید، مقاله نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری، ۱۳۹۶).

مبحث دوم: تحقق شفافیت در سلامت اداری

گفتار اول: مزایای تحقق شفافیت

اگر کمی عمیق به این قضیه نگاه کنیم می‌توانیم به روشنی درک کنیم ریشه اصلی فساد و مشکلاتی که امروزه در کشور با آن روبه‌رو هستیم، عدم شفافیت است، این مفاسد و مشکلات ریشه در نبود زیر ساخت‌هایی دارند که شفافیت راهکار تحقق و مقابله با آن‌ها است، بنابراین شفافیت امکان بروز جرم را کاهش داده و احتمال کشف آن را افزایش می‌دهد و بدین ترتیب سبب کاهش ارتکاب جرم خواهد شد. فواید بی‌شماری می‌توان برای شفافیت نام برد، اما از اساسی‌ترین مزایای آن کارآمدی در سازمان یا حاکمیت است، چرا که شفافیت سبب دقت مضاعف مسؤولان در تصمیم‌گیری شده و مدیران را ملزم به کارگیری نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و عموم مردم می‌کند که در نتیجه این امر مسؤولیت‌پذیری را به مسؤولان بازگردانده و آن‌ها را نسبت به قول و فعل خود پاسخگو می‌نماید.

بند اول: مصادیق مقابله با فساد اداری

بنا تشریح بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل، فساد سوء استفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی است که این تعریف مورد توافق عمومی در جهان است که مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چهار چوب

فعالیت‌های مجاز اداری را تعیین می‌کنند و هرگونه رفتار اداری که مغایر با این قوانین باشد و در آن انتفاع شخصی مطرح باشد فساد اداری تلقی می‌شود. فساد بیانگر نوعی اغتشاش در نظامی درست و منطقی است که به مرور زمان با آسیبی که به بدنه و اساس نظام می‌زند موجب فروپاشی نظام می‌گردد. فساد اداری بیانگر خلل و آسیبی است که در بدنه نظام اداری بروز می‌کند و ناشی از علل و عوامل بی‌شماری است که عموماً نامحسوس هستند. فساد اداری بستگی به نوع و تدابیری دارد که دولت جهت ریشه‌یابی، کنترل و حذف تدریجی آن به کار می‌برد (الیاسی، محسن، فساد اداری، صص ۹-۱۰). فساد، قوانین موجود را برای تامین منافع و سود شخصی نقض می‌کند. از فساد عموماً به عنوان یک بیماری مزمن نام برده می‌شود. بیماری مثل سرطان و یا ایدز که به طور بی‌رحمانه از یک سازمان به سازمان دیگر و یا از یک نهاد به نهاد دیگر سرایت می‌نماید، به طوری که تمام نهادهای موجود را تحلیل برده تا منجر به فروپاشی سیستم سیاسی حاکم شود. مطالعات بیانگر این نکته است که فساد در جوامع بشری قدمتی به اندازه تمدن داشته و اکنون نیز یکی از مسائل مبتلا به کشورهای جهان می‌باشد.

فساد، اعتماد مردم به دولت را خدشه دار می‌سازد و ثبات سیاسی و هنجارهای فرهنگی و ملی و اجتماعی را متزلزل می‌نماید و با تخریب رقابت منصفانه در بازار کار و تخصیص ناکارآمد منابع مانع رشد اقتصادی می‌شود. لذا اعتماد عمومی یکی از سرمایه‌های اجتماعی است که وحدت را در سیستم‌های اجتماعی ایجاد و حفظ نموده و ارزشهای دموکراتیک را پرورش می‌دهد. اعتماد عمومی به عنوان یکی از ارکان حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مقبولیت آن، اتکا متقابل دولت و ملت را تحکیم می‌بخشد، حال آنکه وظیفه دولت، مدیریت صحیح این اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است. فساد اداری ناپسامانی‌های بسیاری برای جوامع بشری به دنبال داشته و جنگ‌های پی در پی، خشونت‌ها و قیام علیه تمدن‌های حاکم، از بین رفتن سازمان‌ها و در هم ریختن جوامع ناشی از فساد بوده است. به عبارتی فساد پاداشی نامشروع است که برای ورود فرد متخلف به تخلف از وظیفه، تخصیص داده می‌شود (حبیبی، نادر، فساد اداری عوامل مؤثر و روش‌های مبارزه با فساد، پیشین).

بند دوم: اثر شفافیت در تقلیل فساد در مصادیق گوناگون

امروزه فساد اداری چالشی بزرگ و در خور توجه است که مدیران را بر آن داشته که در صدد یافتن راه‌حلی برای کاهش فساد برآیند. یکی از پیشرفته‌ترین ابزارهای مبارزه با فساد اداری شفافیت است که فقدان یا ضعف آن در نظام اداری می‌تواند راه را برای ورود فساد از خرد تا کلان باز کند. ما هنوز در شرایطی قرار داریم که اولاً حلقه مدیریت‌های مهم کشور بسیار تنگ و بسته است و ثانیاً انتخاب مدیران شایسته جای خود را به انتخاب مدیران وابسته داده است. یعنی نه آنکه بیشترین تخصص و کارآمدی را دارد، بلکه آنکه بیشترین میزان ارادت و بله‌گویی را در کارنامه خود دارد شانس انتخاب برای ورود به دستگاه‌های دولتی می‌یابد. بنابراین شفافیت‌گزینش در انتخاب شایسته سالاری و استفاده از افراد کاردان به جای وابسته می‌تواند از بروز فساد در نظام اداری جلوگیری کند. از طرفی دیگر بر کسی پوشیده نیست که در نظام اداری درجه محرمانگی فرایندها و اقدامات اداری بسیار بالاست. برای مدیران ما عادت شده است که روی هر نامه کم‌اهمیتی مهر محرمانه بزنند و آن را از جریان عادی مکاتبات خارج و فرصت گردش آزاد اطلاعات را مختل کنند. به همین جهت ناکارآمدی‌ها و تصمیم‌گیری‌های غلط، تبعیض‌ها، سوء استفاده‌ها و تبانی‌ها زیر مهرهای محرمانه پنهان می‌مانند. پس بسیار حائز اهمیت است که با شفاف سازی در نظام اداری می‌توان این فرهنگ محرمانگی را کاهش و مانع از ورود فساد در دستگاه‌های دولتی شد. از علل مهم دیگر ورود فساد در نظام اداری وجود فرد محوری به جای فرایند محوری است. در نظام اداری و قضایی کشور ما افراد بیش از اندازه مهم و مؤثرند. در ادارات و دادگاه‌ها قدرت یک کارشناس، ممیز، مسئول دفتر، بازپرس و مانند این‌ها در اثرگذاری بر فرایند یک کار بسیار بالاست. او می‌تواند کاری را در چند دقیقه انجام دهد یا آنرا چند ماه به عقب بیاندازد و

این تفاوت آشکار در زمان، در هیچ جای فرآیند کار قابلیت رصد کردن یا جلوگیری خودکار ندارد. شیوه توزیع وظائف به گونه‌ایست که کارشکنی‌ها در جایی از فرایند سازمانی بیرون نمی‌زند تا ایراد آشکار شود و لذا فرد فاسد با آسودگی خاطر حکومت خود مختار خویش را راه می‌اندازد. یکی دیگر از مباحثی که همواره مورد توجه و کنجکاوی مردم بوده است، بحث میزان اموال و دارایی‌های مسئولین کشور و نحوه تحصیل این اموال بوده است. این موضوع به جز جذابیت‌های رسانه‌ای، باب مهمی در مبارزه با فساد می‌گشاید و آن رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولین قبل و بعد از دوره تصدی مسئولیت است. این نکته آنقدر مهم است که در قانون اساسی کشور به آن پرداخته شده است. در اصل ۱۴۲ آمده است: «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد». اصل ۱۴۲ قانون اساسی آن طور که باید اجرا نشده است. اجرای درست و دقیق این اصل نیازمند وجود شیوه‌نامه مفصلی است که علاوه بر مشخص کردن نحوه رسیدگی و الزام ارائه گزارش مسئول قوه قضائیه از رسیدگی به این قانون، عدم ارائه اطلاعات یا ارائه اطلاعات ناقص یا اشتباه و حتی کوتاهی در اجرای این قانون از سوی رئیس قوه قضائیه را جرم انگاری نماید، تا هیچ یک از مشمولین این قانون نتوانند از زیر بار ارائه فهرست اموال و دارائی خود شانه خالی نمایند.

در بسیاری از کشورهای دنیا ضوابطی را برای افشای دارایی‌های مدیران خود جهت مبارزه با فساد ایجاد شده است. تفاوت این ضوابط از کشوری تا کشور دیگر متفاوت است. سایت‌هایی وجود دارد که در راستای کنترل بر مجلس ایجاد شده است. در این درگاه‌های اینترنتی تمامی اطلاعات مربوطه به نمایندگان مردم وجود دارد. به عنوان نمونه در درگاه اینترنتی پارلمان اروپا می‌توان پخش مستقیم از پارلمان را همراه با زیرنویس ۲۴ زبان دنیا مشاهده کرد. همچنین می‌توان همه مباحث مطرح شده در جلسات پیشین را به صورت مکتوب دید. تمامی طرح‌ها و لوایح امضا شده پیشین، اطلاعات مربوط به نمایندگان، میزان حضور و غیاب آن‌ها، آرای نمایندگان به طرح‌ها و لوایح، همچنین هدیه‌های داده شده به آنها، رایزنی‌های صورت گرفته در پارلمان را می‌توان در این درگاه‌ها مشاهده کرد. یکی دیگر از مسائل اساسی در بخش مدیریت دولتی، ارزیابی عملکرد کارکنان دولت و دستگاه‌های دولتی است. بر اساس روش شفافیت می‌توان به دو رویکرد نرم و سخت برای سنجش کارکنان دولت اشاره کرد. در رویکرد نرم اصل شفافیت ارزیابی عملکرد کارکنان دولت را با توجه به قابلیت مردم و ارباب رجوع مورد سنجش دقیق قرار می‌دهد. پیشنهاد کاربردی بر اساس این رویکرد این است که دولت از یک نرم‌افزار تلفن همراه برای ارزیابی کلیه کارمندان استفاده نماید. در دفترکار هر کارمند هم یک کد اختصاصی قرار گیرد. در آن زمان ارباب رجوع پس از برخورد با هر کارمند دولت، او را از راه نرم‌افزار تلفن همراه خود ارزیابی کنند. دولت جمع‌آوری این داده‌ها را می‌تواند مبنای ارزیابی حرفه‌ای تراز قبیل رویکرد مقابله با رشوه قرار دهد. اما در رویکرد سخت سبک ساخت و ساز نهادهای اداری در داخل اکثراً به صورت اتاق‌هایی بسته است، به این صورت که به یک یا چند کارمند یک دفتر کار داده می‌شود که پس از بسته شدن درب آن، امکان هیچگونه دید یا نظارتی نسبت به آن اتاق وجود ندارد. در حالی که در رویکردهای مدرن معماری سازمانی، بیشتر فضاهای کاری به استثنای اتاق‌های مدیران ارشد یا دفاتر خاص به صورت نیمه‌شفاف طراحی می‌شوند. برای مثال سالن‌های بزرگی که به صورت شیشه‌ای از هم منفک می‌شوند (قنبری، محمود، رویکردهای مدیریت منابع انسانی).

در نتیجه اقدامات کنونی درسیستم اداری، فرآیندهایی با نقاط ضعف بالا و ناکارآمد هستند. اما با استفاده از شفافیت داده‌ها و مشارکت مردم در فرآیندها با عنایت به سیاست‌های کلی نظام اداری، می‌توان تغییری اساسی در این نظام به وجود آورد. تغییری که می‌تواند فرآیندهای نظام اداری را به مراتب ارتقاء ببخشد و ارتباط مردم و دولت را قوی‌تر سازد.

گفتار دوم: عوامل موثر وقوع فساد اداری در سازمان

سیستم اداری هر کشور بازوی اجرایی نظام سیاسی آن کشور است و عملکرد صحیح یا اشتباه آن می‌تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت آن بپندازد. بنابراین توجه اساسی به نظام اداری هر جامعه و آسیب شناسی دقیق آن می‌تواند کمک چشم‌گیری به سیاست‌گذاران آن کشور باشد که با تشخیص به هنگام، بتوانند راه‌حل‌های ضروری را برنامه ریزی کند. فساد اداری، بیماری مزمن همه دولت‌هاست و پیشینه آن به درازای پیدایش جوامع انسانی است. فساد اداری که زمینه آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان مشکلی گریبان‌گیر بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می‌باشد و با پیشرفت جوامع، نمود بیشتری پیدا می‌کند و در نتیجه به اخلال در روند توسعه می‌انجامد. بررسی‌ها نشان می‌دهد، فساد اداری حتی باعث برخی از جنگ‌ها و سرنگونی حکومت‌ها بوده است. پیشینه فساد اداری که به اندازه قدمت مفهوم دولت است، با قدرت و ثروت در ارتباط است. به همین دلیل پیدایش فساد، با چگونگی اداره امور عمومی ارتباط و سعادت و رفاه همگانی را در بر می‌گیرد. نظام اداری بدون فساد، زمینه دستیابی دولت‌ها به توسعه و بهره‌مند شدن از اثرات مثبت آن را با کم کردن هزینه‌های اضافی به جامعه، امکان پذیر می‌سازد. درحالی که نظام اداری فاسد، با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به مثابه باتلاقی عمل می‌کند که منابع را در خودش فرو می‌برد و یا حداقل با افزایش قیمت معاملات، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش بینی وضعیت اقتصادی را محدود می‌سازد. از این رو فساد اداری با آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می‌شود.

بند اول: مفهوم فساد اداری

معنای «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن» (rumpere) است. فساد در اصطلاح؛ بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوءاستفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی تبلور می‌یابد. (ریبیعی، علی و بیگدلی، مینو، مقاله آسیب شناسی فرهنگی در ارتقای سلامت اداری، سازمان‌های دولتی و غیردولتی). فساد از لحاظ حقوقی، رفتار منحرف شده از ضوابط و وظایف رسمی یک نقش عمومی است که بنا به ملاحظات قومی و منطقه‌ای رخ می‌دهد و معمولاً برای موضوعاتی مانند حکومت‌های فاسد و فقیر و اعمالی که از دستگاه‌های فعال آنها سر می‌زند، به کار می‌رود. فساد عموماً در دو سطح قابل اشاره است؛ سطح یکم، مفاسدی است که در مجموع با نخبگان سیاسی سر و کار دارد و کارمندان ارشد و مقامات عالی رتبه دولت‌ها را متوجه خود می‌سازد و سطح دوم، میان کارمندان سطوح پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه‌های عمومی و کارسازی‌های غیرقانونی با حوزه خصوصی و جامعه صورت می‌گیرد. مطالعات نشان می‌دهد که فساد اداری در سطوح میانی و پایین سیستم اداری تا حد زیادی به اندازه فساد، در میان سیاستمداران و کارمندان ارشد بستگی دارد. همچنین در یک فضای سیاسی فاسد، کارمندان سطوح میانی که مرتکب فساد اداری می‌شوند، کمتر نگران کشف جرم هستند زیرا که عمدتاً میان مسؤولان سطوح بالا و مدیران میانی نوعی تباری برای چشم‌پوشی متقابل وجود دارد.

فساد اداری با توجه به الگوهای رفتاری می‌تواند حسب موضوع از شاکله ملی یا اجتماعی یا دید فرهنگی ویرانگر و الگوهای رفتاری کارگزاران خدمات عمومی و مردم سرچشمه گیرد تا با از بین بردن انگیزه‌ها موجب ضرر و زیان‌های اقتصادی، با تضعیف سازمان‌ها موجب زیان‌های سیاسی و با توزیع مجدد ثروت و قدرت بین ثروتمندان و توانگران باعث ضررهای اجتماعی گردد. فساد با نفی حق مالکیت، حاکمیت قانون و انگیزه‌های سرمایه‌گذاری، راه توسعه سیاسی و اقتصادی را می‌بندد و در نهایت باعث تضعیف الگوهای دموکراسی می‌شود. فساد در بستر شرایطی که حاکمیت به وجود آورده است، یعنی شرایطی که دست برخی از افراد را باز می‌گذارد تا موانع را دور بزنند یا سعی کنند تا با دادن رشوه به کسانی که در رأس بعضی نهاد های دولتی قرار دارند امتیازاتی به دست آورند، رشد می‌نماید. فساد اداری هنگامی رخ می‌دهد که یک مأمور

دولت، در مقابل انجام عملی که از انجام آن نهی شده است، وجه نقد و یا جنسی را به عنوان رشوه بپذیرد یا کارمندان حوزه دولتی برای حفظ منافع خصوصی خود، مقررات پذیرفته شده را زیر پا بگذارند.

بند دوم: دلایل پیدایش فساد اداری

علل و زمینه‌های مختلفی وجود دارند که می‌تواند به طور مستقیم و یا غیرمستقیم باعث زایش و گسترش فساد اداری شوند. شناسایی این دلایل و زمینه‌ها می‌تواند راه‌هایی را برای مقابله به ما نشان دهند که اثر بیشتری در تقلیل و حذف پدیده فساد اداری داشته باشند. تحمیل تأثیرات نامطلوب فساد اداری به کشور و دولت باعث شده است تا کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلف اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم‌هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند (فرچ‌پور، مجید، کتاب فقر، فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران). تا جایی که دیدگاه منتسکیو در طرح تفکیک قوا، پیشگیری از فساد محسوب شود و کارکرد قانون اساسی به تقسیم قدرت توجه کرده و مانع سوءاستفاده از قدرت شود و تا این که بتوان برای تصمیم‌گیری‌ها، یک روند منطقی و قابل پیش‌بینی را مشخص کرد، بدون این که بخش‌های دولت، تسلیم در مقابل یک عامل اجرایی قدرتمند و غیرمسئول باشند (ربیع، علی، زنده باد فساد، ۱۳۸۳). اکنون، پدیده فساد، در مقایسه بین کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه، دست به گریبان کشورهای در حال توسعه است که از علل پیدایش آن می‌توان به سوءاستفاده روسای دولتی از قدرت سیاسی، سوءمدیریت، سیاسی بودن تخصیص منابع، نظام سیاسی و اقتصادی برمبنای افراد، ناقص بودن اطلاعات، قوانین ضعیف و ناکارآمد، عقب ماندگی تکنولوژی در این کشورها اشاره کرد که در تبیین علل ظهور آن، نظریه کارکردگرایی ساختاری و نظریه عقلانیت فردی از جایگاه ویژه‌ای برخوردار هستند. قبل از ایجاد و یا حتی برای تدوین یک سیستم، نیازمند این است که متولیان آن تمهیداتی را به کار برند تا در راستای این تمهیدات، نیازهای ضروری سیستم از قبیل نیازهای مادی و غیرمادی به شکلی رفع شود که آن سیستم و اجزای آن بتوانند خود را با شرایط محیط وفق دهند و در عرصه کنش و واکنش‌های اجتماعی بتوانند به کار خود بپردازند. اگر اداره‌ای حداقل بودجه مورد نیاز در اختیارش قرار نگیرد و نتواند نیازهای مصرفی و خدماتی خود را برطرف سازد یا نتواند به کارمندان حقوقی با توجه به تورم روز و متناسب با هزینه‌های زندگی پرداخت نماید، زمینه‌های نارضایتی فراهم می‌شود و در اثر این نارضایتی کارکنان مجبور خواهند شد از راه‌های غیرمعارف مخارج زندگی خود را تأمین کنند. البته این مسأله شاید در اداره‌هایی که از میزان بودجه خوبی برخوردار هستند و به کارمندان خود دستمزدهای بهتری می‌پردازند، نیز رخ دهد. اما ریشه آن را باید در عامل مقایسه یافت. از آن جایی که احساس نیاز بیش از واقعیت، تابع ذهنیت است، ممکن است کارمندان اداره‌ی خود را با کارمندان اداره دیگری که نسبت به آنها دستمزد بیشتری دریافت می‌کنند مقایسه نمایند. چنین مقایسه‌ای، ناتوانی به پاسخ‌گویی به نیازهای بی‌پایان انسانی، این توهّم را در آنها تقویت می‌کند که از حقوق اندکی برخوردار هستند و این عامل می‌تواند دلیلی باشد که آنها در انجام عملکرد خارج از مقررات قانونی تشویق نماید. یکی دیگر از علل فساد اداری در کشور به شاکله سیاسی آن برمی‌گردد. عوامل ساختاری از قبیل: ملاحظات سیاسی، الگویی از تعهدات مسلط در کشور و درجه‌ای که حکومت، دیگر بخش‌های قدرت را از درون و بیرون، در مضیقه قرار می‌دهد. در کشور که شاکله سیاسی آن به سمت تمرکزگرایی است و قدرت حاکمیت در همه بخش‌ها رخنه کرده است، به طوری که هر امری از امور مردم فقط با عبور از گذرگاه حکومت امکان پذیر است انجام می‌پذیرد و راهکار انجام همه امور به دست دولت و کارمندان دولت است، معمولاً میزان برخورد ارباب رجوع با دستگاه‌های دولتی دو چندان گشته است و همین افزایش تقاضا از طرف ارباب رجوع و نبود منابع و امکانات از سوی حکومت زمینه پیدایش فساد اداری را چندین برابر می‌کند. در این سیستم، هم ارباب رجوع برای سرعت بخشیدن به کار خود و پیشی گرفتن از دیگران تمایل بیشتری به دادن رشوه پیدا می‌کند و هم کارمند به دلیل

توانایی در انجام امور اداری به دلیل احساس نیاز ارباب رجوع به تسریع در انجام کارش نسبت به دیگران را در خود مشاهده می‌نماید، اخذ رشوه را حق خود می‌داند.

بند سوم: آثار فساد اداری

مطالعات نشان می‌دهد در برنامه عمران ملل متحد، فساد اداری را مانع رشد و توسعه ملی کشورها به ویژه در زمینه اقتصادی و انسانی به شمار می‌آورد که با افت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، درآمدهای دولت، بهره‌برداری سرمایه‌گذاری‌های عمومی، کاهش سطح خدمات اجتماعی به ویژه برای قشر کم درآمد و افزایش هزینه زندگی با افزایش تورم قیمت‌ها و کاهش رشد اقتصادی ظاهر می‌شود که بروز آن در کشورهای در حال توسعه نمود بیشتری دارد. بر این اساس استیلا حکومت، کوششی است که در آن شرکت‌ها و سازمان‌ها تلاش می‌کنند تا قوانین و راه و روش و مقررات جامعه را با فراهم کردن منافع شخصی غیرقانونی برای روسای حکومت به نفع خود برنامه ریزی و به تصویب کنند از این جهت در شناخت و بررسی مسأله استیلا حکومت، چهارچوب تمرکز بر میانه‌گیری پیچیده‌ای است که بین شرکت‌ها و سازمان‌ها از یک سو و روسای حکومت از سوی دیگر به وجود می‌آید. در شناخت این نوع فساد، تأکید به اهمیت شیوه‌هایی است که از طریق آن شرکت‌ها و سازمان‌ها می‌کوشند تا تصمیمات گرفته شده توسط روسای حکومت را از طریق اجبار موانع ضد رقابتی در جهت منافع خود سوق دهند. این موانع ضد رقابتی منافع کلانی را که هزینه‌های بالای آن را شهروندان می‌پردازند، به شرکت‌ها و نهادهایی خاص تعلق می‌گیرد. زیرا این شرکت‌ها از نفوذ خود برای جلوگیری از هر نوع اصلاح رویه‌ها به هر طریقی که ممکن است باعث حذف این مزایا شود، بهره می‌گیرد. فساد ناشی از استیلا حکومت نه تنها معلول؛ بلکه علت اصلی نابخراندن حکومت می‌باشد. از این روست که حکومت به واسطه تبانی با شرکت‌ها و سازمان‌های قدرتمند، روز به روز منافع کلان شخصی خود را افزایش داده و در بهبود کارایی حکومت و اصلاح رویه‌ها ناکام مانده است.

گفتار سوم: راهکارهای تحقق شفافیت در پیشگیری از فساد در قلمرو سلامت اداری

برای پیشگیری از فساد در حقوق اداری چه باید کرد؟ از طرفی دیگر برای تحقق شفافیت در پیشگیری از فساد اداری چه باید کرد؟ پاسخ به این دو پرسش ما را به قلمرو موضوعات هدف‌گذاری، طراحی و تنظیم اجرای شفافیت، سازمان دهی و بررسی راهکارهای عملی برای تحقق شفافیت در قلمرو اداری سوق می‌دهد. باید در نظر داشت که اهمیت دادن به تدابیر پیشگیرانه به جای تمسک به اقدامات سرکوبگرانه از اولویت خاصی برخوردار است، اما این مهم تا حدودی به سیستم حقوقی هر کشور بستگی دارد. پیشگیری از فساد اداری به عنوان یکی از پیامدهای عدم وجود شفافیت و دغدغه‌های روسا و مدیران مطرح و می‌توان این گونه بیان نمود که جایگزینی استراتژی شهروند محوری و ایجاد دیدگاه مشارکت جویانه به جای پرداختن صرف به مسائل درون بوروکراسی و دیدگاه سلسله مراتبی و نیز سرعت تغییر و تحول در مدیریت دولتی دو چندان نموده و بقا و حفظ مدیریت را در ایجاد تحول و اصلاحات بنیادی در راستای ایجاد شفافیت بیشتر و اطلاع رسانی به موقع، صحیح می‌داند. بنابراین ایجاد محیطی شفاف و پاسخگو ضمن ایجاد شفافیت در اطلاعات و ارتباطات یک استراتژی بی نظیر است که جایگزینی برای آن قابل تصور نیست. لذا باید با یک دید سیستمی، جامع و همه جانبه شفافیت را در عرصه‌های اداری مدیریتی، اقتصادی، سیاسی، مدنی و فرهنگی اجتماعی جستجو کرد زیرا که این عمل مستلزم عزم ملی، خواست همگانی و جدیت دولت است (جلالی زمانی، مهدی، مقاله فساد و چگونگی مبارزه با آن در فرایند نظام اداری). پیشگیری از فساد در قلمرو نظام اداری باید ساختار یافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده انجام گیرد. باید ابتدا از بخش‌ها و نقاط حساس شروع شود و هدف حذف ریشه باشد و نه قطع کردن شاخ و برگ‌ها؛ چه در این صورت شاخ و برگ‌های جدیدی به وجود خواهد آمد. مقصود از ریشه، کلیه عواملی است که سبب فراهم شدن فرصت ارتکاب فساد می‌شوند و کلیه افرادی که ممکن است حتی حضور ملموس در سازمان‌های دولتی را نداشته باشند، اما حضور پشت پرده آنها کاملاً محسوس باشد. افزایش شفافیت و پاسخ‌گویی در عملکرد سازمان‌های دولتی و به طور کلی اصلاح نظام اداری به عنوان اقدام پیشگیری موفق با فساد تلقی می‌شوند که هیچ کدام به

تنهایی کارساز نخواهد بود. یکی از علل موثر در پیشگیری از فساد در قلمرو حقوق اداری تحکیم سازمان‌های مردم نهاد از طریق بررسی و تصویب قانون جامع سازمان‌های مردم نهاد و اصلاح آیین نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم نهاد و حمایت قانونی قوه قانونگذار و دادن نشان و اعتبار قانونی به سمن‌ها جهت استحکام و توسعه نهادهای مدنی و رشد فرهنگ جامعه مدنی و مطالبه‌گری نهادی و افشاء موارد فساد و اطلاع رسانی و آگاهی بخشی به عموم افراد جهت پیشگیری از فساد اداری است (رستمی، ولی فصلنامه علمی تخصصی). بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، اصلاح سیستم اداری، پیشگیری از فساد در نظام استخدای، دوری از سیاست در نظام اداری، افزایش حقوق و مزایای کارمندان دولت، کنترل و نظارت بر سازمان‌های دولتی، تشکیل سازمان‌های جداگانه مقابله با فساد، آموزش در جهت حرکت به سوی یک سیستم ایده‌آل اداری و چگونگی دوری از فساد در قلمرو اداری، اصلاح قوانین، ایجاد سازو کارهای شفاف سازی در قلمرو اداری و در نهایت رشد اقتصادی و معیشتی نمونه‌هایی از راهکارهای تحقق شفافیت در پیشگیری با فساد هستند. فلذا لازم است با شناسایی علل بروز فساد اداری و شفاف سازی سازمانی در جهت مبارزه با فساد، این پدیده را نابود و جامعه‌ای سالم و به دور از ناهنجاری‌های اجتماعی سازمانی ایجاد شود (رستمی، پیشین).

یافته‌های پژوهش:

موضوع کمبود منابع علمی حقوق اداری در کشور ما تبدیل به یک ضرب المثل حقوقی شده است، گرچه در دهه اخیر تلاش‌های زیادی در خصوص رفع این کمبود توسط حقوقدانان گرایش حقوق عمومی صورت گرفته است. علاوه بر این کمبود، عدم اطلاع دقیق قضات و وکلا و کارشناسان حقوقی از موضوعات حقوق اداری خصوصاً قراردادهای اداری باعث گردیده تا این‌گونه تحقیقات در یافته و نتیجه‌گیری علمی نیز با دست‌انداها و چالش‌های جدی مواجه گردد. و نهایتاً در خصوص یافته‌های واقعی این تحقیق باید به این نکته اشاره کرد که تحقق شفافیت اداری علاوه بر قانونگذاری مناسب و اجرای صحیح قانون، نیازمند تلاش دیگر جوامع صنفی از جمله جامعه شناسان، روانشناسان و تمام کسانی که در حوزه تربیت کارمندان و مدیران نقش دارند، است زیرا که علوم مختلفی، پازل سلامت و شفافیت اداری را تکمیل می‌نماید.

نتیجه‌گیری و پیشنهادات:

با وجود منابع مالی، انسانی و زمان‌هنگفتی که طی سال‌های اخیر صرف مبارزه با فساد اداری در کشور شده است، همچنان شاهد روند رو به رشد این پدیده در کشور هستیم؛ چنانکه گویی مهار شدنی نمی‌باشد و هرگونه کوششی در این راه، دستاوردی جز اتلاف منابع ارزشمند ملی نخواهد داشت. نبود نظام‌های اطلاع‌رسانی پیشرفته و عدم هماهنگی میان بخش‌های مختلف دولت، چند شغلی بودن بسیاری از مدیران و کارکنان و وجود ابهام نقش و مسئولیت در بسیاری از مسئولیت‌ها، عدم رسیدگی به تخلفات مدیران ارشد و حسابرسی از دارایی‌ها و اموال آنها، نبود امنیت و ثبات شغلی و امید به آینده در مسیر شغلی کارکنان، تغییرات مداوم و عجولانه مقررات، ضوابط و قوانین، پارتی بازی و رفیق‌بازی در جذب و استخدام، انتصاب و ارتقاء و جابجایی و نبود فرصت برابر در استخدام برای تمامی شهروندان، وجود فاصله طبقاتی و نابرابری‌های فاحش اقتصادی بین اقشار مختلف جامعه و در نهایت عدم تساوی دریافتی‌های کارکنان در دو بخش دولتی و غیردولتی، نمونه‌ای از آسیب‌هایی است که در اثر عدم تحقق شفافیت وارد نظام اداری شده و سلامت دستگاه‌ها و سازمان‌های اداری جامعه را به مخاطره انداخته است. امروزه پدیده فساد اداری، به ویژه در کشورهای در حال توسعه، به عنوان یکی از مهم‌ترین موانع پیشرفت جامعه، مطرح شده است این پدیده صدمات جبران‌ناپذیری را بر سرعت حرکت چرخ توسعه جامعه ایجاد کرده و مسیر توسعه و پیشرفت را مسدود و محدود می‌سازد. کلی و مبهم بودن قوانین، عدم تدوین آیین‌نامه‌های اجرایی مندرج در قانون در موعد مقرر، مبهم بودن وضعیت شرکت‌ها و مؤسسات دولتی و نیمه دولتی، عدم ضمانت اجرایی برای مبارزه با فساد، عدم

هماهنگی الزام در اداره مبارزه با فساد در انجام اصلاحات، عدم رعایت شایسته سالاری در انتصاب مدیران، تمرکز اداری و گستردگی حیطه نظارت و دخالت دولت و ضعف در نظارت بر عملکرد دولت توسط قوای دیگر و نهادهای مدنی و مشخص نبودن استانداردها و روش‌های ارائه خدمات دولتی به مردم علل فساد در قلمرو اداری جامعه شناخته شده است. موانع عمده‌ای بر سر راه تحقق شفافیت اداری وجود دارد ولی بی تردید بوروکراسی اداری مهمترین مانع وجود شفافیت در کشور های در حال توسعه است زیرا که بوروکراسی یکی از محبوب‌ترین شیوه‌های مدیریت کلاسیک جهان است. مارک وبر جامعه شناس آلمانی مبنایی‌ترین بررسی در بوروکراسی را سازماندهی عقلانی کار در عصر مدرن می‌داند. او ویژگی‌های بوروکراسی را این چنین بر می‌شمرد: وجود دستگاه اداری حقوق‌یگیر، نقش و وظیفه‌ی معین برای هر یک از کارکنان دستگاه، اهمیت و قدرت مقام و نصب به جای فرد، نگهداری سازمان‌یافته‌ی اسناد و مدارک. در واقع بوروکراسی، ساختار پیچیده و بعضاً عریض و طویلی است که حول محور عقل‌گرایی، ابزاری محاسبه‌گر، مدرن و سامان‌یافته است و در واقع قدرت دولت و حکومت را در حوزه‌های اداری و سازماندهی سیاسی و اقتصادی و برنامه‌ریزی فرهنگی متبلور می‌سازد. اما به دلیل عملکرد قانونمند و تحت راهبردهای از پیش مصوب شده این عملکرد در بعضی کشورهای در حال توسعه با شکست مواجه شده است. شکست این نوع سیستم در ایران چنان بوده که آن را به عنوان فساد اداری و یا کاغذبازی و رشوه‌گیری عنوان می‌کنند. واژه بوروکراسی غالباً با مفاهیم منفی از قبیل تشریفات زاید اداری، دوباره کاری، کاغذ پراکنی، حاکمیت مقررات خشک و بی روح اداری، دستگاه‌های عریض و طویل و دست و پا گیر اداری، سلسله مراتب پیچیده و مفصل سازمانی، کندی جریان امور، تمرکز در تصمیم گیری، اتلاف وقت و منابع و نظایر آن، به کار برده می‌شود. شفافیت در قلمرو صلاحیت اداری می‌تواند یکی از راهکارهای محدود شدن فساد اداری و جلب اعتماد مردم به دستگاه‌های دولتی باشد و این مهم با سیاستگذاری، هدف گذاری و برنامه ریزی در خصوص ایجاد شفافیت امکان پذیر است البته در خصوص اطلاع مردم از اقدامات اداری، دستگاه‌های مجری محدودیت‌هایی وجود دارد که می‌توان به ضوابط مربوط به منع نشر اطلاعات و اسناد محرمانه و طبقه‌بندی شده اشاره کرد که البته در خصوص اسناد طبقه بندی شده نیز بایستی ضوابط محدود کننده برداشته شود تا دایره شمول اسناد، حلقه محدودتری از اسناد و مدارک را در برگیرد. اما بی تردید شفافیت در ویتترین اقدامات و عملکرد مسئولین در اموری که اصطلاحاً آن را امور جاری می‌نامند با موانع قانونی یا امنیتی مواجه نیست و از آنجا که عمده فساد اداری در حوزه اقدامات مالی و معاملاتی صورت می‌گیرد شاید عمده توقع مردم، شفافیت و اطلاع رسانی در مرحله به مرحله اقدامات مالی و قراردادی باشد به نحوی که از مرحله اول مانند نشر آگهی مزایده‌ات و مناقصات تا آخرین مرحله یعنی کمسیون‌ها معاملات و انعقاد قرارداد به اطلاع مردم برسد. گر چه این موضوع از موارد مهم در حوزه شفافیت اداری است اما کافی و وافی نیست زیرا که یک نهاد اداری باید از پایه و اساس دارای چارچوب سالم و شفاف باشد. شاید بدیهی‌ترین رکن یک اداره کارآمد، وجود کارمندان متعهد و متخصص باشد؛ لذا به کارگیری و جذب کارکنان ادارات بایستی از مجرای قانونی، با رعایت اصل عدم تبعیض و استفاده از رانت اداری صورت گیرد و با ایجاد شفافیت در خصوص مراحل مختلف به کارگیری نیرو، پایه و اساس یک اداره کارآمد در منظر عموم قرار گیرد. این نوع از شفافیت تنها یک بخش شفافیت در حوزه قلمرو اداری می‌باشد و بی شک در چارچوب قانون باید شفافیت و اطلاع رسانی در تمامی سطوح اداری صورت گیرد تا اعتماد و آگاهی مردم مانعی برای جلوگیری و پیشگیری از فساد اداری باشد.

منابع:

منابع فارسی:

- الیاسی، محسن، فساد اداری، انتشارات چاپ و نشر بازارگانی، ۱۳۹۹
- اثنی عشری. جمشید، بایدها و نبایدهای مبارزه با فساد، انتشارات بینش سبز، ۱۳۸۱
- انصاری، ولی الله، "کلیات حقوق اداری"، تهران، بنیاد حقوق میزان، ۱۳۹۲
- حبیبی. نادر، فساد اداری، تهران، وثق، ۱۳۷۵
- انصاری، ولی الله، "کلیات حقوق اداری"، تهران، بنیاد حقوق میزان، ۱۳۹۲
- ربیعی، علی، زنده باد فساد، سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳
- عباس‌زادگان. محمد، فساد اداری، قم، دفتر پژوهش‌های فرهنگی، ۱۳۸۳
- فرج‌پور. مجید، فقر، فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران، چاپ اول، ۱۳۸۳
- قدسی. محمد، نظام اداری لازم شرط توسعه، ارتقای سلامت نظام اداری، تهران، مرکز آموزش مدیریت دولتی، ۱۳۷۹
- ابراهیم آبادی. غلامرضا، تحلیلی بر وضعیت فساد در ایران، مجلس و پژوهش
- افشاری. اسماعیل، بررسی راههای جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران، دانشگاه تربیت مدرس، دانشکده علوم انسانی
- امامقلی‌زاده. سعید و امامقلی‌زاده. صمد، بررسی رابطه بین قدرت سیاسی و فساد اداری و ارائه راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن از دیدگاه مدیریت اسلامی
- ربیعی، علی و بیگدلی، مینو، مقاله آسیب شناسی فرهنگی در ارتقای سلامت اداری سازمان های دولتی و غیردولتی ، منتشر شده در شماره ۳۹ دوره ۱۸ فصل در سال ۱۳۹۰
- ح. بوذرجمهری و م. ثنایی، "بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقاء نظام سلامت، مبتنی بر شفافیت"، نخستین کنفرانس مدیریت دولتی ایران، ۱۳۹۴.
- ح. بوذرجمهری و ی. هرندي، "شفافیت و تغییر پارادایم در مبارزه با فساد"، اولین کنگره ملی عملیاتی کردن اقتصاد اسلامی در اقتصاد ایران، ۱۳۹۵
- رستمی. ولی و قطبی. میلاد، دانش حقوق عمومی (بررسی های حقوق عمومی سابق) سال سوم پاییز ۱۳۹۳
- رستمی، ولی-عضو هیأت علمی دانشگاه تهران - حسن کبگانی - معین طالبی زاده - بررسی علل بروز و روشهای پیشگیری از فساد اداری، فصلنامه علمی تخصصی
- رستمی، ولی، عضو هیأت علمی دانشگاه تهران و همکاران، بررسی علل بروز و روشهای پیشگیری از فساد اداری
- فصلنامه علمی پژوهشی حقوق اداری، فصلنامه علمی تخصصی
- زارعی محمد حسین (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران، مجله تحقیقاتی حقوقی، شماره ۴۰
- صالحی، مجید، مقاله نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری، کنفرانس ملی پژوهشهای نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی، ۱۳۹۶.

- طالقانی و همکاران، فصلنامه فساد اداری.
- کمالی. یحیی، تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، سال ششم، شماره ۴۹، ۱۳۹۲.
- قنبری، محمود، رویکردهای مدیریت منابع انسانی، انتشارات روزگار، ۱۳۹۳.
- م. ثنایی و م. عبدالحسین زاده، “تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی،” نخستین کنفرانس مدیریت دولتی ایران، ۱۳۹۴.

منابع لاتین:

(London:Article ۱۹, ۱۹۹۹), preface.

T. O'Reilly, “Government as a Platform,” *Innov. Technol. Governance, Glob.*, vol. ۶, pp., ۲۰۱۱.