

موانع وجود شفافیت اداری در نظام حقوقی ایران

صدیقه عباسی* | دانشجوی کارشناسی حقوق، مؤسسه آموزش عالی آپادانا، شیراز، ایران.

چکیده

حساسیت‌های به وجود آمده ناشی از ارتکاب جرایم، وقوع مفاسد اقتصادی و همچنین هدف دولت‌ها و مردم در رسیدن به مردم سالاری ایده‌آل، شرایطی دارد که یکی از این مولفه‌ها حق نظارت همگانی و پاسخگویی مسئولان در اعمال اداری، به خصوص 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 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 می‌کند. اما آنچه بدیهی است، «حق آگاهی مردم» و «حق نظارت مردم» بر اعمال منتخبین خود به صورت مستقیم و غیرمستقیم است. 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 کند.

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 شد، 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، ارتشاء و تصرف غیرقانونی در اموال عمومی و غیره پیشگیری کند. از این رو، شفافیت در عملکرد مجموعه اداری، به خصوص 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 سرلوحه کار مدیران قرار گیرد. ضمن این که کلیه امور اداری، باید منطبق با قانون و ضوابط انجام شود تا در بررسی‌های دوره‌ای توسط نهادهای کنترل‌کننده، مانند دیوان محاسبات اداری یا سازمان بازرسی کل کشور، شفافیت اعمال اداری، بازگوکننده عملکرد قانونی و صحیح ادارات باشد (امامی و استوار سنگری، صص ۱۴۳-۱۴۷).

به این موضوع در اصل ۵۵ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران تأکید و چنین عنوان شده است که «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 می‌کند 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 ارائه می‌کند؛ این گزارش باید در دسترس عموم گذاشته شود» (امامی و استوار سنگری، ص ۱۴۴).

همچنین اصل ۱۷۴ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بیان این که «براساس 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 می‌شود. حدود اختیارات و وظایف این سازمان را قانون تعیین می‌کند» اثباتی بر این مدعاست. آمار بالای فساد اقتصادی و نشر اخبار آن، باعث افزایش حساسیت مردم در این زمینه شده است و مشکلات معیشتی ناشی از تحریم‌ها و بحران اقتصادی دنیا که مانعی برای مردم ایران نیز شده است، این حساسیت را دوچندان کرده است و لزوم شفافیت اعمال اداری و ارائه اطلاعات به مردم در این زمینه، ضروری به نظر می‌رسد (امامی و استوار سنگری، ص ۱۴۴).

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 کند. 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 مسئولان از لحاظ کیفی نیز به طور مطلوب انجام خواهد شد. بی‌تردید ارائه عملکرد ادارات درخصوص کلنگ‌زنی، 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 و لذا به نظر می‌رسد باید برنامه‌ها و ابتکارات دیگری برای از بین بردن موانع شفافیت در سلامت اداری کشور، اتخاذ شود. 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 پیش‌نویس لایحه شفافیت، ۸).

روش تحقیق و پژوهش، مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای، سنجش و توصیف، تحلیل قوانین و مقررات و بعضاً وقایع است.

بررسی تاریخیچه تحقیقات راجع به شفافیت اداری به ما نشان می‌دهد که متأسفانه با وجود اهمیت این موضوع برای اصلاح نظام اداری کشور، پژوهش‌های اندکی به صورت تخصصی در این زمینه انجام شده است و البته ذکر این نکته نیز لازم است که در کشور ما اصولاً منابع حقوق اداری، محدود است. یکی از آخرین تلاش‌های مؤثر درخصوص 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، فرهنگی و 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، ارائه می‌کند.

لذا این تحقیق در نظر دارد به بررسی مفاهیم و پاسخ به سؤالاتی مربوط به موانع تحقق شفافیت در قلمرو اداری بپردازد که در این خصوص، پاسخ به سؤالات 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؟

نبود نظام‌های اطلاع‌رسانی پیشرفته و نبود 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، سوءمدیریت، ناقص بودن اطلاعات، سوءاستفاده از قدرت و تسلیم در مقابل یک عامل اجرایی قدرتمند و غیرمسئول، موجب فساد در قلمرو اداری در یک جامعه است و اصلی‌ترین مانع در مسیر سلامت اداری، قوانین ضعیف و ناکارآمد است.

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 پیش‌بینی 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 موردنظر بی‌اثر خواهد بود؛ اما بی‌تردید به معنای ارائه همه اطلاعات به همه افراد نیست؛ افشای اطلاعات بدون برنامه زمانی مناسب می‌تواند مفهوم شفافیت را خدشه‌دار کند. شفافیت به تنهایی موجب حل مسائل و مشکلات کشور، نظیر فسادها و ناکارآمدی‌ها 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. درواقع 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 ملاعام و قرار گرفتن در منظر عموم خواهد بود. اطلاعات تولید شده

به وسیله‌ی مردم 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 سرمایه‌ی ملی، رفتار کند (O'Reilly, 2011).

به صورت 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 باعث ضرر می‌شود (بوذرجمهری و ثنایی، ۱۳۹۴). به عبارتی دیگر، شفافیت یعنی حق مردم برای دسترسی به اطلاعات عمومی (بوذرجمهری و ثنایی، ۱۳۹۵). «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 مسئولان، پیشگیری و مبارزه با تشکیل فساد و همچنین بالا بردن اعتماد و سرمایه اجتماعی دولت را می‌توان از نتایج ایجاد شفافیت، به شمار 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، گفته می‌شود. هدف اداره در این مفهوم، برآوردن 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 می‌شود؛ 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 فوت کند 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 است یا مستخدم دولت، جای بحث وجود دارد (انصاری، ۱۳۹۲، 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 آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح» و «زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری». شفاف‌سازی و آگاهی‌بخشی نسبت به حقوق و تکالیف مردم و نظام اداری، مواردی است که به‌عنوان 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 کند. مشارکت دادن مردم در نظام اداری، باعث افزایش سرعت و دقت فرایندهای اداری شده و مشکلات موجود را با همکاری مردم، بسیار ساده‌تر حل خواهد کرد، اما عامل زمینه‌ساز مشارکت مردم، شفافیت و ارائه اطلاعات است (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» به‌عنوان «نیروی حیات بخش دموکراسی‌ها» یاد کرده است. هر چند 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 درمورد 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 قدرت‌بخش 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 درواقع 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 درمورد 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 منفعتی 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 این که روند اخذ تصمیمات و فرآیندها برای نظارت عموم باز است با تحمیل نظم و انضباط دائمی باعث می‌شود که نهادهای دولتی، بهتر کار کنند (زارعی، ۱۳۸۳).

همچنین اطلاعات علتی است در بهبود اثربخشی دولت؛ زیرا که شایسته‌ترین و صادق‌ترین تصمیم‌گیرندگان نیز در عمل به بازخورد درمورد نحوه عملکرد سیاست‌ها نیاز دارند. نتیجتاً با وجود شفافیت در اطلاعات، کارایی در تخصیص

منابع نیز بهبود می‌یابد؛ زیرا با حصول اطمینان از این که 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 و دسترسی به اطلاعات، نقشی کلیدی در تلاش برای مهار فساد و کنترل آن دارد؛ زیرا دسترسی آزاد و تضمین شده به اطلاعات، شهروندان، رسانه‌ها و سازمان‌های مجری قانون را قادر می‌کند 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 به‌عنوان یک عامل بازدارنده در برابر فساد در آینده، عمل کند.

بند دوم: نقش شفافیت در وقوع فساد اداری

مسئله شفافیت، یکی از دقیق‌ترین راه‌حل‌های مبارزه با فساد سازمان‌یافته‌ی اداری است؛ مسئله‌ای که باعث می‌شود خطاهای اداری کمتر شود و قانون‌مداری بیشتر مورد لحاظ قرار گیرد. درواقع، 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 و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولان، گوشزد کند. فرآیند پیچیده و مبهم اداری، عدم شفافیت و عدم اطلاع مراجعه‌کننده، منجر به سوء استفاده کارمند، عدم انضباط و همچنین موجب فساد اداری می‌شود. عدم وجود اطلاعات و شفافیت، نظارت نهادهای مردم نهاد و غیردولتی 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 کند. 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، به‌طور مطلوب انجام خواهد شد. با وجود آن که 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 است اما در حوزه‌های امور اداری و استخدامی و تصمیمات نهادهای گوناگون، شفافیت بیشتری در نظام اداری باید حاکم شود (صالحی، 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 که ریشه‌ی اصلی فساد و مشکلاتی که امروزه در کشور با آن روبه‌رو هستیم، عدم شفافیت است؛ این مفاسد و مشکلات، ریشه در نبود زیرساخت‌هایی 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 مسئولان در تصمیم‌گیری شده و مدیران را ملزم به کارگیری نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و عموم مردم می‌کند که در نتیجه، این امر مسئولیت‌پذیری را به مسئولان بازگردانده و آن‌ها را نسبت به قول و فعل خود، پاسخگو می‌کند.

بند اول: مصادیق مقابله با فساد اداری

بنا به تشریح بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل، فساد سوءاستفاده از اختیارات دولتی برای کسب منافع شخصی است که این تعریف، مورد توافق عمومی در جهان است و مجموعه‌ای از قوانین و ضوابط مدون اداری وجود دارد که چهارچوب 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 می‌شود. 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 به منظور ریشه‌یابی، کنترل و حذف تدریجی آن به کار می‌برد (الیاسی، ۱۳۹۹، 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 یا ایدز که به طور بی‌رحمانه از یک سازمان به سازمان دیگر یا از یک نهاد به نهاد دیگر سرایت می‌کند، 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 و ثبات سیاسی و هنجارهای فرهنگی، ملی و اجتماعی را متزلزل می‌کند 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 کرده 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 آن که وظیفه دولت، مدیریت صحیح این اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است. فساد اداری نابسامانی‌های 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، ۱۳۷۵).

بند دوم: اثر شفافیت در تقلیل فساد در مصادیق گوناگون

امروزه فساد اداری چالشی بزرگ و درخور توجه است که مدیران را بر آن داشته که درصدد 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 آن که بیشترین تخصص و کارآمدی را دارد، بلکه آن که بیشترین میزان ارادت و بله‌گویی را در کارنامه خود دارد، شانس انتخاب برای ورود به دستگاه‌های دولتی می‌یابد. بنابراین شفافیت‌گزینش در انتخاب شایسته‌سالاری 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، سوءاستفاده‌ها و تبانی‌ها، زیر مهرهای محرمانه پنهان می‌مانند. پس بسیار حائز اهمیت است که با شفاف‌سازی 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 آن را چند ماه به عقب بیاندازد و این تفاوت آشکار در زمان، در هیچ جای فرایند کار، قابلیت رصد کردن یا جلوگیری خودکار ندارد. شیوه توزیع وظایف به گونه‌ای است که کارشکنی‌ها در جایی از فرایند سازمانی، بیرون نمی‌زند تا ایراد آشکار شود و لذا فرد فاسد با آسودگی خاطر، حکومت خودمختار خویش را راه می‌اندازد. یکی دیگر از مباحثی که همواره مورد توجه و کنجکاوی مردم بوده است، بحث میزان اموال و دارایی‌های مسئولان 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 مسئولان، قبل و بعد از دوره تصدی مسئولیت است؛ این نکته آن قدر 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 برخلاف 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 جرم‌انگاری کند تا هیچ یک از مشمولین این قانون نتوانند از زیر بار ارائه فهرست اموال و دارایی خود، شانه خالی کنند.

در بسیاری از کشورهای دنیا، ضوابطی برای افشای دارایی‌های مدیران به منظور مبارزه با فساد، ایجاد شده است و 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 بخش 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. نمونه‌ای از این درگاه اینترنتی موجود در سایت پارلمان اروپا می‌توان به <https://www.europarl.europa.eu/theseecretary-general/en> اشاره کرد. یکی دیگر از مسائل اساسی در بخش مدیریت دولتی، ارزیابی عملکرد کارکنان دولت و دستگاه‌های دولتی است. براساس روش شفافیت می‌توان به دورویکرد 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 براساس این رویکرد، این است که دولت از یک نرم‌افزار تلفن همراه برای ارزیابی کلیه کارمندان استفاده کند. در دفتر کار 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 حرفه‌ای‌تر از قبیل رویکرد مقابله با رشوه قرار دهد. اما در رویکرد سخت، سبک ساخت و ساز نهادهای اداری در داخل، بیشتر 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 هیچ گونه 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

دفتر خاص، به صورت نیمه شفاف طراحی می شوند. برای مثال، سالن های بزرگی که به صورت شیشه ای از هم منفک می شوند (قنبری، ۱۳۹۳).

در نتیجه، اقدامات کنونی در سیستم اداری، فرآیندهایی با نقاط ضعف بالا و ناکارآمد هستند. اما با استفاده از شفافیت داده ها و مشارکت مردم در فرآیندها با عنایت به سیاست های کلی نظام اداری می توان تغییری اساسی در این نظام به وجود آورد؛ تغییری که می تواند فرآیندهای نظام اداری را به مراتب ارتقاء بخشد و ارتباط مردم و دولت را قوی تر کند.

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 می تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت آن بپندازد. بنابراین توجه اساسی به نظام اداری هر جامعه و آسیب شناسی دقیق آن می تواند کمک چشم گیری به سیاست گذاران آن کشور باشد که با تشخیص به هنگام بتوانند راه حل های ضروری را برنامه ریزی کنند. فساد اداری، بیماری مزمن همه دولت ها است 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 گریبان گیر بسیاری از کشورهای توسعه یافته و در حال توسعه می باشد و با پیشرفت جوامع، نمود بیشتری پیدا می کند و در نتیجه به اخلال در روند توسعه می انجامد. بررسی ها نشان می دهد که فساد اداری، حتی باعث برخی از جنگ ها و سرنگونی حکومت ها 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، سعادت و رفاه همگانی را در بر می گیرد. نظام اداری بدون فساد، زمینه دستیابی دولت ها به توسعه و بهره مند شدن از اثرات مثبت آن را با کم کردن هزینه های اضافی به جامعه، امکان پذیر می کند. در حالی که نظام اداری فاسد با مصروف داشتن منابع مالی مختص به توسعه جامعه، به مثابه باتلاقی عمل می کند که منابع را در خودش فرو می برد یا حداقل با افزایش قیمت معاملات، توسعه پایدار را مختل و امکان پیش بینی وضعیت اقتصادی را محدود می کند. از این رو، فساد اداری با آسیب زدن به توسعه، مانع رشد رقابت سالم و عدالت اجتماعی می شود.

بند اول: مفهوم فساد اداری

معنای «فساد اداری» در لغت به معنای «شکستن»^۱ است. فساد در اصطلاح، بیرون رفتن از حد اعتدال است که با سوء استفاده از امکانات و منابع عمومی در جهت کسب منافع شخصی، تبلور می یابد (ربیعی، علی و بیگدلی، مینو، مقاله آسیب شناسی فرهنگی در ارتقای سلامت اداری، سازمان های 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 منطقه ای رخ می دهد و معمولاً برای موضوعاتی مانند حکومت های فاسد و فقیر و اعمالی که از دستگاه های فعال آن ها سر می زند، به کار می رود. 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 دولت ها را متوجه خود می کند و سطح دوم، میان کارمندان سطوح پایینی است که در این نوع مفاسد، رشوه های عمومی و کارسازی های غیرقانونی با حوزه خصوصی و جامعه، صورت می گیرد. مطالعات نشان می دهد 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 مسئولان 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 دوباره ثروت و قدرت بین ثروتمندان و توانگران، باعث ضررهای اجتماعی شود. 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 نهادهای دولتی قرار دارند، امتیازاتی به دست آورند، رشد می‌کند. فساد اداری هنگامی رخ می‌دهد که یک مأمور دولت در مقابل انجام عملی که از انجام آن نهی شده است، وجه نقد 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 به‌طور مستقیم 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 (فرج‌پور، ۱۳۸۳). 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 تا 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، 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 بر مبنای افراد، ناقص بودن اطلاعات، قوانین ضعیف و ناکارآمد، عقب‌ماندگی 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 یا حتی برای تدوam 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 پردازند. اگر اداره‌ای حداقل بودجه موردنیاز در اختیارش قرار نگیرد و نتواند نیازهای مصرفی و خدماتی خود را برطرف کند یا نتواند به کارمندان حقوقی با توجه به تورم روز و متناسب با هزینه‌های زندگی پرداخت کند، زمینه‌های نارضایتی فراهم می‌شود و در اثر این نارضایتی، کارکنان مجبور خواهند شد از راه‌های غیرمعارف، مخارج زندگی خود را تأمین کنند. البته این مسئله 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 آنجایی 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 دارند، مقایسه کنند.

چنین مقایسه‌ای، ناتوانی به پاسخگویی به نیازهای بی‌پایان انسانی، این توهم را در آن‌ها تقویت می‌کند که از حقوق اندکی برخوردار هستند و این عامل می‌تواند دلیلی باشد که آن‌ها را در انجام عملکرد خارج از مقررات قانونی، تشویق کند. 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 امکان‌پذیر است، انجام می‌شود و راهکار انجام همه امور به دست دولت و کارمندان دولت است. معمولاً میزان برخورد ارباب رجوع با دستگاه‌های دولتی دو چندان شده 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 می‌کند، اخذ رشوه را حق خود می‌داند.

بند سوم: آثار فساد اداری

مطالعات نشان می‌دهد برنامه عمران ملل متحد، فساد اداری را مانع رشد و توسعه ملی کشورها به‌ویژه در زمینه اقتصادی و انسانی به شمار می‌آورد که با افت سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی، درآمدهای دولت، بهره‌برداری سرمایه‌گذاری‌های عمومی، کاهش سطح خدمات اجتماعی به‌ویژه 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، راه و روش و مقررات جامعه را با فراهم کردن منافع شخصی غیرقانونی برای روسای حکومت به نفع خود برنامه‌ریزی و تصویب کنند از این جهت در شناخت و بررسی مسئله 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 ضدرقابتی در جهت منافع خود سوق دهند. این موانع ضدرقابتی، 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 نابخردانه حکومت است. 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، سازمان‌دهی 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 به نوعی می‌توان این گونه بیان کرد 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 را دو چندان کرده 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 بی‌نظیر 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، جست‌وجو کرد؛ زیرا که این عمل مستلزم عزم ملی، خواست همگانی و جدیت دولت است (جلالی زمانی، بی‌تا). پیشگیری از فساد در قلمرو نظام اداری باید ساختاریافته، هماهنگ و برنامه‌ریزی شده انجام شود. 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 به‌طور 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 آیین‌نامه اجرایی تاسیس و فعالیت سازمان‌های مردم نهاد و حمایت قانونی قوه قانونگذار و دادن نشان و اعتبار قانونی به سمن‌ها برای 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، به‌منظور پیشگیری از فساد اداری است (رستمی و همکاران، ۱۳۹۶). بالا بردن سطح آگاهی‌های عمومی، اصلاح سیستم اداری، پیشگیری از فساد در نظام استخدامی، 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 سازوکارهای شفاف‌سازی در قلمرو اداری و در نهایت رشد اقتصادی و معیشتی، نمونه‌هایی از راهکارهای تحقق شفافیت در پیشگیری با فساد هستند. لذا لازم است با شناسایی علل بروز فساد اداری و شفاف‌سازی سازمانی در جهت مبارزه با فساد، این پدیده را نابود و جامعه‌ای سالم و به دور از ناهنجاری‌های اجتماعی سازمانی ایجاد شود (رستمی و همکاران، ۱۳۹۶).

یافته‌های پژوهش

موضوع کمبود منابع علمی حقوق اداری در کشور ما تبدیل به یک ضرب‌المثل حقوقی شده است، گرچه در دهه اخیر، تلاش‌های زیادی درخصوص رفع این کمبود توسط حقوق‌دانان گرایش حقوق عمومی، انجام شده است. علاوه بر این کمبود، عدم اطلاع دقیق قضات، وکلا و کارشناسان حقوقی از موضوعات حقوق اداری، خصوصاً قراردادهای اداری، باعث شده تا این گونه تحقیقات در یافته و نتیجه‌گیری علمی نیز با دست اندازها و چالش‌های جدی، مواجه شود. و نهایتاً درخصوص 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 جامعه‌شناسان، 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 می‌کند.

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؛ چنان که گویی مهار شدنی نیست 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 جابه‌جایی 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، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، به‌عنوان 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 می‌کند. 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 شایسته‌سالاری 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 بی‌تردید بوروکراسی اداری، مهم‌ترین مانع وجود شفافیت در کشورهای در حال توسعه است؛ زیرا که بوروکراسی یکی از محبوب‌ترین شیوه‌های مدیریت کلاسیک جهان است. مارک وبر جامعه‌شناس آلمانی، مبنایی‌ترین بررسی در بوروکراسی را سازماندهی عقلانی کار در عصر مدرن می‌داند. او ویژگی‌های بوروکراسی را این چنین بر می‌شمرد: «وجود دستگاه اداری حقوق‌بگیر، نقش و وظیفه‌ی معین برای هر یک از کارکنان دستگاه، اهمیت و قدرت مقام و نصب به جای فرد، نگهداری سازمان‌یافته‌ی اسناد و مدارک. درواقع بوروکراسی، ساختار پیچیده و بعضاً عریض و طولیلی است که حول محور عقل‌گرایی، ابزاری محاسبه‌گر، مدرن و سامان‌یافته است و درواقع قدرت دولت و حکومت را در حوزه‌های اداری و سازماندهی سیاسی و اقتصادی و برنامه‌ریزی فرهنگی، متبلور می‌کند. 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 به‌عنوان فساد اداری 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 بی‌روح اداری، دستگاه‌های عریض و طویل و دست‌وپاگیر اداری، سلسله مراتب پیچیده و مفصل سازمانی، کندی جریان امور، تمرکز در تصمیم‌گیری، 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، هدف‌گذاری و برنامه‌ریزی درخصوص ایجاد شفافیت، امکان‌پذیر است. البته درخصوص اطلاع مردم از اقدامات اداری دستگاه‌های مجری، محدودیت‌هایی وجود دارد که می‌توان به ضوابط مربوط به منع نشر اطلاعات، اسناد محرمانه و طبقه‌بندی شده اشاره کرد که البته درخصوص اسناد طبقه‌بندی شده نیز باید 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 می نامند با موانع قانونی یا امنیتی مواجه نیست و از آنجا که عمده فساد اداری در حوزه اقدامات مالی و معاملاتی انجام می شود، 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 مزایده و مناقصات تا آخرین مرحله، یعنی کمیسیون ها، معاملات و انعقاد قرارداد به اطلاع مردم برسد. گرچه 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 شفافی باشد. شاید بدیهی ترین رکن یک اداره کارآمد، وجود کارمندان متعهد و متخصص باشد؛ لذا بکارگیری و جذب کارکنان ادارات، باید از مجرای قانونی با رعایت اصل عدم تبعیض و استفاده از رانت اداری انجام شود و با ایجاد شفافیت در خصوص مراحل مختلف بکارگیری نیرو، پایه و اساس یک اداره کارآمد در منظر عموم قرار گیرد. این نوع از شفافیت، تنها یک بخش شفافیت در حوزه قلمرو اداری است و بی شک در چارچوب قانون باید شفافیت و اطلاع رسانی در تمامی سطوح اداری انجام شود تا اعتماد و آگاهی مردم، مانعی برای جلوگیری و پیشگیری از فساد اداری باشد.

منابع

- ابراهیم آبادی، غلامرضا. (۱۳۸۳). تحلیلی بر وضعیت فساد در ایران. مجلس و پژوهش، ۱۱(۴۶).
- اثنی عشری، جمشید. (۱۳۸۱). بایدها و نبایدهای مبارزه با فساد. انتشارات بینش سبز.
- افشاری، اسماعیل. (۱۳۷۳). بررسی راه های جلوگیری از فساد مالی ناشی از پورسانت در معاملات توسط مدیران. پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه تربیت مدرس.
- الیاسی، محسن. (۱۳۹۹). فساد اداری. انتشارات چاپ و نشر بازرگانی.
- امامقلی زاده، سعید، و صمد، امامقلی زاده. (۱۳۹۲). بررسی رابطه بین قدرت سیاسی و فساد اداری و ارائه راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن از دیدگاه مدیریت اسلامی. مهندسی فرهنگی، ۸(۷۸).
- انصاری، ولی الله. (۱۳۹۲). کلیات حقوق اداری. تهران: بنیاد حقوق میزان.
- بوذرجمهری، حسین، و ثنائی، مهدی. (۱۳۹۴). بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقاء نظام سلامت، مبتنی بر شفافیت، نخستین کنفرانس مدیریت دولتی ایران، تهران.
- بوذرجمهری، حسین، و هرنندی، ی. (۱۳۹۵). شفافیت و تغییر پارادایم در مبارزه با فساد، اولین کنگره ملی عملیاتی کردن اقتصاد اسلامی در اقتصاد ایران.
- حبیبی، نادر. (۱۳۷۵). فساد اداری. تهران: وثق.
- ربیعی، علی. (۱۳۸۳). زننده باد فساد. سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
- ربیعی، علی، و بیگدلی، مینو. (۱۳۹۰). آسیب شناسی فرهنگی در ارتقای سلامت اداری سازمان های دولتی و غیردولتی. دین و ارتباطات، ۱۱(۱)، (پیاپی ۳۹)، ۱۸۷-۲۰۵.
- رستمی، ولی، کبگانی، حسن، و طالبی زاده، معین. (۱۳۹۶). بررسی علل بروز و روش های پیشگیری از فساد اداری. رهیافت پیشگیری از جرم، ۲.
- زارعی، محمدحسین. (۱۳۸۳). حکمرانی خوب، حاکمیت و حکومت در ایران. مجله تحقیقاتی حقوقی، ۴۰، ۱۵۵-۲۰۲.
- صالحی، مجید. (۱۳۹۶). نقش شفافیت در مبارزه با فساد اداری، کنفرانس ملی پژوهش های نوین در مدیریت، اقتصاد و علوم انسانی.
- عباس زادگان، محمد. (۱۳۸۳). فساد اداری. قم: دفتر پژوهش های فرهنگی.
- عبدالحسین زاده، محمد. (۱۳۹۹). تبیین مفهوم شفافیت و کاربرد آن در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی. سیاست های راهبردی و کلان، ۸(۲)، (پیاپی ۳۰)، ۱۷۸-۲۰۶.

- فرج‌پور، مجید. (۱۳۸۳). فقر، فساد و تبعیض موانع توسعه در ایران (چاپ اول). تهران: رسا.
- قدسی، محمد. (۱۳۷۹). نظام اداری لازم شرط توسعه، ارتقای سلامت نظام اداری. تهران: مرکز آموزش مدیریت دولتی.
- قنبری، محمود. (۱۳۹۳). رویکردهای مدیریت منابع انسانی. انتشارات روزگار.
- کمالی، یحیی. (۱۳۹۲). تأثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی. مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور، ۶(۴۹).
- O'Reilly, T. (2011). Government as a platform. *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 6(1), 13-40.