

Research Paper

Identifying the Dimensions of an Integrity-Based Administrative System: A Policy and Legislative Framework Analysis



Niloufar Mozafari^{1*}, Qasemali Jamali², Hossein Jamour³

1. Researcher at the Islamic Parliament Research Center (IPRC), PhD student in Human Resource Management, Allameh Tabatabaei University, Tehran, Iran. (*Corresponding Author).

email: n_mozafari@atu.ac.ir

2. PhD in Human Resource Management, Department of Public Administration, Faculty of Management, Kharazmi University, Tehran, Iran.

email: gh.jamali@ut.ac.ir

3. PhD candidate in Business Policy Management, Faculty of Management and Accounting, Allameh Tabataba'i University, Tehran, and Researcher at Islamic Parliament Research Center (IPRC), Tehran, Iran.

email: hjamour@alumni.ut.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.512193.1784

Received: 13/03/2025

Accepted: 02/07/2025

Abstract

Purpose: The administrative system serves as the primary engine for national development, playing a vital role in executing macro-policies and realizing governance objectives. However, evidence indicates that despite the existence of numerous laws and rich upstream documents in Iran, serious challenges persist. The central problem addressed in this research is the profound gap between policy design and its actual implementation within the country's executive body. Many administrative reforms have failed due to the absence of a coherent model rooted in indigenous legal requirements. Therefore, the primary purpose of this study is to identify, explain, and extract the fundamental components of a health-oriented administrative system based directly on the country's policy and legislative framework. This study attempts to move beyond purely theoretical or imported models to provide a normative and operational framework extracted directly from current laws and macro-documents, possessing enforceability and legal accountability.

Methodology: In terms of purpose, this research is applied, and regarding its nature and method, it is descriptive-analytical. Qualitative Document Analysis (QDA) was employed for data collection and analysis. The statistical population and research sources encompass all upstream documents, parent laws, and general policies related to the administrative system and anti-corruption measures in the Islamic Republic of Iran. The most significant documents examined include the "Constitution," "20-Year Vision Document (Horizon 1404)," "General Policies of the Administrative System," "General Policies of Resistance Economy," "The Supreme Leader's Eight-Article Decree," "Civil Service Management Law," "Law on Promotion of Administrative System Health and Countering Corruption," "Law on Transparency of the Three Branches," "The 7th Development Plan," and executive bylaws related to administrative offenses and the promotion of professional ethics. In this process, legal texts were meticulously studied, and themes related to administrative health were coded and categorized to formulate the final comprehensive model.



Findings: The findings derived from a deep analysis of upstream documents demonstrated that achieving administrative system health depends on simultaneous and balanced attention to 10 fundamental axes (macro-dimensions) and 31 sub-components. These ten axes are: Infrastructure Building: Creating electronic infrastructures, integrated databases (such as the taxpayers' system), and smartening processes to eliminate corruption bottlenecks. Accountability: Obligating agencies to respond to citizen complaints, establishing operational budgeting systems, and ensuring managerial accountability for decisions. Rule of Law: Emphasizing the deterrence of penalties, managing conflicts of interest, and implementing laws without discrimination across all management levels. Achievement-Oriented: This component, a novelty of the current research, indicates that laws emphasize "result-orientation"; meaning managers' evaluations must be based on tangible outputs, productivity, and public satisfaction levels. Transparency: Free citizen access to information, public publication of contracts, tenders, and managers' salaries to create a "glass room" environment in public management. Culture Building: Institutionalizing professional ethics, teaching Islamic and human values, and compiling ethical charters to transform employee attitudes. Anti-Corruption: A proactive approach to identifying corruption bottlenecks, legal protection for whistleblowers, and the recovery of illegitimate assets. Efficiency: Streamlining the government structure, reforming complex processes, eliminating "golden signatures" (exclusive approval privileges), and developing e-government. Participation: Utilizing public oversight capacities, Non-Governmental Organizations (NGOs), and employee participation in decision-making. Monitoring: Strengthening internal and external oversight, continuous inspections, and utilizing technology for real-time performance monitoring.

Conclusion: The practical and theoretical implications of this research indicate that Iran's legislative system possesses the full capacity to establish a healthy administrative system, and the primary challenge lies in the absence of a systemic perspective during implementation. A key conclusion is that administrative health is not one-dimensional; focusing solely on "monitoring" or "punishment" without attention to "infrastructure building" and "culture building" will be ineffective. One of the most significant implications of this study is highlighting the "Achievement-Oriented" dimension, meaning that administrative health equates to efficiency and effective service delivery. The model derived from this research suggests to policymakers and executive managers that to improve administrative health, they must place the transition from pure process-orientation to transparent result-orientation on their agenda. Furthermore, as a legal basis, this model provides a powerful tool for supervisory bodies to measure and assess the performance of agencies based on the obligations explicitly stated in upstream documents across each of these ten axes.

Keywords: Integrity, Administrative Integrity, Law, Qualitative Document Analysis, Upstream Documents.

Citation: Mozafari, N., Jamali, Q. & Jamour, H. (2025) Identifying the Dimensions of an Integrity-Based Administrative System: A Policy and Legislative Framework Analysis. *Journal of Iranian Public Administration Studies*, 8(3), 107-145.

مقاله پژوهشی

شناسایی ابعاد نظام اداری سلامت محور مبتنی بر نظام سیاستی و تقنینی



نیلوفر مظفری^۱، قاسمعلی جمالی^۲، حسین جمور^۳

۱. پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دانشجوی دکتری مدیریت منابع انسانی، دانشگاه علامه طباطبائی (ره)، تهران، ایران (*نویسنده مسئول).
email: n_mozafari@atu.ac.ir

۲. دکتری مدیریت منابع انسانی، گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت، دانشگاه خوارزمی، تهران، ایران.

email: gh.jamali@ut.ac.ir

۳. کاندیدای دکتری رشته مدیریت سیاست‌گذاری بازرگانی، دانشکده مدیریت و حسابداری، دانشگاه علامه طباطبائی تهران و پژوهشگر مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران، ایران.

email: hjamour@alumni.ut.ac.ir

DOI: 10.22034/jipas.2025.512193.1784

چکیده

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۲/۲۳

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۰۴/۱۱

هدف: نظام اداری به‌عنوان موتور محرکه توسعه ملی، نقشی حیاتی در اجرای سیاست‌های کلان و تحقق اهداف حکمرانی ایفا می‌کند. با این حال، شواهد نشان می‌دهد که علی‌رغم وجود قوانین متعدد و اسناد بالادستی غنی در ایران، چالش‌های جدی همچنان پابرجاست. مسئله اصلی پژوهش حاضر، وجود شکاف عمیق میان طراحی سیاست‌ها و اجرای واقعی آن‌ها در بدنه اجرایی کشور است. بسیاری از اصلاحات اداری به دلیل فقدان یک الگوی منسجم که ریشه در الزامات قانونی بومی داشته باشد، با شکست مواجه شده‌اند. از این‌رو، هدف اصلی این پژوهش، شناسایی، تبیین و استخراج مؤلفه‌های بنیادین یک نظام اداری سلامت‌محور با ابتدای مستقیم بر نظام سیاستی و تقنینی کشور است. این مطالعه تلاش دارد با عبور از الگوهای صرفاً نظری یا وارداتی، چارچوبی هنجاری و عملیاتی ارائه دهد که مستقیماً از متن قوانین جاری و اسناد کلان نظام استخراج شده و قابلیت اجرا و مطالبه‌گری قانونی داشته باشد.

روش‌شناسی: این پژوهش از نظر هدف، کاربردی و از نظر ماهیت و روش، توصیفی-تحلیلی است. برای گردآوری و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل اسنادی کیفی استفاده شده است. جامعه آماری و منابع پژوهش شامل کلیه اسناد بالادستی، قوانین مادر و سیاست‌های کلی مرتبط با نظام اداری و مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران است. مهم‌ترین اسناد مورد بررسی شامل «قانون اساسی»، «سند چشم‌انداز ۱۴۰۴»، «سیاست‌های کلی نظام اداری»، «سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، «فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری»، «قانون مدیریت خدمات کشوری»، «قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»، «قانون شفافیت قوای سه‌گانه»، «برنامه هفتم پیشرفت» و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با تخلفات اداری و ارتقای اخلاق حرفه‌ای بوده است. در این فرایند، متون قانونی به‌دقت مطالعه و مضامین مرتبط با سلامت اداری کدگذاری و دسته‌بندی شدند تا الگوی جامع نهائی شکل گیرد.

یافته‌ها: یافته‌های حاصل از تحلیل عمیق اسناد بالادستی نشان داد که دستیابی به سلامت نظام اداری در گرو توجه هم‌زمان و متوازن به ۱۰ محور اساسی (بعد کلان) و ۳۱ زیرمؤلفه است. این ده محور عبارت‌اند از:

واژگان کلیدی:

سلامت، سلامت اداری، قانون، تحلیل اسنادی کیفی، اسناد بالادستی.



۱. بسترسازی: ایجاد زیرساخت‌های الکترونیک، پایگاه‌های داده یکپارچه (مانند سامانه مؤدیان) و هوشمندسازی فرایندها برای حذف گلوگاه‌های فساد؛ ۲. پاسخگویی: الزام دستگاه‌ها به پاسخگویی در برابر شکایات شهروندان، استقرار نظام بودجه‌ریزی عملیاتی و مسئولیت‌پذیری مدیران در قبال تصمیمات؛ ۳. حاکمیت قانون: تأکید بر بازدارندگی مجازات‌ها، مدیریت تعارض منافع و اجرای بدون تبعیض قوانین برای همه سطوح مدیریتی؛ ۴. دستاوردمحوری: این مؤلفه که از نوآوری‌های پژوهش حاضر است، نشان می‌دهد قوانین بر «نتیجه‌گرایی» تأکید دارند؛ یعنی ارزیابی مدیران باید براساس خروجی ملموس، بهره‌وری و میزان رضایت عمومی باشد؛ ۵. شفافیت: دسترسی آزاد شهروندان به اطلاعات، انتشار عمومی قراردادها، مناقصات و حقوق مدیران برای ایجاد اتاق شیشه‌ای در مدیریت دولتی؛ ۶. فرهنگ‌سازی: نهادینه‌سازی اخلاق حرفه‌ای، آموزش ارزش‌های اسلامی و انسانی و تدوین منشورهای اخلاقی برای تغییر نگرش کارکنان؛ ۷. فسادستیزی: رویکرد فعالانه در شناسایی گلوگاه‌های فساد، حمایت قانونی از گزارشگران تخلف (سوت‌زنان) و استرداد اموال نامشروع؛ ۸. کارآمدسازی: چابک‌سازی ساختار دولت، اصلاح فرایندهای پیچیده، حذف امضاهای طلایی و توسعه دولت الکترونیک؛ ۹. مشارکت: استفاده از ظرفیت نظارت مردمی، سازمان‌های مردم‌نهاد (NGOها) و مشارکت کارکنان در تصمیم‌گیری‌ها؛ ۱۰. نظارت: تقویت نظارت‌های درونی و بیرونی، بازرسی‌های مستمر و استفاده از فناوری برای رصد لحظه‌ای عملکردها.

نتیجه‌گیری: پیامدهای عملی و نظری این پژوهش نشان‌دهنده آن است که نظام تقنینی ایران، ظرفیت کاملی برای استقرار یک نظام اداری سالم را داراست و چالش اصلی، فقدان نگاه سیستمی در اجراست. نتیجه‌گیری کلیدی پژوهش این است که سلامت اداری تک‌بعدی نیست؛ تمرکز صرف بر «نظارت» یا «مجازات» بدون توجه به «بسترسازی» و «فرهنگ‌سازی» ناکارآمد خواهد بود. یکی از مهم‌ترین دلالت‌های این مطالعه، برجسته کردن بعد «دستاوردمحوری» است، به این معنا که سلامت اداری به معنای کارآمد بودن و ارائه خدمت مؤثر است. الگوی مستخرج از این پژوهش به سیاست‌گذاران و مدیران اجرایی پیشنهاد می‌کند که برای ارتقای سلامت اداری، باید گذار از فرایندگرایی محض به نتیجه‌گرایی شفاف را در دستور کار قرار دهند. همچنین، این الگو به عنوان یک مبنای قانونی، ابزار قدرتمندی برای نهادهای نظارتی فراهم می‌کند تا عملکرد دستگاه‌ها را براساس تکالیف مصرح در اسناد بالادستی در هر یک از این ده محور مورد سنجش و ارزیابی قرار دهند.

استناد: مظفری، نیلوفر؛ جمالی، قاسمعلی؛ و جمور، حسین (۱۴۰۴). شناسایی ابعاد نظام اداری سلامت‌محور مبتنی بر نظام سیاستی و تقنینی. *مطالعات مدیریت دولتی ایران*، ۸(۳)، ۱۰۷-۱۴۵.

مقدمه

فساد اداری یکی از فراگیرترین و ماندگارترین چالش‌هایی است که دولت‌ها در سراسر جهان با آن مواجه هستند. این پدیده ریشه در سوءاستفاده از قدرت و موقعیت سازمانی برای منافع شخصی یا گروهی دارد و آثار مخرب آن ابعاد سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جوامع را تحت تأثیر قرار می‌دهد. علی‌رغم توسعه نهادها و حرفه‌ای‌سازی بوروکراسی‌ها، فساد اداری همچنان در کشورهای توسعه‌یافته و در حال توسعه پابرجاست، که این استمرار عمدتاً ناشی از ضعف در اجرای قوانین، پیچیدگی ساختاری و مداخلات سیاسی است (Jundi et al., 2022). این گستردگی، ضرورت طراحی الگوهای سلامت‌محور برای مدیریت عملکرد اداری را نمایان می‌کند؛ الگوهایی که بر شفافیت، پاسخگویی و سلامت سازمانی تأکید دارند.

نقطه تلاقی عملکرد اداری با ساختارهای سیاسی و قانون‌گذاری، نقشی تعیین‌کننده در شکل‌گیری محیطی ایفا می‌کند که یا مشوق فساد است یا بازدارنده آن. هنگامی که قوانین، پراکنده، مبهم یا متناقض باشند، زمینه برای سوءاستفاده‌های اداری و رفتارهای فرصت‌طلبانه فراهم می‌شود (Anggono & Wahanisa, 2022). این مسئله به‌ویژه در ساختارهای متمرکز و سلسله‌مراتبی که از نظارت مؤثر و مشارکت عمومی بی‌بهره‌اند، بیشتر به چشم می‌خورد. در این راستا، طراحی یک نظام اداری منسجم و سلامت‌محور مستلزم مدلی یکپارچه است که قوانین را با طراحی سازمانی و مشوق‌های رفتاری مرتبط کند (Baranenکو et al., 2024).

ایران نیز مانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه با چالش‌هایی در این حوزه مواجه است (خلج معصومی و همکاران، ۱۴۰۲). با وجود تصویب اصلاحات متعدد و اجرای برنامه‌های مقابله با فساد، وضعیت سلامت اداری به‌دلیل شکاف میان طراحی سیاست‌ها و اجرای واقعی آن‌ها همچنان نامطلوب است. این ناهماهنگی‌ها اغلب ریشه در تمرکزگرایی بیش از حد، نبود سازوکارهای مؤثر برای نظارت و گزارش‌دهی، و عدم نهادینه‌سازی واقعی اصول ضدفساد در ساختارهای اداری دارد (Mutar & Abdullah, 2020). این فاصله میان اسناد بالادستی و واقعیت‌های اجرایی، به پیچیدگی رویه‌ها، تکرار غیرضروری و ابهام در عملکرد منجر شده است (Werner, 1983). مرور جامع بر قوانین اداری، وجود نارسایی‌های ساختاری متعددی را نشان می‌دهد که مانعی بر سر راه تحقق یک نظام اداری سالم به‌شمار می‌روند. نخست، پراکندگی قانون‌گذاری منجر به هم‌پوشانی، تعارض و دشواری در اجرای اثربخش قوانین می‌شود. دوم، نبود هماهنگی مؤثر میان نهادهای سیاسی و اجرایی باعث گسست میان اختیارات قانونی و نتایج واقعی شده است (Mantzaris & Pillay, 2014). سوم، فقدان چارچوب‌های اجرایی عملیاتی مانند دستورالعمل‌های رویه‌ای یا شاخص‌های عملکرد، باعث می‌شود حتی اصلاحات با نیت خیر نیز به نتیجه نرسند (Taboli et al., 2019).

یکی دیگر از چالش‌های اساسی، ضعف در ضمانت‌های اجرایی برای حفظ سلامت اداری است. در بسیاری از سازمان‌های دولتی، مجازات متخلفان، ضعیف، پراکنده یا تحت تأثیر ملاحظات سیاسی قرار دارد. نبود مشوق‌های مؤثر برای ترویج رفتارهای اخلاقی و حمایت از گزارش‌دهندگان تخلفات، اقدامات ضدفساد را تضعیف می‌کند (Flatters & Macleod, 1995). همچنین، سلسله‌مراتب طولانی مدیریتی و تمرکزگرایی مفرط، مانعی برای شفافیت و پاسخگویی است (Zamani et al., 2022).

فراتر از ساختار، فرهنگ سازمانی در بسیاری از نهادهای اداری، رفتارهای فرصت‌طلبانه و غیرشفاف را تقویت می‌کند. ابعادی چون فردگرایی، تساهل نسبت به رویه‌های غیررسمی، و بی‌توجهی به عدالت رویه‌ای، موجب فرسایش ارزش‌های اخلاقی و مسئولیت‌پذیری حرفه‌ای می‌شود (Mousavi & Pourkiani, 2013). بنابراین، اصلاحات نهادی باید به بازسازی نظام ارزشی و تقویت فرهنگ سازمانی مبتنی بر سلامت، صداقت و مسئولیت اجتماعی نیز توجه داشته باشد.

در پاسخ به این چالش‌ها، مطالعه حاضر در پی طراحی مدلی سلامت‌محور برای نظام اداری است که مبتنی بر اصول قانونی و شرایط بومی کشور باشد. این مدل با بهره‌گیری از اسناد بالادستی و تحلیل شکاف‌های موجود، چارچوبی ساختاری و ارزیابی‌محور را برای اصلاحات سازمانی ارائه می‌دهد. هدف این مدل نه فقط ارائه قوانین، بلکه فراهم کردن امکان پیاده‌سازی عملی اصول شفافیت، پاسخگویی و اثربخشی در نهادهای اجرایی است (Muzychuk, 2023).

در نهایت، این پژوهش با هدف شناسایی مؤلفه‌های کلیدی ساختار اداری سالم، تلاش دارد چارچوبی علمی و بومی برای تحلیل و ارتقای سلامت در نظام اداری ارائه دهد. تمرکز اصلی پژوهش بر استخراج ابعاد و عناصر سازنده یک ساختار اداری کارآمد، شفاف، و پاسخگو است که در چارچوب نظام سیاسی و حقوقی کشور قابلیت اجرا داشته باشد. یافته‌های این مطالعه می‌تواند مبنایی برای طراحی سیاست‌های اصلاحی، بهبود هماهنگی میان قوانین و عملکرد سازمان‌ها، و همچنین توسعه مدل‌هایی باشد که برای سایر کشورهای مشابه نیز قابل بهره‌برداری باشند.

مبانی نظری و پیشینه پژوهش

سلامت اداری

مبانی نظری سلامت اداری در حوزه‌های مختلفی از علوم انسانی و اجتماعی ریشه دارد، به‌ویژه در نظریه‌های نهادی، نظریه‌های اقتصادی، و اخلاق در مدیریت عمومی. این چارچوب‌های نظری کمک می‌کنند تا نحوه تأثیر ساختارهای حکمرانی، زمینه‌های اجتماعی-اقتصادی و نظام‌های ارزشی بر یکپارچگی و کارآمدی دستگاه‌های اداری تبیین شود. سلامت اداری به معنای وضعیتی از اداره امور عمومی است که در آن رفتار اخلاقی، شفافیت عملیاتی، پاسخگویی، و اثربخشی نهادی وجود دارد. در مقابل، فساد به عنوان انحراف از این اصول تلقی می‌شود و معمولاً به شکل‌هایی چون رشوه، اختلاس، و خویشاوندسالاری ظاهر می‌شود. تعامل این دو وضعیت متضاد، ریشه در ساختارهای نظری دارد که توسط پژوهشگران معاصر به‌خوبی تبیین شده‌اند.

یکی از مهم‌ترین بنیان‌های نظری سلامت اداری، نظریه نهادی است که بر این اصل تأکید دارد که ساختارهای حکمرانی و مقررات رسمی، تعیین‌کننده میزان کارایی و رعایت اصول اخلاقی در نظام‌های اداری هستند. این نظریه که با عنوان نئونهادگرایی نیز شناخته می‌شود، بیان می‌کند که ابعاد سلامت اداری، مانند پاسخگویی و حاکمیت قانون، در چارچوب‌های قانونی و نهادی شکل می‌گیرند (Moziraji et al., 2023; Matei & Popa, 2009). براساس پژوهش موزیرجی و همکاران (۲۰۲۳)، سلامت اداری از طریق شاخص‌های کلیدی مانند پاسخگویی، شفافیت، پرداخت حقوق مناسب و تصمیم‌گیری مشورتی حفظ می‌شود. این شاخص‌ها با ایجاد محیطی که از بروز فساد جلوگیری کند، موجب می‌شوند کارکنان دولت از حقوق کافی برخوردار باشند، دستورالعمل‌های روشن داشته باشند و تحت نظارت قرار گیرند. همچنین، این دیدگاه به مشکلات کنش جمعی و انگیزه‌های بازیگران در یک محیط نهادی نیز می‌پردازد که می‌تواند بر سطح سلامت اداری تأثیرگذار باشد (Zarychta et al., 2024; Pozsgai-Alvarez & Pastor Sanz, 2021).

در مقابل، فساد از منظرهای نظری مختلف، از جمله نظریه‌های اقتصادی فساد، تبیین می‌شود. این نظریه‌ها بر مشوق‌های رفتارهای فاسد تأکید دارند و فساد را نتیجه انتخاب‌های عقلانی فردی می‌دانند که در آن منافع مالی بر ریسک‌های مجازات ارجحیت دارد. فساد معمولاً زمانی رخ می‌دهد که مقامات دولتی، منافع مالی را بر ریسک‌های ناشی از مجازات ترجیح دهند. نابرابری‌های اقتصادی و پایین بودن میزان حقوق می‌تواند افراد را به سمت رشوه‌گیری و اختلاس سوق دهد. تابولی و همکاران (۲۰۱۹) نشان داده‌اند که فساد اداری به‌طور مستقیم از نابرابری‌های اقتصادی و ضعف کنترل‌های نهادی تغذیه می‌شود (Taboli et al., 2019). از این‌رو، نظریه‌های اقتصادی فساد، نیاز به مجازات‌های بازدارنده، مشوق‌های مثبت و اصلاحات اقتصادی را برای کاهش فساد ضروری می‌دانند (Klitgaard, 1998).

علاوه بر این، چارچوب‌های اخلاقی و ارزشی در مدیریت عمومی نقش بسزایی در سلامت اداری دارند. جیان-پینگ (۲۰۰۹) تأکید می‌کند که آنومی اخلاقی، یعنی تضعیف استانداردهای اخلاقی، یکی از عوامل مؤثر در شکل‌گیری فساد است. نبود صداقت در میان کارکنان دولت و وجود خلأهای ساختاری در نظام اداری، محیطی مساعد برای فساد ایجاد می‌کند (Jian-ping, 2009). این موضوع با نظریه دیوان‌سالاری ماکس وبر مطابقت دارد که بر سیستم اقتدار قانونی-عقلانی تأکید می‌کند و بیان می‌کند که قواعد و اصول

حرفه‌ای باید هدایتگر رفتار اداری باشند. بنابراین، تقویت فرهنگ‌سازی، تدوین منشورهای اخلاقی و افزایش وجدان کاری و مسئولیت‌پذیری در نظام اداری از الزامات مهم در راستای سلامت اداری هستند (Rahman et al., 2024). علاوه بر عوامل فردی و اخلاقی، ضعف‌های سیستمی در حکمرانی نیز زمینه‌ساز فساد هستند. نظریه حکمرانی خوب و ضدفساد بر این اصل استوار است که حکمرانی شفاف، پاسخگو، مشارکتی و کارآمد به کاهش فساد و ارتقای توسعه پایدار کمک می‌کند. ماتی و پوپا (۲۰۰۹)، مفهوم «تسلط دولت» را بررسی کرده‌اند، جایی که منافع خصوصی بر تصمیم‌گیری‌های عمومی تأثیر می‌گذارند و فساد اداری را تشدید می‌کنند، به‌ویژه در اقتصادهای در حال گذار مانند رومانی. این دیدگاه نشان می‌دهد که فساد صرفاً یک ضعف فردی نیست، بلکه اغلب یک مشکل ساختاری است که در چارچوب‌های حکمرانی ریشه دارد (Matei & Popa, 2009). اقدامات مقابله‌ای با فساد اداری معمولاً مبتنی بر تقویت سلامت نهادی از طریق چارچوب‌های ضدفساد هستند. موسوی و پورکیانی (۲۰۱۳) استدلال می‌کنند که فساد اداری باعث کاهش اعتماد عمومی، افزایش ناکارآمدی و تضعیف توسعه اقتصادی می‌شود. برای مقابله با فساد، دولت‌ها باید اصلاحات ساختاری، از جمله ایجاد نهادهای نظارتی مستقل و اجرای دقیق قوانین را در دستور کار قرار دهند (Mousavi & Anderson et al., 2013). این رویکرد بر نظارت، مشارکت عمومی و شفافیت در فرایندها و تصمیم‌گیری‌ها تأکید دارد (Anderson et al., 2000).

در نتیجه، مبانی نظری سلامت اداری حول ایجاد نهادهایی اخلاقی، شفاف و پاسخگو شکل می‌گیرد، در حالی که فساد اساساً در نابرابری‌های اقتصادی، ضعف چارچوب‌های نظارتی و کاستی‌های اخلاقی ریشه دارد. مقابله با فساد نیازمند رویکردی چندوجهی است که با ادغام دیدگاه‌های اقتصادی، اخلاقی و نهادی، سلامت اداری را حفظ کرده و اعتماد عمومی به حکمرانی را بازسازی کند. در ادامه، خلاصه‌ای از دیدگاه‌های نظری مطرح‌شده در سلامت اداری و مبارزه با فساد آورده شده است.

جدول ۱. دیدگاه‌های نظری در سلامت اداری و مبارزه با فساد

دیدگاه نظری	اصول اصلی	ارتباط با سلامت اداری / مبارزه با فساد	پژوهشگران کلیدی / منابع اخیر
نظریه نهادی / نئونهادگرایی	ساختارهای حکمرانی و مقررات رسمی، کارایی و رعایت اصول اخلاقی را تعیین می‌کنند؛ تأکید بر انگیزه‌ها و مشکلات کنش جمعی.	تبیین چگونگی شکل‌گیری ابعاد سلامت اداری (مانند پاسخگویی، حاکمیت قانون) در چارچوب‌های قانونی و نهادی.	Moziraji et al., 2023 ; Matei & Popa, 2009 ; Pozsgai-Alvarez & Pastor Sanz, 2021 ; Zarychta et al., 2024
نظریه‌های اقتصادی فساد	فساد، نتیجه انتخاب‌های عقلانی فردی است که در آن منافع مالی بر ریسک‌های مجازات ارجحیت دارد؛ نابرابری اقتصادی و حقوق پایین می‌تواند افراد را به سمت فساد سوق دهد.	تبیین نیاز به مجازات‌های بازدارنده، مشوق‌های مثبت، و اصلاحات اقتصادی برای کاهش فساد.	Taboli et al., 2019; Klitgaard, 1998
اخلاق در مدیریت دولتی	نقش هنجارهای اخلاقی و ارزشی در رفتار اداری؛ انومی اخلاقی و ضعف استانداردهای اخلاقی به فساد دامن می‌زند.	تأکید بر فرهنگ‌سازی، تدوین منشورهای اخلاقی، و تقویت وجدان کاری و مسئولیت‌پذیری در نظام اداری.	Jian-ping, 2009 ; Rahman et al., 2024
حکمرانی خوب و ضدفساد	حکمرانی شفاف، پاسخگو، مشارکتی و کارآمد به کاهش فساد و ارتقای توسعه پایدار کمک می‌کند.	تأکید بر نظارت، مشارکت عمومی، شفافیت در فرایندها و تصمیم‌گیری‌ها، و تقویت نهادهای نظارتی.	Mousavi & Pourkiani, 2013 ; Anderson et al., 2000 ; Dávid-Barrett & Fazekas, 2019

اسناد بالادستی

اسناد بالادستی مجموعه‌ای از قوانین، سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و برنامه‌های کلان هستند که جهت هدایت و ساماندهی فعالیت‌ها در سطوح مختلف کشور تدوین و ابلاغ می‌شوند. این اسناد، چارچوب‌ها و نقشه راه را برای تصمیم‌گیری‌ها و اقدامات در حوزه‌های مختلف به‌طور مشخص و مدون ارائه می‌کنند و ضامن حرکت در مسیر توسعه و پیشرفت کشور به‌شمار می‌روند و در واقع اسناد مادر یا اسناد مرجع هستند که سایر اسناد، برنامه‌ها و اقدامات در سطوح مختلف کشور باید براساس آن‌ها تدوین و اجرا شوند (کریمی و کاسمانی، ۱۳۹۸). این اسناد از سطوح عالی نظام مانند فرمان‌ها و احکام رهبر معظم انقلاب، مجلس شورای اسلامی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، و شورای عالی انقلاب فرهنگی نشئت می‌گیرند و به‌عنوان منابع اصلی برای تدوین قوانین، مقررات، طرح‌ها و برنامه‌های عملیاتی عمل می‌کنند. اهمیت اسناد بالادستی در ایجاد هماهنگی و انسجام در فعالیت‌های مختلف کشور، پیشگیری از اقدامات جزیره‌ای و موازی‌کاری، تمرکز بر اهداف و اولویت‌های کلان و تخصیص بهینه منابع خلاصه می‌شود.

اسناد بالادستی را می‌توان براساس سطح ابلاغ، موضوع و قلمرو شمول و مرجع تصویب‌کننده به دسته‌های مختلف طبقه‌بندی کرد:

الف) طبقه‌بندی براساس سطوح تدوین و ابلاغ

- **قانون اساسی:** به‌عنوان قانون مادر، اصول و قواعد بنیادین حاکم بر نظام اداری را ترسیم می‌کند و سلامت و کارآمدی نظام اداری را در زمره وظایف و تکالیف قوای سه‌گانه و سایر نهادها قرار می‌دهد.
- **فرامین و احکام رهبر معظم انقلاب:** رهبر معظم انقلاب به‌عنوان عالی‌ترین مقام نظام، با صدور فرمان‌ها و احکامی در حوزه سلامت اداری، نقشی راهبردی در جهت‌دهی و تأکید بر ضرورت ارتقای سلامت و کارآمدی نظام اداری ایفا می‌کنند.
- **قوانین مصوب مجلس شورای اسلامی:** قوانین مصوب مجلس در حوزه‌های مختلف از جمله مدیریت خدمات کشوری، ارتقای سلامت اداری، مبارزه با فساد و تعارض منافع، چارچوب‌های حقوقی و ساختاری سلامت اداری را تعیین می‌کنند.
- **آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های دولتی:** دستگاه‌های اجرایی در راستای اجرای قوانین و سیاست‌های ابلاغی، اقدام به تدوین و ابلاغ آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌های مرتبط با سلامت اداری می‌کنند.

ب) طبقه‌بندی براساس نوع موضوع و قلمرو شمول

- **اسناد جامع و کلی:** این اسناد به‌طور کلی به موضوع سلامت اداری پرداخته و اصول، مبانی و چارچوب‌های کلی حاکم بر این حوزه را ترسیم می‌کنند. (مانند قانون ارتقای سلامت اداری، فرمان ۸ ماده‌ای رهبر معظم انقلاب)
- **اسناد موضوعی:** این اسناد به موضوعات خاص و جنبه‌های مشخصی از سلامت اداری مانند مدیریت منابع انسانی، مبارزه با فساد، شفافیت و پاسخگویی، عدالت اداری و ... می‌پردازند. (مانند لایحه تعارض منافع، منشور اخلاقی و اداری کارمندان دولت، مواد ۹۱-۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری)
- **اسناد راهبردی و برنامه‌ای:** این اسناد، اهداف، راهبردها و برنامه‌های کلان مرتبط با ارتقای سلامت اداری را در بازه‌های زمانی مشخص ترسیم می‌کنند (مانند برنامه هفتم توسعه).

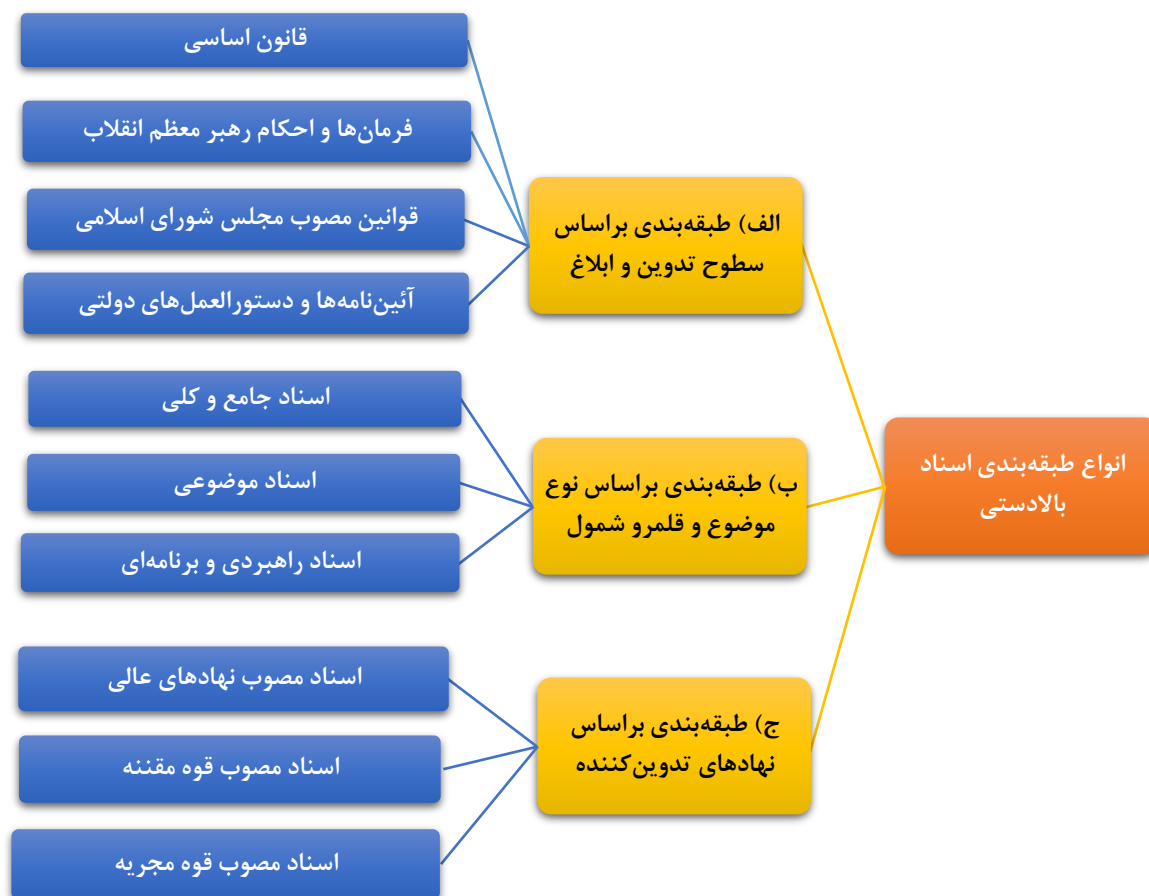
ج) طبقه‌بندی براساس نهادهای تدوین‌کننده

- **اسناد مصوب نهادهای عالی:** شامل فرمان‌ها و احکامی است که توسط رهبر معظم انقلاب یا سایر نهادهای عالی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام صادر می‌شوند.
- **اسناد مصوب قوه مجریه:** شامل قوانین، آئین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌هایی است که توسط دولت و دستگاه‌های اجرایی تدوین و ابلاغ می‌شوند.
- **اسناد مصوب قوه مقننه:** شامل قوانینی است که توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب می‌رسد.

جمهوری اسلامی ایران در طول سال‌های گذشته، با تصویب قوانین و سیاست‌های کلان متعدد مانند قانون اساسی، سند چشم‌انداز بیست‌ساله، برنامه‌های توسعه پنج‌ساله و قوانین تخصصی چون قانون مدیریت خدمات کشوری و قانون مبارزه با فساد، تلاش کرده

است تا نظام اداری کشور را بهبود بخشد و آن را به سمت شفافیت و کارآمدی سوق دهد. این قوانین، با تعیین اهداف بلندمدت و کوتاه‌مدت، چارچوبی مشخص برای ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد فراهم آورده‌اند. در نمودار ۱ خلاصه‌ای از انواع طبقه‌بندی اسناد بالادستی آورده شده است.

نمودار ۱. انواع طبقه‌بندی اسناد بالادستی



پیشینه پژوهش

مطالعه پیشینه ادبیات مرتبط با سلامت نظام اداری در ایران نشان‌دهنده تنوع و گستردگی عوامل مؤثر بر شکل‌گیری و اجرای سیاست‌ها در این حوزه و تأثیر نهادهای رسمی و غیررسمی در نظام تقنینی و اجرایی است. مرور ادبیات پژوهش‌های پیشین ابعاد مختلف سلامت اداری را از منظر ساختاری، انسانی، ارزشی، و سیاست‌گذاری مورد توجه قرار داده‌اند که می‌تواند مبنای طراحی یک الگوی جامع سلامت‌محور برای دستگاه‌های اداری قرار گیرد.

نخست، رجایی و همکاران (۱۳۹۶) در پژوهشی با عنوان «شکل‌گیری خطمشی در حوزه سلامت نظام اداری در ایران» با بهره‌گیری از روش دلفی و تحلیل عاملی، به شناسایی عوامل کلیدی مؤثر بر شکل‌گیری خطمشی‌های سلامت نظام اداری پرداختند. نتایج آنان نشان داد که مؤلفه‌هایی مانند زیرساخت‌های اطلاعاتی و اقتصادی، ظرفیت‌سازی نهادهای دخیل (اعم از دولتی، خصوصی، جامعه مدنی و رسانه‌ها)، مشخصه‌های خطمشی (مانند شفافیت، قابلیت اجرا و پایداری)، الگوبرداری بین‌المللی و فشارهای اجتماعی، در تحقق

خطامشی‌های اثربخش و سلامت‌محور نقشی حیاتی دارند. این پژوهش بر اهمیت رویکرد نظام‌مند به سیاست‌گذاری سلامت نظام اداری تأکید داشته و هم‌راستا با هدف پژوهش حاضر، ضرورت وجود بسترهای سیاستی و قانونی را برجسته می‌کند.

در تکمیل بعد بازیگران، قیصری و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهش خود با عنوان «شناخت بازیگران تدوین خطامشی عمومی مؤثر بر اجرای خطامشی‌های سلامت نظام اداری»، نقش بازیگران رسمی (قوا و نهادهای کلان حاکمیتی) و غیررسمی (رسانه‌ها، گروه‌های ذی‌نفع، مردم و احزاب) را در فرایند سیاست‌گذاری سلامت نظام اداری بررسی کردند. این پژوهش بر رابطه معنادار میان ترکیب بازیگران و کارآمدی اجرای خطامشی‌ها دلالت دارد و نشان می‌دهد که نظام سلامت‌محور در دستگاه‌های اداری، بدون هم‌افزایی میان این بازیگران در تدوین و اجرای سیاست‌ها، دچار گسست خواهد شد. یافته‌های آنان نشان می‌دهد که سیاست‌گذاری در حوزه سلامت اداری نیازمند رویکرد چندبازیگری با تکیه بر همکاری و هماهنگی میان سطوح مختلف قدرت و نهادهای جامعه مدنی است.

از منظر منابع انسانی، ایمانی و همکاران (۱۳۹۸) در پژوهش خود با تمرکز بر «شناسایی مؤلفه‌های سیستم تأمین منابع انسانی در راستای ارتقای سلامت نظام اداری»، ابعاد کلیدی در طراحی ساختارهای جذب، گزینش، نگهداشت و ارزیابی نیروی انسانی را شناسایی کردند که بر سلامت دستگاه‌های اجرایی تأثیرگذار است. استفاده از رویکرد تحلیل مضمون در این مطالعه، مؤلفه‌هایی مانند شایسته‌سالاری، شفافیت در استخدام، عدالت در ارتقای شغلی، و توسعه حرفه‌ای کارکنان را به‌عنوان ارکان نظام منابع انسانی سالم و پیشگیری‌کننده از فساد اداری معرفی کرد. این یافته‌ها مؤید آن است که طراحی الگوی سلامت‌محور برای دستگاه‌های اداری، مستلزم اصلاحات بنیادین در ساختارهای منابع انسانی و انطباق آن با سیاست‌های تقنینی است.

در حوزه ارزش‌ها و زیرساخت‌های فرهنگی، صالحی امیری و شادالویی (۱۳۹۲) در پژوهش خود با عنوان «عوامل تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری در تحقق طرح تحول نظام اداری»، به تحلیل نقش ارزش‌های اسلامی، اخلاق حرفه‌ای، و نگرش دینی کارکنان در تقویت سلامت سازمانی پرداختند. یافته‌های آنان نشان داد که تقویت باورهای اخلاقی چون امانت‌داری، مسئولیت‌پذیری، خدامحوری و عدالت، در کنار سیاست‌های حمایتی مانند بهبود معیشت کارکنان و آموزش‌های اخلاقی - تربیتی، زیربنای سلامت نظام اداری است. این پژوهش، زمینه‌ای فرهنگی - ارزشی برای طراحی الگوی سلامت‌محور فراهم می‌کند که در تعامل با ساختارهای قانونی و سیاستی معنا می‌یابد.

جمع‌بندی پیشینه پژوهش، غنای پژوهش‌های انجام‌شده در ابعاد مختلف سلامت اداری را آشکار می‌کند. با این وجود، یک شکاف تحلیلی مهم، عدم تدوین الگویی یکپارچه است که تماماً برآمده از نظام حقوقی و اسناد بالادستی کشور باشد. از این‌رو، در پژوهش حاضر با تحلیل مضمون این اسناد، این خلأ را پر کرده و به چارچوبی تبدیل گردد که نه تنها مبنای نظری دارد، بلکه ریشه در الزامات و سیاست‌های کلان حاکم بر نظام اداری ایران دارد.

روش‌شناسی پژوهش

هر پژوهش علمی بر یک پارادایم فلسفی استوار است که جهان‌بینی پژوهشگر و رویکرد او به شناخت واقعیت را جهت می‌دهد. این پژوهش در پارادایم تفسیری^۱ قرار می‌گیرد. پارادایم تفسیری بر این فرض استوار است که واقعیت‌های اجتماعی، از جمله مفاهیمی مانند «سلامت اداری»، مفاهیمی برساخته و ذهنی هستند که معنای آن‌ها در بستر فرهنگی، تاریخی و زبانی خاصی شکل می‌گیرد. بر این اساس، هدف پژوهشگر، کشف قوانین جهان‌شمول نیست، بلکه درک و تفسیر عمیق معانی است که در کنش‌ها، گفت‌وگوها و متون، نهفته است (Schwandt, 1994). از آن‌جا که هدف این پژوهش، درک و صورت‌بندی الگوی سلامت اداری براساس متون قانونی و سیاستی ایران است، پارادایم تفسیری، بنیان فلسفی مناسبی را برای آن فراهم می‌کند.

در چارچوب این پارادایم، رویکرد کلی پژوهش، کیفی است. پژوهش کیفی به‌جای تمرکز بر اندازه‌گیری‌های عددی و آزمون فرضیه‌ها، به دنبال درک عمیق، غنی و کل‌نگر از پدیده‌ها در بستر طبیعی آن‌هاست (Moser & Korstjens, 2018). با توجه به این که سلامت

¹ Interpretivism

اداری یک مفهوم چندوجهی و پیچیده است که ابعاد آن به سادگی قابل تقلیل به متغیرهای کمی نیست، رویکرد کیفی این امکان را فراهم می‌آورد تا لایه‌های معنایی این مفهوم در اسناد بالادستی کشور شناسایی و تحلیل شوند.

طرح مشخصی که در این پژوهش به کار گرفته شده است، تحلیل اسنادی کیفی^۱ است. تحلیل اسنادی، یک روش نظام‌مند برای بررسی و ارزیابی اسناد، اعم از مکتوب یا الکترونیکی است. این روش به پژوهشگر اجازه می‌دهد تا گفتمان رسمی و هنجاری حاکم بر نظام اداری را از طریق منابع دست اول و معتبر، یعنی قوانین و سیاست‌های کلی، مورد کاوش قرار دهد و الگوی مطلوب قانون‌گذار و سیاست‌گذار را استنتاج کند (Bowen, 2009).

در این مطالعه، جامعه پژوهش، کلیه قوانین، سیاست‌های کلی ابلاغی، آئین‌نامه‌های اجرایی، برنامه‌های توسعه و اسناد راهبردی مرتبط با «سلامت نظام اداری»، «مبارزه با فساد» در نظام حقوقی و اداری جمهوری اسلامی ایران بود. با توجه به گستردگی این جامعه، گردآوری داده‌ها از طریق نمونه‌گیری هدفمند و معیارهای اصلی که برای قضاوت و انتخاب اسناد در این پژوهش به کار رفت، عبارت بودند از:

۱. جامعیت و جایگاه بالادستی سند: انتخاب اسنادی که به‌عنوان منبع مادر و راهنمای اصلی برای سایر قوانین و مقررات عمل می‌کنند (مانند قانون اساسی، سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز).
 ۲. ارتباط مستقیم و تخصصی با موضوع: تمرکز بر قوانینی که به‌طور مشخص برای ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد تدوین شده‌اند و مفاهیم کلیدی پژوهش را مستقیماً هدف قرار داده‌اند.
- براساس این معیارها، در نهایت ۱۶ سند کلیدی به‌عنوان نمونه نهائی و منبع اصلی گردآوری داده‌ها انتخاب شدند. فهرست کامل این اسناد در جدول ۲ ارائه شده است. لازم به ذکر است که در این پژوهش، واحد تحلیل، خود اسناد به‌عنوان یک کل نیستند، بلکه گزاره‌های مفهومی شامل مواد، بندها، تبصره‌ها و عبارات کلیدی مرتبط با مؤلفه‌های سلامت اداری در بطن این اسناد هستند.

جدول ۲. اسناد بالادستی بررسی شده

ردیف	قانون / سند بالادستی
۱	قانون اساسی
۲	سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مقام معظم رهبری
۳	فرمان هشت‌ماده‌ای رهبر معظم انقلاب اسلامی درباره مبارزه با مفاسد اقتصادی
۴	سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی
۵	سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴
۶	برنامه هفتم پیشرفت
۷	قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳/۲/۱۰
۸	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۹	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
۱۰	برنامه جامع اصلاح نظام اداری دوره دوم مصوبه شورای عالی اداری (برنامه هفتم (صیانت از حقوق مردم و سلامت اداری) و برنامه هشتم (ارتقای پاسخ‌گویی، شفافیت و مقابله با فساد در نظام اداری))
۱۱	برنامه اصلاح نظام اداری (تصویب‌نامه شماره ۹۸۸۴۴ مورخ ۱۴۰۳/۱۰/۲۶)
۱۲	مواد مربوطه از قانون مدیریت خدمات کشوری

¹ Qualitative Documentary Analysis

ردیف	قانون / سند بالادستی
۱۳	بخشنامه شماره ۱۷۳۷۰۶ مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۲۷ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور درخصوص سلامت اداری (دستورالعمل اجرایی مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری)
۱۴	آئین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری مصوب ۱۴۰۲/۱۱/۸
۱۵	آئین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری
۱۶	آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی

برای نظام‌مند کردن فرایند تحلیل، از مدل سه‌سطحی و شبکه‌ای اتراید- استرلینگ (Attride-Stirling, 2001) بهره گرفته شد که فرایند تحلیل را به صورت گام‌به‌گام و شفاف هدایت می‌کند. مراحل اجرایی تحلیل در این پژوهش به شرح زیر بوده است:

گام اول (کدگذاری اولیه (استخراج مضامین پایه)): در این مرحله، پژوهشگران با مطالعه دقیق و مکرر هر ۱۶ سند، همزمان با مطالعه تمامی بخش‌ها، مواد و عباراتی که به نوعی به سلامت اداری، شفافیت، پاسخگویی، فسادستیزی و سایر مفاهیم مرتبط اشاره داشتند، به‌عنوان یک واحد معنایی استخراج و با یک کد یا برچسب اولیه مشخص کردند. این کدها که «مضامین پایه» نامیده می‌شوند، ماهیتی توصیفی دارند و بسیار به متن اصلی نزدیک هستند. در مجموع ۲۱۴ کد پایه در این مرحله شناسایی شد.

گام دوم (دسته‌بندی کدها و ایجاد مضامین سازمان‌دهنده): پس از استخراج تمامی کدهای پایه، فرایند تفسیر آغاز شد. در این گام، کدهای پایه مشابه و مرتبط از نظر مفهومی، در گروه‌های بزرگ‌تر و معنادارتری دسته‌بندی شدند. این گروه‌ها «مضامین سازمان‌دهنده» نام گرفتند. این مرحله یک گام فراتر از توصیف صرف بود و نیازمند تحلیل و تفسیر پژوهشگر برای یافتن الگوی مشترک میان کدهای پایه بود. برای مثال، کدهای پایه‌ای نظیر «الزام به انتشار قوانین»، «الزام به انتشار فرایندهای کاری» و «الزام به انتشار گزارش‌های مالی»، همگی در ذیل مضمون سازمان‌دهنده «شفافیت اطلاعاتی» قرار گرفتند. در مجموع ۳۱ مضمون سازمان‌دهنده در این مرحله شناسایی شد.

گام سوم (استخراج مضامین فراگیر و ترسیم شبکه مضامین): در آخرین مرحله از تحلیل، مضامین سازمان‌دهنده مرتبط با یکدیگر، در سطح بالاتری از انتزاع، یکپارچه شدند تا «مضامین فراگیر» را تشکیل دهند. این مضامین فراگیر، ستون‌های اصلی و مفاهیم کانونی الگوی نهایی پژوهش را می‌سازند (مانند شفافیت، پاسخگویی، حاکمیت قانون و...). با توجه به گستردگی و تنوع داده‌ها، برای برخی از مضامین فراگیر، ابعاد تخصصی‌تری نیز تعریف شد تا ساختار نهایی الگو منسجم‌تر و قابل فهم‌تر شود. خروجی نهایی این فرایند، یک شبکه مضامین است که رابطه سلسله‌مراتبی میان مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر را به صورت یک نقشه مفهومی منسجم به تصویر می‌کشد. جدول ۳ نمونه‌ای از این فرایند تحلیلی را نمایش می‌دهد.

جدول ۳. بخشی از کدهای استخراجی اسناد بالادستی مرتبط با سلامت اداری

کد	ماده / بند	مرجع	گزاره استخراجی	مضامین پایه	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
۱	ماده ۶	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	در نظر گرفتن مجازات‌های متناسب با نوع و شدت تخلف، و همچنین امکان کاهش یا رفع محرومیت در صورت اقدامات مؤثر برای جبران خسارات و یا دریافت حکم برائت از مراجع قضائی	تنظیم قوانین و مقررات بازدارنده و متناسب	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون
۲	ماده ۱۳	قانون ارتقای سلامت نظام	اعمال مجازات مقرر در ماده (۶۰۶) قانون مجازات اسلامی برای مسئولان	تنظیم قوانین و مقررات	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون

کد	ماده / بند	مرجع	گزاره استخراجی	مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
		اداری و مقابله با فساد	و کارکنانی که از گزارش جرائم مربوط به مفاسد اقتصادی خودداری می کنند	درخصوص جرائم اقتصادی		
۳	ماده ۲۴	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	اعمال مجازات برای هرگونه اظهار خلاف واقع و نیز ارائه اسناد و مدارک غیر واقعی به دستگاه‌های مشمول این قانون که موجب تضییع حقوق قانونی دولت یا شخص ثالث و یا فرار از پرداخت عوارض یا کسب امتیاز ناروا شود.	تنظیم قوانین و مقررات درخصوص صحت اظهارات و اسناد	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون
۴	ماده ۲۹	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	الزام دولت به پیش‌بینی اعتبارات لازم برای اجرای این قانون و پیگیری جرائم موضوع این قانون در بودجه سالانه کل کشور	حمایت مالی از اجرا و پیگیری قوانین	حمایت‌گری و برخورد	فسادستیزی
۵	ماده ۳ - بند الف	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی مانند فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، ... را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.	شفافیت قوانین و فرایندها (شفافیت اطلاعاتی)	عمومی و اجرایی	شفافیت
۶	ماده ۳ - بند ب	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	دستگاه‌های دولتی را موظف می‌کند تا متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر، اسناد و ضمیمه آن‌ها و همچنین کلیه پرداخت‌ها را به پایگاه اطلاعات قراردادهای وارد کنند.	شفافیت قراردادهای	سیاسی و اجتماعی	شفافیت
۷	ماده ۶	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	تشکیل هیئتی مرکب از نمایندگان دستگاه‌های مختلف ذی‌ربط برای رسیدگی به تخلفات اداری و اعمال مجازات‌های متناسب	تدبیر فرایندهای رسمی رسیدگی به تخلفات	تنظیم‌گری	حاکمیت قانون
۸	ماده ۸ - بند الف	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی و استانداردهای امور و مستند کردن	استقرار نظام اطلاعاتی (ثبت استاندارد و انتشار)	عمومی و اجرایی	شفافیت

کد	ماده / بند	مرجع	گزاره استخراجی	مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
			فعالیت‌های دستگاه‌های اجرائی برای ثبت و ضبط شفاف و جامع کلیه عملیات، اطلاع‌رسانی لازم به عموم مردم و همچنین تأمین نیازهای اطلاعاتی دستگاه‌های نظارتی و اطلاعاتی کشور			
۹	ماده ۱۹	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	الزام به انتشار نسخه‌ای از پژوهش‌های غیرمحرمانه که کلاً از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است به‌نحو مناسب در دسترس اشخاص	شفافیت پژوهش‌ها	سیاسی و اجتماعی	شفافیت
۱۰	ماده ۲۰	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد	الزام دستگاه‌های مشمول به مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری خود ظرف دو سال پس از تصویب این قانون	مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری	فرایندها	کارآمدسازی

از چارچوب معتبر لینکولن و گوبا (Lincoln & Guba, 1985) که شامل چهار معیار کلیدی است، برای اعتبارسنجی این پژوهش استفاده شد:

۱. اعتبار یا باورپذیری: این معیار، معادل کیفی «روایی داخلی» است و به این پرسش پاسخ می‌دهد که آیا یافته‌های پژوهش، تفسیری باورپذیر از واقعیت مورد مطالعه ارائه می‌دهند؟ برای افزایش اعتبار یافته‌ها، راهبردهای زیر به کار گرفته شد:

- بررسی طولانی‌مدت: پژوهشگران زمان قابل توجهی (بیش از سه ماه) را صرف مطالعه عمیق، تحلیل و بازاندیشی بر روی اسناد و داده‌ها کردند. این درگیری عمیق و مداوم به پژوهشگر کمک کرد تا از برداشت‌های سطحی عبور کرده و به درک غنی‌تری از لایه‌های پنهان معنایی در متون قانونی دست یابد.
- بررسی توسط هم‌تایان: پیش‌نویس اولیه شبکه مضامین و دسته‌بندی‌های نهائی در اختیار دو تن از اساتید متخصص در حوزه مدیریت دولتی و حقوق عمومی که با فضای پژوهش آشنایی داشتند، قرار گرفت. جلسات بحث و گفتگو با این اساتید به رفع ابهامات، شفاف‌تر شدن برخی مفاهیم و تقویت انسجام منطقی میان مضامین کمک شایانی کرد.

۲. قابلیت انتقال: این معیار، معادل کیفی «روایی خارجی» یا «تعمیم‌پذیری» است. در پژوهش کیفی، هدف، تعمیم آماری یافته‌ها به یک جامعه بزرگ‌تر نیست، بلکه هدف آن است که یافته‌ها به قدری شفاف و عمیق توصیف شوند که خوانندگان دیگر بتوانند خودشان در مورد قابلیت اعمال و انتقال آن‌ها به زمینه‌های دیگر قضاوت کنند. برای تحقق این امر، در این بخش توصیف غنی و مترکم از بستر پژوهش، معیارهای انتخاب اسناد، و فرایند گام‌به‌گام تحلیل داده‌ها ارائه شده است تا خواننده بتواند درک روشنی از چگونگی دستیابی به نتایج داشته باشد.

۳. قابلیت اعتماد یا تکرارپذیری: این معیار، معادل کیفی «پایایی» است و به ثبات و سازگاری فرایند پژوهش در طول زمان اشاره دارد. برای سنجش این معیار، از راهبرد بازآزمون درون‌فردی استفاده شد. به این منظور، پژوهشگران پس از گذشت یک ماه از کدگذاری اولیه، بخش قابل توجهی (حدود ۴۰ درصد) از اسناد را مجدداً و بدون مراجعه به کدهای قبلی، کدگذاری کردند. سپس نتایج دو مرحله کدگذاری با یکدیگر مقایسه شدند. برای محاسبه میزان سازگاری، از فرمول درصد توافق استفاده شد:

$$100 \times \frac{\text{تعداد کدهای مشابه در دو نوبت}}{\text{تعداد کل کدهای استخراج شده}} = \text{درصد توافق}$$

از مجموع ۲۱۴ کد پایه، ۱۹۵ کد در هر دو مرحله کاملاً منطبق بودند که نشان‌دهنده ضریب توافق ۹۱.۱۲ درصد است. با توجه به این که این میزان بالاتر از آستانه ۸۰ درصد مورد قبول در پژوهش‌های کیفی (Miles & Huberman, 1994) است، می‌توان نتیجه گرفت که فرایند کدگذاری از ثبات و قابلیت اعتماد مناسبی برخوردار بوده است.

۴. **قابلیت تأیید:** این معیار، معادل کیفی «عینیت» است و بر این نکته تأکید دارد که یافته‌ها باید برآمده از داده‌ها باشند و نه حاصل سوگیری، پیش‌فرض‌ها یا سلیقه شخصی پژوهشگران. برای تضمین قابلیت تأیید، یک مسیر شفاف و قابل بررسی ایجاد شد. این مسیر شامل مجموعه کاملی از اسناد کدگذاری شده، یادداشت‌های تحلیلی پژوهشگر در حین کار، و جداول کامل استخراج مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر است. این مستندات به هر پژوهشگر یا داور خارجی این امکان را می‌دهد که در صورت لزوم، کل فرایند پژوهش را از داده خام تا نتیجه نهایی دریافت کرده و منطق استنتاج‌ها را مورد بررسی قرار دهد. ارائه نمونه‌ای از این فرایند در جدول ۴، بخشی از همین مسیر است.

یافته‌های پژوهش

در جدول قبل به نمونه‌ای از داده‌ها و کدهای استخراجی مطالعه اشاره شد. در این مطالعه با بررسی کدهای توصیفی استخراج شده در ۲۱۴ کد پایه و ۳۱ مضمون سازمان‌دهنده دسته‌بندی شد. در نهایت، به‌منظور فهم بهتر، مضامین سازمان‌دهنده در ده طبقه به‌عنوان مضامین فراگیر دسته‌بندی شدند.



شکل ۱. ابعاد الگوی ساختار اداری سلامت محور

در ادامه به بررسی سطح‌های تحلیل (ابعاد)، مقوله‌ها و مضامین هر یک اشاره خواهد شد:

(۱) بستر سازی

به‌منظور شکل‌گیری یک ساختار یا فرایند پایدار، فراهم کردن زمینه‌ها و زیرساخت‌های مناسب در ابتدای مسیر انجام کارهای آن ضروری است. در همین راستا برای تحقق ساختار اداری سلامت‌محور نیز می‌بایست به این سطح توجه کرد. با بررسی انجام‌شده مقوله‌هایی مانند دولت باز، تدبیر نظام‌نامه و منابع انسانی به‌عنوان پایه‌های تحقق این سطح تعیین شده‌اند.

جدول ۴. جدول مضامین بسترسازی

مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
ایجاد پایگاه اطلاعاتی مربوط به سازمان ثبت اسناد و املاک کشور	دولت باز	بسترسازی
ایجاد سامانه‌های دسترسی، استعلام و پیگیری با حداقل مداخله عامل انسانی		
ایجاد سامانه‌های کنترل و پایش قبل از ارائه خدمات یا اقدامات اصلی		
ایجاد سامانه‌های مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع		
بازطراحی و استقرار سامانه جامع عملکرد نتیجه‌محور		
تشکیل پایگاه اطلاعات مدیریت پرونده‌های مطروحه در دستگاه قضائی	تدوین نظام‌نامه	
سامانه‌ای کردن اطلاعات اقتصادی		
به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات	منابع انسانی	
تدوین نظام‌نامه جبران خسارت وارده به مردم		
ایجاد بسترهای عادلانه و منصفانه برای همه		
ایجاد زمینه رشد معنوی و بهسازی شایستگی‌ها		
بسترسازی فرهنگ فسادستیزی با افزایش مهارت‌های رفتاری و تغییر گرایش و نگرش ذهنی		
عدالت‌محوری در جذب، تداوم خدمت و ارتقای منابع انسانی.		

(۲) پاسخگویی

پاسخگویی و سلامت اداری دو مفهوم مرتبط با هم هستند. پاسخگویی با افزایش فضای نظارت‌های مردمی بر رفتارها و تصمیم‌های کارگزاران و القای ارزش‌های اخلاقی و تعهدمدارانه به کارکنان، تحقق ساختار اداری سلامت‌محور را تقویت می‌کند. با بررسی صورت گرفته مقوله‌هایی نظیر چگونگی، محورها و قلمروها به‌عنوان پایه‌های تحقق این سطح تعیین شده‌اند.

جدول ۵. جدول مضامین پاسخگویی

مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
ارتقای پاسخگویی با انتشار اطلاعات عملکردی	چگونگی	پاسخگویی
استفاده از منابع اطلاعاتی مختلف برای ارائه گزارش		
افزایش پاسخگویی با اطلاع‌رسانی، توسعه فناوری اداری، انجام نظرسنجی و آموزش کارکنان		
پاسخگویی به‌صورت مستند، مستدل و مکتوب	محورها	
پاسخگو نگهداشتن کلیه دستگاه‌ها بدون استثنا		
پاسخگو بودن رده‌های سرپرستی در قبال عملکرد کارکنان حیطة مدیریت خود		
پاسخگویی بازرسان به دستگاه‌های ذی‌ربط		
پاسخگویی ستاد ارتقای سلامت نظام اداری به سلسله‌مراتب		
جرم‌انگاری عدم پاسخگویی و رسیدگی به شکایات		

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
	قلمروها	رده‌های سرپرستی در قبال تخلف زیردستان پاسخگو هستند (تفویض اختیار سلب مسئولیت نمی‌کند).
		پاسخگویی عملکردی
		پاسخگویی مالی
		مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی فردی
		سیستم دادخواهی

(۳) حاکمیت قانون

مضمون این مفهوم، حاکمیت قوانین موجود در یک کشور است که در نتیجه آن، همگان در برابر قوانین، مساوی خواهند بود. در سطح حاکمیت قانون همان‌طور که در جدول زیر مشاهده می‌شود پنج مضمون بازدارندگی، تنظیم‌گری، جامعیت، قانون‌محوری و هدف‌محوری، شناسایی و دسته‌بندی شد.

جدول ۶. جدول مضامین حاکمیت قانون

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
	بازدارندگی	بازنگری در قوانین و مقررات با رویکرد پیشگیری، بازدارندگی و برخورد قاطع با متخلفان
		بسترسازی پیشگیری از فساد با حمایت از سوت‌زنی
		الزام سوت‌زنی توسط فعالان حوزه‌های فسادخیز
		اخذ تعهدنامه به منظور رعایت قوانین منع تعارض منافع
		استفاده از مجازات‌های کوتاه‌مدت و کوچک‌مقیاس
		تناسب مجازات با شدت جرم
حاکمیت قانون	تنظیم‌گری	در نظر گرفتن ابزارهای بازدارنده با افزایش شدت به صورت مرحله‌ای
		به‌روزرسانی مستمر آئین‌نامه‌ها به منظور رفع موانع و مشکلات اجرایی از طریق تشکیل کارگروه
		رعایت اصول شناسایی تخلف و مجازات
		لحاظ مجازات برای سوءاستفاده از موقعیت‌های تعارض منافع
		تنظیم قوانین و مقررات بازدارنده و متناسب
		تنظیم قوانین و مقررات در خصوص جرائم اقتصادی
		تنظیم قوانین و مقررات در خصوص صحت اظهارات و اسناد تدبیر فرایندهای رسمی رسیدگی به تخلفات
جامعیت		به‌روزرسانی قوانین
		ممنوعیت سهامداری کارکنان و بستگان در حوزه مأموریتی دستگاه‌ها
		ممنوعیت دریافت هدایا توسط کارکنان

مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
برگشت پذیری قراردادهای دارای تخلف		
در نظر گرفتن جنبه های بین المللی		
تعیین مجازات برای مستنکفین یا مجریان ناقص		
جامعیت سازوکارهای دادخواهی		
جبران خسارت های ناشی از قصور یا تقصیر در تصمیمات و اقدامات		
لحاظ جنبه های مختلف تخلفات در فرایندهای رسیدگی و ارجاع به مراجع قضائی		
همکاری بین المللی		
جرم انگاری قصور در سوت زنی		
ممنوعیت دریافت رشوه، سوءاستفاده از مقام اداری و استفاده امتیازگونه در قبال انجام وظایف اداری		
تدوین صلاحیت و شرح وظایف هیئت های رسیدگی استفاده از ظرفیت مراجع قضائی و امنیتی برای صحنه گذاری اجتناب از برخوردهای سلیقه ای در فعالیت ها		
استثنای پذیری		
تمکین و احترام به قانون گرایی		
رعایت شاخص های انتخاب اشخاص رسیدگی کننده		
سرمنشأ قانونی داشتن آرا و احکام تخلفات		
لحاظ اختیارات و مسئولیت های لازم و کافی برای هیئت های رسیدگی و تجدیدنظر	هدف محوری	
امنیت قضائی عادلانه و تساوی عموم در برابر قانون		
حفظ کرامت انسان ها		
رفع تبعیضات و ایجاد امکانات عادلانه در همه زمینه ها		
صیانت از حقوق عمومی در برابر دستگاه ها و کارکنان دولتی		
رعایت اصول اخلاقی، ارزش های اسلامی، ملی و انقلابی		
توجه به امنیت اطلاعات		

(۴) دستاورد محوری

توجه به دستاوردها به دلیل انتقال حس موفقیت و اعتماد به نفس به انسان، باعث ایجاد انگیزه در حرکت و استمرار آن می شود. به همین دلیل، ترویج دستاوردها می تواند در زمینه شکل گیری و حفظ ساختار اداری سلامت، نتیجه بخش باشد. شکل زیر نتایج بررسی را در سطح دستاورد محوری با در نظر گرفتن مضامین سه دسته فردی، اجتماعی و سازمانی نشان می دهد:

جدول ۷. جدول مضامین دستاوردمحوری

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
دستاوردمحوری	اجتماعی	حفظ آرامش و اطمینان افکار عمومی با اطلاع‌رسانی اقدامات و دستاوردها
		زیست سالم اجتماعی
		مشهودکردن آثار و برکات عمل
	سازمانی	استقرار چرخه بهره‌وری و پرداخت پاداش براساس نتایج کارنامه بهره‌وری
		استقرار سامانه نظام جامع مدیریت عملکرد نتیجه‌محور
		کارنامه مدیران مبنای عزل و نصب و تخصیص اعتبار
		لحاظ نظرات مراجعین در ارتقای کارکنان
	فردی	پاداش به ارائه خدمات برجسته (توسط بازرسان و ...)
		پرداخت پاداش براساس کارنامه بهره‌وری
		توجه به نتایج مبارزه

(۵) شفافیت

شفافیت به معنای ارائه اطلاعات به مردم است، به شرطی که اطلاعات داده‌شده در زمان مناسب، در قالب مناسب، با کیفیت مناسب، در محل مناسب، و به مخاطب مورد نظر ارائه شود. این مفهوم ابعاد مختلفی دارد که در این بررسی شفافیت در حوزه‌های اداری و منابع انسانی، حقوقی و قضائی، سیاسی و اجتماعی و عمومی و اجرایی مهم در نظر گرفته شده است.

جدول ۸. جدول مضامین شفافیت

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
شفافیت	اداری و منابع انسانی	شفافیت عملکرد
		شفافیت فرایندهای مدیریت منابع انسانی
		شفافیت فردی و پرهیز از پنهان‌کاری
		شفافیت موارد مربوط به حوزه مدیریت منابع انسانی
		شفافیت وظایف و رفتارها
		شفافیت مسئولیت‌ها
	حقوقی و قضائی	شفاف‌سازی آسان و ضابطه‌مند به حقوق متقابل و اطلاعات صحیح
		شفافیت شکایات
		شفافیت سازوکارهای دادخواهی و صدور پروانه‌ها
		شفافیت قضائی و انضباطی
		شفافیت سازوکار شکایت
	سیاسی و اجتماعی	توجه به موضوعات مربوط به تعارض منافع
		شفافیت اقتصادی
		شفافیت جلسات، مذاکرات و روندهای تصمیم‌گیری
		شفافیت فرایند صدور مجوز و پروانه‌ها
		شفافیت مالی

مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع	عمومی و اجرایی	
شفافیت قراردادها		
شفافیت پژوهش‌ها		
انتشار کلیه اطلاعات به غیر از موارد خاص		
شفافیت اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط مشی‌ها و ساختار		
شفافیت فرایندی		
شفافیت مصادیق فساد و خطوط قرمز		
شفافیت قوانین و فرایندها (شفافیت اطلاعاتی)		
استقرار نظام اطلاعاتی (ثبات استاندارد و انتشار)		
شناخت چرایی و کارکردها (شفافیت هدف)		
شفافیت روش‌ها و مراحل خدمات		
شفافیت اطلاعات و چگونگی دسترسی		
شفافیت سازوکارها و آئین‌ها		

(۶) فرهنگ سازی

فرهنگ‌سازی در راستای سلامت اداری نقش بسیار مهمی دارد و می‌تواند به بهبود و تقویت سیستم‌های اداری برای رسیدن به این هدف کمک کند. البته در فرهنگ‌سازی ۲ مقوله سیاست‌گذاری و اقدامات ترویجی از اهمیت بسزایی برخوردار هستند که در این بررسی شناسایی شدند. این سطح در جدول زیر به همراه مضامین آن ارائه شده است:

جدول ۹. جدول مضامین فرهنگ‌سازی

مضامین پایه	مضامین سازمان دهنده	مضامین فراگیر
آموزش و اطلاع‌رسانی	ترویجی	فرهنگ سازی
انجام اقدامات ترویجی		
ایجاد سامانه ارتقای اخلاق حرفه‌ای		
برگزاری جشنواره و پیش‌بینی جایزه ویژه به دستگاه برتر ارزیابی شده		
برنامه‌ریزی و اصلاح برنامه‌های آموزشی معارف اسلامی		
تشویق خدمتگزاران		
توجه ویژه به افراد ساده‌باور در مبارزه با فساد		
تهیه سوگندنامه بازرسان و الزام به امضای آن	سیاست‌گذاری	
سطح‌بندی آموزشی در فرهنگ‌سازی		
ارج نهادن به سرمایه انسانی و اجتماعی		
اشاعه فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی		
تقویت مبانی اعتقادی و توجه به موضوع اخلاق اسلامی و موازین شرعی		
توجه به شایستگی مسئولیت‌پذیری		
در نظر گرفتن تشریفات خاص حرفه‌ای		
رشد ارزش‌های اخلاقی از طریق بهره‌گیری از امکانات فرهنگی		

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
		لحاظ شاخص‌های فرهنگی در شاخص‌های ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی
		نهادینه‌سازی فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی
		نهادینه‌سازی وجدان کاری، انضباط اجتماعی، فرهنگ خودکنترلی، امانت‌داری، صرفه‌جویی، ساده‌زیستی و حفظ بیت‌المال

(۷) فسادستیزی

مقابله با فساد به مجموعه‌ای از اقدامات و فعالیت‌ها اطلاق می‌شود که با هدف شناسایی، پیشگیری و کاهش فساد انجام می‌گیرند. مبارزه با فساد نیازمند تعهد و همکاری همه‌جانبه از سوی دولت، سازمان‌ها و مردم است تا بتوان به یک سیستم اداری سالم و کارآمد دست یافت. در این بررسی تقویت اراده و خواست جمعی (مطالبه‌گری، شناسایی گلوگاه‌های فساد و حمایت‌گری و برخورد قاطعانه از ابعاد مهم این موضوع در این بررسی هستند که مضامین آن در جدول زیر ارائه شده است:

جدول ۱۰. جدول مضامین فسادستیزی

مضامین فراگیر	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین پایه
فسادستیزی	تقویت اراده و خواست جمعی (مطالبه‌گری)	اصلاح و بهبود فرایندهای قانونی و اداری
		آموزش و توسعه مدیران فسادستیز
		پرهیز از سوء استفاده از اختیارات، تعارض منافع و فرصت‌های پسا‌شغلی
		تقویت مبانی اعتقادی و اخلاقی مردم
		رعایت اصول اخلاقی و حریم شخصی
	حمایت‌گری و برخورد	برخورد با فعالیت‌های غیرقانونی
		تعیین ستادهای مرکزی تجمیع اطلاعات و أخذ استعلام‌ها
		تعیین مجازات در گستره زمانی و مکانی مختلف
		حمایت مالی از اجرا و پیگیری قوانین
		عدم وجود استثناء، تبعیض و مصونیت در حساب‌کشی
شناسایی گلوگاه‌های فساد	گزارش‌دهی فساد، جرم و تخلف	
	مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی	
	همکاری و همراهی بخش‌های مختلف نظارتی با یکدیگر	
	اتخاذ هماهنگی‌ها و تدابیر اجرایی به منظور اجرای صحیح قوانین مرتبط با مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع	
		تمرکز به ریشه‌های فساد
		توجه ویژه به نقاط آسیب‌پذیر کلان اقتصادی و...
		درب‌برگرفتن انواع و مصادیق تخلف (جامعیت مصادیق)
		شناسایی انواع فساد و نقاط فسادخیز

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
		شناسایی گلوگاه‌های فساد
		شناسایی نقاط آسیب‌دیده و آسیب‌خیز در گردش‌ها (مثلا مالی، اقتصادی و ...)
		شناسایی و اصلاح گلوگاه‌های فساد (نقاط آسیب‌پذیر)
		شناسایی و رصد تخلف‌های مربوط به بازرسان
		شناسایی و رفع موقعیت‌های تعارض منابع
		شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منابع
		مشخص کردن مصادیق فساد

(۸) کارآمدسازی

کارآمدسازی به بهبود و بهینه‌سازی منابع و فرایندها در جهت دستیابی به بالاترین سطح کارایی و بهره‌وری اشاره دارد. مهم‌ترین اقدام برای کارآمدسازی می‌تواند بسته به زمینه و شرایط خاص متفاوت باشد، اما به‌طور کلی با کارآمدسازی می‌توان زمان، هزینه و منابع را بهینه‌تر مدیریت کرد و کیفیت و کارایی را افزایش داد. این مفهوم با تجزیه و تحلیل دقیق وضعیت موجود، شناسایی نقاط ضعف و مشکلات، و پیاده‌سازی تغییرات و بهبودهای لازم آشکار می‌شود. در این بررسی کارآمدسازی ساختاری، فرایندی و منابع انسانی از میان اقدامات متنوع کارآمدسازی شناسایی شده‌اند.

جدول ۱۱. جدول مضامین کارآمدسازی

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
ساختاری	ساختاری	همانگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری
		اصلاح ساختارها و تفکیک و وظایف
		پرهیز از بخشی‌نگری و اهتمام به مصالح عمومی و پیشرفت کشور
		تخصیص‌های مالی و غیرمالی با طی مراحل قانونی
		تقسیم کار و تعیین مسئولیت‌ها به صورت کامل و دقیق
		چابک‌سازی تشکیلات
کارآمدسازی	فرایندها	مولدسازی اموال غیرمنقول مازاد
		بازمهندسی اهداف و عملیات‌ها و حذف غیراقتصادی‌ها و غیراولویت‌ها
		تسهیل اجرا و دسترسی مردم به خدمات
		راه‌اندازی سامانه‌های جامع، خودکاربر، برخط، رایگان و الزام دستگاه‌های دولتی به ارائه برخط اطلاعات و خدمات
		ساماندهی مراجع و رویه‌های رسیدگی به اختلافات و تعیین مرجع واحد
		مکانیزاسیون‌سازی فرایندها
		مانع‌زدایی و هماهنگی بین واحدها
		مکانیزه کردن فرایند امور مالی و مکاتبات اداری
		یکپارچه‌سازی اطلاعات

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
منابع انسانی		استمرار ارتقای شایستگی، دانش و مهارت و توجه به ایده‌ها و اندیشه‌های نو
		افزایش بهره‌وری با استفاده از روش‌های علمی و تجارب دیگران و خلاقیت و نوآوری
		انجام اقدامات در کوتاه‌ترین و سریع‌ترین زمان
		بهبود معیارها و روزآمدی روش‌های گزینش منابع انسانی و پرهیز از تنگ‌نظری‌ها و نگرش‌های سلیقه‌ای و غیرحرفه‌ای در استخدام
		تقویت وجدان کاری در انجام وظایف و مسئولیت‌ها
		حفظ اموال و تجهیزات و استفاده مؤثر و مطلوب از آن‌ها
		در نظر گرفتن تناسب تعداد نفرات بازرسان با تعداد کارکنان
		انتصاب افراد صالح، سالم و دارای صلاحیت
		شایسته‌سالاری مبتنی بر اخلاق اسلامی
		عملکرد اثربخش
		شاخص‌های فرد شایسته خدمتگزاری

(۹) مشارکت

مشارکت افراد در مبارزه با فساد اداری نقش بسیار مهم، کلیدی و تأثیرگذار دارد، زیرا تنها با همکاری و همیاری همگانی می‌توان به یک محیط اداری سالم و کارآمد دست یافت. با ترکیب اقدامات تقویت‌کننده مشارکت، جامعه می‌تواند به طور مؤثرتری با فساد مقابله کند و یک سیستم اداری سالم‌تر و کارآمدتر ایجاد کند. در این بررسی نیز مشارکت در دو بعد برون‌سازمانی و درون‌سازمانی تقسیم‌بندی و شناسایی شده است.

جدول ۱۲. جدول مضامین مشارکت

مضامین فراگیر	مضامین سازمان دهنده	مضامین پایه
مشارکت	برون‌سازمانی (عمومی)	افزایش آگاهی و مشارکت
		افزایش سطح آگاهی‌های عمومی برای تحقق مشارکت
		آگاه‌سازی عمومی قوانین در جهت اصلاح روش‌ها و رفع معضلات موجود
		انتشار فرصت‌های مشارکت و شرایط آن
		ایفای نقش فعالانه توسط مردم
	درون‌سازمانی	بهره‌مندی از مشارکت و نظارت عمومی (بیرونی)
		استفاده از ظرفیت مشارکت درونی در گزارش فساد
		ایجاد سازوکارهای نقش‌آفرینی خیران
		تکلیف کارکنان و مردم به گزارش فساد
		جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری
		حضور و مشارکت کارکنان با معرفی نمایندگان در هیئت‌های رسیدگی به تخلفات

(۱۰) نظارت

نظارت مؤثر و جامع می‌تواند به افزایش دقت و شناسایی به‌موقع موارد فساد و جلوگیری از گسترش آن‌ها کمک کند. در این بررسی نیز نظارت موفق در مبارزه با فساد در رسیدگی به چهار بخش اجرایی، ارزیابی، عمومی، ناظر و بازرس قابل تحقق است.

جدول ۱۳. جدول مضامین نظارت

مضامین پایه	مضامین سازمان‌دهنده	مضامین فراگیر
ایجاد واحدهای نظارتی	اجرائی	نظارت
پیگیری مستمر ضرورت حرکت مستمر اجرایی		
نظارت بر اجرای احکام و تدبیر مجازات برای سهل‌انگاری		
نظارت بر اجرای دقیق بودجه و شفافیت بودجه (سلامت مالی)		
نظارت بر صرف منابع برای منابع مشخص شده		
نظارت بر فعالیت‌های اقتصادی و انعکاس سوءجریان‌ها و ارائه پیشنهادهای اصلاحی		
نظارت عالی بر مبارزه با فساد		
نظارت مستقیم و مستمر مدیران از طریق بازرسان واجد شرایط		
نظارت و هدایت فعالیت‌های هیئت‌های رسیدگی به تخلفات		
ارزشیابی سالانه عملکرد و بهره‌وری	ارزیابی	
ارزیابی دستگاه‌ها از نظر درجه سلامت اداری		
تعیین یک رده عالی‌رتبه برای پیگیری، نظارت و اجرای آئین‌نامه‌های مربوطه		
راهبری و ایجاد زیرساخت‌های استقرار نظام ارزیابی موضوعات محوری		
سنجش شاخص‌ها و پایش میزان سلامت و فساد اداری	عمومی	
نظارت و ارزیابی هر یک از موضوعات محوری و رصد روند آن‌ها و تحلیل هر موضوع.		
افزایش سطح آگاهی‌های عمومی برای تحقق نظارت عمومی		
امر به معروف و نهی از منکر همگانی و متقابل	ناظر و بازرس	
تعیین موضوعات محوری نظام اداری و تدوین نظام نظارت و ارزیابی بر آن‌ها		
انتخاب اشخاص رسیدگی‌کننده شایسته		
تدوین صلاحیت و شرح وظایف هیئت‌های نظارتی		
تعیین بازرسان نظارتی با مشخص بودن حیطه وظایف و مأموریت‌ها		
تعیین مسئولیت‌های نظارتی		
تعیین و رعایت شاخص‌های انتخاب بازرس		
شاخص‌های انتخاب ناظر و ارزیاب		
شایسته‌سالاری در نظارت و بازرسی		
هماهنگی، آموزش و نظارت بر کار بازرسان		

الگوی کلی مورد هدف در مطالعه از طریق شبکه مضامین سازماندهی و ارائه می‌شود. شبکه مضامین براساس روندی مشخص، مضامین پایه (کدها و نکات کلیدی متن)، مضامین سازمان‌دهنده (مضامین به‌دست آمده از ترکیب و تلیخص مضامین پایه) و مضامین فراگیر (مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن به‌مثابه کل) را نظام‌مند می‌کند. سپس این مضامین به‌صورت نقشه‌های شبکه تارنما و به‌صورت گرافیکی، رسم و مضامین برجسته هر یک از این سطح همراه با روابط میان آن‌ها نشان داده می‌شود. الگوی سلامت‌محور دستگاه‌های اداری شامل ۱۰ بعد و ۳۲ مضمون سازمان‌دهنده است که در شکل شماره ۲ ارائه شده است:



شکل ۲: الگوی سلامت‌محور دستگاه‌های اجرایی

بحث و نتیجه گیری

در طول سال‌ها، قوانین و سیاست‌های متعددی برای بهبود سلامت نظام اداری در کشور تدوین شده است. با این حال، اجرای مؤثر این قوانین و تبدیل آن‌ها به رویه‌های جاری در دستگاه‌های اجرایی با چالش‌های جدی مواجه بوده است. این امر حاکی از آن است که صرف وجود قوانین کافی نبوده و برای نیل به یک نظام اداری سالم، نیاز به سازوکارهای اجرایی قوی‌تر و هماهنگ‌تری است. در این مطالعه، با بررسی دقیق اسناد بالادستی مرتبط با سلامت اداری، مؤلفه‌های کلیدی ساختار اداری سلامت‌محور در ده دسته اصلی شامل بسترسازی، پاسخگویی، حاکمیت قانون، دستاوردمحوری، شفافیت، فرهنگ‌سازی، فسادستیزی، کارآمدسازی، مشارکت، و نظارت شناسایی شده‌اند. این ده دسته اصلی، خود به سی‌ویک زیرمجموعه تقسیم می‌شوند که به‌طور جامع ابعاد مختلف یک نظام اداری سالم را پوشش می‌دهند.

یافته‌های این پژوهش نشان می‌دهد که ایجاد یک نظام اداری سالم مستلزم توجه همزمان به تمامی این مؤلفه‌ها و تعامل مؤثر میان آن‌ها است. به عبارت دیگر، برای نیل به یک نظام اداری کارآمد، پاسخگو، شفاف و عادلانه، باید به‌صورت همزمان به بسترسازی و توسعه زیرساخت‌ها، تقویت پاسخگویی و حاکمیت قانون، ایجاد فرهنگ سازمانی سالم و دستاوردمحور، بازمهندسی و کارآمدسازی، مبارزه با فساد، افزایش شفافیت، مشارکت‌جویی، و نظارت مؤثر پرداخت.

یافته‌های این پژوهش در مواردی با نتایج پژوهش‌های پیشین همگرایی دارد و در عین حال، به دلیل تمرکز بر منبعی منحصر به فرد (اسناد بالادستی)، تمایزات و نوآوری‌های مهمی را نیز آشکار می‌کند. مؤلفه‌های شفافیت، پاسخگویی، نظارت و حاکمیت قانون که در الگوی این پژوهش جایگاه محوری دارند، به شکلی گسترده در ادبیات موضوع مورد تأکید قرار گرفته‌اند. برای نمونه، قهرمانی و همکاران (۱۳۹۹)، ضعف نظارت، فقدان شفافیت و پاسخگویی را از دلایل اصلی فساد اداری در ایران برشمردند. همچنین، قربانی و داورپناه (۱۴۰۱)، بر نقش نهادهای پاسخگو و شفاف در الگوی نظری خود تأکید کردند. یافته این پژوهش ضمن تأیید این موارد، نشان می‌دهد که این مفاهیم صرفاً سازه‌های نظری نیستند، بلکه به کرات در قوانین و سیاست‌های کلان کشور به‌عنوان الزامات بنیادین نظام اداری مورد تأکید قرار گرفته‌اند.

بعد مشارکت در این پژوهش، که بر همکاری میان‌بخشی و بهره‌گیری از ظرفیت‌های مردمی و نهادهای مدنی دلالت دارد، کاملاً هم‌راستا با یافته‌های قیصری و همکاران (۱۳۹۸) است. آنان نشان دادند که کارآمدی اجرای خطمشی‌های سلامت اداری، به هم‌افزایی میان بازیگران رسمی و غیررسمی وابسته است. به‌طور مشابه، مؤلفه بسترسازی که به زیرساخت‌های اطلاعاتی و ظرفیت‌سازی نهادی اشاره دارد، یافته‌های رجایی و همکاران (۱۳۹۶) را که بر اهمیت این زیرساخت‌ها تأکید داشتند، تأیید و تکمیل می‌کند. تفاوت کلیدی آن است که پژوهش حاضر اثبات می‌کند که این رویکرد چندبازبگری و لزوم تقویت زیرساخت‌ها، در بطن نظام تقنینی کشور نیز به رسمیت شناخته شده است.

در بُعد انسانی و فرهنگی، مؤلفه فرهنگ‌سازی که بر ارزش‌های اخلاقی و حرفه‌ای تأکید دارد، به‌طور مستقیم با پژوهش صالحی امیری و شادالویی (۱۳۹۲) که نقش ارزش‌های اسلامی و اخلاق حرفه‌ای را تحلیل کرده بودند، هم‌پوشانی دارد. همچنین، تأکید بر فسادستیزی و کارآمدسازی از طریق اصلاح فرایندها، با نتایج مطالعه ایمانی و همکاران (۱۳۹۸) که شایسته‌سالاری و شفافیت در نظام منابع انسانی را برای پیشگیری از فساد ضروری دانستند، در یک راستا قرار می‌گیرد. این پژوهش نشان می‌دهد که سیاست‌گذار کلان کشور نیز اصلاحات فرهنگی و ساختاری را به‌عنوان دو بال ضروری برای سلامت اداری در نظر گرفته است.

با وجود اشتراکات فراوان، نوآوری اصلی این پژوهش در دو حوزه قابل تبیین است. نخست، منبع استخراج الگوست. در حالی که اغلب پژوهش‌های پیشین (مانند رجایی و همکاران، ۱۳۹۶؛ قربانی و داورپناه، ۱۴۰۱) با استفاده از روش‌هایی چون دلفی، و تحلیل عاملی به شناسایی مؤلفه‌ها از نگاه خبرگان یا کنشگران پرداخته‌اند، این پژوهش یک الگوی هنجاری (Normative) ارائه می‌دهد که مستقیماً از متن قوانین و سیاست‌های رسمی کشور برآمده است. این ویژگی به الگوی پیشنهادی مشروعیت قانونی و قابلیت استناد بالایی برای مدیران اجرایی می‌بخشد.

دوم، شناسایی مؤلفه «دستاوردمحوری» به‌عنوان یکی از ابعاد ده‌گانه است. در حالی که بسیاری از مطالعات پیشین بر فرایندها، ساختارها یا آسیب‌شناسی (مانند فساد) متمرکز بوده‌اند، این پژوهش نشان داد که نظام سیاستی و تقنینی کشور، علاوه بر سلامت فرایندی، بر کارایی و دستیابی به نتایج ملموس نیز تأکید ویژه‌ای دارد. این بُعد کمتر در الگوهای دیگر برجسته شده و از نقاط قوت این پژوهش محسوب می‌شود.

در ادامه به تشریح هر یک از این مؤلفه‌ها پرداخته می‌شود:

۱) راهبردهای بسترسازی

یکی از بنیان‌های اصلی ساختار اداری سالم، فراهم‌سازی بسترها و ایجاد پایگاه‌های داده جامع و یکپارچه برای مدیریت سیستم‌های کلیدی مانند حقوقی، مالی و قضایی است. این پایگاه‌ها با فراهم آوردن دسترسی آسان به اطلاعات دقیق و به‌روز، شفافیت را افزایش داده و از بروز فساد جلوگیری می‌کنند. برای مثال، مطابق بند ج ماده ۹ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، ایجاد پایگاه داده‌ای برای ارزیابی اعتبار اشخاص حقوقی و تجاری الزامی شده است. این پایگاه داده با ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی، امکان دسترسی عادلانه به خدمات را فراهم کرده و به‌عنوان یک ابزار پیشگیرانه در برابر فساد عمل می‌کند.

همچنین، بند ب ماده ۹ همین قانون، وزارت امور اقتصادی و دارایی را مکلف به ایجاد یک سیستم جامع اطلاعات مالیاتی کرده است. این سیستم با ایجاد امکان مدیریت نظام‌مند اطلاعات اقتصادی، به اصل شفافیت در دولت کمک شایانی می‌کند. علاوه بر این، دستگاه قضائی موظف شده است تا مطابق بند ب ماده ۱۱، یک پایگاه داده جامع برای مدیریت پرونده‌ها ایجاد کند. این پایگاه داده با افزایش شفافیت و دسترسی به اطلاعات پرونده‌ها، به بهبود کارایی و سرعت رسیدگی به پرونده‌ها کمک خواهد کرد. در نهایت، ماده ۱۲ بر اهمیت اجرای طرح کاداستر توسط سازمان ملی ثبت اسناد و املاک تأکید دارد. طرح کاداستر با ایجاد یک سیستم جامع برای ثبت زمین و املاک، از بروز اختلافات و سوءاستفاده‌ها جلوگیری کرده و به مدیریت کارآمد املاک کمک خواهد کرد.

۲) راهبردهای پاسخگویی

برای ایجاد نظام اداری کارآمد و پاسخگو، بازطراحی سیستم‌های رسیدگی به شکایات شهروندان حائز اهمیت بسیاری است. طبق ماده ۲۵ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، این سیستم‌ها باید با استفاده از فناوری‌های نوین به‌صورت شفاف و خودکار عمل کنند. چنین سازوکاری، ضمن تسریع در روند رسیدگی، اعتماد عمومی به دستگاه‌های اجرایی را افزایش می‌دهد. در همین راستا، ماده ۹۰ قانون اساسی، حق شکایت شهروندان را تضمین کرده و دستگاه‌های اجرایی را ملزم به پاسخگویی شفاف می‌کند. همچنین، ماده ۹۲ قانون مدیریت خدمات کشوری بر مسئولیت مدیران در حفظ محیط کاری سالم و پیشگیری از تخلفات تأکید دارد.

در زمینه مدیریت مالی و بودجه، ماده ۱۸ برنامه توسعه هفتم، چارچوب جامعی برای پاسخگویی سازمان‌ها ارائه می‌دهد. این ماده بر اجرای بودجه‌بندی مبتنی بر عملکرد و استفاده هدفمند از منابع تأکید دارد. علاوه بر این، بندهای مرتبط، نظارت بر تعهدات مالی فراتر از اعتبارات مصوب و مدیریت وام‌های دولتی را ضروری دانسته و سازمان‌ها را به شفافیت در مدیریت منابع ملزم می‌کند.

شفافیت، یکی از ارکان اصلی سلامت اداری، در ماده ۲ قانون شفافیت برجسته شده است. این قانون سازمان‌ها را ملزم به انتشار عمومی اطلاعات عملکردی می‌کند. ماده ۱ مقررات پیشگیری و مبارزه با رشوه نیز بر ارتقای آگاهی عمومی و آموزش کارکنان برای مبارزه با فساد تأکید دارد. از سوی دیگر، سازوکارهای نظارتی قوی مانند بازرسی و گزارش‌دهی دقیق، طبق مواد ۸، ۹ و ۱۵ مقررات مذکور، تضمین‌کننده اجرای قوانین و پیشگیری از تخلفات هستند.

رعایت اخلاق حرفه‌ای و پاسخگویی به‌موقع، به‌ویژه در ماده ۱۱ مقررات ارتقای اخلاق حرفه‌ای، یکی از عوامل کلیدی در سلامت اداری محسوب می‌شود. این ماده، عدم پاسخگویی به شکایات را جرم‌انگاری کرده و برای آن مجازات تعیین کرده است. همچنین، استفاده از منابع داده متنوع برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های اجرایی، طبق ماده ۱۰ مقررات پیشگیری و مبارزه با رشوه، از اهمیت زیادی برخوردار است. تحلیل داده‌های نظرسنجی عمومی و نظرات شهروندان، ابزار مؤثری برای ارزیابی مستمر و اجرای اصلاحات لازم است.

۳) راهبردهای حاکمیت قانون

در مؤلفه اصلی حاکمیت قانون بر نقش محوری حاکمیت نظارتی، فراگیری، بازدارندگی در ارتقای سلامت اداری اشاره می‌شود. تحلیل مفاد قانونی کلیدی نشان می‌دهد که این اصول به‌طور جمعی چارچوبی مؤثر برای یک نظام اداری سالم و کارآمد فراهم می‌کنند. حاکمیت نظارتی، به‌ویژه در ماده ۶ قانون ارتقای سلامت اداری، با طراحی مجازات‌های بازدارنده و عادلانه پایه‌ریزی شده است. همچنین، قوانین سخت‌گیرانه‌ای مانند ماده ۱۳ و ۲۴، گزارش‌دهی جرائم و دقت در ارائه اطلاعات را الزامی کرده و ساختاری مشارکتی با نظارت نهادی تقویت‌شده را تضمین می‌کنند.

اقدامات پیشگیرانه و فراگیر، موارد مهمی در سلامت اداری هستند. تأکید قوانین بر همکاری‌های بین‌المللی در تبادل اطلاعات مالیاتی، گمرکی و بورسی، شفافیت و پاسخگویی را در سطح جهانی ارتقا می‌دهد. قوانین کیفری به‌روز و لوایح جامع، ابزارهای مقابله مؤثر با جرائم را فراهم می‌آورند. علاوه بر این، حمایت قانونی از گزارشگران فساد، با تضمین امنیت و جبران خسارت، فرهنگی از صداقت و پاسخگویی ایجاد کرده و افراد را به گزارش تخلفات بدون ترس از انتقام‌جویی تشویق می‌کند.

حاکمیت قانون، چارچوب کلی سلامت اداری را پوشش می‌دهد. اصل ۱۷۳ قانون اساسی با ایجاد دادگاه عدالت اداری، حقوق شهروندان در برابر تخلفات دولتی را تضمین می‌کند. همچنین، مقدمه قانون اساسی و سند چشم‌انداز ۲۰ ساله جمهوری اسلامی، عدالت اجتماعی، برابری و تضمین امنیت قضائی را در رأس اولویت‌ها قرار داده و بر همسویی توسعه با اصول اخلاقی و ارزش‌های اسلامی تأکید دارد. رعایت استانداردهای اخلاقی و بازدارندگی، بخش دیگری از این چارچوب است. قوانینی مانند ماده ۱۴ لایحه مدیریت تعارض منافع و ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت اداری، با هدف مدیریت تعارض منافع و جلوگیری از سوءاستفاده از موقعیت شغلی تدوین شده‌اند. همچنین، الزام گزارش‌دهی اجباری برای حسابرسان و بازرسان، مطابق ماده ۱۴ قانون ارتقای سلامت اداری، پاسخگویی را تقویت و فرصت‌های فساد را محدود می‌کند.

سرانجام، یکپارچگی فناوری و مالی نیز برای سلامت اداری ضروری است. قوانینی مانند ماده ۲۲ که استفاده از نرم‌افزارهای تأییدشده را الزامی می‌کند و ماده ۱۶ که ثبت دقیق اطلاعات مالی را جرم‌انگاری می‌کند، دقت، شفافیت و امنیت اطلاعات را تضمین می‌کنند.

۴) راهبردهای دستاوردمحوری

مؤلفه دستاوردمحوری به اهمیت شفافیت و ارزیابی نتایج اقدامات در سطوح مختلف اجتماعی، سازمانی و فردی اشاره دارد. در سطح اجتماعی، این مؤلفه بر حفظ آرامش و اطمینان افکار عمومی از طریق اطلاع‌رسانی مؤثر و مشهود ساختن آثار اقدامات تأکید دارد. در سطح سازمانی، دستاوردمحوری به استقرار سامانه‌های مدیریت عملکرد نتیجه‌محور و ارزیابی عملکرد سازمان‌ها و مدیران براساس نتایج بهره‌وری مرتبط است. در سطح فردی نیز، به پاداش‌دهی براساس عملکرد و تأثیرات مبارزات مختلف توجه می‌شود تا انگیزه و کارایی فردی ارتقا یابد. هدف اصلی این مؤلفه، تقویت شفافیت، بهبود عملکرد و تشویق به دستاوردهای ملموس در هر سه سطح است.

اعتماد عمومی سنگ بنای یک ساختار اداری سالم است. در ماده یکم فرمان هشت‌گانه رهبر معظم انقلاب در مبارزه با فساد اقتصادی بر برخورد قاطع با متخلفان برای ایجاد اعتماد به نهادهای دولتی و قضائی تأکید می‌کند. علاوه بر این، در ماده هشتم این فرمان از رویکردهای سطحی دوری کرده و به‌جای آن از اقداماتی با نتایج ملموس که آرامش و اعتماد عمومی را حفظ می‌کند، حمایت می‌کند. این اصول بر ضرورت اتخاذ تدابیر جدی ضد فساد که نتایج ملموسی را به همراه داشته باشد، تأکید می‌کنند تا اعتماد و ثبات اجتماعی را تقویت کنند.

برنامه هفتم توسعه، چارچوب جامعی برای ارزیابی بهره‌وری و عملکرد تعیین می‌کند. ماده ۲۵ مقرر می‌کند که پاداش کارکنان و مدیران شرکت‌های دولتی باید به گزارش‌های بهره‌وری که توسط سازمان اداری و استخدامی تأیید شده است، مرتبط باشد. به‌طور مشابه، ماده ۱۰۹ بر استفاده از سوابق مدیران در تعیین انتصاب‌ها، برکناری‌ها و تخصیص منابع تأکید می‌کند تا فرهنگ مبتنی بر شایستگی را ترویج کند. این مقررات با ماده ۱۱۰ که الزام به ایجاد یک برنامه ملی بهره‌وری و یک چرخه شفاف بهره‌وری برای اطمینان از نتایج قابل

اندازه‌گیری را دارد، تقویت می‌شوند. این اقدامات رویکردی مبتنی بر نتایج را برای مدیریت عملکرد نهاده می‌کنند و اهداف فردی و سازمانی را هم‌راستا می‌کنند.

سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ بر اهمیت ریشه‌کن کردن فساد، فقر و تبعیض و در عین حال تضمین فرصت‌های برابر و امنیت اجتماعی تأکید می‌کند. این چشم‌انداز منعکس‌کننده تعهد به یک ساختار اداری عادلانه است که رفاه شهروندان را در اولویت قرار می‌دهد. هم‌راستایی سیاست‌ها با این چشم‌انداز، رویکردی منسجم برای دستیابی به سلامت و عدالت اجتماعی را تضمین می‌کند.

اخلاق حرفه‌ای و پاسخگویی به نگرانی‌های عمومی برای ایجاد یک محیط اداری پاسخگو بسیار مهم است. ماده ۱۱ قانون ارتقای اخلاق حرفه‌ای در دستگاه اداری مقرر می‌کند که دستگاه‌های اجرایی باید ظرف یک ماه به شکایات مردمی پاسخ دهند و بازخورد مشتریان را در ارتقای کارکنان لحاظ کنند. این عمل سازوکارهای پاسخگویی را تقویت کرده و رفتار اخلاقی را در سازمان‌ها تشویق می‌کند.

تأکید بر پاداش دادن به خدمات نمونه در چندین مقرر مشهود است. برای مثال، ماده ۸ آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری در دستگاه‌های اجرایی، اجازه پاداش دادن به بازرسانی که خدمات برجسته‌ای ارائه می‌کنند را می‌دهد. این ابتکار عمل، عملکرد سخت‌کوشانه را تشویق کرده و استانداردهای اخلاقی را تقویت می‌کند.

این مطالعه، فراگیری را به‌عنوان یک موضوع تکراری شناسایی می‌کند و بر ضرورت ادغام بازخورد عمومی، ترویج همکاری بین‌المللی و تضمین مشارکت از بخش‌های مختلف تأکید می‌کند. برای مثال، فرمان رهبر معظم انقلاب بر مشارکت همه قوا در مبارزه با فساد تأکید می‌کند. به‌طور مشابه، برنامه هفتم توسعه و مقررات مرتبط، از تلاش‌های مشترک در اجرای چرخه‌های بهره‌وری و سیستم‌های مدیریت عملکرد حمایت می‌کنند.

۵) راهبردهای شفافیت

شفافیت یکی از ارکان اساسی سلامت نظام اداری است که به‌معنای دسترسی آزاد، عادلانه و به‌موقع به اطلاعات مرتبط با عملکرد نهادهای دولتی، فرایندهای اجرایی، تصمیم‌گیری‌ها و منابع مالی است. این اصل، با افزایش پاسخگویی، کاهش فساد و بهبود کارآمدی مدیریتی، نقش کلیدی در توسعه پایدار و اعتماد عمومی ایفا می‌کند. در قوانین و اسناد بالادستی کشور، مقررات متعددی برای تضمین شفافیت در حوزه‌های مختلف اداری، مالی و اجرایی تدوین شده است.

براساس ماده ۲ قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، تمامی دستگاه‌های مشمول موظفاند اطلاعات مربوط به سیاست‌ها، عملکردها، فرایندهای تصمیم‌گیری، گزارش‌های مالی و سایر داده‌های مرتبط را منتشر کنند. البته، تبصره ۲ این ماده، اطلاعاتی که می‌تواند امنیت ملی، مصالح عمومی یا حریم شخصی افراد را به خطر بیندازد، مستثنی کرده است. همچنین، ماده ۳ همین قانون، مجلس شورای اسلامی را مکلف به انتشار مشروح مذاکرات، آرای مأخوذه از اعضا و جلسات کمیسیون‌ها کرده، مگر در مواردی که انتشار اطلاعات به امنیت ملی یا مصالح عمومی آسیب برساند.

در حوزه رسیدگی به تخلفات اداری، ماده ۳۴ آئین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری بر شفافیت عملکرد هیئت‌های رسیدگی تأکید دارد. این ماده، دستگاه‌ها را ملزم به نظارت بر عملکرد هیئت‌ها، بررسی صلاحیت اعضا و ارائه گزارش‌های لازم کرده است. همچنین، به‌منظور مقابله با فساد، ماده ۱ آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، مصادیق رشوه را مشخص کرده و چارچوبی برای رفتارهای مجاز و غیرمجاز اداری تعیین کرده است. این مقررات، نقش مهمی در شفاف‌سازی فرایندهای تشخیص تخلفات و کاهش فساد اداری دارند.

ماده ۱۰ آئین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری نیز بر ضرورت رعایت اصول اخلاقی تأکید کرده و تمامی کارگزاران را موظف به امضای منشور اخلاقی در بدو خدمت کرده است. بند "ح" این ماده، لزوم پرهیز از پنهان‌کاری را مورد توجه قرار داده که نقشی کلیدی در تقویت اعتماد عمومی ایفا می‌کند. علاوه بر این، بند ۱۸ سیاست‌های کلی نظام اداری، نهادهای اجرایی را ملزم به آگاهی‌بخشی

نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت کرده و بر دسترسی آسان به اطلاعات صحیح تأکید دارد. همچنین، بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، شفاف‌سازی اقتصادی را به‌عنوان راهکاری برای جلوگیری از فساد معرفی کرده است.

در راستای دسترسی عمومی به اطلاعات، ماده ۱۰ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، تمامی مؤسسات عمومی را موظف به انتشار اطلاعات عملکردی، ترازنامه‌ها، سیاست‌ها، سازوکارهای شکایت و مشارکت عمومی کرده است، مگر در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی امنیتی باشند. این الزام، زمینه را برای حکمرانی شفاف و پاسخگو فراهم می‌آورد.

اصل ۹۰ قانون اساسی نیز ابزاری برای ارتقای شفافیت در شکایات عمومی محسوب می‌شود. براساس این اصل، هر فردی که از نحوه عملکرد قوای سه‌گانه شکایتی داشته باشد، می‌تواند آن را به مجلس ارائه کند. مجلس نیز موظف به بررسی و اعلام نتایج آن در موارد عمومی است. در همین راستا، ماده ۱۱۶ برنامه هفتم توسعه، دولت را مکلف به ایجاد یک سامانه جامع، برخط و رایگان برای ثبت و پیگیری شکایات اداری کرده است که گامی مؤثر در تسریع رسیدگی‌ها و کاهش فساد به‌شمار می‌رود.

در حوزه شفافیت مالی، ماده ۱۸ برنامه هفتم توسعه، بر انتشار اطلاعات مربوط به تخصیص منابع مالی و هزینه‌کرد بودجه تأکید دارد. همچنین، ماده ۲۷ همین برنامه، دولت را ملزم به ارائه گزارش سالانه درباره معافیت‌های مالیاتی و تبادل اطلاعات بین سازمان‌های مالیاتی و سایر نهادها کرده است تا از فرار مالیاتی جلوگیری شود.

علاوه بر این، ماده ۳۸ برنامه هفتم توسعه، دولت را موظف به اصلاح ساختار شرکت‌های دولتی و افزایش شفافیت در هزینه‌کرد منابع مالی در طرح‌های عمرانی، به ویژه طرح‌های آبرسانی، کرده است. این ماده، همچنین به ضرورت تفکیک وظایف حاکمیتی و تصدی‌گری در شرکت‌های زیرمجموعه وزارت نیرو اشاره دارد که موجب کاهش تعارض منافع خواهد شد.

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد نیز مقررات متعددی برای شفافیت پیش‌بینی کرده است. ماده ۳- بند "الف" این قانون، دستگاه‌های اجرایی را ملزم به انتشار قوانین، مقررات، فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام امور در بستر الکترونیکی کرده است. همچنین، ماده ۱۹ این قانون، انتشار عمومی پژوهش‌های غیرمحرمانه‌ای که با بودجه دولتی انجام شده‌اند را الزامی دانسته است. در همین راستا، ماده ۳۲، مسئولیت اجرای قوانین مرتبط با سلامت اداری را بر عهده بالاترین مقام دستگاه مربوطه قرار داده است.

در زمینه شفافیت قراردادهای دولتی، ماده ۳- بند "ب" همین قانون، دستگاه‌های دولتی را ملزم به ثبت و انتشار اطلاعات قراردادهای متوسط و بزرگ کرده است. همچنین، ماده ۸- بند "الف"، استانداردسازی رویه‌ها و مستندسازی فعالیت‌های اجرایی را مورد تأکید قرار داده و ماده ۸- بند "ج"، الزام انجام معاملات بزرگ دستگاه‌های دولتی از طریق نظام بانکی را جهت افزایش شفافیت مالی تعیین کرده است. علاوه بر این، ماده ۵ این قانون، مجازات‌های مشخصی برای متخلفان اداری در نظر گرفته و ماده ۶ دستگاه‌های نظارتی را ملزم به اعلام تخلفات به مراجع ذی‌صلاح کرده است.

۶) راهبردهای فرهنگ‌سازی

توسعه و نهادینه کردن فرهنگ اخلاق حرفه‌ای و مسئولیت‌پذیری برای سلامت اداری اساسی است. ماده ۷ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، ایجاد «منشور اخلاق حرفه‌ای برای مسئولان نظام» و دستورالعمل‌های رفتار اخلاقی بین کارکنان را الزامی می‌کند و بر اهمیت تقویت تعهدات اخلاقی تأکید می‌کند. به‌طور مشابه، بند ۱ سیاست‌های کلی اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری، از فرهنگ سازمانی مبتنی بر ارزش‌های اسلامی و کرامت انسانی حمایت می‌کند و بر اهمیت مبانی اخلاقی تأکید می‌کند.

آموزش عمومی نقش مهمی در القای ارزش‌های ضد فساد و آگاهی‌بخشی دارد. ماده ۳۱ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، نهادهای آموزشی و فرهنگی از جمله سازمان صداوسیما را ملزم به برگزاری برنامه‌های آموزشی عمومی می‌کند. علاوه بر این، ماده ۱۴ آئین‌نامه اجرایی پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری در دستگاه‌های اجرایی، اصلاح برنامه‌های آموزشی اسلامی را برای تأثیرگذاری بر ذهنیت‌ها و پرورش ارزش‌های ضد فساد بین دانش‌آموزان، کارکنان و عموم مردم الزامی می‌کند.

فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری در مبارزه با فساد اقتصادی بر ضرورت دوگانه اقدامات قاطع ضد فساد و تشویق کارکنان عمومی با فضیلت تأکید می‌کند. این فرمان بر این نکته تأکید می‌کند که ترویج صداقت و حرفه‌ای‌گری باید مکمل اقدامات تنبیهی باشد تا اعتماد عمومی را تقویت کرده و سلامت اداری را تقویت کند.

سازوکارهای رسمی برای حفظ رفتار اخلاقی نیز مورد تأکید قرار می‌گیرند. برای مثال، ماده ۴ لایحه پیشگیری و مقابله با تضاد منافع در وظایف قانونی و خدمات عمومی، مسئولان را ملزم می‌کند تا منشور اخلاق حرفه‌ای را امضا کرده و هنگام تصدی سمت، سوگند یاد کنند که نماد تعهد آن‌ها به حاکمیت اخلاقی است. به‌طور مشابه، ماده ۸ آئین‌نامه اجرایی پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری، بازرسان را ملزم می‌کند تا سوگند رسمی مبنی بر وظایف خود برای کشف و گزارش رشوه را امضا کنند و پاسخگویی را در سطح عملیاتی تقویت می‌کنند.

برای نهادینه کردن ارزش‌های اخلاقی، ماده ۱۳ آئین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در دستگاه اداری، الزام به گنجاندن شاخص‌های اخلاق حرفه‌ای در معیارهای ارزیابی عملکرد نهادهای عمومی است. این امر چارچوب‌های ارزیابی سازمانی را با اهداف فرهنگی و اخلاقی همسو می‌کند و تضمین می‌کند که ارزیابی‌های عملکردی با اهداف گسترده‌تر سلامت اداری سازگار است.

بند ۲۰ سیاست‌های کلی اداری ابلاغی از سوی مقام معظم رهبری بر لزوم ترویج فرهنگ مسئولیت‌پذیری اداری و اجتماعی، پاسخگویی و احترام به مشتری تأکید می‌کند. این بند از رویکردهای فردگرایانه برحذر داشته و به‌جای آن از پاسخگویی جمعی و احترام به اعتماد عمومی حمایت می‌کند.

۷) راهبردهای فسادستیزی

مؤلفه اصلی فسادستیزی بر اهمیت ابتکارات ضد فساد، حاکمیت اخلاقی و پاسخگویی نهادی تأکید دارد. این مقوله با استفاده از نتایج مقالات قانونی و سیاست‌ها، چارچوبی جامع برای طراحی یک سیستم اداری منطبق بر اصول سلامت و شفافیت ارائه می‌دهد. ماده ۲۹ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد به تخصیص منابع مالی برای اجرای قانون و رسیدگی به جرائم فساد تأکید دارد و بدین‌وسیله تضمین‌کننده حمایت از سازوکارهای ضد فساد است.

قانون اساسی نیز در ماده ۴۹ دولت را ملزم به پس‌گیری ثروت‌های غیرقانونی نظیر رشوه و اختلاس می‌کند تا این ثروت‌ها به صاحبان قانونی آن بازگردانده شوند یا در صورت عدم شناسایی مالکیت، به خزانه دولت سپرده شوند. این اقدامات، اعتماد عمومی را تقویت کرده و استانداردهای قانونی و اخلاقی را در سیستم اداری پایدار می‌کند. همچنین، قانون اساسی بر اهمیت اخلاق اسلامی و فضایل اخلاقی در حاکمیت تأکید دارد، که پایه‌ای برای تقویت خلاقیت، پاسخگویی به نیازهای اجتماعی و تحقق اهداف توسعه‌ای است.

در این راستا، برخی مواد به شناسایی آسیب‌پذیری‌های سیستمی و همکاری نهادهای نظارتی اشاره دارند. ماده ۵ فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری بر همکاری بین نهادهای نظارتی برای مقابله با آسیب‌پذیری‌های مالی و اقتصادی تأکید می‌کند. علاوه بر این، ماده ۶ وزارت اطلاعات را موظف به نظارت بر فعالیت‌های دولتی مستعد فساد می‌کند. همچنین، ماده ۸ تأکید دارد که باید به ریشه‌های فساد پرداخته شود تا تلاش‌ها تأثیرگذار و هدفمند باشند.

لایحه پیشگیری و مقابله با تضاد منافع در خدمات عمومی نیز از شفافیت و کاهش سوءرفتار اداری از طریق مدیریت شرایط تعارض منافع حمایت می‌کند. علاوه بر این، ماده ۷ فرمان هشت‌ماده‌ای تأکید می‌کند که در تلاش‌های ضد فساد تبعیض نباید وجود داشته باشد و همه افراد باید پاسخگو باشند. این رویکرد، اصول برابری و بی‌طرفی را تقویت کرده و اعتماد به فرایندهای اداری را افزایش می‌دهد.

مواد ۱۲ و ۱۴ آئین‌نامه اجرایی پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری، اولویت‌بندی بخش‌های پرخطر و معرفی مجازات‌های قراردادی برای نقض مقررات را به‌دنبال دارد. این رویکرد هدفمند منابع را به‌طور مؤثر در رسیدگی به آسیب‌پذیری‌های بحرانی به‌کار می‌گیرد. همکاری‌های مشترک بین نهادهای نظارتی به شناسایی و کاهش آسیب‌پذیری‌ها کمک می‌کند و مواد مختلف آئین‌نامه اجرایی قانون

تخلفات اداری، تحقیقات را محدود به پرونده‌هایی که توسط هیئت‌های تعیین شده بررسی می‌شوند، می‌کند تا حریم خصوصی و اخلاقی رعایت شود.

۸) راهبردهای کارآمدسازی

مؤلفه کارآمدسازی با اجرای نظام‌مند تغییرات ساختاری به دنبال تقویت کارایی و کاهش فساد در سازمان‌های دولتی است. یکی از اقدامات کلیدی در این زمینه، خودکارسازی فرایندهای مالی و اداری است که در ماده ۸ و بند ب ماده ۲۰ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد مورد تأکید قرار گرفته است. این فرایند نه تنها به افزایش کارایی کمک می‌کند، بلکه با کاهش نیاز به مراجعه حضوری و ساده‌سازی وظایف اداری، پتانسیل فساد را کاهش می‌دهد. علاوه بر این، ماده ۳ قانون اساسی بر مسئولیت دولت برای ایجاد یک سیستم اداری مناسب و حذف ساختارهای غیرضروری تأکید دارد که هدف آن ساده‌سازی سازمانی و تخصیص کارآمد منابع است.

در این راستا، برنامه‌های مختلف توسعه کشور مانند برنامه ششم و هفتم توسعه، از اصلاحات ساختاری و استفاده از فناوری‌های مدرن برای افزایش شفافیت و بهبود ساختارهای اداری حمایت می‌کنند. این اقدامات شامل جداسازی وظایف نظارتی و اجرایی و استفاده از سیستم‌های ثبت نام الکترونیکی است که به تسهیل دسترسی به خدمات و افزایش کارآمدی کمک می‌کند. همچنین، ماده ۱۴۱ قانون اساسی با ممنوعیت تصدی همزمان چندین سمت دولتی به جلوگیری از تعارض منافع کمک می‌کند، در حالی که فرمان هشت‌ماده‌ای مقام معظم رهبری بر لزوم انتصاب افراد شایسته و صادق در سمت‌های کلیدی تأکید دارد.

افزون بر این، استفاده از ابزارهای مدرن مانند فناوری اطلاعات و حمایت از رقابت سالم در سازمان‌های دولتی می‌تواند کارایی را افزایش و فساد را کاهش دهد. در این راستا، برنامه پنجم توسعه نیز بر ایجاد محیط‌های رقابتی در سازمان‌های عمومی تأکید دارد که به افزایش پاسخگویی و ارتقای خدمات دولتی کمک می‌کند. این رویکردها نه تنها به بهبود ساختارهای اداری کمک می‌کنند، بلکه فضای شفاف و عادلانه‌ای را برای ارائه خدمات عمومی ایجاد می‌کنند.

۹) راهبردهای مشارکت

مؤلفه مشارکت در ایجاد ساختار اداری سلامت‌محور، نقش حیاتی دارد و به تقویت پویایی‌های داخلی سازمان‌ها و تعاملات عمومی با دولت می‌پردازد. مشارکت عمومی یکی از ارکان اساسی در ارتقای سلامت اداری است و بر شفافیت، آگاهی و همکاری تأکید می‌کند. مطابق با ماده ۲ قانون شفافیت سه قوه، انتشار فرصت‌های سرمایه‌گذاری و چارچوب‌های مشارکت برای همکاری عمومی در فرایندهای تصمیم‌گیری الزامی است. همچنین، مواد ۳ و ۴ آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه‌خواری دستگاه‌های اجرایی، شهروندان را به گزارش فساد تشویق کرده و بر هوشیاری اجتماعی تأکید می‌کند. این قوانین به شهروندان کمک می‌کنند تا در مبارزه با فساد مشارکت کنند و آگاهی خود را درباره قوانین و مقررات افزایش دهند.

در داخل سازمان‌ها نیز مشارکت کارکنان و مدیریت برای ایجاد یک فرهنگ مشارکتی ضروری است. مواد ۱ تا ۵ آئین‌نامه اجرایی رسیدگی به تخلفات اداری، تشکیل کمیته‌هایی را پیشنهاد می‌کند که نمایندگان کارکنان در آن‌ها حضور داشته باشند تا اطمینان حاصل شود که فرایندهای تصمیم‌گیری عادلانه است. همچنین، ماده ۳۸ برنامه هفتم توسعه بر ایجاد سازوکارهای شفافیت و پاسخگویی تأکید دارد تا همکاری میان نهادهای دولتی و خصوصی را تقویت کند. قوانین، همچنین بر تعهد مقامات و کارکنان برای گزارش فساد و نظارت بر رعایت قوانین تأکید دارند که مشارکت داخلی را در مبارزه با فساد تقویت می‌کند.

مؤلفه مشارکت مؤثر نیازمند تعامل بی‌نقص بین تلاش‌های عمومی و سازمانی است. ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، ایجاد سازمان‌های مردم‌نهاد برای نظارت بر فساد را الزامی کرده و به این ترتیب جامعه مدنی را در فرایند نظارت اداری ادغام می‌کند. این رویکرد دوگانه، فرهنگ هوشیاری و پاسخگویی را در داخل و خارج از دولت تشویق می‌کند. همچنین، ماده ۳ قانون اساسی بر افزایش آگاهی عمومی برای مشارکت فعال مردم در شکل‌دهی به نتایج اجتماعی تأکید دارد.

اسناد بالادستی همچنین بر اهمیت مشارکت عمومی و داخلی در ایجاد یک سیستم حکومتی کارآمد و مقاوم در برابر فساد تأکید دارند. قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، مشارکت فعال از عموم مردم و کارکنان دولت را ضروری می‌داند و با ایجاد سازمان‌های

مردم‌نهاد و سیستم‌های گزارش‌دهی داخلی، از حفظ یکپارچگی اداری اطمینان حاصل می‌کند. در همین راستا، قانون اساسی و آیین‌نامه‌ها نیز بر لزوم افزایش آگاهی عمومی در مورد قوانین و فرصت‌های مشارکت تأکید دارند. این رویکرد به شفافیت و پاسخگویی کمک کرده و مشارکت مردم را در فرایندهای تصمیم‌گیری افزایش می‌دهد.

سیاست‌های کلی نظام اداری نیز بر لزوم جذب ظرفیت‌های عمومی در نظام اداری تأکید کرده و از این طریق یک بخش عمومی پویاتر و پاسخگوتر را ایجاد می‌کند. مواد مختلف برنامه هفتم توسعه و قانون شفافیت سه قوه به ترویج شفافیت و مشارکت عمومی کمک می‌کنند. این مقررات با ایجاد محیطی باز و شفاف، امکان مشارکت مردم در فرایندهای حکومتی را فراهم می‌کنند و همچنین بر عدالت در رسیدگی به تخلفات تأکید دارند تا مشروعیت اقدامات حکومتی تقویت شود.

۱۰ راهبردهای نظارت

مؤلفه نظارت در ایجاد ساختار اداری سلامت‌محور نقش کلیدی دارد و بر اهمیت نظارت، پاسخگویی، آگاهی عمومی و شفافیت در مدیریت منابع تأکید می‌کند. اسناد بالادستی مرتبط، نظارت داخلی و خارجی را برای اطمینان از سلامت اداری ضروری می‌دانند. طبق ماده ۹ قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد، وزارت امور اقتصادی و دارایی موظف است بر فعالیتهای اقتصادی نظارت کرده و تخلفات را گزارش کند. این قانون بر لزوم شفافیت و پاسخگویی در بخش اقتصادی تأکید دارد. همچنین، اصل ۱۷۴ قانون اساسی، سازمان بازرسی کل کشور را به‌عنوان نهاد نظارتی مستقل معرفی می‌کند که وظیفه نظارت بر امور اداری را بر عهده دارد.

نظارت بر فعالیتهای عمومی و دولتی برای جلوگیری از فساد نیز به‌عنوان یک مسئولیت مشترک میان دولت و مردم در نظر گرفته شده است. طبق اصل ۸ قانون اساسی، ترویج خیر و جلوگیری از شر وظیفه‌ای است که بر عهده هر دو طرف است و به ترویج رفتار اخلاقی و مبارزه با فساد کمک می‌کند. این مسئولیت متقابل باعث تقویت همکاری میان دولت و شهروندان در حفظ سلامت اداری می‌شود. همچنین، اصل ۵۵ قانون اساسی وظیفه دیوان محاسبات را در نظارت بر هزینه‌های مالی نهادهای دولتی تعریف می‌کند تا از سوءاستفاده از منابع عمومی جلوگیری شود.

آگاهی عمومی نیز برای مشارکت مؤثر در نظارت و تصمیم‌گیری‌های اداری اهمیت دارد. طبق ماده ۳ قانون اساسی، دولت باید مردم را از حقوق و مسئولیتهای خود آگاه کند تا مشارکت شهروندان در فرایندهای نظارتی افزایش یابد. این آگاهی موجب تقویت سیستم کنترل و موازنه‌ها می‌شود و به مردم این امکان را می‌دهد که در حفظ سلامت ساختار اداری نقش داشته باشند. علاوه بر این، ماده ۸ لایحه پیشگیری از تضاد منافع، افراد را از انجام وظایف نظارتی در صورت داشتن منافع شخصی منع می‌کند تا اطمینان حاصل شود که نظارت‌ها به‌صورت بی‌طرفانه و بدون تأثیرات نادرست انجام می‌شوند.

نظارت‌های داخلی مستمر و بازرسی‌های دقیق از سوی مقامات مسئول نیز برای پاسخگویی مدیریتی ضروری است. طبق ماده ۹۱ قانون مدیریت خدمات کشوری، بازرسان موظف به نظارت مستمر بر عملکرد مدیران هستند تا از اقدامات غیرقانونی جلوگیری شود. این نظارت مستمر باعث ایجاد فرهنگ پاسخگویی در نهادهای اداری می‌شود. علاوه بر این، ماده ۱۰۹ برنامه هفتم توسعه، ارزیابی‌های عملکرد را در سالانه‌های نهادهای اجرایی پیش‌بینی می‌کند که باعث افزایش اثربخشی و کارایی نهادها خواهد شد.

در نهایت، مدیریت شفاف منابع و دارایی‌ها نیز در ماده ۱۶ برنامه هفتم توسعه، مورد توجه قرار گرفته است. این برنامه بر لزوم ثبت دقیق دارایی‌ها و مدیریت شفاف منابع تأکید می‌کند تا از تخصیص نادرست منابع جلوگیری شود. با پیروی از این چارچوب‌ها و قوانین، ایران می‌تواند سیستمی حکومتی ایجاد کند که نه تنها شفاف و پاسخگو باشد، بلکه توانایی مقابله با فساد و ارتقای توسعه پایدار را داشته باشد. در نتیجه، یکپارچگی این مؤلفه‌ها در ساختار اداری موجب تقویت بخش عمومی سالم و کارآمدی خواهد شد.

در یک جمع‌بندی کلی، یافته‌های این پژوهش نمایانگر آن است که اعمال هماهنگ و دقیق اسناد تقنینی و سیاست‌های کلان، ظرفیت بالقوه برای استقرار نظام اداری شفاف، پاسخگو و کارآمد را داراست. به‌علاوه، اتخاذ رویکردهای پیشگیرانه، نظارتی و اصلاحی با هدف ارتقای سلامت نظام اداری، نه تنها به مهار فساد و بهبود بهره‌وری سازمانی منجر می‌شود، بلکه بستر لازم را برای توسعه پایدار و تزايد اعتماد عمومی به حکمرانی فراهم می‌کند.

پیشنهادها

با توجه به تمرکز این پژوهش بر تحلیل اسنادی، پژوهشگران در پژوهش‌های آتی می‌توانند یافته‌های حاضر را در عرصه‌های زیر ادامه دهند:

۱. **سنجش پیمایشی شکاف اجرا:** پیشنهاد می‌شود پژوهشگران با استفاده از الگوی ده‌بعدی این پژوهش، یک ابزار سنجش کمی (پرسشنامه) طراحی کرده و از طریق یک مطالعه پیمایشی، میزان تحقق هر یک از این ابعاد را در دستگاه‌های اجرایی مختلف (در سطح ملی یا استانی) اندازه‌گیری کنند. نتایج چنین پژوهشی می‌تواند تصویری دقیق از شکاف میان قانون و عمل ارائه دهد.
۲. **مطالعات موردی عمیق برای شناسایی موانع:** پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آتی با انتخاب چند دستگاه اجرایی به‌عنوان مطالعه موردی (Case Study)، به‌صورت کیفی و عمیق به بررسی موانع اصلی (اعم از سیاسی، فرهنگی، مالی و انسانی) در مسیر پیاده‌سازی هر یک از این راهبردهای ده‌گانه بپردازند.

حمایت مالی

این پژوهش توسط دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی حمایت مالی شده است.

سپاسگزاری

نویسندگان از دفتر مطالعات مدیریت مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی که این پژوهش را حمایت مادی و معنوی کرده است سپاسگزاری می‌کنند.

تعارض منافع

نویسندگان اعلام می‌کنند که در ارتباط با این مقاله، هیچ‌گونه تعارض منافی وجود ندارد.

مآخذ

- آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی، هیئت وزیران (۱۳۸۳/۱۲/۲۲).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/124629>
- ایمانی، حسین؛ قلی‌پور، آرین؛ آذر، عادل؛ و پورعزت، علی‌اصغر (۱۳۹۸). شناسایی مؤلفه‌های سیستم تأمین منابع انسانی در راستای ارتقای سلامت نظام اداری. مدیریت دولتی، ۱۱(۲)، ۲۶۷-۲۹۰.
- بخشنامه دستورالعمل اجرایی مواد (۹۱) و (۹۲) قانون مدیریت خدمات کشوری، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور (۱۳۹۳/۱۲/۲۷).
<https://shenasname.ir/salamat/3001-73706>
- چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران در افق ۱۴۰۴ هجری شمسی، رهبر معظم انقلاب (۱۳۸۲/۰۸/۱۳).
<https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=1774003708836042590>
- رجایی، زهرا؛ دانش‌فرد، کرم‌الله؛ و فقیهی، ابوالحسن (۱۳۹۶). شکل‌گیری خط‌مشی در حوزه سلامت نظام اداری در ایران. پژوهش‌های مدیریت عمومی، ۱۰(۳۸)، ۲۵-۴۸.
- رحمانی، محمد؛ فاتحی‌راد، نوید؛ مداحیان، شیوا؛ زاینده‌رودی، محسن؛ و درخشان، مژگان (۱۴۰۲). ارائه مدل اثربخش ارزیابی خط‌مشی‌های سلامت نظام اداری با توجه به اسناد بالادستی: مطالعه در وزارت امور اقتصادی و دارایی. مطالعات مدیریت و توسعه پایدار، ۳(۱)، ۹۵-۱۱۹.
- صالحی امیری، سیدرضا؛ و شادالویی، نوریه (۱۳۹۲). عوامل تأثیرگذار بر سلامت نظام اداری در تحقق طرح تحول نظام اداری. مدیریت فرهنگی، ۷(۱۹)، ۷۷-۹۸.
- فرمان هشت‌ماده‌ای به سران قوا درباره مبارزه با مفساد اقتصادی، رهبر معظم انقلاب (۱۳۸۰/۰۲/۱۰).
<https://farsi.khamenei.ir/message-content?id=3062>
- قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰/۰۲/۲۹).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/802617>
- قانون برنامه پنج‌ساله هفتم پیشرفت جمهوری اسلامی ایران، مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳/۰۴/۱۸).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1809128>
- قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها، مجلس شورای اسلامی (۱۴۰۳/۰۳/۲۶).
<https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1808219>

- قیصری، فرهاد؛ سلاجقه، سنجر؛ بیگزاده عباسی، فرزانه؛ و شیخی، ایوب (۱۳۹۸). شناخت بازیگران تدوین خطمشی عمومی مؤثر بر اجرای خطمشی‌های سلامت نظام اداری. *مطالعات مدیریت راهبردی*، ۱۰(۳۸)، ۱۶۷-۱۸۸.
- کریمی، مصطفی؛ و نصراللهی کاسمانی، اکبر (۱۳۹۸). جایگاه نهادهای ارتباطی در اسناد بالادستی نظام جمهوری اسلامی ایران. *رسانه*، ۳۰(۱)، ۲۰-۵.
- لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی، هیئت وزیران (۱۳۹۹/۰۴/۲۱). <https://shenasname.ir/salamat/4189-taroz-manafeh>
- محمدی، حامد؛ و ابراهیمی، حسین (۱۴۰۲). شناسایی نقاط فسادخیز علی و معلولی: پیشران ارتقای سلامت نظام اداری. *حقوق اداری*، ۱۰(۳۴)، ۱۶۱-۱۳۵.
- خلج معصومی، امیرحسین؛ درودیان، مجید؛ و خیری، عیسی . (۱۴۰۲). پیشگیری از فساد و تأثیر آن بر سلامت اداری در ایران. *رهیافت انقلاب اسلامی*، ۱۷(۶۳)، ۴۷-۶۶.
- قانون اساسی، مجلس خبرگان قانون اساسی (۱۳۵۸/۰۸/۲۴). <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/132239>
- قانون مدیریت خدمات کشوری، مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۶/۰۷/۰۸). <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/130021>
- سیاست‌های کلی نظام اداری، رهبر معظم انقلاب (۱۳۸۹/۰۱/۳۱). <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=12029534619197808393>
- سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، رهبر معظم انقلاب (۱۳۹۲/۱۱/۲۹). <https://qavanin.ir/Law/TreeText/?IDS=18132764317193685554>
- نقشه راه اصلاح نظام اداری، شورای عالی اداری (۱۳۹۲/۱۲/۱۴). <https://shenasname.ir/tahavol/2372-map93>
- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مجلس شورای اسلامی (۱۳۸۷/۱۱/۰۶). <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/780303>
- آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به تخلفات اداری، هیئت وزیران (۱۳۷۳/۰۷/۲۷). <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/114929>
- آیین‌نامه ارتقای اخلاق حرفه‌ای در نظام اداری، هیئت وزیران (۱۴۰۲/۱۱/۰۸). <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1801019>
- Al-Jundi, S., Shuhaiber, A., & Al-Emara, S. S. (2022). The effect of political instability and institutional weakness on administrative corruption. *Contemporary Economics*, 16(2), 168-181.
- Anderson, J. H., Hellman, J., Jones, G., Moore, B., Muller, H., Pradhan, S., Ryterman, R., & Sutch, H. (2000). *Anticorruption in transition: A contribution to the policy debate* (Publication No. 20925). The World Bank.
- Anggono, B., & Wahanisa, R. (2022). Corruption prevention in legislative drafting in Indonesia. *WSEAS Transactions on Environment and Development*, 18, 172-181.
- Attride-Stirling, J. (2001). Thematic networks: An analytic tool for qualitative research. *Qualitative Research*, 1(3), 385-405.
- Baranenko, D., Shumak, I., & Sarybaieva, G. (2024). Principles of anti-corruption in administrative law: Economic and legal aspect. *Baltic Journal of Economic Studies*, 10(4), 62-70.
- Bowen, G. A. (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal*, 9(2), 27-40.
- Cabinet of Ministers. (1994). *Executive by-law of the Administrative Offenses Investigation Law*. Tehran: Cabinet of Ministers. [In Persian]
- Cabinet of Ministers. (2005). *By-law on prevention and combating bribery in executive gencies*. Tehran: Cabinet of Ministers. [In Persian]

- Cabinet of Ministers. (2020). *Bill on managing conflict of interest in performing legal duties and providing public services*. Tehran: Cabinet of Ministers. [In Persian]
- Cabinet of Ministers. (2024). *By-law on promoting professional ethics in the administrative system*. Tehran: Cabinet of Ministers. [In Persian]
- Council of Experts for the Constitution. (1979). *The Constitution of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Council of Experts. [In Persian]
- Dávid-Barrett, E., & Fazekas, M. (2020). Grand corruption and government change: An analysis of partisan favoritism in public procurement. *European Journal on Criminal Policy and Research*, 26(4), 411-430.
- Flatters, F., & MacLeod, W. B. (1995). Administrative corruption and taxation. *International Tax and Public Finance*, 2, 397-417.
- Gheisari, F., Salajeghe, S., Beigzadeh Abbasi, F., & Sheikhi, A. (2019). Recognizing public policy formulation actors effective on the implementation of administrative system health policies. *Strategic Management Studies*, 10(38), 167-188. [In Persian]
- Given, L. M. (Ed.). (2008). *The SAGE encyclopedia of qualitative research methods*. Sage Publications.
- Hosseinnejad Moziraji, Z., Salajeghe, S., Anjamshoaa, Z., Jalalkamali, M., & Fatehi-Rad, N. (2023). Identification of administrative health indicators and anti-corruption measures. *International Journal of Innovation Management and Organizational Behavior*, 3(3), 19-30.
- Imani, H., Gholipour, A., Azar, A., & Pourezzat, A. A. (2019). Identifying the components of human resource supply system in order to promote the health of administrative system. *Public Administration*, 11(2), 267-290. [In Persian]
- Islamic Parliament of Iran. (2007). *Civil Service Management Law*. Tehran: Islamic Parliament of Iran. [In Persian]
- Islamic Parliament of Iran. (2009). *Publication and Free Access to Information Act*. Tehran: Islamic Parliament of Iran. [In Persian]
- Islamic Parliament of Iran. (2011). *Law on promotion of administrative system health and countering corruption*. Tehran: Islamic Parliament of Iran. [In Persian]
- Islamic Parliament of Iran. (2024). *Law on transparency of the three branches, executive agencies and other institutions*. Tehran: Islamic Parliament of Iran. [In Persian]
- Islamic Parliament of Iran. (2024). *The 7th Five-Year Development Plan Law of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Islamic Parliament of Iran. [In Persian]
- Jian-ping, P. (2009). The root of the administrative ethics and control measures about corruption. *2009 International Conference on Management and Service Science* (pp. 1-4). IEEE.
- Karimi, M., & Nasrullahi, A. (2019). The status of communication institutions in upstream documents of Islamic Republic of Iran system. *Rasaneh*, 30(1), 5-20. [In Persian]
- Khalaj Masoumi, Amir Hossein; Daroudian, Majid; and Khairy, Isa. (1402). Preventing corruption and its impact on administrative health in Iran. *Islamic Revolution Approach*, 17(63), 47-66. [In Persian]
- Klitgaard, R. (1998). International cooperation against corruption. *Finance & Development*, 35(1), 3-6. <https://doi.org/10.5089/9781451953220.022>
- Management and Planning Organization. (2015). *Circular on executive instructions of Articles (91) and (92) of the Civil Service Management Law*. Tehran: Management and Planning Organization. [In Persian]
- Mantzaris, E., & Pillay, P. (2014). Navigating through the political/administrative corruption conundrum. *African Journal of Public Affairs*, 7(2), 17-26.

- Matei, A., & Popa, F. (2009). *State capture versus administrative corruption: A comparative study for the public health service in Romania* (MPRA Paper No. 17566). University Library of Munich, Germany. <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/id/eprint/17566>
- Miles, M. B., & Huberman, A. M. (1994). *Qualitative data analysis: An expanded sourcebook*. Sage.
- Mohammadi, H., & Ebrahimi, H. (2023). Identifying causal corruption-prone points: A driver for promoting administrative system health. *Administrative Law*, 10(34), 135-161. [In Persian]
- Moser, A., & Korstjens, I. (2018). Series: Practical guidance to qualitative research. Part 3: Sampling, data collection and analysis. *European Journal of General Practice*, 24(1), 9-18.
- Mousavi, P., & Pourkiani, M. (2013). Administrative corruption: Ways of tackling the problem. *European Online Journal of Natural and Social Sciences*, 2(3), 178-187.
- Mutar, T. A., & Abdullah, A. M. (2020). Administrative corruption at governmental institutions: Socio-analytical study. *Journal of Tikrit University for Humanities*, 27(1), 1-22.
- Muzychuk, E. O. (2023). The essence and features of corruption as an object of administrative and legal influence. *Bulletin of Kharkiv National University of Internal Affairs*, 307, 1-10.
- Pozsgai-Alvarez, J., & Pastor Sanz, I. (2021). Mapping the (anti-) corruption field: Key topics and changing trends, 1968–2020. *Journal of Computational Social Science*, 4, 851-881.
- Rahman, S. A., Al-Yateem, N., Hossain, A., & Ahmed, F. R. (2024). Research ethics in public health. In O. F. von Feigenblatt & M. R. Islam (Eds.), *Ethics in social science research* (pp. 235-250). Springer.
- Rahmani, M., Fatehi Rad, N., Maddahian, S., Zayandeh Roodi, M., & Derakhshan, M. (2023). Providing an effective model for evaluating administrative system health policies with regarding upstream documents: A study in the Ministry of Economic Affairs and Finance. *Management and Sustainable Development Studies*, 3(1), 95-119. [In Persian]
- Rajaei, Z., Daneshfard, K., & Faghihi, A. (2017). Policy formulation in the area of administrative system health in Iran. *Public Management Researches*, 10(38), 25-48. [In Persian]
- Salehi Amiri, S. R., & Shadalouie, N. (2014). Factors affecting administrative system health in realizing administrative system evolution plan. *Journal of Cultural Management*, 7(19), 77-98. [In Persian]
- Schwandt, T. A. (1994). Constructivist, interpretivist approaches to human inquiry. In N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Eds.), *Handbook of qualitative research* (pp. 118-137). Sage.
- Supreme Administrative Council. (2014). *Roadmap for administrative system reform*. Tehran: Supreme Administrative Council. [In Persian]
- Supreme Leader. (2001). *Eight-article decree to the heads of the three branches regarding the fight against economic corruption*. Tehran: Office of the Supreme Leader. [In Persian]
- Supreme Leader. (2003). *The 20-Year Vision Plan of the Islamic Republic of Iran*. Tehran: Office of the Supreme Leader. [In Persian]
- Supreme Leader. (2010). *General policies of the administrative system*. Tehran: Office of the Supreme Leader. [In Persian]
- Supreme Leader. (2014). *General policies of resistance economy*. Tehran: Office of the Supreme Leader. [In Persian]
- Taboli, H., Samie'e Darooneh, M., & Ehsani, A. (2019). Administrative corruption: Why and how. *International Journal of Advanced Studies in Humanities and Social Science*, 8(3), 282-288.
- Werner, S. B. (1983). New directions in the study of administrative corruption. *Public Administration Review*, 43(2), 146-154.

- Zamani, M. Y., Sharifullah, A., & Shahidullah, S. (2022). A comparative study of administrative corruption identification in Islamic Sharia, international documents and Afghanistan's legislative documents. *Integrated Journal for Research in Arts and Humanities*, 2(5), 58-65.
- Zarychta, A., Benedum, M. E., Sanchez, E., & Andersson, K. P. (2024). Decentralization and corruption in public service delivery: Local institutional arrangements that can help reduce governance risks. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 34(2), 238-254.