


Analyzing Thematic Aspects of Dealing with Corruption within the Upper-Level Documents of Iran's Administrative System

Hamed Mohammadi

Ph.D. in Public Administration, Qazvin Islamic Azad University, Qazvin, Iran
(Corresponding Author).


Email: Mohammadi.h.16@gmail.com

 0000-0002-2087-3883

Naser Hamidi

Associate Professor and Faculty Member, Islamic Azad University of Qazvin,
Qazvin, Iran.

Email: nhamidi1344@gmail.com

 0000-0002-1107-967x

Abstract

This study aims to investigate the thematic dimensions of addressing corruption within Iran's administrative system. Seven documents pertaining to corruption in Iran were identified for analysis. The researcher systematically examined these documents, tabulated related concepts, identified integrated concepts with shared semantic content, expounded on main themes, and categorized them into organizing and inclusive themes. The research is fundamentally oriented, utilizing a qualitative research method falling under interpretive research. Employing the thematic analysis strategy and document review as the data collection method, the study revealed 52 concepts, 18 main themes, 13 organizing themes, and 7 comprehensive themes related to the fight against corruption. Furthermore, a thematic network illustrating the relationships between fundamental concepts, inclusive, and organizing themes was constructed.

Keywords: Corruption, Anti-corruption Laws, Iran's Administrative System, Thematic Analysis, Addressing Corruption.




تحلیل مضمون مقابله با فساد در پرتو اسناد بالادستی نظام اداری ایران

حامد محمدی

دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، قزوین، ایران (نویسنده مسئول).


Email: Mohammadi.h.16@gmail.com

 0000-0002-2087-3883

ناصر حمیدی

عضو هیئت علمی دانشگاه آزاد اسلامی قزوین، دانشکده مدیریت و حسابداری، قزوین، ایران.

Email: nhamidi1344@gmail.com

 0000-0002-1107-967x

چکیده

پژوهش حاضر درصدد پاسخ به این سؤال است که مضامین مقابله با فساد در نظام اداری ایران کدام است و در این راستا، هفت سند مرتبط به موضوع فساد در ایران مورد شناسایی قرار گرفت و پژوهشگر با بررسی و مطالعه دقیق این اسناد، ابتدا مفاهیم مرتبط را احصاء و با ادغام مفاهیمی که دارای بار معنایی مشترکی بودند، نسبت به تبیین مضامین اصلی و سپس مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر اهتمام نمود. پژوهش حاضر از حیث هدف، بنیادی، و از حیث شیوه از نوع پژوهش کیفی است که این شیوه می‌تواند جزء پژوهش‌های تفسیری قرارگیرد همچنین از حیث راهبرد، از روش تحلیل مضمون استفاده گردید و شیوه گردآوری داده‌ها از طریق مطالعه و بررسی اسناد بوده است. براساس یافته‌های پژوهش، تعداد ۵۲ مفهوم، ۱۸ مضمون اصلی، ۱۳ مضمون سازمان‌دهنده و ۷ مضمون فراگیر در خصوص مقابله با فساد تبیین گردید و سپس شبکه مضامین که بیانگر رابطه بین مفهوم بنیادینی که پژوهش براساس آن استوار بوده با مضامین فراگیر و سازمان‌دهنده می‌باشد، طراحی گردید.

کلیدواژه‌ها: فساد، مقابله با فساد، قوانین مقابله با فساد، نظام اداری ایران، تحلیل مضمون.



مقدمه و بیان مسئله

فساد یک چالش جهانی است و بسیاری از کشورها از این پدیده در رنج می‌باشند و این پدیده شوم یک چالش بزرگ برای اتحادیه اروپا است و همه کشورهای عضو تا حدی تحت تأثیر این مشکل قرار دارند (Bakowski, 2022, pp. 1-10). فساد به‌عنوان یک آفت اجتماعی شناخته‌شده است که اکثر کشورهای جهان را تحت تأثیر قرار می‌دهد و بدون تردید بخش‌های دولتی و خصوصی از این پدیده رنج می‌برند و می‌تواند کاهش سرمایه‌گذاری خارجی، کاهش بهره‌وری و رشد اقتصادی، کاهش کیفیت خدمات، موانع تخصیص کارآمد و مؤثر منابع مخارج عمومی، نابرابری درآمد و فقر را تشدید کند (Cesche, Hinna, & Homberg, 2022, pp. 571-591). به‌عنوان مثال، فساد سیستماتیک در کشور سودان جنوبی، توسعه در این کشور را فلج کرده و امید به زندگی بسیاری از مردم پس از استقلال هنوز محقق نشده است (Madouak, 2020, pp. 1-43).

بخش دولتی باید خود را وقف منافع عمومی جامعه بداند، اما تقلب و فساد می‌تواند به‌عنوان یک سرطان واقعی و یک طاعون در این زمینه در نظر گرفته شود (برنامه ارتقاء سلامت اداری و مقابله با فساد، ۱۳۸۲، ص. ۱-۲۴). رشوه‌خواری^۱ پدیده‌ای گسترده در معاملات تجاری بین‌المللی است که نگرانی‌های اخلاقی و سیاسی را افزایش می‌دهد، حکمرانی خوب را تضعیف و شرایط سیاسی بین‌المللی را مخدوش می‌نماید و امضاکنندگان کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی باید اقدامات بیشتری را برای مبارزه با رشوه خارجی انجام دهند (Dell & McDevitt, 2022, pp. 1-134). به‌عنوان مثال، در زمان همه‌گیری کووید ۱۹، تقلب در خریدهای دولتی، رشوه و اختلاس از بودجه بهداشت و درمان، عدم شفافیت در حکمرانی، سوءاستفاده از مناصب رسمی، خویشاوندی و طرفداری در مدیریت، کلاهبرداری و سرقت داروها و دستگاه‌های پزشکی، همگی نمونه‌هایی از فساد کشف‌شده در بخش مراقبت‌های بهداشتی بودند (Farazmand, Simone, & Lucio, 2022, pp. 497-503). گزارش سازمان‌های بین‌المللی نظیر بانک جهانی نشان می‌دهد که سالانه ۲۰ تا ۴۰ درصد کمک‌های رسمی برای توسعه به دلیل فساد از بین می‌رود و تأثیر منفی فساد گسترده است و مانع رشد اقتصادی و نوآوری، کاهش اعتماد عمومی به نهادهای عمومی و موجب زیان‌های اقتصادی، فقر و عدم دسترسی

1. bribery

به خدمات عمومی از جمله بهداشت، آب، آموزش باکیفیت می‌گردد و شواهد نشان می‌دهد که فساد به‌طور نامناسبی بر زنان، اقشار فقیر و گروه‌های آسیب‌پذیر تأثیر می‌گذارد (Radin, 2019, pp. 478-482). اگر فساد مالی نهادینه شود، کشف و مقابله با آن دشوار خواهد بود و از پیامدهای منفی آن بی‌اعتمادی مردم به حکومت است، زیرا خویشاوندمداری افزایش می‌یابد، از خدمات حمایتی و مجوزهای ویژه افراد خاصی بهره‌مند می‌شوند، کنترل‌های ارزی تبعیض‌آمیز خواهد بود، ممیزین (ارزبایان) مالیاتی رفتارهایی متناسب با فساد در جامعه خواهند داشت، و در این صورت، ثبات سیاسی و اقتصادی در یک کشور از بین خواهد رفت (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۸۲، ص. ۲۸-۱).

افزایش نارضایتی در جامعه ایران، حاصل ناکارآمدی‌هایی است که در عرصه‌های اقتصادی و معیشتی مردم ایجاد شده و ریشه اصلی آن را می‌توان در سه عامل فساد، تبعیض، و فقر مشاهده کرد (روزنامه اطلاعات، ۱۴۰۱، ص. ۲). طبق آمارهای ارائه‌شده توسط سازمان‌های بین‌المللی می‌توان اذعان داشت که نظام اداری ایران از پدیده فساد به‌شدت در رنج است و ایران در شاخص کنترل فساد در پایین‌ترین رده (رتبه ۳۱/۷۳) قرار دارد (محمدی و ابراهیمی، ۱۴۰۲، ص. ۱۳۶-۱۶۱) و در شاخص ادراک فساد نیز از وضعیت مناسبی برخوردار نبوده و طی سال‌های ۲۰۲۰، ۲۰۱۹، ۲۰۱۸ و ۲۰۱۷ بین ۱۷۶ کشور جهان به ترتیب در رتبه‌های ۱۴۹، ۱۴۶، ۱۳۸ و ۱۳۰ قرار گرفته و امتیاز ایران در شاخص ادراک از فساد ۲۵ بوده و تغییری نسبت به سال ۲۰۲۱ ایجاد نشده است (Dell & McDevitt, 2022, pp. 1-134). در اقتصاد ایران ارتباط قوی بین بودجه سازمان‌های دولتی و فساد وجود دارد، به‌طوری‌که با یک درصد افزایش در بودجه دولت می‌توان شاهد ۸۲ درصد افزایش در پرونده‌های تخلفاتی در زمینه‌های اختلاس، ارتشاء و جعل بود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۷۷، ص. ۱۳-۱).

در ایران جهت مقابله با فساد، قوانین و آئین‌نامه‌های متعددی از جمله: برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (هیئت‌وزیران، ۱۳۸۲)، آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی (هیئت‌وزیران، ۱۳۸۳)، قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۰)، آئین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه (هیئت‌وزیران، ۱۳۹۲)، ساماندهی کمیته‌های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری (هیئت‌وزیران، ۱۳۹۳) و حقوق شهروندی در نظام اداری (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۵) وضع و به دستگاه‌های اجرایی ابلاغ گردید.

یکی از اقدامات ضد فساد در نظام اداری ایران، وضع قوانین و مقررات می‌باشد و سؤالی که به ذهن متبادر می‌گردد این است که با توجه به آمار مربوط به فساد در ایران، چرا باوجود قوانین ضد فساد همچنان شاهد افزایش این پدیده شوم در نظام اداری می‌باشیم و شایسته به نظر می‌رسید تا اثربخشی قوانین و مقررات ضد فساد در ایران مورد سنجش و ارزیابی قرار می‌گرفت، هرچند که اثربخشی قوانین و مقررات باید باگذشت زمان مشخص شود، همان‌طور که نتایج پژوهش پریویتالی و سرچیلو^۱ (۲۰۲۳) بیانگر آن است که شرکت‌های پیشرو ایتالیایی راه زیادی در پیش دارند تا شیوه‌های ضد فساد را در سازمان‌های خود نهادینه کنند (Previtati & Cerchiello, 2023, pp. 1-16). اما نکته قابل تأمل آن است که باگذشت بیش از دو دهه از وضع قوانین و مقررات ضد فساد در ایران، اثربخشی آن‌ها می‌بایست مورد سنجش قرار می‌گرفت. نگارنده در پژوهش حاضر درصدد سنجش اثربخشی و کارآمدی قوانین و مقررات ضد فساد در ایران نمی‌باشد، بلکه جهت درک عالمانه از قوانین و مقررات ضد فساد، صرفاً مضامین نهفته در این اسناد را مورد احصاء و تحلیل قرار داده است. از این‌رو، مسئله اصلی پژوهش بر این فرض استوار است که با وضع قوانین مختلف جهت مقابله با فساد در ایران، طبق گزارش‌هایی که مورد اشاره قرار گرفت، همچنان شاهد افزایش فساد می‌باشیم و احصاء و تحلیل مضامین از بطن این اسناد و ساده‌سازی آن، می‌تواند کمک شایانی به کارگزاران دولتی جهت درک و بهبود نگرش آنان در راستای ارتقای سلامت نظام اداری نماید.

هدف اصلی پژوهش حاضر، احصاء و تبیین مضامین مقابله با فساد از طریق اسناد بالادستی به‌منظور بهبود و ارتقاء سلامت نظام اداری ایران و سازمان‌ها و شرکت‌های دولتی وابسته به آن است.

۱. پیشینه پژوهش

نتایج پژوهش نیازپور (۱۳۹۴) چالش‌هایی شامل: عدم ایجاد نظام آمار جنایی، عدم شناسایی نظام جامع ارزیابی، فقدان متخصصان در عرصه پیشگیری از جرائم، و عدم توجه به ظرفیت نهادهای موجود در جامعه را فراروی آئین‌نامه پیشگیری و مقابله پایدار با مفسد اقتصادی در ایران مورد شناسایی قرارداد (نیازپور، ۱۳۹۴، ص. ۶۱-۷۸).

یافته‌های پژوهش خوئینی و رحیمی (۱۳۹۵) حاکی از آن است که یکی از موانع اصلی کاهش فساد در ایران، اجرای نادرست قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است، زیرا آئین‌نامه‌های مرتبط جهت اجرایی شدن مفاد این قانون تصویب نشده‌اند و بودجه لازم نیز جهت اجرای مؤثر این قانون تخصیص نیافته است (خوئینی و رحیمی، ۱۳۹۵، ص. ۵-۲۴).

نتایج پژوهش قاسمی (۱۳۹۵) بیانگر آن است که اقداماتی نظیر: انتشار صحیح اطلاعات با هدف افزایش آگاهی‌های عمومی در سه بعد قوانین، رویه‌ها و عملکردها، حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد، پشتیبانی قانونی از همکاری‌های مردمی و گزارش‌دهی صحیح می‌توانند در مقابله با فساد در نظام اداری ایران مؤثر باشد (قاسمی، ۱۳۹۵، ص. ۱۴۷-۱۷۰).

نتایج پژوهش نوروزی (۱۳۹۸) نشان داد که تعریف ارائه‌شده از فساد در ماده یک قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد از جنبه مفهومی و مصداقی با شاخص‌های کلی نظیر «کسب هرگونه منفعت و امتیاز مستقیم و غیرمستقیم» نمی‌تواند در تبیین مفهوم فساد مؤثر باشد (نوروزی، ۱۳۹۸، ص. ۸۵-۹۱).

یافته‌های پژوهش ژاله‌باغبادرانی، یعقوبی‌پور و فتحی‌زاده (۱۴۰۰) حاکی از آن است که الگوی حکمرانی مبتنی بر مشارکت می‌تواند جهت کاهش فساد در ایران مؤثر باشد (ژاله‌باغبادرانی، یعقوبی‌پور و فتحی‌زاده، ۱۴۰۰، ص. ۸۳۱-۸۶۵).

همچنین یافته‌های پژوهش پراتپ‌پورنارونگ^۱ (۲۰۲۰) نشان داد که سطح پایین استقلال قانونی، موجب ناکارآمدی نظام مبارزه با فساد در بخش عمومی فیلیپین شده است (Prateppornnarong, 2020, pp. 1-15).

با بررسی پژوهش‌های انجام‌شده می‌توان اذعان داشت که این پژوهش‌ها صرفاً بر ناکارآمدی قانونی مقابله با فساد تمرکز داشته‌اند و هیچ‌کدام از پژوهش‌های داخلی، ناکارآمدی قوانین مقابله با فساد را به‌طور موردی، مورد مطالعه قرار نداده‌اند، به‌طوری‌که در پژوهش خوئینی و رحیمی (۱۳۹۵) و نوروزی (۱۳۹۸) صرفاً بر قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تمرکز شده است، درحالی‌که در ایران طی دو دهه اخیر شاهد وضع قوانین و مقررات متعددی جهت ارتقاء سلامت نظام اداری بوده‌ایم که این پژوهش‌ها از توجه به سایر اسناد غافل مانده‌اند، و در پژوهش نیازپور (۱۳۹۴) و قاسمی (۱۳۹۵) نیز صرفاً بر موانعی که می‌تواند موجب ناکارآمدی مقابله با

1. Prateppornnarong

فساد شود، اشاره گردید. همچنین، هیچ‌کدام از پژوهش‌ها، قوانین وضع شده در راستای مقابله با فساد را با رویکرد تفسیری و تحلیل مضمون مورد بررسی قرار نداده‌اند.

در خصوص موضوع فساد شاهد انجام پژوهش‌های بسیاری در ایران می‌باشیم که تمرکز اکثر پژوهش‌ها بر «عوامل» و یا «طراحی الگو» (ژاله‌باغبادری، یعقوبی‌پور و فتحی‌زاده، ۱۴۰۰) می‌باشد، اما در زمینه بررسی موضوع «مقابله با فساد» با رویکرد حقوقی در پرتو قوانین و مقررات در ایران، پژوهش‌های کافی انجام نگرفته است، ضمن اینکه در پژوهش حاضر به‌منظور احصاء مضامین، تمامی مقررات و اسناد مربوطه مورد بررسی قرار گرفت. همچنین، جهت تحلیل داده‌ها از روش تحلیل مضمون استفاده شد که بسیاری از پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه «فساد» جهت استفاده از این روش مغفول مانده‌اند. در پژوهش حاضر که هدف آن احصاء مضامین مقابله با فساد در پرتو قوانین تبیین شده در ایران می‌باشد، پژوهشگر با انجام مطالعات اکتشافی، پژوهش‌های مرتبط در داخل و خارج از کشور مشاهده نکرده است و از این‌رو، پژوهش حاضر دارای پیشینه جامع و قوی نمی‌باشد. در خصوص فساد در بخش دولتی و علل شکل‌گیری آن، در داخل و خارج از کشور پژوهش‌های زیادی انجام‌شده است، ولی در خصوص تحلیل فساد با رویکرد بومی بر اساس قوانین و مقررات حاکم بر بافت کشور پژوهشی ملاحظه نگردید، به‌ویژه در کشوری مانند ایران که جهت مبارزه با فساد، شاهد وضع قوانین و مقررات متعدد می‌باشیم، بی‌مناسبت نبود تا پژوهش‌هایی با استفاده از روش تفسیری انجام گیرد و در این راستا، خلأ پژوهشی به‌شدت احساس گردید. تحلیل فساد در پرتو قوانین وضع شده در ایران، می‌تواند به ریشه‌یابی بروز فساد و شیوه‌های مقابله با آن، به سیاستمداران و کارگزاران دولتی یاری رساند. یکی از جنبه‌های بارز پژوهش حاضر، استفاده از روش پژوهش کیفی با رویکرد تحلیل مضمون می‌باشد، که این مهم در بسیاری از پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه فساد، کمتر مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، از ویژگی‌های برجسته این پژوهش، جهت‌گیری حقوقی در مقابله با فساد از طریق تمرکز بر قوانین و مقررات وضع شده در ایران می‌باشد، که این مهم بیانگر دغدغه پژوهشگر در بافت و محتوای واقعی مسئله و موضوع پژوهش می‌باشد.

۲. مبانی نظری

فساد به‌عنوان سوءاستفاده از قدرت و منصب دولتی برای منافع شخصی از طریق رشوه، اخاذی، خویشاوندمداری، کلاهبرداری و سرعت بخشیدن به پول یا اختلاس، تعریف شده است. در خصوص تعریف فساد هیچ توافق جهانی وجود ندارد و اقداماتی که در یک زمینه فرهنگی به‌عنوان فساد تلقی می‌شود، لزوماً در زمینه‌های دیگر نظیر اقتصاد و سیاست چنین تلقی نمی‌شود و تعریف فساد به‌عنوان سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی ممکن است همه موارد تبانی را پوشش ندهد (Wei, 1999, pp. 1-28). فساد ممکن است به‌عنوان یک مشکل اقتصادی-اجتماعی تصور شود که موضوعات مختلفی مانند تعارض منافع، جانبداری^۱، خویشاوندی^۲ و دوستی^۳، و نفوذ در انجام معامله را شامل می‌شود (Bakowski, 2022, pp. 1-10).

با توجه به تعاریف ارائه‌شده از فساد، باید بین فساد اداری و فساد سیاسی تمایز قائل شد. فساد اداری (بوروکراسی) به اعمال فساد کارکنان دولتی و بوروکرات‌ها در تعامل با مافوق خود (رشوه دادن برای کسب مزیت شغلی یا استخدام بستگان) در حین اجرای سیاست‌های عمومی، یا هنگام تعامل با مردم و شهروندان یا نمایندگان کسب‌وکار برای ارائه خدمات (رشوه برای گرفتن مجوز یا اجتناب از جریمه) مربوط می‌شود، و فساد سیاسی-قانونی عمدتاً بر قانون‌گذاران در تدوین قوانین، مقررات و سیاست‌ها تأثیر می‌گذارد (Mugellini, Della Bella, Colagrossi, & Ly Isenring, 2021, pp. 1-46).

فساد در دوره‌های بحران سیاسی و اقتصادی افزایش می‌یابد. در دوره‌های بحران سیاسی، ممکن است هیچ رهبری وجود نداشته باشد و فرصت‌های رانت‌خواری افزایش یابد. در چنین دوره‌هایی، نهادهای پاسخگو مانند سازمان‌های حسابرسی ملی ممکن است اختیار خود را کاهش دهند یا در تنبیه مقامات دولتی و سیاستمداران فاسد بی‌اثر باشند، مانند زمانی که یک کودتای نظامی رخ می‌دهد. در دوره‌های بحران اقتصادی، استانداردهای زندگی به‌سرعت کاهش می‌یابد که منجر به انگیزه‌های بالاتر برای انجام رفتارهای فاسد می‌شود و ممکن است زمانی اتفاق بیفتد که حقوق سیاستمداران به دلیل اجرای برنامه اصلاح ساختاری در نهادهای مالی کشور به‌صورت اسمی کاهش و درآمدهای سیاستمداران نیز ممکن است به دلیل

1. favoritism
2. nepotism
3. cronyism

تورم بالا که اغلب با بحران اقتصادی همراه است، به صورت واقعی کاهش یابد (Saha & Sen, 2022, pp. 1-27).

فساد بر دو عامل کلیدی اقتصاد یعنی حجم نیروی کار و انباشت سرمایه تأثیر دارد و یک محیط فاسد که سیستمی تر و ماندگارتر می شود و به اصطلاح به تصرف دولت درمی آید، نسبت سرمایه به کار در اقتصاد را به طور قابل توجهی افزایش می دهد و اگر آن قدر سیستمی شود که ماندگاری بالایی داشته باشد، تأثیر آن اثرات مخربی خواهد داشت (Nemec, Machova, Kotlán, Kotlánová, & Kliková, 2022, pp. 1-10). بنابراین، منطقی است فکر کنیم که درک فساد رسمی بر رضایت از عملکرد دولت تأثیر می گذارد. در نتیجه، فساد دارای پیامدهای منفی زیادی است که می تواند بی اعتمادی به دولت را افزایش دهد، قدرت سیاست های آب و هوایی ملی را کاهش دهد و به توسعه اقتصادی پایدار آسیب رساند (Ma, Guo, & Yu, 2022, pp. 1-9). طبق گزارش دفتر مبارزه با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد^۱ (۲۰۲۳) انواع فساد شامل موارد زیر می باشد:

- (۱) زمینه های فساد (رشوه دادن به مقامات دولتی و افراد شاغل در بخش خصوصی، نفوذ در تجارت، قاچاق، اختلاس، و ممانعت از اجرای عدالت)؛
- (۲) اقدامات پیشگیرانه (استخدام مبتنی بر شایستگی، استقلال قوه قضائیه، تعارض منافع، مدیریت مالی عمومی، دسترسی به اطلاعات عمومی)؛
- (۳) فعال کردن محیطی برای ارائه گزارش و رسیدگی به فساد (همکاری بین المللی، منابع تخصیص یافته برای مبارزه با فساد، و شفافیت) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2023, pp. 1-39).

سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۱۶) پنج اصل یکپارچگی، شفافیت، مشارکت ذینفعان، خرید الکترونیکی، نظارت و کنترل را به عنوان اصول حمایتی برای جلوگیری از فساد معرفی می نماید (Organization for Economic Co-operation and Development, 2016, pp. 1-32).

یکی از نظریه هایی که بر اساس آن می توان موضوع فساد در بخش دولتی را مورد تحلیل قرارداد، نظریه نمایندگی^۲ یا اصیل - وکیل است.

نظریه نمایندگی عمدتاً بر این فرض استوار است که فساد فقط به عوامل مربوط می شود و مدیران در رفتارهای فاسد، شرکت نمی کنند و علاقه مند به مبارزه با فساد

1. United Nations Office on Drugs and Crime
2. Agency theory

هستند، اما چارچوب اصیل - وکیل مستلزم یک مدیر آگاه و فعال است که ناهماهنگی و فساد کارگزاران را نظارت کند. اگر فساد گسترده باشد، مدیران کافی برای مهار فساد وجود نخواهند داشت. در این راستا، رابطه بین سیاستمداران (وکیل) و شهروندان (اصیل) را به عنوان مثال در نظر می‌گیریم. سیاستمداران می‌توانند شهروندان را فاسد کنند به آن‌ها مزایای مختلفی ارائه دهند (مزایای اجتماعی، محصولات ارزان‌تر) و شهروندان برای عمل متقابل چشمان خود را به روی فساد سیاستمداران می‌بندند و به سیاستمدارانی رأی خواهند داد که به شهروندان وعده مزایایی می‌دهند. شواهد تجربی در انتخابات محلی اسپانیا نشان داد که معامله می‌تواند کاملاً صریح باشد، زمانی که رأی‌دهندگان انتظار دریافت منافی از فساد را دارند. به همین ترتیب، سیاستمداران فاسد به عنوان مدیران مقامات دولتی می‌توانند فساد آن‌ها را تحمل کنند یا با آن‌ها در مورد تقسیم جنبه‌های فساد معامله کنند. به طور کلی، بسیاری از مدیران می‌توانند به عنوان حامی یا دروازه‌بان فساد عمل کنند (Wawrosz, 2022, pp. 1-23).

اثربخشی اقدامات مبارزه با فساد به دو عامل بستگی دارد:

(۱) کفایت این اقدامات از نظر دامنه و اختیار جامع؛

(۲) اراده و ظرفیت سیاسی برای به حداقل رساندن فساد در کشور.

اقدامات ضد فساد اگر به درستی برای رسیدگی به علل فساد طراحی شده باشد و توسط رهبران سیاسی حمایت شود، کافی خواهد بود (Quah, 2022, pp. 193-207). بنابراین، باید اذعان داشت که یکی از اقدامات ضد فساد در نظام اداری ایران، وضع قوانین و مقررات مختلف می‌باشد و توجه به این نکته حائز اهمیت است که وضع قوانین و اجرای مؤثر آن‌ها، با یکدیگر متفاوت است و آنچه دارای اهمیت می‌باشد اجرای مؤثر قوانین ضد فساد از طریق وجود اراده سیاسی در کشور می‌باشد و می‌بایست حمایت جدی حاکمان و رهبران سیاسی جهت مبارزه با فساد از سوی کارگزاران دولتی و شهروندان احساس و درک گردد، در غیر این صورت وضع هرگونه قوانین ضد فساد بدون پشتوانه سیاسی و حمایت رهبران، به مثابه آب در هاون کوبیدن است. طبق گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷) علل اصلی فساد در ایران از جنبه حقوقی شامل: تعدد قوانین و مقررات، عدم شفافیت قوانین و مقررات، کاستی‌های قوانین و مقررات می‌باشد (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۳۹۷، ص. ۱-۳۴۵).

۳. روش پژوهش

پژوهش بر اساس هدف، بنیادی است و پژوهشگر درصدد بوده است تا نسبت به توسعه دانش «مقابله با فساد» از طریق تبیین مضامین اصلی، سازمان‌دهنده و فراگیر از متن قوانین وضع شده در ایران اهتمام نماید.

پژوهش از حیث روش، اکتشافی است و پژوهشگر به دنبال تشریح عینی از «پدیده فساد و مقابله با آن» بوده و در این راستا، جنبه‌های بارزی از پدیده فساد در نظام اداری ایران تبیین و توصیف می‌شود. شیوه پژوهش از نوع کیفی است که این شیوه می‌تواند جزء پژوهش‌های تفسیری قرار گیرد و در این راستا، پژوهشگر برداشت و تجارب خود را از «پدیده فساد و مقابله با آن» از طریق تبیین مضامین از بطن قوانین بیان می‌دارد. به عبارتی دیگر، در پژوهش حاضر جهت شناخت پدیده مورد مطالعه (فساد) از رویکرد اثبات‌گرایی استفاده نشده، بلکه درصدد تشریح و تفسیر پدیده مورد نظر بوده‌ایم. همچنین پژوهش از حیث راهبرد، بر روش تحلیل مضمون (Braun & Clarke, 2006, pp. 77-101) استوار است و بر این اساس، مراحل زیر مورد توجه قرار گرفته است:

۱. جهت تحلیل و تفسیر موضوع «پدیده فساد و مقابله با آن» هفت سند بالادستی مورد شناسایی قرار گرفت؛
۲. مضامین اصلی در قالب کدها و نکات کلیدی از متن هریک از اسناد هفت‌گانه احصاء گردید؛
۳. مضامین اصلی که دارای بار معنایی مشترکی بودند، در یک طبقه قرار گرفتند؛
۴. به هر یک از طبقات، یک مضمون سازمان‌دهنده که حاصل ترکیب و تلخیص مضامین اصلی بوده است، تخصیص یافت؛
۵. مضامین فراگیر که حاصل مضامین عالی دربرگیرنده اصول حاکم بر متن اسناد به‌عنوان یک کل می‌باشد، تبیین گردید؛
۶. شبکه مضامین بر اساس روابط بین مضامین سازمان‌دهنده و فراگیر و مفهوم اصلی پژوهش که همان «پدیده فساد و مقابله با آن» است، ترسیم گردید.

جهت نمونه‌گیری از روش نمونه‌گیری هدفمند استفاده گردید و کلیه اسناد مکتوب به‌دقت مورد مطالعه و بررسی قرار گرفتند. از این‌رو، شیوه نمونه‌گیری، کیفی

است که بر اساس مضامینی که در جریان مطالعه و بررسی اسناد بالادستی احصاء شده‌اند، توسعه‌یافته و ضمن تفسیر و تحلیل داده‌ها، کفایت لازم حاصل گردید. به‌منظور سنجش پایایی، متون اسناد، سطر به سطر و جمله به جمله مورد بررسی و مطالعه قرار گرفتند و سپس کدگذاری به‌روش دستی انجام پذیرفت. در ادامه، مضامین احصاء شده و شبکه مضامین تبیین شده برای دو نفر از اساتید رشته مدیریت دولتی با رتبه دانشیاری و استادی ارسال گردید و بر مبنای نظرهای ارائه‌شده، برخی از مضامین مورد اصلاح و بازنگری قرار گرفتند.

۴. یافته‌ها و تحلیل پژوهش

جهت تحلیل داده‌ها از مراحل شش‌گانه زیر استفاده گردید که در ادامه، تحلیل داده‌ها بر اساس این مراحل مورد تشریح قرار می‌گیرد.

۴-۱. مرحله اول؛ آشنایی با داده‌ها

مرحله «آشنایی» در بسیاری از تحلیل‌های کیفی رایج است و در پژوهش حاضر، تمامی اسناد مکتوب به‌منظور درک متنی و آشنایی با داده‌ها، به‌طور کامل مورد مطالعه و خواندن قرار گرفتند و سپس داده‌های شناسایی‌شده به‌صورت مکتوب رونویسی شدند. خواندن و درک عمیق متن اسناد مرتبط در پژوهش حاضر فرایندی زمان‌بر بوده و زمانی بالغ‌بر سه ماه را به خود اختصاص داد. در جدول ۱، هر یک از اسناد مورد مطالعه مشخص شده و پژوهشگر به هر یک از این اسناد، کد ویژه‌ای را تخصیص داده است.

جدول (۱): مشخصات اسناد مورد استفاده در پژوهش حاضر

سال تصویب	عنوان سند
۱۳۸۲	برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۱۳۸۳	آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی
۱۳۸۹	سیاست‌های کلی نظام اداری
۱۳۹۰	قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
۱۳۹۲	آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی در قوه مجریه
۱۳۹۳	ساماندهی کمیته‌های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری
۱۳۹۵	حقوق شهروندی در نظام اداری

۴-۲. مرحله دوم: تولید کدهای اولیه

فرایند کدگذاری برای تولید برجسب‌های مختصر یا توصیف مختصر و تفسیری از قطعات اطلاعاتی که ممکن است با سؤال(های) تحقیق مرتبط باشد، انجام می‌شود. در پژوهش حاضر، پژوهشگر به‌طور نظام‌مند کل مجموعه داده‌ها را مورد بررسی دقیق و تحلیل قرار داده و به هر یک از عناوین داده‌ها به‌طور یکسان توجه کرده و جنبه‌هایی از عناوین داده را شناسایی و سپس هر مورد از داده‌هایی که ممکن بود در پرداختن به سؤال(های) پژوهش مفید باشد کدگذاری شدند.

در طول فرایند کدگذاری و آشنایی بیشتر با کدها، پژوهشگر تشخیص داد که کدام کدها برای تفسیر مضامین مفید هستند و کدام‌ها را می‌توان حذف کرد. پژوهشگر به‌منظور تولید کدهای اولیه، دو مرحله را مورد توجه قرارداد:

الف) ابتدا خاستگاه هر یک از مفاهیم مرتبط با «مقابله با فساد» به تفکیک اسناد، شناسایی و طبقه‌بندی شدند که در این راستا، تعداد ۳۷ مفهوم مورد شناسایی قرار گرفتند. در جدول ۲، نمونه‌ای از مفاهیم شناسایی و طبقه‌بندی‌شده مورد اشاره قرار گرفته است.

جدول (۲): شناسایی و طبقه‌بندی مفاهیم به تفکیک اسناد

خاستگاه قانونی		مفاهیم احصاء شده از متن اسناد
حقوق شهروندی در نظام اداری (۱۳۹۵)	ساماندهی کمیته‌های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری (۱۳۹۳)	
•		اطلاع‌رسانی مناسب به مردم
		اصلاح روش‌های ارائه خدمات به مردم
•		توسعه فناوری اداری

ب) شیوه کدگذاری تبیین گردید و به این منظور، ابتدا به هر یک از اسناد، عددی ویژه تخصیص داده شد و سپس به هر یک از مفاهیم احصاء شده از متن اسناد، به ترتیب عددی از یک تا تعداد مفاهیم احصاء شده، تخصیص یافت و درنهایت، نشانگر و کد نهایی تبیین گردید. در جدول ۳ و ۴ به ترتیب، نمونه‌ای از شیوه کدگذاری و کدگذاری انجام‌شده نشان داده شده است.

جدول (۳): نمونه‌ای از شیوه کدگذاری

[۱] اطلاع‌رسانی مناسب به مردم [۱] [۰۴] نشانگر یا کد نهایی	◀ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد [۰۴] ماده ۳، بند الف) کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، بخشنامه، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاعات عموم برسانند. [۱]
--	---

جدول (۴): نمونه‌ای از کدگذاری

نشانه‌ها	مفاهیم مستخرج از متن اسناد
۰۱(۱)، ۰۲(۱)، ۰۴(۱)، ۰۵(۱)، ۰۷(۱)	اطلاع‌رسانی مناسب به مردم
۰۲(۲)، ۰۴(۲)	اصلاح و کوتاه نمودن روش‌های ارائه خدمات به مردم
۰۱(۱)، ۰۲(۱)، ۰۴(۱)، ۰۵(۱)، ۰۷(۱)	اطلاع‌رسانی مناسب به مردم
۰۲(۲)، ۰۴(۲)	اصلاح و کوتاه نمودن روش‌های ارائه خدمات به مردم

۳-۴. فاز سوم؛ تولید مضامین اصلی

این مرحله زمانی شروع می‌شود که تمام مفاهیم به تفکیک اسناد مربوطه مورد شناسایی گرفته و سپس کدگذاری شوند.

در این مرحله، مفاهیم کدگذاری شده بررسی و تجزیه و تحلیل شدند، با این دیدگاه که چگونه کدهای مختلف ممکن است با توجه به معانی مشترک، ترکیب شوند تا بتوانند مضامین یا موضوعات اصلی را تشکیل دهند و این شامل جمع کردن چندین کد است که یک مفهوم اساسی یا ویژگی مشابه از داده‌ها را در یک کد واحد به اشتراک می‌گذارند.

پژوهشگر باید به‌طور فعال رابطه بین کدهای مختلف را بررسی کند و سپس تفسیر نماید که چگونه این رابطه ممکن است روایت یک موضوع معین را بیان کند. مضامین باید متمایز باشند و حتی ممکن است با دیگر مضامین، متناقض باشند، اما باید با هم پیوند بخورند تا تصویری منسجم و شفاف از مجموعه داده ایجاد کنند. با این حال، با مضامین بسیار زیاد، تحلیل ممکن است سخت و غیرمنسجم شود، درحالی‌که مضامین بسیار کم می‌تواند منجر به شکست تجزیه و تحلیل در عمق و وسعت داده‌ها شود.

با توجه به توضیحات مطروحه، پژوهشگر بر اساس مفاهیم احصاء شده و کدگذاری‌های صورت گرفته در مرحله قبل، و سپس با ترکیب داده‌های حاصل، مضامین اصلی «مقابله با فساد» را تبیین که در جدول ۵ نشان داده شده است.

جدول (۵): تبیین مضامین اصلی مقابله با فساد

تخصیص مضمون اصلی	طبقه‌بندی مفاهیم دارای بار معنایی مشترک
اطلاع‌رسانی مناسب به شهروندان از عملکرد دستگاه‌های اجرایی	۰۶(۴)، ۰۱(۳)، ۰۴(۴)، ۰۷(۱)، ۰۵(۱)، ۰۴(۱)
شناسایی بسترهای فساد از طریق ارباب‌رجوعان	۰۱(۱)، ۰۲(۱)
انجام نظارت‌های محسوس و نامحسوس از عملکرد و رفتار کارکنان	۰۲(۴)، ۰۱(۱۲)
افزایش بینش و آگاهی کارکنان از الزامات قانونی مبارزه با فساد	۰۲(۵)
ارتقاء سلامت نظام اداری از طریق بازنگری رویه‌های انجام کار	۰۲(۳)، ۰۳(۱)، ۰۲(۲)، ۰۴(۲)
بهبود انضباط اداری و مالی	۰۴(۷)، ۰۴(۸)
ایجاد ساختار مبارزه با فساد	۰۶(۵)، ۰۱(۲)، ۰۵(۲)، ۰۶(۱)
انجام فعالیت‌های پیشگیرانه جهت کنترل و کاهش مفاصد	۰۲(۹)، ۰۵(۳)، ۰۵(۵)، ۰۵(۴)
بهبود بسترهای ضابطه‌مند مبارزه با فساد	۰۴(۳)، ۰۴(۶)، ۰۴(۵)، ۰۲(۸)
تبیین حقوق و تکالیف متقابل مردم و دولت	۰۶(۳)، ۰۳(۲)، ۰۶(۲)
بهسازی رفتار کارگزاران دولتی از طریق نهادینه کردن ارزش‌های سازمانی	۰۳(۳)، ۰۱(۴)، ۰۶(۶)
مبارزه با سوء استفاده از اختیارات دولتی جهت کسب منافع شخصی	۰۳(۳)، ۰۲(۱۰)
تقویت نظارت‌های همگانی	۰۱(۶)
انتخاب مدیران و کارکنان شایسته در مناصب دولتی	۰۱(۱۰)، ۰۳(۵)، ۰۱(۵)
تقویت نقش و جایگاه بخش‌های تعاونی و خصوصی در اداره امور اقتصادی کشور	۰۱(۹)، ۰۱(۷)
التزام دولت به حساب پس‌دهی از عملکرد خود نسبت به جامعه	۰۱(۱۱)، ۰۳(۶)، ۰۴(۹)
سلامت حکمرانی با ممنوعیت فعالیت‌های اقتصادی و تجاری سیاستمداران و کارگزاران دولتی	۰۱(۸)
تخصیص پاداش و تضمین امنیت افشاء کنندگان فساد	۰۴(۱۰)، ۰۲(۷)

۴-۴. مرحله چهارم؛ تولید مضامین بالقوه (سازمان‌دهنده)

این مرحله پژوهشگر را ملزم می‌کند که یک بررسی مجدد (بازگشتی) به مضامین انتخابی در رابطه با داده‌های کدگذاری شده و کل مجموعه داده‌ها انجام دهد.

به عبارتی دیگر، ممکن است مشخص شود که برخی از کدهای تشکیل دهنده و یا داده‌هایی که به این مضامین تبدیل شده است، ناسازگار بوده و نیاز به بازبینی داشته باشند. برخی سؤال‌های کلیدی وجود دارند که پژوهشگر باید هنگام بررسی مضامین به آن‌ها بپردازد. این سؤال‌ها عبارتند از:

- آیا این یک مضمون است (یا می‌تواند فقط یک کد باشد)؟
 - اگر یک مضمون است، کیفیت این مضمون چگونه است (آیا چیز مفیدی در مورد مجموعه داده‌ها و سؤال تحقیق ارائه می‌دهد)؟
 - مرزهای این مضمون چیست (چه مواردی را شامل و از چه مواردی مستثنا می‌شود)؟
 - آیا داده‌های کافی (معنی‌دار) برای پشتیبانی از این مضمون وجود دارد؟
 - آیا داده‌ها بسیار متنوع و گسترده هستند (آیا مضمون فاقد ارتباط است)؟
- با توجه به توضیحات و سؤال‌های مطروحه، پژوهشگر با هدف اطمینان بیشتر از انسجام و ارتباط معنی‌دار مضامین با یکدیگر و با سؤال‌های پژوهش، فرایند کدگذاری داده‌ها و مضامین اصلی شکل گرفته را مورد بررسی مجدد قرار داده و سپس نسبت به تبیین مضامین سازمان‌دهنده اقدام نموده است. در جدول ۶، مضامین سازمان‌دهنده «مقابله با فساد» ارائه شده است.

جدول (۶): مضامین سازمان‌دهنده مقابله با فساد

نشانگرها	تخصیص مضمون سازمان‌دهنده
۰۱(۳)، ۰۴(۴)، ۰۵(۱) ۰۷(۱)	افزایش شفافیت اطلاعاتی
۰۴(۱)، ۰۲(۱)، ۰۱(۱)	
۰۱(۷)، ۰۱(۹)، ۰۱(۸)	رفع موانع انحصاری اقتصاد دولتی
۰۱(۶)، ۰۲(۶)	تبیین سازوکارهای نظارت و کنترل سازمانی و اجتماعی
۰۴(۹)، ۰۳(۶)، ۰۱(۱۱)	افزایش پاسخگویی عمومی
۰۵(۴)، ۰۵(۵)، ۰۵(۳)، ۰۲(۹)، ۰۱(۱۲)	ایمن‌سازی سازمان‌های دولتی در برابر بروز فساد
۰۴(۸)، ۰۴(۷)، ۰۴(۲)، ۰۲(۲)، ۰۳(۱)	بهبود فرایندهای ناقص و معیوب اداری و مالی
۰۲(۳)	
۰۲(۵)	توانمندسازی کارگزاران دولتی از طریق آموزش
۰۱(۸)، ۰۲(۱۰)، ۰۳(۳)	کاهش تعارض منافع شخصی و عمومی
۰۳(۴)، ۰۱(۵)، ۰۳(۵)، ۰۱(۱۰)	توسعه شایستگی‌های سیاسی و اداری کارگزاران دولتی
۰۵(۶)، ۰۲(۸)، ۰۴(۵)، ۰۴(۶)، ۰۴(۳)، ۰۶(۲)	تقویت ساختارهای قانونی مقابله با فساد
۰۳(۲)، ۰۳(۲)	
۰۳(۳)، ۰۱(۴)، ۰۶(۶)	هنجارمند شدن پیشگیری از بزه و فساد
۰۶(۵)، ۰۱(۳)، ۰۵(۲)، ۰۶(۱)	ساماندهی فعالیت‌های پیشگیری و مقابله با فساد
۰۴(۱۰)، ۰۲(۷)	کاهش ریسک و افزایش صیانت سازمانی و اجتماعی برای سوت‌زنان فساد

۴-۵. مرحله پنجم؛ تعریف و نامگذاری مضامین فراگیر

در این مرحله، پژوهشگر تحلیلی دقیق از چارچوب مضامین ارائه می‌دهد و هر مضمون جداگانه در رابطه با مجموعه داده‌ها و سؤال(های) تحقیق بیان می‌شود، به طوری که هر مضمون باید انسجام درونی از داده‌هایی ارائه دهد که توسط مضامین دیگر قابل بیان نیست. باین حال، همه مضامین باید برای ایجاد یک روایت شفاف که با محتوای مجموعه داده‌ها سازگار و در رابطه با سؤال(های) تحقیق آموزنده باشد، گرد هم آیند. نام مضامین نیز در این مرحله در معرض تجدیدنظر نهایی (در صورت لزوم) قرار گرفت و تعریف مضامین نیازمند تجزیه و تحلیل عمیقی از داده‌های اساسی بود. در جدول ۷، مضامین فراگیر «مقابله با فساد» نشان شده است.

جدول (۷): مضامین فراگیر مقابله با فساد

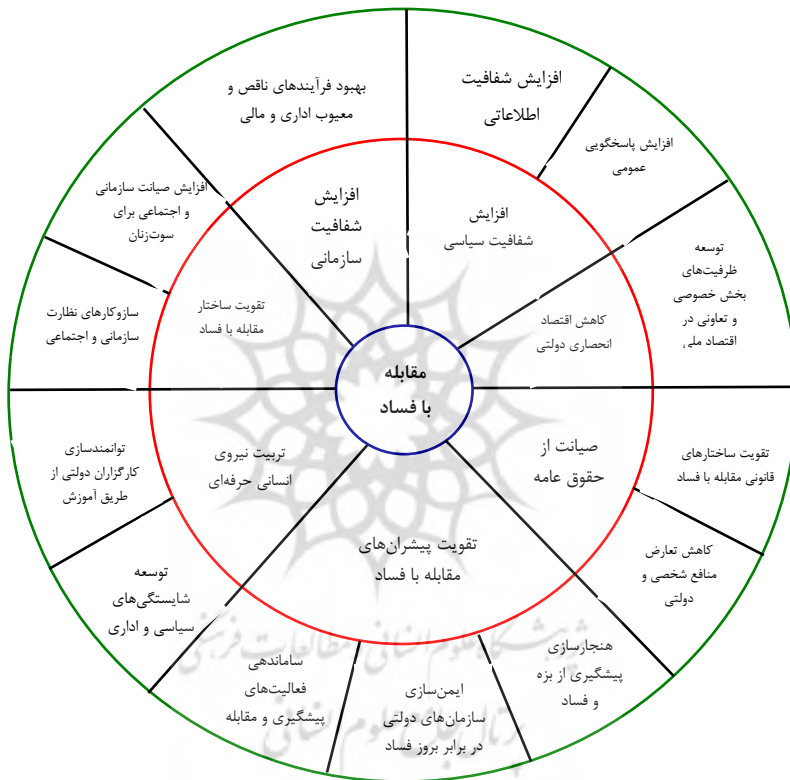
مضامین سازمان دهنده	تخصیص مضمون فراگیر
توسعه ظرفیت‌های بخش خصوصی و تعاونی در اقتصاد ملی	کاهش انحصاری اقتصاد دولتی
افزایش شفافیت اطلاعاتی	افزایش شفافیت سیاسی (حاکمیتی)
افزایش پاسخگویی عمومی	
توسعه شایستگی‌های سیاسی و اداری کارگزاران دولتی	تربیت نیروی انسانی حرفه‌ای
توانمندسازی کارگزاران دولتی از طریق آموزش	
تقویت ساختارهای قانونی مقابله با فساد	صیانت از حقوق عامه
کاهش تعارض منافع شخصی و عمومی	
ایمن‌سازی سازمان‌های دولتی در برابر بروز فساد	تقویت پیشران‌های مقابله با فساد
ساماندهی فعالیت‌های پیشگیری و مقابله با فساد	
هنجارسازی پیشگیری از بزه و فساد	
بهبود فرایندهای ناقص و معیوب اداری و مالی	افزایش شفافیت سازمانی
تبیین سازوکارهای نظارت و کنترل سازمانی و اجتماعی	تقویت ساختار مقابله با فساد
افزایش صیانت سازمانی و اجتماعی برای سوت‌زنان فساد	

۴-۶. مرحله ششم؛ طراحی شبکه مضامین

با توجه به اینکه مضامین تبیین شده به صورت نظام‌مند مورد بررسی و تحلیل قرار گرفتند و به منظور ادراک بهتر از این مضامین، نسبت به طراحی شبکه مضامین اقدام می‌شود. شبکه مضامین مانند تارنما می‌باشند که رابطه بین مضامین سازمان دهنده و فراگیر «مقابله با فساد» را نشان می‌دهد. بنابراین، شبکه مضامین «مقابله با فساد» و هر یک از علائم اختصاصی آن، در شکل ۱ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌گردد، شبکه مضامین از سه لایه تشکیل شده است. اولین لایه (درونی)، بیانگر «مفهوم» است که در پژوهش حاضر، معادل «مقابله با فساد» می‌باشد. لایه

دوم، حاکی از «مضامین فراگیر» بوده و شامل هفت مضمون می‌باشد، و لایه سوم نیز بیانگر «مضامین سازمان‌دهنده» بوده و شامل ۱۳ مضمون می‌باشد. ترکیب این سه لایه، شبکه مضامین «مقابله با فساد» را نشان می‌دهد.

شکل ۱: شبکه مضامین مقابله با فساد



- مفهوم
- مضامین فراگیر
- مضامین سازمان‌دهنده

۵. نتیجه‌گیری و پیشنهاد

فساد پدیده‌ای جهانی است، اما شدت آن در جوامع مختلف متفاوت است، به طوری که در کشورهای در حال توسعه، فساد مهم‌ترین عامل عقب‌ماندگی این کشورها از فرایند توسعه پایدار و کاهش اعتماد عمومی است. بسیاری از کشورهای دچار پدیده شوم فساد، به منظور پیشگیری و مقابله با آن، اقدامات و برنامه‌های مختلفی در بخش دولتی نظیر الکترونیکی کردن فرایندهای ارائه خدمت به مردم، افزایش شفافیت در فرایندهای انجام کار، کاهش انطباق بین منافع شخصی و منافع عمومی با هدف مدیریت تعارض منافع، بهبود فرهنگ سازمانی با رویکرد افزایش بینش و دانش مدیران و کارکنان از موضوع فساد، بازمهندسی ساختار سازمانی بر اساس بازنگری در شرح وظایف سازمان‌های دولتی و حرکت به سوی سیاست عدم تمرکز اداری و سیاسی، وضع و اجرای قوانین جزایی برای متخلفان و غیره را اجرا کرده‌اند، و برخی از کشورها نظیر ایران علاوه بر توجه به عوامل ذکر شده، به منظور مقابله با فساد در بخش دولتی، قوانین و آئین‌نامه‌های مختلفی وضع و جهت اجرا به تمام سازمان‌های دولتی ابلاغ شده است. اما در این راستا، باید با جستارگری بیشتری پدیده فساد در سایر کشورها، به ویژه ایران مورد بررسی و مطالعه قرار گیرد. شواهد و مصادیق زیادی وجود دارد که نشان می‌دهد جهت‌گیری‌های زیادی برای مقابله با فساد در نظام اداری ایران صورت گرفته، که این جهت‌گیری‌ها در جنبه‌های مختلف ساختاری، فرایندی و حقوقی بوده است. اما مسئله اصلی آن است که بر اساس این جهت‌گیری‌ها و با وضع قوانین مختلف جهت مقابله با فساد در نظام اداری ایران، که طی دو دهه اخیر شاهد وضع و ابلاغ حداقل هفت قانون و آئین‌نامه بوده‌ایم، چرا پدیده فساد بر مبنای آمارهای بین‌المللی و گزارش‌های داخلی در ایران گسترش یافته است؟ آیا با وضع قوانین و مقررات صرفاً می‌توان با پدیده فساد مقابله کرد؟ پژوهشگر نوشتار حاضر بر این باور است که جهت مقابله با پدیده شوم فساد، باید یک «عزم و اراده» جدی وجود داشته باشد و مردم باید این اراده را در سطوح مختلف حکومت ادراک نمایند و صرفاً با وضع قوانین و مقررات نمی‌توان ادعا نمود که پدیده فساد، کنترل و پیشگیری می‌شود. علاوه بر وجود این قوانین و مقررات که می‌تواند به عنوان یک پیشران جهت مقابله با فساد تلقی گردد، باید یک «اراده سیاسی» در سطح حاکمیت و یک «اراده اجرایی» نزد مدیران و کارگزاران دولتی در سطح نظام اداری و سازمان‌های وابسته به آن وجود داشته باشد. بنابراین، با ترکیب

دو اراده «سیاسی» و «اجرایی» در کنار قوانین و مقررات ضد فساد می‌توان شاهد کاهش پدیده فساد در جامعه بود.

در خصوص نوآوری پژوهش حاضر باید اذعان داشت که در رشته مدیریت دولتی جهت تحلیل و تفسیر مسائل فراروی نظام اداری سه رویکرد غالب «مدیریتی»، «حقوقی» و «سیاسی» وجود دارد و در این راستا، پژوهشگران جهت تحلیل و تبیین مضامین مقابله با فساد از رویکرد حقوقی با مراجعه به تمامی اسناد بالادستی نظام اداری ایران در زمینه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد استفاده کرده‌اند که به نظر می‌رسد، سایر پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه فساد در بخش دولتی ایران از توجه به این رویکرد مغفول مانده‌اند. علاوه بر این، در پژوهش حاضر، «رویکرد بوم‌شناسانه» جهت تبیین مضامین مقابله با فساد مورد توجه قرار گرفت و منطق اتخاذ رویکرد بوم‌شناسانه به این دلیل بوده است که این رویکرد نسبت به اداره امور عمومی، نه تنها می‌تواند مبنای استواری برای پژوهش باشد، بلکه می‌تواند به پیش‌بینی و تبیین رفتار اداره امور عمومی بپردازد و چنین رویکردی نه تنها به عنوان یک ابزار قوی برای آشکار کردن بیماری‌های نظام اداری- که در پژوهش حاضر موضوع فساد مورد توجه بوده است- به شمار می‌آید، بلکه به اصلاح آن‌ها نیز می‌پردازد. بنابراین، باید اذعان داشت که مطالعه و بررسی تمامی اسناد بالادستی مقابله با فساد در ایران به پژوهشگران کمک کرده است تا موضوع فساد و تبیین مضامین مقابله با آن را در بافت و محتوای قانونی نظام اداری ایران مورد تحلیل قرار دهند. همچنین، در پژوهش حاضر جهت تبیین مضامین و تحلیل داده‌ها از روش تحلیل مضمون استفاده شد و بررسی سایر پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه موضوع فساد در نظام اداری ایران نشان داد که بسیاری از این پژوهش‌ها از روش اثبات‌گرایانه و یا روش‌های کیفی مبتنی بر مصاحبه بهره گرفتند، در حالی که در پژوهش حاضر از روش تحلیل مضمون مبتنی بر اسناد استفاده شد.

هدف پژوهش حاضر، تبیین مضامین مقابله با فساد در پرتو قوانین و مقررات مربوطه در ایران بوده است و می‌توان رویکرد پژوهش را در بعد قانونی یا حقوقی مقابله با فساد در نظر گرفت. در این راستا، هفت سند در قالب قانون و آئین‌نامه مورد شناسایی قرار گرفت و پس از مطالعه دقیق این متون به منظور افزایش بینش و ادراک پژوهشگر از موضوع مقابله با فساد در بطن این اسناد، سؤال‌های پژوهش تبیین گردید. جهت تحلیل داده‌ها از روش تحلیل مضمون استفاده شد که یک روش مناسب جهت تحلیل داده‌های حاصل از اسناد و متون می‌باشد. جهت تولید مضامین،

ابتدا تلاش گردید تا «مفاهیم مقابله با فساد» به تفکیک هر یک از اسناد مورد شناسایی قرار گیرد و درنهایت، تعداد ۵۲ مفهوم از بطن اسناد مورد احصاء قرار گرفت. با توجه به هدف و مسئله اصلی فراروی پژوهش حاضر، یک سؤال اصلی و چهار سؤال فرعی تبیین گردید. در پاسخ به سؤال فرعی اول باید اذعان داشت که پس از شناسایی مفاهیم از متن اسناد و سپس طبقه‌بندی مفاهیمی که دارای بار معنایی مشترک بودند، تعداد ۱۸ مضمون اصلی مقابله با فساد تبیین گردید. در پاسخ به سؤال فرعی دوم باید اذعان داشت که تعداد ۱۳ مضمون سازمان‌دهنده در خصوص مقابله با فساد شامل: افزایش شفافیت اطلاعاتی، رفع موانع انحصاری اقتصاد دولتی، تبیین سازوکارهای نظارت و کنترل سازمانی و اجتماعی، افزایش پاسخگویی عمومی، ایمن‌سازی سازمان‌های دولتی در برابر بروز فساد، بهبود فرایندهای ناقص و معیوب اداری و مالی، توانمندسازی کارگزاران دولتی از طریق آموزش، کاهش تعارض منافع شخصی و عمومی، توسعه شایستگی‌های سیاسی و اداری کارگزاران دولتی، تقویت ساختارهای قانونی مقابله با فساد، هنجارمند شدن پیشگیری از بزه و فساد، ساماندهی فعالیت‌های پیشگیری و مقابله با فساد، و کاهش ریسک و افزایش صیانت سازمانی و اجتماعی برای سوت‌زنان فساد تبیین گردید. در پاسخ به سؤال فرعی سوم باید اذعان داشت که تعداد ۷ مضمون فراگیر شامل: کاهش انحصاری اقتصاد دولتی، افزایش شفافیت سیاسی (حاکمیتی)، تربیت نیروی انسانی حرفه‌ای، صیانت از حقوق عامه، تقویت پیشران‌های مقابله با فساد، افزایش شفافیت سازمانی، و تقویت ساختار مقابله با فساد تبیین گردید. در پاسخ به سؤال فرعی چهارم باید اذعان داشت که شبکه مضامین از سه لایه تشکیل گردید که لایه اول بیانگر مفهوم بنیادینی است که پژوهش بر آن اساس استوار می‌باشد و این مفهوم همان «مقابله با فساد» است. لایه دوم که حول لایه درونی شکل گرفته، مربوط به «مضامین فراگیر مقابله با فساد» می‌باشد و سپس لایه سوم یا بیرونی بیانگر «مضامین سازمان‌دهنده مقابله با فساد» است که به تفکیک هر یک از مضامین فراگیر، مشخص شده است. با ترکیب هر یک از سؤال‌های فرعی می‌توان به سؤال اصلی پژوهش پاسخ داد و بر این اساس تعداد ۱۸ مضمون اصلی، ۱۳ مضمون سازمان‌دهنده و ۷ مضمون فراگیر جهت مقابله با فساد در نظام اداری ایران در پرتو هر یک از اسناد بالادستی تبیین گردید و خط‌مشی‌گذاران و کارگزاران دولتی با درک عالمانه از روابط بین این مضامین و همچنین شبکه مضامین ترسیم شده، می‌توانند نسبت به اتخاذ سیاست‌ها، راهبرها و

برنامه‌های عملیاتی اهتمام نمایند. با توجه به هدف، مسئله و یافته‌های حاصل از پژوهش، می‌توان پیشنهادهایی به شرح زیر ارائه داد:

پیشنهادهای

✓ پژوهشگر با مطالعه قوانین و مقررات وضع شده در ایران در زمینه ارتقاء سلامت نظام اداری و پیشگیری از فساد ملاحظه کرد که بسیاری از مواد و اصول مندرج در این قوانین، تکراری بوده و دارای همپوشانی می‌باشند. به‌عنوان مثال، موضوع‌هایی نظیر شفافیت و الکترونیکی کردن فرایندهای انجام کار، هم در قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)، در آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفسد اقتصادی در قوه مجریه (۱۳۹۲) و سند حقوق شهروندی در نظام اداری (۱۳۹۵) پیش‌بینی و درج شده است. بنابراین، به قانون‌گذاران و کارگزاران دولتی پیشنهاد می‌شود تا با بررسی مجدد این قوانین، نسبت به وضع یک قانون جامع «مقابله با فساد» اهتمام نمایند.

✓ پژوهشگر در حین انجام مطالعات اکتشافی به این مهم پی برد که در برخی از کشورها نظیر اندونزی، فیلیپین، کره جنوبی و کانادا به‌منظور مقابله با فساد از طریق کاهش انطباق بین منافع شخصی و منافع عمومی، قانون مدیریت تعارض منافع را وضع کردند. با بررسی‌های مختلف در ایران مشخص گردید که یکی از خلأهای قانونی جهت مقابله با فساد، فقدان قانون مدیریت تعارض منافع است و با توجه به این مهم که نظام اقتصادی ایران دارای ماهیت دولتی می‌باشد، وضع قانون مدیریت تعارض منافع جهت کاهش سوءاستفاده‌ها و رانت‌های دولتی به‌شدت احساس می‌گردد. از این‌رو، به رئیس قوه مجریه پیشنهاد می‌شود نسبت به تهیه لایحه مدیریت تعارض منافع در سازمان‌های دولتی کشور و ارائه آن به مجلس جهت وضع قانون، اهتمام لازم را مبذول دارند.

با توجه به وضع قوانین مختلف در زمینه پیشگیری و مقابله با فساد در ایران، به پژوهشگران پیشنهاد می‌شود تا اثربخشی این قوانین را مورد سنجش قرار دهند. پژوهش حاضر مانند سایر پژوهش‌ها دارای محدودیت‌هایی است که از جمله مهم‌ترین محدودیت‌ها، فقدان پژوهش‌های رقیب فراروی پژوهش حاضر بوده است.

فهرست منابع

- خوئینی، غفور؛ رحیمی، امین حسین (۱۳۹۵). بررسی عملی وضعیت اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب سال ۱۳۹۰. دانش حسابرسی، ۵-۲۴.
<http://danesh.dmk.ir/article-1-1184-fa.html>
- روزنامه اطلاعات (۱۴۰۱). فساد محصول تبانی فعالان اقتصادی و سیاسی است.
ژاله باغبادرائی، معصومه؛ یعقوبی پور، امیر؛ فتحی زاده، علیرضا (۱۴۰۰). طراحی مدل حکمرانی مشارکتی در راستای کاهش فساد اداری با رویکرد آمیخته. راهبرد، ۸۳۱-۸۶۵.
<http://doi: 20.1001.1.10283102.1400.30.4.6.7>
- قاسمی، غلامعلی (۱۳۹۵). تدابیر بازدارنده علیه مفاسد اقتصادی در پرتو کنوانسیون مبارزه با فساد و مقررات ایران. حقوق تطبیقی، ۱۴۷-۱۷۰.
<http://doi:10.22096/law.2016.25779>
- محمدی، حامد؛ ابراهیمی، حسین (۱۴۰۲). شناسایی نقاط فسادخیز علی و معلولی: ارتقاء سلامت نظام اداری. حقوق اداری.
<http://qial.smtc.ac.ir/articel-1-1152-fa.html>
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۷۷). پارامترهای اقتصادی و اجتماعی مؤثر بر فساد اداری در ایران.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۸۲). فساد مالی راهکارهای اجرایی مبارزه با آن.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۰). قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۵). منشور حقوق شهروندی. شماره ۱۱۲۷۱۲۸.
- مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۳۹۷). پیشگیری و مبارزه با فساد: فراتحلیل کیفی مطالعات فساد (مقالات فارسی)..
- نوروزی، محمد (۱۳۹۸). نگاهی به ماده یک قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰. دانش حقوق مالیه، ۸۵-۹۱.
- نیازپور، امیرحسین (۱۳۹۴). پیشگیری از فساد اداری- مالی در پرتو آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه ۱۳۹۲. راهبرد، ۶۱-۷۸.
<http://doi: 20.1001.1.10283102.1396.26.1.12.9>
- هیئت‌وزیران (۱۳۸۲). برنامه ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. شماره ۱۶۸۸.
- هیئت‌وزیران (۱۳۸۳). آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی. شماره ۳۷۹۹۵ ت ۲۸۶۱۷.
- هیئت‌وزیران (۱۳۹۲). آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفاسد اقتصادی در قوه مجریه. شماره ۵۰۳۸۲ ت ۱۹۲۰۸۷.

- هیئت‌وزیران (۱۳۹۳). *دستورالعمل ساماندهی کمیته‌های تخصصی مرتبط با مسائل مدیریتی و اداری*. شماره ۲۰۶/۹۳/۱۱۸۵۲

References

- Bakowski, P. (2022). Combating corruption in the EPRS | European Parliamentary Research Service. 1-10.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. <https://doi.org/10.1191/1478088706qp063oa>
- Cesche, F., Hinna, A., & Homberg, F. (2022). Public Sector Strategies in Curbing Corruption: A Review. *Public Organization Review*, 22, 571–591. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00639-4>
- Dell, G., & McDevitt, A. (2022). Exporting Corruption 2022: Assessing Enforcement of the OECD. Transparency International.
- Ettelaat Newspaper. (2022). Corruption is the product of the collusion of economic and political activists. March 28, Sunday, Ettelaat Institute. [In Persian]
- Farazmand, A., Simone, E., & Lucio Gaeta, G. (2022). Corruption, lack of Transparency and the Misuse of Public. *Public Organization Review*, 22, 497–503. <https://doi.org/10.1007/s11115-022-00651-8>
- Feil, H. (2021). The cancer of corruption and World Bank project performance. *Policy Review*, 39(3), 1-24. <http://doi:10.1111/DP.R.12503>
- Ghasemi, G. (2016). Preventive Measures Against Economic Corruption in the Light of The Anti-corruption Convention and Iranian Regulations. *Journal of Comparative Law*, 6(6), 147-170. <http://doi:10.22096/law.2016.25779>. [In Persian]
- Khoeini, G., & Rahimi, A. (2016). A practical review of the implementation of the Law on Improving the Health of the Administrative System and Combating Corruption. *Auditing Knowledge*, 16(62), 5-24. <http://danesh.dmk.ir/articel-1-1184-fa.html>. [In Persian]
- Ma, J., Guo, B., & Yu, Y. (2022). Perception of Official Corruption, Satisfaction with Government Performance, and Subjective Wellbeing - An Empirical Study from China. *Frontiers*, 13, 1-9. <http://doi:10.3389/fpsyg.2022.748704>
- Madouak, M. (2020). South Sudan's Public Sector and the Corruption. *Ohio Northern University – Claude W. Pettit College of Law*, 1-43.
- Mohammadi, H., & Ebrahimi, H. (2023). Identifying causal and effect corruption points: driving the improvement of the health of the administrative system. *Administrative Law*, 10(34), 135-161. URL: <http://qjal.smtc.ac.ir/article-1-1152-fa.html>. [In Persian]
- Mugellini, G., Della Bella, S., Colagrossi, M., & Ly Isenring, G. (2021). Public sector reforms and their impact on the level of corruption: A systematic review. *Campbell Systematic Reviews*, 17, 1-46. <http://doi:10.1002/cl2.1173>
- Němec, D., Machová, Z., Kotlán, I., Kotlánová, E., & Kliková, C. (2022). Corruption in Public Administration as a Brake on Transition to Industry

- 4.0. SAGE Open, 12(1), 1-10. <http://https://doi.org/10.1177/2158244022108500>
- Niyazpour, A. H. (2016). Prevention of Corruption in By-Law of Systematic and Permanent Prevention and Reaction against Corruption in the Executive 2014. *The Scientific Journal of Strategy*, 24(3), 61-78. <http://doi:20.1001.1.10283102.1394.24.3.3.0>. [In Persian]
 - Nowrozi, M. (2018). A look at Article 1 of the Law on Improving the Health of the Administrative System and Combating Corruption approved in 2013. *Knowledge of Financial Law*, 3(9), 85-91. URL: <http://malieh.dmk.ir/articel-1-118-fa.html>. [In Persian]
 - Organization for Economic Co-operation and Development. (2016). Preventing Corruption in Public Procurement. 1-32.
 - Parliament Research Center. (1998). Economic and social parameters affecting administrative corruption in Iran. Economic Survey Office. report code: 2403532. [In Persian]
 - Parliament Research Center. (2003). Corruption study plan: financial corruption and executive strategies to combat it. Bureau of Economic Surveys, subject code 410, serial number 6682. [In Persian]
 - Parliament Research Center. (2011). The Law on Improving the Health of the Administrative System and Combating Corruption. No. 61300. [In Persian]
 - Parliament Research Center. (2016). Charter of Citizen Rights. No. 1127128. [In Persian]
 - Parliament Research Center. (2017). Prevention and fight against corruption: qualitative meta-analysis of corruption studies. Vice President of Economic Research, Bureau of Economic Studies of the Public Sector, subject code 230, serial number 15834. [In Persian]
 - Prateepornarong, D. (2020). Fighting Corruption While Having Hands Tied: A Case Study of Thailand's Public Sector Anti-Corruption Commission. *Journal of Asian and African Studies*, 56(2), 1-15. <https://doi.org/10.1177/0021909620926529>
 - Previtali, P., & Cerchiello, P. (2023). Corporate governance and anti-corruption. *Corporate Governance*, 8, 1-16. <http://doi.10.1108/CG-06-2022-0275>
 - Quah, J. (2022). Leadership and culture in combating corruption: a comparative analysis. *Public Administration and Policy*, 25(2), 193-207. <http://doi.10.1108/PAP-05-2022-0043>
 - Radin, D. (2019). Sustainable Development Goal 16: Focus on public institutions, *World Public Sector Report 2019*. United Nations, 478-482. <https://doi.org/10.3326/pse.43.4.8>
 - Saha, S., & Sen, K. (2022). Corruption and crisis: do institutions matter? WIDER Working Paper 2022/37. United Nations University World Institute for Development Economics Research, 1-27.
 - The Council of Ministers. (2003). The program to improve the health of the administrative system and fight against corruption. No. 1688. [In Persian]
 - The Council of Ministers. (2004). Regulations for preventing and fighting bribery in executive bodies. No. 3799528617. [In Persian]
 - The Council of Ministers. (2012). Regulations for systematic and sustainable prevention and dealing with economic corruption in the executive branch. No. 50382192087. [In Persian]

- The Council of Ministers. (2013). Instructions for organizing specialized committees related to management and administrative issues. No. 11852/93/206. [In Persian]
- United Nations Office on Drugs and Crime. (2023). Statistical framework to measure corruption. Statistical Commission. Fifty-fourth session, 28 February – 3 March 2023, 1-39.
- Wawrosz, P. (2022). How Corruption Is and Should Be Investigated by Economic Theory. *Economies*, 10, 1-23. <https://doi.org/10.3390/economies10120326>
- Wei, S. J. (1999). Corruption in Economic Development: Beneficial Grease, Minor Annoyance, or Major Obstacle? Harvard University and National Bureau of Economic Research, 1-28.
- Zhaleh Baghbadorani, M., Yaghoubipoor, A., & Fathizadeh, A. (2021). Designing a Participatory Governance Model in Order to Reduce Corruption with a Mixed Approach. *The Scientific Journal of Strategy*, 30(4), 829-863. <http://doi: 20.1001.1.10283102.1400.30.4.6.7>. [In Persian]

