



بهاره اول - شماره ۲ - تابستان ۱۴۰۴

پژوهش‌های سلامت‌اداری

سال اول - شماره ۲ - تابستان ۱۴۰۴

صاحب امتیاز: سازمان بازرسی کل کشور
مدیر مسئول: دکتر ذبیح الله خدائیان
جانشین مدیرمسئول: دکتر محمد امین کیخای فرزانه
سردبیر: دکتر خیرالله پروین

اعضای تحریریه:

دکتر محمدهادی صادقی، دکتر علی امامی میبیدی، دکتر سعید حبیبیا،
دکتر محمدجواد جاوید، دکتر آرین قلی پور، دکتر محمدحسن صادقی
مقدم، دکتر حسن دانایی فرد، دکتر عباس کریمی، دکتر علی رضائیان،
دکتر همایون مافی، دکتر مهدی صادقی شاهدانی، دکتر پژمان
محمدی، دکتر فرشاد مؤمنی، دکتر محمد مهدی قبولی درافشان،
دکتر سیدجواد امینی، دکتر شهرام ابراهیمی، دکتر باقر انصاری، دکتر
محمد وزین کریمیان، دکتر مصطفی السان

ویراستار فارسی: دکتر رضا عارف / ویراستار انگلیسی: محمود
مهدوی فر / مدیر داخلی فصلنامه: آمنه کاشانی موحد

شمارگان: ۵۰۰ نسخه / قیمت: ۲۵۰,۰۰۰ تومان
<https://www.salamatedari-mag.ir>
نشانی: تهران / خیابان آیت الله طالقانی / تقاطع خیابان شهید سپهبد قرنی /
سازمان بازرسی کل کشور / مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت‌اداری
و مبارزه با فساد / کدپستی: ۱۵۸۱۷۱۵۴۱۱ / تلفن: ۰۲۱-۸۸۸۴۴۶۱۴

فصلنامه پژوهش‌های سلامت‌اداری به استناد مجوز شماره ۲۱۷۳۰
وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی منتشر می‌شود.

مطالب مقالات، موضع سازمان بازرسی کل کشور
نیست و صحت آن‌ها تنها به عهده
نویسندگان آن است.

۹۵

تعارض منافع در
حکمرانی تنظیم‌گرا با
تمرکز بر حوزه انرژی
(حسن قرونه / مهتاب
سلیمانی کرمانی)



۵

ارزیابی و رتبه‌بندی شاخص‌های
حکمرانی شایسته
(محسن محمدی حسنلوئی /
عباس مرادی)

۱۳۳

جایگاه کمیسیون ملی
نظارت در نظم حقوقی
سیاسی چین؛ نهاد
سیاسی اداری مبارزه با
فساد
(فاطمه‌مافی)

۳۱

دسترسی آزاد به اطلاعات و
حریم اسرار تجاری مؤسسات و
شرکت‌های عمومی
(محسن صادقی / امیرمحمد
قربان‌نیا)

۱۷۵

درک موانع مقابله
با فساد در بخش
دولتی ایران
(حامد محمدی)

۶۵

چهارچوب حقوقی مقابله با فساد
و تحقق سلامت اداری از طریق
نظارت و بازرسی هوشمند
(علی محمد فلاح‌زاده / سلمان
صادقی / محمدعلی صادقی)

فهرست مطالب

شیوه‌نامهٔ تنظیم و قالب‌بندی مقالات

۱- مقاله حداکثر در ۲۰ صفحه A4 با فاصله خطوط Single و حاشیه‌های ۲/۵ سانتی متر از هر طرف در نرم‌افزار Word تایپ شود.

۲- نوع قلم فارسی و انگلیسی و اندازه آنها مطابق جدول زیر انتخاب شود.

اندازه قلم	نام قلم	موقعیت استفاده
۱۴	B Zar پررنگ	عنوان مقاله
۱۲	B Zar	متن مقاله
۱۲	B Zar پررنگ	عناوین بخش‌های مقاله
۱۱ چپ چین	B Zar پررنگ	نام مؤلفان
۱۱	B Zar پررنگ	کلمه چکیده و کلمات کلیدی
۱۰	B Zar پررنگ	عناوین جداول و اشکال
۱۰	B Zar	متن جداول و شکل‌ها و منابع
۱۰	B Zar	پانویس
یک واحد کمتر از اندازه فارسی در هر موقعیت	Times New Roman	متن انگلیسی

- ۳- اصول نگارش زبان فارسی به طور کامل رعایت شود و در متن اصلی از به کار بردن اصطلاحات انگلیسی که معادل فارسی آن‌ها در فرهنگستان زبان فارسی تعریف شده‌اند، حتی الامکان پرهیز گردد.
- ۴- بعد از عنوان مقاله، نام و نام خانوادگی نویسنده یا نویسندگان به ترتیب نویسنده اصلی، نویسنده دوم و سایر ذکر شود.
- ۵- مرتبه علمی و سازمان متبوع نویسنده/ نویسندگان در پاورقی اولین صفحه مقاله درج گردد.
- ۶- چکیده فارسی و انگلیسی در حدود ۳۰۰ کلمه به همراه با ۵ تا ۷ واژگان کلیدی باشد.
- ۷- ساختار مقاله به ترتیب بخش‌های اصلی زیر را داشته باشد: کلیات و مقدمه/ تحلیل مطالب/ نتیجه‌گیری/ پیشنهادها/ منابع و مأخذ.
- ۸- پیوست‌ها پس از منابع و مأخذ آورده شود.
- ۹- نحوه درج جداول و نمودارها:
- جداول و نمودارها به ترتیب شماره‌گذاری و در متن مقاله در جای خود مورد استفاده قرار گیرند.
 - عنوان و شماره تمام جداول و نمودارها در بالای آن‌ها و مأخذ جداول و نمودارها در زیر آن‌ها درج گردد.
- ۱۰- شیوه تنظیم ارجاعات: (شیوه APA)
- در متن این‌گونه به مأخذها ارجاع شود (نام خانوادگی صاحب اثر، سال: صفحه)؛ مثال (موسوی، ۱۳۸۶: ۵۵).
 - هر دسته از منابع پایانی به ترتیب حروف الفبای همان زبان تنظیم گردد و ابتدا منابع زبان فارسی، سپس عربی، آنگاه منابع لاتین و در نهایت منابع اینترنتی آورده شوند.
 - نمونه ترتیب ذکر مشخصات کتاب‌ها در فهرست منابع پایانی:
 - نام خانوادگی، نام صاحب اثر یا مترجم، سال انتشار، عنوان اصلی کتاب: عنوان فرعی کتاب، شهر محل انتشار، ناشر.
 - نمونه ترتیب ذکر مشخصات مقالات در فهرست منابع پایانی:
 - نام خانوادگی، نام صاحب اثر یا مترجم، «عنوان مقاله در گیومه»، عنوان مجله، سال نشر، دوره، شماره، از صفحه تا صفحه.
 - نمادگذاری‌ها و زیرنویس‌ها در پایین هر صفحه درج شود.



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴

سخن مدیر مسئول

مقوله سلامت‌اداری، به‌مثابه یکی از مهم‌ترین ارکان بنیادین حکمرانی مطلوب، از شاخص‌های کارآمدی نظام اجرایی و اداری در هر جامعه‌ای به‌شمار می‌رود. مقابله با فساد و ارتقای سلامت نظام اداری، صرفاً در سایه اقدامات مقابله‌ای و کیفری و راهکارهای واکنشی، به نتایج پایدار و تحول‌آفرین نخواهد رسید. آنچه در این میان اهمیت بنیادین دارد، بهره‌گیری از ظرفیت‌های علمی، نظریه‌پردازی‌های بومی و راهبردهای مبتنی بر دانش است؛ راهبردهایی که از دل پژوهش‌های عمیق، بین‌رشته‌ای و مسئله‌محور برمی‌خیزند و با زمینه‌ها و اقتضائات فرهنگی، ساختاری و نهادی کشور هماهنگ‌اند.

فصلنامه پژوهش‌های سلامت‌اداری با رسالت ایجاد گفتمان علمی در موضوع پیشگیری از فساد و تقویت زیربنای

دانشی اقدامات اصلاحی، تلاش دارد تا پیوندی مؤثر میان جامعه دانشگاهی و حوزه اجرا برقرار کند. این نشریه بر آن است تا با ترویج مباحث علمی در موضوعاتی چون شفافیت، پاسخگویی، پیشگیری، قانونمداری، عدالت سازمانی، ارتقای بهره‌وری و مقابله نظام‌مند با مفاسد اداری، بستری برای تضارب آرا، تبادل تجارب و ارتقای ظرفیت‌های تحلیلی در این حوزه فراهم آورد.

در شرایط پرشتاب و تحولات پیچیده جهان امروز، تصمیم‌سازی مبتنی بر شواهد و اطلاعات معتبر، به ضرورتی انکارناپذیر تبدیل شده است و توسعه ادبیات علمی در زمینه سلامت نظام اداری نه تنها ضرورتی اجتناب‌ناپذیر، بلکه یک مطالبه اجتماعی و شرط لازم برای ایجاد و افزایش اعتماد، سرمایه اجتماعی و اثربخشی سیاست‌های عمومی است. پژوهش‌های علمی می‌توانند چشم‌اندازهایی دقیق، پیش‌بینی‌پذیر و کارآمد برای سیاست‌گذاران ترسیم کند و از خطر تصمیم‌گیری‌های شهودی و کم‌عمق بکاهد؛ از این رو، مرکز آموزش و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد سازمان بازرسی کل کشور با ایجاد فصلنامه پژوهش‌های سلامت اداری و اتخاذ رویکردی علمی، داوری دقیق و رعایت اصول اخلاق پژوهش، در پی آن است که این نشریه را به مرجع فکری و دانشی در عرصه یاد شده، بدل سازد؛ به این وسیله از همه استادان، پژوهشگران، مدیران و صاحب‌نظران دعوت می‌شود تا با ارائه یافته‌های علمی، نقدهای راهگشا و پیشنهادهای مبتنی بر تجارب میدانی، ما را در تحقق این هدف یاری رسانند.

امید است با هم‌افزایی علمی و تقویت زیست‌بوم پژوهش در حوزه سلامت نظام اداری، بتوان سهمی مؤثر در پیشبرد اصلاحات دانش‌بنیان، نظام‌مند و شفافیت‌پایه ایفا کرد.

خدائیان

رئیس سازمان بازرسی کل کشور



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴
صفحه ۷ الی ۳۱

ارزیابی و رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته

چکیده

حکمرانی شایسته یک مفهوم چندوجهی است. هدف حکمرانی شایسته افزایش کارآمدی یک نظام سیاسی برای اداره جامعه است. در سیاست مرسوم، موضوع اصلی قدرت حکومت است؛ ولی در حکمرانی، موضوع اصلی، بهتر اداره کردن جامعه و نهادها با پشتوانه قدرت دولت است. هرچند پژوهشگران علوم مختلف از دریچه نگاه خود به موضوع حکمرانی شایسته پرداخته و توصیه‌هایی برای اجرا ارائه می‌کنند، اما با توجه به محدودیت‌های دولت‌ها، شناسایی اولویت‌ها در حکمرانی

محمدی حسلوئی،
محسن^۱ (دکترای
تخصصی، گروه
مدیریت بازرگانی،
دانشگاه آزاد اسلامی، و
احد مبارکه، اصفهان،
ایران)

مرادی، عباس (مدیر
گروه پردازش داده‌ها و
اطلاع‌رسانی، پژوهشکده
آمار، تهران، ایران)

۱. نویسنده مسئول

mohsenmohammadi1994@mau.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۳۰ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۱۷ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۳/۱۰

شایسته ضروری است؛ ارزیابی شاخص‌های حکمرانی شایسته در کشورهای در حال توسعه نیازمند رویکردی چندوجهی است؛ لذا پژوهش حاضر با هدف ارزیابی و رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته از منظر خبرگان به روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی انجام شده است. با توجه به مطالعات انجام شده مؤلفه‌های کلیدی حکمرانی شایسته را می‌توان ثبات سیاسی، کیفیت نظارت، کنترل فساد، حاکمیت قانون، اثربخشی دولت و مشارکت‌پذیری دانست. به منظور ارزیابی شاخص‌های حکمرانی سه روش حساب چالش هزاره، شاخص حکمرانی جهانی و شاخص ترکیبی مورد ارزیابی قرار گرفتند. کنترل فساد مهم‌ترین معیار برای ارزیابی از بین معیارهای ارزیابی شاخص‌های حکمرانی شایسته شناخته شد؛ رتبه‌های بعدی به ترتیب به معیارهای حاکمیت قانون، مشارکت مردمی، کیفیت نظارت، ثبات سیاسی و اثربخشی دولت تعلق می‌گیرد. با توجه به نتایج به دست آمده در پاسخ به این پرسش که کدام روش، به منظور ارزیابی حکمرانی شایسته، مناسب‌تر است با در نظر گرفتن تمامی معیارهای ارزیابی، از بین روش‌های مورد بررسی، می‌توان گفت شاخص حکمرانی جهانی رتبه یک را به خود اختصاص داده است. رتبه‌های بعدی به ترتیب به شاخص ترکیبی و حساب چالش هزاره تعلق می‌گیرد. واژگان کلیدی: حکمرانی شایسته، کنترل فساد، سلامت اداری، تحلیل سلسله‌مراتبی فازی.

Evaluation and ranking of decent governance indicators

Mohammadi Hassanloei, Mohsen¹ /// (PhD, Department of Business Administration, Islamic Azad University, and Ahad Mobarakeh, Isfahan, Iran)

Moradi, Abbas /// (Director of Data Processing and Information Department, Statistical Research Institute, Tehran, Iran)

Abstract

Decent governance is a multifaceted concept, the goal of decent governance is to increase the efficiency of a political system for the administration of society. In traditional politics, the main issue of power is government, but in governance, the main issue is better to run society and institutions with the support of government power. Although researchers in various sciences have looked at the issue of good governance from their perspective and make recommendations for implementation, given the limitations of governments, it is necessary to identify priorities in good governance; evaluating good governance indicators in developing countries requires a multifaceted approach, so the present study was conducted with the aim of evaluating and ranking good governance indicators from the perspective of experts using the method of Phase hierarchical analysis. According to studies, the key components of decent governance can be considered political stability, quality of supervision, control of corruption, rule of law, effectiveness of government and participation. On the other hand, in order to evaluate Governance Indicators, three methods of calculating the Millennium Challenge, The Global Governance Index and the combined index were also evaluated. Corruption control was considered the most important criterion for evaluating among the criteria for evaluating the indicators of decent governance; the next rankings

1. Responsible author

belong to the criteria of the rule of Law, popular participation, quality of supervision, political stability and effectiveness of the state, respectively. In view of the results obtained in response to the question of which method is best suited to evaluate decent governance, taking into account all the evaluation criteria among the methods examined, it can be said that the Global Governance Index is ranked first. The next rankings are the combined Index and the Millennium Challenge Account, respectively.

Keywords: decent governance, corruption control, administrative health, fuzzy hierarchical analysis.

مقدمه

حکمرانی به عنوان یکی از مفاهیم محوری در علوم سیاسی و مدیریت عمومی، به شیوه‌ها، فرایندها و سازوکارهایی اشاره دارد که از طریق آن‌ها قدرت در جامعه اعمال می‌گردد؛ همچنین منابع عمومی مدیریت و روابط میان دولت، شهروندان و گروه‌های اجتماعی سامان‌دهی می‌شود. این مفهوم در ساده‌ترین تعریف خود، چگونگی سازمان‌دهی و اداره امور جامعه توسط نهادهای مسئول را نشان می‌دهد و هدف اصلی آن ایجاد نظم، هماهنگی و کارآمدی در اداره عمومی است (باقرزاده و همکاران، ۱۴۰۲: ۱۰۹). حکمرانی شامل مکانیزم‌ها، فرایندها و نهادهایی است که از طریق آن‌ها شهروندان، گروه‌ها و نهادهای مدنی، منافع خود را پیگیری، حقوق قانونی را اجرا و تعهداتشان را ایفا می‌کنند و تفاوت‌های موجود را تعدیل می‌نمایند؛ با این حال، در دهه‌های اخیر و با پیچیده‌تر شدن جوامع، افزایش مطالبات شهروندان و ناکارآمدی الگوهای سنتی اداره، مفهوم «حکمرانی شایسته» به عنوان الگویی نوظهور و تکامل یافته مطرح شده است که نه تنها بر کارآمدی تأکید دارد، بلکه ارزش‌هایی چون عدالت، شفافیت، پاسخگویی و مشارکت را در اولویت قرار می‌دهد.

حکمرانی شایسته، مفهومی چندوجهی و پویا است که از پیوند میان سیاست، مدیریت عمومی و نیازهای اجتماعی پدید می‌آید و به دنبال بهبود کیفیت اداره جامعه از طریق تعامل سازنده میان نهادهای دولتی، خصوصی و مدنی است. این الگو با هدف افزایش اثربخشی نظام‌های سیاسی و ارتقای توسعه اقتصادی و اجتماعی شکل می‌گیرد و مؤلفه‌هایی چون ثبات سیاسی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، کیفیت نظارت، اثربخشی دولت و پاسخگویی را دربرمی‌گیرد. این عناصر، با ایجاد محیطی مساعد برای فعالیت‌های اقتصادی، رشد پایدار و توسعه را تسهیل می‌کنند (بوهل، ۲۰۲۴: ۱۲۴). امروزه، حکمرانی شایسته به تعامل پویا و هدفمند میان دولت و نهادهای عمومی مرتبط با امور شهروندان وابسته است و چگونگی مدیریت جامعه توسط دولت‌ها را در کانون توجه قرار می‌دهد؛ بر این اساس، الگوی جدید حکمرانی از ظرفیت‌های بخش دولتی، خصوصی و مدنی برای ارائه خدمات کارآمد و اثربخش بهره می‌گیرد و به عنوان روشی جامع و نظام‌گرا در پاسخ به ناکارآمدی سازوکارهای پیشین توسعه پیشنهاد شده است (موهان، ۲۰۲۳: ۴۲). در این چهارچوب، هدف اصلی حکمرانی شایسته، نه صرفاً اعمال قدرت، بلکه بهتر اداره کردن جامعه و نهادها با پشتوانه قدرت مشروع دولت است که آن را از مفهوم سنتی «حکومت» متمایز می‌سازد (بیگی‌نیا و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۷).

در مبانی نظری، دو رویکرد اصلی به حکمرانی شایسته قابل شناسایی است:

رویکرد نخست، حکمرانی شایسته را روش اعمال قدرت در مدیریت توسعه اقتصادی و اجتماعی تعریف می‌کند و بر نقش رهبری در پابندی به ارزش‌هایی چون شفافیت، حاکمیت قانون، پاسخگویی و احترام به حقوق انسانی و مدنی تأکید دارد؛ بر اساس این دیدگاه، کشورهای دارای حکمرانی شایسته تلقی می‌شوند که توسط نظام‌هایی هدایت شوند که رهبران‌شان به این اصول متعهد باشند (مایتی و همکاران، ۲۰۲۴: ۲۱۴).

رویکرد دوم، بر تسهیم اقتدار میان دولت و سازمان‌های غیردولتی تمرکز دارد و حکمرانی را به صورت همکاری چندجانبه میان بازیگران مختلف برای حل مسائل اجتماعی می‌بیند. این دیدگاه، مشارکت فعال نهادهای مدنی و بخش خصوصی را در کنار دولت ضروری می‌داند و حکمرانی را فراتر از تمرکز صرف بر نهادهای دولتی، به عنوان شکلی از همکاری

چندجانبه تعریف می‌کند (خویا و بن عبدالهادی، ۲۰۲۰: ۵۰). از سوی دیگر، محققانی چون چارلیک، حکمرانی را مدیریت اثربخش مسائل عمومی در چهارچوب قوانین پذیرفته شده، با هدف رشد و تقویت ارزش‌های اجتماعی تعریف کرده‌اند و بر رابطه هنجاری میان حاکمان و شهروندان تأکید دارند؛ بر این اساس، شاخص‌هایی چون قانون محوری، پاسخگویی، مدیریت اثربخش و دسترسی به اطلاعات (جامعه اطلاعاتی) به عنوان معیارهای کلیدی حکمرانی شایسته مطرح شده‌اند (قلی‌پور، ۱۳۸۴: ۱۰۵).

حکمرانی شایسته به عنوان پدیده‌ای نوظهور، در پی تحولات جهانی و نیاز به الگوهای کارآمدتر اداره جوامع شکل گرفته است؛ در این راستا، از الگوی «حکمران خوب» به عنوان روشی جامع یاد می‌شود که دولت را ملزم می‌سازد تا ثبات و پایداری را در جامعه برقرار، چهارچوب‌های قانونی مناسب و اثربخش را برای فعالیت‌های عمومی مستقر و امنیت و عدالت را در بازار و جامعه تضمین کند. این الگو همچنین خواستار کاهش نقش تصدی‌گری دولت و تقویت نقش حمایتی آن است تا اداره امور از روش سنتی مدیریت عمومی به روش حکمرانی عمومی تغییر یابد (بیگی‌نیا و همکاران، ۱۳۹۱: ۶۷)؛ افزون بر این، مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری از جنبه‌های کلیدی حکمرانی شایسته به شمار می‌رود که مستلزم تقویت نهادهای مدنی، آموزش مدنی، مراقبت اجتماعی و ایجاد بسترهایی چون مطبوعات آزاد و احزاب سیاسی مستقل است. با وجود اهمیت این مؤلفه‌ها، بررسی‌ها نشان می‌دهد که راهبردهای اجتماعی و عوامل اثرگذار بر آن کمتر مورد توجه پژوهشگران قرار گرفته‌اند و تقویت این حوزه‌ها نیازمند تلاش‌های بیشتری است. (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۱۵).

ارزیابی شاخص‌های حکمرانی شایسته، به‌ویژه در کشورهای در حال توسعه، نیازمند رویکردی چندجانبه و جامع است که روش‌های مختلفی را برای درک پیچیدگی‌های این مفهوم ترکیب کند. مؤثرترین روش‌های ارزیابی، شاخص‌های مبتنی بر ادراک و مبتنی بر نتیجه را ادغام می‌کنند تا تصویری دقیق‌تر از کیفیت حکمرانی ارائه دهند (هاندویو، ۲۰۲۳: ۲). شاخص‌های ترکیبی، مانند شاخص‌های جهانی حکمرانی بانک جهانی (WGI)، از منابع متعدد داده‌ها استفاده می‌کنند و ابعاد مختلفی چون صدا و پاسخگویی، ثبات

سیاسی، اثربخشی دولت، کیفیت تنظیمات، حاکمیت قانون و کنترل فساد را ارزیابی می‌کنند. این شاخص‌ها عمدتاً بر ادراکات و نظرات متخصصان مبتنی هستند. در مقابل، شاخص‌های مبتنی بر نتیجه، مانند نرخ رشد اقتصادی، کاهش فقر، نرخ محاکمه فساد و اثربخشی خدمات عمومی، بر خروجی‌های واقعی حکمرانی تمرکز دارند و می‌توانند داده‌های ادراکی را تأیید یا تکمیل کنند؛ علاوه بر این، ارزیابی‌های کیفی نظیر مطالعات موردی، مصاحبه‌های عمیق و تحلیل اقتصاد سیاسی، اطلاعات محلی و زمینه‌ای را فراهم می‌کنند که شاخص‌های کمی ممکن است نتوانند آن‌ها را به خوبی پوشش دهند. ترکیب این روش‌ها امکان شناسایی زمینه‌های بهبود و اطمینان از خدمت‌رسانی مؤثر سیستم‌های حکمرانی به مردم را فراهم می‌سازد (هاندویو، ۲۰۲۳: ۲).

با وجود پیشرفت‌های نظری و عملی در حوزه حکمرانی شایسته، همچنان خلأهایی در قلمروهای جغرافیایی و موضوعی این مفهوم مشاهده می‌شود. در کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران، فقدان مطالعات جامع درباره تأثیر راهبردهای اجتماعی بر ارتقای حکمرانی شایسته مشهود است؛ همچنین، کمبود ارزیابی‌های دقیق و مبتنی بر داده از عملکرد شاخص‌هایی چون کنترل فساد، پاسخگویی و اثربخشی دولت، مانع از شناسایی نقاط ضعف و ارائه راهکارهای مؤثر شده است؛ این در حالی است که تقویت نهادهای مدنی، آموزش عمومی و افزایش آگاهی اجتماعی به عنوان مؤلفه‌های کلیدی در کاهش فساد و بهبود کارآمدی نظام‌های حکومتی، کمتر مورد بررسی عمیق قرار گرفته‌اند؛ از این رو، مسئله اصلی این است که چگونه می‌توان با تمرکز بر راهبردهای اجتماعی و تقویت مؤلفه‌های اثرگذار، کیفیت حکمرانی شایسته را در چنین کشورهایی ارتقا داد؟ پاسخ به این پرسش نیازمند پژوهش‌های بیشتر و رویکردی عمل‌گرایانه است که هم نظریه و هم عمل را دربرگیرد.

مروری بر ادبیات موضوع

مفهوم حکمرانی (Governance) در ابتدا در چهارچوب نظریه‌های مدیریت دولتی در قرن بیستم شکل گرفت و به عنوان جایگزینی برای واژه سنتی حکومت (Government)

به کار رفت. در دهه‌های ۱۹۶۰ و ۱۹۷۰، این اصطلاح در آثار اندیشمندان برای توصیف فرایندهای تصمیم‌گیری و مدیریت منابع در سطح دولتی مطرح شد. برخلاف حکومت که بر اقتدار متمرکز و سلسله‌مراتبی تأکید داشت، حکمرانی به تدریج به معنای توزیع قدرت میان بازیگران دولتی و غیردولتی تعریف شد. این تغییر پارادایم در واکنش به تحولات جهانی مانند افزایش نقش سازمان‌های بین‌المللی و پیچیدگی‌های ناشی از جهانی شدن رخ داد (پیترز و پیر، ۱۹۹۸: ۲۱۲).

مفهوم حکمرانی شایسته در دهه ۱۹۹۰ به‌طور خاص توسط نهادهای بین‌المللی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول معرفی شد. این اصطلاح در گزارش توسعه انسانی سال ۱۹۹۱ بانک جهانی به‌عنوان چهارچوبی برای بهبود کارایی دولت‌ها و پیشبرد توسعه پایدار در کشورهای در حال توسعه ظهور کرد. هدف اولیه آن، اصلاحات ساختاری در نظام‌های سیاسی و اقتصادی بود؛ اما به سرعت در ادبیات دانشگاهی به مفهومی چندوجهی تبدیل شد که نه تنها کارایی، بلکه ارزش‌های دموکراتیک، عدالت اجتماعی و مشارکت را نیز دربرگرفت. برخلاف حکمرانی که عمدتاً بر سازوکارها متمرکز بود، حکمرانی شایسته به کیفیت این سازوکارها و تأثیرات آن‌ها بر جامعه توجه نشان داد. این تکامل، زمینه‌ساز بحث‌های گسترده‌ای در میان نظریه‌پردازان شد که هرکدام از زاویه‌ای متفاوت به آن پرداختند (بریانت، ۲۰۱۸: ۴۳).

ادبیات حکمرانی شایسته طیف وسیعی از دیدگاه‌های نظری را دربرمی‌گیرد که نشان‌دهنده پیچیدگی آن است. یکی از رویکردهای برجسته، دیدگاه کارایی محور است که ریشه در «تئوری شایستگی» دارد. این تئوری، که در آثار محققانی مانند بائور و نصیری طوسی برجسته شده، حکمرانی شایسته را نتیجه همسویی مهارت‌های مدیریتی با اهداف استراتژیک می‌داند و بر شایستگی‌های فنی مانند برنامه‌ریزی مؤثر و اجرای سیاست‌ها تأکید دارد (بائور و نصیری طوسی، ۲۰۲۲: ۲۲۵). این دیدگاه، که اغلب در مطالعات مدیریت دولتی غالب است، کارایی را از طریق معیارهای عملکرد قابل‌سنجش ارزیابی می‌کند و بیشتر مورد توجه نهادهای بین‌المللی قرار گرفته است.

در مقابل، رویکردهای دموکراتیک‌تر، مانند آنچه موهان مطرح می‌کند، حکمرانی شایسته را فراتر از کارایی فنی می‌بینند و آن را با اصولی چون شفافیت سیاسی، پاسخگویی و مشارکت جامعه مدنی پیوند می‌زنند. (موهان، ۲۰۲۳: ۴۳). این دیدگاه، که ریشه در نظریه‌های دموکراسی مشارکتی دارد، استدلال می‌کند که بدون درگیر کردن شهروندان و نهادهای غیردولتی، حکمرانی نمی‌تواند مشروعیت پایدار داشته باشد. گریندل این ایده را با تأکید بر نقش جامعه مدنی به عنوان نگهبان پاسخگویی گسترش می‌دهند و نشان می‌دهند که تعامل فعال میان دولت و مردم چگونه انسجام اجتماعی را تقویت می‌کند. (گریندل، ۲۰۲۰: ۱۶۸).

بائور و نصیری طوسی از زاویه‌ای دیگر وارد بحث می‌شوند و پیامدهای اجتماعی - اقتصادی را در مرکز توجه قرار می‌دهد. آن‌ها استدلال می‌کنند که حکمرانی شایسته نه تنها باید کارآمد باشد، بلکه باید به کاهش نابرابری، توانمندسازی حاشیه‌نشینان و ارتقای توسعه انسانی منجر شود. (بائور و نصیری طوسی، ۲۰۲۲: ۲۲۵). این دیدگاه با پژوهش بوهل در آفریقای جنوبی هم‌راستا است که نشان می‌دهد رهبری شایسته چگونه از طریق سیاست‌گذاری هوشمندانه، شکاف‌های اجتماعی را کاهش داده است (بوهل، ۲۰۲۴: ۱۲۷)؛ اما این رویکردها بی‌چالش نیستند. بریانت هشدار می‌دهد که تأکید بیش از حد بر نتایج قابل‌سنجش، ممکن است پویایی‌های سیاسی و ساختارهای قدرت محلی را نادیده بگیرد و به تحلیل‌های سطحی منجر شود (بریانت، ۲۰۱۸: ۴۳).

تحلیل تطبیقی رویکردهای سازمانی و دانشگاهی

یکی از تمایزات کلیدی در ادبیات، تفاوت میان دیدگاه سازمان‌های بین‌المللی و محققان دانشگاهی است. نهادهایی مانند بانک جهانی و سازمان ملل، حکمرانی شایسته را به عنوان ابزاری برای ثبات اقتصاد کلان، جذب سرمایه‌گذاری خارجی و اصلاحات ساختاری می‌بینند؛ برای مثال، گزارش‌های بانک جهانی اغلب بر معیارهایی چون کاهش فساد و بهبود خدمات عمومی تمرکز دارند و از مدل‌های تجویزی حمایت

می‌کنند که به راحتی در کشورهای مختلف قابل اجرا باشند (هاندویو، ۲۰۲۳: ۵). این رویکرد عمل‌گرایانه، اگرچه در کوتاه‌مدت مؤثر به نظر می‌رسد، اما از سوی محققان دانشگاهی مورد نقد قرار گرفته است.

محققان دانشگاهی مانند داس و گیری بر اهمیت بسترهای محلی و تاریخی تأکید دارند و استدلال می‌کنند که نمی‌توان یک الگوی واحد را به همه جوامع تعمیم داد. آن‌ها نشان داده‌اند که در برخی موارد، رشد اقتصادی بدون وجود حکمرانی شایسته رخ داده؛ اما این رشد معمولاً شکننده و همراه با ناپایداری سیاسی بوده است (داس و گیری، ۲۰۲۴: ۱۱۱)؛ همچنین، گریندل بر این باور است که بدون توجه به تعاملات قدرت و نقش نهادهای غیردولتی، مدل‌های سازمانی نمی‌توانند به عمق مسائل نفوذ کنند (گریندل، ۲۰۲۰: ۱۶۸). این اختلاف، پرسش‌هایی اساسی را مطرح می‌کند: آیا حکمرانی شایسته باید جهانی باشد یا بومی؟ و چگونه می‌توان میان اهداف کوتاه‌مدت اقتصادی و پایداری بلندمدت تعادل برقرار کرد؟

شاخص‌های ارزیابی حکمرانی شایسته

ادبیات حکمرانی شایسته، روش‌های ارزیابی متعددی را پیشنهاد داده است که هرکدام نقاط قوت و ضعف خود را دارند. شاخص‌های مبتنی بر ادراک، مانند حساب چالش هزاره (MCA) که توسط راتبرگ تحلیل شده است، بر نظرات کارشناسان و پاسخ‌های نظرسنجی تکیه دارد (راتبرگ، ۲۰۱۴: ۵۱۲). این روش در کشورهای در حال توسعه، جایی که داده‌های عینی ممکن است کمیاب باشد، کاربرد زیادی دارد؛ اما به دلیل وابستگی به ادراکات ذهنی، با انتقاداتی مواجه است.

شاخص‌های مبتنی بر نتیجه: شاخص‌های جهانی حکمرانی (WGI)، که هاندویو آن را بررسی کرده است، تغییرات در اثربخشی سیاست‌ها و کاهش فساد را در طول زمان رصد می‌کند (هاندویو، ۲۰۲۳: ۵). این روش به دلیل تمرکز بر خروجی‌های ملموس، از اعتبار بالایی برخوردار است؛ اما جنبه‌های کیفی مانند اعتماد عمومی را به خوبی پوشش نمی‌دهد.

شاخص‌های ترکیبی: این رویکرد، که راتبرگ آن را پیشنهاد می‌دهد، قوانین رسمی و اجرای عملی آن‌ها را تلفیق می‌کند (راتبرگ، ۲۰۱۴: ۵۱۳). برخی محققان مانند موهان استفاده از شاخص‌های جمعی (مانند روندهای منطقه‌ای) و فردی (مثل عملکرد یک دولت خاص) را نیز توصیه می‌کنند تا تحلیل‌ها جامع‌تر شوند (موهان، ۲۰۲۳: ۴۴). محققان بر محدودیت‌های این روش‌ها نیز تأکید دارند؛ برای مثال، (بائور و نصیری طوسی، ۲۰۲۲: ۲۲۵) اشاره می‌کنند که شاخص‌های ادراکی ممکن است تحت تأثیر سوگیری‌های فرهنگی یا سیاسی قرار گیرند، درحالی‌که روش‌های نتیجه‌محور، پیچیدگی‌های اجتماعی و نهادی را ساده‌سازی می‌کنند؛ از این رو، پیشنهاد می‌شود که ترکیبی از این روش‌ها با بازنگری مداوم به کار گرفته شود تا دقت تحلیل‌ها افزایش یابد.

دیدگاه‌های انتقادی و جهت‌گیری‌های آینده

ادبیات حکمرانی شایسته با نقدهای متعددی نیز مواجه است. یکی از انتقادات اصلی، که توسط بریانت مطرح شده، این است که مدل‌های جهانی اغلب زمینه‌های فرهنگی و تاریخی را نادیده می‌گیرند و به راه‌حل‌های سطحی منجر می‌شوند (بریانت، ۲۰۱۸: ۴۳). بائور و نصیری طوسی این ایده را گسترش می‌دهد و استدلال می‌کند که تجویز الگوهای یکسان، به ویژه در جوامع متنوع، کارایی حکمرانی را کاهش می‌دهد (بائور و نصیری طوسی، ۲۰۲۲: ۲۲۵)؛ همچنین، داس و گیری هشدار می‌دهند که تمرکز بیش از حد بر نتایج اقتصادی ممکن است ابعاد اخلاقی مانند عدالت اجتماعی را به حاشیه براند (داس و گیری، ۲۰۲۴: ۱۱۲).

از سوی دیگر، برخی محققان مانند بوهل معتقدند که حکمرانی شایسته باید به عنوان فرایندی پویا دیده شود که با نیازهای جامعه تکامل می‌یابد (بوهل، ۲۰۲۴: ۱۲۷). این دیدگاه، پژوهش‌های آینده را به سمت بررسی چگونگی انطباق این مفهوم با شرایط محلی و تقویت نقش نهادهای بومی سوق می‌دهد. چالش اصلی این است که چگونه می‌توان میان کارایی فنی، ارزش‌های دموکراتیک و انعطاف‌پذیری بومی تعادل برقرار کرد تا حکمرانی شایسته در عمل پایدار و مؤثر باشد.

روش‌شناسی

پژوهش حاضر را می‌توان در زمره مطالعات کاربردی طبقه‌بندی کرد. این پژوهش، با توجه به شیوه گردآوری داده‌ها و اطلاعات و روش تحلیل آن‌ها، از جمله تحقیقات توصیفی (غیرآزمایشی) محسوب می‌شود؛ زیرا هدف آن پاسخ‌گویی به یک مسئله و پرسش واقعی موجود در عمل از طریق فرایند تحقیق علمی است. از نظر نحوه اجرا، این پژوهش در دسته تحقیقات پیمایشی قرار می‌گیرد. مهم‌ترین روش‌های گردآوری اطلاعات در این مطالعه شامل مطالعات کتابخانه‌ای به منظور جمع‌آوری اطلاعات مرتبط با پیشینه و ادبیات موضوع پژوهش و نیز تحقیقات میدانی برای گردآوری داده‌ها و تحلیل اطلاعات بوده است که این فرایند از طریق پرسش‌نامه‌های مبتنی بر مقایسه زوجی انجام پذیرفته است.

روش تحلیل داده‌ها در پژوهش حاضر بر اساس روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی (FAHP) بوده است که پس از توزیع پرسش‌نامه مقایسات زوجی و محاسبه نرخ ناسازگاری در نهایت بر اساس خروجی نرم‌افزار EXPERT CHOICE رتبه هر یک از شاخص‌های ارزیابی حکمرانی شایسته مشخص شد.

تحلیل سلسله‌مراتبی ابزاری برای تصمیم‌گیری چندمعیاره است که می‌تواند مسائل پیچیده را به صورت سلسله‌مراتبی ایجاد کند؛ در نتیجه ارزیابی همه معیارهای مرتبط با تصمیمی را که باید داده شود ساده می‌کند. همه گزینه‌ها بر اساس هر معیار با استفاده از مقیاس ترجیحی به طور جداگانه مقایسه می‌شوند و برای هر معیار یک لیست اولویت از گزینه‌ها به دست می‌آید. مقیاس ترجیحی که بیشتر استفاده می‌شود، مقیاس ۱-۹ است. مدل تحلیل توسعه‌چانگ یکی از آن‌هاست که بستگی به میزان احتمال هر معیار دارد (کینای و تزل، ۲۰۲۲: ۳۵۰).

از اعداد فازی مثلثی (l, m, u) برای ایجاد مقیاس مقایسه زوجی استفاده می‌شود و یک ماتریس مقایسه زوجی برای هر سطح در سلسله‌مراتب ساخته می‌شود؛ سپس، زیرمجموعه‌های هر سطر در ماتریس محاسبه می‌شود تا یک مجموعه جدید داشته باشد. مقادیر کلی فازی مثلثی (L_i, m_i, u_i) برای معیار M_i با محاسبه مجموع L_i و m_i, u_i به

دست می‌آید. توابع عضویت که به معنی میانگین وزن متناظر گزینه‌ها در ماتریس مربوطه است، با استفاده از این مقادیر برای هر معیار محاسبه می‌شود. آن‌ها نرمال می‌شود و وزن نهایی اهمیت هر یک از معیارها به دست می‌آید (فهیم و همکاران، ۱۳۹۹: ۶۰).

جدول ۱: طیف مقایسات زوجی AHP فازی

اولویت‌ها	حد پایین (L)	حد متوسط (m)	حد بالا (u)
اهمیت یکسان	۱	۱	۱
یکسان تا نسبتاً مهم‌تر	۱	۲	۳
نسبتاً مهم‌تر	۲	۳	۴
نسبتاً مهم‌تر تا اهمیت زیاد	۳	۴	۵
اهمیت زیاد	۴	۵	۶
اهمیت زیاد تا بسیار زیاد	۵	۶	۷
اهمیت بسیار زیاد	۶	۷	۸
بسیار زیاد تا کاملاً مهم‌تر	۷	۸	۹
کاملاً مهم‌تر	۸	۹	۱۰

برای اعمال فرایند بسته به این سلسله‌مراتب، طبق روش تحلیل توسعه چانگ، هر معیار در نظر گرفته می‌شود و برای هر معیار، معیار نوع اندازه‌گیری می‌شود. از روش فرایند سلسله‌مراتبی فازی برای وزن دهی و رتبه‌بندی معیارها یا گزینه‌های پژوهش استفاده می‌شود. برای محاسبه اوزان در روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی سه روش وجود دارد ۱- روش آنالیز توسعه چانگ ۲- روش بهبود یافته تحلیل سلسله‌مراتبی فازی ۳- روش اولویت‌بندی فازی میخایلو (کینای و تزل، ۲۰۲۲: ۳۵۲).

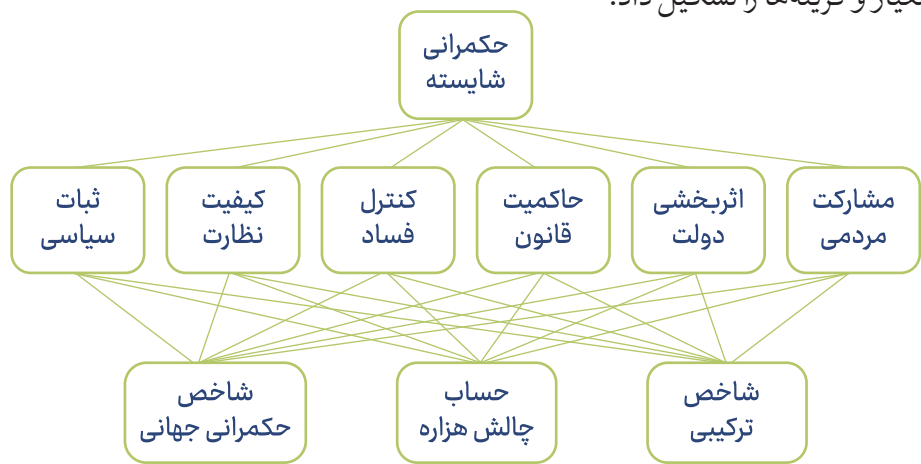
روش تحلیل سلسله‌مراتبی یکی از روش‌های مبتنی بر نظرات خبرگان است و نمونه‌گیری در روش‌های تصمیم‌گیری چندمعیاره از نوع غیرتصادفی و هدفمند انجام می‌شود؛ به این معنا که افرادی انتخاب می‌شوند که به عنوان خبره در موضوع مورد نظر شناخته شده باشند؛ این در حالی است که در روش‌های آماری، ابتدا با استفاده از فرمول تعیین حجم نمونه، تعداد نمونه‌ها محاسبه می‌شود. در روش‌های مبتنی بر خبرگان، بر

اساس دیدگاه‌های ارائه شده توسط ساعتی و بسیاری از صاحب نظران، تعداد نمونه معمولاً بین ۱۰ تا ۲۰ نفر تعیین می‌شود. در پژوهش حاضر، از نظرات ۲۰ نفر از خبرگان استفاده شده است.

به منظور ارزیابی و رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته با بررسی مقالات و پژوهش‌های صورت گرفته سه روش حساب چالش هزاره، شاخص حکمرانی جهانی و شاخص ترکیبی، شاخص‌هایی هستند که بیشترین کاربرد و تکرار را در مقالات داشته‌اند؛ لذا این ۳ مدل برای مقایسه رتبه‌بندی انتخاب شدند. برای انتخاب معیارها هم بررسی مقالات و پژوهش‌های صورت گرفته به انتخاب ۶ معیار، ثبات سیاسی، کیفیت نظارت، کنترل فساد، حاکمیت قانون، اثربخشی دولت و مشارکت مردمی منجر شد.

تحلیل مطالب

به منظور انجام تحلیل سلسله مراتبی ابتدا باید ساختار سلسله مراتبی متشکل از هدف، معیار و گزینه‌ها را تشکیل داد.



نمودار ۱. ساختار سلسله مراتبی رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته

بر اساس نظرات خبرگان در خصوص معیارهای ارزیابی شاخص‌های حکمرانی شایسته و رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته مورد مطالعه، از طریق به کارگیری روش تحلیل سلسله مراتبی و ترکیب وزن‌ها به روش ایده‌آل نتایج ذیل حاصل شد.

جدول ۲: نتایج مقایسه شاخص‌ها

رتبه	نام معیار	وزن معیار
۱	کنترل فساد	۰,۳۲۵
۲	حاکمیت قانون	۰,۲۴۷
۳	مشارکت مردمی	۰,۱۷۲
۴	کیفیت نظارت	۰,۰۹۲
۵	ثبات سیاسی	۰,۰۸۵
۶	اثربخشی دولت	۰,۰۷۹

همان‌طور که از جدول شماره ۲ مشخص است، بر اساس هدف رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته، کنترل فساد بنابر نظر خبرگان، رتبه یک را به خود اختصاص داده است. رتبه‌های بعدی به ترتیب به حاکمیت قانون، مشارکت مردمی، کیفیت نظارت، ثبات سیاسی و اثربخشی دولت تعلق می‌گیرد.

جدول ۳: نتایج مقایسه شاخص‌ها

مدل	وزن شاخص‌ها (کنترل فساد)	وزن شاخص‌ها (حاکمیت قانون)	وزن شاخص‌ها (مشارکت مردمی)	وزن شاخص‌ها (کیفیت نظارت)	وزن شاخص‌ها (ثبات سیاسی)	وزن شاخص‌ها (اثربخشی دولت)
حساب چالش هزاره	۰,۲۶۱	۰,۲۶۲	۰,۲۲۶	۰,۴۳۷	۰,۱۲۶	۰,۵۱۵
شاخص حکمرانی جهانی	۰,۶۳۵	۰,۶۲۸	۰,۶۸۲	۰,۱۹۱	۰,۴۳۷	۰,۱۲۱
شاخص ترکیبی	۰,۱۰۴	۰,۱۱۰	۰,۰۹۲	۰,۳۷۲	۰,۴۳۷	۰,۳۶۴

همان‌طور که از جدول ۳ مشخص است، بر اساس شاخص‌های کنترل فساد، حاکمیت قانون و مشارکت مردمی، شاخص حکمرانی جهانی رتبه یک را به خود اختصاص داده است؛ همچنین بر اساس شاخص کیفیت نظارت و اثربخشی دولت

نیز حساب چالش هزاره رتبه یک را به خود اختصاص داده است. از منظر شاخص ثبات سیاسی نیز شاخص حکمرانی جهانی و شاخص ترکیبی ارجحیت یکسانی نسبت به یکدیگر دارند.

جدول ۴: نتایج مقایسه معیارها

رتبه	نام معیار	وزن معیار
۱	شاخص حکمرانی جهانی	۰,۴۶۲
۲	حساب چالش هزاره	۰,۳۹۷
۳	شاخص ترکیبی	۰,۱۴۱

همان‌طور که از جدول ۴ مشخص است، بر اساس ترکیب تمامی معیارهای ارزیابی یا به عبارت دیگر به منظور سنجش حکمرانی شایسته، شاخص حکمرانی جهانی، رتبه یک را به خود اختصاص داده است. رتبه‌های بعدی به ترتیب به حساب چالش هزاره و شاخص ترکیبی تعلق می‌گیرد.

نتیجه‌گیری

پژوهش حاضر با هدف ارزیابی و رتبه‌بندی معیارها و شاخص‌های حکمرانی شایسته انجام شده است. بر اساس یافته‌های این مطالعه که با بهره‌گیری از روش تحلیل سلسله‌مراتبی و نظرات خبرگان به دست آمده است، شاخص‌های کلیدی حکمرانی شایسته وزن‌دهی و اولویت‌بندی شده‌اند. نتایج پژوهش نشان داد که از میان شاخص‌های مورد بررسی، کنترل فساد با وزن ۰,۳۲۵ در رتبه نخست قرار دارد و به‌عنوان مهم‌ترین اولویت در پیاده‌سازی حکمرانی شایسته شناخته می‌شود؛ پس از آن، به ترتیب حاکمیت قانون (۰,۲۴۷)، مشارکت مردمی (۰,۱۷۲)، کیفیت نظارت (۰,۰۹۲)، ثبات سیاسی (۰,۰۸۵) و اثربخشی دولت (۰,۰۷۹) در رتبه‌های بعدی قرار گرفته‌اند. این یافته‌ها حاکی از آن است که کنترل فساد به‌عنوان پایه‌ای اساسی برای تحقق سایر مؤلفه‌های حکمرانی شایسته، از اولویت بالاتری برخوردار است و بدون آن، اجرای مؤثر قوانین و کارکرد بهینه سازمان‌ها با چالش مواجه خواهد شد؛ علاوه بر این، در مقایسه مدل‌های مختلف سنجش حکمرانی

شایسته، شاخص حکمرانی جهانی با وزن ۰،۴۶۲ در رتبه اول قرار گرفت و به عنوان برترین مدل ارزیابی شناخته شد؛ درحالی‌که حساب چالش هزاره (۰،۳۹۷) و شاخص ترکیبی (۰،۱۴۱) به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار دارند. این نتایج نشان‌دهنده برتری نسبی شاخص حکمرانی جهانی در ارزیابی جامع معیارهای حکمرانی شایسته است.

در مقام مقایسه با مطالعات پیشین، پژوهشگران عمدتاً بر ارائه و بسط تحلیلی یا کاربردی شاخص‌های حکمرانی شایسته یا سنجش عملکرد کشورها در این زمینه متمرکز بوده‌اند؛ اما در این مطالعه، تمرکز اصلی بر اولویت‌بندی شاخص‌ها و معیارهای سنجش حکمرانی شایسته قرار گرفت. یافته‌ها نشان می‌دهد که با توجه به محدودیت‌های موجود در سازمان‌ها و کشورها که امکان اجرای هم‌زمان تمامی شاخص‌ها را سلب می‌کند، کنترل فساد به عنوان گام نخست و ضروری در مسیر دستیابی به حکمرانی شایسته مطرح است و پس از آن، حاکمیت قانون به عنوان مکمل کلیدی این فرایند اهمیت می‌یابد. این نتایج می‌تواند به سیاست‌گذاران و مدیران در تدوین برنامه‌های اجرایی برای بهبود حکمرانی شایسته یاری رساند.

پژوهش حاضر با هدف اصلی «ارزیابی و رتبه‌بندی شاخص‌های حکمرانی شایسته» از دیدگاه نخبگان و با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی (FAHP) طراحی و اجرا شد. این مطالعه تلاش کرد تا با شناسایی مؤلفه‌های کلیدی حکمرانی شایسته و اولویت‌بندی آن‌ها، راهنمایی عملی برای سیاست‌گذاری در کشورهای در حال توسعه، به ویژه ایران، ارائه دهد؛ همچنین، با مقایسه سه روش ارزیابی شاخص‌های حکمرانی (حساب چالش هزاره، شاخص حکمرانی جهانی، و شاخص ترکیبی)، به دنبال تعیین مناسب‌ترین ابزار برای سنجش این مفهوم بود. در ادامه، به تشریح دقیق‌تر یافته‌ها، تحلیل روش‌شناسی، و پیامدهای این پژوهش پرداخته می‌شود.

یافته‌های کلیدی

۱. رتبه‌بندی معیارهای حکمرانی شایسته: بر اساس تحلیل سلسله‌مراتبی فازی و نظرات ۲۰ نفر از خبرگان، شش معیار اصلی حکمرانی شایسته شامل «کنترل

فساد»، «حاکمیت قانون»، «مشارکت مردمی»، «کیفیت نظارت»، «ثبات سیاسی»، و «اثربخشی دولت» ارزیابی شدند. نتایج نشان داد:

- کنترل فساد با وزن ۰,۳۲۵ به عنوان مهم‌ترین معیار شناخته شد. این امر نشان‌دهنده نقش حیاتی مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری در تحقق حکمرانی شایسته است. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، فساد به عنوان مانعی اساسی برای توسعه پایدار و اعتماد عمومی شناخته می‌شود، و این یافته بر ضرورت تمرکز بر این حوزه تأکید دارد.

- حاکمیت قانون با وزن ۰,۲۴۷ در رتبه دوم قرار گرفت. این معیار بر اهمیت وجود چهارچوب‌های قانونی شفاف، قابل اجرا و عادلانه دلالت دارد که پایه‌ای برای سایر مؤلفه‌های حکمرانی شایسته محسوب می‌شود.

- مشارکت مردمی با وزن ۰,۱۷۲ در جایگاه سوم ایستاد. این نتیجه نشان‌دهنده ارزش روبه‌رشد تعامل شهروندان و نهادهای مدنی در فرایندهای تصمیم‌گیری است که می‌تواند مشروعیت و اثربخشی نظام‌های حکومتی را تقویت کند.

- معیارهای «کیفیت نظارت» (۰,۰۹۲)، «ثبات سیاسی» (۰,۰۸۵)، و «اثربخشی دولت» (۰,۰۷۹) به ترتیب در رتبه‌های بعدی قرار گرفتند. این رتبه‌بندی بیانگر آن است که اگرچه این عوامل مهم هستند، اما در مقایسه با کنترل فساد، حاکمیت قانون، و مشارکت مردمی، از اولویت کمتری برخوردارند.

۲. ارزیابی روش‌های سنجش حکمرانی شایسته: سه روش ارزیابی شامل حساب چالش هزاره، شاخص حکمرانی جهانی و شاخص ترکیبی با توجه به معیارهای فوق مقایسه شدند. نتایج به شرح زیر بود:

- شاخص حکمرانی جهانی با وزن کلی ۰,۴۶۲ به عنوان برترین روش ارزیابی شناخته شد. این شاخص در معیارهای «کنترل فساد» (۰,۶۳۵)، «حاکمیت قانون» (۰,۶۲۸)، و «مشارکت مردمی» (۰,۶۸۲) عملکرد برتری داشت، که نشان‌دهنده توانایی آن در ارائه تصویری جامع و چندوجهی از کیفیت حکمرانی است. WGI به دلیل استفاده از داده‌های گسترده و منابع متنوع،

قابلیت انطباق با شرایط مختلف را دارد و به‌ویژه در زمینه‌های مبتنی بر ادراک، عملکرد قوی‌تری از خود نشان می‌دهد.

- حساب چالش هزاره با وزن ۰,۳۹۷ در رتبه دوم قرار گرفت. این روش در معیارهای «کیفیت نظارت» (۰,۴۳۷) و «اثربخشی دولت» (۰,۵۱۵) امتیاز بالایی کسب کرد، که نشان‌دهنده تمرکز آن بر نتایج ملموس و خروجی‌های عملکردی است؛ با این حال، در معیارهای اصلی، مانند کنترل فساد و حاکمیت قانون، نسبت به WGI ضعیف‌تر عمل کرد.

- شاخص ترکیبی با وزن ۰,۱۴۱ در جایگاه سوم قرار گرفت. این روش در هیچ‌یک از معیارها برتری چشمگیری نداشت؛ اما در «ثبات سیاسی» (۰,۴۳۷) با شاخص حکمرانی جهانی هم‌تراز بود. ضعف کلی این روش ممکن است به عدم جامعیت و انسجام کافی در ترکیب داده‌ها نسبت داده شود.

روش تحلیل سلسله‌مراتبی فازی (FAHP) که در این پژوهش به کار گرفته شد، ابزاری قدرتمند برای تصمیم‌گیری چندمعیاره است که با استفاده از اعداد فازی مثلثی (l, m, u) و مقیاس مقایسه زوجی، امکان ارزیابی دقیق‌تر شاخص‌ها را در شرایط عدم قطعیت فراهم می‌کند. این روش با ساختار سلسله‌مراتبی خود، مسئله پیچیده حکمرانی شایسته را به اجزای قابل‌مدیریت تقسیم کرد و با بهره‌گیری از نرم‌افزار EXPERT CHOICE، اوزان معیارها و گزینه‌ها را محاسبه کرد. انتخاب ۲۰ نفر از خبرگان به صورت هدفمند، بر اساس دیدگاه‌های صاحب‌نظرانی چون ساعتی، اطمینان نسبی به نتایج را تضمین کرد؛ با این حال، وابستگی به نظرات ذهنی خبرگان و عدم استفاده از داده‌های عینی گسترده، می‌تواند به عنوان یک محدودیت مطرح شود. نرخ ناسازگاری محاسبه شده نیز نشان‌دهنده سازگاری قابل قبول پاسخ‌ها بود، که اعتبار تحلیل را تقویت می‌کند.

پیامدهای علمی و عملی

۱. پیامدهای علمی:

- این پژوهش به ادبیات موجود در زمینه حکمرانی شایسته افزوده و با استفاده از روش FAHP، رویکردی نوین برای رتبه‌بندی شاخص‌ها ارائه کرده است. تأکید

بر کنترل فساد و حاکمیت قانون به عنوان اولویت‌های اصلی، با یافته‌های محققانی چون هاندویو (۲۰۲۳) و بوهل (۲۰۲۴) هم‌راستا است و بر اهمیت این مؤلفه‌ها در توسعه پایدار تأکید دارد.

• مقایسه روش‌های ارزیابی، برتری شاخص حکمرانی جهانی را تأیید می‌کند و پیشنهاد می‌دهد که پژوهش‌های آینده می‌توانند از این ابزار به عنوان مبنایی برای تحلیل‌های تطبیقی استفاده کنند.

۲. پیامدهای عملی:

• برای سیاست‌گذاران در ایران و سایر کشورهای در حال توسعه، این مطالعه راهنمایی روشن ارائه می‌دهد که تمرکز بر کنترل فساد و تقویت حاکمیت قانون باید در صدر اولویت‌ها قرار گیرد. ایجاد نهادهای نظارتی مستقل و تقویت مشارکت مردمی می‌تواند به عنوان گام‌های عملی بعدی مدنظر قرار گیرد.

• پیشنهاد استفاده از شاخص حکمرانی جهانی به عنوان ابزار ارزیابی، امکان مقایسه عملکرد کشورها را فراهم می‌کند و می‌تواند به مدیران کمک کند تا نقاط ضعف و قوت نظام حکومتی خود را بهتر شناسایی کنند.

این پژوهش نشان داد که در چهارچوب حکمرانی شایسته، «کنترل فساد» مهم‌ترین اولویت است و «شاخص حکمرانی جهانی» بهترین ابزار برای ارزیابی آن. این یافته‌ها نه تنها درک نظری از حکمرانی شایسته را غنی‌تر می‌کنند، بلکه راهکارهای عملی برای بهبود نظام‌های حکومتی در کشورهای در حال توسعه ارائه می‌دهند. با توجه به نتایج، پیشنهاد می‌شود که سیاست‌گذاران و محققان با تمرکز بر تقویت نهادهای نظارتی، ارتقای شفافیت، و افزایش مشارکت شهروندان، به سوی تحقق الگویی کارآمد و پایدار از حکمرانی شایسته حرکت کنند.

پیشنهادها

شایسته است در راستای نیل به حکمرانی شایسته در ایران، مسئولان امر شاخص‌های حکمرانی شایسته را رصد و به عنوان شاخص‌های اصلی ارزیابی عملکرد لحاظ کنند.

به منظور جلوگیری از هدررفت منابع سازمان‌ها می‌توان نهادی را به عنوان متولی تعیین شاخص و ارزیابی نیل به شاخص‌های حکمرانی شایسته ایجاد یا از ظرفیت‌های موجود استفاده کنند.

به منظور تدقیق تحقیقات در حوزه حکمرانی شایسته پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آتی میزان اثر هر یک از شاخص‌های حکمرانی در پیاده‌سازی حکمرانی شایسته سنجش شود. انجام مطالعات تطبیقی در راستای استفاده از تجارب ملل مختلف نیز می‌تواند در تحقیقات آینده مورد واکاوی قرار گیرد.

یکی از موضوعات مرتبط با پژوهش حاضر تدوین مدل جامع حکمرانی شایسته متناسب با ویژگی‌های ایران است که می‌تواند محور پژوهش‌های آینده قرار گیرد.

علی‌رغم دستاوردهای این پژوهش، محدودیت‌هایی نیز وجود دارد. وابستگی به نظرات خبرگان و نمونه کوچک (۲۰ نفر) ممکن است تعمیم‌پذیری نتایج را کاهش دهد؛ همچنین، عدم بررسی عمیق عوامل زمینه‌ای و بومی (مانند فرهنگ و تاریخ ایران) می‌تواند تحلیل را محدود کند. پیشنهاد می‌شود پژوهش‌های آینده:

- از روش‌های مکمل مانند تاپسیس یا دیمتل برای اعتبارسنجی نتایج استفاده کنند.
- تأثیر هر شاخص بر پیاده‌سازی حکمرانی شایسته را به صورت کمی و با داده‌های واقعی سنجش کنند.
- مطالعات تطبیقی با کشورهای دیگر انجام دهند تا الگوهای موفق شناسایی شوند.
- مدل جامعی برای حکمرانی شایسته متناسب با ویژگی‌های بومی ایران طراحی کنند.

منابع فارسی

- باقرزاده خداهشهری، راحله، آزاده دل، محمدرضا، باقرزاده خداهشهری، راضیه، (۱۴۰۲)، «طراحی مدل حکمرانی شایسته برای ارتقای سلامت اداری نظام مالیاتی، پژوهش‌نامه مالیات»، ۳۱ (۵۹)، ۱۰۶-۱۲۸.
- بیگی‌نیا، عبدالرضا، صفری، سعید، مرشدی‌زاد، علی، پولادری، عبدالمجید، (۱۳۹۱)، «شناسایی و اولویت‌بندی شاخص‌های حکمرانی»، چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۳(۴)، ۶۵-۸۶.
- فهیم، عیسی، حسین‌زاده، علی، پورسلیمی، مجتبی و قاسمی‌نامقی، محمد. (۲۰۲۰). ارائه مدلی از روش دیمتل و فرایند تحلیل سلسله‌مراتبی فازی به منظور شناسایی عوامل مؤثر بر برندسازی بر مبنای رویکرد گراند تئوری (مورد مطالعه: صنعت بانکداری). مدیریت کسب و کار، ۴۶(۱۲)، ۴۰-۷۳.
- قلی‌پور، رحمت اله، (۱۳۸۴)، تحلیل رابطه الگوی حکمرانی شایسته و فساد اداری، «مدیریت فرهنگ سازمانی»، ۳(۳)، ۱۰۳-۱۲۷.
- میدری، احمد. خیرخواهان، جعفر، (۱۳۸۳)، حکمرانی خوب بنیان توسعه، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

منابع انگلیسی

- Bauhr, M., & Nasiritousi, N. (2022). How do international organizations promote quality of government? *Governance*, 35(1), 223–240. <https://doi.org/10.1111/gove.12612>
- Bouhlel, S. (2024). The Impact of Governance on Economic Development in Africa. *Culture and Local Governance*, 9(1), 123–136. <https://doi.org/10.18192/clg-cgl.v9i1.7098>
- Bryant, C. (2018). Government versus Governance: structure versus process. *Introduction au dossier sur la Gouvernance Rurale*. 43. <https://doi.org/10.4000/ECHOGEO.15288>

- Das, P. K., & Giri, M. (2024). The Effect of Good Governance Indicators on Economic Growth throughout Selected Asian Countries. 107-123. <https://doi.org/10.4324/9781003530688-8>
- Grindle, M. S. (2020). Good governance, R.I.P.: A critique and an alternative. *Governance*, 33(1), 167-173. <https://doi.org/10.1111/gove.12469>
- Handoyo, S. (2023). Worldwide governance indicators: Cross country data set 2012-2022. *Data in Brief*, 51, 109814. 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.dib.2023.109814>
- Khouya, M., & Benabdelhadi, A. (2020). Good Governance And Its Impact On Economic Development: A Systematic Literature Review. 1(1), 47-67. <https://doi.org/10.5281/ZENODO.3936217>
- Kinay, A., T, Tezel. (2022). Modification of the fuzzy analytic hierarchy process via different ranking methods. *International Journal of Intelligent Systems*. Vol 7. Doi: [org/10.1002/int.22628](https://doi.org/10.1002/int.22628).
- Maiti, S., Asiedu, J. K., Mandi, S., & Gupta, T. (2024). Does Good Governance Affect Economic Growth? 211-226. <https://doi.org/10.4324/9781003530688-15>
- Mohan, R. (2023). *Good Governance is Good Development* (pp. 41-80). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780198893103.003.0003>
- Peters, B. Guy, Pierre, John. (1998). Governance Without Government? Rethinking Public Administration. *Rethinking Public Administration*. Vol. 8, No. 2. 223-243. Doi: [org/10.1093/oxfordjournals](https://doi.org/10.1093/oxfordjournals).
- Rotberg, R. I. (2014). Good governance means performance and results. *Governance*, 27(3), 511-518. <https://doi.org/10.1111/gove.12084>

دسترسی آزاد به اطلاعات و حریم اسرار تجاری مؤسسات و شرکت‌های عمومی



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴
صفحه ۳۱ الی ۶۴

چکیده

در تمام دنیا دسترسی آزاد به اطلاعات از ارکان مهم تأمین شفافیت نسبت به فعالیت‌های نهادهای عمومی است؛ لکن این امر گاه با سایر حقوق و ارزش‌ها، از جمله حقوق مربوط به اسرار تجاری، به دلیل عدم ارائه تعریف دقیق از اسرار در اختیار نهادهای عمومی و حدود و نحوه تأمین محرمانگی آن‌ها و همچنین تردید در چگونگی اجرای الزامات مربوط به دسترسی به اطلاعات در خصوص این نوع از داده‌ها، مرزهای نامشخصی دارد که منجر به ایجاد چالش‌هایی می‌گردد. این چالش‌ها از

صادقی، محسن
(دانشیار، گروه حقوق
خصوصی، دانشکده
حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه تهران، تهران،
ایران)

قربان‌نیا، امیرمحمد
(کارشناسی ارشد،
گروه حقوق خصوصی،
دانشکده حقوق و علوم
سیاسی، دانشگاه تهران،
تهران، ایران)

۱. نویسنده مسئول

amir.ghorbannia@ut.ac.ir

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۸ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۳/۱۰

یک سو ممکن است در قالب نقض حریم فعالیت‌های تجاری مشروع نهادهای عمومی جلوه کنند و از سوی دیگر می‌توانند به شکل عدم شفافیت بی‌ضابطه فعالیت‌های تجاری ظهور یابند؛ لذا این سؤال مطرح می‌شود که چگونه می‌توان میان حق دسترسی آزاد به اطلاعات جهت شفافیت با حق حفظ حریم اسرار تجاری بنگاه‌های اقتصادی جمع نمود؟ پژوهش حاضر در راستای پاسخگویی به مسئله مطروح ضمن اتخاذ رویکردی تطبیقی، با روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای مکتوب و دیجیتال، در صدد ارائه راهکارهایی جهت برقراری توازن میان این دو حق متعارض است. یافته‌های این تحقیق نشانگر این امر است که در برخی قوانین مربوط به دسترسی آزاد به اطلاعات عمومی، استثنائاتی در زمینه افشای انواع خاص داده‌ها از جمله اسرار تجاری، پیش‌بینی شده‌اند. در حقوق ایران نیز شیوه‌نامه‌ای در خصوص تفکیک اطلاعات عمومی از اسرار تجاری منتشر شده است؛ لکن با بررسی اسناد مذکور، به این نتیجه محتمم می‌رسیم که هنوز ابهاماتی در این خصوص باقی است و مقررات موجود شفافیت لازم را در این زمینه تأمین نمی‌کنند؛ لذا در فرض تعارض و عدم تصریح، باید شفافیت و دسترسی آزاد به اطلاعات را به عنوان یک حق بنیادین، در اولویت قرار داد. واژگان کلیدی: اسرار تجاری، اطلاعات و داده‌های عمومی، دسترسی آزاد به اطلاعات، شفافیت اداری

Free Access to Information and the Confidentiality of Trade Secrets in Public Institutions and Companies

Sadeghi, Mohsen (Associate Professor, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran)

Ghorban nia, Amirmohammad¹ (Master's degree, Department of Private Law, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran, Tehran, Iran)

Abstract

Globally, free access to information is a cornerstone of ensuring transparency in the activities of public institutions. However, this principle sometimes conflicts with other rights and values, such as the rights related to trade secrets. The lack of a precise definition for trade secrets held by public institutions, the uncertainty surrounding the boundaries and mechanisms for ensuring their confidentiality, and doubts regarding the application of access-to-information obligations to such data create ambiguous boundaries, leading to significant challenges. On one hand, these challenges may manifest as breaches of the legitimate trade confidentiality of public entities, and on the other, as arbitrary non-transparency in their commercial activities. This raises the question: how can the right to free access to information for transparency purposes be reconciled with the right to protect the trade secrets of economic entities? To address this question, this research by identifying the legal and practical challenges and conflicts involved, using a descriptive-analytical approach and drawing on national and international laws, practices, and written and digital library resources, seeks to provide solutions to balance these two conflicting rights.

The findings indicate

1. Responsible author

that certain laws related to public access to information include exceptions regarding the disclosure of specific types of data, including trade secrets. In Iranian law, a guideline has also been published regarding the distinction between public information and trade secrets. However, this article posits that since ambiguities still remain in this regard and the mentioned regulations do not provide sufficient clarity, in cases of conflict and lack of explicit provisions, transparency and public access to information should be prioritized as a fundamental right.

Keywords: Administrative transparency, Free access to information, Public data, Trade secrets.

مقدمه

به طور کلی در خصوص مؤسسات و شرکت های عمومی در اکثر کشورهای مدرن، دسترسی آزاد به اطلاعات با انگیزه افزایش سطح پاسخگویی، شفافیت و مشارکت جمعی، به عنوان یک حق مهم و بنیادین پیش بینی شده است. ریشه این امر را می توان در حقوق بنیادین بشری از جمله حق نسبت به تعیین سرنوشت (Cristescu, 1981: 17) و برخی نظریه های مربوط به حکومت ها مثل نظریه قرارداد اجتماعی یافت که با تلقی افراد جامعه به عنوان حاکمان اصلی، ایشان را نسبت به اطلاع از چگونگی و جزئیات فعالیت های ارکان و نهادهای عمومی که صرفاً نماینده جامعه هستند، محق می داند (Laskar, 2013: 8). وجود چنین حقی علاوه بر تأثیرگذاری در زمینه کاهش انواع فساد سازمان یافته مالی و اداری، نقش به سزایی در جلب اعتماد عمومی ایفا می کند؛ با این حال، این حق در عمل با چالشی جدی مواجه است؛ چراکه افشای کامل اطلاعات می تواند به افشای اسرار تجاری شرکت های عمومی منجر شود. اسرار تجاری شامل داده های مالی، الگوریتم ها، استراتژی های اقتصادی و... هستند که در صورت افشای آن ها، ضربه بزرگی به رقابت پذیری شرکت ها وارد می شود. علاوه بر اهمیت اقتصادی

این موضوع برای صاحبان اسرار، حفاظت از اطلاعات تجاری مؤسسات و شرکت‌ها می‌تواند به‌طور غیرمستقیم با کمک به حفظ کارایی این نهادها، در تحقق منافع عمومی نیز تأثیرگذار باشد؛ لذا تضاد میان دسترسی آزاد به اطلاعات و حفاظت از اسرار تجاری، یک چالش حقوقی پیچیده است که بسیاری از کشورها در سطح بین‌المللی با آن مواجه هستند. در واقع ایجاد توازن میان شفافیت و حفاظت از اطلاعات حساس، یکی از مسائل کلیدی در حوزه حقوق عمومی و اداری و حوزه حقوق تجارت و مالکیت فکری محسوب می‌شود.

بنا بر بیان مسئله مطروح، سؤالاتی به این شرح قابل طرح است: در قوانین موضوعه کشورهای مختلف، چه راه‌حلی برای رفع تعارض مذکور پیش‌بینی شده و آیا در چهارچوب حقوقی موجود، ایجاد توازنی مطلوب بین حق دسترسی آزاد به اطلاعات عمومی و حفاظت از اسرار تجاری شرکت‌های عمومی ممکن است؟ چگونه می‌توان از ابزارهای نظارتی و سازوکارهای حقوقی برای پیشگیری از سوءاستفاده از اطلاعات بهره‌برد و چه درس‌هایی از تجارب کشورهای پیشرو (آمریکا و اتحادیه اروپا) در این زمینه می‌توان استخراج نمود؟

پرداختن به مسائل مذکور از منظر عملی و قانونی اهمیت و ضرورت فراوانی دارد. در بُعد اجرایی، بررسی و تشریح راهکارهای قانونی برای تفکیک اطلاعات عمومی از اسرار تجاری، می‌تواند از بروز سوءاستفاده‌های احتمالی جلوگیری و فضای رقابت سالم را تضمین کند. از حیث اقتصادی حفاظت از اسرار تجاری به حفظ ثبات بازارها و رقابت‌پذیری شرکت‌های عمومی کمک می‌نماید؛ درحالی‌که شفافیت اطلاعات موجب افزایش اعتماد عمومی و کاهش فساد می‌شود. از منظر حقوقی نیز ایجاد چهارچوب‌های قانونی مستدل و شفاف برای تعیین مرزهای بین حق دسترسی آزاد به اطلاعات و حفظ اسرار تجاری، زمینه تدوین قوانین کارآمد و سازگار در سطح ملی و بین‌المللی را فراهم می‌آورد.

یافته‌های مقاله حاضر نشانگر آن است که با وجود وضع قوانین مختلف در زمینه دسترسی آزاد به اطلاعات عمومی مثل قانون آزادی اطلاعات ایالات متحده آمریکا

(۱۹۶۶)، مقررات دسترسی آزاد به اطلاعات نهادهای اتحادیه اروپا (۲۰۰۱) و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات ایران (۱۳۸۷) و اشاره برخی از این قوانین به امر حفاظت از اسرار تجاری، به دلیل عدم شفافیت و عدم تصریح و نیز ارائه نکردن تعاریف و تبیین دقیق حدود و قلمرو مسائل مرتبط، همچنان چالش‌های این حوزه به قوت خود باقی است؛ لذا با عنایت به مطالب فوق، مقاله حاضر به بیان مبانی نظری بحث و همچنین چالش‌های موجود و ابعاد آن‌ها می‌پردازد تا ضمن معرفی راهکار قانونی منتخب میان حوزه‌های مختلف قضایی، خلأها و کاستی‌های آن را نیز بررسی نماید تا در نهایت به طراحی رویکردی جامع برای رفع تعارضات، نائل آید. در این خصوص به عنوان فرضیه می‌توان این نکته را مطرح کرد که چون از طرفی حق دسترسی آزاد به اطلاعات، از حقوق بنیادین بشر است و در بسیاری از اسناد حقوق بشری به وجود چنین حقی اشاره شده است و از طرف دیگر در قوانین و مقررات این حوزه نیز آزادی اطلاعات به عنوان یک حکم کلی مطرح می‌شود و داده‌های تجاری تنها به شکل استثنایی از دایره شمول این حکم خارج می‌گردند، در مواقع ابهام، در اولویت قرار دادن شفافیت اداری و امکان نظارت بر فعالیت‌های نهادهای عمومی به عنوان اصل، توجیه‌پذیر خواهد بود.

روش پژوهش

پژوهش حاضر از نوع بنیادین - کاربردی، با روش کیفی و به شکل توصیفی - تحلیلی، با مطالعه منابع کتابخانه‌ای مکتوب و دیجیتال، ضمن اتخاذ رویکردی تطبیقی در بررسی مقررات و آرای قضایی، سعی در پاسخگویی به سؤالات مذکور خواهد داشت. قلمرو مکانی این نوشتار را قوانین و رویه ایالات متحده آمریکا به عنوان کشور دارای قدیمی‌ترین و مفصل‌ترین مقررات در زمینه آزادی اطلاعات، اتحادیه اروپا با عنایت به رویکردهای متفاوت و جزئی‌تر در مقایسه با آمریکا و پرداخت بیشتر به اسرار تجاری، انگلستان به دلیل دارا بودن سوابق رسیدگی و پرونده‌های متعدد در این زمینه و در نهایت حقوق ایران، تشکیل می‌دهند. از حیث قلمرو زمانی نیز تلاش شده تا در عین مراجعه به منابع اصلی و مقالات مرجع در این زمینه، منابع جدیدتر مربوط به سال‌های اخیر هم در نظر

گرفته شوند. در نهایت با مقایسه رویکردهای اصلی در این زمینه، ضمن بیان یافته‌ها، راهکارها و پیشنهادهایی عملی نیز برای رفع خلأهای موجود ارائه خواهد شد.

بخش اول: تعاریف و مبانی مفاهیم اصلی

۱. تعریف و فلسفه دسترسی آزاد به اطلاعات

معنای عام آزادی اطلاعات، در راستای پاسداری از حقوق بنیادین بشری، شامل دسترسی به هر نوع اطلاعات و انتقال آن به عنوان فعالیتی سیاسی و اجتماعی می‌شود. در سال ۱۹۴۶ و پیش از تصویب اعلامیه جهانی حقوق بشر، مجمع عمومی سازمان ملل متحد با تصویب قطعنامه شماره ۵۹ چنین مفهومی از آزادی و گردش اطلاعات را تأیید کرد؛ اما در معنای خاص، به مرور و با گذشت زمان، آزادی اطلاعات به آزادی دسترسی به داده‌های عمومی و دولتی تقلیل یافته است؛ ضمن اینکه حق انتقال و جریان اطلاعات نیز از این تعریف حذف و تنها به کسب اطلاعات محدود شد. (کرمی و دیگران، ۱۴۰۰: ۳۲۰-۳۲۴)

ریشه و مبنای اصلی دسترسی آزاد به اطلاعات را باید در حق آزادی بیان جست‌وجو کرد. آزادی بیان به معنی امکان بیان افکار و عقاید در خلوت خود نیست؛ بلکه عقاید باید مخاطبی داشته باشند. این آزادی دوطرفه است؛ لذا هم گفتن عقاید و اطلاعات و هم دریافت و دسترسی به آن‌ها، آزاد است؛ چراکه بدون دریافت و بدون مخاطب، بیان، فایده و مفهومی ندارد. از این مقدمه و از مفهوم آزادی بیان، می‌توان به آزادی اطلاعات رسید. اعلامیه جهانی حقوق بشر نیز همان‌طور که گفته خواهد شد، آزادی بیان را شامل آزادی دریافت اطلاعات هم می‌داند (ویژه و طاهری، ۱۳۹۰: ۲۴۰)؛ علاوه بر این در بحث‌های مربوط به خدمات عمومی و موارد مصرف بودجه عمومی، افشا و شفافیت حداکثری یک اصل و مبنای مهم است. در حقیقت دامنه حق دسترسی به اطلاعات باید در گسترده‌ترین حالتی باشد که بتواند تمام نهادها و انواع اطلاعات را دربرگیرد؛ مگر اینکه برخی موارد، به تصریح و با توجیحات و دلایل مهم و قابل توجه، از دامنه آن استثنا شوند (زندیه و سالارسروری، ۱۳۹۲: ۱۲۴)؛ البته در کنار مبنای مذکور، مبانی فرهنگی

اجتماعی، سیاسی و اقتصادی بسیاری نیز برای حق دسترسی به اطلاعات وجود دارند که از دایره پژوهش حاضر خارج هستند.

۲. تعریف اسرار تجاری و اهمیت آن

در خصوص اسرار تجاری، در عرف، تعاریف گسترده‌ای وجود دارد؛ لکن قوانین این حوزه با ارائه تعاریفی مضیق، ویژگی‌های خاصی را برای این اسرار در نظر گرفته‌اند. در ماده ۳۹ موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری^۱، اطلاعاتی که از دیگران پوشیده و خارج از دسترس ایشان باشند، دارای ارزش تجاری باشند، تحت شرایط معقول، برای محرمانه نگه داشتن آن‌ها اقداماتی صورت گرفته باشد، سرّ تجاری هستند؛ علاوه بر این سه شرط، از نظر ماهوی، هر فرمول، الگو، دستگاه یا مجموعه‌ای از اطلاعاتی که در کسب و کار فرد استفاده می‌شود و به او فرصت برتری نسبت به رقبای ناآگاه به این اطلاعات را می‌دهد، سرّ تجاری است. (White & Sanney, 2010: 12). در ماده ۱۲۲ قانون حمایت از مالکیت صنعتی سال ۱۴۰۳ ایران نیز، به عنوان آخرین اراده قانونی، با الهام مستقیم از موافقت‌نامه فوق، به هر نوع اطلاعات تجاری، دارای ارزش اقتصادی مستقل بالقوه یا بالفعل یا ارزش رقابتی و عموماً ناشناخته که اقدامات متعارفی برای حفظ محرمانگی آن صورت گرفته باشد، سرّ تجاری گفته شده است.

در حقوق آمریکا در سال ۱۹۷۹، قانون متحدالشکل اسرار تجاری تصویب^۲ و در سال ۱۹۸۵ اصلاح شد. این قانون فدرال به عنوان یک قانون مدل تاکنون در اکثر ایالت‌ها به همین شکل تصویب شده است. قانون دیگری هم در این کشور با عنوان قانون دفاع از اسرار تجاری^۳ در سال ۲۰۱۶ تصویب شد که به عنوان بخشی از قانون مالکیت فکری ایالات متحده^۴ عمل می‌کند. طبق این مقررات سرّ تجاری شامل فرمول، برنامه، دستگاه، روش، تکنیک یا فرایندی است که ارزش اقتصادی مستقل، بالفعل یا بالقوه داشته باشد، ناشناخته باشد، به آسانی با ابزارهای مناسب قابل تشخیص نباشد و تحت شرایط معقول

1. World Trade Organization. (1994). Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS), art 39(2).

2. Uniform Trade Secrets Act 1979 (UTSA)

3. Defend Trade Secrets Act - DTSA

4. U.S. Intellectual Property Law

برای حفظ محرمانه بودن آن تلاش‌هایی صورت گرفته باشد.

حال همان‌طور که گفته شد، از استثناهای مهم قوانین دسترسی به اطلاعات، اسرار تجاری هستند؛ لکن اکثر این قوانین مثل قانون ایران و قانون آزادی اطلاعات آمریکا^۱ هیچ تعریف خاصی از «اسرار تجاری» یا «محرمانه بودن» ارائه نکرده‌اند و این امر باعث ایجاد چالش‌هایی شده است؛ برای مثال از زمان تصویب قانون فوق در آمریکا، اکثر ایالت‌ها قوانین اسرار تجاری خود را با الگوبرداری از قانون متحدالشکل تصویب کرده‌اند و لذا تضادهایی بین تعاریف و عناصر اسرار در تفسیر قانون آزادی اطلاعات ایجاد شده است؛ به عنوان نمونه راجع به ویژگی‌های سرّ تجاری، در پرونده‌ای^۲، دادگاه معیار محرمانه بودن را تعیین و اعلام کرد که اطلاعات تنها زمانی مشمول این استثنا می‌شوند که افشای آن‌ها به موقعیت رقابتی ارائه‌دهنده آسیب جدی بزند و بر توانایی دولت برای جمع‌آوری اطلاعات مشابه تأثیر بگذارد؛ لکن در پرونده دیگری^۳ دیوان عالی ایالات متحده استاندارد سخت‌گیرانه‌تری برای تعریف محرمانه بودن تعیین و اعلام کرد که اطلاعات تجاری یا مالی اگر به‌طور معمول محرمانه نگه داشته شوند و نهاد ارائه‌دهنده انتظار محرمانگی داشته باشد، تحت استثنای افشا قرار می‌گیرند. (Goldman, 2008: 702-704) علاوه بر ویژگی‌های اسرار تجاری و مفهوم محرمانگی، تعریف دقیق خود اسرار نیز در بحث آزادی دسترسی حائز اهمیت است؛ برای مثال در پرونده‌ای^۴ در کانادا با توجه به وجود استثنای افشای اسرار تجاری در ماده ۲۰ قانون آزادی اطلاعات کانادا^۵، دادگاه فدرال درخواست محرمانه ماندن اطلاعات تجاری را رد کرد؛ چون معتقد بود که صرف ادعای وجود چنین اسراری کافی نیست؛ بلکه باید ویژگی‌های خاصی مطابق با تعاریف قانونی برای اطلاعات مورد بحث به اثبات برسد؛ بنابراین تعریف اسرار تجاری در قوانین مربوطه به‌طور مستقیم بر نحوه اجرای قانون دسترسی آزاد به اطلاعات تأثیر خواهد

1. Freedom of information act (FOIA) 1966
2. National Parks & Conservation Association v. Morton
3. Food Marketing Institute v. Argus Leader Media (2019)
4. Intercontinental Packers Limited v. Minister of Agriculture (1987)
5. The Access to Information Act, R.S.C. 1985

گذاشت. در پرونده دیگری^۱ در مورد اطلاعات وزارت امور خارجه کانادا، دادگاه بیان کرد که تعریف ارائه شده از اسرار تجاری طبق استثنای ماده ۲۰ نباید به حدی گسترده باشد که با سایر اطلاعات همپوشانی پیدا کند؛ لذا دادگاه اسرار تجاری را این‌گونه بازتعریف کرد: «اطلاعات محرمانه مربوط به بازرگانی، که مداوم محافظت می‌شوند و افشای آن با ضرر اقتصادی همراه است»؛ بنابراین و مطابق با نظر دادگاه، سرّ تجاری، با اطلاعات صرفاً محرمانه متفاوت است و به همین دلیل درخواست عدم افشای اطلاعات رد شد. در آمریکا نیز در پرونده دیگری^۲ دادگاه تجدیدنظر کلمبیا تعریفی مضیق از اسرار تجاری ارائه کرد. در این پرونده اسرار تجاری به عنوان راز دارای ارزش تجاری، شامل فرمول‌ها یا فرایندها تعریف شد که محصول نهایی نوآوری و تلاش فنی است. (ICO Canada, 2023) در حقیقت قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات، یا خود اقدام به تعریف اسرار تجاری می‌کنند یا از تعاریف موجود در سایر قوانین به‌ویژه قانون حفاظت از اسرار تجاری وام می‌گیرند. در این صورت نیز در رویه برخی کشورها، دادگاه ممکن است بنا به برخی مصالح یا شرایط خاص و واقعیت‌های پرونده یا برای جاری نمودن عدالت و انصاف در فرض ابهام قوانین و مقررات، اسرار تجاری را تعریف کند؛ به هر حال تعریف سرّ تجاری به شکل مستقیم در اعمال حق بر دسترسی به اطلاعات تأثیرگذار خواهد بود.

بخش دوم: تعارض دسترسی به اطلاعات با حفاظت از اسرار تجاری و دیدگاه‌های موجود

۱. منع افشای اسرار تجاری در قوانین دسترسی آزاد به اطلاعات

طبق مطالب بیان شده، اسرار تجاری به دلیل محرمانگی و دارا بودن ارزش تجاری و اقتصادی، در زمره محدودیت‌ها و استثنائات دسترسی آزاد به اطلاعات قرار می‌گیرند؛ اما قوانین موضوعه در این زمینه، نسبت به این امر واحد، رویکردهای متعددی اتخاذ نموده است و هر یک تعاریف و شرایط خاصی را مطرح می‌کنند.

1. Société Gamma Inc. v. Department of the Secretary of State, (1994), T-1587-93 & T-1588-93 (F.C.T.D.)

2. Public Citizen Health Research Group v. FDA, 704 F. 2d 1280, 1288 (D.C. Cir. 1983)

به نقش منافع عمومی آزادی بیان توجه نشده است.

به نقش منافع عمومی آزادی بیان توجه نشده است ولی شرایط اسرار تجاری نشان دهنده ترجیح منافع عمومی در دسترسی به اطلاعات است.

از اطلاعاتی که دارای ماهیت تجاری یا مالی بوده و از یک شخص دریافت شده و محرمانه یا دارای امتیاز ویژه هستند، محافظت می شود. اطلاعات تجاری خود مؤسسه نیز مورد حمایت هستند و مؤسسه در صورتی می تواند از انتشار اطلاعات خودداری کند که به طور منطقی پیش بینی کند که افشا، به منافع محافظت شده توسط معافیت ذکر شده آسیب می رساند. (McBain & Fields 1994: 65)

خسارت ناشی از افشا باید نامشروع باشد؛ همچنین باید احتمال ورود ضرر ناشی از افشا اثبات شود و نحوه و میزان خسارت مالی احتمالی ناشی از دسترسی به اطلاعات به صورت کمی توجیه گردد؛ البته احتمال محکوم یا ملزم شدن مؤسسه به ایفای الزامات قانونی یا تعهدات قراردادی خود از جمله به پرداخت حقوق، مزایا، مستمری، حق بیمه و سایر حقوق مالی به اشخاص مدعی نمی تواند مانع از دسترسی به اطلاعات درخراستی شود.

اسناد طبقه بندی شده برای امنیت ملی، قوانین داخلی و عملیاتی نهادها، اطلاعات محرمانه طبق قوانین فدرال، اسرار تجاری، مکاتبات و مشاوره های بین نهادی، اطلاعات شخصی، تحقیقات اجرایی، اطلاعات مرتبط با نظارت بر مؤسسات مالی و اطلاعات جغرافیایی مربوط به چاه های نفت و گاز و منابع طبیعی از دامنه دسترسی خارج هستند.

ماده ۱۶ قانون دسترسی آزاد بیشتر به حفاظت از اطلاعات تجاری اشخاص ثالث توجه دارد؛ در حالی که شیوه نامه سال ۱۴۰۱ با گسترش دامنه آن از اطلاعات تجاری خود مؤسسه عمومی نیز حمایت می کند.

قانون آزادی اطلاعات سال ۱۹۶۶ و اصلاحات سال های ۱۹۹۶، ۲۰۰۷ و ۲۰۱۶

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سال ۱۳۸۷ و شیوه نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی سال ۱۴۰۱

آمریکا

ایران

جدول استثنای قانونی دسترسی به اطلاعات

نقش آزادی بیان و منافع عمومی	شرایط/استثنایات افشا	تعریف اسرار تجاری و استثنای آن	قوانین و مقررات	انگلستان
حفاظت از اسرار تجاری نباید به مواردی تعمیم یابد که در آن افشای اسرار تجاری در خدمت منافع عمومی باشد، تا آنجا که سوء رفتار، تخلف یا فعالیت غیرقانونی مستقیماً مرتبط با آن فاش شود.	اژانه اطلاعات در مواردی که افشای آن‌ها منافع عمومی را از حیث امنیت ملی، مسائل دفاعی و نظامی، روابط بین‌المللی، سیاست مالی، پولی و اقتصادی اتحادیه یا کشورهای عضو، به خطر اندازد، یا با نقض حریم خصوصی داده‌های شخصی همراه باشد یا منافع تجاری یا طبیعی یا قانونی یک شخص را به خطر اندازد، ممنوع است.	اطلاعات با ارزش اقتصادی و محرمانه که افشای آن با ایجاد خسارت مالی همراه باشد.	۱. میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی ۱۹۶۷ ۲. ماده ۱۰ کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ۳. ماده ۵۲ و ۴۲ منشور حقوق اساسی اتحادیه اروپا (۲۰۰۶: ۳۰۴, Mylly). ۴. دستورالعمل اسرار تجاری اتحادیه اروپا ۵. مقرره دسترسی به اسناد نهادهای اتحادیه اروپا (۲۰۰۱ Sharon K. & Ulla-Mai-) (ja, 2020: 43-48).	انگلستان
شرط عدم افشای اسرار تجاری، تأمین معیار منافع عمومی است. طبق این معیار باید تعیین شود که آیا افشای اطلاعات به نفع عموم است یا خیر.	بخش ۴۳ تنها در صورتی که افشای اطلاعات به منافع تجاری هر شخص حقوقی لطمه بزند، اعمال می‌شود؛ ضمن اینکه اثبات رابطه علی بین افشای اطلاعات و خسارت پیش‌بینی شده و میزان و نحوه ورود آن ضروری است.	مواردی مثل اطلاعات مربوط به دفاع ملی یا سیاست خارجی و اسناد طبقه‌بندی شده، به صورت مطلق و اسرار تجاری و اطلاعات مالی به شکل مشروط، از شمول دسترسی آزاد به اطلاعات استثناء هستند.	بخش ۴۳ قانون آزادی اطلاعات انگلستان ۲۰۰۰	

۲. دیدگاه مبتنی بر لزوم حفظ محرمانگی اسرار تجاری دولتی

این دیدگاه بر مبنای تحلیل اقتصادی و با در نظر گرفتن نقش حفاظت از محرمانگی اسرار تجاری در رشد و توسعه اقتصادی کشور با بهبود کارکرد نهادهای عمومی، در مواقع ابهام و تردید یا سکوت قوانین دسترسی به اطلاعات، قائل به ارجحیت محرمانگی و عدم افشای اطلاعات است. با رشد اقتصادی کشور از طریق استفاده بهینه از اسرار تجاری، چه بسا منافع عمومی بیشتری نیز نسبت به فرض افشای اطلاعات تأمین گردند. در حقیقت طبق تحلیل اقتصادی، اسرار تجاری در دست شرکت‌ها و مؤسسات متخصص دارای آگاهی و امکانات مالی و قانونی، در خلق ارزش، مفیدتر از زمانی عمل می‌کنند که با افشا و قرارگیری در دستان مردمان عادی، فایده و کارکرد اقتصادی خود را از دست بدهند.

چند دلیل اصلی در تأیید این دیدگاه قابل طرح است؛ دلیل اول، لزوم ترویج و تشویق رقابت است. اگرچه در بسیاری از موارد افشای اطلاعات باعث ارتقای رقابت در بازاری آزاد می‌شود، اما در نقطه مقابل منافی نیز در اجازه دادن به بخش عمومی برای پنهان نگه داشتن اطلاعات وجود دارد که در صورت فاش شدن، بر توانایی آن‌ها برای مذاکره یا رقابت در یک محیط تجاری تأثیر منفی می‌گذارد؛ برای مثال در پرونده‌ای در انگلستان، شخصی یک کپی از طرح تجاری بین شهرداری لندن و یک شرکت شخص ثالث را درخواست کرد. تصمیم دادگاه این بود که با وجود غیرانتفاعی بودن سازمان، به دلیل فعالیت ایشان در فضایی رقابتی، منافع عمومی از معافیت افشا در این مورد حمایت می‌کند؛ چراکه با افشای اسرار یکی از فعالان بازار، ضمن تضعیف موقعیت رقابتی ایشان، رقابت در کل بازار نیز کم می‌شود و در نتیجه منفعت عمومی ناشی از داشتن یک بازار رقابتی کارآمد تا حدودی از بین می‌رود.

دلیل دوم لزوم حفظ محرمانگی اطلاعات، امکان صدمه به شهرت یا از دست دادن اعتماد مشتری در صورت افشا است. نکته سوم در لزوم حفظ توانایی درآمدزایی بخش‌های عمومی و دولتی نهفته است. انتشار اطلاعاتی که نحوه تولید درآمد را توضیح

می‌دهند، همیشه به نفع عموم نیست. این امر ممکن است تأثیر منفی بر توانایی شرکت دولتی برای به دست آوردن بهترین ارزش در مقابل بودجه عمومی داشته باشد؛ برای مثال در یک پرونده^۱ در مورد افشای جزئیات خدمات، حقوق، دستمزد و بازنشستگی که به افراد شاغل در مدارس ارائه می‌شد، شورای شهر توضیح داد که باید برای انعقاد قرارداد با سایر پیمانکاران بخش خصوصی و سایر مقامات محلی رقابت کند و لذا از فاش نمودن اطلاعات معذور است. دادگاه در نتیجه‌گیری خود بیان کرد که قبل از این، بیشتر پرونده‌های مربوط به بخش ۴۳ (استثناهای دسترسی به اطلاعات در قانون انگلستان) ناشی از شرایطی بودند که در آن مقامات دولتی، خدمات عمومی را به شکل انحصاری ارائه می‌کردند؛ لذا به دلیل عدم وجود رقابت و خطر برای درآمدزایی بخش دولتی، استناد به محرمانگی رد می‌شد؛ لکن در این پرونده شورا در یک بازار رقابتی با نقش‌آفرینان خصوصی قرار داشت و نیاز فوری به حفظ درآمد برای شورا در شرایط مالی بسیار سخت، محرمانگی اطلاعاتش را توجیه می‌کرد.

دلیل آخر نیز لزوم حفظ موضع دولت در مذاکرات است. افشای اطلاعاتی مانند سازوکار قیمت‌گذاری می‌تواند برای مذاکرات در مورد سایر قراردادهای خدمات مضر باشد؛ برای مثال، اگر سازمانی بداند که بخش دولتی برای یک کالا یا خدمات چگونه هزینه می‌کند، می‌تواند از آن برای سود یا منفعت شخصی بهره‌برداری کند؛ بنابراین منافع عمومی در مواردی اقتضا می‌کند که مقامات دولتی در مذاکرات تجاری با بخش خصوصی به دلیل تعهدات خود در زمینه آزادی اطلاعات، آسیب نینند (ICO, 2023). در شرح بیشتر موارد فوق، برای مثال شرکت‌های دولتی حوزه نفت و گاز، حفاری و راه‌سازی و... اکثر مواد اولیه و روش‌هایشان سری است. اگر جزئیات این خدمات دولتی افشا شود ممکن است بخش خصوصی با سرمایه‌گذاری‌هایی نسبت به رقابت با بخش عمومی اقدام کند و این امور از انحصار دولتی خارج شود و کاهش منابع درآمد انحصاری باعث عدم توانایی ایشان در تأمین وجوه لازم برای سایر فعالیت‌ها و اهداف عمومی گردد؛ برای مثال در آمریکا و در حوزه استخراج نفت و گاز راجع به روش

1. Council of the Borough and County of the Town of Poole v IC EA/2016/0074, (13 September 2016)

خاصی^۱ از اواخر دهه ۱۹۹۰ اختلافات زیادی از حیث پیامدهای زیست محیطی مطرح شده است. محققان در بسیاری از رشته‌ها جزئیات این روش‌ها را به دلیل اهمیتی که در بررسی میزان آلودگی محیط زیست دارند، به عنوان اطلاعاتی در نظر گرفته‌اند که عموم مردم حق دارند بدانند؛ با این حال، از دیدگاه شرکت‌های نفت و گاز این مسائل نتیجه آزمایشات و آزمون‌ها و خطاهای گسترده و نشان‌دهنده اطلاعات انحصاری ارزشمند مشمول حقوق مالکیت معنوی است که از طریق قانون اسرار تجاری محافظت می‌شوند؛ لذا در برابر افشای این اسرار به دلیل حفظ مزیت رقابتی شرکت‌های دولتی نفتی به ویژه در سطح جهانی، مقاومت بسیاری وجود دارد. (Tang, 2023: 20-24) در پرونده‌ای^۲ در آمریکا که نشان‌دهنده اهمیت حفظ محرمانگی، حتی در برابر نفع عمومی است، در سال ۲۰۰۵، در شرکت سیسکو که ارائه‌دهنده اینترنت به عنوان زیرساختی عمومی بود، یک کارمند سابق با بررسی سرورها و نرم‌افزارها، متوجه نواقص امنیتی و شکاف‌هایی شد که باعث نشت اطلاعات کاربران می‌شد و لذا این موارد را اطلاع‌رسانی و جزئیات فنی آسیب‌پذیری را فاش کرد. سیسکو بعد از شکایت بیان داشت که این مسائل اسرار تجاری شرکت هستند و نحوه کار سیستم‌های شرکت را نشان می‌دهند؛ پس با تصمیم دادگاه، هم کارمند جریمه شد و هم اسرار فاش شده به طور کامل از تمام منابع حذف گشت. یا در پرونده دیگری^۳ در سال ۲۰۰۴، در شهر فیلادلفیا، با تشکیل یک شرکت غیرانتفاعی زیر نظر شهرداری، توسعه سیستم وای‌فای در سطح شهر آغاز شد. شهرداری توضیح داد که هدف و نقش اساسی دولت در این پروژه فراهم کردن چهارچوب و سرمایه‌گذاری اولیه مورد نیاز برای بهره‌برداری کامل از این فرصت بود؛ چراکه بخش عمومی به این پروژه نیاز خواهد داشت؛ لکن هیچ‌گاه جزئیات دیگری از این پروژه و مناقصه‌ها و قراردادها، با استناد به محرمانگی اسرار تجاری، منتشر نشد. (Levine, 2022: 177-184)

به هر حال نمی‌توان این نگاه را به طور کامل و مطلق تأیید کرد؛ چراکه تأمین اعتماد عمومی و سطح مناسبی از شفافیت دولتی نیز ضروری است؛ لذا باید راه‌حل‌هایی

۱. شکست هیدرولیکی (Hydraulic fracturing)

2. Cisco Systems Inc. v. Michael Lynn

3. Citywide Wireless Internet (Wi-Fi) case

جهت افشای اطلاعات بدون ضرر به منافع مشروع بخش‌های عمومی ارائه گردد. طبق این رویکرد، احتمالاً تنها راه حل این است که حسب درخواست مردم، مسائل مرتبط اما حاشیه‌ای و با اهمیت و جزئیات کمتر افشا شوند؛ یعنی خود سرتجاری و فرمول و الگوریتم‌ها، سری هستند؛ اما اطلاعات با اهمیت کمتر ولی مرتبط با آن می‌تواند افشا گردد؛ به این معنی که دولت با انجام پیش‌بینی‌هایی، اطلاعات درخواستی را به میزانی، یا به شکلی، یا در قالبی منتشر کند که امکان سوءاستفاده از آن وجود نداشته باشد. راه حل دیگر، خودتنظیمی و پیش‌قدم شدن است. وقتی خود مؤسسه یا شرکت عمومی به طور داوطلبانه برخی اطلاعات مالی و تجاری با اهمیت کمتر را منتشر نماید، با تمرکز بر این اطلاعات و تحلیل آن‌ها، فشار عمومی نسبت به انتشار سایر اطلاعات کمتر می‌شود. وقتی دولت راجع به امری توضیح دهد، دیگر باقی جزئیات که جزو اسرار تجاری و دارای اهمیت مادی است، مورد توجه عموم نخواهد بود و توجه اغلب مردم به مطالب افشاشده جلب خواهد شد.

۳. دیدگاه مبتنی بر اولویت شفافیت و اصل افشای اطلاعات عمومی

در مقابل و بنا به رویکردی صحیح‌تر، باید قائل به لزوم افشای حداکثری اطلاعات عمومی بود. اگرچه دلایل خوبی برای محرمانگی تجاری در تجارت خصوصی وجود دارد، اما در حوزه زیرساخت‌های عمومی، باید ارزش‌های دموکراتیک اساسی، شفافیت و پاسخگویی حاکم باشد؛ البته نمی‌توان این رویکرد را در همه کشورها کارا دانست؛ برای مثال در کشوری مثل ایران که از کشورهای در حال توسعه محسوب می‌شود، به دلیل نیاز به رشد اقتصادی و جذب سرمایه‌گذاری و همین‌طور کمبود زیرساخت‌ها لازم برای حمایت از مالکیت‌های فکری، باید در افشای اطلاعات جانم احتیاط را در پیش گرفت و حدود و شرایط آن را به دقت بررسی کرد تا امکان فعالیت تجاری بخش‌های عمومی برای بهبود وضعیت کشور نیز حفظ شود.

از چالش‌های اعمال دیدگاه مبتنی بر لزوم افشای می‌توان به برخی مبانی حقوق بشری اشاره کرد. از این منظر، همان‌گونه که در ماده ۱۹ اعلامیه جهانی حقوق بشر، حق

دسترسی به اطلاعات به‌عنوان زیرشاخه حق آزادی بیان در قالب یک حق بنیادین شناخته شده و در ماده ۱۷ نیز از حق مالکیت به‌عنوان یک حق بنیادین بشری نام برده شده است؛ لذا با توجه به عدم ترجیح حقوق بشر نسبت به یکدیگر و بسیط بودن آن (عدم امکان تفکیک و برتری) و لزوم احترام به مالکیت اشخاص نسبت به اسرار تجاری به‌عنوان یک حق بشری، نمی‌توان اجرای حق دسترسی به اطلاعات را در اولویت قرار داد. در پاسخ به نکته مطروح، باید گفت که درست است اجرای تمام حقوق بشری به شکل هم‌زمان از اهداف اعلامیه حقوق بشر است، لکن در عمل و در متن زندگی در جوامع واقعی غیرآرمانی، گاهی بنا به شرایط، اجرای برخی حقوق در اولویت قرار می‌گیرند؛ علاوه بر این برخی حقوق بشری، در ذات و ماهیت خود نیز، بنیادی‌تر و دارای اهمیت بیشتری تلقی می‌شوند؛ چراکه برای مثال، حق دسترسی به اطلاعات، مستقیماً به توانایی افراد در مشارکت در حاکمیت دموکراتیک، پاسخگویی نهادهای عمومی و دسترسی به شفافیت مرتبط و واجد جنبه عمومی قوی‌تری است؛ درحالی‌که حق مالکیت، به‌عنوان حقی فردی در حمایت از منافع خصوصی شناخته می‌شود؛ علاوه بر این، نه تنها به بحث اسرار تجاری به‌طور مستقیم در اسناد حقوق بشری اشاره‌ای نشده است، بلکه هدف مالکیت مدنظر، حمایت از کرامت انسانی و احترام به دارایی‌های شخصی بشر است؛ اما هدف اسرار تجاری، حمایت از منافع مادی شرکت‌هاست؛ ضمن اینکه از اساس نیز، بحث اسرار تجاری از بحث مالکیت در معنای سنتی، قابل تفکیک است؛ به این دلیل که هرچند مالکیت در بُعد مربوط به اموال فکری، در مورد اسرار تجاری نیز صدق می‌کند، لکن حقوق حاصل از مالکیت سنتی، اکثراً مطلق و کاملاً انحصاری است؛ درحالی‌که حقوق راجع به اسرار تجاری، ماهیتاً غیرانحصاری، محدود به منع افشا و دسترسی غیرقانونی و قابل تحدید با طرق منصفانه و مشروع، مثل مهندسی معکوس یا تلاش مستقل فکری و کسب نتایج مشابه است؛ ضمن اینکه در حقوق رقابت نیز افشای اجباری اطلاعات به‌عنوان ضمانت اجرایی جهت منع انحصار و جلوگیری از موقعیت مسلط، پیش‌بینی شده است که مشابه آن در حیطه مالکیت سنتی به سختی یافت می‌شود؛ لذا این موارد نشان از این دارد که حق دسترسی بر اسرار تجاری به حد اهمیت

حق مالکیت سنتی نمی‌رسد و لذا حق دسترسی به اطلاعات، حقی بنیادی‌تر، با دامنه وسیع‌تر و محدودیت‌های کمتر و در ارتباط مستقیم با ذات انسان است.

دیدگاه مبتنی بر شفافیت، در حقوق آمریکا، مبانی و ریشه‌های مستحکمی دارد. در مهم‌ترین و بنیادی‌ترین مقرر قانونی آمریکا، یعنی قانون اساسی، در متمم اول، مصوب سال ۱۷۹۱ به حق آزادی بیان اشاره شده است. مفاد این متمم حاوی یکی از قوی‌ترین و جدی‌ترین حمایت‌ها از آزادی بیان در سطح دنیاست که با فرهنگ و سیاست‌های اساسی مدیریت اجتماعی در آمریکا یکپارچه شده است. در پرونده‌ای^۱ قاضی بلکمون با استناد به متمم اول قانون اساسی، حکم اولیه صادر شده بر اساس قانون اسرار تجاری متحده‌الشکل داکوتای جنوبی را در محکوم نمودن پخش یک گزارش خبری که فرایندهای محرمانه و اختصاصی را فاش می‌کرد، لغو نمود؛ چراکه در هر صورت، آزادی بیان به عنوان یک حق بنیادین باید مورد احترام باشد؛ بنابراین با بنای اصل بر امکان انتشار اطلاعات در حقوق آمریکا، در اکثر موارد به جز پرونده‌های خاص، ضمانت اجرای انتشار غیرقانونی، جریمه مالی و جبران خسارات است؛ بدین شرح که با عمل به اصل، اطلاعات افشا می‌شوند؛ اما اگر غیرقانونی بودن افشا یا ضرر حاصل از آن اثبات شد، تنها خسارت وارده جبران می‌گردد. در حقیقت حق آزادی بیان از حق بر اسرار تجاری بنیادی‌تر است؛ از همین رو، دستور موقت جهت منع افشا، در پرونده‌های بسیاری توسط دادگاه‌های عالی آمریکا نقض شده است. در یک پرونده^۲ دادگاه چندین دستور منع موقت علیه انتشار اسرار تجاری را بر اساس لزوم آزادی بیان نقض کرد. دادگاه همان معیار دقیق قاضی بلکمون را اعمال کرد که مستلزم اثبات یک تهدید جدی برای منافع مهم اقتصادی دولت در اثر افشای اسرار بود (Greene, 2001: 542-545)؛ بنابراین در مقابل این نگاه، در فرض وجود دارایی فکری و اسرار تجاری که افشای آن متضمن ضرر جدی باشد، به شکل استثنایی به نفع حفظ اسرار نیز حکم داده می‌شود؛ برای مثال یکی از خدمات عمومی مهمی که در آمریکا توسط یک شرکت خصوصی انجام می‌شود، ساخت و طراحی ماشین‌های رأی‌گیری است. این

1. CBS, Inc. v. Davis

2. Proctor & Gamble Company v. Bankers Trust Company

ماشین‌ها زیرساخت عمومی هستند که از طریق آن فرایند کلی انتخابات، شامل دریافت، شمارش و تأیید آرا و نتایج، انجام می‌پذیرد. در واقع با این دستگاه‌هاست که می‌توان حق رأی را اعمال کرد. در پرونده‌ای^۱ در آمریکا، ارائه ماشین‌های رأی‌گیری توسط شرکت دیبولد به ایالت‌های خاص چالش‌آفرین شد. دیبولد بارها از افشای کد منبع مورد استفاده در عملکرد دستگاه‌های رأی‌گیری خود برای بازرسی عمومی جهت اطمینان از مناسب بودن دستگاه‌ها برای انجام انتخابات دقیق، استنکاف نموده است. در سال ۲۰۰۵، دیبولد از پیروی از قانون کارولینای شمالی که فروشنندگان ماشین‌های رأی‌گیری الکترونیکی را ملزم می‌کند کلیه افزارهای مرتبط با عملکرد سیستم رأی‌گیری را افشا کنند، خودداری کرد؛ چراکه معتقد بود نمی‌تواند کد منبع را به دلیل لایسنس‌های انحصاری موجود و اینکه برخی از کدها اسرار اشخاص ثالثی است که تمایلی به افشای آن ندارند، به اطلاع عموم برساند. دادگاه نیز به شکل استثنایی، این استدلال را تأیید کرد. (Levine, 2022: 180)

براساس مطالب مذکور در معرفی دیدگاه مبتنی بر افشا، توجه به برخی دلایل در هنگام تعارض منافع عمومی با منافع تجاری نهاد عمومی، می‌تواند اولویت بخشی به انتشار اطلاعات را توجیه نماید؛ از جمله این دلایل می‌توان به لزوم شفافیت به ویژه در جایی که منافع عمومی مطرح است، اشاره کرد؛ برای مثال در پرونده‌ای^۲ در انگلستان، خواهان، اسنادی را از مرکز بهداشت، درمان و مراقبت اجتماعی در مورد روند مناقصه بین نهاد عمومی و ارائه‌دهندگان مراقبت‌های خانگی درخواست کرد. دادگاه به این نتیجه رسید که منافع عمومی حاصل از افشا، از ضرر تجاری محتمل، مهم‌تر هستند و لزوم مشارکت و تصمیم‌گیری مشترک، شفافیت روند مناقصات و اطمینان بخشی به سایر طرف‌های احتمالی معامله در آینده از رعایت قیمت عادلانه و شرایط مناسب قراردادی، افشای اسرار را توجیه می‌کند.

دلیل دوم به نفع لزوم افشا و شفافیت، اهمیت پاسخگویی در قبال مصرف پول و

1. Voting Machines and Diebold Election Systems, Inc

2. Hugh Mills v Information Commissioner EA/2013/0263, (2 May 2014).

بودجه عمومی و تأثیر آن بر ایجاد اعتماد و امکان تسهیل نظارت است. در پرونده دیگری^۱ در انگلستان، خواهان، یک نسخه از قرارداد بین وزارت تجارت، نوآوری و مهارت‌ها و کنسرسيوم ارائه‌دهنده خدمات مشاوره تولید را درخواست کرد. دادگاه در پاسخ به درخواست وزارت برای محرمانه ماندن اطلاعات، نیاز به بهبود شفافیت و حسابرسی در مورد قراردادهای دولتی و مدیریت قراردادهای عمومی را مورد اشاره قرار داد.

دلیل سوم به نفع افشای اطلاعات، ترویج رقابت در تدارک خدمات عمومی توسط بخش خصوصی از طریق شفافیت است. در حقیقت منافع عمومی آشکاری در تشویق رقابت بین شرکت‌های خصوصی برای انعقاد قرارداد با بخش دولتی وجود دارد. شفافیت بیشتر در مورد فرایند مناقصه و مذاکره در مورد قراردادهای بخش دولتی ممکن است شرکت‌های بیشتری را تشویق کند تا در این فرایند شرکت کنند و می‌تواند به آن‌ها کمک کند تا کیفیت و محتوای پیشنهادهای خود را بهبود بخشند.

دلیل دیگر نیز حفاظت از سلامت مردم است (ICO, 2023)؛ برای مثال در پرونده‌ای در آمریکا^۲ دادگاه به دلیل نگرانی‌های مربوط به سلامت عمومی، اجازه افشای داده‌های مربوط به سلامت و ایمنی لنزهای داخل چشمی ارائه شده توسط شرکت‌های تحت نظارت سازمان غذا و داروی ایالات متحده را با وجود استثنای اسرار تجاری در قانون آزادی اطلاعات، صادر کرد. (Levine, 2022: 163-168)

دلیل آخر هم که می‌توان برای توجیه شفافیت و افشا ذکر کرد، نظریه‌های مربوط به حقوق ذی‌نفعان شرکت است. امروزه دایره فعالیت شرکت‌ها و تأثیر آن‌ها بر جامعه آن‌چنان وسیع است که باید علاوه بر سهام‌داران، بخش‌های زیادی از جامعه را به دلیل تأثیرپذیری از اعمال شرکت‌ها، ذی‌نفع و محق نظارت بر فعالیت‌های شرکت دانست؛ بنابراین به‌ویژه در شرکت‌های دولتی و شرکت‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، تأثیرگذاری و قدرت اجتماعی ایشان، باعث لزوم پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در قبال مردم می‌شود؛ البته مسئولیت‌پذیری در قبال ذی‌نفعان مستقیم و غیرمستقیم،

1. . Michael Abbott v Information Commissioner and the Department for Business Innovation and Skills EA/2015/0189, (23 September 2016)

2. . Pub. Citizen Health Research Group v. FDA, 704 F.2d 1280, 1289 (D.C. Cir. 1983).

برای خود شرکت‌ها نیز از جهت تأثیر مثبت به اعتبار و شهرت تجاری و اعتمادآفرینی و ایجاد مزیت رقابتی، امری استراتژیک و مورد تمایل است؛ در همین راستا بار دیگر لزوم شفافیت و پاسخگویی عمومی از طریق تأمین دسترسی آزاد به اطلاعات با اولویت بخشی به افشای حداکثری، توجیه می‌گردد. (عزیز زاده و دیگران، ۱۴۰۲: ۲۵۵-۲۷۲)

از دید تحلیل اقتصادی نیز، دسترسی به اطلاعات با ایجاد شرایط رقابت عادلانه و جلوگیری از انحصار دولتی در بازار و منع دستیابی به موقعیت مسلط و سوءاستفاده از اطلاعات همراه است و از خطراتی مثل تضعیف بازار آزاد، قیمت‌گذاری دستوری و حذف رقبا پیشگیری می‌کند؛ علاوه بر این، افشای اطلاعات بر مبنای اصل لزوم کاهش شکست بازار، منجر به تعدیل موقعیت اطلاعاتی نامتقارن میان رقبا و فعالان در بازار و تعادل بین بازیگران اقتصادی و نیز باعث بهبود تصمیم‌گیری بر مبنای شفافیت و گردش آزاد دانش و اطلاعات می‌شود. در چنین شرایطی با بهبود اعتماد مصرف‌کنندگان و سرمایه‌گذاران (حتی خارجی) و تأمین امکان مشارکت آگاهانه ایشان، زمینه‌های رشد اقتصادی کشور فراهم می‌شود. با توضیحات و مزایای بیان شده، اصولی مثل هزینه - فایده، اصل خلق ارزش و اصل کارایی تخصیصی، لزوم استفاده بهینه از منابع اقتصادی (اطلاعات به عنوان کالاهای عمومی، با افشا و دسترسی آزاد، کارا تر خواهند بود) نیز برتری افشای اطلاعات را تأیید می‌نماید؛ ضمن اینکه دسترسی آزاد به اطلاعات حتی با مبانی حقوق رقابت هم سازگار است؛ در همین راستا، برای مثال طبق ماده ۵۱ قانون نحوه اجرای سیاست‌های اصل ۴۴ قانون اساسی، مالکیت فکری با اعطای حقوق انحصاری نباید منجر به محدودیت یا اختلال در بازار گردد؛ لذا سوءاستفاده مؤسسات و شرکت‌های دولتی از اسرار تجاری برای ایجاد انحصار و موقعیت مسلط در بازار از منظر حقوق رقابت نیز ممنوع است؛ علاوه بر این، در قانون حمایت از مالکیت صنعتی مصوب ۱۴۰۳ نیز، در ماده ۳۹، موارد صدور پروانه بهره‌برداری اجباری برشمرد شده که از جمله شامل مصالح ملی و منافع عمومی و مقابله با رویه‌های ضد رقابتی می‌شود. وقتی طبق این ماده، حتی با مبانی رقابتی نیز، ممکن است افشا و اشتراک‌گذاری اسرار تجاری اجبار شود، در موارد وجود دلایل و مبانی حقوق بشری مثل حق دسترسی آزاد به

اطلاعات، به طریق اولی امکان کنار گذاشتن لزوم محرمانگی اسرار تجاری وجود دارد. در حقیقت ذیل چنین نگاهی، مضیق بودن استثنائات دسترسی به اطلاعات یک اصل پذیرفته شده است. درست است که حق دسترسی مطلق نیست و محدودیت‌هایی دارد، لکن این محدودیت‌ها یا بر اساس منافع والاتری بنا نهاده شده‌اند؛ مثل امنیت ملی و روابط بین‌المللی، که در این صورت دامنه استثنا گسترده است یا از وجهه و اهمیت عمومی کمتری برخوردار هستند؛ مثل اسرار تجاری، که باید مشروط و مضیق تفسیر شوند؛ یعنی اجرای استثنا باید با چندین شرط همراه باشد، همان‌طور که در مورد اسرار تجاری مشروط و ویژگی‌های خاصی مطرح است. (زندیه و سالارسروی، ۱۳۹۲: ۱۲۵)

طبق این رویکرد، حتی در صورتی که نحوه کار و فعالیت یک نهاد یا سازمان دولتی، دارای اهمیت و محرمانگی بسیار باشد و اکثر آن‌ها جزو استثنای افشای اطلاعات قرار گیرند، باز هم به هیچ‌عنوان نمی‌توان آن نهاد را به‌طور کلی از دایره شمول قانون دسترسی آزاد به اطلاعات مستثنی کرد. تمام بخش‌های حکومت، حتی دستگاه‌های امنیتی و دفاعی مشمول سطوح مختلف لزوم انتشار اطلاعات هستند و هر استثنایی باید به شکل مضیق و جزئی و به صورت دقیق توجیه شود. در این راستا استثنای مصلحتی نیز پذیرفته نیستند. (حاجی، ۱۳۹۳: ۱۵۶).

در نهایت توجه به این نکته ضروری است که با نگاه مایل به پذیرش و اولویت محرمانگی، صرف رد کردن ادعای خامی مبنی بر سرّ تجاری بودن برخی اطلاعات، حتی بدون دلیل صریح و واضح، از طرف دادگاه غیرمتخصص یا غیرآگاه به امور و فعالیت‌های آن شرکت، دشوار و غیرعملی است (Villasenor, 2024: 526)؛ بنابراین درست است که در نظام حقوق کامن‌لا، حفظ منافع عمومی از مبانی اصلی حمایت از اسرار تجاری است، اما همین نفع عمومی در برخی مواقع بنا به تشخیص دادگاه، اتفاقاً می‌تواند دلیل و مبنای افشای اطلاعات باشد. با توجه به مبنایی بودن حقوقی مثل آزادی بیان و دسترسی آزاد به اطلاعات، باید اصل را بر شفافیت گذاشت و بار متقاعد کردن دادگاه برای حفظ محرمانگی را (هم بار اثبات وجود سرّ تجاری و هم اثبات مشروط و ویژگی‌هایش) به دوش شرکت نهاد، به‌ویژه در مواقعی که جنبه محرمانگی اطلاعات ضعیف است یا اقدامات

معقولی از قبیل قراردادهای منع افشا یا سایر تکنیک‌های فنی انجام نشده و هزینه‌های مادی یا معنوی برای حفظ اطلاعات صرف نشده باشد. (شاکری، ۱۳۹۴: ۲۱۴-۲۱۷)

بخش سوم: یافته‌های پژوهش و پیشنهادهایی برای مدیریت تعارض

یافته‌های پژوهش نشانگر آن است که با وجود قوانین و مقررات مذکور، چه در مورد دسترسی آزاد به اطلاعات و چه در خصوص اسرار تجاری، به دلیل خلأ این اسناد و عدم ارائه تعریف دقیق از اسرار و ویژگی‌های آن، رویه‌های متعدد قضایی و قوانین پرشمار و اختلافات میان اسناد قانونی ایالت‌ها در کشورهایی مثل آمریکا، عدم وضع قوانین دقیق و نبود سوابق رسیدگی در این خصوص در کشورهای مثل ایران، عدم توجه به اسرار تجاری مؤسسات دولتی و خطاب قوانین نسبت به اسرار شرکت‌های ثالث خصوصی و همین‌طور مصداقی و موردی بودن بحث، همچنان چالش‌ها و تردیدهایی در خصوص نحوه جمع میان حفظ اسرار تجاری و دسترسی به اطلاعات عمومی باقی‌ست؛ برای مثال در قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سال ۱۳۸۷، تنها در یک ماده و به نحو بسیار مختصری، به حفظ اسرار تجاری، آن هم تنها اسرار اشخاص ثالث، اشاره شده است؛ بدون اینکه حتی اسرار تجاری تعریف شوند یا ویژگی‌های آن‌ها ذکر گردد؛ لذا از زمان تصویب این قانون به مدت حدود ۱۴ سال، تا زمان تصویب شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی (سال ۱۴۰۱)، تمام ابعاد مربوط به تعارض بین حفظ اسرار تجاری و دسترسی به اطلاعات عمومی، مسکوت مانده است و مشخص نیست که در عمل بخش‌های عمومی در این سال‌ها چگونه با چنین چالشی روبه‌رو شده‌اند. به هر حال در شیوه‌نامه مذکور، خوشبختانه هم اسرار تجاری تعریف شده‌اند، هم ویژگی‌های آن‌ها بیان شده و هم مصادیق آن‌ها مورد اشاره قرار گرفته است؛ ضمن اینکه با تصریح بهتری، اسرار خود مؤسسات عمومی نیز مورد حمایت قرار گرفته‌اند؛ با وجود این، به دلیل ناکارآمدی سامانه دسترسی به اطلاعات و عدم اقبال و دغدغه عمومی در این خصوص، نحوه اجرای این موارد و چالش‌های عملی و حتی رویه قضایی در این زمینه مشخص

نیست؛ ضمن اینکه به ترکیب و نحوه انجام وظایف قانونی توسط کمیسیون دسترسی آزاد به اطلاعات به ویژه از حیث تأخیر در تصویب شیوه‌نامه‌های مهم در تکمیل قانون نیز انتقادات بسیاری وارد است؛ بنابراین در حقوق ایران همچنان وضعیت تعارض بین دسترسی به اطلاعات و حفظ اسرار تجاری در ابهام و تردید جدی قرار دارد؛ لذا ضروری است راهکارهایی جهت مدیریت و کاهش چالش‌ها در زمینه اعمال هم‌زمان حق بر حفظ اسرار تجاری و حق بر دسترسی به اطلاعات عمومی، ارائه گردد.

اولین راه‌حل رفع تعارضات برای حفاظت هم‌زمان از منافع عمومی ناشی از انتشار اطلاعات مؤسسات و شرکت‌های عمومی و منافع مالی این نهادها در حفظ اسرار تجاری، با عنایت به نارسایی‌های قانونی و ابهامات عملی در اجرای قوانین، تفکیک و محتوازادایی است. منظور از محتوازادایی، جدا کردن فرمول‌ها، نتایج، الگوریتم‌ها و اطلاعات و دانش فنی و تجاری از سایر اطلاعات و داده‌های خام مرتبط است، به نحوی که با افشای آن‌ها، کلیت تصمیمات و فرایندها روشن شود؛ اما یافته‌های فنی نهایی و سری در امان بمانند؛ بنابراین با افشای برخی اطلاعات که از حساسیت کمتری برخوردار هستند و نگه داشتن اسرار اصلی، هم می‌توان به درخواست‌ها پاسخ داد و شفافیت لازم را تأمین کرد و هم از اطلاعات تجاری حفاظت کرد. در واقع در این حیطة، اطلاعات از اصل تفکیک‌پذیری تبعیت می‌کنند؛ بنابراین اگر اطلاعات درخواستی با اطلاعات دیگری که محرمانه هستند ترکیب شده باشند یا جزئی از مجموعه، پایگاه داده یا اسناد و قراردادهایی باشند که کلیات آن‌ها محرمانه و واجد وصف سرّ تجاری است، مؤسسه عمومی نمی‌تواند از در اختیار قرار دادن کل مجموعه اطلاعات به بهانه محرمانگی خودداری کند و باید آن بخش از اطلاعات که دارای اهمیت کمتر یا فاقد ویژگی‌های اسرار تجاری هستند افشا شود و از این طریق، شفافیت و محرمانگی به شکل هم‌زمان اجرا گردد. (محسنی و دیگران، ۱۳۹۸: ۳۴۸)؛ برای مثال در پرونده‌ای در انگلستان^۱ درخواست‌کننده از کانال ۴ تلویزیون راجع به جزئیات مکاتبات، صورت جلسات و توافق با اسکای تیوی سؤال کرد. کانال ۴ این درخواست را رد و به استثنائات قانون دسترسی

1. Channel 4 v the Information Commissioner EA/2010/0134, (22 February 2011)

آزاد به اطلاعات استناد کرد. دادگاه با تفکیک اطلاعات تصمیم گرفت که جدای از اطلاعات خاص شناسایی شده که از افشا معاف هستند، کانال ۴ باید محتوای ۹ سند را افشا کند (ICO, 2023)؛ علاوه بر این و به شکل موردی، امکان انعقاد قرارداد محرمانگی، در صورت تمایل به افشای محدود سرّ تجاری برای افراد نیز وجود دارد؛ برای مثال شخص معترض نسبت به الگوریتم‌های قیمت‌گذاری برخی خدمات خاص راجع به خود، می‌تواند با اطلاع از الگوریتم‌ها در کنار امضای قراردادهای محرمانگی، از اجرای عدالت در مورد خویش مطمئن شود.

از میان راه‌حل‌های فوق در حقوق ایران، شیوه‌نامه تشخیص و تفکیک اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی از اطلاعات عمومی (سال ۱۳۹۸) برای حفاظت از داده‌های شخصی اشخاص حقیقی، در ماده ۲۲ حذف یا بی‌نام کردن داده‌های شخصی یا تفکیک آن‌ها از سایر اطلاعات را پیشنهاد داده است؛ لذا اسرار تجاری نیز که از جمله داده‌های شخصی شرکت‌ها هستند، می‌توانند از سایر اطلاعات درخواستی در صورت امکان تفکیک شده یا محتوایی شوند. ماده ۲۳ مقرر فوق نیز، به امکان اخذ نظر مشورتی از کمیسیون درباره اطلاعات خصوصی و داده‌های شخصی اشاره کرده است. مؤسسات عمومی در صورت تردید که آیا با اطلاعات مربوط به حریم خصوصی و اطلاعات شخصی مواجه هستند یا خیر، می‌توانند از کمیسیون استعلام کنند. در مورد اسرار تجاری نیز باید امکان چنین استعلامی را در نظر بگیریم. شیوه‌نامه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی عمومی، در ماده ۷ بیان کرده است که در مواردی که بالاترین مقام مؤسسه دارنده اطلاعات تشخیص می‌دهد که انتشار اطلاعات مذکور در این شیوه‌نامه می‌تواند به اختلال در بازار منجر شود با اخذ تأیید از کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و تا مدتی که کمیسیون مشخص می‌کند می‌تواند از انتشار آن اطلاعات خودداری کند. اختلال در بازار می‌تواند به دلیل افشای اسرار تجاری دولتی باشد و لذا باید این مورد را نیز در نظر گرفت.

با اتخاذ نگاه مبتنی بر اولویت افشای اطلاعات، می‌توان محدود کردن تعریف اسرار تجاری در قوانین دسترسی به اطلاعات را، به عنوان راه‌حلی جهت رفع تعارضات معرفی

کرد. طبق این نکته، عدم پذیرش اطلاعاتی که صرفاً راجع به فعالیت‌های تجاری و بازرگانی هستند و افزودن شروطی به تعریف اسرار تجاری مثل کاربرد حقیقی در تجارت، ایجاد مزیت رقابتی و اثبات احتمال بالای ایراد خسارت در صورت افشا، می‌تواند از استناد بی‌ضابطه به استثنای محرمانگی اسرار تجاری حین دسترسی به اطلاعات عمومی، جلوگیری کند و چالش‌ها و تعارضات این حوزه را تا حدی کاهش دهد یا در یک قدم جلوتر، طبق نظر برخی، می‌توان استثنای اسرار تجاری را به کل از قوانین آزادی اطلاعات حذف کرد؛ چراکه سایر استثنائات مربوط به امنیت ملی، منافع عمومی و اسرار و اسناد محرمانه دولتی، در تأمین منافع بخش عمومی و حفاظت از اطلاعات ایشان، کفایت می‌کنند؛ همین‌طور با تعدیل این نظر و حفظ استثنا، می‌توان حداقل مدت حمایت از سرّ تجاری را در مواردی که با خدمات عمومی و نفع جامعه در ارتباط است، محدود کرد. تغییر ضمانت اجرای انتشار اسرار هم می‌تواند کارگشا باشد. در حقیقت اگر ضمانت اجرای مربوط به انتشار غیرقانونی اسرار تجاری، صرفاً به جبران خسارت مالی یا اعطای سود حاصل از سوءاستفاده از اسرار، به صاحب قبلی سرّ تجاری، محدود شده و ضمانت اجرای منع افشا یا حذف اطلاعات به کل، کنار رود، با حفظ و جبران منافع اقتصادی حاصل از اسرار تجاری، اطلاعات نیز افشا شده و شفافیت تا حد زیادی تأمین می‌شود (Levine, 2022: 191-192).

اما مطابق با نگاه مبتنی بر لزوم حفظ محرمانگی به نفع بخش عمومی، ایجاد و استفاده از دارایی‌های مکمل اختصاصی در ارائه خدمات عمومی نیز، به‌ویژه در مواردی که درآمدهای اصلی و استراتژیک دولت از این طریق تأمین می‌شود، مفید است. دارایی‌های مکمل یک اصطلاح مشخص، متضمن اشاره به دارایی‌ها و مواد اولیه‌ای است که به‌عنوان مکمل و برای ممکن نمودن ارائه برخی خدمات و کالاهای عمومی خاص به کار می‌روند و تولید و استفاده از آن‌ها در انحصار حکومت و دولت قرار دارد؛ مثلاً در ارائه یک کالا یا خدمت عمومی، به دلیل حساسیت بالای آن کالا و برای مثال کارکردهای نظامی یا ارتباط با سلامت عمومی (داروهای خاص)، به دلیل تولید یا واردات

اختصاصی مواد اولیه توسط دولت و منع شرکت‌های خصوصی از دخالت در این امور و عدم اعطای مجوز به ایشان، می‌توان از منافع و درآمدهای اختصاصی دولت حمایت و حتی در فرض افشای اسرار تجاری، از تقلید رقبا جلوگیری کرد. (Tang, 2023: 32)

آخرین راه حل قابل طرح نیز، از نظر برخی، تمرکز بر ثبت اختراع به جای نظام حفاظت از اسرار تجاری است. در واقع به دنبال تأمین شرایط قانونی لازم برای اسرار تجاری و ثبت آن‌ها به عنوان اختراعات و دارایی فکری (حداقل در مورد بخشی از اسرار که ویژگی‌های اختراع را دارا هستند)، ضمن افشای اطلاعات مربوط به آن‌ها به موجب ثبت و تأمین شفافیت و اطلاع‌رسانی عمومی از این طریق، حمایت‌های انحصاری نیز به دارنده این دارایی فکری ارائه و منافع تجاری ایشان تضمین می‌شود؛ البته متأسفانه در شرایط فعلی، نظام اسرار تجاری به دلیل عدم شرطیت ثبت و افشا برای حمایت و عدم محدودیت زمانی در ارائه حقوق به دارنده، محبوبیت خویش را حفظ کرده است؛ اما به هر حال بهتر است که نهادهای ذی صلاح و مقنن در هر کشوری، با کنار گذاشتن نظام حمایت از اسرار تجاری (مثل فرانسه و ایرلند)، اولاً ضمن به رسمیت شناختن حق بر حریم خصوصی برای اشخاص حقوقی و ثانیاً با اصلاح، بهبود و گسترش نظام حقوقی دارایی فکری و ثبت اختراعات و ایجاد انگیزه در اشخاص و همچنین با الزام موردی شرکت‌های ارائه‌دهنده خدمات و زیرساخت‌های عمومی نسبت به افشای اطلاعات تجاری از طریق ثبت آن‌ها، قدم‌هایی جهت تأمین شفافیت لازم در این حوزه بردارند؛ چراکه نظام ثبت اختراع به دلیل الزامات افشای عمومی و مدت زمان محدود انحصار، احتمالاً مفهومی دموکراتیک‌تر از رازداری تجاری در زمینه تأمین زیرساخت‌های عمومی است (Levine, 2022: 187)؛ البته این نقد وارد است که از طرفی اسناد بین‌المللی مثل کنوانسیون پاریس برای حمایت از مالکیت‌های فکری، کشورها را به وضع قوانین برای حفاظت از اسرار تجاری ملزم نموده‌اند و از طرف دیگر تمام اسرار تجاری نیز واجد اوصاف و ویژگی‌های اختراع نیستند؛ اما باید این نکته را در نظر گرفت که اشخاص حقیقی نیز از حمایت نظام اسرار تجاری برخوردار نیستند و صرفاً قوانین و مقررات حوزه حریم خصوصی از اطلاعات مربوط به اشتغال و زندگی تجاری ایشان حمایت می‌کند؛

بنابراین می‌توان در قدم اول با پذیرفتن حریم خصوصی تجاری برای اشخاص حقوقی در مقررات مربوط به حریم خصوصی، مثل اشخاص حقیقی، نیاز ایشان به حفاظت از اسرار تجاری فاقد ویژگی‌های اختراع را با قوانین مفصل حریم خصوصی، به شکل کامل و دقیق پاسخ داد و هم‌زمان الزامات بین‌المللی متضمن لزوم حفاظت از اسرار تجاری را نیز با این حمایت‌ها تأمین کرد و در قدم بعد و در آینده با افزایش مصادیق اختراع و تسهیل در برخی شرایط راجع به شرکت‌ها، سایر مصادیق اسرار تجاری را نیز پوشش داده و کنار گذاشتن نظام فعلی اسرار تجاری را عملی کرد؛ اما به هر حال فعلاً زمینه‌ها و مبانی لازم برای جایگزینی نظام ثبت اختراع با نظام حمایت از اسرار تجاری وجود ندارد.

در تکمیل موارد مذکور، جهت افزایش بهره‌وری و انتشار دقیق و درست اطلاعات با کمترین میزان خطا و حفظ منافع طرفین ارتباط، استفاده بهتر و بیشتر از سامانه‌های الکترونیک و فناوری اطلاعات و حتی در نسخه‌های پیشرفته‌تر، استفاده از هوش مصنوعی برای تفکیک و محتوای خودکار اطلاعات تجاری از اطلاعات عمومی پیشنهاد می‌شود.

نتیجه‌گیری

برای جمع میان منافع عمومی ناشی از افشای اطلاعات دولتی و نفع اقتصادی ناشی از حفظ سرّ تجاری مؤسسات و شرکت‌ها، رویکردهای متفاوتی در کشورهای مختلف اتخاذ شده است. در حقوق آمریکا با وجود داشتن مفصل‌ترین و قدیمی‌ترین مقررات در حوزه آزادی بیان و همچنین یکی از اولین قوانین آزادی اطلاعات، به تعریف اسرار تجاری در این قانون پرداخته نشده است؛ اما رویه قضایی و خصوصیات نظام حقوقی آمریکا، خلأهای این حوزه را نشان می‌دهد؛ علاوه بر این به دلیل نقش ریشه‌ای حق آزادی بیان در قانون اساسی آمریکا، در مواقع ابهام و تردید نیز، با برقراری اصل شفافیت و افشا، سؤالات و چالش‌های موجود پاسخ داده می‌شود. در اتحادیه اروپا نیز، هم در قوانین و مقررات مربوط به آزادی بیان و اطلاعات، به استثنای افشای اسرار تجاری اشاره شده و هم در قوانین و دستورالعمل‌های مربوط به اسرار تجاری، به منافع عمومی

و لزوم افشای اسرار در مواقع خاص از جمله با استناد به آزادی بیان و اطلاعات، تصریح شده است؛ همچنین در سایر کشورهای غیرعضو اتحادیه، مثل انگلستان نیز رویه‌های مفصلی در این خصوص وجود دارد؛ لکن در حقوق ایران، در مقرر اصلی این حوزه یعنی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات سال ۱۳۸۷ تعریف اسرار تجاری و جزئیات و تشریفات مستثنی شدن آن از دامنه اعمال حق دسترسی به اطلاعات مغفول مانده و رویه قضایی خاصی نیز وجود ندارد تا به رفع خلأهای این حوزه کمک کند؛ لذا بنا به مطالب فوق، با عنایت به اهمیت حق دسترسی به اطلاعات و ارتباط آن با حقوق بنیادین بشری مثل آزادی بیان و بنابراین اولویت آن نسبت به حقوقی مثل حق بر اسرار تجاری، در حقوق ایران و برای رفع خلأها و ابهامات قانونی و عملی، رازداری تجاری دیدگاهی نیست که بتواند به خوبی با ذات اقدامات دولت در تأمین زیرساخت‌ها و خدمات عمومی، تطبیق پیدا کند؛ درحالی که ممکن است دلایل اقتصادی خوبی مثل حفظ مزیت رقابتی و درآمد دولت برای رازداری، به ویژه با عنایت به شرایط اقتصادی حاضر، وجود داشته باشد؛ اما برای نگرانی‌های مربوط به منافع عمومی، باید اهمیت بیشتری قائل بود. در حقیقت پرداختن به نیازهای تجاری یک نهاد نمی‌تواند پاسخگوی دغدغه مردمی باشد که در کشور نیازمند پیشرفتی مثل ایران، راجع به نحوه هزینه‌کرد بودجه عمومی پرسشگر و نسبت به فساد و عدم شفافیت اداری معترض هستند. از طرفی نیز، فقدان اعتماد عمومی با منجر شدن به تضعیف اعتبار و وجهه مؤسسات و شرکت‌های دولتی یا شرکت‌های خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی، سود احتمالی حاصل از حفظ اسرار تجاری را نیز بی‌اثر می‌کند. در حقیقت پتانسیل افزایش اعتماد مردم، ممکن است زیان از دست دادن اسرار تجاری را جبران کند؛ همچنین همکاری و مشارکت عمومی می‌تواند امکان بهبود تصمیم‌گیری در تأمین زیرساخت‌های عمومی را از طریق مشورت و اعمال نظر و همچنین نظارت و حسابرسی، فراهم کند؛ بنابراین با وجود خلأهای قانونی و نبود رویه‌های عملی، ضمن لزوم اصلاح و تکمیل مقررات این حوزه در آینده و بهبود سامانه‌های دسترسی به اطلاعات و استفاده از فناوری‌های نوین مثل هوش مصنوعی برای افشای هدفمند و تفکیک صحیح اطلاعات ذیل این بسترها،

کمیسیون دسترسی آزاد به اطلاعات نیز باید در ارائه گزارش‌های دوره‌ای و تلاش برای افزایش آگاهی عمومی فعال‌تر عمل کند؛ ضمن اینکه به دلیل در حال توسعه بودن کشور و لزوم فعالیت اقتصادی بخش عمومی، افزون بر تعیین حدود دقیق و موازینی جهت کارایی بهتر افشای اطلاعات در عین حفاظت از اسرار، در فرض تعارض و تردید، با توجه به مزایای اقتصادی مطرح حاصل از شفافیت و بنیادی بودن حق دسترسی، باید برتری را با لزوم افشای اطلاعات ذیل شرایط قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات دانست.

منابع فارسی

- حاجی، زهرا، (۱۳۹۳)، بررسی قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و آثار آن در نظام حقوقی مطبوعات، علوم خبری بهار، ۲(۹)، صص ۱۴۰-۱۷۳.
- زندیه، حسن و سالارسروری، حسن، (۱۳۹۲)، شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات، گنجینه اسناد ۲۳(۸۹)، صص ۱۱۶-۱۳۴.
- شاکری، زهرا، (۱۳۹۴)، خوانشی بر تحدید قلمرو حقوق اسرار تجاری؛ با نگاهی به دفاعیات خوانندگان دعاوی نقض، فصلنامه تحقیقات حقوقی، ۱۸(۷۰)، صص ۱۹۷-۲۲۲.
- عزیززاده، فاطمه و رضایی، علی و مبین، حجت، (۱۴۰۲)، بررسی چالش‌ها و موانع دسترسی به اطلاعات شرکت‌های تجاری توسط ذی‌نفعان، فصلنامه مجلس و راهبرد، ۳۰(۱۱۳)، صص ۲۵۳-۲۸۷، doi: 10.22034/mr.2022.4967.4786.
- کرمی، محمدعلی و پروین، خیرالله و رضایی‌زاده، محمدجواد، (۱۴۰۰)، بایسته‌های حق دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتو قواعد حقوق بین‌الملل بشر و نظام حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش‌های روابط بین‌الملل، ۱۱(۴)، صص ۳۱۷-۳۴۶، doi: 10.22034/irr.2024.434651.2493.
- محسنی، وجیهه و هاشمی، سید محمد و جاوید، محمد جواد و عباسی، بیژن، (۱۳۹۸)، تحلیل حقوقی نسبت سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تأکید بر نظام حقوقی ایران، پژوهش حقوق عمومی، ۲۰(۶۲)، صص ۳۲۱-۳۵۴، doi: 10.22054/qjpl.2019.32645.1860.
- ویژه، محمدرضا و طاهری، آزاده‌سادات، (۱۳۹۰)، تحلیلی بر قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در پرتوی اصول کلی حاکم بر دسترسی به اطلاعات، پژوهش حقوق عمومی، ۱۳(۳۵)، صص ۲۳۷-۲۶۸.

منابع انگلیسی

- Cristescu, Aureliu, (1981), The right to self-determination historical and current development on the basis of united nations instruments,

UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities.

- Fields, Fred H. Cate, D. A. & McBain, James K, (1994), The Right to Privacy and the Public's Right to Know: The "Central Purpose" of the Freedom of Information Act, 46 Administrative Law Review, pp 40-74.
- Goldman, Daniel B., (2008), (Trade) Secrets, Secrets Are No Fun-Especially When Disclosed Through FOIA Requests to Everyone, Seventh Circuit Rev, 3(2), pp 689-728.
- Greene, David, (2001), Trade Secrets, the First Amendment and the Challenges of the Internet Age, UC Law SF Comm. & Ent. L.J. 23(3), pp 536-562.
- ICO, (2023), Section 43 - Commercial interests, Available at: (<https://ico.org.uk/for-organisations/foi/freedom-of-information-and-environmental-information-regulations/section-43-commercial-interests/>) Visited: 2025/01/15.
- Information Commissioner of Canada, (2023), Section 20(1) (a): Trade secrets of a third party, Available at: (<https://www.oic-ci.gc.ca/en/information-commissioners-guidance/section-201a-trade-secrets-third-party>) Visited: 2025/01/15.
- Laskar, Manzoor, (2013), Summary of Social Contract Theory by Hobbes, Locke and Rousseau, SSRN Electronic Journal.
- Levine, David S, (2022), Secrecy and Unaccountability: Trade Secrets in our Public Infrastructure, 59 Fla. L. Rev, pp 135-193.
- Mylly, Ulla-Maija, (2020), Freedom of the Media and Trade Secrets in Europe, In Sharon Sandeen, Christoph Rademacher and Ansgar Ohly (Eds.): Research Handbook on Information Law and Govern-

- ance, Edward Elgar, pp 1–20, doi:10.2139/ssrn.3750800.
- Sharon K. Sandeen & Ulla-Maija Mylly, (2020), Trade Secrets and the Right to Information: A Comparative Analysis of E.U. and U.S. Approaches to Freedom of Expression and Whistleblowing, 21 N.C. J.L. & TECH, 2(3), pp 1–62.
 - Tang, Xiaoli (Shirley) , (2023), The Transparency Dilemma: Competition, Innovation, and Organizational Performance with Corporate Transparency, dissertation, Olin Business School Electronic Theses and Dissertations.
 - Villasenor, John, (2024), Artificial intelligence, trade secrets, and the challenge of transparency, North Carolina Journal of Law & Technology, 3(25), pp 495–536.
 - White, Nancy & Sanney, Kenneth, (2010), FOIA and Trade Secrets: Managing the Risks of FOIA-able Trade Secrets, SSRN Electronic Journal, pp 1–35.

چهارچوب حقوقی مقابله با فساد و تحقق سلامت اداری از طریق نظارت و بازرسی هوشمند



پژوهش‌های
سلامت اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴
صفحه ۶۵ الی ۹۴

چکیده

نظارت و بازرسی یکی از مهم‌ترین سازوکارهای مقابله با پدیده اجتناب‌ناپذیر فساد و عدم سلامت اداری است. امروزه یکی از جدیدترین روش‌های اجرایی نظارت، هوشمندسازی آن از طریق کاربری هوش مصنوعی و فناوری‌های مرتبط با آن است. استفاده از این فناوری‌ها به عنوان ابزاری برای مبارزه با فساد و ارتقای سلامت اداری، نیازمند تبیین مبانی حقوقی مفهوم نظارت و بازرسی هوشمند و همچنین پاسخ به برخی مسائل حقوقی در خصوص چگونگی استفاده از آن‌ها در فرایند نظارت است. این پرسش‌ها شامل چیستی و تبیین مفهوم حقوقی نظارت هوشمند و تعیین نسبت میان نهاد فناوری و حقوق،

علی محمد فلاح‌زاده
(دانشیار، گروه حقوق
عمومی، دانشکده
حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه علامه
طباطبایی، تهران، ایران)

سلمان
صادقی (دانشجوی
دکتری، گرایش حقوق
عمومی، دانشکده
حقوق، دانشگاه آزاد
اسلامی واحد علوم و
تحقیقات، تهران، ایران)

محمدعلی صادقی^۱
(دانشجوی دکتری،
گرایش حقوق عمومی،
دانشکده حقوق و علوم
سیاسی، دانشگاه علامه
طباطبایی، تهران، ایران)

۱. نویسنده مسئول:

moalisadeghi98@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۷/۴ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۴/۲۹ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۴/۳۱

چگونگی مدل‌های اجرایی نظارت هوشمند، چستی چالش‌های محتمل همانند اصل قانونی بودن، مسئولیت، حریم خصوصی و نحوه اجرایی‌سازی نظارت خواهد بود. هدف این مقاله نیز پاسخ به سؤالات مذکور است و ملاحظات جدیدی را در موضوع نظارت و هوش مصنوعی مورد بحث قرار می‌دهد که به لحاظ ادبیات موضوع و نتایج حاصله، پژوهشی نوآورانه محسوب می‌شود. پژوهش حاضر با روش تحلیل ساختار نظارت مرسوم و تطبیق آن با ساختار نظارت هوشمند، چهارچوب حقوقی نظارت هوشمند را تبیین و با توصیف ملاحظات و چالش‌های بهره‌برداری از فناوری‌های نوین هوشمند، نحوه اجرایی‌سازی این نوع از نظارت را برای مقابله با فساد اداری مطرح می‌کند. روش تحلیلی و توصیفی مذکور مبتنی بر تعیین جایگاه فناوری و محصولات فناورانه شامل برنامه‌ها و ربات‌ها در مفهوم نظارت است و تعیین این جایگاه، چهارچوب مفهوم نظارت هوشمند را تشکیل خواهد داد. این مقاله با ابتکار در تعیین نقش فناوری به عنوان ابزار یا نهاد خود اجراگر، چهارچوب حقوقی بهره‌برداری از آن را تبیین خواهد نمود.

واژگان کلیدی: هوش مصنوعی، حقوق اداری، فساد اداری، نظارت، بازرسی، دولت هوشمند.

Legal Framework of Counter Corruption and Administrative Integrity with Smart Oversight and Inspection

Ali Mohammad Fallahzadeh (Associate Professor, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran)

Salman Sadeghi (PhD student, Public Law major, Faculty of Law, Islamic Azad University, Science and Research Branch, Tehran, Iran)

Mohammad Ali Sadeghi (PhD student, Public Law major, Faculty of Law and Political Science, Allameh Tabatabaee University, Tehran, Iran)

Abstract

Oversight and inspection are among the most important mechanisms for combating the inevitable phenomenon of corruption and the lack of administrative integrity. Today, one of the newest executive methods of supervision is its smartization through the application of artificial intelligence and its related technologies. The use of these technologies as a tool for combating corruption and promoting administrative health requires an explanation of the legal foundations of the concept of smart supervision and inspection, as well as answers to certain legal issues regarding the manner of their use in the supervision process. These questions include the nature and legal definition of smart supervision, the determination of the relationship between the institution of technology and law, the implementation models of smart supervision, and the possible challenges such as the principle of legality, liability, privacy, and the method of implementing supervision. The aim of this article is to explain the answers to the aforementioned questions and to discuss new considerations in the subject of super-

1. Responsible author

vision and artificial intelligence, which, in terms of subject literature and the results obtained, is considered an innovative study. The present research, through the method of analyzing the structure of conventional supervision and comparing it with the structure of smart supervision, explains the legal framework of smart supervision, and by describing the considerations and challenges of utilizing modern smart technologies, proposes the method of implementing this type of supervision to combat administrative corruption. The aforementioned analytical and descriptive method is based on determining the position of technology and technological products, including programs and robots, within the concept of supervision, and determining this position will form the framework of the concept of smart supervision. This article, through the innovation in defining the role of technology as a tool or a self-executing institution, will explain the legal framework for its utilization.

Keywords: Artificial Intelligence, Administrative Law, Administrative Corruption, Oversight, Inspection, Smart Government

۱. مقدمه

مبارزه با فساد^۱ اداری همواره یکی از اهداف دولت‌ها علی‌الخصوص دولت‌های دموکراتیک، برای افزایش کارایی خود و جلب رضایت عمومی جامعه از عملکرد خود بوده است. از طرفی افزایش فساد اداری سبب ناکارآمدی در نظام عمومی و خرده‌نظام‌های دولتی، حیف و میل اموال عمومی و در کل موجب اضمحلال تدریجی تاروپود کشور و مردم می‌شود (صادقی، ۱۳۹۵، ۳). وقوع فساد اداری، ریشه در عوامل اجتماعی، روان‌شناختی، فرهنگی و شخصی دارد و امکان وقوع آن، گریزناپذیر می‌باشد^۲ (رز آکرمن و پالیفکا، ۲۰۱۶، ۴) و صرفاً کم و کیف آن متفاوت است؛ در نتیجه، مبارزه با فساد چه در بستر اداری یا سیاسی، نه تنها جزو اهداف دولت، بلکه جزو کارکردها و وظایف دولت تلقی شده و در کنار سایر مفاهیم و مباحث حقوق عمومی همانند مبحث نظارت بر اعمال دولت و حکومت، مورد بحث قرار می‌گیرد؛ در همین راستا، پژوهشگران حوزه علوم سیاسی، حقوق عمومی و اقتصاد، فساد اداری را یکی از عوامل اصلی کاهش اعتماد عمومی به دولت‌ها تلقی کرده‌اند که طبعاً ضرورت مقابله با آن واضح است؛ به طور نمونه مطابق گزارش بانک جهانی، کشورهایی که دارای سطح بالایی از فساد اداری هستند،

1. Corruption

2. Susan Rose-Ackerman and Bonnie J. Palifka, *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*, 2nd ed. (Cambridge: Cambridge University Press, 2016), 45.

از رشد اقتصادی پایین‌تر و توزیع ناعادلانه ثروت رنج می‌برند.^۱ (بانک جهانی، ۲۰۲۰) این مسئله نشان می‌دهد که بدون یک نظام کارآمد نظارت، تحقق سلامت اداری، امری دشوار خواهد بود. ابزار و سازوکارهای نظارت که برای مقابله با فساد اداری به کار گرفته می‌شوند محدود نیست؛ از سازوکارهای قضایی، سیاسی گرفته تا ابزارهای عینی می‌تواند برای مقابله با فساد اداری مورد استفاده قرار گیرند؛ امروزه در زمان انقلاب صنعتی چهارم، فناوری هوش مصنوعی^۲ و زیرساخت‌های آن می‌تواند به کمک نهادهای عمومی و دولتی بیاید تا میزان فساد اداری را به حداقل برساند.

با توجه به تحولات فناورانه و نقش آن‌ها در مقابله با فساد اداری، می‌توان پیش‌بینی کرد که نظارت هوشمند به یکی از مؤثرترین ابزارهای دولت‌ها برای بهبود سلامت اداری تبدیل شود؛ با این حال، بهره‌گیری از این فناوری‌ها مستلزم تدوین چهارچوب‌های حقوقی مناسب است تا از هرگونه سوءاستفاده احتمالی و مشکلات حقوقی جلوگیری شود؛ به‌طور نمونه بهره‌برداری از الگوریتم‌های یادگیری ماشینی و هوش مصنوعی در تحلیل داده‌های مالی و اداری، به شناسایی الگوهای مشکوک کمک می‌کند و در نتیجه، نظارت بر تراکنش‌ها و فرایندهای دولتی به شیوه‌ای مؤثرتر انجام می‌شود. از سوی دیگر، فناوری‌های نظارتی مانند بلاک چین می‌توانند با ایجاد شفافیت در معاملات مالی و اسناد اداری، امکان فساد را به حداقل برسانند.

استفاده از هوش مصنوعی بنا بر دلایلی که مهم‌ترین آن تحول‌آفرین محسوب شدن این فناوری است، پرسش‌هایی را برای چگونگی انجام این مهم ایجاد می‌کند که در این مقاله مطرح و مورد پاسخ قرار می‌گیرند. در این مقاله با تقسیم ارکان نظارت با توجه به رکن فناوری، چهار نوع تقسیم‌بندی نظارت انسان بر انسان، انسان بر فناوری، فناوری بر انسان و فناوری بر فناوری معرفی خواهد شد که از این بین دو مدل نظارت انسان بر فناوری از طریق تبیین اصول حقوقی و نظارت فناوری بر انسان از طریق شناخت آن به عنوان مدل اجرایی نظارت هوشمند، تشریح خواهد شد. در واقع این دو مدل اصلی

1. World Bank, Enhancing Government Effectiveness and Transparency: The Fight Against Corruption (Washington, DC: World Bank, 2020), 3.

2. Artificial Intelligence

نظارت به طریقه‌ای که تبیین خواهد شد، ستون‌های تشکیل نظارت هوشمند خواهند بود. نظارت انسان بر فناوری معمولاً در قالب وضع قوانین و مقررات، ملاحظه داشتن اصول حقوقی و رویه قضایی برای استفاده از فناوری‌های نظارتی تجلی پیدا می‌کند. از سوی دیگر، نظارت فناوری بر انسان با استفاده از سیستم‌های خودکار تحلیل داده و الگوریتم‌های پیشرفته، می‌تواند مانع از بروز فساد در سطوح اداری شود و فرایندهای نظارتی را مخصوصاً از نیات فساد مصون نگاه دارد.

روش پژوهش مقاله حاضر، تحلیلی - توصیفی است و با تحلیل ساختار انواع نظارت، چهارچوب حقوقی نظارت هوشمند را تبیین خواهد کرد و با بررسی چالش‌های بهره‌برداری از فناوری‌های نوین هوشمند، نحوه اجرایی‌سازی این نوع از نظارت را برای مقابله با فساد اداری در دو گام تحلیل ساختار نظارت هوشمند و بررسی چالش‌های حقوقی مطرح می‌کند.

۲. موضوع‌شناسی

این بخش از مقاله، به موضوع‌شناسی اختصاص پیدا کرده است. در این بخش از پژوهش، حسب روش همیشگی در تحقیقات حقوقی، مفهوم مختصر فساد و سیر مقابله با آن مورد بحث قرار خواهد گرفت. در این بخش نقش ربات یا برنامه به عنوان رکن جدید نظارت وارد ادبیات موضوع پژوهش خواهد شد. لازم به ذکر است که برخی تعابیر و اصطلاحات در این حوزه، می‌تواند به جای یکدیگر به کار رود و مناقشه بر تعیین دقیق معنای ربات، برنامه، هوش مصنوعی، رایانه و امثال آن در این مقاله محلی از اعراب ندارد و فصل مشترک همه آن‌ها هوشمند و دیجیتالی بودن است. در این بخش سه موضوع فساد و سلامت اداری، نظارت و هوشمندسازی به عنوان متغیرهای این مقاله مورد مذاقه و بررسی قرار خواهند گرفت.

۱.۲. فساد و سلامت اداری

فساد به معنای استفاده ناعادلانه یا غیرقانونی از قدرت، موقعیت یا منابع برای کسب منافع شخصی یا گروهی است. این شامل فعالیت‌هایی مانند رشوه‌دهی، اختلاس،

تبانی، تبانی مالیاتی، ناهنجاری در مناقصات و... می‌شود.^۱ (رز آکرمن و پالیفکا، ۲۰۱۶، ۲) در تعبیر دیگر از فساد، می‌توان آن را به مواردی تسری داد که مقامات رسمی یا نهادهای ذی صلاح، تصمیمات و اعمال را بر موازین ترجیحات و امیال شخصی، وابستگی سیاسی یا فشارهای خارجی اعمال می‌کنند؛ درحالی‌که ضوابط هدفمند و اصول حقوقی در این اعمال و تصمیمات رعایت نمی‌گردد^۲ (شاک، ۲۰۰۹، ۱۲)؛ همچنین بر اساس تعریف قانونی و اسناد داخلی، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد چنین اشعار می‌دارد که؛ فساد شامل هر نوع فعل یا ترک فعلی است توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی، به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی یا جمعی از مردم وارد نماید؛ نظیر رشا، ارتشا، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفا اسناد و سوابق اداری و مالی.^۳

تاریخچه مبارزه با فساد اداری در جهان به دوران باستان بازمی‌گردد؛ اما تا زمان امروز، این مبارزه همچنان ادامه دارد. از زمان حاکمیت امپراتوری‌های کهن، قوانینی در خصوص مبارزه با فساد وجود داشته است و تا پدید آمدن عصر دیوان سالاری و برهه معاصر با سیر تکامل منحصر به فردی مواجه بوده است.

مطالعات نشان می‌دهد که فساد نه تنها در کشورهای در حال توسعه، بلکه در کشورهای توسعه یافته نیز همچنان به عنوان یک چالش مطرح است. (جانستون، ۲۰۰۵، ۱۲)^۴ بررسی‌های تاریخی گویای آن است در زمان حکومت‌های باستانی همچون حمورابی

1. Rose-Ackerman, S., & Palifka, B. J. (2016). *Corruption and government: Causes, consequences, and reform* (2nd ed.). Cambridge University Press.

2. Schuck, P. H. (2009). *Understanding America: The anatomy of an exceptional nation*. PublicAffairs.

۳. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰/۰۸/۰۷

4. Michael Johnston, *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005), 12.

تا دوران روم باستان، مقررات سخت‌گیرانه‌ای برای کاهش فساد در ساختارهای حکومتی تدوین شده بود. در دوران مدرن، برخی اقتصاددانان نظریاتی را در خصوص هزینه و فایده فساد ارائه داده‌اند که نشان می‌دهد کاهش احتمال کشف فساد و کاهش مجازات‌های آن می‌تواند میزان تخلفات را افزایش دهد.^۱ (بکر ۱۹۶۸، ۱۶۹)

در دوران معاصر، سازمان‌های بین‌المللی مانند سازمان ملل متحد و سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲ تلاش‌های زیادی برای مبارزه با فساد اداری در سطح بین‌المللی انجام داده‌اند؛ از جمله مهم‌ترین رویدادهای بین‌المللی در راستای مبارزه با فساد اداری، تشکیل سازمان‌هایی مانند شفافیت بین‌الملل^۳ بوده است که از سال ۱۹۹۳ فعالیت خود را آغاز کرده و هدف اصلی آن‌ها مبارزه با فساد در سطح بین‌المللی و افزایش شفافیت و عدالت در جوامع جهانی است. بر اساس گزارش سالانه شفافیت بین‌الملل، شاخص ادراک فساد^۴ یکی از مهم‌ترین ابزارهای سنجش فساد در سطح کشورها محسوب می‌شود که میزان فساد اداری را در بخش‌های دولتی ارزیابی می‌کند.

در سطح ملی، بسیاری از کشورها نیز تلاش‌های قابل توجهی برای مبارزه با فساد اداری انجام داده‌اند. ایجاد سازمان‌های مستقل مبارزه با فساد، اصلاح قوانین و مقررات، تقویت نظام قضایی، ترویج شفافیت و حسابرسی عمومی، افشای اطلاعات مربوط به فساد و ایجاد فضایی امن برای گزارش دهی، از برخی از راهکارهای مورد استفاده در این زمینه می‌باشند؛ با این وجود فساد اداری به‌طور کلی ریشه‌کن نشده است؛ بلکه تداوم دارد و یکی از عوامل اصلی ائتلاف سرمایه و ثروت ملی و نارضایتی عمومی است. در برخی کشورها مانند سنگاپور، اقدامات سخت‌گیرانه در زمینه فساد، این کشور را به یکی از موفق‌ترین نمونه‌های مبارزه با فساد تبدیل کرده است. در مقابل، در کشورهایی که ساختارهای نظارتی ضعیف‌تری دارند، فساد به شدت شایع است.

یکی دیگر از متغیرهای این مقاله، «سلامت اداری» است. در واقع سلامت اداری

1. Gary S. Becker, Crime and Punishment: An Economic Approach, Journal of Political Economy 76, no. 2 (1968): 169-217.

2. OECD

3. Transparency International

4. CPI

به تبع جلوگیری از فساد افزایش پیدا می‌کند. سلامت اداری عبارت است از آن که اعمال و تصمیمات اداری به صورت اثربخش و کارآمد انجام شوند^۱ (باونز، ۲۰۰۸)؛ البته این مقادیر تا حدودی نسبی است و به لحاظ علم اداری می‌توان بر کم و کیف آن مباحث بسیاری را ایراد نمود؛ با این حال آنچه که مسلم است تحقق دو رکن اثربخشی^۲ و کارآمدی^۳، شاخصه و ضابطه سنجش حیات اداری سالم و خوب می‌باشد. پژوهش‌های مدیریتی نشان داده‌اند که سلامت اداری تأثیر مستقیمی بر بهره‌وری سازمان‌ها دارد؛ علاوه بر این، در کشورهای که نظارت اداری کارآمدتری دارند، شهروندان احساس رضایت بیشتری از نهادهای دولتی دارند؛ از این رو، سلامت اداری نه تنها بر عملکرد اقتصادی، بلکه بر اعتماد عمومی و مشروعیت حکومت نیز تأثیرگذار است.

۲.۲. نظارت و بازرسی

در علم حقوق، نظارت به معنای ممارست نظارت و کنترل بر عملکرد و اعمال حقوقی و قانونی است. این نظارت به منظور اطمینان از اجرای صحیح و عادلانه قوانین، حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان، و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت توسط مقامات و نهادهای دولتی انجام می‌شود^۴ (سالویان و اسکلچر، ۲۰۰۲، ۵۶). نظارت بر اعمال حکومت به عنوان یک جنبه مهم از نظام حقوقی یک کشور، به اطمینان از اجرای صحیح قوانین و مطابق قوانین بودن عملکرد دولت و نهادهای مختلف آن می‌پردازد. این نظارت ممکن است از طریق قوانین و مقررات حاکمیتی، نظام دادگستری، نهادهای مستقل نظارتی مانند سازمان‌های حقوقی، ادارات نظارتی و رسانه‌ها انجام شود. اخیراً در برخی از مقالات مرتبط با حوزه فناوری‌های نوین هوش مصنوعی، یک موضوعی که بسیار به چشم می‌آید، کلی‌گویی و بسندگی به موارد انتزاعی و غیرملموس است. از ابتدا رویکرد

1. Bovens, Mark. *Public Accountability*. In *The Oxford Handbook of Public Management*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt, 182-208. Oxford: Oxford University Press, 2008.

2. Effectiveness

3. Efficiency

4. Sullivan, H., & Skelcher, C. *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services* (Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002), 56.

این مقاله، فهم ضوابط اصلی نظارت به کمک این فناوری بوده است و در این بخش به برخی از موارد و مدل‌های اجرایی این نوع نظارت اشاره می‌گردد.

عناصر کلیدی نظارت بر اعمال حکومت شامل موارد زیر می‌شود:

۱. قوانین و مقررات حاکمیتی: تدوین و اجرای قوانین و مقرراتی که عملکرد دولت و نهادهای آن را کنترل و نظارت می‌کند؛

۲. نظام دادگستری: اجرای عدالت و بررسی شکایات و اختلافات حقوقی و قانونی به منظور اطمینان از رعایت حقوق شهروندان و اصول قانونی؛

۳. نهادهای مستقل نظارتی: شامل سازمان‌های حقوقی مستقل، ادارات نظارتی، کمیسیون‌ها و هیئت‌های مستقلی که مسئول نظارت بر عملکرد دولت و نهادهای آن هستند؛

۴. رسانه‌ها: اطلاع‌رسانی و رصد عملکرد دولت و نهادهای آن توسط رسانه‌ها و رسانه‌های مستقل جهت ایجاد شفافیت و افزایش آگاهی عمومی درباره عملکرد حکومت.

نظارت در علم حقوق و نظارت بر اعمال حکومت اساسی‌ترین عناصری هستند که برای حفظ حقوق و آزادی‌های شهروندان، اجرای عادلانه و شفاف قوانین، و پیشبرد عدالت اجتماعی ضروری هستند.

شایان ذکر است که مقوله نظارت در حقوق عمومی از انواع و اقسام بسیاری برخوردار است که هر یک همانند نظارت سیاسی، قضایی، مردمی و غیره به تنهایی قابلیت انجام بحث در چندین مجلد کتاب‌ها را دارد؛ اما در این مقاله بیشتر ارکان نظارت برای بررسی بنیادی مفهوم نظارت هوشمند مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ بنابراین مقصود و روش تحلیل این مقاله به‌کارگیری نظارت هوشمند در روش‌های ماهوی نظارت فوق‌الذکر نخواهد بود؛ بلکه ساختار و مکانیسم نظارت هوشمند و ملاحظات حقوقی آن بررسی خواهد شد که به تناسب قابلیت به‌کارگیری در سایر انواع نظارت‌ها را خواهد داشت.

در خصوص بازرسی نیز، تعاریف متعددی از بازرسی می‌توان ارائه کرد، اما به اختصار می‌توان گفت که بازرسی عبارت است از رسیدگی به امور کارکنان و کارمندان دولت

به منظور احراز درستی یا نادرستی عملکرد آنان^۱ (طیراسا، ۱۳۸۰، ۳۹۱)؛ همچنین گفته شده است که نظارت دارای بار حقوقی است؛ اما امر کنترل و به تبع آن، بازرسی، یک فرایند مدیریتی است؛ با این حال به نظر می‌رسد که ارائه یک پیش فرض مشترک در این مقاله مبنی بر یکسان بودن مبانی نظارت، بازرسی و کنترل، مفهوم صحیحی برای ورود به امر هوشمندسازی آن و کشف چهارچوب حقوقی آن است.

۳.۲. هوشمندسازی

حال در زمان فعلی و در عصر فناوری‌های تحول‌آفرین قرن بیست و یکم، همانند هوش مصنوعی و زنجیره بلوکی، سازوکار مقابله با فساد دستخوش یک تغییر اساسی است. هوشمندسازی کلیدواژه زیرساخت‌های سازنده انقلاب صنعتی چهارم است. هوشمندسازی شامل بهره‌گیری از ظرفیت‌های هوش مصنوعی و مدل‌های آن، ادغام با فناوری بلاک چین در زمان کنونی و استفاده از سرعت پردازش بسیار بالاتر توسط رایانش کوانتومی در آینده نزدیک است.^۲ (شوآب، ۲۰۱۶، ۷)

نحوه نظارت بر اعمال اداری و مقابله با فساد در ادوار گذشته همگی به شیوه نظارت انسان بر انسان بوده است؛ این در حالی است که در مکانیسم اثر نظارت کنونی، ما با مفهوم نظارت برنامه‌های رایانه‌ای (که تلویحاً می‌توان آن‌ها را ربات نامید) بر انسان هستیم. نتیجه منطقی این تحول جدید آن خواهد بود که اگر در ادوار گذشته، حتی اعمال شخصی و اداری ناظر نیز می‌توانست دچار قصور، خطا و حتی فساد گردد، در شیوه نظارت کنونی که در پرتو تشکیل دولت هوشمند شکل می‌گیرد احتمال ارتکاب این رخداد تقریباً صفر است. تحقیقات اخیر نشان می‌دهد که استفاده از فناوری بلاک چین می‌تواند تا حد زیادی شفافیت مالی را افزایش دهد و از تغییر و دستکاری اطلاعات جلوگیری کند؛ همچنین، سیستم‌های هوش مصنوعی قادرند الگوهای مشکوک در معاملات مالی را شناسایی و فساد را به طور مؤثرتری ردیابی کنند.

۱. به نقل از «بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور»، جعفر براتی و بیژن عباسی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۱.

2. Schwab, Klaus. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum, 2016.

۳. جایگاه نظارت هوشمند در نظم نوین فناورانه

در این بخش از مقاله، چگونگی ایجاد نظارت هوشمند مورد بحث قرار خواهد گرفت و در آن روابط چهارگانه تعامل ربات ناظر و انسان مطرح خواهد شد. طرح این مبحث از جهت برخورداری از یک نسبت شناسی مبتنی بر حصر عقلی و طرح مفهوم ساختارمند از روابط اربعه میان ربات و انسان در مدل نظارت، نوآورانه و جدید می باشد. مبنای این تقسیم، تعیین جایگاه فناوری به عنوان ابزار یا نهاد است و فایده این تقسیم نیز، تعیین ماهیت نظارت هوشمند است. اگر فناوری هوشمند به عنوان ابزار نظارت مورد بهره برداری قرار گیرد این یک نوع نظارت نیمه هوشمند به معنای عام خود است و اگر فناوری رأساً به عنوان نهاد ناظر ایفای نقش کند، مصداق تحقق نظارت هوشمند به معنای خاص خود خواهد بود.

هوش مصنوعی یکی از ثمرات فناورانه شاخه های علوم رایانه ای است که به ماشین ها و سیستم های رایانه ای اجازه می دهد برخی از اعمالی که نوعاً نیازمند هوش انسانی با درک عمیق است، همانند تصمیم گیری چند لایه منطقی، پیدا کردن اشتباهات و خطاها، حل مسئله با متغیرهای کیفی و کمی و نظایر آن، با دقت و سرعت بسیار بالا مورد پردازش قرار گیرد. این فناوری به ویژه در امور دولتی و نظارتی، قابلیت تحول در فرایندهای تصمیم گیری و بررسی را ایجاد می کند و امکان رصد و پیگیری دقیق تر را فراهم می آورد؛ بنابراین در ابتدا لازم است تا دولت مبانی اساسی استفاده از این ظرفیت همانند به رسمیت شناختن تصمیمات گرفته شده توسط هوش مصنوعی و الگوریتم ها در قانون را پیش بینی کرده باشد یا انجام دهد.

چهارچوب کلی نظارت بر اداره و مقابله با فساد شامل قوانین و مقررات مربوطه، ایجاد نهاد ناظر و ذی صلاح، تعیین نظارت شونده و حدود و نوع نظارت است؛ بنابراین در این بخش از مقاله نقش نرم افزار یا ربات به عنوان یک ثمره فناورانه که می تواند نماینده انسان قرار گیرد به چهارچوب نظارت افزوده می شود و به شرح ذیل مفهوم نظارت هوشمند را شکل می دهد. لازم به ذکر است که لازمه بهره برداری از ظرفیت نظارت هوشمند،

ایجاد دولت هوشمند است؛ یعنی این‌که جهت تبیین جایگاه فناوری‌های هوشمند در نظارت، می‌توان دو نسبت کلی میان نظارت و فناوری متصور بود که در ذیل بدان پرداخته خواهد شد.

۱.۳. فناوری به مثابه یک ابزار

یکی از حالات قابل‌تصور در ارتباط میان فناوری و انسان، به‌کارگیری ابزارهای فناورانه توسط نهاد انسان ناظر است. در این فرض، فناوری به مثابه یک ابزار تلقی خواهد شد؛ به‌طور مثال نهاد بازرسی در حسابرسی به امور مالی یک وزارتخانه، به جای صرف هزینه‌های مالی و ساعت‌های طولانی برای حسابرسی موردی بصری، می‌تواند به کمک یک نرم‌افزار رایانه‌ای تمامی داده‌های موجود را در کسری از ثانیه بررسی کند و خروجی آن را به صورت یک گزارش رسمی همراه با آمار از نرم‌افزار مربوطه تحویل گیرد.

۲.۳. فناوری به مثابه یک نهاد

صورت دیگر از ارتباط میان دو رکن فناوری و انسان، حالتی است که به‌کارگیری فناوری به عنوان نهاد مستقل و نماینده تفویض اختیار شده انسان، برای تصمیم‌گیری در حیطه هدایت اعمال و رفتار انسان‌ها، در محیط تصمیمات اداری عمل می‌کند؛ به‌طور مثال هنگامی که نرم‌افزارهای ضد پول‌شویی می‌توانند مستقلاً تراکنش‌های انجام شده توسط یک نهاد اداری را بی‌اثر نمایند، در این موارد می‌توان گفت که خود فناوری فی‌نفسه به عنوان یک سوژه عمل کرده است و فعل انسان ابژه فناوری قرار گرفته است.

۳.۳. ایجاد نظارت هوشمند

با در کنار هم قرار دادن دو مدل پایه استفاده از هوش مصنوعی و فناوری‌های هوشمند در فرایند نظارت؛ یعنی استفاده ابزاری یا نهادی، ما به مدل جدید نظارت هوشمند خواهیم رسید. به تعبیر نتیجه‌گیرانه:

«مفهوم حقوقی نظارت هوشمند عبارت است از: به‌کارگیری ابزارهای فناورانه هوشمند توسط انسان یا نهاد ناظر در فرایند نظارت و بازرسی برای اعتبار و اعتلای شیوه نظارت و نیز استفاده از فناوری به عنوان نهاد مستقل و تفویض اختیار شده، با هدف از بین

بردن اراده واسط انسان یا نهاد ناظر؛ اجرایی سازی این دو مدل که مدل جدید نظارت هوشمند را ایجاد کرده است، در چهارچوب اصول و ضوابط بنیادین حقوق عمومی؛ یعنی اصول قانونی بودن، مسئولیت، حقوق بشر و شهروندی، محرمانگی و حفاظت از داده، اصول بین المللی و مفاهیم مرتبط به آن ها انجام می شود. رعایت این اصول و ضوابط سبب می گردد که فناوری چه به عنوان ابزار و چه نهاد، چهارچوب های حقوقی و قانونی را نقض ننماید و در عین حال امور نظارت و بازرسی را اعتبار و اعتلا بخشد.»

جدول زیر ماهیت چهار نوع نظارت با جای گشت میان فناوری (ربات یا برنامه) و انسان را تبیین می کند:

نوع نظارت	نهاد ناظر	ماهیت نظارت	مثال	نقش انسان	نقش فناوری
انسان بر انسان	مقام ذی صلاح یا تنظیم گر	سنتی یا مدرن در صورت استفاده ابزاری از فناوری، نظارت نیمه هوشمند	بازرسی اوراق و مستندات مناقصات و مزایعات، دادرسی اداری در محاکم اداری	تصمیم گیرنده نهایی، اتخاذ مراحل تصمیم گیری کاملاً یا عمدتاً توسط انسان	مکمل تصمیم گیری انسان برای اتخاذ تصمیم بهتر؛ همانند نرم افزار تحلیل آمار و داده های کمی و کیفی
نرم افزار یا ربات بر انسان	سیستم های مبتنی بر هوش مصنوعی	کنترل فناوریانه، نظارت هوشمند به معنای خاص	شناسایی کارمندان ناکارآمد یا خواب در اداره	بدون نقش مؤثر در تصمیم اصلی	نقش مرکزی
انسان بر نرم افزار یا ربات	ناظر عالی بر فناوری	نظارت بر پایه اصول کلی و حقوقی و بنیادین	سنجش عملکرد نهایی ابزارهای نظارتی توسط ناظر ذی ربط	تصمیم گیرنده نهایی در خصوص نحوه کارکرد ربات و حدود تفویض اختیار	بدون نقش مؤثر
نرم افزار یا ربات بر نرم افزار یا ربات	سیستم های هوش مصنوعی پیشرفته و متکامل تر	نظارت رایانه ای و محاسباتی	ارزیابی کارایی نرم افزار مقابله با تراکنش های غیراصیل توسط نرم افزار دیگر	محدود به موارد تعیین شده در الگوریتم	نقش اصلی

۴. مدل‌های اجرایی نظارت هوشمند

در این مبحث به بررسی برخی از مدل‌های اجرایی ناظر هوشمند برای تقریب ذهن به موضوع و طرح پیش‌زمینه‌ای برای ورود به فرض چالش‌های قابل‌تصور در مبحث بعدی، پرداخته می‌شود. باز به لحاظ تبیین مفاهیم نوآورانه و ایجاد ادبیات موضوع مربوطه چنین مطرح می‌گردد: در این بخش یکی از مباحثی که امروزه مورد توجه پژوهشگران حقوق و فناوری است، کشف اصول بهره‌برداری از فناوری جهت جایگزینی آن با قانون به مفهوم مرسوم خود است. این خوانش نوین از حقوق در دکترین جدید، حقوق ورژن سوم، حقوق سه یا به عبارت دیگر حقوق سوم نام دارد^۲. در این مبحث به طور کلی به برخی از موارد آن اشاره شده است. نظارت هوشمند، مفهومی است که بر گذر از نظارت سنتی توسط انسان‌ها به سوی جایگزینی برنامه‌ها و نظارت بر اعمال و رفتار اداری انسان‌ها به وسیله این برنامه‌ها دلالت دارد.^۳ (برانسورد، ۲۰۲۲، ۴) این حرکت به سوی هوشمندسازی در این حوزه از طریق اجرایی نمودن موارد ذیل تحقق می‌یابد. در واقع این مدل‌ها، مدل‌های اجرایی نظارت هوشمند است که در بخش قبل مورد تبیین واقع گردید و موارد ذیل، هم از جهت مصداق و هم از جهت نوع از موارد اجرایی آن تلقی خواهند گردید:

۱.۴. تحلیل داده‌ها و علم پیش‌بینی وقایع بر اساس داده‌ها؛ به طور مثال در این شیوه، مدل‌های پردازش هوش مصنوعی از طریق تحلیل تراکنش‌های مالی و قراردادها و سوابق اداری، می‌توانند الگوهای تخلفات و فساد را شناسایی کنند.^۴ (مایکل لوج و درک، ۲۰۲۱) در بیان مصداق، در صورت تکرار نام یکی از اقربای طرف معامله دولتی در فرایندهای آن، برنامه می‌تواند به عنوان مشاور یا حتی خودش معاملات انجام‌پذیرفته را باطل کند.

1. Law 3.0

۲. حقوق یا قانون ۳.۰ (به انگلیسی Law 3.0) یک اصطلاح جدید در حوزه فناوری و حقوق است که در انگلستان توسط راجر برانسورد، استاد حقوق نام‌گذاری شده است و در ایالات متحده آمریکا، پروفیسور لارنس لسیگ آن را تحت عنوان کد به مثابه قانون (کد به مثابه حقوق) معرفی می‌کند. هسته بحث این مباحث جدید حقوقی، چگونگی کاربست فناوری به‌ویژه رایانه‌ای به عنوان خود قانون است و نه صرف ابزار اجرای قانون.

3. Roger Brownsword, *Law 3.0: Regulating Emerging Technologies* (Oxford University Press, 2022).

4. Michael Lodge and Derek Gill, *The Role of AI in Public Sector Accountability* (Cambridge University Press, 2021).

۲.۴. استفاده از بلاک چین برای ایجاد شفافیت؛ این مدل اجرایی، ضمانت سوابق تغییرناپذیر، مسئولیت پذیری و پاسخگویی را در رویه های دولتی و مخارج عمومی و قراردادهای مربوط به آن افزایش می دهد^۱ که هم اکنون در اتحادیه اروپا در حال اجرایی شدن است.^۲ (تاپسکات، ۲۰۱۶) اگرچه فناوری بلاک چین ابتدا مختص به دنیای رمزارزها و رمزارایی ها بوده است، ولیکن به دلیل تحول آفرین بودن این فناوری به طوری بنیادی و فلسفی در سایر جوانب بشر، همانند نظارت، کارکرد یافته است.

۳.۴. تضمین اصل قانونی بودن در حقوق عمومی به کمک سیستم های خودکار تشخیص؛ استفاده از این مدل اجرایی، بیشتر ناظر بر رعایت جوانب شکلی است. در این مدل با پردازش هوشمندانه به وسیله رایانه های جدید و نرم افزارهای مختص به آن، به راحتی می توان به طور هم زمان مصادیق واقعی را با قوانین موجود تطبیق داد و از اتخاذ تصمیمات و اعمال اداری خلاف قانون جلوگیری کرد.^۳ (چن و همکاران، ۲۰۱۹، ۱۳۴) به طور عینی، هنگامی که در زمینه اعطای مجوزها و پروانه ها، سیستم طوری طراحی شود که دیگر اخذ گواهی عدم سوء پیشینه یک مرحله مجزا قرار نگیرد و به لطف سرعت پردازش بیشتر، تمامی مراحل اعطای مجوز به اشخاص و شهروندان در یک آن واحد پردازش و صادر گردد.

۴.۴. سوت زنی^۴ هوش مصنوعی؛ استفاده از هوش مصنوعی در زمینه سوت زنی به دو صورت می تواند کاربرد داشته باشد: ابتدا این که برنامه مذکور به کمک زیرساخت پردازش زبان طبیعی، بتواند گزارش های دریافتی از شهروندان را صحت سنجی، دسته بندی و پردازش کند.^۵ (پیرا و آلمدیا، ۲۰۱۸) و نوع دوم: این که خود این برنامه ها به طور مستقیم اقدام به گزارش کند؛ به طور مثال در صورت اهمال کاری توسط مأمورین دولتی در انجام وظایف خود، الگوهای اهمال کاری برای برنامه ها تعریف شود.

1. Tapscott, Don, and Alex Tapscott. *Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin and Other Cryptocurrencies is Changing the World*. New York: Penguin, 2016.

2. European Commission, 'Blockchain and Public Procurement: Transparency and Accountability' (2022).

3. Chen, J., M. Chen, and L. Li. "Artificial Intelligence in Compliance: A New Era of Regulation." *Journal of Financial Regulation and Compliance* 27, no. 2 (2019): 134-150.

4. Whistleblowing

5. Pereira, P., and M. Almeida. "Blockchain Technology for Whistleblowing Systems: A Secure and Transparent Framework?" *Journal of Information Security and Applications* 43 (2018): 58-64.

۵. چالش‌های حقوقی در نظارت هوشمند

استفاده از ظرفیت هوش مصنوعی و سایر سازوکارهای تصمیم‌گیری مستقل هوشمند در فرایندهای نظارت اداری، چالش‌هایی را با خود همراه می‌سازد که برای برطرف کردن آن، باید از تضمین لحاظ داشتن مبانی حقوق عمومی اطمینان داشت. در این بخش این چالش‌ها و مبانی مربوط به آن مورد بررسی قرار خواهند گرفت. این مبانی، اصول حاکم بر نظارت انسان بر ابزارهای فناورانه نظارت است. در واقع به کمک این اصول است که استفاده بشر از این ابزارها در چهارچوب حقوقی خود حفظ خواهد شد و به طریق اولی در نظارت فناوری بر انسان نیز کاربرد خواهد داشت. به ترتیب پنج موضوع کلی در چالش حقوقی نظارت هوشمند می‌توان متصور بود که حل آن از طریق اجرای اصول حقوق عمومی مربوط به آن، راهگشای استفاده از فناوری نوین چه به عنوان ابزار و چه به عنوان نهاد خواهد بود.

۱.۵. تعیین مقام پاسخگو و مسئول

این چالش در پرتو اصول قدرت و مسئولیت به وجود آمده است و پاسخ به آن معنا پیدا می‌کند.

برای پاسخ به این چالش، باید این موضوع را مورد ملاحظه قرار داد که به هنگام خطای نرم‌افزاری، همانند تشخیص نابه‌جای فساد، یا عدم کشف در صورت رخداد فساد، چه شخصیتی اعم از حقیقی یا حقوقی پاسخگو و مسئول خواهد بود؟ پاسخ به این پرسش همچنان در دکتترین حقوق فناوری مورد اختلاف است. اگر تصمیم اشتباه را قاعدتاً محصول سه عامل «نهاد به‌کارگیرنده فناوری»، «توسعه‌دهنده نرم‌افزار» و «ارائه‌دهنده داده‌ها» بدانیم، بنا بر فروض مختلف هر یک یا تمامی عوامل را می‌توانیم مسئول پاسخگو شناسایی کنیم؛ حال مسئله دیگری نیز مطرح می‌شود که جایگاه شخصیت فناوری، در فرض نظارت کامل ربات بر انسان‌ها، چه خواهد بود؟ شخصیت حقیقی یا حقوقی؟ یا شخصیت جدیدی مورد تأسیس قرار گرفته است؟ در این خصوص دکتترین

واحدی وجود ندارد؛ اما به قول مشهور، به طور کلی سه فرض را در خصوص شخصیت ربات‌ها و نرم‌افزارها می‌توان در نظر گرفت^۱ (اتحادیه اروپا، ۲۰۲۳، ۵۷)؛ «ربات به عنوان یک ابزار مطلق - فاقد هرگونه شخصیت»، «تأسیس شخصیت جدید به نام شخصیت الکترونیکی^۲ - اعطای شخصیت محدود» و «رویکرد مختلط تغییر ماهیت بسته به شرایط». به طور کلی، نظام‌های حقوقی ربات و نرم‌افزار ناظر را به عنوان شخصیت تلقی نمی‌کنند؛ با این حال می‌توان گفت که این نهاد، نه یک شخصیت حقیقی است (انسان نیست)، نه یک شخصیت حقوقی است (همانند مؤسسه)؛ بلکه یک شخصیت نیمه حقیقی - الکترونیکی است^۳ (سولوم، ۲۰۲۰، ۱۲۳۱) که فراتر از یک ابزار ساده در دست انسان‌ها است؛ حتی در برخی تحقیقات حقوقی آن را به غلام و برده‌های انسان تشبیه کرده‌اند.

با جمیع ملاحظات بالا، به نظر می‌رسد که روش مناسب برای تعیین مسئولیت در نظام نظارت هوشمند، فرض شخصیت الکترونیک برای برنامه‌های کاملاً خودکار و مستقل و حمل مسئولیت بر عهده نهاد کاربر به عنوان نهاد تفویض‌کننده اختیار است و در فرض استفاده از ابزارهای هوش مصنوعی، هیچ‌گونه شخصیتی برای ابزار نمی‌توان در نظر گرفت و نهاد مسئول یکی از سه عوامل سازنده برنامه خواهند بود.

۲.۵. تشریفات قانونی، ضمانت اجرا و اعتبار تصمیمات مبتنی بر نرم‌افزار در نظارت هوشمند

این چالش در راستای توجه به اصل قانونی بودن و عدم تفویض در حقوق عمومی مورد توجه قرار می‌گیرد.

یکی دیگر از ملاحظات بسیار مهم در خصوص نظارت صورت پذیرفته توسط ربات‌ها و در کل تصمیمات مبتنی بر هوش مصنوعی میزان اعتبار حقوقی آن‌ها است. می‌دانیم که به طور سنتی، نظام‌های حقوق اداری بر پایه قضاوت قاضی (اداری) یا حکم مأمور ذی صلاح ناظر و مطابق تشریفات و مبانی آیین دادرسی (اداری) بنا نهاده شده است؛

1. European Commission, "Proposal for an AI Act," COM/2023/396, pp. 57-59.

2. European Parliament, "Report with Recommendations on Civil Law Rules on Robotics," 2017, COM(2015)2103, suggesting a legal framework for AI personhood.

3. L. Solum, "Legal Personhood for Artificial Intelligence," North Carolina Law Review (2020), pp. 1203-1251.

این در حالی است که هوش مصنوعی مبتنی بر الگوریتم‌های پیش فرض و پیش بینی آینده یا پردازش آنی تصمیم‌گیری می‌کند. در این خصوص مقام ذی صلاح قانونی و نهاد بالادستی تنظیم‌گر باید حدود اعتبار این تصمیمات را تعیین کند که آیا آن‌ها در کل الزام‌آور هستند یا خیر (کریتون، ۲۰۲۰، ۱۴۳۲) و در غیر این صورت در چه مواردی می‌توان آن‌ها را تصمیمات با ضمانت اجرا تلقی کرد.

حقیقت آن است که تصمیم‌گیری قاطع در این خصوص واجد اثرات حقوقی مستقیم و شدید هستند و نهاد تنظیم‌گر باید با احتیاط بیشتری نسبت به این مقوله تصمیم را اتخاذ کند. از سوی دیگر مردد بودن در این حیطة سبب می‌شود که به دلیل رویکرد محتاطانه و محافظه‌کارانه از ظرفیت‌های مفید و دقیق هوش مصنوعی غافل بمانیم و چه بسا سبب متوقف‌سازی رشد و توسعه فناوری در این حوزه شود؛ به طور مثال پارلمان اروپا در این خصوص به این اجماع رسیده است که تصمیمات تمام خودکار توسط نرم‌افزارها بدون بازبینی و نظارت انسان بر خروجی آن هیچ‌گونه اعتباری نخواهد داشت و استقلال و اعتبار این تصمیمات ملغی اعلام گشته است.^۲

۳.۵. ملاحظات حقوق بشری، اخلاقی و موارد مربوط به کرامت انسانی

این چالش پس از مد نظر قرار دادن مسائل حقوق بشری، شهروندی باید مطرح و بدان پاسخ داده شود.

تصمیمات ناشی از نرم‌افزارها همگی بر پایه اطلاعات پیشین به وجود آمده توسط بشر هستند. در این خصوص نگرانی‌هایی در مورد احتمال سوگیری و تبعیض علیه گروه‌های خاص اجتماعی همچون موارد نژادی، حزبی، قومی و طبقات اجتماعی می‌توان متصور بود. (ویل و ادوارد، ۲۰۲۳، ۶۷۲)^۳ از سوی دیگر، تصمیمات صرفاً منطقی و سخت‌أخذ شده توسط هوش مصنوعی می‌تواند زمینه‌ساز نابودی اخلاقیات و ملاحظات بشردوستانه و موارد مبتنی بر انصاف و در کل نقض رجحان موردی انصاف بر عدالت شود؛ البته

1. . D. Citron & F. Pasquale, "The Scored Society: Due Process in Automated Governance," Yale Law Journal (2020), p. 1432.

2. . GDPR, Regulation (EU) 2016/679, Article 22.

3. . M. Veale & L. Edwards, "Algorithmic Fairness in Administrative Law," Modern Law Review (2023), p. 672.

شایان ذکر است که موارد نگرانی در خصوص تبعیض‌های نژادی و قومی بیشتر متوجه برخی جوامع غربی با سوابق نژادپرستی است و در نظام حقوقی ما محلی از اعراب ندارد؛ با این حال این ملاحظه غیرقابل چشم‌پوشی است و می‌تواند پدید آید؛ به طور مثال، در مدیریت جزئی اداره‌ها همواره برخی تاکتیک‌های مدیریتی سعی در چشم‌پوشی از قصور کارمندان و اعطای فرصت برای افزایش کارایی و عملکرد داشته است؛ به طور مصداقی، در فرض‌های رسیدگی به تخلفات اداری کارکنان، تعیین مصادیق اهمال و قصور در انجام وظایف محوله همانند خوابیدن در محل کار، می‌تواند توسط مقام مافوق با چشم‌پوشی و تخفیف ثبت و گزارش شود؛ اما در فرض کنترل این تخلفات اداری توسط ابزارهای هوش مصنوعی و تنبیه مستقیم کارمند، همانند کسر از حقوق بلاواسطه و فوری، چه بسا تبعات منفی و سختی بر روحیه و کرامت انسانی داشته باشد.

۴.۵. حفظ حریم خصوصی و مقوله نظارت همگانی

مباحث و مسائل مربوط به حریم خصوصی همواره در ابعاد مختلفی از بحث‌های حقوقی مطرح می‌شوند؛ از آنجایی که روی دیگر اصل شفافیت، ورود به حریم خصوصی است، این موضوع نیز یکی از ارکان مهم بررسی نظارت هوشمند خواهد بود.

استفاده گسترده از مدل‌های هوش مصنوعی برای جمع‌آوری داده و پردازش آن و اتخاذ تصمیم مستقل مبتنی بر آن، نیازمند جمع‌آوری داده‌ها در مقیاس گسترده از ریزترین اعمال و رفتارهای انسان‌ها و علی‌الخصوص کارمندان بخش دولتی و خصوصی است. تردیدی نیست که مطابق بسیاری از منشورها و قوانین حقوق شهروندی و بشری، جمع‌آوری این داده‌ها منجر به نقض این حقوق خواهد گشت و نهاد تنظیم‌گر و ناظر باری دیگر در دوگانه - دوراهی امنیت و سلامت اداری با حفظ محرمانگی و حقوق شهروندی قرار خواهد گرفت. پرداختن به این مقوله خود نیازمند یک بررسی بسیار تخصصی در این موضوع است؛ به طور مثال در این خصوص، سیاست‌های راهبردی کشور انگلستان، مبتنی بر تعادل و الزام بوده است؛ یعنی میزان نفوذ در داده‌ها و پردازش آن تا زمان تأمین

امنیت ادامه خواهد داشت و بیش از آن، نظارت ملغی خواهد بود.^۱ (گزارش ملی هوش مصنوعی، ۲۰۲۱، ۳۷)

۵.۵. چالش‌های ناظر بر قوانین و رویه‌های حقوقی ایران

مهم‌ترین چالش در بخش قوانین و رویه حقوقی ایران، بلکه در اکثر کشورها، عدم ضمانت اجرا در اصل به‌کارگیری ابزارهای نوین و حرکت به سوی نظام نظارت هوشمند است؛ یعنی این‌که آیا اساساً جهت سیاست‌گذاری‌ها، قوانین اساسی و اجرایی در کشور، اقدام برای هوشمندسازی نظارت توسط سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی را یک اختیار یا برعکس یک تکلیف تعیین می‌کند؛ به‌طور مثال قوانین مهم تعیین چهارچوب نظارت و بازرسی، همانند قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، وظایف و اختیارات نهاد ناظر و تکلیف بالاترین مقام سازمان جهت تسهیل انجام نظارت را به خوبی پیش‌بینی کرده است؛ بنابراین حرکت به سوی رویکرد نظارت هوشمند توسط نهادهای ناظر یک اختیار تلقی شده و از باب قاعده «اذن در شیء (نظارت) اذن در لوازم آن (ابزار نظارت) نیز است» بدون هیچ منع قانونی خواهد بود؛ اما آنچه را که این قانون در این گفتار متمایز می‌کند، پیش‌بینی قانونی مبنی بر تکلیف دستگاه‌های ناظر بر بهره‌گیری از ابزارهای هوشمند است که مستلزم توسعه زیرساخت‌های اطلاعاتی، همانند پایگاه‌های داده و توسعه ابزارهای مربوط به آن است.

۶.۵. چالش‌های همکاری بین‌المللی و تعاملات بین کشورها

این چالش برخاسته از مسائل حاکمیت خارجی دولت‌ها و مربوط به حقوق بین‌الملل است که می‌بایست در این بخش تشریح شود.

ماهیت و ذات جهانی اینترنت و فرامرزی بودن ارائه‌دهندگان خدمات هوش مصنوعی همچون مدل‌های هوش مصنوعی مطرح در دنیا همانند «چت جی‌پی‌تی»، «دیپ‌سیک»، «جمینای» و موارد آن که در آینده نزدیک بیشتر خواهند شد یک روی دیگر

1. UK Government, "National AI Strategy Report," 2021, p. 37.

از چالش‌های اجرایی - حقوقی را برای استفاده از این ظرفیت پدید می‌آورد. سوابق مالی ثبت شده در بستر بلاک چین در امور مالی، پایگاه‌های داده حاصل از فعالیت‌های روزانه افراد در فضای بین‌الملل که در اقصی نقاط کشورهای دنیا در سرورها ذخیره شده‌اند روی دیگر چالش هستند. همان‌طور که پیش‌تر بیان شد، تصمیمات مبتنی بر هوش مصنوعی حاصل یک دستگاه بسیار پیچیده نرم‌افزاری (مدل) و یک منبع عظیم داده است که به صورت شبکه محلی داخلی (عملاً آفلاین) یا شبکه برخط بین‌المللی (آنلاین) مورد پردازش قرار می‌گیرند و از طریق فناوری پردازش زبان طبیعی، به خروجی بسیار قابل فهم و طبیعی مانند زبان انسان تبدیل می‌شوند. حال قوانین حفاظت از داده‌های موجود در هر کشور و حتی مسائل سیاسی و امنیتی سبب می‌شود تا تبادل اطلاعات به سادگی صورت نپذیرد.^۱ (زاورسنيک، ۲۰۲۱، ۹۸) این چند موضوع سبب می‌شود که به هر ترتیب استفاده از مدل‌های هوش مصنوعی تماماً آزاد و دردسترس نباشد؛ در نتیجه می‌توانیم همواره رخداد مواردی همچون دقت پایین پردازش، قطعی، مشکلات انتقال دانش و دسترسی‌های داخلی را محتمل بدانیم. از سوی دیگر تلاش‌های بین‌المللی همواره در جهت توسعه همکاری بین‌المللی در زمینه رشد استفاده از ابزارهای هوش مصنوعی بوده است. در این خصوص کنوانسیون سازمان ملل در موضوع مبارزه با فساد، در تلاش برای ایجاد قوانین مشترک حکمرانی هوش مصنوعی است که این چالش‌های مطروحه تا حدودی برطرف گردد.^۲

۶. اجرایی‌سازی نظارت هوشمند در نظام اداری و ملاحظات حقوقی آن

اجرایی‌سازی نظارت هوشمند مستلزم ایجاد یک مقدمه فنی است که این مقدمه برای نیل به ذی‌المقدمه که تحقق نظارت هوشمند است، نیازمند توجه به ملاحظات حقوقی نیز هست. نظارت هوشمند در واقع به معنی استفاده از فناوری‌های نوین برای پایش دقیق‌تر و کارآمدتر عملکرد نهادهای دولتی است. این سیستم به دولت و نهادهای

1. A. Završnik, "Algorithmic Regulation and the Rule of Law," Cambridge University Press (2021), p. 98.

2. UNCAC, "2021 Anti-Corruption Digital Policy Framework," United Nations Office on Drugs and Crime.

نظارتی کمک می‌کند تا از طریق پردازش داده‌ها و الگوریتم‌های پیشرفته، میزان تطابق اعمال مقامات دولتی با قوانین و اصول حقوقی را ارزیابی و اطمینان حاصل کنند که اقدامات اداری و اجرایی در راستای حفظ حقوق شهروندان و اجرای عادلانه و شفاف قوانین صورت می‌گیرد.

۱.۶. زیرساخت و فناوری‌های موردنیاز برای نظارت هوشمند

برای پیاده‌سازی نظارت هوشمند، دولت نیازمند آن است تا ابتدا زیرساخت‌های داده‌ای خود را در بستر کاملاً امن ذخیره‌سازی و مطابق استانداردهای هوش مصنوعی ساماندهی کند. نظارت هوشمند وابسته به دسترسی هم‌زمان به سوابق مالی کامل، الگوهای هزینه‌ها و اسناد تدارکات دولتی است.^۱ (لوج و گریل، ۲۰۲۲، ۱۲۶) استفاده از ظرفیت‌های رایانش ابری و اعمال شیوه‌نامه‌های انتقال داده از طریق بلاک‌چین منجر به ثبات و حفظ تمامیت و سلامت اطلاعات می‌گردد و آن را مصون از هرگونه دستکاری قرار می‌دهد. نظارت هوشمند به‌ویژه وابسته به دسترسی هم‌زمان به سوابق مالی کامل، الگوهای هزینه‌ها و اسناد تدارکات دولتی است. این امر به دولت این امکان را می‌دهد که به‌طور لحظه‌ای از وضعیت مالی و اداری خود مطلع باشد و بتواند از بروز تخلفات جلوگیری کند.

ایجاد مدل‌های هوش مصنوعی بومی یا اظهار استفاده از کدام مدل هوش مصنوعی برای پردازش داده‌ها به سایر نهادهای مرتبط و مردم نیز موضوع مورد نیاز دولت برای اجرایی‌سازی نظارت هوشمند است.^۲ (پاسکال، ۲۰۲۰، ۸۹) این مدل‌ها می‌توانند الگوریتم‌هایی را ارائه دهند که به‌طور هوشمندانه و دقیق رفتارهای غیرقانونی یا تخلفات احتمالی را شناسایی کنند. مدل‌های هوش مصنوعی می‌توانند به دولت این امکان را دهند که به‌طور مؤثرتری به تحلیل داده‌های مربوط به سوابق مالی، قراردادهای دولتی و سایر اطلاعات مربوط به عملکرد نهادهای دولتی بپردازند. به‌طور کلی، استفاده از این تکنولوژی‌ها نه تنها می‌تواند کارآمدی نظارت را افزایش دهد، بلکه از هدررفت منابع و زمان نیز جلوگیری کند.

1. M. Lodge & D. Gill, "AI and Administrative Accountability," Oxford University Press (2022), p. 126.

2. F. Pasquale, "The Black Box Society," Harvard University Press (2020), p. 89.

۲.۶. همگام‌سازی اسناد سیاست‌گذاری و نظام حکمرانی برای ایجاد آینده نظارت هوشمند

تردید نیست که اصل قانونی بودن در کنار اصل عدم تفویض در حقوق اداری و نظام تنظیم‌گری هر کشور، دو رکن حیاتی برای تحقق نظام حکمرانی سالم و کارآمد است. این اصول به‌ویژه در زمینه نظارت هوشمند از اهمیت بالایی برخوردار هستند؛ زیرا آن‌ها به‌طور مستقیم با اجرای صحیح و عادلانه قوانین و نظارت بر رفتار مقامات دولتی مرتبط هستند. اصل قانونی بودن به این معنا است که تمامی اقدامات اداری و اجرایی باید مطابق با قوانین و مقررات مصوب انجام شوند؛ بنابراین، نظارت هوشمند باید به‌گونه‌ای طراحی شود که از تطابق کامل عملکرد دولت با اصول قانونی اطمینان حاصل کند.

حال جهت تقویت رویکرد نظارت هوشمند، دولت و نهاد تنظیم‌گر باید ظرفیت‌های حقوقی لازم به‌ویژه در موارد تصمیم‌گیری تماماً خودکار و مستقل را به این نهاد اعطا کند^۱ (براونسورد، ۲۰۲۲، ۱۹۸)؛ این بدین معنی است که در مواردی که تصمیم‌گیری‌ها کاملاً خودکار توسط سیستم‌های هوشمند انجام می‌شود، باید بستر قانونی و نظارتی لازم برای اجرای این تصمیمات وجود داشته باشد؛ به‌عنوان مثال، در صورتی که یک الگوریتم هوش مصنوعی تصمیم به فسخ قرارداد دولتی بگیرد، باید چهارچوب‌های قانونی مشخصی برای پذیرش این تصمیمات و اجرای آن‌ها وجود داشته باشد؛ همچنین، در نظر گرفتن حقوق شهروندان و نهادهای دولتی در فرایند تصمیم‌گیری‌های خودکار یکی از چالش‌های اساسی است که باید در سیستم‌های نظارتی هوشمند لحاظ شود؛ علاوه بر این، نظارت هوشمند باید با سیاست‌گذاری‌های کلان در حوزه حکمرانی همگام باشد. این همگامی به‌ویژه در زمینه توسعه و استفاده از تکنولوژی‌های جدید مانند هوش مصنوعی و بلاک چین اهمیت دارد. سیاست‌گذاران باید از تحولات فناورانه در این زمینه آگاه باشند و با طراحی سیاست‌های هوشمند، نظارت بر فرایندهای دولتی را به شیوه‌ای مؤثرتر انجام دهند؛ همچنین، لازم است که این سیاست‌ها در راستای افزایش شفافیت،

1. R. Brownsword, "Law 3.0: Regulating Emerging Technologies," Oxford University Press (2022), p. 198.

پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نهادهای دولتی طراحی شوند تا نظام حکمرانی کشور به سمت یک ساختار سالم و کارآمد حرکت کند.

در نهایت، برای تحقق نظارت هوشمند، لازم است که دولت‌ها و نهادهای تنظیم‌گر ظرفیت‌های حقوقی و فنی لازم را داشته باشند و با استفاده از فناوری‌های نوین، فرایندهای نظارتی خود را بهینه کنند. این امر می‌تواند به کاهش فساد و تخلفات، افزایش شفافیت و پاسخگویی دولت‌ها و در نهایت بهبود کیفیت حکمرانی کمک کند.

۷. نتیجه‌گیری

ظهور نظارت هوشمند (یا همان مفهومی که بهتر است ما آن را به تاسی از مفهوم قانون/ حقوق ۳۰۰، نظارت ۳۰۰ نام‌گذاری کنیم؛ اما به دلیل سهولت در خوانش مقاله از عبارت اول استفاده کردیم)، حاکی از پدید آمدن یک تحول پارادایمی در حیطه مقابله با فساد اداری است. بهره‌برداری از ظرفیت‌های هوش مصنوعی برای تحقق نظارت هوشمند، شامل دو مرحله مهم استفاده حداکثری ابزاری از این فناوری در نوع نظارت توسط ناظر انسانی و در مرحله بعد نظارت ربات/برنامه بر اعمال و تصمیمات اداری است. در این مقاله هرچند به نظارت ربات بر ربات نیز اشاره گردید، اما پرداختن به این مبحث بسیار آینده‌پژوهانه و نابالغ خواهد بود هرچند به جهت نظری، کاملاً قابل پیش‌بینی و سنجش حقوقی است.

بر خلاف نظارت سنتی، استفاده از فناوری برای انجام فعل نظارت، واجد تشکیل دو سطح نظارت ربات بر انسان و نظارت انسان بر ربات است که در این مقاله چنین تشریح گردید که مصادیق نظارت انسان به کمک برنامه‌ها و حتی جایگزینی این برنامه و ربات‌ها با انسان بسیار متنوع و گسترده است. در بخش بعدی آن نیز اصول بنیادین بهره‌برداری از این فناوری، یعنی چگونگی نظارت انسان بر ربات‌ها و برنامه‌های ناظر، شرح داده شد. به طور کلی، استفاده از این ظرفیت‌ها نویدبخش افزایش شفافیت، اثربخشی، کارایی و مسئولیت‌پذیری در جریان امور اداری کشور است؛ اما ناچار از پاسخ‌گویی و حل چالش‌های حقوقی، اخلاقی و فلسفی آن هستیم.

در این پژوهش، یک مسئله حیاتی دیگر در خصوص تعیین نحوه نظارت، «چالش

شخصیت ربات‌ها و برنامه‌ها» بوده است که فروض مختلف آن مطرح شد و تعیین شخصیت دوگانه و احراز نحوه استفاده از هوش مصنوعی برای تعیین مسئولیت آن به عنوان راهکار میانه ارائه گردید.

در این مقاله چنین استدلال شد که حل چالش‌های مربوط به شخصیت و تعیین حدود مسئولیت استفاده از ناظر هوش مصنوعی، نیازمند اتخاذ موضع ثابت و دست‌کم مشخص نسبت به استفاده از این ابزار است که در اسناد سیاستی و قانونی بدان اشاره شد؛ در غیر این صورت، استفاده از این فناوری در مقابل نظرات دادگاه‌ها و نهادهای بالادستی آسیب‌پذیر و همواره در خطر نقض تصمیمات اتخاذ شده ناشی از هوش مصنوعی خواهد بود.

نهایتاً این‌که نظارت و بازرسی هوشمند به عنوان نظام جدید مقابله با فساد اداری و تحقق سلامت در جریان امور ادارات، با کمک فناوری‌ها و زیرساخت‌های پدیده آمده در انقلاب صنعتی چهارم، در صورت رعایت مهم‌ترین اصول استفاده از این فناوری - یعنی تعیین جایگاه ناظر هوشمند، این‌که ابزار است یا شخصیت نیمه مستقل قلمداد می‌شود و مشخص نمودن حدود مسئولیت آن - می‌تواند کارویژه دولت و نهادهای ناظر را به بهترین نحو به مقصود برساند. بدیهی است اصول حقوق عمومی مطروحه و رعایت موازین حقوق بشری، اخلاقی، بنیادین و اصول لایتغیر، کاربست این فناوری در عصر جدید خواهد بود.

منابع فارسی

کتب فارسی

- راسخ، محمد، نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی ایران، ۱۳۸۸.
- صادقی، سلمان، سلامت نظام اداری در پرتو نظارت و بازرسی، ۱۳۹۵، نشر جنگل.
- عمید زنجانی، عباسعلی، موسی‌زاده ابراهیم، نظارت بر اعمال حکومت و عدالت اداری، ۱۳۸۹.

مقالات فارسی

- آثار نظارت سازمان بازرسی کل کشور بر کارآمدی دولت در ایران، عبدالعلی زارعیان جهرمی، مهدی شعبان‌نیا منصور، سید جواد میرقاسمی، فصلنامه حقوقی اداری، تابستان ۱۴۰۳ شماره ۴۹.
- بررسی معیارهای نهاد آمبودزمان با قوانین و مقررات سازمان بازرسی کل کشور، جعفر براتی و بیژن عباسی، فصلنامه دانش حقوق عمومی، شماره ۳۱.

منابع انگلیسی

کتب انگلیسی

- Bovens, Mark. Public Accountability. In *The Oxford Handbook of Public Management*, edited by Ewan Ferlie, Laurence E. Lynn Jr., and Christopher Pollitt, 182–208. Oxford: Oxford University Press, 2008.
- Johnston, Michael. *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Michael Lodge and Derek Gill, *The Role of AI in Public Sector Accountability* (Cambridge University Press, 2021).
- Rose-Ackerman, Susan, and Bonnie J. Palifka. *Corruption and Gov-*

ernment: Causes, Consequences, and Reform. 2nd ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2016.

- Schuck, P. H. (2009). Understanding America: The anatomy of an exceptional nation. PublicAffairs.
- Sullivan, H., & Skelcher, C. Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services. Houndmills: Palgrave Macmillan, 2002.
- Tapscott, Don, and Alex Tapscott. Blockchain Revolution: How the Technology Behind Bitcoin and Other Cryptocurrencies is Changing the World. New York: Penguin, 2016.

مقالات انگلیسی

- Becker, Gary S. "Crime and Punishment: An Economic Approach." *Journal of Political Economy* 76, no. 2 (1968): 169–217.
- Chen, J., M. Chen, and L. Li. "Artificial Intelligence in Compliance: A New Era of Regulation." *Journal of Financial Regulation and Compliance* 27, no. 2 (2019): 134–150.
- L. Solum, "Legal Personhood for Artificial Intelligence," *North Carolina Law Review* (2020).
- Pereira, P., and M. Almeida. "Blockchain Technology for Whistle-blowing Systems: A Secure and Transparent Framework." *Journal of Information Security and Applications* 43 (2018): 58–64.

اسناد حقوقی و گزارش‌های انگلیسی

- European Commission, "Proposal for an AI Act," COM/2023/396.
- Schwab, Klaus. *The Fourth Industrial Revolution*. Geneva: World Economic Forum, 2016.
- World Bank. *Enhancing Government Effectiveness and Transparen-*

cy: The Fight Against Corruption. Washington, DC: World Bank, 2020.

تعارض منافع در حکمرانی تنظیم‌گرا با تمرکز بر حوزه انرژی



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴
صفحه ۹۵ الی ۱۳۱

چکیده

مدیریت تعارض منافع و شناسایی موقعیت‌های آن به چهارچوب قانونی و نظارتی و تعریف هر کشور از این مسئله بستگی دارد. مدیریت و حل مناسب این موقعیت‌ها زمینه را برای جلوگیری از فساد و بی‌اعتمادی عمومی فراهم می‌کند؛ برای مثال بخش انرژی هر کشور و انحصار طبیعی موجود در آن، بستر بروز چالش‌های مذکور است. زمانی حل این چالش پیچیده‌تر می‌شود که بازیگران جدید وارد عرصه تنظیم‌گری شوند. نیاز است که به همه ابعاد این مسئله و ذی‌نفعان و بازیگران حوزه

حسن قرونه^۱ (استادیار،
گروه حکمرانی،
دانشکده حقوق و
علوم سیاسی، دانشگاه
شیراز، شیراز، ایران)

مهتاب سلیمانی
کرمانی (دانشجوی
کارشناسی ارشد
گروه حقوق عمومی و
بین‌الملل، دانشکده
حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه شیراز، ایران)

۱. نویسنده مسئول

hassan.ghoronh@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۱/۱ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۳/۱۲/۲۳ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۳/۳/۱۰

انرژی مبتنی بر منطقی خاص، همچون حکمرانی تنظیم‌گرا، نگاه شود. مبتنی بر این منطق، مقررہ‌گذاری و ایجاد رویه‌های شفاف در تعاملات بازیگران و تلاش برای شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع و ارائه راه‌حل در صورت بروز موقعیت‌ها، از کارکردهای این نوع حکمرانی است. ارزیابی تأثیر مقررات یکی از سنجه‌های اصلی حکمرانی تنظیم‌گرا است؛ بر این اساس، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران با بررسی و به‌روزرسانی مداوم قوانینی که به مدیریت تعارض منافع ربط دارند، کارکرد قوانین را می‌سنجند. در صورت عدم کارایی آن را اصلاح می‌کنند یا به وضع قوانین مؤثرتری دست می‌زنند.

واژگان کلیدی: اعتماد عمومی، تنظیم‌گر انرژی، ارزیابی مقررات، رگولاتوری، افشا، سندباکس

Conflict of Interest in Regulatory Governance with a Focus on the Energy Sector

Hassan Ghoronh¹ (Assistant Professor, Department of Governance, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz, Iran)

Mahtab Soleimani Kermani (Master's student, Department of Public and International Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Iran)

Abstract

Managing conflicts of interest and identifying their situations depend on the legal and regulatory framework, as well as each country's definition of the issue. Proper management and resolution of these situations provide the basis for preventing corruption and public distrust. For example, each country's energy sector and its natural monopoly create the context for the emergence of the aforementioned challenges. Solving this challenge becomes more complex when new actors enter the regulatory arena. It is necessary to consider all dimensions of an issue and the stakeholders and actors in the energy sector based on specific logic, such as regulatory governance. Based on this logic, setting regulations and creating transparent procedures in the interactions of actors, as well as identifying conflicts of interest and providing solutions if situations arise, are among the functions of this type of governance. Evaluating the impact of regulations is one of the principal measures of regulatory governance. Accordingly, policymakers and legislators assess the effectiveness of laws by continuously reviewing and updating laws related to conflicts

1. Responsible author

of interest management. If they are ineffective, they amend them or enact more effective laws.

Keywords: Public trust, energy regulator, regulatory assessment, regulatory, disclosure, sandbox

مقدمه

پیچیدگی‌های فنی، سیاسی، اقتصادی و اجتماعی پروژه‌های زیربنایی بخش انرژی، بستری را برای بروز چالش‌های مدیریتی، قانونی و تعارض منافع واقعی در سطوح مختلف فراهم می‌کند. در پروژه‌های زیربنایی تنظیم‌کنندگان و ذی‌نفعان متعددی اعم از بخش عمومی، خصوصی و مردم وجود دارند. به‌روزرسانی منظم چهارچوب‌های نظارتی و انطباق آن‌ها با پیشرفت‌های تکنولوژیکی در حوزه انرژی یک ضرورت است. سیاست‌گذاران باید به‌طور مداوم این چهارچوب‌ها را ارزیابی کنند و در صورت نیاز به اصلاح رویه پردازند.

از آنجا که موفقیت پروژه‌های زیربنایی تا حد زیادی به چهارچوب قانونی و نظارتی هر کشور بستگی دارد، لازم است جهت پیشگیری از فساد^۲ و جلوگیری از بی‌اعتمادی عمومی نسبت به دولت، مدیریت و حل مناسب موقعیت‌های تعارض منافع از طریق قانون‌گذاری در دستور کار قرار گیرد؛ چه بسا عدم اهتمام به این مسئله، خطری برای حاکمیت قانون و مقررات‌گذاری و توسعه و اجرای سیاست‌ها محسوب شود؛ در

1. Conflict of Interest (COI)

2. corruption

عملکرد بازار اخلاص ایجاد کند و در نهایت منجر به ترویج فساد شود. (Dufková & Mikolášková, 2018:37).

با استفاده از ابزارهای حکمرانی تنظیم‌گرا می‌توان موقعیت‌های تعارض منافع را کشف کرد و از طریق اصلاح یا تصویب مقررات و قوانین مناسب به رفع آن پرداخت. در این مدل حکمرانی نقش بازیگران دولتی و غیردولتی در تنظیم‌گری بخش انرژی که به صورت مشارکتی یا به صورت موازی با هم تعامل دارند، معین می‌شود. در این چهارچوب نقش دولت و دیگر بازیگران بازتعریف می‌شود؛ همچنین دولت از انعطاف و سازگاری بیشتری در مواجهه با شرایط گوناگون برخوردار می‌شود.

با شناسایی دیگر نهادهای تنظیم‌گر در کنار دولت، تعارض منافع و فساد به مسئله جدی‌تری تبدیل می‌شوند. در چند سطح می‌توان از موقعیت تعارض منافع صحبت کرد:

- در سطحی که فرد حاضر در نهاد تنظیم‌گرا عمده و خصوصی، منفعت خانوادگی یا شخصی دارد که بر تصمیمات او در نهاد تأثیر می‌گذارد؛
- در سطح سازمانی که منافع سازمانی وی در یک نهاد با منافع وی در نهادها و سازمان‌ها تعارض دارد.

یکی از مفاهیمی که ارتباط تنگاتنگی با مسئله تعارض منافع دارد، فساد است. فساد نوعی رفتار غیرقابل اعتماد محسوب می‌شود و عموماً به سوءاستفاده از مناصب عمومی برای منافع شخصی تعریف می‌شود. قابل ذکر است که فساد می‌تواند توسط بخش خصوصی و با استفاده از قدرت اقتصادی آن‌ها آغاز شود (You, 2018:478). با سوءاستفاده از قدرت محول‌شده به مقام عمومی یا خیانت وی به صداقت یا انصاف خود، فساد به وجود می‌آید. اثری که فساد بر اعتماد خواهد گذاشت، بسته به فرهنگ هر جامعه و تعریف آن از فساد در سطوح مختلف متفاوت است. (You, 2018:475) فساد می‌تواند ناقض عدالت رسمی^۱ باشد و اداره بی‌طرفانه و منسجم قوانین و نهادها را با چالش مواجه سازد. (Rawls, 1999:51)

1. formal justice

عدالت رسمی به سیستمی گفته می‌شود که عدالت مدنی و کیفری را از طریق سیستم رسمی نهادهای دادگستری مبتنی بر دولت، رویه‌ها و قوانین آن از جمله دادگاه‌ها، دادستان‌ها و پلیس دربرمی‌گیرد.

تعارض منافع حالتی پیش از وقوع فساد است. تعارض منافع حالتی از امکان سوءاستفاده از موقعیت فرد را بیان می‌کند. فساد به حالتی که سوءاستفاده رخ داده است، اشاره دارد؛ به همین دلیل گفته می‌شود که هر تعارض منافی منجر به فساد نمی‌شود؛ اما هر فسادی ریشه در تعارض منافع دارد.

مدیریت تعارض منافع در بخش عمومی، به دلیل اعمال قدرت و اتخاذ تصمیماتی که بر زندگی مردم و حتی بخش خصوصی اثرگذار است و همچنین با در اختیار داشتن بودجه عمومی و پرداخت هزینه پروژه‌های زیربنایی انرژی از محل آن، دارای اهمیت است. انتظار اعضای جامعه از بخش عمومی این است که بی‌طرفانه عمل کنند و از منافع عمومی در راستای اهداف شخصی خود استفاده نکنند.

این پژوهش مبتنی بر ادبیات حکمرانی تنظیم‌گرا، با جمع‌آوری اطلاعات به صورت کتابخانه‌ای و مطالعه اسناد بین‌المللی در صدد پاسخ به این پرسش است که چگونه تعارض منافع در حوزه انرژی با منطق حکمرانی تنظیم‌گرا حل و فصل می‌شود؟ پرسش‌های ذیل نیز در خلال بحث‌ها پاسخ داده می‌شوند: (۱) چه رویکردهایی نسبت به امر تنظیم‌گری وجود دارد؟ (۲) چه ابزارها و روش‌هایی در حکمرانی تنظیم‌گرا برای مدیریت تعارض منافع وجود دارد؟ (۳) چگونه نهادهای تنظیم‌گر می‌توانند تعارض منافع در حوزه انرژی را شناسایی و آن را مدیریت کنند.

بدون پرداختن به ریشه‌های حکمرانی ضعیفی که منجر به فساد فراگیر و سیستماتیک می‌شود، نمی‌توان به اهدافی همچون سلامت نظام اداری و رشد اقتصادی رسید (Green, 2024)؛ در همین راستا وزارت انرژی ایالات متحده آمریکا خط‌مشی موقت در خصوص تعارض منافع مالی و سازمانی را به تصویب رساند. این خط‌مشی موقت، استانداردهایی را ایجاد می‌کند که طراحی، انجام و گزارش پروژه‌هایی که به طور کامل یا جزئی تحت حمایت مالی این وزارتخانه، از راه‌هایی مانند قرارداد همکاری، قرارداد سرمایه‌گذاری فناوری و... تأمین مالی شده‌اند، از سوگیری‌های ناشی از تضاد منافع مالی یا سازمانی فارغ باشد. (DOE, 2021:21)؛ برای مثال شرکت انرژی کوپیدنت^۱، در

1. Quidnet Energy Inc.

راستای استفاده از کمک‌های مالی این وزارتخانه، خط‌مشی و طرح تضاد منافع مذکور را برای شناسایی و کاهش هرگونه تعارض منافع مالی یا سازمانی بالقوه، واقعی یا ظاهری به تصویب رساند. در ادامه مبارزه با فساد در ایالات متحده آمریکا و خطرات آن برای امنیت ملی، توسعه و دموکراسی، قانون مبارزه با فساد جهانی به‌عنوان بخشی از قانون مجوز دفاع ملی برای سال مالی ۲۰۲۴ تصویب شد (Congress, 2023:945). در پیش‌نویس قانون مبارزه با فساد جهانی، وزارت امور خارجه ملزم شده است تا هر ساله کشورها را براساس معیارهایی مشخص به سه سطح در مبارزه با فساد تقسیم‌بندی کند و در برقراری ارتباط دیپلماتیک خود با هرکدام از کشورها اقدامات خاصی را انجام دهد و در راستای ترویج حکمرانی خوب در این کشورها بکوشد. (Congress, 2023)

۱. مبانی نظری

برای مدیریت و شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع، نظریه‌های مختلفی وجود دارد. تئوری بازی^۱، تئوری نمایندگی^۲، تئوری ذی‌نفعان^۳ و نظریه حکمرانی تنظیم‌گرا از جمله این نظریه‌ها هستند. در تئوری بازی، با توجه به قواعد حاکم بر رفتار و تصمیم‌گیری بازیگران و کنشگران متعدد در محیط‌های مختلف، امکان تحلیل و پیش‌بینی رفتارها، تصمیم‌گیری‌ها و اولویت‌ها در یک فضا فراهم می‌شود. از آنجاکه مهم‌ترین مؤلفه در نظریه بازی، تعامل یا تعارض منافع است، می‌توان از آن برای تحلیل تضاد منافع گروه‌های مختلف براساس تمایلات و اولویت‌ها استفاده کرد (هراسانی، ۱۳۹۹).

تئوری ذی‌نفعان و تئوری نمایندگی، برای ترسیم منافع ذی‌نفعان، کارکنان، مشتریان، عموم مردم و فروشنندگان استفاده می‌شود. در تئوری ذی‌نفعان به این امر پرداخته می‌شود که چگونه نهادها، منافع ذی‌نفعان را در نظر می‌گیرند. در این نظریه عقیده بر آن است که نهادها از گروه‌های مختلف با منافع مختلف تشکیل شده است و در تصمیمات تجاری باید منافع این گروه‌ها را در نظر گرفت (C. Kelly, 2023 & Gilbert and Rasche, 2008).

1. . Game Theory
2. . Agency Theory
3. . Stakeholder Theory

نظریه نمایندگی به مشکلات و راه‌حل‌های مرتبط با تفویض وظایف در شرایطی می‌پردازد که منافع متعارض طرفین درگیر (مبتنی بر رابطه قراردادی) و عدم تقارن اطلاعاتی آن‌ها وجود دارد (Linder & J. Foss, 2015). و در نهایت نظریه حکمرانی تنظیم‌گرا به عنوان چهارچوب جدیدی برای تحلیل و تبیین تعارض منافع است. در این مقاله مبتنی بر این نظریه به چگونگی مدیریت و حل موقعیت‌های تعارض منافع پرداخته می‌شود.

۲. مرور پیشینه پژوهش

پریمی، ذاکریان و عربیان در تحقیق خود مبتنی بر روش میدانی به نقش تعارض منافع به عنوان یکی از آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری پرداختند. پژوهش ایشان مبتنی بر این فرضیه است که قوانین مشخص در سیاست‌گذاری عمومی جهت حل تعارض منافع در نظام حقوقی ایران وجود ندارد. در ابتدا مبانی و مصادیق دو سطح فردی و نهادی تعارض منافع مشخص شد و مبتنی بر آن‌ها تعارض منافع در قوانین ایران و دیگر کشورها به صورت تطبیقی مورد بررسی قرار گرفت. دو لایحه «مدیریت تعارض منافع در انجام وظایف قانونی و ارائه خدمات عمومی» و «لایحه شفافیت برای مبارزه با فساد» نیز تبیین شدند (پریمی، ذاکریان و عربیان: ۱۴۰۰).

انصاری در مقاله خود، مدیریت تعارض منافع را یکی از راه‌های پیشگیری از فساد معرفی می‌کند. در این تحقیق، از ۳ مؤلفه برای شناسایی تعارض منافع استفاده شده است: (۱) داشتن مسئولیت عمومی؛ (۲) وجود نفع شخصی برای کارگزار عمومی و (۳) تأثیر منفی آن بر خدمات عمومی. نویسنده ضمن تعریف تعارض منافع در این مقاله، به اثرات منفی آن بر سه امر حکومت قانون، سلامت اداری و اعتماد عمومی اشاره می‌کند. این دلایل ایجاب می‌کند که تدابیر مدیریت تعارض منافع بر اساس طبیعت و اهمیت وظایف و اختیارات کارکنان عمومی متفاوت باشد. برای مدیریت تعارض منافع، تدابیر پیشگیرانه و واکنشی مختلفی برای هر موقعیت در نظر گرفته می‌شود. از یک سو، باید بین مقامات و کارکنان عادی تمایز قائل شد و از سوی دیگر، دامنه‌ای از تدابیر پیشگیرانه

و واکنشی برای مدیریت تعارض منافع استفاده کرد؛ برخی از این تدابیر شامل ممنوعیت مطلق یا نسبی برخی فعالیت‌ها و اشتغالات برای کارگزاران عمومی، اعلام وجود تعارض منافع و عدم صلاحیت به دلیل مواجهه با تعارض منافع است؛ همچنین، اعتباربخشی به تصمیمات و تعقیب اداری یا کیفری از مهم‌ترین تدابیر واکنشی برای مدیریت تعارض منافع است. (انصاری، ۲۰۲۲)

مقاله حاضر به ارتباط بین تعارض منافع با حکمرانی تنظیم‌گرا و نحوه حل و فصل آن پرداخته است. تحقیقات موجود، به صورت کاربردی و با روش‌های میدانی و پرسش‌نامه‌ای به شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع اشاره کردند. با وجود آنکه منابع مذکور، به بحث تعارض منافع و نحوه مدیریت آن پرداختند، اما از منظر حکمرانی تنظیم‌گرا و سازوکارهای آن، و ارتباط آن با تعارض منافع اشاره نکردند.

۳. حکمرانی تنظیم‌گرا و رویکردهای ناظر بر آن

شکل‌گیری ایده اولیه حکمرانی با کاهش دخالت دولت در بازار و تسریع توسعه اقتصادی کشورها همراه بود. در ابتدا تلقی آن بود که ظهور حکمرانی به معنای مقررات‌زدایی است؛ اما در ادامه این تلقی کم‌رنگ شد و حکمرانی تنظیم‌گرا در یک معنا به حکمرانی از طریق مقررات در نظر گرفته شد (Kjaer & Vetterlein: 2018: 3). با کوچک شدن دولت و تقلیل نقش آن به یک نهاد نظارتی و همچنین ظهور بازیگران غیردولتی در عرصه قدرت، وظیفه مقرره‌گذاری و تنظیم‌گری توسط دولت از وضعیت فرماندهی - کنترلی، سلسله‌مراتبی و متمرکز خارج شد و به صورت مشورتی و همکاری، چند مرکزی و در راستای تحقق سیاست‌های کلان در شبکه تبدیل شد.

«تنظیم‌گری» یکی از مفاهیم مهم در حکمرانی تنظیم‌گرا است. دو رویکرد کلی نسبت به مفهوم تنظیم‌گری وجود دارد و متناسب با هر کدام فرایند حکمرانی متفاوت می‌شود. از نظر برخی با تلقی سنتی، تنظیم مقررات فقط در دست دولت است و توسط آن وضع و اجرا می‌شود. این رویکرد بر دولتمحوری استوار است. از نظر برخی دیگر با رویکردی

جدید، تنظیم مقررات توسط بازیگران اجتماعی انجام می‌شود و سایر بازیگران از جمله دولت‌ها را تحت نظر دارند. (Levi-Faur, 2012:3)

با رشد فعالیت‌های تنظیم‌گری از اواخر قرن ۱۹ در ایالات متحده آمریکا، اولین نمودهای حکمرانی تنظیم‌گرا مبتنی بر رویکرد منافع عمومی بروز یافت. در این رویکرد، دولت در راستای منافع عمومی و برای مقابله با نواقص بازار عمل می‌کند؛ همچنین دولت با تأکید بر قابل اعتماد بودن تنظیم‌گران، به کارآمدی خود اذعان دارد؛ هر چند انتقاداتی به شرح زیر به این رویکرد وارد است:

۱. تضادهای گروه‌های ذی‌نفع: این رویکرد به اندازه‌ای که باید به درگیری‌ها و تعارض‌های بین گروه‌های مختلف ذی‌نفع توجه نمی‌کند. در واقع، تنظیم مقررات غالباً نتیجه تعاملات و درگیری‌های بین گروه‌های مختلف با منافع متضاد است.
۲. نفوذ اقتصادی قدرتمندان: رویکرد منفعت عمومی میزان نفوذ منافع اقتصادی قدرتمندان در ایجاد و اجرای رژیم‌های نظارتی و تنظیم‌گری را کم‌رنگ نشان می‌دهد؛ درحالی‌که تنظیم مقررات ممکن است بیشتر به نفع گروه‌های اقتصادی قدرتمند باشد تا به نفع جامعه.
۳. عدم بی‌طرفی و کارایی تنظیم‌کنندگان: ناظران مقررات، معتقدند که تنظیم‌کنندگان همیشه بی‌طرف و کارآمد نیستند؛ درحالی‌که رویکرد منافع عمومی انتظار دارد تنظیم‌کنندگان در راستای منفعت عمومی عمل کنند، در واقعیت ممکن است این‌طور نباشد. برخی از تنظیم‌کنندگان ممکن است به جای عمل به نفع عمومی، به دنبال منافع شخصی خود باشند.
۴. فساد و سوءاستفاده: تنظیم‌کنندگان ممکن است به دنبال جلب منافع خصوصی و حفظ موقعیت و شغل خود باشند. این فساد و سوءاستفاده باعث کاهش اعتماد عمومی به فرایند تنظیم مقررات و کارایی آن می‌شود (Baldwin et al., 1998: 9-10).

در مقابل رویکرد منفعت عمومی، دیدگاه جدیدی نسبت به امر تنظیم‌گری مبتنی بر مفاهیم اقتصادی و نظریه‌های انتخاب عمومی و ایده منافع خصوصی به وجود آمد.

مطابق با این نظریه‌ها، تنظیم‌گری توسط احزاب تحت نظارت مقررات، انجام می‌شود و به جای آنکه مقررات در خدمت منافع عمومی باشند، به منافع این احزاب خدمت می‌کند. در این رویکرد تمرکز بر فرد و اهداف و منافع شخصی (اعم از حفظ شغل، کسب ثروت و قدرت و...) است؛ در نتیجه این ایده، تنظیم‌گران در راستای منافع خود در امر مقررات‌گذاری شریک می‌شوند و فرایندهای تصمیم‌گیری را تحت تأثیر خود قرار می‌دهند. (Baldwin et al., 1998:10)

به نظریه اقتصادی تنظیم‌گری نیز انتقاداتی وارد شد. به طور مطلق نمی‌توان موضع‌گیری یک حزب را در یک موضوع سیاسی یا مقررات‌گذاری، جانب‌دارانه و منفعت‌طلبانه دانست؛ چه بسا در برخی زمینه‌ها منفعت عمومی و اهداف جامعه را اولویت خویش بدانند؛ همچنین ممکن است در جریان تنظیم مقررات، در مواجهه با دیگر ذی‌نفعان، نتوانند منفعت خود را پی بگیرند (Baldwin et al., 1998:11)؛ در همین راستا است که هانچر و موران از مفهومی به عنوان «فضای تنظیم‌گری»^۱ استفاده می‌کنند. این مفهوم به محدودیت‌ها و پتانسیل قوانین به عنوان یکی ابزارهای حکمرانی اشاره دارد. مفهوم فضای تنظیم‌گری نه تنها به عواملی که در تنظیم مقررات دخیل هستند، بلکه بر عوامل ساختاری که ظهور و توسعه شبکه‌ها را تسهیل می‌کنند و به نهادینه‌سازی پیوندها کمک می‌کنند، متمرکز می‌شود (Hancher & Moran, 1998:166).

اشکالات نظریه‌های قبل را مبتنی بر مفهوم فضای تنظیم‌گری می‌توان حل کرد. در فضای تنظیم‌گری، منابع مرتبط با قدرت تنظیم‌گری هم از قدرت دولت ناشی می‌شود، هم از سه عامل ثروت، اطلاعات و ظرفیت‌های سازمانی که در نهادهای دولتی و غیردولتی وجود دارد. در این فضا، سلسله‌مراتب کنار می‌رود. هر یک از تنظیم‌کننده‌ها چه دولتی و چه غیردولتی بسته به منابعی که دارند، درجات متفاوتی از نقش‌آفرینی را تجربه می‌کنند؛ با این وجود محیط فرهنگی، فرهنگ حقوقی و سیاسی هر جامعه و ساختار سازماندهی هر کشور در برخورد با موضوعات مختلف، بر نحوه ساماندهی فضای تنظیمی اثرگذار است (Scott, 2001).

۴. ابزارهای حکمرانی تنظیم‌گرا

استفاده از مقررات به عنوان یک ابزار سیاسی توسط دولت‌ها جهت مدیریت جامعه و مشکلات پیچیده آن ابزاری کلیدی است؛ اما مقررگذاری‌های مکرر بدون در نظر گرفتن بردار تأثیر آن، خود می‌تواند مشکل‌آفرین باشد. برای اینکه اجرای یک مقرر با شکست مواجه نشود، باید یک گام عقب‌تر از اجرای قانون به ارزیابی تأثیر مقرر پرداخت. (Peters, 2012:3)

۴-۱. ارزیابی تأثیر تنظیم مقررات

ارزیابی تأثیر تنظیم مقررات^۱ از جمله ابزارهای حکمرانی تنظیم‌گرا است که یک فرایند منطقی برای سیاست‌گذاری عمومی ترسیم می‌کند. این ابزار، شرایطی را برای تجزیه و تحلیل اثرات قوانین بر اقتصاد، جامعه و... فراهم می‌کند؛ همچنین از این طریق سیاست‌گذاران را به این نتیجه می‌رساند که آیا اجرای یک قانون خاص، بهترین راه حل برای رفع مشکلات عمومی است یا خیر. هرچند اجرای آر. آی. ای با موانعی همچون ظرفیت‌های نهادی ضعیف، وجود تورم مقررات یا چهارچوب نظارتی ضعیف مواجه است، اما مزایایی هم دارد. (OECD, 2018:4)

۱. کارآمدی: این ابزار به تنظیم‌گران امکان بررسی گزینه‌های مختلف و کارآمدی آن‌ها را می‌دهد. تحلیل هزینه - فایده^۲ به عنوان بخشی از فرایند قانون‌گذاری انجام می‌شود. مبتنی بر این تحلیل، منفعت هر یک از گزینه‌ها و کارآمدی آن‌ها مشخص می‌شود.

۲. مسئولیت‌پذیری: آر. آی. ای، ارزیابی مداوم مقررات در طول فرایند قانون‌گذاری از ابتدا تا زمان حصول نتایج را تجویز می‌کند؛ در این صورت، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران، در قبال سیاست و قوانین پیشنهادی خود مسئول و پاسخگو قلمداد می‌شوند؛ همچنین تنظیم‌گران با ارزیابی تأثیر مقررات، به بررسی و تحلیل انسجام قوانین و سیاست‌های پیشنهادی با اهداف میان‌مدت و بلندمدت می‌پردازند.

1. Regulatory Impact Assessment (RIA)

2. The cost-benefit analysis

شفافیت: کارآمدی و مسئولیت‌پذیری زمانی که به صورت شفاف انجام گیرند، افزایش می‌یابد؛ بر این اساس تنظیم‌گران باید اقدامات خود در مسیر پیشنهادی و دلایل انتخاب گزینه‌ای که کارآمدتر است را، بیان کنند؛ همچنین نتایج ارزیابی تأثیر تنظیم مقررات را نیز در اختیار عموم بگذارند (OECD, 2018:4)؛ همچنین شفافیت به ذی‌نفعان مختلف اجازه می‌دهد تا بر عملکرد و تصمیمات مقامات عمومی و دولتی نظارت داشته باشند و البته بر قدرت اختیاری آن‌ها تأثیر بگذارند. (OECD, 2005:48)

حکمرانی تنظیم‌گرا برای بهبود کیفیت و توسعه صنایع و قوانین مربوط به آن، از چهار ابزار دیگر نیز استفاده می‌کند. این چهار ابزار عبارت‌اند از: مقررات مبتنی بر اصول^۱، سندباکس‌ها^۲، تست پد^۳ها و تنظیم مقررات تطبیقی^۴ (Donelan, 2022).

۲-۴. تنظیم مقررات مبتنی بر اصول

در رویکرد مبتنی بر اصول، رگولاتور، اصول یا دستورالعمل‌های اساسی و حتی قانون را تعیین می‌کند و جزئیات دقیق اجرا و اقدامات کنترلی جهت انطباق با قانون را به افراد یا شرکت‌ها واگذار می‌کند. قانون است که رویه‌ها و اقدامات را مشخص می‌کند و تفسیر از آن را باز می‌گذارد. اجرای موفقیت‌آمیز این روش، نیازمند یک فرایند منصفانه همراه با مذاکره باز با رگولاتور است (Donelan, 2022). این رویکرد به دلیل انعطاف و تسهیل نوآوری در تنظیم مقررات در محیطی که دائماً در حال تغییر است، سازگاری بیشتری برای رگولاتورها و ذی‌نفعان ایجاد می‌کند. (OECD, 2010)

۳-۴. سندباکس

بسیاری از رگولاتورها، قوانین را با ارزیابی در فضایی تحت عنوان سندباکس اصلاح یا تصویب می‌کنند. طراحی آزمایش‌های نظارتی از نظر هدف، دامنه، مدت زمان و بازیگران درگیر متفاوت است. سندباکس‌های رگولاتوری، طرح‌هایی هستند که به شرکت‌ها اجازه می‌دهد نوآوری‌ها را در یک محیط واقعی کنترل‌شده و تحت نظارت یک مرجع مسئول

1. principles- based regulation

2. Sandboxes: (جعبه شنی)

3. testbeds

4. adaptive regulations

آزمایش کنند. این طرح‌ها معمولاً به صورت مورد به مورد سازماندهی می‌شوند و شامل تعلیق موقت برخی قوانین مرتبط و تضمین‌هایی برای حفظ اهداف اصلی تنظیم‌گری، مانند ایمنی و حفاظت از مصرف‌کنندگان هستند. جدول ۱ روش‌های اجرای سند باکس رگولاتوری را نشان می‌دهد. (Gangale et al, 2023:6)

با اجرای سند باکس ضمن تشویق به مشارکت شرکت‌ها و تابعان موجود در حوزه انرژی، در یک فضای محافظت‌شده، زمینه آزمایش‌های نظارتی و توسعه مقررات و فعالیت‌های شرکت‌ها فراهم می‌شود؛ برای مثال سند باکس‌ها به واسطه ماهیت انعطاف‌پذیر خود، شرایط ادغام منابع انرژی تجدیدپذیر و سیستم‌های ذخیره‌سازی انرژی به شبکه برق سنتی را فراهم می‌کند؛ همچنین به دلیل تحت کنترل بودن فضای سند باکس، از حقوق و منافع مصرف‌کنندگان در دسترسی شفاف به اطلاعات حفاظت می‌شود (Aydın & Yardım, 2024).

سند باکس‌ها به طور مشابه طراحی نمی‌شوند. طراحی هر سند باکس برای هدف و جامعه مخاطب خاصی صورت می‌گیرد و دارای محدودیت‌ها و قوانین و ضوابط مخصوصی است (Jeník & Duff, 2020)؛ اما باید دانست که اعمال سند باکس برای هر موقعیتی مناسب نیست؛ چراکه نیازمند صرف وقت زیاد و منابع مالی کافی برای راه‌اندازی و اجرا است؛ بنابراین نهادهای تنظیم‌گر باید بنا به ضرورت و با در نظر داشتن ابزارهای جایگزین همچون «آزمایش و یادگیری» و داشتن شرایط اجرای سند باکس، آن را انجام دهند؛ برای مثال باید دید چهارچوب قانونی و اجرایی، نیروی انسانی متخصص برای اجرا، رغبت به همکاری و وجود متقاضی به گونه‌ای است که در حوزه انرژی می‌توان سند باکس را اجرا کرد یا خیر؛ همچنین آیا ظرفیت نظارتی و ابتکارات جایگزین مناسب رسمی یا غیررسمی جهت اجرای آن وجود دارد؟ (The World Bank, 2025)

جدول ۱: روش‌های اجرای سندباکس رگولاتوری - منبع: (Gangale et al, 2023:6)

عنوان فارسی	عنوان انگلیسی	توضیح
رویکرد از پایین به بالا	Bottom-up Approach	شناسایی مشکلات و موانع تنظیمی در مسیر نوآوری‌ها توسط نوآوران و اطلاع به مرجع تنظیم‌گر ۲- درخواست اجرای آزمایش توسط نوآوران اعم از افراد حقوقی یا حقیقی ۳- ارزیابی و تأیید ضوابط آزمایش توسط مرجع تنظیم‌گر ۴- اجرای آزمایش و جمع‌آوری اطلاعات، تصمیم‌گیری و اصلاح قوانین توسط مرجع تنظیم‌گر براساس نتایج
رویکرد از بالا به پایین	Top-down Approach	مرجع تنظیم‌گر قوانین یا مقرراتی که نیاز به آزمایش دارند را شناسایی می‌کند. فراخوانی برای حضور سازمان‌ها و شرکت‌های مربوطه صادر می‌شود. بهترین گزینه‌ها از بین متقاضیان انتخاب می‌شوند. شرایط و ضوابط توسط مرجع تعیین و ابلاغ می‌شود. آزمایش اجرا و داده‌ها جمع‌آوری می‌شوند. اصلاحات قوانین براساس نتایج انجام خواهد شد.

بعد از ارزیابی نتایج و ارائه خروجی از سندباکس، می‌توان سناریوهای متنوع براساس متغیرهای مختلف در نظر گرفت و آسیب‌های ناشی از فقدان قوانین مناسب را با اصلاح قوانین فعلی یا تصویب قوانین جدید در محیط واقعی، به حداقل رساند. می‌توان گفت سندباکس‌های رگولاتوری، چهارچوب‌هایی را برای تسهیل تصمیم‌گیری آگاهانه برای نهادهای عمومی و خصوصی ارائه می‌کند و ابزاری مؤثر برای جلوگیری از خدشه وارد شدن به اعتماد بین سیاست‌گذاران و شرکت‌های حوزه انرژی تلقی می‌شود (Aydın & Yardımcı, 2024)؛ اما چالش‌های پیش روی این ابزار، به عدم همکاری نهادها یا دشواری هماهنگی بین نهادهای دیگر برمی‌گردد.

۴-۴. تست بدزا و لیوینگ‌لَبز^۲

این دو، روش‌های جدیدی برای تنظیم مقررات هستند که برای تقویت نوآوری در مناطق جغرافیایی و حوزه‌های فنی مختلف به کار می‌روند. این روش‌ها از چالش‌های بزرگ

1. Test Bed: (بستر آزمایش)

2. Living Labs: (آزمایشگاه‌های زنده)

اجتماعی و مباحث سیاست عمومی الهام گرفته‌اند و به ارائه پاسخ‌های سیاستی مناسب برای چالش‌های جهانی می‌پردازند. رویکردی تجربی و مشترک به سیاست نوآوری دارند که هدفشان، آزمایش، نمایش و پیشبرد ترتیبات فنی و قانونی جدید و نیز شیوه‌های حکمرانی در محیط‌های مدل‌سازی شده تحت شرایط واقعی است (Done- lan, 2022).

لیونینگ لیز محیط‌هایی هستند که در آن‌ها ذی‌نفعان مختلف شامل بهره‌برداران، کسب‌وکارها، ارائه‌دهندگان فناوری و کسب‌وکارهای نوپا با یکدیگر همکاری می‌کنند تا از طریق رویکرد مشارکتی، به خلق ایده‌ها و نوآوری‌ها بپردازند و بر اساس تجربیات واقعی، ارزش‌های پایدار برای تمامی ذی‌نفعان ایجاد کنند (دانشگاه خاتم، ۱۴۰۳). برای نتیجه بخش بودن این ابزار به یک رویکرد منسجم و هماهنگ بین ذی‌نفعان و سیاست‌های همسو نیاز است تا بتوان از نتایج به دست آمده استفاده کرد.

۴-۵. مقررات تطبیقی برنامه‌ریزی شده

اصطلاح تنظیم تطبیقی برنامه‌ریزی شده به طراحی آگاهانه و پیش‌بینی شده نهادها و فرایندهایی اشاره دارد که هدف آن‌ها بازبینی و به‌روزرسانی سیاست‌ها در راستای دانش علمی در حال تکامل و تغییرات تکنولوژیکی، اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است. این رویکرد به توانایی سیاست‌ها برای پاسخ به رویدادها و اطلاعات جدید و همچنین برنامه‌ای آگاهانه برای جمع‌آوری داده‌ها و مرور مکرر اشاره دارد. این اصطلاح در دو مورد استفاده می‌شود: (۱) از ابتدای طراحی سیاست، تعهد به ارزیابی دوره‌ای و بازنگری محتمل سیاست وجود دارد و (۲) از ابتدای طراحی سیاست، تلاشی نظام‌مند برای نظارت و ترکیب اطلاعات جدید به منظور استفاده در ارزیابی‌های مجدد وجود دارد. (Donelan, 2022)

این ابزارها به صورت هم‌زمان نیز قابلیت استفاده دارند؛ برای مثال قانون‌گذار یک اصل کلی به عنوان توسعه انرژی‌های تجدیدپذیر تعیین می‌کند؛ در این راستا یک تست بد طراحی می‌شود که یک شرکت در مقیاسی کوچک، فناوری‌های جدید مرتبط با یک

نوع انرژی تجدیدپذیر را آزمایش کند؛ در همین راستا سند باکس رگولاتوری به شرکت دیگر یا همان شرکت اجازه می‌دهد تا ایده و مدل پیشنهادی جدید خود برای تجارت انرژی مذکور را پیاده کند. در نهایت مبتنی بر نتایج حاصل از تست بد و سند باکس رگولاتوری، قوانین و مقررات در زمینه اصل کلی به‌روزرسانی می‌شوند.

۵. حکمرانی تنظیم‌گرا و مدیریت حل تعارض

تعارض منافع در تمام سطوح حکمرانی از سطح محلی گرفته تا سطح جهانی و در فازهای عمومی، مشترک و مالی ممکن است رخ دهد. لازم است در ابتدا تعریفی از تعارض منافع ارائه و جلوه‌های ظهور آن مشخص شود تا سپس در منطق حکمرانی تنظیم‌گرا به تحلیل آن پرداخت. تعارض منافع به حالتی گفته می‌شود که وظایف یا مسئولیت‌های فرد به‌عنوان یک کارمند در نهادهای عمومی، با منافع دیگری که ممکن است خارج از محیط کار وجود داشته باشد، در تعارض باشد. خطراتی که در پی وقوع تعارض منافع رخ می‌دهد، بسته به ماهیت و نوع آن و محیطی که در آن ایجاد شده است، متغیر است (Office of the Auditor-General, 2020:10).

از نظر او. ای. سی. دی^۱ نیز تعارض منافع شامل یک تعارض بین وظایف عمومی و منافع خصوصی یک مقام دولتی است که در آن منافع شخصی مقام رسمی می‌تواند بر انجام وظایف رسمی و مسئولیت‌ها تأثیر نامطلوبی بگذارد (OECD, 2005:13).

با توجه به تعاریف پیش‌گفته، سه عنصر در تعارض منافع وجود دارد: (۱) مقام عمومی رسمی (۲) شهروند خصوصی (۳) منفعت شخصی. منظور آنکه مقام رسمی در موقعیتی قرار می‌گیرد که تعارضی بین وظایفش به‌عنوان مقام رسمی و منافع شخصی وی به‌عنوان یک شخص خصوصی رخ دهد؛ به‌طور کلی سه نوع تعارض منافع قابل‌بیان است. تعارض منافع ظاهری^۲، در موقعیتی پیش می‌آید که احتمال یک تعارض منافع غیرقابل‌قبول وجود داشته باشد. در این حالت ممکن است تعارض منافع وجود داشته

1. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD)

2. Apparent Conflict of Interest

باشد یا نداشته باشد؛ اما به هر روی صداقت مقام عمومی^۱ مورد تردید است. در مقابل، تعارض منافع بالقوه^۲ نیز مطرح است. در این حالت، احتمال و بیم آن می‌رود که مقام مذکور دارای منافع شخصی، در آینده دچار تعارض شود. در این حالت یک انسان متعارف می‌تواند به این نتیجه برسد که منافع شخصی وی بر وظایف وی اثر سوء خواهد گذاشت. (OECD, 2005: 7-8)

مقامات رسمی و عمومی نمادی از اعتمادسازی به ارکان دولت محسوب می‌شوند. در حضور اعتماد می‌توان به صداقت و درست‌کاری^۳ یک مقام رسمی اذعان کرد. اگر مقام رسمی از جایگاه خود سوءاستفاده کند، منجر به نقض اعتماد^۴ (شاکله اصلی رابطه شهروندان خصوصی با دولت) می‌شود. منظور از مقام عمومی موارد ذیل است: مستخدمان دولت^۵، کارمندان دولت^۶، کارکنان دولتی^۷، مقامات منتخب^۸ یا هر مقام دیگری که از طرف دولت یا حکومت یا یک نهاد حکومتی، وظایف عمومی را به واسطه قدرت قانونی انجام می‌دهد. این اعمال قدرت قانونی تأثیر مستقیم یا غیرمستقیم بر حقوق و منافع شهروندان دارد؛ به همین دلیل شناسایی و مدیریت موقعیت‌های تعارض منافع واقعی که به اعتماد عمومی خدشه وارد می‌کنند، امری حیاتی است. (OECD, 2005: 15-16)

در سازوکارهای حکمرانی تنظیم‌گرا، باید رویه‌های شفاف در طراحی قوانین به کار گرفته شود. مقررگذاری‌ها جهت شفافیت در مورد تعارض منافع به چند طریق صورت می‌گیرد؛ اولین مورد، مقررگذاری در خصوص ایجاد رژیم افشا^۹ است؛ اما قبل از آن باید الزامات افشا مانند اینکه اطلاعات به چه کسانی، طی چه مدتی و برای چه هدفی تحویل داده شود، به دقت مورد بررسی قرار گیرند. در این رژیم مقامات عمومی هم باید دارایی و

1. Public Official
2. Potential Conflict of Interest
3. Integrity
4. Breach of Trust
5. Public Servants
6. Civil Servants
7. Public Employees
8. Elected Officials
9. Disclosure Regime

درآمد و هم منافع دیگر خود (منافعی که بر تصمیم فرد تأثیرگذار است) را اعلام نمایند؛ علاوه بر آن، همسران و فرزندان آنان نیز باید این عمل را انجام دهند؛ برای مثال اعضای خانواده یک مقام دولتی، سهام‌دار یک شرکت خصوصی که مراد تجاری با دولت دارند، هستند. افشای این مورد ضروری است. (OECD, 2005)

دومین مورد، استنکاف از مسئولیت^۱ و محدودیت^۲ است. باید دانست که صرف افشای منافع، موقعیت تعارض را خود به خود حل نمی‌کند؛ بنابراین سازوکار دیگری نیاز است تا علاوه بر ایجاد محدودیت، مدیریت حل و فصل این موقعیت‌ها را نیز پوشش دهد. این اقدامات عبارت‌اند از: کنارگذاشتن مقام دولتی از دخالت در فرایند تصمیم‌گیری تحت تأثیر؛ محدود کردن دسترسی مقامات تحت تأثیر به اطلاعات خاص؛ انتقال مقام دولتی دارای نفع شخصی به وظیفه غیرمتعارض؛ و در نهایت استعفای مقام دولتی در صورتی که از طریق دیگر تعارض منافع حل نشود. (OECD, 2003) در موقعیت استعفا باید سیاست تعارض منافع دارای یک رویه مشخص برای شرایط و نحوه استعفا داشته باشد.

سومین مورد، فرایندهای غربالگری است. طراحی فرایندی به عنوان بخشی از گزینش که موقعیت‌های تعارض منافع (بالقوه) اشخاص طی آن مشخص شود. بعد از شناسایی، باید راهبردهای مناسب برای حل یا پیشگیری از تعارض اتخاذ شوند. در برخی موارد از اشخاص، اظهارنامه و مجوزهایی برای شناسایی تعارض منافع دریافت شود. در چهارمین مورد یعنی ارزیابی دوره‌ای سیستم، رویه‌های شناسایی تعارض منافع و سازگاری آن‌ها با وضعیت فعلی به روزرسانی شوند.

در نهایت، ترتیبات حل تعارض باید در اسناد رسمی انعکاس یابند. تعارض‌های شناسایی شده باید ثبت شوند. نحوه حل و مدیریت آن نیز باید اعلام شوند (OECD, 2003).

۶. نقش نهادهای تنظیم‌گر انرژی در مدیریت تعارض منافع

تنظیم‌گرها ممکن است به اشکال نهادی مختلفی ظاهر شوند. آن‌ها می‌توانند یک واحد درون یک وزارتخانه یا یک نهاد مستقل با اساس‌نامه خاص خود، هیئت مدیره، کارکنان

1. Recusal

2. Restriction

و مدیریت اجرایی باشند. در برخی موارد، یک واحد تنظیم‌گر درون یک سازمان خدماتی مستقل بزرگ قرار می‌گیرد. (OECD, 2014)

برای واضح‌تر شدن موضوع به بررسی رژیم تنظیم‌گری در برخی کشورهای می‌پردازیم. در کشورهای منطقه مدیترانه همچون مصر، ایتالیا، فرانسه، ترکیه از الگوی تنظیم‌گری مشابهی استفاده می‌شود. در این کشورها از نهادی به نام مرجع تنظیم‌گری ملی^۱ استفاده می‌شود. وظیفه نهاد مذکور ایجاد چهارچوب تنظیم‌گری مبتنی بر شفافیت است. این چهارچوب برای حفظ عملکرد مناسب سیستم‌های برق و گاز از طریق قوانین فنی، ایمنی و کیفی عمل می‌کند؛ البته یکی از چالش‌های اساسی پیش روی این مرجع، مدیریت تعارض منافع است (INS WG, 2023). شفافیت و تعارض منافع با یکدیگر رابطه تنگاتنگی دارند. در برخی موارد، وجود شفافیت، منجر به شناسایی موقعیت تعارض منافع واقعی می‌شود.

در شکل ۱، نحوه مواجهه قوانین با مسئله تعارض منافع در حوزه انرژی (گاز و برق) ترسیم می‌شود. این شکل رایجی است که بین کشورهای مصر، ایتالیا، فرانسه، ترکیه و دیگر کشورهای منطقه مدیترانه مورد استفاده قرار می‌گیرد. دولت و مرجع تنظیم‌گری ملی، هر دو، برای شناسایی و حل موقعیت‌های تعارض منافع در خود می‌کوشند؛ اما باید در نظر داشت که بسته به ساختار حوزه انرژی، قوانین مربوط به تعارض منافع و نحوه تعریف مرجع تنظیم‌گر، شکل مدل‌ها متفاوت می‌شود. در ساختار انرژی کشورهای مذکور از دو اپراتور یاد می‌شود. اپراتورهای سیستم انتقال^۲ و اپراتورهای سیستم توزیع^۳ در کنار مرجع تنظیم‌گری ملی، به طور خاص به تنظیم‌گری حوزه انرژی اختصاص دارند.

دامنه تنظیم مقررات در خصوص تعارض منافع می‌تواند هم کارگزاران عمومی را شامل شود، هم بخش خصوصی. انتخاب دامنه توسط قانون‌گذار انجام می‌شود. ممکن است قانون شامل سیاست‌مداران یا مقامات حرفه‌ای و کارمندان دولت شود یا فراتر از آن بخش خصوصی را نیز دربرگیرد؛ همچنین ممکن است به تجویز قانون، کد رفتاری

1. The National Regulatory Authority (NRA)

2. Transmission System Operators

3. Distribution System Operators

متفاوتی در زمینه تعارض منافع متناسب با شرایط هر دستگاه تهیه و تنظیم شود. (Mattarella,2014:32)

هر یک از کشورهای منطقه مدیترانه، تعارض منافع را متناسب با هر حوزه (انرژی) و تنظیم‌گران آن تعریف می‌کنند؛ برای مثال در ترکیه با وجود آنکه در قانون تعریف خاصی درباره تعارض منافع وجود ندارد، اما قوانین دیگر در سطح سازمانی و در ارتباط با اقدامات مقامات رسمی، به این امر پرداختند. نهاد تنظیم‌گر ملی در ترکیه، با عنوان «مرجع تنظیم مقررات بازار انرژی»^۱ فعالیت می‌کند. این نهاد دارای استقلال نهادی و مالی از دولت است. این نهاد دارای اختیاراتی جهت نظارت بر بازیگران حوزه انرژی شامل حل و فصل اختلافات بین بازیگران بازار، یا بازار و مصرف‌کننده، نظارت و مجازات بازیگران این حوزه است؛ البته محدودیت‌هایی نیز بر کارکنان این نهاد اعمال می‌شود. اعضای هیئت مدیره و اعضای خانواده آن‌ها از کار در بخش‌های تنظیم‌گری بخش خصوصی و یا دولتی در طی دو سال پس از ترک شغل منع شده‌اند. (INS WG,2023:42)

1. Energy Market Regulatory Authority (EMRA)

شکل ۱: طرح رایج قوانین مقابله با تعارض منافع در بخش انرژی - منبع: (INS WG, 2023)



در ایتالیا، تعارض منافع در حالتی رخ می‌دهد که موانعی برای رقابت در بازار به دلیل قدرت یک شرکت یکپارچه (که هم در فعالیت‌های تنظیم‌شده و هم در فعالیت‌های بازاری فعال است) ایجاد شود؛ به همین دلیل مرجع تنظیم مقررات انرژی ایتالیا به عنوان نهاد تنظیم‌گر ملی دست به اعمال تدابیری همچون تفکیک عملکردی و جداسازی زد؛ همچنین در رابطه با تعارض منافعی که ممکن است در خود این نهاد ملی رخ دهد، برای جلوگیری از تعارض منافع اعضای هیئت مدیره مقرر شده است که در صورت سلب از مقام، نمی‌توانند به طور مستقیم یا غیرمستقیم هیچ‌گونه فعالیت حرفه‌ای یا مشاوره‌ای انجام دهند، مدیر یا کارمند نهادهای دولتی یا خصوصی باشند؛ از جمله انتخاب شدن یا نمایندگی از احزاب سیاسی، یا حفظ منافع، اعم از مستقیم یا غیرمستقیم در شرکت‌های فعال در بخشی که خود مرجع مسئول آن است یا به هیچ وجه دارای مناصب

دولتی دیگری باشند؛ همچنین این نهاد تنظیم‌گر باید برنامه‌ای سه‌ساله برای جلوگیری از فساد و تقویت شفافیت تدوین کند. (INS WG, 2023:26)

مرجع تنظیم مقررات انرژی ایتالیا یا پروژه‌های آزمایشی^۱ را انجام می‌دهد یا آغازگر آزمایش‌های نظارتی است که شامل تغییرات موقتی در مقررات ملی است و به هر شرکت‌کننده دارای مجوز بازار اجازه می‌دهد از این تغییرات استفاده کند؛ همچنین با روش سندباکس رگولاتوری یک چهارچوب آزمایشی قانونی به نام پروژه انعطاف‌پذیری و پاسخگویی به تقاضا وجود دارد که اجازه آزمایش انعطاف‌پذیری و تحقق تقاضا در بازار خدمات ثانویه و مشارکت ارائه‌دهندگان با ظرفیت ۱ مگاوات را می‌دهد. (Aydın & Yardımcı, 2024)

در سطح اپراتورها، یکی از مصادیق تعارض منافع، تعارض منافع در صدور مجوز است. صادرکننده مجوزها، در موقعیت صدور مجوز، دارای منفعت شخصی است. در بازار گاز طبیعی، طبق قانون، افرادی که در یک بخش خاص از بازار گاز طبیعی فعالیت می‌کنند، مجاز نیستند که سهم‌هایی در همان بخش از بازار خریداری کنند. (INS WG, 2023: 55) از دیگر راه‌های حل تعارض منافع، این است که مقام صادرکننده مجوز، منافع مالی یا شخصی خود در شرکتی را که جهت اخذ مجوز در حال مذاکره است، افشا کند. (LBNL, 2024)

۷. قوانین مرتبط با مدیریت تعارض منافع در حوزه انرژی ایران

در راستای مبارزه با فساد یا مدیریت تعارض منافع، قوانین عادی و دستورالعمل یا بخش‌نامه‌های درون‌سازمانی برای برخی تنظیم‌گران حوزه انرژی، تصویب شده‌اند. این قوانین و مقررات به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم به مسئله فساد یا تعارض منافع پرداخته‌اند. در ایران نهادهای تنظیم مقررات انرژی در بخش‌های مختلف عبارت‌اند از: شورای رقابت و هیئت مقررات زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب‌وکار که به‌عنوان تنظیم‌گران فرابخشی عمل می‌کنند. در بخش نفت و گاز می‌توان به وزارت نفت، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی پالایش و پخش فرآورده‌های نفتی

1. pilot projects
2. licensing procedure

ایران و در بخش برق، وزارت نیرو، هیئت تنظیم مقررات بازار برق ایران، شرکت مدیریت شبکه برق ایران و شرکت توانیر اشاره کرد. (رستمی و مقیمی، ۱۳۹۶: ۲۳۷)

قانون منع تصدی بیش از یک شغل، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله فساد و قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان، ماده ۹۱ قانون خدمات مدیریت کشوری، قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳، در جهت جلوگیری از یا برخورد با فساد به تصویب رسیدند و به‌طور مستقیم به مسئله تعارض منافع توجه نداشته‌اند.

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله فساد در سال ۱۳۹۰ از جمله این قوانین است. در این قانون تمرکز اصلی بر مسئله فساد است. تعریف خاصی از فساد ارائه شده است و همه اشکال فساد اعم از فردی، جمعی و سازمانی را پوشش می‌دهد. متناسب با معیارهایی همچون شکل فساد، مقام فاسد، نوع فعل یا ترک فعل صورت‌گرفته، مجازات و محرومیت‌ها در سه سطح اداری، مدنی و کیفری تبیین می‌شوند؛ اما استثنائاتی طبق تبصره ۲ ماده ۲۵ به این قانون وارد شده است. برخی دستگاه‌ها که در قانون اساسی دارای حکم خاص هستند، از شمول این قانون خارج‌اند. با استثنا شدن موارد مذکور و عدم مدیریت آن، پدیده درب‌گردان محتمل است؛ چراکه ممکن است یک مقام رسمی در زمان مسئولیت، برای این‌که در پایان دوره مسئولیت خود بتواند در نهاد مذکور، موقعیتی به دست آورد، با شرکت یا نهادهای دولتی دیگر رفتار مساعد داشته باشد.

از دیگر قوانین می‌توان به قانون ممنوعیت به‌کارگیری بازنشستگان در سال ۱۳۹۵ و اصلاحیه سال ۱۳۹۷ بر این قانون اشاره کرد. بازنشستگان در سمت‌های موضوع بند الف، ب و ج ماده ۷۱ قانون مدیریت خدمات کشوری می‌توانند مشغول به کار شوند. استثنائاتی که به این قوانین وارد شده، منافی اصل عدم تبعیض در مقابله با فساد است. قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی مصوب ۱۳۹۴ و آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸: طبق قانون، مقامات تعیین شده در اصل یک‌صد و چهل

و دوم (۱۴۲) قانون اساسی و همچنین مقامات موضوع ماده ۳ این قانون، باید فهرست دارایی خود، همسر و فرزندان خود را (با توجه به آیین نامه اجرایی) به رئیس قوه قضاییه اعلام کنند. این قانون از روش افشا برای مدیریت تعارض منافع، بهره می‌برد.

طبق بند ۲ ماده ۶۸ قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی «اعضاء شورای رقابت، هیأت تجدیدنظر و همچنین کارکنان مرکز ملی رقابت و هر شخصی که قبلاً در این سمت‌ها مشغول به کار بوده است، نباید اطلاعات داخلی بنگاه‌ها، شرکت‌ها یا اشخاصی را که در جریان انجام وظیفه یا به این مناسبت از آن‌ها اطلاع یافته‌اند، فاش کنند یا به طور مخفیانه از آن به نفع خود یا اشخاص دیگر بهره بگیرند». در این ماده به طور ضمنی به یکی از موقعیت‌های تعارض منافع اشاره شده است.

هدف از قانون فوق، واگذاری صنایع پایین دستی در حوزه انرژی به بخش خصوصی و شکستن انحصار دولتی است؛ اما با وجود عواملی همچون انحصار طبیعی در بخش انرژی، فقدان رویکرد سیستمی و مقررات‌گذاری یکپارچه و عدم توجه به تجدید و به‌روزرسانی ساختار تنظیم‌گری، این هدف مورد غفلت واقع شد؛ همچنین برای آنکه حوزه انرژی فرایند تجدید ساختار یعنی حرکت از انحصار به سمت رقابت را طی کند، نیازمند تنظیم‌گری مناسب است؛ تا در این بین، فرایند تجدید، خود به محل تعارض منافع واقعی و فساد تبدیل نشود. فرایند تجدید ساختار شامل چهار مرحله مجزاسازی، تنظیم‌گری، آزادسازی و انتقال مالکیت به بخش خصوصی است. (عظیم زاده آرانی، ۱۳۹۷: ۴)

دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در فرایندهای واگذاری و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های صنعت ابلاغی وزارت نفت در سال ۱۴۰۲: در این دستورالعمل متناسب با فضای صنعت نفت و شرکت‌های تابعه وزارت نفت و کارکنان آن، تعارض منافع تعریف، موقعیت‌های آن شناسایی، ممنوعیت‌ها و محدودیت‌ها صادر شده است. در بخش نیرو نیز مبتنی بر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، بخش نامه‌ای در سال ۱۳۹۹ ابلاغ کرد و به تعریف تعارض منافع و مشخص نمودن افراد مشمول بخش نامه و تعیین ضمانت اجرا در صورت عدم عمل به بخش نامه می‌پردازد؛ با این وجود بخش مهمی از موارد تعارض منافع، به‌ویژه تعارض منافع مسئولان سیاسی، مقامات، و

قانون‌گذاران مغفول مانده است. می‌توان گفت برخی از این موارد مهم، تعارض منافع در وظایف کنترلی، نظارتی و بازرسی، وظایف محاسباتی، ارزیابی و ممیزی، افرادی که هم‌زمان به مقامات یا واحدهای مشابه در موضوعات مشابه مشاوره می‌دهند، افرادی که وظیفه صدور گواهی یا مجوز را دارند، افرادی که مجاز به داشتن چندین شغل یا سمت هستند، افرادی که امور متقاضیان را به دفاتر یا مؤسسات خصوصی خود ارجاع می‌دهند، و کسانی که اختیار اعطای کمک به افراد و سازمان‌های غیردولتی را دارند، در قوانین ایران به خوبی مدنظر قرار نگرفته‌اند و سازوکار مناسبی برای شناسایی و مدیریت انواع تعارض منافع ارائه نشده است. (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷)

نتیجه‌گیری

عرصه تنظیم‌گری در حوزه انرژی، چالش‌های بسیاری را دربردارد. وجود تنظیم‌گران متعدد اعم از بخش خصوصی و عمومی، فهم متفاوت از راهبردهای مدیریتی و اولویت‌های حوزه مربوطه و وجود ساختارهای مدیریتی متفاوت، روند تنظیم‌گری را پیچیده‌تر می‌کند؛ همین امر موجب می‌شود تا دستیابی به سیاست‌های همسو در بخش‌های مختلف انرژی، جهت مدیریت تعارض منافع نیز با چالش روبه‌رو شود. وجود چهارچوبی منطقی که در عین اهتمام به چالش‌های موجود، دارای راه‌حلی‌هایی برای مدیریت تعارض منافع باشد، ضروری است. افراد نقش‌های عمومی و خصوصی مختلفی را ایفا می‌کنند؛ افرادی که دارای مناصب دولتی یا سیاسی به‌عنوان قانون‌گذار، وزیر، رؤسای سه قوه و یا کارمند دولت هستند، دارای نقش دیگری مثل عضوی از یک خانواده، عضوی از یک صنف و... هستند. پیش از این، مدل‌ها و نظریه‌های مختلفی همچون تئوری بازی، ذی‌نفعان و... برای تحلیل موقعیت‌های تعارض منافع ارائه شده است؛ اما در این مقاله سعی بر آن است که از نظریه‌ای جدید با عنوان حکمرانی تنظیم‌گرا استفاده شود. حکمرانی تنظیم‌گرا به‌عنوان ابزاری کاربردی در دست دولت‌ها است. از منظر حکمرانی تنظیم‌گرا می‌توان به دو شکل با مسئله تعارض منافع مواجه شد. مواجهه‌ی اول، به‌صورت کلی مبتنی بر منطق این نوع حکمرانی است. حکمرانی تنظیم‌گرا دارای مؤلفه‌هایی است که به‌صورت خود به خودی

راه را برای شناسایی و جلوگیری از تعارض منافع هموار می‌کند. مبتنی بر شفافیت در سازوکارها و رویه‌های قانونی، مسئول دانستن نهاد تنظیم‌گر و الزام به پاسخگویی در وضع و اجرای مقررات و تأکید بر کارآمدی قوانین در حل و فصل موقعیت تعارض منافع، بخشی از منطق حکمرانی تنظیم‌گرا را تشکیل می‌دهد. در بستر تنظیم‌گری شفاف و بی‌طرف و وجود سازوکارهای نظارتی در طول چرخه حیات قوانین (از وضع قانون تا حصول نتیجه)، اعتماد عمومی نسبت به تنظیم‌گران به ویژه بخش عمومی افزایش می‌یابد.

مواجهه دوم، بر مبنای روش‌ها و ابزارهای نهادهای تنظیم‌گر و مقررگذار است. این نهادها مبتنی بر اصول شفافیت و مسئولیت‌پذیری و... دست به مبارزه با فساد و شناسایی موقعیت‌های تعارض منافع می‌زنند. در این مرحله، سعی بر آن است که با استفاده از ابزارهای مختلف مانند ارزیابی تأثیر تنظیم مقررات، مقررات مبتنی بر اصول، سندباکس‌های رگولاتوری، تست‌بدها و تنظیم مقررات تطبیقی، امکان آزمایش و اصلاح قوانین و مقررات در محیطی کنترل‌شده، از بروز فساد و بی‌اعتمادی عمومی جلوگیری شود. به طور خاص، سندباکس‌های رگولاتوری با ایجاد فضایی امن برای آزمایش نوآوری‌ها و تعامل بین بخش خصوصی و دولتی، می‌توانند به توسعه قوانین و مقررات متناسب با شرایط جدید کمک کنند؛ همچنین، تأکید بر اصول شفافیت و دسترسی به اطلاعات در حکمرانی تنظیم‌گرا، به شناسایی و مدیریت مؤثرتر تعارض منافع کمک می‌کند؛ با این حال، اجرای موفقیت‌آمیز حکمرانی تنظیم‌گرا با چالش‌هایی نیز روبه‌روست. تضاد منافع گروه‌های ذی‌نفع، نفوذ اقتصادی بازیگران قدرتمند، احتمال عدم بی‌طرفی و کارایی تنظیم‌کنندگان و نیاز به بستر قانونی، منابع مالی و انسانی کافی برای اجرای ابزارهایی مانند سندباکس، از جمله این چالش‌ها هستند.

پیشنهادها و تحقیقات آتی

- پیش از اقدام به اجرا و پیاده‌سازی هر سیستم نظارتی و استفاده از ابزارهای حکمرانی تنظیم‌گرا باید مطالعات گسترده در خصوص بافتار و ظرفیت‌های اجرایی و بافتار و ظرفیت‌های قانونی هر کشور بررسی شود.

- استفاده از اصول و ابزارهای حکمرانی تنظیم‌گرا در ایران، با محدودیت‌هایی روبه‌رو است؛ کمبود منابع و نبود خبرگان و متخصصین در زمینه حکمرانی انرژی، تجربه کم ایران در استفاده از ظرفیت‌های این نوع حکمرانی از جمله این محدودیت‌هاست.
- برای آنکه بتوان تجربه موفق در بومی‌سازی ابزارهای حکمرانی داشت، می‌توان با انجام مطالعات تطبیقی و بررسی سیستم‌های مدیریت تعارض دیگر کشورها، به بهترین راه برای اعمال این مدل حکمرانی رسید.
- با انجام مطالعات تطبیقی می‌توان به این نتیجه رسید که تعدد یا ادغام نهادهای تنظیم‌گر انرژی در بلندمدت، میان‌مدت و کوتاه‌مدت کارآمد است یا خیر.
- جهت بومی‌سازی باید ابزارها و اصول حکمرانی تنظیم‌گرا متناسب با ادبیات حکمرانی ایرانی اسلامی بازتعریف شوند و بعد به کار گرفته شوند.
- مبتنی بر ادبیات حکمرانی تنظیم‌گرا، بررسی شود که وجود نهادهای متعدد تنظیم‌گر در حوزه انرژی ایران که پیش‌تر نام برده شد، خود دلیلی بر پیچیده شدن مدیریت تعارض منافع می‌شود یا خیر، و آیا نیاز به وجود تنظیم‌گری مستقل از دولت وجود دارد یا نه.
- برای آنکه ارزیابی تأثیر مقررات در ایران در مدیریت تعارض منافع به خوبی صورت گیرد، باید طراحی آن متناسب با شرایط فرهنگی، اجتماعی، قوانین حوزه انرژی و... انجام گیرد؛ برای این امر طراحی نظام ارزیابی از طریق فناوری‌های نوین همچون هوش مصنوعی جهت آسیب‌شناسی و تدوین بهتر، قابل اجرا به نظر می‌رسد.
- با امکان‌سنجی و ایجاد بانک اطلاعاتی جامع تعارض منافع برای هر حوزه به‌ویژه انرژی، می‌توان الگوهای تعارض منافع را شناسایی و راهکارهای پیشگیری را ثبت کرد.
- می‌توان بررسی کرد که استفاده از فناوری بلاک‌چین با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی، اخلاقی، اقتصادی و حقوقی ایران تا چه اندازه قابل اجرا است.

این فناوری دارای ویژگی‌هایی همچون شفافیت فرایندها، ثبت قراردادهای، قابلیت ردیابی تراکنش‌های مالی، دارا بودن سیستم گزارش‌دهی رگولاتوری برای پروژه‌ها و رصد آن‌ها و غیرمتمرکز بودن است. باید دید ظرفیت استفاده از آن در مدیریت تعارض منافع وجود دارد یا نه.

منابع فارسی

کتاب فارسی

- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری. (۱۳۹۷). گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت. تهران: نشر شفاف.

مقالات فارسی

- پریمی ابوالفضل، ذاکریان مهدی، عربیان اصغر (۱۴۰۰). «نقش تعارض منافع در شکل‌گیری آسیب‌های سیاست‌های سلامت اداری». فصلنامه حقوق اداری. ۲۷(۲۹): ۵۵-۲۷.

<http://dorl.net/dor/20.1001.1.23831863.1400.9.29.2.5>

- رستمی، ولی و مقیمی، لیلی. (۱۳۹۶). «بررسی چگونگی تشکیل نهادهای تنظیم مقررات انرژی در کشور با رویکرد تطبیقی». مطالعات حقوق انرژی، ۲(۲): ۲۵۴-۲۱۹.

<https://doi.org/10.22059/jrels.2018.241195.142>

- عظیم‌زاده آرانی، محمد. (۱۳۹۷). «چالش‌های نظام تنظیم‌گری بخش انرژی ایران و ارائه راهکارهای سیاستی». پنجمین همایش سالانه اقتصاد مقاومتی، تهران: دانشگاه علم و صنعت.

<https://conf5.mett.ir>

قوانین

- آیین‌نامه اجرایی قانون رسیدگی به داریایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۹۸
- بخش‌نامه نحوه مدیریت تعارض منافع وزارت نیرو مصوب ۱۳۹۹
- دستورالعمل مدیریت تعارض منافع در فرایندهای واگذاری و اجرای طرح‌ها و پروژه‌های صنعت ابلاغی وزارت نفت در سال ۱۴۰۲
- قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی

• قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی مصوب ۱۳۸۶ اصلاحی
۱۳۹۹

• قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله فساد در سال ۱۳۹۰

• قانون خدمات مدیریت کشوری

• قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی
مصوب ۱۳۹۴

• قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرائی و سایر نهادها مصوب ۱۴۰۳

• قانون ممنوعیت به کارگیری بازنشستگان در سال ۱۳۹۵

گزارش‌های فارسی

• هراسانی، سعید. (۱۳۹۹). چهارچوب روش شناختی بررسی تعارض منافع در

سازمان‌ها: مجموعه مبانی نظری - روشی مدیریت تعارض منافع-۱ (۱۱۰).

مرکز توانمندسازی حاکمیت و جامعه جهاد دانشگاهی. قابل دسترسی در:

[https://discuss.tp4.ir/uploads/short-url/jZ5k83RMbNH0AO6NIIao-](https://discuss.tp4.ir/uploads/short-url/jZ5k83RMbNH0AO6NIIao-dEGStUt.pdf)

[dEGStUt.pdf](https://discuss.tp4.ir/uploads/short-url/jZ5k83RMbNH0AO6NIIao-dEGStUt.pdf)

سایت‌های فارسی

• دانشگاه خاتم. (۱۴۰۳). آزمایشگاه زنده صنعت چهارم. قابل دسترسی در:

<https://khatam.ac.ir>

انگلیسی

کتاب‌های انگلیسی

- Baldwin, R., Scott, C., & Hood, C. C. (1998). A reader on regulation. In Oxford University Press eBooks. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198765295.001.0001>
- Donelan, E. (2022). Regulatory governance: Policy Making, Legislative Drafting and Law Reform. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-030->

96351-4

- Gangale, F., Mengolini, A., Covrig, L., Chondrogiannis, S., Shortall, R. (2023). Making energy regulation fit for purpose. State of play of regulatory experimentation in the EU, Publications Office of the European Union, Luxembourg., doi:10.2760/32253, JRC132259
- Hancher, L., and M. Moran. (1998). Organizing Regulatory Space. in Robert Baldwin, Colin Scott, and Christopher Hood (eds), *A Reader on Regulation*, Oxford Readings in Socio-Legal Studies. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198765295.003.0005>
- Institutional Working group (INS WG). (2023). Rules Against Conflict of Interest: Empowering Mediterranean regulators for a common energy future. Italy: MEDREG.
- Jeník, I., & Duff, S. (2020). How to build a regulatory sandbox: A Practical Guide for Policy Makers. Technical Guide. Washington, D.C.: CGAP.
- Klitgaard, Robert.)1988(. *Controlling Corruption*. Berkeley: University of California Press.
- Kotouček Mikolášková, Martina and Dufková, Ivana. (2018). Conflict of Interest as a Risk of Fraud. Transparency International- Ceska Republika.
- Levi-Faur, D. (2012). *Handbook on the Politics of Regulation*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9780857936110>
- Linder, Stefan & J. Foss, Nicolai. (2015). Agency Theory. In James D. Wright (ED.) , *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences (Second Edition)*, Elsevier. 344-350. DOI: <https://doi.org/10.1016/B978-0->

08-097086-8.73038-8.

- Mattarella, Bernardo Giorgio. (2014). The conflicts of interests of public officers: Rules, checks and penalties, 30-38. In Jean-Bernard Auby, Emmanuel Breen and Thomas Perroud (eds.) , Corruption and Conflicts of Interest: A Comparative Law Approach. Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9781781009352>
- OECD. (2003). Managing Conflict of Interest in the Public Service: OECD Guidelines and Overview. OECD Publishing.
- OECD. (2005). Fighting Corruption and Promoting Integrity in Public Procurement. OECD Publishing.
- OECD. (2005). Managing conflict of interest in the public sector: A toolkit. France: OECD Publications.
- OECD. (2010), Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk, OECD Reviews of Regulatory Reform, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264082939-en>.
- OECD. (2014), The Governance of Regulators, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264209015-en>
- OECD. (2018), Global Indicators of Regulatory Governance: Worldwide Practices of Regulatory Impact Assessments (English). Washington, D.C.: World Bank Group. <http://documents.worldbank.org/curated/en/905611520284525814/Global-Indicators-of-Regulatory-Governance-Worldwide-Practices-of-Regulatory-Impact-Assessments>
- Office of the Auditor-General of New Zealand. (2020).

Managing conflicts of interest: A guide for the public sector.

- Rawls, John. ([1971] 1999). *A Theory of Justice*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- The World Bank. (2025). *Building A Regulatory Sandbox*. Available at: <https://digitalfinance.worldbank.org/sandbox/building-regulatory-sandbox>
- You, Jong- sung. (2018). Trust and Corruption. In Eric M. Uslaner (ED.) , *The Oxford Handbook of Social and Political Trust*. USA: Oxford University Press. 473-496.

مقالات انگلیسی

- Ansari, B. (2022). “Managing Conflicts of Interest in the Public Sector”. *Public Law Studies Quarterly*, 52(1), 297-321. DOI: 10.22059/jplsq.2020.292517.2235
- Aydın, Z., & Yardımcı, O. (2024). “Regulatory sandboxes and pilot projects: Trials, regulations, and insights in energy transition”. *Engineering Science and Technology an International Journal*, 56, 101792. <https://doi.org/10.1016/j.jestch.2024.101792>
- Gilbert, D. U., & Rasche, A. (2008). “Opportunities and problems of standardized ethics initiatives–A stakeholder theory perspective”. *Journal of business ethics*, 82, 755-773. DOI: <http://dx.doi.org/10.1007/s10551-007-9591-1>
- Ikechukwu, E., Jeffrey, E., & Onyemaechi Christopher, U. &. (2019). “Good Governance: The Conceptual and Contextual Perspectives”. *ACTA UNIVERSITATIS DANUBIUS*, 11(1), 113-131.
- Kjaer, P. F., & Vetterlein, A. (2018). “Regulatory governance: rules, resistance and responsibility”. *Contemporary*

Politics, 24(5), 497–506. <https://doi.org/10.1080/13569775.2018.1452527>

- Peters, Anne. (2012). “Conflict of interest as a cross-cutting problem of governance”. In Anne Peters and Lukas Handschin (eds.). *Conflict of Interest in Global, Public and Corporate Governance*. Cambridge University Press. DOI: 10.1017/CBO9781139248945.003
- Rothstein, B. (2013). “Corruption and social trust: Why the fish rots from the head down”. *Social Research* 80(4), 1009– 1032.
- Scott, C. (2001). “Analysing regulatory space: fragmented resources and institutional design”. *Public Law*, (Summer) 283-305.

قوانین

- Congress118th. (2023). *Combating Global Corruption Act of 2023*. Doc: Introduced in Senate (01/24/2023)
- Congress118th. (2023). *National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2024*. Doc: H.R.2670, Public Law No: 118-3, sec.5403.
- U.S Department of Energy. (2021). *Department of Energy Interim Conflict of Interest Policy Requirements for Financial Assistance*, APPENDIX 3.

سایت‌های انگلیسی

- C. Kelly, Robert. (2023). *Agency Theory vs. Stakeholder Theory: An Overview*. Available at: <https://www.investopedia.com/ask/answers/031615/whats-difference-between-agency-theory-and-stakeholder-theory.asp#toc-the-bottom-line>

- Green, Shannon. (2024). Implementation of the U.S. Anti-Corruption Strategy. Available at: <https://www.usaid.gov/news-information/congressional-testimony/mar-21-2024-implementation-us-anti-corruption-strategy>
- Lawrence Berkeley National Laboratory. (2024). Policy: Conflict of Interest in Licensing. Available at: <https://ipo.lbl.gov/for-researchers/policy-conflict-of-interest-in-licensing/>



پژوهش‌های
سلامت‌اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴
صفحه ۱۳۳ الی ۱۶۰

جایگاه کمیسیون ملی نظارت در نظم حقوقی سیاسی چین؛ نهاد سیاسی‌اداری مبارزه با فساد

چکیده

مسئله مبارزه با فساد دغدغه طولانی مدت دولتمردان چین بوده است که در آخرین گام آن‌ها را به تأسیس نهادی موسوم به کمیسیون نظارت کشانده است. درک واقعیت ماهیت این نهاد در چهارچوب مفاهیم لیبرال که ادبیات غالب حوزه حقوق اساسی بر آن استوار است، امکان‌پذیر نیست و آن را ناقص به تصویر می‌کشد؛ از همین رو در این پژوهش با اتخاذ روش پرکاربرد علوم انسانی، یعنی روش کتابخانه‌ای و همچنین به‌کارگیری چهارچوب تحلیلی حقوق اساسی جیانگ شیگونگ، نظریه پرداز

فاطمه مافی^۱ (دانشجوی
دکتری، گروه حقوق
عمومی، دانشکده
حقوق و علوم سیاسی،
دانشگاه شیراز، شیراز)

۱. نویسنده مسئول:

mo.mafi1375@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۳/۱۰/۳۰ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۱/۱۶ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۳/۱۰

سیاسی و حقوقی چین، تلاش شد ماهیت این نهاد در نظم اساسی چین مشخص شود. بر اساس این چهارچوب جدید، برای دریافت نظم اساسی چین، باید آن را فرای متون مکتوب قانونی جست‌وجو کرد؛ در همین راستا نقش حزب کمونیست چین را در نظم حقوق اساسی، محوری و رهبری حزب را اصل عالی حقوق اساسی چین می‌داند. از نظر او حزب تنها یک واقعیت سیاسی نیست؛ بلکه هنجاری اساسی است که زیربنای کل نظام حقوقی است. او حزب را متولی امر سیاسی و دولت را متولی امر اداری می‌داند. بر اساس این تحلیل شیگونگ و همچنین تحلیل سیر تأسیس این نهاد و نسبت این نهاد با کنگره خلق، می‌توان گفت که این نهاد تازه تأسیس ماهیتی سیاسی اداری داشته و به دلیل برخورداری از این ماهیت، در قلمرو مبارزه با فساد بالاترین نهاد نظارتی و مبارزه با فساد در چین محسوب می‌شود؛ همچنین این موضوع نشان می‌دهد که فساد و مبارزه با آن در ذهن مؤسسان این نهاد - یعنی حزب - صرفاً ماهیت اداری ندارد؛ که اگر این‌گونه بود این موضوع به دولت به عنوان متولی امر اداری محول می‌گشت.

واژگان کلیدی: کمیسیون نظارت، نظم اساسی، حزب، سیاسی، اداری

The Supervisory Commission; China's political-administrative institution for combating corruption

Mafi, Fatemeh¹ (PhD Student, Department of Public Law, Faculty of Law and Political Science, Shiraz University, Shiraz)

Abstract

The issue of combating corruption has been a long-standing concern for Chinese statesmen, ultimately leading to the establishment of an institution known as the National Supervisory Commission. Understanding the true nature of this institution within the framework of liberal concepts, which dominate the constitutional law literature, is not possible and presents an incomplete picture. In this research, by adopting the analytical and impartial constitutional framework of Jiang Shigong, a Chinese political and legal theorist, an attempt has been made to clarify the nature of this institution within China's constitutional order. According to this new framework, to comprehend China's constitutional order, one must look beyond the written legal texts. In this regard, Jiang Shigong considers the role of the Chinese Communist Party (CCP) as central to the constitutional legal order and regards the Party's leadership as the supreme principle of China's constitutional law. From his perspective, the Party is not merely a political reality but a fundamental norm that underpins the entire legal system. He views the Party as the custodian of political affairs and the state as the custodian of administrative affairs. Based on Jiang Shigong's analysis, as well as an examination of the process of establishing this institution and its relationship with the National People's Congress, it can be argued that this newly established institution has a political-administrative nature.

Due to this dual nature,

1. Responsible author

it is considered the highest supervisory and anti-corruption body in China. Furthermore, this indicates that, in the minds of the founders of this institution—namely, the Party—corruption and the fight against it are not purely administrative matters; if they were, this responsibility would have been delegated to the government as the custodian of administrative affairs.

Keywords: Supervisory commission, Constitutional order, party, political, administrative

مقدمه

مبارزه با فساد - چه متصف به وصف سیاسی، چه قضایی و چه اداری - از جمله مسائل بنیادینی است که دل مشغولی بسیاری از دولت‌ها در سراسر جهان محسوب می‌شود. فساد، اعتماد عمومی به نهادهای دولتی و سازوکارهای اجرایی را تضعیف کرده و امید به تحقق عدالت اجتماعی و اقتصادی را خدشه‌دار می‌سازد. پیامدهای این امر می‌تواند به حدی گسترش یابد که در نهایت بنیان‌های ثبات، امنیت و مشروعیت دولت را تهدید کند. اهمیت مقابله با فساد به قدری برجسته است که فقدان اراده سیاسی برای مبارزه با آن یا عدم ارائه شواهد ملموس از این اراده می‌تواند حتی عملکردهای سالم را نیز در مظان اتهام قرار دهد؛ با این حال تذکر این نکته ضروری است که تعریف فساد، مصادیق آن و قبیح یا غیرقانونی دانستن آن، تا حدی وابسته به چهارچوب‌های نظری، فرهنگی، و حقوقی هر جامعه است.

در چهارچوب‌های نظری مختلف، فساد ممکن است به صورت‌هایی متفاوت تعریف شود؛ به عنوان مثال در نظام‌های حقوقی مبتنی بر قانون‌گرایی، فساد غالباً به معنای نقض آشکار قانون تعریف می‌شود؛ اما در برخی جوامع که سنت‌های غیرصوری نقش پررنگی در تعاملات اجتماعی دارند، اقداماتی که ممکن است در یک نظام، فسادآمیز تلقی شوند، در

نظام دیگر به عنوان بخشی از رفتار عادی اجتماعی پذیرفته شوند؛ همچنین در گفتمان سیاسی، آنچه فساد خوانده می‌شود می‌تواند به صورت ابزاری برای مشروعیت‌زدایی از مخالفان یا گروه‌های رقیب مورد استفاده قرار گیرد؛ به همین دلیل، قضاوت در مورد فساد و تعریف دقیق آن به زمینه تاریخی، اجتماعی و سیاسی وابسته است و باید با احتیاط و دقت انجام گیرد؛ برای مثال به طور کلی، نمی‌توان استخدام خویشاوندان را در تمامی کشورها به عنوان عملی فسادآور در نظر گرفت؛ چراکه در جوامعی که ارزش‌ها و روابط خانوادگی نقش برجسته‌ای دارند، این روابط ممکن است به عنوان یک نهاد نظارتی مستقیم بر رفتار افراد عمل کند. در چنین جوامعی، افراد اغلب احساس مسئولیت بیشتری در قبال خانواده یا نزدیکان خود دارند، که این موضوع می‌تواند مانعی در برابر فساد باشد؛ در همین راستا می‌توان گفت که اساساً مطالعه و طراحی نهادهای مبارزه با فساد را نمی‌توان صرفاً به مدل‌های اروپایی یا لیبرال متکی کرد؛ چراکه این مدل‌ها بر اساس ویژگی‌های تاریخی، فرهنگی، و نهادی خاص جوامع غربی، برای رفع نیاز خاص آن جامعه و بر اساس مبانی آن شکل گرفته‌اند و در نتیجه لزوماً برای همه کشورها و شرایط قابل انطباق نیستند.

جوامع مختلف دارای ساختارهای سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منحصر به فردی هستند که مستلزم رویکردهای بومی و متناسب با شرایط محلی است. این نکته ضرورت ایجاد یا تطبیق مدل‌هایی را برجسته می‌سازد که بتوانند به طور خاص به چالش‌ها و واقعیت‌های موجود در هر جامعه پاسخ دهند.

مدل چین در مبارزه با فساد، الگوی متفاوتی از کنترل فساد است که با مدل‌های لیبرال متفاوت است. بررسی این الگو که از چهارچوب‌های نظری و عملی متفاوتی استفاده می‌کند، تقدس رجوع به مدل‌های مرسوم غربی را شکسته و امکان درک و مقایسه رویکردهای غیر غربی و بومی را فراهم می‌کند. این الگو به شدت تحت تأثیر فرهنگ سیاسی خاص، ساختار حزبی متمرکز و سنت‌های تاریخی این کشور است و مطالعه آن می‌تواند نشان دهد که چگونه عوامل فرهنگی و نهادی بر موفقیت یا ناکامی سیاست‌های مبارزه با فساد تأثیر می‌گذارند؛ با این حال، بررسی الگوی چین نباید پژوهشگران حقوقی را به این سوء تفاهم سوق دهد که تقلید از این مدل می‌تواند راه حل

مناسبتی برای ایران باشد؛ بلکه این مطالعه باید صرفاً به عنوان فرصتی برای خروج از قالب‌های متداول و درک این نکته تلقی شود که هر مدل مبارزه با فساد، همانند سایر جنبه‌های حکمرانی، باید بر اساس تجربه تاریخی، مبانی نظری، و مقتضیات فرهنگی و اجتماعی خاص هر کشور طراحی و تدوین شود. این رویکرد تطبیقی و انتقادی می‌تواند به درک بهتر سازوکارهای بومی و راهبردهای مناسب‌تر برای مقابله با فساد در کشورهای مختلف، از جمله ایران، کمک کند.

جدیدترین نهاد مبارزه با فساد که دولت مردان چینی بر سر تأسیس آن به اجماع رسیده‌اند، نهاد کمیسیون نظارت بوده است. درک این نهاد و جایگاه آن در نظم اساسی چین، بدون فهم نظم اساسی چین امکان‌پذیر نیست؛ از همین رو در این مقاله نخست به بررسی ماهیت نظم اساسی این کشور و سپس بر اساس بینشی که از این بررسی به دست می‌آید، به بررسی منطق کمیسیون نظارت و ماهیت آن می‌پردازیم.

تنها نوشته نزدیک به موضوع این پژوهش در ادبیات حقوقی به زبان فارسی، گزارشی از مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «نهادها و سازوکارهای حکمرانی چین (۳): سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین» است. در این گزارش به شرح ماهیت، جایگاه و سازوکارهای نهادهای نظارتی نظام سیاسی چین به صورت کلی پرداخته شده است. کمیسیون ملی نظارت نیز از همین وجه نظر مورد بررسی قرار گرفته است؛ با این حال آنچه تفاوت پژوهش پیش رو را با این گزارش متمایز می‌کند، رویکرد متفاوت این پژوهش به حقوق و نظم اساسی است.

مقاله زیر در ادبیات انگلیسی، موضوعی نزدیک به این پژوهش دارد؛ با این حال تحلیل این مقاله از نهاد کمیسیون ملی نظارت نسبتی با نظم حقوق اساسی چین ندارد. The National Supervisory Commission from Xi Jinping's Anti-corruption¹ Campaign

مقاله زیر مشابه پژوهش پیش رو تلاش کرده است تا نسبتی میان نوع رژیم سیاسی و ساختار ضدفساد در نظام چین را بیاید؛ با این حال شابلونی که بر اساس آن نوع رژیم

1. ZHOU, Na, The National Supervisory Commission from Xi Jinping's Anti-corruption Campaign, East Asian Policy 2018 10:04, 79-90.

سیاسی و بالطبع ماهیت نهاد کمیسیون ملی نظارت را مشخص می‌کند بر اساس مفاهیم و معیارهای مدل‌های لیبرال مانند حکومت قانون و حق فردی است.

Understanding the Evolving Relationship between the Party and the Law: The Case of China's National Supervision Commission

مقاله زیر نیز بیشتر به ویژگی‌ها و تغییرات فنی این نهاد پرداخته است.

The National Supervision Commission: A New Anti-Corruption Model in China

روش اتخاذ شده در این پژوهش نیز با توجه به ماهیت آن، کتابخانه‌ای و استنادی است.

لازم به ذکر است که مفهوم اساس که در عباراتی مانند نظم اساسی و حقوق اساسی در این مقاله به کار رفته، معادل Constitution است که اشاره به بنیان و پایه‌ای دارد که چهارچوب حکمرانی در یک کشور را مستقر می‌کند.

نظم اساسی چین

پی بردن به نظام حقوق اساسی چین و فهم ماهیت نظم اساسی این کشور با چهارچوب‌ها و مفاهیم متعارفی که تنها به دنبال یافتن نظم مبتنی بر تفکیک قوا، حقوق شهروندی و... است، ممکن نیست؛ البته که غالب ادبیات حقوقی و سیاسی مربوط به چین ذیل چنین نگاهی شکل می‌گیرند؛^۱ اما این چهارچوب نمی‌تواند آنچه را که در عمل در حال وقوع است به صورت کامل توضیح دهد؛ از همین رو در نهایت همواره به جای توصیف آنچه عهده‌دار آن بود، به ارائه بایدها و نبایدهایی می‌رسد که پشتوانه‌ای در زمین عمل ندارد. در این مقاله برای فهم نظم اساسی این کشور تلاش می‌شود از عینکی استفاده شود که نقش حزب کمونیست در تاریخ و هویت سیاسی و حقوقی چین را اضافه و زائد نداند.

۱. برای مثال رجوع شود به:

Albert H.Y. Chen, Toward A Legal Enlightenment: Discussion in Contemporary China on the Rule of Law, in THE RULE OF LAW: PERSPECTIVES FROM THE PACIFIC RIM13, 13-51(2000).

Fu, Hualing, Access to Justice and Constitutionalism in China (July 2, 2009). Stéphanie Balme and Michael W. Dowdle (EDS) Building Constitutionalism in China (Palgrave 2009).

Samson Yuen, Debating Constitutionalism in China: Dreaming of a Liberal Turn, 2013/4 China Perspectives 67 (2013).

Albert H.Y. Chen, Pathways of Western Liberal Constitutional Development in Asia: A Comparative Study of Five Major Nations, 8(4) I-CONN 849 (2010).

با چنین نگاهی فهم منطق نظارت این کشور متفاوت از حالتی خواهد بود که بنابر آن تنها به منطق لیبرالی اقتضائات دولت پایبند است. جیانگ شیگونگ^۱، متفکر حقوقی و سیاسی چینی و استاد سابق دانشکده حقوق دانشگاه پکن، از متفکرانی است که تحلیلش از نظام اساسی چین توانسته خارج از چهارچوب فهم مسلط لیبرال باشد. در این بخش از بینش او برای فهم نظم اساسی چین بهره برده می‌شود.

از نظر شیگونگ چالش اصلی حقوق اساسی چین شکافی است که متن مکتوب را از عمل واقعی جدا می‌کند. به نظر او این تفاوت بین «فرم» و «واقعیت» نتیجه تمایل به تمرکز صرف بر متن مکتوب قانون اساسی چین و ارگان‌های دولتی مانند کنگره ملی خلق^۲، شورای دولتی و مقامات قضایی دولتی است؛ درحالی‌که نقش مهم حزب کمونیست چین در نظم اساسی چین نادیده گرفته می‌شود. از نظر او باید با در نظر گرفتن قانون اساسی نانوخته از محدودیت‌های فرمالیسم نظم اساسی فرارفت. (Shigong, ۲۰۱۰: ۲۲) از نظر شیگونگ دولت مدرن چین توسط انقلاب مردمی تأسیس شد که دیکتاتوری مستقل حزب کمونیست را ایجاد کرد. این واقعیت تاریخی و نه سند مکتوب معروف به قانون اساسی دولت است که کل حقوق اساسی چین را ساختار می‌دهد و تداوم دولت چین را از طریق سه قانون اساسی مکتوب متوالی تجسم می‌بخشد؛ بر این اساس در مواقعی که موقعیت نسبی حزب و دولت تحت خطر قرار می‌گیرد، حزب و نه دولت است که نشان داده می‌تواند قدرت سترگ زندگی و مرگ را در دست بگیرد. در این نگاه مفهوم اساس یا Constitution مفهوم چندلایه‌ای است که به بنیان یک کشور اشاره می‌کند. اگرچه برخی از این لایه‌ها می‌توانند در سندی مکتوب - چنان‌که بعد از انقلاب آمریکا متداول شده است - تجلی یابد، اما این سند بدون نظر به نکات بین خطوط متن و موارد فرامتن قانون اساسی و پیشا قانون اساسی قابل فهم نخواهد بود^۳؛ از همین رو پرسش اصلی او این است که نظم اساسی چینی در عرصه عمل چگونه به نظر می‌رسد.

نظام اساسی چین از دیگر دولت‌های توسعه یافته تقلید نمی‌کند؛ زیرا ایدئولوژی

1. Jiang Shigong

2. National People's Congress

3. https://consconv.ut.ac.ir/news_1167.html.

سیاسی آن بر پایه مارکسیسم - لنینیسم استوار است که نشان‌دهنده رابطه متفاوت بین دولت، مردم و نحوه اعمال قدرت سیاسی و اقتصادی است. از نظر شیگونگ تفاوت اصلی بین نظم اساسی چینی و غربی در تمایل به گنجاندن نظام حزب - دولت در مفاهیم ماهوی مشروطیت است. نظام حزب - دولت هم از نظر مشروعیت و هم از نظر ایجاد پایه‌ای برای ساختار حکومت می‌تواند معادل با دموکراسی‌های غربی باشد که ادعا دارند به نیازهای مردم خود پاسخ می‌دهند. به نظر شیگونگ اگرچه چین به دنبال برقراری نظم اساسی مختص خود است، اما هدف آن، همان هدفی است که سایر نظام‌های اساسی در جست‌وجوی آن هستند؛ مدیریت گروه‌بندی و تکثیر در جامعه و تسهیل در برقراری اجتماع هماهنگ.

با توجه به هدف مشترک بالا، تنها تفاوت اساسی بین نظام‌های اساسی چین و غرب این است که چین کشوری تک‌حزبی است. (Backer, 2014: 170) اگر نخواهیم حزب چین را در چهارچوب نظم اساسی لیبرال بررسی کنیم، مهم است که آن را یک حزب سیاسی نبینیم. فرهنگ چینی در مورد حاکمیت سیاسی بر ایجاد اجماعی متمرکز است که اصل Tianxia یا «جهان شمولی» آن را هدایت می‌کند. در دوران باستان، امپراتور چین یا Tianzi^۱، به عنوان امری فراگیر عمل می‌کرد. تیانزی‌ها نماینده هیچ جناح یا قومیت خاصی نبودند و از طریق نظریه «حکم از بهشت»^۲ بر کل تمدن چین حکومت می‌کردند. «حکم از بهشت»، مفهوم سیاسی و نظری چین باستان است که در زمان سلسله ژوآمنشأ گرفت و به اصل اصلی حکمرانی چینی تبدیل شد و برای قرن‌ها بر ساختار سیاسی تأثیر گذاشت؛^۳ بر این اساس، شیگونگ بر این نظر است که بهتر است عملکرد حزب را به جای اینکه به عنوان حزب و گروهی با منافع سیاسی بشناسیم، آن را دارای کارکرد تیانزی بدانیم. حزب باید با گشوده نگاه داشتن خود برای عموم مردم به «حکم از بهشت» خود

۱. معنای تحت‌اللفظی این عبارت «پسر بهشت» است.

2. Mandate of Heaven

3. Zhou Dynasty

۴. برخلاف حق الهی پادشاهان در سنت‌های اروپایی، حکم از بهشت مشروط است. اگر حاکمی ضعیف حکومت کند، ظالمانه عمل کند یا در مراقبت از مردم کوتاهی کند، چه بسا حکم را از دست بدهد. نشانه‌های از دست دادن مأموریت شامل بلایای طبیعی، قحطی، فساد و قیام است.

متعهد باشد. (Shigong,2014:208) در این رابطه شیگونگ حزب و تاریخ چین را دو عنصر اصلی تشکیل دهنده نظم اساسی چین می‌داند. مشروعیت حزب نه بر رویه‌های انتخابات، بلکه بر ارزش‌های ماهوی استوار است که خارج از حوزه حکومت است و حتی دستگاه دولتی نیز صلاحیت کنترل یا اصلاح آن‌ها را ندارد؛ ذیل همین منطقی است که می‌توان گفت برخلاف احزاب انتخاباتی غربی، حزب لنینیست - که شیگونگ حزب کمونیست چین را بی‌شبهت به آن نمی‌بیند، با گرد هم آمدن اعضای حزب برای تشکیل حزب کمونیست و سپس تلاش برای به دست گرفتن قدرت سیاسی آغاز نمی‌شود؛ در عوض ابتدا یک آرمان سیاسی یا «حکمی از بهشت» و یک پیامبر یا معلمی وجود دارد که به مأموریت خود پی برده است؛ سپس معلم، شاگردان خود را در میان گروه‌های نخبه جامعه پرورش می‌دهد و بدین ترتیب یک سازمان پیشرو تشکیل می‌دهد. این سازمان پیشرو به یک حزب سیاسی تبدیل خواهد شد که به دنبال بسیج توده‌ها خواهد بود. (Shaoguang,2012:315) این سازمان ورای دستگاه دولتی قرار دارد و اگرچه دستگاه دولتی وظیفه اداره مستقیم مردم را بر عهده دارد، اما قدرت آن منوط به راهنمایی حزب به طور کلی و پولیتبورو به طور خاص است. (Backer,2009:146)

شیگونگ برخلاف حقوق اساسی فراملی سنتی، مدل حقوق اساسی چین را متمایل به ترقی‌گرایی و عمل‌گرایی و نه جهان‌شمولی و تغییرناپذیری می‌داند؛ از همین رو عبارات متداول سیاسی در چین، مانند «چینی‌سازی مارکسیسم»^۱، «رهایی ذهن»^۲، «نوآوری نظری»^۳ و مهم‌تر از همه، «مشخصات چینی»^۴ را در این راستا می‌یابد. این چهارچوب ارزشی گشوده تأکید بر خیر عمومی در ساختار حقوق اساسی چین را برجسته می‌کند. حزب کمونیست چین با برقراری تناسب بین منافع اجتماعی متنوع و اغلب متضاد از طریق شهروندی سیاسی اعضای خود، نقشی محوری در تعریف و ارتقای خیر عمومی ایفا می‌کند. (Shigong,2014:146) در این چهارچوب، بررسی تأثیر متقابل بین «شهروندی

1. Sinicization of Marxism
2. Emancipating the Mind
3. Theoretical Innovation
4. Chinese Characteristics

سیاسی» اعضای حزب و «شهروندی اجتماعی - اقتصادی» عموم مردم ضروری است. تمایز بین این دو شکل شهروندی در سیستم حزب - دولت بر ضرورت رسمی کردن روابط حزب - دولت، به ویژه از طریق تقسیم اختیارات بین حزب و دولت تأکید می‌کند.

رابطه حزب و دولت

رابطه بین حزب کمونیست چین و دولت در نظام سیاسی چین، به جای پیروی از مدل «تفکیک قوا» که در نظام‌های سیاسی غربی دیده می‌شود، منطبق با الگوی رابطه رهبری و هماهنگی یکپارچه است. حزب، نقش اصلی را در هدایت دولت، تعیین خط‌مشی‌ها و تضمین اجرای آن‌ها ایفا کرده و ارگان‌های دولتی اختیارات خود را به طور مستقل در چهارچوب قانون اساسی، قوانین عادی و تحت رهبری حزب اعمال می‌کنند.

این نسبت میان حزب و دولت در قانون اساسی جمهوری خلق و اساس نامه حزب کمونیست چین نیز منعکس شده است. اساس نامه حزب در همان ابتدا این موضوع را مشخص می‌کند که «حزب کمونیست چین جلودار و پیشتاز طبقه کارگر چین، مردم چین و ملت چین است. حزب هسته اصلی آرمان سوسیالیستی با ویژگی‌های چینی است و رهبری کلی را بر تمام امور کشور اعمال می‌کند.»^۱ در قانون اساسی جمهوری خلق چین نیز می‌توان مکرراً این منطق را دید. مقدمه قانون اساسی جمهوری خلق چین به صراحت بیان می‌کند که حزب کمونیست چین رهبر اصلی آرمان سوسیالیستی در چین است و کشور به حمایت از رهبری حزب کمونیست چین و پیروی از راه سوسیالیسم با ویژگی‌های چینی ادامه خواهد داد. قانون اساسی نقش ارگان‌های دولتی، مانند کنگره ملی خلق، شورای دولتی و نهاد قضایی را مشخص کرده و مقرر می‌دارد که این ارگان‌ها بر اساس اصل «مرکزگرایی دموکراتیک» عمل می‌کنند؛ اصلی که بر رهبری متمرکز تأکید دارد و در عین حال مشارکت دموکراتیک را امکان‌پذیر می‌کند. ماده یک قانون اساسی نیز رهبری حزب کمونیست چین را ویژگی تعیین‌کننده سوسیالیسم با ویژگی‌های چینی می‌داند.^۲

شیگونگ برای توضیح چنین تقسیم‌کاری به تمایز سنتی میان امر اداری و امر سیاسی

1. https://www.idpc.org.cn/english2023/tjzl/cpcjj/PartyConstitution/202307/t20230727_157811.html

2. https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ecd0b3f0e9499913.html

توجه می‌کند. «نقش رهبری حزب را می‌توان حق سیاسی حزب دانست و حق‌های اساسی تفویض شده به ارگان‌های مختلف دولتی را می‌توان مجموعاً به‌عنوان قدرت اداری دستگاه دولتی به منظور اجرای تصمیمات سیاسی حزب درک کرد.» توجه به این نکته ضروری است که منظور از قدرت اداری در اینجا اختیارات قوه مجریه در تقسیم سه‌گانه تفکیک قوا نیست. مفهوم تفکیک قوا سه‌تایی دلالت بر این دارد که همه فعالیت‌های سیاسی حاوی هم‌عنصر «سیاسی (سیاست‌گذاری)» و هم «اداری (اجرایی)» هستند (Shigong, 2014: 148)؛ اما چنین فرضی به سختی می‌تواند واقعیت سیاسی امروز را به تصویر بکشد. حداقل می‌توان گفت که تحت سیاست احزاب معاصر در غرب، احزاب به‌عنوان سیاست‌گذار عمل می‌کنند و صرفاً اجرای سیاست‌ها در اختیار دستگاه دولتی (شامل قوه‌های مقننه، مجریه و قضاییه) است. (Goodnow, 2003: 84)

از زمان دنگ شیائوپینگ، حزب کمونیست چین به دنبال نهادینه‌سازی ساختارمندتر و دقیق‌تر نظام سیاسی بوده است. این نهادینه‌سازی بر سازوکارهایی تأکید می‌کرد که قدرت شخصی را با اتخاذ اصول حکومت قانون، محدود و حکومت جمعی را تقویت می‌کرد. در این چهارچوب حزب، خود به‌عنوان یک اجتماع مستقل تحت نظم اساسی گسترده‌تر و ارزش‌های آن عمل می‌کند. این اجتماع نه تنها نماینده و حافظ ارزش‌های سیاسی ملت است، بلکه به‌عنوان بستری برای تعریف و حمایت از آن ارزش‌ها نیز عمل می‌کند. حزب به‌عنوان طلایه‌داری که انعکاس تفسیری مدرن از اصول مارکسیستی است، اکنون به‌عنوان نگهبان ارزش‌های سیاسی اصلی دولت عمل می‌کند. عضویت در حزب معادل شهروندی سیاسی تلقی می‌شود و به اعضا مسئولیت ارتقای انسجام اجتماعی و ارزش‌های حزب را می‌دهد. در خارج از حزب، این اعضا در نقش امانت‌دار عمل می‌کنند و رفاه همه شهروندانی را که دارای حقوق اجتماعی و اقتصادی اما فاقد حقوق سیاسی هستند، تضمین می‌کنند. شهروندی سیاسی اگرچه انتخابی است، اما برای کسانی قابل دسترس خواهد بود که متعهد به

۱. Deng Xiaoping: دنگ شیائوپینگ دولت‌مرد و نظریه‌پرداز سیاسی چینی بود که از سال ۱۹۷۸ تا ۱۹۸۹ به‌عنوان رهبر اصلی جمهوری خلق چین خدمت کرد.

پیشبرد ارزش‌های سیاسی و حکومت قانون حزبی در ساختارهای حکومتی دولت هستند. (Backer, 2012: 113)

مفهوم حزب در معنای رژیم سیاسی به‌عنوان چهارچوب مرکزی عمل می‌کند که از طریق آن نظم اساسی چینی توسعه می‌یابد؛ با این حال منطقاً کسانی که بر این باورند که دولت در معنای مدرن اقتضای توزیع شهروندی سیاسی به‌طور مساوی در بین مردم را دارد، این ایده را ناموجه دیده و آن را ردیه‌ای بر اصول اساسی در مدل چینی تلقی می‌کنند. طرف‌داران نظام‌های سیاسی غربی، استقرار چنین سلسله‌مراتب شهروندی سیاسی را که در آن مقامات حزب، موقعیت بالاتری دارند، نقضی مهم در ساختار دولت - حزب تلقی می‌کنند. آن‌ها با توجه به چنین نقیصه‌ای نظام‌های دولتی - حزبی مانند چین را ناتوان در دست‌یابی به مشروعیت نظم اساسی می‌بینند. اگرچه مدل حزب به‌عنوان رژیم سیاسی، ارزش‌های اصلی مشروطیت غربی و فراملی را به چالش می‌کشد، اما ذاتاً با اصول حقوق اساسی مبتنی بر چهارچوب‌های قوی حکومت قانون در تضاد نیست؛ در چنین نظام‌هایی حکومت دموکراتیک به‌طور غیرمستقیم عمل می‌کند و شهروندی سیاسی اولیه متعلق به افرادی است که متعهد به ارزش‌های هنجاری هستند که مشارکت دموکراتیک و رفاه عمومی را - هرچند غیرمستقیم - میسر می‌کند. (Backer, 2012: 113)؛ بر این اساس در نظام سیاسی حقوقی چین، سازمان دولتی بر اساس ساختار حزب و ارزش‌هایی که از آن حمایت می‌کند، شکل گرفته و آن را منعکس می‌کند. دستگاه دولتی که آن را نظام کنگره ملی خلق مجسم می‌کند، راه مشروعی را برای مشارکت عمومی، برای مثال از طریق انتخابات، فراهم می‌کند؛ با این حال درحالی‌که مشارکت مردمی در حکومت تسهیل می‌شود، مشارکت سیاسی محدود به اعضای حزب باقی می‌ماند و در سازمان حزب متمرکز می‌گردد. توزیع قدرت بین مجموعه سیاسی و نهادهای دولتی که تجسم قدرت دولتی هستند، تأثیر عمیقی بر روابط بین حزب، دولت و افراد دارد؛ چنین پویایی به چند روش کلیدی منعکس می‌شود:

۱. شهروندی به دو نوع متمایز تقسیم می‌شود: شهروندی اقتصادی و اجتماعی که

در اختیار همه افراد است و شهروندی سیاسی که منحصرأ از طریق حزب اعمال می شود.

۲. ساختار سازمان سیاسی به گونه ای است که قدرت دولتی و نهادهای آن تابع اقتدار سیاسی حزب هستند.

۳. و اقتدار سیاسی در درون حزب نهادینه شده است که به عنوان منبع و مجرای ارزش های نظم اساسی عمل می کند.

چنین چهارچوبی بر نقش محوری حزب در شکل دهی و هدایت ارزش های نظم اساسی و حکمرانی تأکید می کند. حزب صرفاً نهاد ناظر بر نظام دولتی نیست؛ بلکه حزب خود اجتماع سیاسی را تجسم بخشیده و ارتباط خود را با نظام اساسی به طور خاص در این نقش آشکار می کند. حزب با انتقال از حزبی با محوریت افراد به نهادی که شهروندی سیاسی کشور را نمایندگی می کند، ماهیت اساسی خود را حفظ می کند. در نظام چین، حاکمیت مردمی به لحاظ سیاسی از طریق حزب کمونیست چین و به طور اداری از طریق دولت بیان می شود. دولت به طور مستقیم به مردم و به طور غیرمستقیم به حزب پاسخگو است؛ زیرا حزب نقش رهبری را بر عهده دارد. حزب مستقیماً نماینده مردم است؛ اما باید صرفاً برای پیشبرد اصول اصلی که دولت بر اساس آن بنا شده است، عمل کند. مردم اراده خود را از طریق حزب ابراز، اما از طریق دولت عمل می کنند.

این ساختار سازمانی منعکس کننده اصول اساسی نظام اساسی چین است. در این چهارچوب عناصر نظام حزب - دولت با اصول اساسی حقوق اساسی همسو می شوند؛ حتی اگر ارزش ها و بیانات آن ها با ارزش های دولت های اساسی سکولار که اغلب به عنوان مدل های متعارف تلقی می شوند، متفاوت باشد.

کمیسیون نظارت؛ ارگان سیاسی اداری نظارت نظم اساسی چین

در سیزدهمین کنگره ملی خلق در مارس ۲۰۱۸، قانون اساسی ۱۹۸۲ جمهوری خلق چین (قانون اساسی) پنجمین و مهم ترین اصلاحیه خود را تا به امروز انجام داد؛ حذف محدودیت های دوره ریاست جمهوری و اضافه شدن اندیشه رئیس جمهور شی جین پینگ به مقدمه، توجه بیشتر رسانه ها و افکار عمومی را به خود جلب

کرد. به رسمیت شناختن صریح اصل رهبری حزب در متن اصلی قانون اساسی نیز تحول مهمی برای قانون اساسی و نظریه حقوق اساسی چین بود؛ با این حال از نظر ساختاری و عملکردی به نظر می‌رسد گسترده‌ترین و مهم‌ترین تغییری که در اصلاحیه قانون اساسی ایجاد شد، تأسیس شاخه کاملاً جدیدی به نام «کمیسیون‌های نظارت»^۱ بود که در رأس آن کمیسیون ملی نظارت^۲ با مأموریت پیشبرد کارهای نظارتی و مبارزه با فساد قرار داشت.

در این بخش تلاش می‌شود تا با مروری بر پیشینه ارگان‌های نظارت، دلایل ضرورت آخرین اصلاحات این حیطة که به تأسیس نهاد کمیسیون نظارت انجامید، روشن گردد و جایگاه این نهاد در نظم اساسی چین مشخص شود.

پیشینه تاریخی: ارگان‌های نظارتی در تاریخ چین

سنت تعیین منصب برای انجام وظایف نظارتی در چین امپراتوری شجره طولانی دارد که به اولین دولت متمرکز تأسیس شده توسط سلسله کین^۳ برمی‌گردد. مقامات اصلی دربار کین (به دنبال آن سلسله هان) «سه لرد و نه وزیر» بودند. بر اساس این سیستم، سه مقام ارشد دولتی عبارت بودند از صدراعظم و فرمانده بزرگ که به ترتیب ریاست امور ملکی و نظامی را بر عهده داشتند، و یوشی دافو، (که «منشی بزرگ» یا «مشاور امپراتوری» ترجمه می‌شود) و به عنوان معاون تلقی می‌شد و قدرت نظارت انضباطی از جمله بر شخص صدراعظم و خدمتکاران شخصی امپراتور را برعهده داشت. با تکامل نظام سیاسی در سلسله‌های بعدی، منصب یوشی به نهاد نظارتی قدرتمند و تخصصی تبدیل شد که صلاحیت وسیعی در رابطه با مقامات امپراتوری داشت و مدل اعزام دوره‌ای مقامات فردی به مناطق مختلف برای بازرسی را توسعه داد. ارگان‌های نظارتی نام یوشیتای را در سلسله‌های سوئی و تانگ گرفتند. (Yü-ch'üan, 1949:147)

با گذشت زمان این نهادهای نظارتی به خودمختاری، دسترسی مستقیم به امپراتوری

1. Supervisory Commissions

2. National Supervisory Commission (NSC)

3. Qin

و مأموریت بازرسی حکومت‌های محلی دست یافتند؛ به عنوان «چشم و گوش» امپراتور در نظر گرفته شدند و نفوذ و ساختار سازمانی‌شان عمیقاً در سنت سیاسی چین جا افتاد. با گذار از حکومت امپراتوری به چین جمهوری و تحولات بعدی در تایوان، این سوابق تاریخی بر طراحی قانون اساسی مدرن تأثیر گذاشت. «قانون اساسی پنج قوه‌ای»^۱ رهبر انقلاب سون یات سن^۲، که شامل Control Yuan^۳ بود، سنت جدایی مقامات نظارتی را برای جلوگیری از تسلط قوه مقننه و قوه مجریه کنترل نشده در خود گنجانده بود. (Caldwell, 2017: p12) اگرچه Control Yuan به مرور زمان به حاشیه رفت و نقش مدرن آن کاهش یافت، به عنوان پلی بین سنت‌های نظارتی امپراتوری و چهارچوب‌های معاصر عمل کرد. امروزه درحالی‌که کمیسیون‌های نظارتی چین از مدل‌های خارجی مانند مدل‌های هنگ‌کنگ و سنگاپور الهام می‌گیرند، ریشه‌های آن‌ها در تاریخ غنی بومی تمایزبخش آن‌ها است. (Desh & Ping, 2021: 1056)

در ادامه در سال‌های اولیه جمهوری خلق چین، نهادهای نظارتی برای نظارت بر مقامات دولتی تأسیس شدند که اولین آن کمیته کنترل خلق^۴ زیر نظر شورای اداری دولت بود. اولین قانون اساسی جمهوری خلق چین این ساختار را به وزارت نظارت^۵ تبدیل کرد. وزارت نظارت که در سال ۱۹۸۷ احیا شد، بر ارگان‌های اداری و کارمندان نظارت داشت و دامنه صلاحیت آن محدود بود؟^۶ در همین حال، ارگان اجرایی داخلی حزب کمونیست چین، کمیسیون بازرسی انضباطی^۷، در کنار دادستان‌ها - نهادهای

۱. رهبر انقلاب شین‌های و بنیانگذار جمهوری چین، سون یات سن، در تدوین قانون اساسی این کشور مدل لیبرال تفکیک سه قوا را رد کرد و با تکیه بر سنت‌های Civil Service Examination و Censorate در امپراتوری چین، دو شاخه جدید به نام‌های Control Yuan و Examination Yuan را اضافه نمود. هر یک از این نهادها به ترتیب مسئولیت نظارت بر مقامات دولتی و انتخاب نامزدهای بوروکراتیک را برعهده داشتند؛ به همین دلیل این قانون اساسی به «قانون اساسی پنج قوه‌ای» شناخته می‌شود. (五權憲法 Wuquan Xianfa).

2. Sun Yat-sen

۳. شاخه نظارتی دولت چین است. برخی پژوهشگران چینی آن را با نهادهای غربی مانند آموذمان و مجلس دوم در نظام‌های پارلمانی دو مجلسی مقایسه می‌کنند؛ اما همچنان این تأکید را دارند که ریشه‌های تاریخی و قدرت‌های گسترده، این نهاد را از همتایان غربی خود متمایز می‌کند.

Herbert HP Ma, 'Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State' [1963] Washington University Law Quarterly 401.

4. Committee of People's Control

5. Ministry of Supervision (MOS)

6. Administrative Supervision Law 1997, art 2

7. Party's Commission for Discipline Inspection (CDI)

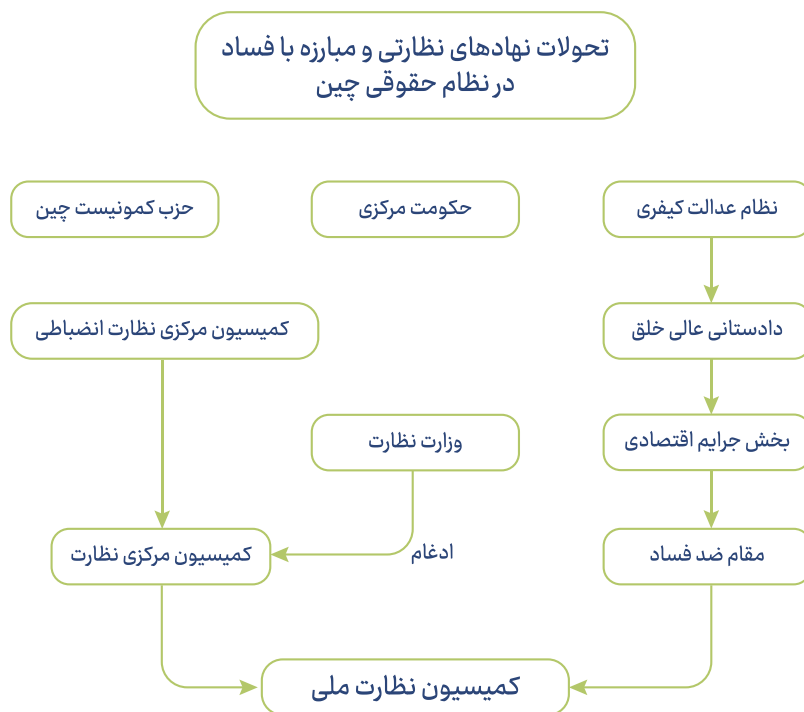
قضایی که می‌توانستند پرونده‌های فساد را بررسی و تعقیب کنند - نیز فعالیت می‌کردند. این ترتیبات سیستم سه‌جانبه‌ای را تشکیل می‌داد که از ناهماهنگی بین ارکان خود رنج می‌برد.

با گذشت زمان این ترتیبات سه‌جانبه جای خود را به یک سیستم دوگانه تحت سلطه کمیسیون بازرسی انضباطی داد؛ با این حال، هم‌زیستی نهادهای متعدد اغلب به جای تقویت متقابل منجر به اصطکاک، رقابت و سردرگمی می‌شد. این همپوشانی نهادی و روش‌های عملیاتی متفاوت به تنش و ناکارآمدی منجر شد. انتقادات به صلاحیت محدود وزارت، نظارت و حضور ارگان‌های دولتی متعدد - که به عنوان «۹ اژدهای حاکم بر آب» توصیف می‌شدند - نیاز به تحکیم و وحدت بیشتر در سیستم را برجسته می‌کرد.^۱ در واقع ماهیت پراکنده و مشوش این ابتکارات مبارزه با فساد، نیاز به چهارچوبی یکپارچه و مؤثرتر را برای نظام حقوقی و سیاسی برجسته می‌کرد؛ از همین رو ادغام برای ساده‌سازی عملکردهای نظارتی و تضمین اجرای منسجم و مقتدر آن مأموریت مهمی تلقی شد. در این راستا برنامه «اصلاحات نظارتی» آغاز شد که هدف آن ادغام مسئولیت‌های مختلف مبارزه با فساد در یک نهاد واحد و مقتدر تحت فرماندهی یکپارچه حزب بود. کمپین گسترده ضد فساد شی جین‌پینگ که در سال ۲۰۱۲ راه‌اندازی شد، به این اصلاحات شتاب داد. به این موضوع در نوزدهمین بیانیه کنگره ملی حزب کمونیست چین اشاره شده است: «یک سیستم نظارتی معتبر و کارآمد با پوشش کامل تحت فرمان یکپارچه حزب ایجاد خواهد شد و نظارت درون‌حزبی با نظارت ارگان‌های دولتی، نظارت دموکراتیک، نظارت قضایی، نظارت عمومی و نظارت از طریق افکار عمومی ادغام خواهد شد. همه این‌ها یک هم‌افزایی قدرتمند برای نظارت ایجاد می‌کند.» (Xi, 2017:62)

حزب با تقویت مجدد سیستم کمیسیون بازرسی انضباطی و اتخاذ روش‌هایی که یادآور ساختارهای نظارتی امپراتوری تاریخی است، اصلاحات را به نحوی پیش برد که تأثیری پایدار داشته باشد؛ از این رو ساختار نظارتی چین اکنون به دنبال تحقق رژیم مبارزه

1. <https://law.seu.edu.cn/fanfufazhi/2018/0716/c20310a233030/page.psp>

با فساد جامع‌تر و منسجم‌تری است که هم از سوابق تاریخی استفاده کند و هم به چالش‌های حاکمیتی معاصر پاسخ می‌دهد.



با کاهش تدریجی شدت اولیه مبارزه با فساد، دولت - حزب چین به سمت نهادینه کردن تلاش‌های نظارتی خود حرکت کرد؛ به همین منظور گروه مرکزی رهبری^۱ با موضوع تعمیق پایلوت اصلاح نظام نظارت ملی^۲ به ریاست دبیر وقت کمیسیون مرکزی بازرسی انضباطی حزب کمونیست چین و عضو کمیته دائمی پلیتبورو^۳ وانگ کیشان^۴، تأسیس

1. Central leading small groups/Central Leading Group:

این نهادها در جمهوری خلق چین، نهادهای تصمیم‌گیری و هماهنگی در سطح بالا ذیل حزب کمونیست هستند.

2. Central Leading Group on Deepening National Supervisory System Reform Pilot Work

3. Politburo Standing Committee :

کمیته دائمی پلیتبوروی حزب کمونیست چین کمیته‌ای ۷ نفره از رهبران ارشد حزب کمونیست چین است که هر عضو آن وظایفی در خصوص یک حوزه مهم از امور ملی از قبیل اقتصاد، قانونگذاری، فساد، امنیت داخلی و پروپاگاندا را برعهده دارد.

4. Wang Qishan

شد. با اصلاح قانون اساسی جمهوری خلق چین در سال ۲۰۱۸ بخش جدید هفتم در مورد «کمیسیون‌های نظارت» اضافه شد و از این طریق تشکیل کمیسیون نظارت ملی^۱ و نهادهای زیرمجموعه آن با ساختار عمودی و افقی رسمیت یافت. در همین سال بر اساس آنچه قانون اساسی مقرر می‌داشت، قانون نظارت^۲ نیز تصویب شد که چهارچوب قانونی تفصیلی فصل هفتم قانون اساسی بود. ۹ فصل این قانون، اصول، دامنه صلاحیت، اختیارات و آیین نظارت را روشن می‌نماید و مهم‌تر از همه، سازوکارهایی را برای نظارت بر خود ناظران ایجاد می‌کند. کلیه این اصلاحات نشان‌دهنده تلاش و اراده نظام حقوقی سیاسی چین برای تحکیم، نهادینه کردن و عقلانی کردن معماری نظارتی این کشور است. تأسیس این نهاد جدید و نسخ نهادهای قدیمی، اساساً پیکربندی مجدد قدرت نظارتی ملی چین است.^۳

تأسیس کمیسیون نظارت به دنبال روند طولانی جدایی نظارت اداری و سیاسی در نظام حقوق اساسی چین بوده است. در واقع تا پیش از تأسیس این نهاد، حزب به عنوان رهبر و پیشرو سیستم نظارتی خاص خود را داشت که تجلی آن - همان‌طور که بیان شد - در کمیسیون بازرسی انضباطی بود و دولت نیز به عنوان نهاد اداری، سیستم نظارتی مختص خود را در نهادهای مختلف مانند کنگره ملی خلق، وزارت نظارت و دادستانی عالی خلق تشکیل داده است.^۴ هرکدام از این نهادها نیز گروه هدف و رویه خاص خود را داشتند. درحالی‌که کمیسیون بازرسی انضباطی تنها به نظارت بر اعضای حزب و بر اساس قواعد انضباطی حزب می‌پرداخت، نهادهای دولتی تنها قادر به نظارت بر مقامات اعضای دولتی بودند.

به نظر می‌رسد فرای اقتضائات کارکردی استقرار این نهاد جدید، آنچه حزب را به عنوان پیشتاز و نگهبان نظم اساسی بر استقرار این نهاد متقاعد نمود، لزوم نگاه داشتن رهبری حزب بر دستگاه اداری در حوزه امر نظارت بوده است. در واقع گویی

1. National Supervisory Commission

2. Supervision Law

3. <https://www.chinalawtranslate.com/en/supervision-law-of-the-prc-2018/>

۴. برای مطالعه بیشتر رجوع شود به گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس با عنوان «نهادهای سازوکارهای حکمرانی در چین»^۳: سازوکارهای نظارت در فرایند حکمرانی جمهوری خلق چین»

اساساً نظارت و مقابله با فساد در ذهن طراحان و مؤسسان این نهاد، صرفاً امر اداری نبوده و فرای دستگاه دولت به عنوان نهاد متولی امر اداری بوده است. درک چنین منطقی آن‌گاه آسان‌تر خواهد بود که آن را با منطق نهاد نظارت در دولت‌های لیبرال مقایسه کنیم. در این دولت‌ها قدرت نظارت یا از قوه مقننه یا از مرجعی مستقل از سایر قوا که در آن چهارچوب قدرت اداری نامیده می‌شود، نشئت می‌گیرد؛ در واقع امر نظارت و مقابله با فساد در نظام چین صرفاً امر اداری تلقی نشده است و اساساً گویی ماهیت سیاسی دارد؛ از همین رو حزب، متولی تأسیس این نهاد در نوزدهمین کنگره ملی حزب چین بوده است و شی جین‌پینگ، دبیر کل حزب کمونیست چین در ۱۳ دسامبر ۲۰۱۸، در سخنرانی مهمی در یازدهمین جلسه دفتر سیاسی کمیته مرکزی نوزدهم به رهبری متمرکز و متحد حزب در تعمیق اصلاحات سیستم نظارت ملی تأکید کرد.^۲ در واقع در این نهاد تازه تأسیس، هم حزب و ارگان نظارتی آن، یعنی کمیسیون بازرسی انضباطی، و هم دولت با هم قرار دارند و این امر ماهیت ترکیبی این نهاد را نشان می‌دهد. با تحول سیستم دوتایی نظارتی پیشین برخلاف ارگان نظارتی دادستانی خلق، کمیسیون بازرسی انضباطی از بین نرفت؛ بلکه به حیات خود در ذیل کمیسیون نظارت ادامه داد؛ به عبارت دیگر در واقعیت اساساً تغییرات در سیستم رهبری کمیسیون بازرسی انضباطی حزب بر سیستم رهبری کمیسیون نظارت در سطوح مختلف تأثیرگذار است (Qin, 2023: p48)؛ از همین رو شیائو پی^۳، معاون دبیر کمیسیون مرکزی بازرسی انضباطی و معاون دبیر کمیسیون نظارت ملی در مصاحبه‌ای اعلام کرد که کمیسیون نظارت به عنوان ارگان تخصصی که وظیفه نظارتی ملی انجام می‌دهد، در کنار کمیسیون بازرسی انضباطی قرار دارد و ماهیت حزبی و دولتی و بر اساس چهارچوبی که در بخش پیشین یاد گرفتیم ماهیت سیاسی اداری دارد.^۴ اگر بخواهیم هنوز هم نظم اساسی چین را با عینک

1. <https://ebook.theorychina.org.cn/ebook/upload/storage/files/2022/02/28/1c50223770959aa-00f52432441e822ea44945/mobile/index.html>.

2. http://www.qsttheory.cn/dukan/qs/2019-03/01/c_1124169785.html.

3. Xiao Pei

4. <https://djjy.12371.cn/2024/03/15/ARTI1710482476760228.shtml>

شیگونگ بینیم، درباره نهاد کمیسیون نظارت می‌توان گفت که این نهاد - حداقل از نظر ساختاری - هویتی سیاسی حقوقی دارد.

این خصوصیت را در تحلیل رابطه این نهاد با کنگره ملی خلق به عنوان بالاترین نهاد دولت نیز می‌توان شناسایی کرد. سیستم کنگره خلق در جمهوری خلق چین، در هر دو سطح ملی و محلی، هسته اصلی ساختار دولتی است. این سازمان وظایف اساسی قانون‌گذاری، انتصاب و نظارت را انجام می‌دهد که مشابه مجالس قانون‌گذاری در کشورهای دیگر است. این نظام مدعی است قدرت دولتی را مستقیماً به مردم پیوند می‌دهد؛ بر این اساس تمامی دستگاه‌های اداری، نظارتی، قضایی و دادرسی، اختیارات خود را از کنگره‌های مردمی که در برابر آن‌ها مسئول و تحت نظارت هستند، می‌گیرند. بر اساس ماده ۱۲۶ قانون اساسی، کمیسیون ملی نظارت در برابر کنگره ملی خلق و کمیته دائمی کنگره ملی خلق مسئول خواهد بود. کمیسیون‌های محلی نظارت نیز در تمامی سطوح در برابر دستگاه‌های دولتی که آن‌ها را ایجاد کرده‌اند و در برابر کمیسیون‌های نظارت در سطوح بعدی مسئول خواهند بود. ماده ۱۲۷ قانون اساسی نیز اصل مهمی را در رابطه با کمیسیون‌های نظارت مقرر می‌کند. بر اساس این اصل، کمیسیون‌های نظارت مستقلاً بر اساس مقررات و بدون دخالت هیچ ارگان اداری، گروه اجتماعی یا فردی، قدرت نظارتی را اعمال می‌کنند. در قانون نظارت گستره شمول کمیسیون «پوشش کاملی» بر همه مقامات دولتی، از جمله اعضای کنگره‌های مردمی و کمیته‌های دائمی آن‌ها است؛ در همین حال کنگره مردمی نظارت خود بر کنگره ملی خلق را از طریق سازوکارهای نظارت مشابه برای سایر ارگان‌های دولتی نیز اعمال می‌کند؛ سازوکارهایی مانند بررسی گزارش‌های کاری خاص، بازرسی‌های اجرای قانون و اجازه طرح سؤالات به نمایندگان؛ با این حال برخلاف سایر ارگان‌ها، کمیسیون‌های نظارتی ملزم به ارائه گزارش‌های کاری منظم نیستند و فقط گزارش‌های ویژه‌ای را ارائه می‌کنند. حذف ارائه سازوکار گزارش منظم و نظارت کمیسیون بر اعضای کنگره خلق، ماهیت ترکیبی و جدید این نهاد را نشان می‌دهد.

مسئله مبارزه با فساد در نظام حقوقی سیاسی چین سال‌های طولانی است که دغدغه درجه اول دولت مردان و سیاست‌مداران این کشور بوده است و در دوره‌های متفاوت سازوکارها و ساختارهای مختلفی برای آن طراحی شده است. مهم‌ترین و تازه‌ترین نهاد تأسیس شده برای این دغدغه، کمیسیون ملی نظارت و هم‌ترازهای آن در سطوح منطقه‌ای است. درک ماهیت این نهاد تازه تأسیس، نیاز به چهارچوب برای تحلیل دارد که متفاوت از چهارچوب مفاهیم لیبرال و دولت‌های اروپایی است؛ زیرا که این چهارچوب بر اساس مبانی متفاوت از مبانی زیست سیاسی چین و اساساً برای جامعه دیگری طراحی شده‌اند؛ در نتیجه مفهوم فساد و بالطبع شیوه‌های مبارزه با آن متمایز است. در نگاه حقوق دانان لیبرال اساساً نظم اساسی چین فاقد مشروعیت است. آن‌ها در بررسی‌های خود به جای توصیف آنچه به واقع در حال وقوع است، با شابلونی از پیش طراحی شده، نظم اساسی چین را می‌سنجند؛ سنجشی که لاجرم هر آنچه را که مطابق آن نباشد، دور می‌ریزد.

برای احتراز از چنین ارزیابی مغرضانه‌ای، چهارچوب تحلیلی جیانگ شیگونگ، نظریه پرداز حقوقی و سیاسی چینی را برگزیدیم. نظریه حقوق اساسی شیگونگ بر ادغام اصول مارکسیستی - لنینیستی با بافت تاریخی، فرهنگی و سیاسی منحصر به فرد چین تأکید دارد. کار او به نقد نظم اساسی لیبرال غربی می‌پردازد و استدلال می‌کند که این نظم در توضیح ویژگی‌های نظام سوسیالیستی چین و خط سیر توسعه آن ناتوان است. بر اساس نظر جیانگ، حقوق اساسی چین صرفاً یک سند مکتوب قانونی نیست؛ بلکه چهارچوبی زنده است که تعامل پویا بین حزب کمونیست، دولت و مردم را منعکس و ثبات، تداوم و سازگاری را تضمین می‌کند. وی همچنین نقش «قانون اساسی نانوشته» مانند رویه‌های سیاسی و هنجارهای حزبی را در تکمیل متن رسمی قانون اساسی برجسته می‌کند و در نتیجه درک جامع‌تری از حقوق اساسی چین ارائه می‌دهد. شیگونگ بر اهمیت رهبری حزب به عنوان هسته اصلی نظم اساسی چین تأکید می‌کند و آن را برای

حفظ وحدت ملی و هدایت مدرنیزاسیون سوسیالیستی ضروری می‌داند. در منطق او حزب، متولی امر سیاسی و دولت، متولی امر اداری است. بر اساس تحلیلی که جیانگ شیگونگ در اختیار ما می‌گذارد و همچنین تحلیل سیر تأسیس این نهاد و نسبت این نهاد با کنگره خلق، می‌توان گفت که این نهاد تازه تأسیس ماهیتی سیاسی اداری دارد و به دلیل برخورداری از این ماهیت در قلمرو مبارزه با فساد، بالاترین نهاد نظارتی و مبارزه با فساد در چین محسوب می‌گردد؛ همچنین این موضوع نشان می‌دهد که فساد و مبارزه با آن در ذهن مؤسسان این نهاد - یعنی حزب - صرفاً ماهیت اداری ندارد؛ که اگر این‌گونه بود، این موضوع به دولت به عنوان متولی امر اداری محول می‌گشت.

- Backer, L. C. (2014). Toward a Robust Theory of the Chinese Constitutional State: Between Formalism and Legitimacy in Jiang Shigong's Constitutionalism. *Modern China*, 40(2), 168–195.
- Backer, Larry Catá (2009). “The party as polity, the Communist Party, and the Chinese constitutional state: a theory of state-party constitutionalism.” *J. of Chinese and Comparative Law*, 16(1), 101–68.
- Backer, Larry Catá (2012). Party, People, Government, and State: On Constitutional Values and the Legitimacy of the Chinese State-Party Rule of Law System. *Boston University International Law Journal*, 30.
- Caldwell, Ernest (2017). “Chinese Constitutionalism: Five-Power Constitution.” In *Max Planck Encyclopedia of Comparative Constitutional Law*, edited by Rainer Grote, Lachenmann, Franke Lachenmann and Wolfrum, Rüdiger Wolfrum. Oxford: Oxford University Press.
- Chen, Albert H.Y. (2000). Toward A Legal Enlightenment: Discussion in Contemporary China on the Rule of Law. In *THE RULE OF LAW: PERSPECTIVES FROM THE PACIFIC RIM*, 13–51.
- Chen, Albert H.Y. (2010). Pathways of Western Liberal Constitutional Development in Asia: A Comparative Study of Five Major Nations. *I-CONN*, 8(4), 849.
- Fu, Hualing (2009). Access to Justice and Constitutionalism in China. In Stéphanie Balme and Michael W. Dowdle

- (eds), Building Constitutionalism in China. Palgrave.
- Goodnow, F.J. (2003). Politics and Administration: A Study in Government (1st ed.). Routledge.
 - Herbert HP Ma (1963). Chinese Control Yuan: An Independent Supervisory Organ of the State. Washington University Law Quarterly, 401.
 - http://www.qstheory.cn/dukan/q/s/2019-03/01/c_1124169785.html.
 - https://consconv.ut.ac.ir/news_1167.html
 - <https://djj.12371.cn/2024/03/15/ARTI1710482476760228.shtml>
 - <https://ebook.theorychina.org.cn/ebook/upload/storage/files/2022/02/28/1c50223770959aa00f52432441e822ea44945/mobile/index.html>.
 - https://english.www.gov.cn/archive/lawsregulations/201911/20/content_WS5ed8856ec6d0b3f0e9499913.html.
 - <https://law.seu.edu.cn/fanfufazhi/2018/0716/c20310a233030/page.psp>
 - <https://www.chinalawtranslate.com/en/supervision-law-of-the-prc-2018/>
 - <https://www.chinalawtranslate.com/en/supervision-law-of-the-prc-2018/>
 - https://www.idcpc.org.cn/english2023/tjzl/cpcjj/PartyConstitution/202307/t20230727_157811.html.
 - Qin, Q. (2023). Legal Engineering in the Supervisory System Reform. Germany: Springer Nature Singapore.

- Shigong, J. (2010). Written and Unwritten Constitutions: A New Approach to the Study of Constitutional Government in China. *Modern China*, 36(1), 12-46.
- Shigong, J. (2014). Chinese-Style Constitutionalism: On Backer's Chinese Party-State Constitutionalism. *Modern China*, 40(2), 133-167.
- Shigong, J. (2014). How to Explore the Chinese Path to Constitutionalism? A Response to Larry Catá Backer. *Modern China*, 40(2), 196-213.
- Shigong, J. (2014). Toward a Robust Theory of the Chinese Constitutional State: Between Formalism and Legitimacy in Jiang Shigong's Constitutionalism. *Modern China*, 40(2), 168-195.
- Wang Shaoguang [ed.] (2012). *Lixiang zhengzhi zhixu: Zhongxi gujin de tansuo* (The ideal political order: exploring classical and contemporary thinking from China and the West). Beijing: Sanlian shudian.
- Wang Yü-ch'üan (1949). An Outline of the Central Government of the Former Han Dynasty. *Harvard Journal of Asiatic Studies*, 12, 134, 147-148.
- Xi, J. (2017). Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era. Report at the 19th National Congress of the Communist Party of China (October 18, 2017), People's Publishing House, Beijing.
- Xue, Desh & Zhou, Ping (2021). *A Study of China's Ancient*

Supervision System and Its Reference. In Proceedings of the 2021 6th International Conference on Social Sciences and Economic Development.

- Yuen, Samson (2013). Debating Constitutionalism in China: Dreaming of a Liberal Turn. *China Perspectives*, 2013/4, 67.
- ZHOU. Na, The National Supervisory Commission from Xi Jinping's Anti-corruption Campaign, *East Asian Policy* 2018 10:04, 79-90.

درک موانع مقابله با فساد در بخش دولتی ایران



پژوهش‌های
سلامت اداری
سال اول
شماره ۲
تابستان ۱۴۰۴
صفحه ۱۶۱ الی ۱۹۴

چکیده

هدف مطالعه حاضر، ارتقای سلامت نظام اداری از طریق تبیین، تحلیل و تفسیر موانع مقابله با فساد است که در یکی از شرکت‌های ملی تابعه صنعت نفت ایران انجام شد. فلسفه این مطالعه از نوع تفسیری و راهبردی آن داده‌بنیاد و روش پژوهش از نوع کیفی مبتنی بر مصاحبه ساختارنایافته بوده است و افراد مشارکت‌کننده در فرایند مصاحبه را دبیران کمیته سلامت اداری شرکت مورد مطالعه تشکیل دادند. متن‌های مصاحبه به دقت و در چند نوبت مورد بررسی و بازخوانی قرار گرفت تا مفاهیم اصلی

محمدی، حامد^۱
(دکتری، مدیریت)
دولتی، دانشکده
مدیریت و حسابداری،
دانشگاه آزاد اسلامی
قزوین، قزوین، ایران)

۱. نویسنده مسئول:

mohammadi.h.16@gmail.com

تاریخ دریافت: ۱۴۰۴/۱/۱۸ تاریخ بازنگری: ۱۴۰۴/۲/۱۲ تاریخ پذیرش: ۱۴۰۴/۳/۱۰

و مستتر از بطن مصاحبه‌ها استخراج گردد و سپس جهت تحلیل داده‌های کیفی از شیوه کدگذاری سه مرحله‌ای باز، محوری و گزینشی استفاده شد و در نهایت، تعداد ۸۹ مفهوم، ۳۹ کد باز، ۴۲ کد محوری و هشت کد گزینشی (موانع قانونی، مالی، ساختاری، مدیریتی، سیاسی، فرهنگی، فرایندی، محیطی مقابله با فساد) فراروی موانع مقابله با فساد تبیین گردید. یافته‌های این مطالعه از جنبه پژوهشی می‌تواند مورد بهره‌برداری پژوهشگران رشته‌هایی نظیر مدیریت دولتی، اقتصاد، علوم سیاسی و جامعه‌شناسی قرار گیرد و از جنبه کاربردی نیز می‌تواند مورد استفاده خط‌مشی‌گذاران، مدیران و کارگزاران دولتی و مدیران ارشد صنعت نفت جهت تعریف و اجرای راهبردهایی جهت رفع موانع مقابله با فساد قرار گیرد.

واژگان کلیدی: فساد، مقابله با فساد، موانع مقابله با فساد، بخش دولتی ایران، پژوهش کیفی

Understanding Barriers to Combating Corruption in Iran's Public Sector

Mohammadi, Hamed¹ (PhD, Public Administration, Faculty of Management and Accounting, Islamic Azad University of Qazvin, Qazvin, Iran)

Abstract

This study aimed to enhance the integrity of the administrative system by identifying, analyzing, and interpreting the obstacles to combating corruption in a national company affiliated with Iran's oil industry. Adopting an interpretive philosophy, the research employed a grounded theory strategy and a qualitative methodology based on unstructured interviews. The participants comprised secretaries of the company's Administrative Integrity Committee. Interview transcripts were meticulously reviewed and reread to extract key overt and latent concepts. Qualitative data were analyzed using a three-stage coding process (open, axial, and selective coding). The analysis yielded 89 concepts, categorized into 39 open codes, 42 axial codes, and 8 selective codes. These codes revealed the following barriers to combating corruption: Legal, Financial, Structural, Managerial, Political, Cultural, Process-related and Environmental. From a research perspective, the findings contribute to scholarly work in public administration, economics, political science, and sociology. Practically, they offer actionable insights for policymakers, public managers, and senior oil industry executives to design and implement strategies for mitigating corruption barriers.

Keywords: Corruption, anti-corruption combating, barriers to combating corruption, Iranian public sector, qualitative research

1. Responsible author

مقدمه

فساد در ایران و نزد نهادهای حاکمیتی و تصدی‌گرا توجه بسیاری از سیاست‌مداران، مدیران دولتی، پژوهشگران و اصحاب رسانه را به خود جلب کرده است و گسترش و ترویج آن در بسیاری از محافل و کرسی‌های سیاسی و علمی مورد نقد جدی قرار گرفته است و بسیاری از پژوهش‌ها در رشته‌های مدیریت دولتی، علوم سیاسی، اقتصاد و جامعه‌شناسی بر موضوع فساد در ایران تمرکز کرده‌اند. نظام اداری ایران از ناکارآمدی در رنج است (محمدی، الوانی، معمارزاده‌طهران و حمیدی، ۱۳۹۵: ۶۱۰) و یکی از مصادیق بارز این ناکارآمدی رامی‌توان در گسترش پدیده فساد (خداپناه، ۱۳۹۴: ۱؛ جمالی‌اسگویی، بخشایشی اردستانی و بنی‌هاشمی، ۱۳۹۸: ۳۳؛ شیرینی، برادران و جوادی، ۱۴۰۳: ۸۳؛ مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۳) متصور شد (محمدی و حمیدی، ۱۴۰۲: ۱۴) و برخی مطالعات (اولجویی، ۲۰۲۳: ۱) نشان دادند که سازمان‌های ضدفساد در بعضی کشورها به دلیل عدم وجود اراده سیاسی در سطح حکومت جهت مقابله با پدیده فساد، از کارآمدی لازم برخوردار نیستند. ایران با بهره‌مندی از منابع و آموزه‌های غنی دینی و ارزشی در زمینه فساد از وضعیت مناسبی برخوردار نیست (الوانی، زرنندی و عرب‌سرخی، ۱۳۸۹:

۴) و با مراجعه به آمار، یافته‌های پژوهشی و گزارش‌های ملی و بین‌المللی نظیر سازمان ملل، بانک جهانی و سازمان بین‌المللی شفافیت مشخص شده است که نظام اداری ایران در زمینه فساد و مقابله با این پدیده از جایگاه مناسبی برخوردار نیست. بر اساس نتایج پژوهشی، ایران از وجود برخی موانع فرهنگی نظیر پارتی بازی و خویشاوندگرایی، گریز از مسئولیت، دولتی بودن نظام اقتصادی و آشنا نبودن با قواعد و مقررات (محمدی، الوانی، معمارزاده طهران و حمیدی، ۱۳۹۷: ۸۲) در رنج است و این موانع فرهنگی می‌تواند در بروز و شکل‌گیری پدیده فساد مؤثر باشند، و بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳) نقص در اجرای صحیح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۱) در ایران مشهود است و بر اساس گزارش بانک جهانی (۲۰۱۵) در شاخص‌های حکمرانی ایران بهبودی حاصل نگردیده، حتی وضعیت این شاخص‌ها نسبت به گذشته بدتر نیز شده است (محمدی، الوانی، معمارزاده طهران و حمیدی، ۱۳۹۶). بر اساس گزارش‌های سالانه سازمان بین‌المللی شفافیت از شاخص ادراک فساد، رتبه ایران طی سال‌های ۲۰۲۴-۲۰۱۵ دارای روندی متزلزل و افزایشی بوده است؛ به طوری که جایگاه ایران از رتبه ۱۳۰ به ۱۵۱ افزایش یافت و این آمارها حاکی از آن است که در ایران روند کاهش‌ی جهت مقابله و کنترل فساد ملاحظه نمی‌شود و این کشور جهت ارتقای سلامت اداری و مالی دارای راهبردها، سیاستگذاری‌ها، برنامه‌ها و اقدام‌های مناسب نیست. گویا پدیده فساد و مقابله با آن هنوز به یک دغدغه نزد سیاست‌گذاران و مدیران دولتی تبدیل نشده است. با تأمل بر نتایج پژوهش‌ها، گزارش‌ها و آمارهای ارائه‌شده داخلی و بین‌المللی باید اذعان داشت که مقابله با فساد در ایران را می‌توان به‌عنوان یک راهبرد اصلی جهت افزایش اعتماد عمومی و سالم‌سازی نظام اداری در نظر گرفت و جهت بهبود حکمرانی، ضرورت افزایش شفافیت، پاسخگویی عمومی و مقابله با فساد به شدت احساس می‌شود. ایران با بیش از یک قرن کشف و استخراج نفت در تاریخ خود، قدیمی‌ترین کشور صادرکننده نفت در منطقه خلیج فارس است که با اکتشافات مستمر میادین نفتی جدید، ذخایر فعلی آن همواره از مصرف داخلی و صادرات فراتر رفته است. (آموزگار، ۲۰۰۸: ۴۷) نفت و گاز مهم‌ترین منبع درآمدی در کشورهای وابسته به این منابع طبیعی از جمله ایران است و

وضعیت شفافیت درآمدی و شفافیت ساختاری و همچنین برنامه‌های مبارزه با فساد در صنعت نفت ایران چالش برانگیز است. این عدم شفافیت عامل اصلی فساد در صنعت نفت ایران است (حسین‌زاده، صمدی، تانگ و مهرگان، ۲۰۲۰: ۲)؛ به طوری که با یک درصد افزایش درآمدهای نفتی می‌توان شاهد افزایش ۲۹٪ درصدی فساد اقتصادی در این کشور بود (عزتی، سیف، مهرگان و ملکی شه‌ریور، ۱۳۹۵: ۷۳) و افزایش فساد تاثیر معنی‌داری بر شوک‌های مثبت رانت نفت در ایران دارد (فرزانگان و زمانی، ۲۰۲۴: ۱) رانت نفتی نیز موجب کاهش استقلال بانک مرکزی (لطفی، فرجی‌دیزجی و صادقی، ۱۴۰۰: ۴۳۹) می‌شود و افزایش درآمدهای نفتی در ایران موجب افزایش رانت در تجارت نفت و گاز و نابرابری در توزیع درآمدها می‌شود (فرزانگان و کریگر، ۲۰۱۸: ۱۲) و بر اساس گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳)، ایران دارای ۳۲/۵ تریلیون متر مکعب ذخایر گازی و سهمی برابر ۱۷/۳ درصد از ذخایر گازی جهان است. این منبع طبیعی بیش از ۷۲ درصد از سبد انرژی کشور را به خود اختصاص داده است و با توجه به تبدلات حجمی و مالی زیاد در زنجیره گاز کشور می‌توان وجود زمینه‌ها و بسترهای فسادزا در این صنعت را متصور شد.

هدف اصلی این مطالعه نیز تبیین موانع فراروی مقابله با فساد در یکی از شرکت‌های اصلی تابعه وزارت نفت ایران بوده است. انتخاب صنعت نفت ایران به‌عنوان شاهد تجربی این مطالعه به این دلیل است که ایران یکی از متنوع‌ترین اقتصادها را در میان کشورهای صادرکننده نفت در خاورمیانه دارد و درآمد نفت همچنان تقریباً ۳۰ درصد از درآمدهای دولت و بیش از ۲۰ درصد ارزش افزوده ناخالص واقعی را تشکیل می‌دهد (آزادی، دهقان‌پور، سهرابی و مدنی، ۲۰۱۶: ۴)؛ همچنین اقتصاد ایران رانت‌محور و متکی به نفت و گاز است و صنعت نفت ایران دارای ماهیت پیچیده، تخصصی، دارای تنوع و گستردگی در فعالیت‌ها، و روابط عظیم مالی و پروژه‌ای با پیمانکاران است. در عرصه‌های فروش نفت، میعانات و فرآورده‌های نفتی و گازی، تأمین منابع مالی داخلی و خارجی دارای اهمیت به‌سزایی است و یک منبع اصلی برای درآمدهای ارزی و تأمین انرژی کشور قلمداد می‌شود. صنعت نفت ایران دارای گردش بسیار بالای مالی است و مقامات سیاسی و مدیران دولتی همواره انگیزه‌های سیاسی و مالی شدید برای اعمال نفوذ بر این

صنعت دارند. بدون تردید این صنعت می‌تواند محمل مناسبی برای شکل‌گیری و بروز فساد باشد و با توجه به جایگاه راهبردی صنعت نفت ایران در عرصه‌های اقتصادی و سیاسی کشور و تحقق منافع ملی، تاکنون تبیین موانع مقابله با فساد در این صنعت مورد توجه و تأمل قرار نگرفته است. درک این موانع می‌تواند پیشران اصلی مقابله و کنترل فساد در صنعت نفت ایران تلقی شود.

مروری بر ادبیات

۱. مفهوم فساد: در فرهنگ لغت آکسفورد، فساد به‌عنوان: (۱) رفتار غیرصادقانه یا غیرقانونی افراد صاحب قدرت، (۲) عمل یا تأثیری که باعث می‌شود فردی از معیارهای اخلاقی به غیراخلاقی تغییر کند، تعریف شده است (فرهنگ لغت آکسفورد، ۲۰۲۴) و با مراجعه به فرهنگ لغت وبستر، فساد به‌عنوان: (۱) انگیزه و یا ملاحظات نادرست با وسایل نامناسب و غیرقانونی مانند رشوه، (۲) انحراف از اصل یا از آنچه خالص یا صحیح می‌باشد، تعریف شده است (فرهنگ لغت وبستر، ۲۰۲۴). مفهوم فساد را می‌توان به فیلسوفان باستان همچون افلاطون، ارسطو و پولیبیوس نسبت داد و به فرایندی اشاره دارند که طی آن یک حکومت بدون فضیلت و قانون، فساد می‌کند و به شکل دیگری از حکومت نابود می‌شود و آنان اعتقاد داشتند که این تغییر در دولت‌ها مضر بوده و اغلب با خشونت و ناآرامی همراه است و افلاطون و ارسطو بر اهمیت فوق‌العاده قانون و توازن قوا در داخل حکومت‌ها تأکید داشتند و فساد مترادف با شکست در حفظ توازن قوا بود (دامیجان، ۴، ۲۰۲۳). فساد به نوعی رفتار مربوط می‌شود که به سوءاستفاده از قدرت به نفع شخص یا کسانی که با آن مرتبط هستند، اطلاق می‌شود (وانه‌اشیم و حسین، ۲۰۲۴: ۱). بر اساس گزارش پارلمان اروپا (۲۰۲۳) فساد به‌عنوان سوءاستفاده از قدرت واگذار شده، برای منافع خصوصی تعریف شده است و می‌تواند اشکال مختلفی از جمله

1. Dishonest or Illegal Behavior

2. corruption Noun - Definition, Pictures, Pronunciation and Usage Notes | Oxford Advanced Learner's Dictionary at OxfordLearnersDictionaries.com

3. <https://www.merriam-webster.com/dictionary/corruption>

4. Damijan

پرداخت رشوه یا اعمال قدرت برای به دست آوردن خدمات عمومی، کالاها یا قراردادها داشته باشد، و در نتیجه بر ارائه خدمات و عملکرد صحیح مؤسسات دولتی تأثیر منفی می‌گذارد. سازمان بین‌المللی شفافیت (۲۰۲۲) فساد را به سه دسته زیر طبقه‌بندی می‌کند: (۱) فساد خرد؛ سوءاستفاده روزمره از قدرت محول شده توسط مقامات دولتی در تعاملات خود با شهروندان عادی، که اغلب در تلاش برای دسترسی به کالاها یا خدمات اساسی در مکان‌هایی مانند بیمارستان‌ها، مدارس، ادارات پلیس و سایر سازمان‌ها هستند؛ (۲) فساد بزرگ؛ سوءاستفاده از قدرت در سطح بالا که به ضرر عده قلیل و به ضرر عده‌ی زیاد است و باعث آسیب جدی و گسترده به افراد و جامعه می‌شود؛ (۳) فساد سیاسی؛ دستکاری سیاست‌ها، نهادها، قوانین و رویه‌ها در تخصیص منابع و تأمین مالی توسط تصمیم‌گیرندگان سیاسی که از موقعیت خود برای حفظ قدرت، موقعیت و ثروت سوءاستفاده می‌کنند.

۲. مفهوم مقابله با فساد: مفهوم مقابله با فساد در خدمات عمومی به تعریف دقیق وضعیت اداری و حقوقی یک کارمند دولتی خلاصه می‌شود و مبتنی بر حمایت از حقوق بشر است و اولین مفهوم مقابله با فساد، وجود چهارچوب قانونی برای مبارزه با آن است که شرط لازم برای کشورهای عضو کنوانسیون سازمان ملل متحد علیه فساد است و این کنوانسیون بیان می‌کند که فساد به یک پدیده فراملی تبدیل شده است و مشکلات ناشی از آن، امنیت و ثبات جهان را تهدید می‌کند و مقابله با فساد در سطح بین‌المللی از طریق اتخاذ تدابیر مشترک و همکاری‌های بین‌المللی امکان‌پذیر است. (سوبکو، ویکتوریا، اوکسانا، اولکساندر و ویچسلاو، ۲۰۲۳: ۲۲۵) ارائه خدمات عمومی در اکثر کشورهای در حال توسعه همچنان در فساد فرو رفته است و مقابله با فساد مستلزم درک کامل فرایندهای درگیر در ارائه خدمات عمومی است. (جا و سا، ۲۰۲۳: ۱)

۳. رویکردهای مقابله با فساد: سازمان همکاری و توسعه اقتصادی (۲۰۲۴) از کشورهای

1. Petty Corruption

2. Grand Corruption

3. Political Corruption

4. Sobko, Viktoriia, Oksana, Oleksandr & Viacheslav

5. Jha & Sah

عضو می‌خواهد تا رویکردی راهبردی برای کاهش مخاطرات سلامت در بخش عمومی اتخاذ و از داده‌ها و شاخص‌های قابل‌اعتماد برای ارزیابی ریسک‌ها استفاده کنند و در این زمینه اصول سه‌گانه زیر را جهت مقابله با فساد ارائه می‌دهد: (۱) تعهد: که بر اساس آن از مدیریت سطح بالا انتظار می‌رود استانداردهای بالایی از شایستگی شخصی را نشان دهد؛ (۲) مسئولیت‌ها: که بر اساس آن سازمان‌های بخش دولتی به خوبی با یکدیگر هماهنگ می‌شوند، با مسئولیت‌های کاملاً تعریف شده که مشخص می‌کند «چه کسی چه کاری انجام می‌دهد»؛ (۳) کل جامعه: ترویج فرهنگ در سطح جامعه که بر اساس آن مشاغل، افراد و بازیگران غیردولتی از سلامت عمومی حمایت کرده و فساد را تحمل نمی‌کنند. واحد تحقیقات و پیشگیری از وقوع جرم بخش امنیت عمومی کانادا در گزارشی با عنوان ساخت کانادای ایمن و مقاوم (۲۰۲۳) چهار رویکرد پیشگیری از فساد را پیشنهاد کرد و هر یک از رویکردها دارای روش‌های خاص خود هستند که به شرح زیر مورد اشاره قرار می‌گیرند: (۱) رویکردهای مبتنی بر ارزش: مبتنی بر روش‌هایی نظیر برنامه‌های آموزشی، انگیزه‌های درونی، و تغییر فرهنگ سازمانی؛ (۲) رویکردهای مبتنی بر انطباق: مبتنی بر روش‌هایی نظیر انگیزه‌های بیرونی، و تنبیه و مجازات‌ها؛ (۳) رویکردهای مدیریت ریسک: مبتنی بر روش‌هایی نظیر حسابرسی و ارزیابی ریسک، دقت نظر، اصل چهار چشم، افشای دارایی، چرخش شغلی، و استخدام مبتنی بر شایستگی؛ (۴) رویکردهای مبتنی بر آگاهی و مشارکت: مبتنی بر روش‌هایی نظیر کمپین‌های آگاهی عمومی، رویه‌های افشاگری، آزادی اطلاعات، آزادی مطبوعات، و دولت الکترونیک.

دولت فدرال مالزی (۲۰۲۴) با پذیرش رویکردی آینده‌نگر، متعهد به حمایت جدی از سلامت عمومی و مقابله با فساد، با هدف نهایی دستیابی به رسمیت شناخته شدن به عنوان الگوی حکمرانی خوب در صحنه جهانی است و برای تحقق این رویکرد، دولت یک راهبرد جامع با محوریت اصول حکمرانی خوب، ایجاد نهادهای قوی، و ارتقای صداقت و پاسخگویی در بخش عمومی ترسیم کرده است و این راهبردها به عنوان مبنایی برای تلاش‌های دولت برای مهار رشوه، جلوگیری از تضاد منافع، جلوگیری از اختلاس، جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت، مبارزه با نفوذ، و حذف خویشاوندی عمل خواهند کرد.

بخش برنامه‌ریزی، نظارت و ارزیابی ریاست جمهوری آفریقای جنوبی در گزارشی (۲۰۲۳) با عنوان راهبرد ملی مقابله با فساد ۲۰۳۰-۲۰۲۰، اشاره می‌کند که در اوایل دهه ۲۰۰۰، دولت آفریقای جنوبی در تلاش برای مقابله با تأثیر فساد بر دولت و جامعه، رویکرد چندسازمانی و نظام مشارکتی را اتخاذ کرد که از ساختارها و نهادهای قانونی و غیرقانونی تشکیل شده بود و در سال ۲۰۰۱ مجمع ملی چندبخشی مقابله با فساد، متشکل از بخش‌های دولت، تجارت و جامعه مدنی برای بحث در مورد چالش‌های فساد، به اشتراک گذاشتن اطلاعات و بهترین تجربیات در زمینه مقابله با فساد، برای کمک به بخش‌ها برای بهبود راهبردهای مقابله با فساد بخش‌ها و هماهنگ کردن راهبردهای ملی و همچنین توصیه‌های ابتکاری سیاست‌های ملی در اجرای سیاست‌های ضد فساد ملی تشکیل شد، و در سال ۲۰۱۰ نیز تیم چندسازمانی ضد فساد متشکل از سازمان‌های مجری قانون، برای پیگیری سریع و قانونی با اولویت بالا در مورد موضوعات مرتبط با فساد تأسیس شد.

۴. مقابله با فساد در ایران: نگارنده بر این باور است که مقابله با فساد در ایران از دو منظر

قانونی و مدیریتی قابل تأمل است و این دو منظر به شرح زیر مورد بررسی قرار می‌گیرند.

- مقابله با فساد از منظر قانونی: جهت مقابله با فساد در اسناد بالادستی نظام اداری ایران پیش‌بینی‌های لازم به عمل آمده است. در بند پنجم از اصل ۴۳ قانون اساسی بر منع اضرار به غیر، احتکار و ربا، و در اصل ۴۹ بر استرداد ثروت‌های ناشی از ربا، رشوه، اختلاس و سوءاستفاده از معاملات دولتی به صاحب حق تأکید شده است و در فصل یازدهم نیز قوه قضاییه به احیای حقوق عامه و گسترش عدل و کشف جرم مکلف شده است و در اصل ۱۴۲ قانون اساسی اشاره شده است که دارایی‌های مقامات سیاسی و اجرایی از جمله رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، همسر و فرزندان آنان می‌بایست قبل و بعد از خدمت توسط رئیس قوه قضاییه مورد بررسی قرار گیرد؛ همچنین، طی سال‌های اخیر شاهد وضع قوانین و مقررات متعددی جهت مقابله با فساد در ایران بوده‌ایم و در این راستا می‌توان به برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۸۲)، آئین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در

دستگاه‌های اجرایی (۱۳۸۳)، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد (۱۳۹۰)، آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی در قوه مجریه (۱۳۹۲)، و حقوق شهروندی در نظام اداری (۱۳۹۵) اشاره داشت؛ اما نکته قابل‌تأمل آن است که با مراجعه به آمارهای ارائه‌شده در زمینه فساد در ایران و گسترش این پدیده در نظام اداری و سیاسی کشور می‌توان اذعان داشت که قوانین و مقررات ضدفساد در ایران از اثربخشی لازم برخوردار نبوده است و نمی‌توان صرفاً با وضع قوانین ادعای مقابله با فساد را مطرح کرد.

• مقابله با فساد از منظر مدیریتی: یکی از سازوکارهای مبارزه با فساد در نظام اداری ایران و هر یک از وزارتخانه‌های وابسته به آن، بر اساس آیین‌نامه پیشگیری و مقابله نظام‌مند و پایدار با مفساد اقتصادی (۱۳۹۲)، تشکیل کارگروه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد بوده است و مطالعات مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳) حاکی از آن است که برخی عوامل نظیر: (۱) وجود تعارض منافع اعضای کارگروه، (۲) عملکرد ضعیف ستاد هماهنگی مبارزه با مفساد اقتصادی، (۳) نامناسب بودن ترکیب اعضای کارگروه، (۴) مصوبات موازی هیئت وزیران؛ موجب عملکرد نامطلوب کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در نظام اداری و دستگاه‌های اجرایی شده است.

۵. **پیشینه تجربی:** با بررسی پیشینه تجربی این مطالعه مشخص شد که در زمینه فساد، پژوهش‌های بسیاری در داخل و خارج از کشور در قالب طرح‌های پژوهشی، پایان‌نامه مقطع کارشناسی ارشد و رساله دکتری در رشته‌های مدیریت دولتی، علوم سیاسی، اقتصاد و جامعه‌شناسی انجام شده است و بسیاری از این پژوهش‌ها صرفاً بر علل بروز فساد، رابطه و تأثیر فساد با سایر متغیرهای سازمانی و اقتصادی تمرکز داشته‌اند و برخی پژوهش‌های مرتبط و نیمه‌مرتبط با مطالعه حاضر نظیر پژوهش نوروزی، رستمی و شکرچی‌زاده (۱۳۹۷) بر موانع حقوقی مقابله با فساد مالیاتی، پژوهش محمدی و حمیدی (۱۴۰۲) بر تحلیل مقابله با فساد بر اساس اسناد بالادستی نظام اداری ایران، پژوهش باستانی‌باشکند و رشیدی طغرالجردی (۱۴۰۲) بر موانع اجرای خط‌مشی‌های مقابله با فساد اداری، پژوهش

منتظری، حکاک، وحدتی و موسوی (۱۴۰۲) بر مقوله‌هایی شامل مشکلات قانونی، مسائل هنجاری - رفتاری، مشکلات ساختاری - مدیریتی و مسائل محیطی به‌عنوان مقوله‌های اصلی ناکامی مبارزه با فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران توجه داشته‌اند و با جستجو در پایگاه‌های نشریات معتبر داخلی و خارجی، پژوهشی که به‌طور مستقل بر موانع مقابله با فساد در ایران پردازد، یافت و ملاحظه نگردید؛ بنابراین، مطالعه حاضر از برخی جهات با پژوهش‌های انجام‌شده در زمینه فساد دارای وجه تمایز و تشابه است: (۱) با توجه به گسترش پدیده فساد در نظام اداری ایران حسب آمارهای ارائه‌شده و انجام انتصاب‌های صرفاً سیاسی و به‌دور از شایستگی در مناصب سیاسی و اداری کشور، مطالعه حاضر بر موانع مقابله با فساد متمرکز گردید و این در حالی است که بسیاری پژوهش‌ها از توجه به این مهم غافل مانده‌اند؛ (۲) به دلیل عدم وجود پیشینه تجربی قوی، مطالعه حاضر از روش پژوهش کیفی مبتنی بر انجام مصاحبه با خبرگان و تجربه زیسته آنان استفاده کرد؛ (۳) با انجام جستجوهای هدفمند، پژوهشی که به مطالعه مقابله با فساد یا موانع مقابله با فساد در صنعت نفت کشور پردازد، یافت نشد؛ از این رو، مطالعه حاضر در یکی از شرکت‌های ملی تابعه صنعت نفت ایران انجام شد؛ (۴) از حیث هدف، کاربرد و روش‌شناسی می‌توان مطالعه حاضر را با پژوهش منتظری و دیگران (۱۴۰۲) دارای قرابت بیشتری دانست.

روش پژوهش

فلسفه این مطالعه، «تفسیری» است و پژوهشگر، مفاهیم و مقوله‌های مرتبط با موانع مقابله با فساد را تبیین و تفسیر می‌نماید. مطالعه حاضر از نوع «کاربردی» است. با تبیین موانع مقابله با فساد می‌توان خط‌مشی‌گذاران و کارگزاران دولتی را در درک واقعی این موانع و ارتقای سلامت نظام اداری یاری رساند. روش پژوهش از نوع «کیفی» بوده است و کمبود پیشینه تجربی مرتبط با موضوع، می‌تواند دلیل اصلی انتخاب این روش باشد و پژوهش مارکو موزس^۱ (۲۰۲۰: ۲۱۷) با تمرکز بر ۱۸۴ مقاله نمایه‌شده در وب‌آوساینس^۲، اسکوپوس^۳ و

1. Marco Moisé

2. Web of Science

3. Scopus

گوگل اسکولار^۱ مرتبط با فساد در بخش نفت نشان داد که مطالعه فساد از افزایش هماهنگی پژوهش‌های کمی و کیفی سود می‌برد و پژوهش‌های آینده باید بر تحلیل‌های کیفی عمیق‌تر برای ارائه یک طبقه‌بندی جامع از فساد در بخش نفت تکیه کند. به منظور گردآوری داده‌ها از «ابزار مصاحبه» و جهت تحلیل داده‌ها از روش «تحلیل مضمون» استفاده شد و جهت تبیین و تشریح مفاهیم، هر یک از داده‌های متنی، کلمه به کلمه مورد بررسی و بازخوانی مجدد قرار گرفت و سپس کدها (برچسب‌ها) به طور دقیق و نظام‌مند مورد شناسایی و تبیین قرار گرفتند. روایی فرم پروتکل مصاحبه از طریق «تفاهم» مورد تأیید قرار گرفت و بدین منظور پژوهشگر نسبت به ایجاد محیط مناسب برای انجام مصاحبه (گوش دادن مؤثر، ابزار علاقه به صحبت‌های مشارکت‌کنندگان، تشویق مشارکت‌کنندگان به بحث‌های صریح) اهتمام ورزید. در این مطالعه، نمونه‌گیری هدفمند بوده است و در این راستا با ۲۱ نفر از دبیران کارگروه سلامت اداری شرکت مورد مطالعه مصاحبه انجام شد. از آنجایی که دبیران سلامت اداری شرکت مورد مطالعه در فرایند انجام مصاحبه مشارکت و در عمل با مسائل، چالش‌ها و موانع فراروی مقابله با فساد آشنایی کامل داشته‌اند، می‌توان اذعان داشت که داده‌های حاصل از مصاحبه از «قابلیت اعتبار» برخوردار بوده‌اند. به منظور افزایش «قابلیت اتکا» تمامی مصاحبه‌ها، مکتوب و یادداشت‌برداری شدند و جهت ایجاد برچسب‌ها و انجام کدگذاری‌ها، پژوهشگر متن مصاحبه‌ها را در چند نوبت و خط به خط مورد بررسی قرار داد تا مفاهیم مستتر و پنهان مورد شناسایی یا برچسب‌های ایجاد شده مورد بازبینی و اصلاح قرار گیرند.

یافته‌های پژوهش

مطالعه حاضر با استفاده از روش پژوهش کیفی انجام شد و در پژوهش کیفی ارائه یافته‌ها از طریق روش‌های آماری یا سایر ابزارهای کمی‌سازی حاصل نمی‌شود (استراوس و کوربین^۲، ۱۹۹۰) و از آنجایی که مسئله پژوهش یعنی موانع مقابله با فساد، در محیط واقعی و با استفاده از تجربه زیسته مصاحبه‌شوندگان مورد بررسی قرار گرفته است، سعی شد

1. Google Scholar

2. Strauss & Corbin

تا این موانع آن‌گونه که افراد به آن می‌نگرند، مورد تفسیر قرار گیرد؛ بنابراین، باید انتخاب روش تحلیل داده‌ها متناسب با روش شناسی پژوهش باشد و از آنجایی که در این مطالعه به ابزار مصاحبه مراجعه شد، روش تحلیل مبتنی بر فرایند سه‌گانه کدگذاری باز، محوری و گزینشی (استراوس و کوربین، ۱۹۹۰) استوار بوده است. در مرحله کدگذاری باز، متن مصاحبه‌ها جزء به جزء مورد مطالعه قرار گرفتند و با واکاوی و بازخوانی متن مصاحبه‌ها، مفاهیم مرتبط با موانع مقابله با فساد استخراج شد و این مفاهیم طی چند نوبت مورد بازبینی قرار گرفت و سپس برخی از این مفاهیم مورد اصلاح و برخی دیگر با مفاهیم کلی‌تر ادغام شد. در نهایت، تعداد ۸۹ مفهوم از متن مصاحبه‌ها تبیین گردید. با توجه به تعداد این مفاهیم، عملاً امکان ارائه آن‌ها در این نوشتار امکان‌پذیر نبوده است؛ از این رو صرفاً نمونه‌ای از انجام کدگذاری طبق جدول ۱ ارائه می‌گردد.

جدول ۱. نمونه‌ای از تبیین مفاهیم مستخرج از متن مصاحبه‌ها

مفاهیم	کد تخصیص یافته	ردیف
عدم باور مدیران و کارکنان به کنترل فساد ناشی از نتایج حاصل از ارزیابی سالانه سلامت اداری	I_1C_2	۲
عدم ارتقای سطح سلامت اداری به دلیل وجود ساختار ناکارآمد اداری و سیاسی کشور	I_3C_1	۸
عدم توجه به تخصص و شایستگی در به‌کارگیری افراد بر روی مشاغل کلیدی	I_4C_4	۱۶
نمایشی بودن اقدام‌ها و سیاست‌های مرتبط با مبارزه با فساد	I_5C_4	۲۲
ایجاد فرصت‌های مناسب برای رانت‌خواران و وابستگان به دلیل وجود منابع مالی مناسب در صنعت	I_6C_5	۲۷
عادی‌انگاری موضوع فساد از سوی مدیران و کارکنان به دلیل گسترش این پدیده در لایه‌های حاکمیت	I_6C_8	۳۰
افزایش انحراف اداری و مالی به دلیل دخالت نیروهای سیاسی	I_8C_2	۳۹
عدم آگاهی مدیران و کارکنان از مفاد قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد	$I_{10}C_1$	۵۱
عدم وجود سیستم‌هایی جهت شناسایی افراد مفسد و صرفاً اکتفا به گزارش‌های مردمی	$I_{13}C_5$	۷۲
اعمال محدودیت در سقف حقوق و مزایای کارکنان	$I_{19}C_2$	۸۷

با توجه به تبیین مفاهیم مرتبط با موانع مقابله با فساد، هر یک از این مفاهیم مجدداً مورد بررسی قرار گرفت تا از این طریق مفاهیمی که دارای قرابت معنایی بیشتری بودند، در یک طبقه خاص قرار گیرند. در نهایت، تعداد ۲۱ طبقه ایجاد گردید و نمونه‌ای از این طبقات در جدول ۲ ارائه شده است.

جدول ۲. نمونه‌ای از مفاهیم دارای قرابت معنایی با موانع مقابله با فساد

فرآوانی	مفاهیم مشترک	کد مفهوم	کد طبقه
۶	عدم باور مدیران و کارکنان به کنترل فساد ناشی از نتایج حاصل از ارزیابی سالانه سلامت اداری عدم اعتماد و باور کارکنان به مبارزه با فساد و ارتقای سطح سلامت اداری عدم تمایل مدیران و کارکنان در راستای ارتقای سطح سلامت اداری عدم باور اکثریت مدیران و کارکنان به ایجاد سلامت اداری فقدان انگیزه لازم نزد مدیران و کارکنان جهت همراهی با سیاست‌ها و اقدام‌های اجرایی مقابله با فساد عدم الزام مدیران جهت مقابله با فساد و تخلفات	I_1C_2 I_3C_5 I_5C_2 $I_{15}C_1$ $I_{10}C_4$ I_8C_7	۳
۷	نمایشی بودن اقدام‌ها و سیاست‌های مرتبط با مبارزه با فساد عدم انجام آسیب‌شناسی در زمینه‌های بروز فساد عدم تناسب بین سیاست‌های مقابله با فساد در شرکت با واقعیت‌های موجود در جامعه وجود اقدام‌های جزیره‌ای جهت مقابله با فساد نگاه جزیره‌ای و مقطعی به موضوع مقابله با فساد نبود فرهنگ سازمانی متناسب با اقدام‌های مقابله با فساد عدم وجود ارتباط بین موضوع سلامت اداری با مأموریت و اهداف راهبردی شرکت	I_5C_4 I_8C_6 $I_{10}C_5$ $I_{14}C_2$ $I_{16}C_1$ $I_{12}C_4$ I_7C_4	۱۶

در ادامه، هر یک از مفاهیم مندرج در طبقات ۲۱ گانه مورد بررسی مجدد قرار گرفتند، تا از این طریق بتوان با ادغام طبقات دارای مفاهیم مشابه، نسبت به تلخیص طبقات اهتمام نمود و در نهایت، تعداد ۱۸ طبقه شکل گرفت و به هر طبقه کد / کدهای باز تخصیص یافت و در مجموع تعداد ۳۹ کد باز تبیین گردید که جدول ۳ بیانگر کدهای باز مرتبط با موانع مقابله با فساد است.

جدول ۳. کدهای باز موانع مقابله با فساد

کد باز	کد مفهوم	کد طبقه
(۱) ناکارآمدی فرایندهای انجام کار، (۲) عدم ایجاد هم‌افزایی ناشی از انسجام اندک بین فرایندهای انجام کار	$I_1C_1 / I_6C_1 / I_8C_4 / I_{15}C_3 / I_5C_4 / I_8C_6 / I_{10}C_5 / I_{14}C_2 / I_{16}C_1$	۱
(۱) عدم وجود وظایف و مسئولیت‌های مشخص جهت مبارزه با فساد، (۲) عدم وجود هماهنگی بین فعالیت‌های مقابله با فساد، (۳) عدم پیش‌بینی جایگاه سازمانی مشخص در راستای مقابله با فساد	$I_1C_3 / I_4C_2 / I_3C_1 / I_6C_2 / I_7C_2 / I_8C_5 / I_9C_1 / I_{10}C_2 / I_{11}C_1 / I_{15}C_4$	۲
(۱) باور ذهنی مدیران و کارکنان به عدم ارتقای سلامت در نظام اداری، (۲) عدم اعتقاد مدیران و کارکنان به فایده‌بخش بودن قوانین، سیاست‌ها و اقدام‌های مرتبط با ارتقای سلامت اداری	$I_1C_2 / I_3C_5 / I_5C_2 / I_{15}C_1 / I_{10}C_4 / I_8C_7$	۳
(۱) فقدان محرک‌های مالی و غیرمالی برای افراد درگیر با برنامه‌های ارتقای سلامت اداری، (۲) ناکارآمدی نظام انگیزشی منابع انسانی	$I_1C_5 / I_7C_3 / I_{16}C_3$	۴
(۱) عدم ارتقای بینش و نگرش مدیران و کارکنان در زمینه مبانی و مفاهیم فساد و مقابله با آن، (۲) عدم آگاهی مدیران و کارکنان با مفاد و الزامات قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد	$I_2C_2 / I_3C_3 / I_{10}C_1 / I_{11}C_4 / I_4C_5 / I_9C_3$	۵
(۱) عدم پشتیبانی مدیران ارشد از سیاست‌ها و برنامه‌های مقابله با فساد، (۲) عدم مساعی و جدیت مدیران و کارکنان در اجرای مؤثر برنامه‌ها و فعالیت‌های مرتبط با سلامت اداری	$I_3C_4 / I_7C_1 / I_{10}C_3 / I_9C_4 / I_{11}C_2$	۶
(۱) به‌کارگیری برخی افراد بر روی مشاغل کلیدی صرفاً بر اساس توصیه و روابط سیاسی، (۲) به‌کارگیری افراد بر روی مشاغل کلیدی بدون دارا بودن حداقل معیارهای شایستگی، (۳) ورود افراد به صنعت در قالب بند (د) و (و) قانون بودجه سال ۱۴۰۰ بدون انجام تشریفات استخدامی	$I_4C_4 / I_6C_{10} / I_8C_1 / I_{13}C_4 / I_{19}C_1$	۷
(۱) عدم انگیزه نزد مدیران و کارکنان ناشی از اعمال سقف حقوق، (۲) ناکارآمدی نظام جبران خدمات نیروهای پیمانکاری	$I_6C_9 / I_{13}C_1 / I_{16}C_2 / I_{18}C_1 / I_{19}C_2$	۸

کد طبقه	کد مفهوم	کد باز
۹	$I_3C_1 / I_{14}C_3 / I_6C_8 / I_{13}C_2 / I_{13}C_3 / I_6C_5 // I_4C_6 / I_8C_8$	(۱) تصمیم‌گیری و سیاستگذاری در رأس نظام اداری و سیاسی کشور، (۲) سهم اندک بخش‌های خصوصی و تعاونی در نظام اقتصادی کشور، (۳) نبود نظام‌های کنترل و نظارت مؤثر جهت پایش سوءرفتارهای مدیران ارشد، (۴) سطحی‌نگری و ساده‌نگاری مدیران ارشد در زمینه پدیده فساد و مقابله با آن، (۵) تمایل بسیاری از مقامات سیاسی جهت حضور در صنعت به دلیل وجود منابع مالی
۱۰	$I_4C_1 / I_8C_3 / I_{20}C_1 / I_6C_6$	(۱) شکل‌گیری انواع مصادیق فساد ناشی از گسترش بیش از حد قوانین و مقررات، (۲) عدم پایداری مدیران در اجرای صحیح مفاد و الزامات قانون ارتقای سلامت اداری
۱۱	$I_4C_3 / I_{17}C_1 / I_{17}C_2$	(۱) تبانی و اعمال نفوذ در تنظیم پیمان و فرایند مناقصات، (۲) توجه اندک به محرمانگی اطلاعات فرایند انجام مناقصات
۱۲	$I_8C_2 / I_{11}C_5$	(۱) ایجاد انحراف در فرایندهای مالی، اداری، قانونی و عملیاتی ناشی از دخالت بیش از حد نیروهای ذی نفوذ بیرونی
۱۳	$I_2C_1 / I_6C_7 / I_6C_{11} / I_{12}C_3 / I_{12}C_7 / I_{20}C_2$	(۱) فقدان سازوکاری قابل اعتماد جهت افشای خلاف کاری‌ها و سوءرفتارهای اداری و مالی
۱۴	$I_5C_3 / I_6C_3 / I_6C_4 / I_{12}C_1$	(۱) اهتمام و جدیت اندک مدیران ارشد در مقابله با فساد و پیشگیری از تخلفات، (۲) مقابله با فساد صرفاً در مقام زبان و به دور از عمل
۱۵	$I_9C_2 / I_9C_5 / I_1C_4$	(۱) شکل‌گیری کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد صرفاً به‌عنوان مد (۲) عدم بهره‌مندی از افراد متخصص در کارگروه سلامت اداری
۱۶	$I_{12}C_4 / I_7C_4$	(۱) تضعیف ارزش‌ها و هنجارهای سازمانی ناشی از گسترش پدیده فساد
۱۷	$I_{12}C_6 / I_{13}C / I_{12}C_5$	(۱) عدم طراحی و استقرار نظامی فراگیر جهت افشای خلاف‌کاری‌ها (۲) عدم شناخت و آگاهی ذی‌نفعان درون و برون سازمانی از شیوه‌های گزارش‌دهی
۱۸	$I_{15}C_2 / I_{11}C_3 / I_{12}C_2 / I_{14}C_1$	(۱) عدم ارائه گزارش جامع از نتایج اقدام‌های مقابله با فساد به ذی‌نفعان درون و برون سازمانی (۲) عدم وجود رویکرد مدون و علمی جهت شناسایی بسترهای فسادزا (۳) توجه اندک به الکترونیکی کردن تمامی فرایندها و زیرساخت‌های ارائه خدمت

در مرحله کدگذاری محوری تلاش گردید بر اساس تخصیص کدهای باز به موانع مقابله با فساد و با توجه به طبقات شکل گرفته طبق جدول ۳، به هر طبقه کد / کدهای محوری تخصیص یابد و در مجموع تعداد ۴۲ کد محوری تبیین گردید. کدهای محوری موانع مقابله با فساد در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴. تخصیص کد محوری به موانع مقابله با فساد

طبقه	کد محوری
۱	(۱) انطباق ضعیف فرایندهای انجام کار با کنترل و کاهش فساد (۲) عدم اصلاح رویه‌های انجام کار با رویکرد کنترل فساد
۲	(۱) عدم نهادهای سازی درون سازمانی جهت مقابله با فساد (۲) عدم پیش‌بینی واحد سازمانی مستقل مأمور پرداختن به ارتقای سلامت اداری و مالی
۳	(۱) ادراک ضعیف مدیران و کارکنان جهت ارتقای سلامت اداری و مالی
۴	(۱) نبود سازوکارهای مالی جهت جبران خدمات متولیان عرصه مقابله با فساد (۲) عدم پیش‌بینی برنامه‌های انگیزشی برای تشویق کارکنان به افشاگری
۵	(۱) عدم وجود برنامه‌های آموزشی مدون با هدف کنترل و کاهش فساد
۶	(۱) اراده ضعیف سیاسی مدیران جهت مقابله و کنترل فساد (۲) اراده ضعیف اجرایی مدیران جهت مقابله و کنترل فساد
۷	(۱) دخالت و فشارهای سیاسی در فرایند انتصاب مدیران (۲) عدم پایبندی به صلاحیت و لیاقت افراد جهت احراز سمت‌های راهبردی و کلیدی، (۳) استخدام افراد بدون انجام فرایند رقابتی و عدم صلاحیت‌های لازم شغلی
۸	(۱) اعمال محدودیت‌های مالی در نظام پرداخت مدیران و کارکنان (۲) عدم تناسب حقوق و مزایای نیروهای پیمانکاری (شرکتی) با تورم حاکم بر جامعه
۹	(۱) تمرکزگرایی شدید در نظام اداری و سیاسی کشور (۲) نظام اقتصاد دولتی و عدم توان رقابت بخش‌های خصوصی و تعاونی با دولت، (۳) عدم ساز و کارهای نظارتی صحیح و مؤثر بر رفتارهای انحرافی مقامات سیاسی و اداری و وابستگی آنان، (۴) بی‌توجهی، تسامح و عدم روحیه جسورانه جهت برخورد با مفسدان (۵) انگیزه مالی مقامات سیاسی جهت احراز مشاغل کلیدی در صنعت نفت و گاز
۱۰	(۱) گسترش فساد ناشی از پیچیدگی و کثرت قوانین و مقررات، (۲) وضع قوانین نامناسب جهت مقابله با فساد، (۳) اهتمام اندک مدیران در جاری سازی صحیح قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد
۱۱	(۱) افزایش تبانی ناشی از ناکافی بودن قوانین و مقررات مربوط به مناقصات، (۲) کسب منفعت از طریق فرایند مناقصات ناشی از وجود تعارض منافع بین بخش دولتی و خصوصی
۱۲	(۱) پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی به سمت تخصیص‌های غیرقانونی ناشی از فشار نیروهای ذی نفوذ، (۲) تمایل نیروهای سیاسی جهت اعمال نفوذ بر فرایندهای اداری و مالی صنعت

کد محوری	طبقه
(۱) عدم باور مدیران و کارکنان به اصلاح امور از طریق سیستم سوت زنی، (۲) عدم تمایل کارکنان جهت افشاگری به دلیل انتقام جویی، (۳) عدم اطمینان مدیران و کارکنان به امنیت شغلی ناشی از آزادی بیان	۱۳
(۱) مغایرت بین گفتار و رفتار مدیران در راستای مقابله با فساد، (۲) سهل انگاری و کوتاهی مدیران جهت پیشگیری از وقوع جرم و مفسده، (۳) عدم حساسیت مدیران جهت مقابله جدی با فساد و تخلفات	۱۴
(۱) نامناسب بودن ترکیب اعضای کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد، (۲) عدم تمایل افراد خبره جهت عضویت در کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد، (۳) تشکیل کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد صرفاً به عنوان یک اقدام شکلی	۱۵
(۱) غافل ماندن از مقوله فرهنگ جهت ارتقای سلامت نظام اداری	۱۶
(۱) عدم نهادینه سازی سیستم سوت زنی، (۲) عدم آگاهی سازی ذی نفعان از شیوه های گزارش دهی رفتارهای غیراخلاقی و مفسده خیز	۱۷
(۱) عدم ارائه بازخورد به جامعه از اقدام های انجام شده در راستای مقابله با فساد، (۲) ناتوانی در کنترل رفتارهای انحرافی و غیراخلاقی ناشی از عدم شناسایی بسترهای فسادزا، (۳) عدم شفافیت تمامی فرایندهای سازمانی با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات	۱۸

در مرحله کدگذاری گزینشی، ضمن بررسی مجدد کدهای محوری طبق جدول ۴ و ترکیب کدهایی با قرابت معنایی بیشتر، تلاش گردید تا کدهای گزینشی در قالب واژه موانع تبیین گردد و در این راستا، تعداد هشت کد گزینشی شامل موانع مدیریتی، مالی، فرهنگی، سیاسی، قانونی، ساختاری، محیطی، و فرایندی مقابله با فساد تبیین گردید و جدول ۵ بیانگر کدهای گزینشی است.

جدول ۵. کدهای گزینشی موانع مقابله با فساد

کدهای گزینشی	کدهای محوری دارای قرابت معنایی
موانع مدیریتی مقابله با فساد	(۱) عدم وجود برنامه های آموزشی مدون با هدف کنترل و کاهش فساد، (۲) اراده ضعیف اجرایی مدیران جهت مقابله و کنترل فساد، (۳) استخدام افراد بدون انجام فرایند رقابتی و عدم صلاحیت های لازم شغلی، (۴) سهل انگاری و کوتاهی مدیران جهت پیشگیری از وقوع جرم و مفسده، (۵) عدم حساسیت مدیران جهت مقابله جدی با فساد و تخلفات، (۶) عدم ارائه بازخورد به جامعه از اقدام های انجام شده در راستای مقابله با فساد، (۷) ناتوانی در کنترل رفتارهای انحرافی و غیراخلاقی ناشی از عدم شناسایی بسترهای فسادزا، (۸) عدم شفافیت تمامی فرایندهای سازمانی با استفاده از فناوری اطلاعات و ارتباطات، (۹) بی توجهی، تسامح و عدم روحیه جسورانه جهت برخورد با مفسدان

کدهای گزینشی	کدهای محوری دارای قرابت معنایی
موانع مالی مقابله با فساد	(۱) اعمال محدودیت‌های مالی در نظام پرداخت مدیران و کارکنان، (۲) عدم تناسب حقوق و مزایای نیروهای پیمانکاری (شرکتی) با تورم حاکم بر جامعه، (۳) نبود سازوکارهای مالی جهت جبران خدمات متولیان عرصه مقابله با فساد، (۴) عدم پیش‌بینی برنامه‌های انگیزشی برای تشویق کارکنان به افشاگری
موانع فرهنگی مقابله با فساد	(۱) ادراک ضعیف مدیران و کارکنان جهت ارتقای سلامت اداری و مالی، (۲) عدم باور مدیران و کارکنان به اصلاح امور از طریق سیستم سوت‌زنی، (۳) غافل ماندن از مقوله فرهنگ جهت ارتقای سلامت نظام اداری، (۴) عدم تمایل کارکنان جهت افشاگری به دلیل انتقام‌جویی، (۵) عدم اطمینان مدیران و کارکنان به امنیت شغلی ناشی از آزادی بیان، (۶) مغایرت بین گفتار و رفتار مدیران در راستای مقابله با فساد
موانع سیاسی مقابله با فساد	(۱) دخالت و فشارهای سیاسی در فرایند انتصاب مدیران، (۲) اراده ضعیف سیاسی مدیران جهت مقابله و کنترل فساد، (۳) پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی به سمت تخصیص‌های غیرقانونی ناشی از فشار نیروهای ذی‌نفوذ، (۴) تمایل نیروهای سیاسی جهت اعمال نفوذ بر فرایندهای اداری و مالی صنعت، (۵) عدم پایبندی به صلاحیت و لیاقت افراد جهت احراز سمت‌های راهبردی و کلیدی، (۶) انگیزه مالی مقامات سیاسی جهت احراز مشاغل کلیدی در صنعت نفت و گاز
موانع قانونی مقابله با فساد	(۱) گسترش فساد ناشی از پیچیدگی و کثرت قوانین و مقررات، (۲) وضع قوانین نامناسب جهت مقابله با فساد، (۳) اهتمام اندک مدیران در جاری‌سازی صحیح قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد
موانع محیطی مقابله با فساد	(۱) تمرکزگرایی شدید در نظام اداری و سیاسی کشور، (۲) نظام اقتصاد دولتی و عدم توان رقابت بخش‌های خصوصی و تعاونی با دولت
موانع ساختاری مقابله با فساد	(۱) نامناسب بودن ترکیب اعضای کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد، (۲) عدم تمایل افراد خبره جهت عضویت در کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد، (۳) تشکیل کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد صرفاً به‌عنوان یک اقدام شکلی، (۴) عدم نهادینه‌سازی سیستم سوت‌زنی، (۵) عدم آگاهی‌سازی ذی‌نفعان از شیوه‌های گزارش‌دهی رفتارهای غیراخلاقی و مفسده‌خیز، (۶) عدم سازوکارهای نظارتی صحیح و مؤثر بر رفتارهای انحرافی مقامات سیاسی و اداری و وابستگان آنان، (۷) عدم پیش‌بینی واحد سازمانی مستقل مأمور پرداختن به ارتقای سلامت اداری و مالی، (۸) عدم نهادینه‌سازی درون سازمانی جهت مقابله با فساد

نتیجه‌گیری

بر اساس آمارهای ارائه شده توسط سازمان‌های بین‌المللی در زمینه فساد در ایران و نیز شواهد موجود در جامعه باید اذعان داشت که پدیده فساد از رشد بی‌سابقه‌ای در نظام‌های اداری، سیاسی و اقتصادی ایران برخوردار بوده است و منجر به شکل‌گیری عوارض و

پیامدهای منفی همچون کاهش اعتماد عمومی، کاهش مشارکت‌های سیاسی، عدم صیانت از حقوق شهروندی، توزیع نابرابر درآمد و ثروت، تأخیر و یا عدم شکل‌گیری توسعه متوازن و پایدار در مناطق مختلف کشور، گسترش انتصابات بر اساس روابط سیاسی و خویشاوندی و به دور از شایستگی، و غیره در سطح جامعه شده است. در ایران طی سال‌های اخیر پژوهش‌های بسیاری در زمینه فساد انجام شده است و پژوهشگران در رشته‌های مختلف علوم انسانی بر موضوع فساد متمرکز شده‌اند و جنبه‌های مختلف فساد در این پژوهش‌ها مورد کنکاش و بررسی قرار گرفته‌اند و یافته‌های حاصل از این پژوهش‌ها در قالب مقاله‌های اصیل در مجلات معتبر و دانشگاهی به چاپ رسیده است؛ از این رو می‌توان ادعا داشت که جامعه علمی کشور نسبت به پدیده فساد بسیار حساس است و از طریق انجام پژوهش‌ها درصد هستند تا توصیه‌ها و راهکارهای لازم را جهت کنترل و مقابله با این پدیده شوم ارائه دهند؛ اما آنچه که موجب تعجب و نگرانی می‌باشد آن است که نتایج حاصل از پژوهش‌ها موجب بهبود و اصلاح وضع موجود فساد در نظام‌های اداری، سیاسی و اقتصادی کشور نشده است و سیاست‌مداران و کارگزاران دولتی توجهی به یافته‌های پژوهش‌های مرتبط با فساد ندارند. ایران دارای منابع غنی نفت و گاز است و بخش عظیمی از بودجه کشور از طریق فروش این منابع تأمین می‌شود و با توجه به درآمدهای بالای نفتی و گازی می‌توان شکل‌گیری و گسترش فساد در اشکال مختلف آن نظیر رانت، رشوه، انتصابات سیاسی، نفوذ مقامات سیاسی، و غیره را به دلیل گردش بالای مالی در این صنعت متصور شد و گزارش‌های ارائه شده توسط مراکز و سازمان‌های اقتصادی و سیاسی و نیز پژوهش‌هایی که در زمینه فساد در صنعت نفت ایران انجام شده است، گواه این مدعا است؛ بر این اساس می‌توان اذعان داشت که گسترش فساد در صنعت نفت ایران می‌تواند موجب عدم تحقق منافع ملی شود؛ از این رو، در مطالعه حاضر تلاش گردید تا موانع مقابله با فساد در یکی از شرکت‌های ملی تابعه صنعت نفت ایران، با توجه به نقش راهبردی صنعت نفت در عرصه‌های اقتصادی و سیاسی کشور و در بازارهای جهانی، مورد واکاوری و تأمل قرار گیرد و با بررسی پیشینه تجربی مطالعه حاضر باید اذعان داشت که تمامی پژوهش‌های انجام شده در زمینه فساد

در صنعت نفت ایران از توجه به این موضوع غافل مانده‌اند و از طرفی دیگر، با مراجعه به سخنرانی‌های وزیران و بسیاری از مدیران ارشد این صنعت همواره بر موضوع مقابله با فساد تأکید شده است؛ اما نگارنده با بیش از ۲۰ سال حضور در این صنعت، شاهد وضع و یا بهبود سیاست‌ها، خط‌مشی‌ها و اقدام‌های بایسته در زمینه مقابله با فساد در این صنعت پویا نبوده است و این مهم موجب گردید تا خود درصدد تبیین موانع مقابله با فساد در این صنعت باشد.

هدف اصلی این مطالعه تبیین موانع مقابله با فساد در یکی از شرکت‌های ملی تابعه صنعت نفت ایران بوده است؛ برای این منظور از روش پژوهش کیفی مبتنی بر انجام مصاحبه با دبیران کارگروه سلامت اداری شرکت مورد مطالعه استفاده شد و جهت تحلیل داده‌ها نیز از فرایند کدگذاری سه مرحله‌ای باز، محوری و گزینشی بهره گرفته شد. در نهایت تعداد ۳۹ کد باز، ۴۲ کد محوری و هشت کد گزینشی فراروی موانع مقابله با فساد تبیین گردید. در این پژوهش می‌توان مفهوم مقابله با فساد را به عنوان یک معلول و کدهای محوری تبیین شده را به عنوان علل اصلی موانع مقابله با این پدیده شوم در نظر گرفت.

در تحلیل داده‌ها تلاش شد تا ارتباط معنایی بین کدهای باز، محوری و گزینشی مورد توجه قرار گیرد و ضمن طبقه‌بندی کدهای باز و محوری دارای بار معنایی مشترک، تعداد هشت کد گزینشی (انتخابی) شامل: موانع مدیریتی مقابله با فساد، موانع مالی مقابله با فساد، موانع فرهنگی مقابله با فساد، موانع سیاسی مقابله با فساد، موانع قانونی مقابله با فساد، موانع محیطی مقابله با فساد، موانع ساختاری مقابله با فساد، و موانع فرایندی مقابله با فساد در صنعت مورد مطالعه تبیین گردید.

موانع مدیریتی مقابله با فساد به سوءرفتارهای مدیران جهت کنترل و مقابله با فساد، نارسایی قوانین و مقررات، و ناکارآمدی و نقص فرایندهای اداری اشاره دارد. در این مطالعه، مقوله‌هایی نظیر عدم وجود اراده و فقدان روحیه جسورانه نزد مدیران جهت مقابله با فساد، توجه اندک مدیران جهت برخورد جدی با تخلفات، عدم وجود آگاهی‌های لازم نزد مدیران و کارکنان جهت کنترل فساد از طریق آموزش مربوط به سوءرفتارهای مدیریتی؛ و مقوله‌هایی همچون استخدام و جذب نیروی انسانی بر اساس روابط خویشاوندی و

سیاسی مربوط به نارسایی قوانین؛ و مقوله‌هایی همچون عدم تبیین سازوکارهایی جهت پیشگیری از تخلف و مفسده، عدم اصلاح و بازنگری فرایندهای انجام کار با هدف افزایش شفافیت و پاسخگویی، و ناتوانی در کنترل فساد به دلیل عدم شناسایی دقیق و علمی بسترهای فسادزا، مربوط به ناکارآمدی‌های فرایندهای اداری است.

موانع مالی مقابله با فساد به محدودیت‌ها و کاستی‌های مقرراتی اشاره دارد. وجود این کاستی‌ها عملاً می‌تواند موجب شکل‌گیری فساد شود و در این زمینه می‌توان به اعمال سقف حقوق و دستمزد کارکنان دولت اشاره داشت که چه بسا این مهم در سازمان حرفه‌ای مانند صنعت نفت و گاز، موجب عدم انگیزه و انحراف رفتارهای شغلی گردد؛ همچنین عدم بازنگری در نظام حقوق و دستمزد نیروهای پیمانکاری نیز می‌تواند موجب بروز تخلفات اداری و مالی شود و از سوی دیگر، در دستگاه‌های اجرایی کشور، سازوکارهایی جهت جبران مالی خدمات افراد درگیر با فرایند کنترل و مقابله با فساد و افشاگران پیش‌بینی نشده است.

موانع فرهنگی مقابله با فساد به هنجارها، باورها و اعتقادهای مدیران و کارکنان جهت مقابله با فساد اشاره دارد و کدهای تبیین‌شده در این مطالعه حاکی از ادراک ضعیف و عدم باور مدیران و کارکنان جهت سالم‌سازی و اصلاح امور ناشی از نفوذ پدیده فساد می‌باشند و در این صورت افراد نیز تمایلی برای افشاگری فساد و آزادی بیان نخواهند داشت و مدیران نیز جهت بقا و ادامه خدمت در مناصب مدیریتی به گفتارها و شعارها پناه می‌آورند که مردم تناسبی بین وعده‌ها با تصمیم‌ها و اقدام‌ها مشاهده نمی‌کنند. موانع سیاسی مقابله با فساد به نفوذ عوامل بیرونی بر تصمیم‌ها و اقدام‌های داخلی سازمان اشاره دارد که این مهم می‌تواند موجب بروز انحراف‌های اداری و مالی شود و کدهای تبیین‌شده در این مطالعه بیانگر دخالت عوامل سیاسی در فرایند انتصاب افراد بر روی مشاغل کلیدی و منابع مالی صنعت است؛ همچنین بسیاری از سیاست‌مداران پس از جابه‌جایی در مناصب سیاسی، تمایل بسیار شدیدی جهت حضور در صنعت نفت و گاز کشور دارند و در این راستا، اراده قوی سیاسی در کشور جهت مقابله با پدیده شوم فساد ملاحظه نمی‌گردد.

موانع قانونی مقابله با فساد به ناکارآمدی ساختاری ناشی از قوانین و مقررات اشاره دارد و در بسیاری از موارد دلیل شکل‌گیری فساد، صرفاً فقدان قوانین و مقررات نیست (که البته این عامل در بروز فساد بسیار نقش آفرین است)، بلکه ناکارآمدی و کثرت قوانین نیز می‌تواند موجب بروز انحراف‌های رفتاری و عملکردی گردد؛ به طوری که در نظام اداری ایران شاهد وضع قوانین و مقررات بسیاری جهت مقابله با فساد بوده‌ایم؛ اما با مراجعه به آمارها آیا می‌توان ادعا داشت که نرخ فساد در ایران کاهش یافته یا کنترل شده است؟ کدهای تبیین شده در این مطالعه نیز حاکی از گسترش فساد ناشی از وضع قوانین نامناسب و کثرت این قوانین جهت مقابله با فساد بوده است و از طرفی دیگر نیز اهتمام جدی نزد مدیران جهت جاری‌سازی این قوانین وجود ندارد. موانع محیطی مقابله با فساد به ناکارآمدی نظام اداری کشور اشاره دارد که برای دستگاه‌های اجرایی به عنوان عوامل خارجی قلمداد می‌گردد؛ زیرا راهبردها، سیاست‌ها، تصمیم‌ها و اقدام‌ها از سوی دولت به هر یک از دستگاه‌های اجرایی ابلاغ می‌شود و ناکارآمدی‌های دولت عملاً به عنوان عامل خارجی بر دستگاه‌های اجرایی تحمیل می‌گردد. در این مطالعه، کدهای تبیین شده بیانگر وجود ساختار دولتی کاملاً متمرکز و نظام اقتصاد دولتی بوده است و این مهم می‌تواند موجب انحصار منابع، امکانات، اطلاعات و قدرت در رأس هرم و بروز سوءرفتارهای اداری، مالی و سیاسی شود. موانع ساختاری مقابله با فساد به وجود شکاف بین استقرار سازوکارها و ابزارهای مقابله با فساد و ناکارآمدی کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد اشاره دارد و کدهای تبیین شده در این مطالعه حاکی از نهادینه نشدن سیستم سوت‌زنی و عدم آگاهی ذی‌نفعان اعم از کارکنان و مردم در نحوه افشاگری‌ها و عدم اطمینان آنان از وجود امنیت پس از افشاگری و همچنین عدم تبیین سازوکارهایی جهت نظارت عالمانه بر رفتار مقامات اداری و سیاسی و وابستگان آنان بوده است و از طرفی دیگر، کدهای تبیین شده بیانگر نامناسب بودن ترکیب اعضای کارگروه سلامت اداری و مقابله با فساد در شرکت‌های تابعه صنعت و عدم تمایل خبرگان جهت عضویت در این کارگروه‌ها و نیز باور مدیران ارشد با شکل‌گیری این کارگروه‌ها به عنوان یک سمبل اشاره دارد.

موانع فرایندی مقابله با فساد به عدم وجود روشی برای شناسایی و کنترل فساد و عدم شفاف‌سازی فرایندهای کلیدی سازمان اشاره دارد و کدهای تبیین شده در این مطالعه بیانگر افزایش تباری پیمانکاران در فرایند مناقصات و کسب منفعت شخصی ناشی از تعارض منافع بخش دولتی و خصوصی در فرایند مناقصات، و عدم اصلاح فرایندها و رویه‌های مالی، قراردادی و مناقصاتی است. درک روابط بین کدهای باز، محوری و گزینشی این مطالعه می‌تواند در بهبود بینش و نگرش مدیران ارشد صنعت مورد مطالعه جهت مقابله با فساد مؤثر باشد. با تأمل بر کدهای تبیین شده در این مطالعه باید اذعان داشت که بستر و زمینه‌های مناسبی برای کنترل و مقابله با فساد در نظام اداری ایران و به‌ویژه شرکت مورد مطالعه وجود ندارد و نمی‌توان صرفاً با وضع قوانین مقابله با فساد یا تشکیل کارگروه ارتقای سلامت اداری و مالی در سطح دستگاه‌های اجرایی ادعای مقابله با فساد را داشت و کنترل و مقابله با پدیده شوم فساد در ایران مستلزم وجود اراده قوی سیاسی و مدیریتی است.

در زمینه موانع مقابله با فساد در نظام اداری ایران، پژوهش‌های کافی انجام نشده است و در پژوهش حاضر موضوع مورد مطالعه در مهم‌ترین صنعت اقتصادی و سیاسی کشور یعنی صنعت نفت انجام شد؛ از این جنبه پژوهش حاضر، پژوهشی جدید است و این مطالعه می‌تواند خلأ پژوهشی و مدیریتی در راستای موضوع فساد و درک موانع مقابله با آن در نظام اداری کشور و به‌ویژه صنعت نفت ایران را اندکی جبران نماید و از جنبه علمی، یافته‌های این مطالعه همانند سایر متون پژوهشی می‌تواند مورد استفاده و بهره‌برداری پژوهشگران، سیاست‌مداران، مدیران دولتی، و کارکنان و مدیران ارشد صنعت نفت ایران قرار گیرد. در ادامه، پیشنهادهای پژوهش به شرح زیر ارائه می‌گردد:

۱. از آنجایی که امور بازرسی و پاسخگویی به شکایات در صنعت نفت ایران و هر یک از شرکت‌های ملی تابعه آن به‌عنوان متولی اصلی ارتقای سلامت اداری و صیانت از حقوق شهروندی قلمداد می‌گردد؛ از این رو پیشنهاد می‌شود تا موانع تبیین شده در زمینه مقابله با فساد از طریق این امور مورد بررسی و تأمل قرار گیرد و نسبت به تبیین راهبردها و برنامه‌های عملیاتی و اصلاحی به تفکیک هر یک از موانع اهتمام نمایند.

۲. از آنجایی که بسیاری از مصاحبه‌شوندگان به عدم وجود متولی جهت پیشبرد برنامه‌های سلامت اداری و مقابله با فساد اشاره داشتند، به منظور نهادینه‌سازی موضوع مقابله با فساد پیشنهاد می‌شود تا واحد مهندسی ساختار وزارت نفت نسبت به ایجاد و طراحی واحد سازمانی مستقل در زمینه مقابله با فساد در ساختار سازمانی هر یک از شرکت‌های تابعه صنعت نفت اقدام نماید.
۳. از آنجایی که عملکرد تمامی شرکت‌های تابعه صنعت نفت در زمینه ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد به طور سالانه مورد ارزیابی قرار می‌گیرد و بر این مبنا تمامی شرکت‌های تابعه رتبه‌بندی می‌شوند و این اقدام از سوی وزارت نفت و هر یک از چهار شرکت تابعه آن بسیار پسندیده می‌باشد؛ اما جهت نهادینه‌سازی فرهنگ مقابله با فساد پیشنهاد می‌شود تا این اقدام از حالت نمایشی و شکلی خارج شود و شرکت‌های دارای عملکرد بالا و پایین در زمینه مقابله با فساد از طریق تبیین سازوکارهای مالی و غیرمالی مورد تشویق و تنبیه قرار گیرند.
۴. پیشنهاد می‌شود تا پژوهشی مستقل در قالب طرح پژوهشی یا رساله دکتری در زمینه آسیب‌شناسی شکل‌گیری فساد در صنعت نفت ایران با رویکرد فرایندی تعریف و اجرا شود.

- الوانی، سیدمهدی؛ زرنندی، سعید؛ عرب سرخی، ابوزر (۱۳۸۹). مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران. مدیریت دولتی، ۲(۴)، ۲۲-۳۰. DOI: ۱۰.۲۰۰۸۵۸۷۷۷.۱۳۸۹.۲.۴.۱.۹
- باستانی‌باشکند، محمد؛ رشیدی طغرالجردی، مصطفی (۱۴۰۲). مدل‌سازی موانع اجرای خط‌مشی‌های مقابله با فساد اداری در شرکت‌های دولتی. حقوق اداری، ۱۰(۳۵)، ۴۱-۹. DOI: ۱۰.۱۰.۳۵.۹.qjal/۱۱۸۶
- جمالی‌اسگویی، سیدجمال؛ بخشایشی‌اردستانی، احمد؛ بنی‌هاشمی، میرقاسم (۱۳۹۸). اقتصاد سیاسی فساد در جمهوری اسلامی ایران. مجلس و راهبرد، ۲۷(۱۰۱)، ۵۸-۳۳.
- خداپناه، مسعود (۱۳۹۴). برآورد شاخص فساد اقتصادی در ایران به روش فازی و بررسی رابطه آن با اقتصاد زیرزمینی با استفاده از آزمون علیت هشیائو. اقتصاد مقداری، ۱۲(۳)، ۲۵-۱. <https://doi.org/10.22055/jqe/10.11891>
- شیرینی، حامد؛ برادران، مراد؛ جوادی، علی محمد (۱۴۰۳). بررسی جامعه‌شناختی ادراک فساد در ایران. مسائل اجتماعی ایران، ۱۵(۱)، ۱۱۲-۷۹. DOI: ۱۰.۶۱۱۸۶/۱۵.۱.۷۹.jspi
- عزتی، مرتضی؛ سیف، اله‌مراد؛ مهرگان، نادر؛ ملکی‌شهریور، مجتبی (۱۳۹۵). اثرات کوتاه‌مدت و بلندمدت درآمدهای نفتی بر فساد اقتصادی در ایران. پژوهش‌های اقتصادی، ۱۶(۲)، ۹۸-۷۳.
- لطفی، زهرا؛ فرجی‌دیزجی، سجاد؛ صادقی، حسین (۱۴۰۰). اثر رانت نفت و فساد بر استقلال بانک مرکزی در کشورهای صادرکننده نفت. پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی، ۲۹(۹۸)، ۴۴۵-۴۱۷. DOI: ۱۰.۵۲۵۴۷/۲۹.۹۸.۴۱۷.qjerp
- محمدی، حامد؛ الوانی، سیدمهدی؛ معمارزاده‌طهران، غلامرضا؛ حمیدی، ناصر (۱۳۹۵). طراحی و تبیین الگوی اثربخش نظام اداری ایران. مدیریت

- دولتی، (۴) ۸، ۶۱۶-۵۹۱. DOI: ۱۰.۲۲۰۵۹/jipa/۲۰۱۷/۶۲۱۷۸
- محمدی، حامد؛ الوانی، سیدمهدی؛ معمارزاده‌طهران، غلامرضا؛ حمیدی، ناصر (۱۳۹۶). تبیین و ارزیابی مؤلفه‌های مؤثر بر بعد سیاسی نظام اداری ایران. چشم‌انداز مدیریت دولتی، ۳۲، ۴۰-۱۵. DOI: ۲۰,۱۰۰۱,۱,۲۲۵۱۶۰۶۹,۱۳۹۶,۸,۴,۱,۵
 - محمدی، حامد؛ الوانی، سیدمهدی؛ معمارزاده‌طهران، غلامرضا؛ حمیدی، ناصر (۱۳۹۷). شناسایی موانع فرهنگی فراروی نظام اداری ایران. مدیریت فرهنگ سازمانی، (۱) ۱۶، ۹۱-۷۱. DOI: ۱۰.۲۲۰۵۹/jomc/۲۰۱۸,۲۰۱۲۲۹,۱۰۰۶۷۵۷
 - محمدی، حامد؛ حمیدی، ناصر (۱۴۰۲). تحلیل مضمون مقابله با فساد در پرتو اسناد بالادستی نظام اداری ایران. راهبرد، (۱) ۳۲، ۸۳-۱۰۸. DOI: ۱۰,۲۲۰۳۴/rahbord ۲۰۲۳,۴۰۰۱۲۹,۱۵۵۸
 - مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳). پویایی‌شناسی نظام اداری در ایران. مرکز شبیه‌سازی و مطالعات سیستمی، کد موضوعی ۲۱۰، شماره مسلسل ۲۰۱۸۷، دفتر مطالعات مدیریت، ۱-۳۲.
 - مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳). تحلیل نظارتی پیرامون اجرای ماده ۳۱ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد. کد موضوعی ۲۹۰، شماره مسلسل ۲۰۴۶۲، دفتر مطالعات مدیریت، ۱-۲۰.
 - مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳). تحلیل وضعیت عملکرد کارگروه‌های ارتقای سلامت اداری در دستگاه‌های اجرایی. کد موضوعی ۲۹۰، شماره مسلسل ۱۹۸۵۸، دفتر مطالعات مدیریت، ۱-۲۵.
 - مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۳). تصویر انواع تبادلات حجمی و مالی در زنجیره ارزش گاز. کد موضوعی ۳۱۰، شماره مسلسل ۲۰۳۳، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن (گروه نفت و گاز)، ۱-۲۸.
 - منتظری، راضیه؛ حکاک، محمد؛ وحدتی، حجت؛ موسوی، سیدنجم‌الدین (۱۴۰۲). ارائه مدل ناکامی مبارزه با فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران.

علوم مدیریت ایران، ۱۸(۷۲)، ۹۳-۱۱۳.

- نوروزی، عزیزاله؛ رستمی، ولی؛ شکرچی زاده، مسعود (۱۳۹۷). موانع حقوقی مقابله با فساد مالیاتی. تحقیقات حقوق خصوصی و کیفی، ۱۴(۳۷)، ۱۱-۲۸.

منابع انگلیسی

- Alvani, s. M., Zarandi, S., & Arabsorkhi, A. (2010). Indicator of National Anticorruption Strategy of I.R. IRAN. Journal of Public Administration, 2(4), 3-22. (in Persian)
- Amuzegar, J. (2008). Iran's Oil as a Blessing and a Curse. The Brown Journal of World Affairs, 15(1), 47-61. Amuzegar, J. (2008). <https://www.jstor.org/stable/24590948>
- Azadi, P., Dehghanpour, H., Sohrabi, M., & Madani, K. (2016). The Future of Iran's Oil and Its Economic Implications. Stanford Iran 2040 Project, October 2016, 1-16.
- Bastani-Bashkand, M., & Rashidi-Toghar-Jordi, M. (2023). Modeling the obstacles to implementing policies to combat administrative corruption in state-owned companies. Administrative Law, 10(35), 9-41. (in Persian) DOI: 10.61186/qjal.10.35.9
- Damijan, S. (2023). Corruption: A Review of Issues. Economic and Business Review, 25(1), 1-10.
- DOI: 20.1001.1.20085877.1389.2.4.1.9
- DOI: 20.1001.1.22516069.1396.8.4.1.5
- DOI:10.13140/RG.2.2.30442.93128
- European Parliamentary Research Service. (2023). Stepping up the EU's efforts to tackle corruption. Cost of NonEurope Report, European Added Value Unit, PE 734.687 – January

- 2023.
- Ezzati, M., Seif, A., Mehregan, N., & Maleki Shahrivar, M. (2016). The Short- and Long-Run Effects of Oil Revenues on Economic Corruption in Iran. *Economic research*, 16(2), 73-98. (in Persian)
 - Farzanegan, M. R., & Krieger, T. (2018). Oil Revenues Shocks and Inequality in Iran. *The Economic Research Forum (ERF), Working Paper No. 1226*, October 2018.
 - Farzanegan, M. R., & Zamani, R. (2024). Oil rents shocks and corruption in Iran. *Review of Development Economics*, 1-30. <https://doi.org/10.1111/rode.13149>
 - Federal Government Administrative Centre. (2024). *National Anti-Corruption Strategy 2024-2028*. Published by: Prime Minister's Department, 1-72.
 - Hosseinzadeh, M., Samadi Foroushani, M. S., Tang, O., & Mehregan, M. R. (2020). Complexity management of corruption in Iran's oil industry applying soft system dynamics methodology (SSDM). <https://www.emerald.com/insight/publication/issn/0368-492X>
 - <https://doi.org/10.1108/JMLC-10-2020-0119>
 - <https://doi.org/10.14718/NovumJus.2023.17.2.9>
 - <https://doi.org/10.15458/2335-4216.1314>
 - Jamali-Esgoi, S. J., Bakhshaishi-Ardestani, A., & Bani-Hashemi, M. (2019). The Political Economy of Corruption in the Islamic Republic of Iran. *Majlis & Rahbord*, 27(101), 33-58. (in Persian)
 - Jha, C. K., & Sah, N. (2023). *Tackling Corruption: Practi-*

- cal Perspectives. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4381856>. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4381856>
- Khodapanah, M. (2015). Estimate the index of Corruption in Iran Using Fuzzy Logic and Investigation of its Relationship with the Underground Economy using Hsiao causality test. *Quantitative Economics*, 12(3), 1-25. (in Persian) <https://doi.org/10.22055/jqe.2015.11891>
 - Lotfi, Z., Faraji, D. S., & Sadeghi, H. (2021). The impact of oil rents and corruption on central bank independence in oil exporting countries. *Quarterly Journal of Economic Research and Policies*, 29(98), 417-445. (in Persian) DOI: 10.52547/qjerp.29.98.417
 - Mohammadi, H., & Hamidi, N. (2023). Analyzing thematic of dealing with corruption in the light of the upper documents of Iran's administrative system. *A Quarterly Journal of Strategy*, 32(1), 83-108. (in Persian) DOI: 10.22034/rahbord.2023.400129.1558
 - Mohammadi, H., Alvani, S. M., Memarzadeh-Tehran, G., & Hamidi, N. (2016). Designing and explaining the effective model of the Iranian administrative system. *Journal of Public Administration*, 8(4), 591-616. (in Persian) DOI: 10.22059/jipa.2017.62178
 - Mohammadi, H., Alvani, S. M., Memarzadeh-Tehran, G., & Hamidi, N. (2017). Explanation and evaluation of the factors affecting the political dimension of the Iranian administrative system. *Perspectives on Public Administration*, 32, 15-40. (in Persian)

- Mohammadi, H., Alvani, S. M., Memarzadeh-Tehran, G., & Hamidi, N. (2018). Identifying Cultural Barriers to the Iranian Administrative System. *Organizational Culture Management*, 16(1), 71-91. (in Persian) DOI: 10.22059/jomc.2018.201229.1006757
- Montazeri, R., Hakkak, M., Vahdati, H., & Mousavi, S. N. (2023). Presenting a model of failure to fight against administrative corruption in Iran's government organizations. *Iranian Quarterly Journal of Management Sciences*, 18(72), 93-113. (in Persian)
- Norouzi, A., Rostami, V., & Shekarrchizadeh, M. (2018). Legal Barriers to Fight Tax Corruption. *Journal of Law and Politics*, 14(37), 11-28. (in Persian)
- OECD. (2024). *Anti-Corruption and Integrity Outlook 2024*. OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/968587cd-en>
- Olujobi, O. J. (2023). Nigeria's upstream petroleum industry anti-corruption legal framework: the necessity for overhauling and enrichment. *Journal of Money Laundering Control*, 26(7), 1-27.
- Parliamentary Research Center. (2024). Analysis of the performance of administrative integrity promotion working groups in executive agencies. Subject code 290, serial number 19858, Management Studies Office, 1-25. (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2024). Dynamics of the Administrative System in Iran. Center for Simulation and System Studies. Subject Code 210, Serial Number 20187, Man-

- agement Studies Office, 1-32. (in Persian)
- Parliamentary Research Center. (2024). Illustration of various volumetric and financial exchanges in the gas value chain. Subject code 310, serial number 2033, Energy, Industry and Mining Studies Office (Oil and Gas Group), 1-28. (in Persian)
 - Parliamentary Research Center. (2024). Supervisory analysis of the implementation of Article 31 of the Law on Promoting the Integrity of the Administrative System and Combating Corruption. Subject code 290, serial number 20462, Management Studies Office, 1-20. (in Persian)
 - Public Safety Canada. (2023). Methods of Preventing Corruption: A Review and Analysis of Select Approaches. Report number: 2023-R010, 1-63.
 - Shiri, H., Baradaran, M., & Javadi, A. (2024). Sociological Study of the Perception of Corruption in Iran. *Social Problems of Iran*. 15(1), 79-111. (in Persian) DOI: 10.61186/jspi.15.1.79
 - Sobko, G., Viktoriia, S., Oksana, V., Oleksandr, K., & Viacheslav S. (2023). International Anti-Corruption Concepts and their Implementation in Ukrain. *Novumjus*, 17(2), 219-249.
 - Strauss, A. L., & Corbin, J. (1990). *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*. London: Sage Publications.
 - The Republic of South Africa. (2023). National Anti-Corruption Strategy 2020-2030. Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME), 1-104.
 - Transparency International. (2022). *Corruptionary A-Z*. Corruptionary A-Z - Transparency.org Wan Hashim, W. M., &

Hussain, M. M. (2024). The Concept of Corruption: An Overview of the Past and Present Scenarios. *Journal of Administrative Science*, 21(1), 15-28.



5

Evaluation and ranking of decent governance indicators
(Mohsen Mohammadi Hassanloei / Abbas Moradi)

31

Free Access to Information and the Confidentiality of Trade Secrets in Public Institutions and Companies
(Mohsen Sadeghi / Amirmohammad Ghorban nia)

65

Legal Framework of Counter Corruption and Administrative Integrity with Smart Oversight and Inspection
(Ali Mohammad Fallahzadeh / Salman Sadeghi / Mohammad Ali Sadeghi)

95

Conflict of Interest in Regulatory Governance with a Focus on the Energy Sector
(Hassan Ghoronh / Mahtab Soleimani Kermani)

133

The Supervisory Commission; China's political-administrative institution for combating corruption
(Fatemeh Mafi)

175

Understanding Barriers to Combating Corruption in Iran's Public Sector
(Hamed Mohammadi)

Contents



in the name of God

Administrative Integrity Research

Volume 1; Issue No. 1; Spring 1404 (2025)

License Holder: **General Inspection Organization of Iran**
Managing Director: **Dr. Zabihollah Khodaiyan**
Vice Editor-in-chief: **Dr. Mohammad Amin keikhah Farzaneh**
Editor-in-Chief: **Dr. Kheyrollah Parvin**

Editorial Board Members: Dr. Mohammad Hadi Sadeghi ,Dr. Ali Emami Meybodi, Dr. Saeed Habibi, Dr. Mohammad Javad Javid, Dr. Arian Gholipour, Dr. Mohammad Hossein Sadeghi Moghaddam, Dr. Hassan Danaee Fard, Dr. Abbas Karimian, Dr. Ali Rezaian, Dr. Homayoun Mafi, Dr. Mohammad Hossein Ghomi, Dr. Alireza Rahmani, Dr. Maryam Mohammadi, Dr. Farshad Momeni, Dr. Mohammad Taghi Tavakoli Dorafshan, Dr. Seyed Javad Amini, Dr. Shahram Ebrahimi, Dr. Bagher Ansari, Dr. Mohammad Vazin Karimian, Dr. Mostafa Alsan

Persian editor: **Dr. Reza Aref** /// English editor: **Mahmoud Mahdavifar** ///
Managing Editor of the Quarterly: **Ameneh Kashani Movahed**

Number of copies: **500** /// Price: **250,000 Toman**

Address: Tehran / Ayatollah Taleghani Street / at the intersection with the
Shahid Gharani Street / The General Inspection Organization of Iran / Center
for Training and Research on Administrative Integrity and Anti-Corruption
Tel: +98-21-88834641 /// P.O. Box: 1581715411 /// Fax: +98-21-88844614
<https://www.salamatedari-mag.ir>

This journal is published under the publishing license No. 21730 dated 2022/12/31,
issued by the Ministry of Culture and Islamic Guidance.

Note: The contents of the articles do not represent the views
of the General Inspection Organization of Iran; the
authors bear sole responsibility for the
validity and accuracy of their
work.