



سلامت اداري و مبارزه با فساد

بولتن هفتگی



شماره: ۳



تاریخ:

۳۱ مرداد تا ۶ شهریور



بولتن هفتگی سلامت اداري و مبارزه با فساد

انديشكده سلامت اداري و مبارزه با فساد

مأموریت و هدف بولتن

این بولتن با هدف رصد، تحلیل و ارزیابی تحولات مرتبط با سلامت اداري، پیشگیری و مبارزه با فساد تدوین می گردد. بولتن حاضر، ضمن ارائه تصویری فشرده از مهم ترین تحولات داخلی و خارجی، روندهای نوظهور، آسیب پذیری ها و پیشنهاد های سیاستی قابل اجرا را بررسی و ارائه می نماید.

دوره و روش رصد

ناشر: انديشكده سلامت اداري و مبارزه با فساد

روش رصد: رصد منابع رسمي، تحليل روند، مطالعه تطبیقی و تحلیل داده های عمومی

دامنه جغرافیایی: داخلی و بین المللی

شماره بولتن: ۳

دوره انتشار: هفتگی

باز زمانی رصد: ۳۱ مرداد تا ۱ شهریور

وضعیت انتشار و سطح دسترسی

وابستگی سازمانی: دانشگاه امام صادق علیه السلام

واحد منتشر کننده: معاونت پژوهشی انديشكده

تاریخ انتشار: ۱۴۰۵ شهریور

نوع انتشار: عمومی

شناسایی نسخه و کد سند

تاریخ تهیه: ۱۴۰۵/۰۶/۰۱

کد سند: AIAC-WB-1405-03

نسخه: الکترونیکی

اطلاعات تماس و راه ارتباطی

@salamatedari_ir



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

۱۴۳۸



فهرست مطالب

۵	۱ خلاصه مدیریتی
۶	۲ بخش اول: رصد تحولات هفته
۱۲	۳ بخش دوم: رصد اسناد و گزارش‌های بین‌المللی
۱۴	۴ بخش سوم: پرونده‌ها و رخداد‌های مهم
۲۶	۵ بخش چهارم: رادار سلامت اداری
۳۰	۶ بخش پنجم: موضوع ویژه هفته
۳۵	۷ بخش ششم: تجربه جهانی و درس‌آموخته‌ها



خلاصه مدیریتی

بولتن حاضر مجموعه‌ای از ۱۱ سند تحلیلی در حوزه سلامت اداری و مبارزه با فساد است که محور اصلی آن را تحلیل رأی‌های هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بخشنامه‌های نظارتی جدید، تجربه‌های بین‌المللی (از جمله EBRD و دولت فدرال آمریکا) و شاخص ادراک فساد تشکیل می‌دهد. پیام مشترک اسناد، گذار از حکمرانی مبتنی بر کنترل‌های پسینی و اسناد کاغذی به حکمرانی داده‌محور و کنترل پیشینی است؛ الگویی که هم در تصویب‌نامه اصلاح ضوابط اجرایی قانون بودجه (دادنامه ۵۶۳۱۰) و بخشنامه حسابداری و جوه اداره‌شده بانک مرکزی و هم در تحلیل رأی‌های دیوان دنبال شده است.

در بخش حقوقی-فسادپژوهانه، سه رأی کلیدی دیوان عدالت اداری تحلیل شده است: رأی ۵۴۷۱۷ که بلوکه‌سازی اجباری و توثیق نقدی تسهیلات را خلاف قانون اعلام و فرصت فساد را در نابرابری قدرت چانه‌زنی بانک شناسایی کرد؛ رأی ۴۷۱۸۸۴ که شرط موافقت استاندار در انتصاب رؤسای دانشگاه‌ها را به دلیل خروج شورای عالی اداری از صلاحیت و تعارض با اصل ۱۳۷ قانون اساسی ابطال و خطر حامی‌پروری سیاسی را برجسته ساخت؛ و رأی ۵۴۷۲۴۸ که دریافت هزینه «ارزیابی تکمیلی» و «معاینه پزشکی» از داوطلبان استخدامی را ناقض اصل قانونی بودن و جوه عمومی دانسته و دولت را مکلف به تأمین این هزینه‌ها از بودجه عمومی و استرداد جوه مأخوذه کرده است. الگوی پیشنهادی برای اجرای این حکم، تجربه سه‌لایه USAJOBS/USA Staffing/USA Hire آمریکا است که هزینه ارزیابی را از طریق قراردادهای بین‌دستگاهی به دستگاه استخدام‌کننده منتقل می‌کند و با ایجاد «شناسنامه مالی» برای هر آزمون و اتصال به حساب واحد خزانه، سازگاری کامل با این رأی دارد.

تحلیل اسناد نشان می‌دهد مهار پایدار فساد مستلزم گذار از رویکرد صرفاً کیفری به پارادایم «اصلاحات نهادی و پیشگیرانه» است. تحقق این امر در نظام اداری ایران بر سه رکن استوار است: نخست، ارتقای شفافیت داده‌محور و مدیریت ساختارمند تعارض منافع؛ دوم، تقویت استقلال کارکردی نهادهای نظارتی و تکمیل زیرساخت‌های ردیابی مالی؛ و سوم، نهادینه‌سازی ارزیابی تأثیر مقررات (RIA) و اعتبارسنجی پیشینی هنجارهای حقوقی جهت پیشگیری از خطاهای قانون‌گذاری.





بخش اول: رصد تحولات هفته

اصلاح ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور



تصویب‌نامه مصوب جلسه مورخ ۱۴۰۵/۰۵/۰۴ هیأت وزیران درخصوص «اصلاح ضوابط اجرایی قانون بودجه سال ۱۴۰۵ کل کشور» با شماره ۵۶۳۱۰ تاریخ ۱۴۰۵/۰۵/۲۸ توسط معاون اول رئیس جمهور ابلاغ شد.

مصوبه شماره ۵۶۳۱۰ هیئت وزیران، فراتر از یک اصلاحیه فنی بر ضوابط اجرایی قانون بودجه، سندی راهبردی در راستای بازآرایی معماری مالی و نظارتی قوه مجریه به شمار می‌رود. هسته سخت و بنیادین این سند، گذار قطعی از حکمرانی مبتنی بر اسناد کاغذی و کنترل‌های پسینی به «حکمرانی داده‌محور برخط و کنترل‌های پیشینی» است. با الزام دستگاه‌های اجرایی به هدایت تمامی جریان‌های نقدی و غیرنقدی کارکنان از بستر سامانه مدیریت مالی دولت (محب) و اتصال بی‌واسطه آن به سکوی یکپارچه نظام اداری (سینا)، عملاً مفهوم پرداخت‌های پراکنده و خارج از شمول نظارت مرکزی برچیده می‌شود. تخصیص شناسه یکتای پرداخت برای هر ذی‌نفع، انسداد مجاری پرداخت‌های موازی، پاداش‌های غیرشفاف و دریافتی‌های نجومی را محقق ساخته و سازمان برنامه و بودجه و خزانه‌داری کل را از نهادهای ناظر تأخیری به دیده‌بان‌های بلادرنگ گردش ریال در نظام دیوان‌سالاری تبدیل می‌کند.

در لایه مدیریت دارایی‌ها و انضباط بخشی به بخش عمومی، این مصوبه حوزه نفوذ شفافیت را به تاریک‌خانه‌های سنتی مالیه عمومی، یعنی شرکت‌های بزرگ دولتی و اموال غیرمنقول حاکمیتی گسترش داده است. الزام شرکت‌های پیشران اقتصادی و حاکمیتی نظیر شرکت ملی نفت، بانک مرکزی و سازمان صدا و سیما به تطبیق بودجه‌های ارزی و ریالی خود با سیاست‌های مرجع بانکی، گامی اساسی در جهت مهار ناترازی پنهان این بنگاه‌ها و شفاف‌سازی سهم دولت از ارزش افزوده ملی است. هم‌راستا با این انضباط مالی، تمرکز حقوقی اسناد مالکیت اراضی و املاک دولتی ذیل نمایندگی وزارت امور اقتصادی و دارایی، سازوکار مولدسازی را از تصمیم‌گیری‌های جزیره‌ای و غیرپاسخگو رهانیده و بستر شناسایی و مدیریت یکپارچه دارایی‌های عمومی را مهیا می‌سازد. علاوه بر این، تعیین چارچوب مشخص برای هزینه‌کرد درآمدهای اختصاصی سازمان انرژی اتمی، الگویی از ایجاد تعادل میان انضباط بودجه‌ای و تأمین مالی پیشران‌های راهبردی کشور را به نمایش می‌گذارد.



از منظر سلامت اداری و پیشگیری از گلوگاه‌های فسادخیز، تعیین سقف کارمزدهای سامانه تدارکات الکترونیکی دولت (ستاد) و شفاف‌سازی رویه‌های واردات خودرو در مناطق آزاد، در حکم عایق‌بندی منافذ رانت و امضاهای طلایی در زنجیره خریدها و تجارت مرزی است. این سیاست‌ها در پیوند با یکدیگر نشان می‌دهند که راهبرد مبارزه با فساد در سطح کلان کشور به سمت «طراحی نهادی بازدارنده» حرکت کرده است؛ رویکردی که در آن سلامت اداری نه با تکیه بر بازرسی‌های موردی و ابلاغ بخشنامه‌های اخلاقی، بلکه از طریق استانداردسازی داده‌ها، شفافیت جریان نقدینگی و حذف اصطکاک‌های سلیقه‌ای در فرآیندهای تخصیص منابع تضمین می‌گردد.

مرجع صدور: هیئت وزیران



تاریخ صدور: ۱۴۰۵/۰۵/۲۹



دستورالعمل حسابداری وجوه اداره شده (ریالی)



بخشنامه بانک مرکزی درخصوص دستورالعمل حسابداری وجوه اداره شده (ریالی) با شماره ۱۳۰۵۲۳/۰۵ تاریخ ۱۴۰۵/۰۶/۰۲ توسط مدیریت کل تنظیم مقررات اداره تدوین رویه‌های حسابداری و حسابرسی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ شد.

بخشنامه شماره ۱۳۰۵۲۳/۰۵ بانک مرکزی پیرامون دستورالعمل حسابداری وجوه اداره شده (ریالی)، گامی بنیادین در بازطراحی نظام نظارت احتیاطی و انضباط بخشی به عملیات عاملیت در شبکه بانکی کشور به شمار می‌رود. وجوه اداره شده به دلیل ماهیت خاص خود، یعنی منابعی که دولت یا نهادهای واگذارنده جهت اهداف معین توسعه‌ای، اشتغال‌زایی یا حمایتی در اختیار بانک‌ها قرار می‌دهند، همواره در معرض دو آسیب ساختاری بوده‌اند: «اختلاط با منابع و مصارف عمومی بانک» و «کژمنشی در توزیع و پیگیری مطالبات». این بخشنامه با استانداردسازی سرفصل‌های دفترداری و تفکیک شفاف رویدادهای مالی در شش مقطع حیاتی (از انعقاد قرارداد عاملیت و تخصیص تسهیلات تا وصول مطالبات، جریمه‌های تأخیر و تسویه نهایی با واگذارنده)، خط فاصل قاطعی میان تعهدات وکالتی بانک و منابع ترازنامه‌ای اختصاصی آن ترسیم می‌کند. این تفکیک مانع از استفاده نادرست بانک‌ها از نقدینگی عمومی در عملیات واسطه‌گری مالی شده و گزارشگری شفاف، حساب‌پذیر و مبتنی بر واقعیت را در صورت‌های مالی مستقل و تلفیقی تضمین می‌نماید.



از چشم‌انداز سلامت اداری و پیشگیری از فساد، ابلاغ این رویه یکپارچه ابزار قدرتمندی برای انسداد گلوگاه‌های رانت در تخصیص اعتبارات تکلیفی و تسهیلات ترجیحی است. در غیاب ثبت زنجیره‌ای و دقیق رویدادهای حسابداری، ردگیری میزان پیشرفت پروژه‌ها، رسوب غیرموجه و جوه در حساب‌های واسط و انحراف منابع حمایتی از اهداف مصوب دشوار بود؛ اما حاکمیت این الگوی گام‌به‌گام به بازرسان، دیوان محاسبات و ناظران بانک مرکزی اجازه می‌دهد تا مسیر حرکت هر ریال از مبدأ واگذارنده تا ذی‌نفع نهایی را به‌صورت داده‌محور مانیتور کنند. افزون بر این، اتصال سرفصل‌های جدید به نظام گزارشگری نظارتی، ظرفیت بانک مرکزی را برای سنجش ریسک‌های عملیاتی و حقوقی ناشی از قراردادهای عاملیت ارتقا داده و از انتقال تعهدات سوخت‌شده یا معوقات غیرقابل‌وصول به پایه‌های پولی و دارایی‌های موهوم جلوگیری می‌کند.

در سطح کلان و از منظر اقتصاد سیاسی و امنیت اقتصادی، این اصلاح مقرراتی در پیوند مستقیم با پایداری پولی و کارآمدی سیاست‌های هدایت اعتبار دولت قرار دارد. انضباط در حسابداری و جوه اداره‌شده، سیاست‌گذار را قادر می‌سازد تا اثربخشی واقعی بسته‌های حمایتی در ایجاد اشتغال یا توسعه منطقه‌ای را ارزیابی کرده و مانع از تشکیل کانون‌های فساد و وام‌گیری‌های صوری تحت پوشش طرح‌های اولویت‌دار شود. بنابراین، این سند را نباید یک تغییر صرف در تکنیک‌های حسابداری تلقی کرد، بلکه باید آن را بخشی از پازل بزرگ‌تر شفافیت مالیه عمومی و تقویت بازدارندگی ساختاری در برابر بیانات غیرواقعی در ترازنامه نظام بانکی ارزیابی نمود.

مرجع صدور: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تاریخ صدور: ۱۴۰۵/۰۶/۰۲

نسخه بازنگری شده ضوابط ناظر بر سرمایه‌گذاری مشترک بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی با صندوق نوآوری و شکوفایی

بخشنامه بانک مرکزی درخصوص نسخه بازنگری شده ضوابط ناظر بر سرمایه‌گذاری مشترک بانک‌ها و مؤسسات اعتباری غیر بانکی با صندوق نوآوری و شکوفایی با شماره ۱۳۰۲۵۳/۰۵ تاریخ ۱۴۰۵/۰۶/۰۱ توسط مدیریت کل تنظیم مقررات اداره مطالعات و مقررات بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ابلاغ شد.

بخشنامه شماره ۱۳۰۲۵۳/۰۵ بانک مرکزی (ابلاغی در شهریور ۱۴۰۵)، نمایانگر یک چرخش سیاستی هدفمند در تنظیم‌گری شبکه بانکی است که تلاش می‌کند میان دو اولویت به ظاهر متضاد یعنی «تأمین مالی بخش واقعی و دانش‌بنیان اقتصاد» و «حفظ انضباط احتیاطی و مهار بنگاه‌داری بانک‌ها» تعادل برقرار سازد. لغو ممنوعیت مطلق پیشین (موضوع بخشنامه سال ۱۴۰۲) و اعطای مجوز مشروط به بانک‌ها برای ورود به ساختار سرمایه‌گذاری صندوق نوآوری و شکوفایی، نشان‌دهنده تغییر نگاه رگولاتور از انسداد کامل سرمایه‌گذاری‌های حقوقی به سمت هدایت هوشمند اعتبارات از طریق نهادهای واسط تخصصی است. در واقع، صندوق نوآوری و شکوفایی به عنوان یک «بافر و غربالگر تخصصی»، ریسک نامتقارن اطلاعاتی بانک‌ها در ارزیابی طرح‌های نوآورانه را پوشش داده و مسیر امنی برای تزریق منابع به شرکت‌های دانش‌بنیان فراهم می‌کند.

هسته اتکای این اصلحیه در تفکیک دقیق مرزهای مفهومی و حسابداری میان عملیات اعتباری (وام‌دهی) و مشارکت حقوقی (سرمایه‌گذاری در سرمایه) نهفته است. تأکید صریح بر اینکه اعطای تسهیلات تحت هیچ عنوانی مصداق سرمایه‌گذاری مستقیم محسوب نمی‌شود، پاسخی ساختاری به یک گلوگاه فسادخیز و تخلف رایج در شبکه بانکی است. پیش از این، برخی مؤسسات اعتباری با استفاده از تکنیک‌های حسابداری ساختگی (Window Dressing) و طبقه‌بندی نادرست تسهیلات به عنوان سرمایه‌گذاری یا بالعکس، سقف‌های احتیاطی را دور زده و مانع از تشکیل ذخایر مطالبات مشکوک‌الوصول می‌شدند. این شفاف‌سازی مانع از آن می‌شود که بانک‌ها دارایی‌های منجمد یا تسهیلات معوق خود را ذیل عناوینی چون مشارکت در صندوق بازتعریف کرده و ریسک‌های نقدینگی و اعتباری خود را پنهان سازند.

از منظر سلامت اداری و مدیریت ریسک سیستمی، ابلاغ فراگیر این دستورالعمل به تمامی بانک‌های تجاری، تخصصی و مؤسسات اعتباری، پیام انضباط‌بخشی یکنواخت به بازار پول را به همراه دارد. با این حال، کارآمدی این تصمیم در بلندمدت وابسته به سازوکارهای نظارت پیوسته خواهد بود تا نهادهای مالی نتوانند از بستر مشارکت در صندوق، برای کانالیزه کردن سرمایه‌ها به سمت شرکت‌های اقماری وابسته به خود استفاده کنند؛ رویکردی که در صورت هدایت صحیح، ضمن کاهش رفتارهای رانت‌جویانه در اخذ تسهیلات تکلیفی، بهره‌وری جریان سرمایه را در زنجیره ارزش فناوری ارتقا خواهد داد.

 **مرجع صدور:** بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

 **تاریخ صدور:** ۱۴۰۵/۰۶/۰۱

 نظر رئیس مجلس شورای اسلامی درخصوص تصویبنامه هیات وزیران موضوع اصلاح آیین نامه اجرایی رشته های تحصیلی مرتبط برای انتخاب شهردار

نظر رئیس مجلس شورای اسلامی درخصوص تصویبنامه هیات وزیران موضوع اصلاح آیین نامه اجرایی رشته های تحصیلی مرتبط برای انتخاب شهردار با شماره ۲۱۸۲۴/ه ب تاریخ ۱۴۰۵/۰۶/۰۲ اعلام شد.

ابلاغیه شماره ۲۱۸۲۴/ه.ب مورخ ۱۴۰۵/۰۶/۰۲ رئیس مجلس شورای اسلامی، تجلی بارز یکی از بنیادی‌ترین ابزارهای نظارتی قوه مقننه بر قوه مجریه، یعنی نظارت بر تطبیق مصوبات با قوانین (موضوع اصول ۸۵ و ۱۳۸ قانون اساسی) است. این نامه که معطوف به ایراد شکلی و محتوایی به تصویب نامه هیئت وزیران در خصوص «آیین نامه اجرایی شرایط احراز تصدی سمت شهردار» است، تنها یک مکاتبه اداری ساده نیست؛ بلکه هشدار جدی به دولت برای رعایت «صلاحیت‌های تقنینی مشترک» محسوب می‌شود. هسته اصلی ایراد مجلس، «نادیده انگاشتن رکن مشارکت‌دهنده» یعنی شورای عالی استان‌ها در فرآیند تدوین و تصویب رشته‌های تحصیلی مورد نیاز برای شهرداران است. مطابق نص صریح ماده ۱۰۹ قانون تشکیلات و انتخابات شوراهای، آیین نامه مذکور نباید به صورت انحصاری و صرفاً از سوی وزارت کشور یا هیئت وزیران تدوین شود، بلکه «همکاری شورای عالی استان‌ها» یک ضرورت قانونی و پیش شرط اعتبار آیین نامه است.

از منظر حکمرانی، این اقدام دولت و متعاقباً واکنش مجلس، نشان‌دهنده یک ضعف در «پروتکل‌های پیش‌نویس‌سازی» در معاونت‌های حقوقی دستگاه‌های اجرایی است. نادیده گرفتن جایگاه قانونی شورای عالی استان‌ها، علاوه بر اینکه مصوبه را از منظر شکلی مخدوش می‌کند، مشروعیت تصمیمات اتخاذ شده در حوزه مدیریت شهری را نیز تحت الشعاع قرار می‌دهد. وقتی نهادهای بالادستی شوراها (که منتخبین غیرمستقیم مردم هستند) از فرآیند تدوین ضوابط حاکم بر مدیریت شهری کنار گذاشته می‌شوند، خروجی کار صرفاً یک

دستورالعمل «بالا به پایین» خواهد بود که از حمایت اجتماعی و پشتوانه نهادی لازم برخوردار نیست. تهدید به «ملغی‌الاثَر شدن» مصوبه پس از مهلت یک هفته‌ای، در واقع یک «ضرب‌الاجل انضباطی» است که دولت را ملزم می‌کند تا به جای اتکای صرف به توان کارشناسی وزارت کشور، سازوکارهای تعاملی با نهادهای شورایی را احیا کند.

این تقابل حقوقی-اداری بیش از هر چیز بر ضرورت «یکپارچه‌سازی استانداردهای قانون‌نویسی» در بدنه دولت تأکید دارد. اگر فرآیند تدوین مقررات دولتی به یک «چک‌لیست انطباق قانونی» مجهز شود که در آن حضور و امضای نهادهای همکار (مانند شورای عالی استان‌ها) به عنوان یک فیلتر اجباری تعبیه گردد، شاهد این حجم از رفت و برگشت‌های پرهزینه میان مجلس و دولت نخواهیم بود. در حال حاضر، دولت موظف است در این بازه کوتاه، ضمن اصلاح آیین‌نامه و اخذ نظرات شورای عالی استان‌ها، از ایجاد خلأ قانونی در فرآیند انتخاب شهرداران جلوگیری کند؛ چرا که پس از انقضای مهلت، با ابطال بخش مورد ایراد، نظام مدیریتی شهرها ممکن است دچار سردرگمی حقوقی شده و انتخاب شهرداران بر اساس ضوابط قبلی یا غیرمشخص، خود به گلوگاه جدیدی برای تضييع حقوق عمومی تبدیل شود.

مرجع صدور: مجلس شورای اسلامی 

تاریخ صدور: ۱۴۰۵/۰۶/۰۲ 



بخش دوم: رصد اسناد و گزارش‌های بین‌المللی



گزارش «تمامیت اداری و مبارزه با فساد ۲۰۲۵»: تجربه‌ای از حکمرانی اخلاقی در یک نهاد مالی چندجانبه»

این گزارش سالانه که توسط بانک اروپایی بازسازی و توسعه (EBRD) و به طور مشخص از سوی دفتر رئیس ارشد انطباق (OCCO) منتشر شده است، نماینده‌ای از یک «الگوی نهادی حکمرانی داده‌محور و پایش تهدید-محور» است که می‌تواند برای پروژه‌های پژوهشی شما در حوزه سلامت اداری و مبارزه با فساد، یک منبع تطبیقی ارزش یک منبع تطبیقی ارزشمند باشد.

ستون فقرات این الگو، پیوند نظام‌مند بین «پیشگیری» و «واکنش» است. در بخش پیشگیری، گزارش از رشد ۴۰ درصدی مشاوره‌های اخلاقی (۵۶۹ مورد در ۲۰۲۵) به عنوان یک شاخص رفتاری مثبت یاد می‌کند؛ نشانه‌ای که کارکنان به جای سکوت یا عبور از دفاتر منطقه‌ای، در «ماده خاکستری» تصمیمات خود به نهاد رفع ابهام مراجعه می‌کنند. این رویکرد همراه با آموزش‌های اجباری و مشاوره‌های تخصصی بازار سرمایه نشان می‌دهد که انطباق (Compliance) در بانک اروپایی بازسازی و توسعه نه یک کارکرد فرعی حقوقی، بلکه بخشی از فرآیند طراحی معامله (Deal Design) است. ارتقای «ارزیابی مقدماتی» به تحقیقات کامل و توصیه رویه هشدار زودهنگام (Early Warning) در سه پرونده، نمونه‌هایی از مدیریت ریسک پیشگیرانه و ریسک‌محور است.

در لایه واکنش، گزارش از یک چرخه کامل عدالت اداری حکایت می‌کند. دریافت ۸۸ شکایت جدید از رویه‌های ممنوعه (Prohibited Practices) در بخش عمومی و خصوصی، چهار توافق تسویه، ۲۸ نهاد مشمول اقدام اجرایی با محرومیت‌های ۱۳ ماه تا ۴٫۵ سال و نکته مهم‌تر، سازوکار محرومیت متقابل (Cross-Debarment) با ۶۶ اطلاعیه از طرف بانک‌های توسعه‌ای دیگر (بانک جهانی، AfDB، ADB، IDB) است. مطالعه موردی شماره ۱۵، محرومیت ۲۴ شرکت و ۲۲ شرکت وابسته به دلیل رشوه و نخستین تجربه «آزادی مشروط» در محرومیت‌های بانک اروپایی بازسازی و توسعه، نشان‌دهنده جسارت نهادی و بلوغ قضایی-اداری این سازمان در اعمال مجازات‌های متناسب و اصلاح‌محور است. سهم بالای شکایات کارکنان (۶۳ مورد، رکورد پنج‌ساله) نیز می‌تواند به دو صورت تفسیر شود: هم نشانه اعتماد به سازوکار شکایت و هم



نشانه فشارهای رفتاری ناشی از رشد سریع و گسترش جغرافیایی بانک به مناطق پرریسک (آفریقا، عراق).

از منظر تحلیلی، این گزارش در حوزه سلامت اداری، سه درس راهبردی دارد. نخست، آنکه نظارت موفق نیازمند «استقلال نهادی ناظر» است؛ دفتر رئیس ارشد انطباق به جای گزارش‌دهی به مدیران عملیاتی، مستقیماً به رئیس هیئت‌مدیره گزارش می‌دهد، همان چیزی که در ساختارهای بازرسی و حفاظت اطلاعات ایران (که گاه زیرمجموعه مدیر ارشد همان حوزه‌اند) تضمین نشده است. دوم، «داده‌محوری رفتاری»: گزارش به جای شعار، سنجه‌های کمی (تعداد مشاوره، نرخ تحقیق، ارقام محرومیت، تحقیقات میدانی ناگهانی مانند دفتر ساریوو) را منتشر می‌کند که رویکردی هم‌سو با شاخص‌سازی سلامت اداری است. سوم، «استفاده از فناوری‌های نو ظهور»: چشم‌انداز ۲۰۲۶ گزارش، از یک سامانه جدید مدیریت پرونده، چت‌بات مبتنی بر هوش مصنوعی مولد (Integrity Chatbot) و «غربالگری یکپارچگی مبتنی بر پایش مستمر» خبر می‌دهد؛ رویکردی که دقیقاً منطق ابزارهایی مانند پرچم دروغین (Red Flags) و ارزیابی ریسک تدارکات (که پیش‌تر درباره بومی‌سازی آن برای سامانه ستاد بحث کردیم) را در سطح یک نهاد مالی دنبال می‌کند. این گزارش نشان می‌دهد که مبارزه با فساد در یک سازمان پیچیده مالی، زمانی مؤثر است که سه رکن استقلال ناظر، داده‌محوری و پیوند پیشگیری با واکنش به صورت یک زنجیره منسجم طراحی شوند؛ الگویی که عناصر آن (نظارت مستقل، شاخص‌سازی رفتاری، غربالگری هوشمند ریسک، و محرومیت متقابل متعامد) قابلیت بازطراحی در قالب یک چارچوب ملی سلامت اداری را داراست.

مرجع صدور: سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD) 





بخش سوم: پرونده‌ها و رخداد‌های مهم



استقلال حقوقی کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی و تعیین مسئولیت طرف شکایت در دیوان عدالت اداری

رأی شماره ۵۴۷۱۵۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری ناظر بر یک مسئله شکلی اما بسیار مهم در نظام دادرسی اداری است: هنگامی که شرکت‌های آب منطقه‌ای به آرای کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی اعتراض می‌کنند، شکایت آنان باید به طرفیت چه شخص یا نهادی مطرح شود؟ مسئله از آنجا پدید آمد که شعب مختلف تجدیدنظر دیوان عدالت اداری درباره جایگاه حقوقی این کمیسیون برداشت یکسانی نداشتند. برخی شعب، کمیسیون را صرفاً مرجع رسیدگی‌کننده و شبه قضایی می‌دانستند و معتقد بودند کمیسیون، چون خود صاحب حق یا ذی‌نفع دعوا نیست، نمی‌تواند طرف شکایت قرار گیرد. در مقابل، شعبه‌ای دیگر کمیسیون را دارای شخصیت حقوقی مستقل تلقی کرده و رسیدگی به شکایت علیه آن را قابل استماع دانسته بود. هیئت عمومی دیوان برای رفع این تعارض وارد موضوع شد و در نهایت، نظر دوم را تأیید کرد.

مسئله دقیق در این پرونده، در ظاهر به تعیین «خوانده» یا «طرف شکایت» مربوط می‌شود، اما در عمق خود به جایگاه حقوقی مراجع اختصاصی اداری و حدود مسئولیت نهادهایی بازمی‌گردد که در فرآیندهای اداری، تصمیمات الزام‌آور اتخاذ می‌کنند. شرکت‌های سهامی آب منطقه‌ای در حوزه مدیریت منابع آب، صدور مجوزها، نظارت بر چاه‌ها و اجرای مقررات مربوط به بهره‌برداری از منابع آب نقش دارند. در مقابل، کمیسیون رسیدگی به امور آب‌های زیرزمینی مرجعی تخصصی و شبه قضایی است که بر اساس مقررات مربوط به قانون تعیین تکلیف چاه‌های آب فاقد پروانه بهره‌برداری تشکیل شده و وظیفه دارد درباره اختلافات و اعتراضات مرتبط با این حوزه تصمیم‌گیری کند. بنابراین، هرچند میان شرکت آب منطقه‌ای و کمیسیون از نظر سازمانی ارتباط وجود دارد، این دو نهاد از حیث وظایف، ترکیب اعضا، شیوه تصمیم‌گیری و نقش حقوقی، یکی نیستند.

استدلال هیئت عمومی بر چهار پایه اصلی استوار است. نخست، وظایف کمیسیون با وظایف شرکت آب منطقه‌ای متفاوت است. حتی تهیه لایحه دفاعیه از رأی کمیسیون در موارد اعتراض شاکی در دیوان عدالت اداری، به عنوان یکی از وظایف کمیسیون، نشان می‌دهد که قانون‌گذار



برای آن جایگاهی مستقل در فرایند دادرسی اداری در نظر گرفته است. دوم، ترکیب اعضای کمیسیون با ساختار شرکت آب منطقه‌ای تفاوت دارد؛ کمیسیون از متخصص آب‌های زیرزمینی، متخصص آب و خاک و یک قاضی تشکیل می‌شود، در حالی که شرکت آب منطقه‌ای دارای مجمع عمومی، هیئت‌مدیره، مدیرعامل و بازرس است. سوم، نظام تصمیم‌گیری این دو نهاد متفاوت است؛ تصمیمات شرکت بر اساس اساسنامه و سازوکار مدیریتی اتخاذ می‌شود، اما رأی کمیسیون با نقش و دخالت عضو قضایی صادر می‌شود. چهارم، رویه پیشین هیئت عمومی درباره استقلال شخصیت حقوقی کمیسیون موضوع ماده ۱۶ قانون تسهیلات استخدامی و اجتماعی جانبازان نیز مؤید آن است که یک مرجع شبه‌قضایی می‌تواند، حتی در صورت ارتباط سازمانی با دستگاهی دیگر، شخصیت حقوقی مستقل داشته باشد.

کدام فرایند اداری یا اقتصادی آسیب‌پذیر بوده است؟

فرایند اداری آسیب‌پذیر در این پرونده، فرایند رسیدگی به وضعیت چاه‌های آب فاقد پروانه و اعتراض به تصمیمات کمیسیون تخصصی آب‌های زیرزمینی است. این فرایند به دلیل ارتباط مستقیم با منابع عمومی آب، حقوق مالکانه و انتفاعی اشخاص، منافع اقتصادی بهره‌برداران، مجوزهای حفر و بهره‌برداری از اهمیت و حساسیت بالایی برخوردار است. تصمیم کمیسیون می‌تواند بر امکان ادامه فعالیت یک چاه، ارزش اقتصادی زمین، استمرار فعالیت کشاورزی یا صنعتی و حتی وضعیت حقوقی اشخاص اثر بگذارد. از این رو، هر ابهام در ساختار تصمیم‌گیری یا مسیر اعتراض می‌تواند موجب تضییع حقوق اشخاص، اطاله دادرسی، صدور آرای متناقض و کاهش اعتماد عمومی به نظام مدیریت آب شود.

فرصت فساد در کجا ایجاد شده است؟

فرصت فساد یا سوءاستفاده در اینجا لزوماً در خود رأی هیئت عمومی یا حتی در اصل تشکیل کمیسیون ایجاد نشده است، بلکه بیشتر در ابهام میان نقش اجرایی شرکت آب منطقه‌ای و نقش شبه‌قضایی کمیسیون شکل می‌گیرد. هرگاه مرز میان نهادی که در مقام مدیریت و نظارت اجرایی فعالیت می‌کند و نهادی که باید درباره اختلافات تصمیم بی‌طرفانه بگیرد روشن نباشد، امکان نفوذ اداری، اعمال فشار، جهت‌دهی به کارشناسی یا تأثیرگذاری بر تصمیمات افزایش می‌یابد. برای مثال، اگر کمیسیون از نظر افکار عمومی و حتی از منظر طرفین پرونده صرفاً بخشی از شرکت آب منطقه‌ای تلقی شود، استقلال تصمیم‌گیری آن محل تردید قرار می‌گیرد. همچنین



اگر مشخص نباشد که در مرحله اعتراض به دیوان عدالت اداری، چه نهادی باید پاسخگو باشد، ممکن است مسئولیت میان شرکت آب منطقه‌ای و کمیسیون جابه‌جا شود و هیچ‌یک پاسخ‌گویی کامل و مؤثر نداشته باشند. از این منظر، رأی هیئت عمومی یک رأی صرفاً شکلی نیست؛ بلکه آثار مهمی بر پاسخ‌گویی، استقلال تصمیم‌گیری و سلامت اداری دارد. پذیرش استقلال حقوقی کمیسیون به این معناست که تصمیمات آن باید در معرض نظارت قضایی قرار گیرد و کمیسیون نمی‌تواند پشت عنوان یک واحد داخلی یا وابسته پنهان شود. همچنین شرکت آب منطقه‌ای نمی‌تواند به دلیل ارتباط سازمانی با کمیسیون، از پاسخ‌گویی نسبت به اقدامات اجرایی خود بگریزد یا کمیسیون را به عنوان پوششی برای تصمیمات خود معرفی کند. این تفکیک به روشن شدن زنجیره مسئولیت کمک می‌کند: کمیسیون در قبال رأی شبه قضایی خود مسئول است و شرکت آب منطقه‌ای نیز نسبت به اقدامات اجرایی، کارشناسی و اداری خود پاسخگو باقی می‌ماند.

کدام خلأ نظارتی، اطلاعاتی یا تعارض منافع نقش داشته است؟

خلأ اصلی در این پرونده، بیش از آنکه خلأ ماهوی در مقررات آب باشد، خلأ یا ابهام در تنظیم رابطه حقوقی میان کمیسیون، شرکت آب منطقه‌ای و دیوان عدالت اداری است. اختلاف آرای شعب نشان داد که مقررات موجود، برای همه شعب درباره این پرسش که کمیسیون مرجع مستقل دارای شخصیت حقوقی است یا صرفاً یک ساختار داخلی وابسته به شرکت آب منطقه‌ای، برداشت واحدی ایجاد نکرده بود. این ابهام می‌توانست نتایج متفاوتی برای پرونده‌های مشابه به دنبال داشته باشد؛ به گونه‌ای که یک شعبه شکایت را وارد رسیدگی ماهوی بداند و شعبه‌ای دیگر، صرفاً به دلیل اشتباه در تعیین طرف شکایت، قرار رد دعوا صادر کند. چنین وضعیتی از منظر عدالت اداری، اصل برابری اشخاص در برابر قانون و حق دسترسی مؤثر به دادگستری را با خطر مواجه می‌کند.

عامل مهم دیگر، تعارض منافع نهادی است. شرکت آب منطقه‌ای ممکن است در یک پرونده هم در جایگاه دستگاه اجرایی و ذی‌نفع موضوع قرار گیرد و هم از طریق ارتباط سازمانی یا نقش اداری در تشکیل کمیسیون، در فرایند تصمیم‌گیری آن اثرگذار باشد. این وضعیت به خودی خود به معنای تحقق فساد نیست، اما اگر استقلال کمیسیون از نظر ترکیب اعضا، اختیار تصمیم‌گیری، دبیرخانه، کارشناسی و پاسخ‌گویی حقوقی به‌طور روشن تضمین نشود، زمینه تعارض منافع



پدید می‌آید. اهمیت رأی هیئت عمومی در همین نقطه است؛ زیرا دیوان با استناد به تفاوت قانونی در وظایف، ترکیب و نظام تصمیم‌گیری، اعلام می‌کند که کمیسیون از شرکت آب منطقه‌ای شخصیت حقوقی مستقلی دارد و نمی‌توان آن را صرفاً بخشی از شرکت یا تابع اراده آن دانست. با این حال، رأی مزبور یک چالش عملی را نیز برطرف نکرده یا دست‌کم به آن پاسخ نهایی نداده است: اگر کمیسیون شخصیت حقوقی مستقل دارد، سازوکار دفاع مؤثر آن در دیوان عدالت اداری باید چگونه باشد؟ آیا کمیسیون دارای دبیرخانه، نماینده حقوقی، بودجه و ساختار اداری مستقل برای تهیه لوایح دفاعی است یا این وظیفه عملاً بر عهده شرکت آب منطقه‌ای قرار می‌گیرد؟ متن رأی به وظیفه کمیسیون در تهیه لایحه دفاعیه اشاره می‌کند، اما در اجرای عملی این مسئولیت، باید حدود نقش شرکت آب منطقه‌ای، وزارت نیرو، دبیرخانه کمیسیون و عضو قضایی به طور دقیق مشخص شود. در غیر این صورت، استقلال حقوقی کمیسیون ممکن است صرفاً در سطح نظری باقی بماند و در عمل، وابستگی سازمانی و اداری آن به شرکت آب منطقه‌ای همچنان ادامه پیدا کند.

مکانیسم کشف یا افشای مسئله چه بوده است؟

مکانیسم کشف و افشای مسئله، صدور آرای متعارض در شعب تجدیدنظر دیوان عدالت اداری و سپس اعلام تعارض برای طرح موضوع در هیئت عمومی بود. در واقع، این پرونده از مجرای رسمی نظارت قضایی و وحدت رویه شناسایی شد، نه از طریق گزارش فساد، شکایت عمومی یا بازرسی مالی. هنگامی که شعبه هفتم تجدیدنظر شکایت شرکت آب منطقه‌ای خراسان رضوی علیه کمیسیون را پذیرفت و وارد ماهیت شد، اما شعبه نهم همان نوع دعوا را به دلیل متوجه نبودن شکایت به کمیسیون رد کرد و شعبه دهم نیز کمیسیون را قاضی و نه طرف دعوا دانست، تعارض آشکار شد. این اختلاف، ضرورت تفسیر واحد از مقررات و تعیین تکلیف جایگاه حقوقی کمیسیون را آشکار کرد. هیئت عمومی با بررسی وظایف مقرر در آیین‌نامه اجرایی، ترکیب متفاوت اعضا، شیوه صدور رأی توسط عضو قضایی و سابقه رأی وحدت رویه سال ۱۳۹۶، به این نتیجه رسید که کمیسیون مرجعی مستقل از شرکت‌های آب منطقه‌ای است و طرح شکایت علیه آن قابل استماع است.



چه اقدام پیشگیرانه‌ای می‌توانست ریسک را کاهش دهد؟

از نظر پیشگیری، نخستین اقدام ضروری، تدوین دستورالعمل روشن درباره فرایند طرح دعوا و دفاع در دیوان عدالت اداری است. این دستورالعمل باید به صراحت مشخص کند که در اعتراض به آرای کمیسیون، کمیسیون به عنوان طرف شکایت درج می‌شود، چه نهادی ابلاغ‌ها را دریافت می‌کند، چه شخصی اختیار تهیه و امضای لایحه دفاعی دارد و شرکت آب منطقه‌ای در چه حدودی می‌تواند اسناد و اطلاعات فنی ارائه کند.

دوم، باید برای کمیسیون، دبیرخانه‌ای مستقل با نیروی کارشناسی و حقوقی مشخص ایجاد شود تا تهیه گزارش‌ها و لوایح دفاعی به واحدی وابسته به ذی‌نفع پرونده واگذار نشود.

سوم، ترکیب اعضای کمیسیون، سوابق کارشناسی، نحوه رأی‌گیری، دلایل رأی و هرگونه ارتباط اعضا با طرفین پرونده باید ثبت و تا حد امکان شفاف‌سازی شود. این اقدام از شکل‌گیری تعارض منافع و تصمیم‌گیری غیرشفاف جلوگیری می‌کند.

چهارم، استقرار یک سامانه یکپارچه ثبت و رهگیری پرونده‌های آب‌های زیرزمینی می‌تواند ریسک دست‌کاری اطلاعات، حذف سوابق یا تغییر غیرموجه گزارش‌های کارشناسی را کاهش دهد. اطلاعاتی مانند مشخصات چاه، تاریخچه مجوزها، گزارش بازدید، نتایج کارشناسی، اعتراضات، آرای کمیسیون و وضعیت پرونده در دیوان باید با ثبت زمان، سطح دسترسی و سابقه تغییرات نگهداری شود.

پنجم، لازم است پیش از ارجاع پرونده به کمیسیون، بررسی تعارض منافع برای اعضا و کارشناسان انجام شود؛ برای مثال، عضویت یا رابطه مالی، استخدامی یا قراردادی با بهره‌بردار، شرکت پیمانکار یا ذی‌نفع پرونده باید افشا و در صورت لزوم موجب خودداری عضو از رسیدگی شود.

ششم، آموزش مستمر اعضای کمیسیون درباره اصول دادرسی منصفانه، بی‌طرفی، مستندسازی، تعارض منافع و الزامات دیوان عدالت اداری ضروری است.

در نهایت، رأی شماره ۵۴۷۱۵۸ را می‌توان اقدامی در جهت تثبیت استقلال حقوقی مراجع شبه قضایی، کاهش تعارض رویه و تقویت پاسخ‌گویی در مدیریت منابع آب دانست. اهمیت رأی در این است که دیوان عدالت اداری، استقلال کمیسیون را نه بر اساس عنوان آن، بلکه بر پایه مجموعه‌ای از شاخص‌های نهادی شامل تفاوت وظایف، ترکیب اعضا، شیوه تصمیم‌گیری و



مسئولیت دفاعی احراز کرده است. این منطق می‌تواند در بررسی سایر کمیسیون‌ها و مراجع اختصاصی اداری نیز مورد استفاده قرار گیرد. پیام اصلی رأی آن است که رابطه سازمانی یا اداری با یک دستگاه اجرایی، به خودی خود موجب زوال استقلال حقوقی مرجع شبه قضایی نمی‌شود؛ اما این استقلال باید در ساختار، فرایند، بودجه، کارشناسی، ثبت اطلاعات و پاسخ‌گویی عملی نیز تضمین شود. در غیر این صورت، استقلال اعلام شده ممکن است به استقلال صوری تبدیل شود و همچنان فرصت‌های فساد، اعمال نفوذ و فرار از مسئولیت در مرز میان دستگاه اجرایی و مرجع شبه قضایی باقی بماند.

مرجع صدور: هیات عمومی دیوان عدالت اداری 

تاریخ صدور: ۱۴۰۵/۰۶/۰۱ 

از وثیقه‌گذاری اجباری تا بلوکه‌سازی تسهیلات: تحلیل حقوقی-نظارتی رأی ۵۴۷۱۷۰ دیوان عدالت اداری درباره ممنوعیت توثیق نقدی 

مسئله دقیق این پرونده این است که آیا بانک مرکزی می‌تواند بانک‌ها و مؤسسات اعتباری را از بلوکه کردن بخشی از تسهیلات و نیز از الزام تسهیلات‌گیرنده به افتتاح حساب نقدی و توثیق نقدی پیش از پرداخت وام منع کند یا نه. به عبارت دیگر، اختلاف بر سر این بود که آیا مقررات بانک مرکزی در حدی که اخذ سپرده نقدی به عنوان وثیقه یا نگه داشتن بخشی از وام در قالب سپرده را ممنوع می‌کند، مستند قانونی و شرعی دارد یا از حدود اختیار بانک مرکزی فراتر رفته است. دیوان عدالت اداری در نهایت پذیرفت که اصل ممنوعیت بلوکه کردن بخشی از تسهیلات قابل دفاع است، اما اطلاق مقرر در جایی که حتی انتخاب آزادانه تسهیلات‌گیرنده برای معرفی حساب نقدی یا سپرده نقدی خودش به عنوان وثیقه را نیز منع می‌کرد، خلاف قانون و خارج از اختیار است.

کدام فرایند اداری یا اقتصادی آسیب‌پذیر بوده است؟

فرایند آسیب‌پذیر در این مسئله، زنجیره اعطای تسهیلات بانکی و سازوکار تعیین و اخذ وثیقه برای بازپرداخت وام است؛ فرایندی که حساسیت ساختاری آن ناشی از هم‌پوشانی سه عنصر بنیادین «اختیار بانک در تخصیص منابع اعتباری»، «الزام متقاضی به ارائه تضامین معتبر» و «امکان اثرگذاری این الگو بر نرخ سود مؤثر و شرایط واقعی تسهیلات» می‌باشد. در عمل، برخی

مؤسسات اعتباری با هدف پوشش ریسک اعتباری یا صیانت از نقدینگی خود، بخشی از اصل تسهیلات را در بدو پرداخت مسدود نموده یا اعطای تسهیلات را مشروط به تودیع سپرده نقدی پیشین از سوی متقاضی می‌کردند؛ رویکردی که از منظر اقتصادی، فرایند اعتباردهی را به ابزاری برای افزایش بازده پنهان بانک بدل ساخته و از حیث حقوقی، زمینه‌ساز دورزدن سقف‌های مصوب و دستوری نرخ سود می‌شد. از این رو، نقطه آسیب‌پذیر را نباید صرفاً در یک فقره قرارداد تسهیلاتی جست‌وجو کرد، بلکه این آسیب در تمامیت زنجیره تصمیم‌گیری، از ارزیابی وثیقه و زمان‌بندی آزادسازی منابع تا محاسبه محاسبات مالی سود مؤثر تعبیه شده است.

فرصت فساد در کجا ایجاد شده است؟

فرصت فساد و سوءاستفاده ساختاری در این فرایند، در بستر نابرابری قدرت چانه‌زنی و اختیارات قراردادی بانک شکل می‌گیرد؛ جایی که مؤسسه اعتباری می‌تواند با اتکا به موقعیت برتر خود، بخشی از اصل تسهیلات را مسدود کرده و عملاً مبلغی کمتر از رقم اسمی قرارداد را در اختیار متقاضی بگذارد، یا پرداخت وام را به تودیع پیشین سپرده نقدی از سوی مشتری مشروط سازد. این سازوکار، بدون نیاز به تخلفات سنتی نظیر ارتشا یا تبانی فردی، امکان سوءاستفاده سیستماتیک از انحصار در تخصیص اعتبار را فراهم می‌آورد؛ به گونه‌ای که در پوشش یک قرارداد به ظاهر مشروع و منطبق بر ضوابط شکلی، نرخ سود واقعی و هزینه تمام‌شده تأمین مالی برای تسهیلات‌گیرنده به‌طور نامتعارف افزایش یافته و بخشی از منابع پرداختی از چرخه انتفاع مشتری خارج می‌گردد. در نتیجه، همین شکاف میان اراده تحمیلی بانک و نیاز اضطراری مشتری، بستر اصلی بازتولید رانت و تخلف را در قالب عناوینی چون «تحصیل سود پنهان»، «وثیقه‌سازی اجباری» و «بلوکه‌سازی غیرقانونی منابع» پدید می‌آورد.

کدام خلأ نظارتی، اطلاعاتی یا تعارض منافع نقش داشته است؟

بروز این چالش ریشه در هم‌پوشانی سه مؤلفه «خلأ نظارتی»، «عدم تقارن اطلاعاتی» و «تعارض منافع ساختاری» در شبکه بانکی دارد. از یک سو، فقدان مرزبندی دقیق و اجرای یکپارچه مقررات نظارتی موجب شد تمایز میان «وثیقه‌گیری مشروع» و «بلوکه‌سازی نامشروع» برای مدت‌ها در هاله‌ای از ابهام باقی بماند؛ ابهامی که با عدم تقارن اطلاعاتی میان بانک و مشتری تشدید می‌شد، چرا که تسهیلات‌گیرندگان به دلیل ضعف اشراف حقوقی و محاسباتی، از نرخ سود مؤثر واقعی و تحمیلی بودن یا اختیاری بودن توثیق نقدی بی‌اطلاع می‌ماندند. از سوی

دیگر، تعارض منافع نهادی بانک‌ها، به عنوان نهادی که هم‌زمان وام‌دهنده، ذی‌نفع بازده مالی و واضع شروط وثیقه‌ای است، انگیزه مضاعفی برای بیشینه‌سازی سود و کمینه‌سازی ریسک به زیان مشتریان ایجاد می‌کند. در چنین بستری، مکانیسم کشف و اصلاح این رویه نه از طریق بازرسی‌های درون‌سازمانی یا افشاگری‌های رسانه‌ای، بلکه از مجرای دادرسی نظارتی-قضایی و با شکایت مستقیم شهروندان و فعالان اقتصادی به دیوان عدالت اداری رقم خورد. شاکیان با استناد به مبانی حقوقی، قوانین خاص نظیر «قانون عدم الزام سپردن وثیقه ملکی به بانک‌ها» و قواعد عمومی وثایق، اطلاق مقررات بانک مرکزی را به چالش کشیدند؛ فرایندی که پس از بررسی‌های موشکافانه در هیئت تخصصی و طرح در هیئت عمومی، به صدور رأی ابطال و تفکیک دقیق مرز میان «بلوکه‌سازی اجباری و غیرقانونی» با «حق انتخاب داوطلبانه و مشروع مشتری در ارائه وثیقه نقدی» منتهی گردید و کارکرد دیوان عدالت اداری را به عنوان یک سازوکار مؤثر در کشف آسیب‌های ساختاری و بازتنظیم مقررات حاکمیتی تثبیت نمود.

چه اقدام پیشگیرانه‌ای می‌توانست ریسک را کاهش دهد؟

برای مهار ساختاری این آسیب و کاهش ریسک‌های مترتب بر آن، اتخاذ یک بسته سیاستی پیشگیرانه و چندلایه ضرورت دارد که هسته مرکزی آن بر «شفافیت قراردادی»، «افشای استاندارد اطلاعات» و «نظارت هوشمند مبتنی بر سامانه» متمرکز است. در گام نخست، استانداردسازی و شفاف‌سازی متن قراردادهای تسهیلاتی الزام می‌کند که وضعیت دقیق برداشت منابع، داوطلبانه بودن یا تحمیلی بودن وثایق نقدی و تمایز صریح میان آزادی اراده مشتری و الزامات بانک به روشنی تصریح گردد؛ به‌طوری‌که توثیق نقدی صرفاً در صورت تمایل آگاهانه تسهیلات‌گیرنده مجاز بوده و هرگونه مشروط‌کردن اعطای وام به مسدودسازی منابع یا افتتاح حساب‌های سپرده مسدودی، به صورت مطلق ممنوع و مشمول ضمانت‌اجراهای انضباطی باشد. در لایه دوم، الزام شبکه بانکی به محاسبه و افشای صریح «نرخ سود مؤثر واقعی» در کنار نرخ اسمی، هرگونه تلاش برای کسر پنهان از اصل تسهیلات یا دورزدن سقف‌های قانونی سود را بلاثر و آشکار می‌سازد. در لایه فناورانه و نظارتی نیز، پیاده‌سازی گاردریل‌های سیستمی در سامانه‌های متمرکز بانک مرکزی، جهت رصد لحظه‌ای مبالغ واقعی واریز شده، شناسایی خودکار حساب‌های قفل‌شده و انطباق زمان‌بندی آزادسازی وجوه با مفاد قرارداد، امکان کشف برخلاف تخلف را فراهم می‌آورد؛ رویکردی که همراه با ارزیابی و تأیید پیشینی نمونه قراردادهای تیپ

به‌ویژه در بخش تسهیلات خرد، مجرای دورزدن قانون در پوشش قالب‌های حقوقی پیچیده را مسدود و سلامت فرایند اعتباری را تضمین می‌کند.

این رأی از منظر سلامت اداری و حقوق عمومی از اهمیت راهبردی برخوردار است؛ زیرا نشان می‌دهد که چالش بنیادین در نظام بانکی صرفاً بحث شکلی پیرامون «جواز یا عدم جواز سپرده وثیقه‌ای» نیست، بلکه مسئله اصلی، مهار سازوکارهایی است که در آن‌ها ابزار تضمین و وثیقه‌گیری به ابزاری برای افزایش پنهان سود، تحمیل شرایط غیرشفاف و نقض اراده قراردادی مشتری تبدیل می‌شود. دیوان عدالت اداری در این تصمیم با انجام یک تفکیک مبنایی میان «بلوک‌سازی اجباری و تحمیلی منابع به‌عنوان یک اقدام غیرقانونی» و «توثیق نقدی مبتنی بر اراده آزاد و آگاهانه تسهیلات‌گیرنده در چارچوب قانون»، دکترین سیاستی روشنی را برای تنظیم‌گری اعتباری ترسیم کرد؛ بر این اساس که نظام نظارت و مقررات‌گذاری بانکی باید با ظرافت میان دو ضرورت تعادل برقرار سازد: از یک سو با اعمال قواعد انضباطی مانع از سوءاستفاده مؤسسات اعتباری از موقعیت برتر خود در تحمیل شروط نامتعارف شود، و از سوی دیگر با پرهیز از مداخلات فراتر از حدود قانون، دایره اختیارات مشروع و انتخاب‌های آزادانه مشتریان را در مدیریت دارایی‌ها و تأمین وثایق خود محدود نسازد.

مرجع صدور: هیات عمومی دیوان عدالت اداری 

تاریخ صدور: ۱۴۰۵/۰۶/۰۲ 

صیانت از استقلال نهاد علم در برابر مداخله سیاسی-منطقه‌ای: تحلیل حقوقی-اداری رأی ۴۷۱۸۸۴ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری پیرامون ابطال شرط موافقت استاندار در انتصاب رؤسای دانشگاه‌ها 

مسئله اساسی و مناقشه‌برانگیز در این پرونده، مداخله مراجع مقررات‌گذار مادون قانون (شورای عالی اداری) در حیطه صلاحیت‌های انحصاری قانون‌گذار و نهادهای فرادستی (شورای عالی انقلاب فرهنگی و شورای علوم و بهداشت) از طریق وضع شروط مضاعف و محدودکننده برای انتصاب عالی‌ترین مقام نهادهای آموزش عالی است؛ جایی که شورای عالی اداری در ماده ۸ مصوبه شماره ۱۰۷۵۳۵ مورخ ۲۰/۶/۱۴۰۲، انتصاب رؤسای دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی را علاوه بر الزامات قانونی موجود، منوط به «موافقت کتبی استاندار» نموده و حتی سازوکار پیشنهاد گزینه‌های جایگزین توسط استاندار را پیش‌بینی کرده بود. چالش بنیادین حقوقی

عبارت از این بود که آیا شورای عالی اداری مجاز است با اتکا به اختیارات عام ساماندهی امور اداری، دایره اختیارات و صلاحیت‌های تخصصی وزرا و شوراهای عالی سیاست‌گذار را تحدید کرده و ساختار تخصصی و مستقل مدیریت دانشگاه‌ها را ذیل اراده سیاسی و اداری نمایندگان عالی دولت در استان‌ها قرار دهد یا خیر؛ مسئله‌ای که دیوان عدالت اداری با تأکید بر سلسله‌مراتب قوانین و احصای صریح فرایند انتصاب در قوانین مصوب مجلس و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی، حکم به ابطال این شرط به دلیل مغایرت صریح با قانون و خروج از حدود اختیارات مرجع تصویب داد.

کدام فرایند اداری یا اقتصادی آسیب‌پذیر بوده است؟

فرایند آسیب‌پذیر در این رخداد، «زنجیره شایسته‌گزینی، ارزیابی تخصصی و انتصاب مدیران عالی نهادهای دانشگاهی، پژوهشی و آموزش پزشکی کشور» است. دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی به واسطه ماهیت علمی، رسالت نخبگانی، خودمختاری آکادمیک و استثنائات قانونی مندرج در ماده ۱۱۷ قانون مدیریت خدمات کشوری و قوانین تخصصی تشکیل وزارتین علوم و بهداشت، از الگوی سلسله‌مراتب استاندارد دستگاه‌های اجرایی محلی تبعیت نمی‌کنند و مدیریت آن‌ها نیازمند استقلال عمل از امواج و جهت‌گیری‌های زودگذر سیاسی-منطقه‌ای است. آسیب‌پذیری این فرایند زمانی به اوج رسید که مصوبه مذکور، با افزودن حق وتوی ضمنی و رسمی برای مقام سیاسی استان (استاندار)، فرایند انتصاب علمی و نخبه‌گرایانه را با چانه‌زنی‌های بوروکراتیک و مصلحت‌سنجی‌های محلی گره زد و با باز کردن پای فرآیندهای اداری موازی، زنجیره شفاف پاسخ‌گویی وزیر در برابر مراجع نظارتی و مجلس شورای اسلامی (موضوع اصل ۱۳۷ قانون اساسی) را مخدوش و معطل ساخت.

فرصت فساد در کجا ایجاد شده است؟

فرصت سوءاستفاده ساختاری و فساد اداری در این قاعده حقوقی، ناشی از اعطای «اختیار بلامنازع وتو و حق مداخله مستقیم به مقام سیاسی استان» در فرایندی بود که باید صرفاً بر پایه معیارهای علمی، اجرایی و شایسته‌سالاری دانشگاهی صورت پذیرد؛ امری که می‌توانست به شکل‌گیری پدیده حامی‌پروری سیاسی و جناحی (Political Patronage) و معامله‌گری قدرت بر سر کرسی‌های حساس دانشگاهی بینجامد. منوط کردن انتصاب رئیس دانشگاه به موافقت کتبی استاندار و پیش‌بینی سازوکار معرفی سه گزینه از سوی استاندار در صورت عدم توافق،

متقاضیان تصدی مسئولیت‌های دانشگاهی را وادار می‌کرد تا به جای ارائه برنامه‌های علمی و اتکا به شایستگی‌های آکادمیک، به جلب رضایت کانون‌های قدرت محلی و دادوستدهای سیاسی روی آورند. این مسأله در ادامه، استقلال نهاد علم را در حوزه‌های حساسی مانند قراردادهای پژوهشی، جذب هیئت علمی، مدیریت بودجه‌های کلان و استقلال انتصابات درون‌دانشگاهی به ابزاری در خدمت منافع گروه‌های فشار و اهداف سیاسی-انتخاباتی منطقه‌ای بدل می‌کرد.

کدام خلأ نظارتی، اطلاعاتی یا تعارض منافع نقش داشته است؟

زمینه‌ساز اصلی این آسیب، «تعارض منافع ساختاری میان حاکمیت محلی و نهاد علم» و «خلأ نظارت پیشینی بر مصوبات مراجع مقررات‌گذار اداری» بوده است. از منظر تعارض منافع، استاندار به‌عنوان هماهنگ‌کننده اجرایی و سیاسی استان همواره تمایل دارد کلیه نهادهای مستقر در حوزه جغرافیایی خود، از جمله دانشگاه‌ها که دارای منابع مالی، پایگاه‌های اجتماعی و تأثیرگذاری گسترده فکری هستند را در راستای سیاست‌ها و ترجیحات مدیریتی محلی خود همسو کند، امری که مستقیماً با ضرورت بی‌طرفی و استقلال ساختاری دانشگاه در تعارض قرار می‌گیرد. از منظر نظارتی نیز، شورای عالی اداری با غفلت از مرزبندی‌های قانونی و توسعه غیرمجاز صلاحیت‌های خود تحت لوای «هماهنگی استانی»، عملاً مصوبات بالادستی نظیر قوانین تخصصی تشکیل وزارتخانه‌ها و مصوبات شورای عالی انقلاب فرهنگی را نادیده گرفت و سازوکاری را وضع کرد که تا زمان ورود و پایش نهادهای قضایی، زمینه اعمال سلیقه فردی و انحراف اداری را در نظام انتصابات فراهم می‌ساخت.

مکانیسم کشف یا افشای مسئله چه بوده است؟

مکانیسم کشف و ابطال این قاعده مغایر قانون، نه از طریق بازرسی‌های درون‌قوه‌ای یا نظارت سلسله‌مراتبی دستگاه‌های اجرایی، بلکه از طریق «مکانیسم دادخواهی شهروندی و نظارت قضایی بر هنجارهای حقوق عمومی» توسط دیوان عدالت اداری محقق شد. شاکی پرونده (یکی از شهروندان دغدغه‌مند) با بهره‌گیری از ظرفیت اصل ۱۷۰ و ۱۷۳ قانون اساسی و قانون دیوان عدالت اداری، دادخواستی مبنی بر ابطال ماده ۸ مصوبه شماره ۱۰۷۵۳۵ شورای عالی اداری تقدیم کرد و تعارض صریح این مصوبه با تبصره ۱ ماده ۶ قانون تشکیل وزارت بهداشت، تبصره ذیل ماده ۲ قانون اهداف و وظایف وزارت علوم، آیین‌نامه جامع مدیریت دانشگاه‌ها و



نیز اصل ۱۳۷ قانون اساسی (مسئولیت انفرادی وزرا) را مستدل ساخت. در پی این دادخواهی و پس از رد دفاعیات سازمان اداری و استخدامی کشور در جلسات کارشناسی، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری با تشکیل جلسه رسمی و تطبیق مقرر با قوانین حاکم، خروج شورای عالی اداری از حدود صلاحیت خود را احراز و با صدور دادنامه ابطالی، از تحکیم این رویه ناصواب در نظام آموزش عالی جلوگیری نمود.

چه اقدام پیشگیرانه‌ای می‌توانست ریسک را کاهش دهد؟

برای پیشگیری از تولید مقررات محل استقلال دستگاه‌ها و انسداد گلوگاه‌های فسادزا در فرایند انتصابات، ضروری است مجموعه‌ای از راهکارهای ساختاری و سامانه‌ای به صورت هم‌افزا پیاده‌سازی شود. در گام نخست، استقرار سازوکار انطباق‌سنجی پیشینی مقررات (Regulatory Impact Assessment) در دبیرخانه‌های شوراهای عالی الزامی است تا پیش از تصویب هرگونه مقرر، تعارضات قانونی و تحدید غیرمجاز اختیارات وزرا به طور دقیق پایش و خنثی شود. هم‌زمان، با شفاف‌سازی و ضابطه‌مندسازی معیارهای انتصاب آکادمیک از طریق تدوین شاخص‌های عینی و ارزیابی‌پذیر در سامانه‌های متمرکز وزارتین علوم و بهداشت، می‌توان انتخاب مدیران را صرفاً بر مدار شایستگی‌های علمی و اخلاقی قرار داد تا فضای دخالت‌های سلیقه‌ای و چانه‌زنی‌های غیررسمی به حداقل برسد. در کنار این اصلاحات، بازتعریف و تفکیک دقیق وظایف نظارتی-هماهنگی استانداران از اختیارات اجرایی دستگاه‌های تخصصی، با ایجاد «گاردریل‌های حقوقی» و ضمانت‌اجراهای قاطع، مانع از هرگونه مداخله یا وتوی غیرقانونی در انتصابات نهادهای مستقل نظیر دانشگاه‌ها خواهد شد. در نهایت، تقویت اصل «پاسخ‌گویی انحصاری وزرا» با ممانعت از توزیع اختیارات انتصاب میان مقامات استانی، ضمن جلوگیری از فراقه‌کنی مسئولیت، امکان نظارت دقیق مجلس بر عملکرد دستگاه‌ها را حفظ کرده و سلامت و شفافیت فرایند انتصابات را تضمین می‌نماید.

مرجع صدور: هیات عمومی دیوان عدالت اداری



تاریخ صدور: ۱۴۰۵/۰۶/۰۵





بخش چهارم: رادار سلامت اداری



صیانت از اصل قانونی بودن دریافت وجوه عمومی و انسداد درآمذزایی نامشروع بوروکراتیک: تحلیل حقوقی-اقتصادی رأی ۵۴۷۲۴۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری
پیرامون ابطال تعرفه‌های ارزیابی تکمیلی و معاینات پزشکی داوطلبان استخدامی

تحلیل پیش‌رو بر پایه بررسی ابعاد حقوقی، بودجه‌ای و سلامت اداری دادنامه شماره ۵۴۷۲۴۸ مورخ ۱۴۰۵/۳/۰۵ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری سامان یافته است؛ رأیی که به ابطال ردیف‌های اول و دوم جدول تصویب‌نامه شماره ۱۰۳۲۶/ت ۶۲۳۹۲ هـ مورخ ۱۴۰۳/۱/۲۷ هیئت وزیران انجامید و یکی از رویه‌های چالش‌برانگیز نظام اداری در حوزه انتقال هزینه‌های حاکمیتی به شهروندان را متوقف ساخت.

مسئله اصلی در این پرونده، اقدام هیئت وزیران در وضع تعرفه‌های سنگین (مجموعاً ۲۸.۵ میلیون ریال) برای «ارزیابی تکمیلی در کانون‌های ارزیابی» و «بررسی صلاحیت عمومی و سلامت پزشکی» داوطلبان آزمون‌های استخدامی (به‌ویژه در آموزش و پرورش) و استناد به تبصره ۴۹ قانون بودجه سال ۱۳۶۴ به عنوان محمل قانونی این دریافت‌ها بود. چالش بنیادین حقوقی از تقاطع دو محور سرچشمه می‌گرفت: نخست، نقض «اصل قانونی بودن دریافت هرگونه وجه از شهروندان» (مندرج در اصل ۵۱ قانون اساسی، ماده ۴ قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت و ماده ۶۰ قانون الحاق ۲) که وضع هرگونه تحمیل مالی بر مردم را منحصرأ در صلاحیت مجلس شورای اسلامی می‌داند؛ و دوم، تلاش قوه مجریه برای احیا و تعمیم یک حکم مندرج در قانون بودجه چهار دهه قبل (سال ۱۳۶۴) به سال‌های جاری، در حالی که ماهیت قوانین بودجه سنواتی بر اساس اصل ۵۲ قانون اساسی و ماده ۱ قانون محاسبات عمومی کشور، موقت، یک‌ساله و محدود به همان سال مالی است.

فرایند اداری آسیب‌پذیر در این رخداد، «فرایند جذب و گزینش نیروی انسانی در دستگاه‌های اجرایی کشور» است. وظیفه احراز شرایط عمومی استخدام (از جمله سلامت جسمی و روانی موضوع بند «ز» ماده ۴۲ قانون مدیریت خدمات کشوری و ارزیابی شایستگی‌های تخصصی) تکلیفی ذاتی و حاکمیتی بر عهده دستگاه اجرایی متقاضی استخدام است که بار مالی آن نیز باید از محل اعتبارات عمومی همان دستگاه تأمین گردد. انتقال غیرقانونی این هزینه به داوطلب، سبب شد تا ساختار گزینش عمومی از یک فرایند ارزیابی شایسته‌محور به یک سازوکار



تأمین منابع مالی و فشار بر اقشار جویای کار تبدیل شود و سدی طبقاتی در برابر ورود متقاضیان مستعد اما کم بضاعت پدید آورد.

فرصت فساد و مخاطره سلامت اداری در این فرایند از ایجاد جریان‌های درآمدی اختصاصی فاقد ضابطه ناشی می‌شد. با توجه به مقیاس گسترده آزمون‌های استخدامی کشور (به‌ویژه در بخش آموزش و پرورش که ده‌ها هزار نفر به مراحل تکمیلی دعوت می‌شوند)، اخذ چنین ارقامی گردش مالی سرسام‌آوری در حدود صدها میلیارد تومان ایجاد می‌کرد. این حجم عظیم از منابع نقدی به حساب درآمدهای اختصاصی یا سازوکارهای واسطه‌ای چون «کانون‌های ارزیابی» سرازیر می‌شد؛ کانون‌هایی که بدون شفافیت در محاسبات قیمت تمام‌شده خدمات، فقدان مناقصات شفاف برای برون‌سپاری ارزیابی‌ها و عدم نظارت مالی بر خط خزانه، مستعد ایجاد تعارض منافع، حامی‌پروری و انتفاع مالی برای مجریان آزمون و شرکت‌های ارزیاب همکار بودند. خلأ نظارتی و اطلاعاتی زمینه‌ساز این تخلف، فقدان «سازوکار تطبیق پیشینی تعرفه‌گذاری‌های دولتی با اصول بودجه‌نویسی» و «ابهام در نظارت بر بودجه‌ریزی آزمون‌های استخدامی» بود. معاونت حقوقی دولت و سازمان اداری و استخدامی کشور با خلط میان «احکام قانونی دائمی» و «احکام قوانین بودجه سنواتی»، کوشیدند یک حکم موقت ۴۰ سال پیش را مبنای درآمدزایی جدید قرار دهند، در حالی که سامانه‌های مالی کشور نتوانستند ماهیت نامشروع و تحمیلی این ردیف‌های درآمدی را پیش از مرحله اجرا شناسایی و مسدود نمایند. مکانیسم کشف و الغای این مقرر خلاف قانون، بر پایه «نظارت قضایی از طریق دادخواهی شهروندی» شکل گرفت. شاکی با طرح دعوا در دیوان عدالت اداری و استناد به سابقه آرای پیشین هیئت عمومی (دادنامه شماره ۱۱۰۵۳ سال ۱۴۰۱ در خصوص ابطال اخذ هزینه معاینات پزشکی در آزمون استخدام آموزش و پرورش کردستان) و تشریح اصول حاکم بر قوانین بودجه و اصول بنیادین حقوق عمومی، تعارض آشکار مصوبه دولت با قوانین آمره را به اثبات رساند. هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز با استدلالی منسجم اعلام کرد که ارزیابی تکمیلی و معاینات پزشکی بخشی از وظایف قانونی دولت در احراز صلاحیت داوطلبان است و تحمیل هزینه آن بر مردم بدون اذن صریح قانون‌گذار، خلاف قانون و خارج از حدود اختیارات هیئت وزیران است؛ لذا با اعمال ماده ۱۳ قانون دیوان، اثر ابطال را به «تاریخ تصویب مصوبه» تسری داد تا حقوق مکتسبه شهروندان و استرداد وجوه غیرقانونی اخذشده تثبیت گردد.



پیشنهاد سیاستی

راهکار سیاستی برآمده از رأی ۵۴۷۲۴۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری، بر مبنای صیانت از مرز حقوقی میان «هزینه‌های حاکمیتی دولت» و «خدمات اختیاری به شهروندان» استوار است. از آنجا که احراز صلاحیت عمومی، تخصصی و سلامت پزشکی داوطلبان شرط قانونی ورود به خدمت دولت است، این مراحل تکلیفی ذاتی برای دستگاه متقاضی استخدام محسوب می‌شوند و تحمیل بار مالی آنها بر متقاضیان، بدون تصریح قانون‌گذار، نقض اصل قانونی بودن دریافت وجوه عمومی است. از این رو، راه حل بنیادین این است که سازمان برنامه و بودجه و سازمان اداری و استخدامی کشور، کل زنجیره مالی ارزیابی تکمیلی و گزینش را پیش از انتشار هرگونه آگهی استخدام، به صورت شفاف و با محاسبه دقیق قیمت تمام‌شده، در سرفصل اعتبارات هزینه‌ای بودجه عمومی دستگاه‌های اجرایی پیش‌بینی و تأمین کنند تا کسری اعتبار اداری به داوطلبان منتقل نشود.

از حیث انضباط مالی و شفافیت بوروکراتیک، کلیه پرداخت‌ها و تراکنش‌های مربوط به کانون‌های ارزیابی، مراکز معاینات پزشکی و تیم‌های مصاحبه باید در بستر سامانه‌ای یکپارچه و متصل به «حساب واحد خزانه» ردیابی شود. ثبت مکانیزه داده‌های مالی، ضمن حذف درآمدهای اختصاصی خارج از شمول نظارت، مانع از شکل‌گیری شبکه‌های ذی‌نفع، قراردادهای غیررقابتی و واسطه‌گری‌های مالی پیرامون آزمون‌ها می‌گردد. علاوه بر این، در خصوص مبالغی که پیش‌تر به استناد مصوبات ابطال‌شده اخذ گردیده، دستگاه استخدام‌کننده موظف است با اتکا به اثر ابطال از تاریخ تصویب (موضوع ماده ۱۳ قانون دیوان)، بدون نیاز به مراجعه حضوری یا طرح دعوای انفرادی شهروندان، مبالغ مأخوذه را به صورت خودکار از طریق سامانه آزمون و پایگاه داده داوطلبان به حساب بانکی آنان مسترد نماید. در بعد پیشگیری حقوقی و اصلاح ساختار مقررگذاری، معاونت حقوقی ریاست جمهوری باید با استقرار «سامانه اعتبارسنجی مستندات قانونی» و چک‌لیست الزامی تطبیق، امکان استناد به احکام منقضی‌شده قوانین بودجه سنواتی (نظیر تبصره ۴۹ قانون بودجه ۱۳۶۴) را در تنظیم مصوبات هیئت وزیران مسدود سازد. هرگونه پیشنهاد وضع تعرفه باید پیش از طرح در دولت، از حیث صلاحیت تقنینی، مدت اعتبار منبع، عدم ایجاد بار مالی من‌درآوردی و انطباق با اصل عدالت استخدامی ارزیابی شود. این بسته سیاستی یکپارچه علاوه بر بازگرداندن قانون‌مداری به نظام جذب و



گزینش، از تبدیل فرایندهای شایسته‌گزینی به موانع طبقاتی و ابزارهای درآمدزایی نامشروع
بوروکراتیک جلوگیری می‌نماید.





بخش پنجم: موضوع ویژه هفته

فساد نهادی و اختلال در حکمرانی توسعه: دلالت‌های سند «CPI-2024» برای ایران



امیرسجاد کردستانی^۱

۱. مقدمه و شرح مسئله

گزارش «شاخص ادراک فساد ۲۰۲۴» سازمان شفافیت بین‌الملل (TI) بار دیگر نشان می‌دهد که فساد در بسیاری از کشورها، صرفاً برآیند رفتارهای فردی یا تخلف اداری نیست؛ بلکه در سطحی عمیق‌تر، محصول کاستی‌های نهادی در طراحی قواعد، سازوکارهای تصمیم‌گیری و شیوه تخصیص منابع عمومی است. در این چارچوب، فساد زمانی به پدیده‌ای ساختاری تبدیل می‌شود که تمرکز قدرت، ضعف پاسخ‌گویی و محدودیت نظارت عمومی، امکان بهره‌برداری فرصت‌طلبانه از اختیارات عمومی را به‌طور مستمر فراهم کند.

برای ایران، اهمیت این یافته‌ها مضاعف است؛ زیرا بخش غالب سیاست ضدفساد همچنان در قالب برخوردهای قضایی، تشکیل پرونده و پیگیری انتظامی تخلفات فهم و اجرا می‌شود. این در حالی است که تجربه‌های تطبیقی و ادبیات حقوق عمومی نشان می‌دهد فساد نهادی، پیش از آنکه مسئله‌ای کیفری باشد، نشانه‌ای از اختلال در سازوکارهای حکمرانی و خلأ در طراحی حقوقی نهادهاست. استمرار وضعیت موجود، خطر آن را به‌همراه دارد که فساد از سطح «تخلف در حاشیه نظام اداری» فراتر رفته و به «منطق غالب» در بخشی از فرایندهای تصمیم‌گیری و سیاست‌گذاری عمومی بدل شود؛ امری که مستقیماً سرمایه اجتماعی، اعتماد عمومی و ظرفیت دولت برای تحقق توسعه پایدار را تهدید می‌کند.

۲. دوگانه سیاستی: برخورد کیفری یا اصلاح نهادی؟

سیاست مقابله با فساد در ایران عملاً میان دو رویکرد کلان در نوسان است. رویکرد نخست، رویکرد کیفری است که محور آن کشف تخلف، تعقیب مرتکبان، اعمال مجازات و تمرکز بر

^۱ کارشناسی ارشد پیوسته معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام صادق علیه‌السلام؛ دبیرکل اندیشکده سلامت اداری و مبارزه با فساد: تهران



«پرونده» است. این رویکرد، هرچند در کوتاه‌مدت می‌تواند اثر بازدارنده نمادین ایجاد کند و پیام سیاسی عدم مدارا با فساد را مخابره نماید، اما از حیث پایداری کارآمدی، محدود است؛ زیرا به علت تغییر نکردن قواعد و فرایندها، همان زمینه‌های تولید فساد در قالب‌های جدید بازتولید می‌شود.

در مقابل، رویکرد نهادی بر اصلاح ساختارها و فرایندها، شفاف‌سازی جریان اطلاعات، مدیریت تعارض منافع و تقویت پاسخ‌گویی تمرکز دارد. در این رویکرد، نقطه ثقل سیاست ضد فساد، «پیشگیری نهادی» از طریق طراحی قواعد و ترتیبات حقوقی است که امکان شکل‌گیری رانت، تبعیض و امتیازدهی غیررقابتی را به‌طور ساختاری محدود می‌کند. تجربه‌های موفق جهانی در حوزه کنترل فساد، موید آن است که بدون اصلاح نهادی، تشدید برخورد کیفری به تنهایی نمی‌تواند به کاهش معنادار سطح فساد بینجامد.

بر این اساس، نقطه کانونی اصلاح سیاست ضد فساد در ایران، گذار از منطق صرفاً واکنشی و کیفری به منطق پیشگیرانه و نهادی است؛ یعنی طراحی نظام قواعد و سازوکارهایی که تحقق فساد را در سطح فرایندهای تصمیم‌گیری و تخصیص منابع تا حد امکان غیرممکن یا پرهزینه سازد، نه صرفاً تعقیب آن پس از وقوع.

۳. وضعیت موجود در ایران: تمرکز اختیارات و ضعف نظارت عمومی

تحلیل وضعیت ایران در پرتو شاخص «CPI-2024» نشان می‌دهد که تمرکز اختیارات اقتصادی و اداری در فرایندهایی با سطح پایین شفافیت، بستر اصلی تداوم فساد نهادی است. مسیرهای تخصیص منابع، صدور مجوزها، انعقاد قراردادهای عمومی و اعطای حمایت‌های مالی و امتیازات دولتی، در عمل از استانداردهای شفافیت داده‌محور و دسترسی عمومی فاصله دارند. این وضعیت، فاصله میان «تصمیم‌گیری عمومی» و «نظارت شهروندی و رسانه‌ای» را افزایش داده و امکان ردیابی و ارزیابی تصمیمات را برای جامعه مدنی محدود می‌کند.

در چنین ساختاری، رانت تنظیمی و امتیازدهی غیررقابتی نه تنها تسهیل، بلکه در مواردی عقلانیت غالب کنشگران می‌شود. از سوی دیگر، تمرکز نهادهای نظارتی بر اقدامات پسینی و ضعف استقلال و ظرفیت تحلیلی آنها، موجب می‌شود که نظارت، بیشتر جنبه واکنشی و پرونده‌محور پیدا کند تا نقش پیشگیرانه و ساختاری. نتیجه آن است که فساد، نه به صورت تخلف فردی منفک، بلکه به عنوان «منطق تصمیم‌گیری» در برخی حوزه‌های اجرایی تثبیت می‌شود و



سیاست‌های توسعه‌ای کشور را در تعارضی پایدار میان نیاز به کارایی نهادی و واقعیت فسادزا قرار می‌دهد. افزون بر این، پیچیدگی و تعدد مقررات اداری و اقتصادی، در کنار نبود سازوکارهای شفاف برای انتشار داده‌های تصمیم‌گیری عمومی، موجب افزایش حوزه‌های اختیار اداری بدون نظارت مؤثر می‌شود. در چنین شرایطی، امکان ارزیابی عمومی عملکرد نهادهای تصمیم‌گیر کاهش یافته و پاسخ‌گویی نهادی تضعیف می‌شود. این وضعیت در نهایت به شکل‌گیری چرخه‌ای معیوب می‌انجامد که در آن تمرکز اختیار، کاهش شفافیت و ضعف نظارت متقابلاً یکدیگر را تقویت می‌کنند.

۴. خلاصه اصلی: فقدان زیرساخت داده‌محور و معماری شفافیت نهادی

مشکل بنیادین ایران در حوزه مقابله با فساد، فقدان یک زیرساخت حقوقی و فنی منسجم برای حکمرانی داده‌محور و معماری شفافیت نهادی است. این خلا در چند سطح عمده بروز می‌یابد:

۱. فقدان سامانه جامع و یکپارچه اطلاعات مالی و قراردادی با دسترسی عمومی و امکان جست‌وجوی شهروندی؛

۲. ضعف قواعد و سازوکارهای الزام‌آور در مدیریت تعارض منافع در سطوح مختلف تصمیم‌گیری؛

۳. نبود تکلیف حقوقی روشن و ضمانت‌دار برای انتشار منظم داده‌های کلیدی تصمیم‌گیری دولت و نهادهای عمومی؛

۴. محدودیت استقلال، اختیارات و ظرفیت تحلیلی نهادهای نظارتی در بهره‌گیری از داده‌های بزرگ برای پیش‌بینی و کشف الگوهای فساد؛

۵. فقدان حمایت حقوقی و نهادی کافی از افشاگران فساد، گزارشگران تخلف و ناقلان داده‌های مرتبط با سوءاستفاده از قدرت عمومی.

در نتیجه این خلاها، سیاست ضد فساد عملاً از «شفافیت ساختاری» به «برخورد قضایی موردی» تقلیل یافته و نتوانسته سازوکارهای پیشگیری را در سطح نهادی نهادینه کند. در غیاب زیرساخت شفافیت و حکمرانی داده‌محور، امکان نظارت مؤثر از سوی جامعه، رسانه‌ها و نهادهای حرفه‌ای به شدت محدود می‌شود و در بلندمدت، فساد به بخشی از عملکرد عادی نظام اداری و اقتصادی بدل می‌گردد. از منظر حقوق عمومی، نبود الزام‌های صریح قانونی برای



تولید، انتشار و دسترس‌پذیری داده‌های حکمرانی، موجب می‌شود که بسیاری از تصمیمات مرتبط با تخصیص منابع عمومی در فضایی غیرشفاف اتخاذ شود. در حالی که در الگوهای نوین حکمرانی، داده‌های عمومی به عنوان «دارایی عمومی» تلقی شده و دسترسی آزاد به آن‌ها یکی از پیش‌شرط‌های پاسخ‌گویی دولت محسوب می‌شود. فقدان چنین رویکردی در نظام حقوقی و اداری ایران، یکی از عوامل مهم در تداوم آسیب‌پذیری نهادی در برابر فساد به شمار می‌آید.

۵. خلاصه اصلی: فقدان زیرساخت داده‌محور و معماری شفافیت نهادی

گزارش «CPI-2024» دلالت‌های روشنی برای بازطراحی سیاست ضد فساد در ایران دارد. مهم‌ترین الزامات راهبردی را می‌توان به صورت زیر صورت‌بندی کرد:

۱. انتقال کانون سیاست از منطق صرفاً کیفی به منطق نهادی و پیشگیرانه، از طریق تصویب و اجرای قوانینی که زمینه‌های ساختاری فساد را حذف یا به شدت محدود می‌کنند؛

۲. ایجاد و تکمیل سامانه‌های شفافیت مالی و قراردادی با استانداردهای دسترسی عمومی، قابلیت ردیابی کامل مسیر تخصیص منابع و امکان نظارت شهروندی و رسانه‌ای؛

۳. تقویت استقلال، اختیارات و ظرفیت تحلیلی نهادهای نظارتی برای اعمال نظارت پیشینی و داده‌محور، به جای تمرکز انحصاری بر رسیدگی پسینی؛

۴. نهادینه‌سازی نظام مدیریت تعارض منافع در کلیه سطوح سیاست‌گذاری و اجرا، با تعیین تکالیف و ضمانت‌اجراهای شفاف؛

۵. توسعه زیرساخت‌های حقوقی و فنی برای نظارت هوشمند مبتنی بر داده، به گونه‌ای که هشدارهای زودهنگام نسبت به الگوهای غیرعادی در تخصیص منابع و انعقاد قراردادها امکان‌پذیر شود؛

۶. پیش‌بینی حمایت‌های قانونی مؤثر از افشاگران فساد و تشویق مشارکت نهادهای حرفه‌ای، دانشگاه‌ها، سازمان‌های مردم‌نهاد و رسانه‌ها در فرایند نظارت عمومی.

در جمع‌بندی، فساد در ایران بیش از آنکه صرفاً یک مسئله انتظامی یا اخلاق فردی باشد، نشان‌گر اختلال نهادی در حکمرانی توسعه است. پاسخ مؤثر به این وضعیت، مستلزم گذار از رویکرد پرونده‌محور به رویکردی است که بر شفافیت، پاسخ‌گویی و حکمرانی داده‌محور استوار باشد.





سرمایه‌گذاری حقوقی و نهادی در این حوزه، نه تنها به کاهش پایدار سطح فساد کمک می‌کند، بلکه ظرفیت دولت را برای مدیریت بحران‌ها، افزایش اعتماد عمومی و پیشبرد برنامه‌های توسعه‌ای در افق میان‌مدت و بلندمدت بازسازی خواهد کرد.





بخش ششم: تجربه جهانی و درس آموخته‌ها



تأمین سازمانی هزینه‌های استخدام و ارزیابی متمرکز در دولت فدرال آمریکا

تجربه دولت فدرال آمریکا در استفاده از سه زیرساخت مکمل USA Staffing، USAJOBS و USA Hire نمونه‌ای قابل توجه برای تفکیک هزینه‌های حاکمیتی استخدام از هزینه‌های قابل تحمیل بر متقاضیان است. در این الگو، درخواست استخدام و شرکت در ارزیابی‌های رسمی نباید به پرداخت وجه از سوی داوطلب وابسته باشد؛ هزینه استفاده از سامانه‌ها و ابزارهای ارزیابی، از طریق بودجه دستگاه استخدام‌کننده و قراردادهای بین‌دستگاهی با اداره مدیریت کارکنان آمریکا (OPM) یا تأمین می‌شود. اهمیت این تجربه برای ایران در آن است که نشان می‌دهد حذف هزینه از دوش داوطلب، لزوماً به معنای رایگان بودن فرایند برای دولت نیست؛ بلکه مستلزم انتقال شفاف هزینه به دستگاه بهره‌بردار، استانداردسازی خدمات و ایجاد سازوکار قابل حسابرسی برای تسویه مالی میان دستگاه‌هاست.

نظام استخدام فدرال آمریکا با مجموعه‌ای از مشکلات به‌هم‌پیوسته مواجه بود: تعدد سامانه‌ها و رویه‌های استخدامی، طولانی‌شدن فرایند جذب، استفاده گسترده از خوداظهاری داوطلبان برای رتبه‌بندی، کیفیت متفاوت ارزیابی‌ها در دستگاه‌های مختلف، دشواری بارگذاری مدارک، تکرار دریافت اطلاعات و نبود تجربه کاربری یکسان. گزارش‌های دفتر پاسخ‌گویی دولت آمریکا، GAO، نشان داده‌اند که در برخی دوره‌ها تکمیل فرایند استخدام بیش از سه ماه زمان می‌برد و مدیران منابع انسانی، طولانی‌بودن فرایند، کیفیت نامتوازن ابزارهای ارزیابی و پیچیدگی آگهی‌های استخدامی را از موانع اصلی جذب نیروی شایسته می‌دانستند. ارزیابی GAO در سال ۲۰۲۰ نیز نشان داد تجربه داوطلبان در مراحل جست‌وجوی شغل، تکمیل درخواست و بارگذاری مدارک یکسان نیست و اتصال نامناسب سامانه مرکزی به سامانه‌های منابع انسانی دستگاه‌ها می‌تواند به ثبت مجدد اطلاعات و سردرگمی متقاضیان منجر شود.

مسئله مهم دیگر، چگونگی تأمین هزینه ارزیابی‌های تخصصی بود. اگر هر دستگاه به‌صورت مستقل آزمون، زیرساخت الکترونیکی و بانک سؤال ایجاد کند، علاوه بر افزایش هزینه، احتمال تفاوت استانداردها، دوباره‌کاری، تعارض منافع و کاهش قابلیت دفاع حقوقی از نتایج بیشتر می‌شود. از سوی دیگر، انتقال این هزینه‌ها به متقاضیان می‌تواند دسترسی برابر به مشاغل



عمومی را مخدوش کند. بنابراین، مسئله اصلی فقط دیجیتالی کردن ثبت نام نبود؛ بلکه ایجاد یک زنجیره استخدامی یکپارچه، شایستگی محور و قابل حسابرسی بود که در آن هزینه های ارزیابی از دستگاه های متقاضی نیرو دریافت شود، نه از شهروندانی که برای ورود به خدمت عمومی رقابت می کنند.

ابزار یا سیاست اجرا شده

سامانه دولت فدرال برای حل این مسائل، یک معماری سه لایه ایجاد کرده است. USAJOBS درگاه عمومی انتشار فرصت های شغلی، جست و جوی مشاغل و ارسال درخواست است؛ USA Staffing گردش کار استخدام را از دریافت درخواست تا بررسی شرایط، رتبه بندی، معرفی و ورود فرد به دستگاه مدیریت می کند؛ و USA Hire آزمون ها و ارزیابی های استاندارد یا اختصاصی شایستگی را در اختیار دستگاه های دولتی قرار می دهد. به گزارش رسمی OPM، ابزار USA Hire در بیش از ۸۰ دستگاه فدرال استفاده می شود و سالانه حدود یک میلیون متقاضی را ارزیابی می کند. آزمون ها به صورت خودکار نمره گذاری می شوند و می توانند توانایی های شناختی، قضاوت موقعیتی، مهارت های تعاملی، استدلال و شایستگی های مرتبط با مشاغل مختلف را بسنجند.

در این نظام، هزینه سامانه و ارزیابی از طریق مدل خدمت در برابر هزینه میان دستگاه های دولتی تأمین می شود. دستگاه استخدام کننده برای استفاده از خدمات OPM قرارداد یا توافق نامه بین دستگاهی منعقد می کند و هزینه خدمات از اعتبار همان دستگاه به صندوق گردان OPM پرداخت می شود. برای مثال، USA Staffing بر مبنای مجوز کاربری متخصصان منابع انسانی قیمت گذاری شده و بسته های USA Hire نیز دارای ساختار هزینه سازمانی هستند. بنابراین، هزینه استخدام حذف نشده، بلکه از داوطلب به دستگاهی منتقل شده است که از نیروی انسانی جذب شده منتفع می شود. این شیوه، امکان محاسبه هزینه هر استخدام، مقایسه کارایی دستگاه ها و تجمیع تقاضای چند دستگاه برای خرید یا طراحی یک ارزیابی مشترک را فراهم می کند.

این سیاست در سال های اخیر با حرکت به سمت ارزیابی های مهارت محور و معتبر تکمیل شده است. «قانون فرصت رقابت» مصوب ۲۰۲۴ و برنامه شایسته گزینی OPM در سال ۲۰۲۵، دستگاه ها را به کاهش اتکا به خودارزیابی داوطلبان و استفاده از آزمون های فنی، ارزیابی های



معتبر و فهرست‌های مشترک افراد واجد شرایط هدایت کرده‌اند. در این مدل، چند دستگاه می‌توانند برای مشاغل مشابه از یک فراخوان یا مجموعه مشترک داوطلبان ارزیابی‌شده استفاده کنند. این امر هزینه طراحی آزمون، زمان بررسی و تکرار ارزیابی‌های مشابه را کاهش می‌دهد. OPM همچنین شاخص‌هایی مانند زمان استخدام، هزینه هر استخدام، کیفیت جذب و رضایت کاربران را برای پایش عملکرد مورد توجه قرار داده است.

نتایج، محدودیت‌ها و پیش‌شرط‌های موفقیت

مهم‌ترین نتیجه این الگو، شکل‌گیری زیرساختی مشترک برای مدیریت حجم گسترده درخواست‌ها و ارزیابی استاندارد داوطلبان است. استفاده بیش از ۸۰ دستگاه و ارزیابی سالانه حدود یک میلیون نفر نشان می‌دهد که تمرکز زیرساخت، بدون سلب کامل اختیار تخصصی دستگاه‌ها، امکان‌پذیر است. دستگاه‌ها می‌توانند برای مشاغل عمومی از آزمون‌های استاندارد و برای مشاغل خاص از ارزیابی‌های اختصاصی استفاده کنند. همچنین، پرداخت هزینه از سوی دستگاه استخدام‌کننده، رابطه مالی مستقیم میان داوطلب و ارزیاب را حذف و احتمال تبدیل آزمون به منبع درآمد وابسته به تعداد متقاضیان را کاهش می‌دهد. در این ساختار، هزینه خدمات در قالب قراردادهای بین‌دستگاهی ثبت می‌شود و قابلیت بیشتری برای بودجه‌ریزی، حسابرسی و مقایسه قیمت تمام‌شده دارد.

با این حال، تمرکز سامانه به‌خودی‌خود همه مشکلات را حل نکرده است. گزارش GAO درباره USAJOBS نشان داد که تجربه کاربران در بخش‌های مختلف فرایند یکنواخت نیست و مشکلاتی مانند بارگذاری مدارک، تکرار ارائه اطلاعات، ناهماهنگی سامانه مرکزی با سامانه دستگاه‌ها و نامشخص بودن وضعیت درخواست همچنان می‌تواند وجود داشته باشد. داده‌های عملکردی OPM نیز نشان می‌دهد رضایت کاربران در سال مالی ۲۰۲۴ در مقیاس پنج‌درجه‌ای برای نسخه دسکتاپ ۳,۷۹ و برای نسخه همراه ۳,۹۶ بوده است؛ بنابراین دیجیتالی‌شدن گسترده، معادل رضایت کامل یا رفع همه موانع اداری نیست. افزون بر این، تمرکز ارزیابی‌ها ممکن است مشاغل خاص، تفاوت‌های سازمانی یا شرایط گروه‌های دارای نیازهای ویژه را به‌درستی پوشش ندهد؛ مگر آنکه امکان طراحی آزمون اختصاصی، اعتراض به نتایج و ارائه تسهیلات متناسب وجود داشته باشد.



موفقیت این تجربه به چند پیش شرط وابسته است: نخست، وجود مبنای قانونی روشن برای مسئولیت دستگاه استخدام کننده در تأمین هزینه؛ دوم، استفاده از مدل مالی شفاف و قابل حسابرسی میان ارائه دهنده مرکزی و دستگاه بهره بردار؛ سوم، اعتبارسنجی علمی آزمون ها و اثبات ارتباط آنها با شایستگی های واقعی شغل؛ چهارم، اتصال فنی سامانه مرکزی به سامانه های منابع انسانی دستگاه ها؛ پنجم، حفاظت از داده های شخصی و محدود کردن دسترسی به اطلاعات داوطلبان؛ و ششم، استقرار نظام اعتراض و بازبینی. همچنین، باید از ایجاد انحصار غیرپاسخ گو در نهاد مرکزی جلوگیری شود. انتشار تعرفه خدمات، هزینه هر داوطلب، زمان متوسط ارزیابی، میزان شکایات و نرخ خطا، برای کنترل عملکرد ارائه دهنده مرکزی ضروری است.

قابلیت استفاده در ایران

این تجربه در ایران قابلیت استفاده بالایی دارد، اما نباید صرفاً به ایجاد یک سامانه ثبت نام جدید تقلیل یابد. الگوی مناسب برای ایران، تشکیل یک زنجیره یکپارچه مالی و اجرایی آزمون های استخدامی زیر نظر سازمان اداری و استخدامی کشور و با مشارکت سازمان برنامه و بودجه و خزانه داری کل کشور است. در این الگو، هزینه های ارزیابی تکمیلی، کانون های سنجش، مصاحبه های تخصصی و معاینات پزشکی، پیش از انتشار آگهی استخدام محاسبه و در اعتبار دستگاه متقاضی نیرو منظور می شود. دستگاه استخدام کننده هزینه خدمات را از طریق تخصیص بین دستگاهی به مرکز برگزارکننده یا ارزیاب پرداخت می کند و دریافت مستقیم یا غیرمستقیم وجه از داوطلب، جز با حکم صریح قانون، ممنوع خواهد بود.

برای اجرای عملیاتی این سیاست، می توان در «سامانه یکپارچه آزمون های استخدامی» برای هر آزمون یک شناسنامه مالی ایجاد کرد که در آن تعداد نیروی مورد نیاز، تعداد افراد دعوت شده به هر مرحله، هزینه استاندارد هر ارزیابی، مبلغ قراردادها، هویت مجریان، منبع اعتبار و پرداخت های انجام شده ثبت شود. قرارداد با سازمان سنجش، جهاد دانشگاهی، دانشگاه ها، کانون های ارزیابی یا مراکز پزشکی باید از طریق شناسه یکتای قرارداد و پرداخت خزانه ای انجام گیرد. بخش عمومی سامانه نیز می تواند اطلاعات غیرشخصی مانند مجموع هزینه آزمون، هزینه متوسط هر داوطلب، تعداد پذیرفته شدگان، مدت فرایند و تعداد اعتراضات را منتشر



کند. این سازوکار، ضمن جلوگیری از ایجاد حساب‌های غیرشفاف، امکان نظارت دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و واحدهای حسابرسی داخلی را فراهم می‌سازد.

اجرای این تجربه بهتر است به صورت آزمایشی در چند آزمون بزرگ و پرتکرار آغاز شود. در مرحله نخست، سازمان اداری و استخدامی باید «طبقه‌بندی هزینه‌های استخدام» و استاندارد قیمت تمام‌شده هر خدمت را تدوین کند. در مرحله دوم، دستگاه‌ها مکلف شوند پیش از اخذ مجوز استخدام، منبع تأمین هزینه کل فرایند را مشخص کنند. در مرحله سوم، ارزیابی‌های مشترک برای گروه‌های شغلی مشابه طراحی شود تا داوطلب مجبور به تکرار آزمون و دستگاه‌ها مجبور به پرداخت هزینه‌های موازی نباشند. در مرحله چهارم، شاخص‌هایی مانند هزینه هر استخدام، زمان تکمیل فرایند، نرخ اعتراض موجه، نرخ انصراف، میزان رضایت داوطلبان، تعداد پرداخت‌های خارج از خزانه و سهم قراردادهای رقابتی به طور مستمر پایش و منتشر شود.

درس اصلی این تجربه برای ایران آن است که حفاظت از حقوق داوطلبان با انکار هزینه‌های واقعی استخدام محقق نمی‌شود؛ بلکه باید هزینه از شهروند جویای کار به دستگاه بهره‌مند از نیروی انسانی منتقل و در یک سازوکار شفاف، استاندارد و قابل حسابرسی مدیریت شود. این مدل، با مفاد رأی شماره ۵۴۷۲۴۸ هیئت عمومی دیوان عدالت اداری نیز سازگار است؛ زیرا از یک سو وظایف حاکمیتی دستگاه استخدام‌کننده را به منبع درآمد از داوطلبان تبدیل نمی‌کند و از سوی دیگر، برای تأمین پایدار هزینه‌های آزمون و ارزیابی، راه‌حلی اجرایی ارائه می‌دهد.

