

# گزارش پژوهشی

نظام سلامت ملی؛ مفهوم و شاخصها



مرکز مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ



# گزارش پژوهش

سال نهم، شماره ۹۱، آذر ۱۳۹۵

## نظام سلامت ملی: مفهوم و شاخص‌ها

پژوهشگر:

دکتر محمدجواد حق شناس

مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

مطالب مندرج در این گزارش نشانگر دیدگاه نویسندگان آن بوده و لزوماً نمایانگر دیدگاه سازمان بازرسی کل کشور نمی‌باشد.

کلیه حقوق مربوط به گزارش حاضر متعلق به سازمان بازرسی کل کشور بوده و هرگونه

انتشار مطالب آن بدون کسب اجازه از این سازمان، غیرمجاز می‌باشد.



---

نام گزارش: نظام سلامت ملی؛ مفهوم و شاخص‌ها

پژوهشگر: دکتر محمدجواد حق‌شناس

شمارگان: ۳۰۰

نوبت چاپ: اول

تاریخ انتشار: آذر ۱۳۹۵

---

آدرس: تهران، خیابان طالقانی، تقاطع سپهبد قرنی، سازمان بازرسی کل کشور،  
طبقه ششم، مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد

تلفن: ۶۱۳۶۲۳۰۷

## فهرست مطالب

۷	..... اشاره
۸	..... مقدمه
۱۰	..... مفهوم‌شناسی نظام سلامت ملی
۱۶	..... بنیان‌ها و نهادهای نظام سلامت ملی
۲۱	..... شاخص‌های نظام سلامت ملی و نحوه سنجش آن‌ها
۴۱	..... فرجام سخن
۴۳	..... فهرست منابع



ارتقای سلامت نظام اداری و کاهش فساد را می‌توان با تکیه بر دو رویکرد دنبال نمود: پیشگیری از فساد و مبارزه با آن. به باور اکثر اندیشمندان پیشگیری از فساد بر مبارزه با آن اولویت داشته و بسیار کم‌هزینه‌تر است. از این رو در بسیاری از کشورها رویکرد پیشگیری بر مبارزه غلبه یافته است.

یکی از راهکارهای مهم در پیشگیری از فساد اداری استقرار نهادهای مناسبی است که بتوانند مانع از ایجاد و گسترش فساد شوند. نظام سلامت ملی در پی این هدف است. این مفهوم که نخستین بار توسط پژوهشگران مؤسسات بین‌المللی مؤثر در پیشگیری از فساد ارائه شد بر این اصل تأکید دارد که استقرار نهادها و انجام اقداماتی که منجر به گسترش صداقت، شفافیت و پاسخ‌گویی شود مهم‌ترین ابزار در ارتقای سلامت اداری است.

با توجه به نقش نهادها در ارتقای سلامت اداری در چند سال اخیر موضوع نظام سلامت ملی در دستور کار مؤسسات و نهادهای درگیر در مبارزه با فساد قرار گرفته و شاخص‌های مختلفی به این منظور طراحی گردیده است. مؤسسه شفافیت بین‌الملل به‌عنوان یکی از پیشگامان این ایده، ضمن طراحی شاخص‌های مرتبط وضعیت این شاخص‌ها را در کشورهای مختلف مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

به‌دلیل جایگاهی که نظام سلامت ملی در مطالعات مربوط به ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد پیدا کرده است در گزارش پیش‌رو سعی شده است ضمن واکاوی این مفهوم، ارکان و شاخص‌های مرتبط با آن معرفی گردند.

**مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد**



## مقدمه

یکی از شروط مهم تحقق نظام ملی سالم و قوی که بتواند در مبارزه با فساد یعنی سوءاستفاده از قدرت، تخلفات و زیر پا گذاشتن منافع ملی نقش ایفا نماید عملکرد درست نهادهای مختلف سیاسی و اجتماعی است. زمانی که نهادها فاقد مقررات مناسب و رفتار پاسخگو باشند فساد رشد کرده و اثرات منفی برای اهداف اجتماعی همچون رشد عادلانه و توسعه پایدار به همراه خواهد داشت. از این رو می‌توان گفت تقویت نظام سلامت ملی منجر به تقویت حکمرانی و در نتیجه بهبود وضعیت عدالت اجتماعی در کشور می‌گردد.

اصطلاح نظام سلامت ملی نخستین بار توسط جرمی پاپ، رئیس سازمان شفافیت بین‌الملل، در دهه ۹۰ انتشار یافت. با کارگاه آموزشی مبارزه با فساد که در سال ۱۹۹۵ توسط این سازمان و بانک جهانی در کشور تانزانیا برگزار شد، این مفهوم توسعه یافت و جایگاه بسیار مهمی را در سیاست‌ها و برنامه‌های مبارزه با فساد نهادهای بین‌المللی پیدا نمود (Glynn, 1997: 16-24). با انتشار «کتاب مرجع» سال ۲۰۰۰، نظام سلامت ملی به‌عنوان مبنایی برای ارزیابی زیرساخت سلامت کشورهای مختلف دنیا قرار گرفت و از آن زمان به بعد آثار متعددی در خصوص ارزیابی نظام سلامت ملی توسط اندیشمندان به رشته تحریر درآمده است.

سازمان شفافیت بین‌الملل هدف اصلی خود از ارائه نظام سلامت ملی را ارتقای حکمرانی در جامعه اعلام نموده است. هرچند در این نظام نهادهای دولتی و غیردولتی از نقش مهمی برخوردارند اما زیربنای آن آگاهی عمومی و ارزش‌های جامعه است. در واقع آگاهی عمومی و ارزش‌ها در این نظام نقش ستون‌هایی را ایفا می‌کنند که بدون آن‌ها امکان تحقق سلامت ملی وجود ندارد. وجود مجلسی فعال برای تصویب قوانین و مقررات مناسب، سازمان‌های نظارتی دقیق برای نظارت بر سلامت امور، نظام قضایی عادلانه برای حفاظت از حاکمیت قانون و نهادهایی همچون آمبودزمان، رسانه‌های

گروهی آزاد و بخش تجاری قدرتمند نقش بسیار پررنگی در تقویت نظام سلامت ملی ایفا می‌کند. هدف غایی از استقرار نظام سلامت ملی افزایش ریسک انجام فساد و کاهش منافع آن است. به این دلیل می‌توان مدعی شد این نظام قبل از آنکه بر مجازات فساد متمرکز شود بر پیشگیری از فساد تکیه دارد (Dye and Stapenhurst, 1998:1).

با تعاریفی که در بخش بعد از نظام سلامت ملی ارائه می‌شود خوانندگان متوجه خواهند شد که نوعی «نظام سلامت ملی» در تمامی کشورها وجود دارد هرچند ممکن است در برخی کشورها این نظام، فاسد و ناکارآمد باشد. از طریق شاخص‌های ارائه شده در این گزارش می‌توان میزان کارآمدی یا عدم کارآمدی نظام سلامت ملی در کشورها را بررسی نمود.

با توجه به گستردگی مفهوم سلامت ملی و روش‌های تحقق آن، اثربخشی راهبردهای ارتقای سلامت اداری را نمی‌توان تنها بر یک نهاد واحد واگذار نمود، بلکه این‌گونه امور به مجموعه‌ای از سازمان‌های قدرتمند، قوانین مؤثر، اقدامات درست و استانداردهای اخلاقی نیاز دارند. به نظر پاپ، در جامعه‌ای که نهادهای قدرتمندی وجود داشته باشد که پشتیبان ملی سلامت باشند، آن جامعه می‌تواند از نتایج آن از طریق مزایای توسعه پایدار، غلبه حاکمیت قانون و کیفیت مناسب و معقول زندگی برای مردمانش بهره‌مند گردد. در صورتی که تمامی نهادها به‌درستی و به نحو مؤثری عمل نکنند، نه تنها ثبات و سلامت تضمین نمی‌شود بلکه این امر باعث به‌خطر افتادن منافع اجتماعی می‌شود.

پاپ معتقد است هیچ برنامه اصلاحی به‌عنوان تنها کلید افزایش سلامت دانسته نمی‌شود، بلکه این امر نیازمند ترکیبی از برنامه‌ها و اصلاحات است. وی بیان می‌کند که «بعید است یک قانون یا نهاد واحد نقش گلوله‌ای جادویی علیه فساد را ایفا نماید،

بلکه به نهادهای برنامه‌های اصلاحی مختلفی برای دستیابی و پشتیبانی از یک سلامت مطلوب نیازمند است (Doig & McIvor 2003a;2003b).

نظام سلامت ملی در دو دهه اخیر با انباشت نظرات و دیدگاه‌های صاحب‌نظران از غنای بیشتری برخوردار شد و شاخص‌های مناسبی جهت سنجش آن طراحی و تدوین گردید. قبل از بررسی شاخص‌های نظام سلامت ملی و نحوه سنجش آن لازم است مفهوم این اصطلاح به‌خوبی روشن شود لذا در بخش بعد تعاریف مختلفی که از مفهوم نظام سلامت ملی ارائه شده را مورد واکاوی قرار می‌دهیم.

### مفهوم‌شناسی نظام سلامت ملی

نظام سلامت ملی توسط متخصصان متعددی مورد تعریف قرار گرفته که وجه مشترک تمامی این تعاریف تأکید بر اصلاح ساختارها و نهادهای دولتی و غیردولتی است. از نظر براون نظام سلامت ملی شامل نهادها، قوانین، رویه‌ها، اقدامات و نگرش‌هایی است که سلامت در اعمال قدرت در هر جامعه‌ای را تشویق و حمایت می‌کند. وی کارکرد نظام سلامت ملی را تضمین اعمال قدرت به شیوه‌ای می‌داند که مطابق با ارزش‌ها، اهداف و وظایفی باشد که قدرت به آن منظور به سازمان‌ها یا افراد واگذار شده است (Brown,2005:2).

اولیخ<sup>۱</sup> پیش از تعریف مفهوم نظام سلامت ملی به تعریف اصطلاح سلامت می‌پردازد. به باور وی سلامت در نظام اداری معمولاً مربوط به ابزارهای ردگیری و مقابله با فساد، سوءمدیریت و سوءرفتار، با نگاهی به تثبیت فرهنگ رفتار اخلاقی در بین تمامی مشارکت‌کنندگان نظام سیاسی- اداری است (Aulich,2011:4). از نظر اولیخ نظام سلامت ملی مجموعه‌ای از نهادها و اقداماتی است که هدف جمعی آن‌ها ایجاد صداقت، شفافیت و پاسخ‌گویی در بخش عمومی است. این نظام ترکیبی از نهادهای

قوانین، مقررات، استانداردها، سیاست‌ها و رویه‌ها است که چارچوب نظارت و کنترل را فراهم می‌سازند تا یک محیط تصمیم‌گیری باکیفیت را پرورش داده و سوء رفتارها و سوء عملکردها از جمله فساد را مورد توجه و شناسایی قرار دهند. لارمور نیز مؤلفه‌های نظام سلامت ملی را همانند براون و اولیخ طیفی از ترتیبات، فرایندها و قوانین به هم مرتبط می‌داند که در مجموع به تولید فرهنگ اثربخش سلامت کمک می‌کند (Larmour, 2005: 5).

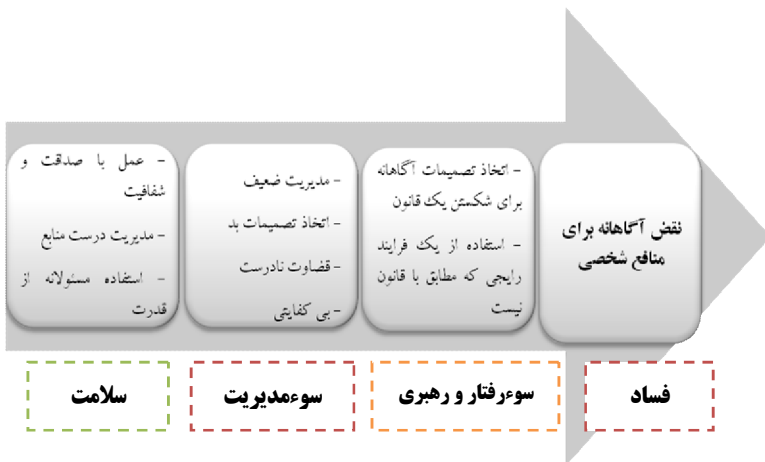
همان‌طور که هیلبرون بیان می‌کند سلامت زمانی در نظام اداری ارتقا می‌یابد که نظام اداری به‌عنوان بخشی از نظام وسیع‌تر حکمرانی تلقی شود. چارچوب‌های ارائه‌شده توسط نهادهای بین‌المللی برای ارزیابی حکمرانی عملاً امکان شناسایی سلامت اداری را نیز فراهم می‌کنند. این چارچوب‌ها معمولاً شامل ترکیبی از عناصر حکمرانی مانند ترتیبات قانون‌گذاری، اداری، و ترتیبات مدیریتی و آموزشی است که ماهیت چند سطحی و چندلایه‌ای ارزش‌ها و فرایندهای سلامت را تشخیص می‌دهد (Heilbrunn, 2004: 32). بنابراین طبق این تعریف، در یک نظام سالم عواملی که پشتیبان حکمرانی خوب بوده و امکان پیگیری مؤثر اهداف عمومی را فراهم می‌کنند در تمامی نهادهای سیاسی، اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و اقتصادی یک جامعه پراکنده است.

در تعریف اسپیگلمن از نظام سلامت ملی بر عناصر زیربنایی یا همان ارکان نظام سلامت ملی تأکید شده است. بر این اساس نظام سلامت ملی شبکه‌ای از «ارکان» است که صداقت و سلامت ملی را پایدار نموده و انجام اصلاحات ضدفساد را ممکن می‌سازد. این ارکان شامل مجموعه‌ای از نهادها، فرایندها، افراد و نگرش‌های مرتبط با تضمین سلامت است. تضمین یک نظام بر این ایده مبتنی است که پاسخ به فساد تنها در مسیر یک نهاد یا قانون واحد قرار نمی‌گیرد بلکه از طریق مجموعه‌ای از سازمان‌ها،

قوانین، اقدامات و استانداردهای اخلاقی و رفتاری صورت می‌پذیرد (Spigelman, 2004:78).

در برخی تعاریف، مفهوم نظام سلامت ملی تنها به بخش دولتی محدود شده است. مثلاً برخی نظام سلامت ملی را کاربرد ارزش‌ها، اصول و معیارها توسط مقامات و مسئولان دولتی در انجام اقدامات و امور روزانه خود در سازمان‌ها و نهادهای دولتی می‌داند. این مفهوم به معنی عمل با صداقت و شفافیت و استفاده مسئولانه و پاسخ‌گویانه از قدرت و تلاش برای به‌دست آوردن و حفظ اعتماد عمومی است.

کافمن از جمله نظریه‌پردازانی است که در دو دهه اخیر مفهوم نظام سلامت ملی را توسعه و بسط داده است. وی مفهوم سلامت را با مفهوم متضاد آن یعنی فساد تعریف می‌کند. بر این اساس نظام سلامت ملی با زنجیره‌ای از رفتارهایی مغایر با ارزش‌ها و اصول سازمان‌ها و ادارات عمومی، تضعیف می‌گردد. زنجیره رفتارها در شکل زیر نشان داده شده است.



همان‌طور که در شکل مشاهده می‌شود طیف رفتارها شامل سه نوع عمده هستند:

- سوءمدیریت: به معنای انجام ندادن وظایف اداری می‌باشد. لذا ناکارآمدی، بی‌کفایتی و ضعف در تصمیم‌گیری نیز در این مقوله می‌گنجد.

- سوءرفتار: در سوءرفتار سطح بیشتری از بی‌مبالاتی و یا قصدی فراتر از سوء مدیریت وجود دارد لذا جدی‌تر از سوءمدیریت است. سوء رفتار چیزی بیش از عدم توجه و یا سعی نکردن است. این مفهوم می‌تواند شامل نقض اصول رفتاری باشد و ممکن است شامل عنصر عدم صداقت باشد.
- فساد: فساد پدیده‌ای فراتر از سوءرفتار بوده و شامل اشکال مختلفی از «سوءاستفاده از قدرت یا سوءاستفاده از اداره» است. در مفهومی وسیع، بانک جهانی نیز عنصر منفعت شخصی را به آن اضافه نموده و فساد را این‌گونه تعریف می‌نماید «سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منفعت شخصی». فساد، اعتماد عمومی را تضعیف می‌کند و تأثیر عمده‌ای بر شهرت سازمان دارد (نجف‌پور، ۱۳۹۳).

کافمن، نظام سلامت را مجموعه‌ای از نهادها و اقداماتی می‌داند که هدفشان ایجاد سلامت، شفافیت و پاسخ‌گویی در بخش عمومی است. این نظام ترکیبی از نهادها، قوانین، مقررات، استانداردها، سیاست‌ها و رویه‌ها است که چارچوب کنترل و توازن را فراهم می‌سازند تا یک محیط تصمیم‌گیری باکیفیت را ایجاد نماید و رفتارهای ناپسند از جمله فساد را شناسایی و مورد بررسی قرار دهد. به نظر وی نقش این نظام ارتقای استانداردهای سلامت در بخش عمومی و همچنین شناسایی، تحقیق و پیگرد و پاسخ به سوءرفتارها و سوءمدیریت‌ها و فساد است. از نظر وی کارکردهای اصلی نظام سلامت و مبارزه با فساد عبارت‌اند از:

- تنظیم استانداردهای مورد انتظار رفتاری برای مقامات دولتی، از طریق قوانین، مقررات و کدهای رفتاری؛
- آموزش و پرورش، آموزش و راهنمایی در مورد رفتارها و استانداردهای مورد انتظار برای مقامات دولتی؛

- نظارت داخلی و خارجی مطابق با استانداردها و کدها، از طریق ممیزی، تحقیقات و بررسی؛
- پاسخ به شکایات و نظارت بر شکایات در خصوص تصمیمات و اقدامات اداری؛
- تحقیق و پیگرد قضایی سوء رفتارها، سوء مدیریتها و فساد (همان). لانگسز نیز مؤلفه‌های نظام سلامت ملی را به صورت زیر بیان می‌کند:
- پیشگیری از طریق افزایش پاسخ‌گویی؛
- تمرکز بر پیشگیری به جای اجراء، با افزایش آگاهی عموم؛
- توسعه ظرفیت ارکان سلامت برای مبارزه با فساد؛
- تمرکز بر خدمت نتیجه محور به عموم مردم.

لانگسز معتقد است که فقدان پاسخ‌گویی سیاستمداران ملی و بین‌المللی و کارکنان دولتی یکی از مهم‌ترین دلایل عدم موفقیت شکل‌گیری توسعه پایدار در بسیاری از کشورها است. برای بنیان نهادن پاسخ‌گویی و شفافیت در دولت، هم به فشار داخلی و هم به فشارهای خارجی نیاز است. پاسخ‌گویی را می‌توان با ترکیبی از اراده سیاسی از بالا و فشار عمومی از پایین تقویت نمود. حتی اگر رهبران سیاسی موفق به تغییر نگرش در درون بوروکراسی شوند، کافی نیست و به اراده بیشتری نیاز است زیرا تنها درصد ناچیزی از جمعیت در کشورهای در حال توسعه برای دولت کار می‌کنند (Langseth, 8). بنابراین بر اساس این رویکرد تنها از طریق آموزش، دخالت دادن و توانمندسازی می‌توان پاسخ‌گویی در تمامی بخش‌های جامعه از جمله بخش خصوصی، رسانه‌ها و جامعه مدنی را افزایش داد.

برخی از راهکارهای لازم برای ارتقای سطح آگاهی عمومی در جهت تقویت حکمرانی از نظر لانگسز عبارت‌اند از:

- کمپین‌های آموزش و آگاهی بخشی عمومی؛

- برگزاری کارگاه‌های آموزشی ملی با شرکت تمامی ذی‌نفعان؛
  - آگاهی‌رسانی به شهروندان در خصوص حقوق خود و توانمندسازی آن‌ها برای نظارت بر دولت؛
  - تولید و انتشار استراتژی سلامت ملی و انجام نظرسنجی‌های سالیانه فساد در سطح ملی و زیرملی؛
  - آموزش خبرنگاری تحقیقی و اطلاع‌رسانی از طریق رسانه و غیره.
- به نظر مک‌آیور سلامت مسئولان دولتی از عناصر اصلی اعتماد عمومی به دولت بوده و مفهومی مرکزی در حکمرانی خوب است (Nieuwenburg, 2007). به همین دلیل بسیاری از کشورها اقدام به ایجاد چارچوب‌های اخلاقی و رفتاری و نظام‌های سلامت برای حمایت و تقویت سلامت مسئولان دولتی اقدام نموده‌اند. این چارچوب‌ها شامل معیارهای تنظیمی مانند کدهای رفتاری، سازمان‌های مبارزه با فساد یا ارزیابی ریسک هستند که در کنار نهادهای موجود مانند سازمان‌های حسابرسی، آمبودزمان‌ها و غیره قرار گرفته‌اند و می‌توان گفت که با یکدیگر یک نظام سلامت را تشکیل می‌دهند. به عقیده بانج (Bunge, 2004: 188)، نظام سلامت متشکل از تمامی مؤلفه‌ها مانند سیاست‌ها، اقدامات، نهادها و محافظان سلامت است که در عملکرد یکپارچه و سالم (منسجم) دولت سهیم هستند. ویژگی اصلی چشم‌انداز نظام سلامت آن است که شرایط و عناصری را مطرح می‌سازد که برای سلامت و انسجام دولت بااهمیت هستند. نظام‌های سلامت هم شامل تلاش برای مدیریت اخلاق سازمانی در درون ادارات دولتی و هم شامل محافظان سلامت خارج از ادارات مانند حسابرسان مالی خارجی، آمبودزمان، پلیس و نظام قضایی است.
- هابرت طیفی از موضوعات را در این خصوص ارائه می‌کند که از تعریف سلامت به‌عنوان یک کل گرفته تا سلامت به‌عنوان نمونه‌ای از رفتار اخلاقی یا عمل مطابق با قوانین و ارزش‌ها را در برمی‌گیرد. در دیدگاه هابرت نقض سلامت شامل فساد، تقلب و کلاهبرداری، تضاد منافع، استفاده نادرست از ادارات و غیره است (هابرت انواع مختلفی



از نقض سلامت را که ممکن است در بخش عمومی صورت گیرد، دسته‌بندی می‌کند و معتقد است سیاست‌های مختلف نمی‌توانند همه را به‌طور یکجا مورد هدف قرار دهند و همچنین دیده‌بان‌های خارجی توانایی جلوگیری و برخورد با تمامی تخلفات را ندارند (Huberts et al., 2008b).

### بنیان‌ها و نهادهای نظام سلامت ملی

همان‌طور که در تعاریف ارائه‌شده از مفهوم نظام سلامت ملی مشاهده شد، این نظام دارای ارکان و مؤلفه‌های مختلفی است. از نظر دای و استپن‌هورست ستون‌های سلامت در یک جامعه شامل بازیگران خارج از قوه مجریه و بیرون از خود دولت است. گروه‌های بازیگر به ستون‌های سلامت اشاره دارد زیرا حمایت و پشتیبانی از اقداماتی که برای بهبود سلامت و صداقت عمومی است، بر عهده آن‌ها می‌باشد. به نظر آن‌ها، نظام سلامت ملی بر ستون‌های گوناگونی مانند: قوه مجریه، قوه مقننه، قوه قضاییه، آموذزمان، سازمان‌های نظارتی، بخش خصوصی، جامعه مدنی، رسانه، حسابرسی کل، بازیگران بین‌المللی استوار است. این ستون‌ها مستقل هستند، ضعف یکی از ستون‌ها به سایر ستون‌ها نیز سرایت می‌کند. زمانی که چند ستون ضعیف شوند، این نظام دیگر نمی‌تواند به حمایت از توسعه پایدار بپردازد. بررسی یک نظام سلامت ملی به شناسایی خلأها و فرصت‌های فساد در درون هر یک از ستون‌ها و سپس هماهنگی کاری دولت، جامعه مدنی، رسانه و سایرین نیازمند است. دلایل ایجاد یک نظام سلامت ملی ممکن است از کشوری به کشور دیگر متفاوت باشد. اما به‌طور کلی سه هدف اصلی را می‌توان نام برد: حاکمیت قانون، توسعه پایدار، و کیفیت زندگی (Dye and Stapenhurst, 1998, :1).

## نظام سلامت ملی: مفهوم و شاخص‌ها/۱۷

پژوهشگران مؤسسه شفافیت بین‌الملل معتقدند بنیان‌های اصلی نظام سلامت ملی شامل سیاست، اجتماع، اقتصاد و فرهنگ است. ذیل این چهار رکن اصلی نظام‌های مختلفی وجود دارند که می‌توان این مجموعه را به‌صورت زیر تصویر نمود:



### • قوه مقننه

نظام قانون‌گذاری هر کشور به‌واسطه نقشی که در تدوین و تصویب قوانین و مقررات ملی به عهده دارد یکی از مهم‌ترین نهادهای دخیل در نظام سلامت ملی است. منظور از قوه مقننه در اینجا نمایندگانی هستند که فارغ از نحوه انتخابشان، اختیار تصویب قوانین را دارند. حیطه اختیارات قوه مقننه در نظام‌های پارلمانی و ریاستی تا حدودی با یکدیگر تفاوت دارد. در نظام‌های پارلمانی، مجلس نهاد عالی است و قوه مجریه را منصوب می‌کند اما در نظام ریاستی، مجلس یکی از شاخه‌های قدرت بوده که با قوه اجرایی برابر و از آن مستقل است. در فرایند سنجش شاخص قوه مقننه (که در

بخش بعد به آن اشاره می‌شود) در صورتی که برخی یا همه اعضای مجلس انتصابی باشند و نه انتخابی، سؤالات باید درباره شفافیت فرآیند انتصاب باشد.

### • قوه مجریه

قوه مجریه نهاد عالی دولتی است که وظیفه اجرای قوانین مصوب مجلس و تصمیم‌گیری در این خصوص را به عهده دارد. با توجه به نوع نظام سیاسی برحسب پارلمانی یا ریاستی بودن، دستگاه اجرایی شامل دو نوع از مقامات می‌باشد نخست‌وزیر و دیگر وزرای دولت یا رئیس‌جمهور و کابینه. در هر دو نوع نظام سیاسی قوه مجریه حائز نقشی بی‌بدیل در اداره حکومت است. با توجه به این‌که در این شاخص، قوه مجریه از بخش دولتی متمایز شده است منظور از قوه مجریه تنها نهاد ریاست‌جمهوری یا نخست‌وزیری و کابینه است.

### • قوه قضاییه

قوه قضاییه یکی از قوای سه‌گانه در تمامی کشورها است که وظیفه نظارت بر اجرای قانون و برخورد با متخلفان را به عهده دارد. با توجه به این وظیفه نقش دستگاه قضایی در نظام سلامت ملی بسیار حائز اهمیت است. قوه قضاییه شامل تمامی دستگاه‌های مرتبط با امر قضا و افراد شاغل در آن به‌ویژه قضات دادگاه‌ها، قضات دیوان‌عالی و کارکنان شاغل در دادگستری‌ها و سازمان‌های تابعه قوه قضاییه است. لازم به ذکر است که در این شاخص دادستانی و پلیس در زمره نهادهای قضایی محسوب نمی‌شوند.

### • بخش دولتی

منظور از بخش دولتی در اینجا سازمان‌های دولتی هستند که وظیفه توزیع کالاها و خدمات را به عهده دارند. کارکنان بخش دولتی در تدوین سیاست‌ها، تصمیم‌گیری‌ها و اداره خدمات عمومی به دولت کمک می‌کنند و شامل تمام موسسات دولتی و خدمات مدنی (به‌جز نهادهایی که در این گزارش به‌عنوان رکن جداگانه ذکر شده‌اند) هستند.

### • سازمان‌های مجری قانون

در اجرای قوانین سازمان‌های مختلفی درگیر هستند که وزارتخانه‌ها از آن جمله هستند. با این حال در شاخص شفافیت بین‌الملل منظور از سازمان‌های مجری قانون سازمان‌هایی هستند که در اجرای قوانین به دولت کمک می‌کنند، به‌عنوان مثال پلیس و دادستان عمومی.

### • نهاد مسئول انتخابات

با توجه به حاکمیت نوعی دموکراسی در تمامی کشورها، به‌منظور برگزاری درست انتخابات در هر کشور نهادی وظیفه این کار را به عهده دارد که مسئولیت آن اجرای صادقانه و بی‌طرفانه مراحل مشخص شده در قانون انتخابات آن کشور است. البته در برخی کشورها، نهاد مسئول انتخابات مسئولیت تهیه پیش‌نویس مقررات انتخاباتی را هم به عهده دارد.

### • آموذمان

آموذمان نهاد مستقلی است که شهروندان می‌توانند شکایات در مورد سوءمدیریت در دستگاه‌های دولتی را به آن ارائه کنند. در بررسی این رکن در کشورهایی که در آن‌ها دفاتر سطح پایین‌تر آموذمان وجود دارد، تأکید بر نهاد آموذمان در سطح ملی است. آموذمان نقش تأثیرگذاری در اصلاح سوءعملکرد در نظام اداری دارد.

### • نهاد عالی حسابرسی

نظارت بر درآمدها و مخارج دولتی یکی از الزامات تحقق نظام سلامت ملی است. منظور از نهاد عالی حسابرسی در اینجا سازمان مسئول حسابرسی درآمدها و هزینه‌های دولت -مانند دیوان محاسبات یا سازمان حسابرسی- است که به‌عنوان ناظر بر سلامت مالی و اعتبار اطلاعات گزارش‌شده و همچنین ممیزی عملکرد عمل می‌کنند.

### • سازمان‌های ضدفساد

به دلیل اهمیت مبارزه با فساد در تحقق نظام سلامت ملی، وجود سازمان تخصصی مبارزه با فساد یکی از ارکان نظام سلامت ملی است. لذا منظور از سازمان ضدفساد نهاد عمومی تخصصی، قانونی، مستقل و بادوام است که مأموریت خاص آن مبارزه با فساد (و کاهش ساختارهای فرصت‌طلبانه برای وقوع آن در جامعه) از طریق اقدامات پیشگیرانه یا سرکوبگرانه است.

### • احزاب سیاسی

ضعف یا قوت احزاب در ساختار سیاسی کشورها نقش تعیین‌کننده‌ای در تحقق نظام سلامت ملی دارد. در ادبیات سیاسی گفته می‌شود حزب یک سازمان سیاسی است که به دنبال دستیابی به قدرت سیاسی در درون دولت از طریق مشارکت در مبارزات انتخاباتی است.

### • رسانه‌ها

در تعریف رسانه می‌توان گفت ابزاری است که برای ذخیره و ارائه اطلاعات به مخاطبان زیاد و در برخی موارد به کل مردم یک کشور مورد استفاده قرار می‌گیرد. نمونه‌های رایج رسانه شامل روزنامه، تلویزیون، رادیو و اینترنت است. درحالی‌که رسانه‌ها می‌تواند دربردارنده هر نوع اطلاعاتی باشند، در نظام سلامت ملی رسانه‌های خبری اهمیت بیشتری دارند.

### • جامعه مدنی

جامعه مدنی در اصطلاح به عرصه خارج از خانواده، دولت و بخش خصوصی گفته می‌شود که برای پیشبرد منافع مشترک با اقدام فردی و جمعی، سازمان‌ها و نهادها ایجاد می‌شوند. جامعه مدنی با توجه به نقش مهمی که در پاسخ‌گو نگه داشتن دولت ایفا می‌کند جایگاه مهمی در نظام سلامت ملی ایفا می‌کند.

## • بخش تجاری

در اینجا منظور شرکت‌های خصوصی است. با توجه به اهمیت بخش خصوصی در اقتصاد ملی، پژوهشگران مؤسسه شفافیت بین‌الملل بخش خصوصی را به‌عنوان یکی از ارکان مهم در نظام سلامت ملی در نظر می‌گیرند.

## شاخص‌های نظام سلامت ملی و نحوه سنجش آن‌ها

سازمان شفافیت بین‌الملل به‌منظور سنجش وضعیت هریک از ارکان نظام سلامت ملی شاخص‌هایی را طراحی نموده است. برخی از این شاخص‌ها برای تمامی ارکان مشترک بوده درحالی‌که برای هر رکن شاخص‌های منحصربه‌فرد نیز وجود دارد. شاخص‌های مشترک در تمامی ارکان عبارت‌اند از: منابع (در قوانین و در عرصه عمل)، استقلال (در قوانین و در عرصه عمل)، شفافیت (در قوانین و در عرصه عمل)، پاسخ‌گویی (در قوانین و در عرصه عمل) و سازوکارهای سلامت (در قوانین و در عرصه عمل). برای سنجش هر شاخص سوالات مشخصی طراحی شده است که پژوهشگران موظف هستند آن را در کشور هدف مورد بررسی قرار دهند.

شاخص‌های هر رکن و سوالات مربوط به آن عبارت‌اند از  
(Transparency International, 2012):

### قوه مقننه

#### ▪ منابع (در قوانین)

سؤال: تا چه حد مقررات لازم وجود دارد که منابع مالی، انسانی و زیرساختی مناسب برای انجام مؤثر وظایف را فراهم نماید؟

#### ▪ منابع (در عمل)

سؤال: دستگاه قانون‌گذاری تا چه حد در عمل منابع کافی برای انجام وظایفش را

در اختیار دارد؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: قوه مقننه تا چه حد از سلطه بازیگران خارجی طبق قانون مستقل و آزاد است؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: قوه مقننه تا چه حد در عمل از سلطه بازیگران خارجی مستقل و آزاد است؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این که مردم بتوانند اطلاعات مناسب و به موقع در مورد فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری قوه مقننه را به دست آورند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: برای اطمینان از این که مردم بتوانند اطلاعات مناسب و به موقع در مورد فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری قوه مقننه را به دست آورند تا چه حد مقررات در عمل وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این که قوه مقننه باید در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: قوه مقننه و اعضای آن تا چه حد باید در مورد اقدامات خود در عمل گزارش بدهند و پاسخ‌گو باشند؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از درستکاری اعضای مجلس قانون‌گذاری تا چه اندازه سازوکارهای لازم وجود دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: درستکاری اعضای مجلس تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟

- نظارت اجرایی (در قوانین و در عمل)
- سؤال: قوه مقننه تا چه حد نظارت مؤثر بر قوه مجریه دارد؟
- اصلاحات قانونی (در قوانین و در عمل)
- سؤال: قوه مقننه تا چه حد برای مبارزه با فساد و حکمرانی به‌عنوان یک نگرانی در کشور اولویت قائل است؟

### قوه مجریه

- منابع (در عمل)
- سؤال: دستگاه اجرایی تا چه حد منابع کافی برای انجام مؤثر وظایف خود را در اختیار دارد؟
- استقلال (در قوانین)
- سؤال: دستگاه اجرایی طبق قانون تا چه حد مستقل است؟
- استقلال (در عمل)
- سؤال: دستگاه اجرایی تا چه حد در عمل مستقل است؟
- شفافیت (در قوانین)
- سؤال: برای تضمین شفافیت فعالیت‌های قوه مجریه تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟
- شفافیت (در عمل)
- سؤال: تا چه اندازه شفافیت در فعالیت‌های قوه مجریه در عمل وجود دارد؟
- پاسخ‌گویی (در قوانین)
- سؤال: برای اطمینان از این‌که قوه مجریه در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد تا چه حد مقررات وجود دارد؟
- پاسخ‌گویی (در عمل)
- سؤال: تا چه حد نظارت مؤثر بر فعالیت‌های قوه مجریه در عمل وجود دارد؟



- سلامت (در قوانین)
- سؤال: برای اطمینان از درستکاری اعضای دستگاه اجرایی تا چه اندازه سازوکارهای لازم وجود دارد؟
- سلامت (در عمل)
- سؤال: سلامت اعضای دستگاه اجرایی تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟
- مدیریت بخش دولتی (در قوانین و در عمل)
- سؤال: دستگاه اجرایی تا چه حد به توسعه اداره مناسب بخش دولتی متعهد است؟
- نظام حقوقی (در قوانین و در عمل)
- سؤال: قوه مجریه تا چه اندازه پاسخ‌گویی عمومی و مبارزه با فساد را به‌عنوان یک دغدغه در کشور در اولویت قرار می‌دهد؟

### قوه قضاییه

- منابع (در عمل)
- سؤال: دستگاه قضایی تا چه حد منابع مالی، انسانی و زیرساختی کافی برای فعالیت اثربخش در عمل را دارد؟
- منابع (در قوانین)
- سؤال: قوانین تا چه حد تضمین‌کننده سیاست‌های مناسب تصدی، شرایط کاری و دستمزد کارکنان قوه قضاییه هستند؟
- استقلال (در قوانین)
- سؤال: دستگاه قضایی طبق قانون تا چه حد مستقل است؟
- استقلال (در عمل)
- سؤال: دستگاه قضایی تا چه حد به‌دوراز دخالت دولت یا سایر دستگاه‌ها فعالیت می‌کند؟
- شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین این که مردم بتوانند به اطلاعات مناسب درباره فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری قوه قضاییه دسترسی داشته باشند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: مردم تا چه حد به اطلاعات و فعالیت‌های قضایی در عمل دسترسی دارند؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این که قوه قضاییه در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و

پاسخ‌گو باشد تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: اعضای قوه قضاییه تا چه حد باید در برابر اقدامات خود در عمل گزارش

بدهند و پاسخ‌گو باشند؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از سلامت اعضای قوه قضاییه تا چه اندازه سازوکارهای لازم

وجود دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت اعضای قوه قضاییه تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟

▪ نظارت اجرایی (در قوانین و در عمل)

سؤال: قوه قضاییه تا چه حد نظارت مؤثری بر دستگاه اجرایی اعمال می‌کند؟

▪ تعقیب فساد (در عمل)

سؤال: تا چه حد، قوه قضاییه متعهد به مبارزه با فساد از طریق تعقیب کیفری و

سایر فعالیت‌ها است؟

## بخش دولتی

▪ منابع (در عمل)

سؤال: بخش دولتی تا چه اندازه منابع کافی برای انجام اثربخش وظایفش را دارد؟

▪ استقلال (قوانین)

سؤال: استقلال بخش دولتی تا چه حد توسط قانون مدنظر قرار گرفته است؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: بخش دولتی تا چه اندازه در فعالیتهای خود آزاد از دخالت خارجی است؟

▪ شفافیت (قوانین)

سؤال: برای تضمین شفافیت در منابع مالی و انسانی و مدیریت اطلاعات بخش

دولتی تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد مقررات قانونی مربوط به شفافیت در منابع مالی و انسانی و

مدیریت اطلاعات در بخش دولتی به طور مؤثر اجرا می شود؟

▪ پاسخ گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این که کارکنان بخش دولتی در مورد اقدامات خود گزارش

بدهند و پاسخ گو باشند تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ گویی (در عمل)

سؤال: کارکنان بخش دولتی تا چه حد باید در برابر اقدامات خود گزارش عملی

بدهند و پاسخ گو باشند؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از سلامت کارکنان بخش دولتی تا چه اندازه مقررات لازم

وجود دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت کارمندان دولت تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟

▪ آموزش دولتی (در عمل)

سؤال: بخش دولتی تا چه حد به مردم درباره نقش خود در مبارزه با فساد اطلاع-  
رسانی می‌کند؟

▪ همکاری با نهادهای دولتی، جامعه مدنی و بخش خصوصی در پیشگیری و  
برخورد با فساد (در عمل)

سؤال: بخش دولتی تا چه حد درباره اقدامات ضدفساد نهادهای ناظر دولتی، بخش  
خصوصی و جامعه مدنی همکاری می‌کند؟

▪ کاهش ریسک فساد با نظارت بر سلامت تدارکات دولتی

سؤال: تا چه حد یک چارچوب مؤثر برای حفظ سلامت در رویه‌های تدارکات  
دولتی، از جمله مجازات قابل توجه در قبال رفتار نامناسب توسط تأمین‌کنندگان و  
مقامات دولتی و سازوکار بررسی و شکایات وجود دارد؟

### سازمان‌های مجری قانون

▪ منابع (در عمل)

سؤال: نهادهای مجری قانون تا چه حد منابع مالی، انسانی و زیرساختی مناسب  
برای انجام مؤثر وظایف خود در عمل را دارند؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: سازمان‌های مجری قانون تا چه حد بر اساس قانون مستقل هستند؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: سازمان‌های مجری قانون تا چه حد در عمل مستقل هستند؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین این‌که مردم بتوانند به اطلاعات مناسب درباره فعالیت‌های  
سازمان‌های مجری قانون دسترسی داشته باشند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: در فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری سازمان‌های مجری قانون تا چه حد در عمل شفافیت وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این‌که سازمان‌های مجری قانون در مورد اقدامات خود گزارش بدهند و پاسخ‌گو باشند تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: سازمان‌های مجری قانون تا چه حد باید در عمل در مورد اقدامات خود گزارش بدهند و پاسخ‌گو باشند؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)

سؤال: سلامت سازمان‌های مجری قانون تا چه حد در قوانین تضمین شده است؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت کارکنان سازمان‌های مجری قانون تا چه حد در عمل تضمین شده است؟

▪ تعقیب فساد (در قوانین و در عمل)

سؤال: سازمان‌های مجری قانون تا چه حد به موارد فساد پی برده و آن‌ها را مورد بررسی قرار می‌دهند؟

### نهاد مسئول انتخابات

▪ منابع (در عمل)

سؤال: نهاد مسئول انتخابات تا چه حد در عمل منابع کافی برای دستیابی به اهداف خود در اختیار دارد؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: نهاد مسئول انتخابات تا چه حد طبق قانون مستقل است؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: نهاد مسئول انتخابات تا چه حد در عمل مستقل اقدام می‌کند؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین این‌که مردم بتوانند به اطلاعات مناسب درباره فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری نهاد مدیریت انتخابات دسترسی داشته باشند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: گزارش‌ها و تصمیمات نهاد مسئول انتخابات تا چه حد در عمل منتشر می‌شوند؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این‌که نهاد مسئول انتخابات در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: نهاد مسئول انتخابات تا چه حد باید در عمل در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد؟

▪ سلامت (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از سلامت نهاد مسئول انتخابات تا چه حد سازوکارهای لازم وجود دارد؟

▪ سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت نهاد مسئول انتخابات تا چه حد در عمل تضمین شده است؟

▪ مقررات مربوط به رقابت (در قوانین و در عمل)

سؤال: آیا نهاد مسئول انتخابات به‌طور مؤثری تأمین مالی احزاب سیاسی و نامزدها را طراحی کرده است؟

▪ اداره انتخابات (در قوانین و در عمل)

سؤال: آیا نهاد مسئول انتخابات به طور مؤثر انتخابات آزاد و عادلانه را پیش‌بینی و اداره و سلامت فرایند انتخابات را تضمین می‌کند؟

### آمبودزمان

▪ منابع (در عمل)

سؤال: آمبودزمان یا نهاد معادل آن تا چه حد در عمل منابع کافی برای دستیابی به اهداف خود در اختیار دارد؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: آمبودزمان تا چه حد طبق قانون مستقل است؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: آمبودزمان تا چه حد در عمل مستقل است؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین این که مردم بتوانند به اطلاعات مناسب درباره فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری آمبودزمان دسترسی داشته باشند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد در فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری آمبودزمان در عمل شفافیت وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این که آمبودزمان در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: آمبودزمان تا چه حد باید در مورد اقدامات خود در عمل گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد؟

- سازوکارهای سلامت (در قوانین)
- سؤال: برای اطمینان از سلامت آمبودزمان تا چه حد مقررات لازم وجود دارد؟
- سازوکارهای سلامت (در عمل)
- سؤال: سلامت آمبودزمان تا چه حد در عمل تضمین شده است؟
- رسیدگی (در قوانین و در عمل)
- سؤال: آمبودزمان در برخورد با شکایات دریافتی از سوی مردم تا چه حد فعال و مؤثر است؟
- ارتقای فعالیت‌های مناسب (در قوانین و در عمل)
- سؤال: آمبودزمان در افزایش آگاهی کارکنان دولتی و عموم مردم درباره استانداردهای رفتار اخلاقی تا چه حد فعال و مؤثر است؟

### نهاد عالی حسابرسی

- منابع (در عمل)
- سؤال: نهاد عالی حسابرسی تا چه حد در عمل منابع کافی برای دستیابی به اهداف خود در اختیار دارد؟
- استقلال (در قوانین)
- سؤال: استقلال رسمی نهاد عالی حسابرسی تا چه حد وجود دارد؟
- استقلال (در عمل)
- سؤال: نهاد عالی حسابرسی در انجام وظایف خود در عمل تا چه حد مستقل از دخالت خارجی است؟
- شفافیت (در قوانین)
- سؤال: برای تضمین این‌که مردم بتوانند به اطلاعات مناسب درباره فعالیت‌ها و تصمیمات اتخاذ شده توسط نهاد عالی حسابرسی دسترسی داشته باشند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟



▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد در فعالیت‌ها و تصمیمات نهاد عالی حسابرسی در عمل شفافیت وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این‌که نهاد عالی حسابرسی در مورد اقدامات خود گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: نهاد عالی حسابرسی تا چه حد باید در مورد اقدامات خود در عمل گزارش بدهد و پاسخ‌گو باشد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از سلامت نهاد حسابرسی تا چه حد سازوکارهای لازم وجود دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت نهاد حسابرسی تا چه حد در عمل تضمین شده است؟

▪ حسابرسی‌های مالی مؤثر

سؤال: نهاد حسابرسی تا چه حد حسابرسی مؤثر از هزینه‌های دولتی ارائه می‌کند؟

▪ کشف و تنبیه سوء رفتار

سؤال: آیا نهاد حسابرسی درباره سوء رفتار مقامات دولتی بازرسی و تحقیق می‌کند؟

▪ ارتقای مدیریت مالی

سؤال: نهاد عالی حسابرسی تا چه اندازه در بهبود مدیریت مالی دولت مؤثر است؟

## سازمان‌های ضدفساد

▪ منابع (در قوانین)

سؤال: تا چه حد مقررات لازم در محل وجود دارد تا منابع کافی برای انجام مؤثر وظایف سازمان‌های ضدفساد را فراهم نماید؟

▪ منابع (در عمل)

سؤال: سازمان ضد فساد تا چه حد منابع کافی برای دستیابی به اهداف خود در عمل را در اختیار دارد؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: سازمان‌های ضد فساد تا چه حد طبق قانون مستقل هستند؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: سازمان‌های ضد فساد تا چه حد در عمل مستقل هستند؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین این‌که مردم بتوانند به اطلاعات مناسب درباره فعالیت‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری سازمان‌های ضدفساد دسترسی داشته باشند تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد در فعالیت‌ها و تصمیمات سازمان‌های ضد فساد در عمل شفافیت وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این‌که سازمان‌های ضد فساد در مورد اقدامات خود گزارش بدهند و پاسخ‌گو باشند تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: سازمان‌های ضدفساد تا چه حد باید در مورد اقدامات خود در عمل گزارش بدهند و پاسخ‌گو باشند؟

- سازوکارهای سلامت (در قوانین)
- سؤال: برای اطمینان از سلامت اعضای سازمان‌های ضد فساد تا چه حد سازوکارهای لازم وجود دارد؟
- سازوکارهای سلامت (در عمل)
- سؤال: سلامت سازمان‌های ضد فساد تا چه حد در عمل تضمین شده است؟
- پیشگیری (در قوانین و در عمل)
- سؤال: سازمان‌های ضد فساد تا چه حد به فعالیتهای بازدارنده مربوط به مبارزه با فساد می‌پردازند؟
- آموزش (در قوانین و در عمل)
- سؤال: سازمان‌های ضد فساد تا چه حد به فعالیتهای آموزشی مربوط به مبارزه با فساد می‌پردازند؟
- بازرسی (در قوانین و در عمل)
- سؤال: سازمان‌های ضد فساد تا چه حد به تحقیقات مربوط به فساد مورد ادعا می‌پردازند؟

### احزاب سیاسی

- منابع (در قوانین)
- سؤال: چارچوب حقوقی تا چه اندازه محیط راهنمایی برای تشکیل و فعالیت احزاب سیاسی را فراهم می‌کند؟
- منابع (در عمل)
- سؤال: منابع مالی موجود برای احزاب سیاسی تا چه اندازه امکان رقابت سیاسی مؤثر را برای آنها فراهم می‌کند؟
- استقلال (در قوانین)

سؤال: تا چه حد ناظران قانونی برای پیشگیری از مداخله خارجی دلخواهانه در فعالیت‌های احزاب سیاسی وجود دارند؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: احزاب سیاسی تا چه حد از مداخله خارجی دلخواهانه در فعالیت‌هایشان در عمل آزاد هستند؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد که احزاب سیاسی را ملزم به انتشار عمومی اطلاعات مالی‌شان نماید؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: احزاب سیاسی تا چه حد اطلاعات مالی خود را منتشر می‌کنند؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: تا چه اندازه مقررات مربوط به نظارت مالی بر احزاب سیاسی وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: تا چه اندازه نظارت مالی مؤثر بر احزاب سیاسی در عمل وجود دارد؟

▪ سلامت (در قوانین)

سؤال: تا چه اندازه مقررات سازمانی مربوط به حکمرانی دموکراتیک داخلی احزاب سیاسی اصلی وجود دارد؟

▪ سلامت (در عمل)

سؤال: تا چه اندازه حکمرانی دموکراتیک داخلی مؤثر احزاب سیاسی در عمل وجود دارد؟

▪ تجمیع منافع و نمایندگی (در عمل)

سؤال: احزاب سیاسی تا چه حد منافع اجتماعی مربوطه را در حوزه سیاسی تجمیع و منعکس می‌کنند؟

▪ التزام به مبارزه با فساد (در عمل)

سؤال: احزاب سیاسی تا چه حد به پاسخ‌گویی دولتی و مبارزه با فساد توجه می‌کنند؟

### رسانه‌ها

▪ منابع (در قوانین)

سؤال: چارچوب حقوقی تا چه اندازه محیط راهنمایی برای رسانه‌های مستقل فراهم می‌کند؟

▪ منابع (در عمل)

سؤال: تا چه اندازه رسانه‌های مستقل متنوع فراهم‌کننده تنوع نگرش‌ها وجود دارد؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: تا چه حد ناظران قانونی برای پیشگیری از مداخله خارجی دلخواهانه در فعالیت‌های رسانه‌ها وجود دارند؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: رسانه‌ها تا چه حد از مداخله خارجی دلخواهانه در فعالیت‌هایشان در عمل آزاد هستند؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین شفافیت در فعالیت‌های رسانه‌ها تا چه حد مقررات قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد شفافیت در فعالیت‌های رسانه‌ها در عمل وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: برای اطمینان از این‌که رسانه‌ها در مورد اقدامات خود پاسخ‌گو باشند تا چه حد مقررات وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: تا چه اندازه می‌توان رسانه‌ها را در عمل پاسخ‌گو نگه داشت؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین سلامت کارکنان رسانه‌ها تا چه اندازه مقررات قانونی وجود

دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت کارکنان رسانه‌ها تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟

▪ بررسی و افشای پرونده‌های فساد در عمل

سؤال: رسانه‌ها تا چه حد در بررسی و افشای پرونده‌های فساد فعال و موفق

هستند؟

▪ آگاه کردن مردم از فساد و تأثیر آن (در عمل)

سؤال: رسانه‌ها تا چه حد در آگاه کردن مردم درباره فساد و تأثیر آن در کشور فعال

و موفق هستند؟

▪ آگاه کردن مردم نسبت به موضوعات حکمرانی (در عمل)

سؤال: رسانه‌ها تا چه حد در آگاه کردن مردم درباره فعالیت‌های حکومت و سایر

بازیگران حکومتی در کشور فعال و موفق هستند؟

### جامعه مدنی

▪ منابع (در قوانین)

سؤال: چارچوب حقوقی تا چه اندازه محیط راهنمایی برای جامعه مدنی فراهم

می‌کند؟

▪ منابع (در عمل)

سؤال: سازمان‌های جامعه مدنی تا چه اندازه منابع مالی و انسانی کافی برای انجام

وظایف و اقدام مؤثر دارند؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: تا چه حد ناظران قانونی برای پیشگیری از مداخله خارجی دلخواهانه در فعالیت‌های سازمان‌های جامعه مدنی وجود دارند؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: جامعه مدنی تا چه حد می‌تواند بدون مداخله خارجی دلخواهانه وجود داشته باشد و عمل کند؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد شفافیت در فعالیت‌های سازمان‌های جامعه مدنی در عمل وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: سازمان‌های جامعه مدنی تا چه اندازه به مشتریان خود پاسخ‌گو هستند؟

▪ سلامت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین سلامت سازمان‌های جامعه مدنی تا چه اندازه سازوکارهای لازم وجود دارد؟

▪ سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت سازمان‌های جامعه مدنی تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟

▪ پاسخ‌گو نگه‌داشتن حکومت

سؤال: جامعه مدنی تا چه حد در پاسخ‌گو نگه‌داشتن حکومت در قبال اقدامات خود فعال و موفق است؟

▪ اصلاح سیاست‌ها

سؤال: جامعه مدنی تا چه حد در ابتکار اصلاح سیاست‌ها درخصوص مبارزه با فساد فعالانه درگیر می‌شود؟

## کسب و کار

▪ منابع (در قوانین)

سؤال: چارچوب حقوقی تا چه اندازه محیط توانمند برای تشکیل و فعالیت

کسب و کار فردی را ارائه می‌کند؟

▪ منابع (در عمل)

سؤال: کسب و کار فردی تا چه اندازه در عمل قادر به تشکیل و فعالیت مؤثر

هستند؟

▪ استقلال (در قوانین)

سؤال: تا چه حد ناظران قانونی برای پیشگیری از مداخله خارجی دلخواهانه در

فعالیت‌های کسب و کار خصوصی وجود دارند؟

▪ استقلال (در عمل)

سؤال: بخش تجاری تا چه حد از مداخله خارجی دلخواهانه در کارش در عمل آزاد

است؟

▪ شفافیت (در قوانین)

سؤال: برای تضمین شفافیت در فعالیت‌های بخش تجاری تا چه حد مقررات

قانونی وجود دارد؟

▪ شفافیت (در عمل)

سؤال: تا چه حد شفافیت در بخش تجاری در عمل وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در قوانین)

سؤال: تا چه حد مقررات و قوانین حاکم بر نظارت بر بخش تجاری و حاکم بر

حکمرانی شرکتی شرکت‌های خصوصی وجود دارد؟

▪ پاسخ‌گویی (در عمل)

سؤال: تا چه اندازه حکمرانی شرکتی مؤثر در شرکت‌ها در عمل وجود دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در قوانین)



سؤال: برای تضمین سلامت تمامی کارکنان شاغل در بخش تجاری تا چه اندازه سازوکارهای لازم وجود دارد؟

▪ سازوکارهای سلامت (در عمل)

سؤال: سلامت افراد شاغل در بخش تجاری تا چه اندازه در عمل تضمین شده است؟

▪ تعهد به سیاست‌های ضدفساد (در قوانین و در عمل)

سؤال: بخش تجاری تا چه اندازه در وارد نمودن حکومت به موضوع مبارزه با فساد فعال است؟

▪ حمایت از جامعه مدنی و تعهد به آن (در قوانین و در عمل)

سؤال: بخش تجاری تا چه اندازه از جامعه مدنی در وظایفش در مبارزه با فساد حمایت می‌کند؟

سازمان شفافیت بین‌الملل در بررسی وضعیت کشورهای مختلف در نظام ملی سلامت، بر اساس پاسخ‌های هر کشور به سؤالات فوق، نمره‌ای بین ۱ تا ۵ به آن کشور در هر شاخص اختصاص می‌دهد که نمره ۱ نشان‌دهنده وضعیت نامناسب و نمره ۵ نشانگر وضعیت مناسب آن کشور در شاخص مزبور است. به این طریق امکان رصد وضعیت کشورهای مختلف در هر شاخص امکان‌پذیر است.

## فرجام سخن

در دو دهه اخیر رهیافت‌ها و مدل‌های مختلفی در جهت ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد ارائه شده است که یکی از مهم‌ترین آن‌ها نظام سلامت ملی است. هدف کلی نظام سلامت ملی که توسط برخی از مهم‌ترین نظریه‌پردازان علوم اجتماعی و مدیریت ارائه شده و سازمان شفافیت بین‌الملل در بسط آن همت گماشته بررسی وضعیت نهادها در کشورهای مختلف در جهت ارائه نقاط ضعف آن‌ها و در نتیجه بهبود سلامت اداری در این کشورها است. نظام سلامت ملی بر چهار بنیان سیاست، اجتماع، اقتصاد و فرهنگ پایه‌گذاری شده که ذیل آن‌ها شماری از نهادها و بخش‌ها قرار دارند. پارلمان، دولت، نظام قضایی، آموذمان، رسانه‌ها، بخش خصوصی، جامعه مدنی، نهاد مسئول انتخابات، احزاب سیاسی، سازمان‌های ضدفساد، نهادهای حسابرسی و ... مهم‌ترین این نهادها هستند. در واقع می‌توان گفت در نظام سلامت ملی بازیگران مختلفی در دو سطح درونی و بیرونی وجود دارند. در سطح نخست بازیگران مختلف در یک رابطه بوروکراتیک یا اداری نسبت به یکدیگر قرار دارند مانند قوه مقننه، مجریه، و ... و در سطح دوم شبکه‌ای از بازیگران دارای قدرت نظارتی و کنترلی قرار دارند که اغلب دارای پاسخ‌گویی افقی نسبت به یکدیگر هستند مانند رسانه‌ها، جامعه مدنی، آموذمان، سازمان‌های نظارتی و ...

نظام سلامت ملی بر این باور است که در صورت کارکرد صحیح نهادهای مذکور امکان پیشگیری از فساد و ارتقای سلامت اداری وجود خواهد داشت. بر این اساس نهادها زمانی مؤثر بوده و به‌درستی عمل خواهند نمود که مقامات با صداقت و درستی عمل نمایند و از تخلفات و نقض اصول سلامت پرهیز نمایند.

هدف نهایی برقراری نظام سلامت ملی آن است که ریسک فساد، افزایش و منفعت آن کاهش یابد. بنابراین، هدف از طراحی نظام سلامت ملی پیشگیری از بروز

فساد به جای مقابله است. با توجه به مؤلفه‌های نظام سلامت ملی می‌توان ادعا کرد همه کشورها واجد نوعی نظام سلامت ملی هستند هرچند که در اغلب موارد این نظام فاقد کارآمدی لازم است.

سازمان شفافیت بین‌الملل در تحقیقات اخیر با تمرکز بر نظام سلامت ملی و ارائه شاخص‌های آن سعی در بررسی نقاط ضعف این نظام در کشورهای مختلف داشته و با ارائه راهکارهای مناسب زمینه رفع نقاط ضعف نظام سلامت ملی در کشورها را فراهم نموده است.

## فهرست منابع

درگاه اینترنتی نظام سلامت ملی در وبگاه شفافیت بین‌الملل به نشانی:

<http://www.transparency.org/whatwedo/nis>

نجف‌پور، شعبان، «بررسی وضعیت رسانه در جمهوری اسلامی ایران بر اساس رویکرد نظام ملی درستکاری»، پایان‌نامه دکتری سیاستگذاری عمومی دانشگاه تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، ۱۳۹۳

Aulich, C., 2011. Integrity Agencies as One Pillar of Integrity and Good Governance, *Public Policies and Administration*, 2603 (1), 41-52.

Brown, A. J. & J. Uhr (2004), *Integrity Systems: Conceiving, Describing, Assessing*, Australasian Political Studies Association (paper accepted for program and submitted for refereeing), Adelaide.

Doig, A. & S. McIvor (2003a). "The National Integrity System: Assessing Corruption and Reform." *Public Administration and Development*, 317-332.

Doig, A. & S. McIvor (2003b). *Qualitative Versus Quantitative Corruption Measurement: The National Integrity Study Approach*, Working Paper/Draft Book Chapter prepared for Griffith University NISA project.

Dye, K. M., & Staphenurst R. (1998). *Pillars of integrity: the importance of supreme audit institutions in curbing corruption: Economic Development Institute of the World Bank*.

Evans. G.T. (1996). 'Commissioner's Remarks'. 1995/95 Integrity Commissioner's Annual Report, Canada: Ontario Government Publications.

Glynn, P. Kobrin S. J. et al.(1997). "The Globalization of Corruption", in *Corruption and the Global Economy*. K. A. Elliott (Ed.). Washington DC. Institute for International Economics.

Heilbrunn, John R. (2004), Anti-Corruption Commissions Panacea or Real Medicine to Fight Corruption?, The International Bank for Reconstruction and Development, World Bank

Huberts, Leo W.J.C., Frank Anechiarico, and Frédérique E. Six (eds). 2008b. *Local Integrity Systems: World Cities Fighting Corruption and Safeguarding Integrity.* The Hague: BJu Publishers.

Larmour, P. & M. Barcham (2004). National Integrity Systems Pacific Islands: Overview Report, Melbourne, Transparency International Australia.

Langseth, P., R. Stapenhurst, et al. (1999). "National Integrity Systems", in *Curbing Corruption: Toward a Model for Building National Integrity.* R. Stapenhurst & S. J. Kpundeh (ed.) Washington DC, Economic Development Institute, World Bank: 127-148.

Nieuwenburg, P. (2007). "The integrity paradox", *Public Integrity*, 9/3: 213-224.

Pope.J.(1997). *National Integrity Systems: The TI Source Book.* 2nd Edition. Washington. D.C.: The World Bank.

Spigelman, J. (2004), *The Integrity Branch of Government*, *Australian Law Journal*, Vol. 78, No. 11, p. 724

Transparency International (2001), *The national integrity system: concept and practice, country studies: overview report*,

Transparency international (2012), *NIS Assessment Toolkit*