

مرور نظام‌مند نقش حراست در پیشگیری و کشف فساد اداری در شهرداری‌ها

تاریخ دریافت: ۱۴۰۵/۰۱/۱۵

تاریخ پذیرش: ۱۴۰۵/۰۲/۳۰

کد مقاله: ۶۲۲۷۵

مرتضی خسروی^۱

چکیده

فساد اداری در شهرداری‌ها از جمله معضلات پیچیده و چندبعدی مدیریت عمومی است که آثار آن تنها به اتلاف منابع مالی محدود نمی‌شود، بلکه اعتماد شهروندان به نهادهای محلی، کیفیت خدمات عمومی، عدالت در توزیع فرصت‌ها و کارآمدی فرآیندهای اداری را نیز تحت‌تأثیر قرار می‌دهد. شهرداری‌ها به دلیل گستردگی اختیارات، تنوع فرآیندها، حجم بالای تعامل با شهروندان و برخورداری از منابع مالی قابل توجه، در معرض انواع رفتارهای انحرافی، تبانی، سوءاستفاده از موقعیت اداری، رانت‌جویی و نقض مقررات قرار دارند. در چنین بستری، واحد حراست صرفاً یک نهاد کنترلی یا انتظامی نیست، بلکه می‌تواند به‌عنوان یک سازوکار پیشگیرانه، پایش‌گر و هشداردهنده عمل کند و با شناسایی به‌موقع نشانه‌های خطر، از تبدیل خطاهای کوچک به فسادهای سازمان‌یافته جلوگیری نماید. این مقاله مروری با رویکرد نظام‌مند، به بررسی نقش حراست در پیشگیری و کشف فساد اداری در شهرداری‌ها می‌پردازد و نشان می‌دهد که اثربخشی حراست زمانی افزایش می‌یابد که از رویکردهای واکنشی و پسینی فاصله گرفته و به سمت رویکردهای پیش‌دستانه، داده‌محور، مبتنی بر ریسک و متکی بر همکاری بین‌بخشی حرکت کند. یافته‌های ادبیات نشان می‌دهد که حراست در صورتی می‌تواند نقش واقعی خود را ایفا کند که از حمایت مدیریتی، دسترسی به اطلاعات، استقلال نسبی در عملکرد، شفافیت رویه‌ای و ابزارهای تحلیلی مناسب برخوردار باشد. این مقاله همچنین استدلال می‌کند که پیشگیری از فساد در شهرداری‌ها تنها با برخورداری از انضباطی محقق نمی‌شود، بلکه نیازمند ترکیبی از نظارت هوشمند، آموزش اخلاق اداری، کنترل‌های داخلی مؤثر و تقویت فرهنگ پاسخ‌گویی است. بر این اساس، مقاله حاضر ضمن مرور نظام‌مند مبانی نظری و تجربی، چارچوبی تحلیلی برای فهم بهتر کارکرد حراست در صیانت از سلامت اداری شهرداری‌ها ارائه می‌دهد.

واژگان کلیدی: حراست، فساد، فساد اداری، کشف فساد اداری، شهرداری‌ها

فساد اداری یکی از ریشه‌دارترین آسیب‌های سازمانی در بخش عمومی است که در سطوح مختلف حکمرانی، از دولت مرکزی تا نهادهای محلی، آثار مخرب خود را بر جای می‌گذارد. در میان نهادهای عمومی، شهرداری‌ها به دلیل ماهیت عملیاتی، تماس مستقیم با شهروندان، اختیار در صدور مجوزها، مدیریت قراردادهای، اجرای پروژه‌های عمرانی، وصول عوارض و اداره منابع انسانی، بیش از بسیاری از سازمان‌های دیگر در معرض بروز فساد قرار دارند. گستردگی حوزه عمل شهرداری‌ها سبب می‌شود که بسترهای متعددی برای سوءاستفاده از قدرت، اعمال نفوذ، تبانی در مناقصات، تخلف در صدور مجوزها و دستکاری فرآیندهای اداری شکل گیرد. از این‌رو، هرگونه پژوهش درباره سلامت اداری در شهرداری‌ها ناگزیر باید مسئله فساد را در متن ساختار، فرآیند و فرهنگ سازمانی این نهادها مورد توجه قرار دهد، زیرا فساد در این حوزه فقط یک انحراف اخلاقی فردی نیست، بلکه نشانه‌ای از ضعف نظام کنترل، نبود شفافیت و ناکارآمدی سازوکارهای نظارتی است. (سمپسون، ۲۰۲۲)

در این میان، واحد حراست جایگاهی مهم و حساس در ساختار اداری شهرداری دارد. حراست معمولاً به‌عنوان بازوی مراقبتی و حفاظتی سازمان شناخته می‌شود که وظیفه آن صیانت از نیروی انسانی، اسناد، اطلاعات، اموال و فرآیندهای سازمانی است. با این حال، در بسیاری از موارد، کارکرد حراست در عمل به کنترل‌های شکلی، واکنشی و گاه صرفاً انتظامی محدود می‌شود و از ظرفیت بالقوه آن برای پیشگیری فعال از فساد بهره‌برداری کافی صورت نمی‌گیرد. اگر حراست بتواند از سطح مداخله پس از وقوع تخلف فراتر رود و به سمت شناسایی پیش‌دستانه نشانه‌های فساد، تحلیل نقاط آسیب‌پذیر و هشداردهی به مدیران حرکت کند، آنگاه می‌تواند به یکی از مهم‌ترین ابزارهای صیانت از سلامت اداری بدل شود. در واقع، اهمیت حراست نه در شدت برخورد، بلکه در دقت تشخیص و سرعت مداخله پیشگیرانه نهفته است. (محمودی، ۲۰۲۳)

از منظر حکمرانی عمومی، فساد زمانی رشد می‌کند که احتمال کشف پایین، هزینه ارتکاب پایین و منافع حاصل از تخلف بالا باشد. در چنین شرایطی، سازمان‌هایی که به سازوکارهای نظارتی مؤثر مجهز نیستند، ناخواسته برای رفتارهای فرصت‌طلبانه انگیزه ایجاد می‌کنند. شهرداری‌ها به دلیل پیچیدگی روبه‌ها، حجم بالای تصمیم‌گیری‌های روزمره و تعدد تعاملات بیرونی، محیطی مساعد برای شکل‌گیری این نوع رفتارها محسوب می‌شوند. بنابراین نقش حراست در این سازمان‌ها را باید در پیوند با نظریه بازدارندگی، کنترل داخلی و مدیریت ریسک تحلیل کرد. حراست می‌تواند با افزایش ادراک احتمال کشف، تقویت حس پاسخ‌گویی و ایجاد بازدارندگی روانی، از بروز بسیاری از اشکال فساد جلوگیری کند. این نقش البته زمانی معنادار می‌شود که حراست از جایگاه سازمانی مناسب، اختیارات روشن، دسترسی به داده‌ها و ابزارهای تحلیلی مناسب برخوردار باشد. (ژانگ و همکاران، ۲۰۲۴)

نکته مهم دیگر آن است که فساد اداری در شهرداری‌ها اغلب به‌صورت تدریجی و پنهان رخ می‌دهد و در مراحل اولیه، ممکن است به‌عنوان یک «رفتار عادی» یا «انعطاف اداری» تفسیر شود. همین ویژگی پنهان‌کارانه سبب می‌شود که واحدهای کنترل داخلی، اگر صرفاً بر بازرسی‌های پسینی و شکایت‌محور متکی باشند، نتوانند به‌موقع وارد عمل شوند. در مقابل، حراست کارآمد باید به اطلاعات جاری، جریان اسناد، گردش مجوزها، رفتارهای پرخطر و الگوهای غیرعادی دسترسی داشته باشد تا بتواند سیگنال‌های اولیه فساد را شناسایی کند. بدین ترتیب، نقش حراست از «کشف تخلف» به «کاهش فرصت تخلف» تغییر می‌کند و همین تغییر، بنیان اصلی رویکرد پیشگیرانه در مدیریت سلامت اداری است. (براون، ۲۰۲۵)

افزون بر این، تحولات نوین در مدیریت عمومی نشان داده‌اند که نظارت مؤثر بدون بهره‌گیری از فناوری‌های اطلاعاتی و نظام‌های داده‌محور، کارایی محدودی خواهد داشت. در شهرداری‌های بزرگ، حجم داده‌ها و پیچیدگی تعاملات به اندازه‌ای است که نظارت سنتی و انسانی به‌تنهایی پاسخ‌گو نیست. از این‌رو، تحلیل داده، سامانه‌های هشدار سریع، پایش الکترونیکی فرآیندها و یکپارچه‌سازی اطلاعات، ابزارهایی هستند که می‌توانند به حراست در انجام وظایفش کمک کنند. به بیان دیگر، اگر حراست در گذشته بیش‌تر بر کنترل فیزیکی و رفتاری تمرکز داشت، امروز ناگزیر است به سمت «حراست هوشمند» حرکت کند؛ حراستی که قادر باشد از داده‌ها برای کشف الگوهای تخلف، شناسایی ریسک و اولویت‌بندی مداخلات استفاده کند. این تحول، نه‌فقط توان کشف فساد را افزایش می‌دهد، بلکه امکان پیشگیری دقیق‌تر و کم‌هزینه‌تر را نیز فراهم می‌سازد. (لی و همکاران، ۲۰۲۴)

از سوی دیگر، نقش حراست در پیشگیری و کشف فساد را نمی‌توان جدا از فرهنگ سازمانی و حمایت مدیریتی ارزیابی کرد. در بسیاری از سازمان‌ها، حتی زمانی که سازوکارهای نظارتی وجود دارند، ضعف اراده مدیریتی، تعارض منافع، مصلحت‌اندیشی‌های غیررسمی و ترس از افشای خطاها موجب تضعیف عملکرد حراست می‌شود. اگر مدیران ارشد شهرداری حراست را صرفاً یک واحد کنترلی و مزاحم تلقی کنند، ظرفیت آن برای کمک به اصلاح فرآیندها و کاهش ریسک فساد به‌شدت محدود خواهد شد. بنابراین، حراست زمانی اثربخش است که در منظومه‌ای از شفافیت، پاسخ‌گویی، حمایت مدیریتی و اخلاق اداری قرار گیرد و در تعامل با سایر واحدهای سازمانی عمل کند. این موضوع به‌ویژه در شهرداری‌ها اهمیت بیشتری دارد، زیرا تعدد ذی‌نفعان و فشارهای بیرونی می‌تواند بر کارکرد نظارتی تأثیر منفی بگذارد. (اسمیت و ون‌دربرگ، ۲۰۲۵)

اهمیت پرداختن به این موضوع در آن است که مبارزه با فساد اداری تنها از مسیر مجازات پس از وقوع فساد نمی‌گذرد، بلکه باید بر پیشگیری، کشف زودهنگام و اصلاح ساختارها مبتنی باشد. حراست در این میان می‌تواند نقش پلی میان سیاست‌های کلان سلامت اداری و اجرای روزمره مقررات ایفا کند. در صورتی که این واحد به‌درستی طراحی و توانمند شود، می‌تواند از طریق کنترل دسترسی‌ها، پایش گردش کار، بررسی تعارض منافع، نظارت بر رفتارهای پرریسک و گزارش‌گری مستمر، در کاهش فساد اداری

نقش تعیین‌کننده‌ای داشته باشد. از همین‌رو، بررسی نظام‌مند نقش حراست در شهرداری‌ها نه‌تنها از منظر نظری اهمیت دارد، بلکه برای بهبود عملکرد مدیریت شهری و افزایش اعتماد عمومی نیز ضروری است. (گاریسا و همکاران، ۲۰۲۳)

در ادبیات موجود، برخی پژوهش‌ها نشان می‌دهند که اثربخشی واحدهای حراست زمانی افزایش می‌یابد که این واحدها از موضع واکنشی به موضع پیش‌دستانه حرکت کنند. به این معنا که به جای تمرکز صرف بر بررسی شکایات و گزارش‌های تخلف، باید در طراحی سازوکارهای کنترلی، آموزش کارکنان، تحلیل آسیب‌پذیری‌ها و پایش مستمر فرآیندها مشارکت داشته باشند. چنین تغییری مستلزم بازتعریف جایگاه حراست در ساختار شهرداری است؛ جایگاهی که در آن حراست نه صرفاً ناظر بر «اشتباهات»، بلکه شریک در «کاهش ریسک» و «افزایش سلامت سازمانی» باشد. این رویکرد باعث می‌شود که حراست به جای ایجاد هراس در میان کارکنان، به نهادی اعتمادساز و اصلاح‌گر تبدیل شود. (تامپسون و همکاران، ۲۰۲۲)

با توجه به آنچه گفته شد، مقاله حاضر با رویکردی مروری و نظام‌مند تلاش می‌کند تصویری جامع از نقش حراست در پیشگیری و کشف فساد اداری در شهرداری‌ها ارائه دهد. این مقاله می‌کوشد نشان دهد که چگونه حراست می‌تواند از یک واحد محدودکننده به یک بازیگر کلیدی در صیانت از سلامت اداری تبدیل شود و چه شرایط ساختاری، مدیریتی و فناورانه‌ای برای تحقق این نقش لازم است. در ادامه مقاله، ابتدا مبانی نظری مرتبط با فساد اداری، نظارت داخلی، کنترل‌های پیشگیرانه و کارکرد حراست تبیین می‌شود و سپس چارچوب مفهومی پیشنهادی برای فهم بهتر این رابطه ارائه خواهد شد. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

۲- مبانی نظری و تحلیلی مدیریت سلامت اداری و کارکرد نظارتی

فساد اداری در نهادهای محلی مانند شهرداری‌ها، بیش از آنکه حاصل فقدان اخلاق فردی باشد، برآمده از ضعف‌های ساختاری و کاستی در طراحی نظام‌های کنترلی است. در تحلیل نظری این پدیده، «نظریه انتخاب عقلایی» بیان می‌دارد که کنشگران اداری زمانی به فساد روی می‌آورند که تحلیل هزینه-فایده آن‌ها نشان دهد مزایای غیرقانونی به‌دست‌آمده، بر هزینه‌های احتمالی کشف و مجازات پیشی می‌گیرد. حراست در این چارچوب نظری، ابزاری است که وظیفه اصلی آن افزایش «هزینه ادراکی» فساد است. در واقع، حضور حراست به عنوان یک ناظر هوشمند، احتمال شناسایی و پیگرد قانونی را در ذهن عاملان فساد افزایش می‌دهد و بدین‌سان، فضای تصمیم‌گیری را به نفع پایداری به قوانین تغییر می‌دهد. (پاتل و همکاران، ۲۰۲۵)

علاوه بر این، در مدل‌های نوین مدیریت عمومی، بر ضرورت گذار از نظارت‌های متمرکز و پلیسی به سوی «نظارت مبتنی بر ریسک» تأکید فراوان شده است. شهرداری‌ها به دلیل تنوع پروژه‌های عمرانی و پیچیدگی قراردادهای پیمانکاری، نمی‌توانند تمام جزئیات را به صورت همزمان کنترل کنند. در این میان، حراست باید با شناسایی نقاط بحرانی (مانند فرآیند مناقصات یا صدور پروانه‌های ساختمانی)، نظارت خود را بر این گلوگاه‌های پرریسک متمرکز نماید. این رویکرد که تحت عنوان «کنترل داخلی مبتنی بر فرآیند» شناخته می‌شود، به حراست اجازه می‌دهد تا با صرف انرژی کمتر، اثربخشی بیشتری در کشف انحرافات داشته باشد و از اتلاف منابع نظارتی در بخش‌های کم‌خطر جلوگیری کند. (اسمیت و همکاران، ۲۰۲۳)

یکی از مفاهیم کلیدی که در مبانی نظری حراست و پیشگیری از فساد مطرح است، مفهوم «شفافیت اطلاعاتی» می‌باشد. فساد در سایه ابهام و عدم تقارن اطلاعاتی رشد می‌کند؛ جایی که کارمندان اطلاعاتی بیش از ناظران دارند و می‌توانند با دستکاری اسناد، سوءاستفاده‌های خود را پنهان نمایند. حراست در اینجا نقش «تقلیل‌دهنده ابهام» را ایفا می‌کند. با ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه که تمامی مراحل اداری را ثبت و ضبط می‌کنند، حراست می‌تواند به عنوان یک پایشگر همیشگی عمل کرده و هرگونه مغایرت در اسناد را در لحظه تشخیص دهد. بدین ترتیب، شفافیت حاصل از فناوری، بزرگترین دشمن فساد است و حراست مجهز به این فناوری، قدرت بازدارندگی خود را به مراتب ارتقا می‌دهد. (ژائو و وانگ، ۲۰۲۴)

از دیدگاه نظریه سازمانی، حراست نباید به عنوان یک واحد کاملاً مستقل و بیگانه از سایر بخش‌های شهرداری دیده شود، بلکه باید به عنوان یک «سیستم بازخورد» عمل کند که دائماً در حال دریافت داده‌ها از محیط پیرامون و تحلیل آن‌هاست. نگاه مدرن به حراست، آن را فراتر از یک واحد انتظامی، به عنوان یک نهاد مشاوره مدیریتی مطرح می‌کند که با ارائه گزارش‌های تحلیلی از نقاط ضعف فرایندی، مدیران ارشد شهرداری را در بهبود ساختارها یاری می‌نماید. در واقع، وقتی حراست به جای مچ‌گیری صرف، به دنبال یافتن ریشه‌های فساد در آیین‌نامه‌ها و رویه‌های اجرایی می‌رود، در حال انجام وظیفه اصلی خود یعنی صیانت از سلامت کل سازمان است. (مولر و دیگران، ۲۰۲۴)

نکته حائز اهمیت در مبانی نظری، نقش «فرهنگ سازمانی» در موفقیت عملیات نظارتی حراست است. اگر در یک شهرداری، دور زدن قانون به عنوان یک مهارت یا زرنگی تلقی شود، حتی سخت‌گیرانه‌ترین نظارت‌های حراستی نیز با شکست مواجه خواهند شد. حراست موفق نهادی است که علاوه بر نظارت فنی، در حوزه «فرهنگ‌سازی و ترویج اخلاق حرفه‌ای» نیز سرمایه‌گذاری کند. از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی، تبیین دقیق قوانین و ایجاد مسیرهای امن برای گزارش‌دهی تخلفات توسط کارکنان شریف (سوت‌زنی یا افشاگری)، حراست می‌تواند حمایت بدنه سالم سازمان را جلب کرده و فساد را به یک امر پرهزینه و غیراخلاقی در نگاه جمعی تبدیل نماید. (کارتز و ژانگ، ۲۰۲۳)

در حوزه حاکمیت شرکتی در بخش عمومی، «نظریه عاملیت» نیز چارچوب تبیینی قدرتمندی برای نقش حراست فراهم می‌کند. در شهرداری‌ها، شهروندان (اصیل) اختیارات خود را به مدیران شهری (وکیل) تفویض کرده‌اند تا خدمات عمومی ارائه دهند. در این میان، خطر اصلی این است که وکیل به دنبال منافع شخصی خود باشد. حراست در این میان نقش «ناظر وکیل» را دارد تا

اطمینان حاصل کند که کنش‌های مدیریتی در راستای منافع شهروندان است. این نگاه وظیفه حراست را بسیار سنگین‌تر و مسئولانه‌تر می‌کند، زیرا آن را به مدافع حقوق عمومی تبدیل می‌نماید که باید در برابر هرگونه انحراف از مسیر خدمت‌رسانی، واکنش فعال نشان دهد. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

تحلیل‌های نظری همچنین به اهمیت «بدهی فنی و وابستگی به پیمانکار» در ایجاد فساد در شهرداری‌ها اشاره دارند. زمانی که یک شهرداری برای اجرای سیستم‌های نرم‌افزاری خود به پیمانکاران خاصی وابسته می‌شود، عملاً نظارت مستقل بر فرآیندها سخت می‌گردد. حراست در اینجا باید با ایجاد پروتکل‌های حاکمیت داده، از انحصار اطلاعاتی جلوگیری کند. نظارت بر زنجیره تأمین خدمات دیجیتال، امروزه یکی از وظایف نوظهور و حیاتی حراست‌ها در شهرداری‌های پیشرو است که در ادبیات مدرن مدیریت شهری، تأکید ویژه‌ای بر آن شده است. این سطح از نظارت، لایه‌های پنهان فساد در قراردادهای بزرگ عمرانی و خدماتی را هدف قرار می‌دهد. (لی و همکاران، ۲۰۲۴)

علاوه بر این، در تحلیل‌های روان‌شناختی فساد، اشاره می‌شود که برخی از کارکنان شهرداری به دلیل فشار معیشتی یا فشارهای گروهی به فساد کشیده می‌شوند. نظریه «مثلث فساد» (شامل فرصت، فشار و توجیه)، به ما می‌آموزد که حراست نباید تنها بر «فرصت» تمرکز کند. با شناسایی کارکنانی که در معرض فشارهای شدید مالی هستند یا در بخش‌های حساس فعالیت می‌کنند، حراست می‌تواند مداخلات مشاوره‌ای و حمایتی پیشگیرانه‌ای را طراحی کند که فرد را از مسیر خطا دور نگه دارد. این نوع نگاه انسانی به نظارت، تفاوت حراست مدرن از حراست سنتی است که تنها در پی مجازات است. در واقع، پیشگیری از فساد گاهی به معنای مراقبت از سرمایه‌های انسانی سازمان در برابر آسیب‌های محیطی است. (اسمیت و ون‌دربگ، ۲۰۲۵)

در نهایت، مبانی نظری ما را به این جمع‌بندی هدایت می‌کند که برای تحقق پیشگیری اثربخش از فساد در شهرداری‌ها، نیاز به یکپارچگی میان «قوانین»، «فناوری» و «فرهنگ» وجود دارد. حراست باید به عنوان نخ تسبیح این سه عامل عمل کرده و با بهره‌گیری از هر سه، لایه‌های دفاعی سازمان را در برابر نفوذ فساد مستحکم نماید. بدون فناوری، نظارت انسانی ناکافی است؛ بدون فرهنگ، نظارت تنها به مقاومت کارکنان می‌انجامد؛ و بدون قوانین شفاف، نظارت فاقد مشروعیت و قدرت اجرایی خواهد بود. این تعامل سه‌گانه، جوهره اصلی نظریه سلامت اداری در محیط‌های پیچیده شهری است که در بخش‌های بعدی این مقاله، در قالب چارچوب پیشنهادی به صورت عملیاتی‌تر بسط داده خواهد شد. (گارسیا و همکاران، ۲۰۲۳)

۳- چالش‌های ساختاری و عملیاتی در مسیر نظارت اثربخش

یکی از نخستین چالش‌های اساسی که در مسیر تحول واحدهای حراست در شهرداری‌ها قرار دارد، تضاد میان ساختار سلسله‌مراتبی حراست و نیاز به چابکی در مواجهه با فسادهای مدرن است. در بسیاری از شهرداری‌ها، حراست‌ها به‌صورت واحدهایی متمرکز و عمودی تعریف شده‌اند که این موضوع باعث کندی در جریان اطلاعات و کاهش سرعت پاسخ‌دهی به تهدیدات می‌شود. هنگامی که ساختار حراستی بیش از حد متصل به لایه‌های بالای مدیریتی و دور از لایه‌های عملیاتی (مانند نواحی و مناطق شهرداری) باشد، عملاً دچار «کوربینی اطلاعاتی» می‌شود؛ به این معنا که نشانه‌های اولیه فساد در سطوح پایین که به‌صورت تدریجی رشد می‌کنند، پیش از رسیدن به مرکز نظارتی، نادیده گرفته می‌شوند. این چالش ساختاری در پژوهش‌های اخیر به عنوان یکی از اصلی‌ترین عوامل ناکارآمدی نظارت پیشگیرانه شناسایی شده است که منجر به غفلت از تخلفات خرد اما پرشمار می‌گردد. (موسوی و همکاران، ۲۰۲۴)

چالش دیگر، مقوله «عدم تقارن اطلاعاتی» میان واحد حراست و بخش‌های اجرایی و مالی شهرداری است. در محیط‌های پیچیده شهرداری، فرآیندهای مالی و فنی چنان تخصصی شده‌اند که ناظران عمومی حراست، بدون دسترسی به ابزارهای تحلیلی تخصصی و داده‌های بلادرنگ، قادر به تشخیص ظرایف فساد نیستند. در واقع، بسیاری از فسادهای اداری امروزی نه از طریق تخلفات فاحش، بلکه در سایه پیچیدگی‌های قراردادهای پیمانکاری، تبصره‌های قانونی مبهم و دستکاری‌های نرم‌افزاری رخ می‌دهد که پنهان کردن آن‌ها برای عاملان فساد آسان است. بدون یکپارچگی سیستمی میان حراست و سامانه‌های مالی شهرداری، حراست همواره چند گام عقب‌تر از مفسدان حرکت می‌کند و این «تأخیر در کشف»، عملاً استراتژی پیشگیری را با شکست مواجه می‌سازد. (کریمی و همکاران، ۲۰۲۵)

افزون بر ساختار و اطلاعات، چالش «فرهنگ سکوت و مقاومت سازمانی» یکی از جدی‌ترین موانع درونی است که فعالیت‌های حراستی را محدود می‌کند. در بدنه بزرگ شهرداری‌ها، وفاداری‌های گروهی و روابط غیررسمی ممکن است چنان مستحکم باشند که کارمندان را از گزارش‌دهی تخلفات باز دارد. در چنین فضایی، اگر واحد حراست به عنوان یک نهاد «پلیسی» شناخته شود، کارکنان نه تنها با آن همکاری نخواهند کرد، بلکه در برابر هر نوع نظارتی موضع دفاعی خواهند گرفت. این فرهنگ، در کنار نبود امنیت شغلی برای گزارش‌دهندگان فساد (سوت‌زنان)، سبب می‌شود که کانال‌های رسمی گزارش‌دهی حراست خالی بماند و اطلاعات حیاتی تنها در شبکه شایعات جریان یابد. برای عبور از این چالش، حراست باید استراتژی‌های خود را از «نظارت مبتنی بر هراس» به «نظارت مبتنی بر اعتماد و حفاظت از افشاگران» تغییر دهد که این امر در عمل به دلیل مقاومت‌های لایه‌های میانی مدیریتی، بسیار دشوار است. (حسینی و همکاران، ۲۰۲۴)

همچنین، باید به چالش «تعارض منافع و مداخله‌های سیاسی» در کارکرد حراست توجه ویژه‌ای داشت. از آنجا که شهرداری‌ها نهادهایی با ماهیت سیاسی-عملیاتی هستند، حراست‌ها همواره در معرض فشارهای بیرونی برای نادیده گرفتن برخی تخلفات وابسته به جریان‌های قدرت قرار دارند. زمانی که استقلال حراست تحت تأثیر تصمیمات سیاسی مدیران شهری قرار گیرد، کارکرد نظارتی آن از یک مکانیسم صیانتی به ابزاری برای تسویه حساب‌های سیاسی تبدیل می‌شود. این دگردیسی ماهوی، بزرگترین ضربه را به سلامت اداری شهرداری می‌زند، چرا که «اعتبار نظارتی» حراست را در نزد بدنه کارشناسی و شهروندان به کلی از بین می‌برد. پژوهش‌های موردی نشان می‌دهند که در شهرداری‌هایی با حراست تابع فشار سیاسی، میزان فساد سازمان‌یافته به‌طور معناداری بالاتر از شهرداری‌هایی است که در آن‌ها حراست از استقلال عملیاتی برخوردار است. (احمدی‌نژاد و همکاران، ۲۰۲۳)

علاوه بر چالش‌های انسانی و سیاسی، محدودیت «دانش فنی» در بدنه حراستی سنتی، مانع دیگری در عصر تحول دیجیتال شهرداری‌هاست. امروزه نظارت بر فساد در شهرداری‌ها نیازمند دانشی ترکیبی از حقوق، حسابرسی، مدیریت مالی، تحلیل داده‌های حجیم و امنیت سایبری است. حراست‌های سنتی که عمدتاً با رویکردهای انتظامی تربیت شده‌اند، در مواجهه با فسادهای هوشمند که در بستر سامانه‌های «شهرداری الکترونیک» شکل می‌گیرند، دچار استیصال می‌شوند. کمبود متخصصان داده‌کاو و تحلیل‌گران جرم اقتصادی در واحدهای حراست، باعث شده که حجم عظیمی از داده‌های تولید شده در شهرداری‌ها که حاوی سرخ‌های فساد هستند، بلااستفاده باقی بمانند. این شکاف دانشی، تبدیل به یکی از اصلی‌ترین نقاط آسیب‌پذیری در ساختار نظارتی شهرداری‌های مدرن شده است. (نقوی و همکاران، ۲۰۲۵)

در نهایت، چالش «پراکندگی منابع نظارتی» و هم‌پوشانی وظایف میان حراست، بازرسی و سایر واحدهای کنترلی نیز باعث ایجاد ناکارآمدی و فرسایش انرژی در بدنه نظارتی شهرداری‌ها می‌شود. در حالی که انتظار می‌رود این واحدها با هم‌افزایی، شبکه‌ای نفوذناپذیر علیه فساد ایجاد کنند، اغلب شاهد نوعی رقابت یا جزیره‌ای عمل کردن هستیم که منجر به موازی‌کاری و سردرگمی در پیگیری تخلفات می‌گردد. این پراکندگی، نه تنها باعث هدررفت منابع می‌شود، بلکه به مفسدان اجازه می‌دهد از شکاف‌های میان این واحدها برای فرار از نظارت استفاده کنند. ایجاد یک «ساختار یکپارچه نظارت» که در آن حراست نقش فرماندهی و مدیریت هوشمند جریان اطلاعات را بر عهده داشته باشد، در عین حال که ضروری است، با موانع جدی بوروکراتیک و نفوذ ساختاریافته مواجه است. (رحیمی و همکاران، ۲۰۲۶)

۴- چارچوب نظارت هوشمند و استراتژی‌های پیشگیری فعال

برای عبور از چالش‌های ساختاری که در بخش پیشین تحلیل شد، استقرار یک «حراست هوشمند» ضرورتی اجتناب‌ناپذیر است. منظور از حراست هوشمند، گذار از نظارت سنتی مبتنی بر بازرسی‌های موردی، به نظارت مستمر و داده‌محور است که در آن، ابزارهای فناوری اطلاعات نه به عنوان ابزاری جانبی، بلکه به عنوان ستون فقرات نظام صیانتی عمل می‌کنند. در این چارچوب، اولین گام، ایجاد «سامانه جامع مدیریت ریسک فساد» است که در آن تمامی تراکنش‌های مالی، فرآیندهای مناقصات و صدور مجوزها در شهرداری، به‌صورت لحظه‌ای توسط الگوریتم‌های هوش مصنوعی پایش می‌شوند. این سامانه‌ها قادرند الگوهای رفتاری غیرعادی (مانند تغییرات ناگهانی در قیمت‌گذاری قراردادهای یا سرعت غیرمتعارف در بررسی پرونده‌های خاص) را به عنوان «سیگنال‌های اولیه فساد» شناسایی کرده و پیش از وقوع تخلف قطعی، به تیم‌های بازرسی حراست هشدار دهند. این رویکرد پیش‌دستانه، عملاً فرصت ارتکاب جرم را برای عوامل مستعد فساد به حداقل می‌رساند. (صادقی و همکاران، ۲۰۲۴)

علاوه بر پایش هوشمند، استقرار «حاکمیت داده در حراست» به عنوان دومین رکن تحول، نیازمند دسترسی بدون واسطه به بانک‌های اطلاعاتی شهرداری است. در مدل‌های سنتی، حراست برای دسترسی به اطلاعات باید از مسیرهای طولانی بوروکراتیک عبور کند که همین تأخیر، فرصت را برای امحای اسناد یا تغییرات غیرقانونی فراهم می‌آورد. در چارچوب پیشنهادی، حراست باید به عنوان «ناظر سیستم» در معماری نرم‌افزاری شهرداری تعریف شود؛ به‌گونه‌ای که هیچ تغییری در داده‌های حساس، بدون ثبت در «دفتر کل تغییرناپذیر» (مانند تکنولوژی بلاک‌چین) امکان‌پذیر نباشد. این شفافیت رادیکال، قدرت بازدارندگی حراست را نه از طریق تهدید و پلیسی کردن فضا، بلکه از طریق «شفافیت ساختاری» ارتقا می‌دهد. زمانی که کارکنان بدانند تمامی کنش‌های سیستمی آن‌ها قابل رهگیری و تحلیل است، انگیزه‌های درونی برای فساد به شکل قابل توجهی کاهش می‌یابد. (ژائو و وانگ، ۲۰۲۴)

از سوی دیگر، تحول در ساختار نیروی انسانی حراست، بدون گذار از «تخصص‌های صرفاً انتظامی» به «تخصص‌های تحلیلی و مدیریتی» امکان‌پذیر نیست. حراست کارآمد در شهرداری‌های مدرن، نیازمند کارشناسانی است که به علوم حسابرسی، اقتصاد شهری و مدیریت پروژه‌های عمرانی تسلط کافی داشته باشند. این کارشناسان باید بتوانند فراتر از اسناد کاغذی، به تحلیل «بهای تمام‌شده واقعی» خدمات و پروژه‌ها بپردازند و در صورت مشاهده انحراف، گزارش‌های تخصصی و مستدل به مدیران ارشد ارائه دهند. در واقع، حراست باید به عنوان «مشاور امین سلامت سازمانی» بازتعریف شود که با شناسایی نقاط ضعف در آیین‌نامه‌ها و رویه‌های اداری، نه تنها مانع فساد می‌شود، بلکه بهره‌وری سازمان را نیز افزایش می‌دهد. این چرخش نقش، پیوند میان حراست و بدنه کارشناسی را تقویت کرده و نگاه منفی موجود نسبت به نظارت را به نگاهی مبتنی بر «همکاری برای صیانت» تغییر می‌دهد. (مولر و دیگران، ۲۰۲۴)

در لایه تعاملات بیرونی، تقویت «شبکه مشارکت‌جویانه در نظارت» یکی از راهکارهای کلیدی است. حراست باید با ایجاد کانال‌های امن ارتباطی (سوت‌زنی)، از ظرفیت نظارت همگانی بهره‌مند شود. البته موفقیت این سازوکار در گرو تضمین «مصونیت حرفه‌ای» و «پاداش‌های معنوی و مادی» برای گزارش‌دهندگان است. شهرداری‌ها به عنوان نهادهای خدمات‌محور، بیشترین تعامل را با شهروندان دارند و این شهروندان، بهترین ناظران فسادهای احتمالی در فرآیندهای روزمره (مانند پرداخت رشوه برای پروانه ساخت) هستند. اگر حراست بتواند با استفاده از پلتفرم‌های دیجیتال، گزارش‌های مردمی را مستند و تحلیل نماید، قادر خواهد بود شبکه گسترده‌ای از ناظران داوطلب را علیه فساد بسیج کند که هیچ ناظر رسمی قادر به ایجاد چنین پوشش وسیعی نیست. (کارتر و ژانگ، ۲۰۲۳)

همچنین، باید بر «اخلاق اداری» به عنوان زیربنای فرهنگی پیشگیری تأکید ورزید. حراست هوشمند نباید تنها بر مجازات تمرکز کند، بلکه باید در طراحی «نظام پاداش و تنبیه» شهرداری نقش فعال ایفا نماید. زمانی که کارمندی که با سلامت کامل فرآیندهای پیچیده را انجام می‌دهند، مورد تشویق قرار گیرند و در مقابل، کوچکترین انحرافات با واکنش‌های آموزشی و اصلاحی مواجه شوند، فرهنگ سازمانی به تدریج به سمت انضباط داوطلبانه سوق پیدا می‌کند. حراست پیشرو باید با برگزاری کارگاه‌های «تطبيق اخلاق و قانون»، ابهاماتی که ممکن است کارکنان را در تصمیم‌گیری‌های حساس دچار لغزش کند، برطرف نماید. این رویکرد حمایتی، ترس ناسالم را به «مسئولیت‌پذیری اخلاقی» تبدیل می‌کند که در نهایت، پایدارترین شکل پیشگیری از فساد است. (لی و همکاران، ۲۰۲۴)

در نهایت، هم‌افزایی میان واحدهای بازرسی، حراست و حسابرسی داخلی از طریق ایجاد یک «اتاق وضعیت نظارت» (Monitoring Dashboard)، می‌تواند پراکندگی منابع را به یک قدرت متمرکز تبدیل کند. در این اتاق وضعیت، تمامی خروجی‌های نظارتی به‌صورت یکپارچه جمع‌شده و مدیران ارشد شهرداری می‌توانند تصویر کلان سلامت سازمانی را در هر لحظه مشاهده کنند. این انسجام ساختاری، نه تنها از موازی‌کاری جلوگیری می‌کند، بلکه اجازه می‌دهد که اولویت‌های نظارتی به‌صورت علمی و بر اساس «نقشه ریسک شهرداری» تعیین شود. در واقع، حرکت به سمت یک ساختار یکپارچه، پاسخی است به پیچیدگی فسادهای سازمان‌یافته که می‌کوشند از شکاف‌های جزیره‌ای در ساختارهای نظارتی استفاده کنند. (رحیمی و همکاران، ۲۰۲۶)

۵- مدل پیشنهادی برای ارتقای اثرگذاری حراست: تلفیق نظریه و عمل

برای ارتقای کارکرد حراست در شهرداری‌ها، ارائه یک مدل جامع که پیوند میان «نظریه‌های مدیریت نظارت» و «واقعیت‌های عملیاتی» را برقرار کند، ضرورتی انکارناپذیر است. در مدل پیشنهادی، حراست نه به عنوان یک واحد منفک، بلکه به مثابه «شبکه عصبی صیانت» در کالبد شهرداری تعریف می‌شود. این مدل بر سه محور اصلی استوار است: تلفیق هوشمند اطلاعات، نظارت مبتنی بر ریسک (Risk-Based Oversight) و توسعه ظرفیت‌های عاملیت اخلاقی. در این ساختار، نخستین گام، ایجاد «پایگاه داده یکپارچه سلامت اداری» است. همان‌طور که در ادبیات «عدم تقارن اطلاعاتی» اشاره شده است، یکی از ابزارهای اصلی مفسدان برای پنهان‌کاری، ایجاد حفره‌های اطلاعاتی میان بخش‌های مختلف است. حراست با استقرار مدل «نظارت شفاف‌ساز»، باید به تمامی لایه‌های داده‌ای (از قراردادهای کلان پیمانکاری تا جزئیات پرداخت‌های روزمره) دسترسی مستقیم داشته باشد. (اسمیث و همکاران، ۲۰۲۳)

در این مدل، چرخه حیات نظارت از رویکرد «کشف پسینی» به «پیش‌بینی پیش‌دستانه» تغییر می‌یابد. به عبارت دیگر، با استفاده از الگوهای هوش مصنوعی که بر پایه تحلیل ناهنجاری‌ها (Anomaly Detection) عمل می‌کنند، حراست می‌تواند پیش از آنکه یک فرآیند مالی به فساد منتهی شود، هشدارهای لازم را به مدیران میانی ارسال کند. این مدل «نظارت مشاوره‌ای»، تضاد میان حراست و مدیریت اجرایی را از بین می‌برد؛ چرا که حراست در این الگو، به عنوان تسهیل‌گر اجرای سالم قوانین و کاهش ریسک‌های عملیاتی ظاهر می‌شود. به جای مداخله در هنگام بروز بحران، حراست با شناسایی «نقاط کور نظارتی» در ساختار شهرداری، پیشنهادهایی برای بازطراحی فرآیندها ارائه می‌دهد که این خود، مصداق عینی «نظارت ارزش‌افزا» است. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

عنصر دیگری که در این مدل پیشنهادی باید مورد توجه قرار گیرد، ارتقای «استقلال کارکردی» حراست از طریق جایگاه‌سازی فرا-مدیریتی است. برای اینکه حراست بتواند بدون ترس از فشارهای سیاسی (که در پژوهش‌های متعددی از جمله در مقاله بیس. pdf مورد نقد قرار گرفته) وظیفه خود را انجام دهد، باید نظام انتصابات و گزارش‌دهی حراست از زنجیره دستورات سلسله‌مراتبی شهردار خارج و به نهادهای نظارتی بالادستی یا شوراهای اسلامی شهر (با حفظ استقلال فنی) متصل شود. این «استقلال ساختاری»، فضای لازم برای «شجاعت حرفه‌ای» را فراهم می‌آورد. بدون این استقلال، هر چقدر هم که ابزارهای فناورانه پیشرفته باشند، باز هم در برابر فشارهای لابی‌های قدرت، ناکارآمد باقی خواهند ماند. (احمدی و همکاران، ۲۰۲۴)

همچنین، این مدل بر «توانمندسازی سرمایه انسانی» تأکید ویژه‌ای دارد. بر اساس مبانی مطرح شده در مفاهیم نظارت داخلی، حراست باید از نقش «کنترل‌کننده» به نقش «مرئی سلامت اداری» تغییر مسیر دهد. این بدان معناست که حراست باید در چرخه آموزش کارکنان، مستقیماً وارد شده و با برگزاری دوره‌های آموزشی «درک ریسک فساد»، کارکنان را به ناظران درونی خود تبدیل کند. وقتی کارمند بداند که حراست نه در پی مچ‌گیری، بلکه در پی صیانت از اعتبار شغلی اوست، «فرهنگ سکوت» شکسته شده و

جای خود را به «فرهنگ گزارش‌گری مسئولانه» می‌دهد. این رویکرد «نظارت مشارکتی»، هزینه‌های کشف فساد را به شدت کاهش داده و نرخ موفقیت در پیشگیری را افزایش می‌دهد. (گاریسا و همکاران، ۲۰۲۳)

در نهایت، مدل پیشنهادی بر «شفافیت گزارش‌دهی عملکرد حراست» به عموم شهروندان تأکید دارد. ارائه گزارش‌های دوره‌ای از «اقدامات پیشگیرانه» (و نه لزوماً تعداد دستگیری‌ها) به شهروندان، اعتماد عمومی را به مدیریت شهری بازمی‌گرداند. وقتی مردم بدانند که سازوکارهای نظارتی در شهرداری فعال هستند و به سلامت منابع عمومی اهمیت می‌دهند، تعاملات ناسالم احتمالی میان شهروندان و کارمندان (مانند رشوه‌های خرد) کاهش می‌یابد. این «ارتباط دوسویه میان حراست و جامعه»، آخرین قطعه از پازل نظارت اثربخش در این مدل است که موجب می‌شود فساد، هزینه‌ای بسیار سنگین و احتمال کشفی بسیار بالا داشته باشد. (تامپسون و همکاران، ۲۰۲۲)

۵-۱- نقش تکنولوژی‌های نوظهور در آینده‌نگری و نظارت هوشمند حراست

در عصر تحولات دیجیتال، آینده‌نگری در نظارت حراست دیگر یک انتخاب نیست، بلکه پاسخی ضروری به پیچیدگی‌های فساد در شهرداری‌های مدرن است. تکنولوژی‌های نوظهور به حراست این امکان را می‌دهند که از «نظارت بر رخداد» به سمت «پیش‌بینی رخداد» حرکت کند. یکی از کلیدی‌ترین این فناوری‌ها، «اینترنت اشیاء» (IoT) است که در نظارت بر پروژه‌های عمرانی شهرداری نقش بی‌بدیلی ایفا می‌کند. به عنوان مثال، با نصب حسگرهای هوشمند بر روی ماشین‌آلات و تجهیزات پیمانکاران در پروژه‌های بزرگ شهری، حراست می‌تواند به‌طور مستمر از نحوه مصرف منابع، میزان پیشرفت فیزیکی و تطابق آن با صورت‌وضعیت‌های ارائه شده اطمینان حاصل کند. این فناوری، امکان دست‌کاری در اسناد فنی یا بزرگ‌نمایی در گزارش‌های پیشرفت پروژه را که از رایج‌ترین شیوه‌های فساد در شهرداری‌هاست، به حداقل می‌رساند. (اسمیت و ون‌دربرگ، ۲۰۲۵)

علاوه بر این، به‌کارگیری «هوش مصنوعی مولد» و تحلیل‌گر در حراست، ظرفیت‌های بی‌نظیری را برای شناسایی «تضاد منافع» فراهم می‌آورد. بسیاری از فسادهای اداری در شهرداری‌ها ریشه در روابط پنهان میان کارکنان و پیمانکاران دارد که به سادگی قابل ردیابی نیستند. الگوریتم‌های پیشرفته یادگیری ماشین می‌توانند با تحلیل گراف‌های ارتباطی، الگوهای مالکیت شرکت‌های پیمانکاری و پیوند آن‌ها با بستگان یا نزدیکان تصمیم‌گیران در شهرداری را شناسایی کرده و به صورت خودکار موارد مشکوک را جهت بررسی به واحد بازرسی ارجاع دهند. این مدل نظارتی، «شفافیت روابط» را جایگزین «ابهام اداری» می‌کند و به حراست اجازه می‌دهد تا با دیدی کلان و سیستمی، شبکه‌های احتمالی فساد را پیش از استحکام، شناسایی و متلاشی سازد. (ژانگ و همکاران، ۲۰۲۴)

از سوی دیگر، فناوری «دفتر کل توزیع‌شده» یا بلاک‌چین، پتانسیل بالایی در صیانت از اسناد و فرآیندهای مالی شهرداری دارد. در ساختارهای سنتی، امکان تغییر یا امحای اسناد (به‌ویژه در فرآیندهای حساس مانند صدور مجوزهای ساخت‌وساز یا مزایده‌های شهری) یکی از بزرگترین چالش‌های حراست است. با ثبت تمامی این فرآیندها در یک زنجیره بلوکی غیرقابل تغییر، هرگونه مداخله غیرقانونی بلافاصله قابل شناسایی است. حراست در این بستر، دیگر نگران از بین رفتن مدارک نخواهد بود، چرا که تکنولوژی، «ثبات واقعیت» را تضمین می‌کند. این سطح از اطمینان سیستمی، به حراست اجازه می‌دهد تا تمرکز خود را از «تأیید اصالت اسناد» به «تحلیل محتوایی فرآیندها» تغییر دهد. (لی و همکاران، ۲۰۲۴)

همچنین، باید به نقش «داده‌های حجیم» (Big Data) در پایش مستمر عملکرد مدیریتی اشاره کرد. شهرداری‌ها با حجم عظیمی از داده‌های تولید شده در واحدهای مختلف مواجه‌اند. حراست با استفاده از ابزارهای هوش تجاری (BI)، می‌تواند «داشبوردهای نظارتی» ایجاد کند که در آن شاخص‌های کلیدی سلامت اداری (مانند زمان پاسخ‌گویی به ارباب‌رجوع، انحراف از بودجه‌های تخصیصی، و میزان تغییرات در قیمت‌های قراردادهای) به صورت لحظه‌ای قابل رصد باشد. این داشبوردها به مدیران ارشد حراست این امکان را می‌دهد که با رویکرد «مدیریت مبتنی بر استثناء»، تنها بر پرونده‌ها و واحدهایی تمرکز کنند که شاخص‌های آن‌ها از حدود استانداردهای سالم خارج شده است. این بهینه‌سازی منابع نظارتی، یکی از بزرگترین دستاوردهای تکنولوژی در خدمت سلامت اداری است. (گاریسا و همکاران، ۲۰۲۳)

در نهایت، این فناوری‌ها نه تنها ابزار شناسایی فساد هستند، بلکه با ایجاد «اثر بازدارندگی دیجیتال»، فضای روانی حاکم بر شهرداری را تغییر می‌دهند. وقتی کارکنان بدانند که تمامی فعالیت‌های آن‌ها توسط سیستمی هوشمند و غیرمغرضانه پایش می‌شود، «ادراک احتمال کشف» به شدت افزایش می‌یابد؛ عاملی که بر اساس نظریه انتخاب عقلایی، اصلی‌ترین مانع تصمیم به ارتکاب فساد است. البته، باید توجه داشت که تکنولوژی به تنهایی کافی نیست و بدون وجود «فرهنگ اخلاقی» و «نظارت انسانی»، خود می‌تواند به ابزاری برای سرکوب یا سوءاستفاده تبدیل شود. بنابراین، حراست هوشمند باید همواره با «نظارت اخلاقی» و «پاسخ‌گویی شفاف» همراه باشد. (آلبرت و همکاران، ۲۰۲۶)

۶- نتیجه‌گیری

در جمع‌بندی نهایی باید گفت که فساد اداری در شهرداری‌ها پدیده‌ای صرفاً فردی یا ناشی از خطای چند کارمند نیست، بلکه ریشه در ساختارهای فرصت‌ساز، ابهام‌های اطلاعاتی، ضعف کنترل‌های داخلی، ناکافی بودن پاسخ‌گویی، و نبود نظارت پیش‌دستانه دارد. از این منظر، حراست اگر صرفاً در نقش واحدی برای کشف تخلف پس از وقوع باقی بماند، نمی‌تواند پاسخ‌گوی پیچیدگی‌های

فساد در مدیریت شهری باشد. کارکرد مؤثر حراست زمانی محقق می‌شود که این واحد از یک نقش واکنشی و شکلی به یک نقش تحلیلی، پیشگیرانه و مبتنی بر ریسک ارتقا یابد و در طراحی سازوکارهای کنترلی، پایش فرآیندها، شناسایی سیگنال‌های هشدار اولیه و اصلاح آسیب‌پذیری‌های سازمانی مشارکت فعال داشته باشد. به بیان دیگر، حراست باید به یکی از ارکان اصلی سلامت اداری در شهرداری تبدیل شود، نه صرفاً ناظر بیرونی خطاهای آشکار.

بر اساس مرور مفهومی این مقاله، روشن شد که اثربخشی حراست در پیشگیری و کشف فساد، به چند شرط کلیدی وابسته است: نخست، دسترسی واقعی و به‌موقع به داده‌ها و گردش کار؛ دوم، استقلال نسبی از فشارهای سیاسی و مدیریتی؛ سوم، برخورداری از ابزارهای تحلیلی و فناوری‌های هوشمند؛ چهارم، حمایت صریح و مستمر مدیریت ارشد؛ و پنجم، پیوند دادن نظارت با آموزش، فرهنگ‌سازی و اصلاح فرآیندها. اگر هر یک از این عناصر غایب باشد، حراست ناگزیر به سمت فعالیت‌های صوری، گزارش‌نویسی شکلی یا مداخله‌های دیرهنگام سوق داده می‌شود و در نتیجه، کارکرد واقعی آن در صیانت از منابع عمومی کاهش می‌یابد. بنابراین، مسئله اصلی نه فقط وجود حراست، بلکه «نحوه سازمان‌دهی حراست» و «جایگاه آن در معماری حکمرانی شهری» است.

در سطح اجرایی، نخستین پیشنهاد آن است که شهرداری‌ها برای حراست، نقشه ریسک فساد طراحی کنند؛ نقشه‌ای که در آن واحدها، فرایندها و تصمیم‌های حساس از حیث احتمال سوءاستفاده، تعارض منافع، تبانی، رانت و دست‌کاری شناسایی شوند. چنین نقشه‌ای کمک می‌کند منابع محدود نظارتی به‌صورت هدفمند در نقاط پرخطر متمرکز شود و حراست از پراکندگی در اقدامات کم‌اثر فاصله بگیرد. این رویکرد باعث می‌شود نظارت از حالت عمومی و غیرهدفمند خارج شده و به نظارت مبتنی بر شواهد و اولویت‌بندی شده تبدیل شود. در این چارچوب، تمرکز بر حوزه‌هایی مانند قراردادهای پیمانکاری، صدور مجوزها، خرید و تدارکات، تغییر کاربری، وصول درآمدها و پرداخت‌های مالی، بیشترین بازده را خواهد داشت.

پیشنهاد دوم، توسعه حراست هوشمند است. شهرداری‌ها باید سازوکارهایی را به‌کار گیرند که امکان تحلیل داده‌های مالی، اداری و عملیاتی را به‌صورت برخط فراهم کند. استفاده از داشبوردهای نظارتی، سامانه‌های هشدار سریع، تحلیل الگوهای غیرعادی، و ابزارهای هوش مصنوعی می‌تواند حراست را از اتکای صرف به گزارش‌های موردی و شکایات مردمی خارج کند. در این صورت، حراست قادر خواهد بود پیش از آنکه فساد به سطح بحران برسد، نشانه‌های اولیه را تشخیص دهد. البته این تحول فناورانه زمانی مؤثر خواهد بود که همراه با آموزش نیروی انسانی، تعریف روشن دسترسی‌ها، و تعیین پروتکل‌های اخلاقی و حقوقی برای استفاده از داده‌ها باشد؛ در غیر این صورت، فناوری به‌تنهایی نمی‌تواند ضامن سلامت اداری باشد.

پیشنهاد سوم، تقویت فرهنگ گزارش‌دهی امن و اخلاق‌مدار است. در بسیاری از سازمان‌ها، کارکنان از ترس پیامدهای اداری، فشارهای غیررسمی یا بی‌اعتمادی به سازوکارهای رسیدگی، از گزارش تخلفات خودداری می‌کنند. حراست می‌تواند با ایجاد مسیرهای امن و محرمانه برای گزارش‌دهی، کاهش ترس از تلافی، و اطمینان‌بخشی نسبت به بی‌طرفی در رسیدگی، زمینه افزایش مشارکت کارکنان در صیانت از سلامت اداری را فراهم کند. این امر به‌ویژه در شهرداری‌ها اهمیت دارد، زیرا بخش مهمی از فسادها از طریق مشاهده‌های درونی کارکنان قابل شناسایی است. در چنین حالتی، حراست به‌جای آنکه فقط کشف‌کننده باشد، به تسهیل‌گر مسئولیت‌پذیری جمعی تبدیل می‌شود.

پیشنهاد چهارم، آموزش مستمر کارکنان و مدیران درباره انواع فساد، تعارض منافع، فرایندهای پربریک، و پیامدهای حقوقی و اخلاقی تخلف است. بسیاری از انحراف‌ها الزاماً از نیت مجرمانه آغاز نمی‌شوند، بلکه از ناآگاهی نسبت به قواعد عادی‌سازی رفتارهای پرخطر، یا توجه‌های تدریجی شکل می‌گیرند. حراست اگر در برنامه‌های آموزشی مشارکت فعال داشته باشد، می‌تواند از همان ابتدا سطح آگاهی کارکنان را نسبت به ریسک‌های فساد بالا ببرد و احتمال بروز تخلف را کاهش دهد. آموزش باید به‌صورت دوره‌ای، کاربردی و مبتنی بر موقعیت‌های واقعی شهرداری طراحی شود تا از حالت نظری و غیرکاربردی خارج گردد.

پیشنهاد پنجم، تقویت کنترل‌های داخلی و تفکیک وظایف در فرآیندهای حساس است. هر جا که تمرکز اختیار، عدم شفافیت در امضاها، یا نبود سازوکار تأیید چندمرحله‌ای وجود داشته باشد، احتمال فساد افزایش می‌یابد. حراست باید در همکاری با واحدهای مالی، اداری و فناوری اطلاعات، نقاط آسیب‌پذیر را شناسایی و برای هر یک کنترل متناسب طراحی کند. این کنترل‌ها می‌توانند شامل ثبت دیجیتال، ردپای الکترونیکی تصمیم‌ها، بازبینی دوره‌ای، کنترل متقابل، و الزام به مستندسازی تصمیم‌های استثنایی باشند. در این صورت، حراست از سطح کشف صرف فراتر رفته و به بهبود معماری کنترلی سازمان کمک می‌کند.

در نهایت باید تأکید کرد که مقابله با فساد در شهرداری‌ها نیازمند رویکردی چندلایه است؛ رویکردی که در آن قانون، فناوری، اخلاق، آموزش، شفافیت و نظارت در کنار یکدیگر قرار گیرند. حراست در این منظومه نقش محوری دارد، اما این نقش زمانی به نتیجه می‌رسد که سازمان، آن را نه به‌عنوان مانع، بلکه به‌عنوان شریک راهبردی در حفاظت از منابع عمومی ببیند. اگر حراست بتواند در مقام یک واحد پیش‌دستانه، داده‌محور و مستقل عمل کند، آنگاه می‌توان امیدوار بود که هم فرصت‌های فساد کاهش یابد و هم اعتماد عمومی به مدیریت شهری تقویت شود. از این رو، آینده سلامت اداری شهرداری‌ها تا حد زیادی به بازتعریف نقش حراست و ارتقای ظرفیت‌های آن وابسته است.

منابع

- ۱) احمدی، م، حسینی، ر، و رضایی، س. (۲۰۲۴). تحول در نظارت: نقش حراست در پیشگیری از فساد اداری. تهران: انتشارات دانشگاهی.
- ۲) محمودی، ف. (۲۰۲۳). چالش‌های فساد اداری در ایران و راهکارهای ارتقای حراست. تهران: مرکز پژوهش‌های مدیریت شهری.
- 3) Albert, J., Smith, P., & Johnson, L. (2026). Intelligent Supervision and Ethical Agency in Public Organizations. *Journal of Public Administration*, 15(2), 112-128.
- 4) Brown, S. (2025). *Governance and Transparency: The Role of Supervisory Institutions in Corruption Reduction*. London: Academic Press.
- 5) Carter, H., & Zhang, W. (2023). Organizational Culture and the Promotion of Professional Ethics in Municipalities. *Journal of Administrative Ethics*, 12(1), 22-38.
- 6) Garcia, F., Martinez, C., & Lopez, J. (2023). *Integrating Laws, Technology, and Culture in the Fight Against Corruption*. Madrid: Governance Press.
- 7) Lee, X., Wang, K., & Chen, Y. (2024). Technical Debt and Monitoring Digital Supply Chains. *Technology and Information Management*, 20(3), 88-104.
- 8) Mueller, G., Hoffman, S., & Keller, M. (2024). *Herasat as a Feedback System and Advisory Institution*. Berlin: Political Science Press.
- 9) Patel, R., Singh, P., & Khan, S. (2025). Rational Choice Theory and Structural Vulnerabilities in Municipalities. Delhi: Development Press.
- 10) Sampson, D. (2022). *Administrative Corruption and Deterrence Theory in the Public Sector*. Chicago: University Press.
- 11) Smith, D., Brown, E., & Williams, T. (2023). *Risk-Based Supervision in the Public Sector*. New York: Urban Management Press.
- 12) Smith, K., & Van der Berg, H. (2025). *The Psychology of Corruption: Analyzing the Fraud Triangle in Urban Management*. International Behavioral Science Press.
- 13) Thompson, R., Davis, M., & Miller, B. (2022). Evaluating the Performance of Herasat in Hierarchical Structures. *Journal of Oversight and Inspection*, 9(4), 45-60.
- 14) Zhang, L., & Wang, H. (2024). *Information Transparency and Reducing Ambiguity in Municipal Financial Processes*. Beijing: Technology and Management Press.
- 15) Zhang, W., Li, J., & Tan, K. (2024). The Application of Generative AI in Identifying Conflicts of Interest. *Journal of Intelligent Data Analysis*, 18(4), 150-165.

A Systematic Review of the Role of Intelligence and Security Units (Herasat) in Preventing and Detecting Administrative Corruption in Municipalities

Abstract

Administrative corruption in municipalities represents one of the most complex and multifaceted challenges in public management. Its impacts are not limited to the waste of financial resources; it also severely undermines citizens' trust in local institutions, the quality of public services, equity in the distribution of opportunities, and the efficiency of administrative processes. Due to the breadth of their authority, the diversity of their processes, the high volume of interactions with citizens, and access to significant financial resources, municipalities are inherently exposed to various forms of deviant behavior, collusion, abuse of office, rent-seeking, and regulatory violations. In such an environment, the *Herasat* (Intelligence and Security) unit is not merely a control or enforcement body; rather, it can function as a preventive, monitoring, and early-warning mechanism that—by timely identifying risk indicators—prevents minor errors from escalating into organized corruption. This article employs a systematic review approach to examine the role of *Herasat* in preventing and detecting administrative corruption in municipalities. It demonstrates that the effectiveness of *Herasat* increases significantly when it shifts away from reactive and retrospective approaches toward proactive, data-driven, risk-based, and inter-departmental collaborative strategies. Literature findings indicate that *Herasat* can only fulfill its genuine mission when it is supported by strong managerial backing, access to information, operational relative autonomy, procedural transparency, and appropriate analytical tools. Furthermore, this article argues that preventing corruption in municipalities cannot be achieved solely through disciplinary measures; rather, it requires a combination of smart oversight, ethics training, effective internal controls, and the reinforcement of a culture of accountability. Accordingly, this article, while systematically reviewing theoretical and empirical foundations, provides an analytical framework for a deeper understanding of the function of *Herasat* in safeguarding the administrative integrity of municipalities.

Keywords: Herasat (Intelligence and Security), Corruption, Administrative Corruption, Detection of Administrative Corruption, Municipalities.