

نوع مقاله: پژوهشی

صفحات ۲۸۸ - ۲۶۱

## شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد و تأثیر سنجه ها و موازین بین المللی

۱ حمید رحیمی

۲ صابر نیاورانی

۳ محمد جلالی

۴ اسدالله یآوری

### چکیده

شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد بعنوان راهکاری برای مقابله با فسادهای موجود در طبقات دولتی و حاکمیتی پیشنهاد شده‌اند و دارای دسته بندیهای مختلفی از منابع گوناگون هستند. فساد در پیشبرد اهداف و توسعه ی کشورها موانع بزرگی ایجاد کرده است. با وجود تلاش های مؤثر در زمینه ی تدوین شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد به نظر میرسد پاسخ های رضایت بخشی در قبال این مسئله وجود ندارد و بسیاری از کشورهای درحالتوسعه، همچنان از فساد در تمامی سطوح رنج میبرند.

مهمترین تقسیم بندی شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد به دو شکل نظرسنجی و ارزیابی مطرح شده اند که شاخصه‌های مبتنی بر نظرسنجی سازمان شفافیت بینالملل در قالب ادراک فساد هستند و شاخص های مبتنی بر کارشناسی بر اساس گزارش هستند.

شیوه های مبارزه با فساد با توجه به بروز شدن فساد نیازمند بروزرسانی هستند. رویکرد

۱. دانشجوی دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.

Email: hamid.rahimi@srbiau.ac.ir

۲. استادیار، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران (نویسنده مسئول).

Email: sabberniavarani@gmail.com

۳. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

Email: mdjalali@gmail.com

۴. دانشیار، گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران.

Email: yavariamir@hotmail.com

بانک جهانی دارای معیار جامعی برای سنجش شفافیت و میزان ارتباط آن با مقوله‌ی فساد است. یکی از راهکارهای اساسی مبارزه با فساد، محدود ساختن فعالیتهای اقتصادی دولت و تشویق بخش خصوصی به مشارکت در فعالیتهای اقتصادی است. در حوزه بودجه بندی، خط مشی گذاری و تنظیم رویهها، برابری استفاده از منابع و کاهش فساد و ائتلاف منابع تأثیر شایان توجهی دارد. بروز بودن دادهها، ایدهها و چشم اندازهای نهادهای مالی مسیر تازهای از شفافیت سازمانی را فرا روی آنها قرار می دهد و نویدبخش کاهش فساد و بهبود عملکرد آنهاست. فقدان معیاری جامع برای سنجش فساد، چارچوب تحلیلی نامناسب، شناسایی نامناسب اهداف و عدم توجه کافی به منابع قانونی و موازین بین المللی و توجه به مسائل سیاسی جزو محدودیتها و عوامل تاثیرگذار بر عدم توفیق در مسیر مبارزه با فساد است.

### واژگان کلیدی

شاخصه‌های شفافیت و مبارزه با فساد، موازین بین‌المللی، بانک جهانی، سازمان شفافیت بین الملل.



## طرح مسأله

مسئله ی فساد به عنوان مانع قابل ملاحظه ای در توسعه کشورهاست. (سونسن<sup>۱</sup>، ۲۰۰۰ و آلسینا<sup>۲</sup>، ۲۰۰۲) اندازه گیری ادراک های گوناگون پیرامون فساد، یکی از راهکارهای ممکن برای تعیین وضعیت فساد است.

از سال 1975 که مجمع عمومی سازمان ملل متحد ضرورت ایجاد قوانین بین المللی علیه فساد در معاملات تجاری بین المللی را پیش بینی نمود؛ تهیه گزارشها، کنوانسیونها و توصیه نامه ها برای هماهنگی کشورها با جامعه بین الملل صورت گرفت.

در اواسط دهه 199۰، سازمان شفافیت بین الملل و بانک جهانی (1996) نخستین شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد را ارائه دادند. تلاشهای سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در کنوانسیون مبارزه با رشوه‌خواری مقامهای دولتی خارجی در معاملات تجاری بین المللی و همچنین تدوین سیاست مبارزه با فساد اداری اروپا توسط شورای اروپا، توجه بیش از پیش به این شاخصه ها را در پی داشت.

اگرچه تلاش های مؤثری در زمینه تدوین شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد صورت گرفته است، اما به نظر میرسد این شاخصه ها پاسخهای رضایت بخشی در قبال مسئله شفافیت و مبارزه با فساد و تأثیرات متقابل نداشته است. با توجه به این موضوع و با عنایت به این که کشورهای مختلف، تصورات، تجربیات و تعاریف متفاوتی از فساد دارند؛ تا چه حد این حقیقت متنوع و چندبعدی را میتوان به صورتی هدفمند توسط یک شاخص جامع سنجش نمود.

برای سنجش شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد، ابتدا باید دسته بندیهای مختلف شاخص های شفافیت و مبارزه با فساد را بررسی نمود و قواعد هنجاری و تعاریف گوناگونی که از فساد به دست می دهند را شناخت.

از این رو، این مقاله در قسمت اول با تمرکز بر تقسیم بندی های مختلف شاخص های شفافیت و مبارزه با فساد، سنجه های مهم در این زمینه از نظر شیوه ی اجرا را بررسی میکند. در قسمت دوم، اهمیت بروز بودن شاخصه های شفافیت و مبارزه با فساد و همچنین برداشت مؤسسات و نهادهای تدوین کننده شاخصه ها از فساد و شفافیت و دو شاخص مطرح در این حوزه یعنی شاخص کنترل فساد بانک جهانی و شاخص ادراک فساد شفافیت بین الملل مطرح می گردد. در قسمت سوم و چهارم ضمن بحث در خصوص رویکرد بانک جهانی و شاخصه پیشنهادی این پژوهش جهت سنجش توأمان شفافیت و مبارزه با فساد، محدودیت شاخصه ها در سنجش شفافیت و مبارزه با فساد مورد بررسی قرار میگیرد. در پایان نتیجه گیری از مباحث

1 .Svensson, J

2 .Alesina, A

موضوع آورده شده است.

## مبانی نظری

مطالعات متعددی تأثیر فساد بر کشورهای توسعه یافته و بر کشورهای در حال توسعه را بررسی کرده است، با این وجود مطالعه شاخصهای تأثیرگذار و تأثیرپذیر از فساد کمتر مورد بررسی واقع شده است (دیویس و کینگزبوری<sup>۱</sup>، ۲۰۱۱). شاخصهایی که میزان شفافیت و فساد را تعیین میکنند، به‌شمار هستند. بسیاری از صاحب‌نظران یک عامل که از نظر آنها معیاری برای تعیین فساد یا شفافیت است به‌عنوان شاخصه لحاظ نموده‌اند. خصوصیات شخصیتی ویژگیهای کشور، جنس، ثروت، تحصیلات، وضعیت تأهل، اندازه شهر، نظام حقوقی، منشأ کشور، وجود دموکراسی و قدرت مؤسسات مردمی از جمله ساده‌ترین شاخصه‌های مرتبط با فساد هستند. ماورو<sup>۲</sup> (1995) معتقد است افزایش فساد ادراک‌شده در یک کشور با نرخ رشد اقتصادی ارتباط دارد. آدس و دی<sup>۳</sup> (1997) دریافته‌اند رقابت و آزادی اقتصادی رابطه مستقیمی با میزان شفافیت دارند. ریجکگم و ودر<sup>۴</sup> (1997) نشان دادند نسبت حقوق و دستمزد با فساد رابطه دارد. برانتسی و ودر استنباط کرده‌اند آزادی مطبوعات معیاری برای شفافیت و مبارزه با فساد است.

شاخصه‌های مطرح دو ویژگی مشترک دارند: نخست بر پایه برداشتهای افراد صاحب‌نظر هستند و سنجه‌ها و موازین بین‌الملل در آنها مغفول مانده است و در ثانی پراکنده هستند و گاه بر روی یک کشور مطالعه شده و جامعیت بین‌المللی ندارند. لاپورتا و همکاران (1997)<sup>۵</sup> مدعی هستند کشورهای نظام حقوقی کامن لا تمایل کمتری به فساد دارند. جانسون و رابینسون<sup>۶</sup> (۲۰۰۰) مذهب را به‌عنوان عامل کاهش فساد لحاظ نموده‌اند. مک‌آرتور و ساکس<sup>۷</sup> (۲۰۰۰) جغرافیای سرزمینی، فیشمن و گاتی<sup>۸</sup> (1999) کرسیهای پارلمان را مرتبط با افزایش یا کاهش فساد منظور کرده است.

جدول زیر تعاریف فساد و مضامین مربوط به آن را از منظرهای نهادها و سازمانهای بین‌المللی مختلف ارائه داده است.

- 1 . Mauro, P
- 2 . Davis, K. E., & Kingsbury, B
- 3 . Ades, A. & R. Di Tella
- 4 . Rijckeghem, C. Van & Weder, B
- 5 . La Porta, R & etc
- 6 . Johnson, Simon & James A. Robinson
- 7 . McArthur, John W., & Sachs, Jeffrey D
- 8 . Fisman, R. & R. Gatti

## جدول ۱- تعاریف فساد از منظرهای مختلف

## تعاریف

«فساد، سوءاستفاده از قدرت و واگذار شده برای منافع شخصی است فساد و به هرکسی که به یکپارچگی مردم در جایگاه قدرت وابسته است، لطمه میزند» (TI,2003)

«مشری به‌عنوان یک رشوه دهنده عمل کرده و پول (همچنین رشوه با عنوانین: باجسیل، زیرمیزی، شیرینی، پاداش، سبیل چرب کردن و غیره شناخته میشود) را به مأمور پرداخت میکند که مرتشی نامیده میشود. در عوض مشتری مزیتی از قبیل خدمات یا مجوزی کسب میکند که حق دستیابی به آن را ندارد. برای مثال، تخفیف مالیاتی یا قرارداد عمومی» (لمسدورف، ۱۹:۷۲۰۰)	رشوه دادن
این مأمور برای گرفتن خدمات عمومی، از مشتری پول میگیرد یا سود میبرد. (لمسدورف، ۱۹:۷۲۰۰)	اخاذی
دزدی از منابع عمومی از سوی نماینده دولت (لمسدورف، ۱۹:۷۲۰۰)	اختلاس

## سی پی آی (TI,2003)، لمسدورف، ۲۰۰۷

**کلاهبرداری:** نماینده دولت همچنین میتواند به‌طور فعال، اطلاعات را با استفاده از حیل‌گری، تقلب، فریب، دستکاری یا تحریف اطلاعات، حقایق و تخصصها، از مسئول اصلی (رئیس) پنهان کند.

فساد عظیم اصطلاحی است که برای توصیف فساد استفاده میشود عظیم که به بالاترین سطح دولت و نقض گسترده قدرت، نفوذ کرده است.

فساد جزئی که گاهی به‌عنوان «فساد اداری» نیز توصیف میشود، شامل مبادله مقادیر بسیار کوچک پول و اعطای وامهای کوچک است. با اینحال اینها میتوانند خسارات عمومی قابلیت‌وجهی را موجب شوند. مثلاً افسر گمرک که با محموله‌های دارای عوارض بالا، وسوسه میشود و ۲۰۰ دلار یا بیشتر رشوه میگیرد.	جزئی	UN (2004) ملل متحد (United Nations)
---	------	---

ملل متحد: ۳۲:۴۳۰۰

رشوه‌دادن یا رشوه‌تصمیم‌دادن است. اعطای مزیتی به منظور ایجاد تأثیر نامناسب روی عمل

WB) بانک جهانی world bank (فساد و جزئی سوءاستفاده فساد از و نیز قدرت عمومی سوءاستفاده برای نخبگان منافع برای شخصی منافع به صورت خصوصی عظیم

فساد فعال به عنوان پرداخت یا وعده پرداخت رشوه تعریف میشود	فساد	OECD
(. سوءاستفاده فعال یا غیرفعال از اختیارات مقامهای OECD 2008) دولتی) انتصابی یا انتخابی) برای منافع مالی خصوصی یا سایر مزایا		
سوءاستفاده از قدرت برای منافع شخصی. (کمسیون اروپا ۲۰۰۳)	فساد	کمسیون اروپا
تقاضا، پیشنهاد، ارائه یا قبول کردن، مستقیم یا غیرمستقیم، رشوه یا هرگونه مزیت ناروا یا چشمانداز مربوط به آنکه عملکرد مناسب هر نوع وظیفه یا رفتاری را منحرف میکند.	فساد	کنوانسیون حقوق بشر ۱۷۴ (ETS برای فساد) ماده ۲

وعده، پیشنهاد به یک مقام دولتی مستقیم یا غیرمستقیم برای خود مقام دولتی یا شخص یا نهاد دیگری به این ترتیب که این مقام رشوه دادن فعال رسمی، از عمل کردن یا نکردن به وظایف اداری خود، اجتناب کند.

### کنوانسیون حقوق (شورای اروپا)

**کیفری در مورد فساد** تقاضا یا پذیرش توسط یک مقام رسمی، به طور مستقیم یا باج که این غیرمستقیم شخص برای از مقام عمل رسمی یا کردن یا شخص و نکردن به نهاد وظایف دیگری به خود، منظور اجتناب این کند. (شورای اروپا)

از سال ۱۹۹۰ بین مؤسسات و نهادهای مختلف برای تدوین یک شاخص رقابت چشمگیری بوده است. برخی از این مؤسسات شاخصهای منحصر به فردی تعبیه نموده اند و دستهای از مؤسسات با ترکیب چند شاخص، شاخصهای جدیدی معرفی کرده اند.

### ۱. تقسیم بندی شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد

شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد از نظر شیوهی اجرا به دو شکل نظرسنجی و ارزیابی تقسیم میشوند. آن دسته از شاخصها که به صورت نظرسنجی اجرا میشود در قالب ادراک فساد هستند؛ یعنی ممکن است فساد در کشورهای مورد نظرسنجی اینگونه نباشد ولی درک مردم آن کشور از فساد اینگونه است.

بهموازات شاخصهای مبتنی بر شیوهی نظرسنجی، گروه دوم از شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد در سال ۲۰۰۰ رشد نمود. مبنای این شاخصها کارشناسی بود.

### ۱-۱. شاخصهای مبتنی بر نظرسنجی

از مهمترین شاخصهای مبتنی بر نظرسنجی، شاخص سازمان شفافیت بینالملل است.

شاخص سازمان شفافیت بین‌الملل، شاخص درک فساد و شاخص درک رشوه (بی پی آی)<sup>۱</sup> و سنجش فساد جهانی راباهمکاری مؤسسه گالوپ تدوین نموده است. بررسی بودجه باز تهیه‌شده توسط مؤسسه بودجه بین‌الملل و شاخص بین‌المللی تجارت و شاخص تجربی فساد و شاخص محیط کسبوکار (بی ای ای پی اس)<sup>۲</sup> از جمله شاخصهای مبتنی بر نظرسنجی هستند.

## ۱-۲- شاخصهای مبتنی بر ارزیابی و کارشناسی

دسته دوم شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد به شکل ارزیابی و آزمون اجرا میشوند و سنجش میزان شفافیت و میزان فساد متکی بر نمرات ارزشیابی شاخصهاست.

بارومتر اروپا تهیه‌شده توسط کمیسیون اروپا، برآورد جرم بین‌الملل تهیه‌شده توسط اتحادیه تحقیقاتی (ای یو تی آی اس)<sup>۳</sup> و طرح ارزشهای اروپایی مؤسسه مطالعاتی ارزشهای اروپایی، شاخصهای یکپارچگی آفریقا و شاخص حاکمیت آفریقا و نوتبوکهای فساد و شاخص یکپارچگی جهانی مؤسسه یکپارچگی جهانی و بنیاد مو آبراهیم، شاخصه بینش جهانی مؤسسه اچ آی اس<sup>۴</sup>، گزارش رقابتپذیری جهانی جی آر سی<sup>۵</sup> مؤسسه مدیریت توسعه، لاتینو بارومتر از شرکت لاتینو بارومتر و از شاخصهای مبتنی بر ارزیابی و کارشناسی هستند. جدول ۲ طبقه‌بندی شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد را از نظر شیوهی اجرا نشان میدهد.

جدول ۲- طبقه بندی شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد از نظر شیوهی اجرا

### شاخص تهیه کننده

محیط کسب و کار و بررسی عملکرد بانک اروپایی برای بازسازی و توسعه سازمانی (BEEPS EBRD) و بانکهای جهانی.

### شاخصهای مبتنی بر نظرسنجی

صدای مردم (VOPS)	مؤسسه بین‌المللی گالوپ
شاخص بین‌المللی تجارت شاخص تجربی فساد	بنگاه تجارت جهانی

بررسی بودجه باز مؤسسه بودجه بین‌الملل

شاخص درک فساد سازمان شفافیت بین‌الملل

شاخص درک رشوه (بی پی آی) سازمان شفافیت بین‌الملل و مؤسسه سنجش فساد

- 1 . BEEPS
- 2 . BPI
- 3 . EUICS
- 4 . HIS
- 5 . GRC

جهانی	گالوپ بارومتر اروپا	کمیسیون اروپا
برآورد جرم بینالملل (ICVS)	اتحادیه تحقیقاتی EUICS	
طرح ارزشهای اروپایی	مؤسسات مطالعاتی ارزشهای اروپایی	
شاخصهای یکپارچگی آفریقا شاخص حاکمیت آفریقا نوتبوکه‌های فساد شاخص یکپارچگی جهانی	موسسه یکپارچگی جهانی و بنیاد مو ابراهیم	
بینش جهانی	موسسه اچ آی اس	
گزارش رقابتپذیری جهانی (GRC)	مؤسسه مدیریت توسعه (IMD)	
لاتینو بارومترو	شرکت لاتینو بارومترو	
افروبارومترو	دانشگاه ایالتی میشیگان	
شاخص (ICRG)	مجموعه خدمات سیاسی	
شاخص حاکمیت آفریقا (AGI)	کمیسیون اقتصادی سازمان ملل متحد	
شاخصهای حاکمیت جهانی (WGI)	بانک جهانی	
راهبرد سرزمینی بانک جهانی و ارزیابی‌سازمانی		

### شاخصهای مبتنی بر ارزیابی و آزمون

ارزش جهانی (WVS) انجمن WVS

### ۲- اهمیت بروز بودن شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد

در عصر حاضر، مبارزه با فساد و شفافیت آفرینی هنگامی موفق میباشد که روشهای سنتی را کنار گذاشته و بر شیوههای جدید و دسترسی الکترونیکی به دادههای مورد واکاوی تکیه نماید (تئودور<sup>۱</sup>، ۱۸۲۰). زیرا شکل فساد روز بروز مدرنتر و شیوههای بروز و بستر فساد روز بروز جدیدتر میشود؛ بنابراین نمیتوان از شاخصهای مرتبط با حوزه شفافیت و فساد زدایی انتظار داشت با توجه با گستردگی اطلاعات، باهمان شیوهی قدیمی به سنجش شفافیت و مبارزه با فساد پردازند.

شاخصهای بسیاری در حوزهی شفافیت مطرح است. از مهمترین شاخصهای مرتبط با شفافیت شاخص سی پی آی یا همان شاخص شفافیت بینالملل است. اگرچه این شاخص در سنجش شفافیت شاخص خوبی است، اما همانگونه که درگاه اینترنتی این سازمان در بخش ما چه میکنیم آمده است منابعمآوری اطلاعات این سازمان عمدتاً محلی و بهصورت موردی

1. Theodore, Kahn



است. در حالیکه شاخص سنجش شفافیت اولاً باید با سنجش فساد توأمان باشد و در ثانی بر اساس منابع قابلیت‌ها از جمله داده‌های معتبر و قابلاستناد باشد.

مقایسه دو شاخص مهم در حوزه‌ی شفافیت و مبارزه با فساد (شاخص کنترل فساد و شاخص استنباط) با بیان تعاریف، اهداف، منابع اطلاعاتی و تعداد کشورهای تحت پوشش در جدول ۳ آورده شده است.

جدول ۳- مقایسه دو شاخص مهم (شاخص کنترل فساد و شاخص استنباط)

شاخص استنباط (CPI, 2012)	WGI, 2012 (کنترل فساد)	
فساد، سوءاستفاده از قدرت و گذار شده برای منافع شخصی است و میتواند به هر کسی که به یکپارچگی مردم در جایگاه قدرت، لطمه وارد سازد.	سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی بصورت عظیم و جزئی فساد و نیز سوءاستفاده نخبگان برای منافع خصوصی	<b>تعریف</b>
افزایش آگاهی عمومی در مورد فساد، ارائه اطلاعات درباره ادراکات گسترده فساد در کشورها. (لمسدورف، ۱۹:۷۲۰۰)	ارزیابی یک معیار از حاکمیت که در اصل به ایجاد شاخصهای درون کشور و حاکمیت میانجامد و ایجاد ابزارهای مؤثر کمکهای دولتی، اختصاص دارد. (بانک جهانی، ۷۲۰۰)	<b>هدف</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- (NGO) شاخصهای حاکمیت پایدار برتلزمن؛ شاخص دگرگونی اساس برتلزمن؛ ملتهای خانه آزادی در ترانزیت؛ درجه بندی ریسک کشور با بینش جهانی؛ شفافیت بینالمللی بررسی شمار رشوه دهندگان؛</li> <li>- مجریان کسب و کار درجه بندی اداره بانک</li> <li>- توسعه آفریقا؛ سالنامه رقابت پذیری جهانی؛ IMD؛ اطلاعات آسیای مشاوره ریسک اقتصادی و سیاسی؛ خدمات ریسک سیاسی؛ راهنمای ریسک کشوری بینالمللی؛ ارزیابی عملکرد بانک جهانی و ارزیابی سازمانی؛ رتبه بندی ریسک کشوری واحد اطلاعات اکونومیست</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- بررسی شرکتها و خانوارها افروبارومتر؛ بررسی محیط تجاری؛ شفافیت بینالمللی بارومتر فساد جهانی؛ گزارش رقابت پذیری جهانی انجمن اقتصادی جهانی؛ نظرسنجی جهانی گالوپ؛ بارومتر لاتینو؛ فساد اداری مشاوره ریسک اقتصادی سیاسی در آسیا؛ بارومتر آمریکایی دانشگاه وندربیلت؛ سالنامه رقابت پذیری جهانی مؤسسه مدیریته توسعه</li> <li>- شاخصهای ریسک و بینش جهانی شرایط کسب و کار</li> <li>- سازمانهای مردمنهاد (شاخص دگرگونی برتلزمن؛ شاخص بنیاد آزادی اقتصادی؛ شاخص انتخاباتی آفریقا؛ تحقیقات بینالمللی و شاخص پایداری شاخص بورس؛ شاخص بودجه باز پروژه بودجه بین الملل)</li> <li>- سازمانهای دولتی (سیاست کشوری بانک توسعه آفریقا و ارزیابیهای سازمانی؛ بانک اروپایی برای بازسازی گزارش توسعه؛ پایگاه دادههای اطلاعاتی حقوق بشری چارلز، پایگاه اطلاعاتی پروفایلهای سازمانی؛ ارزیابیهای سازمان و سیاست کشوری بانک جهانی)</li> </ul>	<b>منابع اطلاعاتی</b>

## کشورهای تحت پوشش

### ۳- شاخصهای سنجش شفافیت؛ رویکرد بانک جهانی

از میان شاخصهای انتخابی، راهنمای بانک جهانی برای جامعه مدنی مناسبترین شاخص و درعینحال معیار جامع برای سنجش شفافیت و میزان ارتباط آن با مقوله فساد است (دیوید<sup>۱</sup>)، (۱۷۲۰). این شاخص میگوید برای اینکه شفافیت از طریق نهادهای مدنی ترویج یابد جامعه مدنی سه سنج را مدنظر قرار دهد.

#### ۳-۱- شفافیت نقشها و مسئولیتها

سنجی اول، شفافیت نقشها و مسئولیتها است. آنچه دراینبین مطرح است این است که بهطور بسیار روشنی نقشها و مسئولیتهای افراد شفافسازی شود اینکه یک جایگاه یا یک موسسه، دولتی است یا خصوصی و یا اینکه آثار مترتب بر اشخاص حقوقی عمومی و یا اشخاص حقوقی حقوق خصوصی بر آن بار میشود و چه وظایف و اهداف و مسئولیتهایی بر عهده آن نهاد یا موسسه است. جملگی پرسشهایی است که در این سنج ملاک است.

جامعه مدنی با بررسی نقشها و مسئولیتها قادر است کلیه ارکان و سازمانها و نهادها به مرزبندی درونی دولت و بخش خصوصی و نیز احصای فعالیت بخش عمومی و بنگاههای اقتصادی آزاد پردازد و دقیقاً مشخص نماید چهکاری و در چه حوزههای مربوط به چه کسی است. هنگامیکه نقشها و مسئولیتها دچار ابهام شوند، آنگاه اهداف، منافع و خروجی یک سازمان نیز مبهم است و در این صورت بروز فساد قوت میگیرد. شفافیت نقشها و مسئولیتها، که انعکاسدهنده مرزبندی درونی دولت بین فعالیتهای مالی، پولی و بنگاههای اقتصادی عمومی از یکسو و بخشهای عمومی و خصوصی از سوی دیگر است.

#### ۳-۱-۱- مرزبندی درونی دولت و بخش خصوصی

سمنها میتوانند با پیاده کردن یک برنامه از قبل تعیینشده، دخالت کم یا گستردهی دولت درزمینههای مختلف و به علتها و توجیهای متفاوت را به خاطر اینکه رشد و توسعه بخش خصوصی را در بسیاری محدود میکنند، کنترل نمایند. بهطوریکه رشد و سطح بالای ثروت اقتصادی همزمان توسطبخش خصوصی و دولت به دست آید. جوامعی که سطح بالایی از اقتصادشان در انحصار دولتهاست بهتهنهایی نمیتوانند به سطح نسبتاً بالایی از رشد اقتصادی دست یابند، بنابراین سمنها، بیش از هر چیز به کارآمد و شفاف کردن دولت نیاز دارند تا در چارچوب آزادیهای مدنی و حکمرانی خوب عمل کنند و از بیعدالتی، تخصیص غیر بهینه و فساد

1. David, Cabedo

جلوگیری کند.

سمنها با تبیین این امر که پدیده فساد یک نقلوانتقال منافع بین بخش دولتی و خصوصی است که طی آن منافع عمومی به سمت منافع خصوصی سوق مییابد به کنترل مؤسسات خصوصی اهتمام میورزند. کنترل برخی مؤسسات خصوصی نیز رسالت مهم سمنها را در راستای شفافیت نقشها و مسئولیتها برجسته مینماید. در شرکتهای بزرگ خصوصی نیز ممکن است فساد متأثر از نفوذ افراد دولتی به هنگام استخدام و همچنین در فعالیتهای خصوصی تنظیمشده توسط دولت دیده شود. در چنین موارد، فساد میتواند سوءاستفاده از قدرت عمومی به نفع یک حزب خاص، طبقه، قوم، دوستان، خانواده باشد. در واقع در بسیاری از کشورها بعضی از درآمدهای حاصل از فساد، در راستای تأمین مالی فعالیتهای حزبهای سیاسی تعریف میشود. کاهش مشارکت بخش خصوصی، فرصت بیشتری برای رانت جویی سیاسی فراهم میآورد و سیاستمداران و بروکراتها فاسدتر میشوند؛ به عبارت دیگر، دولت بزرگتر بازده مورد انتظار از فعالیتهای غیرقانونی را افزایش میدهد و در نتیجه، انگیزه‌های برای انجام فعالیتهای غیرقانونی همچون فساد میشود.

در کشورمان ایران، تخصیص منابع مالی کافی برای تأسیس و تنفیذ نظام حقوقی و قضایی و توجه به نهادهای مدنی از جمله سمنها به دلیل پایین بودن تولید ناخالص داخلی و اتکا به منبع انحصاری نفت نادیده گرفته میشود. بنابراین به دلیل عدم تأسیس سیستمهای نظارتی، فساد میتواند افزایش یابد. در کشورهای نفتخیز به دلیل عدم پاسخگویی دولتها و نیز انحصارات دولتی، حتی با وجود بالا بودن تولید ناخالص داخلی، فساد میتواند افزایش یابد. وظیفه سمنهای ایرانی شکستن این انحصار است زیرا بهطور کلی شیوع فساد درجایی محتمل است که وجود محدودیتهای و مداخله دولت دستیابی به سودهای کلان و نامعقول را ممکن ساخته باشد. از جمله این محدودیتهای و مداخلات دولت، وجود محدودیتهای و موانع تجاری (مانند تعرفهها و سهمیهبندی واردات)، سیاستهای صنعتی تبعیضآمیز، کنترل قیمتها، چندگانگی نرخ ارز و تخصیص سهمیههای ارزی و اعتبارات دولتی هستند. از اینرو یکی از راهکارهای اساسی مبارزه با فساد، محدود ساختن فعالیتهای اقتصادی دولت و تشویق بخش خصوصی به مشارکت در فعالیتهای اقتصادی از طریق آزادسازی اقتصاد است. وظیفه سمنهای ایرانی شکستن این انحصار است و شکست انحصار جز با شفافسازی مسائل در رسانه‌های عمومی و همگانی میسر نیست.

گرچه فساد در جوامع دارای آزادی فعالیت سمنها نیز وجود دارد، اما باید گفت فعالیت سمنها در حوزه شفافیت نقشها و مسئولیتها این تضمین را میدهد که در صورت وقوع، فساد پنهان نمیماند؛ از اینرو این افشاگریها میتواند از رشد و گسترش فساد جلوگیری کند. در

کشورهای دموکراتیک سیاستمداران همواره «پاسخگو» به مردم و احزاب و سمنها میباشند و بهممنظور کسب آرا در انتخابات برای این سازمانها ارزش بسیار قائلند. زیرا رقابت احزاب شدید و کوشش برای آشکار کردن رسوایی حزب مقابل از طریق نهادهای مدنی نسبتاً زیاد است. عدم فعالیت سمنها در این حوزه ممکن است بر سطح فساد در یک کشور تأثیر بگذارد، دولت میتواند در نقش یک عامل بازدارنده یا انگیزهای فساد باشد، در کشورهایی که مالکیت دولتی گسترده بر اقتصاد، مقررات و مالیاتهای افراطی برای کسبوکار و محدودیتهای تجارت زیادی وجود داشته و به کار گرفتن قوانین دلیل باشد، فساد بیشتر است. شیوع فساد در کشورهای فقیر و درحالتوسعه نسبت به کشورهای توسعهیافته بالاتر است. چنانچه طبق آخرین رتبهبندی سازمان شفافیت جهانی، تنها ۱۳ درصد از کشورهای جهان دارای رتبه مناسب در زمینه کنترل فساد بودهاند و بهاصطلاح کشورهای پاک هستند که اکثراً عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی میباشند، درحالیکه نزدیک ۵۲ درصد از کشورهای جهان در سطح ضعیف و یا نسبتاً ضعیفی از کنترل فساد قرار داشتهاند. ۶۳ درصد باقیمانده از کشورها در سطح بسیار وخیمی از فساد به سر میبرند. در این کشورها، سمنها با روشن کردن وظیفه اصلی دولت مانند وظایف اعمال حاکمیت دولت که منافع حاصل از انجام آن شامل همه اقشار جامعه میگردد و بهره‌مندی افراد از این نوع خدمات نهتنها موجب ایجاد محدودیت برای استفاده دیگران نمیشود، بلکه تحقق آن اقتدار دولت را نیز افزایش میدهد، از قبیل مدیریت ملی و اداره امور کشور، وضع قوانین و مقررات، ایجاد نظم اجتماعی و استقرار عدالت اجتماعی، حفظ نظم و امنیت ملی، عدالت قضایی و دفاع از مرزهای کشور وظایف مربوط به تصدیهای اجتماعی که منافع اجتماعی حاصل از آن نسبت به منافع فردی برتری دارد و موجب بهبود وضعیت زندگی افراد در جامعه میگردد، از قبیل آموزشوپرورش عمومی و فنی و حرفه‌ای، بهداشت و درمان، تربیتدنی ورزش، فعالیتهای فرهنگی، هنری و تبلیغات دینی ابهام مرزهای درونیدولت و بخش خصوصی را روشن میسازند.

### ۳-۱-۲- احصای فعالیت بخش عمومی و بنگاههای اقتصادی آزاد

دولت دو جنبه مختلف دارد. از طرفی دارای شخصیت حقوقی است و بدین لحاظ وضع حقوقی او نظیر سایر شخصیتها است. بدین اعتبار است که دولت مالک و دائن و مدیون میشود و اعمال حقوقی مشابه اعمال و معاملات سایر افراد انجام میدهد. از طرف دیگر دولت قوه حاکمه جامعه است و بر طبق اختیارات قانونی خویش، اعمال حاکمیت میکند و اعمال حقوقی انجام میدهد که نظیری در حقوق خصوصی ندارد. وظیفه سمنهای فعال در این حوزه تبیین عوامل و اهداف مشترکی است که بهطور نسبتاً ثابت در ایجاد تشکیل دولت در میان اغلب جوامع به چشم میخورد. اینها اموری هستند که نوعاً در اصل وجود و ادامه حیات و بقای جوامع دارای

ضرورت اجتناب‌ناپذیر میباشند، مانند ایجاد نظم و امنیت، پاسداری از مرزهای ملی و تعقیب و کیفر مجرمان و احصای این موارد از فعالیتهای بنگاههای اقتصادی آزاد مهم است.

### ۳-۲- علنی بودن اجرا و ارائه گزارش بودجه

سنجشی دوم با بودجه و مفاهیم مرتبط با آن ارتباط دارد. این سنجش شفافیت بودجه و علنی بودن آن و ارائه گزارش بودجه را راهنمای جامعه مدنی در شفافیت آفرینی و فساد زدایی قرار داد است. بودجه نوعی ابزار حکمرانی جدید است. این ابزار میتواند کارکنان بخش عمومی را پاسخگو نگه دارد؛ از اینرو میان بودجه و ارزشهای دموکراتیک - پاسخگویی به مالیات‌دهندگان و رأی‌دهندگان - رابطه وجود دارد بهیچ‌اندیگر، بودجهها ابزار قدرتمندی برای پاسخگویی به شهروندانی هستند که میخواهند بدانند دولت پول آنها را چگونه خرج میکند و آیا دولتها برای ارجحیتهای آنها ارزش قائل هستند یا خیر؛ زیرا بودجه، ارجحیت شهروندان و پیامدهای دولت را به هم وصل میکند.

توجه به این نکته لازم است که منابع مالی بودجه به عموم مردم تعلق دارد و تمام مواردی که دولت منابع مالی خاصی را به آن اختصاص میدهد، باید برای جامعه بازدهی مشخص و قابل قبولی داشته باشد با توجه به اینکه مخارج بودجه و شیوه هزینه کردن منابع مالی در بودجه، نقش شایان توجهی در فرایند توسعه هر کشور دارد، دولت باید تلاش کند تا این منابع را در راستای حداکثر سازی مطلوبیت نهایی جامعه به کار گرفته و در قبال هزینه کردن آن به عموم جامعه پاسخگو باشد (عادل وامیرخانی، 1395).

در کشور شاهد مواردی از هزینه هستیم که دولت هر سال بودجه شایان توجهی را به آن اختصاص میدهد، اما بازده مشخص و تأثیرگذاری برای اقتصاد کشور در برنارد و کارکرد پاسخگویی برای بودجه را با مشکل مواجه میکند. با توجه به این مسئله، شناسایی این هزینهها که باعث هدر رفتن میزان زیادی از منابع عمومی در هر سال مالی میشوند، اهمیت بسیاری دارد.

یکی از ویژگیهای مهم بودجه عمومی این است که کسانی که منابع مالی بخش عمومی را تأمین میکنند، همان کسانی نیستند که در خصوص چگونگی خرج کردن پول تصمیم میگیرند. بهیچ‌اندیگر همواره این احتمال وجود دارد که سیاستمداران پول را متفاوت از خواست مالیات‌دهندگان خرج کنند. با توجه به این امر باید سازمانهای مردمنهاد میتوانند در نظم مالی، مسئولیتپذیری و ثبات مالی سوق دادن برنامههای دولت به سمت کارآمدترین استفاده از منابع تخصیص یافته و ارائه اطلاعات شفاف در خصوص هزینه کرد بودجه به عموم مردم در خصوص برنامهها و منابع مالی کمک کنند.

زمانی شفافیت در فراگرد بودجهبندی شکل میگیرد که قوانین و مقررات و رویهها و

روشهای تهیه و تنظیم قوانین، ثابت و شفاف باشند و همگی منتشرشده و در اختیار عموم قرار گیرند. شفافیت تصمیمها، بهخصوص در حوزه بودجهبندی، خطمشی گذاری و تنظیم رویهها، برائربخشی استفاده از منابع و کاهش فساد و اتلاف منابع تأثیر شایان توجهی دارد. به همین منظور، اطلاعات باید در دسترس عموم قرار گیرد و قوانین و مقررات شفاف باشند. چراکه دسترسی بهموقع به اطلاعات اقتصادی، میتواند برای تصمیمگیریهایی بخش خصوصی بسیار حیاتی باشد و کمک شایانی به کنترل فساد نماید. متخصصان پیشنهاد نمودند که اگر وظایف و مسئولیتها و شرایط مناقصهها و مزایدهها، قروض دولتی و ضمانتنامهها و رویههای بودجهبندی، شفاف شود و با اجرای قانون آزادی اطلاعات و شفافیت اطلاعات، گزارشهای دولتی و قراردادهای دولتی انتشار عمومی یابند، حاکمیت قانون محقق میشود.

این رابطه، از دیدگاه بانک جهانی نیز مورد تأکید قرار گرفته است و اعتقاد بر این است که زمانی شفافیت به پاسخگویی منجر میشود که اقدامات مربوط به کلیه عملیات و اقدامات دولت، در اختیار عموم قرار گیرند و مجلس و مؤسسات عالی حسابرسی را جهت کنترل و نظارت بر دولت توانمند سازند و سایر مجموعههای رسمی و غیررسمی بتوانند از این اطلاعات جهت پاسخگو نگه داشتن دولت استفاده کنند. برخی دیگر از محققان نیز ارتباط شفافیت و پاسخگویی را در انطباق دولت با اصول و استانداردهای بینالمللی و تغییر ساختار سیاسی در راستای پاسخگویی مفید دانستند. پژوهشهای زیادی نیز حلقه اتصال و ارتباط شفافیت و پاسخگویی را در تقویت جامعه مدنی رصد کردهاند (مقیم و همکاران، ۱۳۹۵).

### ۳-۲-۱- پوشش کامل و قابلیت دسترسی به نحوه هزینه کرد بودجه

عموم مردم این حق را دارند که مطلع باشند میلیاردها دلار مبالغ دریافتی از مالیاتدهندگان و منابع مالی دیگر که هر سال مالی دولت از طریق بودجه دریافت میکند، چگونه و به چه نحوی هزینه میشوند. در راستای توانمندسازی شهروندان برای آگاهی از اینکه پارلمان چگونه داراییهای آنان را تخصیص و دولت چگونه آنها را هزینه میکنند، آنها نیازمند دسترسی به گزارشهای بودجه هستند. شفافیت بودجه، بررسیهای آگاهانهتر سیاستگذاران و جامعه مدنی را در رابطه با تخصیص و نتایج سیاستهای مالی کشور ممکن میسازد و در نتیجه، مسئولیت در قبال اجرای آنها را در پی دارد.

دولت بهعنوان تأمینکننده منافع عمومی است و عمدتاً به دنبال تأمین برخی از کالاهای عمومی و خدمات عمومی و رسیدن به اهداف عمومی خاص است. این اهداف به دلایل تجاری و یا مالی نیست بلکه اهداف عمومی را پوشش میدهد. این پوشش شامل حکومت ملی (مرکزی) است که دولتهای محلی (ایالتی، یا محلی) را نیز از لحاظ بودجه، تأمین اجتماعی و اوراق قرضه، درآمدهای اضافی شامل میگردد.

با وجود اینکه تقریباً تمام کشورها میتوانند اطلاعات بودجه مرکزی را ارائه دهند، تنها در حدود دو سوم از کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (اُ ای سی دی) 'داده‌های بهموقع برای بانک جهانی ارسال میکنند که سالانه در دسترس است. بسیاری از کشورها دسترسی به اطلاعات جامع و بهموقع بودجه را ارائه نمیدهند، این در حالی است که با ارائه پوشش کامل ارقام بودجه و شفافیت آن کمک میکنند بانک جهانی با رصد کردن منابع مالی و نحوه هزینه کردن آن شرایط بحرانی اقتصاد آنها را پیشبینی کند.

معایب دیگری شامل ناهماهنگی و عقبماندگی در تأمین اجتماعی در کشورهایی که از درجه بالای خودمختاری برخوردارند، حادث میگردد. افزون بر این، به دلیل اینکه داده‌های مربوط به عملیات دولتهای فراملیتی بهطور همزمان با دولت مرکزی تدوین نشده و باهم ادغام نشده‌اند، دسترسی کامل به داده‌های عمومی امکانپذیر نیست.

همچنین در راستای شفافیت بودجه جمع‌آوری داده‌ها ممکن است توسط محدودیتهای قانونی یا پیچیدگیهای مرتبط با ادغام یک سطوح اضافی یا محلی در ساختار فرعی ملی مهار شود. بالینحال، در برخی از کشورهای در حال توسعه و اقتصادهای در حال گذار، مشکل اصلی ناشی از فقدان شفافیت مالی و تأخیر در اطلاعات است که پهنوبه خود، میتواند تا حد زیادی به دنبال فقدان سیستمهای مدیریت مالیپاسخگو شفاف باشد.

شواهد بیشتر از مشکل ارائه پوشش کامل و بهموقع این است که در سال ۲۰۱۲ تنها ۴۰ کشور عضو صندوق بینالمللی پول اطلاعات مربوط به بودجه دولتی را برای سال گذشته ارائه دادند؛ ۳۰ عضو دیگر، اطلاعات را با یک تأخیر یکساله ارائه دادند؛ ۳۲ کشور دیگر، با گذشت دو یا چند سال ارائه دادند. برخی کشورها اطلاعات مربوط به یارانهها، بیمهها و مالیات را ارائه نداده و تنها مخارج دولتهای محلی را ارائه میدهند. از اینرو شفافسازی ضروری است و کشوری میتواند داعیهی مبارزه با فساد را داشته باشد که پوشش کامل و قابلیت دسترسی به نحوه هزینه کردن بودجه را فراهم نماید.

### ۳-۲-۲- وحدت داده‌ها در ارائه گزارش بودجه

دسترسی آسان به اطلاعات قابلاعتقاد، جامع و بهموقع، قابلدرک و قابلمقایسه با شاخصهای بینالمللی و اطلاعات مربوط به فعالیتهای دولتی چه در داخل کشور و چه در خارج از کشور باید بهگونهای باشد که مردم و بازارهای مالی بتوانند وضعیت مالی دولت را دقیقاً ارزیابی کنند و هزینههای واقعی دولت و مزایای فعالیتهای دولت در حال حاضر و در آینده اقتصادی پیشبینی نمایند و پیامدهای اجتماعی آن را در اختیار عموم مردم قرار دهند.

در ابعاد واقعی مردم نیاز به ارائه‌ی اطلاعات قابلاعتقاد و مرتبط با اهداف سیاست‌های مالی دولت و پیشبینی عملیات دولت در آینده از طریق دسترسی کامل به بودجه و انتشار آن در جداول طبقه‌بندی‌شده می‌باشد. این فعالیت ممکن است به‌طور خودجوش یا از طریق تعهد بیرونی به برنامه حمایت از شفافیت بودجه صورت گیرد (کورای<sup>۱</sup>، ۱۷۲۰).

شفافیت مالی بودجه، شرط لازم برای رشد اقتصادی است. سیاست انتشار بهموقع وحدت اطلاعات در ارائه گزارش بودجه نظم و انضباط مالی را به وجود می‌آورد اگرچه شفافیت خطر افزایش فشار گروه‌های سیاسی رقیب وارد کردن اتهامات مالی به دولت را در پی دارد. بودجه باز نهمتها تسریع در دستیابی به پایه‌های کلان اقتصادی در پی دارد بلکه با وحدت داده‌های ارائه‌شده، هزینه‌های عمومی اعتماد به دولت را تثبیت میکند. به‌طور کلی کشورهایی که از درجه بالای شفافیت برخوردارند، داده‌های بودجه به‌طور یکسان و با همان ارقام قبلی ارائه می‌شود و انضباط مالی و قدرت اقتصادی قوی تلقی می‌شود. در کشورهای که منابع درآمد و بودجه دولت به‌صورت متفاوت ارائه می‌شود، عملکرد اقتصادی آنها فاجعه‌آمیز و بی اعتبار تلقی می‌شود. در کشورهای جنوب شرق آسیا علی‌رغم منابع مالی فراوان، به دلیل شفاف نبودن تعهدات بودجه وحدت داده‌ها در ارائه گزارش بودجه و ارائه اطلاعات مالی نامتقارن، کشورهای غیر شفاف تلقی می‌شوند. وحدت کامل داده‌ها در ارائه گزارش بودجه مطابق استاندارد بانک جهانی شامل وضعیت بیمه، مالیات و یارانه‌ها و همچنین مقررات اقتصادی و تخصیص منابع پولی می‌باشد.

### ۳-۳- دسترسی عمومی به انتشار اطلاعات

سنجی سوم دسترسی داده باز یا اُ جی دی<sup>۲</sup> است که در چند سال اخیر در بسیاری از کشورهای جهان خصوصاً کشورهای اروپایی اجرا شده است. بسیاری از فعالان در حوزه مبارزه با فساد و شفافیت آفرینی این شیوهی شفافیت‌سنجی را در کشورهای خود مورد آزمایش قرار داده‌اند. در این بین سازمان‌های مردم‌نهادی نیز به چشم می‌خورد که به طور جدی در پی ترویج و دسترسی داده باز هستند. با گسترش دسترسی داده باز، سطح فساد در کشورهایی که این شاخص را اجرا کردند پس از یک دوره کاهش داشته است و کارکرد آن خصوصاً برای سازمان‌هایی که در حوزه شفافیت کار میکنند مثمر ثمر بوده است.

مردم از طریق نظام گزارشگری مالی کارآمد، قادر خواهند بود که از چگونگی ارائه خدمات، نحوه مصرف منابع، استفاده و نگهداری اموال و دارایی‌ها، آگاه گردند و عملکرد مسئولین را مورد ارزیابی قرار دهند. از مسائل و مشکلات موجود در زمینه گزارشگری مالی میتوان از عدم قدرت پاسخگویی سریع و بهموقع به نیازهای اطلاعاتی مشتریان، وجود قوانین و مقررات متعدد و نبود

1. Cooray, Arusha

2 OGD



پاسخگویی که مفهومی کردن آن نیازمند اطلاعات قابل‌اتکا، قابل‌فهم، صحیح و به‌موقع برای استفاده‌کنندگان می‌باشد و نیز عدم گزارشگری مالی شفاف، چیزی که شهروندان از مردمسالاری در سطح دولت انتظار دارند، نام برد.

### ۳-۳-۱- تعهد دولت به انتشار اطلاعات

برخورداری از اطلاعات و خدمات‌رسانی در این خصوص از ابتدایی‌ترین حقوق مردم محسوب می‌شود.

مردم در دنیای پیچیده امروز، در بسیاری موارد اطلاعاتی در دست ندارند و به‌طور معمول نه کیفیت اطلاعات را می‌شناسند و نه بر موارد سود و زیان آن وقوف کامل دارند. چه‌بسا اطلاعاتی در قالب دروغ‌پردازی به‌عموم مردم اطلاع‌رسانی شود که معیوب باشد و مردم با دریافت آنها دچار سردرگمی، ابهام و خسارت و زیان شوند و بر اثر دریافت اطلاعاتی نامتقارن زیان و خسارت متحمل شوند.

تعهد به ارائه‌ی اطلاعات از مفاهیم حقوقی است که سابقه و ریشه‌های طولانی دارد. الزام به ارائه‌ی اطلاعات در هنگام انتشار راهنمای بانک جهانی برای جامعه‌ی مدنی با مقاومت‌هایی روبرو بود. چرا که کشورهای عضو معتقد بودند هرکس باید خودش در پی کسب ارائه‌ی اطلاعات موردنیاز خود باشد و دولت موظف به ارائه‌ی اطلاعات به وی نیست. به‌تدریج، کشورها به دلیل پیچیدگی اطلاعات و ظهور پدیده رانت اطلاعات و عدم تعادل دریافت اطلاعات که بر استقلال افراد و مشارکت آنها در برنامه‌های ملی خدشه وارد میکرد و زمینه‌های فساد را مستعد می‌ساخت، این مقاومت را از بین برد (دیوید کابدو، ۱۷۲۰).

برای تحمیل این تکالیف و تنظیم قواعد و احکام مربوط به آن، تعهد دولت به انتشار اطلاعات مطرح شد که منشأ آن نهاد حقوقی "تعهد به ارائه‌ی اطلاعات" است. به‌زعم نگارنده، دولت از این‌جهت ملزم به انتشار اطلاعات است که بتواند اعتماد عمومی را جلب نماید و با این وسیله مشروعیت خود را پایدار نماید. تعهد به ارائه‌ی اطلاعات علاوه بر کسب مشروعیت برای دولت از لحاظ اخلاقی نیز مبتنی بر حسن نیت دولت است و در این صورت مشارکت مردم روزافزون می‌گردد. علاوه بر این طبق یک قاعده‌ی کلی، هرکس ملتزم به عملی شود، نسبت به تهیه‌ی مقدمات و لوازم آن نیز ملتزم خواهد بود؛ از آنجاکه تأسیس یک نظام سیاسی لزوماً از طریق مشارکت و رضایت مردم قابل تحقق است، لذا تمهید مقدمات آن از جمله الزام به انتشار اطلاعات نیز ضروری است.

### ۳-۲- اعطای مجوز داده باز (استفاده و بازنشر اطلاعات)

با در نظر گرفتن حجم وسیع و روزافزون اطلاعات متنی که به‌صورت الکترونیکی و در فضای وب در اختیار کاربران قرار دارد و از طرفی کمبود وقت برای بررسی تمام آنها، مسئله بازنشر داده‌ها به یکی از زمینه‌های موردتوجه در زمینه شفافسازی تبدیل شده است. افراد، شرکتها و مؤسسات و سازمانها باید مجاز باشند در هر فرمتی به اطلاعات دستیافته و از آنها استفاده نمایند. داده‌های باز داده‌هایی هستند که می‌توانند به‌صورت آزادانه مورد استفاده مجدد قرار گیرند و توسط هر شخصی توزیع شوند. در این صورت، داده‌ها در یک فرم مناسب و قابلیت‌تغییر در دسترس هستند و هیچگونه تبعیضی و محدودیتی در باز توزیع داده‌ها مجاز نمی‌باشند (مالیک<sup>۱</sup>، ۱۷۲۰).

این مقیاس در سنجش سوم شامل انتشار داده‌ها می‌شود تا هرکسی بتواند به آن دسترسی پیدا کند، از آن استفاده کند و آن را به اشتراک بگذارد. یکی از اهداف اصلی اعطای مجوز داده باز، ارتقاء شفافیت است.

برای داده‌های باز و شفافیت‌هایی که منجر به پاسخگویی میشوند، شرایط مورد نیاز عبارتند از: انتشار داده‌های مناسب؛ فعال کردن بازیگران برای یافتن، پردازش و استفاده از اطلاعات و عمل بر روی هر خروجی؛ و قادر ساختن اصول نهادی یا اجتماعی قابلاجرا یا توانایی شهروندان برای انتخاب خدمات بهتر است.

در این صورت، نهادها متعهد به باز بودن و شفافسازی در مورد چگونگی داده‌ها و بسایت هستند و بسایت باز اکثریت اطلاعات شفاف را نگه میدارد و داده‌ها را در یک مکان باز میکند. نهادها اطمینان میدهند که داده‌ها دقیق هستند. با اینحال، قبل از تکیه بر داده‌ها، از طریق تیم تضمین اطمینان اطلاعات به‌طور منظم مورد ارزیابی قرار می‌گیرند تا در صورت امکان اطمینان حاصل شود. این ارزیابیها به‌طور منظم به هیئت برنامه مدیریت اطلاعات گزارش میشود. دولت‌ها، شفافیت داده و داده‌های باز را یک اولویت کلیدی در فساد زدایی به شمار آورده‌اند؛ چرا که باعث افزایش مسئولیت‌پذیری میشود و باعث پیشرفت خدمات عمومی از طریق ترغیب به انتخابات و تحریک به نوآوری و رشد میگردد. حرکت به سمت باز بودن و شفافیت بیشتر بخشی از یک فرایند تحول گسترده‌تر از بازخوانی خدمات عمومی در داخل دولت‌های محلی است. پس از فراهم شدن اطلاعات قابلاستفاده و قابل نشر، گام بعدی در شفاف بودن اطلاعات ماشین خوان بودن داده‌هاست.

1. Mallick, Sushanta

### ۳-۳-۳- فراهم کردن ماشین خوان بودن داده‌ها

همانگونه که بیان شد، با در نظر گرفتن حجم وسیع و روزافزون اطلاعات متنی که به‌صورت الکترونیکی و در فضای وب در اختیار کاربران قرار دارد و از طرفی کمبود وقت برای بررسی تمام آنها، مسئله ماشین خوان بودن داده‌ها بسیار ضروری است. داده‌های منتشرشده از سوی دولت باید در قالبها و رویکردهایی باشد که تجزیه و تحلیل و استفاده مجدد از آن داده‌ها را ترویج میکنند. توانایی عمومی تجزیه و تحلیل داده‌های خام، از طریق ماشین خوان بودن داده‌ها میسر است (گریمالی<sup>۱</sup>، ۱۸۲۰).

در یک فضای شفاف، داده‌ها به‌طور منطقی ساختار داده‌دهنده تا پردازش خودکار را انجام دهند. داده‌های عمومی در فرم قابل‌استفاده مجدد و قابل‌خواندن ترویج میشوند. به دلیل اینکه اندازه مجموعه داده‌های عمومی رشد میکند، ماشین خوان بودن، برنامه جالب، آموزنده و نوآورانه‌ای از داده‌های دولتی برای جستجو، مرتبسازی و یا تبدیل آن به یک فرم جدید است و برای شفافسازی مسائل کاربردی است.

### ۳-۳-۴- بروز بودن و رایگان بودن داده‌ها

بروز بودن داده‌ها، ایده‌ها و چشماندازهای نهادهای مالی مسیر تازه‌ای از شفافیت سازمانی را فرا روی آنها قرار میدهد و نویدبخش کاهش فساد و بهبود عملکرد آنهاست. بروز بودن یکی از عوامل مؤثر در تغییر و یا ایجاد استراتژی مناسب در نهادهای مالی است و نتایج حاصل از آن بر روی عملکرد سازمانها از جمله بدهای شفافیت سازمانی مؤثر میباشد.

امروزه شرایط انتشار اطلاعات به حدی سریع، پیچیده و روزافزون شده است که کشورهای دیگر نمیتوانند با تغییرات ظاهری یا سطحی در ساختارها، روشها و سیستمها، افکار نسبی و اعتماد عمومی را برای تحقق اهداف خود همراه سازند بلکه در اجرای ابعاد شفافسازی باید به‌طور مستمر به‌صورت اعلانات گروهی و یا گزارشات فردی توسط رئیس کشور اطلاع‌رسانی صورت گیرد. جدیت و استمرار گزارشها نیازمند ارائه اطلاعات بروز شده است. بروز بودن داده‌ها باعث میشود سیستم ارزیابی عملکرد روشن و صریح بوده و افراد با اتکا به اطلاعات بروز شده در امور عمومی مشارکت داشته باشند.

مفهوم شفافیت بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. نگاه کردن به درون یک‌چیز به‌منظور فهمیدن آنچه در آن میگردد از طریق دسترسی به اطلاعات میسر است. در اینجا کشوری شفاف است که افراد درون یا برون آن بتوانند به‌منظور شکل دادن به نظراتشان در مورد اقدامات و فرآیندهای درون حکومت اطلاعات موردنیازشان را به دست آورند.

بخش عمومی بزرگترین منبع داده‌های باز هستند و از آنجا که خدمات دولتی بر اصل رایگان بودن انجام میشوند، دسترسی به ارقام و اطلاعات مربوط به آنها نیز رایگان محسوب میشوند. در بیشتر کشورهایی که اقتصاد آنها دولتی است، برخورد با مفسدین و کسانی که ثبات اقتصادی را برهم میزنند و یا به پشتوانه برخی از افراد دولتی از رانت استفاده میکنند، بهترین شیوه مبارزه با فساد در دسترس قرار دادن اطلاعات برای همگان است تا واسطه‌های دولتی حذف شوند و فرایند رانت اطلاعاتی صورت نگیرد. یکی از شاخصهای داده باز، رایگان بودن دسترسی به اطلاعات است. در این صورت شفافیت از کارکردبازاری فراتر رفته و به یک پدیده فعال و مقتدر تبدیلشده است

### ۳-۳-۵- دسترسی به گزارش عملکرد نمایندگان، کمیسیونها و مجالس قانونگذاری

یکی از مقیاسهای سنجی سوم دسترسی به گزارش عملکرد نمایندگان، کمیسیونها و مجالس قانونگذاری میباشد. یکی از مختصات کشورهای شفاف مربوط به نمایندگان مجالس قانونگذاری و کمیسیونها میباشد. نمایندگان حساسیت اجتماعی و جایگاه حقوقی مهمی دارند و تلقی آنها از طرحهای ملی در صحن علنی مجلس منتج به قانونگذاری و مشارکت میگردد. قانون اساسی کشورها اصل را بر شفافیت عملکرد نمایندگان گذاشته است. با نصب دستگاههای الکترونیک یا قیام و قعود شفافیت عملکرد یک نماینده در یک نگاه سطحی مورد قضاوت قرار میگیرد. با شفافسازی عملکرد نمایندگان علاوه بر رسیدگی به امورات محلی و حوزهی انتخابیه توسط نمایندگان، مطالعه کارشناسی توسط نمایندگان سرعت میگیرد تا منافع ملی و مرام جریانهای سیاسی در تصویب قوانین و ارائه طرحها، مشخص باشد.

در این صورت نماینده قبل از شروع گفتگوهای مجلس، دستور کار مجلس را مطالعه میکند و چنانچه عملکرد او قابلدسترس نباشد و پنهانکاری صورت پذیرد شأن نمایندگی نمیتواند باراراده و شجاعت تصمیم بگیرد و تصمیمهای نماینده با توجه به منافع حزبی و شخصی میباشد (نیپوز<sup>۱</sup>، ۱۸۲۰). بنابراین شوری شفاف محسوب میشود که نمایندگان آن شفاف و مجلس شیشه‌های باشد. اعادهی اموال نامشروع، مبارزه با فساد و علنی بودن محاکمه تنها با یک مجلس شیشه‌های و قابلاجرا است. شفافیت به این معنا که عملکرد نمایندگان معلوم باشد و مردم و موکلین بدانند که نمایندگان به چه رأی میدهند و به کدام مسائل رأی نمیدهند، از حقوق مردم میباشد زیرا بخشی از وکالتی که مردم به نمایندگان میدهند آنها را مستحق دانستن سلوک و رفتار نمایندگان میسازد. شفافیت جزء سلوک کاری و حقوق مردم محسوب میشود زیرا نماینده در مقابل مردم فعالیت قانونی و نظارتی دارد که به اصالت نیست و حقی است که مردم به نمایندگان

دارند تا امورات آنها را انجام دهند. نمایندگان در دایره‌ی وکالت انجام وظیفه مینمایند. شفافیت باعث کنترل و بالانس و تقویت چشمهای مردم و کارآمدی و ارتقاء مسئولیتپذیری نماینده و نزدیک کردن نسبت مطالبات مردم و رفتار نمایندگان و کاهش دوگانگویی در جامعه میگردد.

نمایندگان مجلس از ابزارهای کنترل مانند استیضاح، سؤال و تحقیق و تفحص برخوردار هستند و بردیگران نظارت میکنند. پرسشی که پیش میآید چه کسی باید بر رفتار نمایندگان نظارت کند؟ مردم باید بر رفتار نماینده نظارت کنند. در جهان تقریباً ۲۰۰ سازمان مردم نهاد وجود دارد که بر مجالس نظارت میکنند و به صورت مستقیم نظارت مینمایند و از طریق آن سازمانهای مردم نهاد بر نمایندگان نظارت میکنند.

زیرا رفتار نماینده ممکن است مفسده انگیز باشد. به طور مثال ممکن است با ارائه‌ی یک طرح مخارج عمومی را افزایش دهند و با ارائه‌ی یک طرح یک منطقه را به مفهومی آزاد و یا ویژه تبدیل نمایند و از آن منطقه عوایدی به دست آورند. از آنجاکه در کشورهای عدم توسعه یافته، نمایندگان فاقد پشتوانهای احزاب و بدنه حزبی برای کارشناسی هستند، شفافیت باعث مشارکت نمایندگان و عملکرد کارشناسی و تقویت پایگاه رأی مردم میگردد.

یکی از سازوکارهای شفافیت عملکرد نمایندگان، نظارت بر حقوق و هزینههای جاری آنها است. ارقام مالی نمایندگان ممکن است بر اثر افزایش حقوق بیرویه و یا دریافت هزینههای سفر، مأموریت و هزینههای دفتر به تزییع وجوه عمومی بیانجامد. در کشورهای شفاف اعتبارات دفاتر نمایندگی، میزان حقوق نمایندهها و اعتبارات اختصاص داده شده به امور محلی در فصلهای بودجه و طرحهای عمرانی و طرحهای تملکی مشخص است و مصرف حقوق و اعتبارات که به طور شفاف در تارنماها و پایگاههای اطلاعاتی مشخص شده است، در محلها و منظوره‌های غیر از محلهای معین و منجز، ممنوع است.

نمایندگان مجلس ممکن است در صورت عدم شفافیت در حوزههای بانکی و بیمهها شرکتهای دولتی و صندوقهای توسعه، از نظر پرداخت حقوق و مزایا و اعطای تسهیلات بانکی؛ شأن و مصونیت نمایندگی خویش را دچار خدشه نمایند. در کشورهای شفاف افشای حقوق نمایندگان و هزینههای جاری نمایندگان به طور روزانه، ماهانه و سالانه در اختیار رسانهها و مردم قرار میگیرد.

حقوق و دستمزد و سیستم پرداخت و مزایای نقدی و غیر نقدی به نمایندگان باید متناسب با شرایط محیط کار و همچنین ویژگیهای شغل و نحوه انجام کار آنها پرداخت شود تا کارایی وظایف نمایندگی بهبود کیفیت آن صورت گیرد، اما این حقوق و مزایا باید به صورت واضح و روشن با تعیین ارقام و نیز وظایف و مسئولیتهای شغلی نماینده هماهنگ باشد. با توجه به شأن

نماینده‌گی، انصاف و تساوی در نظام حقوق و مزایای متعلق به دوران نمایندگی و پس‌از آن محقق گردد.

علاوه بر حقوق دریافتی نماینده، هزینه‌های جانبی که به او داده میشود از قبیل حق مسکن، حق ایاب و ذهاب و هزینه‌هایی که برای دفتر نماینده در نظر گرفته میشود و پرداختیهایی که به‌صورت جزئی، تحت عنوان احسان و نیکوکاری، بسته‌های حمایتی و معیشتی، بودجه‌های فقرزدایی و تأمین عدالت‌اجتماعی مبالغ پاداش و هزینه‌های سفر باید به‌صورت روشن، اطلاع‌رسانی گردد.

علاوه بر حقوق مجلس و مزایای متعلقه، میزان دریافتی حقوق از سازمان‌های بازنشستگی و پانسیون‌های خصوصی به‌طور مشخص باید لیست شوند و در صورت پنهانکاری نماینده بازخواست صورت‌گیرد. سازمان‌های ناظر بر رفتار نمایندگان و بانک جهانی به همراه اتحادیه پارلمانی‌های مشترک‌المنافع سندی را منتشر کردند که در آن پیشنهادهای مفیدی در راستای شفافیت پارلمان و تلاش برای فناوری اطلاعات و ارتباطات ارائه‌شده است. یکی از ابزارهای شفافیت پارلمان، افشای حقوق و هزینه‌های جانبی پارلمان در قالب داده‌های باز می‌باشد.

مسئله دریافت هدایای غیرقانونی، یکی از مسائلی است که تمامی حکومتها با آن دست‌وپنجه نرم میکنند. راه‌های مختلفی نیز برای کنترل و پیشگیری از آن وجود دارد. یکی از راه‌های مؤثر و کم‌هزینه، شفافیت هدایای دریافتی مسئولین است. شفافیت هدایا در پارلمان و اصول رفتاری پارلمان در مورد دریافت هدیه توسط نمایندگان و مصادیقی از هدایای دریافتی توسط نمایندگان و آمار هدایای دریافتی توسط مسئولان به تفکیک هر بخش در سامانه شفافیت هدایای مسئولان باید بارگذاری شود. نام عضو پارلمان، مسئولیت فرد، اهداکننده، توضیح هدیه و برآورد هزینه و تصویر هدیه و زمان و مکان اهدا علاوه بر این که به هیئت‌رئیس اطلاع داده میشود در این سامانه نیز درج میگردد.

نمایندگان از مزایای مناسب و دستمزد منصفانه‌های برخوردار هستند. آنها نیازی به پذیرش هدیه‌های گرانبها ندارند؛ اما اگر چنین کاری کنند، مجازات آنها قاطعانه خواهد بود. این مجازات میتواند شامل جریمه‌های سنگین و زندان باشد؛ چرا که حتی کوچکترین موارد فساد نیز اعتماد مردم به دولتشان را کم خواهد کرد.

از سوی دیگر، پارلمان وظیفه‌ی مهم تقنین و هدایت و سیاست‌گذاری مصالح کشور را دارد. باید توجه داشت که پارلمان از نمایندگانی تشکیل‌شده است که هر یک از آنها بر اساس یک اصول فکری و حزبی تصمیم‌گیری میکنند و این تصمیمات درنهایت، منتج به اعمال‌النظر پارلمان میشود؛ بنابراین چنانچه بتوان دست‌اندازهای تصمیم‌گیری مناسب نمایندگان را شناسایی کرد، میتوان در جهت تصحیح آن و در نتیجه بهبود عملکرد مجلس قدم برداشت.

یکی از مسائلی که نمایندگان مجلس را در معرض فساد قرار میدهد، تعارض منافع است. مقصود از تعارض منافع، عناصری است که سبب میشود؛ اعمال و اقدامات حرفه‌ای از یک منفعت ثانویه متأثر گردد. این تعارضات عموماً در قسمتهای اجرایی رخ میدهد؛ اما ممکن است نمایندگان مجلس نیز دچار تعارض منافع شوند و با پنهانکاری، مسیر قانون‌گذاری و یا جمع‌آوری رأی و یا نظارت را مبتنی بر منفعت خود قرار دهند. داشتن سهام از یک شرکت، شاغل شدن در یک موسسه و نیز داشتن شغل همزمان با نمایندگیو اجرای طرحهای عمرانی و تملکی که منفعت نماینده یا بستگان وی را در پی دارد، تصدی برخی مناصباز جمله قضاوت، نمایندگی در مجالس محلی، عضویت در نیروهای مسلح، تصدی مناصب مرتبط با انتخابات، تصدی منصب یا استخدام در شرکتهای دولتی طی دوره نمایندگی، نمونه‌های از مصادیق پنهانکاری در تعارض منافع نماینده پارلمان میباشد.

این مقیاس از سنجش سوم، در بسیاری از کشورها در قالب قواعد رفتاری تنظیم شده است. از جمله این قواعد، اذعان به وجود تعارض منافع در زمان مسئولیت نماینده و اعلان رسمی وی بر وجود منافع احتمالی است. اعلام رسمی توسط نماینده در جهت مبارزه با پنهانکاری به صورت عمومی در اختیار مردم قرار میگیرد.

#### ۴- محدودیت شاخصه‌های شفافیت و مبارزه با فساد

ایجاد شاخصه‌های فساد رویه‌های پویا است که دائماً تحت تأثیر مطالبات هنجاری و سیاسی و غیره قرار میگیرد.

تعریف فساد نیز بسته به عاملین، مأمورین اداری، سیاستمداران و دستگاههای حکومتی، مقیاس کلان یا خرد و ماهیت بخشهای دخیل خصوصی یا عمومی تفاوت چشمگیری دارد. مضافاً شاخصه‌های شفافیت و مبارزه با فساد در معرض چندپارگیای قرار گرفته‌اند که بالطبع امکان ایجاد مقیاسهایی جامع که قادر باشند پیچیدگی این پدیده را مجسم سازند را کاهش داده است. تهیهکنندگان شاخصها بر سر پذیرش یکسان فساد در بخشهای خصوصی و عمومی با یکدیگر اختلاف دارند. به عنوان مثال، سازمان شفافیت بینالملل رشوه دادن را زیرمجموعه‌ای از فساد تعریف میکند، در حالیکه بانک جهانی و دیگر گروههایی که شاخص ایجاد میکنند واژه‌ی فساد را در مورد هر دو عمل «پذیرش یا ارائه رشوه» به کار میبرند. به نظر میرسد به دلیل این عدم یکپارچگی شیوه‌های سنجش شفافیت و مبارزه با فساد، واکنش حقوقی یا سیاسی برای مبارزه با فساد مناسب نیست و پذیرش آنها در نظامهای حقوقی برای دفع افسد به فاسد است.

به عنوان نمونه گرفتن جوهری به غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده است، از نظر قانونگذار و مقام قاضی مصداق رشوه تلقی میشود، اما اداراک فساد که منبعث از شاخصه‌های شفافیت و مبارزه با فساد است توانایی سنجش تخلف را ندارد.

به‌طور مثال سازمان شفافیت بین‌الملل در تعریف رشوه معتقد است: مشتری به‌عنوان یک رشوه دهنده عمل کرده و پول (همچنین رشوه با عناوین: باجسبیل، زیرمیزی، شیرینی، پاداش، سبیل چرب کردن و غیره شناخته می‌شود) را به مأمور پرداخت می‌کند که مرتشی نامیده می‌شود. در عوض مشتری مزیتی از قبیل خدمات یا مجوزی مانند تخفیف مالیاتی یا قرارداد عمومی کسب می‌کند که حق دستیابی به آن را ندارد. این تعریف اگرچه عبارتی دقیق برای تعریف رشوه است اما نمی‌تواند عبارت "گرفتن وجوهی به‌غیر از آنچه در قوانین و مقررات تعیین شده است" را پوشش دهد و در ثانی میان عبارات درج‌شده و مفهومی که فرد مورد نظرسنجی درک می‌کند، تفاوت وجود دارد.

با فرض جامعیت و هماهنگی شاخصها در وهله‌ی دوم، تکلیف عامل مداخله‌گری مانند قدرت عمومی در شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد چیست؟ ارتباط بین قدرت عمومی و شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد به وجود می‌آید. رابطه‌ی عادی بین فساد و آسیب‌پذیری قدرت عمومی چیست؟ آیا فساد به ضعف قدرت عمومی دامن می‌زند، یا بالعکس آسیب‌پذیری قدرت عمومی است که سیاستمداران و کارمندان دولتی را برمی‌انگیزد تا از قدرت در جهت منافع شخصی سوءاستفاده کنند؟

با توجه به شاخصهایی که توسط بانک جهانی و سازمان شفافیت بین‌الملل اتخاذ شده است، دخالت قدرت عمومی خصوصاً در روشهای مبتنی بر نظرسنجی منجر به بروز خطای استنباطی می‌گردد. عدم همسانی داده‌های ارائه‌شده توسط منابع مختلف، شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد را ریسک‌پذیر می‌کند زیرا داده‌ها در منابع مختلف توسط قدرت عمومی سانسور یا دستکاری میشوند.

پرواضح است شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد اهمیت مربوط به هر منبع قدرت و سنجها و موازین بین‌المللی را دستکم می‌گیرد. نمیتوان فساد را به‌عنوان عملکردی خطی و بدون در نظر گرفتن درآمد، سیاستهای دولت، سیستم قضایی، منبع قدرت، یا تجربه‌ی استعماری محاسبه کرد.

#### ۴-۱- دلایل شکست شاخصهای شفافیت و مبارزه با فساد

اشتباهات نسبت داده‌شده به تدوینکنندگان شامل: تقلیل شفافیت و مبارزه با فساد به تغییرات فنی در

«حکومت» بر اساس نظریه امر و مأمور و غفلت از سیاستهای کلی اصلاح جامعه، درک فساد به‌عنوان یک مسئله عمومی، تغییرات جزئی پیشنهادات از جامعهای به جامعه دیگر، اعمال رویکردها از خارج، تعریف دوره‌های زمانی غیرواقعی و تمرکز بر شفافیت و مبارزه با فساد فوری به‌جای اصلاحات معنادار، عدم تعریف مشوقهای تغییر، بلندپروازی مفرط، فقدان حساسیت به



زمینه مسئله، پرداختن بیش‌از حد به تخصیص بودجه شفافیت و مبارزه با فساد، کنارگیری از دخالت در امور (سیاسی)، اتکا بیش‌از حد به گزارش‌های مؤسسات دولتی و نادیده گرفتن مشارکت اجتماعی سازمان‌های مردم‌نهاد، توجه بسیار اندک به «طرف‌رضهی فساد» و استقرار شرکت‌های تدوین‌کننده در کشورهای توسعه‌یافته می‌باشد.

اشتباهات نسبت داده‌شده به نحوه‌ی پیاده‌سازی شاخص‌های شفافیت و مبارزه با فساد شامل: استفاده از منابع غیر قابل‌دسترس و کیفی و فقدان منابع الحاقی، گسستگی و تقلیل مسؤلیت‌ها، قصور در نهادینه‌سازی اصلاحات، وابستگی بیش‌از اندازه به اعمال قانون، هدف‌گذاری مأموران میان‌رتبه و نادیده گرفتن مقامات کلان، تمرکز ناکافی بر نتایج، رفتار تدافعی و فقدان شفافیت، نظارت ضعیف بر پروژه‌ها، هماهنگی ضعیف، تمایل و اتکا به کارشناسان خارجی، نگاه به فساد و حکومت به شکل یک «بخش» و نه جریان اصلی، تمرکز بر یک حوزه مبارزه با فساد و شفافیت مانند آژانس‌های ضد فساد، محدودیت نقش‌آفرینان حاضر در مداخلات، حجم پایین همکاری‌های درازمدت، فقدان شاخص‌های اندازه‌گیری نتایج و پیامدها و درک نادرست دوره‌های زمانی می‌باشد.



## نتیجه گیری

اگر به شاخصه‌های فساد در سطح کلی بنگریم، شاخص شفافیت بین‌الملل و شاخص کنترل فساد بانک جهانی در اواسط دهه ۱۹۹۰ منتشر شده‌اند، اما تصویر جهانی از تلاش‌های ضد فساد کاملاً ایستا بوده است و دشوار است بپذیریم تلاش‌های ضد فساد در طول سه دهه اخیر موفقیت‌آمیز بوده است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه، همچنان از فساد در تمام سطوح رنج می‌برند و حتی با وجود استقرار دموکراسی، نخبگان و طبقات سیاسی را نیز درگیر کرده است و روزبه‌روز بدتر می‌شود، در حالیکه تلاش برای ارزیابی و اندازه‌گیری فساد که معمولاً به صورت پنهان و مبهم است صورت گرفته است. در سالهای اخیر تمایل برای پرسیدن سؤالات اساسی و بنیادی در مورد چگونگی شناسایی و مقابله با فساد افزایش یافته است. به‌طور فزاینده کسانی که در زمینه مبارزه با فساد مشارکت می‌کنند به‌ویژه محققان، سازمان‌های مالی بین‌المللی، سازمان‌های مردمنهاد ضد فساد خواستار بازنگری در مورد شاخص‌های مبارزه با فساد و چگونگی درک فساد و همچنین چگونگی انجام این کار و پرداختن به آنها هستند.

برای عده‌ای، موفقیت نه‌چندان زیاد در مبارزه با فساد ناشی از فقدان ظرفیت، فقدان اراده‌ی سیاسی و اجرای نامناسب سیاست‌های مبارزه با فساد است. عده‌ای دیگر به مسئله عمیق‌تر مینگرند. دیدگاه دسته اخیر مبتنی بر فقدان معیاری جامع برای سنجش فساد، چارچوب تحلیلی نامناسب، شناسایی نامناسب اهداف و عدم توجه کافی به منابع قانونی و موازین بین‌المللی و توجه به مسائل سیاسی می‌باشد.

## فهرست منابع

### الف) منابع فارسی مقاله

۱. عادل، آذر؛ مریم، امیرخانی، «سیاهچاله‌های بودجه در نظام بودجه‌ریزی ایران»، مجله مدیریت دولتی (دانشگاه تهران)، شماره ۴، ۱۳۹۵، ۲۵۷.
۲. مقیمی، محمد؛ علی اصغر، پور عزت، حسن، دانایی فرد؛ حیدر، احمدی، «طراحی و تبیین مدل بودجه‌بندی بر اساس شاخصهای حکمرانی خوب در ایران»، مجله مدیریت دولتی (دانشگاه تهران) ۴، ۱۳۹۵، ۶۴۷.
۳. قضاوی، حسین، «نگاهی به شاخصهای سنجش مبارزه با فساد»، مجله اقتصادی سال پنجم شماره های ۵۱ و ۲۵، ۱۳۸۳.

### ب) منابع انگلیسی

#### Books

4. Ades, A. & R. Di Tella, “*National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist Arithmetic*”, The Economic Journal, CVII, 1023-1042. 1997.
5. David, Cabedo, “*Improving and measuring transparency in NGOs: A disclosure index for activities and projects*”, Nonprofit Leadership and management, 33, 2017, 331.
6. Davis, K. E., & Kingsbury, B. “*Indicators as interventions: pitfalls and prospects in supporting development initiatives*” (pp. 1–55). Rockefeller Foundation. 2011.
7. Fisman, R. & R. Gatti, “*Decentralization and Corruption: Cross-Country and Cross-State Evidence*” Unpublished Manuscript, World Bank, Washington D.C. .9991
8. IDS. “*An Upside-down View of Governance. Brighton*”, UK: Institute for Development Studies. 2010.
9. Lambsdorff, J. G. “*The Institutional Economics of Corruption and Reform*”. Cambridge University Press. 2007.
10. Nieves, Zangia, “*Land Corruption Topic Guide*”, Third edition, 2018,12.
11. OECD. “*OECD Glossary of Statistical Terms*”. OECD Publishing. 2008.
12. Theodore, Kahn, “*Digital Technologies for Transparency in Public Investment: New Tools to Empower Citizens and Governments*”, First Edition, 2018,14.
13. United Nations. “*United Nations Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators*”. United Nations. 2004.
14. World Bank. “*Strengthening World Bank Group Engagement on Governance and Anticorruption*”. Washington, DC: World Bank. 2007.

## Articles

15. Alesina, A. and B. Weder, “Do Corrupt Governments receive less Foreign Aid?” American Economic Association. 2002.
16. Cooray, Arusha, “Transparency Pays? Evaluating the Effects of the Freedom of Information Laws on Perceived Government Corruption”, journal Of Development Studies , 53, 2017, 118.
17. Glaeser, E., La Porta, F. Lopez-de Silanes and A. Shleifer, “Do Institutions Cause Growth?”, Journal of Economic Growth, V9(I3): PP271-303. 2004.
18. Grimmeli, khuijsen, “Do Freedom of Information laws increase transparency of government? A replication of a field experiment”, journal of Behavioral Public Administration, 2, 2018, 10.
19. Johnson, Simon & James A. Robinson. “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation.” The American Economic Review 91(5):1369-1401. 2001.
20. Lambsdorff, J.G., “Background Paper to the 2004 Corruption Perceptions Index”, Framework Document, Transparency International and the University of Passau. 2004.
21. La Porta, R., F. Lopez-De-Silanes, A. Shleifer and R.W. Vishny, “Trust in Large Organisations.” The American Economic Review, Papers and Proceedings, CXXXVII (2), 333-.8 .7991
22. McArthur, John W., & Sachs, Jeffrey D. “Institutions and Geography: Comment on Acemoglu, Johnson and Robinson” NBER Working Paper No. 8114, February 2.100
23. Mallick, Sushanta, “Does Institutional Linkage of Bank-MFI Foster Inclusive Financial Development Even in the Presence of MFI Frauds?”, scottish Journal Of Political Economy\_ , 64, 2017, .482
24. Mauro, P. “Corruption and Growth”, Quarterly Journal of Economics, CX, 681–712. 1995.
25. Rijckeghem, C. Van & Weder, B. “Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?”, International Monetary Fund Working Paper, 97/73. 1997.
26. Svensson, J. and R. Reinikka, “Survey Techniques to Measure and Explain Corruption,” World Bank Policy Research, working paper No 3071. 2003.
27. Transparency International (b). “Corruption Perception Index 2012”: Short Methodology Note. Available at: [http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012\\_CPIUpdatedMethodology\\_EMBARGO\\_EN.pdf](http://www.transparency.org/files/content/pressrelease/2012_CPIUpdatedMethodology_EMBARGO_EN.pdf). 2012.
28. WGI, “Worldwide Governance Indicators”. Frequently Asked Questions. Availabe at: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/faq.htm>. 2013.