



Financial Corruption and Transparency in the Executive Bodies

Seyed Shahabadin

Mostafavinejhad

Ph.D Student, Public Law, Islamic Azad University of Isfahan (Khorasgan) Branch, Isfahan, Iran

Kheirollah Parvin *

Professor, Department of Public Law, Faculty of Law, University of Tehran, Tehran, Iran

Abstract

Corruption is the use of public interest for personal gains. One of the most important ways to combat the corruption is to consider the principle of transparency as one of the main pillars of good governance. Transparency makes all actions and activities visible to everyone and closes the ways for violations and the spread of corruption. The question is whether transparency in the Iranian legal system is achievable. This research, through descriptive and analytical methods and use of library resources while considering the legal norms of Iran, tries to achieve transparency. In spite of some shortcomings, there exists sufficient legal resources from upstream documents to ordinary laws but what can be stated as a challenge and barrier to transparency is the non-implementation of laws and lack of proper supervision by executive bodies. To solve this problem, all executive bodies must take steps towards transparency while paying due attention to the existing laws. In this regard, consolidation of employment laws and regulations based on meritocracy, strengthening transparency laws along with eliminating their shortcomings and considering the general policies of the government is highly necessary for transparency and elimination of corruption.

Keywords: Transparency, Executive Body, Corruption, Flow of Information, Conflict of Interest.


* Corresponding Author: khparvin@ut.ac.ir

How to Cite: Mostafavinejhad, S. Sh., Parvin, Kh., "Financial Corruption and Transparency in the Executive Bodies", The Quarterly Journal of Public Law Research, 24(77), (2023), 171-202. Doi: 10.22054/QJPL.2022.64814.2704


فساد مالی و بسترهای شفافیت‌زا در دستگاه‌های اجرایی

دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

سید شهاب‌الدین

مصطفوی نژاد 

استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

خیراله پروین *

چکیده

فساد مالی بکارگیری منافع عمومی در جهت منافع شخصی است. از مهم‌ترین راه‌های مقابله با فساد مالی توجه به اصل شفافیت بعنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی مطلوب می‌باشد. شفافیت باعث می‌شود تمامی اقدامات و فعالیت‌ها در معرض دید قرار گرفته و راه تخلف و گسترش فساد مالی بسته می‌شود. پرسش این است که آیا شفافیت در نظام حقوقی ایران قابل تحقق است یا خیر؟ در این پژوهش به روش توصیفی - تحلیلی و با استفاده از منابع کتابخانه‌ای ضمن توجه به هنجارهای حقوقی ایران تبیین می‌شود که برای تحقق شفافیت، علی‌رغم برخی کاستی‌ها، منابع کافی از اسناد بالادستی تا قوانین عادی وجود دارد و آنچه بعنوان چالش و معضل سد راه شفافیت می‌توان بیان داشت عدم اجرای قوانین و عدم نظارت مطلوب از طرف نهادهای ذیربط است که برای رفع این مشکل باید همه دستگاه‌های اجرایی ضمن توجه به قوانین موجود در راستای شفافیت گام بردارند. در این زمینه تجمیع قوانین و مقررات استخدامی مبتنی بر شایسته‌سالاری، تقویت قوانین شفافیت‌زا همراه با رفع نقایص آن‌ها و توجه به سیاست‌های کلی نظام برای شفافیت‌زایی و رفع فساد ضرورت دارد.

واژگان کلیدی: شفافیت، دستگاه اجرایی، فساد مالی، گردش اطلاعات، تعارض منافع.

مقدمه

امروزه در نظام سیاسی و حقوقی ایران بحث فساد اقتصادی^۱ یا مالی به میزانی است که ضرورت دارد این پدیده در سطوح مختلف بررسی شود؛ زیرا اگر راجع به آن آسیب‌شناسی صورت نگیرد و راهکارهای مقابله ارائه نگردد هر آینه موجبات صدمات جبران‌ناپذیری را برای عموم مردم و نظام سیاسی حاکم فراهم می‌آورد. فساد مالی به این معناست که کارکنان دستگاه‌های اجرایی با سوء استفاده از مقام و موقعیت خود بدنبال کسب سود از راه‌های نامشروع می‌باشند و این امر می‌تواند تأثیرات مخربی را در رابطه میان شهروندان و حاکمیت ایجاد نماید.

کلیدواژه شفافیت مبین آن است که اولاً باید قوانین و مقررات لازم وجود داشته باشد، ثانیاً شفافیت نقش پیشگیری از فساد مالی را دارد؛ یعنی هرچه شفافیت در نظام اقتصادی و دستگاه‌های اجرایی بیشتر باشد طبعاً فساد مالی کمتری رخ می‌دهد و ثالثاً شفافیت یکی از ملزومات نظارت پیشینی است که مقنن با تعبیه آن، دستگاه‌های اجرایی را در معرض دید قرار داده و راه را برای دور زدن قانون می‌بندد. در لایحه شفافیت مصوب ۱۳۹۸ هیأت وزیران، شفاف‌سازی عملکرد دولت (به معنای عام) از جمله شاخص‌های حکمرانی مطلوب است که در ارتقای وضعیت این شاخص از طریق آگاهی مستمر و بدون تبعیض شهروندان از فرآیندها و امور مربوط به سازوکارهای حاکمیتی فراهم می‌شود و افزایش شفافیت منتج به نظارت و اعتماد عمومی^۲ نسبت به حاکمیت شده و مشارکت همگانی را برای مبارزه با فساد تقویت می‌کند. بنابراین شفافیت بعنوان یکی از ارکان مهم به زمامداری یا حکمرانی مطلوب مطرح شده و ضروری است مورد بررسی قرار گیرد. پرسش این است که آیا شفافیت در نظام حقوقی ایران قابل تحقق هست یا خیر؟

در مورد پیشینه پژوهش باید گفت که آثار ارزشمندی در خصوص فساد مالی و شفافیت به رشته تحریر درآمده که به فراخور بحث از آن‌ها استفاده شده است؛ از جمله کتاب "پیشگیری از جرایم اقتصادی" اثر توران توسلی‌زاده که با نگاهی جرم‌شناسانه به

1. Economic Corruption.

2. Public Trust.

مفاسد اقتصادی از جمله فساد مالی پرداخته است. کتاب "زنده باد فساد" اثر علی ربیعی که بیشتر با رویکرد جامعه‌شناسانه به موضوع فساد توجه دارد. کتاب "برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد" از پیتر لانگست و همکاران که اسناد و توافقات بین‌المللی را در این زمینه تحلیل و بررسی می‌نماید و "لایحه شفافیت" مصوب ۱۳۹۸ هیأت وزیران که جدیدترین سند حقوقی در مورد شفافیت بوده و در این لایحه، شفافیت در تمام دستگاه‌های اجرایی مورد توجه قرار گرفته است. نکته قابل ذکر در مورد این پژوهش، کنکاش و بررسی مهم‌ترین بسترهای شفافیت‌زا با تطبیق در قوانین و مقررات کشور است که ذکر نقاط قوت و ضعف قوانین در این زمینه از بدیع بودن پژوهش می‌باشد.

برای پاسخ به سوال تحقیق، ابتدا باید شفافیت و مبانی آن مشخص شود و اینکه بسترهای تحقق این امر با سیر در قوانین و مقررات کدامند؟ بدین منظور در این تحقیق با توجه به قوانین و مقررات نظام حقوقی ایران، مهم‌ترین عوامل تحقق آن در عناوین مجزا بحث می‌شود. در حقیقت هدف عمده این تحقیق شناسایی ظرفیت‌ها و بسترهای شفافیت‌زا در نظام حقوقی ایران می‌باشد و فرض بر این است که علی‌رغم برخی کاستی‌ها (مانند عدم وجود قوانین خاص درباره شفافیت، گزارشگران فساد و تعدد و پراکندگی برخی قوانین در خصوص استخدام کارکنان و ...) لیکن قوانین و مقررات خوبی جهت ایجاد شفافیت و مبارزه با فساد مالی وجود دارد.

۱. فساد مالی، دستگاه اجرایی و شفافیت

فساد مالی از مهم‌ترین دغدغه‌های کنونی جامعه جهانی است که به موازات توسعه دیوان‌سالاری بوروکراسی پیچیده اداری و در نبود سازوکارهای کارآمد مبارزه با آن، به اشکال مختلفی رخ می‌نماید. فارغ از دغدغه‌ها و تلاش‌های فراگیر در درون کشورها برای مبارزه با فساد، در سطح بین‌المللی نیز با گسترش گفتمان حکمرانی خوب^۱ در اواخر قرن ۲۰ توجه ویژه‌ای نسبت به این معضل فراگیر صورت گرفت و تلاش‌های سازمان ملل

1. Good Governance.

متحد نهایتاً منجر به صدور اعلامیه مجمع عمومی آن سازمان علیه فساد و رشوه‌خواری در ۱۶ دسامبر ۱۹۹۶ گردید.^۱

فساد، سوء استفاده از قدرت عمومی به نفع منافع شخصی می‌باشد و تلاشی است برای کسب ثروت و قدرت از طریق غیرقانونی و یا سوء استفاده از قدرت دولتی برای نفع شخصی و اینکه فساد یک رفتار ضد اجتماعی است که مزایایی را خارج از قاعده و بر خلاف اخلاق و قانون اعطا می‌کند و شرایط زندگی مردم را تضعیف می‌نماید.^۲ در ماده ۱ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، این عنوان بصورت عام تعریف شده است: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی بصورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوء استفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفای اسناد و سوابق اداری و مالی.» در تعریفی دیگر آمده است که فساد مالی و اقتصادی مشمول هر حرکت غیرعقلایی و غیرقانونی برای سوء استفاده از قدرت عمومی و خصوصی برای کسب منافع شخصی و گروهی نامشروع بوده که بر اقتصاد خرد و کلان اثر گذاشته و باعث شکاف عمیق طبقاتی و اختلال در نظم اقتصادی می‌شود.^۳ ممکن است عوامل مختلفی در ایجاد فساد مالی دخیل باشند مانند حجم بودن دولت، فقدان رقابت اقتصادی (انحصار)، عدم شایسته‌گزینی افراد، اقتصاد تک‌محصولی و ... که بررسی آن‌ها در این مقال نمی‌گنجد.

۱. مهری حقیقی و همکاران، «چالش‌های قانونی نظارت دیوان محاسبات کشور در مقابله با فساد مالی و جرایم ناشی از آن در دستگاه‌های اجرایی»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۳۸، (۱۳۹۷)، ص ۱۶.

۲. علی ربیعی، *زنده باد فساد*، چاپ چهارم (تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳) ص ۲۹.

۳. امیرانتظام براتی، *حکمرانی خوب و مبارزه با مفاسد اقتصادی* (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸) ص ۴۰.

به همه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و موسساتی که در راستای خدمات عمومی فعالیت می‌کنند دستگاه اجرایی می‌گویند؛ هرچند در ماده ۵ قانون مدیریت خدمات کشوری تعریفی در این مورد ذکر شده است^۱ لیکن دستگاه اجرایی اعم از قوه مجریه می‌باشد و شاهد این مدعا ماده ۲۹ قانون برنامه ششم^۲ توسعه و بند (ح) ماده ۱ لایحه شفافیت می‌باشد که دستگاه اجرایی را فراتر از قوه مجریه می‌داند زیرا در لایحه مذکور دستگاه‌های اجرایی ذیل عنوان مؤسسه عمومی ذکر شده است که وفق آن تمامی سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام مؤسسه عمومی تلقی می‌شود از جمله قوای سه‌گانه مجریه، مقننه و قضائیه و تمامی ارکان وابسته به آن‌ها، نهادها و واحدهای زیر نظر رهبری (اعم از بنیادها، آستان‌های مقدس، موقوفات و ...)، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی شفافیت و سایر شوراهای مشابه.

یکی از ارکان مهم جهت جلوگیری از بروز فساد مالی، شفافیت^۳ می‌باشد که اطلاعات شفاف منبعی برای هماهنگی و بهبودی روابط میان عناصر یک سیستم دولتی و روابط میان مردم و دولت به حساب می‌آید و زمینه‌ی یک حکمرانی خوب را فراهم می‌کند.^۴ از آنجا که شفافیت یکی از ارکان چندگانه حکمرانی مطلوب می‌باشد ضرورت دارد نقش این مولفه مهم در جهت کاهش فساد مالی دستگاه‌های اجرایی بررسی شود.

۱. دستگاه اجرایی: کلیه وزارتخانه‌ها، مؤسسات دولتی، مؤسسات یا نهادهای عمومی غیردولتی، شرکت‌های دولتی و کلیه دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر و یا تصریح نام است از قبیل شرکت ملی نفت ایران ... دستگاه اجرایی نامیده می‌شود.

۲. «دولت مکلف است ... کلیه دستگاه‌های اجرایی شامل قوای سه‌گانه جمهوری اسلامی ایران اعم از وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها و مؤسسات و دانشگاه‌ها، شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، مؤسسات عمومی، بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی، مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان قانون اساسی، بنیادها و مؤسساتی که زیر نظر ولی فقیه اداره می‌شوند و همچنین دستگاه‌ها و واحدهایی که شمول قانون بر آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است ...».

3. Transparency.

4. Agusti Cerrillo-i- Martinez, "The Regulation of Diffusion of Public Sector Information Via Electronic Means: Lessons from the Spanish Regulation", Government Information Quarterly, Volume. 28, Issue. 2, (2011), p 28.

لازم بذکر است از جمله مهم‌ترین شاخص‌ها و مولفه‌های حکمرانی خوب که مورد تأکید اکثر نظریه‌پردازان است، می‌توان به شفافیت، مسئولیت، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون، انعطاف‌پذیری و اجماع‌محوری اشاره داشت که اصل شفافیت در مرکز مولفه‌های زنجیروار این تئوری قرار می‌گیرد که خود زمینه‌ساز و تقویت‌کننده دیگر عناصر نیز می‌باشد.^۱ شفافیت مقابل پنهان‌کاری در تصمیم‌گیری است، پنهان‌کاری امکان بروز فساد در تصمیم‌گیری را افزایش می‌دهد حال آنکه شفافیت مانع از گسترش آن می‌شود، این معیار بر گردش آزاد اطلاعات و سهولت دسترسی به آن و آگاهی مستمر شهروندان از روندهای موجود استوار است.^۲ شفاف‌سازی به آگاهی یافتن و دستیابی عموم شهروندان به اطلاعات مورد نیازشان گفته می‌شود. در واقع در یک حکمرانی خوب، هر شهروندی می‌تواند به راحتی از اطلاعات اقتصادی، مالی، تجاری و حتی سیاسی بصورت دقیق و به موقع کسب اطلاع کند. شفاف‌سازی جریان آزاد اطلاعات را در یک کشور سازمان‌بخشیده و روند دمکراتیکی در جامعه ایجاد می‌کند. در یک سیستم باز سیاسی دمکراسی، دسترسی مستقیم به اطلاعات و نهادهای مرتبط با آن را میسر می‌سازد ضمن اینکه عدم شفافیت دولت‌ها، نه تنها ظلم به مردم است بلکه می‌تواند یکی از علل پیشرفت فساد و گسترش آن در ساختار حکومتی باشد.^۳ برخی از مبانی شفافیت عبارتند از:^۴

* کاهش رانت‌های اطلاعاتی؛

* اعتماد عمومی؛

* حق انتخاب؛

* کارآمدی تصمیمات؛

* افزایش مشارکت عمومی؛

* پاسخگویی.

۱. محسن طاهری و محمدجواد ارسطو، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه پژوهش تطبیقی اسلام و غرب، شماره ۳، (۱۳۹۵)، ص ۶.

۲. علی‌اکبر تقوایی و رسول تاجدار، «درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳، (۱۳۸۸)، ص ۵۴.

۳. مهدی مقدری، «درآمدی بر حکمرانی خوب (تهران: انتشارات جاودانه- جنگل، ۱۳۹۵) ص ۲۱.

۴. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت، (۱۳۹۷).

لازم به توضیح است که شفافیت، شکاف اطلاعاتی و تبعیض در دسترسی به اطلاعات را از بین می‌برد و باعث برابری فرصت‌ها^۱ و امکان رقابت منصفانه در جامعه می‌شود. از طرف دیگر هرچه حکومت اصل را بر شفافیت گذاشته و محرمانگی را استثنا قرار دهد باعث جلب اعتماد عمومی خواهد شد. همان‌طور که شفافیت از طریق انتشار و در دسترس عموم قرار دادن اطلاعات؛ هم به آن‌ها حق انتخاب و قدرت تصمیم‌گیری می‌دهد و هم بتدریج راه دور زدن قوانین و مقررات را مسدود و هزینه ارتکاب آن را سنگین‌تر می‌نماید. در سامانه‌های شفافیت^۲، زنجیره اقدام و پاسخ دو کنشگر عمده دارد؛ کسانی که از اطلاعات استفاده می‌کنند تا انتخاب‌های خود را بهتر کنند و کسانی که توسط سیاست‌های شفاف‌سازی و ادار می‌شوند که آن اطلاعات را در اختیار دیگران قرار دهند و افشاءکنندگان نامیده می‌شوند. کارآمدی شفافیت نیز بدان معناست که از یک‌سو، شهروندان را در مرحله تصمیم‌سازی و تصمیم‌گیری مشارکت داده و از سوی دیگر تصمیم‌گیرندگان را از ابتدا با عقایدی که در مخالفت با طرح مورد نظر آن‌ها ارائه شده‌اند آگاه می‌کند. شهروندان بایستی در امور عمومی مشارکت آگاهانه، آزادانه و مردمی داشته باشند تا نیازها شناسایی شده و تصمیم‌گیرندگان برای حل آن‌ها اولویت‌سنجی و راه‌حل‌های متناسب اتخاذ نمایند و در نهایت اینکه شفاف شدن امور عمومی و آگاهی آحاد جامعه زمینه و موجبی جهت پاسخگویی فعال مقامات و مدیران می‌باشد.

۲. شفافیت و تعارض منافع

یکی از اثرات شفافیت، جلوگیری از تعارض منافع است. توضیح بیشتر اینکه تعارض منافع^۳ وقتی نمایان می‌شود که تعارض میان منافع شخصی افراد و وظایف عمومی و رسمی آن‌ها یا منافع مالی آن‌ها پدید آید و در اینجا فرد اقدام به حفظ منافع عمومی یا تراضی بین منافع می‌کند.^۴ به تعبیر دیگر تعارض منافع مجموعه شرایطی است که موجب می‌شود تصمیمات و اقدامات حرفه‌ای، تحت تاثیر یک منفعت ثانویه (شخصی یا

1. Equality of Opportunity.

2. Transparency Systems.

3. Conflict of Interest.

4. Prosecution Service, "Standards of Conduct-conflict of Interest and Protection of Confidential Information", Crown Counsel Policy Manual, British Columbia, (2018).

سازمانی) قرار گیرد. بعبارت دیگر ارجحیت نفع شخصی یا سازمانی بر نفع ملی است. تعارض منافع را می‌توان مختصراً بصورت ذیل دسته‌بندی کرد: پدیده درب‌گردان، اتحاد قاعده‌گذار با مجری، اتحاد ناظر با نظارت شونده، تعارض درآمد-وظایف، تعارض وظایف، اعطای هدایا و پاداش و رشوه (وام‌دار کردن مدیر یا تصمیم‌گیر) که به‌منظور حل ریشه‌ای فساد باید تعارض منافع مدیریت شود. برخی از کشورها با اتخاذ سیاست‌های سختگیرانه، شدت تنبیه و مجازات را در دستور کار قرار دادند اما آنچه اثربخش‌تر بوده رویه برخی دیگر از کشورها در اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و سیاست نرم است زیرا بی‌بهره‌سازی مدیر، مجری، ناظر و تصمیم‌گیر باعث امتناع او از مشارکت در تصمیم‌گیری در موارد وجود تعارض منافع شده که موجبات کاهش استفاده از رانت‌های اطلاعاتی^۱ و رفتارهای متقلبانه و رانت‌جویانه را فراهم کرده است.^۲ در آمریکا تکلیف به ارائه اعلامیه دارایی برای کارمندان کنگره و نامزدهای انتخابات مجلس نمایندگان و سنا وجود دارد. در این کشور مرکز پاسخگویی سیاسی، پایگاه داده‌ای برای افشای دارایی‌های شخصی ایجاد کرده است. این مرکز متشکل از یک گروه تحقیقاتی بی‌طرف و غیرانتفاعی است که مقر آن در واشنگتن بوده و موضوعات مالی را در سیاست و تاثیر آن در انتخابات و سیاست عمومی پیگیری می‌کند. این مرکز تحقیقات رایانه‌محور را در مورد مسائل مالی تبلیغات انجام می‌دهد و در اختیار رسانه‌های خبری، دانشگاهیان، افراد سیاسی و بطور کلی در دسترس عموم قرار می‌دهد.^۳ اقداماتی که در جهت مدیریت تعارض منافع صورت می‌گیرد موجب افزایش کارآمدی در محیط عمومی شده و در همان حال تهدیدی علیه فساد و بی‌قانونی است. فساد و تعارض منافع بیشتر اوقات همراه یکدیگر هستند و به همین دلیل برای مبارزه با فساد باید تعارض منافع را شناسایی نمود زیرا سیاست‌های مبارزه با تعارض منافع ابزار مهمی جهت ارتقای دموکراسی و بهبود

1. Information Rents.

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، گزارش پیشگیری و مبارزه با فساد ۲، راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد، شماره مسلسل ۱۵۹۳۷، (۱۳۹۷)، ص ۹.

۳. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، «گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت»، (۱۳۹۷).

انسجام اداری است.^۱ بدین منظور می‌توان با بررسی نظام حقوقی کشور، دو راهکار عمده در جهت رفع تعارض منافع و در نتیجه افزایش شفافیت را بررسی کرد:

۱-۲. ثبت حقوق و مزایا

ثبت حقوق و مزایا در یک سامانه مشخص جلوی سوء استفاده مدیران متخلف را می‌گیرد در حقیقت این سامانه نشان می‌دهد مجموع مبالغ دریافتی یک مدیر چه میزان بوده و آیا از تعرفه مجاز تخطی نموده است یا خیر؟ ضمن اینکه سامانه مذکور می‌تواند جلوی خیلی از کارهای نامتعارف جهت افزایش حقوق و مزایا را بگیرد و در حقیقت حقوق‌های نجومی برملاء شده و با متخلفان برخورد گردد. این سامانه در ماده ۲۹ قانون برنامه ششم تصریح شده و گام مهمی جهت شفافیت و منع سوء استفاده‌های احتمالی است که برای نیل به این هدف دو اقدام مهم از سوی هیات وزیران و سازمان اداری و استخدامی صورت پذیرفته است؛ هیات وزیران طی تصویب‌نامه مورخ ۹۷/۷/۲۵ کلیه دستگاه‌های مشمول ماده ۲۹ قانون برنامه ششم را مکلف به ثبت اطلاعات پرداخت‌های کارکنان و مدیران در سامانه ثبت حقوق و مزایا نموده و وظیفه پیگیری و ارائه گزارش را به سازمان اداری و استخدامی محول کرده است. سازمان مذکور نیز در این زمینه دستورالعملی را در راستای اجرای بخشنامه شماره ۶۶۱۱۱ مورخ ۱۳۹۷/۰۲/۱۸ ابلاغ نموده است.^۲ در آخرین اقدام، قانونگذار ضمن توجه به این امر در تبصره ۲۱ قانون بودجه سال ۱۳۹۹ به منظور انضباط مالی و ساماندهی نیروی انسانی همه دستگاه‌های مندرج در ماده ۲۹ قانون برنامه ششم، باید اطلاعات لازم را در سامانه‌های کارمند ایران و حقوق و مزایا ثبت یا بروزرسانی نمایند که اتفاقات ذکر شده گام مهمی در جهت شفافیت دستگاه‌های اجرایی است اما بنظر می‌رسد این مقرره‌های مناسب تاکنون جامه عمل نپوشیده که در اینجا کوتاهی سازمان اداری و استخدامی و همین‌طور همکاری نکردن دستگاه‌های اجرایی مشهود است.

1. OECD, "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", SIGMA Papers No. 36, OECD Publishing, (2005), P 6.

۲. دستورالعمل سامانه ثبت حقوق و مزایای مقامات، مدیران و کارکنان، قابل دسترس در:

<https://shenasname.ir/subjects/wage/4549-samane-hoghoogh>.

۲-۲. اعلام دارایی مسئولان

اعلام دارایی کارگزاران حکومتی و دستگاه‌های اجرایی می‌تواند نقش بسزایی در ایجاد شفافیت داشته باشد. اصل ۱۴۲ قانون اساسی مبنای اعلام دارایی مسئولان می‌باشد که چندی پیش اراده جدی بر اجرای این اصل وجود نداشت تا اینکه قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران در تاریخ ۹۱/۲/۱۷ به تصویب مجلس رسید که در شورای نگهبان مورد تایید قرار نگرفت و طبق اصل ۱۱۲ به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال و نهایتاً در تاریخ ۹۴/۸/۹ تایید گردید؛ در ماده ۱ قانون مزبور مقامات مشمول موظفند در ابتدا و انتهای دوره خدمت اموال خود و خانواده را به رئیس قوه قضائیه گزارش نمایند. انتقاد وارد بر این قانون ماده ۵ آن می‌باشد زیرا فهرست دارایی مقامات را محرمانه تلقی نموده و این قید محرمانه بودن در مجمع تشخیص مصلحت نظام بر روی این قانون قرار داده شد و تنها رئیس قوه قضائیه به آن دسترسی دارد.^۱ این فرآیند به معنای شفافیت عمومی نمی‌باشد و بیشتر مربوط به مقوله نظارت رئیس قوه قضائیه است در صورتی که معنای اصلی و دقیق شفافیت، در دسترس بودن اطلاعات برای مردم می‌باشد که در این جا متأسفانه قانون مذکور در مجمع تشخیص مصلحت نظام با قید محرمانه از دسترس مردم خارج می‌گردد. انتقاد دیگری که بر قانون فوق‌الذکر وارد است اهتمام نداشتن به اجرا بود زیرا رئیس قوه قضائیه مکلف بود ظرف شش ماه آیین‌نامه اجرایی آن را تصویب و جهت اجرا ابلاغ می‌نمود اما این اقدام انجام نگرفت تا جایی که یک‌بار دیگر در ماده ۱۱۵ قانون برنامه ششم اعلام دارایی مقامات موضوع اصل ۱۴۲ ق.ا.مورد تاکید قرار گرفت غافل از اینکه قانون لازم در این زمینه وجود دارد اما اراده لازم وجود ندارد تا اینکه با تغییر و تحولات صورت گرفته در قوه قضائیه، بالاخره آیین‌نامه اجرایی قانون اخیرالذکر در تاریخ ۹۸/۳/۱۹ تصویب و ابلاغ گردید.

۱. احمد امیرآبادی فراهانی، «جزئیات سامانه ثبت اموال و دارایی مسئولان»، (۱۳۹۸)، قابل دسترس در:

<https://www.alef.ir/news/3980812092.html>.

۲. کلیه مقامات موضوع اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی موظفند اموال و دارایی خود را مطابق اصل مذکور به رئیس قوه قضائیه اعلام نمایند. عدم اعلام اموال یا کتمان آن یا گزارش آن، جرم و مستوجب مجازات تعزیری درجه شش (محرومیت از حقوق اجتماعی) می‌باشد.

۳. بسترهای شفافیت‌زا در دستگاه‌های اجرایی

برای دستیابی به شفافیت چه زمینه‌ها یا بسترهایی لازم است؟ برای پاسخ به این پرسش باید گفت که علی‌الاصول عوامل و بسترهای شفافیت‌ساز حصری نیستند و هر آنچه باعث شود مردم نسبت به عملکرد حکومت اطلاع یابند و هر آنچه باعث ابهام‌زدایی از کارایی و صلاحیت‌های دستگاه‌های اجرایی شود و همین‌طور هر چیزی که در بوجود آوردن یک ارتباط منطقی میان سازمان‌های دولتی و مردم مؤثر واقع شده و مانع ایجاد فساد گردد، می‌تواند از عوامل شفافیت‌زایی باشد. بنابراین نمی‌توان زمینه‌های محقق شدن شفافیت را احصا نمود اما با بررسی و تدقیق در قوانین و مقررات می‌توان به مهم‌ترین عوامل پرداخت که به شرح ذیل بررسی می‌شود.

۳-۱. شفافیت در قراردادها

یکی از محل‌های مهم تخلف از موازین قانونی و در نتیجه کسب سود از طرق نامشروع و ارتکاب فساد مالی، قراردادهای دولتی است که این مهم دو وجه دارد: قوانین متشتت و ماموران دولتی سوء استفاده‌گر؛ توضیح بیشتر اینکه اگر قوانین تشتت داشته باشند امکان سوء استفاده برای ماموران بوجود می‌آید و بطور کلی امکان فساد مالی مهیا می‌شود به همین جهت قانون برنامه ششم بعنوان یکی از اسناد بالادستی اقدام به پیش‌بینی برنامه سامانه تدارکات الکترونیکی دولت در ماده ۹ نموده و طبق آن دولت مکلف شده است تا پایان سال دوم قانون برنامه برای اجرای تمامی مراحل انواع معاملات متوسط و بزرگ وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و دیگر قوانین مالی و معاملاتی بجز معاملات محرمانه با رعایت قانون تجارت الکترونیکی مصوب ۱۳۸۲ سامانه مذکور را تکمیل کند. نقطه عطف این ماده قانونی، تسری سامانه تدارکات الکترونیکی دولت به تمام دستگاه‌های مشمول قانون برگزاری مناقصات و نهادهای عمومی غیردولتی است که طبعاً باعث شفافیت و جلوگیری از افزایش فساد مالی خواهد شد. هر چند در قانون برگزاری مناقصات هم ظرفیت نسبتاً خوبی برای شفافیت وجود دارد همان‌طور که در بند (الف) ماده ۲۳ قانون مزبور دولت مکلف به ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه اطلاع‌رسانی مناقصات شده است و به عقیده برخی اگر این بند قانونی بدرستی اجرا شود موجب شفاف‌سازی بیشتر مناقصات و معاملات دولتی خواهد شد زیرا

این فرصت را برای همگان خصوصاً اشخاص ذینفع مهیا می‌کند که با نظارت دقیق بر این معاملات مانع گسترش فساد در این زمینه شوند و طبیعی است وقتی دستگاه‌های برگزارکننده مناقصه بدانند که اطلاعات مربوط به معاملات انجام شده در دسترس مردم قرار می‌گیرد و آن‌ها قادر هستند پیگیری کنند که چرا یک شرکت خاص همواره برنده مناقصات می‌شود، این پیگیری و دسترسی به اطلاعات موجب کاهش فساد و جلوگیری از تبانی احتمالی خواهد شد.^۱ یکی دیگر از فرآیندهای لازم جهت قراردادهای دولتی، آیین‌نامه فعالیت سامانه تدارکات الکترونیکی دولت مصوب ۱۳۹۰ می‌باشد که نشأت گرفته از ماده ۵۰ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور می‌باشد؛ راه‌اندازی سامانه مذکور نقش مهمی در ایجاد شفافیت مناقصات ایفا می‌نماید و دسترسی به اطلاعات مناقصه از طریق اینترنت از مرحله دعوت مناقصه‌گران برای شرکت در فرآیند انعقاد قراردادهای دولتی و ارائه اطلاعات مربوط به ارزیابی‌های کیفی مناقصه‌گران و مستندات مراحل مناقصه و اطلاعات مربوط به فرصت قراردادهای برندگان مناقصه، رقم و مدت قرارداد به ایجاد فضای شفاف در حوزه معاملات دولتی کمک می‌کند.^۲ اما انتقاد وارد بر ماده ۵۰ قانون احکام دائمی عدم تکلیف دولت در الکترونیکی نمودن معاملات دولتی بود که خوشبختانه ماده ۹ قانون برنامه ششم این ضعف را جبران نموده و مطابق آن، دولت مکلف گردیده سامانه تدارکات دولت الکترونیک را برای اجرای تمام معاملات متوسط و بزرگ دستگاه‌های مشمول تکمیل نماید.

یکی از بحث‌هایی که در مورد قراردادهای دولتی مطرح می‌شود، مقوله رانت اطلاعاتی است یعنی یکسری افراد به واسطه نفوذ و مقام خود در دولت می‌توانند قبل از برگزاری تشریفات قانونی قراردادهای دولتی (مناقصه و مزایده) از نحوه، میزان، شرایط و سایر اوصاف قرارداد مطلع شده و عملاً رقابت قانونی در قراردادهای دولتی بوجود نمی‌آید و شاهد معضلاتی درباره خصوصی‌سازی و واگذاری‌ها به اشخاص درون دولت یا نزدیکان آن‌ها هستیم که نهایتاً منجر به تهدید اقتصاد کلان و امنیت ملی خواهد شد

۱. علیرضا قراباغلی، «نقش قانون مناقصات در روند تحول از الگوی سنتی اداره امور دولتی به مدیریت دولتی نوین در ایران»، پیام مدیریت، شماره‌های ۲۳ و ۲۴، (۱۳۸۹)، ص ۱۲۹.

۲. حسن ناعمه، «شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴، (۱۳۸۹)، ص ۱۸۶.

نمونه اخیر را در واگذاری کارخانه‌های هپکو اراک، ماشین‌سازی تبریز و ... شاهد بودیم که منجر به لغو واگذاری و حتی دستگیری رئیس سازمان خصوصی‌سازی گردید. مع‌الوصف یکی از ملزومات شفافیت در قراردادهای دولت، مستندسازی مراحل مختلف مناقصه می‌باشد زیرا عدم مستندسازی موجب ایجاد فساد مالی می‌شود و شفافیت بدون مستندسازی منتفی است مضافاً این که فعالیت‌های مستند و شفاف برای اثرگذاری بهتر باید ارائه و افشا گردد و در این صورت امکان سوء استفاده از رانت اطلاعاتی از بین خواهد رفت.

۲-۳. استفاده از ظرفیت مردمی در کنار سیستم تشویق کارکنان گزارشگر اقدامات دولت شرط لازم برای ایجاد شفافیت است لیکن کافی بنظر نمی‌رسد و باید از ظرفیت مردمی و کارکنان دولتی برای تحقق شفافیت و در نتیجه مبارزه با فساد بهره گرفت.

۱-۲-۳. ظرفیت مردمی

در اصل ۸ قانون اساسی ایران ظرفیت بسیار خوبی برای نظارت مردمی وجود دارد که مبنای فقهی و شرعی دارد و آن فریضه مهم امر به معروف و نهی از منکر هست که تکلیفی همگانی و متقابل (مردم نسبت به یکدیگر، دولت نسبت به مردم و مردم نسبت به دولت) می‌باشد و اینکه مردم نسبت به دولت می‌توانند دعوت به خیر و امر به معروف و نهی از منکر نمایند، از ابزارهای بسیار مهم جلوگیری از فساد مالی مسئولان دولتی است اما متأسفانه نسبت به این اصل مترقی قانون اساسی توجه لازم مبذول نشده که به همین خاطر لازم است قانون حمایت از سوت‌زنی یا گزارشگران فساد تصویب گردد؛ شخص سوت‌زن یا گزارش‌دهنده به این دلیل باید مورد حمایت قانونی واقع شود که در معرض تلافی قرار می‌گیرد زیرا گفته شده گزارشگران فساد ممکن است با اقداماتی از جمله ارباب، آزار و اذیت، اخراج و یا حتی خشونت و قتل توسط مدیران و همکاران فاسد مواجه شوند.^۱ همچنین اصول ۲۶ و ۲۷ قانون اساسی با موضوع احزاب و انجمن‌ها و تجمعات قانونی می‌تواند جهت مشارکت مردم در مقابله با فساد موثر واقع شود. در بند ۴

۱. براتی، همان، ص ۸۷

ماده ۸ کنوانسیون مریدا که ایران هم به آن پیوسته است نیز اسباب تسهیل گزارش‌دهی مورد تاکید قرار گرفته است. «هر کشور عضو، طبق اصول اساسی قانون داخلی خود، برقراری اقدامات و نظام‌هایی را جهت تسهیل گزارش‌دهی فساد به مراجع مربوط توسط مقامات دولتی در موقعی که به چنین اعمالی در اجرای وظایف خود برخورد می‌نمایند، مورد بررسی قرار خواهد داد.»

حکومت باید در وهله اول زمینه آگاهی عموم افراد نسبت به موضوعات مختلف را فراهم آورد تا مردم بتوانند به این تکلیف دینی خود عمل نمایند. آنچه امروز در ادبیات حقوقی، سیاسی و مدیریتی شفافیت خوانده می‌شود همان امکان هرگونه نقد، اظهارنظر و قضاوت صحیح راجع به امور عمومی جامعه و در نتیجه تحقق نظارت همگانی می‌باشد.^۱ اصولاً نقش ظرفیت مردمی در زمینه فساد مالی یک نقش پیشگیرانه می‌باشد و هرچه اجازه بیشتری به مردم داده شود خودبخود در قالب منسجم‌تری مثل نهادهای مدنی یا سمن‌ها نمود پیدا خواهد کرد. نهادهای مدنی با نظارت بر عملکرد نهادهای دولتی تلاش می‌کنند تا فعالیت‌های آنان را از طریق شفاف‌سازی در معرض نگاه و داوری جامعه قرار دهند. ویژگی عمده نهادهای مدنی عدم وابستگی به قدرت سیاسی و داوطلبانه بودن آنهاست و همین عاملی جهت کارایی و اثربخشی است که می‌تواند با استفاده از امکانات مردمی و بهره‌بردن از حداکثر توان و ظرفیت اعضای جامعه، قشرهای مختلف مردم را در خصوص ماهیت، اقسام و ویژگی‌های فساد مالی و اداری آموزش دهند و در بالابردن سطح آگاهی و فرهنگ عمومی تاثیرگذار باشند.^۲ همانطور که تصریح گردید مهم‌ترین مبنای قانونی جهت استفاده از ظرفیت مردمی و به تبع آن نهادهای مدنی اصل ۸ قانون اساسی است که ضرورت دارد قانونگذار در این زمینه اقدام عاجل و لازم را معمول دارد، البته مقنن در ماده ۱۰ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب ۱۳۹۰، وزارت کشور را مکلف نموده تمهیدات لازم را جهت توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد فراهم آورد و گزارش سالانه آن را به مجلس ارائه نماید. همچنین هیات وزیران به استناد اصل ۱۳۸ قانون اساسی، آیین‌نامه‌ای با

۱. محسن طاهری و محمدجواد ارسطو، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی

خوب»، فصلنامه پژوهش تطبیقی اسلام و غرب، شماره ۳، (۱۳۹۵)، ص ۱۱.

۲. علیرضا جعفری، فساد/اداری و مالی در نظام بانکی (تهران: انتشارات جاودانه، جنگل، ۱۳۹۴) ص ۱۱۹.

عنوان «آیین‌نامه اجرایی تأسیس و فعالیت سازمان‌های غیردولتی» را به پیشنهاد وزارت کشور مصوب نموده است که فارغ از ایرادات وارده، نقطه عطفی جهت استفاده از ظرفیت مردمی برای مقابله با فساد مالی محسوب می‌شود.

۲-۲-۳. تشویق کارکنان گزارشگر

ماده ۲۶ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد، تشویق گزارشگران فساد را مورد توجه قرار داده که شرط لازم برای مقابله با فساد مالی است اما کافی نمی‌باشد. توضیح بیشتر اینکه سیستم تشویق اصولاً با اهدای جوایز و امتیازات مادی همراه است اما آنچه باید مورد ملاحظه قرار می‌گرفت حمایت قانونی از امنیت کارمندان و شهروندان افشا کننده فساد است. از یک طرف مدیر یا کارمند افشاگر باید نه تنها جایزه یا پاداش مادی بابت افشاگری را دریافت کند بلکه چنین شخصی باید از حمایت‌های موثرتری مانند ارتقای رتبه و مقام اداری برای تامین امنیت شغلی و عدم جلوگیری از برخورد مافوق برخوردار گردد همچنین مردم عادی که به نحوی از انحاء موفق به افشای فساد مالی کارکنان دستگاه‌های اجرایی می‌شوند باید علاوه بر دریافت پاداش و جایزه مادی از حمایت‌های معنوی مشابه آن چه تصریح شد، منتفع گردند. در این صورت است که افشاگری و پیشگیری از فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی مفید فایده واقع می‌شود معهدا دولت در ماده ۱۷ قانون مذکور مکلف شده حمایت‌های قانونی و تامین امنیت و جبران خسارت اشخاص مخبر یا گزارش‌دهنده را بعمل آورد که جمع مادتين ۱۷ و ۲۶ قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد می‌تواند حمایت‌های مادی و معنوی از گزارش‌دهندگان فساد را محقق سازد.

۳-۳. شفافیت بودجه

شفافیت بودجه یعنی افشای کامل همه اطلاعات مالی مرتبط به شیوه‌ای به موقع و سیستماتیک؛ عبارتی به در دسترس بودن اطلاعات در خصوص رویه‌های تصمیم‌گیری و مبادلات دولت اطلاق می‌شود. بانک جهانی در زمینه ویژگی‌های یک سند بودجه شفاف

بیان می‌دارد که مراحل آماده‌سازی، تصویب، اجرا و اصلاح بودجه باید در دسترس عموم قرار گیرد.^۱ در خصوص شفافیت بودجه توجه به دو مقوله زیر ضرورت دارد:

۱-۳-۳. تاسیس سامانه درآمدی افراد

یکی از ملزومات شفافیت بودجه را ایجاد سامانه درآمدی افراد می‌دانند و تاکید می‌کنند وزارت اقتصاد و خزانه‌داری کل کشور باید برای راه‌اندازی سامانه جامع پرداخت حقوق کارکنان دولت اقدام کنند و احکام کارگزینی همه افرادی که بر اساس ماده ۲۹ قانون برنامه ششم توسعه کل کشور به نحوی از بودجه عمومی دولت استفاده می‌کنند در سامانه ثبت شده و حقوق آن‌ها از این طریق پرداخت شود. همچنین راه‌اندازی سامانه جامع پرداخت حقوق باعث می‌شود حقوق کارکنان تمامی وزارتخانه‌ها و ارگان‌های کشور صرفاً از طریق خزانه‌داری کل کشور و با تعیین کف و سقف پرداختی انجام شود و دستگاه‌های نظارتی هم بصورت دائمی بر آن نظارت کنند.^۲ یکی دیگر از عوامل عدم شفافیت بودجه، مشخص نبودن بودجه شرکت‌های دولتی علی‌رغم تصاحب مقدار اعظم بودجه می‌باشد. در باب شرکت‌های دولتی باید گفت تعداد قابل توجهی از شرکت‌های دولتی در قانون بودجه کشور ذکر نمی‌شوند که این حجم از شرکت‌ها نشان‌گر حضور پررنگ دولت در عرصه‌های مختلف اقتصادی است که نمی‌توان آن را توجیه کرد و این بدان معناست که دولت بعنوان یک رقیب جدی و قدرتمند در بسیاری از حوزه‌های اقتصادی با فعالان بخش خصوصی رقابت می‌کند. بویژه شرکت‌هایی که از طریق مصادره بخش‌های خصوصی تشکیل شده‌اند مغایر با اصول حقوق اداری و علم مدیریت در ساختاربندهی سازمان اداری است؛ همان‌طور که قانونگذار با توجه به اهداف، نیازها و توانمندی‌ها به ایجاد وزارتخانه‌ها و مؤسسات دولتی می‌پردازد، تشکیل شرکت‌های دولتی نیز باید از طریق چنین فرآیندی صورت پذیرد نه اینکه یک نگاه اقتصادی موجود که در عرصه خصوصی فعالیت می‌کند، بصورت تصادفی و خارج از برنامه و از طریق فرآیند

۱. نگین مقدم چوکانی و طیبه امیرخانی، «ارائه الگویی برای شفافیت بودجه در ایران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، شماره ۵۲، (۱۳۹۷)، ص ۵۵.

۲. حسن لطفی، «راه‌اندازی سامانه شفافیت درآمدی موجب کاهش هزینه‌های دولت می‌شود»، (۱۳۹۸)، قابل دسترس در: <https://www.icana.ir/Fa/News/441432>.

قضایی وارد سازمان‌های اداری شود. علاوه بر اینکه این حجم از شرکت‌های دولتی با فلسفه وجودی شرکت دولتی در تعارض است، مشکلاتی که بر سر راه نظارت بر این شرکت‌ها وجود دارد باعث افزایش فساد در این بخش از سازمان‌های اداری شده است. نظارت ضعیفی که مجلس و دستگاه‌های نظارتی دولت بر شرکت‌های دولتی اعمال می‌کنند، باعث شده است این شرکت‌ها که بخش بزرگی از بودجه کشور را به خود اختصاص می‌دهد (حدود ۷۴ درصد در سال ۱۳۹۸)، به حیات خلوت دولت‌ها تبدیل شود.^۱ نکته مهم اینکه گرچه بودجه شرکت‌های دولتی همراه بودجه عمومی در لایحه بودجه سالانه تقدیم مجلس می‌شود اما عملاً بودجه این شرکت‌ها در مجلس بررسی نمی‌شود و آنچه بعنوان سند بودجه منتشر می‌شود صرفاً بودجه عمومی بوده و خبری از جزئیات بودجه شرکت‌های دولتی، موسسات انتفاعی وابسته به دولت و بانک‌ها نیست و به همین دلیل نمایندگان در سال ۱۳۹۸ طرحی را مصوب نمودند که بر اساس آن دولت مکلف شده تا ۱۵ آبان هر سال گزارش عملکرد بودجه سال جاری را به مجلس ارائه نماید و هدف از تقدم این امر نسبت به ارائه لایحه بودجه که ۱۵ آذر هر سال تقدیم می‌شود، فرصت بیشتر برای ایفای وظیفه نظارتی نمایندگان مجلس می‌باشد.^۲

۲-۳-۳. بودجه‌ریزی عملکردی

بودجه مصوب مجلس باید اولاً بصورت شفاف، کلیه درآمدها و هزینه‌ها را برای مردم بصورت ساده و شفاف بیان نموده و ثانیاً دستگاه‌های اجرایی در مقام استفاده از بودجه تخصیصی، گزارش لازم را در اختیار نهادهای ذیربط قرار داده و نهایتاً دیوان محاسبات با توجه به اصل ۵۵ قانون اساسی گزارش تفریغ بودجه را بدون کم و کاست گزارش دهد و دستگاه‌های متخلف را اعلام نموده تا در بودجه آتی مجلس بعنوان تنبیه از بودجه آن‌ها کم شود، در این صورت دستگاه‌های برخوردار از بودجه عمومی تلاش خواهند نمود تا بودجه اختصاص یافته را در جهت انجام وظایف و تکالیف قانونی استفاده نمایند که در این هنگام بودجه عملکردی معنا پیدا می‌کند و این نوع بودجه از شفافیت بهتر و بیشتری

۱. مسلم آقایی طوق و حسن لطفی، *حقوق اداری (۱)* (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸) ص ۱۶۵.
 ۲. خبرگزاری الف، «شفافیت بودجه شرکت‌های دولتی؛ در بسته‌ای که باز می‌شود»، (۱۳۹۸)، قابل دسترس در: <https://www.alef.ir/news/3980412014.html>

برخوردار است زیرا جلوی خیلی از هزینه‌ها و تخلفات احتمالی گرفته خواهد شد و در نتیجه کارایی بهتر دستگاه اجرایی توأم با شفافیت لازم را بدنبال دارد. به همین دلیل است که ویژگی کلیدی این نوع بودجه‌ریزی، تلفیق اهداف نظام مدیریت بودجه با پاسخگویی مناسب عنوان شده که عملکرد خوب مورد تشویق قرار می‌گیرد و عملکرد نامطلوب تنبیه و نتیجتاً اهداف در بودجه‌ریزی عملکردی شفاف‌تر بیان می‌شود.^۱ خوشبختانه در سالیان اخیر توجه دولت به این نوع بودجه‌ریزی معطوف شده و آخرین مورد آن تبصره ۲۰ ماده واحده قانون بودجه سال ۹۸ و پیش‌بینی این نوع بودجه‌ریزی می‌باشد.

۳-۴. حمایت از گردش اطلاعات

شفاف‌سازی حکومت و دولت یکی از گام‌های اصلی تحقق دموکراسی است که باید حق مردم در دسترسی آزاد به اسناد و مدارک دولت به رسمیت شناخته شده و خانه‌های آهنی حاجب دولت به خانه‌های شیشه‌ای تبدیل شود و مردم به آسانی بتوانند از عملکرد آن آگاه شده و در تحقق دموکراسی بصورت آگاهانه شرکت نمایند. در واقع برخورداری از آزادی اطلاعات نسبت به آگاه شدن از فعالیت‌ها و برنامه‌های حکومت خود در زمان‌های گذشته، حال و آینده حق افراد جامعه است.^۲ وقتی مردم به اطلاعات دسترسی داشته باشند موجب آگاهی آن‌ها می‌شود و طبعاً بعنوان مطلع انتظاراتی درباره معیارها و مسائل حکومتی خواهند داشت و در موقعیتی قرار می‌گیرند که بر کارگزاران فشار وارد می‌کنند که این معیارها را رعایت کنند.^۳

۳-۴-۱. مبانی حمایت از گردش اطلاعات و مطالعات فرسنگی

حق دسترسی به اطلاعات در اصول ۳ و ۶ قانون اساسی و قانون دسترسی به اطلاعات آمده است. مردم به واسطه مشارکت در امور عمومی، حق دسترسی به اطلاعات را دارند و وقتی از حق مردم در این زمینه سخن رانده می‌شود یعنی اینکه علی‌الاصول نباید امور

۱. محمد کردیچه، «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، مجله برنامه و بودجه، شماره ۱۰۱، (۱۳۸۵)، ص ۱۰.

۲. باقر انصاری، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه مفید، شماره ۶۱، (۱۳۸۶)، ص ۱۳۸.

۳. پیترا لنگست و همکاران، «برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد»، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷) ص ۴۳۰.

عمومی از آن‌ها مخفی نگه داشته شود زیرا مخفی داشتن اطلاعات از مردم یعنی بی‌توجهی به امر مشارکت در امور عمومی و در نتیجه زمینه‌سازی جهت فساد بیشتر. آزادی اطلاعات منحصر به آزادی شهروندان در دسترسی به اطلاعات نگهداری شده توسط موسسات دولتی است که در این رهیافت، آزادی اطلاعات اولاً تنها شامل آزادی در تحصیل اطلاعات بوده و منصرف از مواردی نظیر انتقال و انتشار آن‌ها می‌باشد و ثانیاً فقط اطلاعاتی در این چارچوب مطمح نظر قرار می‌گیرد که در اختیار موسسات وابسته به حکومت بوده و یا کارکرد عمومی دارند. در کنوانسیون دسترسی به مدارک رسمی که در سال ۲۰۰۹ میلادی توسط شورای اروپا تهیه شد، این نهاد در معنای دسترسی به مدارک نگهداری شده نزد مقامات دولتی، منحصر شد. بنابراین منظور از آزادی اطلاعات، آزادی دسترسی عموم شهروندان به اطلاعات موجود در موسسات عمومی، برخی موسسات خصوصی (غیر عمومی) و فعالیت بدنه حکومت درباره اعمال حاکمیت در عرصه بین‌المللی و ملی است.^۱ حق دسترسی به اطلاعات می‌تواند علاوه بر ارتقای شفافیت در رفتارها و تصمیم‌گیری‌های کارمندان و مدیران، مردم را از مسائل و امور تاثیرگذار بر سرنوشت خود آگاه کند و از این جهت اهمیت دارد که جامعه، دسترسی به اطلاعات را به منزله حقی مشروع و قانونی برای خود می‌داند و امکان اعتراض نسبت به منع از دسترسی به اطلاعات را داراست.^۲ نکته دیگری که باید مورد توجه قرار داد این است که دسترسی به اطلاعات مقدمه پاسخگویی حکومت است زیرا اگر مردم از کم‌وکیف امور خود آگاه شوند ممکن است ده‌ها نکته یا پرسش برای آن‌ها مطرح شود و حکومت پاسخگو، حکومتی است که این پرسش‌ها و نکته‌های مبهم را با گوش باز می‌شنود و به آن‌ها پاسخ معقول می‌دهد.^۳

۲-۳-۴. تحلیل حق دسترسی به اطلاعات در اسناد حقوقی

حق دسترسی به اطلاعات مبین آن است که هر کدام از افراد جامعه در هر زمانی بتوانند تقاضای دسترسی به اطلاعاتی را داشته باشند که در یکی از موسسات عمومی و گاه

۱. محسنی و همکاران، همان، ص ۳۲۵.

۲. جعفری، همان، ص ۸۹.

۳. انصاری، همان، ص ۱۴۳.

خصوصی‌نگهداری می‌شود و آن موسسه تنها بر مبنای دلایل احصاء شده و مشخص بتواند درخواست وی را رد کند.^۱ در ماده ۳ لایحه شفافیت مصوب ۹۸/۲/۲۵ هیات وزیران، اصل را بر انتشار اطلاعات موسسات مشمول قرار داده مگر مصادیقی که در مورد آن‌ها موضوعیت نداشته باشد. این مصادیق در چند بند تصریح شده که عبارتند از: اسناد تاسیس و اطلاعات راجع به ساختار و گزارش‌های عملکرد، صورت‌های مالی، آرای قطعی و تصمیمات صادره از مراجع قضایی و غیرقضایی له یا علیه خود، اطلاعات مربوط به قراردادهای بزرگ و متوسط، مبالغ تعرفه‌ها و عوارض و هزینه‌های ارائه خدمات، فرصت‌های سرمایه‌گذاری و تمامی اسناد بالادستی، قوانین و مقررات مربوط به حوزه فعالیت خود.

در نظام حقوقی ایران، عنوان صریحی بنام قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در سال ۱۳۸۸ به تایید مجمع تشخیص رسیده که مطابق با ماده ۲ این قانون دسترسی به اطلاعات برای هر شخص ایرانی در صورت نبودن منع قانونی، یک حق تلقی شده و برابر با ماده ۵ تمام موسسات عمومی مکلفند اطلاعات موضوع این قانون را بدون تبعیض در دسترس مردم قرار دهند و همه موسسات مکلف به انتشار عملکرد سالانه خود هستند. همچنین ماده ۱۱ قانون مزبور به درستی و با تبعیت از کنوانسیون مریدا هرگونه مصوبه و تصمیم موجد حق و تکلیف را مشمول انتشار می‌داند و آن‌ها را در قالب اسرار دولتی نمی‌داند هرچند ماده ۱۰ دسترسی مردم به اطلاعات را توأم با پرداخت هزینه نموده که این امر در تعارض با کنوانسیون مریدا و اصل شفافیت می‌باشد. بنابراین ضرورت دارد قانونگذار اصلاحیه‌ای را در زمینه رایگان بودن اطلاعات منتشره معمول دارد. نکته دیگر در مورد قانون اخیرالذکر، پیش‌بینی کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در ماده ۱۸ می‌باشد که چندان در جامعه شناخته شده نیست، این در حالی است که وفق بند دوم اصل ۳ ق. ۱ یکی از وظایف حکومت بالابردن سطح آگاهی‌های عمومی در همه زمینه‌ها می‌باشد و ضرورت دارد صدا و سیما مطابق ماده ۴۴ قانون؛ خط‌مشی، اصول و برنامه‌های سازمان صدا و سیما مصوب ۱۳۶۱ نقش آموزش عمومی خود را در این زمینه ایفا نماید.

۳-۵. عام بودن قوانین و تقلیل استثنائات

هرچه درجه شمول و مصادیق قانون فراگیر و عام باشد (تبعیض آمیز نباشد) مسلماً نتایج بهتری به همراه خواهد داشت، با این حال اگر در مواردی ضرورت دارد که تبعیضاتی برای برخی افراد قائل شویم باید درجه این تبعیض و استثنائات محدود باشد تا قانون اثر خود را از دست ندهد.

۳-۵-۱. سنجه عام بودن در اصل حاکمیت قانون

اصولاً عام بودن قانون از مشخصه‌های اصل حاکمیت قانون^۱ است و مخاطب آن عموم مردم هستند و اصل بر این است که بر همه بطور یکسان اعمال شود و در این بین که حکم آن حمایتی باشد یا تنبیهی، تفاوتی نمی‌کند. اصل بیستم قانون اساسی^۲ یکسان بودن همه افراد در برابر قانون را مورد توجه قرار داده و به موجب اصل سوم دولت مکلف است همه امکانات خود را در جهت فراهم ساختن زمینه‌های تساوی همگان در برابر قانون مهیا نماید.^۳ عام بودن قانون بعنوان یکی از ویژگی‌های ذاتی قانون است که باید بصورت استاندارد واحد در قلمرو سرزمینی بر کلیه شهروندان بطور یکسان اعمال شود و بدون پیش‌داوری، منفعت‌طلبی و هوی و هوس بر طبقه تحت‌شمول خود اعمال شود و با این حساب هیچ شخص حقیقی یا حقوقی از قلمرو قانون بیرون نمی‌ماند.^۴ در حقیقت وقتی قانون عام‌الشمول باشد افراد و مصادیق تحت پوشش آن واضح بوده و جای هرگونه تفسیر و تحلیل نابجا هم بسته می‌شود.

۳-۵-۲. ابهام قوانین و عدم شفافیت

ابهام و پیچیدگی قوانین در عمل آرزوی داشتن دنیایی استوار بر پایه قانون را محال کرده است. همه متخصصین حقوقی و اجتماعی متفق‌القول هستند که برای درک و فهم شهروندان از آنچه قانون امر می‌کند و برای برقراری نظم در جامعه، قوانین باید دستکم

1. Rule of Law.

۲. همه افراد ملت اعم از زن و مرد یکسان در حمایت قانون قرار دارند و از همه حقوق انسانی، سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با رعایت موازین اسلام برخوردارند.

۳. خیراله پروین، مبانی حقوق عمومی (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳) ص ۳۹۸.

۴. محمد راسخ، حق و مصلحت، جلد دوم، چاپ چهارم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۵) ص ۷۷.

روشن و ساده باشند. قانون پیچیده و مبهم را در عمل، دو مخاطب اصلی آن یعنی شهروندان و مجریان نمی‌توانند تبعیت کنند و هر گروه و شخصی به ظن خود آن را فهم کرده و آن‌گونه که درک می‌کند اجرا می‌نماید. در نتیجه ابزاری که برای ایجاد همگونی و همسانی در جامعه و برقراری نظم ایجاد شده، خود سبب بی‌نظمی و درهم‌پیچیدگی می‌شود.^۱ قوانین و مقررات باید قابل فهم صریح و واضح باشند تا با ایجاد شفافیت، جلوی سوءاستفاده‌ها و برداشت‌های دوگانه مقامات دولتی و نهادهای عمومی از قانون در جهت منافع شخصی و گروهی و امکان اعمال بیش از حد سلیقه‌های مختلف را سلب نماید. قانون مبهم موجبات تفسیرهای مختلف را فراهم آورده که این امر حاکمیت قانون و برابری در برابر قانون را آسیب‌پذیر می‌سازد. بنابراین قوانین باید بدون ابهام باشند تا شفافیت ایجاد گردد.

۳-۵-۳. ارتباط شفافیت و قوانین با استثنائات حداقلی

اصل شفافیت ابتدا از دل قوانین و مقررات بیرون می‌آید زیرا یکی از ویژگی‌های ذاتی قانون شفاف و عام بودن آن است با این توضیح که الزامات قانون تصویبی باید در برگرفته همه افراد باشد و اگر ملاحظاتی مانند تبعیض مثبت وجود دارد باید موارد محدود و مستحق را در برگیرد نه این که اجازه تفسیر داد و آن را از شمولیت و عام بودن انداخت؛ در حال حاضر در نظام حقوقی ما قانون منع تصدی بیش از یک شغل وجود دارد که استثنائات آن موسع بوده و عملاً قانون مذکور را در حالت کلی از اثرگذاری مطلوب دور کرده بود و به همین دلیل قانون ممنوعیت بکارگیری بازنشستگان در سال ۹۵ مصوب گردید که در صورت اجرا می‌تواند تا حدود زیادی از دایره مدیران بازنشسته کم نماید. انتقادی که بر تمایل مدیران بازنشسته وجود دارد این است که مدیران مذکور مانند سایر کارمندان عادی باید بعد از طول دوره خدمت، فرصت را در اختیار جوانان تحصیلکرده و متخصص قرار دهند نه اینکه همچنان بر مناصب دولتی تکیه زده زیرا در این صورت به واسطه عوامل گوناگون مانند رانت اطلاعاتی، سوء استفاده از مقام و ... بستر فساد مالی فراهم است که برای رفع این مشکل باید قانون منع تصدی بیش از یک شغل و

۱. آزاده عبداله‌زاده شهربابکی، «مبنای نظری بحث پیرامون مساله کیفیت قانون: چستی و چرایی؟»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۳، (۱۳۹۸)، ص ۳۰۲.

قانون منع بکارگیری بازنشستگان به نحو مطلوب اجرا شود. نکته مهم در تفسیرهای متفاوت از قوانین مذکور، عدم شفافیت قانون می‌باشد که در این زمینه نیاز است قانون جامع استخدامی تدوین گردد و قوانین متشت و پراکنده استخدامی (قانون مدیریت خدمات کشوری، قانون استخدام کشوری، قانون منع تصدی بیش از یک شغل و...) در یک قانون خاص استخدامی که مبتنی بر شایسته‌سالاری باشد تجمیع گردد. برای رفع این مشکل باید بجای کمی‌سازی به کیفی‌سازی قانون بذل توجه داشت زیرا شایسته نیست که پس از چهار دهه از نوع جدید حکمرانی در کشور آن هم مبتنی بر شرع انور اسلام تاکنون به قوانین و مقررات جامع و کامل نرسیده باشیم و همچنان با اضافه کردن تبصره‌ها و مواد الحاقی به قوانین بعضاً ناصواب به نتایج مطلوب نرسیم. برای رسیدن به قانونگذاری شفاف، سیاست‌های کلی نظام اداری ابلاغی مورخ ۸۹/۱/۱۴ مقام معظم رهبری در بند ۱۳ به مقوله شفافیت در زمینه تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری توجه شده که می‌توان از این ظرفیت به نحو احسن استفاده نمود.

۳-۶. چابک‌سازی دولت

وجود دولت بزرگ از عوامل تحقق فساد مالی است بالعکس آن هم باید مورد مذاقه قرار گیرد که دولت کوچک زمینه‌های بروز فساد مالی را کاهش می‌دهد. برای کوچک‌سازی دولت باید ساختار دولت اصلاح شود و در حقیقت چابک‌سازی دولت صورت گیرد؛ چیزی که در بند ۱۰ اصل ۳ قانون اساسی از آن به حذف تشکیلات غیرضرور یاد شده است زیرا هر چه حجم دولت کمتر شود، شفافیت بیشتر حاصل می‌شود یعنی از پیچیدگی و بوروکراسی درهم تنیده دولت کاسته می‌شود و با یک ساختار مشخص، چابک و قابل مشاهده مواجه هستیم که هم خدمات عمومی بهتر ارائه می‌شود و هم فساد مالی کاهش می‌یابد.

۳-۶-۱. اشتغال دولت به امور حاکمیتی و منع از تصدی‌گری

یکی از مهمترین ملزومات دولت چابک و کوچک، اشتغال دولت به امور حاکمیتی و عدم تصدی‌گری می‌باشد زیرا اگر دولت مانند اشخاص حقوق خصوصی تصدی‌گری نماید به جهت داشتن قدرت و امکانات فراوان، انحصار اقتصادی بوجود می‌آید و در نتیجه رقابت اقتصادی وجود نخواهد داشت. عدم وجود رقابت اقتصادی نیز اشخاص

خصوصی را وادار می‌کند تا به نحوی از انحا در بدنه دولت و دستگاه‌های اجرایی از طرق مختلفی مانند دادن رشوه، سوءاستفاده از موقعیت و مقام و ... نفوذ کنند و در این حالت فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی بیشتر می‌شود.

دولت بعنوان شخصیت حقوقی، تصدی و مدیریت منابع و فرصت‌های اقتصادی و نیز مسئولیت تخصیص آن‌ها را به‌عهده دارد. بنابراین دولت‌مردان بخش عمده‌ای از این منابع و فرصت‌ها را به خود یا دوستان یا بستگان خود اختصاص می‌دهند و پایه‌های فساد اقتصادی در تخصیص بهینه و مطلوب منابع نیز از این نقطه آغاز می‌شود و تصدی‌های دولتی معمولاً با رانت‌خواری یا ایجاد شبهه رانت مواجه بوده است.^۱ در اصل ۴۴ قانون اساسی تقریباً همه خدمات مهم و مادر در اختیار دولت قرار گرفته است همچنین انفال و ثروت‌های عمده جامعه از قبیل زمین‌های موات، معادن، دریاچه‌ها، رودخانه‌ها، کوه‌ها، جنگل‌ها و مراتع نیز در اختیار حکومت اسلامی قرار دارد تا طبق مصالح عامه نسبت به آن‌ها عمل نماید که این حقوق و اختیارات و وظایف دولت جمهوری اسلامی را تبدیل به دولتی مداخله‌گر در اقتصاد کرده است^۲ که برای رفع این مشکل لازم است دولت فرصت‌های اقتصادی برابر را برای همه افراد و بنگاه‌های اقتصادی فراهم نماید. در خصوص منع تصدی‌گری دولت، قانون مدیریت خدمات کشوری احکام خوبی را پیش‌بینی کرده است چنانکه در مواد ۸-۱۱ چهار دسته از اعمال را به رسمیت شناخته است:

- امور حاکمیتی (ماده ۸)؛
- امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی (ماده ۹)؛
- امور زیربنایی (ماده ۱۰)؛
- امور اقتصادی (ماده ۱۱).

با توجه به مواد بعدی قانون فوق‌الاشاره، دولت از انجام امور اجتماعی، فرهنگی و خدماتی منع شده و باید اعمال مذکور از طریق تعاونی‌ها یا بخش خصوصی انجام گیرد و دولت نقش نظارت و هدایت‌گری داشته باشد (ماده ۱۳). همچنین قانون‌گذار انجام امور زیربنایی را جز در موارد استثناء از دوش دولت برداشته و بخش غیردولتی را مجری این امور می‌داند (ماده ۱۴) و در نهایت در ماده ۱۵ با شفافیت تمام، دولت مکلف شده امور

۱. توران توسلی زاده، پیشگیری از جرایم اقتصادی (تهران: انتشارات جاودانه، جنگل، ۱۳۹۲) ص ۱۹۶.

۲. روح‌اله مودنی، حقوق عمومی اقتصادی، چاپ دوم (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۶) ص ۱۰۲.

اقتصادی را با رعایت اصل ۴۴ قانون اساسی و سیاست‌های ابلاغی مقام معظم رهبری به بخش غیردولتی واگذار نماید که وظیفه دولت در اینجا اعمال سیاست‌هایی در خصوص منع انحصار و ایجاد رقابت، جلوگیری از تضييع حقوق تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان، امنیت سرمایه‌گذاری و برقراری عدالت و تأمین اجتماعی و ... بیان شده است. بنابراین دولت صراحتاً از تصدی‌گری در قانون مدیریت خدمات کشوری منع شده و باید به امور حاکمیتی بپردازد.

۲-۶-۳. سیاست‌های کلی اصل ۴۴ و چابک‌سازی دولت

سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی و متعاقب آن قانون اجرای سیاست‌های مزبور مصوب گردید تا دولت بجای دخالت در اقتصاد، نقش نظارتی و هدایت‌گری داشته باشد اما جای بسی تاسف است که باید گفت دولت طی سال‌های متمادی همچنان در اقتصاد، دخالت ناکارآمد نموده و در واگذاری به بخش خصوصی بعلت عدم شفافیت لازم توفیقی نداشته است و این رویه نامطلوب به عدم اعتقاد و باور به اصل شفافیت می‌باشد به این دلیل که وزیر یا فلان مسئولی که در دوره خدمت از فرصت‌های اقتصادی مطلع گردیده با استفاده از رانت اطلاعاتی توانسته با توجه به نبود شفافیت ساختاری و عملکردی، بخشی از واگذاری‌های اقتصادی را حصول کند و اصطلاحاً با حصولتی‌سازی اقتصاد مواجه شدیم. بنظر می‌آید مشکل در اینجا قانون نباشد زیرا قانون لازم وجود دارد یعنی بستر لازم جهت چابک‌سازی دولت با قوانین فوق‌الذکر فراهم است اما مشکل در عدم اجرای قانون از طرف قوه مجریه و عدم نظارت مطلوب از طرف نهادهای نظارتی است که علت این ضعف اجرا و نظارت هم ذینفع بودن مجریان و ناظران به علت وجود یک محیط غیرشفاف بوده که دود آن به چشم مردم می‌رود. چابک‌سازی دولت در قانون برنامه ششم توسعه بعنوان آخرین سند بالادستی با عناوین کاهش حجم و اندازه دستگاه‌های اجرایی و حذف واحدهای غیرضرور تصریح گردیده است و سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی هم در بند ۱۹ به شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های مختلف پرداخته است لیکن متأسفانه دولت‌ها اهتمام کاملی را در این زمینه از خود نشان نداده‌اند.

نتیجه‌گیری

فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی معلول عوامل مختلفی است که در نبود شفافیت به منصفه ظهور می‌رسد. بدین جهت در این پژوهش اصل شفافیت بعنوان یکی از ارکان اصلی حکمرانی خوب بحث و بررسی گردید. بنا بر مطالعه انجام شده شفافیت نیازمند الزاماتی مانند مستندسازی، افشای درآمدها و اموال و رفع تعارض منافع می‌باشد. توضیح بیشتر اینکه اگر در فعالیت‌های دستگاه‌های اجرایی اسناد و مدارک مستند نباشند اعمال آن‌ها برای مردم قابل فهم نیست، بنابراین لازم است تمام فعالیت‌های اداری و اجرایی مستند و بدون هرگونه ابهام ارائه گردد. از آنجا که هر دستگاه اجرایی تعدادی مسئول و مدیر دارد که تصمیمات و اقدامات آنها بر روند کلی دستگاه موثر است معهداً ضرورت دارد درآمدها و اموال آن‌ها افشا شود که باب سوءاستفاده احتمالی و بهره‌مندی از فرصت‌ها و امتیازهای من‌غیرحق گرفته شود. مقوله دیگر اینکه در دستگاه اجرایی منافع عمومی بر منافع شخصی ارجحیت دارد و در صورت تداخل، باید اصل تعارض منافع مورد مذاقه گیرد و با مسئول خاطی برخورد نمود. اصولاً تعارض منافع زمانی مولود می‌شود که شفافیت نباشد. جهت محقق ساختن اصل شفافیت هفت عنوان مهم و کلیدی بررسی شد که در این زمینه اسناد بالادستی در موارد زیادی اصل شفافیت را مورد توجه قرار داده‌اند و قوانین عادی بعضاً مناسبی مثل قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قانون ارتقای سلامت اداری و مقابله با فساد و ... که برخی از مواد این قوانین به تبعیت از کنوانسیون‌های بین‌المللی مثل کنوانسیون مریدا مصوب گردیده است. لیکن عدم کارایی قوانین مقابله با فساد به دو حیطه اجرا و نظارت بر می‌گردد زیرا در این زمینه قوای سه‌گانه اهتمام و جدیت لازم نداشته‌اند مع‌الوصف اگر همین ظرفیت‌های موجود قانونی به عرصه اجرا و فعلیت برسند شاهد شفافیت بیشتر در دستگاه‌های اجرایی خواهیم بود.

برخی از راهکارهای لازم برای افزایش شفافیت و در نتیجه کاهش فساد مالی در دستگاه‌های اجرایی عبارتند از:

الف- ادغام و تجمیع قوانین و مقررات استخدامی در یک قانون خاص (مانند قانون مدیریت خدمات کشوری) که مبتنی بر شایسته‌سالاری و عدم تبعیض باشد؛

- ب- تقویت قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات و قانون ارتقای سلامت اداری و مبارزه با فساد با بهره‌گیری از اصول شفافیت مانند حذف هزینه از مردم در قبال در دسترس گذاشتن اطلاعات؛
- پ- ایجاد کارگروه شفافیت در هر دستگاه اجرایی توسط بالاترین مقام و تشکیل جلسه این کارگروه بصورت دوره‌ای برای شناسایی عوامل فسادزا و ارائه گزارش جهت برطرف ساختن آن‌ها؛
- ت- تقویت دفاتر حقوقی دستگاه‌های اجرایی و همکاری این دفاتر با دانشکده‌های حقوق برای بررسی علمی فساد مالی؛
- ث- تقویت نهادهای ناظر از جمله دیوان محاسبات، سازمان بازرسی کل کشور و ارائه گزارش شفاف به مردم؛
- ج- توجه به سیاست‌های کلی نظام و تصویب قوانین مرتبط جهت شفافیت و رفع فساد.

تعارض منافع

تعارض منافع وجود ندارد.

ORCID

Seyed Shahabadin  <https://orcid.org/0000-0003-0655-4912>

Mostafavinejhad

Kheirollah Parvin  <https://orcid.org/0000-0003-3529-1453>

منابع

کتاب‌ها

- آقایی طوق، مسلم و حسن لطفی، *حقوق اداری (۱)*، چاپ اول (تهران: شرکت سهامی انتشار، ۱۳۹۸).
- براتی، امیرانتظام، *حکمرانی خوب و مبارزه با مفاسد اقتصادی*، چاپ اول (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۸).
- پروین، خیراله، *مبانی حقوق عمومی*، چاپ اول (تهران: انتشارات سمت، ۱۳۹۳).

- توسلی زاده، توران، *پیشگیری از جرایم اقتصادی*، چاپ اول (تهران: انتشارات جاودانه، جنگل، ۱۳۹۲).
- راسخ، محمد، حق و مصلحت، جلد دوم، چاپ چهارم (تهران: نشر نی، ۱۳۹۵).
- ربیعی، علی، *زنده باد فساد*، چاپ چهارم (تهران: سازمان چاپ و انتشارات وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی، ۱۳۸۳).
- جعفری، علیرضا، *فساد اداری و مالی در نظام بانکی*، چاپ اول (تهران: انتشارات جاودانه، جنگل، ۱۳۹۴).
- لانگست، پیتر و همکاران، *برنامه‌های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیرحسین جلالی فراهانی و حمید بهره‌مند بگ‌نظر (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۷).
- مقدری، مهدی، *درآمدی بر حکمرانی خوب*، چاپ اول (تهران: انتشارات جاودانه، جنگل، ۱۳۹۵).
- موذنی، روح‌اله، *حقوق عمومی اقتصادی*، چاپ دوم (تهران: انتشارات مجد، ۱۳۹۶).

مقاله‌ها

- انصاری، باقر، «مفهوم، مبانی و لوازم آزادی اطلاعات»، نامه مفید، شماره ۶۱، (۱۳۸۶).
- تقوایی، علی اکبر و رسول تاجدار، «درآمدی بر حکمروایی خوب شهری در رویکردی تحلیلی»، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۲۳، (۱۳۸۸).
- حقیقی، مه‌ری و همکاران، «چالش‌های قانونی نظارت دیوان محاسبات کشور در مقابله با فساد مالی و جرایم ناشی از آن در دستگاه‌های اجرایی»، فصلنامه تحقیقات حقوق خصوصی و کیفری، شماره ۳۸، (۱۳۹۷).
- طاهری، محسن و محمدجواد ارسطو، «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب»، فصلنامه پژوهش تطبیقی اسلام و غرب، شماره ۳، (۱۳۹۵).
- عبدالله‌زاده شهربابکی، آزاده، «مبنای نظری بحث پیرامون مساله کیفیت قانون: چیستی و چرایی؟»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۳، (۱۳۹۸).
- قراباغلی، علیرضا، «نقش قانون مناقصات در روند تحول از الگوی سنتی اداره امور دولتی به مدیریت دولتی نوین در ایران»، پیام مدیریت، شماره ۲۳ و ۲۴، (۱۳۸۹).
- کردبچه، محمد، «بودجه‌ریزی بر مبنای عملکرد»، مجله برنامه و بودجه، شماره ۱۰۱، (۱۳۸۵).
- مقدم چوکانی، نگین و طیبه امیرخانی، «ارائه الگویی برای شفافیت بودجه در ایران»، فصلنامه علوم مدیریت ایران، شماره ۵۲، (۱۳۹۷).

- محسنی، وجیهه و همکاران، «تحلیل حقوقی نسبت سنجی حق دسترسی عموم به اطلاعات با تحقق حقوق شهروندی با تاکید بر نظام حقوقی ایران»، فصلنامه پژوهش حقوق عمومی، شماره ۶۲، (۱۳۹۸).
- ناعمه، حسن، «شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران»، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۴، (۱۳۸۹).

گزارش‌های پژوهشی

- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، «گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت»، (۱۳۹۷).
- مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، «گزارش پیشگیری و مبارزه با فساد ۲، راهبردهای قوه مقننه در پیشگیری از وقوع فساد»، شماره مسلسل ۱۵۹۳۷، (۱۳۹۷).

References

Books

- Aghaei Toogh, Moslem & Lotfi, Hassan, *Administrative Law (1)*, First Edition (Tehran: Publishing Joint Stock Company, 2019). [In Persian]
- Barati, Amir Entezam, *Good Governance and Combating Economic Corruption*, First Edition (Tehran: Majd Publications, 2019). [In Persian]
- Jafari, Alireza, *Administrative and Financial Economic in the Banking System*, First Edition (Tehran: Javadaneh Publications, Jangal, 2015). [In Persian]
- Moghaddari, Mehdi, *An Introduction to Good Governance*, First Edition (Tehran: Javadaneh, Publications, Jangal, 2016). [In Persian]
- Moazani, Ruhollah, *Public Economic Law*, Second Edition (Tehran: Majd Publications, 2017). [In Persian]
- Langst, Peter et al., *Global Anti-Corruption Plans*, Translated by Amir Hossein Jalali Farahani & Hamid Bahremand Beignazar (Tehran: Research Center of the Islamic Consultative Assembly, 2008). [In Persian]

- Parvin, Khairollah, *Fundamentals of Public Law*, First Edition (Tehran: Samat Publications, 2014). [In Persian]
- Rasekh, Mohammad, *Right & Expediency*, Volume Two, Fourth Edition (Tehran: Ney Publishing, 2016). [In Persian]
- Rabiee, Ali, *Long Live Corruption*, Fourth Edition (Tehran: Printing and Publishing Organization of the Ministry of Culture and Islamic Guidance, 2004). [In Persian]
- Tavassolizadeh, Turan, *Prevention of Economic Crimes*, First Edition (Tehran: Javadaneh Publications, Jangal, 2013). [In Persian]

Articles

- Agusti Cerrillo-i- Martinez, "The Regulation of Diffusion of public sector information Via electronic means: lessons from the Spanish regulation". *Government Information Quarterly*, Volume 28, Issue 2, (2011).
- Ansari, Baqer, "Concept, Principles and Supplies of Freedom of Information", *Mofid Letter*, No. 61, (2007). [In Persian]
- Abdollahzadeh Shahrabaki, Azadeh, "Theoretical Basis of the Discussion on the Issue of Quality of Law: What and Why?", *Quarterly Journal of Public Law Research*, No. 63, (2019). [In Persian]
- Gharabaghli, Alireza, "The Role of Tender Law in the Transformation Process from the Traditional Model of Public Administration to New Government Management in Iran", *Management Message*, Nos. 23 and 24, (2010). [In Persian]
- Haghghi, Mehri et al., "Legal Challenges of the Supervision of the Court of Audit in Combating Financial Corruption and Its Crimes in the Executive Bodies", *Quarterly Journal of Private and Criminal Law Research*, No. 38, (2018). [In Persian]
- Kurdbacheh, Mohammad, "Performance-Based Budgeting", *Journal of Planning and Budget*, No. 101, (2006). [In Persian]

- Moghaddam Choukani, Negin & Amirkhani, Tayebah, "Presenting a Model for Budget Transparency in Iran", Iranian Journal of Management Sciences, No. 52, (2018). [In Persian]
- Mohseni, Vajihe et al., "Legal Analysis of the Ratio of Public Access to Information with the Realization of Citizenship Rights with Emphasis on the Iranian Legal System", Quarterly Journal of Public Law Research, No. 62, (2019). [In Persian]
- Naemeh, Hassan, "Transparency and Anti-Corruption in Concluding Administrative Contracts in Iran", Journal of Legal Research, No. 4, (2010). [In Persian]
- OECD, "Conflict of Interest Policies and Practices in Nine EU Member States: A Comparative Review", SIGMA Papers No. 36, OECD Publishing, (2005).
- Prosecution Service, "Standards of Conduct-conflict of Interest and Protection of Confidential Information", Crown Counsel Policy Manual, British Columbia, (2018).
- Taheri, Mohsen & Arasta, Mohammad Javad, "Comparative Study of the Principles of Transparency from the Perspective of Islam and the Theory of Good Governance", Quarterly Journal of Comparative Research of Islam and the West, No. 3, (2016). [In Persian]
- Taghvaei, Ali Akbar & Tajdar, Rasoul, "An Introduction to Good Urban Governance in an Analytical Approach", Quarterly Journal of Urban Management, No. 23, (2009). [In Persian]

استناد به این مقاله: مصطفوی‌نژاد، سید شهاب‌الدین، پروین، خیراله، «فساد مالی و بسترهای شفافیت‌زا در دستگاه‌های اجرایی، پژوهش حقوق عمومی، (۷۶) ۲۴، (۱۴۰۱)، ۱۷۱-۲۰۲.

Doi: 10.22054/QJPL.2022.64814.2704