

وضعیت ارزیابی اثربخشی سیاست ضد فساد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای شاخص‌های بین‌المللی

رضا فلسفی^۱

مسعود صفری دنیاچالی^۲

امید سحرخیز^۳

چکیده

سیاست‌های کنترل و پیشگیری فساد همواره بحث‌برانگیز هستند. سابقه و تجربه سازمان‌های بین‌المللی برای بهبود عملکرد نهادهای عمومی توانسته درس‌های ارزشمندی برای تدوین برنامه‌های بدون برای مبارزه با فساد در آشنایی با شاخص‌ها، استانداردها و کشورها به همراه بیاورد. از این رو کنوانسیون‌های بین‌المللی معتبر در زمینه سلامت اداری و فساد می‌تواند دید بهتری از وضعیت فساد و سلامت اداری در کشورهای مختلف به ما نمایش دهد و برای مقایسه و ارزیابی وضعیت ایران با سایر کشورها مفید واقع شود. براساس این، در این پژوهش تلاش نمودیم با استفاده از روش توصیفی-اسنادی و براساس مطالعه و بررسی آثار موجود مرتبط با موضوع تحقیق و رجوع به اسناد و مدارک مربوط به ارزیابی میزان اثربخشی سیاست مقابله با فساد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای چند شاخص معتبر بین‌المللی از جمله شاخص درک فساد، حاکمیت قانون و آزادی اقتصادی مؤسسه فریزر و بنیاد هریتیج پردازیم. نتیجه این کاوش بیانگر آن است که سیاست‌های ضد فساد در جمهوری اسلامی ایران با توجه به رتبه و امتیازات محاسبه شده در مؤلفه‌ها و شاخص‌های معتبر بین‌المللی از اثربخشی لازم برخوردار نیست.

واژگان کلیدی: پیشگیری، فساد، درک فساد، حاکمیت قانون، آزادی اقتصادی

۱- کارشناسی ارشد حقوق عمومی، گرایش مدیریت نظارت و بازرسی، دانشگاه علوم قضایی و خدمات اداری تهران
reza_falsafi@ymail.com

۲- بازرس کل استان خراسان شمالی

۳- معاون نظارت و بازرسی استان خراسان شمالی

مقدمه

درباره اثربخشی پیشگیری از فساد، جامعه‌شناسان می‌گویند پیشگیری اثربخش از فساد، با ریشه‌های فرهنگی و عقیدتی در ارتباط است؛ به گونه‌ای که اگر ارزش‌ها، هنجارها، عقاید و باورهای حاکم بر افراد اجتماع متکی بر ارزش‌های مادی‌گرایانه، فردگرایانه و مصرف‌گرایانه باشد و ساختارهای اجتماعی از انسجام و کارکردهای لازم برخوردار نباشند، ناکارآمدی و ضعف نظام فرهنگی و اجتماعی را به دنبال داشته و پیامد آن، شکل‌گیری فساد در همه سطوح و لایه‌های اجتماع خواهد بود (Abueva, 1970: 206). آن‌ها همچنین معتقدند جایی که احساس ظلم، اجحاف و نابرابری، تبعیض، قانون‌گریزی و رویه‌های مذمومی از این قبیل در میان آحاد مردم رواج پیدا کند، آن جامعه یا کشور روی توسعه را به خود نخواهد دید و نظام حاکم بر آن با بحران مقبولیت مواجه خواهد شد. در چنین وضعیتی مردم رغبتی به همکاری با دولت‌ها نخواهند داشت (همان: ۲۰۸).

در مقابل عده‌ای بر این باورند که آنچه اثربخشی مقابله با فساد را در جامعه کاهش می‌دهد و موجد گسترش آن می‌شود، مردم یک کشور نیستند بلکه دستگاه عریض و طویل حاکمیت سیاسی و ساختار اقتصادی و اجتماعی مسلط بر یک کشور است (Pope, 2000: 37). اما به نظر می‌رسد برای تعیین اثربخشی سیاست‌های پیشگیرانه از مفاسد در یک کشور باید میان رژیم‌های دموکراتیک، غیردموکراتیک و مذهبی تفاوت قائل شد زیرا در حکومت‌های غیردموکراتیک و تمامیت‌خواه، با عنصر قانون تلاش می‌کنند مردم را مطیع خود سازند و همه صداها را خاموش کنند. عنصر ایدئولوژی، در رژیم‌های ایدئولوژیک قدرت بیشتری دارد و به همین ترتیب، عنصر قانون در حکومت‌های مذهبی باز هم قوی‌تر عمل می‌کند (Abueva, 1970: 207). در واقع در این نوع رژیم‌ها، اجرای قانون به منزله اجرای قوانین خدا بوده و بر همه لازم‌الاجرا است.

در رژیم‌های دموکراتیک، نظام‌های نظارت و کنترلی عدیده‌ای برای مبارزه با فساد وجود دارند؛ در این جوامع، فرض بر این است که اگر نظارت و کنترل نباشد، پاک‌ترین و بهترین افراد نیز می‌توانند به سوی فساد کشیده شوند (همان). به عبارتی، نظارت و کنترل مردم بر دولت و حکومت، شاه‌کلید نظام نظارت و کنترل فساد در این جوامع است. اما در رژیم‌های ایدئولوژیک تمرکز قدرت در دست حاکمیت بوده و کنترل و نظارت مردمی بر عملکرد دولت و حاکمیت میسر نیست (همان: ۲۰۸). با توجه به مطالب پیش گفته آنچه از بررسی سیاست‌های ضد فساد در جمهوری اسلامی ایران با توجه به ساختار حاکمیتی مذهبی از نوع اسلامی و دموکراسی از نوع مردم‌سالاری به دست می‌دهد، به نظر می‌رسد که سیاست‌های ضد فساد در جمهوری اسلامی ایران، هم سیاست‌های کنترل و نظارت

۱- اصل (۱) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران: حکومت ایران جمهوری اسلامی است که ملت ایران، بر اساس اعتقاد دیرینه‌اش به حکومت حق و عدل قرآن، در پی انقلاب اسلامی پیرومند خود به رهبری مرجع عالیقدر تقلید آیت الله العظمی امام خمینی، در همه‌پرسی دهم و یازدهم فروردین‌ماه یک هزار و سیصد و پنجاه و هشت هجری شمسی برابر با اول و دوم جمادی‌الاول سال یک هزار و سیصد و نود و نه هجری قمری با اکثریت ۹۸/۲٪ کلیه کسانی که حق رأی داشتند به آن رأی مثبت داد.

مردمی^۱ و هم نظارت و کنترل‌های حاکمیتی^۲ از جانب ارکان حکومتی را دارا است و حاکی از آن است که سیاست‌های اتخاذشده به درستی صورت پذیرفته و علی‌القاعده باید مؤثر واقع شود. اما باید برای اثبات این ادعا به این پرسش که «وضعیت سیاست‌های ضد فساد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای شاخص‌های معتبر بین‌المللی چگونه است؟» به منزله یکی از ابزارهای مهم و معتبر در ارزیابی میزان اثربخش بودن سیاست‌های ضد فساد و همچنین به منزله پرسش محوری و اصلی این پژوهش پاسخ داده شود تا مشخص شود سیاست‌های کنترل و نظارت مردمی و حاکمیتی اتخاذشده در کشور به چه میزانی اثربخش بوده است. بر اساس این، ما پس از تبیین مبانی نظری پژوهش (گفتار اول) برای درک مطلوب تر مخاطبان این کاوش به ارزیابی سیاست‌های ضد فساد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای شاخص‌های بین‌المللی (گفتار دوم) همچون شاخص درک فساد، حاکمیت قانون و آزادی اقتصادی مؤسسه فریزر و بنیاد هریتیج خواهیم پرداخت.^۳

گفتار اول: مبانی نظری

ورود به هر بحثی، مستلزم شناخت مفاهیم، مشخصات و قلمرو آن بحث است. بدون در نظر گرفتن چنین امری، احتمال سرگردانی در قلمرو بحث وجود دارد. برخی از مفاهیم نیاز به تعریف دقیق دارند تا ذهن‌ها همگی یک مطلب را بفهمند؛ بنابراین یک واژه علمی باید به‌طور جداگانه تعریف شود. اما این تعاریف باید به گونه‌ای باشد که به درک متقابل کمک کند و نه آنکه آن را دشوار سازد. به همین علت مفاهیم علمی باید پیش از استفاده، برای همه نوع اندیشمندان و خوانندگان قابل درک باشند.

در این گفتار به چارچوب‌های نظری پژوهش خواهیم پرداخت تا با شناخت نظریه‌های مطرح در این زمینه و بهره‌برداری از آن‌ها بتوانیم مسیر تحقیق را به‌طور دقیق و صحیح‌تری هدایت نماییم. بر اساس این، ما بر مبنای نظریه‌های صاحب‌نظران و دانش و تجربه محققان برای روشنگری و هویت مفاهیم نظری تحقیق، مفاهیم اصلی و بنیادی پژوهش را مشخص می‌کنیم و با بهره‌گیری از آثار و نوشته‌های اندیشمندان و نویسندگان مختلف و با استناد و رعایت نظم معقول به توصیف و تشریح مفاهیم نظری خواهیم پرداخت.

بند اول: تعریف و مفهوم «اثربخشی»^۴

در فرهنگ معین مؤثر بودن، کارگر، اثر و نشان به جا گذارنده بودن در معنای اثربخشی به کار رفته است (معین، همان: ۵۶). واژه اثربخشی یکی از کلیدواژه‌هایی است که در علم مدیریت به آن

۱- به‌منزله نمونه رجوع کنید به اصول مربوط به حقوق ملت در فصل سوم قانون اساسی، اصل ۸ قانون اساسی، ماده ۸ قانون آمران به معروف و ناهیان از منکر (مصوب ۱۳۹۴/۰۱/۲۳ مجلس شورای اسلامی).

۲- به‌منزله نمونه رجوع کنید به قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور مصوب ۱۳۶۰/۰۷/۱۹ با اصلاحات و الحاقات بعدی و قانون دیوان محاسبات کشور مصوب ۱۳۶۱/۱۱/۱۱.

۳- در اینجا اشاره به این نکته نیز مهم است که مؤسسات یادشده، مؤسساتی غربی هستند و در بسیاری مواقع، رویکردهای سیاسی می‌تواند بر روش کار و به دنبال آن در نوع نتایج به‌دست آمده و اعلامی از سوی آن‌ها تأثیر بگذارد. بنابراین یکی از ویژگی‌های نوشته حاضر، آشناسازی خوانندگان با مؤلفه‌هایی است که از سوی این مؤسسات به‌منزله مبنای ارزیابی موقعیت مدنظر قرار می‌گیرد.

پرداخته شده است و در این پژوهش مقصود ما از طرح آن همان کاربرد مدیریتی است. اما به دلیل کثرت ترکیبات و شاخه‌های این واژه در علوم مدیریت و خروج موضوعی و غیرمرتبط بودن آن‌ها، ما برای جلوگیری از سردرگمی ذهن مخاطب و اطاله کلام به یکی از بایسته‌ترین تعاریف مرتبط با موضوع تحقیق خواهیم پرداخت.

منظور از اثربخشی در واقع بررسی میزان مؤثر بودن اقدامات انجام شده برای دستیابی به اهداف از پیش تعیین شده است. به عبارتی ساده‌تر در یک فرایند اثربخش، میزان تحقق اهداف اندازه‌گیری می‌شود. به‌طور کلی اثربخشی هنگامی حاصل خواهد شد که اول، نیازها به روشنی تشخیص داده شود؛ دوم، برنامه مناسبی برای برطرف ساختن نیازها طراحی شود؛ سوم، برنامه طراحی شده به درستی اجرا شود، و چهارم، ارزیابی مناسبی از فرایندهای دستیابی به اهداف انجام شود (رضائیان، ۱۳۹۵: ۲۲۵). به این ترتیب اثربخشی نشان می‌دهد که تلاش‌های انجام شده تا چه میزان موجب کسب نتایج مورد نظر شده است. بر اساس این، در این پژوهش قصد داریم بررسی نماییم وضعیت ایران در امر پیشگیری از فساد و مقابله با آن بر مبنای شاخص‌های بین‌المللی تا چه میزان ما را به اهدافمان در این حوزه رسانیده است.

بند دوم: تعریف و مفهوم «فساد»^۱

فساد در لغت به معنای «تباهی، ویرانی، نابودی، فتنه، آشوب، کینه، دشمنی، ستم و پوسیدگی» است (عمید، ۱۳۶۹: ماده فساد). همچنین راغب اصفهانی در کتاب مفردات گفته است: «فساد خارج شدن از حالت اعتدال است، کم باشد یا زیاد و نقطه مقابل آن «صلاح» است (راغب اصفهانی، ۱۴۰۴: ۳۷۹). فساد طبق تعریفی که در فرهنگ معروف «ویستر»^۲ آمده عبارت است از «پاداشی نامشروع که برای وادار کردن فرد به تخلف از وظیفه تخصیص داده شده است» (سرداری، ۱۳۸۷: ۱۳۴). به تعبیری فساد عملی پنهانی جهت کسب چیز یا خدمتی برای شخص سوم به شکلی که او بتواند اعمالی انجام دهد که منفعی برای خودش یا شخص سوم یا هر دو داشته باشد و عامل فساد در آن دست داشته باشد (Senior, 2006: 69).

تعریفی دیگر از فساد آن است که مقامات دولتی اعمالی را انجام دهند که مجاز به انجام آن نیستند یا با اهداف مالی یا خصوصی کارهایی را که مسئول انجام آن هستند، تسریع نمایند (میش اوقلو و دورگان، ۱۳۹۰: ۵). به‌طور کلی می‌توان گفت فساد مفهومی سهل‌ممتنع است؛ به‌گونه‌ای که از دیدگاه برخی از نویسندگان پیچیدگی مفهوم فساد را از تعدد قربانیان این پدیده به‌خوبی می‌توان درک کرد (Akindele and Adeyemi, 2011: 198). بنابر تعریفی دیگر فساد به معنی استفاده غیرمجاز از قدرت عمومی برای منافع خصوصی است (Morris, 1991: 18). سازمان

1- Corruption

2- Webster

شفافیت بین الملل به اختصار فساد را «سوءاستفاده از قدرت اعطاشده برای انتفاع شخصی» تعریف کرده است (Stapenhurst and Langseth, 1997: 10).

به طور کلی در غالب تعاریف ارائه شده از فساد سه نوع دسته بندی متمایز مشاهده می شود. این تعاریف تمرکز بر ادارات عمومی، تمرکز بر بازار و تمرکز بر منافع عمومی را مدنظر قرار می دهند (Collier, 1999: 97). فساد در نظام اداری، کم و بیش گریبان گیر همه کشورها است و مشکل فساد در همه جا وجود دارد و فقط مربوط به کشورهای جهان سوم نیست (Ghazanafar and Karen, 2000: 351).

به طور کلی، فساد به فرهنگ کشورها ارتباط ندارد و کشوری با شرایط فرهنگی بالا نیز می تواند درگیر فساد شود (Lee, ۲۰۱۳: ۲۸۷). معیاری که در تعریف عام فساد مورد نظر اکثریت است، مفهوم قدرت و سوءاستفاده از آن است. بسیاری از ساختارهایی که در دنیای غرب برای مبارزه با فساد شکل گرفته، برای این منظور است که زمامداران از قدرت خود سوءاستفاده نکنند (Sergio Díaz and Jorge Pérez, 2013: 114). فارغ از این تعابیر، با تمرکز بر واژه فساد می توان به کارگیری طیف وسیع و متنوعی از معیارها از قبیل نقض هنجارهای فرهنگی، سلب اعتماد عمومی، سوءاستفاده از موقعیت و منصب اداری، قانون گریزی، مخالفت با اصول دموکراسی و ساختارهای فسادآور، سوءاستفاده از قدرت، منابع مالی و... را در تعاریف فساد مشاهده کرد.

در یک جمع بندی کلی، نگاهی به تعاریف و مفهوم پردازی های یادشده نشان می دهد که فساد مفهومی چندوجهی و متغیر دارد. در واقع می توان گفت که فساد مفهومی پیچیده است. به طوری که برخی معتقدند که این پیچیدگی در مفهوم فساد مانع از آن می شود که بتوان به همه عوامل مؤثر بر بروز آن پی برد (Heidenheimer and Johnston, 2011: 45). سخن کوتاه اینکه دستیابی به تعریف و مفهوم سازی واحدی از فساد بسیار مشکل است و این بدین معنا است که فساد همیشه پس زمینه اجتماعی، فرهنگی، حقوقی و سیاسی متناسب با ماهیت، اهداف، هنجارها و ارزش های ملت ها دارد (Johnson and Sharma, 2004: 19-21). به هر حال باید توجه داشت، بسته به اینکه فساد را در کدام شاخه از علم حقوق یا علم سیاست یا سایر علوم تعریف می کنیم، تعاریف مختلفی از آن به دست می آید.

بنابراین فساد در یک معنای تقریباً جامع و مانع، هرگونه سوءاستفاده از قدرت و اختیارات قانونی و حتی استفاده ناشایست و خارج از اصول قدرت تلقی می شود که ممکن است در جهت منافع شخصی باشد یا نباشد و در همه عرصه ها از جمله اقتصادی، سیاسی، اجتماعی و... مطرح است.

گفتار دوم: وضعیت ارزیابی اثربخشی سیاست ضد فساد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای شاخص های بین المللی

سیاست های کنترل و پیشگیری فساد همیشه بحث برانگیز هستند. سابقه و تجربه سازمان های بین المللی برای بهبود عملکرد نهادهای عمومی توانسته درس های ارزشمندی برای تدوین برنامه های

مدون برای مبارزه با فساد در آشنایی با شاخص‌ها، استانداردها و کشورها به همراه بیاورد. از این رو کنوانسیون‌های بین‌المللی معتبر در زمینه سلامت اداری و فساد می‌تواند دید بهتری از وضعیت فساد و سلامت اداری در کشورهای مختلف را به ما نمایش دهد و برای مقایسه و ارزیابی وضعیت سیاست‌های ضد فساد ایران با سایر کشورها مفید واقع شود. در ادامه به بررسی وضعیت میزان اثربخشی سیاست‌های ضد فساد ایران در شاخص‌های بین‌المللی پیش‌گفته درباره سلامت اداری و پیشگیری از فساد که از اهمیت ویژه‌ای برخوردار است می‌پردازیم.

بند اول: شاخص درک فساد^۱

این شاخص توسط سازمان شفافیت بین‌الملل^۲ در سال (۱۹۹۵) برای ارزیابی سالانه سطح فساد در کشورها براساس ارزیابی و نظرسنجی کارشناسان طراحی شده است (De Maria, 2008: 185). شاخص درک فساد بر روی فساد در بخش عمومی (شامل دولت) متمرکز شده است و فساد را سوءاستفاده بخش عمومی و دستگاه‌های دولتی از منافع افراد جامعه تعریف می‌نماید (Melgar, 2010: 120). آمارگیری‌هایی که برای تهیه این شاخص انجام می‌گیرد سؤالاتی را در رابطه با سوءاستفاده قدرت دستگاه‌های دولتی و عمومی از منافع خصوصی مردم مورد پرسش قرار می‌دهد که این سؤالات به‌طور مثال، در رابطه با رشوه‌گیری توسط دستگاه‌های دولتی است و نظرسنجی‌ها همه موارد فساد مدیریتی، فساد سیاسی، فساد اداری، قضایی، قانونی، کوچک، بزرگ و... را شامل می‌شود (همان: ۱۲۱).

این شاخص به نمره‌دهی کشورها بین (۰) تا (۱۰) می‌پردازد. به گونه‌ای که کشوری با کمترین فساد نمره (۱۰) و کشوری با بیشترین میزان فساد نمره (۰) را از آن خود می‌کند (De Maria, همان: ۱۸۷). تعداد چهارده منبع اطلاعاتی که از دوازده منبع اطلاعاتی مستقل سرچشمه می‌گیرد برای تهیه این شاخص استفاده شده است (De Maria, William, 2008: 785) که این دوازده منبع در جدول (۱) آمده است. همچنین انتخاب و اعتبار منابع اطلاعاتی توسط یک کمیته به نام «کمیته راهبری شاخص شفافیت بین‌المللی»^۳ تعیین می‌شود که دوره زمانی اطلاعات استفاده شده برای محاسبه شاخص، معمولاً دو سال است و هر کشوری که در بیش از سه منبع بررسی شده باشد، در این شاخص قرار می‌گیرد (همان: ۷۸۷).

کشورهایی که در سطوح پایین شاخص دسته‌بندی می‌شوند، باید اقدامات قابل توجهی را در مقابله با فساد اتخاذ کنند و کشورهایی که در بالای شاخص قرار می‌گیرند باید از عدم صادر کردن

1- Corruption Perception Index (CPI)

همچنین نک؛ راه‌اداری، ام. جعفریانی، ا. (۱۳۹۴). گزارش وضعیت فساد و سلامت اداری در ایران. تهران: کمیسیون رقابت، خصوصی‌سازی و سلامت اداری، صص ۵-۱۳.

2- Transparency International (TI)

سازمان شفافیت بین‌الملل یک سازمان غیردولتی است که در سال (۱۹۹۳) تأسیس شد و دفتر اصلی آن در برلین، آلمان قرار دارد. هدف این سازمان که در حدود ۱۰۰ کشور نمایندگی دارد تلاش برای مبارزه با فساد و افزایش آگاهی در مورد آن است. این سازمان به‌طور سالیانه اقدام به انتشار شاخص ادراک فساد می‌کند.

3- Transparency International Index Steering Committee

فساد به کشورهای کمتر توسعه یافته اطمینان حاصل کنند (همان). امتیاز پایین در شاخص نشانه‌ای از رشوه، عدم حاکمیت قانون، عدم پاسخ به نیاز و خواسته شهروندان و عدم حفظ منافع آنان است. (Melgar, Ibid: 123)

وضعیت ایران در این شاخص از سال (۲۰۱۲) تا (۲۰۱۵) در جدول (۲) آمده است. وضعیت ایران در شاخص ادراک فساد در جدول (۲) نشان می‌دهد که در سال (۲۰۱۵) با کسب رتبه ۱۳۰ صعود داشته است. اما به طور کلی به نظر می‌رسد نوسانات امتیازی چندان چشم‌گیر نیست. در مجموع با توجه به سیاست‌های ضد فساد در جمهوری اسلامی ایران به خصوص قوانین بالادستی باید گفت در این زمینه نتایج خوبی حاصل نشده است و تا دسترسی به اهداف کلان کشور فاصله زیادی وجود دارد.

جدول (۱): منابع اطلاعاتی تعیین شاخص ادراک فساد در سازمان شفافیت بین‌الملل

منبع اطلاعاتی	نام شاخص	شرکت‌کنندگان در نظرسنجی	موضوعات مورد بررسی
(ADB) Asian Development Bank بانک توسعه آسیایی	ارزیابی رتبه عملکرد کشور	کارمندان و کارشناسان داخل و خارج کشور	فساد، تضاد، منافع، انحراف، سرمایه‌گذاری‌ها، موفقیت‌ها، تلاش‌های مبارزه با فساد
(AFDB) African Development Bank بانک توسعه آفریقایی	ارزیابی ویژگی‌های سیاسی و نهادی کشور	کارمندان و کارشناسان داخل و خارج کشور	فساد، تضاد، منافع، انحراف، سرمایه‌گذاری‌ها، موفقیت‌ها، تلاش‌های مبارزه با فساد
(BTI) Bertelsmann Foundation مؤسسه برتلزمان	شاخصی است برای تبدیل (شاخص تبدیل برتلزمان)	خبرنگاران محلی و کارشناسان داخل و خارج سازمان‌ها	صلاحیت دولت‌ها در مجازات کردن و بازداشتن از فساد
(CPIA) World Bank (IDA and IBRD) بانک جهانی	ارزیابی ویژگی‌های سیاسی و نهادی کشور	کارمندان و کارشناسان داخل و خارج کشور	فساد، تضاد، منافع، انحراف، سرمایه‌گذاری‌ها، موفقیت‌ها، تلاش‌های مبارزه با فساد
(EIU) Economic Intelligence Unit واحد بینش اقتصادی	پیش‌بینی و ریسک خدمات کشوری	ارزیابی کارمندان و کارشناسان	سوءاستفاده از ادارات عمومی برای نفع شخصی یا حزبی
(FH) Freedom House خانه آزادی	تحول در کشورها	ارزیابی کارشناسان مقیم در کشور مربوطه	اندازه فساد انجام شده یا مشاهده شده در حکومت‌ها از طریق مردم و گزارش‌های رسانه‌ها و همچنین پیش‌قدمی در مبارزه با فساد

1- Melgar, N, Máximo R, & Tom W. S. The perception of corruption. p. 128-29.

همچنین نک: عطانی، ا. (۱۳۸۷). گزارش نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد (شاخص ادراک فساد (CPI). تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، صص ۱۳-۹.

ادامه جدول (۱): منابع اطلاعاتی تعیین شاخص ادراک فساد در سازمان شفافیت بین الملل.

منبع اطلاعاتی	نام شاخص	شرکت کنندگان در نظرسنجی	موضوعات مورد بررسی
(GI) Global Insight (Formerly World Market Research Center) مرکز پژوهش بازارهای جهانی	رتبه بندی ریسک کشورها	ارزیابی کارمندان و کارشناسان	احتمال اینکه ادارات از فسادهای اداری کوچک به فسادهای بزرگ سیاسی برسند.
(IMD) The International World Competitiveness Center مرکز رقابت جهانی	سال نامه رقابت جهانی	مدیران عالی و میانی اجرایی	وجود یا عدم وجود فساد و رشوه
(MIG) Merchant International Group گروه بازرگانان بین المللی	پویایی نواحی خاکستری	کارکنان ماهر و خبرنگاران شبکه های محلی	فساد، از رشوه وزرای دولتی تا منشی های مدیران
(PERC) Political and Economic Risk Consultancy مشاور ریسک سیاسی و اقتصادی	خبرنامه آگاهی آسیایی	بازرگانان خارج کشور	کیفیت رسیدگی به موضوع فساد در بخش های اجتماعی
(UNFCA) United Nations Economic Commission for Africa کمیسیون اقتصادی ملل متحد برای آفریقا	گزارش حکمرانی آفریقا	کارشناسان تبعه کشور (بین ۷۰ تا ۱۲۰ نفر در هر کشور)	کنترل فساد شامل وضعیت گزارش سطوح فساد در قوای مقننه، قضائیه و مجریه و همچنین در وصول مالیات و نیز وضعیت پیچیدگی دستیابی به دادگستری و خدمات دولتی
(WEF) The World Economic Forum مجمع جهانی اقتصاد	گزارش رقابت پذیری جهانی	مدیران بنگاه های بین المللی و بومی	ممنوعیت نداشتن بسیاری از پرداخت ها و رشوه های مربوط به وظایف مختلف دولت

جدول (۲):^۱ وضعیت سلامت ایران در شاخص ادراک فساد از سال (۲۰۱۲) تا (۲۰۱۵) سازمان

شفافیت بین الملل

سال	رتبه	امتیاز
۲۰۱۲	۱۳۳ از ۱۷۵	۲۸ از ۱۰۰
۲۰۱۳	۱۴۴ از ۱۷۵	۲۵ از ۱۰۰
۲۰۱۴	۱۳۶ از ۱۷۵	۲۷ از ۱۰۰
۲۰۱۵	۱۳۰ از ۱۶۷	۲۷ از ۱۰۰

بند دوم: شاخص حاکمیت قانون^۲

حاکمیت قانون مفهومی بسیار مهم است که به عقیده برخی، تعریف دقیق و روشنی از آن ارائه نشده اما برداشت‌های بسیاری از آن شده است (مرکز مالیری، ۱۳۸۵: ۱۹). حاکمیت قانون یکی از اصول مهم سیاسی و حقوقی است که بشر از دیرباز در پی تحقق آن بوده است. گاهی از این اصل به مفهوم برابری و مساوات در برابر قانون تعبیر شده و گاهی از آن به حکومت قانون در مقایسه با حکومت‌های دیکتاتوری، مطلقه و پادشاهی استفاده شده است؛ گاهی نیز آن را به ویژگی‌های عمومیت داشتن، استمرار و صریح و شفاف بودن قوانین توصیف نموده‌اند (همان: ۲۲).

مطابق این اصل صاحب‌نظران استفاده خودسرانه و مستبدانه از قدرت در تصمیم‌گیری‌های حکومتی را مردود می‌دانند و بر این باورند که حاکمان و سیاستمداران به‌منزله حافظان و خادمان قانون محسوب می‌شوند و خود نیز مشمول قانونند؛ به طوری که میزان مشروعیت حکومت آن‌ها به میزان وفاداری آنان به معیارهای قانونی، فراشخصی و خردمندانه بستگی دارد (Scalia, 1989: 1175-88; Rigobon and Rodrik, 2005: 535). به هر حال حاکمیت قانون دارای یک معنای عام و یک معنای خاص است. در معنای عام، یعنی وجود نظم در کشور (Przeworski and Maravall, 2003: 12). به عبارت دیگر، وقتی افراد جامعه به گونه‌ای مشابه و با رعایت هنجارهای مشترک رفتار نمایند، به معنای آن است که قانون حاکم است. در معنای مضیق‌تر به معنای اجرای قوانین موضوعه و قوانینی که مجلس و مقامات صالح کشور به نحوه درست و در راستای اجرای آن هدف قانون وضع کرده‌اند. (همان: ۱۲)

باتوجه به اهمیت و جایگاه حاکمیت قانون و تأثیر آن در توسعه و سلامت دولت‌ها درباره نبود فساد، شاخصی با عنوان شاخص حاکمیت قانون توسط پروژه عدالت جهانی^۳ منتشر می‌شود. این شاخص برای سال‌های (۲۰۱۲) و (۲۰۱۳) با ۹۷ کشور و در سال (۲۰۱۴) با ۹۹ کشور محاسبه شده است (Agrast, et al., 2015: 18). در سال (۲۰۱۵)، این شاخص

درک فساد را در ۱۰۲ کشور ارزیابی کرده تا میزان حاکمیت قانون در این کشورها مشخص

1- Report Corruption Perception Index. (2015). Retrieved from: <http://www.transparency.org/cpi2015#results-table>

1- The Rule of Law Index

3- World Justice Project

4- Retrieved from: http://works.bepress.com/alejandro_ponce/9/

و مسائل حاکمیتی برای استفاده در برنامه‌ریزی توسعه اندازه‌گیری شوند. این شاخص از ۱۰۰۰ نفر در هر کشور و نزدیک به ۲۵۰۰ کارشناس در مورد فساد، آزادی‌های اولیه، قانون و سایر مسائل حاکمیتی می‌پرسد. برای محاسبه این شاخص از هشت عامل (نشانگر) اصلی و ۴۷ متغیر فرعی استفاده شده است.

هشت عامل اصلی عبارت‌اند از:

(۱) محدودیت بر قدرت‌های دولت^۱، (۲) نبود فساد^۲، (۳) دولت باز^۳، (۴) حقوق اساسی^۴، (۵) نظم و امنیت^۵، (۶) اجرای قانون^۶، (۷) عدالت مدنی^۷، و (۸) عدالت قضایی^۸. ایران از این شاخص در سال (۲۰۱۲) تا (۲۰۱۳) امتیاز ۳۷ و در سال (۲۰۱۴) امتیاز ۴۴ را کسب کرده است^۹. با توجه به وضعیت ایران در این شاخص در سال (۲۰۱۵) که در جدول (۴) آمده است بهترین عملکرد ایران در نشانگرهای اجرای قانون، عدالت مدنی و عدالت قضایی و در حقوق اساسی، دولت باز و محدودیت بر قدرت‌های دولت ضعیف بوده است^{۱۰}.

جدول (۳): وضعیت سلامت ایران در هشت نشانگر حاکمیت قانون (۲۰۱۵).

رتبه جهانی	امتیاز	نام فاکتور	رتبه جهانی	امتیاز	نام فاکتور
۸۰	۰/۶۲	نظم و امنیت	۹۴	۰/۳۷	محدودیت بر قدرت‌های دولت
۳۵	۰/۵۴	اجرای قانون	۶۴	۰/۴۲	نبود فساد
۴۰	۰/۵۶	عدالت مدنی	۹۹	۰/۳۵	دولت باز
۶۰	۰/۳۹	عدالت قضایی	۱۰۲	۰/۲۲	حقوق اساسی

1- Constraints on government powers

2- Absence of corruption

3- Open government

«دولت باز» یک دکترین حکمرانی است که بیان می‌دارد، شهروندان حق دسترسی به مدارک و رویه‌های دولتی را دارند تا بتوانند بر بخش عمومی نظارت داشته باشند. به‌طور کلی این دکترین بر مقابله با استبدال‌های دیگر دولت برای مشروعیت‌بخشی به محرمانگی فزاینده عملکرد دولت استوار است. برای مطالعه بیشتر در این زمینه نک؛

Veljković, N., Sanja B. D., and Leonid S. (2014). "Benchmarking open government: An open data perspective." *Government Information Quarterly*. 31(2), 279.

4- Fundamental rights

5- Order and security

6- Regulatory enforcement

7- Civil justice

8- Criminal justice

9- The WJP Rule of Law Index 2015 report. Retrieved from: <http://worldjusticeproject.org/search/node/iran2015>

10- همان

11- همان

بند سوم: شاخص آزادی اقتصادی^۱

آزادی اقتصادی یا حق آزادی اقتصادی نشان‌دهنده قابلیت اعضای یک جامعه برای انجام کنش‌های اقتصادی و یکی از ابعاد نبود فساد در نظام اداری کشور است (Gwartney, et al., 2014: 17). برخی آزادی اقتصادی را حق اساسی هر انسانی در کنترل دارایی و نیروی کار خود می‌دانند؛ به طوری که در یک جامعه آزاد از نظر اقتصادی، افراد اجازه دارند تا زمانی که قانون را رعایت می‌کنند، به هر شکلی که می‌خواهند کار، تولید، مصرف و سرمایه‌گذاری کنند (De Haan and Sturm, 2000: 219). در واقع در یک جامعه آزاد از نظر اقتصادی، دولت اجازه می‌دهد نیروی کار، سرمایه و محصولات به صورت آزادانه چرخش پیدا کنند. با توجه به اهمیت و جایگاه آزادی اقتصادی در کشورها این عامل تبدیل به یک شاخص با عنوان شاخص آزادی اقتصادی شده است که یکی از مهم‌ترین شاخص‌های اندازه‌گیری سلامت و میزان فساد در کشورها است.

این شاخص توسط مؤسسه فریزر^۲ و بنیاد هریتیج^۳ هر ساله به طور جداگانه منتشر می‌شود و نقش مهمی در تشخیص فساد و نبود آن در دولت‌ها دارد. مؤسسه فریزر که در ونکور کانادا قرار دارد، یک سازمان سیاست عمومی است که تمرکز آن بر نقش بازارهای رقابتی در تأمین مناسبات اقتصادی و اجتماعی مردم کانادا است. این مؤسسه شاخص آزادی اقتصادی جهان^۴ را برای اندازه‌گیری سازگاری نهادها و سیاست‌های کشورها با آزادی اقتصادی بخش خصوصی طراحی کرده است (احمدیان و شهبازی غیائی، ۱۳۹۰: ۱۱). بنیاد هریتیج یک مؤسسه تحقیقاتی آموزشی است که از سال (۱۹۷۳) در واشنگتن تأسیس شده است و از سال (۱۹۹۵) با همکاری روزنامه وال‌استریت، سالیانه به محاسبه شاخص آزادی اقتصادی کشورها و رتبه بندی آن‌ها می‌پردازد و با گذر زمان به تکمیل و تجدیدنظر در این شاخص اقدام می‌کند (همان و Terry and Anthony, 2016: vii). به منزله نمونه این مؤسسه در ویرایش سال (۲۰۰۷) تغییراتی را در روش رتبه بندی خود ایجاد کرده است. به طوری که در روش پیشین امتیاز هر شاخص فرعی در فاصله ۱ تا ۵ تعیین می‌شد و نیز کسب امتیاز بیشتر به معنی آزادی اقتصادی کمتر بود ولی در روش جدید امتیاز هر شاخص فرعی در فاصله ۱۰۰٪-۰٪ تعیین می‌شود و کسب امتیاز بیشتر به معنی آزادی بیشتر است (احمدیان و شهبازی غیائی، همان: ۱۱).

هریک از این مؤسسات برای محاسبه آزادی اقتصادی در جهان و کشورها دارای مجموعه‌ای شاخص‌های فرعی و مؤلفه‌های تشکیل‌دهنده است که شباهت‌های بسیاری دارند، اما در دسته‌بندی و ترکیب مؤلفه‌ها اندکی تفاوت مشاهده می‌شود که در جدول‌های (۵) و (۶)^۵ نشان داده شده است. براساس آخرین رتبه بندی انجام‌شده توسط مؤسسه فریزر در سال (۲۰۱۳) و بنیاد هریتیج در سال (۲۰۱۶) کشورهای هنگ‌کنگ، سنگاپور، نیوزیلند، استرالیا، دانمارک و سوئیس با کمی نوسان در

1- Economic Freedom Index (EFI)

2- Fraser Institute

3- Heritage Foundation

4- Economic Freedom of The World (EFW)

5- Terry, M., Anthony B. K. (2016). "Report Index of Economic Freedom". pp. 22-24.

رتبه ها و امتیازات کسب شده در صدر اقتصادهای آزاد و رها از فساد طبقه بندی شده اند.^۱
جدول (۴): شاخص ها و مؤلفه های مؤسسه فریزر در محاسبه سلامت کشورها در شاخص آزادی اقتصادی جهان

Indexes and Components	شاخص ها و مؤلفه ها
Size of Government 1. Government consumption 2. Transfers and subsidies 3. Government enterprises and investment 4. Top marginal tax rate (i) income (ii) payroll	اندازه دولت ۱. مخارج مصرفی دولت ۲. پرداخت های انتقالی و یارانه ها (درصدی از GDP) ۳. مالکیت دولتی و سرمایه گذاری دولت نسبت به کل سرمایه گذاری ۴. بیشترین نرخ مالیات بر الف) درآمد ب) مزد و حقوق
Freedom to Trade Internationally 1. Tariffs (i) Revenue from trade taxes (% of trade sector) (ii) Mean tariff rate (iii) Standard deviation of tariff rates 2. Regulatory trade barriers (i) Non-tariff trade barriers (ii) Compliance costs of importing and exporting 3. Black-market exchange rates 4. Controls of the movement of capital and people (i) Foreign ownership / investment restrictions (ii) Capital controls (iii) Freedom of foreigners to visit	آزادی تجارت بین المللی ۱. تعرفه ها الف) درآمد حاصل از مالیات تجاری (درصدی از بخش تجارت) ب) متوسط نرخ های تعرفه ج) انحراف معیار نرخ های تعرفه ۲. موانع قانونی تجارت الف) موانع غیرتعرفه ای ب) هزینه های صادرات و واردات ۳. نرخ ارز بازار سیاه ۴. اندازه بخش تجاری نسبت به اندازه مورد انتظار الف) محدودیت های سرمایه گذاری و مالکیت خارجی ب) کنترل های سرمایه ج) کنترل های بازار سرمایه بین المللی
Legal System and Property Rights 1. Judicial independence 2. Impartial courts 3. Protection of property rights 4. Military interference in rule of law and politics 5. Integrity of the legal system 6. Legal enforcement of contracts 7. Regulatory costs of the sale of real property	ساختار قانونی و امنیت حقوق مالکیت ۱. استقلال قضایی ۲. عدالت قضایی ۳. حمایت از حقوق مالکیت ۴. دخالت نهادهای نظامی در اجرای قانون ۵. سلامت سیستم قانون گذاری ۶. اجرای قانونی قراردادها ۷. محدودیت های قانونی فروش دارایی حقیقی
Sound Money 1. Money growth 2. Standard deviation of inflation 3. Inflation: most recent year 4. Freedom to own foreign currency bank accounts	دسترسی به پول سالم ۱. رشد پول ۲. انحراف معیار تورم ۳. تورم سال های اخیر ۴. آزادی داشتن حساب بانکی خارجی

1- James G, Robert L, & Joshua H. Economic Freedom of the World, p. 8, & See Also: a. <http://www.freetheworld.com/release.html> ; b. Terry, Miller. Anthony B. K. (2016). "Report Index of Economic Freedom". pp. 4-6. ; & <http://www.heritage.org>

2- See: James G., Robert L., and J. H., (2015). Economic Freedom of the World: Annual Report, Publisher: Fraser Institute, p. 4 ; See Also: www.fraserinstitute.org & www.freetheworld.com

جدول (۵): شاخص‌ها و مؤلفه‌های بنیاد هریتیج در محاسبه سلامت کشورها در شاخص آزادی اقتصادی

Indexes and Components	شاخص‌ها و مؤلفه‌ها
Government Size 1. Fiscal freedom 2. Government spending	اندازه دولت ۱. آزادی مالی ۲. هزینه‌های دولتی
Rule of Law 1. Property rights 2. Freedom from corruption	حاکمیت قانون ۱. حقوق مالکیت ۲. آزادی از فساد (نبود فساد)
Regulatory Efficiency 1. Business Freedom 2. Labor Freedom 3. Monetary Freedom	کارآیی قانونی ۱. آزادی کسب و کار ۲. آزادی نیروی کار ۳. آزادی پولی
Open Markets 1. Trade Freedom 2. Investment Freedom 3. Financial Freedom	بازارهای آزاد ۱. آزادی تجارت ۲. آزادی سرمایه‌گذاری ۳. آزادی مالی

وضعیت ایران در شاخص آزادی اقتصادی جهان و مؤلفه‌های آن توسط مؤسسه فریزر به صورت تفکیک شده در جدول‌های زیر نشان داده شده است و حاکی از آن است که ایران جایگاه مناسبی ندارد.

جدول (۶): وضعیت سلامت ایران در شاخص اندازه دولت و مؤلفه‌های آن (۲۰۱۳) مؤسسه فریزر

شاخص	رتبه	امتیاز	مؤلفه‌ها	امتیاز
اندازه دولت	۱۵۷	۶/۱۱	۱. مخارج مصرفی دولت	۵/۴۴
			۲. پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌ها (درصدی از GDP)	۷/۹۹
			۳. مالکیت دولتی و سرمایه‌گذاری دولت نسبت به کل سرمایه‌گذاری	
			۴. بیشترین نرخ مالیات بر درآمد مزد و حقوق	۷

* نمرات اکتسابی از (۱۰) است.

1- Terry, M., Anthony B. K. (2016). "Report Index of Economic Freedom" by the Heritage Foundation. Wall Street Journal.

2- Gwartney, J., Lawson, R, and Hall, J. Economic Freedom of the World. p. 95. & See Also: www.freetheworld.com • www.fraserinstitute.org

جدول (۷): وضعیت سلامت ایران در شاخص آزادی تجارت بین‌المللی و مؤلفه‌های آن (۲۰۱۳) مؤسسه فریزر

امتیاز	مؤلفه‌ها	امتیاز	شاخص
۴/۰۷	۱. مالیات به‌عنوان درصدی از صادرات و واردات	۴/۱۲	آزادی تجارت بین‌المللی
۷/۲۵	۲. درآمد حاصل از مالیات تجاری (درصدی از بخش تجارت)		
۴/۶۸	۳. متوسط نرخ‌های تعرفه		
۰/۰۰	۴. انحراف معیار نرخ‌های تعرفه		
۵/۳۱	۵. موانع قانونی تجارت		
۴/۸۷	۶. موانع غیرتعرفه‌ای		
۵/۷۶	۷. هزینه‌های صادرات و واردات		
۵/۸۶	۸. اندازه بخش تجاری نسبت به‌اندازه مورد انتظار		
۱/۲۵	۹. نرخ ارز بازار سیاه		
۲/۶۶	۱۰. کنترل‌های بازار سرمایه بین‌المللی		
۰/۷۷	۱۱. محدودیت‌های سرمایه‌گذاری و مالکیت خارجی		
۰/۳۴	۱۲. کنترل‌های سرمایه		

* نمرات اکتسابی از (۱۰) است.

جدول (۸): وضعیت سلامت ایران در شاخص ساختار قانونی و امنیت حقوق مالکیت و مؤلفه‌های آن (۲۰۱۳) مؤسسه فریزر

امتیاز	مؤلفه‌ها	امتیاز	شاخص
۳/۹۸	۱. استقلال قضایی	۵/۲۱	ساختار قانونی و امنیت حقوق مالکیت
۳/۰۹	۲. عدالت قضایی		
۴/۷۶	۳. حمایت از حقوق مالکیت		
۷/۵۰	۴. دخالت نهادهای نظامی در اجرای قانون		
۶/۶۷	۵. سلامت سیستم قانون‌گذاری		
۵/۶۳	۶. اجرای قانونی قراردادها		
۵/۸۵	۷. محدودیت‌های قانونی فروش دارایی حقیقی		

* نمرات اکتسابی از (۱۰) است.

جدول (۹): وضعیت سلامت ایران در شاخص دسترسی به پول سالم و مؤلفه‌های آن (۲۰۱۳)
مؤسسه فریزر

امتیاز	مؤلفه‌ها	امتیاز	شاخص
۹/۸۰	۱. رشد پول	۷	دسترسی به پول سالم
۶/۰۵	۲. انحراف معیار تورم		
۲/۱۵	۳. تورم سال‌های اخیر		
۱۰	۴. آزادی داشتن حساب بانکی خارجی		

* نمرات اکتسابی از (۱۰) است.

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

باتوجه به جایگاه و وضعیت سلامت اداری ایران بر مبنای شاخص‌های بین‌المللی که به طور مبسوط بررسی شد، باید در مقام پاسخ به این سؤال که «وضعیت ارزیابی اثربخشی سیاست ضد فساد جمهوری اسلامی ایران بر مبنای شاخص‌های معتبر بین‌المللی چگونه است؟» به منزله پرسش محوری و اصلی این تحقیق این‌گونه پاسخ دهیم که میزان اثربخش بودن سیاست‌های ضد فساد جمهوری اسلامی ایران از کارآیی و اثربخشی لازم برخوردار نیست و نیاز به تقویت و حتی در برخی موارد سیاست‌گذاری مجدد دارد و به نظر می‌رسد یکی از شیوه‌های تقویت این سیاست‌ها بهره‌گیری از سیاست‌های مشترک مقابله با فساد در کشورهای موفق و سازمان‌های بین‌المللی باشد.

آنچه در این پژوهش ارائه شد، درآمدهای کوتاه بر یک موضوع نسبتاً گسترده بود. با این حال سعی شد به رئوس اصلی مسائل اشاره شود. به علاوه سعی شد به مهم‌ترین منابع مرتبط داخلی و خارجی که در این زمینه منتشر شده‌اند ارجاع داده شود تا افرادی که مایل به توسعه مطالعات خود در این زمینه هستند با مهم‌ترین آثاری که در این خصوص نگاشته شده‌اند، آشنا گردند. بدیهی است به بسیاری از موضوعات اشاره نشد و مواردی نیز که به آن‌ها اشاره شد، مطالعه و مذاقه بیشتری را می‌طلبند.

به هر روی، برخی نکات و مسائلی که محققان در ضمن مطالعه منابع این پژوهش بدان دست یافتند و به دلیل اینکه پرداختن به این نکات و مسائل خود موضوع یک مقاله یا حتی گسترده‌تر از آن است در اینجا به برخی از مهم‌ترین آن‌ها اشاره می‌نماییم.

۱) مطالعات ما حاکی از آن است که نه فقط برخی از مناطق نسبت به دیگر مناطق به شدت تحت تأثیر فساد هستند، بلکه فساد در تمامی مناطق جهان دارای اشکال و چارچوب‌های متفاوتی است. درحالی‌که در برخی از مناطق فساد اداری بسیار رایج است، در دیگر مناطق، این نوع از فساد نسبت به فساد سیاسی، کنترل‌شده محسوب می‌شود. این امر خود از اهمیت ارزیابی ماهیت

فساد قبل از طراحی سیاست‌های ضدفساد حکایت دارد تا سیاست‌گذاران به اولویت‌بندی اهداف و استفاده مؤثر از منابع موجود قادر باشند. درک تفاوت‌های موجود در ماهیت و ساختار فساد در تمامی مناطق و کشورها می‌تواند به تبیین معمای چرایی شکست برخی سیاست‌ها که موفقیت کامل آن‌ها در شرایط دیگر اثبات شده است در بعضی از کشورها کمک نماید. باید اعتراف نمود که در بسیاری از موارد نهادها و سازمان‌های مسئول مبارزه با فساد خود «اسیر» فساد شده و به شیوه‌های فسادآلود رفتار می‌کنند. در برخی موارد دیگر تلاش‌های ضدفساد به خاطر منابع ناکافی یا فقدان تمایل سیاسی لازم برای تضمین کارآمدی این اقدامات، نمی‌تواند پایدار شود. بنابراین تمامی این ملاحظات دوباره به اهمیت انجام مطالعات موردی مجدد هریک از کشورها برای درک ماهیت فساد و طراحی استراتژی‌های مؤثر ضدفساد اشاره دارد.

۲) فساد پدیده‌ای است که مبارزه با آن فقط با تصویب قانون و ابلاغ بخش‌نامه و دستورالعمل امکان‌پذیر نیست، بلکه باید ریشه‌های آن را شناخت و با اصلاح زیرساخت‌های لازم، و برنامه‌ریزی درازمدت، به مقابله سیستمی با آن پرداخت. فساد در هر کشور بسته به شرایط خاص آن، می‌تواند ناشی از شرایط اقتصادی (گذر، تعدیل، بازسازی، خصوصی‌سازی و...)، ضعف مسئولیت‌پذیری‌ها، ناکارآمدی نظام اداری، ضعف نظارت سیستمی، ضعف نظارت عمومی (جامعه مدنی، مطبوعات، احزاب و...)، ضعف نظام جزایی و کیفری، ضعف قوانین و مقررات و بی‌ثباتی آن‌ها، شفاف نبودن قوانین و مقررات، نظام‌مند نبودن رقابت‌های سیاسی و حمایت جریان‌های سیاسی از عناصر مرتبط، فقدان امنیت شغلی، ضعف نظام تأمین اجتماعی و... باشد. بنابراین گزینش راهبردها چهره‌ای اقتضایی براساس توجه به شرایط مختلف به خود می‌گیرد.

۳) ابهام، ناسازگاری، یا هم‌پوشانی وظایف، اختیارات، و مسئولیت‌های دستگاه‌ها و نهادهای تشکیل‌دهنده حکومت اعم از قوای اجرایی، قضایی، و قانون‌گذاری که در نهایت اصل مهم مسئولیت‌پذیری را خدشه‌دار یا ناکارآمد می‌سازد، ضعف کنترل و نظارت مؤثر یا کارآمد، نبود معیارهای ارزیابی و سنجش فساد به‌منزله ابزار ارزیابی و سنجش فساد، عدم الزام به حساب‌دهی و گزارش‌دهی به‌منزله ابزار و اطلاعات به‌منزله ابزار ارزیابی و سنجش فساد، نبود شفافیت و گردش مناسب داده‌ها و شفافیت، فقدان پوشش قانونی مؤثر یا اجرای نادرست قانون یا نابرخورداری قانون از ضمانت اجرایی کافی، از جمله عواملی هستند که باعث تشدید فساد در هر کشور می‌شود.

۴) تعدد قوانین و پیچیدگی‌ها و ابهامات موجود در آن‌ها و وجود قوانین نامناسب و سکوت یا ابهام قانون در تشخیص و اثبات برخی از مصادیق فساد، به همراه طولانی بودن فرایندها و روش‌های انجام کار و عدم آگاهی ارباب رجوع از آن فرایندها موجب گردیده است تا فضای لازم برای بروز فساد اداری- مالی فراهم شود. در مورد ایران به نظر می‌رسد چارچوب‌های حقوقی رضایت‌بخشی وجود دارند؛ هرچند این قوانین کامل نیستند و نیاز به اصلاح و گسترش دارند ولی به نظر می‌رسد مشکل اصلی در اجرای بی‌طرفانه قانون و همه‌گیرانه آن است.

۵) و نکته آخر اینکه به نظر می‌رسد نحوه نظارت در سازمان‌های دولتی ایران از نظر فراهم آوردن بستر مقابله با فساد و فراهم ساختن بستر کنترل و نظارت دقیق، مستمر و به‌هنگام ساختن کنترل‌ها، باید مجدداً بازبینی شود؛ زیرا ضعف این موارد با توجه به فعال نبودن کامل سیستم نظارت عمومی (مردم، نهادهای مدنی و رسانه‌ها) و عدم پاسخ‌خواهی مردم از مدیران و کارکنان و پایین بودن سطح آگاهی عمومی (مردم و کارکنان) و عدم وجود تناسب بین مجازات متخلفان از نظر شدت جرایم، به موقع، متناسب و قاطع بودن، زمینه عقلانی برای ارتکاب به فساد اداری - مالی را فراهم می‌سازد.

منابع

- جان گراهام، (بی‌تا)، استراتژی‌های پیشگیری از جرم در اروپا و آمریکای شمالی، ترجمه مؤسسه تحقیقات علوم جزایی و جرم‌شناسی دانشکده حقوق و علوم سیاسی، تهران.
- دادخدایی، لیلا. (۱۳۹۰). فساد مالی - داری و سیاست جنایی مقابله با آن، با تکیه بر کنوانسیون سازمان ملل متحد، انتشارات میزان، تهران.
- دیلک همیشه اوقلو و عایشه دورگان. (۱۳۹۰). راهکارهای حقوقی مبارزه با فساد اداری در ترکیه، ترجمه محمدجواد حق‌شناس، چاپ اول، انتشارات سازمان بازرسی کل کشور، تهران.
- راهداری، امیرحسین، جعفریانی، ابراهیم. (۱۳۹۴). گزارش وضعیت فساد و سلامت اداری در ایران، انتشار توسط: کمیسیون رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری.
- رضائیان، علی. (۱۳۹۲). مبانی سازمان و مدیریت، چاپ شانزدهم، انتشارات سمت، تهران.
- ریموند، گسن. (۱۳۷۶). روابط میان پیشگیری وضعی و کنترل بزهکاری، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، مجله تحقیقات حقوقی، شماره ۲۰-۱۹.
- سرداری احمد. (۱۳۸۷). رویکردی بر ساختارهای اداری کشورهای در حال توسعه، مجموعه مقالات دومین همایش ملی و پژوهشی نظارت و بازرسی در کشور، چاپ اول، انتشارات دانشکده مدیریت تهران.
- عطائی، امید. (۱۳۸۷). گزارش نقدی بر شاخص‌های سنجش فساد (شاخص ادراک فساد (CPI)، انتشارات مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، تهران.
- معین، محمد. (۱۳۸۵). فرهنگ فارسی جیبی، گردآوری عزیزالله علیزاده، انتشارات راه رشد، چاپ سوم، تهران.

Abueva, Jose Veloso. (1970), "What are we in Power For?: The Sociology of Graft and Corruption." *Philippine Sociological Review* Vol. 18, no. 3/4, pp. 203-208.

Agrast, Mark, Juan Botero, Joel Martinez, Alejandro Ponce, and Christine

Pratt. (2015). "WJP Rule of Law Index." Available at: http://works.bepress.com/alejandro_ponce/9/.

Akindele, S. T. & Adeyemi, O. O. (2011). *Corruption and the Nigerian State: A Critical Discourse*, Saarbrücken Germany: Lap Lambert Academic.

Arnold J. Heidenheimer, & Michael Johnston. (2011). *Political Corruption: Concepts and Contexts*. 3rd edition. Transaction Publishers, New Brunswick (U.S.A.) and London (U.K.), Dec 31.

Crawford, A. (2007). *Crime Prevention and Community Safety*, the Oxford Handbook of Criminology, 4th edition. New York, Oxford University Press.

De Haan, Jakob, and Jan-Egbert Sturm. (2000), "On the relationship between economic freedom and economic growth." *European Journal of Political Economy*, Vol. 16, No. 2, pp. 215-241.

De Maria, Bill. (2008), "Neo-colonialism through measurement: a critique of the corruption perception index." *Critical perspectives on international business* Vol. 4, no. 2/3, pp. 184-202.

De Maria, William. (2008), "Measurements and markets: deconstructing the corruption perception index." *International Journal of Public Sector Management* Vol. 21, no. 7, pp. 777-797.

Ghazanfar, S. M., and Karen S. May. (2000), "Third world corruption: A brief survey of the issues." *The Journal of Social, Political, and Economic Studies* Vol. 25, no. 3, p. 351.

Gwartney, James, Robert Lawson, and Seth Norton. (2014). *Economic freedom of the world 2014 annual report*, Publisher: Fraser Institute.

James Gwartney, Robert Lawson, and Joshua Hall, (2015), *Economic Freedom of the World: Annual Report*, Publisher: Fraser Institute.

Johnson, Roberta Ann, and Shalendra Sharma, (2004), *About corruption*. Palgrave Macmillan, US.

Lee, W.S. (2013), "Engaging in corruption: The influence of cultural values and contagion effects at the micro level". *Journal of Economic Psychology*, pp.287-300.

Morris, S. D. (1991). *Corruption and Politics in Contemporary Mexico*, 1th

Edition, University of Alabama Press, Tuscaloosa.

Paul Michael Cozens, Greg Saville, David Hillier, (2005), "Crime prevention through environmental design (CPTED): a review and modern bibliography", *Property Management*, Vol. 23 No. 5, pp.328 – 356.

Pope, Jeremy, and Frank Vogl. (2000), "Making anticorruption agencies more effective." *Finance and Development* Vol. 37, No. 2, pp. 6-9.

Przeworski, Adam, and José María Maravall. (2003). *Democracy and the Rule of Law*. Vol. 5. Cambridge University Press.

Rigobon, Roberto, and Dani Rodrik. (2005), "Rule of law, democracy, openness, and income." *Economics of transition* Vol. 13, no. 3, pp. 533-564.

Robert, Lawson, and Joshua. Hall. (2015). *Economic Freedom of the World: Annual Report*, Publisher: Fraser Institute.

Scalia, Antonin. (1989), "The rule of law as a law of rules." *The University of Chicago Law Review* Vol. 56, no. 4, pp. 1175-1188.

Senior, I. (2006). *Corruption - The World's Big*, 3th Edition, Institute of Economic Affairs, London.

SergioDíaz-Briquets, Jorge Pérez-López. (2013). *Corruption in Cuba: Castro and Beyond*, EditionEighth, by University of Texas Press, Printed in the United States of America.

Stapenhurst, F., & Langseth, P. (1997), *The Role of Public Administration In Fighting Corruption*. 5th Edition, by University of Texas Press, Printed in the United States of America.

Terry, Miller. Anthony B. Kim, (2016), " Report Index of Economic Freedom", by the Heritage Foundation, Publisher: The Wall Street Journal.

Veljković, Nataša, Sanja Bogdanović-Dinić, and Leonid Stoimenov. (2014), "Benchmarking open government: An open data perspective." *Government Information Quarterly* Vol. 31, no. 2, pp. 278-290.