فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی

سال هفتم، شماره ۲۷، پاییز ۱۳۹۸، صفحات ۱۰۳–۸۷

نقش شفافیت در کاهش تعارض منافع و مقابله با فساد

داود منظور

دانشیار اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)

manzoor@isu.ac.ir

مصطفی عباسی کلاش

کارشناس ارشد اقتصاد، دانشگاه امام صادق (ع)

11mostafa.abbasi@gmail.com

طبق گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۱۷ رتبه ایران در بین ۱۸۰ کشور در شاخص «ادراک از فساد (CPI)» مورد بررسی ۱۳۰ و امتیاز کشور ۳۰ از ۱۰۰ بوده است. ازجمله مهم‌ترین راهکارهایی که امروزه برای مبارزه با فساد در کشورهای مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد، مدیریت تعارض منافع یعنی استفاده از کلیه اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضائی و شبه‌قضائی لازم برای پیشگیری و کاهش زمینه‌های تعارض منافع است. برای این منظور اغلب از سه راهبرد کلان تشدید محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، تغییر قوانین بازی و افزایش شفافیت و نظارت عمومی استفاده می‌شود. «شفافیت» که همان ارائه اطلاعات حکومتی در قالبی استاندارد به مردم است، امکان نظارت عمومی و پاسخگویی مسئولان را فراهم می‌کند و راهبرد بسیار مؤثری در مقابله با فساد است. شفافیت بودجه دولتی و شفافیت اموال و دارایی مسئولان به طور خاص نقش مهمی در کاهش فساد ایفا می‌کند. در این مقاله ضمن بررسی زمینه‌های تعارض منافع در کشور به بررسی راهکارهای اجرایی برای افزایش شفافیت به عنوان راهکاری برای مقابله با فساد می‌پردازیم.

طبقه‌بندی JEL: C23, H25, H26.

واژگان کلیدی: شفافیت، مقابله با فساد، تعارض‌منافع.

* تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۶/۲۰ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۳/۲۵

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

۱. مقدمه

فساد پدیده مخرب و مهلکی است که ساختارهای اجتماعی را در کلیه سطوح به‌شدت تهدید می‌کند. از این رو مقابله با فساد یکی از دغدغه‌های اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. این دغدغه به‌خوبی در بیانیه‌های کنوانسیون و قطعنامه‌های سازمان‌های بین‌المللی مشاهده می‌شود (آلبرشت و قورچی بیگی، ۱۳۸۸). فساد اقتصادی، اداری و سیاسی موجب ناکارآمدی حکومت ها، ایجاد تبعیض و نابرابری، مانع رشد و پیشرفت و عدم تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی و درنهایت موجب تضعیف و از بین بردن اعتماد عمومی مردم به حکومت‌هاست و به همین جهت مبارزه با فساد در سال‌های اخیر به یکی از مسائل اصلی اغلب حکومت‌ها تبدیل شده است. در ایران نیز همچون سایر کشورها این معضل در سال‌های اخیر اهمیت بیشتری پیدا کرده است و تلاش شده است با وضع قوانین و مقررات لازم و تقویت نقش و جایگاه نهادهای نظارتی از یک سو و چابک‌سازی دستگاه قضائی در مجازات مفسدان مقابله با فساد به طور گسترده‌ای صورت گیرد. به هر حال به نظر می‌رسد مجموعه این اقدامات وافی به مقصود نبوده و تدابیر مؤثرتر با بهره‌گیری از تجربه‌های موفق جهانی حائز اهمیت است.

تجربیات موفق بین‌المللی در مبارزه با فساد حاکی از تقدم پیشگیری بر درمان بوده و کشورهای موفق راهکارهای مبتنی بر ممانعت پیشگیرانه را بر مبارزه پسینی ترجیح داده‌اند. ازجمله مهم‌ترین راهکارهای تجربه‌شده کنترل پیشینی فساد، مدیریت تعارض‌منافع است که در قالب سه راهبرد کلان راهبردهای تشدید محدودیت‌ها و ممنوعیت‌ها، تغییر قوانین بازی و افزایش شفافیت و نظارت عمومی دنبال می‌شود.

در این میان «شفافیت» که به خاطر اهمیت و کارکردهای مفید آن امروزه بیشتر مطرح است و به وسیله آن امکان نظارت عمومی و پاسخگویی مسئولان فراهم می‌شود؛ راهبردی است که در این تحقیق مورد تأکید قرار می‌گیرد. بر این اساس و بر پایه تجربیات جهانی به‌صورت موردی برای بودجه، اموال و دارایی مسئولان و قراردادها، تجربیاتی مطرح می‌شود تا با درس‌هایی از آن‌ها،

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

مسیر تحقق شفافیت و درواقع مدیریت تعارض‌منافع در این سه حوزه پیشنهاد شود و این مسئله بتواند آغازی برای شفافیت و مدیریت تعارض‌منافع در بیشتر نهادهای کشور شود.

سازمان شفافیت بین‌الملل[1] به عنوان یک سازمان غیردولتی- غیرانتفاعی در سال ۱۹۹۶ نسبت به انتشار شاخص «ادراک فساد (CPI)[2]» برای ۴۵ کشور اقدام کرد و به مرور این شاخص برای اغلب کشورهای دنیا محاسبه شد. از سال ۲۰۰۳ ایران نیز در فهرست کشورهای مورد ارزیابی سازمان شفافیت بین‌الملل قرار گرفته است.

شاخص ادراک فساد یک شاخص ترکیبی است که از طریق پیمایش و تکمیل پرسش‌نامه‌های مشخصی که ممکن است در هر دوره از بررسی با تغییراتی مواجه شوند، محاسبه می‌شود. در گذشته این پیمایش در سطح مردم عادی و با محوریت تصور آنان از رواج فساد در کشورشان محاسبه می‌شد. در سال‌های اخیر این نوع پیمایش جای خود را به اظهار نظر فعالان و تحلیلگران اقتصادی مطلع از اوضاع اقتصادی و سیاسی کشورها داده است. لازم به توجه است که این شاخص بر اساس ادراک پاسخ‌دهندگان است بنابراین به محیط، تفسیرها و برداشت‌ها بستگی داشته و فرهنگ‌مدار است و عواملی مانند تکرار نقاط تماس مردم و فعالان اقتصادی با دولت، حجم مداخله دولت، تفاوت‌های ساختاری، فرهنگی و اقتصادی همچنین تغییر نمونه‌ها یا منابع اطلاعات در هر دوره و... می‌تواند تأثیر زیادی روی نتایج داشته باشد. از این رو، این شاخص برای سنجش فساد کشورها و مقایسه آن‌ها با یکدیگر کفایت نمی‌کند (عزیزخانی و همکاران، ۱۳۸۵).

طبق گزارش سازمان شفافیت بین‌الملل در سال ۲۰۱۷ رتبه ایران در شاخص ادراک فساد در بین ۱۸۰ کشور مورد بررسی، ۱۳۰ ام و امتیاز کشور ۳۰ از ۱۰۰ بوده است. این در حالی است که در سال ۲۰۱۶ ایران با امتیاز ۲۹ حائز رتبه ۱۳۱ در بین ۱۷۶ کشور بوده است. مطابق اطلاعات

1. Transparency Iinternational Organization
2. Corruption Perception Index

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

سال‌های اخیر، وضعیت عمومی کشور مناسب نبوده و تغییرات مثبت خاصی نداشته است و ادراک از فساد با توجه به این شاخص (CPI) در وضعیت نامطلوب خود با تغییرات جزئی باقی‌مانده است.

در ادامه ضمن مرور ادبیات پژوهش، به معرفی تجربیات موفق بین‌المللی در زمینه پیشگیری از فساد، به لزوم تغییر رویکرد از مبارزه پسینی به کنترل پیشینی با فساد به‌ویژه از طریق کاهش زمینه‌های تعارض منافع و ارتقای شفافیت می‌پردازیم.

۲. پیشینه پژوهش

قاسمعلی جمالی (۱۳۹۵) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «ارزیابی وضعیت شفافیت وب‌سایت‌های سازمان‌های دولتی (وزارتخانه‌های دولتی ایران)» به بررسی شفافیت در وب‌سایت‌های ۱۸ وزارتخانه کشور پرداخته و چنین نتیجه‌گیری می‌کند که «با وجود جایگاه مهم وزارتخانه‌ها در اداره کشور و نقش سازنده آن‌ها در جلب اعتماد عمومی، موضوع شفافیت هنوز جایگاه خود را نشناخته و همه وب‌سایت‌های وزارتخانه‌ها در سطوح ابتدایی شفافیت قرار داشته و نیازمند توجه ویژه برای ارتقای کیفیت وب‌سایت خود از نظر شفافیت است. همچنین وب‌سایت وزارتخانه‌هایی که در دسته امور حاکمیتی قرار دارند، شفافیت کمتری دارند».

یحیی مرتب در پایان‌نامه کارشناسی ارشد خود با عنوان «شناسایی معیارهای ارزیابی شفافیت مجلس شورای اسلامی» ضمن بررسی چیستی و چرایی شفافیت و سیر تطور تاریخی آن، ابعاد و اثرات مختلف شفافیت را در عرصه‌های مختلف مانند اقتصاد، سیاست، سلامت، صنایع استخراجی، خط مشی‌گذاری و تقنین و در بخش خصوصی بررسی کرده است و سرانجام به بررسی و تبیین مدل‌ها و شاخص‌های ارزیابی شفافیت در پارلمان‌ها پرداخته و بر اساس معیارهایی به مقایسه میزان شفافیت مجلس شورای اسلامی با پارلمان دیگر کشورها پرداخته است.

سید عباس پرهیزکاری و ابوالفضل رزقی (۱۳۹۶) به بررسی و تحلیل پدیده تعارض منافع پرداخته‌اند. آن‌ها تعارض منافع را ریشه اصلی وقوع فساد ارزیابی کرده و پیشنهاد می‌کنند به منظور پیشگیری از فساد موقعیت‌های احتمالی تعارض‌منافع و عوامل به وجود آمدن آن شناسایی شده و قوانین و مقررات به‌گونه‌ای اصلاح شود که از تعارض منافع پیشگیری کند.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری در گزارش توجیهی لایحه شفافیت، ضمن مفهوم‌شناسی شفافیت و بیان انواع آن، به بیان تجربه نظام‌های حقوقی کشورهای فرانسه و ایالات متحده آمریکا در راستای افزایش شفافیت و همچنین آسیب‌ها و راهکارهای حمایت از شفافیت در نظام حقوقی ایران پرداخته است. این گزارش از شفافیت سازمانی، شفافیت اطلاعاتی، شفافیت نظام ارتباطی، شفافیت وضعیت‌های تعارض‌منافع، شفافیت سفرهای خارجی دولتی و حمایت از افشای فساد به عنوان «الزامات عام شفافیت» و از شفافیت سیاسی، شفافیت اقتصادی، شفافیت فرهنگی، شفافیت اجتماعی، شفافیت قضائی، شفافیت تقنینی، شفافیت اطلاعاتی- امنیتی و شفافیت امور دفاعی (نظامی) به عنوان «الزامات شفافیت در حوزه‌های خاص» یاد می‌کند و درنهایت تشکیل شورای عالی شفافیت را پیشنهاد می‌کند.

رضا جوانمرد (۱۳۹۶) به بررسی تأثیر شفاف‌سازی اقتصادی بر رشد اقتصادی کشورهای خاورمیانه طی دوره ۲۰۱۵- ۲۰۰۳ پرداخته است.

محبوبه سلیمانی (۱۳۹۴) در مقاله «مدیریت تعارض منافع در مناقصات و قراردادهای دستگاه‌های اجرایی» مسئله تعارض منافع را بستر و گلوگاه فساد برمی‌شمرد و به شیوه‌نامه‌ها و مقررات تنظیم مناقصات و قراردادها به عنوان اصلی‌ترین و مؤثرترین رویکرد می‌پردازد و تأکید می‌کند که این شیوه‌نامه‌ها و مقررات می‌بایست ضمن تبیین و شفاف‌سازی مصادیق و موقعیت‌های تعارض منافع، ذی‌نفعان را نسبت به عوارض و تبعات قانونی تخطی از این ضوابط آگاه سازند.

گزارش‌های سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه در زمینه تجربیات جهانی در مدیریت تعارض و تجربه کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی در شفافیت اموال و دارایی مسئولان، آموزه‌های مهمی را در خصوص اقدامات و راهکارهای کنترل فساد در اختیار قرار می‌دهد (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۰۳ و ۲۰۱۱).

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

سازمان شفافیت بین‌المللی[1] (TI) در گزارشی به بررسی رویه‌های ضد فساد در کشورهای اسکاندیناوی (نروژ، فنلاند، سوئد و...) در زمینه مبارزه با فساد پرداخته است و در گزارشی دیگری به تجربه کشورهای آذربایجان، ارمنستان، مولداوی، گرجستان و اوکراین پرداخته است.

بانک جهانی[2] (۲۰۱۳) نیز در گزارشی به موضوع تعارض‌منافع پرداخته و راهکارهای محدودیت/ ممنوعیت و شفافیت را برای مدیریت تعارض منافع مورد تأکید قرار داده است.

تیم لانکستر[3] (۲۰۰۷) در مقاله‌ای به تحلیل تاریخی از پدیده تعارض‌منافع در کشورهای بریتانیا، ایالات متحده، روسیه، چین، هند، اندونزی، سنگاپور پرداخته است.

پایگاه اطلاعات یوروپام[4] بخشی از پروژه افشاگری دیجیتالی است که با حمایت مالی اتحادیه اروپا انجام می‌شود. هدف نهایی پروژه، ارتقای اعتماد به حکومت و افزایش کارایی مخارج عمومی است. از نظر مجریان پروژه، ارتقای شفافیت در مخارج عمومی و افزایش پاسخگویی مسئولان حکومتی، مکانیسم‌های اصلی نیل به اهداف مذکور هستند. بدین منظور، پایگاه داده یوروپام، اطلاعات خود را به‌صورت رایگان در دسترس جامعه مدنی، روزنامه‌نگاران و کارکنان دولتی قرار می‌دهد تا آن‌ها بتوانند به کمک این اطلاعات، مطالبه شفافیت و پاسخگویی بیشتر از حکومت‌ها داشته باشند. در حال حاضر این پایگاه داده شامل ۳۴ کشور اروپایی به‌اضافه کمیسیون اتحادیه اروپا است. پروژه یوروپام مشتمل بر پنج شاخص «تأمین مالی سیاسی»، «افشای مالی»، «تعارض منافع»، «آزادی اطلاعات» و «تدارکات عمومی» است. پایگاه داده صرفاً از منظر حقوقی به ارزیابی و امتیازدهی این شاخص‌ها می‌پردازد. برای هر یک از این شاخص‌ها گویه‌هایی تعریف شده و وجود یا عدم وجود قانونی رسمی مصوب در کشور مورد بررسی در خصوص هرگویه ارزیابی می‌شود. درصورتی‌که بند قانونی ناظر بر گویه مورد نظر در قوانین رسمی کشور مذکور

1. Transparency International
2. World Bank
3. Tim Lankester
4. Europam

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

وجود داشته باشد امتیاز (۱) و در صورت نبود قانونی درباره آن، امتیاز (۰) تعلق می‌گیرد. پس از تجمیع و استانداردسازی امتیازهای حاصل‌شده به هر کشور در هر شاخص، امتیازی بین ۰ تا ۱۰۰ تعلق می‌گیرد.

۳. مناسبات میان تعارض منافع[1] و شفافیت

اولین بار در سال ۱۹۹۳ دنیس تامپسون[2] از اصطلاح تعارض منافع استفاده کرد و آن را چنین تعریف کرد: «مجموعه شرایطی که منافع یا علایق اولیه و ثانویه شخصی در خلاف جهت یکدیگر قرار می‌گیرند و شاید اقدامات و قضاوت حرفه‌ای او را تحت تأثیر آن قرار دهد». بدین ترتیب، تعارض منافع هنگامی روی می‌دهد که منافع شخصی یا اقتصادی فرد با وظایف حرفه‌ای یا سازمانی او مغایرت داشته و این مغایرت توانایی وی برای اتخاذ تصمیمات و ارائه قضاوت‌های قابل‌اطمینان، بی‌طرف و عینی را به تحلیل می‌برد یا آن را ناقص می‌کند (رجب‌زاده عصارها و عباسیان، ۱۳۹۵). بر اساس تعریف سازمان شفافیت بین‌المللی، تعارض منافع به موقعیتی اطلاق می‌شود که فرد بین وظایف و نیازهای پست خود و منافع خصوصی دچار تعارض می‌شود.

مفهوم تعارض‌منافع و فساد به‌شدت به هم پیوسته هستند. تعارض منافع زمانی وجود دارد که کارکنان بتوانند از موقعیت خود سوءاستفاده کنند و فساد زمانی اتفاق می‌افتد که کارکنان از موقعیت خود سوءاستفاده کرده باشند. بنابراین، هرچند وجود تعارض منافع لزوماً به فساد منجر نمی‌شود، ولی غالباً وقوع فساد در بستر یک موقعیت تعارض منافع رخ می‌دهد. بنابراین با توجه به ارتباط بین تعارض منافع و فساد، پیشگیری از تعارض منافع، راهکاری اساسی جهت پیشگیری از انواع مفاسد خواهد بود. به هر حال شاید نتوان همه فسادها را لزوماً ناشی از یک موقعیت تعارض منافع دانست که ازجمله می‌توان به پدیده رشوه اشاره کرد. بر این اساس، برای مقابله با فساد،

1. Conflict of Interest
2. Denis Thompson

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

تمرکز بر پیشگیری از طریق اصلاح قوانین برای مدیریت تعارض‌منافع می‌تواند اثرات مثبت قابل توجهی داشته است (پرهیزکاری و رزقی و همکاران، ۱۳۹۶).

یکی از تجربه‌های موفق در این خصوص مربوط به کشور فرانسه است که در ادامه به توضیح آن می‌پردازیم. بر اساس ماده ۱ قانون *شفافیت در زندگی عمومی* این کشور «تعارض منافع به هر موقعیتی اطلاق می‌شود که موجب تداخل یک نفع عمومی با نفع خصوصی یا نفع عمومی دیگر شود و باعث شود استقلال، بی‌طرفی و اجرای عینی یک تعهد تحت تأثیر قرار گیرد یا به نظر رسد که تحت تأثیر قرار گرفته است». در مورد تعارض منافع، یک اختلاف عمده بین کشورها آن است که آیا صرفاً تعارض منافع میان انجام وظایف قانونی در بخش عمومی و بخش خصوصی باید مدیریت شود یا تعارض منافع در درون بخش عمومی هم ممکن است تحقق یابد؟ قانون شفافیت در زندگی عمومی فرانسه از معدود قوانینی است که صریحاً تعارض بین دو یا چند نفع عمومی را نیز مشمول این قانون شناخته است. در فرانسه مرجع عالی برای شفافیت در زندگی عمومی که یک مرجع اداری مستقل است، وضعیت‌های تعارض منافع مقامات و کارکنان دولت را بررسی می‌کند. رئیس این مرجع با فرمان رئیس‌جمهوری فرانسه و دبیر کل آن با فرمان نخست‌وزیر و با توجه به پیشنهاد رئیس مرجع عالی منصوب می‌شود. این مرجع باید نظر خود را در مورد وضعیتی که موجب تعارض منافع در معنای ماده ۲ در مورد افراد ذکر شده در ماده ۴ و ۱۱ می‌شود اعلام کند و در صورت لزوم، دستور مقتضی برای خاتمه یافتن این وضعیت صادر نماید. به موجب ماده ۲۲ قانون مذکور، چنانچه مرجع عالی مشاهده کند که یک فرد از افراد ذکر شده در ماده ۱ یا ماده ۱۱ به تکالیف خود که در مواد ۴،۲،۱ و ۱۱ ذکر شده پایبند نیست، یا فرد در وضعیت بیان شده در بند دوم ماده ۷ قرار دارد باید نقض تکلیف را به افراد مربوط اطلاع و هشدار دهد. به عنوان مثال چنانچه فرد نخست‌وزیر باشد به رئیس‌جمهور جمهوری فرانسه؛ چنانچه فرد یکی دیگر از اعضای دولت باشد به نخست‌وزیر؛ و اگر فرد عضو فرانسوی پارلمان اروپا باشد به رئیس پارلمان اروپا اطلاع و هشدار خواهد داد (گزارش توجیهی لایحه شفافیت، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری، ۱۳۹۷).

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

بدین ترتیب، مدیریت تعارض منافع شامل کلیه اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضائی و شبه‌قضائی لازم برای پیشگیری از بروز تعارض منافع، رفع یا کاهش حداکثری تأثیرات سوء وضعیت‌های تعارض منافع غیرقابل اجتناب است. برای مدیریت تعارض منافع در عمل سه راهبرد کلی تجربه شده است: راهبردهای محدودیت/ممنوعیت، راهبرد تغییر بازی و راهبرد شفافیت و نظارت عمومی. در ادامه به تبیین و توضیح راهبرد شفافیت و راهکارهای اجرایی افزایش شفافیت می‌پردازیم.

٤. راهکارهای اجرایی افزایش شفافیت

شفافیت عبارت است از افشای اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات از سوی دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد. بر این اساس، شفافیت مستلزم آن است که مقامات دولتی و مدیران شرکت‌ها و سازمان‌ها به‌صورت قابل مشاهده و قابل پیش‌بینی عمل کنند، به طوری که اشخاص ثالث به‌راحتی بتوانند اقدامات ایشان را مشاهده و ارزیابی کنند». بر اساس گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت، ۱۲۴ شرکت طراز اول جهان در زمینه شفافیت سازمانی عملکرد ضعیفی دارند، ادامه می‌دهند و میانگین نمره گزارشگری کشورها نیز بسیاراندک است (واژه‌نامه فساد وب‌سایت سازمان شفافیت بین‌الملل، آخرین دسترسی، ۱۳۹۶).

شفافیت یک بستر نظارتی است که حس دیده شدن توسط عموم مردم را به وجود می‌آورد و وقتی این حس به وجود بیاید، مسئولان رفتارشان را تغییر می‌دهند و کاهش انحرافات و فساد در عرصه حکمرانی اتفاق می‌افتد. حس دیده شدن توسط مردم صاحبان مناصب را به خودکنترلی، جلب مشارکت مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارایی و کاهش فساد وامی‌دارد (عبدالحسین‌زاده و ثنائی، ۱۳۹۴).

کارکرد پیشگیرانه شفافیت در ساختار مؤسسات عهده‌دار امور عمومی جامعه و کارگزاران حکومتی از دو منظر متمایز شایسته تدقیق است: در وهله نخست، چنین سازوکاری جهت جلوگیری از سوءاستفاده متصدیان دولتی از قدرت و به تعبیر دیگر فساد اداری، نقش به‌سزایی دارد که این امر در ادبیات جرم شناختی معاصر توجه شایانی را به خود جلب کرده است .از سوی

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

دیگر، جریان آزاد اطلاعات و شفاف‌سازی توسط صاحبان قدرت در جامعه می‌تواند در مقابله با بزهکاری شهروندان عادی نیز نقش به سزایی داشته باشد (جمالی، ۱۳۹۵). درمجموع، شفاف‌سازی موجب افزایش کارایی حکومت و مدیریت از جهات گوناگون ازجمله درستکاری زمامداران و مدیران، اداره سالم امور، مشارکت عمومی، شناسایی سریع تباهی‌ها و تخلفات، اصلاح به‌موقع امور، دستیابی بهتر به اهداف و آرمان‌ها خواهد شد (دلشاد تهرانی، ۱۳۸۸).

شفافیت همچنین باعث می‌شود عملکردها در معرض دید عموم قرار گرفته و بستر نظارت عمومی فراهم شود و از این طریق به مطالبه‌گری مردم معنا می‌بخشد. بدین ترتیب، مشارکت مردم از طریق نظارت، ارزیابی و مطالبه‌گری از مسئولان افزایش یافته و مردم احساس قرابت بسیار بیشتری با حکومت خواهند داشت و درمجموع سرمایه اجتماعی در کشور افزایش خواهد یافت.

برای افزایش شفافیت راهکارهای متعددی وجود دارد که در ادامه به مهم‌ترین آن‌ها یعنی شفافیت بودجه، شفافیت اموال و دارایی مسئولان و شفافیت قراردادها می‌پردازیم.

٤-١. شفافیت بودجه

با توجه به اینکه بودجه مهم‌ترین سند مالی کشور به شمار می‌رود، شفافیت بودجه‌ای اهمیت فراوانی دارد. یکی از کارکردهای مهم شفافیت بودجه اطلاع مردم از نحوه عملکرد نهادهای مختلف حکومت است و از این جهت مهم‌ترین کارکرد شفاف‌سازی بودجه را می‌توان در حوزه اقتصاد سیاسی جستجو کرد.

شاخص جهانی شفافیت بودجه‌ای که توسط مؤسسه *مشارکت بین‌المللی بودجه‌ای*[1] منتشر می‌شود، به ارزیابی سه حوزه شفافیت، مشارکت و نظارت می‌پردازد. بر اساس این شاخص تنظیم و تدوین قانون بودجه به شکلی که برای عامه مردم و یا شهروندان قابل فهم باشد، یکی از معیارهای ارزیابی شفافیت بودجه‌ای تلقی می‌شود (وب‌سایت شفافیت برای ایران، آخرین دسترسی، ۱۳۹۶).

1. International Budgetary Participation (IBP)

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

انتشار گزارش تفصیلی عملکرد بودجه به‌صورت عمومی با عنوان «داده باز» عامل مهم دیگری در ارزیابی شفافیت بودجه‌ای است. بودجه ملی دولت، برنامه‌ریزی هزینه‌های دولت در سال بودجه‌ای و نه هزینه واقعی را نشان می‌دهد. داده‌های بودجه باز به مردم نشان می‌دهد که پول کجا صرف شده، نحوه توسعه بودجه عمومی در طول زمان چگونه بوده و چرا بودجه برخی فعالیت‌ها تأمین نشده است. کشور ایران در رده‌بندی شاخص جهانی داده باز در سال ۱۳۹۶ حائز رتبه ۷۶ بوده است (وب‌سایت شاخص جهانی داده باز[1]، ۱۳۹۶).

در سال ۲۰۰۴، دفتر حسابرسی عمومی برزیل[2] باهدف افزایش شفافیت مالی دولت فدرال برزیل از طریق داده‌های بودجه دولت باز، پورتال شفافیت را راه‌اندازی کرد. از آنجاکه کیفیت و کمیت داده‌های پورتال در دهه گذشته رشد داشته، هم‌اکنون این پورتال با ثبت میانگین ۹۰۰۰۰۰ بازدیدکننده در ماه، یکی از اصلی‌ترین ابزارهای مبارزه با فساد در این کشور است. این پروژه به عنوان یکی از مهم‌ترین ابتکارات دولت الکترونیک در خصوص کنترل هزینه‌های عمومی محسوب می‌شود. پس از راه‌اندازی پورتال شفافیت برزیل، دولت‌های محلی در سراسر برزیل و سه کشور دیگر آمریکای لاتین طرح‌های شفافیت مالی مشابهی را الگوی خود قراردادند (وب‌سایت شفافیت برای ایران، ۱۳۹۶).

سامانه بودجه‌باز گرجستان[3] نیز اطلاعات بسیار خوبی گسترده‌ای در ۶ قسمت اصلی شامل حسابرسی[4]، بودجه ایالتی[5]، صفحه شهروندان[6]، بودجه شهرداری‌ها[7]، توسعه پایدار[8] ارائه می‌کند. دسترسی و استفاده راحت از این سامانه موجب شده است شفافیت بودجه این کشور افزایش یافته

1. OFKN.org (Government Budget Index)
2. CGU
3. https://budgetmonitor.ge/en/home
4. Audits
5. State Budget
6. Citizens page
7. Municipal Budget
8. Sustainable Development

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

و عملکرد نهادها و مسئولان این کشور در دسترس عموم قرار گیرد که این خود بستری را برای افزایش کارایی و کاهش فساد در این کشور فراهم آورده است.

٤-۲. شفافیت اموال و دارایی مسئولان

بنابر گزارش بانک جهانی در سال ۲۰۱۲، چهل‌وهشت کشور جهان نسبت به انتشار فهرست اموال و دارایی‌های مسئولان خود اقدام کرده بودند. در سال‌های اخیر قوانین شفافیت در کشورها، سیاستمداران را ملزم کرده است تا به منظور افزایش کارآمدی نهادهای نظارتی و جلوگیری از فساد مالی، دست به انتشار فهرست اموال و دارایی‌های خود و خانواده خود بزنند. اهداف اصلی اعلام دارایی‌ها عبارت‌اند از: افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به مدیریت دولتی از طریق افشای اطلاعات مربوطه به دارایی‌های سیاستمدارن و کارکنان دولتی که نشان می‌دهد آن‌ها چیزی برای پنهان کردن ندارند؛ کمک به رؤسای نهادهای دولتی در راستای پیشگیری از بروز تعارض منافع میان کارکنان و رفع این موقعیت‌ها در صورت بروز به منظور افزایش صداقت در نهادهای خود؛ نظارت بر تغییرات ثروت هریک از سیاستمداران و کارکنان دولتی به منظور بازداشتن آن‌ها از سوء رفتار و حفاظت از آن‌ها در برابر اتهامات نادرست و کمک به شفاف‌سازی در زمینه ثروت‌اندوزی غیرقانونی و سایر فعالیت‌های غیرقانونی با ارائه شواهد بیشتر (همایونی، ۱۳۹۵).

اعلامیه دارایی‌های مقامات رسمی علاوه بر دارایی‌ها معمولاً طیف گسترده‌ای از اطلاعات ازجمله درآمد، اموال، هدایا، هزینه‌ها، منافع مالی و غیرمالی، شناسایی از همسران، بستگان و سایر افراد مرتبط را شامل می‌شود (سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه، ۲۰۱۱).

در کشور آمریکا، کارمندان کنگره و نامزدهای انتخابات مجلس نمایندگان و سنا نیز مکلف به ارائه اعلامیه دارایی هستند. 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 است و موضوعات مالی را در سیاست و تأثیر آن در انتخابات و سیاست عمومی پیگیری می‌کند. این مرکز تحقیقات رایانه‌محور را در مورد مسائل

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

مالی تبلیغات انجام می‌دهد و در اختیار رسانه‌های خبری، دانشگاهیان، افراد سیاسی و به طور کلی در دسترس عموم قرار می‌دهد. این مرکز راهکارهای نوینی برای انتقال اطلاعات از طریق اینترنت به منظور ارزیابی گزارش‌های نمایندگان سیاسی طراحی کرده است که داده‌های اطلاعاتی در دسترس از طریق اینترنت و قابل جستجو را که قابل طبقه‌بندی در شکل‌های مختلف هستند، آماده می‌کند. در روز پانزدهم ماه می هرسال، اعضای کنگره ایالات متحده و مقامات بلندپایه اجرایی، باید فرم‌هایی را که دربرگیرنده فهرست دارایی‌ها، مسئولیت‌ها و درآمدها (شامل حقوق ماهانه آن‌ها از دولت)، معاملات و هدایای دریافتی در سال گذشته و منبع درآمد همسرشان است، تکمیل کنند (گزارش توجیهی لایحه شفافیت، ۱۳۹۷).

در کشور رومانی اعلام دارایی‌ها با اهداف اجرای سیاست تعارض منافع، افزایش اعتماد و پاسخگویی عمومی، تطابق با الزامات بین‌المللی، حصول اطمینان از شفافیت در کارکرد دستگاه‌های دولتی و بهبود میزان مبارزه با فساد از طریق ابزارهای مدیریتی در دستور کار قرار گرفت که طی ۷ سال توسعه یافت و در سال ۲۰۰۳ به‌صورت علنی اجرایی شد. بر این اساس سازمان «درستکاری[1]» تأسیس شد که وظیفه آن راستی آزمایی دارایی‌ها، مغایرت‌ها، تضاد منافع احتمالی و اتخاذ تصمیمات لازم‌الاجرا در مورد نوع مجازات بازدارنده بود (همایونی، ۱۳۹۵).

اعلام دارایی‌های کارکنان دولتی اوکراین که از سال ۱۹۹۳ و طی ماده ۱۳ قانون خدمات دولتی این کشور الزام‌آور شد، از سال ۱۹۹۷ با تصویب آیین‌نامه و فرآیند اجرایی آن به مرحله اقدام رسید. کارکنان دولت مکلف‌اند در اظهارنامه خود علاوه بر اموال و دارایی‌ها نسبت به اعلام درآمد دریافتی از منابع داخل و خارج از اوکراین، دیون و تعهدات ازجمله دیون خارجی و اطلاعات مربوط به سپرده‌های بانکی و اوراق بهادار اقدام کنند (همان منبع).

پایگاه اطلاعات یوروپام نیز نسبت به انتشار شاخص افشای اطلاعات مالی مسئولان دولتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا با هدف شناسایی اموال و سوگیری‌های بالقوه در فعالیت‌های

1. Integrity agency

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

عمومی ایشان بر مبنای ۶ محور اصلی، ۲۶ محور فرعی و ۱۵۲ گویه در چهار سطح رئیس دولت، وزرای کابینه، نمایندگان مجلس و کارمندان بخش عمومی اقدام می‌کند.

٤-۳. شفافیت قراردادها

قراردادهای دولتی یکی از زمینه‌های بالقوه ایجاد فساد به شمار می‌رود. به همین دلیل، در کشورهای اروپایی و برخی از کشورهای در حال توسعه مانند مکزیک، این قراردادها تابع قانون آزادی اطلاعات بوده و برای عموم قابل دسترس هستند. این قراردادها به‌ویژه چنانچه مربوط به منابع طبیعی و ثروت‌های ملی باشند، از حساسیت بیشتری برخوردار هستند. به موجب «اصل حاکمیت عمومی بر منابع و ثروت‌های طبیعی»، این منابع متعلق به عموم مردم هستند و هر نوع تصرف در آن‌ها و بهره‌برداری از آن‌ها باید با لحاظ منافع عمومی صورت گرفته و عواید حاصل نیز به نحو منصفانه بین همه مردم توزیع شود (گزارش توجیهی لایحه شفافیت، ۱۳۹۷).

کشور اسلواکی در سال ۲۰۱۱ برای افزایش شفافیت در خریدهای دولتی نسبت به وضع قانون جدیدی اقدام کرد که یکی از «مهم‌ترین نمونه‌های اصلاحات شفافیت در جهان» تلقی می‌شود. فلسفه نهفته در پشت این قانون آن است که تقاضای شفافیت می‌تواند به دور شدن از شفافیت بینجامد. در حالی که بر اساس مقررات پیشین انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات[1]، شهروندان علاقه‌مند می‌بایست اطلاعات مربوط به خرید و تدارکات دولتی مشکوک را درخواست می‌کردند، بر اساس قانون جدید اطلاعات تمام قراردادها باید به‌صورت باز در اختیار همگان قرار گیرد تا شهروندان و گروه‌های ناظر به‌راحتی بتوانند الگوهای مشکوک یا دیگر نشانه‌های فساد را شناسایی کنند. کشور اسلوونی در سال ۲۰۱۱ و کشور چک در سال ۲۰۱۵ نسبت به وضع قانون مشابه اقدام کردند که به‌موجب آن اطلاعات مربوط به مناقصه‌ها و مزایده‌ها باید در پورتال ویژه‌ای منتشر شود. همچنین دولت مکلف شد نسبت به کامپیوتری کردن صورت‌حساب‌ها در بخش

1. Free Open Information (FOI)

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

دولتی و افشای شفاف مخارج پرداخت شده از پول مالیات‌دهندگان ازجمله قراردادهای مقیاس کوچک اقدام کند (وب‌سایت شفافیت برای ایران، آخرین دسترسی، ۱۳۹۶).

۵. جمع‌بندی

وضعیت فساد در ایران بر اساس شاخص‌هایی مانند ادراک از فساد (CPI) و داده‌های حکومتی باز و نتایج تحقیقات انجام شده در کشور در شرایط چندان مناسبی قرار ندارد. روش‌های مبارزه با فساد در کشور اغلب از نوع مبارزه پسینی بوده و کمتر به ممانعت پیشگیرانه پرداخته می‌شود. در این مقاله سعی شد برخی راهکارهای جدید و موفق مورد استفاده در کشورهای مختلف که بیشتر کنترل پیشینی فساد را مد نظر قرار می‌دادند، مورد تبیین قرار گرفته و راهکارهایی برای ایران پیشنهاد شود. ازجمله مهم‌ترین راهکارها به مدیریت تعارض‌منافع یعنی استفاده از کلیه اقدامات و تدابیر اداری، نظارتی، قضائی و شبه‌قضائی برای پیشگیری از بروز تعارض منافع و رفع یا کاهش حداکثری تأثیرات سوء وضعیت‌های تعارض منافع پرداخته شد و سه راهبرد کلی محدودیت/ ممنوعیت، تغییر بازی و شفافیت برای مدیریت تعارض منافع مورد اشاره قرار گرفت و راهبرد شفافیت مورد تأکید و بسط بیشتر قرار گرفت. بدین منظور، شفافیت بودجه دولتی، شفافیت اموال و دارایی مسئولان و شفافیت قراردادها به طور خاص مورد ارزیابی قرار گرفت.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

منابع

بوذرجمهری، حسین و مهدی ثنایی (۱۳۹۴). «بررسی اقدامات راهبردی به منظور ارتقای نظام سلامت، مبتنی بر رویکرد شفافیت». نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران.

پرهیزکاری، سید عباس و ابوالفضل رزقی (۱۳۹۶). *تعارض منافع*. مرکز پژوهش های مجلس در سال ۱۳۹۶.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۶). *پیش‌نویس لایحه مدیریت تعارض منافع*.

ثنایی، مهدی و محمدحسین عبدالحسین‌زاده (۱۳۹۴). «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی». نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران.

جمالی، قاسم‌علی و عباس نرگسیان (۱۳۹۵). «ارزیابی وضعیت شفافیت وب‌سایت‌های سازمان‌های دولتی (وزارتخانه‌های دولتی ایران)».

دلشاد تهرانی، مصطفی (۱۳۸۸). *دلالت دولت؛ آیین‌نامه حکومت و مدیریت در عهدنامه مالک‌اشتر*. انتشارات دریا.

مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۷). گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه‌ی شفافیت.

عزیزخانی، فاطمه (۱۳۸۵). «شاخص های فساد و رتبه‌بندی کشورها بر این شاخص‌ها». مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

همایونی، غلامحسین (۱۳۹۵). «اظهار دارایی های مقامات دولتی، ابزاری برای پیشگیری از فساد». مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.

یورگ آلبرشت، هانس و مجید قورچی‌بیگی (۱۳۸۸). «فساد و کنترل فساد: نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد». اطلاع‌رسانی حقوقی دوره جدید. سال ۶.

Davis M. and R. Stark (2010), *Conflict of Interest in the Professions Practical and Professional*, Ethics Series, Oxford University Press.

World Bank (2013), "Conflict of interest restriction and disclosure".

O'Reilly T. (2011), "Government as a Platform," *Innov. Technol. Governance, Glob.*, vol. 6, no. 1, pp. 13-40.

OECD (2011), "Asset Declarations for Public Officials".

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

OECD (2003), "Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD guidelines and country Experiences".
http://transparency4iran.ir.
https://data.gov.uk.
CPI_2016_SourceDescriptionDocument_EN
https://www.transparency.org/glossary.
www.transparency.org.
https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
Index OFKN.org (Government Budget Index).
www.index.okfn.org/dataset/spending.
http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/en/20150201PVL00050/Ethics-and-transparency.
https://www.federalregister.gov/.
https://pressgallery.house.gov/member-data/salaries.
www.opensecrets.org/personal-finances.
http://europam.eu.
http://npps.ir/.

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]

فصلنامه سیاست‌های مالی و اقتصادی

[Downloaded from qjfep.ir on 2026-10-08]