

## شناسایی معیارهای شفافیت مالی مقامات دولتی

تاریخ دریافت: ۱۳۹۷/۰۸/۰۶ تاریخ پذیرش: ۱۳۹۸/۰۶/۲۵

مقاله برای اصلاح به مدت ۱۰۸ روز نزد نویسنده (گان) بوده است.

مصطفی عباسی کلاش\*

حسین عیوضلو\*\*

محمد سلیمانی\*\*\*

### چکیده

شفافیت مالی مقامات دولتی یکی از مهم‌ترین ابعاد شفافیت است در سال‌های اخیر مورد توجه بسیاری از کشورها قرار گرفته است. از این رو هدف مقاله حاضر، یافتن معیارهایی برای شفاف‌سازی اطلاعات و عملکرد مالی مقامات دولتی از طریق بررسی و تحلیل تجربیات برخی کشورها در این حوزه می‌باشد.

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از لحاظ چگونگی گردآوری داده‌ها از نوع پژوهش‌های توصیفی و از شاخه مطالعات کتابخانه‌ای محسوب می‌شود. روش اجرای پژوهش نیز با توجه به هدف پژوهش که شناسایی معیارهای شفافیت مالی مقامات دولتی از داده‌های مربوط به اقدامات برخی کشورها در اسناد بین‌المللی و سپس توسعه نظریه است، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد است. نتایج مقاله حاکی از آن است که اعلام عمومی در موارد میزان درآمد، منافع، منابع مالی، اموال و دارایی‌ها، هزینه‌ها، هدایای دریافتی، اطلاعات مالی بستگان و نزدیکان، معاملات و مسئولیت‌ها از معیارهای شفافیت اطلاعات مالی مقامات دولتی هستند که البته باید سازوکار افشای این اطلاعات به صورت مدون و مشخص ارائه شود. نتایج پژوهش همچنین نشان می‌دهد که تعیین سقف درآمد، گزارش‌دهی، طیف‌های ارزش‌گذاری و تعیین سقف زمانی اعلام از جمله مهم‌ترین معیارهایی هستند که لازم است در حوزه شفافیت مالی مقامات دولتی مورد استفاده قرار گیرند.

### واژگان کلیدی

شفافیت، مقامات دولتی، اموال و دارایی، معیار، نظریه‌پردازی داده‌بنیاد.

\* دانشجوی دکتری تخصصی مدیریت دولتی، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران (نویسنده مسئول)

11mostafa.abbasi@gmail.com

\*\* دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران

ayvazlou@isu.ac.ir

\*\*\* استادیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران

solimani@isu.ac.ir

## مقدمه و بیان مسأله

فساد، بیماری انکارناپذیری است که ساختار مطلوب اجتماعی را در سطح وسیعی تهدید می‌کند. امروزه فساد و کنترل آن دغدغه اصلی تمام کشورها و سازمان‌های بین‌المللی است. این دغدغه را می‌توان در تصویب کنوانسیون‌ها و صدور قطعنامه‌های متعدد صادره از سوی سازمان‌های مختلف بین‌المللی به‌خوبی مشاهده کرد (بیگی، آلبرشت و قورچی، ۱۳۸۸). در واقع می‌توان گفت از آنجاکه پدیده فساد اقتصادی، اداری و سیاسی موجب ناکارآمدی حکومت‌ها، ایجاد تبعیض و نابرابری، مانع رشد و پیشرفت و عدم تحقق عدالت اقتصادی و اجتماعی، کاهش سرمایه اجتماعی و در نهایت موجب تضعیف و حتی تخریب اعتماد عمومی مردم به حکومت‌هاست؛ از این‌رو چگونگی مبارزه با فساد در سال‌های اخیر به یکی از مسائل اصلی بیشتر حکومت‌ها تبدیل شده است. در ایران نیز مانند سایر کشورها، این معضل و مبارزه با آن خصوصاً در سال‌های اخیر اهمیت بیشتری پیدا کرده است. با مشاهده تجربیات بین‌المللی در مبارزه با فساد درمی‌یابیم از آنجاکه پیشگیری بهتر از درمان است. به نظر می‌رسد تعداد قابل‌توجهی از کشورها، راهکارهایی مبتنی بر ممانعت پیشگیرانه را بر مبارزه پسینی ترجیح داده‌اند. از جمله مهم‌ترین راهکارهای تجربه‌شده‌ی کنترل پیشینی فساد، شفافیت است.

شفافیت کارکردهای فراوانی دارد و از جمله مهم‌ترین آنها، امکان نظارت و مشارکت عمومی است که به این وسیله، پاسخ‌گویی مقامات دولتی محقق می‌شود. این پاسخ‌گویی در نهایت منجر به جلوگیری از فساد و افزایش کارآیی حکمرانان و حکومت خواهد شد. بدین ترتیب با نظارت عمومی توسط مردم و مشارکت بیشتر آنها در امور حکومت، همچنین پاسخ‌گویی معنادار مقامات دولتی به آنها و کاهش فساد و افزایش کارآیی، اعتماد عمومی به حکومت افزایش یافته و سرمایه اجتماعی نیز بالا می‌رود.

در عرصه‌های مختلف حکومت می‌توان شفافیت را محقق ساخت. یکی از مهم‌ترین عرصه‌های شفافیت که اعتماد عمومی را به‌طور قابل‌توجهی جلب می‌کند، وضعیت و عملکرد مالی حکمرانان یک کشور است. نظارت بر تغییرات ثروت هر یک از سیاست‌مداران و کارکنان دولتی به‌منظور بازداشتن و حفاظت آنها از سوءرفتار و اتهامات نادرست و کمک به شفاف‌سازی در زمینه ثروت‌اندوزی غیرقانونی و سایر فعالیت‌های

غیرقانونی با ارائه شواهد بیشتر است (همایونی، ۱۳۹۵)؛ با سازوکار شفافیت اطلاعات و عملکرد مالی مقامات دولتی محقق خواهد شد. این نوع شفافیت یکی از عرصه‌های مهم و شناخته‌شده می‌باشد که تجربیاتی کاربردی در بسیاری از کشورها درباره آن به ثبت رسیده است. از جمله این تجربیات، استفاده از شفافیت مالی مقامات دولتی برای مدیریت تعارض منافع آنها و به عبارتی پیشگیری از فساد است. با توجه به اهمیت شفافیت و به طور خاص شفافیت مالی مقامات دولتی سؤال اینجاست که برای تحقق این نوع شفافیت در کشور چه مسیر و سیاست‌هایی پیشنهاد می‌شود؟

موضوع پژوهش پیش‌رو، شفافیت مالی مقامات دولتی است با این هدف که مسیر تحقق این نوع شفافیت در کشور هموار شود. به همین منظور در انتهای پژوهش، سیاستی مشخص و عملیاتی با سه رکن پیشنهاد می‌شود. برای رسیدن به هدف نهایی پژوهش، شناسایی معیارهای شفافیت از جمله مهم‌ترین اقدامات است، چراکه اگر معیارها مشخص نباشد نمی‌توان سنجش دقیقی از میزان شفافیت و کیفیت آن داشت. از طرفی کشورهایی وجود دارند که در این زمینه تجربیات قابل توجهی کسب کرده‌اند. بنابراین تلاش می‌شود تا با استفاده از این تجربیات بین‌المللی، به این سؤال پاسخ داده شود که با چه معیارهای مشخصی می‌توان شفافیت مالی مقامات دولتی را محقق ساخت و در واقع آنها را ارزیابی کرد؟ با توجه به این تجربیات، معیارهایی کاربردی، استخراج و شناسایی می‌شود. با این هدف که حوزه مهمی چون اطلاعات مالی حکمرانان در کشور شفاف شود تا علاوه بر کاهش فساد و افزایش کارایی، اعتماد عمومی مردم به نظام افزایش یابد.

این پژوهش به لحاظ نظری، گامی است برای تأکید روی راهکارهای پیشینی مبارزه با فساد با تأکید بر شفافیت و لزوم تغییر نگرش از مبارزه پسینی به ممانعت پیشینی؛ به لحاظ کاربردی، از آنجاکه در این مقاله معیارهای مشخصی برای شفافیت مالی مقامات دولتی به همراه جزئیات استخراج می‌شود، بنابراین پیشنهادهایی کاملاً اجرایی و عملیاتی برای سیاست‌گذاری در حوزه مبارزه با فساد مطرح می‌شود که بعد از مراحل تقنینی و اجرایی نتایج مفید خود را نشان خواهد داد.

در این پژوهش ابتدا به ادبیات موضوع در شفافیت و شفافیت اموال و دارایی پرداخته می‌شود. سپس پژوهش‌های مرتبط قبلی داخلی و خارجی به اختصار مطرح شده و به

نوآوری این تحقیق اشاره می‌شود. در قسمت بعدی با توجه به روش‌شناسی تحقیق، تجربیات جهانی در ایالات متحده آمریکا، فرانسه، رومانی، اسپانیا، و پایگاه داده یوروپام<sup>۱</sup> که شامل ۳۴ کشور اروپایی است، مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت معیارها شناسایی شده و براساس یافته‌های پژوهش و ترکیب آن با یافته‌های تحقیقات قبلی، زنجیره‌ای برای شفافیت مالی ترسیم شده و پیشنهادهای کاربردی مطرح می‌شود.

### ۱. ادبیات موضوع و پیشینه تحقیق

در این قسمت پس از بیان تعاریف مفهوم عام شفافیت و کارکردهای آن، به‌طور خاص شفافیت مالی مقامات دولتی و اهمیت این بُعد از شفافیت مطرح می‌شود. در نهایت به مطالعات و پژوهش‌های نزدیک به موضوع تحقیق اشاره و به‌طور اجمالی به آنها پرداخته می‌شود.

#### ۱-۱. تعریف شفافیت

اصطلاح شفافیت، کاربردی نسبتاً جدید دارد که طی دهه ۱۹۹۰ میلادی، نمود چشم‌گیری داشته است. شفافیت به‌کاررفته در معنای استعاره‌ای را استارگس<sup>۲</sup> (۲۰۰۷) این‌گونه تعریف می‌کند: «وضعیتی که در آن، دانش فعالیت‌هایی که مورد علاقه عموم است آشکار شود، به‌طوری‌که استعداد بالقوه برای پاسخ‌گویی را آشکار سازد».

سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۳</sup> شفافیت را این‌گونه توضیح می‌دهد: «اطلاعات دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد از نظر قوانین، برنامه‌ها، فرایندها، و سایر اقدامات در دسترس است. در اصل مقامات دولتی، کارکنان شهری، مدیران و سرپرستان شرکت‌ها و سازمان‌ها و معتمدین هیأت مدیره وظیفه دارند تا به‌صورت قابل مشاهده، قابل پیش‌بینی و قابل درک عمل کنند تا مشارکت و پاسخ‌گویی را ارتقاء دهند و به اشخاص ثالث اجازه می‌دهند تا به‌راحتی مشاهده و درک کنند که کدام اقدامات اجرا شده‌اند.» و در مورد اهمیت شفافیت اضافه می‌کند: «گزارش سازمان بین‌المللی شفافیت، نشان می‌دهد که ۱۲۴ شرکت اول جهان به عملکرد ضعیف در زمینه شفافیت سازمانی ادامه می‌دهند و میانگین نمره گزارشگری، کشور به کشور بسیار اندک است. باید گزارشگری مالی کشور به کشور وجود داشته باشد. مؤسسات مالی باید متعهد به گزارش سالانه اقداماتی شوند که جهت

تقویت مدیریت ریسک به کار می‌روند، مخصوصاً در رابطه با رشوه و فساد در سطوح مدیریت ارشد و هیأت مدیره».

براساس کارهای اولیور<sup>۴</sup> (۲۰۰۴) و در راستای گریم ملیکویجنز<sup>۵</sup> (۲۰۱۲)، میجر<sup>۶</sup> (۲۰۱۳) شفافیت را این‌گونه تعریف می‌کند: «شفافیت را می‌توان به‌عنوان در دسترس بودن اطلاعات در مورد یک بازیگر تعریف کرد که اجازه می‌دهد بازیگران دیگر، نظارت بر کار یا عملکرد این بازیگر را داشته باشند». همچنین اسکائر<sup>۷</sup> (۲۰۱۱) شفافیت را دارای همان ویژگی نور می‌داند که توانایی دیدن و آشکار شدن را می‌دهد و به‌منظور دسترسی، بررسی و نظارت است.

شفافیت معنایش این است که مسئول در جمهوری اسلامی عملکرد خودش را به‌طور واضح در اختیار مردم قرار بدهد. این معنای شفافیت است، باید هم بکنند (مقام معظم رهبری، ۱۳۸۸/۰۹/۲۶)، همچنین میدری و خیرخواهان (۱۳۸۳) شفافیت را این‌گونه معنا می‌کنند: «با اطلاعاتی که حکومت در اختیار شهروندان قرار می‌دهد، به آنها امکان داده می‌شود تا از آنچه حکومت انجام می‌دهد، آگاه شوند و بتوانند تحلیل، نقد و قیاس کنند.

## ۲-۱. کارکردهای شفافیت

شفافیت به دلایل متعددی مهم است، همچنین دانش و آگاهی عوامل ضروری هستند که می‌توانند بر تصمیم‌گیری تأثیرگذار باشد و به امر مبارزه با فساد کمک می‌کند. در واقع باعث می‌شود که دولت در تمام سطوح پاسخ‌گو باشد و این مسأله با فرآیندهای تصمیم‌گیری شفاف محقق می‌شود (Bolívar, 2018). همچنین شفافیت در دستیابی به نتایج خاصی نظیر افزایش مشارکت، بهبود مدیریت مالی، کاهش فساد، ایجاد اعتماد و مشروعیت دولت مؤثر است (Cucciniello, Porumbescu, Grimmelikhuijsen, 2017). بدین ترتیب شفافیت به یکی از ارزش‌های اصلی دولت‌های دموکراتیک تبدیل شده است (Grimmelikhuijsen, John & Meijer, Worthy, 2018).

هرچند شفافیت بیشتر به‌عنوان پاسخ به طیف گسترده‌ای از مسائل اجتماعی توسط دولت‌ها، سازمان‌های غیردولتی و کسب‌وکار در سراسر جهان دیده می‌شود، اما شواهدی متفاوت از تأثیر آن وجود دارد (Taylor & Kelsey, 2016). شفاف‌سازی موجب کارآیی

حکومت و مدیریت از جهات گوناگون می‌شود، از جمله: درستکاری زمامداران و مدیران، اداره سالم امور، مشارکت یافتن مردمان و اداره شوندگان، مشخص شدن سریع تباهی‌ها و خلاف‌کاری‌ها، اصلاح به‌موقع امور، دستیابی بهینه به اهداف، توجیه مردم و اداره‌شوندگان و راه‌بردن مردمان بر حق (دلشادتهرانی، ۱۳۸۸). در واقع می‌توان گفت دولت ایده‌آل باید با شفافیت بیشتر، مسأله کاهش فساد را در سطح جامعه دنبال کند و با تحقق آن، رضایت و اعتماد شهروندان دست‌یافتنی خواهد شد (نرگسیان، جمالی، هراتی و آذری، ۱۳۹۷).

از مهم‌ترین کارکردهای شفافیت، نیز نظارت و ارزیابی است که با توجه به مفاهیمی که از شفافیت عنوان شد با در معرض دید عموم قرار دادن عملکردها در بستر شفافیت این مهم حاصل می‌شود و به دنبال آن بسیاری از کارکردهای دیگر هم نتیجه می‌دهد. امروزه عدم شفافیت در امور کلان حکومت، باعث شده تا مسأله نظارت نیز تضعیف شده و عملاً نتیجه مطلوبی نداشته باشد، چراکه نظارت دقیق نیازمند اطلاعات دقیق است، حال آنکه زمامداران تمایلی به پاسخ‌گویی و ارائه اطلاعات ندارند (قطبی و اسماعیلی، ۱۳۹۶، ص. ۲۸). 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 در عرصه حکمرانی کاهش انحرافات و فساد اتفاق می‌افتد. حس دیده شدن توسط مردم چند فایده برای صاحبان مناصب دارد، از جمله: خودکنترلی، مشارکت مردم در عرصه حکمرانی، افزایش کارآیی، کاهش فساد و... (ثنائی و عبدالحسین‌زاده، ۱۳۹۴). شفافیت بر اعتماد و رضایت شهروند و همچنین اعتماد بر رضایت شهروند، تأثیری مثبت و معناداری دارد. در عین حال شفافیت بر بروز فساد و بروز فساد بر اعتماد و رضایت شهروندی، اثر معکوس و معناداری را نشان می‌دهد (نرگسیان، جمالی، هراتی و آذری، ۱۳۹۷).

شفافیت می‌تواند با به صحنه آوردن نیروی نظارت مردمی به‌عنوان ابزاری قدرتمند در پیشگیری از مفاسد اقتصادی عمل کند. به‌خصوص در مواردی که اثبات تخلف و اعمال مجازات دشوار است، شفافیت می‌تواند به‌عنوان ابزاری مناسب برای کنترل رفتار کارکنان حاکمیت توسط مردم استفاده شود. به همین دلیل شفافیت درآمدها، دارایی‌ها و هدایا

به عنوان یکی از متداول ترین راهکارهای پیشگیری از مسأله تعارض منافع در بین کشورهای مختلف استفاده می شود (پرهیزکاری، رزقی و الماسی، ۱۳۹۶).

### ۳-۱. شفافیت مالی مقامات دولتی

نظارت بر منافع و دارایی های مقامات و جلوگیری از سوءاستفاده از مسئولیت آنها به یکی از موضوعات اصلی جوامع دموکراتیک تبدیل شده است. کشورهای مختلف هر یک به شیوه ها و ابزارهای خاصی در پی دستیابی به این مقصود هستند (وکیلان، ۱۳۹۰). در این تحقیق نیز با استفاده از این تجربیات گوناگون، معیارهایی شناسایی می شود.

اعتماد عمومی یکی از ارزش های مهم و ابزاری در نظام های سیاسی معاصر است. اعتماد رابطه ای است که خودبه خود وجود ندارد یا نباید مفروض گرفته شود، بلکه باید فعالانه ساخته شده و حفظ گردد. اعتماد مردم به اینکه دولت مردان، امور آنها به نحو مطلوب اداره می کنند زمینه را برای پیشبرد برنامه های عمومی در جامعه فراهم می کند. در روزگار حاضر، پاک دستی مقامات و مسئولان حکومتی از شرایط اساسی اعتماد به آنهاست و احراز این پاک دستی، با شفافیت امور عمومی از جمله روشن شدن وضعیت دارایی و سبک زندگی آنها گره خورده است. در نتیجه، اعتماد عمومی به حکومت در گروی شفاف سازی حکومت است، زیرا حاکمان پاسخگو - یعنی حاکمانی که می توان از آنها خواست تا فعالیت های خود را به مردم توضیح دهند - بیشتر می توانند به تصمیمات بهتر و منطقی تر آن هم با روش های مؤثرتر نائل شوند (گزارش توجیهی لایحه شفافیت، مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷).

شفاف سازی مالی در واقع سازوکاری است که طی آن مقام دولتی باید به صورت دوره ای اطلاعات مربوط به درآمد، دارایی ها، بدهی ها و یا منافع خود را ارائه کند. همچنین به بازپرداخت دارایی، اعلامیه های درآمد و دارایی، گزارش دهی ثروت و اعلامیه های بهره نیز اشاره شده است (Rossi, Pop & Berger, 2017).

برخی افراد به لحاظ موقعیت اجتماعی خاصی که در جامعه پیدا می کنند بر امور و سرنوشت دیگر اعضای جامعه تأثیر گذار می شوند. از این رو، افرادی که قانوناً و رسماً خود را نامزد تصدی سمت های سیاسی می کنند نظیر نمایندگان مجلس، یا به این سمت ها

انتصاب می‌شوند نظیر وزیران کابینه، یا رؤسای سازمان‌های دولتی و افرادی که به نحو بالفعل بر سرنوشت مردم تأثیرگذار هستند نظیر مدیران بنگاه‌های بزرگ اقتصادی یا سازمان‌های غیردولتی، خواسته یا ناخواسته خود را در معرض سؤال و پاسخ‌گویی قرار می‌دهند. اقتضای این پاسخ‌گویی، شفافیت است. از این رو، ممکن است لازم باشد وضعیت دارایی، درآمد و منافع این اشخاص برای عموم افشا شود یا رسانه‌ها مجاز شناخته شوند تا نکات مثبت و منفی داستان زندگی آنها را منتشر و تحت نظر قرار دهند. بدین‌سان، یکی از طرق مهار قدرت افراد واجد قدرت در جامعه، شفاف کردن تصویر اجتماعی آنها برای مردم است (گزارش توجیهی لایحه شفافیت، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۷).

هدف از افشای اطلاعات مالی مقامات دولتی، شناسایی سوگیری‌های بالقوه در فعالیت‌های عمومی آنها است (پایگاه یوروپام، ۲۰۱۸)، همچنین اهداف اصلی اعلام دارایی‌ها ممکن است شامل موارد زیر شود:

- افزایش شفافیت و اعتماد شهروندان به مدیریت دولتی از طریق افشای اطلاعات مربوطه به دارایی‌های سیاست‌مداران 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 به‌منظور افزایش صداقت در نهادهای خود؛
- نظارت بر تغییرات ثروت هریک از سیاست‌مداران و کارکنان دولتی به‌منظور بازداشتن و حفاظت آنها از سوءرفتار و اتهامات نادرست و کمک به شفاف‌سازی در زمینه ثروت‌اندوزی غیرقانونی و سایر فعالیت‌های غیرقانونی با ارائه شواهد بیشتر (همایونی، ۱۳۹۵).

#### ۴-۱. پیشنهاد پژوهش

مرتب و یآوری (۱۳۹۷) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد با عنوان «شناسایی معیارهای ارزیابی شفافیت مجلس شورای اسلامی» پس از بررسی ادبیات موضوع شفافیت به عرصه‌های مختلف آن اشاره دارند و در ذکر تجربیات بین‌المللی به شفافیت مالی و منافع نمایندگان



پارلمان در کشورهای مختلف هم می‌پردازند که اقدامات قابل توجهی از برخی کشورها مطرح می‌شود. همچنین در شناسایی معیارهای ارزیابی مجلس شورای اسلامی هم، شفافیت مالی و منافع نمایندگان مجلس نیز مورد توجه قرار داده‌اند.

نرگسیان، جمالی، هراتی و آذری (۱۳۹۷) در مقاله‌ای با عنوان «بررسی ارتباط فساد و اعتماد در رابطه بین شفافیت و رضایت شهروندان»، به این یافته‌ها می‌رسند که شفافیت بر اعتماد و رضایت شهروند و همچنین اعتماد بر رضایت شهروند، تأثیری مثبت و معناداری دارد. درعین حال شفافیت بر بروز فساد و بروز فساد بر اعتماد و رضایت شهروندی، اثر معکوس و معناداری را نشان می‌دهد. سپس نتیجه‌گیری می‌کنند که دولت ایده‌آل باید با شفافیت بیشتر، مسأله کاهش فساد را در سطح جامعه دنبال کند و با تحقق آن، رضایت و اعتماد شهروندان دست‌یافتنی خواهد شد. لازم به ذکر است که در قسمت نتیجه‌گیری و پیشنهاد این پژوهش، مدلی برای اثر زنجیره‌ای شفافیت با توجه به یافته‌های تحقیق ترسیم می‌شود. در این مدل به رابطه معنادار شفافیت و کاهش فساد اداری، اعتماد و فساد، اعتماد و رضایت شهروندان اشاره می‌شود که در پژوهش حاضر هم از نتایج این تحقیق استفاده شده است. شایان ذکر است روش انجام تحقیق مقاله مزبور به صورت پیمایشی است و قابلیت تعمیم نتایج دارد. همچنین جامعه آماری آن شامل شهروندان منطقه ۸ شهر تهران می‌شود و نمونه‌گیری آن به روش تصادفی خوشه‌ای است.

پرهیزکاری، رزقی و الماسی (۱۳۹۶) در گزارش مرکز پژوهش‌های مجلس به راهکارهای مدیریت تعارض منافع پرداخته‌اند. در این پژوهش سه راهکار کلی مطرح می‌شود که از جمله آنها شفافیت است. ذیل راهکار کلی شفافیت بحث شفافیت مالی و منافع هم مورد توجه قرار می‌گیرد. گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت که توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری در سال ۱۳۹۷ منتشر شده است. در این گزارش به ابعاد مختلف شفافیت اشاره می‌شود و تجربیات جهانی هم مطرح می‌شود که از جمله این تجربیات، در مورد شفافیت مالی و منافع مقامات دولتی برخی کشورهاست. همایونی (۱۳۹۵) در کتابی با عنوان «اظهار دارایی‌های مقامات دولتی، ابزاری برای پیشگیری از فساد»، که توسط مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با

فساد منتشر شده است، به تجربیات بین‌المللی بسیار کاربردی در این مورد می‌پردازد. این کتاب در واقع ترجمه یکی از گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی<sup>۸</sup> است. جمالی و نرگسیان (۱۳۹۵) در پایان‌نامه کارشناسی ارشد با عنوان «ارزیابی وضعیت شفافیت وب‌سایت‌های سازمان‌های دولتی (وزارتخانه‌های دولتی ایران)»، ضمن پرداختن به تعاریف، ابعاد و شاخص‌های «شفافیت»، وب‌سایت‌های ۱۸ وزارتخانه کشور را بررسی می‌کنند، که تصویر قابل‌توجهی از میزان عدم‌شفافیت آنها ارائه می‌دهد. از جمله موارد شفافیت که باید در وزارتخانه‌ها هم اعمال شود، شفافیت مالی کارکنان خصوصاً در سطح بالاتر مدیریت که تحقیق حاضر این موضوع را شامل می‌شود.

مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۰) طی گزارش با عنوان «اعلام‌داری یا منافع شخصی»<sup>۹</sup>، سه جریان انگلیسی، فرانسوی و اسکاندیناوی ثبت منافع و داریی در کشورهایی که از این مدل‌های اصلی الهام گرفته‌اند، را مورد بررسی و مطالعه قرار می‌دهد. تیلور و کلسی<sup>۱۰</sup> (۲۰۱۶)، کتابی با عنوان «شفافیت و جامعه باز، درس‌های عملی برای سیاست‌ها کارآمد»<sup>۱۱</sup>، با استفاده از مطالعات موردی از سراسر جهان، از جمله ایالات متحده آمریکا، انگلستان، هندوستان و تانزانیا نگاشته‌اند. این کتاب به بررسی پذیرش جهانی شفافیت، ارائه یک چارچوب ضروری برای ارزیابی عملکرد احتمالی آن به‌عنوان یک سیاست می‌پردازد. همچنین با توجه به نقش شفافیت در زمینه استفاده روزافزون از نظارت و تصمیم‌گیری مبتنی بر پایگاه داده، برای هرکسی که در داخل و خارج از دولت و کسب‌وکار است و در مبارزات برای توسعه سیاست‌های شفاف فعالیت می‌کند، نوشته شده است. نوع مطالعه این کتاب با توجه به مطالعه موردی چند کشور در مورد شفافیت و استخراج درس‌های عملی از آن شباهتی کلی به تحقیق حاضر دارد.

بانک جهانی<sup>۱۲</sup> (۲۰۱۳) طی گزارشی با عنوان «محدودیت و شفاف‌سازی تعارض منافع»<sup>۱۳</sup> به مباحث تعارض منافع می‌پردازد که این گزارش توسط گروه حکمرانی و بخش عمومی بانک جهانی تدوین گشته و روی راهکارهای محدودیت، ممنوعیت و شفافیت برای مدیریت تعارض منافع تأکید دارد. که شفافیت در زمینه مالی و منافع هم از جمله مهم‌ترین آنهاست.

سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه<sup>۱۴</sup> گزارش‌های متعددی از اقدامات کشورهای مختلف در زمینه کنترل فساد نتایج و راهکارهای قابل توجهی در این زمینه نشان می‌دهد. از جمله گزارشی با عنوان «اظهار داریی‌ها برای مقامات دولتی»<sup>۱۵</sup> است که به تجربیات مختلفی از اروپای شرقی و آسیای مرکزی می‌پردازد، که در این تحقیق برای قسمت تجربیات شفافیت اموال و داریی مقامات دولتی از آن استفاده شده است. همچنین گزارش دیگری از این سازمان با عنوان مدیریت تعارض منافع در خدمات عمومی<sup>۱۶</sup> در سال ۲۰۰۳ میلادی انتشار یافته است که در آن به تجربیات جهانی مدیریت تعارض منافع نیز می‌پردازد.

سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۱۷</sup> طی گزارش‌های متعددی راهکارها و نتایج کاربردی و قابل توجهی از اقدامات کنترل فساد در کشورهای مختلف را پیش‌روی ما قرار می‌دهد. از جمله گزارشی<sup>۱۸</sup> که به بررسی رویه‌های ضدفساد در کشورهای نوردیک (نروژ، فنلاند، سوئد و...) در زمینه مبارزه با فساد پرداخته است. همچنین گزارشی دیگر<sup>۱۹</sup> که در مورد کشورهای آذربایجان، ارمنستان، مولداوی، گرجستان و اوکراین است. از جمله مهم‌ترین این اقدامات شفافیت است که حوزه‌های مختلفی دارد که شفافیت مالی را هم در برمی‌گیرد.

پایگاه داده یوروپام<sup>۲۰</sup> بخشی از پروژه افشاگری دیجیتالی است که با حمایت مالی اتحادیه اروپا انجام می‌شود. هدف نهایی پروژه، ارتقاء اعتماد به حکومت و افزایش کارایی مخارج عمومی است. از نظر مجریان پروژه، ارتقای شفافیت در مخارج عمومی و افزایش پاسخگویی مسئولان حکومتی، سازوکارهای اصلی نیل به اهداف مذکور هستند. در حال حاضر این پایگاه، داده‌های ۳۴ کشور اروپایی به اضافه کمیته اتحادیه اروپا را منعکس می‌کند. پروژه یوروپام مشتمل بر پنج شاخص؛ «تأمین مالی سیاسی»<sup>۲۱</sup>، «افشای مالی»<sup>۲۲</sup>، «تعارض منافع»<sup>۲۳</sup>، «آزادی اطلاعات»<sup>۲۴</sup>، «تدارکات عمومی»<sup>۲۵</sup> است. در این تحقیق از شاخص‌های افشای مالی این پایگاه برای شناسایی معیارهای شفافیت مالی مقامات دولتی استفاده شده است.

در انتهای این قسمت باید گفت نوآوری این تحقیق آن است که سعی دارد با استفاده از تجربیات بین‌المللی در زمینه شفافیت اطلاعات و عملکرد مالی مقامات دولتی،

معیارهایی مشخص و کاملاً عملیاتی برای شفافیت در این عرصه را شناسایی کرده تا با استفاده از آنها مسیر شفافیت مالی مقامات دولتی در کشور هموار شود.

## ۲. روش تحقیق

در این قسمت علاوه بر توضیحات کلی در مورد نظریه پردازی داده بنیاد و ارتباط این روش با موضوع و نوع تحقیق، برای نمونه بخش‌هایی از دو جدول کدگذاری شده مطرح می‌شود. سپس چارچوب مفهومی پژوهش ترسیم خواهد شد. ضمناً با توجه به تجربیات بررسی شده، مقصود از مقامات دولتی در این تحقیق مشخص می‌شود.

### ۲-۱. نظریه پردازی داده بنیاد و کاربرد آن در پژوهش

پژوهش حاضر از نظر هدف، کاربردی و از لحاظ چگونگی گردآوری داده‌ها از نوع پژوهش‌های توصیفی و از شاخه مطالعات کتابخانه‌ای محسوب می‌شود. روش اجرای پژوهش نیز با توجه به هدف پژوهش که شناسایی معیارهای شفافیت مالی مقامات دولتی از داده‌های مربوط به اقدامات برخی کشورهاست که در اسناد بین‌المللی قرار دارد و البته پس از آن توسعه این نظریه است (نرگسیان، جمالی، هراتی و آذری، ۱۳۹۷).

زمانی از روش نظریه پردازی داده بنیاد استفاده می‌شود که نیاز به نظریه‌ای کامل یا توضیح یک فرآیند وجود داشته باشد. زمانی که نظریات موجود به مسأله پاسخ ندهند یا در حوزه مطالعاتی مدنظر وجود ندارند، روش داده بنیاد نظریه تولید می‌کند و به دلیل اینکه نظریه در داده‌ها «بنیان» شده است، توضیح بهتری نسبت به نظریات موجود ارائه می‌دهد؛ زیرا متناسب با موقعیت است، در عمل کارایی دارد و برای افراد محسوس است (کرسول<sup>۲۶</sup>، ۲۰۱۲ نقل از دانایی فرد و امامی، ۱۳۸۶). با توجه به اینکه موضوع تحقیق شناسایی یک بسته معیار مشخص و سپس توسعه آن است مورد مشابهی در کارهای داخلی و خارجی مشاهده نشده، بلکه نهایتاً یکسری تجربیات و اقدامات مطرح شده است. هدف این تحقیق آن است که نظریه‌ای مبتنی بر اقدامات کشورهای مختلف مطرح کند که البته در آن به تکرار و فراوانی هر یک از اقدامات هم اشاره خواهد شد که می‌تواند نشان از اهمیت بیشتر آن معیار باشد. در نهایت با توجه با سایر مطالعات، اثر این معیارها را بر

عوامل دیگر نشان می‌دهد. بنابراین پس از کدگذاری‌های باز و محوری در مرحله کدگذاری انتخابی و خلق نظریه با توجه به تعریف استراوس و کوربین<sup>۲۷</sup> (۱۹۹۸) که این مرحله فرآیند یکپارچه‌سازی و بهبود مقوله‌هاست؛ مدلی ارائه خواهد شد.

نکته کلیدی در جمع‌آوری داده‌های روش داده‌بنیاد این است که اطلاعاتی جمع‌آوری شود که در توسعه نظریه کمک کند. پژوهشگر داده‌بنیاد از انواع داده‌های متفاوتی می‌تواند استفاده کند، مانند مشاهدات، اسناد و مدارک و یادداشت‌های شخصی (کرسول، ۲۰۱۲ نقل از دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۸۶)، بر همین اساس در این تحقیق هم از اسناد و پایگاه‌های معتبر بین‌المللی استفاده شد.

دانایی‌فرد و امامی (۱۳۸۶) با اشاره به جمله گلیسر<sup>۲۸</sup> (۱۹۹۸) که نمی‌توان برای روشی که بسیاری از روال‌های آن هم‌زمان صورت می‌گیرد و در بیشتر اوقات متضمن رفت و برگشت‌های بسیار است، مرحله‌بندی قائل شد؛ مراحل را «با تسامح و صرفاً برای آشنایی اولیه با این روش» برای نظریه‌پردازی داده‌بنیاد مطرح می‌کنند. تحقیق حاضر با در نظر گرفتن این مراحل و رفت و برگشت‌های بسیار حاصل شده است، بدین صورت که در گام اول این پژوهش از منابع داخلی و خارجی استفاده می‌شود تا برخی تجربیات بین‌المللی در زمینه شفافیت مالی مقامات دولتی مطرح شود. این محتوا از تجربیات کشورهای ایالات متحده آمریکا، فرانسه، رومانی و اسپانیا همچنین پایگاه داده یورپوم و نیز مطالبی مقدماتی که از گزارش بانک جهانی و یکی از گزارش‌های سازمان همکاری و توسعه اقتصادی و... به‌دست آمده است. محتوای حاصل شده شامل مجموعه نکات کلیدی اعم از معیارهای ارزیابی، قوانین، نهادها، نتایج حاصل شده و سایر اقدامات چندین کشور در حوزه شفافیت مالی مقامات دولتی آنهاست.<sup>۲۹</sup> در گام دوم کدگذاری‌های باز، محوری و انتخابی است. به این منظور ابتدا استخراج نکات کلیدی از این محتوا آغاز می‌شود. پس از استخراج نکات کلیدی، کدگذاری باز صورت می‌گیرد. بدین ترتیب مفاهیم را ذیل هر کدام از نکات کلیدی کدگذاری کرده که ممکن است هر نکته کلیدی شامل یک یا چند مفهوم باشد. سپس هر مفهوم ذیل مقوله‌ای دسته‌بندی می‌شود. بنابراین برای هر مورد بررسی انجام شده از شش قسمت محتوا، دو جدول حاصل می‌شود که محور اصلی جدول اول در واقع نکات کلیدی مستخرج از محتواست که در همان جدول

تحلیل شده و کدگذاری می‌شود. جدول دوم از طریق کدگذاری محوری با دسته‌بندی و تحلیل متفاوت و این بار بر محور مقولات تنظیم می‌شود. در هر مرحله مفاهیم یا مقولات جدید شناسایی می‌شود و برای این منظور زیر مفاهیم جدید خط کشیده می‌شود تا متمایز باشند و مشخص شود که در هر قسمت چه نکته‌ای اضافه شده است. اینکار محقق را برای رسیدن به اشباع نظری کمک می‌کند. به این صورت که با بررسی تجربیات جدید، نباید به مفاهیم و مقولات اضافه شود که این اتفاق در تحقیق افتاد.

در ادامه برای نمونه ابتدا قسمتی از جدول نکات کلیدی محور تجربه ایالات متحده آمریکا و سپس جدول مقولات محور تجربه کشور رومانی می‌آید که قسمتی از کدگذاری باز و کدگذاری محوری پژوهش هستند.

#### ۱-۲. بخشی از تحلیل تجربیات ایالات متحده آمریکا

جدول (۱): نکات کلیدی محور تجربه ایالات متحده آمریکا

کد	نکات کلیدی	نشانهگر مفهوم	عنوان مفاهیم	مقوله
۱	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 را پیگیری می‌کند. مرکز، تحقیقات رایانه- محور را در مورد مسائل مالی تبلیغات انجام می‌دهد و در اختیار رسانه‌های خبری، دانشگاهیان، افراد سیاسی و به‌طور کلی در دسترس عموم قرار می‌دهد.	۱	تأسیس نهاد	قوانین و نهادها
		۲	اعلام عمومی	معیارها
۲	این مرکز راهکارهای نوینی را برای انتقال اطلاعات از طریق اینترنت به‌منظور ارزیابی گزارش‌های نمایندگان سیاسی طراحی کرده است که داده‌های اطلاعاتی در	۳	استاندارد ارائه اطلاعات	معیارها

کد	نکات کلیدی	نشانهگر مفهوم	عنوان مفاهیم	مقوله
	دسترس از طریق اینترنت و قابل جستجو را که قابل طبقه‌بندی در شکل‌های مختلف هستند، آماده می‌کند.			
۲	در روز پانزدهم ماه می هر سال، اعضای کنگره ایالات متحده و مقامات بلندپایه بخش‌های اجرایی، باید فرم‌هایی را که دربرگیرنده فهرست دارایی‌ها، مسئولیت‌ها و درآمدها (شامل حقوق ماهانه آنها از دولت)، معاملات و هدایای دریافتی در سال گذشته است، تکمیل کنند. نیازی نیست که مقامات فهرست اموال خود را نیز ارائه کنند، بلکه تنها در موردی که این اموال برای آنها درآمدزاست، الزام به ثبت وجود دارد (بدین ترتیب محل سکونت مقامات، معمولاً در فهرست دارایی‌ها ثبت نمی‌شود)؛ اما مقامات باید منبع درآمد همسرشان را گزارش دهند.	۴	اموال و دارایی‌ها	معیارها
		۵	مسئولیت‌ها	معیارها
		۶	میزان درآمد	معیارها
		۷	معاملات	معیارها
		۸	هدایای دریافتی	معیارها
		۹	اموال و دارایی‌ها	معیارها
		۱۰	اعلام منابع	معیارها
		۱۱	اطلاعات مالی وابستگان	معیارها
۴	قانون‌گذار طیف‌هایی از ارزش‌گذاری را مشخص کرده است که به‌عنوان مثال هر دارایی در گستره یکی از این طیف‌های تعریف‌شده قرار می‌گیرد. زمانی که ارزش‌ها افزایش می‌یابند، عدد طیف‌ها نیز بزرگ‌تر می‌شود	۱۲	قوانین طیف‌های ارزش‌گذاری	قوانین و نهادها
		۱۳	طیف‌های ارزش‌گذاری	معیارها

منبع: عباسی و عیوضلو (۱۳۹۷)

## ۲-۱-۲. بخشی از تحلیل تجربیات کشور رومانی

### جدول (۲): مقوله‌محور تجربه رومانی

مقولات	عنوان مفاهیم	کد مفاهیم
معیارها	اموال و دارایی‌ها	۱
		۸

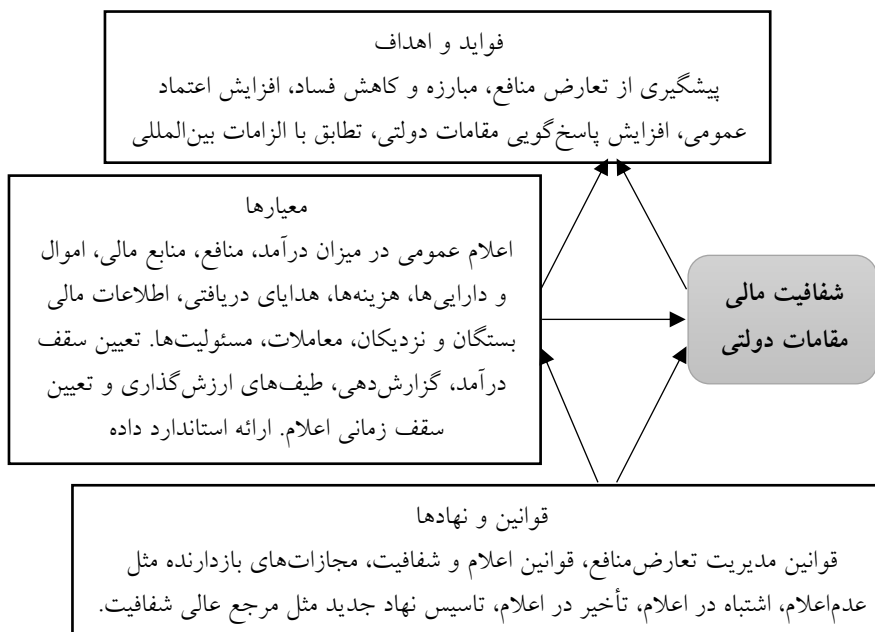
مقولات	عنوان مفاهیم	کد مفاهیم
قوانین و نهادها	هدایای دریافتی	۹
	اعلام منافع	۱۰
	سازمان سلامت اداری	۶
	مجازات بازدارنده	۷
فواید و اهداف	پیشگیری از تعارض منافع	۲
	افزایش اعتماد	۳
	پاسخ‌گویی عمومی	۴
	تطابق با الزامات بین‌المللی	۵

منبع: عباسی و عیوضلو (۱۳۹۷)

## ۲-۲. چارچوب مفهومی

در گام بعدی نظریه‌پردازی داده‌بنیاد، نوبت به کدگذاری انتخابی و تبدیل به یک نظریه نظام‌مند می‌رسد. که دو مدل مفهومی در این تحقیق با توجه به یافته‌ها ارائه می‌شود:

### شکل (۱): مدل مفهومی کلی



منبع: عباسی و عیوضلو (۱۳۹۷)



با توجه به مفاهیم و مقولاتی که از بررسی تجربیات کشورهای مختلف حاصل شد، مدل مفهومی شکل (۱) ترسیم گردید. معیارهایی از قوانین شناسایی می‌شوند و البته از خود آنها هم می‌توان استفاده کرد تا نهاد یا قوانینی وضع شود و در مجموع موجب تحقق شفافیت مالی مقامات دولتی می‌شوند. همچنین نتایج تحقیق نشان داد که فواید و اهدافی که در مدل هم ذکر شده است از این نوع شفافیت حاصل می‌شود.

مرحله انتهایی معتبرسازی نظریه است. نتایج تحقیق به صاحب‌نظران از جمله چندین نفر از اعضای هیأت علمی دانشگاه و پژوهشگران اندیشکده شفافیت برای ایران ارائه شد. با توجه به تأیید نتایج از سوی صاحب‌نظران، نظریه از اعتبار لازم برخوردار است. با توجه به محدودیت‌های موجود، کشورها و تجربیات انتخاب‌شده در تحقیق، که شامل ایالات متحده آمریکا، فرانسه، رومانی، اسپانیا و پایگاه داده یوروپام بودند؛ شناسایی شدند، چراکه بیشتر براساس گزارش‌های جهانی موجود، این گزارش در مورد کشورهای اروپایی بیشتر و در مورد کشورهای دیگر کمتر است. گرچه می‌توان گفت تعداد محدود در تحقیقات کیفی متداول است و با توجه به هدف تحقیق کشورهای موفق‌تر مدنظر بودند.

تجربیات بررسی‌شده در پژوهش حاضر نشان می‌دهد این معیارها عمدتاً برای مقامات بلندپایه بخش عمومی - و نه صرفاً دولت به معنای قوه مجریه - مطرح شده است. به‌عنوان مثال می‌توان به مسئولین قوه مجریه در سطح رؤسای سازمان‌ها، وزرا و معاونین آنها، همچنین مسئولین قوه مقننه مانند نمایندگان پارلمان کشوری و شهری، شهرداری‌ها و... اشاره کرد. بنابراین استعمال واژه دولت در عنوان «مقامات دولتی» در این پژوهش تنها به معنی مقامات و مسئولین قوه مجریه نبوده، بلکه دولت به معنای عام خود یا همان بخش عمومی مدنظر است. در قسمت پیشنهادها با توجه به مسائل بومی ایران، به‌طور مبسوط‌تر در مورد حدود مقامات دولتی در کشور که پیشنهاد می‌شود این معیارها برای شفافیت عملکرد مالی ایشان استفاده شود، مطالبی بیان خواهد شد.

### ۳. یافته‌های تحقیق

با توجه به مطالبی که در قسمت روش تحقیق بیان شد و همچنین پس از بررسی، تجزیه و تحلیل تجربیات و اقدامات موجود و ارائه نکات کلیدی‌محور و مقوله‌محور در

جداول (۱) و (۲)، در نهایت پس از دسته‌بندی هدف اصلی تحقیق که شناسایی معیارهای شفافیت مالی مقامات دولتی می‌باشد و در واقع قسمتی از نظریه داده‌بنیاد در این تحقیق است، جدول (۳) حاصل می‌شود.

**جدول (۳): معیارهای شناسایی شده به همراه توضیحات**

معیارهای شناسایی شده	توضیحات با توجه به مفاهیم شناسایی شده
میزان درآمد	میزان درآمد مقامات دولتی از مهم‌ترین و مشخص‌ترین معیارهاست و از آنجاکه قسمت اصلی هم توسط خود دولت پرداخت می‌شود، اعلام آن به راحتی صورت می‌گیرد. این مورد شامل انواع درآمدها می‌شود، مانند: حقوق، حق الزحمه‌ها، بهره‌ها، سودهای سهام، عواید حاصل از فروش یا اجاره دارایی‌ها، غرامت‌های بیمه، عواید برنده شدن در قرعه‌کشی‌ها و...
اعلام عمومی	این اطلاعات می‌تواند در سطوح مختلفی منتشر شود، مثلاً فقط برای قوه قضائیه یا مدیران ارشد دولتی و...، اما مسأله‌ای که در تجربیات بین‌المللی هم بیشتر مشاهده شد، این بود که کشورهای موفق با اعلام عمومی این اطلاعات -البته به جز حریم خصوصی تعریف‌شده و اطلاعات امنیتی کشور- امکان نظارت عمومی را ایجاد کرده و خود این اعلام عمومی است که سطح بالاتر شفافیت را رقم‌زده که خود به افزایش کارآیی و کاهش فساد و در نهایت اعتماد و رضایت مردم و افزایش سرمایه اجتماعی منجر می‌شود. بنابراین اعلام عمومی اطلاعات مالی مقامات دولتی از معیارهای اساسی شفافیت مالی آنهاست.
اعلام منافع	از جمله مهم‌ترین معیارهایی است که اقدامات زیادی نیز برای مدیریت و شفافیت آن در کشورهای مورد بررسی صورت گرفته بود. چراکه در بسیاری از موارد منافع مالی مقامات دولتی در تصمیم‌گیری‌های آن مقام تأثیر چشم‌گیری داشته و تجربه نشان داده است که یکی از عوامل مهم بروز فساد است. این منافع می‌تواند منفعت و سود مالی شخصی، قومی و محلی، حزبی و سیاسی، خانوادگی، موقعیت شغلی و... باشد. در ادبیات بین‌المللی تعارض منافع <sup>۳۰</sup> به عنوان یکی از عوامل و ریشه‌های اصلی فساد و ناکارآمدی شناخته شده است که یکی از راهکارهای اصلی مدیریت آن، شفافیت است.

معیارهای شناسایی شده	توضیحات با توجه به مفاهیم شناسایی شده
اعلام منابع	شفافیت منابع مالی از جمله مهم‌ترین مواردی است که به کمک آن منابعی که منجر به فساد می‌شوند مشخص شده همچنین منافعی که از این تأمین مالی حاصل می‌شود، معلوم می‌گردد.
اموال و دارایی‌ها	از این طریق با شفافیت اموال و دارایی در ابتدا و انتهای مسئولیت می‌توان متوجه تغییرات دارایی‌ها در حین عهده‌داری مسئولیت شد که شامل تمامی اموال و دارایی‌هایی است که مسئول حکومتی در اختیار دارد. مانند: املاک، انواع مختلف دارایی‌های منقول (خودروها، وسایل منقول، عتیقه‌های باارزش و آثار هنری، حیوانات، مصالح ساختمانی و...)، سهم‌ها و دیگر اوراق بهادار، وام‌های مدت‌دار و پس‌اندازهای بانکی و سپرده‌های نقدی.
هزینه‌ها	میزان و محل مخارج و هزینه‌های هر یک از مقامات دولتی. چراکه محل هزینه‌ها هم موجب ایجاد منافعی در آینده می‌شود و می‌تواند تعارض منافع ایجاد کند.
هدایای دریافتی	از آنجا که موقعیت پذیرش هدیه برای مقامات دولتی -به دلیل اختیاراتی که دارند- وجود دارد که منجر به تعارض منافع و فساد خواهد شد. شفافیت هدایا شامل اینکه در چه تاریخی و از چه کسی و چه چیزی دریافت شده است اهمیت قابل توجهی دارد.
تعیین سقف درآمد	در برخی کشورها سقفی برای میزان درآمد مشخص می‌شود؛ به صورتی که بالاتر از آن میزان مجاز نمی‌باشد.
اطلاعات مالی بستگان	از آنجا که براساس تجربیات جهانی نشان داده است، هم‌دستی و یا سوءاستفاده از نزدیکان در موارد فساد فراوان رخ داده است، به همین منظور مخصوصاً در مورد بستگان نزدیک مقامات دولتی و در درجه اول همسر و فرزندان شفافیت مالی لازم و ضروری است.
معاملات	اینکه مقام مسئول چه معاملاتی، به چه میزان و با چه افرادی، در چه تاریخی و حتی در چه مکانی صورت داده است منجر به شفافیت مالی آنها شده و به پیشگیری از فساد یا شناسایی فساد بعد از وقوع کمک فراوانی می‌کند.

معیارهای شناسایی شده	توضیحات با توجه به مفاهیم شناسایی شده
مسئولیت‌ها	اینکه فرد در چه سمت‌هایی مشغول بوده و هست به اینکه چه اختیارات و روابطی با افراد دارد و داشته کمک می‌کند و این مسأله در شناسایی باندها و گروه‌ها و سایر اقدامات منجر به بروز فساد اهمیت زیادی دارد.
سقف زمانی اعلام	برای بهتر اجرایی شدن شفافیت و اعلام عمومی موارد فوق تعیین سقف زمانی مشخص راهگشاست و در صورتی که اعلام صورت نگیرد مجازات و برخورد مناسبی انجام می‌شود.
استاندارد ارائه اطلاعات	برای اینکه موارد مطرح شده در سطوح بهتری از شفافیت قرار داشته باشند لازم است تا ارائه آنها به شیوه مناسب‌تری صورت گیرد. به طور دقیق‌تر می‌توان گفت، بر اساس شاخص‌های جهانی داده باز که توسط سایت جهانی این شاخص <sup>۳۱</sup> مطرح شده است، می‌توان ۶ شاخص کلی در مورد ارائه و شفافیت اطلاعات مطرح کرد که عبارتند از: مجوز داده باز، ماشین خوان بودن داده، امکان دانلود یکجای تمام داده‌ها، دسترسی عموم به داده، به روز بودن داده و رایگان بودن داده
طیف‌های ارزش‌گذاری	در صورتی که اعلام عمومی در موارد فوق به هر دلیلی صورت نگیرد می‌توان این معیار را در برخی موارد به کار برد، به این صورت که قانون مشخص کند هر کدام از دارایی‌ها در گستره یکی از طیف‌های تعریف شده قرار گیرد.
گزارش‌دهی	گزارش منظم مالی به مسئولین مربوطه در مورد میزان و تغییرات هر یک از معیارهای فوق.

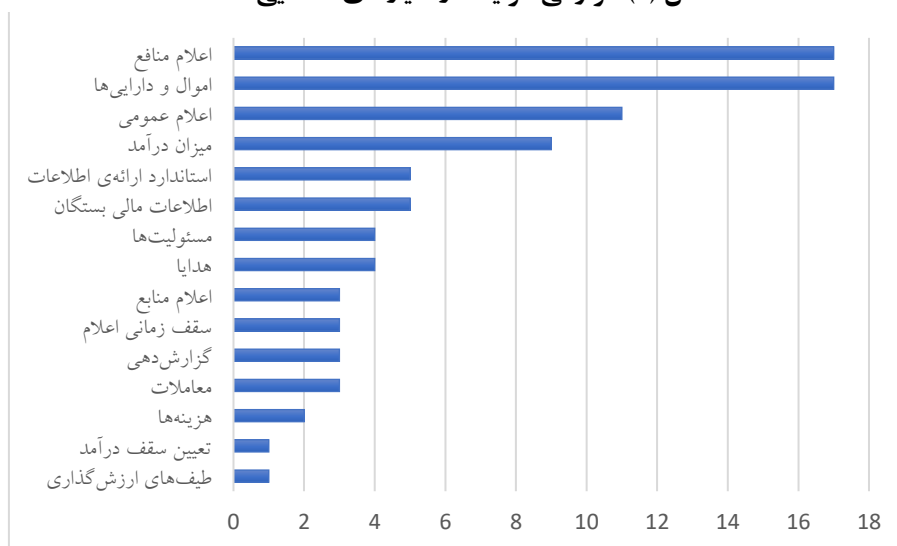
منبع: عباسی و عیوضلو (۱۳۹۷)

بنابراین معیارهایی برای شفافیت اطلاعات و عملکرد مالی مقامات دولتی شناسایی شد که طبق جدول عبارتند از: اعلام عمومی در موارد میزان درآمد، منافع، منابع مالی، اموال و دارایی‌ها، هزینه‌ها، هدایای دریافتی، اطلاعات مالی بستگان و نزدیکان، معاملات، مسئولیت‌ها که البته این اطلاعات باید به صورت استاندارد ارائه شود. همچنین تعیین سقف درآمد، گزارش‌دهی، طیف‌های ارزش‌گذاری و تعیین سقف زمانی اعلام.

### بحث، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

در شکل (۲) با توجه به تکرار مفاهیم موجود در داده‌های بررسی شده، مشخص است که اقداماتی که برای شفافیت و آشکارسازی مالی مقامات دولتی در کشورهای مذکور وجود داشت، بیشتر روی شفافیت اموال و دارایی‌ها و همچنین اعلام منافع مقامات دولتی تأکید داشتند. این نشان از اهمیت بالاتر این دو معیار دارد. همچنین مواردی مانند استفاده از تعیین سقف درآمد یا طیف‌های ارزش‌گذاری تنها در یک نمونه از اقدامات کشورها مطرح شده بود که نشان می‌دهد این‌گونه اقدامات در کشورهای مورد بررسی کاربرد زیادی نداشته است.

شکل (۲): فراوانی هر یک از معیارهای شناسایی شده



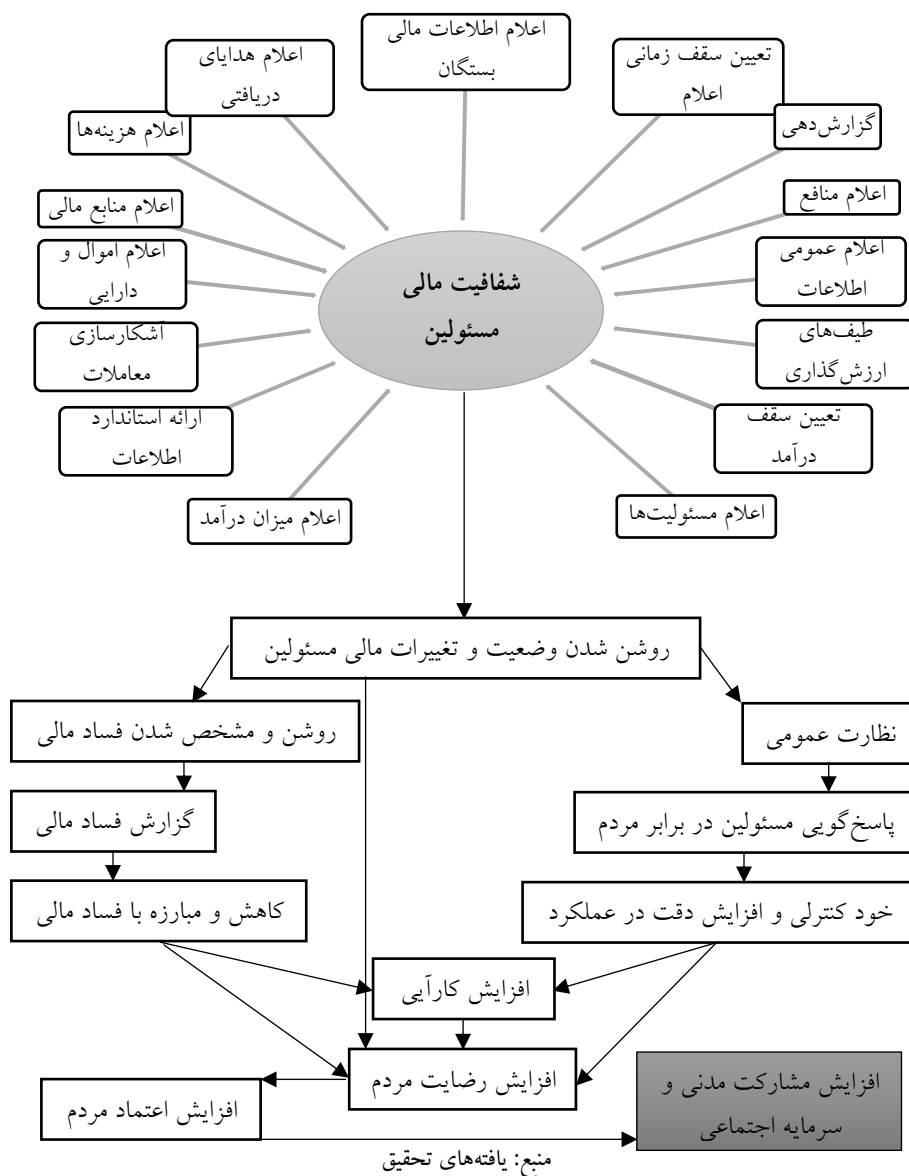
منبع: عباسی و عیوضلو (۱۳۹۷)

### - مدل زنجیره‌ای اثرات شفافیت مالی مقامات دولتی

در این قسمت تلاش می‌شود با توجه به تحقیقات قبلی و یافته‌های پژوهش حاضر، مدلی برای شفافیت مالی مقامات دولتی، ارتباط معیارها و اثرات آن بر سایر مؤلفه‌ها مطرح و بیان شود. از آنجاکه شفافیت مالی مقامات دولتی یکی از عرصه‌های مهم شفافیت در حکمرانی است می‌توان با استفاده از یافته‌های تحقیق نرگسیان، جمالی، هراتی و آذری

(۱۳۹۷) تغییراتی متناسب انجام داد تا اثرات زنجیره‌ای شفافیت مالی هم مشخص شده و به این صورت یافته‌های پژوهش حاضر را بتوان در شکل (۳) مشاهده کرد:

شکل (۳): مدل اثرات شفافیت مالی مقامات دولتی



در زنجیره ترسیم شده مشخص است با معیارهایی که در پژوهش حاضر شناسایی شد می توان شفافیت مالی مقامات دولتی را محقق ساخت و از طرفی همان طور که به گفته برخی محققان افزایش شفافیت به پاسخ گویی بیشتر بخش عمومی، بهبود عملکرد سازمان های دولتی و مبارزه با فساد منجر می شود، هرچه شفافیت بیشتر شود، می توان بسیاری از قضاوت های انجام شده از فعالیت های دولتی را به مردم واگذار کرد و با شکل گیری ارتباطات و تعاملات دوطرفه مردم با مردم، مردم با مسئولان و مردم با رسانه های خبری شاید نیازی به انجام اقدامات فردی در زمینه پیگیری فسادهای صورت گرفته نباشد. زیرا با مشاهده فساد در دولت و تبادل اطلاعات دریافتی با استفاده از اینترنت و شبکه های اجتماعی و گزارش فساد یا ارجاع نکات قابل توجه به رسانه های خبری، ضمن آگاهی از فساد صورت گرفته، در صورت وجود قوه قضائیه سالم، برخورد لازم در کمترین زمان ممکن صورت خواهد پذیرفت. در صورت اجرای این حرکت زنجیری میان مردم و مسئولان، ضمن رضایت شهروندان، موجب افزایش اعتماد به دولت و مسئولان و توجه بیشتر آنها به عملکرد سازمان ها و دولت و تقویت مشارکت مدنی مردم در عرصه های مختلف سیاسی و اجتماعی خواهد شد. نتیجه نهایی این حرکت، ذخیره سرمایه ای اجتماعی برای دولت و حکومت خواهد بود (نرگسیان، جمالی، هراتی و آذری، ۱۳۹۷)، بنابراین برای شفافیت مالی مقامات دولتی هم که یکی از عرصه های مهم شفافیت در حکومت است، آثار و زنجیره ای مطابق شکل ترسیم شده می توان متصور شد. در این مدل ۱۵ معیار مشخص برای تحقق شفافیت اطلاعات مالی مقامات دولتی بیان شده است. روشن شدن وضعیت مالی مقامات دولتی و تغییرات آن نتیجه واضحی است که از این شفافیت حاصل خواهد شد. اثرات این اتفاق در دو بعد قابل بررسی است. پیرامون فساد و نظارت عمومی. با توجه به اثراتی که در هر دو بعد مشاهده می شود در نهایت به رضایت و اعتماد بیشتر مردم منجر خواهد شد.

#### - پیشنهادها

پیشنهادها در دودسته «پژوهشی» و «سیاستی» مطرح می شود:

۱. پیشنهادهای پژوهشی: با توجه به موضوع مشخص تحقیق، بررسی راهکارها و موانع تحقق شفافیت مالی مقامات دولتی در ایران و نیز بررسی مبانی اسلامی آن تحقیقات مجزای دیگر می‌طلبد که می‌توان گفت مجموع این تحقیقات مسیری برای تحقق شفافیت مالی در کشور می‌گشاید. بنابراین تحقیقاتی با عناوین راهکارها و موانع تحقق شفافیت مالی مقامات دولتی در ایران، و بررسی مبانی شفافیت مالی مقامات دولتی از منظر اسلامی، پیشنهاد می‌شود. همچنین با توجه به ابعاد موضوع شفافیت در سایر عرصه‌های حکمرانی، شناسایی معیارهای شفافیت در سایر حوزه‌های مربوط به حکمرانی و نهادهای مختلف مانند: نهادهای شورایی، بودجه‌ی دولتی، وعده‌های مقامات دولتی، قوه قضائیه و دادگاه‌ها، شهرداری‌ها، آموزش عالی و آموزش و پرورش و... پیشنهاد می‌شود. که البته تجربیات کشورهای مختلف در این عرصه‌ها نیز وجود دارد و در گزارش‌های سازمان‌های بین‌المللی مانند: سازمان شفافیت بین‌الملل و توسعه و همکاری اقتصادی و... مشاهده شده است.

۲. پیشنهاد سیاستی: درنهایت با توجه به یافته‌های تحقیق پیشنهاد می‌شود شفافیت اطلاعات و عملکرد مالی مقامات دولتی پس از بررسی مسائل بومی در ایران با سه رکن محقق شود:

أ. مقامات دولتی در ایران موارد زیر را در برگیرد:

- رؤسا، معاونین و مدیران (مقامات هم‌تراز) در قوای مقننه، قضائیه و مجریه اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، سازمان‌ها و شرکت‌های تابعه، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی مانند: تولید آستان‌های مقدس و موقوفات و بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و مؤسسات و شرکت‌های وابسته به آنها، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی، همچنین برخی دستگاه‌های خاص مانند شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران،



آتش‌نشانی، اورژانس، شهرداری، سازمان تأمین اجتماعی و تمامی مؤسسات و شرکت‌های تابعه یا وابسته به آنها.

- تمامی اعضای شوراهای اسلامی شهر و روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها، مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای نگهبان، شوراهای عالی نظیر شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی فضای مجازی.
- اشخاص حقوقی غیر از مؤسسات عمومی که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی باشند، مانند: کانون وکلای دادگستری، سازمان نظام پزشکی، سازمان نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، مجامع صنفی، دانشگاه آزاد.

ب. براساس این معیارها: اعلام عمومی در موارد میزان درآمد، منافع، منابع مالی، اموال و دارایی‌ها، هزینه‌ها، هدایای دریافتی، اطلاعات مالی بستگان و نزدیکان، معاملات، مسئولیت‌ها. که البته این اطلاعات باید به صورت استاندارد ارائه شود. همچنین با معیارهای تعیین سقف درآمد، گزارش‌دهی، طیف‌های ارزش‌گذاری و تعیین سقف زمانی اعلام، لازم است این شفافیت را به صورت دقیق محقق ساخته و از بسیاری مفاسد پیشگیری کنند.

ج. سامانه شفافیت مالی مقامات دولتی: با توجه به گستردگی افراد مشمول در این طرح، همچنین تعداد معیارها و اعلام عمومی آنها پیشنهاد می‌شود اطلاعات و عملکرد مالی این اشخاص براساس معیارهای مطرح‌شده در قالب سامانه‌ای با عنوان «شفافیت عملکرد مالی مسئولین کشور» در قالبی به‌روز و استاندارد، ارائه شود. این سامانه می‌تواند تحت سامانه کلی‌تری به نام «سامانه جامع شفافیت عملکرد مسئولین کشور» طراحی و در دسترس عموم قرار گیرد.

### کتابنامه

- بیگی، مجید؛ آلبرشت، یورگ؛ و قورچی، هانس (۱۳۸۸). فساد و کنترل فساد؛ نگاهی به پدیده فساد با رویکردی به اسناد بین‌المللی در زمینه پیشگیری و منع فساد. *دوفصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی*، (۱۷ و ۱۸)، ۱۶۹-۲۰۲.
- پرهیزکاری، سید عباس؛ رزقی، ابوالفضل؛ و الماسی، مجید (۱۳۹۶). *تعارض منافع؛ راهکارهای پیشگیری و مدیریت تعارض منافع*. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.
- ثنایی، مهدی؛ و عبدالحسین‌زاده، محمدحسین (۱۳۹۴). تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی، تهران: *نخستین کنفرانس ملی مدیریت دولتی ایران*.
- جمالی، قاسمعلی؛ و نرگسیان، عباس (۱۳۹۵). *ارزیابی وضعیت شفافیت وبسایت‌های سازمان‌های دولتی (وزارتخانه‌های دولتی ایران) (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)*، دانشگاه تهران، تهران، ایران.
- دانایی‌فرد، حسن؛ و امامی، سید مجتبی (۱۳۸۶). *استراتژی‌های پژوهش کیفی: تأملی بر نظریه‌پردازی داده‌بنیاد*. *دوفصلنامه اندیشه مدیریت راهبردی (اندیشه مدیریت)*، (۲)، ۶۹-۹۷.
- دلشادتهرانی، مصطفی (۱۳۸۸). *دلالت دولت؛ آیین‌نامه حکومت و مدیریت در عهدنامه مالک‌اشتر*. تهران: دریا.
- قطبی، میلاد؛ و اسماعیلی، محسن (۱۳۹۶). *برنامه جهانی مبارزه با فساد؛ با مطالعه تطبیقی سیره حکومت علوی*. تهران: دانشگاه امام صادق علیه السلام.
- عباسی کلاش، مصطفی؛ و عبوضلو، حسین (۱۳۹۷). *شناسایی معیارهای کنترل پیشینی فساد برای نهادهای منتخب ایران، ارائه معیارهایی برای تحقق بند ۱۹ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (پایان‌نامه کارشناسی ارشد)*، دانشگاه امام صادق علیه السلام، تهران، ایران.
- مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۷). *گزارش توجیهی پیش‌نویس لایحه شفافیت*.

مرتب، یحیی؛ و یآوری، وحید (۱۳۹۷). شناسایی معیارهای ارزیابی شفافیت مجلس شورای اسلامی (پایان نامه کارشناسی ارشد، دانشگاه امام صادق علیه السلام)، تهران، ایران.

میدری، احمد؛ و خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۳). حکمرانی خوب: بنیان توسعه. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.

نرگسیان، عباس؛ جمالی، قاسمعلی؛ هراتی، مسعود؛ آذری، حسین (۱۳۹۷). بررسی ارتباط فساد و اعتماد در رابطه بین شفافیت و رضایت شهروندان، فصلنامه مدیریت دولتی، ۱۰(۳۸)، ۲۸۹-۳۱۰.

وکیلان، حسن (۱۳۹۰). اعلامیه داریی یا منافع شخصی. تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی جمهوری اسلامی ایران.

همایونی، غلامحسین (۱۳۹۵). اظهار داریی‌های مقامات دولتی، ابزاری برای پیشگیری از فساد. تهران: مرکز مطالعات و پژوهش‌های سلامت اداری و مبارزه با فساد.

- Asset Declarations for Public Officials (2011). OECD.
- Boyatzis, R. E. (1998). *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*.
- Conflict of Interest Restriction and Disclosure (2013). World Bank Public Sector and Governance Group.
- Grimmelikhuijsen, S., John, P., Meijer, A., & Worthy, B. (2018). Do freedom of Information Laws Increase Transparency of Government? A Replication of a Field Experiment. *Journal of Behavioral Public Administration*, 1, 1-10.
- Grimmelikhuijsen, S. (2012). Linking Transparency, Knowledge and Citizen Trust in Government: An Experiment. *International Review of Administrative Sciences*, 78(1), 50-73.
- Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance? Proceedings of the British Academy 135*, 25-43.
- Rossi, I. M., Pop, L., & Berger, T. (2017). *Getting the Full Picture on Public Officials: A How-to Guide for Effective Financial Disclosure*. The World Bank.
- Meijer, A. (2013). Understanding the Complex Dynamics of Transparency. *Public Administration Review*, 73(3), 429-439.
- Cucciniello, M., Porumbescu, G. A., & Grimmelikhuijsen, S. (2017). 25 Years of Transparency Research: Evidence and Future Directions. *Public Administration Review*, 77(1), 32-44.
- Oliver, R. W. (2004). *What is Transparency?* (Vol. 159). New York: McGraw-Hill.
- Schauer, F. (2011). Transparency in Three Dimensions. *U. Ill. L. Rev.*, 1339.

- Sturges, P. (2007). What is this absence called transparency? *The International Review of Information Ethics*, 7, 221-228.
- Strauss, Anselm L., & Corbin, Juliet (1998), *Basics of Qualitative Research: Techniques and Procedures for Developing Grounded Theory*, 2nd Ed., Sage.
- Taylor, R., & Kelsey, T. (2016). *Transparency and the Open Society: Practical Lessons for Effective policy*. Policy Press.

<http://www.transparency4iran.ir>

<http://www.transparency.org>

<http://www.europam.eu>

<http://www.npps.ir/>

<http://www.index.ofkn.org>

#### یادداشت‌ها

1. Europam
2. Sturges
3. Transparency International Organization
4. Oliver
5. Grimmelikhuijsen
6. Meijer
7. Schauer
8. OECD
۹. این گزارش ترجمه "The Parliamentary Mandate, Geneva, Inter-parliamentary Union" است.
10. Taylor & Kelsey
11. Transparency and the Open Society, Practical Lessons for Effective Policy
12. World Bank
13. Conflict of Interest Restriction & Disclosure
14. OECD
15. Asset Declarations for Public Officials
16. Managing Conflict of Interest in the Public Service OECD Guidelines and Country Experiences
17. Transparency International Organization
18. Empirical Study of Anti-Corruption Policies and Practices in Nordic Countries
19. The State of Corruption: Armenia, Azerbaijan, Georgia, Moldova and Ukraine
20. europam.eu
21. Political Finance
22. Financial Disclosure
23. Conflict of Interest
24. Freedom of Information
25. Public Procurement
26. Creswell

27. Strauss & Corbin

28. Glaser

۲۹. این تجربیات با ذکر منابع آنها و به طور کامل تر و جداگانه در فصل چهارم پایان نامه محقق

مطرح شده است که در این پژوهش به دلیل طولانی شدن مطلب فقط نکات کلیدی آن در

جداول برای تحلیل محتوا استفاده می شود.

30. Conflict of Interest

31. [www.index.ofkn.org](http://www.index.ofkn.org)