

با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۳۱. نقش قوه مقننه در مبارزه با فساد

معاونت پژوهش‌های اقتصادی
دفتر: مطالعات اقتصادی

کد موضوعی: ۲۲۰
شماره مسلسل: ۱۴۹۴۵
مردادماه ۱۳۹۵

به نام خدا

فهرست مطالب

۱	چکیده
۲	مقدمه
۳	۱. تعریف و شاخص‌های فساد
۴	۲. شاخص‌های اندازه‌گیری فساد
۱۰	۳. عوامل فساد
۱۱	۴. پیامدهای فساد
۱۲	۵. مروری بر قوانین مرتبط با فساد در ایران
۱۶	۶. وضعیت شاخص‌های فساد در ایران و سایر کشورها
۱۹	۷. نقش قوه مقننه در مبارزه با فساد
۳۰	۸. نقش شبکه‌های پارلمانی در مبارزه با فساد
۳۴	جمع‌بندی و نتیجه‌گیری
۳۶	منابع و مآخذ



با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۳۱. نقش قوه مقننه در مبارزه با فساد

چکیده

اعتماد عمومی یکی از ارکان حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مقبولیت آن به‌شمار می‌رود. اعتماد و اتکال متقابل دولت و ملت، ملت و قوه مقننه، ملت و قوه قضائیه، فضای سیاسی و اقتصادی را تحکیم می‌بخشد. بر این اساس یکی از مهمترین وظایف هر یک از قوا مدیریت صحیح اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است.

اعتمادسازی از طریق اصلاح تشکیلات، فرآیندها، نهادها، فناوری‌ها، فرهنگ‌سازی‌ها، مبارزه با فساد، ایجاد شفافیت و تثبیت نظام سیاسی و اقتصادی ایجاد می‌شود و هریک از قوای سه‌گانه می‌توانند به فراخور مأموریت‌های خود در اعتمادسازی و مبارزه با فساد اقدام نموده و مؤثر باشند.

در این میان قوه مقننه و بالاخص مجلس دهم می‌تواند متناسب با رسالت و تکالیف خود و با توجه به اختیارات نهادی و ابزارهای عملیاتی که در اختیار دارد، در ایجاد ثبات و اعتماد عمومی مؤثر و مفید باشد. از جمله این موارد:

– نقش نمایندگی در کاهش فساد و ایجاد شفافیت (که شامل نقش نمایندگان به عنوان الگوی رفتاری مردم، شفافیت در اعلام دارایی، منافع و هدایا، هزینه مسافرت نمایندگان و رعایت اصل منع جمع مشاغل و... می‌باشد).

– نقش نظارتی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت (که از طریق تحقیق و تفحص، سؤال از وزرا و رئیس‌جمهور، کمیسیون اصل نود، دیوان محاسبات و هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت انجام می‌شود).

– نقش تقنینی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت (که شامل الزام به قواعد شفافیت در بخش دولتی و شبه‌دولتی، فقدان پیچیدگی و ابهام در قوانین، تصویب قوانین کیفری و قوانین بودجه سنواتی و... می‌باشد).

مجالس می‌توانند علاوه بر کارکردهای فوق، از طرق متنوع و استفاده گسترده از ابزارها و امکانات در اختیار در ابعاد مختلف استراتژی‌های ضدفساد را اتخاذ نمایند و با اقتباس از عملکرد شبکه‌های جهانی مبارزه با فساد و تجارب پارلمان‌های سایر کشورها در مقابله با این پدیده، عملکرد مؤثرتری داشته باشند. بر این اساس در ذیل برخی از راهکارهایی که می‌تواند در این خصوص قوه مقننه و مجلس دهم شورای اسلامی را یاری نماید، معرفی می‌شود:

۱. نظارت جدی بر حسن اجرای قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد (مصوب ۱۳۹۰)
۲. تأسیس کمیسیون ویژه مبارزه با فساد: به طوری که در برخی از کشورها کمیسیون‌های خاص برای تهیه گزارش و تعیین استراتژی مبارزه با فساد ایجاد شده است.
۳. شرکت و حضور فعال در سازمان جهانی شبکه پارلمانی مبارزه علیه فساد
۴. تکمیل قوانین حاکم بر قواعد رفتاری نمایندگان (قانون نظارت بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱)
۵. تقویت سازوکار نظارتی قوه مقننه از طریق افزایش تعداد تحقیق و تفحص، تقویت کمیسیون اصل نود و افزایش شبکه اطلاعات نمایندگان (اطلاعات رسمی و غیررسمی)

مقدمه

اعتماد عمومی از مصادیق محوری سرمایه‌های اجتماعی است که وحدت را در نظام‌های اجتماعی، ایجاد و حفظ می‌کند و ارزش‌های مردم‌سالارانه را پرورش می‌دهد و اعتماد شهروندان را به نهادها و سازمان‌هایی که نمایندگان آنها هستند، پیوند می‌دهد و بدین طریق مقبولیت و اثربخشی دولت‌ها و حاکمیت افزایش می‌یابد. اعتماد عمومی یکی از ارکان حاکمیت هر نظام سیاسی و مبنای مقبولیت آن به‌شمار می‌رود. اعتماد و اتکال متقابل دولت و ملت، ملت و قوه مقننه، ملت و قوه قضائیه، فضای سیاسی و اقتصادی را تحکیم می‌بخشد. بر این اساس یکی از مهمترین وظایف هر یک از قوا مدیریت صحیح اعتماد عمومی و افزایش میزان آن است.

اعتمادسازی از طریق اصلاح تشکیلات، فرآیندها، نهادها، فناوری‌ها، فرهنگ‌سازی‌ها، مبارزه با فساد و تثبیت نظام سیاسی و اقتصادی ایجاد می‌شود و مبنای تحقق این موارد، اصل پاسخگویی و شفاف‌سازی می‌باشد. هریک از قوای سه‌گانه به فراخور رسالت و مأموریت‌هایی که برعهده دارد، مجهز به اختیارات نهادی و ابزارهای عملیاتی مشخص برای تحقق این رسالت‌ها می‌باشد. بنابراین هر یک از قوا می‌توانند با استفاده از این ابزارها و اختیارات و متناسب با تکالیف خود، در اعتمادسازی و مبارزه با فساد اقدام نموده و مؤثر و مفید واقع شود.

در این میان قوه مقننه، به دلایل زیر نقش بسیار کلیدی در مبارزه با فساد خواهد داشت:

اول اینکه: قوه مقننه، به نمایندگی از سوی مردم و با تفویض اختیار مردم به رسمیت شناخته شده است و نمادی از حاکمیت سیاسی مردم می‌باشد.

دوم اینکه: مطابق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی در عموم مسائل در حدود مقرر در قانون اساسی می‌تواند قانون وضع کند.

سوم اینکه: مطابق با اصل هفتادوششم قانون اساسی، نظارت بر چگونگی فعالیت دستگاه‌ها و کارگزاران اجرایی و چگونگی تحقق قوانین مصوب برعهده این قوه می‌باشد.



چهارم اینکه: بروز یا شیوع فساد در میان نمایندگان مجلس شورای اسلامی (که گاه منجر به رد صلاحیت تعدادی از نمایندگان در دوره‌های آتی می‌شود) بستری برای عدم تصویب قوانین ضد فساد یا ضعف نظارت و مناسبات ناسالم میان مقامات دولتی و مجلس به‌شمار می‌رود و عدم اصلاح آن، عدم سلامت موجود سیستم را استمرار می‌بخشد.

بر این اساس سه نقش کلیدی و راهبردی قوه مقننه، نمایندگی مردم، قانونگذاری و نظارت می‌باشد. مطابق با هریک از این مأموریت‌ها و تکالیف، قوه مقننه می‌تواند در ایجاد ثبات و اعتماد عمومی مؤثر و مفید باشد که یکی از مهمترین مؤلفه‌های آن مبارزه با فساد، کاهش فساد و ایجاد شفافیت است.

در این مطالعه هدف بر آن است که کارکردهای قوه مقننه و نمایندگان مجلس در ایجاد شفافیت و کاهش فساد و راهکارهای بهبود آن بررسی شود به همین منظور در ابتدا مفهوم فساد و شاخص‌های اندازه‌گیری فساد معرفی و سپس علت‌ها و پیامدهای فساد بیان می‌شود. در ادامه وضعیت ایران از نظر شاخص‌های ادراک فساد، حکمرانی خوب و آزادی اقتصادی با چند کشور (از جمله آمریکا، کانادا، پاکستان، افغانستان، ترکیه، آذربایجان، عربستان، عراق، امارات) طی چند سال مقایسه و تحلیل می‌شود. در نهایت نقش قوه مقننه و نمایندگان مجلس در کاهش فساد و ایجاد اعتماد عمومی اشاره می‌شود و در این میان نقش شبکه‌های پارلمانی در کاهش و مبارزه با فساد معرفی شده و در نهایت راهکارهای پیشنهادی جهت ارتقا و بهبود کارکرد قوه مقننه در این خصوص ارائه می‌شود.

۱. تعریف و شاخص‌های فساد

تعاریف فساد از نظر غالب محققان برجسته از جمله مائورو^۱ (۱۹۹۵)، تانزی^۲ (۱۹۹۸)، باریتو^۳ (۲۰۰۰)، جاین^۴ (۲۰۰۱) و کولستاد و ویگ^۵ (۲۰۱۱) عبارت از «سوءاستفاده از قدرت عمومی در راستای منافع شخصی» است. بنابراین فساد شامل تمامی معاملات اقتصادی و رانت‌های سیاسی و اداری است که بخش عمومی در آن دخیل است.

طبق تعریف، فساد شامل انواع مختلفی مانند فروش مایملک دولتی توسط مقامات رسمی، خویش و قوم‌پرستی^۶، اجحاف و زیاده‌ستانی^۷، دریافت رشوه و اختلاس در وجوه دولتی است. همان‌طور که مشاهده می‌شود، فساد صرفاً به معنی کسب سود شخصی نیست، بلکه هرگونه سوءاستفاده از قدرت در

1. Mauro, 1995.

2. Tanzi, 1998.

3. Barreto, 2000.

4. Jain, 2001.

5. Kolstad and Wiig, 2011.

6. Nepotism

7. Extortion

راستای برآورده کردن منافع اقوام، احزاب، دوستان و آشنایان نیز در حیطه تعریف فساد قرار می‌گیرند.^۱ در عرصه سیاسی فساد زمانی به وجود می‌آید که یک صاحب منصب عمومی که وظایف مشخصی را برعهده دارد و دارای مسئولیت رسمی است در قبال دریافت پول یا هر نوع منفعت مالی یا غیرمالی دیگر که غیرقانونی است دست به فعل یا ترک فعل به نفع کسی بزند که این پول یا منفعت را به او داده است و با این کار به مردم و منافع آنها صدمه وارد می‌کند که این خود شامل دو نوع فساد خرد (تخلف موردی و پراکنده کارمندان، مأموران دولت) و فساد کلان (تخلف عالی‌ترین مقام اجرایی، اعضای کابینه، نمایندگان پارلمان، قضات عالی‌رتبه و نظایر آن) می‌باشد.^۲

۲. شاخص‌های اندازه‌گیری فساد

در اصطلاح اقتصادی، شاخص عبارت از عددی است که میانگین ارزش مجموعه‌ای از اقلام مرتبط با یکدیگر را برحسب درصدی از همان میانگین در دوره یا سال پایه بیان کند.^۳ برای تعیین شاخص فساد از سه روش می‌توان استفاده کرد:

روش اول، تعیین شاخص براساس عمل و زمینه‌های فساد مالی و راهکارهای مبارزه با آن است. روش دوم، استفاده از نظرسنجی یا افکارسنجی است. روش سوم، استفاده از آمار جرائم و تخلفات مالی و اقتصادی است.^۴ در زیر برخی از مهمترین شاخص‌های بین‌المللی در عرصه فساد اشاره می‌شود.

۱-۲. شاخص ادراک یا تصور از فساد (CPI)^۵

شاخص درک، یکی از شاخص‌های رایج در تحقیقات و مطالعات مربوط به فساد اقتصادی است و از جامعیت بالایی برخوردار است، زیرا در محاسبه آن جنبه‌های مختلف فساد که از منابع مختلفی جمع‌آوری می‌شوند، مدنظر قرار می‌گیرند. عدد این شاخص (CPI) بین ۰ تا ۱۰ تا سال ۲۰۱۱ و از سال ۲۰۱۲ به بعد بین ۰ تا ۱۰۰ می‌باشد که از مجموع نظرسنجی‌ها و ارزیابی‌ها به دست می‌آید. کشوری با کمترین نمره دارای بالاترین درجه فساد و بالعکس کشور با بالاترین نمره دارای کمترین درجه فساد می‌باشد.^۶ اما انتقاداتی هم بر این شاخص وارد است از جمله اینکه:

۱. حسن حیدری، جواد جهانگیرزاده، لسیان سعیدپور، تأثیر اندازه دولت بر فساد در کشورهای عضو اوپک، مجلس و راهبرد، سال ۲۳، شماره ۸۱، ص ۱۸۵.
 ۲. حسن وکیلان، مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، مجلس و راهبرد، شماره ۶۸، سال ۱۸، ص ۶۹.
 ۳. سیاوش مریدی و علیرضا نوروزی، فرهنگ اقتصادی، مؤسسه کتاب پیشبرد و انتشارات نگاه تهران، ۱۳۷۳.
 ۴. فاطمه عزیزخانی، شاخص‌های فساد و رتبه‌بندی کشورها براساس این شاخص‌ها، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۸۱۵، خرداد ماه ۱۳۸۵، ص ۶.

5. Corruption Perception Index.

6. <https://www.transparency.org>



- این شاخص، عمدتاً متکی بر تحقیق میدانی و بر محور موضوع رشوه در هر کشور است و مشکل تعیین میزان فساد مالی را حل نمی‌کند.

- در شاخص ادراک فساد (CPI)، تعریف مشخص و هماهنگی از فعل فساد وجود ندارد. مثلاً برخی افعال در یک کشور فاسد تلقی می‌شوند، اما در کشورهای دیگری ممکن است این فعالیت‌ها جنبه فساد نداشته باشند، که از جمله می‌توان به انواع هدایا و ... اشاره کرد.

- پاسخ بسیاری از پرسش‌های شاخص ادراک فساد (CPI)، متکی بر ادراک‌های شخصی و منفرد از میزان فساد است که قابل اتکا نیستند.

- تفاوت میان امتیاز کشورها و رتبه کشورها تنها برای تعیین رتبه بالاتر یا پایین‌تر یک کشور مفید است نه مقایسه میزان فساد. مثلاً فساد در کشوری که امتیاز ۴ دارد، نصف کشور با امتیاز ۲ نیست.

۲-۲. شاخص نسبت رشوه (BPI)^۱

از آنجایی که شاخص درک فساد برای ارزیابی واقعی میزان فساد کافی نیست، شاخص دیگری تحت عنوان شاخص نسبت رشوه معرفی شده است. این شاخص همانند شاخص درک از صفر تا ۱۰ رتبه‌بندی شده است و عدد صفر متعلق به پاک‌ترین و عدد ۱۰ متعلق به آلوده‌ترین کشور به فساد است. این شاخص طرف تقاضای فساد را نشان می‌دهد و به معنای تمایل و گرایش فعالان تجاری و اقتصادی به پرداخت رشوه است. نسبت مذکور از تقسیم میزان رشوه پرداخت شده به درآمد حاصله، حسب مورد در مقیاس خرد یا کلان به دست می‌آید.^۲

۲-۳. شاخص تجارت بین‌الملل (BI)^۳

شرکت تجارت بین‌الملل، شاخص‌هایی را برای کارآیی نهادی معرفی کرده است. این شاخص‌ها از یک تا ۱۰ رتبه‌بندی شده‌اند. عدد ۱۰ نشان‌دهنده وجود نهادهای قوی و کارآست که به ترتیب عبارتند از:

امکان تغییرات سیاسی به‌گونه نهادی، ثبات سیاسی، درجه احتمال به قدرت رسیدن گروه‌های اپوزیسیون، ثبات نیروی کار، سطح ارتباط با کشورهای همسایه و تروریسم، (میانگین این شاخص‌ها می‌تواند معیاری برای ثبات سیاسی تعریف شود).

۲-۴. شاخص راهنمای ریسک بین‌الملل (ICRS)^۴

در این شاخص دیدگاه‌های کارشناسان مبنای تعیین عوامل تشکیل شاخص قرار می‌گیرد. اندازه این

1. Bribe Ratio

2. <https://www.transparency.org>

3. Business International

4. International Country Risk Guide

شاخص بین ۶-۱ قرار دارد. هر چه میزان شاخص کمتر باشد، دلالت بر وجود چشمگیر فساد در کشور مربوطه است.^۱

۲-۵. شاخص گزارش رقابت‌پذیری جهانی (GCR)^۲

مبنا در این شاخص، مقادیر به‌دست آمده از پاسخ‌های مدیران بنگاه‌های اقتصادی است و به اظهار نظر کارشناسان خبره توجهی ندارد. این شاخص مقادیری از یک تا هفت را دربرمی‌گیرد و میزان پرداخت‌های اضافی خلاف قانون برای اخذ مجوز صادرات و واردات، تشخیص و تعیین مالیات و دریافت وام را مشخص می‌کند.^۳

۲-۶. شاخص درجه آزادی اقتصادی (EF)^۴

شاخص آزادی اقتصادی توسط مؤسسه هریتیج و مجله وال استریت از سال ۱۹۹۵، سالیانه منتشر می‌شود و کشورها را براساس میزان آزادی اقتصادی رتبه‌بندی می‌کند. شاخص آزادی اقتصادی عملکرد کشورها را در ۱۰ زمینه ارزیابی می‌کند از جمله تعامل با سایر کشورهای دنیا در مواردی مانند درجه باز بودن اقتصاد برای ورود سرمایه و تجارت خارجی، همچنین با تمرکز بر سیاست‌های داخلی یک کشور، میزان آزادی افراد در استفاده از نیروی کار و امور مالی خود بدون دخالت دولت بررسی می‌نماید. هر یک از این جنبه‌های اندازه‌گیری آزادی اقتصادی یک نقش حیاتی در توسعه ایفا می‌کند و نشان‌دهنده رفاه شخصی و ملی است.^۵

۱۰ نماگر شاخص آزادی اقتصادی را می‌توان در ۴ دسته زیر طبقه‌بندی نمود:

- حاکمیت قانون (حق مالکیت و آزادی از فساد)
- اندازه دولت (آزادی بودجه‌ای و مخارج دولت)
- کارایی مقررات (آزادی کسب‌وکار، آزادی نیروی کار، آزادی پولی)
- آزادی بازار (آزادی تجاری، آزادی سرمایه‌گذاری، آزادی مالی)

- نماگر حاکمیت قانون^۶

• حق مالکیت^۷

به رسمیت شناختن حقوق مالکیت خصوصی و حاکمیت مؤثر قانون برای حفاظت از آنها یکی از ویژگی‌های

1. www.prs.com
 2. Global Competitiveness Report
 3. world Economic Forum
 4. Economic Freedom
 5. The Heritage Foundation
 6. Rule of Law
 7. Property Rights



حیاتی اقتصاد بازار می‌باشد. امنیت حقوق مالکیت به شهروندان اعتماد به نفس لازم را برای انجام فعالیت‌های کارآفرینی، صرفه‌جویی در درآمد و طراحی برنامه بلندمدت برای مصرف آن می‌دهد چرا که مطمئن هستند که درآمد و پس‌انداز آنها از سلب مالکیت ناعادلانه و سرقت (واقعی و فکری) در امان است.

• آزادی از فساد^۱

در مواردی که بخش عظیمی از اقتصاد دست دولت است فساد می‌تواند به اشکال مختلفی وجود داشته باشد از جمله رشوه، اخاذی، اختلاس، پارتی‌بازی و... بنابراین یک رابطه مستقیم بین میزان دخالت دولت در اقتصاد و میزان فساد وجود خواهد داشت. به خصوص اینکه قوانین دست‌وپاگیر و زیادی دولت می‌تواند زمینه‌های رشوه و اخاذی را نیز به وجود آورد.

- شاخص اندازه دولت^۲

• آزادی مالی (بودجه‌ای)^۳

این شاخص به طور مستقیم میزان آزادی افراد و فعالین اقتصاد را در مدیریت ثروت و درآمد خود بدون دخالت دولت نشان می‌دهد. زیرا دولت می‌تواند با تحمیل نرخ‌های مالیات بر افراد بخشی از سود یا درآمد آنها را قبضه نماید به خصوص در شرایطی که دولت متحمل بدهی‌های سنگین نیز باشد.

• مخارج دولت^۴

برخی از هزینه‌های دولت برای آماده‌سازی زیرساخت‌ها و تأمین مالی پروژه‌های تحقیقاتی و بهبود سرمایه انسانی سرمایه‌گذاری شود و همچنین مخارج دولت در مورد کالاهای عمومی که نفع اجتماعی دارند می‌باشد. اما تمام این مخارج باید از طریق مالیات تأمین مالی شود و به نوعی هزینه فرصت نیز هست. چرا که منابع در اختیار بخش خصوصی را که می‌توانست مصرف یا سرمایه‌گذاری شود، خارج نموده است. رشد زیاد هزینه‌های دولت منجر به تخصیص نابهینه منابع و انحراف سرمایه‌گذاری بخش خصوصی می‌شود و از همه بدتر اینکه منجر به گسترش بوروکراسی و ناکارایی انباشت بدهی‌های دولت و انتقال آن به نسل‌های آینده شود.

- نماگر کارآیی مقررات^۵

• آزادی کسب‌وکار^۶

این شاخص میزان آزادی افراد برای شروع یک فعالیت یا کسب‌وکار بدون دخالت نا بجای دولت را بیان

-
1. Freedom From Corruption
 2. Government Size
 3. Fiscal Freedom
 4. Government Spending
 5. Regulatory Efficiency
 6. Business Freedom

می‌کند. قوانین و مقررات دست‌وپاگیر می‌تواند به عنوان یکی از موانع فعالیت‌های کارآفرینی باشد.

• آزادی نیروی کار^۱

این شاخص: توانایی و قدرت افراد در کار به‌طوری که هر جا که دوست داشتند کار کنند (قابلیت جابجایی آزادانه نیروی کار) را می‌سنجد. همچنین توانایی و قدرت یک فعال اقتصادی به اخراج آزادانه کارگر زمانی که بهره‌وری لازم را ندارد یا اینکه تأثیری بر رشد اقتصادی ندارد.

مقررات دولتی در خصوص کنترل دستمزدها، استخدام و اخراج نیروی کار و... محدودیت‌هایی را در این زمینه اعمال می‌کند. مقررات سختگیرانه مانع از مذاکرات آزادانه کارفرمایان و کارگران در خصوص شرایط و ضوابط کاری می‌شود و باعث عدم تعادل در عرضه و تقاضای نیروی کار می‌گردد.

• آزادی پولی^۲

یکی از مشخصه‌های آزادی پولی ثبات در قیمت‌ها و نرخ ارز می‌باشد زیرا کارآفرینان و سرمایه‌گذاران برای برنامه‌ریزی برای سرمایه‌های انبوه می‌بایست از شرایط حال یا آینده اطمینان داشته باشند. ثبات قیمت‌ها و نرخ ارز به‌طور مشخص تحت تأثیر سیاست‌های پولی دولت می‌باشد.

– شاخص بازار آزاد^۳

• آزادی تجاری^۴

شاخص آزادی تجاری انعکاسی از آزادی ورود و خروج کالا و خدمات از سراسر دنیا و توانایی خرید و فروش آزاد در بازار بین‌المللی می‌باشد. محدودیت‌های تجاری می‌تواند به صورت مالیات و تعرفه‌بندی و تعیین سهمیه واردات یا صادرات باشد یا سایر موانع قانونی.

• آزادی سرمایه‌گذاری^۵

آزادی فضای سرمایه‌گذاری به معنای فراهم آوردن بیشترین فرصت و انگیزه سرمایه‌گذاری، کارایی و ایجاد شغل می‌باشد. چارچوب سرمایه‌گذاری مؤثر در ایجاد عدالت و شفافیت و حمایت از تمام بنگاه‌ها می‌باشد نه فقط برای بنگاه‌ها و عوامل خاص و استراتژیک.

در مواردی که افراد و بنگاه‌ها در اینکه کجا و چگونه سرمایه‌گذاری کنند، آزاد باشند این باعث می‌شود که جریان سرمایه به سمت فعالیت‌هایی برود که بیشترین نیاز و بالاترین عایدی را دارند. دخالت دولت در هدایت سرمایه باعث ایجاد محدودیت در انتخابات سرمایه‌گذار و کارآفرین می‌شود. محدودیت‌های بیشتر، سطح فعالیت کارآفرینی را کاهش می‌دهد.

-
1. Labour Freedom
 2. Monetary Freedom
 3. Market Openness
 4. Trade freedom
 5. Investment freedom



• آزادی مالی (سرمایه‌ای)^۱

در دسترس بودن انواع پس‌انداز، اعتبارات و وجوه سرمایه‌گذاری برای افراد را نشان می‌دهد. با گسترش فرصت‌های مالی و سرمایه‌گذاری و حمایت از کارآفرینان، می‌تواند باعث ایجاد رقابتی سالم و مؤثر بین خانوار و بنگاه‌ها و سرمایه‌گذار و کارآفرینان باشد. از سوی دیگر دولت و قوانین بانکی می‌تواند مانعی در کارآیی و افزایش هزینه کارآفرینان و کاهش رقابت گردد.

۲-۷. بارومتر جهانی فساد (GCB)^۲

پیمایش بارومتر جهانی فساد به سفارش مؤسسه بین‌المللی شفافیت و توسط مؤسسه گالوپ انجام می‌شود. در این پیمایش از ترکیب سنجش فساد بر مبنای ادراک و تجربه استفاده می‌شود.^۳

۲-۸. شاخص حکمرانی خوب

در مطالعه کافمن^۴ و کرای^۵ با محاسبه ۶ شاخص حکمرانی طی سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۴ از ۲۳۰ کشور، شاخص‌های حکمرانی (WGI) اندازه‌گیری شده است.^۶

پاسخگویی و حق اظهارنظر، ثبات سیاسی و عدم خشونت، کارآمدی حکومتی، کیفیت قوانین، نقش قانون و کنترل فساد از جمله این شاخص‌ها می‌باشند. این شاخص‌ها انعکاسی از نظرات بخش عمومی، بخش خصوصی، مؤسسات متخصص غیردولتی، هزاران شهروند و بنگاه‌های اقتصادی در مورد عملکرد حکومت است. در جدول زیر مقدار این شاخص‌ها برای برخی کشورهای منتخب بیان شده است. ارقام این شاخص‌ها بین ۲/۵- (بدترین شرایط) و ۲/۵+ (بهترین شرایط) رتبه‌بندی شده است.

1. Financial Freedom

2. Global Corruption Barometer

3. <https://www.transparency.org>

4. Natural Resource Governance Institute and Brookings Institution

5. World Bank Development Research Group

6. Kaufmann Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2015, The world bank,

۳. عوامل فساد

رفتار فاسدانه از جمله رفتارهای انسان‌هاست و رفتارهای انسان‌ها تحت تأثیر عواملی است که الزام و نیز زمینه ایجاد آن یا زمینه بازدارندگی از آن رفتار را فراهم می‌کنند. به همین ترتیب عوامل ایجاد فساد را که می‌توان در چند دسته عوامل ایجادکننده فساد، عوامل زمینه‌ساز فساد و عوامل بازدارنده طبقه‌بندی کرد:^۱

۳-۱. علت‌های ایجادکننده فساد

- فقدان درآمد مکفی که بیشتر از طریق شاخص‌های فقر مطلق، فقر نسبی، شکاف توزیع درآمد و بیکاری سنجیده می‌شود.
- محدودیت‌های درآمدی: چنانچه انسان‌ها بخواهند درآمد و ثروت بیشتر به دست آورند، اما راه‌های درست و قانونی برای به دست آوردن درآمد بیشتر، فراهم نباشد، تلاش خواهند کرد از راه‌های فاسدانه به طمع خود لباس تحقق بپوشند.
- محدودیت‌های وسیع قانونی: اگر برخی کارها ممنوع شده باشد افرادی که توانایی مناسب (استعداد) آن را دارند یا باید به کارهای دیگر روی آورند یا آن کار را برخلاف قانون انجام دهند که فساد اقتصادی به‌شمار می‌آید.
- قیمت (هزینه) نسبی فساد: اگر هزینه انجام فساد افزایش یابد افراد کمتر آن را انجام خواهند داد. هزینه فساد همه هزینه‌ها و همه خطرات مالی، زمانی، جانی، اخلاقی و حیثیتی را در برمی‌گیرد.

۳-۲. زمینه‌های انجام فساد اقتصادی - عوامل زمینه‌ساز فساد

- پیچیدگی مقررات و رویه‌های اداری
- اگر کاری که افراد در یک سازمان دارند دچار پیچیدگی و بوروکراسی و زمانبر باشد، افراد از انجام آن سر در نمی‌آورند و زمینه‌ای می‌شود تا کارگزاران سازمان بتوانند برخورد فاسدانه انجام دهند.
- بزرگی اندازه دولت در اقتصاد
- بزرگی اندازه دولت موجب کاهش کارآفرینی مردم، ایجاد انحصار، تبعیض، ناکارایی، کاهش نظارت و مانند اینهاست که زمینه فساد اقتصادی است.
- پایین بودن درجه شفافیت، پاسخگویی و نظارت
- بی‌ثباتی در سیاست‌ها و برنامه‌ها
- انحصارها: انحصارهای دولتی، شبه‌دولتی، خصوصی و انحصار در اعطای امتیازها و مجوزها، همگی

۱. مرتضی عزتی، گزارش پژوهشی طراحی شاخص بومی اندازه‌گیری فساد اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۹۱، ص ۵۳.



زمینه رشد فساد را فراهم می‌سازد.

۳-۳. زمینه‌های بازدارنده فساد اقتصادی - عوامل بازدارنده

- سطح فرهنگی، اخلاقی و دینداری جامعه
- نظام نظارت و نظام قضایی کارآمد و اثربخش
- آزادی‌های سیاسی و مطبوعاتی و تقویت نهادهای مدنی مسئول

۴. پیامدهای فساد

فساد می‌تواند بر همه جامعه اثر بگذارد، بر شکل‌گیری همه رفتارهای افراد جامعه و بر چگونگی روندها و تغییر متغیرها در جامعه اثر می‌گذارد. به‌علت گستردگی اثر فساد بر جامعه، مبارزه با آن وظایف بنیادین همه افراد جامعه در نظر گرفته می‌شود. برخی از اثرهای فساد مهمتر هستند که در ذیل به آنها اشاره می‌شود.^۱

- کاهش امنیت

فساد تهدیدی برای امنیت می‌باشد و از طرفی زمینه‌های کاهش امنیت و ارتکاب جرم را بالا می‌برد.

- بی‌ثباتی

فساد کارکرد قواعد و مقررات را کاهش می‌دهد و ثبات اجرایی قوانین و مقررات را نیز از بین می‌برد.

- کاهش سرمایه‌گذاری

به‌علت ناامنی ایجاد شده به وسیله فساد، سرمایه‌گذاری که نیازمند برنامه بلندمدت می‌باشد، کاهش می‌یابد.

- کاهش بهره‌وری

- کاهش درآمد و افزایش هزینه‌های دولت:

فساد از یک طرف منجر به اتلاف و تخصیص نامناسب منابع شده و از سوی دیگر هزینه‌های نظارت

و مقابله با فساد را تحمیل می‌کند.

- خروج کشور از مسیر توسعه

فساد با انحراف سرمایه‌های مادی و معنوی کشور، دستیابی به توسعه را دشوار می‌سازد.

- هدایت توانایی‌ها (استعدادها) به مسیرهای نادرست

- افول ارزش‌های اخلاقی، فرهنگی و سرمایه اجتماعی

۵. مروری بر قوانین مرتبط با فساد^۱ در ایران

گرچه دامنه قوانینی که به‌طور غیرمستقیم بر عمل یا زمینه‌های فساد اقتصادی اثرگذارند بسیار وسیع است اما با هدف انگیزه اصلی تدوین قانون در زیر به برخی از مهمترین قوانین مرتبط با فساد در کشور اشاره می‌شود:^۲

۵-۱. اصولی از قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان منشور ملت، در اصول متعددی به بحث پیشگیری از فساد مالی و اداری به‌شرح ذیل اشاره شده است:

در اصل چهارم قانون اساسی مقرر شده که تمام قوانین و مقررات اعم از مدنی، جزایی، مالی، اقتصادی و... باید براساس موازین اسلامی باشد. بدیهی است در دین مبین اسلام هیچ‌گونه جایگاهی برای امور مفسده‌دار و نامشروع شناخته نشده و همین امر سبب می‌شود قوانین منطبق با موازین مذکور، سلامت اقتصادی و مالی جامعه را تنظیم و از بروز فساد جلوگیری کنند.

- بندهای «۱»، «۲»، «۳»، «۴»، «۵»، «۶» و «۸» اصل چهل‌وسوم قانون اساسی از تأمین نیازهای اساسی، ایجاد شرایط و امکانات کار برای همه و تنظیم برنامه اقتصادی کشور و منع انحصار و ربا و دیگر معاملات حرام و منع اسراف و تبذیر و... صحبت شده که هر یک از موارد فوق می‌توانند راه را بر وقوع مفسدات مالی ببندند. برای مثال در جامعه‌ای که نیازهای اساسی مردم نظیر مسکن و خوراک و پوشاک تأمین شود، امکان بروز فسادهایی نظیر اختلاس رشوه و... از بین می‌رود یا در جامعه‌ای که دارای برنامه منظم اقتصادی باشد اشخاص ضمن برآورده کردن نیازهای مادی، اقدام به خودسازی معنوی کرده و خود را از ورطه فساد دور می‌دارند. همچنین در جامعه‌ای که اضرار به غیر و احتکار و ربا حرام شده باشد، بسیاری از مفسدات مالی محلی به وقوع نمی‌پیوندد.

- در اصل چهل‌وچهارم قانون اساسی مقرر شده مالکیت در سه بخش دولتی، تعاونی و خصوصی به شرطی معتبر و مورد حمایت است که از محدوده قوانین اسلام تجاوز نکرده باشد.

- در اصل چهل‌وهفتم قانون اساسی نیز صرفاً، مالکیت حاصل از طرق مشروع محترم و مورد قبول شناخته شده است.

در اصل یکصدوپنجاه‌وسوم این قانون نیز انعقاد هرگونه قراردادی که منجر به سلطه بیگانگان بر منابع طبیعی و اقتصادی و... کشور شود ممنوع شده است. در بند «۵» اصل یکصدوپنجاه‌وششم نیز

۱. ابوالفضل نجف‌زاده و امید عطائی با نمایندگانی مردم در مجلس هشتم ۱۶. مقدمه‌ای بر فساد، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۸۴۹، ص ۲۸.
 ۲. قوانین مذکور غیر از مواردی است که در خصوص الحاقی دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون‌های بین‌المللی مقابله با فساد و جرم می‌باشد.



پیشگیری از وقوع جرم (اعم از جرائم مالی و غیره) به عنوان یکی از وظایف قوه قضائیه ذکر شده است. بنابراین قوه قضائیه مکلف است در مواردی که تشخیص دهد امکان وقوع جرائم و مفسدتی در آینده می‌رود باید از طریق راه‌های قانونی از وقوع آن جلوگیری کند.

- طبق اصل یکصد و چهل و دوم قانون اساسی، دارایی رهبر، رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و همسر و فرزندان قبل از خدمت توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که برخلاف حق افزایش نیافته باشد. خود این اصل بیانگر تأکید قانون اساسی بر پیشگیری از وقوع جرم و فساد است.

۵-۲. فرمان تشکیل ستاد مبارزه با مفساد اقتصادی

- فرمان مقام معظم رهبری مبنی بر تشکیل ستاد مبارزه با مفساد اقتصادی مصوب ۱۳۸۰/۲/۱۰ مشتمل بر ۸ بند است. ایشان در این فرمان خشکانیدن ریشه فساد مالی و اقتصادی و عمل قاطع و گره‌گشا در این باره را مستلزم اقدام همه‌جانبه به وسیله قوای سه‌گانه مخصوصاً دو قوه مجریه و قضائیه دانسته‌اند.

۵-۳. قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز

این قانون فوق مشتمل بر ۷۷ ماده در جلسه روز سه‌شنبه مورخ ۱۳۹۲/۱۰/۱۸ مجلس شورای اسلامی به تصویب نهایی رسیده است.

۵-۴. قانون راجع به منع مداخله وزرا و نمایندگان مجلس و کارمندان در معاملات دولتی و کشوری

این قانون مصوب ۱۳۳۷/۱۰/۲ است. در قانون مذکور که یکی از قوانین جزایی بسیار مهم در کشورمان است، قانونگذار، مسئولین رده اول نظام اعم از نخست‌وزیر، وزیر، نمایندگان مجلس، سفرا، استانداران و تمامی کارکنان کشوری و لشگری و برخی از اشخاص حقوقی وابسته به دولت و حتی برخی از اقارب نسبی و سببی کارکنان دولت را از مداخله در معاملات دولتی و کشوری که فهرست آن در تبصره «۳» ماده (۱) قانون مذکور آمده است، ممنوع کرده و برای افراد متخلف مجازات حبس ۲ تا ۴ سال را پیش‌بینی کرده است.

بدون شک قانون مذکور یکی از قوانین حیاتی و با اهمیت در مجموعه قوانین و مقررات نظام اسلامی ایران بوده که براساس آن هیچ مستخدم دولتی نمی‌تواند مستقیم یا غیرمستقیم در یک معامله با دولت شخصاً یا از طریق دیگری مداخله کند و از این حیث قانونگذار راه سوءاستفاده از بیت‌المال را بسته و به عنوان یک تدبیر پیشگیرانه اجازه نداده مستخدمین دولت از نفوذ و مقام و منزلت اداری خود سوءاستفاده کرده و بر بیت‌المال دست‌اندازی کنند.

۵-۵. قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل دولتی مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱

یکی از اصول مترقی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران اصل یکصد و چهل و یکم بوده که مقرر داشته

رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی داشته باشند. در راستای اجرای این اصل، قانون فوق‌الذکر تصویب شده و قانونگذار به منظور جلوگیری از فساد اداری و مالی (سوءاستفاده از مقام و موقعیت‌های متعدد شغلی) و منع دریافت‌های متعدد از منابع متعدد دولتی، مستخدمین دولتی را در تمام سطوح از تصدی بیش از یک شغل دولتی ممنوع کرده است. اجرای دقیق اصل فوق سبب می‌شود که عده‌ای مشاغل متعدد دولتی را در انحصار خود درنیاورده و از این حیث موجب تضییع بیت‌المال نشوند. اضافه می‌کند مشاغل تحقیقاتی و آموزشی از شمول ممنوعیت‌های فوق خارج شده‌اند. لازم به ذکر است که ریشه قوانین مذکور در تبصره «۲۹» قانون بودجه سال ۱۳۴۴ (منع دریافت از بیش از یک صندوق دولتی) به چشم می‌خورد.

۵-۶. قانون ممنوعیت اخذ پورسانت در معاملات خارجی مصوب ۱۳۷۲/۴/۲۷

از آنجا که معاملات خارجی جزء آن دسته معاملاتی است که مربوط به قراردادهای کلان تجاری و اقتصادی و... هستند، قانونگذار در قانون مصوب فوق‌الذکر مقرر کرده است که قبول هرگونه پورسانت (درصد) از قبیل وجه، مال، سند پرداخت وجه یا تسلیم مال تحت هر عنوان به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم در رابطه با معاملات خارجی قوای سه‌گانه و... ممنوع است.

شأن نزول و وظیفه تصویب قانون مورد اشاره آن است که افرادی که از طرف دولت مأموریت انجام این‌گونه معاملات را دارند، از طریق دریافت وجوه یا امتیازاتی نظیر پورسانت به هر عنوان خواه به‌عنوان هدیه و پاداش و... باشد، مصالح و منافع مالی عمومی را نادیده نگرفته و با کسب منافع نامشروع مالی مذکور منافع مشروع کلان را زیر پا نگذارند.

۵-۷. قانون مجازات اخلاط‌گران در نظام اقتصادی کشور و اصلاحات آن

این قانون در تاریخ ۱۳۶۹/۹/۲۸ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است.

۵-۸. قانون دیوان محاسبات کشور

قانون فوق مشتمل بر چهل و شش ماده و یازده تبصره در جلسه روز دوشنبه ۱۳۶۱/۱۱/۱۱ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۱/۱۱/۱۷ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

براساس این قانون هدف دیوان محاسبات کشور با توجه به اصول مندرج در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران عبارت از اعمال کنترل و نظارت مستمر مالی به‌منظور پاسداری از بیت‌المال است. حسابرسی یا رسیدگی کلیه حساب‌های درآمد و هزینه و سایر دریافت‌ها و پرداخت‌ها و نیز صورت‌های مالی دستگاه‌ها از نظر مطابقت با قوانین و مقررات مالی و سایر قوانین مربوط و ضوابط لازم‌الاجرا از



عمده‌ترین وظایف این سازمان است. دیوان محاسبات کشور مستقیماً زیر نظر مجلس شورای اسلامی می‌باشد و در امور مالی و اداری استقلال دارد.

۹-۵. قانون محاسبات عمومی کشور

قانون فوق مشتمل بر شش فصل و ۱۴۰ ماده و ۶۷ تبصره در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۱ مجلس شورای اسلامی تصویب و در تاریخ ۱۳۶۶/۶/۱۰ به تأیید شورای نگهبان رسیده است.

۱۰-۵. قانون تشکیل سازمان بازرسی کل کشور و اصلاحات آن

این قانون مشتمل بر پانزده ماده و پنج تبصره در ۱۳۶۰/۷/۱۹ با حضور شورای نگهبان به تصویب مجلس شورای اسلامی رسیده است. براساس این قانون و به‌منظور نظارت بر حسن جریان امور و اجرای صحیح قوانین در دستگاه‌های اداری و اجرای اصل یکصد و هفتاد و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران «سازمان بازرسی کل کشور» زیر نظر قوه قضائیه و با اختیارات و وظایف مندرج در این قانون تشکیل می‌شود. بازرسی مستمر کلیه وزارتخانه‌ها و ادارات و نیروهای نظامی و انتظامی و مؤسسات و شرکت‌های دولتی و شهرداری‌ها و مؤسسات وابسته به آنها و... و اعلام موارد تخلف و نارسایی‌ها و سوءجریان‌های اداری و مالی از عمده‌ترین وظایف این سازمان است. رئیس سازمان توسط رئیس قوه قضائیه از میان قضات شرع یا قضاتی که دارای رتبه ۱۰ یا ۱۱ قضایی باشند تعیین می‌شود.

۱۱-۵. سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

در مورد جنبه‌های جلوگیری از فساد در این سیاست‌ها به مواردی چون قیمتگذاری سهام از طریق بازار بورس، فراخوان عمومی با اطلاع‌رسانی مناسب جهت ترغیب و تشویق عموم به مشارکت و جلوگیری از ایجاد انحصار و رانت اطلاعاتی، واگذاری سهام شرکت‌های مشمول طرح در قالب شرکت‌های مادر تخصصی و شرکت‌های زیرمجموعه به صورت کارشناسی همه‌جانبه، جذب مدیران با تجربه، متخصص و کارآمد به منظور اصلاح مدیریت و افزایش بهره‌وری بنگاه‌های مشمول واگذاری، فروش مقدار مشخصی از سهام شرکت‌های مشمول بند «ج» به مدیران و کارکنان همان شرکت‌ها، نظارت و پشتیبانی مراجع ذیربط بعد از واگذاری برای تحقق اهداف واگذاری، استفاده از روش‌های معتبر و سالم واگذاری با تأکید بر بورس، تقویت تشکیلات واگذاری و برقراری جریان شفاف اطلاع‌رسانی، ایجاد فرصت‌های برابر برای همه، بهره‌گیری از عرضه تدریجی سهام شرکت‌های بزرگ در بورس به منظور دستیابی به قیمت پایه سهام، ذینفع نبودن دست‌اندرکاران واگذاری و تصمیم‌گیرندگان دولتی در واگذاری‌ها، جلوگیری از نفوذ و سیطره بیگانگان بر اقتصاد ملی، جلوگیری از ایجاد انحصار، توسط بنگاه‌های اقتصادی غیردولتی از طریق تنظیم و تصویب قوانین و مقررات اشاره شده است.

۱۲-۵. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد «مصوب جلسه مورخ ۱۳۸۷/۲/۱۷ کمیسیون اجتماعی که با عنوان لایحه به مجلس شورای اسلامی تقدیم و در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ۱۳۸۷/۲/۲۹ مجلس با اجرای آزمایشی آن به مدت سه سال موافقت و مطابق اصل یکصد و دوازدهم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال گردیده بود با اصلاح و تأیید آن مجمع در تاریخ ۱۳۹۰/۸/۷ به ریاست جمهور ابلاغ گردید.

قانون فوق مشتمل بر سی و پنج ماده و بیست و هشت تبصره می‌باشد.

۱۳-۵. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان

این قانون در ۱۲ ماده در تاریخ ۱۳۹۱/۱/۱۵ در مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید.

۶. وضعیت شاخص‌های فساد در ایران و سایر کشورها

جدول زیر نشان می‌دهد طی سال ۲۰۱۳ تا ۲۰۱۴ رتبه ایران از نظر شاخص ادراک فساد از ۱۴۴ به ۱۳۶ بهبود یافته است در طی این سال‌ها دانمارک سالم‌ترین کشور بوده است و در طی این دوره ایران نسبت به عراق، پاکستان و افغانستان وضعیت بهتری دارد و نسبت به ترکیه، عربستان سعودی و امارات در جایگاه پایین‌تری قرار دارد.

جدول ۱. شاخص CPI در سال‌های ۲۰۱۲ الی ۲۰۱۴

رتبه در سال ۲۰۱۴	شاخص CPI سال ۲۰۱۴	رتبه در سال ۲۰۱۳	شاخص CPI سال ۲۰۱۳	رتبه در سال ۲۰۱۲	شاخص CPI سال ۲۰۱۲	کشور	ردیف
۱۷	۷۴	۱۹	۷۳	۱۹	۷۳	آمریکا	۱
۱	۹۲	۱	۹۱	۱	۹۰	دانمارک	۲
۲۵	۷۰	۲۶	۶۹	۲۷	۶۸	امارات	۳
۵۵	۴۹	۶۳	۴۶	۶۶	۴۴	عربستان سعودی	۴
۶۴	۴۵	۵۳	۵۰	۵۴	۴۹	ترکیه	۵
۱۲۶	۲۹	۱۲۷	۲۸	۱۳۹	۲۷	آذربایجان	۶
۱۳۶	۲۷	۱۴۴	۲۵	۱۳۳	۲۸	ایران	۷
۱۷۰	۱۶	۱۷۱	۱۶	۱۶۹	۱۸	عراق	۸
۱۲۶	۲۹	۱۲۷	۲۸	۱۳۹	۲۷	پاکستان	۹
۱۷۲	۱۲	۱۷۵	۸	۱۷۴	۸	افغانستان	۱۰
۱۷۵						تعداد کل کشورها	

Source: <https://www.transparency.org>.



جدول ۲ نشان می‌دهد که وضعیت ایران از نظر شاخص اظهار نظر و پاسخگویی، کارآمدی حکومت مناسب نبوده و طی سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۴ بهبودی حاصل نشده است. در شاخص ثبات سیاسی و کنترل فساد طی دوره مورد نظر اوضاع ایران بهبود یافته است.

جدول ۲. شاخص‌های حکمرانی طی سال‌های ۲۰۱۲-۲۰۱۴ در کشورهای منتخب

شاخص	کشور	سال ۲۰۱۲	سال ۲۰۱۳	سال ۲۰۱۴
حق اظهار نظر و پاسخگویی	آمریکا	۱/۱۳	۱/۰۸	۱/۰۵
	دانمارک	۱/۶۹	۱/۶۸	۱/۵۵
	امارات	-۱/۰۱	-۱/۰۳	-۱/۰۶
	عربستان سعودی	-۱/۸۱	-۱/۸۲	-۱/۷۸
	ترکیه	-۰/۲۳	-۰/۲۶	-۰/۳۲
	آذربایجان	-۱/۲۵	-۱/۳۵	-۱/۴۴
	ایران	-۱/۵۸	-۱/۶۰	-۱/۵۷
	عراق	-۱/۱۲	-۱/۱	-۱/۲۱
	پاکستان	-۰/۸۸	-۰/۸۳	-۰/۷۴
	افغانستان	-۱/۳۲	-۱/۲۹	-۱/۱۶
ثبات سیاسی	آمریکا	۰/۶۳	۰/۶۳	۰/۶۲
	دانمارک	۰/۹۱	۰/۹۵	۰/۹۴
	امارات	-۱/۰۱	-۱/۰۳	-۱/۰۶
	عربستان سعودی	-۰/۴۵	-۰/۴۱	-۰/۲۴
	ترکیه	-۱/۱۹	-۱/۲۰	-۱/۰۶
	آذربایجان	-۰/۶۹	-۰/۴۱	-۰/۵
	ایران	-۱/۳۳	-۱/۲۶	-۰/۹۱
	عراق	-۱/۹۳	-۲/۰۲	-۲/۴۷
	پاکستان	-۲/۶۹	-۲/۶۰	-۲/۴۴
	افغانستان	-۲/۳۹	-۲/۵	-۲/۴۶
کارآمدی دولت	آمریکا	۱/۵۱	۱/۵۰	۱/۴۶
	دانمارک	۱/۹۷	۱/۹۷	۱/۸۱
	امارات	۱/۱۴	۱/۱۷	۱/۴۸
	عربستان سعودی	۰/۰۳	۰/۰۶	۰/۲۳
	ترکیه	۰/۴	۰/۳۷	۰/۳۸
	آذربایجان	-۰/۷۸	-۰/۴۵	-۰/۳۴
	ایران	-۰/۵۴	-۰/۷	-۰/۴۱
	عراق	-۱/۱۱	-۱/۰۸	-۱/۱۳
	پاکستان	-۰/۷۹	-۰/۸	-۰/۷۵
	افغانستان	-۱/۴	-۱/۴۳	-۱/۳۴
	ایران	-۱/۴۳	-۱/۵۰	-۱/۴۶
	عراق	-۱/۲۷	-۱/۲۶	-۱/۲۵

شاخص	کشور	سال ۲۰۱۲	سال ۲۰۱۳	سال ۲۰۱۴
	پاکستان	-۰/۷۳	-۰/۷۱	-۰/۶۹
	افغانستان	-۱/۲۱	-۱/۲۱	-۱/۱۳
	افغانستان	-۱/۷۲	-۱/۶۷	-۱/۵۳
کنترل فساد	آمریکا	۱/۳۸	۱/۲۸	۱/۳۲
	دانمارک	۲/۳۹	۲/۴۱	۲/۲۶
	امارات	۱/۱۸	۱/۲۹	۱/۲۳
	عربستان سعودی	-۰/۰۶	-۰/۰۱	۰/۱۰
	ترکیه	۰/۱۷	۰/۱۱	-۰/۱۲
	آذربایجان	-۱/۰۸	-۰/۰۹	-۰/۹۲
	ایران	-۰/۸۲	-۰/۶۸	-۰/۵۷
	عراق	-۱/۲۴	-۱/۲۵	-۱/۳۴
	پاکستان	-۱/۰۶	-۰/۹۴	-۰/۸۱
	افغانستان	-۱/۴۱	-۱/۴۳	-۱/۳۳
	تعداد کل کشورها	۲۳۰		

Source: Kaufmann Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, Governance Matters VI: Aggregate and Individual Governance Indicators 1996-2015, The world bank,

نتایج جدول ۳ نشان می‌دهد که ایران در شاخص آزادی از فساد هم امتیاز کشورهای چوچون آذربایجان و پاکستان بوده و از کشور ترکیه و عربستان نمره پایین‌تری دارد.

جدول ۳. نمره شاخص آزادی از فساد (شاخص آزادی اقتصادی) طی سال‌های ۲۰۱۳-۲۰۱۵ در کشورهای منتخب

شاخص	ردیف	کشور	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵
آزادی از فساد	۱	آمریکا	۷۱	۷۲	۷۳
	۲	دانمارک	۹۴	۹۳/۷	۹۱
	۳	امارات	۶۸	۶۶/۴	۶۹
	۴	عربستان سعودی	۴۴	۴۳/۷	۴۶
	۵	ترکیه	۴۲	۴۴	۵۰
	۶	آذربایجان	۲۴	۲۲/۷	۲۸
	۷	ایران	۲۷	۲۳/۴	۲۵
	۸	پاکستان	۲۵	۲۲/۷	۲۸
	۹	آذربایجان	۷۹/۴	۷۷/۹	۷۹/۱
	۱۰	ایران	۵۵	۴۱/۷	۴۲/۱
	۱۱	پاکستان	۴۷/۹	۴۷/۳	۵۱/۳

Source: The Heritage foundation

1. Index OF 2013 economic freedom, The Heritage foundation
2. Index OF 2014 economic freedom, The Heritage foundation
3. Index of 2015 economic freedom, The Heritage foundation



۷. نقش قوه مقننه در مبارزه با فساد

شواهد نشان می‌دهد که کشورهای غیرمردم‌سالار و با درجه پاسخگویی و نظارت و سیستم قضایی ضعیف، بیشتر در معرض فساد قرار دارند، چرا که در آن کنترل و بالانس کمتری برای قدرت وجود دارد؛ اگرچه در داخل سیستم دموکراتیک نیز زمینه‌های گسترده‌ای برای فساد وجود دارد.^۱ بدین ترتیب در عرصه سیاسی فساد می‌تواند:

- نهادهای عمومی را (که بنا به فرض باید در جهت دستیابی به خیر عمومی به کار برده شوند) به ابزاری برای کسب منافع شخصی تبدیل نماید و موجب ناکارآمدی و کاهش اعتماد عمومی گردد.
- فساد پیوندهای اجتماعی را از طریق بسط تردید و تخریب اعتماد و عمل متقابل تضعیف می‌کند.
- فساد رابطه میان تصمیم‌گیری دسته‌جمعی و قدرت برابر مردم در تأثیرگذاری بر تصمیم‌های جمعی از طریق گفتگو و رأی دادن را قطع می‌کند، رابطه‌ای که در عمق تعریف دموکراسی قرار دارد.
- فساد باعث می‌شود که مردم سخن و فعل مسئولان حکومتی را ریاکارانه پنداشته و وجهه مقامات عمومی نزد مردم تخریب گردد.^۲

با توجه به پیامدهای سهمگین فساد سیاسی، پیشگیری یا مبارزه با آن به امری حیاتی تبدیل می‌شود. مسئله اصلی این است که نهادهای سیاسی چگونه باید طراحی شوند تا از بروز فساد در سطح کلان جلوگیری شود در این خصوص می‌بایست:

- قدرت و ابزار شاخه اجرایی محدود و تحت نظارت باشد.
- با تفکیک قوا و نقش و اختیارات مجلس در قانونگذاری بر سیستم مدیریت عمومی نظارت شود.
- کنترل و بالانس مؤثر بین نهادها برقرار شود
- بدبهی است که برقراری یک سیستم کنترل و بالانس مؤثر و پاسخگو کردن عوامل دولتی تنها در یک محیط شفاف امکانپذیر است. لذا سیستم باید طوری باشد که امکان افشای فساد را بدهد و این تنها با امکان دسترسی به اطلاعات دولتی و حساب‌های دولتی ممکن خواهد بود.^۳
- با این فرض که مقامات و صاحبان مناصب عمومی به دنبال منافع خصوصی خود هستند، نهادها باید به‌گونه‌ای طراحی شوند تا این اطمینان حاصل شود که هیچ کدام از مقامات سیاسی کنترل مطلق و بلامنزاع بر منابع و اختیارات تحت اقتدارشان ندارند. تحقق این امر تا حد زیادی به سازوکارهای پاسخگویی مقامات عمومی بستگی دارد که هم‌اکنون یکی از شروط اصلی تحقق حکمرانی خوب است. پاسخگویی اساساً در دموکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی معنادار است یعنی جایی که ارتباط میان

۱. حسن حیدری، جواد جهانگیرزاده، لسیان سعیدپور، تأثیر اندازه دولت بر فساد در کشورهای عضو اوپک، مجلس و راهبرد سال ۲۳، شماره ۸۱، ص ۱۸۵، ص ۱۹۲.

۲. حسن وکیلان، مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، مجلس و راهبرد، شماره ۶۸، سال ۱۸، ص ۶۸.

۳. همان، ص ۱۹۳.

حاکمان و شهروندان براساس رابطه اصیل - وکیل طراحی شده است در چنین ارتباطی شرایط و ضوابط نحوه انجام کاری معین می‌شود و وکیل فقط مجاز است در این محدوده اقدام کند.^۱ در دموکراسی‌های مبتنی بر نمایندگی، پارلمان، قلب نظام سیاسی به‌شمار می‌آید.

از سوی دیگر بدیهی است که حتی نظام‌های اقتدارگرا و ضد‌مردمی نیز برای ابقای خود نیاز به داشتن پایگاه مردمی می‌باشند و برآوردن چنین نیازی برعهده قوه مقننه و پارلمان می‌باشد. بنابراین خدشه بر وجهه پارلمان به‌طور مستقیم کل نظام سیاسی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. بر این اساس پارلمان‌ها خواه مرکز تصمیم‌گیری‌های اساسی باشند و خواه تظاهر به‌این امر نمایند، از منظر مشروعیت‌بخشی به نظام سیاسی دارای اهمیت فوق‌العاده‌ای می‌باشند.^۲

پارلمان به نمایندگی از سوی مردم و با تفویض اختیار مردم به رسمیت شناخته می‌شود و نمادی از حاکمیت سیاسی مردم می‌باشد. همچنین نظارت بر قوه مجریه و سایر نهادهای حکومتی که اقتدار عمومی از مجرای آنها اعمال می‌شود و جلوگیری از تخلف و سوءاستفاده احتمالی آن یکی دیگر از کارکردهای این نهاد است. به عبارت دیگر پارلمان، کانون اصلی بحث درباره منافع عمومی و همگانی و تعیین محتوای قوانین است.

اما کارکردهای پارلمان صرفاً به مشروعیت‌بخشی، نمایندگی، سیاستگذاری، قانونگذاری و نظارت ختم نمی‌شود. حل تعارض منافع، دخالت در انتصاب مقامات مختلف قوه مجریه و سایر نهادهای حکومتی، بسیج افکار عمومی و جلب حمایت عمومی در اجرای سیاست‌های دولت و نظایر آن برای بیشتر نظام‌های سیاسی از اهمیت زیادی برخوردار است.

واضح است که توفیق نمایندگان در اعمال کارکردهای مهم پارلمان، به ویژه کارکرد نمایندگی، به میزان اعتماد و اطمینان شهروندان به این نهاد بستگی دارد. چنانچه مردم باور خود را به سلامت عملکرد قوه مقننه و سلامت اخلاقی، انصاف و پایبندی نمایندگان به قانون از دست بدهند و آنها را بیشتر حافظ منافع شخصی یا گروهی خود ببینند تا منافع عمومی و همگانی، هزینه‌های فعالیت پارلمان از فواید آن بیشتر خواهد شد.^۳

قوه مقننه متناسب با رسالت و تکالیف خود و با توجه به اختیارات نهادی و ابزارهای عملیاتی که در اختیار دارد می‌تواند در ایجاد ثبات و اعتماد عمومی مؤثر و مفید باشد. از جمله این موارد:

- نقش نمایندگی در کاهش فساد و ایجاد شفافیت
- نقش نظارتی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت
- نقش تقنینی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت

۱. همان، ص ۶۹.

۲. همان، ص ۷۳.

۳. همان، ص ۷۴.



۷-۱. نقش نمایندگی در کاهش فساد و ایجاد شفافیت

مشروعیت و مقبولیت قوه مقننه توسط آرای مردم و با تفویض اختیار مردم به رسمیت شناخته می‌شود. بنابراین این قوه نماینده سیاسی مردم به حساب می‌آید و می‌تواند در دو فرآیند پس از انتخاب و حین انجام انتخابات به عنوان الگوی رفتاری مردم در مقابله با فساد و ایجاد شفافیت باشد.

۷-۱-۱. نقش نمایندگان به عنوان الگوی رفتاری مردم

نمایندگان مجلس در هر جایی به‌عنوان یک الگو در حفظ استانداردهای اخلاقی تلقی می‌شوند. نمایندگان نمی‌توانند درخواست حفظ استانداردها از دیگران را داشته باشند ولی خود در زندگی آنها را رعایت نکنند. بدون دست‌های تمیز چطور می‌توان از دیگران در خصوص اعمالشان سؤال کرد. بنابراین لازم است که در ابتدا خود نماینده در رفتار و عملکرد خود (منافع، دارایی، مزایا و...) شفافیت و سلامت را داشته باشد.

الف) شفافیت در عملکرد و رفتار نمایندگان در اعلام دارایی

در غالب کشورها، شفافیت عملکرد و رفتار نمایندگان، تابع قاعده خوداظهاری است. بدین معنا که نمایندگان بدون الزام یک نهاد معین، در قالب فرم‌های مخصوص یا اظهارنامه‌های مشخص و دیگر سازوکارها به صورت پیش‌دستانه، دارایی‌ها، هدایای دریافتی، هزینه مسافرت‌ها و دیگر منافعی را به مرجعی که برای این امر پیش‌بینی شده است، اعلام می‌کنند.

شواهد نشان می‌دهد که ۴۱ کشور دنیا، اعضای پارلمان خود را به اعلام دارایی‌ها و منافع شخصی‌شان مکلف نموده‌اند از جمله استرالیا، فرانسه، زلاندنو و ایالات متحده آمریکا. (جدول ۲)

برخی کشورها نیز به‌جای ضابطه «موعد مشخص اعلام دارایی»، ضابطه «نصاب مشخص دارایی» یا هدیه را به کار می‌گیرند و در صورتی که منافع نمایندگان از آن نصاب تجاوز کند، باید آن را به نهاد مربوطه ارائه کنند.

همچنین در بسیاری از کشورها نهادی برای ثبت فهرست منافع نمایندگان و خویشاوندان نزدیکش که شامل همسر و فرزندان پیش‌بینی شده است که به دفتر ثبت منافع معروف است.^۱

۱. ویژه محمدرضا، رضایی آزاد، روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان، با تأکید بر حقوق ایران، مجلس و راهبرد، سال ۲۰۲۰، شماره ۷۴، ص ۲۸.

جدول ۴. وضعیت ثبت منافع و دارایی‌ها در ۲۷ کشور عضو اتحادیه اروپا^۱

نام کشور	وضعیت	نام کشور	وضعیت
اتریش	۰	لاتویا	۱
بلژیک	۱	لیتوانی	۱
بلغارستان	۰	لوکزامبورگ	۰
قبرس	۱	مالت	۰
جمهوری چک	۰	هلند	۰
دانمارک	۱	لهستان	۱
استونی	۱	پرتغال	۱
فنلاند	۱	رومانی	۱
فرانسه	۱	اسلوواکی	۰
آلمان	۱	اسلوونی	۱
یونان	۰	اسپانیا	۱
مجارستان	۱	سوئد	۱
ایرلند	۱	انگلستان	۱
ایتالیا	۰		

توضیح: وضعیت ثبت منافع و دارایی نمایندگان

ثبت منافع و دارایی لازم است = ۱

ثبت منافع و دارایی لازم نیست = ۰

اما در ایران چگونگی و ضرورت اعلام دارایی‌ها و منافع نمایندگان به‌عنوان یکی از قواعد رفتار پارلمانی مغفول مانده است به‌طوری که حتی در قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵ نیز به این مهم اشاره‌ای نشده فقط در تبصره «۱»- ماده (۶) آمده است:

«در صورتی که هیئت تشخیص دهد دارایی نماینده به ناحق افزایش یافته است، تا قبل از انتخابات دوره بعد موضوع را به اطلاع شورای نگهبان می‌رساند و جهت رسیدگی به دستگاه قضایی ارسال می‌نماید».

این در حالی است که سازوکار تعیین «ناحق بودن» دارایی در این ماده تصریح نشده و عبارت تفسیربردار می‌باشد و شفافیت و ضمانت اجرایی این ماده بسیار کم است.

ب) شفافیت در عملکرد و رفتار نمایندگان در اعلام هدایا

گروهی از کشورها که در رأس آن آمریکا قرار دارد، نمایندگان را به اعلام تمامی هدایای دریافتی مکلف می‌کند. در فرانسه و چک نمایندگان می‌توانند هدیه دریافت کنند اما می‌بایست آن را اعلام کنند و در انگلیس و استرالیا، اگر ارزش هدایا بیش از حد مشخص باشد می‌بایست اعلام شود.^۲

۱. حسن وکیلان، مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، مجلس و راهبرد، شماره ۶۸، سال ۱۸، ص ۸۹

۲. ویژه محمدرضا، رضایی آزاد، روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان، با تأکید بر حقوق ایران، مجلس و راهبرد، سال ۲۰، شماره ۷۴، ص ۴۴.



اما در ایران تنها در ماده (۳) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان آمده است: «دریافت هرگونه هدیه نقدی یا غیرنقدی غیرمتعارف از اشخاص حقیقی یا حقوقی خصوصی یا عمومی و دولتی داخلی یا خارجی تحت هر عنوان توسط نمایندگان ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده (۶) این قانون است».

که در آن عبارت «هدیه نقدی و غیرنقدی غیرمتعارف»، قابلیت تفسیر دارد و به نوعی مجوز دریافت هدیه را در صورت متعارف دانستن می‌دهد و از سوی دیگر بر ضرورت و چگونگی اعلام هدیه (متعارف و غیرمتعارف)، اشاره‌ای نشده است.

ج) شفافیت در عملکرد و رفتار نمایندگان در اعلام هزینه مسافرت

گزارش هزینه مسافرت‌های نماینده در صورتی لازم است که توسط خود نماینده، حزب کاری آن، گروه‌های دوستی تشکیل شده از سوی دولت یا نهادهای پارلمانی پرداخت نشده باشد. در اغلب کشورها نیز مسافرت‌های هزینه شده تابع سازوکار خوداظهاری (اعلام هزینه سفر) قرار دارد. برای مثال در کانادا و فرانسه، مسافرت‌های تأمین شده از طرف اشخاص خارجی باید اعلام شود. در استرالیا، هزینه‌های تأمین شده توسط بخش خصوصی و در انگلستان تنها سفرهایی که توسط خود نماینده پرداخت نشده، می‌بایست اعلام شود.^۱

اما در ایران رویکرد مشخصی نسبت به اعلام هزینه مسافرت نمایندگان مجلس وجود ندارد و تنها در ماده (۴) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، به صورت کلی آمده است: «سوءاستفاده از اختیارات نمایندگی و اخذ هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به هر عنوان و هر شکل، توسط نماینده به نفع خود و اقربای وی به ناحق و اعمال نفوذ و استفاده از سمت نمایندگی برای این منظور و سوءاستفاده از اطلاعات و اسناد در دسترس وی ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده (۶) این قانون است».

د) رعایت اصل منع جمع مشاغل

اشتغال خارج از پارلمان یکی از عواملی است که استقلال نمایندگان را به خطر می‌اندازد، همچنین استفاده از بودجه عمومی و اعمال نفوذ بر نمایندگان، مهمترین دلایل برای جلوگیری از اشتغال نماینده به شغل دیگری است. چرا که نماینده به دلیل عضویت در نهادی غیر از پارلمان، با بیشترین احتمال تأثیرپذیری در انجام وظایف نمایندگی‌اش مواجه خواهد شد.^۲

مشاغلی که نمایندگان از تصدی آن ممنوع‌اند، بیشتر در زمره مشاغل عمومی دولتی و غیردولتی می‌گنجد، با این حال کشورهایی هستند که در این باره سخت‌گیری بیشتری کرده و طیف مشاغل ممنوعه

۱. محمدحسین زارعی، خلاصه‌ای از: مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری ایران و برخی کشورهای جهان (انگلستان، فرانسه، آلمان، ایالات متحده، آفریقای جنوبی، مصر و مالزی) [فصول مقدماتی و جمع‌بندی]، شماره مسلسل ۷۰۲۴، ص ۲۸.
۲. ویژه محمدرضا، رضایی آزاد، روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان، با تأکید بر حقوق ایران، مجلس و راهبرد، سال ۲۰، شماره ۷۴، ص ۴۸.

برای نمایندگان را به مشاغل خصوصی هم تعمیم داده‌اند. (به عنوان مثال ممنوعیت نمایندگان از تصدی مشاغل عمومی در کره جنوبی و جمهوری چک و ممنوعیت نمایندگان از تصدی مشاغل عمومی و خصوصی در فیلیپین).^۱

مطابق اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی ایران،^۲ نمایندگان مجلس شورای اسلامی نمی‌توانند به اشتغال در مشاغل دولتی مبادرت ورزند. ماده (۱۱) «قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان» هم در این باره مقرر می‌دارد: «نمایندگان مجلس مشمول قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل مصوب ۱۳۷۳/۱۰/۱۱ می‌باشند».

با جمع ماده (۱۱) و «قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل»، نمایندگی مجلس شورای اسلامی یک شغل مستمر و تمام‌وقت تلقی شده^۳ و از این رو دارنده این سمت، «حق داشتن شغل دولتی دیگر، مثلاً سرپرستی سازمان اوقاف، (نظریه تفسیری شماره ۱۴۰۱ مورخ ۱۳۵۹/۱۲/۲۱ شورای نگهبان) یا پست‌های موجود در مؤسسات عمومی و حتی ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع شرکت‌های خصوصی جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات را ندارد».^۴

از سوی دیگر اگر یک مقام حکومتی، مزایایی را از یک بخش غیر حکومتی دریافت کند این امکان وجود دارد که در عملکرد و تصمیم‌گیری خود در حوزه فعالیتش، تحت تأثیر قرار گیرد و این امر برای نمایندگان مجلس که ناظر منافع عموم مردم هستند، بیشتر اهمیت دارد و بنابراین اعمال محدودیت برای نمایندگان جهت دریافت هر نوع مزایا یا امکانات از نهادی غیر از مجلس ضرورت دارد. بر این اساس در ماده (۴) قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان، اخذ هر نوع امکانات و امتیازات از بخش‌های دولتی، عمومی و خصوصی به هر عنوان و هر شکل، توسط نماینده به نفع خود و اقربای وی به ناحق و اعمال نفوذ و استفاده از سمت نمایندگی برای این منظور و سوءاستفاده از اطلاعات و اسناد در دسترس وی ممنوع و مرتکب مستوجب اعمال مجازات ماده (۶) این قانون شمرده شده است.

ه) عدم تعامل و اثرپذیری نمایندگان از لابی‌ها

لابی‌گری‌ها گروه نفوذ: عبارت است از نهادها و اشخاصی که جهت تحقق اهداف و منافع خود، برای تأثیرگذاری بر نماینده پارلمان تلاش می‌کنند.

با وجود شناسایی لابی‌گری پارلمانی در نظام حقوقی کشورهایی چون آمریکا، انگلستان و ولز جنوبی جدید و در نظر گرفتن ابزارهای کنترل این مهم، در نظام حقوقی کشورمان چنین پدیده‌ای به رسمیت

۱. همان، ص ۴۹.

۲. اصل یکصد و چهل و یکم قانون اساسی؛ «رئیس‌جمهور، معاونان رئیس‌جمهور، وزیران و کارمندان دولت نمی‌توانند بیش از یک شغل دولتی، داشته باشند و داشتن هر نوع شغل دیگر در مؤسساتی که تمام یا قسمتی از سرمایه آن متعلق به دولت یا مؤسسات عمومی است و نمایندگی مجلس شورای اسلامی و وکالت دادگستری و مشاوره حقوق و نیز ریاست و مدیریت عامل یا عضویت در هیئت مدیره انواع مختلف شرکت‌های خصوصی، جز شرکت‌های تعاونی ادارات و مؤسسات برای آنان ممنوع است. سمت‌های آموزشی در دانشگاه‌ها و مؤسسات تحقیقاتی از این، حکم مستثناست.

۳. تبصره «۲» ماده واحده قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل.

۴. تبصره «۴» همان قانون.



شناخته نشده است. به طور خاص در قانون اخیر نظارت بر رفتار نمایندگان نیز، هیچ اثری از شناسایی یا منع آن را نمی‌توان دید. با این حال، به دلیل اوضاع سیاسی و اجتماعی حاکم بر کشورمان، روش‌هایی چون ارائه گزارش‌هایی مبنی بر عدم ارتباط اقدامات نمایندگان با لابی‌ها، جرم‌انگاری روابط نمایندگان با آنها و اشاره به لابی‌ها به عنوان گروهی ممنوع از اعطای مزایا به نمایندگان بسیار ضروری است.^۱

۷-۱-۲. حمایت احزاب سیاسی مقتدر و پایدار از نمایندگان

شرط اولیه دموکراسی وجود احزاب مستقل و مقتدر می‌باشد و انتخابی که از بطن یک فضای دموکراتیک حاصل می‌گردد بالطبع انتخابی کارآ و بهینه جمعی خواهد بود.

اما زمانی که احزاب سیاسی دارای نواقص نهادی بوده و قدرت و توانایی تعریف و دفاع از آرمان‌های خود را نداشته باشد، به عوض رقابت سالم به خرید رأی می‌پردازند و این به نوبه خود هزینه‌های انتخابات و هزینه انتخاب شدن را بالا می‌برد و لذا احزاب سیاسی را به تأمین‌کنندگان مالی وابسته‌تر می‌سازد.

۷-۱-۳. فراهم‌سازی امکان شکایت مردم از عملکرد نمایندگان

بدیهی است که بدون توجه به شکایات و نظرات مردم در خصوص رفتار نمایندگان نمی‌توان شأن و منزلت و حرمت نمایندگان را حفظ کرد. یعنی اگر در طی دوره نمایندگی، مردم متوجه شدند که نماینده با فریب و تزویر آنها انتخاب شده است و از قواعد رفتاری خود تخلفی نموده است، باید بتوانند به نهادی یا ارگانی مشخص شکایت ببرند در غیر این صورت نارضایتی مردم از عملکرد نماینده منجر به بی‌اعتمادی نسبت به نمایندگان و نظام سیاسی شود.

بر این اساس در برخی از کشورها مکانیسم مشخصی برای رسیدگی و پاسخگویی به شکایات مردمی از رفتار نمایندگان ایجاد شده است. به‌عنوان مثال در انگلستان نهاد کمیسر پارلمانی استانداردهای مجلس عوام، صلاحیت بررسی شکایات عموم مردم درباره قواعد رفتاری را برعهده دارد. در اوگاندا نیز به‌موجب اصل هشتادوچهارم قانون اساسی «در صورتی که نماینده پارلمان عملی انجام دهد که موجب خفت^۲ یا رسوایی^۳ وی شود، حداقل دوسوم رأی‌دهندگان ثبت نام کرده در حوزه انتخابیه یا یک گروه اجتماعی که نماینده از سوی آنها انتخاب شده باشد، می‌توانند از این عمل نماینده طرح شکایت کنند.^۴ اگرچه در طرح نظارت مجلس بر امور نمایندگان، در قالب ماده (۲۹) به شکایات مردم از نقض قواعد رفتاری تصریح شده بود، اما این ماده در مجلس شورای اسلامی به تصویب نرسید.

۷-۲. نقش نظارتی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت

مجموعه دولت به‌دلیل اینکه دارای بیشترین امکانات و منابع، با حجم عظیمی از تکالیف می‌باشد، زمینه انحراف و

۱. همان، ص ۷۰.

2. Contempt
3. Disrepute

۴. همان، ص ۶۴.

و سوءاستفاده از اختیارات قانونی در این قوه بیشتر از دو قوه دیگر است. به همین دلیل وجود نظارت مستمر، مؤثر ضروری و اجتناب‌ناپذیر می‌باشد که یکی از نهادهای نظارتی مهم در این زمینه قوه مقننه می‌باشد.

نظارت بر چگونگی فعالیت دستگاه‌ها و کارگزاران اجرایی و چگونگی تحقق قوانین مصوب از مهمترین وظیفه قوه مقننه بعد از قانونگذاری می‌باشد. این وظیفه مطابق با اصل هفتادوششم قانون اساسی می‌باشد که در آن، حق تحقیق و تفحص در تمام امور کشور به مجلس شورای اسلامی محول شده است. همچنین براساس اصل هشتادوچهارم هریک از نمایندگان را در برابر تمام ملت مسئول دانسته و به او حق داده است چرا که این قوه به نمایندگی از سوی مردم و با تفویض اختیار مردم به رسمیت شناخته شده است و نمادی از حاکمیت سیاسی مردم بر دولت می‌باشد.

بر این اساس نظارت، وظیفه محوری قوه مقننه می‌باشد که در چند جنبه ظاهر می‌شود:

الف) نظارت تأسیسی: که شامل نظارت بر تشکیل دولت و رأی اعتماد به وزیران و کابینه و همچنین نظارت بر تغییر وزرا و نیز درمورد تسلیم برنامه دولت به مجلس می‌شود.

ب) نظارت اطلاعی: که شامل اطلاع مردمی، سؤال از وزیر و رئیس‌جمهور و تحقیق و تفحص از سازمان‌ها و وزارتخانه‌های زیر مجموعه آنها

ج) نظارت استصوابی: بر معاهدات و قراردادهای بین‌المللی، نظارت بر تغییر خطوط مرزی، نظارت بر برقراری حالت فوق‌العاده و محدودیت‌های ضروری، نظارت بر صلح دعاوی مالی دولت یا ارجاع آن به داور، نظارت بر دادن امتیاز تشکیل شرکت‌ها و مؤسسات به خارجی‌ان،

د) نظارت مالی: نظارت مالی بر تدوین بودجه، اجرای بودجه

ه) نظارت سیاسی: بر مسئولیت سیاسی اعضای قوه مجریه، استیضاح وزیران و رئیس‌جمهور. وظایف و اختیارات قوه مجریه:

قوه مقننه ابزارهای مختلفی را در اعمال نظارت به کار می‌گیرد. از جمله:

الف) از طریق تحقیق و تفحص: قانون اساسی این حق را به مجلس داده است که در تمام امور کشور که شائبه تخلف وجود داشته باشد، ورود کرده و با دقت عملکرد دستگاه مربوط را ارزیابی نموده و گزارش آن را تهیه کرده و از وزیر مربوطه سؤال نمایند و حقوق از دست رفته را از طریق قانون به ملت اعاده نماید و در این خصوص هیچ شخص یا مقامی یا نهادی نمی‌تواند مانع او گردد.

ب) نظارت از طریق دیوان محاسبات: براساس اصل پنجاه و چهارم قانون اساسی دیوان محاسبات به عنوان بازوی نظارتی مجلس و زیر نظر آن تعیین گردیده و براساس اصل پنجاه و پنجم وظیفه نظارت بر دخل و خرج کشور که در قالب بودجه سالیانه به تصویب مجلس می‌رسد را به عهده دارد.

ج) نظارت کمیسیون اصل نود: براساس اصل نودم قانون اساسی مجلس شورای اسلامی هر کس شکایتی از طرز کار مجلس یا قوه مجریه یا قوه قضائیه داشته باشد، می‌تواند شکایت خود را کتباً به



مجلس شورای اسلامی عرضه کند. مجلس موظف است به این شکایات رسیدگی کند و پاسخ کافی دهد و در مواردی که شکایت به قوه مجریه و یا قوه قضائیه مربوط است رسیدگی و پاسخ کافی از آنها بخواهد و در مدت متناسب نتیجه را اعلام نماید و در موردی که مربوط به عموم باشد به اطلاع عامه برساند. پس براساس این اصل مجلس می‌تواند در صورت شکایت شاکی از دستگاه‌ها و مجریان حتی نمایندگان مجلس در تمام امور ورود پیدا کند و نظارت نماید و کمیسیون اصل نود یکی از کمیسیون‌های رسمی و مهم مجلس است که اکثر اعضای آن کسانی هستند که به مسائل حقوقی واقفند و مرجع رسیدگی به شکایات مردم می‌باشد.

د) نظارت هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت: اصل یکصدوسی‌وهشتم قانون اساسی به وزیر و هیئت وزیران این اجازه را داده است که در چارچوب قوانین کشور آیین‌نامه و بخشنامه اجرایی صادر نمایند، اما این آیین‌نامه‌ها باید به اطلاع مجلس برسند تا در صورت عدم مطابقت با قوانین کشور تجدیدنظر و اصلاح گردد. به همین منظور هیئتی به‌عنوان بررسی و تطبیق مصوبات دولت از طرف مجلس تشکیل تا بر این آیین‌نامه و بخشنامه‌ها که راهکار مجریان بوده و جنبه اجرایی دارند نظارت نماید. برخی از تخلفات و انحرافات دستگاه‌ها ناشی از راه‌گریزی است که در بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های اجرایی دستگاه‌ها وجود دارد و در صورت فعال و جدی بودن این هیئت توسط مجلس قطعاً راه‌های انحراف و تخلف بسته خواهد شد.

در این راستا قوه مقننه می‌تواند با افزایش تعداد تحقیق و تفحص، تقویت کمیسیون اصل نودم و افزایش اطلاعات نمایندگان از عملکرد دستگاه‌های اجرایی (از طریق اطلاعات رسمی و اطلاعات غیررسمی نظیر اطلاعات به‌دست آمده از حوزه‌های انتخابی، مردم، احزاب و...) نظارتی کارآمدتر داشته باشد.

۳-۷. نقش تقنینی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت

بر طبق اصل هفتادویکم قانون اساسی، مجلس شورای اسلامی می‌تواند در عموم مسائل مقرر در قانون اساسی قانون وضع نماید. اما بدیهی است که پیچیدگی، ابهام، تعارض، عدم شفافیت، عدم هماهنگی قوانین با یکدیگر و فقدان کارشناسی لازم و شتابزدگی در وضع مقررات از آسیب‌های مهم در حوزه قانونگذاری است که بستر مساعدی را برای تشکیل و تعمیق فساد، انحراف منابع و سلب اعتماد عمومی فراهم می‌آورد. بدین ترتیب در ذیل برخی مشخصه‌های قوانین مصوب اشاره می‌شود:

الف) چگونگی قوانین مصوب

— قوانین مصوب می‌بایست شفاف و غیرمبهم باشند چرا که قوانین مبهم خود می‌تواند زمینه فساد و

سوءاستفاده را فراهم نماید. مجالس باید قوانین صریح و واضحی را تصویب کنند. قوانینی که به راحتی قابل فهم باشند، به کارگیری آنها ساده باشد و نیازی به قضاوت برای تعیین قابلیت کاربردشان نباشد، قوانین صریح باعث از بین رفتن آزادی عمل اجراکنندگان می‌شود.

- تعدد و کثرت قوانین، مقررات و دستورالعمل‌ها و وجود قوانین اضافی می‌تواند غیرکارآمد و تشویق‌کننده فساد باشند.

- جامع و کامل بودن قوانین:

در این راستا برخی تنظیم‌کنندگان قوانین تلاش می‌کنند که همه فعالیت‌های قابل تصور را به صورت فهرست درآورند و نیز تلاش می‌کنند که همه فعالیت‌های غیرقانونی را مشخص نمایند.

- کسانی که قوانین را تصویب می‌کنند باید ابتدا مجموعه‌ای از سؤالات را از خود بپرسند:^۱

- آیا به‌طور کلی با گروه‌هایی که منافع آنها تحت تأثیر قرار می‌گیرد، مشورت‌های کافی صورت گرفته است؟ (این بدان معنی نیست که به هیچ یک از آنها حق مخالفت در مورد قانون جدید پیشنهادی داده شود، بلکه برای حصول اطمینان از اینکه پیامدهای غیرقابل‌انتظاری وجود ندارد، این کار باید صورت گیرد).

- قابلیت نهادهایی که باید قانون مذکور را اجرا کنند چقدر است؟ (در صورتی که آنها فاقد قابلیت هستند، آیا لازم است که نهادهای دیگر درگیر شوند؟ آیا امکان کاهش مسئولیتی که قانون با خود اجرایی کردن اقدامات برای آنان در پی خواهد داشت وجود دارد؟

- آیا پلیس، دادستان‌ها، دادگاه‌ها و دیگر عاملان اجرایی که با صداقت کار می‌کنند، از لحاظ حقوقی افراد باکفایتی هستند؟ (بررسی‌ها در بسیاری از بخش‌های دنیا نشان می‌دهد که شهروندان بر این باورند که پلیس و سیستم قضایی از جمله فاسدترین نهادهای کشورشان هستند، با این وجود آیا هیچ فایده‌ای در تصویب قوانینی وجود دارد که مورد سوءاستفاده افراد فاسد قرار خواهد گرفت؟ آیا نباید ابتدا پلیس و سیستم قضایی اصلاح شوند؟)

- خود اجراکنندگان به چه کسی و به چه طریقی پاسخگو هستند؟ (اگر پاسخگویی آنها کافی نباشد، آیا نباید به عنوان یک مسئله اصلی به نظام پاسخگویی پرداخته شود؟)

ب) چیستی و انواع قوانین مصوب

- قوانینی که افراد فاسد را مجازات می‌کنند (مانند قوانین کیفری و قوانین تضاد منافع) و در نتیجه خلافکاران احتمالی را منع می‌کنند.

- قوانینی که به ایجاد یک محیط اجتماعی و اجرایی تأکید دارند که در آن اعمال مفسدانه با احتمال کمتری به وقوع می‌پیوندند (مثلاً قوانین آزادی اطلاعات و اعلام‌داری‌ها توسط مقامات، قانون حمایت

۱. رضا وفایی یگانه، آقا نصیری، مریم، نقش پارلمان در مبارزه با فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول ۱۳۹۴، ص ۲۰۰.



از افشاکنندگان).

- نقش مؤثر و کارآمد قوه مقننه در تهیه قوانین بودجه‌های سالیانه می‌تواند تضمینی در کاهش فساد و شفافیت و پاسخگویی دولت باشد.
- قوانینی که دولت را مکلف به ارائه گزارش عملکرد به مردم و قوه مقننه می‌نماید.
- قواعد رفتاری و اخلاقی:

این قواعد حاوی نظامات اجرایی و استانداردهای رفتاری لازم‌الاجرا و تعریف شده برای تمامی کارکنان و مسئولان نظام سیاسی کشور از جمله نمایندگان مجلس می‌باشد که به وسیله مقنن و همراه با مجازات نقض آنها تصویب می‌شود.

مجلس شورای اسلامی نیز با استفاده از قابلیت تقنینی خود، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد را در اواخر سال ۱۳۹۰ به تصویب رساند. در این قانون راهکارهای ارتقای سلامت اداری از ابعاد مختلف مورد توجه قرار گرفته است و با حداکثر استفاده از ظرفیت‌های دستگاه‌های اجرایی ذیربط سعی شده است که مقابله جدی با مقوله فساد انجام گیرد. در مواد (۱۰) و (۲۸) این قانون به بحث سنجش فساد اشاره شده است که از طریق نهادهای دولتی و غیردولتی فساد مورد سنجش قرار گیرد.

ماده (۱۰)

وزارت کشور موظف است تمهیدات لازم را درباره توسعه و تقویت سازمان‌های مردم‌نهاد در زمینه پیشگیری و مبارزه با فساد و سنجش شاخص‌های فساد با رعایت مصالح نظام و در چارچوب قوانین و مقررات مربوط فراهم آورد و گزارش سالیانه آن را به مجلس شورای اسلامی ارائه نماید.

ماده (۲۸)

شورای دستگاه‌های نظارتی موضوع ماده (۲۲۱) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه، موظف به اقدامات زیر است:

الف) تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ج» و «د» ماده (۲) این قانون و اعلام عمومی آنها.

ب) اندازه‌گیری میزان سلامت اداری به صورت کلی و موردی و اعلام نتیجه بررسی به مسئولان و مردم حداکثر تا پایان شهریورماه سال بعد.

ج) بررسی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون از راه تهیه گزارش درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول

باتوجه به اینکه بیش از دو سال از اجرای قانون مذکور می‌گذرد اما هنوز سنجش فساد از طریق نهادهای دولتی و غیردولتی اشاره شده در قانون انجام نگرفته است و تنها شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری

اشاره شده در بند «الف» ماده (۲۸) توسط دبیرخانه شورای دستگاه‌های نظارتی تهیه شده است.

۸. نقش شبکه‌های پارلمانی در مبارزه با فساد

در محیط جهانی امروزی، فساد در درون مرزهای ملی محدود نمی‌شود، بلکه مناطق مختلف و کل جهان را در می‌نوردد. برای شناخت این امر، بسیاری از سازمان‌های بین‌المللی مانند کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد (۲۰۰۳) به معرفی برنامه‌ها و گفتگوها برای پرداختن به ماهیت بین‌المللی فساد پرداخته‌اند. ایجاد شبکه‌ای متشکل از نمایندگان مجلس می‌تواند چندین مزیت داشته باشد:

– ایجاد ارزش مشترک بین گروه

توسعه دیدگاه‌های جدید از طریق تعامل رویکردها و چشم‌اندازهای مختلف، تغییر در شیوه‌ها و سیاست‌ها

– توسعه ظرفیت برای همه اعضا

از دیدگاه تصمیم‌گیران، شبکه‌های پارلمانی امکان تعامل با افراد و هم‌تایان خود را به آنها می‌دهد و مسئله یافتن مشاوره و اطلاعات قابل اعتماد را ساده می‌کند. برای افرادی با زمینه خاصی از سیاست عمومی، این شبکه فرصتی برای ایجاد یا گسترش مشارکت بین‌المللی در آن زمینه فراهم می‌کند از آنجایی که خط‌مشی حزب و نیاز کوتاه‌مدت آن برای پیروزی انتخابات می‌تواند مانعی برای بحث درست و توجه به مسائل جهانی بلندمدت در مجلس جهانی باشد، شبکه‌های پارلمانی می‌توانند فرصتی برای کشف مسائل با جزئیات بیشتر در دوره زمانی طولانی‌تری فراهم کنند. البته، در قلب این شبکه‌ها افرادی وجود دارند که با هم کار می‌کنند.

ایجاد شبکه در مورد یک موضوع مثل فساد مزایای افزوده‌ای به دلیل مشارکتشان در یک صدای جهانی و منطقه‌ای دارد. چنین صدایی به همراه ارتباط با همکاران همفکر در کشورهای دیگر زمانی که فرد وظیفه مبارزه با فساد را به تنهایی در کشوری با سلطه یک مدیر فاسد بر مجلس بر دوش دارد، می‌تواند آرامش‌بخش باشد. به علاوه، نمایندگان مجلس می‌توانند ایده‌هایی را از نمایندگان کشورهای دیگر کسب کنند و از وقوع مشکلاتی که دیگران تجربه کرده‌اند با اشتراک اطلاعات و درس‌های آموخته شده از هم‌تایان خود، جلوگیری کنند.

انجمن‌های پارلمانی مثل اتحادیه بین پارلمانی (IPU) و انجمن پارلمانی مشترک‌المنافع (CPA) سال‌های زیادی است که شروع به کار کرده است و برای نمایندگان این فرصت را فراهم می‌کند که در کنار هم جمع شوند و در مورد موضوعات مربوط به منافع مشترکشان بحث کنند.^۱

۱. رضا وفاپی یگانه، آقا نصیری، مریم، نقش پارلمان در مبارزه با فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۴، ص ۳۴۵.



۸-۱. سازمان جهانی مجالس علیه فساد GOPAC

سازمان جهانی مجالس علیه فساد، شبکه‌ای با تمرکز بر هدفی واحد یعنی مبارزه و جلوگیری از فساد از طریق تقویت صداقت در حکومت است. این سازمان که از مجالس، نمایندگان مجلس و نمایندگان سابق مجالس از کشورهای سراسر جهان تشکیل شده است، شبکه‌ای است که هدفش ارائه اطلاعات، ابزارها و آموزش‌های مربوط به اعضا و تلاش برای پشتیبانی و مشاوره اعضا در طرح‌های شخصی خودش برای مبارزه با فساد است. این سازمان در اتاوا در یک کنفرانس جهانی که در مجلس کانادا در سال ۲۰۰۲ برگزار شد، تأسیس گردید و توسط یک کمیته اجرایی و هیئت مدیره با نمایندگی بین‌المللی مدیریت می‌شود.

دبیرخانه جهانی سازمان مجالس علیه فساد، مستقر در اتاوا، کانادا، به عنوان نقطه تماس بین‌المللی عمل می‌کند، درحالی که هر یک از شعبه‌های منطقه‌ای نیز توسط دبیرخانه خود عمل می‌کنند، شعبه‌های ملی این سازمان با دبیرخانه منطقه‌ای و جهانی در جهت بهبود یکپارچگی در مجلس کار می‌کنند. در تمام مناطق جهان شعب این سازمان وجود دارد.

به لحاظ مفهومی، سازمان جهانی مجالس علیه فساد کار خود را در سه مفهوم بنیادی یعنی پیش‌پشتیبانی، آموزش و نتایج هدف‌گرا سازماندهی می‌کند. در سال‌های گذشته، ایجاد شعب منطقه‌ای و ملی و باعث اثرگذاری بهتر فعالیت اعضای آن شده است.

از زمان تأسیس، این سازمان توانسته است زمینه دانش خود را با توجه به شبکه‌سازی بین نمایندگان مجلس توسعه دهد. اغلب آموخته‌های سازمان در زمینه همکاری با نمایندگان مجلس فردی مستقر در مناطق مختلف جغرافیایی، با زبان‌ها، فرهنگ‌ها و ساختارهای سیاسی مختلف است. سازمان جهانی مجالس علیه فساد نشان داده است که سازمان از متمرکز شدن بر موضوعی واحد، در عین حال جهانی، می‌تواند بهره‌مند شود، موضوعی که توانایی ایجاد هماهنگی بین اعضا و فعالیت‌های خود را دارد. جهانشمولی تجربه فساد، تا حدی، زبانی مشترک در میان اعضای سازمان ایجاد می‌کند که به رغم اختلافاتشان به آنها اجازه برقراری ارتباط را می‌دهد.

درس دیگر آموخته شده توسط سازمان شامل نیاز به ارائه اطلاعات سازگار و مختصر به اعضاست، که مشارکت اعضا و داشتن حس مالکیت بر دستور کار را تضمین می‌کند. ارزش بالای ارتباطات الکترونیک، تنها با جلسات دوره‌ای چهره به چهره، ساختار گزارش‌دهی قابل فهم و در دسترس و منابع لازم برای انجام کلیه موارد فوق می‌تواند افزایش یابد.^۱

۸-۲. شبکه پارلمانی در بانک جهانی

شبکه پارلمانی در بانک جهانی (PNOWB یا شبکه) با هدف تعامل مجالس جهان در گفتمان جهانی توسعه تأسیس شد که نمایندگان مجلس می‌تواند در رابطه با مسائل همکاری‌های توسعه‌ای به کار ببرند؛

با بیش از ۴۰۰ عضو در ۹۰ کشور جهان، اعضای شبکه پارلمانی در بانک جهانی منصوب به کشور اعضای بانک جهانی هستند؛ با این حال، آنها نماینده خود و رأی‌دهندگانشان و نه نماینده مجالس، دولت و یا کشور خود هستند. با توجه به استقلال قانونی از بانک جهانی، شبکه پارلمانی در بانک جهانی یک سازمان غیرانتفاعی و غیرحزبی است که تحت قانون فرانسه گنج‌انیده شده است.

مأموریت شبکه پارلمانی در بانک جهانی اصول هدایتی شامل پاسخگویی، حمایت، شبکه‌سازی، مشارکت و بررسی پیشرفت را به شرح زیر دنبال می‌کند:

– **پاسخگویی:** به منظور تسهیل و تشویق گفتگوهای مستقیم بین نمایندگان مجلس و مؤسسات توسعه چندجانبه برای ترویج بیشتر شفافیت سیاست‌ها و شیوه‌ها، به خصوص شیوه‌ها و سیاست‌های بانک جهانی و همچنین تشویق به پاسخگویی جمعی

– **حمایت:** به منظور ارائه یک خط‌مشی به اعضای شبکه پارلمانی در بانک جهانی برای حمایت هماهنگ نمایندگان مجلس در مورد مسائل مربوط به توسعه بین‌المللی

– **شبکه‌سازی:** به منظور تشویق اقدام هماهنگ، بحث‌های اولیه و تبادل اطلاعات در میان اعضای پارلمان در مورد مسائل عمده توسعه بین‌المللی، امور مالی و ریشه‌کنی فقر

– **مشارکت:** برای اقدام به همکاری بیشتر و تشویق همکاری میان نمایندگان مجلس و سیاست‌گذاران، جامعه دانشگاهی، بخش کسب‌وکار و سازمان‌های غیردولتی در مورد مسائل توسعه

– **مرور و بررسی پیشرفت:** برای ترویج توسعه مکانیسم‌های نمایندگی مجلس و شیوه‌های کنترل دمکراتیک مؤثر در زمینه کمک‌های توسعه‌ای در تمام مراحل آن

شبکه پارلمانی در بانک جهانی تعدادی از فعالیت‌ها را در سطوح ملی و بین‌المللی انجام می‌دهد. حداقل یک بار در سال، شبکه یک کنفرانس بزرگ بین‌المللی را سازماندهی می‌کند، در حالی که شعب منطقه‌ای (شرق آفریقا، هند و خاورمیانه) مأموریت شبکه برای افزایش پاسخگویی و شفافیت در توسعه بین‌المللی را با حفظ دستور کار حساس منطقه‌ای خودشان پیش می‌برند.

همچنین شبکه پارلمانی در بانک جهانی بازدیدهای علمی برای نمایندگان مجلس از کشورهای کمک‌کننده را جهت بازدید از پروژه‌های کشورهای در حال توسعه تسهیل می‌کند.

براساس مطالعه شبکه‌های دیگر، تجربیات اعضای مؤسس سازمان جهانی مجالس علیه فساد و شبکه پارلمانی در بانک جهانی ۹ اصل راهنمایی در مورد شبکه‌های مجلس وجود دارد:

– **تمرکز:** تعمیق تبادل اطلاعات و تجزیه و تحلیل در یک منطقه به نسبت مبادلات سطحی در مورد موضوعات مختلف، نمایندگان مجلس را قادر به ایفای نقش تأثیرگذارتر می‌سازد. شبکه متمرکز که به نتایج قابل اثبات متعهد است برای جذب اعضای عملگرا موفق است.

– **رهبری:** ایجاد شبکه‌های مؤثر نیازمند به یک فرد است که قادر به جذب یک تیم مرکزی



نمایندگای برای جهت‌دهی و تعامل با شبکه‌های قوی نمایندگان مجلس باشد. رهبری هم توانایی بیان دیدگاه مشترک گسترده و هم فعال کردن همکاران برای دستیابی مؤثرتر به این دیدگاه به روشی است که همه اعضا در آن مشارکت داشته باشند؛ بدون چنین رهبری یک شبکه به احتمال زیاد پس از چند مبادله اولیه از بین می‌رود.

– **نتایج:** اگر چه مشورت‌های جالب توجه و تدوین بند بند قطعنامه می‌تواند فعالیت‌های شبکه را برآورده سازد، دستیابی واقعی به نتایج عملی (چیزهایی که بر رفاه مردم اثرگذارند) می‌تواند انگیزه بیشتری باشد.

– **دسترسی به پشتیبانی مناسب:** شبکه‌های نمایندگان مجلس اگر به دبیرخانه مؤثر و سرویس‌های متخصص دسترسی داشته باشند، می‌تواند به بهترین نتایج دست یابند. خدمات تخصصی نیازمند آن هستند که از اطلاع یافتن رهبر سیاسی توسط متخصصان با استفاده از مستندات سیاسی اطمینان حاصل کنند. خدمات دبیرخانه تضمین‌کننده مشورت و تصمیم‌گیری مؤثر از یکسو و اجرای مؤثر از سوی دیگر هستند. مهارت‌های مدیریت سازمانی برای ایجاد و حفظ شبکه نیز ضروری هستند زیرا که آنها به ساختار، برنامه کار، جدول زمانی و زمان تحویل کار نیاز دارند.

– **اتحاد:** اهداف هر شبکه پارلمانی سیاست‌گرا به احتمال زیاد به خوبی اهداف دیگر سازمان‌ها را تکمیل می‌کند. تشکیل اتحاد با چنین سازمان‌هایی امکان قوی‌تر شدن منابع و مهمتر از آن، امکان گسترش منابع را می‌دهد.

– **مشورت الکترونیکی:** درحالی که مشاوره از طریق شبکه‌های فناوری اطلاعات هنوز قادر نیست جای نیاز به شور و مشورت چهره به چهره را بگیرد، می‌تواند یک مکمل ضروری باشد و در زمان و هزینه‌های سفر صرفه‌جویی کند. استفاده از فناوری اطلاعات همچنین زمان و هزینه‌های دسترسی به منابع در توسعه برنامه‌ها، محصولات نوشته شده و اظهارات را کاهش می‌دهد.

– **برنامه‌ریزی:** مؤسسه بین‌المللی برای توسعه پایدار پیشنهاد می‌دهد که زمانی که بر فناوری‌های ارتباطی آنلاین برای ارتباطات و مشورت الکترونیکی تکیه داریم، باید موارد زیر را در ذهن داشته باشیم:

– برنامه زمانی طولانی‌تر، در زمانی که ارتباط به زبانی است که در آن ممکن است همه شرکت‌کنندگان راحت نباشند، فصول و تعطیلات منطقه‌ای و اضافه کردن استفاده از کنفرانس راه دور برای افزودن غنای اطلاعاتی که روابط محکم‌تر در هسته شبکه را حفظ می‌کنند.

– **منابع:** منشأ چندگانه از منابع، خطر تبدیل شدن به عاملی از منافع یک سازمان دیگر را کاهش می‌دهند. بودجه پایدار برای سازمان، باعث می‌شود تا بتوان منابع کمتری را برای جستجو بودجه اختصاص داد. از سوی دیگر، جستجو برای کمک‌های مالی می‌تواند به حصول اطمینان از پاسخدهی به منافع حاضر کمک کند.

– **تداوم:** هر یک از عوامل فوق می‌توانند به استمرار فعالیت شبکه‌های پارلمانی کمک کند. وضوح تمرکز (و نتایج)، شرکای متعدد، تأمین‌کنندگان مالی متعدد، دسترسی به دبیرخانه و کارکنان حرفه‌ای و دسترسی و استفاده از فناوری، شبکه را از وجود یک جریان مستمر از شرکت‌کنندگان مطمئن می‌کند.^۱

جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پارلمان به نمایندگی از سوی مردم و با تفویض اختیار مردم به رسمیت شناخته می‌شود و نمادی از حاکمیت سیاسی مردم می‌باشد. همچنین نظارت بر قوه مجریه و سایر نهادهای حکومتی که اقتدار عمومی از مجرای آنها اعمال می‌شود و جلوگیری از تخلف و سوءاستفاده احتمالی آن یکی دیگر از کارکردهای این نهاد است. به عبارت دیگر پارلمان، کانون اصلی بحث درباره منافع عمومی و همگانی و تعیین محتوای قوانین است.

واضح است که توفیق نمایندگان در اعمال کارکردهای مهم پارلمان، به ویژه کارکرد نمایندگی، به میزان اعتماد و اطمینان شهروندان به این نهاد بستگی دارد. چنانچه مردم باور خود را به سلامت عملکرد قوه مقننه و سلامت اخلاقی، انصاف و پایبندی نمایندگان به قانون از دست بدهند و آنها را بیشتر حافظ منافع شخصی یا گروهی خود ببینند تا منافع عمومی و همگانی، هزینه‌های فعالیت پارلمان از فواید آن بیشتر خواهد شد.

بنابراین قوه مقننه و بالاخص مجلس دهم شورای اسلامی می‌تواند متناسب با رسالت و تکالیف خود و با توجه به اختیارات نهادی و ابزارهای عملیاتی که در اختیار دارد، در ایجاد ثبات و اعتماد عمومی مؤثر و مفید باشد. از جمله این موارد:

– نقش نمایندگی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت (که شامل نقش نمایندگان به‌عنوان الگوی رفتاری مردم، شفافیت در اعلام دارایی، منافع هدایا و هزینه مسافرت نمایندگان و رعایت اصل منع جمع مشاغل و... می‌باشد). به‌عنوان مثال درخصوص اعلام دارایی، هزینه مسافرت، هدایای نمایندگان، خلأ قانونی مشاهده می‌شود.

– نقش نظارتی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت (که از طریق تحقیق و تفحص، کمیسیون اصل نود، دیوان محاسبات و هیئت بررسی و تطبیق مصوبات دولت انجام می‌شود)

– نقش تقنینی قوه مقننه در کاهش فساد و ایجاد شفافیت (که شامل جامع و کامل بودن قوانین، فقدان پیچیدگی و ابهام در قوانین، تصویب مجموعه قوانین کیفی و قوانین بودجه سنواتی و... می‌باشد). اما بدیهی است که مجالس می‌توانند علاوه بر کارکردهای فوق، از طرق متنوع و استفاده گسترده از ابزارها و امکانات در اختیار در ابعاد مختلف استراتژی‌های ضد فساد را اتخاذ نمایند و با اقتباس از عملکرد



شبکه‌های جهانی مبارزه با فساد و تجارب پارلمان‌های سایر کشورها در مقابله با این پدیده، عملکرد مؤثرتری داشته باشند.

بر این اساس در ذیل برخی از راهکارهایی که می‌تواند در این خصوص مجلس دهم را یاری نماید، معرفی می‌شود:

۱. با توجه به تصویب قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد در سال ۱۳۹۰ و عدم اجرای کامل آن، اولویت پیشنهادی برای مجلس دهم تمرکز نظارت بر اجرای قانون فوق است.

۲. تأسیس کمیسیون ویژه مبارزه با فساد:

به طوری که در برخی از کشورها از جمله کنیا، مقدونیه، اردن و مراکش، کمیسیون‌های خاص برای بررسی، تهیه گزارش و تعیین استراتژی مبارزه با فساد ایجاد شده است.

۳. شرکت و حضور فعال در سازمان جهانی شبکه پارلمانی مبارزه علیه فساد

۴. تکمیل قوانین حاکم بر قواعد رفتاری نمایندگان مجلس (مانند قانون مصوب ۱۳۹۱)

۵. ایجاد نهاد مشخص در قوه مقننه جهت رسیدگی به شکایات مردم از عملکرد

نمایندگان

۶. تقویت سازو کار نظارتی قوه مقننه از طریق افزایش اثربخشی تحقیق و تفحص، تقویت

کمیسیون اصل نود، افزایش مؤثر و غیرسیاسی از ابزار سؤال از وزرا و رئیس‌جمهور و افزایش و تقویت شبکه اطلاعات نمایندگان (اطلاعات رسمی و غیررسمی).

منابع و مآخذ

۱. حیدری، حسن، جواد جهانگیرزاده، لسیان سعیدپور. تأثیر اندازه دولت بر فساد در کشورهای عضو اوپک، مجلس و راهبرد، سال ۲۲، شماره ۸۱.
۲. زارعی، محمدحسین. خلاصه‌ای از: مطالعه تطبیقی مجالس قانونگذاری ایران و برخی کشورهای جهان (انگلستان، فرانسه، آلمان، ایالات متحده، آفریقای جنوبی، مصر و مالزی) [فصول مقدماتی و جمع‌بندی]، شماره مسلسل ۷۰۲۴.
۳. ضمیری، عبدالحسن، رضا نصیری حامد. حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در تحقق آن، پژوهشنامه فساد اداری، زمینه‌ها و راهبردها، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهش‌های فرهنگی و اجتماعی شماره ۵۲، تیرماه ۱۳۸۹.
۴. عزتی، مرتضی. گزارش پژوهشی طراحی شاخص بومی اندازه‌گیری فساد اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شهریورماه ۱۳۹۱.
۵. عزیزخانی، فاطمه. شاخص‌های فساد و رتبه‌بندی کشورها براساس این شاخص‌ها، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۷۸۱۵، خردادماه ۱۳۸۵.
۶. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران
۷. قانون نظارت مجلس بر رفتار نمایندگان مصوب ۱۳۹۱/۱/۱۵
۸. ملک، فردریک، رؤیا طباطبایی یزدی. شاخص ادراک فساد نتایج از ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۸، مرکز تحقیقات استراتژیک مجمع تشخیص مصلحت نظام، دی‌ماه ۱۳۸۷.
۹. نجف‌زاده، ابوالفضل، امید عطائی. با نمایندگان مردم در مجلس هشتم ۱۶. مقدمه‌ای بر فساد، دفتر مطالعات اقتصادی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۸۸۴۹.
۱۰. وکیلان، حسن. مبانی نظری و شیوه‌های اعمال نظارت بر رفتار نمایندگان پارلمان، مجلس و راهبرد، شماره ۶۸، سال ۱۸.
۱۱. وفایی یگانه، رضا، مریم آقانسیری. نقش پارلمان در مبارزه با فساد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، چاپ اول، ۱۳۹۴.
۱۲. ویژه محمدرضا، آزاد رضایی. روش‌های نظارت بر رفتار حرفه‌ای نمایندگان پارلمان، با تأکید بر حقوق ایران، مجلس و راهبرد، سال ۲۰، شماره ۷۴.
13. Index OF 2013 economic freedom و The Heritage foundation
14. Index OF 2014economic freedom و The Heritage foundation
15. Index of 2015economic freedom و The Heritage foundation
16. Kaufmann Daniel, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, Governace Matters VI: Aggrepte and Individual Governance Inticators 1996-2015, The world bank
<https://www.transparency.org>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۴۹۴۵

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: با نمایندگان مردم در مجلس دهم ۳۱. نقش قوه مقننه در مبارزه با فساد

نام دفتر: مطالعات اقتصادی (گروه اقتصاد کلان)

تهیه و تدوین: فاطمه عزیزخانی

ناظران علمی: مرتضی عزتی، سیداحسان خاندوزی

منتقاضی: کاظم جلالی (رئیس مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: —



واژه‌های کلیدی: —

تاریخ انتشار: ۱۳۹۵/۵/۲۴