

## مولفه‌های کارآمدی دولت در نظارت مالی کارآ و کاهش جرائم و تخلفات مالی در دستگاه‌های اجرایی

تاریخ دریافت: ۹۶/۱۰/۰۵

تاریخ پذیرش: ۹۷/۰۸/۱۲

مهری حقیقی<sup>۱</sup>سعیدرضا ابدی<sup>۲</sup>اصغر عربیان<sup>۳</sup>محمد جلالی<sup>۴</sup>

### چکیده:

اغلب صاحب‌نظران علوم سیاسی، مدیریت، حقوق، اقتصاد و... بر این عقیده هستند که دولت کارآمد مهم‌ترین ابزار توسعه اقتصادی و اجتماعی و... است، همچنین؛ کارآمدی دولت خود نیازمند بکارگیری مولفه‌هایی از قبیل حاکمیت قانون، آزادی اطلاعات، شفافیت، مقررات‌گذاری، پاسخگویی و... است؛ از سوی دیگر دستگاه‌های اجرایی به دلیل توانایی و برخورداری از منابع و دستیابی به اطلاعات، امکان ارتکاب تخلف یا جرم و سوءاستفاده از موقعیت را دارا هستند که از عوامل مؤثر در ناکارآمدی دولت می‌باشد. لذا حاکمیت نظارت در ابعاد گوناگون بویژه مالی، امری ضروری تلقی می‌گردد. نکته مهم در این خصوص عبارتست از اینکه ضعف نظارت، منجر به ناکارآمدی و ضعف دولت می‌گردد و خود هم معلول ناکارآمدی دولت می‌باشد؛ به عبارتی کارآمدی دولت و نظارت کارآ، رابطه‌ای دوسویه دارند؛ یعنی، اگر دولت، کارآمد باشد منجر به نظارت کارآ خواهد شد و بالعکس؛ نتیجه نظارت کارآ تحقق دولت کارآمد می‌باشد که با تحقق هر یک از آنها کاهش تخلفات مالی در دستگاه‌های اداری و دولتی منتج می‌شود.

کلمات کلیدی: دولت کارآمد، نظارت کارآ، جرائم و تخلفات مالی، دستگاه‌های اجرایی

۱- دانشجوی دوره دکتری تخصصی حقوق عمومی، گروه حقوق عمومی و بین الملل، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی دانشگاه آزاد اسلامی، واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۲- دانشیار گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران، نویسنده مسئول. پست الکترونیک: s.abadi@yahoo.com

۳- استادیار گروه فقه و حقوق، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات، تهران، ایران

۴- استادیار گروه حقوق، دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران

## ۱- مقدمه:

برتری و تفوق دولت و دولت‌مردان بر امور یک کشور و مملکت از ادوار گذشته همواره مطرح و در غالب موارد ضامن استقلال، آزادی، امنیت، رفاه و... می‌باشد؛ زمانی که دولتی بر ملت و کشوری حاکمیت می‌یابد نه تنها تفوق و تسلط را دنبال می‌کند جهت ادامه حکومت، کسب موفقیت در ایفای نقش مؤثر در امور مختلف و تأمین رضایت‌مندی و همراه ساختن افکار عمومی را در گرو تعبیه تقییدهایی برای خود و الزام به رعایت آن می‌داند که درجه پایبندی و رعایت آنها از دولتی به دولت دیگر متفاوت می‌باشد و در حال حاضر شاخص‌هایی جهت دستیابی به این اهداف مورد توجه می‌باشد که دولت‌ها با توجه به بستر فرهنگی، اقتصادی و اجتماعی خود آن را برمی‌گزینند و ملاک و معیار مقایسه دولت‌ها قرار می‌گیرد که در این مقاله تحت عنوان «مؤلفه‌های کارآمدی دولت» مطرح و شناسایی خواهند شد؛ همچنین، تفوق و برتری دولت و دولت‌مردان گاهاً زمینه بروز و ظهور فساد و امکان سوءاستفاده از موقعیت را فراهم می‌کند که بحث نظارت را به میان آورده و جهت دستیابی به دولت کارآمد و جلوگیری از خروج از جایگاه قانونی، نقش مهم و موثری ایفاء می‌کند که متأسفانه گاهاً مقوله نظارت هم دچار انحطاط و رکود گردیده و کارکرد خود را به درستی ایفا نمی‌کند لذا خود از مؤلفه‌های ناکارآمدی دولت تلقی می‌گردد؛ به‌هرحال به نظر می‌رسد دولت‌ها به دنبال ایفای نقش مؤثر و مفید در سرنوشت یک کشور هستند که نظارت کارآ هم در راستای تحقق آن گام بر می‌دارد؛ این تحقیق در وهله اول مؤلفه‌های کارآمدی یک دولت را بیان خواهد نمود و در مبحث بعدی، نقش نظارت را در حصول آن، بررسی می‌نماید. به عبارت دیگر در صورتی که دولت کارآمد باشد منجر به کارایی بحث نظارت هم خواهد شد؛ با توجه به جمیع موارد صدرالذکر؛ در این مقاله به دنبال پاسخ به این سؤال هستیم که «آیا دولت کارآمد به نظارت کارآ منتهی می‌شود یا نتیجه نظارت کارآ، تحقق یک دولت کارآمد است؟ و نقش هر یک در کاهش جرائم و تخلفات مالی و اداری در دستگاه‌های دولتی چیست؟»

در پاسخ به این پرسش، فرضیه این تحقیق عبارتست از «دولت کارآمد و نظارت کارآ رابطه دو سویه‌ای دارند و ضمن تأثیر و تأثر هر یک از این دو مؤلفه بر روی هم، هر دو در کاهش جرائم و تخلفات در دستگاه‌های دولتی نقش بسزایی خواهند داشت.»

این پژوهش، از نظر روش پژوهش، کتابخانه‌ای و اسنادی و از نظر نتیجه و دست آورد از نوع پژوهش کاربردی و از نظر فرآیندی، از نوع پژوهش کیفی و از نظر هدف پژوهش از نوع پژوهش تحلیلی و علت و معلولی است.

## ۲- مبانی نظری:

### ۲-۱- کارآمدی:

در بررسی تاریخ اقتصادی از آغاز شکل‌گیری نظام سرمایه‌داری می‌توان سه دوره تاریخی یا سه نگرش اساسی در مورد دخالت دولت را مدنظر قرار داد. از آغاز شکل‌گیری سرمایه‌داری و تشکیل دولت -ملت‌ها تا اوایل قرن بیستم، تأمین کالاهای عمومی وظیفه اساسی دولت‌ها بوده و ارائه

کالاهایی مانند امنیت، تعلیم و تربیت و ... جزء مهم‌ترین وظایف دولت به شمار می‌آمده‌است. از اواخر قرن بیستم چند عامل موجب گسترش نقش دولت در کشورهای صنعتی شد: انقلاب شوروی، رکود اقتصادی ۱۹۳۰ و شکل‌گیری دولت‌های رفاه. بر این اساس دخالت دولت بعد از جنگ دوم جهانی بر حول سه محور استوار شد: ۱- لزوم ارائه خدمات رفاهی به اقشار کم‌درآمد ۲- مطلوب بودن اقتصاد مختلط ۳- ارائه یک سیاست کلان اقتصادی هماهنگ در کشورهای در حال توسعه، گسترش نقش دولت معلول شکل‌گیری و پیدایش دولت‌های ملی بود. بنابراین طبق نظر اکثر تئوری‌پردازان توسعه، سازوکار بازار فاقد توان لازم برای جهت‌دهی و تسریع جریان توسعه تلقی می‌شود و بنابراین وظیفه دولت است که منابع را در جهت رشد سریع اقتصادی بسیج کند. بر مبنای چنین تفکری بود که در سال‌های ۱۹۶۰ تا ۱۹۸۰ اکثر کشورهای در حال توسعه، نقش مسلط دولت در توسعه را پذیرفتند و در کلیه زمینه‌های اقتصادی، مداخلات وسیعی از طرف دولت‌های در حال توسعه صورت گرفت و اموری مانند کنترل قیمت‌ها، تنظیم بازار کار، نرخ ارز و بازارهای مالی تماماً در دست دولت‌ها قرار گرفت. در این دوران بسیاری از کشورهای صادرکننده نفت از درآمد نفت به منظور گسترش اندازه دولت استفاده کردند و تا زمانی که این درآمدها وجود داشت، ضعف‌های نهادی و بنیانی در این گروه از کشورها مخفی بود. با فروپاشی بلوک شرق و ظهور مجدد لیبرالیسم اقتصادی و همچنین بروز مسائلی همچون فساد اداری، زیان‌دهی شرکت‌های دولتی و ناکارایی‌های مختلف، الگوی توسعه دولت‌محور به تدریج جای خود را به الگوی دولت‌حداقل داد و به دنبال آن در بسیاری از کشورها حداقل کردن مداخلات دولت (چه مداخلات خوب و چه بد) هدف اصلی قرار گرفت. در این راه دولت‌ها به کاهش وسیع مداخلات خود دست زدند و هزینه‌هایی چون تعلیم و تربیت و یارانه‌های پرداختی کاهش زیادی یافت. در مقابل بنگاه‌های دولتی ضررده همچنان به کار خود ادامه دادند (به دلیل فشار سیاسی مدیران ارشد) و به این ترتیب در عمل کاهش مداخله دولت متوجه مواردی شد که که مداخله در آن ضروری بود. نتیجه این فرآیند آن شد که اجرای شعار دولت‌حداقل موجب کاهش شدید در کارایی دولت گردید. همچنین قطع مداخلات دولت در بسیاری از کشورها، آشوب و بی‌ثباتی‌های اقتصادی و اجتماعی را به بار آورد که خود این بی‌ثباتی‌ها عامل دیگری در جهت کاهش رشد درآمد ملی آنها بود. مجموعه این عوامل و نتایج حاصل از حداقل‌سازی دولت، تمام نظرها را به سمت بحران در کارایی دولت معطوف ساخت. برآیند نظرگاه‌های فوق این بود که توسعه بدون دخالت دولت با شکست مواجه خواهد شد و اصولاً توسعه بدون وجود یک دولت کارآمد ناممکن است. (شرکاء، ۱۳۷۸، ص ۲۶-۲۷) گام اول برای یک رهیافت اساسی جهت افزایش کارایی دولت این است که دولت‌ها باید در هر زمان و مکانی نقش خود را با ظرفیت و قابلیت خود هماهنگ کنند. به عبارت بهتر دولت‌ها باید متناسب با توان خود در عرصه جامعه دخالت کنند و در پی وضع ساختارهای نهادی و سازمانی و ارائه معیارهایی جهت عرضه کارا و کم هزینه کالاها و خدمات عمومی باشند. در این حالت دولت‌ها به جای قطع مداخله باید در پی انجام مداخله یا حداقل‌سازی هزینه آن باشند. نتیجه چنین رهیافتی این است که در بسیاری از موارد بر دامنه مداخلات دولت افزوده گردد. در چنین فرآیندی است که دولت‌ها یک وظیفه معین را از راه‌هایی متفاوت انجام

داده و از ابزارهای جانشینی استفاده می‌کنند. گام دوم با وضع قواعد مدیریتی و سیاسی، انجام مشارکت مردمی و اعمال فشارهای رقابتی بر دستگاه دولتی، توان و ظرفیت دولت برای انجام وظایف مختلف تقویت گردد. این کار نیز از راه‌های متفاوتی انجام می‌گیرد. تفکیک قوا، ایجاد رقابت بین دستگاه‌های دولتی و غیردولتی و گسترش سازمان‌های غیردولتی (NGO)<sup>۵</sup>ها از جمله مهم‌ترین راهکارهای مطرح شده است. در این راستا، محدود کردن عملیات خودسرانه دولتی و وادار کردن دولت به پاسخگویی از ضروری‌ترین اهداف هرگونه سیاستی است. به این ترتیب کارآمدی دولت و نه حداقل‌سازی آن به عنوان کلید اساسی برای تسریع روند توسعه قلمداد می‌شود. دولت کارآمد نیز دولتی است که از یک طرف قدرت نظارت بر شهروندان را دارا باشد و از طرف دیگر رفتار او تحت نظارت جامعه قرار گیرد. در حقیقت معمای اصلی پیدایش دولت کارآمد این است که جامعه از ابزارهای لازم برای محدودسازی قدرت دولت برخوردار باشد. در دولت کارآمد قدرت اقتصادی و اجتماعی نباید به طور انحصاری در دست سیاستمداران قرار گیرد. نهادهای مدنی مانند مطبوعات تبلور قدرت اجتماعی مستقل هستند که با ایفای نقش خود می‌توانند روند همه‌جانبه توسعه از طریق کارآمدی دولت را تقویت کنند لذا ایجاد نهادهای مدنی و بسط توسعه سیاسی در جهان در حال توسعه، گامی مهم در راه نیل به توسعه اقتصادی خواهد بود. (Costa, 2007, p. 261) دستیابی به دولت کارآمد حاصل تحقق چهار مؤلفه مهم و اساسی قانونمداری، باز بودن، ابزارمندی و پاسخگویی است که موجب نظارت مالی کارآ و کاهش جرائم و تخلفات است در حالیکه؛ نظارت ناکارآ، نه تنها موجب کاهش جرائم، تخلفات و بی‌انضباطی‌های مالی نخواهد گردید بلکه از عوامل افزایش آن هم محسوب می‌گردد همانگونه که دولت ناکارآمد نه تنها در توسعه متعالی نقش مثبتی ندارد بلکه به سبب رانت‌ها، سوءاستفاده از مناصب و ... بستری آماده جهت ایجاد فساد خواهد بود.

## ۲-۲- قانون‌مداری (حاکمیت قانون):

دولت قانون‌مدار در دکتترین حقوق عمومی معاصر فرانسه دو مفهوم گسترده دارد: ۱- دولت فقط از یک طریق حقوقی اقدام می‌کند یعنی دولت با ابزارهای حقوقی اداره می‌شود. ۲- دولت مشروط و مقید به حقوق است و با ابزارهای حقوقی چهارچوب بندی می‌شود. (Pietro and Danilo Zolo, 2007, p. 261) حمایت از حق‌های فردی در مقابل خودسری‌های احتمالی دولت، هدف اصلی دولت قانون‌مدار است و برای این منظور دولت باید به «خودتجدیدی» اقتدار حاکمیتی‌اش از طریق ملتزم کردن آن به رعایت قواعد ارزشی لازم‌الاتباع از سوی همگان گردن نهد. (هداوند، ۱۳۸۹، ص ۲۲۰) در واقع دولت قانونمند به معنی مجموعه اصول سیاسی و حقوقی است که بر اعمال قدرت عمومی در یک دموکراسی حاکم است.<sup>۶</sup>

5- Non-profit organization

6- Principes generaux du droit

## ۲-۳- شفافیت:

کنترل از یک سو مستلزم دسترسی افراد جامعه به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی است تا در برابر حکومت از خود دفاع کرده و از سوءاستفاده احتمالی حکومت از قدرت خود علیه آنها جلوگیری کنند. از سوی دیگر کنترل اساساً برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های اشخاصی که مردم برای حکومت بر خود انتخاب کرده‌اند ضروری است. آگاهی و بصیرت ناظر و کنترل کننده بیرونی، پیش‌شرط نظارت و کنترل است که این پیش‌شرط در نتیجه شفافیت حاصل می‌شود و هرچه بصیرت عمومی افزایش پیدا کند زمینه‌های سوءمدیریت یا کتمان سوءمدیریت‌ها از بین رفته یا کاهش پیدا می‌کند. (Achim, ۲۰۰۰, p. ۸)

## ۲-۴- ابزارمندی:

دولت کارآمد جهت تحقق کارایی نیازمند بکارگیری ابزارهای مختلفی از جمله مقررات‌گذاری و ساختارمندی است که مؤلفه اخیر در بردارنده بکارگیری ساختار نیروهای متخصص (شایسته‌سالاری) و سازوکار نظارتی، ایجاد مؤسسات و سازمان‌های مورد نیاز از جمله، مؤسسات عالی حسابرسی و... می‌باشد که به جهت تلخیص، مقررات‌گذاری و ایجاد مؤسسات عالی حسابرسی کارآمد مورد بررسی قرار خواهد گرفت.

۲-۴-۱- مقررات‌گذاری<sup>۷</sup>:

براساس انگاره حکمرانی خوب، حکمرانی بین سه بخش دولت و بخش خصوصی و جامعه مدنی تقسیم شده است و از این رو نقش دولت اعمال حاکمیت یعنی ایجاد محیط سیاسی و حقوقی بارور به وسیله نهادسازی و سیاست‌های حمایتی، نقش بخش خصوصی، تولید کالا و خدمات و در نتیجه اشتغال و درآمدزایی است. به این ترتیب نقش‌های سنتی دولت به عنوان «تولیدکننده کالا و عرضه‌کننده خدمات»، «کارفرما» و «مالک» کم رنگ شده و سایر نقش‌های دولت، یعنی «سیاست‌گذار و خط‌مشی‌ساز»، «توزیع‌کننده ثروت» و به ویژه «مقررات‌گذار» تقویت و گسترش یافته است. (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۵۴) دولت‌ها در این کسوت جدید به ابزارهایی توسعه یافته، متنوع و تخصصی برای برخورد با پدیده‌های اجتماعی و اقتصادی نیازمندند. در یک تقسیم بندی مرسوم می‌توان ابزارهای اجرایی و اداری دولت را در سه گروه «ابزارهای داوطلبانه»، «ابزارهای اجباری» و «ابزارهای نیمه-اجباری - نیمه‌داوطلبانه» دسته‌بندی کرد. (Salamon, ۲۰۰۳, P. ۳) مقررات‌گذاری از جمله ابزارهای اجباری دولت محسوب می‌شود. مقررات‌گذاری فرآیند یا اقدامی است که دولت در آن فعالیت‌های خاصی را برای افراد و بنگاه‌ها، مجاز یا غیرمجاز می‌سازد. مقررات‌گذاری که از آن به ساماندهی، تنظیم، تمشیت یا تعدیل نیز تعبیر می‌شود ابزار یا فرآیندی است که تا حد زیادی بیانگر حضور مؤثر دولت در مناسبات اجتماعی و اقتصادی است. (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۵۵) در گذشته دولت‌ها یک حکمرانی مستقیم از بالا به پایین داشتند و در حوزه

اقتصاد هم دولت خود مالک و کارفرما و تولید کننده بود اما با تقویت جامعه مدنی و دموکراسی، حکومت کردن مستقیم دولت به حکمرانی غیرمستقیم تبدیل شد؛ در این وضعیت دولت نهادسازی می‌نماید و اجازه می‌دهد که بخش خصوصی به حل امور بپردازد دولت در این مدل غیرمستقیم در بستر بازار از دو دسته ابزارهای اجباری و نیمه‌اجباری استفاده می‌کند؛ از جمله ابزارهای اجباری دولت مقررات گذاری می‌باشد برای نمونه مقررات گذاری در خصوص کنترل کیفیت کالا، نرخ گذاری، مقررات بازار بورس و اوراق بهادار، مقررات حمایت از حقوق مصرف‌کنندگان، الزام به اخذ پروانه، ملزم کردن به انتشار اطلاعات، مقررات گذاری در خصوص حجم پول در گردش، مقررات گذاری مربوط به استفاده از علایم تجاری و... اما ابزارهای نیمه اجباری همچون ابزارهای تشویقی می‌باشد. از جمله این ابزارها می‌توان به اختصاص وام به شرایط بویژه دادن یارانه به برخی تولیدات و... اشاره کرد. (ابدی، ۱۳۹۵) ابتدا دولت‌ها در حوزه اقتصادی به امر مقررات‌گذاری و تنظیم‌گری پرداختند از همین رو واژه مقررات‌گذاری در بادی امر برای تنظیم‌گری در حوزه اقتصاد به کار می‌رود. اما پس از آن در عرصه‌های دیگر از جمله عرصه‌های اجتماعی، فرهنگی و... قواعدی وضع شد. مقررات گذاری دولت‌ها در عرصه اجتماعی با اصطلاح مقررات گذاری اجتماعی<sup>۸</sup> شناخته می‌شود در واقع هرکجا دولت اهداف اجتماعی را دنبال کند باید از مقررات گذاری اجتماعی یاد کنیم اگرچه این مقررات گذاری‌ها ممکن است اثرات اقتصادی داشته باشند اما از آنجا که هدف از وضع آنها اهداف اجتماعی است در حوزه مقررات گذاری اجتماعی تعریف می‌شوند بنابراین با توجه به اهدافی که از مقررات گذاری دنبال می‌شود می‌توان مقررات گذاری را اقتصادی و یا اجتماعی دانست. (ابدی، ۱۳۹۵: ۲)

مقررات گذاری می‌تواند به عنوان تمام روش‌هایی تعریف شود که به وسیله آنها دولت با ابزارهای اداری یا قانونگذاری (و بویژه با وضع مقررات اداری، آیین‌نامه‌ها و اسنادها از سوی سازمان‌های اداری و مؤسسات عمومی) در اقتصاد مداخله می‌کند تا رفتار بازیگران بازار را کنترل و تنظیم کند. در این مفهوم دولت‌ها همواره بازار را تمشیت و تنظیم می‌کرده‌اند. (هداوند، ۱۳۸۶، صص ۴۸-۴۹) دولت‌ها باید در چارچوب اصل حاکمیت قانون با رعایت حقوق بنیادین شهروندان و در راستای موازین حکمرانی خوب، نسبت به مداخله در بازار اقدام کنند. در این مسیر باید عدالت طبیعی<sup>۹</sup> نیز رعایت شود. (هداوند، ۱۳۸۶، ص ۵۰) در محدوده‌ای خارج از شمول دولت، خصوصی‌سازی به مقررات گذاری اقتصادی (به عنوان جایگزینی برای مدیریت دولتی) انجامید. تمرکز اولیه دولت از قدرت و به جریان انداختن قدرت به سوی «خطمشی گذاری»، منتقل و جابه‌جا شده است. (Pierson, ۱۹۹۶, p. ۹۴) و حتی به نظر می‌رسد که استفاده از آن در سراسر دنیا در حال گسترش است. (Ibid, p۱۲۵)

#### ۲-۴-۲- ساختارمندی:

ایجاد و بکارگیری ساختارهای مادی از قبیل استفاده از نیروهای انسانی متخصص و کارآمد، ایجاد مؤسسات عالی حسابرسی و نظارتی، بکارگیری ابزارهای نوین الکترونیکی و... ساختار مورد نیاز دولت،

8- social regulation

9- Natural Justice

جهت حصول کارآیی است.

## ۲-۵- پاسخگویی:

هیچ سیستم دموکراتیکی بدون شفافیت و پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری نمی‌تواند وجود داشته باشد و به حیات خود ادامه دهد. گزارش ابزارهای نظارت پارلمانی ۱، ۱۳۸۹، صص ۱-۲) و یکی از مولفه‌های حاکم بر حقوق عمومی نوین، پاسخگویی است. پاسخگویی یکی از عمده‌چالش‌هایی است که تمامی نهادها و تاسیس‌های حقوقی امروزه با آن مواجه هستند. امروزه همه نهادهای مبتنی بر قانون باید نسبت به خط‌مشی‌ها و اقداماتشان پاسخگو باشند. هر نهادی (حتی نهاد مردم‌نهاد) نیازمند یک سیستم پاسخگوست و امروزه پاسخگویی مبنای هر جامعه‌ای است که ادعا می‌کند دموکراتیک است. (زارعی، ۱۳۹۳، صص ۲۳۷-۲۶۳) از اوایل قرن بیستم به بعد در کشورهای پیشرفته و توسعه‌یافته، پاسخگویی عمومی به عنوان یکی از مسئولیت‌های اساسی مورد پذیرش قرار گرفت. نظام حسابداری و گزارشگری مالی به عنوان ابزار اصلی ایفای مسئولیت پاسخگویی عمومی نقش مهمی بر عهده دارد. (Jiji, ۱۹۸۳) بر اساس نظریه ایجیری هدف حسابداری ایجاد یک سیستم مناسب جریان بین پاسخگو<sup>۱۰</sup> و پاسخ‌خواه<sup>۱۱</sup> است. این چارچوب بر پایه ارتباطی دو طرفه بنا شده است. بر اساس این رابطه (مسئولیت پاسخگویی) پاسخ‌خواه حق دارد بداند همانطور که پاسخگو حق دارد در افشای اطلاعات، حریمی قانونی برای خود قائل شود. (باباجانی، ۱۳۹۰، صص ۳۹) به هر حال نگرانندگان این چند مؤلفه را به عنوان مهم‌ترین فاکتور کارآمدی یک دولت یافتند که در بطن خود هم مشتمل بر عناصر دیگری خواهند بود که در ذیل، به آن خواهیم پرداخت.

## □ ۳- مولفه‌های دولت کارآمد در نظارت مالی و کاهش تخلفات و جرائم در دستگاه‌های

دولتی:

### ۳-۱- دولت قانونمدار:

یکی از مهم‌ترین پیامدهای اقتصادی حاکمیت قانون، فراهم شدن زمینه برای رقابت برابر اقتصادی است در جامعه‌ای که در آن امکان رقابت وجود دارد. حاکمیت قوانین عام، ضروری است. چرا که فرض بر این است چنین جامعه‌ای متشکل از عده زیادی سرمایه‌گذار است که به لحاظ قدرت اقتصادی کم و بیش برابرند. (مرکزمالگیری، ۱۳۸۵، صص ۲۰۰) با وجود این، آنچه در بحث حاکمیت قانون مورد توجه است، تنظیم قوانین عام و اعمال بی‌طرفانه آن بر همگان به نحو برابر و نتیجتاً فراهم شدن زمینه رقابت برابر و آزادانه است. (هاف و استیگلیتز، ۱۳۸۴، ۲۶۹) نکته دیگر این که اصول حاکمیت قانون در مسائل مربوط به بودجه (تدوین، مصرف و نظارت)، و بطور کلی مدیریت مالی شفاف، دارای اهمیت هستند. (مرکزمالگیری، ۱۳۸۵، صص ۳۵۵) در این رابطه اشاره به یکی از اسناد تنظیم شده توسط صندوق بین‌المللی پول مفید به نظر می‌رسد. در بند ۱-۲ «کد (یا مجموعه)

10- Accountor

11- Accountee

تجربیات مفید صندوق در باب شفافیت مالی»<sup>۱۲</sup> لازمه مدیریت مالی، چارچوب روشن حقوقی، اداری بیان شده و سه عامل اصلی در چارچوب حقوقی بدین شرح برشمرده است: (مرکزالمیری، ۱۳۸۵، ص ۲۰۱)

۱- چارچوبی جامع برای فعالیت‌های بودجه‌ای و فرابودجه‌ای

۲- پایگاه قانونی برای وضع مالیات

۳- شاخص‌های رفتاری برای حمایت از شفافیت مدیریت» (برای مطالعه بیشتر ر.ک: صالح خو، ۱۳۸۱، ص ۳۶-۳۷)

حکومت قانون در صورتی به کارکرد خود ادامه خواهد داد که بکوشد به جای یک حضور سلبی و بیرونی، از درون و از طریق مشارکت و همزیستی بیشتر با فرآیندهای اداری نقش خود را ایفاء کند. مفهوم و روش‌های کنترل و پاسخگویی متحول می‌شوند و دولت از شیوه‌های موجه‌سازی جدید (به ویژه شفاف‌سازی، دولت باز و امکان دسترسی به اطلاعات عمومی) برای توجیه مداخلات خود بهره خواهد برد و ابزارهای عمل دولت متنوع می‌شود و نقش مقررات‌گذاری و انواع روش‌های همکاری میان بخش عمومی با بخش خصوصی و جامعه مدنی گسترش می‌یابد. در حوزه سازمان‌های اداری نیز روش‌های متنوع تمرکززدایی و چگونگی نظارت و مساله پاسخگویی نهادهای مستقل و غیرمستقل که اینک نقش‌های کلاسیک اداره را برعهده دارند، از مسائل جدی حقوق اداری‌اند. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد اول، ص ۳۹)

بدین ترتیب آموزه‌های حاکمیت قانون از طرفی پیش‌نیاز مدیریت شفاف و نظام‌مند مالی محسوب می‌شوند و از طرف دیگر، حاکمیت قانون وضعیتی است که با رعایت اصول و مقررات مالی و بودجه‌ای استقرار می‌یابد (Law, the Rule of law and property, 2001, <http://www.questia.com>). سرمایه‌گذاران برای انتخاب کشور مناسب برای سرمایه‌گذاری، اغلب با نگرانی‌هایی مواجهند که مهم‌ترین آنها عبارتند از: تعدد و گستردگی قوانین و آیین‌نامه‌ها، قابلیت نظام حقوقی برای اجرای قراردادهای و تعهدات، کارایی بوروکراسی حاکم در آن کشور، احتمال مصادره اموال آنها توسط دولت یا دادگاه‌ها و بالاخره گستردگی و شیوع فساد در میان مقامات حکومتی (Barro, 2000, pp.31-49) حاکمیت قانون امروزه یکی از اجزای ضروری آنچه به زعم برخی از نهادهای بین‌المللی و صاحب‌نظران، «حکمرانی خوب» خوانده می‌شود، تبدیل شده است. (مرکزالمیری، ۱۳۸۵، ص ۲۰۳) حکومت قانون صرفاً در مفهوم بیرونی و سلبی آن به کار نمی‌رود. هدف از حکومت قانون فقط مهار کردن و محدود کردن مقامات عمومی نیست. با اینکه ممانعت از خودسری‌های مقام اداری هنوز از اهداف مهم حقوق اداری است، اما در دولت‌های مدرن چاره‌ای جز فراهم آوردن فضای مناسب برای دولت در جهت ایفای وظایف سنگینی که بر عهده دارد باقی نمانده است، بدین دلیل، حکومت قانون باید تنها به نقش بازدارنده خود دلخوش نباشد و نقشی درونی و ایجابی بر عهده بگیرد. اگر نظریه حکومت قانون می‌خواهد نقشی در محدود کردن صلاحیت اختیاری دولت ایفاء کند باید بداند که این اختیارات وجود دارد و باید با این مساله کنار بیاید ... و



در حکومت کردن مشارکت داشته‌باشد. حقوق اداری باید با آنهایی که تصمیم‌گیری می‌کنند پیوند و ارتباط داشته باشد و به کار آنها بیاید و فقط در این صورت می‌تواند در تصمیم‌گیری‌هایی که به صورت روزمره در درون دولت اتفاق می‌افتد، اثر بگذارد حقوق اداری باید برای کنترل اداره "درست در همان وقتی که آنها تصمیم می‌گیرند" حضور داشته باشد و این مستلزم استفاده از روش‌های جدید و تحول الگوهای پاسخگویی و توجه به نظریه توجیه‌پذیری است. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد اول، ص ۴۳) و این در واقع همان کارآمدی دولت تلقی می‌شود که با نظارت کارآ، به مشارکت در اداره کردن، شفافیت پاسخگویی اداری و مالی و آزادی اطلاعات منجر شده است.

### ۳-۲- دولت باز<sup>۳</sup>:

معمولاً به دست آوردن اطلاعاتی که موفقیت‌ها و محسنات یک دولت را نشان می‌دهند با دشواری چندانی مواجه نیست، اما چنانچه اطلاعات به اشتباهات و خطاهای دولت مربوط باشد دشواری‌ها ظاهر می‌شود و نباید انتظار داشت که دولت داوطلبانه این اطلاعات را در اختیار مردم قرار دهد. چنانچه آزادسازی اطلاعات به تشخیص سیاست‌مداران و یا مقامات و مدیران مؤسسات عمومی واگذار شود هراس از اینکه مبادا با افشاسازی اطلاعات خودشان را در معرض شک و تردید دیگران قرار دهند اغلب مانع از تصمیم به آزادسازی اطلاعات می‌شود. (Transparency International, ۲۰۱۶) دولت‌ها بطور معمول به افکار عمومی توجه دارند و در تصمیم‌گیری‌های خود به آن توجه می‌کنند. به علاوه در حوزه‌های متعددی به شیوه‌های مختلف امکان مشارکت عمومی در تصمیم‌گیری‌ها فراهم شده است. البته بدون وجود یک دولت باز مشارکت عمومی بسیار کم و ناچیز است دولت باز مستلزم دسترسی عمومی به اطلاعات مربوط و فعالیت‌ها و تصمیمات دولت است علنی بودن برای امکان مشارکت پارلمان، گروه‌های مردم در تعیین خط‌مشی‌ها و امکان مراقبت، واری و ارزیابی اقدامات دولت و پاسخگویی تصمیم‌سازان ضروری است. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد اول، ص ۲۸۸) دولت باز که یکی از ارکان دولت کارآمد تلقی می‌گردد؛ خود در بردارنده مولفه‌هایی از قبیل آزادی اطلاعات و شفافیت می‌باشد.

### ۳-۲-۱- آزادی اطلاعات

از نظر حقوقی در یک جامعه مردم‌سالار کل حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد (Richard, ۲۰۱۹ <http://www.foitainers manual.pdf> و حاکمان و مدیران جامعه بطور مستقیم یا غیرمستقیم نماینده و وکیل و امین مردم هستند. بر این اساس هر مالکی می‌تواند به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم و کیف اداره آن مطلع شود. اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی به حکومت تعلق ندارد بلکه از آن مردم است و حکومت به نمایندگی از مردم از آن اطلاعات نگهداری می‌کند. (Declaration of Principles on Freedom of

Expression in Africa, ۲۰۰۲)، همچنین مردم به عنوان موکل هر زمان که مایل باشند می‌توانند از وکیل خود بخواهند تا حساب دوره تصدی خود را پس بدهند: با بودجه عمومی چه کرده است و امور آنها را چگونه اداره کرده است؟ (Transparency International; Source) BOOK, ۲۰۰۰, p. ۲۳۸) لذا سازمان‌هایی که به وسیله بیش از یک نفر مدیریت می‌شوند، به موجب «قانون دولت زیر نور خورشید» (Government in the Sunshine Act, ۵ U.S.C & ۵۵۲۶) مکلف شده‌اند که همه نشست‌های خود را به صورت علنی برگزار کنند. (قانون آزادی اطلاعات نه تنها باید به شهروندان حق قانونی نسبت به دسترسی به اطلاعات اعطا کند بلکه باید بر عهده حکومت نیز تکالیفی جهت تسهیل این دسترسی بگذارد. با وجود این نباید فراموش کرد که صرف وجود یک قانون درباره آزادی اطلاعات تضمین کننده مؤثر بودن آن نیست. قانون وسیله‌ای است که بین حکومت و شهروندان توازن قدرت را به نفع شهروندان تغییر می‌دهد اما حتی با وجود قانون آزادی اطلاعات هم، حکومت‌ها می‌توانند تحت عناوین مختلف، اطلاعات را از مردم دریغ کنند و از افشای اطلاعاتی که ایرادهای آنها را آشکار می‌سازد یا به انتقاد مردم از آنها کمک می‌کند یا سیاست‌های کلیدی دولت را تضعیف می‌کند و یا فشار ناخواسته به حکومت وارد می‌کند جلوگیری کنند. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد دوم، ص ۳۰۲) لذا دولتی که به دنبال کارآیی در همه زمینه‌ها از جمله نظارت مالیست ابایی از افشای پشت پرده‌ها نخواهد داشت زیرا همانطور که در سطور پیشین عنوان نمودیم چه با رویکرد پاسخگویی صرف، چه با نظریه جبران نه تنها به دنبال تأمین منافع برخی اقشار نیست بلکه خود را مکلف به تعقیب و الزام به پاسخگویی کارگزاران خود خواهد نمود. بدیهی است با ذره بین نظارت، چه از سوی ملت، چه از سوی حکومت ارتکاب تخلفات و جرائم، محو یا به حداقل خود خواهد رسید.

مقدمه پیش‌نویس اولیه لایحه آزادی اطلاعات چنین عنوان نموده بود: «به منظور ایجاد شفافیت و پاسخگویی در مؤسسات عمومی و کمک به سیر آنها به سمت مردم‌سالاری مشارکتی ایجاد حق دسترسی اشخاص حقیقی و حقوقی به اطلاعات موجود مؤسسات عمومی و ایجاد تکلیف بر عهده مؤسسات مذکور نسبت به افشای اطلاعات تحت کنترل خود پیش‌بینی حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات خصوصی در صورتی که این امر برای اجرای حقوق افراد یا حمایت از آن ضروری باشد قانون آزادی اطلاعات به تصویب می‌رسد.» عمق الزام به شفافیت حکومت در قانون آزادی اطلاعات را در این مقرر بدین شرح می‌توان یافت «هر سازمان اداری، به محض هر درخواستی... باید اسناد مورد تقاضا را به فوریت در اختیار هر شخصی قرار دهد» (قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات) مبانی آزادی اطلاعات عبارتند از: ۱- شفاف سازی حکومت<sup>۱۴</sup> ۲- انضباط اداری و مالی و مبارزه با فساد اداری ۳- گسترده و مستمر ساختن مشارکت و نظارت مردمی ۴- مسئول شناسی و پاسخگویی که در واقع مبنای نظارت نیز قرار گرفته‌اند. اگرچه مبنای دیگری هم احتمال دارد در این امر دخیل باشند. لکن اصلاح قوانین و مقررات مغایر با آزادی اطلاعات، آموزش و ترویج فرهنگ آزادی اطلاعات هم برای دارندگان اطلاعات و هم برای استفاده‌کنندگان از آن و همچنین تعیین

دقیق استثنای این قانون از الزامات اساسی جهت بهره‌مندی از فواید این مؤلفه است.

### ۳-۲-۲- شفاف‌سازی:

شفافیت یک اصطلاح سیاسی است که شکل حقوقی نیز به خود گرفته است. (Achim, ۲۰۰۰, p. ۸) اولاً تقریباً سنتی‌ترین دلیل برای شفاف‌سازی حکومت‌ها این است که شفافیت حکومت، کنترل کنش و واکنش‌های مؤسسات عمومی را تسهیل می‌کند. سخن مذکور مبتنی بر این پیش فرض است که قدرت فسادآور است و باید کنترل شود (Ibid; p. ۲) ثانیاً افزایش عقلانیت ابعاد مشورتی و کارآمدی فرآیندهای تصمیم‌سازی و در نتیجه اعتماد عمومی به حکومت در گرو شفاف‌سازی حکومت است. زیرا حاکمان پاسخگو - یعنی حاکمانی که می‌توان از آنها خواست تا فعالیت‌های خود را به مردم توضیح دهند- بیشتر می‌توانند به تصمیمات بهتر، منطقی‌تر، آن هم با روش‌های موثرتر نائل شوند. (<http://www.eipa.ni/publications/summaries/>, ۱۹۹۷-۲۰۰۰/working, Amaryllis), ثالثاً به نظر برخی از اندیشمندان مهم‌ترین و عقلانی‌ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی تقویت می‌کند. شفافیت، یکی از شروط اساسی برای جهت‌گیری اراده اشخاص است که این اراده، برای ایجاد جامع مردم‌سالار نقش حیاتی دارد. این مبنای شفافیت بر نظریه‌های دموکراسی مشورتی تکیه دارد که معتقدند شفافیت باید شامل طیف وسیعی از سازوکارهایی باشد که مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری را از طریق دسترسی مؤثر به روندهای سیاست‌گذاری و اظهارنظر در آن روندها ممکن می‌سازد (Ibid; p. ۵). این شفافیت هم در بعد سیاسی و هم در بعد مالی در یک نظام، ضمن تسهیل دستیابی به دولت کارآمد در ایفای رسالت خود، نظارت مالی و به دنبال آن انضباط مالی را در پی خواهد داشت که جرائم و تخلفات مالی را در دستگاه‌های اداری به حداقل خواهد رساند و در صورت تحقق جرم، طبق نظریه «جبران» در اسرع وقت و با صرف کمترین هزینه، جبران و رویکرد اصلاحی، صورت خواهد گرفت.

جامعیت، وضوح اتکاپذیری، به موقع بودن و مربوط بودن گزارشگری همگانی درباره گذشته، حال و آینده وضعیت امور مالی عمومی - برای پاسخگویی و مدیریت مالی اثربخش، حیاتی است. شفافیت مالی کمک می‌کند تا اطمینان به دست آید که دولت‌ها زمانی که تصمیم‌های اقتصادی می‌گیرند تصویر دقیقی از امور مالی خود از جمله مخارج و منافع، تغییرات سیاست و ریسک نهان در امور مالی عمومی دارند. افزون بر این شفافیت مالی اطلاعات مورد نیاز قانونگذاران، بازارها و شهروندان برای پاسخگو ساختن دولت‌ها را فراهم می‌آورد. (Fiscal Transparency Code and Evaluation) بنابراین شفافیت پیش‌شرطی است برای مشارکت شهروندان در نظام سیاسی. تنها یک نظام باز می‌تواند منافع شهروندان را تأمین کرده و اطلاع‌رسانی کند و در نتیجه از التزام و تعهد بیشتر شهروندان خود استفاده کند. (Achim, ۲۰۰۰, p. ۱۱) به همین دلیل، برخی صاحب‌نظران معتقدند که شفافیت و مردم‌سالاری دو اصل توأمان هستند. (Deirdre, ۱۹۹۶, p. ۹۵) با تحقق شفافیت مالی و سیاسی، نظارت مردمی و افکار عمومی قادر به ایفای نقش خود و تحقق انضباط موضوع بحث می‌باشند.

### ۳-۲-۳- انضباط اداری و مالی و مبارزه با فساد:

اگرچه در ساختار اداری و مالی کشور ما مؤسسات زیادی به عنوان نهادهای کنترلی در بخش عمومی مأموریت دارند اما باز هم اطمینان معقولی از وجود و حاکمیت انضباط مالی در بخش عمومی در دست نیست. (مبینی دهکردی، ۱۳۸۶-۱۳۸۷: ۳۱) لکن در تحقق این انضباط، مبارزه با فساد الزامی است. اصولاً تعریف قابل قبول همگانی در مورد فساد وجود ندارد و در تمامی تعاریف ارائه شده آنچه مشترک است نوعی هنجارشکنی و تخطی از هنجارهای اخلاقی و قانونی در عملکرد سازمانی مستخدم دولت در ارتباط با اشخاص غیردولتی است و از این روست که فساد و تعریف آن تابعی از هنجارهای مورد قبول در هر جامعه و فرهنگ می‌شود، لذا از کشوری به کشور دیگر متفاوت است. بانک جهانی در تعریف فساد، آن را به معنی «سوءاستفاده از منصب عمومی برای نفع شخصی» دانسته اما وب‌گاه شفافیت تعریف جامع‌تری از فساد ارائه داده و فساد را هرگونه سوءاستفاده سیاسی - اقتصادی می‌داند. فساد مالی استفاده از قدرت گروهی و عمومی برای به دست آوردن افزونه یا منافع شخصی است. انحصار حکومت بر کنترل منابع عمومی و دسترسی انحصاری به اطلاعات خاص زمینه و بستر مناسبی را در جهت گسترش فساد مالی در بخش دولتی فراهم می‌کند. با توجه به تعاریف مذکور فساد مالی در بردارنده مصادیق متنوع و مختلفی است و الزاماً نمی‌توان در یک فعل یا عنوان مجرمانه واحد قرار داد. (فاضلی نژاد، ۱۳۹۴-۱۳۹۵، ص ۵۶) به هر حال، فساد اداری را می‌توان به سوءاستفاده از موقعیت عمومی برای نیل به نفع شخصی تعریف کرد. مصادیق بارز فساد عموماً عبارتند از: سوءاستفاده از موقعیت اداری یا نقض مقررات برای کسب منافع شخصی خود یا افراد دیگر، خویشاوندگاری، رشاء و ارتشاء، پول‌شویی، تصاحب دارایی‌های نامعلوم، تصاحب یا کنترل دارایی بوسیله خویشاوندان، پنهان‌سازی اموال نامشروع، تشویق و تحریک فرد دیگر برای انجام این اعمال و خرید رأی (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۳۸) فساد، بیشتر در جایی لانه می‌کند که ضعف‌های نهادی مانند بی‌ثباتی سیاسی، کاغذبازی اداری وجود داشته باشد و نظام‌های قانونگذاری و قضایی نیز ضعیف باشد؛ با وجود این نمی‌توان با قطع و یقین گفت که آیا فساد علت منحصر به فرد لنگی رشد اقتصادی است یا اینکه ضعف‌های مرتبط با آن نیز نقش دارد. حقیقت اینست که تمام این نقص‌ها و نقطه‌های ضعف با یکدیگر ارتباط درونی دارند و یکدیگر را تقویت می‌کنند (مثلاً کاغذبازی راه فساد را می‌گشاید و ماموران یا مقام‌های اداری فاسد نیز بر کاغذبازی و تشریفات می‌افزایند تا رشوه‌های بیشتری بگیرند) بنابراین اگر کشوری بتواند ریشه فساد را بخشکاند درمان دردهای نهادی دیگرش آسان‌تر خواهد شد، چنان که اصلاح نسبی ضعف‌های نهادی دیگر مهار فساد را آسان‌تر می‌کند. (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸، ص ۶۲) در یک دولت ناکارآمد، بروز زمینه‌های فساد به وفور مشاهده می‌شود و نمی‌توان از تبعات آن پیشگیری نمود در حالیکه از کارآمدی یک دولت، نحوه و نقش مبارزه آن با فساد در ابعاد مختلف مورد نظر قرار خواهد گرفت. همچنین، حق دسترسی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی علاوه بر فراهم نمودن زمینه مشارکت مردم در تصمیم‌گیری‌های راجع به مسائل عمومی و امکان نظارت مردم بر عملکرد مدیران جامعه ابزار مهمی برای مبارزه با فساد اداری است. (Amaryllis, ۲۰۰۰, p.۲) اصلی‌ترین بستر تحقق فساد مالی در

بخش دولتی در تمامی نظام‌های حقوقی هنگامه هزینه کرد منابع عمومی در قالب اجرای بودجه می‌باشد، از این رو یکی از مبانی و اهداف اصلی نظارت بر بودجه جلوگیری از تالی فاسدهای اجرای بودجه که از جمله مهم‌ترین آنها بروز فساد مالیست، می‌باشد. مبارزه با فساد مالی در دو مرحله قبل از تحقق فساد مالی از طریق اتخاذ تدابیر پیشگیرانه و بعد از تحقق فساد مالی از طریق معرفی خاطیان به مراجع ذیصلاح و اعمال مجازات (عنداللزوم) صورت می‌گیرد. تمرکز اصلی نهادهای ناظر بیرونی بر بودجه از جمله پارلمان‌ها و مؤسسات عالی حسابرسی به طور ویژه‌ای بر مرحله مبارزه پیشگیرانه با فساد مالی استوار است و از میان مدل‌های مختلف مؤسسات عالی حسابرسی صرفاً مدل ناپلئونی است که با در اختیار داشتن صلاحیت و اختیارات قضایی امکان پسینی مبارزه با فساد مالی را در دل ساختارهای خود دارد. پارلمان‌ها و مؤسسات عالی حسابرسی از طریق ارتقاء مدیریت مالی صحیح و ترغیب و تشویق مکانیزم‌های کنترل داخلی قدرتمند در دستگاه‌های اجرایی مصرف‌کننده بودجه، نقش موثری در مبارزه با فساد مالی ایفاء می‌کنند. (Borge, ۱۹۹۹)

برخی از انواع جرایمی که می‌تواند مورد نظر در این مبحث قرار گیرد چنین است: ۱- استفاده از جاه و مقام در رقابت سیاسی ۲- عدم رعایت موازین قانونی در مورد استخدام، حقوق و پاداش کارکنان ۳- اختلاس، جابجایی و نقل و انتقال غیرقانونی پول در شبکه بانکی ۴- تقلب در تنظیم قیمت‌ها در مؤسسات و شرکت‌های وابسته به دولت ۵- انجام معامله و خرید و فروش اجناس دولتی بصورت غیرقانونی و خارج از شبکه توزیع کشور ۶- دستکاری اوراق قرضه و اسناد بهادار ۷- جعل اسناد دولتی، سندسازی و ادعای مالکیت ۸- پخش اگهی‌های تجاری دروغین و... با وجود گسترش دامنه و شیوع این نوع جرائم عکس‌العملی چندان جدی نمی‌بینیم زیرا در بسیاری از موارد کشف نمی‌شود از سوی دیگر مجریان و قوای انتظامی نیز معمولاً به جرائم طبقات پایین توجه کرده و چندان دقتی روی جرائم مقامات عالی‌رتبه ندارند. (ذاکرسالحی، ۱۳۸۸، ص ۵۵) علیرغم تأثیر مالی این جرائم و تخلفات دیگر و تأثیر غیرمستقیم در بودجه، اصولاً اینها مورد نظارت دیوان محاسبات و حتی دیگر مراجع نظارتی، قرار نگرفته و از نظر قانونی موجبات تأثیر نامحسوس بر اقتصاد کشور می‌شوند. در واقع اینها تخلفات نانوشته‌ای هستند که بر بودجه، اقتصاد و امور مالی کشور مؤثر می‌باشد اما سهم ضعیفی از نظارت را دارند لذا بسیاری از مقامات متخلف با انطباق ظاهر اقدامات با قانون از نظارت می‌گریزند و هیچ فاکتوری برای جلوگیری از این مساله نیست. بدون یک سیستم حسابداری، حسابرسی و گزارش مالی، نظارت بر مخارج و صحت حساب‌ها غیرممکن است. بدون چنین سیستم‌هایی، تخصیص ناصواب بودجه و سوءاستفاده از وجوه عمومی به سهولت روی می‌دهد و فساد نامکشوف باقی می‌ماند. بنابراین از آنجا که هزینه کرد بودجه عمومی حجم عظیمی از نقدینگی را وارد چرخه مالی کشور می‌نماید و همین امر زمینه ساز رخداد انواع فسادهای مالی می‌باشد، مکانیزم‌های نظارت بر بودجه باید به نحوی باشد که توجه ویژه‌ای به امر مقابله با فساد مالی داشته باشد. از این رو برای کشورها یافتن نظام و سازوکاری برای حفظ شفافیت منابع سرمایه‌های عمومی و نحوه استفاده و تخصیص آنها، خواه از طریق قانون یا به نحوی دیگر، گریزناپذیر است و این مهم‌ترین بعد مدیریت مالی برای جامعه‌ای است که خواهان ایجاد محیطی عاری از فساد است. (رنجبر، ۱۳۸۴، ص ۴۷)

با وجود حجم قابل توجهی از قوانین ضدفساد در نظام حقوقی ایران و نهادهای متعدد متولی مبارزه با فساد مالی آمار سازمان شفافیت بین‌المللی بیانگر آن است که رتبه فساد مالی در طی سال‌های اخیر به طور روزافزونی افزایش یافته است، به طوری که در سال ۲۰۰۵ رتبه ایران در این خصوص در میان کشورهای دنیا ۹۵ بوده و در سال ۲۰۱۴ این رتبه به ۱۳۶ افزایش یافته است. (۲۰۱۳/Available at: <http://www.transparency.org/cpi>) برخی از مقررات ممکن است صرفاً به این منظور وضع شود که به برخی از مقامات دولتی برای تأمین منافع خویش قدرت و اختیار بیشتری ببخشد. غالباً به درستی، این فراوانی مقررات است که زمینه‌ای مساعد برای فساد ایجاد می‌کند. از سوی دیگر بسته بودن دست مقامات دولتی می‌تواند مقررات را به صورتی خیلی خشک درآورد و گردش مطلوب چرخ‌های اقتصاد و به ویژه سازمان را با موانع روبرو سازد. (تانزی، ۱۳۷۴، ص ۲۶) در بسیاری از موارد «راشی و مرتشی» ممکن است درباره چنین پرداختی هیچ‌گاه حرفی با هم نزده باشند. تفاهم رایج این است که مساعدت امروز احتمال یا حتی تعهدی برای مساعدتی متقابل در آینده ایجاد می‌کند به بیانی دیگر این نوع مساعدت‌ها به رشد «سرمایه اجتماعی» مساعده گر کمک می‌کند. (ذاکر صالحی، ۱۳۸۸، ص ۳۷) که در عمق مطلب، به ناکارایی دولت خواهد انجامید؛ به دیگر سخن این موارد مانند حلقه‌های یک زنجیر به هم متصل‌اند، با فقد حتی یک حلقه ناکارآمدی دولت منتج خواهد شد.

### ۳-۲-۴- گسترده و مستمر ساختن مشارکت و نظارت مردمی:

از آنجا که تحقق هر برنامه اجتماعی با سطوح مختلفی از ذی‌نفعان مواجه است که به دلایل گوناگون با آن برنامه دست‌به‌گریبانند و یا نتایج آن برنامه بر ایشان تأثیر می‌گذارد، لذا بدون توجه به علایق و انگیزه‌های ایشان، به نتیجه رساندن یک برنامه تحول اجتماعی، امکانپذیر نمی‌باشد. بنابراین جلب و ارتقای مشارکت ذی‌نفعان در هر فرآیندی از این دست، نیازمند ظرفیت‌سازی است. ظرفیت‌سازی اجتماعی<sup>۱۵</sup> که به آن ظرفیت‌سازی توسعه نیز می‌گویند عموماً به تقویت توانایی‌ها، مهارت‌ها و رقابت‌های مردم و گروه‌های اجتماعی در جوامع توسعه یافته اشاره داشته که به آن وسیله بتوانند بر محدودیت‌ها (محرومیت‌ها) و عوارض منفی ناشی از آنها فائق آیند. در بیانی دیگر ظرفیت‌سازی، توسعه نظام‌یافته (یا ارتقاء) دانش، نتایج، سطح، مدیریت، مهارت‌ها و دیگر استعداد‌های یک سازمان از طریق اکتساب‌ها، انگیزش‌ها، تکنولوژی و یا آموزش است. برای این منظور باید مداخلات هدفمند افراد و گروه‌ها در یک فرایند توسعه‌ای افزایش یافته و ضریب حساسیت ایشان بالاتر رود، لذا برنامه‌های ظرفیت‌سازی مبتنی بر اصلاح و تغییر نگرش‌ها همچنین اصلاح ساختارها از سطح خرد و کلان فیما بین ذی‌نفعان بوده و حرکت به سوی حکمرانی به جای حکومت کردن و مشارکت و مذاکره به جای آمریت و تفوق، استراتژی راهبردی این معناست. بالطبع فعال کردن نهادهای مدنی، سندیکاها و اتحادیه‌ها و رسانه‌ها می‌تواند در فرایند حکمرانی به مشارکت هرچه بیشتر ذی‌نفعان کمک می‌کند. (ابدی، ۱۳۹۴، ص ۲۱۰) بر اساس ایده «اداره خوب» تصمیمات اداری باید مستدل بوده و مقام تصمیم‌گیرنده مکلف است که با ارائه دلایل و مستندات خود را توجیه کند

و همچنین شهروندان حق مشارکت در جریان تصمیماتی را دارند که حقوق، آزادی‌ها و منافع آنها را تحت تأثیر قرار می‌دهد. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد دوم، ص ۴۸۷) این مهم است که تصمیماتی که مدیریت دولتی اتخاذ می‌کند، هم قانونی و هم صحیح باشد و ادله کافی از آن پشتیبانی کند. اهمیت آن از این نظر است که مردم خواهان چنین تصمیمات خوب و درستی هستند و می‌خواهند در فرایند تصمیم‌گیری‌هایی که بر آنها اثر می‌گذارد مشارکت داشته باشند (Ponce, 2005, p. ۵۵۴). زیرا حکمرانی نوین، از نقش شهروندان از یک مصرف‌کننده منفعل خدمات دولت، به یک مشارکت‌کننده فعال در حکمرانی بازتعریف دارد و به نوع جدیدی از مکانیسم همکاری اشاره دارد که در این مفهوم حکمرانی نوین یک نوع حکمرانی اشتراکی<sup>۱۶</sup> است که در دنیای معاصر آزادی اطلاعات به عنوان لازمه دموکراسی مشارکتی شناخته شده و به دلیل کارکردهای مفیدش، اکسیژن مردم‌سالاری لقب گرفته است. زیرا اگر مردم ندانند که در جامعه آنها چه می‌گذرد و اگر اعمال حاکمان و مدیران جامعه از آنها پنهان باشد در اینصورت چگونه قادر خواهند بود در اداره امور جامعه نقش ایفاء کرده و سهم مهمی داشته باشند. (Toby, 1999, Article, at: <http://www.org.19> preface, at: <http://www.org.19>) و با پذیرش سهیم کردن مردم در جریان تصمیم‌گیری به بهترین وجه کارآمدی، شفافیت و پاسخگویی خود را افزایش می‌دهد. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد دوم، ص ۴۱) بدیهی است پنهانکاری و خفاء، حداقل قابلیت استفاده از فرصت ارتکاب تخلف را مهیا کرده و با استفاده از عدم شفافیت و عدم اطلاع مردم و دستگاه‌های ناظر در ازدیاد جرائم و تخلفات، بویژه مالی در دستگاه‌های اداری، نقش بسزایی خواهد داشت. به منظور حصول کارایی دولت، آزادی اطلاعات و شفاف‌سازی الزامی است تا ضمن دستیابی به نظارت عمومی، نظارت خاص و تخصصی دستگاه‌های ناظر در راستای مبارزه با فساد و کاهش تخلفات محقق گردد.

### ۳-۳- دولت ابرازمند:

دولت‌ها در راستای حصول نظارت کارآمد نیازمند ابزارهای گوناگونی هستند؛ که «مقررات‌گذاری» و «مؤسسات عالی حسابرسی کارآمد» از مهم‌ترین آنها محسوب می‌گردد.

### ۳-۳-۱- دولت مقررات‌گذار:

دولت مقررات‌گذار بیانگر تحولی عمیق در سبک حکمرانی است که از عرضه خدمات به وسیله سازمان‌های دولتی فاصله گرفته و به نظارت بر عرضه خدمات عمومی از سوی دیگران منتقل شده است. که می‌توان آن را حکمرانی غیرمستقیم یا حکمرانی شخص ثالث نیز نامید. (Bronwen & Yeung, 2007, pp. ۲۲۹-۲۳۳) ایده حکمرانی خوب بر این باور بنا شده است که دولت نه ذاتاً بد است و نه ذاتاً خوب و جایگزین آن یعنی بازار نیز ذاتاً بد یا خوب نیست. هر یک از آنها معایب و نارسایی‌های دارند. دولت مستعد خودکامگی، انحصارطلبی، ناکارآمدی، پنهان‌کاری، فساد، تأخر، انعطاف‌پذیری، جانب‌داری، مصونیت‌گرایی و گریز از پاسخگویی است. بازار نیز تأمین‌کننده همه

کالاهای عمومی نیست به سمت انحصار و نفی رقابت سالم می‌رود، از توزیع منصفانه ثروت ملی ناتوان است، نسبت به گروه‌های آسیب‌پذیر بی‌رحم است، دغدغه تأمین اشتغال را ندارد، عوارض بیرونی به ویژه برای محیط زیست دارد، نگران تأمین بهداشت، سلامت و رفاه عمومی نیست، بی‌ثباتی اقتصادی و سیکل‌های تورم و رکود را در پی دارد و از تخصیص متوازن و بهینه عاجز است، بر اساس ایده حکمرانی خوب دولت و بازار و جامعه مدنی در کنار هم می‌توانند نواقص یکدیگر را رفع کنند دولت باید چالاک باشد و آن گاه بازار و جامعه مدنی را توانمند کند تا آنها نیز بتوانند نقش‌های مورد انتظار خود را ایفاء کنند. نقش دولت این است که سیاست‌گذاری کند، بازارها را مقررات‌گذاری کند، نارسایی‌های بازار را مرتفع کند زیرساخت‌ها را توسعه دهد، جریان آزادی اطلاعات را برقرار کند به عنوان نهاد نهادها، نهادسازی کند، توسعه پایدار خود را هدف قرار دهد و از حجم مالکیت کارفرمایی، تولیدکنندگی و تصدی‌گری خود، تا جایی که اوضاع و احوال اجازه دهد می‌کاهد و بر نقش‌های مقررات‌گذاری، سیاست‌گذاری و بازتوزیعی خود می‌افزاید. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد اول، ص ۴۰-۴۱) که در واقع همه موارد ذکر شده دولت کارآمد را در پی خواهد داشت. در واقع توجه به حکمرانی نوین<sup>۱۷</sup> در کنار ظرفیت‌سازی اجتماعی<sup>۱۸</sup>، رویکرد مقررات‌گذاری پاسخگو (مسئولانه)<sup>۱۹</sup> می‌تواند در حسابرسی مورد توجه قرار گیرد. حکمرانی اشاره به تغییرات نقش، ساختار و کارکرد دولت داشته و به دنبال راهکاری برای حل مشکلات اجتماعی است. کارایی، دموکراسی، پاسخگویی و شفافیت دولت، هدف نهایی تئوری‌های قدیمی و نوین اداره عمومی است آنچه بین تئوری‌های قدیمی و جدید تفاوت ایجاد می‌کند اهداف فوق نیست، بلکه ابزارها و شیوه‌هایی است که برای رسیدن به این اهداف استفاده می‌شود. (ابدی، ۱۳۹۴، ص ۲۰۷) رویکرد مقررات‌گذاری پاسخگو یک آرمان دموکراتیک و ترکیبی است از نظریات دموکراسی مذاکره‌ای و عدالت‌بازیابی شده. مقررات‌گذاری پاسخگو به وسیله شبکه‌های مقررات‌گذار دولتی و غیردولتی اجازه می‌دهد کاستی‌های ظرفیت شبکه‌های پیرامونی جبران شود در این راستا NGO ها نقش حیاتی در این نوع مقررات‌گذاری ایفاء می‌کنند. با استفاده از NGO ها و فشارهای محلی کشورهای در حال توسعه با کنار گذاشتن دولت مقررات‌گذار به یک جامعه مقررات‌گذار می‌رسند. (p. Braithwaite, ۴۷۶) این رویکرد که در ابتدا در حوزه تجارت مطرح و سپس به سایر حوزه‌ها از جمله علوم جنایی راه یافته، امروزه بیشتر در سه حوزه مالیات، محیط زیست و حقوق مالی به طور اعم مورد توجه مقررات‌گذاری است. آن هم با خط‌مشی ارتباط برقرار کردن با حوزه‌های موضوع مقررات‌گذاری به جای دیکته کردن قوانین در فرآیند دستوردهی و کنترل. این رویکرد مبتنی بر روابط غیرشخصی و نیز تعامل قانونی ضمن احترام به مذاکره در درک نیازهای قانونی هر حوزه و ارائه پاسخ قانونی از طریق مقررات‌گذاری به آنهاست. این مدل از مقررات‌گذاری نمادی از دموکراسی در مقررات‌گذاری بوده و با مشارکت و حسن نیت به دنبال حل مسائل اجتماعی است. (ابدی، ۱۳۹۴، ص ۲۱۱)

17- New Governance

18- Community Capacity Building(CCB)

19- Responsive regulation



بریت ویت<sup>۲۰</sup> معتقد است تعمق در زمینه‌ها و بسترهای موضوع مقررات‌گذاری، استماع فعال نظرات ذی‌نفعان حوزه مربوطه، مشارکت با فعالان با حسن‌نیت، قدردانی از طرف‌های متعهد و اصرار بر ضروری بودن حمایت و آموزش برای ایجاد ظرفیت‌های لازم، مدیریت (حکمرانی) هرمی از طریق درگیر کردن شبکه‌های وسیع‌تری از مخاطبان حوزه مقررات‌گذاری، آموزش و... الزامی است و در تشریح مدیریت (حکمرانی) هرمی، دو هرم حمایت و مجازات را مطرح نموده که بطور متقابل بر یکدیگر اثر می‌گذارند. در هرم حمایت مقررات‌گذار با رویکرد آموزش و تشویق و اعطاء جایزه و کمک و ایجاد تسهیلات تا مرحله اعطای مجوز در جهت گسترش فعالیت مخاطب و نهایتاً عالی‌ترین سطح پیش می‌رود و در هرم مجازات نیز مقررات‌گذار باز از آموزش و تشویق شروع کرده و در برابر رفتار خلاف‌انتظار مخاطب به تقبیح و مجازات تا تعقیب قضایی و سلب مجوز فعالیت پیش می‌رود. استراتژی فوق‌الاجاب می‌کند مقررات‌گذار مشکلات را دسته‌بندی نموده و مشکلات جزئی را که با واکنش‌های حداقلی همراه هستند در پایین‌ترین نقطه هرم و مشکلات جدی‌تر را در سطح میانی و مشکلات بزرگ را بالاترین هرم نقطه قرار دهد که این دسته با واکنش‌های به مراتب شدیدتر همراهند. (Brathwiate, p. ۴۷۶)

### ۳-۲-۳- دولت ساختارمند:

«مؤسسات عالی حسابرسی می‌توانند در خصوص افزایش شفافیت، تقویت پاسخگویی، بهبود عملکرد و مبارزه با فساد مالی و بهبود حاکمیت ملی و افزایش انصاف و عدالت در کشورشان تلاش نمایند... که از طریق استانداردهای حسابرسی به مسئولان تصمیم‌گیرنده در کشورشان، برای حفاظت از پایداری سیاست‌های مالی، رعایت سیاست‌های مالی از طریق افزایش شفافیت، ارائه گزارش در خصوص عملکرد مدیریت مالی کشور و مشخص کردن ریسک‌های موجود، کمک می‌کند.» (اسدی، ۱۳۹۲) همچنین ویژگی‌های کمیته حسابرسی از قبیل استقلال، اندازه، تعداد جلسات و مهارت اعضای کمیته برای اثربخشی کمیته حسابرسی، اهمیت زیادی دارند. نتایج مطالعات نشان می‌دهد که ویژگی‌های واقعی کمیته حسابرسی برای اثربخش بودن کمیته در انجام وظایفش حیاتی است. (Alzban, & sawan, ۲۰۱۵, pp. ۶۱-۷۱ در یک جمع‌بندی کلی؛ ویژگی‌های این مؤسسات عبارتند از استقلال، بکارگیری تخصص و تجربه دانش حسابرسی، مراقبت حرفه‌ای، بکارگیری ابزارهای الکترونیکی، استفاده از رویکرد حسابرسی بر مبنای ریسک، استفاده از رویکرد حسابرسی بر مبنای عملکرد و...)

### ۳-۴- دولت پاسخگو:

پاسخگویی در حال گذار از قالب‌های قدیمی مسئولیت به سمت سایر شکل‌ها بویژه سیستم‌های مدیریت کارآمدتر و پاسخگوتر است. هدف اصلی رویکرد مدیریتی پیش از آنکه رعایت قوانین و مقررات باشد تحقق اهداف پاسخگویی به مشتری، جامعه هدف و اعضاء، جهت بذل توجه به

هزینه‌ها و استفاده از منابع محدود به موثرترین شکل است. (هیوز، ۱۳۸۰، ص ۲۹۴) در یک «دولت مقررات‌گذار» سازوکارهای سنتی پاسخگویی که عبارتند از پاسخ دادن به وزراء، پارلمان و دادگاه‌ها، تنها بخشی از شبکه پیچیده و چندوجهی پاسخگویی اداره را تشکیل می‌دهند که به آن «پاسخگویی توسعه‌یافته» می‌گویند. (Dunsire, ۱۹۸۴, p. ۱۱۹) حق دسترسی مردم به اطلاعات موجود در دستگاه‌های حکومتی مقدمه پاسخگویی حکومت و مسئول‌شناسی است. (Toby, ۱۹۹۹, p. ۱) یکی از بارزترین نمودهای تحول در مفهوم کنترل، تنوع و شبکه‌ای شدن شیوه‌های کنترل و پاسخگویی در حقوق اداری معاصر است. الگوهای سنتی معمولاً بر کنترل سیاسی و کنترل قضایی تاکید داشتند، در حالی که امروزه، وجوه دیگر کنترل در حال گسترش است. کنترل قدرت در حال حاضر چندوجهی، متکثر و همه‌جانبه است. (هداوند، ۱۳۸۹، جلد دوم، ص ۴۹۳) اگر فعالیت‌های حکومت و فرآیند تصمیم‌گیری‌ها از نظارت عمومی پنهان داشته شوند قضاوت آگاهانه و ارزیابی‌های مردم و رسانه‌ها از آنها دشوار و حتی بی‌ثمر می‌شوند. ممکن است؛ علاوه بر این آزادی اطلاعات کمک می‌کند که در صورت بروز اشتباهات و خطاها و وقوع جرائم در مؤسسات عمومی، شناسایی مسئول واقعی با سرعت و سهولت انجام شود. (انصاری، ۱۳۸۷، ص ۳۶) ایده حکومت محدود و پاسخگو، متضمن آن است که شهروندان فرصت و امکان انتقاد از مقامات عمومی را داشته باشند و بتوانند از حمایت‌ها و جبران‌های مناسب در مقابل اشتباهات حکومت که بر آنها تأثیر نامطلوب داشته است، برخوردار شوند. همچنین ایده مزبور متضمن آن است که حکومت مکلف باشد با ارائه توضیح، اعمال و اقدامات خود را توجیه کند، به اعتراضات پاسخ دهد و اشتباهات خود را جبران کند. بنابراین پاسخگویی و جبران، دست‌درست یکدیگر به پیش می‌روند. وجود انواع نظام‌های جبرانی لازمه پاسخگویی است و پاسخگویی نیز عنصر ضروری در به دست آوردن انواع جبران‌ها و برخورداری از حمایت‌هاست. بنابراین پاسخگویی به معنی:

الف) تکلیف به حساب پس‌دادن، پاسخ دادن به سؤالات، ارائه توضیح و توجیه اقدامات و سیاست‌های اتخاذ شده است (پاسخگویی توضیحی)

ب) قبول پیامدها، تحمل سرزنش‌ها و جبران اشتباهات است (پاسخگویی اصلاحی-جبرانی). بدین ترتیب پاسخگویی اقتضا می‌کند مقامات عمومی بتوانند مورد سؤال قرار گیرند، اشتباهات آنها از پرده بیرون بیاید، مجبور به ارائه توضیح شوند، بپذیرند که باید اقداماتی را برای جبران اشتباهات خود انجام دهند و آسیب‌های وارد شده به آنها را که صدمه دیده‌اند جبران کنند. (Le Sueur, ۱۹۹۷, pp. ۳۵۹-۳۶۰)

روی دیگر سکه نظارت پاسخگویی است، یعنی نتیجه طبیعی پذیرش مسئولیت عمومی و در اختیار گرفتن قدرت سیاسی در نظام‌های حقوق اساسی پاسخگویی است. هر یک از مقام‌های عمومی و نهادهای حکومتی در مقابل یک یا چند مقام و نهاد دیگر باید پاسخگویی تصمیمات و اقدامات خود باشند بدین وسیله احتمال تجاوز از اختیارات قانونی پایین می‌آید و زمینه دستیابی به اهداف موردنظر فراهم می‌شود. بنابراین درست به تعداد انواع نظارت و متناظر با آنها پاسخگویی وجود دارد و مقام یا نهاد تحت نظارت موظف به پاسخگویی به مقام ناظر است. (ذبیحی، ۱۳۹۲، ص ۳۰) در زمانی

که پاسخگویی نهادها و مسئولین آنها اتفاق می‌افتد کیفیت عملکرد هر نهاد، دستگاه و در سطح کلی تر هر دولتی از طرف مردم مورد قضاوت عمومی قرار می‌گیرد و آنها باید در برابر مردم با کیفیت این عملکرد پاسخگو باشند به عبارت دیگر پاسخگویی نشان‌دهنده حساسیت یک نظام در برابر کیفیتی است که خروجی آن نظام نشان می‌دهد. (صادقی، ۱۳۸۴، ص ۳۱۸) برای تحقق پاسخگویی در دولت‌های مقررات‌گذار، ترکیبی از روش‌های گوناگون در قالب شبکه‌های چندوجهی مورد نیاز است (Bronwen & Yeung, ۲۰۰۷, pp. ۲۲۹-۲۳۳) بی‌شائبه پاسخگویی منجر به پویایی و رفع نقص و «خودکنترلی» که در مبانی نوین نظارت مالی به شدت مورد توجه قرار گرفته، خواهد شد و دولت را تحریک به کارایی می‌کند.

#### □ ۴- جمع‌بندی و نتیجه‌گیری:

حاصل این تحقیق عبارتست از اینکه تحقق دولت کارآمد، منوط به بکارگیری اصول و مولفه‌هایی از قبیل، قانون‌مداری، آزادی اطلاعات، شفافیت، انضباط اداری و مالی، مبارزه با فساد، ابزارمندی، مقررات‌گذاری، ایجاد ساختارهای نظارتی و مؤسسات عالی حسابرسی و پاسخگویی می‌باشد؛ که با کاربست آن جرائم و تخلفات ارتكابی در دستگاه‌های اجرایی به وضوح کاهش خواهند یافت. همه این مولفه‌ها در کارایی نظارت مؤثر واقع می‌شود؛ بطوریکه با حذف و نادیده گرفتن هر یک از آنها بخشی از عدم تحقق اهداف حاصل می‌گردد؛ از سوی دیگر فلسفه وجودی نظارت، اصلاح و بهبود عملکرد است که در جامعه هدف این تحقیق که دولت می‌باشد کیفیت مطلوب مدیریت و استفاده بهینه از امکانات و در نتیجه آبادی و توسعه کشور را به دنبال دارد؛ بی‌شائبه مقررات‌گذاری، پاسخگویی، آزادی اطلاعات، شفافیت و.. مولفه‌های نظارت کارا هم هستند؛ بهر حال، با توجه به رویکرد نظارت مالی در این مقاله، بویژه با استفاده از مقررات‌گذاری پاسخگو، مقررات و شیوه‌های خاص حسابرسی می‌تواند بویژه در مبارزه علیه فساد اداری مؤثر افتد. بی‌شک حصول همه این مراتب در کوتاه‌مدت میسر نبوده و نیازمند برنامه‌ریزی بلندمدت و اقدام قاطعانه خواهد بود و مستلزم همکاری ناظر و منظور (دیوان محاسبات و دیگر دستگاه‌های ناظر و دستگاه‌های اجرایی) می‌باشد. با قاطعیت می‌توان گفت؛ از مهم‌ترین عوامل مؤثر در کاهش جرائم و تخلفات در دستگاه‌های اجرایی، نظارت یک دولت کارا و کارآمد می‌باشد. همانطور که نظارت کارآ به تحقق یک دولت کارآمد منجر خواهد شد که همسو با نظریه پردازانی چون بریت‌ویت که در تشریح مدیریت (حکمرانی) هرمی، دو هرم حمایت و مجازات را مطرح نموده که بطور متقابل بر یکدیگر اثر می‌گذارند. در هرم حمایت مقررات‌گذار با رویکرد آموزش و تشویق و اعطاء جایزه و کمک و ایجاد تسهیلات تا مرحله اعطای مجوز در جهت گسترش فعالیت مخاطب و نهایتاً عالی‌ترین سطح پیش می‌رود و در هرم مجازات نیز مقررات‌گذار باز از آموزش و تشویق شروع کرده و در برابر رفتار خلاف انتظار مخاطب به تقبیح و مجازات تا تعقیب قضایی و سلب مجوز فعالیت پیش می‌رود، معتقد به استفاده متناسب از هر دو هرم هستیم که ضمن نظارت کامل و کارآ، به توانمندی دولت کمک کرده و نتیجه آن دستیابی به دولتی بدون فساد یا با حداقل فساد خواهد بود.

## □ منابع و ماخذ:

- ۱- ابدی، سعیدرضا، (۱۳۹۴) تنظیم مشارکتی مالیات، الگویی جدید در نظام مالیاتی، فصلنامه تحقیقات حقوقی، شماره ۷۱
- ۲- ابدی، سعیدرضا، (۱۳۹۵) تقریرات جزوه حقوق اقتصادی، دوره دکتری، حقوق عمومی، دانشگاه آزاد، واحد علوم و تحقیقات تهران
- ۳- انصاری، باقر، (۱۳۸۷)، زمستان. آزادی اطلاعات، چاپ اول، نشر دادگستر
- ۴- باباجانی، جعفر، (۱۳۹۰). بررسی تطبیقی فرازو فرود ایفاء و ارزیابی مسئولیت پاسخگویی مالی از طریق گزارشگری مالی دولتی در سده گذشته، فصلنامه دانش حسابرسی، سال یازدهم، شماره ۴۴
- ۵- بیانیه پکن در خصوص حکمرانی خوب توسط مؤسسات عالی حسابرسی، بیست و یکمین کنگره بین المللی اینتوسای -پکن-چین، (۲۰۱۳) اکتبر، ترجمه مرتضی اسدی (۱۳۹۲). آبان، اداره کل روابط عمومی و امور بین الملل دیوان محاسبات کشور
- ۶- تانزی، ویتو، (۱۳۷۴) تیر و مرداد، فساد فعالیت‌های دولتی و بازار، ترجمه عزیز کیانوند، گزیده شماره ۱۵۲ و ۱۵۳
- ۷- تقوی، مهدی و خلیلی عراقی، مریم (۱۳۸۴). عوامل مؤثر بر سرکوب مالی در اقتصاد ایران، فصلنامه پژوهش‌های اقتصادی ایران، دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی، شماره ۲۲
- ۸- دلبلیو پاتی افسوسو، اماه، راج سویرامانین، کیشور آپرتی، (۱۳۸۴) چارچوب‌های حقوقی مقابله با فساد مالی، ترجمه احمد رنجبر، دفتر مطالعات سیاسی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۹- ذاکر صالحی، غلامرضا، (۱۳۸۸) راهبردهای مبارزه با فساد اداری، چاپ اول، انتشارات جنگل
- ۱۰- ذبیحی، محمد، (۱۳۹۲). بررسی تأثیر نظارت پارلمانی در تأمین حسن اجرای قانون در ایران، دانشگاه آزاد، واحد اراک، کارشناسی ارشد، حقوق عمومی
- ۱۱- زارعی، جهان بین، عبادالله، محمدحسین، (۱۳۹۳) زمستان، نگرشی بر ضرورت‌های مقررات گذاری مطلوب در صنعت بیمه کشور (با نگاهی به استانداردهای IAIS)، پژوهشنامه بیمه علمی پژوهشی، شماره ۱۱۶
- ۱۲- شرکاء، حمیدرضا و همکاران، (۱۳۷۹) مرداد و شهریور. (ترجمه) نقد و بررسی "کتاب نقش دولت در جهان در حال تحول (گزارش بانک جهانی)"، موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی
- ۱۳- صادقی، محمد علی، (۱۳۸۴) نقش نظارت در استقرار و تقویت فرهنگ پاسخگویی، مجلس و پژوهش، سال ۱۲، شماره ۴۹-۵۰
- ۱۴- صالح خو، قاسم، (۱۳۸۱). توصیه‌های بین المللی در باب موازین و معیارهای شفافیت مالی، در بودجه ریزی در ایران: مسائل و چالش‌ها؛ (تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۱۵- فاضلی نژاد، جواد. (۱۳۹۴-۱۳۹۵) الگوی مطلوب نظارت مالی برون قوه‌ای بر بودجه در ایران با مطالعه تطبیقی فرانسه، آمریکا و انگلستان رساله دکتری، دانشگاه شهید بهشتی، دانشکده حقوق
- ۱۶- قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
- ۱۷- قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

- ۱۸- گزارش ابزارهای نظارت پارلمانی (۱)، (۱۳۸۹) تیر، مطالعه تطبیقی ۸۸ پارلمان، مطالعات سیاسی، مجلس شورای اسلامی، مرکز پژوهش‌ها، شماره مسلسل ۱۰۳۰۹
- ۱۹- مرکز‌المیری، احمد، (۱۳۸۵) زمستان، حاکمیت قانون (مفاهیم، مبانی و برداشت‌ها)، چاپ دوم، دفتر مطالعات حقوقی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۲۰- مبینی دهکردی، ساسان، (۱۳۸۶-۱۳۸۷) بررسی تأثیر عملکرد دیوان محاسبات استان در کاهش موارد عدم رعایت قوانین ومقررات مالی توسط مسئولین دستگاه‌های اجرایی از دیدگاه مدیران و کارشناسان مالی استان، چهارم‌حال وبختری: موسسه آموزش وپژوهش مدیریت و برنامه ریزی استناداری، کارشناسی ارشد، رشته مدیریت دولتی
- ۲۱- هاف، کارلا و استیگلنیتز، جوزف، موانع برقراری حاکمیت قانون در کشورهای سوسیالیستی سابق، در چند مقاله در زمینه موانع نهادی توسعه اقتصادی، ترجمه زهرا کریمی، (۱۳۸۴)، تهران: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
- ۲۲- هداوند، مهدی. (۱۳۸۹) زمستان، حقوق اداری تطبیقی، جلد‌های اول و دوم، چاپ اول، انتشارات سمت
- ۲۳- هداوند، مهدی، (۱۳۸۶) تابستان. درآمدی بر مقررات گذاری اقتصادی، علوم سیاسی، مجلس و راهبرد، شماره ۵۶
- ۲۴- هیوز، آون (۱۳۸۰)، مدیریت دولتی نوین، ترجمه سیدمهدی الوانی و دیگران، چاپ سوم، تهران: انتشارات مروارید

1. Achim Berg; Improved rules on public access to documents? Stockholm University, 2000
2. Alzban, w., & sawan, N. (2015). The impact of audit committee characteristics on the implementation of internal audit recommendations pp.61-71
3. Amaryllis Verhoeven; The Right to Information: A Fundamental RIGHT?
4. Lecture at EIPA (Maastricht, May 29, 2000). p.1 available at: [http://www.eipa.nl/publications/summaries/1997-2000/working\\_papers/conference\\_proceedings/Amaryllis\\_Pdf](http://www.eipa.nl/publications/summaries/1997-2000/working_papers/conference_proceedings/Amaryllis_Pdf)
5. Barro, R.J. "Rule of Law, Democracy and Economic Performance", 2000 Index of Economic Freedom, pp.31-49; Available online at: <http://www.heritage.org/research/features/index/chapter.PDF/2000-CHAPTER-2.PDF>.
6. Borge, M. (1999). "The role of Supreme Audit Institution (SALs)

in Combating Corruption “,paper prepared for the Workshop on public Sector Financial Transparency and Accountability:The Emerging Global Architecture and Case Studies”, 9th International ANTI-Corruption Conference, Durban, October 1999

7.Brathwiate, John, “The Essence of Responsive Regulation”, UBC Law Review, Vol. 44: 3,p 476

8.Brathwiate, John, “The Essence of Responsive Regulation”, UBC Law Review, Vol. 44: 3,p 476

9.Code of Good practices on Fiscal Transparency

10.Cošta Pietro and Danilo Zolo, (2007), The Rule of Law History, Theory and Criticism, Springer

11.. Declaration of Principles on Freedom of Expression in Africa, Principle IV,32nd Ordinary Session of the AFRICAN Commhssion on Human and peoples Rights, 1723 october 2002, Banjul, The Gambia, available at: [http://www.awate. Com /artman/ publish/article 3194. Shml](http://www.awate.Com/artman/publish/article3194.Shml)

12.Deirdre M. Curtin; Betwixt and Between: Democracy and transparency in the governance of the European Union; in: winter, Jan A.//Deirde M Curtin/ kellermann Alfered E./de witte, Bruno, Reforming the European Union- The Legal Debate, Den Haag 1996, p.95, available at: [http://www. agromontpellier.fr/sus /researchthemes / traderefdocreform 2.htm](http://www.agromontpellier.fr/sus /researchthemes / traderefdocreform 2.htm).

13.Dunsire, Andrew (1984), “Adminiſtrative Law and Control Over Government”, Malaya Law Review,26

14.Fiscal Transparency Code and Evaluation

15.Government in the Sunshine Act

16.Le Sueur, Andrew & Maurice Sunkin, public Law, Longman 1997

17.Maurice Frankel; Freedom of Information: Some International Characteristics, The Campaign for Freedom of Information, February 2001

18.Morgan Bronwen & Karen Yeung, An Introduction to Law and Regulation, Text and Material, Cambridge University press 2007

19.Pierson, Christopher, (1996), The Modern State, Routledge, p.94

20.Ponce, Juli (2005), “Good Administration and Administrative Procedures”, Global Legal Studies, 552

21.Quoted in: Reed,O.L.”Law,the Rule of law and property:A Foundation

for the private Market and Business Study”, American Business Law Journal, VOL. 38,ISSUE3, 2001,Available online at: <http://www.questia.Com>

22.Richard Carver; Freedom of Information: Training Manual for Public Officials, p.25, available at: <http://www.Article19.org/pdfs/tools/foitrainersmanual.pdf>

23.Salamon, Lester M, 2003. The Tools of Government: A Guide to New Governance, Oxford University PRESS P. 3

24.Toby Mendel; Freedom of Information as an Internationally protected Human Right, at: [www.article19.org](http://www.article19.org)

25.Toby, Mendel; The Publics Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation, London: Jun 1999, preface, at:<http://www.Article19.org>.

26.Transparency International; Source BOOK 2000 a &b, confronting corruption: The Elements of a National Intergrity System, p.238, available at: <http://www.Transparency.org/sourcebook/24.pdf>.