

# اعلام عمومی درآمد و دارایی‌های مسئولین

بخش اول: مقدمه و پیشنهادهای پایه



راهنمای حاکمیت باز را در [TP4.ir/OGG](https://TP4.ir/OGG) بخوانید.

## ۱ مقدمه

استفاده‌ی شخصی مقامات از مناصب حکومتی باعث تضعیف نهادها، محرومیت شهروندان از خدمات ضروری و انحراف توسعه اقتصادی خواهد شد. تعارض منافع هنگامی رخ می‌دهد که مقامی دولتی در جایگاهی قرار گیرد که بتواند از (قدرت) آن مقام در جهت منافع شخصی خود یا دیگر احزاب بهره‌گیری کند. این حالت به یک رفتار نامناسب بالقوه - که ضرورتاً روی نمی‌دهد - به نام «تعارض منافع» اشاره دارد. به همین دلیل، سازوکاری نظارتی از قوانین، رهنمودها و اجرای (آن‌ها) به منظور کاهش (خطر) رفتارهای غیراخلاقی و غیرقانونی مورد نیاز است. این سازوکارها زمینه‌های ذیل را در برمی‌گیرند:

۱. **الزام افشای درآمدها و دارایی‌ها** به منظور شفاف‌سازی برای مردم.
  ۲. **قوانینی برای مدیریت تعارض منافع** و راهکارهایی برای شناسایی و مدیریت آن‌ها و حصول اطمینان از این‌که سیاست‌ها و تصمیم‌های مقامات دولتی تحت تأثیر منافع شخصی نیست.
  ۳. **قوانین درب‌های چرخان** به منظور ریشه‌کن کردن تضاد منافع برخاسته از جابه‌جایی افراد بین بخش‌های دولتی و خصوصی.
  ۴. **قوانین مربوط به هدیه دادن یا لطف کردن (بذل و بخشش) به مقامات دولتی** به منظور جلوگیری از تحت تأثیر قرار گرفتن سیاست‌ها و دستورات در جهت منافی خاص.
- اعلام عمومی می‌تواند یک ابزار نیرومند در جهت تقویت صداقت دولت و جلوگیری از سوءاستفاده از قدرت باشد. درحالی‌که دولت‌ها محدودیت‌های مطلق را بر برخی از رفتارهای خاص اعمال می‌کنند، اما این کار اغلب به وسیله اعلام عمومی تکمیل می‌شود، که ابزاری برای نظارت و حل و فصل تعارض منافع و شناسایی و جلوگیری از کسب منافع غیرقانونی را ارائه می‌کند.
- راه‌های متعددی برای افزایش صداقت مقامات دولتی به وسیله قوانین اعلام عمومی دارایی‌ها و تضاد منافع، وجود دارد. این قوانین، فرهنگ صداقت و درستکاری را به وسیله ایجاد استانداردهایی برای رفتار مقبول در مقامات دولتی و با ارائه قوانینی واضح و هدایت آن‌ها به سوی رفتاری اخلاقی، نهادینه می‌کنند. شفافیت بیشتر در افشاگری، عامل بازدارنده‌ی نیرومندی در برابر رفتار غیراخلاقی است. این کار به وسیله یادآوری اینکه رفتار مقامات دولتی تحت بررسی دقیقی قرار دارد، صورت می‌گیرد. علاوه بر این، این‌گونه قوانین منابع ارزشمندی از اطلاعات را برای شناسایی سوءاستفاده‌ها و فسادها، در دسترس عموم قرار می‌دهند. (بانک جهانی، ۲۰۱۳). هیچ‌الگوی واحدی، متناسب با همه‌ی رویکردها، برای طراحی رژیم مقتضی، وجود ندارد. غالباً، پیاده‌سازی محدودیت‌های مطلق، برای دولت‌ها بسیار آسان‌تر از پیاده‌سازی سیستم افشاگری است، بخصوص در زمینه‌هایی که ظرفیت‌ها و یا منابع دولت کم و محدود هستند. با این وجود، (قوانین) افشاگری درآمدها و دارایی‌ها به‌طور فزاینده‌ای بکار گرفته می‌شوند، عملکردهایی رو به رشد، منجر به ایجاد مجموعه‌ای از اصول محوری و اصلی می‌شوند که می‌توانند مورد توجه دولت‌هایی باشند که در تلاش برای اتخاذ اقدامات قوی و مؤثر افشاگری هستند.

## ۲ اقدامات قابل انجام

## ۱-۲. اقدامات اولیه

<sup>۱</sup> <http://www.opengovguide.com/topics/assets-disclosureconflicts-of-interest/>

۲-۱-۱. وضع قانونی که افشای عمومی درآمدها و دارایی‌ها توسط مقامات دولتی را الزامی می‌کند.<sup>۲</sup>

### توضیحات

اعلام عمومی ارزش دارایی‌ها و بدهی‌ها و منابع کسب درآمد، به‌عنوان یک عامل بازدارنده در مقابل اختلاس، تبانی و سوءاستفاده از قدرت در بخش دولتی عمل می‌کند. افشای عمومی دارایی‌ها و درآمدها به جامعه‌ی مدنی اجازه می‌دهد تا در شناسایی نقض الزامات افشای مالی مشارکت داشته باشند و همچنین بررسی دقیق‌تری برای تکمیل نقش نهادهای نظارتی بر مقامات، حاصل شود. در یک نظرسنجی که در سال ۲۰۱۲ توسط بانک جهانی انجام شد مشخص گردید که ۷۸٪ کشورها سازوکارهای اعلام عمومی را تدوین و اعمال می‌کنند، اما تنها ۴۳٪ آن‌ها این اطلاعات را اعلام عمومی می‌کنند.

کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد<sup>۳</sup>، کشورها را ملزم به تدوین سیاست‌هایی می‌کند که بر طبق آن‌ها مقامات موظف به اعلام فعالیت‌های غیردولتی، اشتغال، سرمایه‌گذاری، دارایی‌ها، هدایا و مزایای خود به مقامات بالاتر می‌شوند.

اگرچه اعلام عمومی میزان درآمدها و دارایی‌ها ابزار قدرتمندی برای مبارزه با فساد است، اما اگر در چارچوب مناسب و با حمایت‌های کافی اعمال نشود، می‌تواند با مقاومت سیاسی مواجه شده و به شکست بینجامد. سیستم‌های دست‌وپاگیری که ظرفیت ساختاری کافی برای وادار کردن به پذیرش اعلام عمومی درآمدها و دارایی‌ها را ندارند، بیش از سیستم‌های منطبق با اهداف قابل کنترل با شکست مواجه می‌شوند. در طراحی یک سیستم افشاگری، باید به بافت منطقه‌ای (شرایط محلی) سیاسی، نهادی، اجتماعی و اقتصادی، توجه نمود.

توصیه می‌شود کشورها افشاگری را از مهم‌ترین حوزه‌ها آغاز کنند و پس‌ازآن به ایجاد اراده و ظرفیت سیاسی برای اصلاحات بلندپروازانه‌تر بپردازند. شاید برخی کشورها تمایل داشته باشند با افشاگری‌های اولیه و هدف‌گذاری شده‌ی درآمدها و دارایی‌های مقامات پرمخاطره یا خبرساز شروع کنند و به افشاگری درباره‌ی کارمندان ارشد دولتی و قضات برسند. کشورها همچنین می‌توانند از افشای درآمدها و دارایی‌ها فراتر رفته و به افشای فعالیت‌های تجاری و فعالیت‌های پس از اشتغال به مناصب دولتی بپردازند (بانک جهانی، ۲۰۱۲).

### توصیه‌ها

#### ۱. ایجاد یک نقشه راه دقیق برای توسعه دامنه و پوشش سازوکارهای اعلام عمومی:

ظرفیت آفرینی تدریجی و مدیریت وضعیت افکار عمومی در مورد آنچه سیستم در عمل می‌تواند تأمین کند، بسیار مهم است. هم‌زمان که ظرفیت منجر به اعلام عمومی درآمدها و دارایی‌ها بهبود می‌یابد، سیستم می‌تواند به تدریج گسترش‌یافته و تقویت شود تا (سازوکار اعلام عمومی در مورد) افراد بیشتری اعمال شود، رویه‌های بازبینی و رسیدگی (نظارت عمومی) تقویت شود و در نهایت دسترسی عمومی به اطلاعات کامل شود.

#### ۲. لزوم فراگیر بودن الزامات اعلام عمومی اموال و دارایی‌ها:

به‌عنوان یک قانون کلی، الزامات اعلام عمومی اموال و دارایی‌ها باید شامل سران قوای سه‌گانه (مجریه، مقننه و قضاییه) و همین‌طور کارمندان ارشد تمام بخش‌ها شود.

<sup>۲</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/asset-disclosure/>

<sup>۳</sup> <https://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/>

### ۳. بیشترین تأثیرگذاری اعلام عمومی درآمد و دارایی‌ها:

برای حصول تأثیر حداکثری اعلام عمومی درآمد و دارایی‌های مسئولین، باید در بازه‌های زمانی مشخص و منظم مجموعه داده‌هایی که موارد زیر را در برمی‌گیرند اعلام عمومی شوند:

- دارایی‌ها (خانه‌ها، زمین‌ها، املاک و مستغلات، انواع ساختمان‌ها، مزارع، سرمایه‌گذاری‌های مالی (مانند اوراق مربوط به سهام، تراست‌ها، اختیارات و معاملات، حواله‌ها، وجوه مشترک، معاملات سلف، وجوه قرضی، پس‌اندازها، بیمه‌نامه‌ها و حساب‌های بانکشستگی)، حساب‌های بانکی، وجه نقد و هر سند سودآور، وسایل حمل‌ونقل (مانند اتومبیل، کشتی، هواپیما و ...) و دیگر دارایی‌های منقول (مانند جواهرات، اثرهای هنری، مبلمان و احشام) و غیرمنقول دیگر.
- بدهی‌ها (تمامی بدهی‌ها، تعهدات، کارت‌های اعتباری، انواع وام‌ها، وثیقه‌ها و موارد امضای تعهدات مشترک)
- منابع درآمد و سرمایه‌گذاری‌های مالی (مانند سودها، سود سهام، مقرری‌ها، حقوق بانکشستگی و مزایا)
- دارایی‌های تجاری (مانند شرکت‌های خصوصی و مشارکتی، شراکت، مزارع، املاک اجاره‌ای، امتیازات انحصاری)، اشتغال یا دخالت در بخش خصوصی یا بخش خدماتی (مانند مشاوره یا دیگر عایدی‌ها از هر بخشی)، عضویت در هیئت‌های مدیره و مدیریت عاملی و دیگر اشتغال‌های ممکن.
- هدایا (هرگونه هدایا و مزایای فراوانی که شخص به هر دلیلی از هر شخص یا سازمانی دریافت می‌کند).
- احتمال‌های ممکن برای تعارض منافع (حقوق مربوط به قراردادها و خدمات و هیئت‌مدیره و مدیریت عامل که تأدیه نشده‌اند، عضویت در انجمن‌ها، سازمان‌های غیرانتفاعی و اتحادیه‌های کارگری، وضعیت شغلی فرد بعد از اتمام دوران مسئولیت حاکمیتی)

### ۴. کارایی سازوکارهای اعلام عمومی:

ساده و روان بودن در عین کامل و جامع بودن فرآیندهای اعلام عمومی (مثل فرم‌ها و نحوه پر کردن آن‌ها) بسیار مهم است. اطلاعات خواسته شده باید دقیق و به‌دوراز ابهام دریافت شوند تا سازوکارها کارایی خود را حفظ کنند.

### ۵. تعیین نهاد مسئول اعلام عمومی:

تعیین نهادی به‌عنوان مسئول جمع‌آوری و اعلام عمومی درآمدها و دارایی‌ها که دارای اختیار، مهارت، ظرفیت و منابع کافی برای بررسی و درخواست اطلاعات از مقامات دولتی یا دیگر نهادهای دولتی یا خصوصی و همچنین بررسی شکایات مردم است.

۲-۱-۲. وضع مقرراتی برای مدیریت به‌کارگیری مقامات در بخش خصوصی پس از خدمت در حاکمیت<sup>۴</sup>

#### توضیحات

لازم است در فرآیند سیاست‌گذاری عمومی، سیاست‌گذاران و قانون‌گذاران مستقل از یکدیگر عمل کنند. وعده‌ی اشتغال در بخش خصوصی پس از فراغت از بخش عمومی مثل عضویت در هیئت‌مدیره یا دیگر منابع درآمدی پیشنهادی می‌توانند به‌صورت بالقوه باعث تأثیر بر تصمیم مقامات حاکمیتی شوند. قوانین «درب‌های چرخان» بدین منظور تدوین شده‌اند که از تعارض منافع ناشی از

<sup>۴</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-regulations-governing-post-government-private-sector-employment/>

رفت و آمد مقامات دولتی به بخش خصوصی و بالعکس جلوگیری کنند. این دسته از قوانین ابزارهای بسیار مهمی برای حفظ درستکاری و صداقت و اعتماد عمومی در دولت‌ها هستند. (شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۱).

هدف قوانین درب‌های چرخان، جلوگیری از تعارض منافع مقامات قبل، حین و بعد از خدمت در دولت با استفاده از ایجاد حائل زمانی (یک دوره زمانی مشخص که جابه‌جایی‌های کارمندان بین دو بخش خصوصی و دولتی را تنظیم و مدیریت می‌کند) است. چیزی که زمان جابه‌جایی‌های کارمندان بین دو بخش خصوصی و دولتی را تنظیم و مدیریت می‌کند. این قوانین عامل بازدارنده‌ی مهمی در برابر تلاش برای خرید مقامات دولتی هستند و همچنین صداقت و درستکاری نهادها و مقامات را در سطح وسیع‌تری حفظ می‌کنند.

### توصیه‌ها

۱. مقررات محدودکننده‌ی اشتغال در بخش خصوصی بعد از خدمت در دولت، باید تمامی کارمندان دولت در تمامی بخش‌های آن را در بر بگیرد.
  ۲. مقررات باید انواع فرصت‌های شغلی بعد از خدمت در دولت که منجر به تعارض منافع می‌شوند را به‌صراحت تعریف کند تا امکان کنترل مزایا توسط مقررات و سازوکارها فراهم شود. بدیهی است جایگاه‌هایی که مقامات دولتی پس از اتمام مدت خدمت بر عهده می‌گیرند ولی هیچ‌گونه تعارض منافی با جایگاه قبلی آن‌ها ندارد، نباید مشمول این قوانین و سازوکارها باشد.
  ۳. مقررات باید حاوی دوره‌های وقفه تعریف‌شده (به‌منظور فاصله انداختن) و مناسب باشند تا کارمندان بخش دولتی نتوانند برای بخش خصوصی لابی‌گری کنند و یا بر همکاران دولتی سابق خود تأثیر بگذارند.
  ۴. طول مدت این وقفه باید بر اساس ارشد بودن و مقام کارکنان بخش دولتی متغیر باشد.
  ۵. توجه به تدوین محدودیت‌های معقول و نه بیش‌ازحد، برای مأموریت‌هایی که موجب انتقال دانش‌های ارزشمند و مهارت‌ها از بخش‌های دیگر به بخش دولتی می‌شوند.
  ۶. لحاظ کردن محدودیت‌های معقول بر مأموریت‌ها یا دیگر فعالیت‌های کارمندان بخش خصوصی در نهادهای دولتی که اطلاعات محرمانه و یا مزیت‌های نا‌عادلانه‌ای را برای توسعه منافع سازمان خصوصی متبوعشان در اختیار آن‌ها می‌گذارد.
  ۷. مقررات درب‌های چرخان باید هم در قوانین اولیه و هم در قوانین ثانویه ذکر شوند تا با کارآیی لازم عمل بازدارندگی را انجام دهند.
- قوانین اولیه مثل قوانین ویژه‌ی درستکاری و یا قوانین عمومی خدمات مدنی به‌طور مستقیم موجب محدودیت در اشتغال به کارهای خاصی بعد از خدمت در دولت می‌شوند.
  - قوانین ثانویه در چارچوب قوانین اولیه تعریف‌شده و رسمیت می‌یابند. عدم ورود افراد به قراردادهای دولتی، پس از فراغت از مسئولیت، مثالی از قوانین ثانویه است.
  - همچنین لازم است به چارچوب‌های اخلاقی و رفتاری به‌عنوان ابزاری برای ایجاد و تقویت هنجارهایی پیرامون مشاغل بعد از فراغت از مناصب دولتی توجه شود.
۸. قوانین درب‌های چرخان باید با دیگر قوانین لابی‌گری و مدیریت تعارض منافع، همسو باشند.
  ۹. مقررات باید حاوی مفاد الزام‌آوری برای افشای سوابق کارکنان بخش دولتی، قبل و بعد از خدمت در دولت باشند.
  ۱۰. مقررات باید با عاملیت و نظارت نهاد اخلاقی مستقلی که تعهد، اختیار و اقتدار لازم را دارد اجرایی شوند.

۱۱. لازم است در راستای آگاهی تمامی کارمندان بخش دولتی از چارچوبها و الزامات اجرای مقررات دربهای چرخان، فعالیت‌های آموزشی و ترویجی هدفمندی برنامه‌ریزی و اجرا شود.

۲-۱-۳. تدوین قوانین اعلام عمومی هدایای پیشنهادی به مقامات<sup>۵</sup>

#### توضیحات

قوانین حاکم بر هدایای ارائه‌شده به مقامات، مانعی مهم در برابر نفوذ در سیاست برای تحصیل منافع خاص به‌وسیله‌ی ارائه ارقام یا خدمات ارزشمند به مقامات و کارمندان است. الزامات اخلاقی، دستورالعمل‌های قانونی و سازوکارهای اعلام عمومی درآمدها و دارایی‌ها زمینه‌ی تشخیص این‌که چه چیزهایی هدیه هستند و چه چیزهایی رشوه، چه موقع قابل‌پذیرش هستند و چه موقع نیستند و همچنین چگونگی افشای آن را مشخص می‌کنند. این فرآیند موجب می‌شود اعتماد عمومی به حکومت افزایش پیدا کند و درعین‌حال، صداقت و درستکاری مقامات هم حفظ‌شده و بهبود پیدا می‌کند.

#### توصیه‌ها

برای اینکه قوانین و سازوکارهای مربوط به اعلام عمومی هدایا مؤثر واقع شوند، باید:

۱. تمامی مقامات حکومتی در هریک از قوای سه‌گانه را شامل شوند.
۲. با تعریف دقیق و روشن «هدیه» و «رفتار مناسب هر موقعیت» جایی برای تفسیرهای مختلف و متعدد باقی نگذارند. تعریف هدیه باید دقت و شمول کافی را داشته باشد. برای مثال خدمات ارزشمندی هم که به مقامات دولتی پیشنهاد می‌شوند نیز در حکم هدیه هستند.
۳. حدود دقت و تعریف‌شده‌ای برای اعلام عمومی تمامی کالاها و خدمات ارزشمند پیشنهادشده به کارمندان دولت مشخص کرده باشد.
۴. استثناها و نقاط ضعفی که مانع افشای برخی هدایای خاص می‌شوند را به حداقل برسانند. هدیه‌ی خاص مثل هدایای فرهنگی که برخلاف تصور عموم که آن‌ها را بی‌ارزش می‌پندارند، ممکن است موجب ایجاد تعارض‌های مهمی در منافع پیرامونی شخص شوند.
۵. قوانین توسط یک نهاد اخلاقی مستقل اجرا شود و در موقع لزوم مجازات لازم را اعمال کند.

در پایان این بخش باید این نکته را متذکر شد که لازم است فرآیندهای قبل از تشخیص هدایا و پیشنهادها، توسط یک دیده‌بان مستقل حاکمیتی مثل دفتر بازرسی داخلی یا دفتر دادخواهی انجام شود.

<sup>۵</sup> <http://www.opengovguide.com/commitments/establish-regulations-governing-gifts-offered-to-public-sector-officials/>