



مرکز بررسی‌های استراتژیک  
CENTER FOR STRATEGIC STUDIES



# مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری کره جنوبی

انتقال تجربیات به جمهوری اسلامی ایران

کد گزارش: ۹۷-۱۵۱

۱۸ فروردین ۱۳۹۸



کد گزارش : ۹۷-۱۵۱

مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری گرجستان:  
انتقال تجربیات به جمهوری اسلامی ایران

نویسنده : ولی کوزه گر کالجی

مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری  
با همکاری سفارت جمهوری اسلامی ایران در گرجستان

---

۱۸ فروردین ۱۳۹۸

کلیه حقوق این اثر متعلق به مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری است.  
هر گونه بازنشر این گزارش بدون اجازه کتبی مرکز بررسی های استراتژیک ریاست جمهوری ممنوع است



## فهرست مطالب

۱	پیشگفتار
۳	بخش اول: کلیات
۵	مقدمه
۷	فصل اول: وضعیت فساد اقتصادی و ناکارآمدی اداری در ایران
۷	شاخص ادراک فساد در ایران
۹	مقابله با فساد اقتصادی و اداری: مطالبه‌ای عمومی و حاکمیتی
۱۰	فصل دوم: دلایل ارزشمندی مطالعاتی تجربه گرجستان برای ایران
۱۱	۱- قرابت جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی و سطح توسعه اقتصادی
۱۱	۲- مقطع زمانی مقابله با فساد اقتصادی (۲۰۰۳ تاکنون)
۱۲	۳- تجربه مشابه در عبور از یک نظام متمرکز دولتی و دستوری
۱۲	۴- تجربیات عملی و قابل انتقال در سطوح سیاستگذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی
۱۳	بخش دوم: مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان
۱۵	مقدمه
۱۵	فصل اول: گرجستان: از فساد سیستماتیک و فراگیر تا مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری
۱۵	ویژگی‌ها و مختصات جمهوری گرجستان
۲۶	اصلاحات اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری (۲۰۰۵ تا ۲۰۱۸)
۳۶	فصل دوم: تجربه گرجستان در سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری
۳۶	ساختار و فرایند سیاستگذاری در نظام سیاسی گرجستان
۳۸	سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری
۴۷	فرایند نظارت و مکانیسم‌های نظارتی
۵۰	فصل سوم: اصلاحات در ساختار اقتصادی و مدیریتی گرجستان
۵۰	۱- دولت بزرگ؛ متهم اصلی فساد: بوروکراسی‌زدایی و کوچک‌سازی واقعی دولت
۵۳	۲- آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی
۵۶	۳- کاهش تقاضا برای فساد اقتصادی: اصلاح نظام پرداخت حقوق و توزیع ثروت
۵۸	۴- مقابله با فساد سیاسی: شفاف‌سازی منابع مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی
۵۸	۵- کاهش تصدی دولت در رسانه‌ها: توسعه شبکه‌های رادیو و تلویزیون خصوصی
۵۹	۶- اصلاحات در نظام بانکی
۶۲	۷- اصلاح نظام مالیاتی در ساختار اقتصادی غیر رانته گرجستان
۶۴	۸- اصلاحات در نظام گمرگی: شفافیت مالی و مقابله با قاچاق کالا
۶۵	۹- ایجاد فضای اقتصادی سالم و رقابتی: بهبود محیط و فضای کسب و کار

۷۲	فصل چهارم: مقابله با فساد و اصلاحات در اداره پلیس و نیروهای انتظامی
۷۳	مرحله اول (۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲): مرحله سخت مقابله با فساد در پلیس و نیروهای انتظامی
۷۶	مرحله دوم (۲۰۱۳ تا کنون): اصلاحات اداری و ساختاری در نیروهای پلیس و انتظامی
۸۰	فصل پنجم: مقابله با فساد و اصلاحات در نظام قضایی
۸۰	۱- اراده سیاسی در بالاترین سطوح قدرت برای انجام تغییر و اصلاحات در نظام قضایی
۸۰	۲- اخراج قضات، دادستان‌ها و کارکنان متخلف و متهم به دریافت رشوه، رانت و اخاذی
۸۰	۳- تغییر ضوابط و مقررات استخدام قضات، دادستان‌ها و کارکنان در نظام قضایی
۸۱	۴- اصلاح قوانین: تعریف رشوه، فساد مالی و پول‌شویی به عنوان جرم و جنایت قضایی
۸۱	۵- مقابله با پول‌شویی: مصادره اموال و اطلاع‌رسانی شفاف
۸۱	۶- تشکیل اداره مستقل در دادستانی کل برای دریافت و انتشار اظهارنامه اموال مسئولین
۸۲	۷- اطلاع‌رسانی شفاف از دادگاه‌های مربوط به مفاسد اقتصادی
۸۳	۸- فرهنگ‌سازی در جامعه: تفاوت قائل شدن بین متهم و مجرم و نهادینه شدن فرهنگ تبریته
۸۳	۹- دولت الکترونیک: انتقال خدمات حقوقی و قضایی به تالار خدمات عمومی
۸۳	فصل ششم: اصلاحات در بخش‌های اداری؛ عبور از نظام اداری سنتی
۸۴	۱- شکل‌گیری و توسعه دولت الکترونیک
۸۵	۲- صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی
۸۶	۳- ایجاد شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک
۸۹	۴- آموزش مستمر شهروندان با هدف بهره‌برداری حداکثری از خدمات دولت الکترونیک
۸۹	۵- امنیت سایبری، امنیت شبکه اطلاعات و اطمینان‌بخشی به شهروندان
۸۹	فصل هفتم: ایجاد نظام متمرکز خدمات عمومی در وزارت دادگستری
۹۰	تالار خدمات عمومی: نظام پنجره واحد
۹۴	ویژگی‌های بارز و شاخص تالار خدمات عمومی
۱۰۱	<b>بخش سوم: تجربیات قابل انتقال به جمهوری اسلامی ایران</b>
۱۰۳	مقدمه
۱۰۳	فصل اول: تجربه سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری
۱۰۳	۱- ضرورت تداوم و ثبات در مقابله با فساد: عدم رشد ناگهانی شاخص ادراک فساد
۱۰۴	۲- اجماع مستمر نخبگان ابزاری و فکری در تنظیم اسناد و شورای مقابله با فساد
۱۰۴	۳- تجمیع اسناد فرادستی در حوزه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری
۱۰۵	۴- تجمیع و تمرکز نهادی و ستادی: تشکیل شورای عالی مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور
۱۰۶	۵- تعیین یک دستگاه به عنوان متولی و هدایت‌کننده شورای مقابله با فساد
۱۰۷	۶- حضور بخش‌های غیر دولتی و مدنی در ترکیب شورای مقابله با فساد
۱۰۷	۷- ایجاد مکانیسم‌های نظارتی دولتی و غیر دولتی جهت ارزیابی عملکرد شورا
۱۰۸	۸- اصل سوت‌زنی: حمایت معنوی و مالی از افشاکنندگان مفاسد اقتصادی و اداری
۱۰۹	۹- به رسمیت شناخته شدن لابی‌گری: تقویت شفافیت مالی و سیاسی
۱۰۹	۱۰- اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی و مستمر گزارش‌های عملکرد و نظارتی در زمینه مقابله با فساد و ...
۱۱۰	۱۱- تعریف مکانیسم ارتباطی شورای مقابله با فساد با نهادهای بین‌المللی (غیر دولتی و دولتی)
۱۱۲	فصل دوم: تجربیات اصلاحات در ساختار اقتصادی و مدیریتی

- ۱- بهره‌گیری از تجربه دولت گرجستان در کوچک‌سازی دولت ----- ۱۱۲
- ۲- بهره‌گیری از تجربه خصوصی‌سازی در گرجستان برای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی ----- ۱۱۳
- ۳- انتقال تجربیات در زمینه تحول در بودجه نویسی به سازمان برنامه و بودجه ----- ۱۱۳
- ۴- بهره‌گیری وزارت اقتصاد و امور دارایی از روند برگزاری مناقصه‌های عمومی و دولتی در گرجستان ----- ۱۱۴
- ۵- بهره‌گیری وزارت کشور و خانه از تجربه شفاف‌سازی منابع مالی احزاب و رقابت‌های انتخاباتی ----- ۱۱۴
- ۶- بهره‌گیری صدا و سیما و شورای عالی فضای مجازی از نقش رسانه‌های خصوصی ... ----- ۱۱۵
- ۷- بهره‌گیری وزارت کشور و معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه ... ----- ۱۱۵
- ۸- انتقال تجربیات اصلاحات نظام بانکی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران ----- ۱۱۵
- ۹- بهره‌گیری سازمان امور مالیاتی از تجربه اصلاح نظام مالیاتی گرجستان ----- ۱۱۶
- ۱۰- انتقال تجربیات اصلاح نظام گمرکی گرجستان به گمرک جمهوری اسلامی ایران و ستاد مقابله با قاچاق کالا و ارز ----- ۱۱۶
- ۱۱- بهره‌گیری وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و وزارت اقتصاد و امور دارایی ... ----- ۱۱۷
- فصل سوم: تجربیات اصلاحات در زمینه قضایی و انتظامی ----- ۱۱۷
- ۱- انعقاد موافقتنامه انتقال تجربیات بین بخش‌های قضایی و انتظامی ایران و گرجستان ----- ۱۱۷
- ۲- بخش‌های قضایی و انتظامی: نقطه شروع مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری ----- ۱۱۸
- ۳- ضرورت اتخاذ رویکردهای ترکیبی: جنبه‌های سلبی و ایجابی مقابله با فساد ----- ۱۱۸
- ۴- اجتناب‌ناپذیر بودن مرحله سخت مقابله با فساد: ضرورت اتخاذ سیاست تحمل صفر ----- ۱۱۹
- ۵- تشکیل اداره مستقل اظهارنامه اموال مسئولان و انتشار عمومی آن (اصل ۱۴۲ قانون اساسی) ----- ۱۲۰
- ۶- فرهنگ سازی در زمینه تفاوت متهم با مجرم و امکان و حق برائت متهمین ----- ۱۲۱
- ۷- پرهیز از عملکرد جزیره‌ای: ضرورت ادغام خدمات حقوقی و انتظامی در دولت یکپارچه الکترونیک ----- ۱۲۲
- ۸- گسترش روند نصب میکروفن و دوربین در لباس و خودوری نیروهای پلیس ----- ۱۲۲
- ۹- سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی کنترل و بازرسی در بخش‌های انتظامی و قضایی ----- ۱۲۲
- فصل چهارم: تجربیات اصلاحات در خدمات اداری و عمومی ----- ۱۲۳
- ۱- انعقاد یادداشت تفاهم همکاری بین ایران و گرجستان در حوزه دولت الکترونیک ----- ۱۲۳
- ۲- بهره‌گیری از تجربه کارتهای شناسایی الکترونیکی گرجستان ----- ۱۲۴
- ۳- بهره‌برداری سازمان پدافند غیرعامل از تجربیات گرجستان در امنیت سایبری و امنیت شبکه اطلاعات ----- ۱۲۴
- ۴- اجرای تجربه آزمایشی (پایلوت) تاسیس تالار خدمات عمومی: نظام پنجره واحد ----- ۱۲۴
- ۵- ضرورت عبور از فضاهاى محدود اداری به ساختمان‌های اداری وسیع با معماری شاخص ----- ۱۲۵
- ۶- استقرار دستگاه‌های خودکار عکس بیومتریک در دفاتر پیشخوان خدمات دولت ----- ۱۲۶
- ۷- استقرار دستگاه‌های پنوماتیک (کاهش و حذف ارتباط مستقیم و فیزیکی) ----- ۱۲۶
- ۸- توجه نظام متمرکز خدمات اداری بر صنعت گردشگری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی ----- ۱۲۶
- سخن پایانی: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری ----- ۱۲۷
- منابع و مأخذ ----- ۱۲۹





## پیشگفتار

مقابله با فساد، رشوه و رانت در نهادها و دستگاه‌های مختلف کشورمان همواره یکی از مطالبات مهم مسئولان ارشد کشور و نیز افکار عمومی بوده است که طی سال‌های اخیر به دلیل افزایش آگاهی‌های عمومی در نتیجه گسترش فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی و نیز افشای موارد متعدد از اختلاس‌های مالی کلان و شبکه‌های ناسالم اداری در بخش‌های مختلف تبدیل به یک مطالبه جدی در سطح جامعه تبدیل شده است. تشکیل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و ارتقای سلامت اداری با فرمان مقام معظم رهبری در ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۰، الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در سال ۱۳۸۵، تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام اداری» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری در مورخه ۱۳۸۹/۱/۳۱، تصویب «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در مجلس شورای اسلامی در ۱۳۹۰/۱۰/۳۱، ابلاغ سیاست کلی اقتصاد مقاومتی از سوی مقام معظم رهبری در ۲۹ بهمن ۱۳۹۲ که در بند ۱۹ آن بر «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...» تاکید شده است، تشکیل معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم در ساختار قوه قضائیه در اواخر سال ۱۳۸۹، تهیه پیش‌نویس «لایحه شفافیت توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» و پیگیری «طرح تشکیل سازمان مبارزه با فساد» در کمیسیون قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، تشکیل کمیسیون مقابله با مفاسد اقتصادی مجلس و فراکسیون شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد و انضباط مالی مجلس شورای اسلامی و تشکیل دادگاه‌های ویژه مبارزه با مفاسد اقتصادی و مصوبات مختلف شورای عالی اداری، از جمله کوشش‌های مستمر بخش‌های مختلف حاکمیتی در دو دهه گذشته برای پاسخ به مطالبه عمومی و ملی مقابله با فساد اقتصادی و اداری در کشور است؛ هر چند در عرصه عملی این امر با نقطه مطلوب و مورد رضایت جامعه فاصله شایان توجهی دارد. از آنجا که یکی از راهکارهای مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری، استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها است، طرحی مطالعاتی با عنوان «مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری گرجستان: انتقال تجربیات به جمهوری اسلامی ایران» به سفارش مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و با همکاری سفارت جمهوری اسلامی ایران در گرجستان تعریف شد و به منظور مطالعه میدانی

و مشاهده مستقیم تحولات صورت گرفته در نظام اداری این کشور، سفر یک هفته‌ای به شهر تفلیس از تاریخ ۲۴ تا ۳۱ تیر ۱۳۹۷ از سوی نگارنده به عنوان مجری طرح صورت گرفت و دیدارهای مفیدی از دادستانی کل گرجستان، اداره کل پلیس در وزارت کشور، اداره کل گمرگ و مالیات در وزارت اقتصاد، بخش خدمات عمومی (نظام یکپارچه الکترونیکی و پنجره واحد) وزارت دادگستری و موسسه غیر دولتی شفافیت بین‌المللی گرجستان انجام شد. در جریان این سفر مطالعاتی کوشش شد سیاست‌های کلان و الگوی جمهوری گرجستان در زمینه مبارزه با فساد و ایجاد نظام سلامت اداری، اصلاح قوانین و مقررات، فرایندهای پیشگیری، کنترل و مجازات و رویکردهای رسانه‌ای و فرهنگ‌سازی در زمینه مقابله با فساد، مورد مطالعه و بررسی قرار گیرد تا با توجه به برخی از تفاوت‌هایی که از نظر جمعیت، وسعت، ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی که بین گرجستان و کشورمان وجود دارد، تجربیات قابل انتقال به جمهوری اسلامی ایران در جهت اصلاح قوانین و مقررات مربوط به مبارزه با فساد و ایجاد نظام سلامت اداری و تحولات ساختاری و اداری استخراج، تنظیم و ارائه شود.

انجام این طرح مطالعاتی، مرهون حمایت‌های افراد مختلفی است که زمینه انجام این پژوهش را فراهم ساختند. جناب آقای دکتر حسام‌الدین آشنا، ریاست محترم مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری و همکاران ایشان در این مرکز از جمله دکتر محمد فاضلی، دکتر ابراهیم حاجیانی، دکتر دیاکو حسینی و دکتر مهدی آهویی و نیز جناب آقای دکتر ابوذر ابراهیمی ترکمان، ریاست محترم سازمان فرهنگ و ارتباطات اسلامی، جناب آقای دکتر قوام‌الدین شهیدی، سفیر محترم جمهوری اسلامی ایران در تفلیس و جناب آقای حمید مصطفوی، رایزن محترم فرهنگی ایران در گرجستان، از جمله بزرگوارانی هستند که سپاس فراوانم را تقدیم آنان می‌کنم. امید است این طرح مطالعاتی با رویکرد بومی و کاربردی بتواند زمینه انتقال موثر تجربیات مفید و قابل توجه جمهوری گرجستان در زمینه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری به داخل کشور را فراهم نماید.

ولی کوزه‌گر کالجی

آبان ۱۳۹۷

بخش اول.

کلیات



فساد از ریشه فساد و به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است و در زبان انگلیسی با واژه Corruption و ریشه لاتینی Rumpere مطرح می‌شود که به معنای شکستن و نقض کردن است و چیزی که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد. به این معنا، فساد هر پدیده‌ای است که مجموعه‌ای را از اهداف و کارکردهای خود باز دارد.<sup>۱</sup> تا اواسط دهه ۱۹۹۰ اعتقاد بر تأثیر فساد در توسعه اقتصادی بوده است، اما از ۱۹۹۶ به بعد با انتشار داده‌هایی در خصوص فساد توسط سازمان شفافیت بین‌الملل و بعد از آن، بانک جهانی و سخنرانی مدیرعامل صندوق بین‌المللی پول در اجلاس سالانه نهادهای مالی چندملیتی که دولت‌ها را به مقابله با فساد اداری و عدم تحمل آن فراخواند، تحریک و انگیزش در توجه به اثرات منفی فساد جدی شد. بنابراین، آن سال به عنوان تاریخ مهمی در بررسی مسأله‌مند بودن فساد محسوب می‌شود، چرا که آن را از گریس چرخ‌دهنده توسعه اقتصادی به خردکننده توسعه اقتصادی تبدیل کرد. از آن زمان، پژوهش‌ها بر اهمیت تأثیر منفی فساد متمرکز شدند و تحقیقات بر نشان دادن آن که چگونه فساد بنیان‌های مشروعیت نظام سیاسی را به صورت مستقیم و از طریق تأثیر بر کارایی حکومت و تضعیف سلامت قوانین می‌کاهد، متمرکز شدند.<sup>۲</sup>

صورت‌های مختلفی از فساد اقتصادی وجود دارد که ممکن است آشکارا و یا به طور مخفیانه باشد. رشوه<sup>۳</sup> که برخی اوقات به آن پول چرب<sup>۴</sup> نیز گفته می‌شود، کلاهبرداری<sup>۵</sup>، اختلاس<sup>۶</sup> و بازپرداخت<sup>۷</sup> (نوعی

۱. ویتو تانزی، «مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد»، ترجمه بهمن آقایی، اطلاعات سیاسی-اقتصادی، شماره ۱۴۹-۱۵۰، بهمن و اسفند ۱۳۷۸، ص ۱۷۸.

۲. محدثه جلیلی، بررسی روند ادراک فساد؛ توصیفی از وضعیت ادراک فساد در ایران. شبکه مطالعات سیاستگذاری عمومی، بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۵ اسفند ۱۳۹۶.

۳. رشوه رایج‌ترین نوع فساد در کسب و کار است. رشوه می‌تواند بین دو فرد و یا یک فرد و یک سازمان عمومی اتفاق روی دهد. رشوه انواع مختلفی دارد. برخی اوقات که به آن پول چرب می‌گویند، کارکنان پیش از این که در مورد کاری تعهد کنند یا مجوزی صادر نمایند از طرف مقابل پول دریافت می‌کنند. (نرگس رحیمیان، بررسی فساد اقتصادی و راه‌های مبارزه با آن، مجله اقتصادی، شماره‌های ۹ و ۱۰، آذر و دی ۱۳۹۳، صص ۱۰۴-۱۰۵)

#### 4. Grease Money

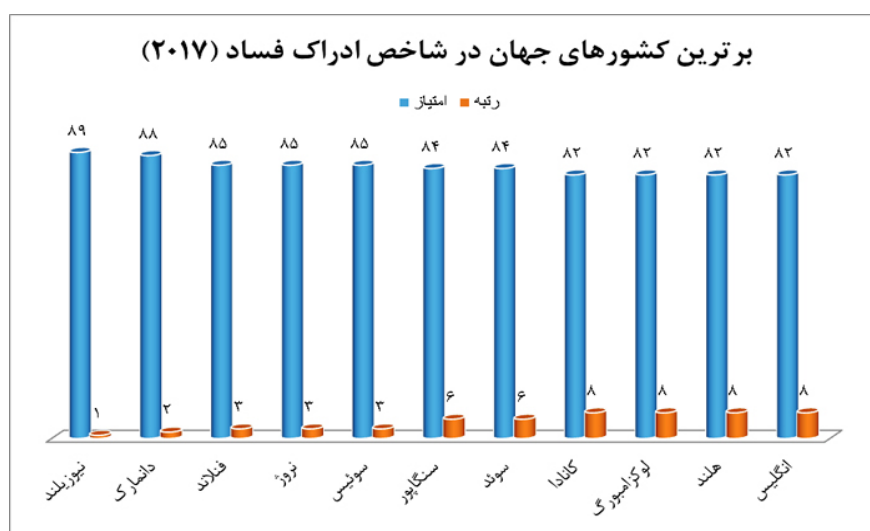
۵. کلاهبرداری نوع دیگری از فساد اقتصادی است که اعضای یک شرکت از آن برای منافع شخصی سوء استفاده می‌کنند. این نوع از کلاهبرداری هم در بخش‌های عمومی و هم در بخش‌های خصوصی دیده می‌شود. (همان، ص ۱۰۵).

۶. اختلاس اموال عمومی، همزاد با تشکیل حکومت مطرح بوده و قدمتی به اندازه خود دولت‌ها دارد. اختلاس از جمله تعديت کارمندان و کارکنان دولت و موسسات و شرکت‌های دولتی و یا وابسته به دولت و یا سایر ماموران به خدمات عمومی است که به اموال متعلق به دولت یا اشخاص دیگر صورت می‌گیرد و همواره به عنوان تهدیدی جدی علیه دولت و ملت قلمداد می‌گردد. معیار تحقق جرم اختلاس، تصاحب و برخورد مالکانه کردن با مال می‌باشد، می‌توان دایره این جرم را به اموال بانک‌های خصوصی، شرکت‌های سهامی غیر دولتی، احزاب، سندیدکاها و نیز به اموال غیر منقول تعمیم داد. (احمد رضوانی، ارکان جرم اختلاس، نامه مفید، شماره ۲۴، زمستان ۱۳۷۹)

۷. در کسب و کار، بازپرداخت به پرداخت‌هایی اطلاق می‌شود که توسط فروشندگان و در عوض قراردادهایی که موجب تورم بیش از حد هزینه کار انجام شده هستند، صورت می‌گیرد. در حقیقت این نوعی کمیسیون است که از قبل در عوض خدمتی که ممکن است استرداد شود به رشوه گیرنده داده می‌شود. (رحیمیان، پیشین، ص ۱۰۶)

کمیسون) در کسب و کار از جمله اشکال مهم فساد اقتصادی محسوب می‌شوند. تانزی از جمله پژوهشگرانی است که «فساد در سراسر جهان» را موضوع مطالعه خود قرار داده و به بررسی علل، پیامدها، دامنه فساد و اقدامات اصلاحی امکان پذیر پرداخته است. بر اساس نتایج به دست آمده، فساد به طور کلی با فعالیت های دولت و به خصوص با انحصار و قدرت اختیاری دولت در ارتباط است. تاثیر دولت بر فساد به دو دسته مستقیم و غیر مستقیم تقسیم می‌شود، دسته اول، عواملی هستند که در آن دولت به صورت مستقیم بر فساد اداری اثر می‌گذارد که عبارتند از: آیین‌نامه‌ها و مجوزها، مقررات مالیاتی، تصمیم‌گیری در زمینه هزینه‌های دولت و ذخیره محصولات و خدمات به زیر قیمت بازار. دسته دوم شامل عواملی است که به صورت غیر مستقیم بر فساد اداری تاثیر گذارند، از جمله کیفیت بوروکراسی، سطح دستمزد بخش عمومی، کنترل سازمانی و الگوهای رهبران.<sup>۱</sup>

طی چند دهه اخیر کوشش‌های متعددی در جهت کمی‌شدن، سنجش‌پذیری فساد و شاخص‌سازی در سطح جهان صورت پذیرفته است. شاخصی که در حال حاضر از بیشترین شهرت برخوردار است، «شاخص ادراک فساد»<sup>۲</sup> است. این شاخص سالیانه که از سوی سازمان شفافیت بین‌المللی<sup>۳</sup> از سال ۱۹۹۵ منتشر می‌شود، شاخصی است که رتبه فساد در بخش عمومی یک کشور را در میان سایر کشورهای جهان نشان می‌دهد. سازمان شفافیت بین‌المللی، با استفاده از شاخص ادراک فساد، کشورها را برحسب میزان فساد موجود در میان مقامات دولتی و سیاستمداران شان از صفر تا ده رتبه‌بندی می‌کند. هر چه نمره کشوری به ده نزدیک باشد، میزان فساد در آن کمتر و هرچه این میزان به صفر نزدیک می‌شود، میزان فساد بالاتر است. در آخرین رتبه‌بندی شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۰۷، چهار کشور منطقه اسکاندیناوی (دانمارک، فنلاند، نروژ، سوئد) در بین ۱۰ کشور برتر جهان قرار گرفته‌اند؛ هرچند کشور نیوزیلند توانسته است بالاتر از همه این کشورها بر جایگاه نخست جهان تکیه بزند. علاوه بر کشورهای یادشده، نام کشورهای دیگری مانند سوئیس، سنگاپور، کانادا، لوکزامبورگ، هلند و انگلیس نیز در جمع کشورهای برتر دیده می‌شود.



۱ . V. Tanzi, "Corruption around the World ". **International Monetary Fund Staff Papers**, Vol. 1998 , (4)45, pp.559-594.

۲ . Corruptions Perception Index (CPI)

۳. Transparency International

## فصل اول: وضعیت فساد اقتصادی و ناکارآمدی اداری در ایران

هر چند در رابطه با میزان عمق، گستردگی و دامنه فساد اقتصادی و اداری و به کارگیری مفاهیمی مانند فساد مزمن، سیستماتیک یا غیر سیستماتیک و نهادینه شده در بین کارشناسان و مسئولان اجرایی، مقننه و قضایی کشور اختلافاتی وجود دارد، اما در رابطه با نفس وجود مفاصد اقتصادی و اداری در نظام اقتصادی و اداری کشور و مصادیق اصلی آن نظیر رشوه، اختلاس و کلاهبرداری کمتر اختلاف وجود دارد و این امر را می‌توان مخرج مشترک همه نهادها و کارشناسان از سلیقه‌های مختلف فکری و سیاسی دانست. اقتصاد دولتی و رانتی مبتنی بر منابع درآمدی نفت و گاز، مشکلات ساختاری، فرایند پیچیده بوروکراتیک، وجود دستگاه‌ها و نهادهای موازی، عدم شمول کامل نظام مالیاتی، عدم شکل‌گیری کامل دولت یکپارچه الکترونیک و ساختار نظام بانکی و پولی کشور از جمله دلایل و زمینه‌های مهم شکل‌گیری وضعیت فساد اقتصادی و ناکارآمدی اداری در کشور به شمار می‌رود.

### شاخص ادراک فساد در ایران

آخرین نظرسنجی در دسترس (پیمایش ۱۳۹۵ شهر تهران) بیانگر رواج فساد از نظر ۸۹ درصد از پاسخگویان طی ۱۰ سال اخیر می‌باشد.<sup>۱</sup> گزارش‌هایی نیز نشان می‌دهد که از نظر مردم، حامی‌پروری تنها راه پیشرفت دانسته می‌شود. پیمایش ارزش‌ها و نگرش‌های جوانان در ۱۳۹۲ نشان می‌دهد نزدیک به ۶۹ درصد معتقد بودند با پارتی‌بازی امکان ارتقا و پیشرفت میسر است و حتی آن را مهم‌تر از فعالیت اجتماعی در ارتقا می‌دانستند. تحقیق دیگری در شهر تهران نشان داده فقط ۹/۶ درصد از پاسخگویان معتقد بودند هنگامی که با نهاد و سازمان‌های اداری کاری داشتند، هیچ‌وقت لازم نبوده با افراد صاحب‌نفوذ تماس یا ارتباط داشته باشند تا کارشان راه بیفتد.<sup>۲</sup> به‌علاوه، بررسی ادراک فساد نشان می‌دهد شهروندان ایرانی اکثر سازمان‌ها را ناموفق و فاسد می‌دانند. پیمایش ۱۳۹۱ در خصوص ادراک فساد نیز نشان می‌دهد که فاسدترین سازمان‌ها، آنهایی بوده‌اند که قدرت اقتصادی و قانونی دارند. سازمان‌هایی که با فعالیت اقتصادی‌شان شناخته شده‌اند، بیشترین میانگین رتبه‌ای ادراک فساد را دارند (مانند گمرک و خودروسازی) و دسته دوم به فعالیت قانونی (مجلس و قوه قضائیه) مشغولند. به عبارتی، در دسته اول، فساد اقتصادی و در دسته دوم، سوءاستفاده از قانون عامل دسته‌بندی فساد محسوب می‌شود.<sup>۳</sup>

براساس گزارش منتشر شده سازمان بین‌المللی شفافیت، ایران از جمله کشورهایی است که آمار فساد در آن به میزان توجهی بالا است و در سال ۲۰۱۵ ایران در بین ۱۶۸ کشور جهان در رتبه ۱۳۰ و در بین ۲۴ کشور منطقه سند چشم‌انداز در رتبه ۱۷ قرار گرفته است. این آمار بیانگر آن است که کشور ایران همانند بسیاری از کشورهای اسلامی، با وجود داشتن آموزه‌ها و تعالیم اسلامی، ارزشی و اخلاقی در زمینه فساد، رتبه و جایگاه مناسبی ندارد. این امر نشان دهنده ضرورت انجام اقدامات و سیاستگذاری کلان برای

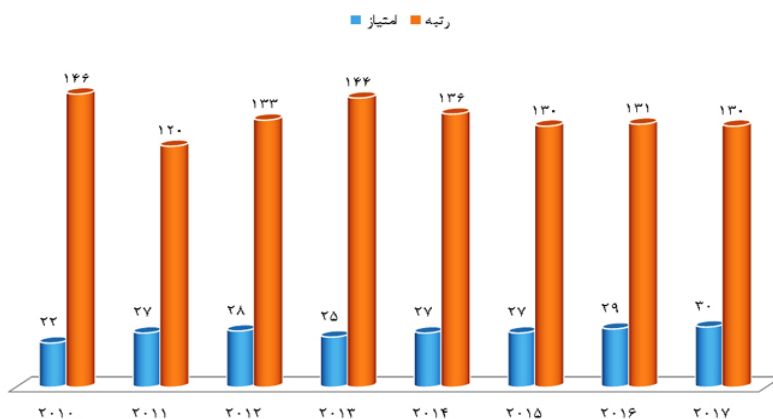
۱. محمدی مهدی، رفیعی حسن، موسوی میرطاهر و سمانه حسین‌زاده، ادراک فساد و احساس عدالت اجتماعی، مسائل اجتماعی ایران، سال هفتم، شماره ۱، ۱۳۹۵، ص ۱۳۶.

۲. همان، ص ۱۳۵.

۳. جلیلی، پیشین.

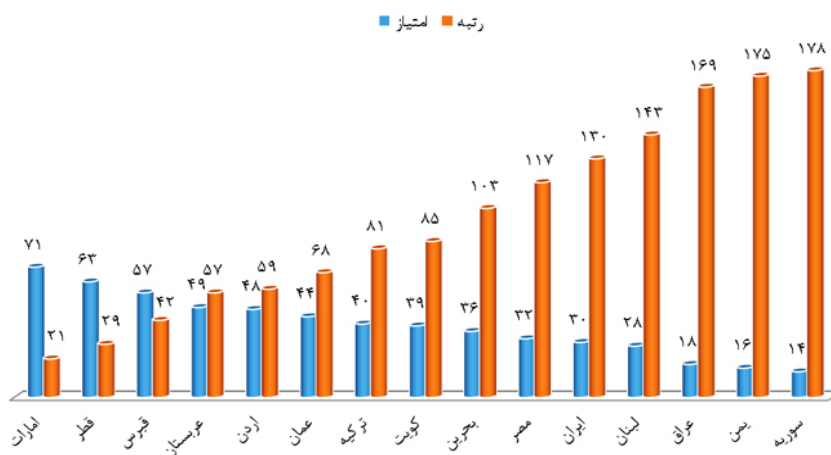
مبارزه با فساد و کاهش شکاف بین وضع موجود و وضع مطلوب است.<sup>۱</sup> براساس آخرین گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی (سال ۲۰۱۷) در مورد شاخص ادراک فساد، ایران با کسب ۳۰ امتیاز یعنی ۱ امتیاز بالاتر از سال گذشته، در رتبه ۱۳۰ جهان - مشترک با کشورهای سیرالئون، گامبیا، میانمار، اوکراین - قرار گرفته که نشان‌دهنده تنها یک پله بهبود نسبت به سال قبل است. به عبارتی دیگر، ایران در سال‌های اخیر هرگز نتوانسته است امتیازی بالاتر از ۳۰ و رتبه‌ای بهتر از ۱۲۰ در شاخص ادراک فساد کسب کند.

امتیاز و رتبه جهانی ایران در شاخص ادراک فساد (۲۰۱۰-۲۰۱۷)



از لحاظ جایگاه منطقه‌ای در زمینه شاخص ادراک فساد نیز امتیاز و رتبه ایران به هیچ‌وجه قابل قبول نیست، به طوری که در بین کشورهای منطقه خاورمیانه تنها کشورهای لبنان، عراق، یمن و سوریه در رتبه‌بندی سازمان شفافیت بین‌الملل رتبه‌ای نازل‌تر از ایران کسب نموده‌اند. کشورهای امارات، قطر و قبرس بهترین جایگاه منطقه را در زمینه شاخص ادراک فساد دارند.

امتیاز و رتبه کشورهای منطقه در شاخص ادراک فساد (۲۰۱۷)



۱. سید مهدی الوانی و ابوذر زرنندی عرب سرخی، «مولفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد در جمهوری اسلامی ایران»، فصلنامه علمی- پژوهشی مدیریت دولتی، سال دوم، شماره ۴، ص ۹.



## مقابله با فساد اقتصادی و اداری: مطالبه‌های عمومی و حاکمیتی

اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران همواره بر اندازه دولت و مبارزه با فساد و به عبارتی سلامت اقتصادی جامعه تاکید داشته‌اند. در اصل سوم قانون اساسی مقرر گردیده است که «دولت جمهوری اسلامی ایران موظف است همه امکانات خود را برای رسیدن به ایجاد نظام اداری صحیح و حذف تشکیلات غیر ضروری مبارزه با کلیه مظاهر فساد و تباهی و محو هرگونه استبداد، خودکامگی و انحصار طلبی به کار گیرد». طبق اصل چهل و نهم نیز «دولت موظف است ثروت‌های ناشی از ربا، غصب، رشوه، اختلاس، سرقت، قمار، سوء استفاده از موقوفات، سوء استفاده از مقاطعه کاری‌ها و معاملات دولتی، فروش زمین‌های موات و مباحات اصلی، دایر کردن اماکن فساد و سایر موارد غیر مشروع را گرفته و به صاحب حق رد کند و در صورت معلوم نبودن او به بیت‌المال بدهد. این حکم باید با رسیدگی و تحقیق و ثبوت شرعی به وسیله دولت اجرا شود». سند چشم‌انداز جمهوری اسلامی ایران نیز که بعد از قانون اساسی به عنوان بالاترین سند بالادستی محسوب می‌شود، به موضوع سلامت اقتصادی توجه نشان داده است. براساس این سند در افق ۱۴۰۴ ایران کشوری توسعه یافته با جایگاه اول اقتصادی در منطقه خواهد بود. برخورداری از سلامت، رفاه، امنیت غذایی، تامین اجتماعی، فرصت‌های برابر، توزیع مناسب درآمد، نهاد مستحکم خانواده به دور از فقر، فساد، تبعیض و بهره‌مندی از محیط زیست سالم ویژگی‌های ترسیم شده برای این در سند چشم‌انداز است. در عرصه عملی و سازمانی نیز دیوان محاسبات کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان بازرسی کل کشور و سازمان حسابرسی به همراه وزارت اطلاعات، پنج سازمانی هستند که در نظام جمهوری اسلامی ایران مسئولیت مقابله با فساد اداری را برعهده دارند. وجود این تعداد سازمان نظارتی نیز نشان‌دهنده اهمیت موضوع مقابله با فساد اداری در نظام جمهوری اسلامی است.<sup>۱</sup>

اما با وجود تاکید روشن و مشخص اسناد بالادستی بر مقابله با فساد اقتصادی و اداری و وجود دستگاه‌های متعدد نظارتی، در عمل وضعیت کشور براساس دلایل و شاخص‌هایی که به صورت اجمالی در بخش قبلی به آن اشاره شد، در وضعیت مطلوبی قرار نگرفت و طی سال‌های اخیر به دلیل افزایش آگاهی‌های عمومی در نتیجه گسترش فضای مجازی و شبکه‌های اجتماعی و نیز افشای موارد متعدد از اختلاس‌های مالی کلان و شبکه‌های ناسالم اداری در بخش‌های مختلف تبدیل به یک مطالبه جدی در سطح جامعه تبدیل شده است. تشکیل ستاد هماهنگی مبارزه با مفاسد اقتصادی و ارتقای سلامت اداری با فرمان مقام معظم رهبری در ۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۰، الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل متحد در سال ۱۳۸۵، تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام اداری» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری در مورخه ۱۳۸۹/۱/۳۱، تصویب «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در مجلس شورای اسلامی در ۱۳۹۰/۱۰/۳۱، ابلاغ سیاست کلی اقتصاد مقاومتی از سوی مقام معظم رهبری در ۲۹ بهمن ۱۳۹۲ که در بند ۱۹ آن بر «شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...» تاکید شده است، تشکیل معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم در ساختار قوه قضائیه در اواخر سال ۱۳۸۹، تهیه پیش‌نویس «لایحه شفافیت توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» و پیگیری «طرح تشکیل سازمان مبارزه با فساد» در کمیسیون

۱. علیرضا داداشی، «مبارزه با فساد اداری در ایران: اقدامات انجام شده و چند راهکار پیشنهادی»، راهبرد توسعه، شماره ۲۷، ۱۳۹۰،

قضایی و حقوقی مجلس شورای اسلامی، تشکیل کمیسیون مقابله با مفاسد اقتصادی مجلس و فراکسیون شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد و انضباط مالی مجلس شورای اسلامی و تشکیل دادگاه‌های ویژه مبارزه با مفاسد اقتصادی و مصوبات مختلف شورای عالی اداری، از جمله کوشش‌های مستمر بخش‌های مختلف حاکمیتی در دو دهه گذشته برای پاسخ به مطالبه عمومی و ملی مقابله با فساد اقتصادی و اداری در کشور است؛ هر چند در عرصه عملی این امر با نقطه مطلوب و مورد رضایت جامعه فاصله شایان توجهی دارد. فساد در ماده ۱ «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» این گونه تعریف شده است: «فساد در این قانون هرگونه فعل یا ترک فعلی است که توسط هر شخص حقیقی یا حقوقی به صورت فردی، جمعی یا سازمانی که عمداً و با هدف کسب هرگونه منفعت یا امتیاز مستقیم یا غیرمستقیم برای خود یا دیگری، با نقض قوانین و مقررات کشوری انجام پذیرد یا ضرر و زیانی را به اموال، منافع، منابع یا سلامت و امنیت عمومی و یا جمعی از مردم وارد نماید نظیر رشاء، ارتشاء، اختلاس، تبانی، سوءاستفاده از مقام یا موقعیت اداری، سیاسی، امکانات یا اطلاعات، دریافت و پرداخت‌های غیرقانونی از منابع عمومی و انحراف از این منابع به سمت تخصیص‌های غیرقانونی، جعل، تخریب یا اختفاء اسناد و سوابق اداری و مالی». لذا مراد و مقصود از فساد اقتصادی و دایره شمول آن در این طرح مطالعاتی نیز کلیه عناوین و مواردی است که در این ماده از قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد مصوب مجلس شورای اسلامی در مورخه ۱۳۹۰/۱۰/۳۱ به آن اشاره شده است. هرچند اکنون مدت اعتبار این قانون و اجرای آزمایشی این قانون سپری شده است، اما با این وجود، در حال حاضر تنها سند قانونی مصوب در زمینه مقابله با فساد به شمار می‌رود.

## فصل دوم: دلایل ارزشمندی مطالعاتی تجربه گرجستان برای ایران

فساد یک نیروی یک پارچه و متمرکز نیست که بتوان آن را به وسیله راه حلی تک بعدی کنترل نمود، بلکه مستلزم استفاده از رهیافتی کلی نگر چند بعدی است. اگر فرآیند مبارزه با فساد را شامل مراحل تشخیص بیماری و سپس پیشگیری و درمان آن بدانیم، علاوه بر اهمیت انجام مطالعه‌های آسیب شناسانه، ضرورت تدوین سیاست‌ها و استراتژی‌های منطبق بر شرایط داخلی و بومی کاملاً آشکار خواهد بود. کشورها با تدوین استراتژی، تلاش دارند با نگاهی کل نگر، همه سونگر و نظام‌مند و رویکردی آینده‌گرا شرایط و موقعیت کنونی و آتی را تحلیل و با تکیه بر توانمندی‌ها به مهم‌ترین و اساسی‌ترین مسایل راهبردی در این رابطه پاسخ موثر و مناسب بدهند.<sup>۱</sup> یکی از راهکارهای تدوین یک استراتژی جامع، هدفمند و کارآمد در زمینه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری، استفاده از تجربیات موفق سایر کشورها است. جمهوری گرجستان که به واسطه واقع شدن در منطقه قفقاز یکی از کشورهای مورد نظر سند چشم‌انداز بیست ساله کشورمان نیز محسوب می‌شود، از این منظر می‌تواند مورد توجه و تامل قرار گیرد.

مجموع تحولات جمهوری گرجستان به روشنی گویای آن است که از سال ۲۰۰۳ به بعد، روند متفاوت و قابل توجهی در سیاست‌ها و رویکردهای اداری و اقتصادی جمهوری گرجستان روی داده است که بخش مهمی از آن به کاهش چشمگیر کاهش سطح فساد، رشوه، رانت و شبکه الیگارشی و به موازات آن ایجاد شفافیت و سلامت اداری در بخش‌های مختلف دولتی، قضایی، پلیس و نهادهای مالی بر می‌گردد. از

این‌رو، تجربه جمهوری گرجستان در این زمینه به عنوان یک تجربه موفق از قابلیت و جذابیت مطالعه و الگوبرداری برخوردار است. هرچند باید به این نکته و ملاحظه مهم عنایت داشت که الگوبرداری و اقتباس کامل نظام سیاسی و اداری ایران از تجربه جمهوری گرجستان در زمینه تدوین سیاست‌های کلان از جمله در حوزه مبارزه با فساد امکان‌پذیر نیست. ساختار سیاسی سکولار گرجستان در مقابل ساختار سیاسی- مذهبی جمهوری اسلامی ایران، وسعت ۶۹ هزار و ۷۰۰ کیلومتر مربعی و جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری گرجستان در مقابل وسعت یک میلیون و ۶۴۸ هزار کیلومتر مربعی و جمعیت ۸۰ میلیونی ایران، ساختار اقتصادی رانتی ایران مبتنی بر درآمدهای نفت دو گاز و ساختار غیر رانتی گرجستان مبتنی بر مالیات، درآمدهای عمومی، توریسم و صادرات و نیز رویکرد کلان و راهبردی یورو- آتلانتیکی گرجستان در الحاق به اتحادیه اروپا و پیمان ناتو در مقابل سیاست مستقل مبتنی بر نه شرقی و نه غربی جمهوری اسلامی ایران از جمله تفاوت‌های مهمی است که امکان الگوبرداری اقتباس کامل نظام سیاسی و اداری ایران از تجربه جمهوری گرجستان را غیرممکن می‌سازد و لذا باید به انتقال این تجربه به کشورمان به صورت نسبی و تقریبی نگریسته شود.

## ۱- قرابت جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی و سطح توسعه اقتصادی

طی چند دهه گذشته، عمدتاً کشورهای واقع در اروپای غربی، آمریکای شمالی و معدود کشورهای پیشرفته و توسعه یافته شرق آسیا به عنوان الگوهای مناسب، برتر و موفق در زمینه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری شناخته می‌شدند. اما عدم قرابت جغرافیایی، تاریخی، فرهنگی این کشورها با ایران و نیز تفاوت بسیار زیاد در سطح توسعه سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جوامع اروپای غربی، آمریکای شمالی و شرق آسیا مانع از انتقال تجربیات این جوامع به کشورمان و الگوپذیری نهادها و دستگاه‌های مختلف اجرایی در زمینه مبارزه با فساد شده است. حتی در برخی از موارد، تفاوت‌های فرهنگی، سیاسی و اقتصادی ایران با جوامع پیشرفته به عنوان توجیهی برای عدم الگوپذیری و استفاده از تجربیات موفق این جوامع در مبارزه با فساد از سوی برخی از نهادها و دستگاه‌های کشورمان مورد سوء استفاده نیز قرار گرفته است. با عنایت به نکات یادشده، تجربیات کشورهای در زمینه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری باید مورد توجه قرار گیرد که حتی المقدور با شرایط فرهنگی، سیاسی و اقتصادی جامعه ایران از قرابت و نزدیکی برخوردار باشد تا امکان انتقال تجربیات و دستاوردها به نهادها و دستگاه‌های مختلف کشورمان فراهم شود و جنبه اجرایی و عملیاتی به خود گیرد. از این منظر، تجربه موفق جمهوری گرجستان در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت در نظام اداری می‌تواند به عنوان الگوی مناسب و قابل مطالعه‌ای برای کشورمان مد نظر قرار گیرد.

## ۲- مقطع زمانی مقابله با فساد اقتصادی (۲۰۰۳ تاکنون)

تجربه گرجستان در زمینه تحول اداری، ایجاد شفافیت و مقابله موثر با فساد اقتصادی بر خلاف بسیاری از کشورهای اروپایی و شرق دور مربوط به زمان‌های خیلی دور و دهه‌های گذشته نیست و طی ۱۵ سال اخیر و پس از سال ۲۰۰۳ روی داده است و لذا از این منظر نیز مطالعه و استفاده از تجربیات این کشور ارزشمند و قابل توجه است.

### ۳- تجربه مشابه در عبور از یک نظام متمرکز دولتی و دستوری

روند کلان اقتصادهای ایران و گرجستان در عبور از یک نظام متمرکز دولتی و دستوری (گرجستان پس از فروپاشی شوروی در دهه ۱۳۷۰ و ایران پس از انقلاب اسلامی در دهه ۱۳۶۰) به سمت یک اقتصاد بازار آزاد، رقابتی و خصوصی نیز از شباهت‌های قابل توجه بین دو کشور است که در رابطه با سایر کشورهای موفق در زمینه مقابله با فساد نظیر سوئد، فنلاند، ژاپن و سنگاپور نمی‌توان این تجربه را حداقل در فاصله زمانی نزدیک مشاهده نمود. این امر از این جهت حائز اهمیت است که در روند عبور کشورها از نظام اقتصادی دولتی به خصوصی که با واگذاری شرکت‌ها، بنگاه‌ها، بانک‌ها، بیمه‌ها و صنایع بزرگ دولتی به بخش خصوصی همراه است، امکان بروز مفسد بزرگ اقتصادی و شکل‌گیری شبکه‌های بزرگ فساد، رانت و الیگارش‌ی وجود دارد. متأسفانه در کشور ما نیز پس از ابلاغ سیاست‌های کلی نظام در رابطه با اصل ۴۴ قانون اساسی، ضمن انحراف جدی که در زمینه واگذاری نهادها و مراکز دولتی به بخش دولتی (و به تعبیری خصولتی) پیش آمد، مفسد اقتصادی بزرگی نیز در مسیر اعطای مجوزها و خرید سهام شرکت‌های دولتی پیش آمد که بدون تردید بخش مهمی از مشکلات و معضلات امروز اقتصادی کشور نتیجه همین شرایط پیش آمده است. لذا از این منظر نیز تجربه کشورمان در عبور موفقیت‌آمیز از یک اقتصاد متمرکز دولتی به یک اقتصاد خصوصی، رقابتی و شفاف ارزشمند و قابل توجه است و به طور مشخص در پیشبرد اهداف سیاست‌های کلی نظام در رابطه با اصل ۴۴ قانون اساسی که بر کاهش تصدی‌گرایی دولتی و تقویت بخش خصوصی تأکید دارد، می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

### ۴- تجربیات عملی و قابل انتقال در سطوح سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی

بهره‌مندی موثر از ظرفیت نخبگان فکری و دانشگاهی، اجماع‌سازی بین نخبگان فکری و ابزاری، انتشار عمومی و علنی گزارش‌های نظارت و ارزیابی، ایجاد یک نظام متمرکز اداری مبتنی بر نظام «پنجره واحد» و حذف واسطه‌ها در امور اداری (به گونه‌ای که بیش از ۴۰۰ خدمت اداری ادارات، نهادها و وزارتخانه‌های مختلف به صورت متمرکز و الکترونیکی تنها در یک ساختمان و مرکزی اداری به نام اداره خدمات عمومی زیر نظر وزارت دادگستری در شهر تفلیس ارائه می‌شود و نظیر آن در سراسر شهرهای گرجستان ایجاد شده است)، تأکید فراوان بر گردش آزاد اطلاعات و دسترسی شهروندان به اطلاعات و آمارهای اقتصادی با هدف حذف رانت‌های اطلاعاتی و فساد اقتصادی مسئولین و مدیران، از جمله دستاوردهای ارزشمند جمهوری گرجستان است که در روند تدوین و بازنگری سیاست‌های کلی و نیز برنامه‌های مربوط به تحول در نظام اداری و مقابله با فساد اقتصادی در کشورمان می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد و با بومی‌سازی و انطباق آن با قوانین و مقررات کشورمان، جنبه عملیاتی و اجرایی به مورد اجرا درآید.

بخش دوم

مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در کره جنوبی



## مقدمه

در یک تعریف نسبتاً مورد پذیرش، منطقه «قفقاز جنوبی» شامل سه کشور آذربایجان، ارمنستان و گرجستان است و منطقه «قفقاز شمالی» که تحت حاکمیت فدراسیون روسیه قرار دارد نیز شامل واحدهای کوچک خودمختاری چون جمهوری داغستان، چچن، اینگوش، کاباردینو-بالکاریا، قراچای-چرکیس و اوستیای شمالی است. آشنایی با کلیات و مختصات جغرافیایی و تاریخی جمهوری گرجستان و نیز ساختارهای اجتماعی-فرهنگی، اقتصادی، سیاسی، امنیتی-دفاعی و سیاست خارجی کمک می‌کند تا بهتر دریابیم که روند مقابله با فساد و تحول اداری در چه کشوری و با چه ویژگی‌هایی روی داده است تا بر اساس آن بتوان تجربیات عملی و ارزشمند و قابل انتقال برای کشورمان را استخراج و سازماندهی نمود.

## فصل اول: گرجستان: از فساد سیستماتیک و فراگیر تا مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

سازمان بین‌المللی شفافیت<sup>۱</sup>، گرجستان را به‌عنوان «شاگرد اول مبارزه با فساد» در دهه گذشته معرفی کرده‌است. این در حالی است که پس از فروپاشی شوروی، فساد سیستماتیک و گسترده یکی از واضح‌ترین میراث‌های نظام کمونیستی برای این کشور بود. شدت فساد طی این سال‌ها در این کشور به حدی بود که برخی از برآوردهای بین‌المللی گرجستان را به‌عنوان فاسدترین کشور آسیای مرکزی و قفقاز معرفی می‌کرد. با این حال دومینوی اقدامات ضدفساد پس از «انقلاب گل رز»<sup>۲</sup> در سال ۲۰۰۳ چهره این کشور را به کلی تغییر داد، به نحوی که این کشور در برآوردهای سازمان جهانی شفافیت در رده نخست کشورهای آسیای مرکزی و قفقاز از نظر مطلوبیت شاخص ادراک فساد قرار گرفته‌است.<sup>۳</sup> در این فصل ابتدا به صورت کلی به ویژگی‌ها و مختصات کلان کشور گرجستان اشاره خواهد شد و سپس با مروری اجمالی بر وضعیت فساد سیستماتیک و فراگیر در گرجستان در دوران ادوارد شواردنازه (۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳) و روند مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری (۲۰۰۳ تا کنون)، به دلایل ارزشمندی مطالعاتی تجربه گرجستان برای ایران مورد مطالعه قرار می‌گیرد.

## ویژگی‌ها و مختصات جمهوری گرجستان

از نظر مختصات جغرافیایی، گرجستان (به گرجی ساکارژول<sup>۴</sup>) با مساحت ۶۹ هزار و ۷۰۰ کیلومتر مربع در مرکز و غرب منطقه قفقاز واقع شده است که پایتخت آن شهر تفلیس می‌باشد. گرجستان از طرف شرق با جمهوری آذربایجان، از طرف جنوب با ارمنستان، جمهوری آذربایجان و ترکیه، در غرب با دریای سیاه و در شمال با فدراسیون روسیه هم‌مرز است. طول مرزهای گرجستان با همسایگانش ۱۹۷۰ کیلومتر می‌باشد که ۲۱۷ کیلومتر آن با ارمنستان، ۳۷۴ کیلومتر با جمهوری آذربایجان، ۸۰۸ کیلومتر با روسیه، ۲۵۶ کیلومتر با ترکیه و ۳۱۵ کیلومتر با دریای سیاه می‌باشد.

گرجستان به علت برخورداری از موقعیت کلیدی در منطقه قفقاز، مرکز ثقل ارتباط شرق-غرب و شمال-

1. Transparency International

2. Rose Revolution

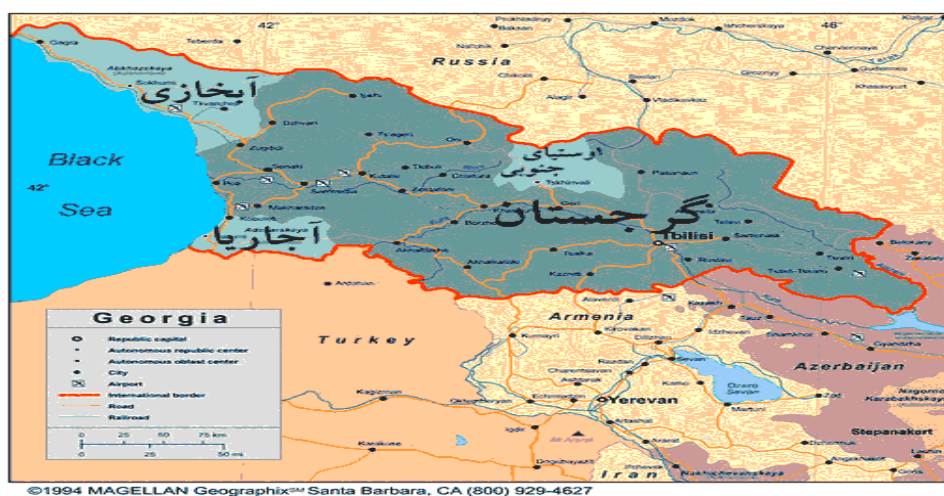
۳. «گرجستان چگونه شاگرد اول مبارزه با فساد شد؟ مافیازدایی به سبک گرجی»، *دنیای اقتصاد*، ۸ آذر ۱۳۹۶.

4. Sakartvelo



جنوب منطقه به شمار می‌رود. این کشور از دیرباز تاکنون پل ارتباطی آسیای صغیر با قفقاز، ایران و آسیای مرکزی به ایفای نقش پرداخته است. گرجستان دوازده قفقاز به سوی غرب است و گرجستان نیز تنها کشور منطقه قفقاز است که به دریای آزاد راه دارد. وجود سه بندر سوخومی، پوتی و باتومی در کنار دریای سیاه، موقعیت سوق الجیشی ویژه‌ای به گرجستان داده است و همین موقعیت استراتژیک موجب آن گردیده تا در طول تاریخ دولت‌های یونان، روم، ایران، ترکیه و روسیه برای دستیابی به این ناحیه با هم رقابت کنند.<sup>۱</sup>

شهرهای تفلیس (پایتخت)، کوتایسی، روستاوی، گوری و بنادر پوتی و باتومی (در ساحل دریای سیاه) از شهرهای مهم و اصلی گرجستان محسوب می‌شود. دو منطقه **آبخازیا** و **اوستیای جنوبی** پس از بحران اوت ۲۰۰۸ و رویارویی نظامی روسیه و گرجستان، خارج از کنترل و حاکمیت دولت مرکزی گرجستان قرار دارند که در حال حاضر به عنوان موجودیت مستقل دوافکتو (بدون شناسایی بین‌المللی) از حمایت سیاسی، اقتصادی و نظامی دولت روسیه برخوردار هستند. منطقه آجاریا نیز که در دهه ۱۹۹۰ از برخی پویش‌های تجزیه طلبی (در سطحی پایین‌تر از آبخازیا و اوستیای جنوبی) برخوردار بود، پس از وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در سال ۲۰۰۴، با حفظ خودمختاری به صورت مسالمت‌آمیز تحت حاکمیت دولت مرکزی گرجستان قرار گرفت و در حال حاضر مشکل خاصی از این ناحیه مشاهده نمی‌شود. نقشه زیر گویای موقعیت جغرافیایی جمهوری گرجستان و مناطق آبخازیا، اوستیای جنوبی و آجاریا است که با رنگی متفاوت از رنگ اصلی نقشه این کشور مشخص شده‌اند.



موقعیت جغرافیایی جمهوری گرجستان و مناطق آبخازیا، اوستیای جنوبی و آجاریا

**نظام اجتماعی گرجستان** نیز از ویژگی‌های مهمی برخوردار است. جمعیت گرجستان طبق آمار سال ۲۰۱۸، ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفر است.<sup>۲</sup> نظام اجتماعی این کشور به واسطه تاریخ بسیار کهن قوم گرجی از انسجام بسیار بالایی برخوردار است و فرهنگ و آداب و رسوم خاص قوم گرجی، زبان، خط و الفبای گرجی، مسیحیت ارتدوکس، وجود قوم اکثریت گرجی (حدود ۸۶ درصد) در کنار سایر اقوام آذری،

۱. کتاب سبز گرجستان، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول، ۱۳۸۸، صص ۵۱-۵۰.

2. Georgia Population, **Worldometers**, Available from: <http://www.worldometers.info/world-population/georgia-population/>



ارمنی، روسی، کرد و ایزدی و نیز سایر ادیان الهی نظیر اسلام و یهود ساختار اصلی نظام اجتماعی این کشور را تشکیل می‌دهد. اکثریت مردم گرجستان، (حدوداً ۷۰٪)، مسیحی بوده و پیرو کلیسای ارتودوکس گرجستان (مسیحی ارتودوکس گرجی) هستند که کلیسای مستقلی است و زیر نظر هیچ مرجع دینی در جهان مسیحیت نیست. گرجی‌ها پس از آرامنه دومین قوم و ملتی هستند که قبل از به رسمیت یافتن مسیحیت در امپراطوری روم در ۳۵۰ به آیین مسیحیت گرویدند و به همین دلیل مسیحیت ارتودوکس از جایگاه و نفوذ بسیار بالایی در جامعه گرجستان برخوردار است که برآیند آن را می‌توان وجود یک صلیب سرخ و چهار صلیب کوچک در پرچم گرجستان مشاهده نمود که نظیر آن در کمتر کشور مسیحی جهان می‌توان مشاهده نمود. این پنج صلیب حکایت از پنج زخم حضرت عیسی مسیح (ع) دارد.



پرچم ملی جمهوری گرجستان با پنج صلیب به نشانه پنج زخم حضرت عیسی مسیح (ع)

بعد از ارتودوکس‌های گرجی، اسلام در گرجستان به عنوان بزرگ‌ترین اقلیت دینی این کشور محسوب می‌شود. مسلمانان گرجستان را دو گروه عمده تشکیل می‌دهند که گروه اول با عنوان مسلمانان سنی حنفی در منطقه آجاریا پراکنده هستند، و گروه دوم مسلمانان شیعه که عمدتاً آذربایجانی‌های گرجستان می‌باشند و در امتداد مرزهای این کشور با جمهوری آذربایجان و ارمنستان به ویژه شهر مارنئولی متمرکز شده‌اند.

**نظام سیاسی گرجستان** یک نظام دموکراتیک و سکولار (جدایی دین از سیاست) است که رئیس جمهور، نخست‌وزیر، پارلمان و بخش قضایی ارکان اصلی آن را تشکیل می‌دهد. از ابتدای استقلال گرجستان در سال ۱۹۹۱ تا سال ۲۰۱۳ ساختار سیاسی این کشور مبتنی بر نظام ریاستی به محوریت رئیس جمهور بوده است که دوران ریاست جمهوری زویاد گامساخوردیا (۱۹۹۱-۱۹۹۲)، ادوارد شوارنادزه (۱۹۹۵-۲۰۰۳) و میخائیل ساکاشویلی (۲۰۰۳-۲۰۱۳) را شامل می‌شود. با توجه به وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در سال ۲۰۰۳ که مهم‌ترین تحول سیاسی گرجستان پس از استقلال به شمار می‌رود، در راستای توسعه دموکراسی و تقویت احزاب سیاسی، اصلاحات قانون اساسی در سال ۲۰۱۰ به تصویب رسید که به موجب آن نظام ریاستی (به محوریت رئیس جمهور) به نظام نیمه ریاستی (محوریت پارلمان و نخست‌وزیر و نقش کمتر رئیس جمهور) تغییر یافت. در ساختار جدید، از اختیارات رئیس جمهور به شدت کاسته شد؛ نقش پارلمان (مجلس) افزایش یافت و نخست‌وزیر اهرم‌های واقعی حکومت را در اختیار گرفت. اما ساختار سیاسی گرجستان که بیش از یک دهه ساختار سیاسی ریاستی را تجربه کرده بود، در ابتدای شکل‌گیری نظام

نیمه‌ریاستی با چالش و اختلاف میان رئیس‌جمهور و نخست‌وزیری مواجه شده بود<sup>۱</sup> که به تدریج این موضوع به حالت متعادل و متوازی رسید. گئورگی مارگولاشویلی (۲۰۱۳ تا ۲۰۱۷) و خانم سالومه زورابیشویلی که در انتخابات اخیر گرجستان ۲۸ نوامبر ۲۰۱۸ (۷ آذر) به عنوان رئیس‌جمهور گرجستان انتخاب شد، دو رئیس‌جمهور این کشور در ساختار نیمه‌ریاستی به شمار می‌روند. به موجب اصلاحاتی که در قانون اساسی گرجستان در سال ۲۰۱۷ صورت گرفت، مقرر شد که انتخابات راست جمهوری ۲۰۱۸، آخرین انتخابات ریاست جمهوری گرجستان بر اساس رای مستقیم مردمی باشد و با افزایش مدت زمان ریاست جمهوری از پنج سال به شش سال، انتخابات بعدی (۲۰۲۴) توسط ۳۰۰ نفر از هیئت‌های انتخاباتی (مشابه هیئت‌های الکترا کالج آمریکا) به صورت غیر مستقیم صورت گیرد.<sup>۲</sup> در حال حاضر، ماموکا باختادزه (جولای ۲۰۱۸ تاکنون) مسئولیت نخست‌وزیری گرجستان را بر عهده دارد که با توجه به تغییر ساختار سیاسی گرجستان به نیمه‌ریاستی از نقش مهمی در مدیریت این کشور برخوردار است.

وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در سال ۲۰۰۳، موجب حاکمیت جریان‌های غرب‌گرا و مخالف و منتقد روسیه به رهبری میخائیل ساکاشویلی در این کشور شد و با توجه به مداخله نظامی روسیه در مناطق آبخازیا و اوستیای جنوبی در اوت ۲۰۰۸ و شناسایی استقلال این دو منطقه از سوی مسکو که عملاً به جدایی بیش از ۲۰ درصد از خاک گرجستان از حاکمیت این کشور منجر شد، جریان‌های غرب‌گرا و ضدروسی در صحنه سیاست گرجستان بیش از پیش تقویت شد و لذا پس از پایان دو دوره ریاست جمهوری ساکاشویلی در سال ۲۰۱۳ و به قدرت رسیدن گئورگی مارگولاشویلی و نخست‌وزیرانی که از حزب مخالف نیز بوده‌اند، تغییری در این رویکرد در صحنه سیاسی گرجستان ایجاد نشده است و به نظر می‌رسد این روند در دوره ریاست جمهوری جدید این کشور، خانم سالومه زورابیشویلی نیز ادامه پیدا کند.<sup>۳</sup>

**نظام اقتصادی گرجستان** نیز با عبور از ساختار اقتصادی متمرکز سوسیالیستی دوران شوروی و مشکلات بسیار گسترده‌ای که به واسطه وقوع جنگ‌های داخلی و سطح بالای فساد، رانت، رشوه و شبکه الیگارشی و مافیایی در دهه ۱۹۹۰ داشت، پس از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ توانست به سرعت به سمت یک ساختار اقتصاد بازار آزاد به محوریت بخش خصوصی و در تعامل گسترده با اقتصاد جهانی به عنوان یکی از اعضای سازمان تجارت جهانی و نیز اتحادیه اروپا حرکت کند. در این راستا، اقتصاد گرجستان ضمن دستیابی به سطح بالایی از شفافیت و رقابت‌پذیری، توانست سرمایه‌گذاری خارجی گسترده‌ای را به ویژه از سوی اتحادیه اروپا جذب نماید و در بخش‌هایی مانند خدمات، گردشگری و توسعه خطوط ریلی و ارتباطی و توسعه بنادر پوتی و باتومی در

۱. در نتیجه این اختلافات حتی گاهی اوقات کار به جایی می‌رسید که صحنه‌های جالبی در عرصه سیاست خارجی گرجستان پیش می‌آورد. برای مثال، در سال ۲۰۱۴، نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور گرجستان با هم رهسپار اجلاس مجمع عمومی سازمان ملل متحد شدند. در این میان، سفیر گرجستان در آمریکا اقدامی در جهت امور مربوط به سفر رئیس‌جمهور مارگو لاشویلی صورت نداد. در حالی که مارگولاشویلی معتقد بود رئیس‌جمهور و نه نخست‌وزیر می‌بایست در مجمع عمومی سازمان ملل سخنرانی می‌کرد.

۲. ولی کوزه‌گر کالجی، «تاملی بر فرایند و نتایج هفتمین دوره انتخابات ریاست جمهوری گرجستان»، موسسه مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس)، ۱۴ آذر ۱۳۹۷.

۳. سالومه زورابیشویلی ۶۶ ساله، رئیس‌جمهور جدید گرجستان، از خانواده ای‌گرچی و متولد پاریس است و چند سالی در استخدام وزارت خارجه فرانسه بود و حتی در مقطعی سفیر این کشور در گرجستان بود و در دوره ریاست جمهوری میخائیل ساکاشویلی نیز به عنوان وزیر خارجه گرجستان (۲۰ مارس ۲۰۰۴ تا ۱۹ اکتبر ۲۰۰۵) فعالیت می‌کرد.

دریای سیاه به موفقیت‌های قابل توجهی نیز دست یابد. به عنوان مثال، در سال ۲۰۱۷ در مجموع ۷ میلیون و ۵۵۴ هزار و ۹۳۶ توریست خارجی به گرجستان سفر کرده‌اند که این رقم بیش از دو برابر جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری گرجستان است و از این محل، دو میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار درآمد نصیب گرجستان شده است که ۵۸۴ میلیون دلار از سال ۲۰۱۶ بیشتر بود. هدفگذاری دولت گرجستان برای ۲۰۱۸ جذب ۹ میلیون گردشگر است. با این وجود، نقطه ضعف اصلی نظام اقتصادی گرجستان، وابستگی شدید این کشور به واردات انرژی (به طور مشخص گاز طبیعی) است. تا پیش از بحران اوت ۲۰۰۸، روسیه بازیگر اصلی و انحصاری انرژی گرجستان به ویژه در زمینه صادرات گاز به شمار می رفت. اما پس از این بحران و قطع روابط دو کشور، جمهوری آذربایجان عملاً جایگزین روسیه شده است و در حال حاضر عملاً بیش از ۹۰ درصد گاز مورد نیاز گرجستان را تامین می کند. هرچند به واسطه وجود دریاچه‌ها و رودخانه‌های پرآب در گرجستان که حدود ۸ هزار رودخانه تخمین زده می شود، این کشور از ظرفیت بسیار مناسبی برای نیروگاه‌های برق آبی برخوردار است و لذا طی سال‌های اخیر، دولت گرجستان با سرمایه‌گذاری گسترده در صدد توسعه سدها و نیروگاه‌های برق آبی برآمده است تا ضمن تامین نیاز داخلی و کاهش وابستگی به گاز وارداتی، زمینه صادرات برق به خارج از کشور را نیز فراهم کند.

**نظام دفاعی - امنیتی گرجستان** به واسطه تحولات سیاسی پس از وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در سال ۲۰۰۳ و نیز مداخله نظامی که از جانب روسیه در مناطق آبخازیا و اوستیای جنوبی در بحران اوت ۲۰۰۸ صورت گرفت، به صورت جدی و همه جانبه‌ای در حال نزدیک شدن به استانداردهای غربی مورد نظر سازمان امنیت و همکاری اروپا و نیز پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) است و در واقع، عضویت در پیمان ناتو، هدف راهبردی و اصلی نظام دفاعی - امنیتی گرجستان محسوب می شود. مهم ترین چالش و مسئله دفاعی - امنیتی گرجستان نیز تجزیه طلبی و استقلال دوفاکتو دو منطقه آبخازیا و اوستیای جنوبی است که پس از بحران اوت ۲۰۰۸ و مداخله نظامی روسیه، عملاً این دو منطقه (معادل ۲۰ درصد خاک گرجستان) از حاکمیت این کشور خارج شده است. روسیه با استقرار نیروهای مرزبانی و احداث دو پایگاه نظامی در آبخازیا و اوستیای جنوبی، مانع و سدی جدی را برای بازگرداندن این مناطق به حاکمیت گرجستان ایجاد کرده است. در حال حاضر در نزدیک ترین فاصله از مرز اوستیای جنوبی به تفلیس، نیروهای نظامی و مرزبانی ارتش روسیه در ۴۵ کیلومتری پایتخت گرجستان حضور دارند و با توجه به واقعیت‌های موجود، امکان بازگشت این مناطق به حاکمیت گرجستان تقریباً غیر ممکن به نظر می رسد.

سیاست خارجی گرجستان نیز هم سو با سیاست‌های اقتصادی و دفاعی - امنیتی این کشور پس از وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در سال ۲۰۰۳، به صورت قابل توجهی به سمت غرب گرایش پیدا کرده است و الحاق در پیمان ناتو و اتحادیه اروپا به عنوان دو هدف راهبردی دولت گرجستان تعریف شده است و به همین دلیل، با وجود کنار رفتن میخائیل ساکاشویلی از قدرت در سال ۲۰۱۳ نیز تغییری در این رویکرد کلان نظام سیاسی گرجستان ایجاد نشده است و در همه نقاط شهرهای مختلف گرجستان از جمله شهر تفلیس، پرچم گرجستان در کنار پرچم اتحادیه اروپا به اهتزاز درآمده است و از ژانویه ۲۰۱۷ نیز شهروندان گرجستان می‌توانند بدون دریافت ویزا

به کشورهای عضو اتحادیه اروپا سفر کنند. متعاقب بحران اوت ۲۰۰۸، روابط دیپلماتیک گرجستان و روسیه قطع شد که همچنان ادامه دارد و سفارت سوئیس در تفلیس و مسکو به عنوان حافظ منافع روسیه و گرجستان فعالیت می‌کند. با این وجود، روابط دو کشور در سایر حوزه‌ها به ویژه حوزه اقتصادی، تجاری و گردشگری قطع نیست. تاکنون علاوه بر فدراسیون روسیه، چهار کشور نائورو (کشور جزیره‌ای و کوچک در منطقه میکرونزی قاره اقیانوسیه)، نیکاراگوئه، ونزئلا و سوریه اقدام به شناسایی استقلال مناطق آبخازیا و اوستیای جنوبی نمودند که به همین دلیل دولت گرجستان اقدام به قطع مناسبات دیپلماتیک با این کشورها نموده است.

### وضعیت گرجستان قبل و بعد از اصلاحات سیاسی و اقتصادی

جمهوری گرجستان که به عنوان یکی از جمهوری‌های پانزده گانه اتحاد جماهیر شوروی زمانی که در سال ۱۹۹۱ به استقلال سیاسی دست یافت، وارث یک نظام توتالیتر سیاسی و امنیتی با اقتصاد به شدت دولتی، متمرکز و دستوری گردید. در فرایند گذار از نظام سیاسی اقتدارگرای کمونیستی به نظام لیبرال دموکراسی و نیز از اقتصاد متمرکز سوسیالیستی به اقتصاد بازار آزاد، این جمهوری به مانند سایر جمهوری‌های شوروی سابق دچار آشفتگی و نابسامانی فراوانی گردید که گسترش فساد اقتصادی، شکل‌گیری شبکه‌های جدید و قدرتمند رانت و الیگارش‌ی در بخش‌های مختلف و فساد گسترده در فرایند خصوصی‌سازی نهادها و مراکز دولتی دوران شوروی از جمله شرکت‌ها، بانک‌ها و کارخانه‌ها از جمله نتایج و پیامدهای مهم منفی آن به شمار می‌رفت. این روند از سال ۱۹۹۱ تا ۲۰۰۳ بر فضای سیاسی و اقتصادی گرجستان بود، اما پس از وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در این مقطع و به قدرت رسیدن میخائیل ساکاشویلی، مبارزه فراگیر با فساد اقتصادی و اداری و انجام اصلاحات گسترده سیاسی و اقتصادی موجب شد شرایط این کشور کاملاً تغییر کند. لذا با مطالعه و تطبیق وضعیت گرجستان قبل و بعد از اصلاحات سیاسی و اقتصادی (۲۰۰۳) می‌توان به شناخت و درک بهتری از تحولات صورت گرفته در این کشور منطقه قفقاز رسید.

### سطح بالای فساد، رانت و رشوه در گرجستان دوران ادوارد شواردنادزه (۱۹۹۵-۲۰۰۳)

با فروپاشی اتحاد جماهیر شوروی و استقلال جمهوری گرجستان در سال ۱۹۹۱، زویاد گامساخوردیا به عنوان فردی با گرایش‌های ملی‌گرایانه شدید (شعار گرجستان برای گرجی‌ها) و جهت‌گیری‌های آشکار ضد روسی به قدرت رسید که از جمله نتایج آن وقوع جنگ داخلی بین دولت مرکزی و مناطق آبخازیا و اوستیای جنوبی بود که خسارت‌های انسانی و مالی فراوانی را به دنبال داشت. در واقع، گرجستان در سال ۱۹۹۱ به استقلال دست یافت، اما در عمل یک دولت ناکام (کشور فروپاشیده)<sup>۱</sup> بود؛ کشوری که به استقلال رسیده بود اما توانایی و امکان بهره‌گیری از آن را نداشت.<sup>۲</sup>

در چنین شرایطی در سال ۱۹۹۳، ادوارد شواردنادزه، وزیر خارجه سابق شوروی با کنار زدن گامساخوردیا به قدرت رسید و کوشش نمود به جنگ و درگیری در این مناطق پایان دهد. با استقرار نیروهای حافظ صلح روسی در مناطق مرزی آبخازیا و اوستیای جنوبی، شواردنادزه توانست وضعیت «نه جنگ، نه صلح»<sup>۳</sup> را بر این مناطق حاکم سازد. اما پیامدهای خسارت بار جنگ داخلی به موازات میراث اقتصاد دستوری، متمرکز

1 . failed state

2. E. Kvanchilashvili, "We Have No Choice", Article in the Newspaper "Tabula", 29March, 2012.

3. No Peace, No War

و دولتی دوران شوروی و عدم جذب سرمایه‌گذاری خارجی موجب شد اقتصاد گرجستان در دهه ۱۹۹۰ با شرایط بسیار شکننده و دشواری مواجه شود که مسائلی مانند تورم بالا، بیکاری گسترده و مهاجرت و فساد اقتصادی و اداری از جمله نتایج مهم آن به شمار می‌رفت.

در چنین فضایی، فساد گسترده و سیستماتیک در دادگاه، ادارات پلیس به ویژه کلانتری‌ها و پلیس راهنمایی و رانندگی، شهرداری و گمرک بیش‌تر از سایر ادارات و نهادهای دولتی گرجستان در این مقطع محسوس بود و ماموران گرجی یکی از فاسدترین ماموران و کارکنان دولتی در سطح دنیا شناخته می‌شدند و پلیس گرجستان علاوه بر دریافت رشوه، خود هدایت گروه‌ها و باندهای قاچاق مواد مخدر، قاچاق انسان و سایر شبکه‌های مافیایی را بر عهده داشت. امور اداری شهروندان گرجی نیز در ادارات دولتی بدون پرداخت رشوه امکان‌پذیر نبود. بنا به گزارش بانک جهانی، در این مقطع خزانه ملی برای رهبران سیاسی و اطرافیان آن‌ها در حکم یک «پاکت پول»<sup>۱</sup> بود و تمامی شرکت‌ها و زمین‌هایی که در دوران اتحاد جماهیر شوروی در مالکیت دولت بود، تحت تملک آن‌ها قرار گرفت.<sup>۲</sup> همچنین، با توجه به وقوع جنگ داخلی در داخل گرجستان در ابتدای دهه ۱۹۹۰ (تقابل دولت مرکزی با مناطق جدایی طلب آبخازیا و اوستیای جنوبی)، جنگ قره‌باغ بین ارمنستان و آذربایجان و جنگ چچن در قفقاز شمالی که در مجاورت مرزهای گرجستان روی داد، قاچاق کالا، انسان و اسلحه نیز در سطح بسیار گسترده‌ای در گرجستان دوران ادوارد شواردنادزه رواج داشت.

«دزدی تحت لوای قانون»<sup>۳</sup> نیز یکی دیگر از مشکلات گرجستان در این مقطع بود. افرادی بودند که قانون خاص خودشان را داشتند اما در عین حال به «حاکمیت قانون»<sup>۴</sup> نیز احترام می‌گذاشتند. آن‌ها افرادی بودند که آگاهی خوبی از قانون اساسی داشتند، از سطح آموزشی و تحصیلی مناسبی برخوردار بودند و به همین دلیل می‌توانستند بدون به جا گذاشتن هیچ مدرکی، مرتکب جرم شوند. آن‌ها از نوع خاصی از انحصار در حکومت برخوردار بودند که مورد توجه مقامات دوران شوروی بود. اما با این تفاوت که پس از فروپاشی شوروی، «دزدی تحت لوای قانون» معنی و مفهوم قدیمی خود را از دست داد و وارد حوزه‌های خطرناک به مراتب بیشتری شد.<sup>۵</sup>

به دلیل وجود چنین شرایطی بود که درآمد سرانه گرجستان در این بازه زمانی تقریباً ثابت ماند. عمده اقتصاددانان علت خواب اقتصادی گرجستان در این دوره را به دو عامل «سردرگمی بعد از استقلال» و «فضای رانتی دولتی» نسبت می‌دهند. گرجستان که دهه‌ها خود را با برنامه‌های اقتصادی جماهیر شوروی منطبق کرده بود بعد از استقلال خود را در یک سردرگمی و برزخ پیدا کرد؛ به طوری که استراتژی صریح و روشنی برای مدیریت اقتصاد در بین سیاست‌گذاران این کشور وجود نداشت. بعد از استقلال سیاست‌گذاران گرجستانی با سوال‌هایی مواجه شدند که قبلاً تجربه پاسخ به آن را نداشتند. سوال‌هایی مانند چه چیزی تولید کنیم؟ چطور تولید کنیم؟ و چه کسی تولید کند؟ از جمله سوال‌هایی بود که اقتصاد گرجستان را با یک سردرگمی مواجه کرد. بسیاری از شرکت‌های محلی که تحت پرچم شوروی فعالیت می‌کردند بعد از

1. pocket money

2. The World Bank , "Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgian's Reforms". **International Bank for Reconstruction and Development/ International Development**. Washington DC, 21012.

3 . Thieves-in-law

4 . rule of law

5 . Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 20.



استقلال در مالکیت دولت سرگردان شده بودند. بدون سیستم مالیاتی جامع، دولت مجبور به چاپ پول شد که خود زمینه را برای ابر تورم‌های پیاپی فراهم کرده بود. به دلیل شوک سمت عرضه و کنترل‌های قیمتی، عرضه سوخت، مواد غذایی و بسیاری از کالاها و خدمات کم شده بود. سیاست‌های کنترلی و دستوری سنگین خود زمینه را برای گسترش رانت و فساد در اقتصاد ایجاد کرده بود. رانتی که منشا آن از دولتمردان و سیاست‌گذاران این کشور نشات می‌گرفت.<sup>۱</sup> تا پیش از سال ۲۰۰۳ (قبل از وقوع انقلاب گل رز) تنها تغییرات مهم در زمینه مبارزه با فساد به تصویب «قانون شفافیت برای نهادهای عمومی» در سال ۲۰۰۱ محدود می‌شد که البته قدم اجرایی چندانی نیز برای اجرای آن برداشته نشد.

**مجموع این شرایط موجب شد جمهوری گرجستان در مقطع دهه ۱۹۹۰ و سال‌های ابتدایی قرن بیست و یکم یعنی در دوران ریاست جمهوری ادوارد شواردنادزه (۱۹۹۵-۲۰۰۳) یکی از بالاترین سطوح فساد اقتصادی را در سطح جهان داشته باشد.** به عنوان مثال، در سال ۲۰۰۰ گرجستان در میان ۱۰۲ کشور مورد بررسی از لحاظ شاخص ادراک فساد با نمره ۲/۴ از ۱۰، در رده هشتماد و پنجم واقع شده بود. در سال ۲۰۰۳ (مقطع وقوع انقلاب گل رز) بیش از ۲/۵۵ درصد از پاسخ‌دهندگان به یک تحقیق پیمایشی، افزایش انتظار افزایش سطح فساد در گرجستان را داشتند.<sup>۲</sup> یک سال پس از برکناری شواردنادزه از قدرت یعنی سال ۲۰۰۴ نیز طبق آمار سازمان شفافیت بین‌المللی، گرجستان از رتبه ۱۳۳ در زمینه فساد و شفافیت اقتصادی در بین ۱۷۵ کشور جهان برخوردار بود که جایگاه بسیار نامناسبی به شمار می‌رفت. به همین دلیل مجله معتبر سیاست خارجی<sup>۳</sup> از گرجستان به عنوان بالاترین سطح برخورداری از فساد در اوراسیا نام برد.<sup>۴</sup>

### انقلاب گل رز و فرایند گذار و مقابله با فساد اقتصادی (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵)

انقلاب رنگی<sup>۵</sup> نوعی تحول سیاسی و اجتماعی بدون خشونت گسترده است که برخلاف انقلاب‌های کلاسیک به تغییر بنیادین نظام سیاسی منتهی نمی‌شود اما با به قدرت رسیدن نخبگان جدید زمینه را برای تحولات بنیادینی در مدیریت سیاسی کشور فراهم می‌کند. انقلاب گل میخک در پرتقال در سال ۱۹۷۴، انقلاب مخملی در چکسلواکی در سال ۱۹۸۹، انقلاب رنگی در صربستان در سال ۱۹۹۹، انقلاب گل رز در گرجستان در سال ۲۰۰۳، انقلاب نارنجی در اوکراین در سال ۲۰۰۴ و انقلاب لاله‌ای در قرقیزستان در سال ۲۰۰۵ از جمله مهم‌ترین تحولات موسوم به انقلاب‌های رنگی در چند دهه گذشته به شمار می‌روند. علاوه بر مطالبات سیاسی نظیر دموکراسی، انتخابات آزاد، احترام به حقوق بشر و آزادی‌های اساسی، موضوع مفسد اقتصادی یکی از اصلی‌ترین دلایل وقوع انقلاب‌های رنگی در کشورهای یاد شده به شمار می‌رود و انقلاب گل رز گرجستان نیز تا حد بسیار زیادی تحت تاثیر همین موضوع شکل گرفت که فضای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی این کشور را وارد مرحله جدید و متفاوتی کرد که در این بخش به مهم‌ترین موارد آن اشاره می‌شود.

۱. «سه مرحله‌ای که گرجستان را به اوج برد؛ الگوی خروج از برزخ اقتصاد»، *دنیای اقتصاد*، ۹ مهر ۱۳۹۷.

۲. Tamuna Karosanidze, NATIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGY AND ACTION PLAN: ELABORATION AND IMPLEMENTATION, *Anti-Corruption Resource Center*, 2005, p. 1.

۳. *Foreign Policy*

۴. Christopher Berglund, and Johan Engvall, "How Georgia Stamped Out Corruption on Campus". *Foreign Policy*, September 2013, 3.

۵. Colour revolution

## ۱- مقابله با فساد؛ مطالبه مردم از رهبران جدید گرجستان

فساد سیستماتیک و نهادینه شده در دوران ریاست جمهوری ادوارد شواردنادزه نقش بسیار مهمی در ایجاد نارضایتی و شکل‌گیری انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ داشت.<sup>۱</sup> به همین دلیل، پس از وقوع انقلاب گل رز و روی کار آمدن میخائیل ساکاشویلی در پاسخ به یکی از مهم‌ترین مطالبات مردم گرجستان، مقابله با فساد اقتصادی و اداری در دستور کار دولت جدید قرار گرفت. شعار اصلی حزب جنبش ملی متحد<sup>۲</sup> که در سال ۲۰۰۱ تاسیس شد و ساکاشویلی رهبری آن را بر عهده داشت، «گرجستان بدون فساد»<sup>۳</sup> بود. ساکاشویلی در جریان انقلاب گل رز به مردم گرجستان وعده ریشه کنی فساد، رشد اقتصادی، کاهش سطح جرایم، بازگشت پول‌های به سرقت رفته از بودجه، مجازات مقامات گناهکار، کاهش شاخص بیکاری و بهبود دستمزدها را وعده داد. او قول داد که کشوری دموکراتیک را بر مبنای حکمرانی مطلوب<sup>۴</sup> با مشارکت شهروندان، فرایندهای شفاف و پاسخگو به مردم بنا کند.<sup>۵</sup>

## ۲- اراده دولت و مقامات ارشد سیاسی و قضایی در مقابله با فساد

مطالعه تحولات گرجستان در ۱۵ سال گذشته حاکی از آن است که اراده دولت و مقامات ارشد سیاسی و قضایی، عامل کلیدی اجرای موفق استراتژی‌های ضدفساد در این کشور بوده است. در دیدارهایی که از دادستانی کل گرجستان، اداره کل پلیس در وزارت کشور، اداره کل گمرگ و مالیات در وزارت اقتصاد، بخش خدمات عمومی وزارت دادگستری و موسسه غیر دولتی شفافیت بین‌المللی گرجستان صورت گرفت، کلیه کارشناسان و مدیران این نهادها بر عزم دولت و مقامات ارشد سیاسی و قضایی تاکید داشتند و به طور مشخص بر این نکته تاکید داشتند که بدون عزم و اراده سیاسی در سطوح بالای کشور نمی‌توانستند در فاصله بسیار کوتاهی بیش از دوازده هزار نیروی متخلف پلیس و قضات و دادستان‌های فاسد و آلوده به دریافت رانت و رشوه را اخراج و نیروهای جدید را جایگزین آن‌ها سازند.

برنامه تبلیغات علیه فساد و عزم سیاستمداران گرجستان به کاهش دامنه‌های فساد، نوعی خوشبینی نسبت به کاهش دامنه فساد در احاد اجتماعی به وجود آورد به نوعی که بر مبنای یک پژوهش دانشگاهی در سال ۲۰۰۴ بیش از ۶۰ درصد مردم این کشور عقیده داشتند فساد طی سه سال در این کشور ریشه کن خواهد شد. بر مبنای این پژوهش طی این سال در حدود ۳۷ درصد از مردم گرجستان رشوه پرداخت کرده‌بودند. این در حالی است که بر مبنای نظرسنجی سازمان بین‌المللی شفافیت، در سال ۲۰۱۳ تنها حدود ۴ درصد از مردم این کشور رشوه پرداخت می‌کردند.<sup>۶</sup> در واقع، تاثیر مثبت رضایت‌مندی افکار عمومی جامعه گرجستان از این موضوع است که نشانه عینی بودن و ملموس بودن مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در این کشور است. نتایج یک نظرسنجی و پیمایش اجتماعی که در سال ۲۰۱۱ انجام

۱. هرچند تحولات اعتراضی آوریل و می ۲۰۱۸ در ارمنستان که به استعفای سرژ سارگسیان و نخست‌وزیری نیکول پاشینیان انجامید را نمی‌توان در قالب انقلاب رنگی تفسیر کرد، اما عامل فساد و نارضایتی گسترده مردم از رانت، رشوه و فساد اداری و اقتصادی از جمله دلایل اصلی بروز اعتراضات گسترده مردمی در این کشور داشت و به همین دلیل، در ۹ ماه گذشته مقابله با فساد و بازداشت مقامات ارشد سیاسی و اقتصادی در دولت‌های گذشته در دستور کار دولت نیکول پاشینیان قرار گرفته است.

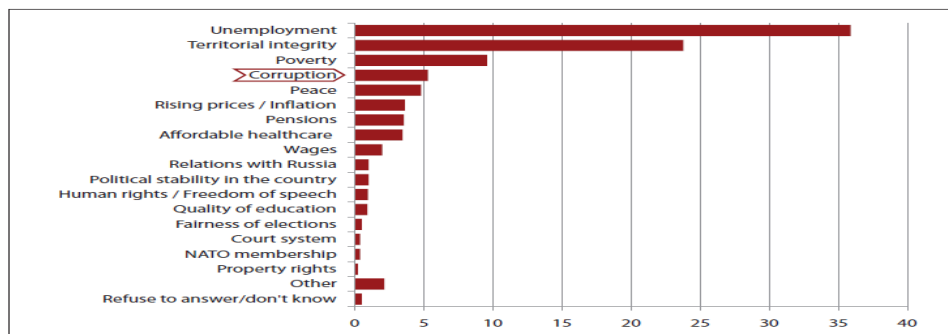
2. United National Movement

3. Georgia without corruption

4. good governance

5. S.Ternali, "What Did Mikheil?" Words and Deeds of United National Movement (2003- 2010)". Article in New 7 Day, 07 May, 2010.

شده است و نتایج آن در جدول زیر منعکس شده است، نشان می‌دهد که موضوع فساد با فاصله بسیار زیاد پس از بیکاری، یکپارچگی سرزمینی (وضعیت مناطق آبخازیا و اوستیای جنوبی) و فقر در رتبه چهارم اهمیت برای مردم گرجستان قرار دارد.



فساد در رتبه چهارم مسائل حائز اهمیت در افکار عمومی جامعه گرجستان در سال ۱۱۰۲<sup>۱</sup>

### ۳- سیاست تحمل صفر؛<sup>۲</sup> برخورد های قضایی و بازداشت گسترده مقامات فاسد

در فرایند گذاری که تقریباً از سال ۲۰۰۳ تا سال ۲۰۰۵ به طول انجامید و در راستای پاسخ به مطالبات مردمی و تحقق شعارها و وعده‌های داده شده در زمینه مقابله با فساد، «سیاست تحمل صفر» از سوی دولت میخائیل ساکاشویلی در دستور کار قرار گرفت. ساکاشویلی در تشریح این سیاست در سال ۲۰۰۶ در پارلمان گرجستان اظهار داشت که «ما تحمل صفر می‌خواهیم و آن کار می‌کند. این یک واقعیت است که این سیاست کار می‌کند. ماموریت ما پاک کردن خیابان‌ها از دزدان است».<sup>۳</sup>

برخورد سخت و قاطعانه با مقامات فاسد و شبکه الیگارشی و رانت در گرجستان در کانون سیاست تحمل صفر قرار داشت و هزاران نفر از وزیران و مدیران سابق، بازرگانان و سرمایه‌داران بزرگ متهم به فساد، رانت و انحصار بازداشت و روانه زندان شدند. نهادهای ناظر نیز اقدام به تجسس در موارد مشکوک به فساد در دستگاه دولتی کردند. در نتیجه این اقدام بین سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۰ حدود ۱۰۰۰ نفر از مقامات سیاسی این کشور دستگیر شدند.<sup>۴</sup> پلیس مالی<sup>۵</sup> در سال ۲۰۰۴ و متعاقب آن پلیس مالیاتی<sup>۶</sup> برای برخورد با متخلفان ایجاد شد و برخوردهای قضایی و امنیتی با چهره‌های شاخص متهم به فساد در بخش‌های مختلف در دستور کار قرار گرفت. اخراج بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس، ماموران امنیتی قضات و دادستان‌هایی متخلفی که سال‌ها آلوده به دریافت رشوه از مراجعین بودند و برکناری مسئولان متخلف و افشای کامل نام و تصاویر آن‌ها در رسانه‌های عمومی از جمله مهم‌ترین اقداماتی بود که در فرایند گذار پس از وقوع انقلاب گل رز و در راستای سیاست تحمل صفر صورت گرفت.

1. Representative opinion polls by the Caucasus Research Resource Centers. 2010 "Caucasus Barometer". Retrieved from <http://www.crrccenters.org/caucasusbarometer/>

2. Zero Tolerance

3. Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 31.

۴. «گرجستان چگونه شاگرد اول مبارزه با فساد شد؟ مافیازدایی به سبک گرجی»، *دنیای اقتصاد*، ۸ آذر ۱۳۹۶.

5. Financial Police

6. Tax Police



دیوید میرست کولوا<sup>۱</sup> (وزیر انرژی)، سولخان مولاشوویلی<sup>۲</sup> (رئیس نظام یکپارچه ملی گرجستان)، بوندو شالیکیانی<sup>۳</sup> (تاجر و بازرگان معروف گرجی) و ایراکلی اوکراشوویلی<sup>۴</sup> (وزیر دفاع) از جمله چهره‌های مطرحی بودند که در مرحله سخت و قضایی مقابله با فساد در گرجستان، بازداشت و روانه زندان شدند. در نتیجه اجرای سیاست تحمل صفر و بازداشت‌های گسترده‌ای که صورت گرفت، تعداد زندانیان گرجستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۰ بیش از ۳۰۰ درصد رشد یافت و با توجه به وجود ۵۳۹ زندانی به ازای هر ۱۰ هزار نفر، گرجستان رتبه چهارم تعداد زندانی را در بین ۲۱۶ کشور جهان از آن خود کرد.<sup>۵</sup>

### ۴- عدم باورپذیری جامعه از روند مقابله با فساد اقتصادی: رشد اندک شاخص ادراک فساد

نکته بسیار مهم، تاثیر اندک این اقدامات در «شاخص ادراک فساد» در جامعه گرجستان و میزبان باورپذیری جامعه در عزم و اراده واقعی دولت برای مقابله با فساد اقتصادی و رانت در سال‌های ۲۰۰۴ و ۲۰۰۵ است. در حالی که شاخص ادراک فساد در سال ۲۰۰۲ (مقطع وقوع انقلاب رنگی) ۳/۲ از ۱۰ و رتبه ۱۲۴ در سطح جهان بود، این شاخص در سال ۲۰۰۴ به ۲ از ۱۰ و رتبه ۱۳۶ و در سال ۲۰۰۵ به نمره ۳/۲ و رتبه ۱۳۳ رسید<sup>۶</sup> که رشد چندانی را نشان نمی‌دهد. همچنین در در حالی که بیش از ۶۰ درصد از پاسخگویان به یک پژوهش پیمایشی در گرجستان انتظار داشتند که سطح فساد در کشور ظرف سه سال آینده کاهش یابد، این عدد در سال ۲۰۰۵ به ۲۲ درصد کاهش یافت.<sup>۷</sup>

این امر گویای آن است که جامعه گرجستان در مقطع آغازین مقابله با فساد اقتصادی هنوز به این امر باور نداشته است و با توجه به فساد نهادینه و سیمتاتیک و نیز اقدامات ناکام و بعضاً صوری و نمایشی و سیاسی گذشته در زمینه مقابله با فساد، روندهای جدید مقابله با فساد را نیز در راستای گذشته ارزیابی نموده است.<sup>۸</sup> این روند چنانچه در بخش بعدی خواهیم دید از سال ۲۰۰۵ به بعد و انجام اصلاحات گسترده اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری به تدریج تغییر کرد و با باورپذیری جامعه، سطح شاخص ادراک فساد نیز در جامعه گرجستان به عدد بالای ۵ تا ۶ رسید. بنابراین، نمی‌توان انتظار داشت از همان مراحل آغازین مقابله با فساد، بدنه جامعه و افکار عمومی با این روند همراهی کاملی نشان دهد و شاخص ادراک فساد بلافاصله تغییر کند. لذا صبر و حوصله و شکیبایی و ایجاد تدریجی اعتماد در جامعه و باورپذیر شدن مقابله با فساد از جمله ضروریاتی است که موجب خواهش شد به تدریج شاخص ادراک فساد در یک کشور به مرور زمان تغییر پیدا کند.

1. Davit Mirstkulava

2. Sulkhan Molashvili

3. Bondo Shalikiani

4. Irakli Okruashvili

5. Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 31.

6. Corruptions Perception Index (CPI), **Transparency International**, Available from: [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_0/2005](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_0/2005).

7. Tamuna Karosanidze, **NATIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGY AND ACTION PLAN: ELABORATION AND IMPLEMENTATION**, **Anti-Corruption Resource Center**, 2005, p. 1.

۸. در جریان دیدار از گرجستان یکی از شهروندان تقلیس به این نکته اشاره داشت که هنگام طرح موضوع مقابله با فساد از سوی میخائیل ساکاشوویلی پس از وقوع انقلاب رنگی، بیشتر شهروندان از جمله خانواده او به این امر باور نداشته‌اند و زمانی که ساکاشوویلی جوان و ۳۶ ساله در تلویزیون ظاهر می‌شد و از ریشه‌کن کردن فساد در گرجستان سخن می‌گفت، بسیاری از شهروندان از جمله خانواده این شهروند گرجی با خنده و حتی تمسخر با این موضوع برخورد می‌کردند و باور نداشتند که اتفاقی عملی و واقعی در این کشور غرق در فساد روی بدهد.

## اصلاحات اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری (۲۰۰۵ تا ۲۰۱۸)

پس از مرحله سخت گذار و برخوردهای قضایی و امنیتی با مفسد اقتصادی، کاهش هیجانانگیز و احساسات ناشی از وقوع انقلاب رنگی و تثبیت اوضاع سیاسی و اجتماعی، از سال ۲۰۰۵ با تدوین استراتژی مقابله با فساد، مرحله اصلاحات اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان آغاز شد که تا به امروز ادامه دارد. تنها در فاصله تقریبی سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۰۷ بیش از ۷۰ اصلاح در سیاست‌ها و قوانین گرجستان صورت پذیرفت.<sup>۱</sup> نکته شایان توجه این که دامنه این اصلاحات تنها به سیاست‌ها و قوانین عادی محدود نشد و قانون اساسی گرجستان نیز برای انطباق با شرایط جدید در فاصله هشت ساله ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۱ بیش از ۲۵ بار اصلاح شد.<sup>۲</sup> در این مرحله، در ساختار سیاسی ریاستی که تا پایان دوره ریاست جمهوری میخائیل ساکاشویلی در سال ۲۰۱۲ را شامل می‌شود، رئیس جمهور مسئول امضا و ابلاغ فرمان‌های اجرایی و برنامه‌های اصلاحی بود. ضمن آن که وزارت مستقل و جدیدی نیز تحت عنوان وزارت هماهنگی اصلاحات<sup>۳</sup> ایجاد شد که بعد از تشکیل شورای مقابله با فساد، مسئولیت اجرای طرح اقدام<sup>۴</sup> (برنامه اجرایی) سند استراتژی مقابله با فساد بر عهده این وزارتخانه قرار گرفت. بعد از اصلاحات در قانون اساسی گرجستان که در سال ۲۰۱۰ به تصویب رسید و از سال ۲۰۱۳ اجرایی شد، در ساختار پارلمانی (نیمه ریاستی)، نخست‌وزیر مسئولیت امضا و ابلاغ فرمان‌های اجرایی و برنامه‌های اصلاحی را برعهده دارد و برنامه‌های حوزه مقابله با فساد و تحول و شفافیت اداری از طریق دبیرخانه دائمی شورای مقابله با فساد که زیر نظر وزارت دادگستری است، پیگیری و اجرایی می‌شود. در این بخش به بخشی از مهم‌ترین تحولات و اقدامات صورت گرفته در این مقطع زمانی اشاره می‌شود تا شناخت بهتری از این مرحله مهم و تاثیرگذار در زمینه مقابله با مفسد اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان حاصل شود.

### ۱- کاهش سطح برخوردهای پلیسی و قضایی

پس از اتخاذ سیاست تحمل صفر که با برخوردهای قضایی، پلیسی و امنیتی و بازداشت گسترده مقامات و افراد متهم به فساد، رشوه و رانت همراه بود، از مقطع زمانی سال ۲۰۰۵ به تدریج از سطح و شدت برخوردهای پلیسی و قضایی کاسته شد و اصلاح قوانین و مقررات، انسداد گلوگاه‌ها و منافذ فساد، توسعه دولت الکترونیک و حذف واسطه‌های انسانی در امور اداری و اجرای قوانین جدید استخدامی در دستور کار قرار گرفت. در این راستا، پلیس مالی<sup>۵</sup> که در سال ۲۰۰۴ با هدف کنترل و مقابله با مفسد مالی در بودجه دولتی تشکیل شده بود، در سال ۲۰۰۷ منحل و همراه با اداره گمرگ و مالیات در یک بخش جدید و متمرکز تحت عنوان اداره درآمدهای وزارت اقتصاد و دارایی<sup>۶</sup> ادغام شد.

1. Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 22.

2. Gabekhadze, "Ivanishvili sends an open letter to the European People's Party". **Article in "The Messenger Online"**. Published in March 2013, 15.

3. State Minister for Reform Coordination

4. Action Plan

5. Financial Police

6. LEPL Revenue Service

## ۲- مصادره و استرداد اموال افراد و مقامات متخلف

از جمله ویژگی‌های بارز این مرحله از مقابله با فساد در گرجستان، مصادره و استرداد اموال افراد متهم به فساد، اختلاس، رانت و رشوه از طرف دولت بود. در فاصله سال‌های ۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲ بیش از ۹۸۶۰ پرونده در این زمینه در وزارت اقتصاد و توسعه پایدار گرجستان<sup>۱</sup> به ثبت رسید و طی آن صدها هکتار زمین، شرکت‌های تجاری، کارخانجات و وسایل نقلیه یا از سوی افراد به صورت داوطلبانه به دولت بازگردانده شد یا این که از طرف دولت مصادره شد.<sup>۲</sup> هرچند این روند با انتقاداتی نیز در داخل گرجستان مواجه شد که مصادره و استرداد اموال را به معنی تضعیف بخش خصوصی، به خطر افتادن حق مالکیت افراد و افزایش ریسک سرمایه‌گذاری در کشور ارزیابی می‌کردند. در این راستا، حتی انجمنی به نام «بازگشت»<sup>۳</sup> نیز از سوی فردی به نام بیساریون گابونیا<sup>۴</sup> با عضویت بیش از ۳۰۰ نفر از بازرگانان و تجار تشکیل شد که موضوع بازگشت و اعاده مالکیت اموال مصادره شده را دنبال می‌کرد. در این زمینه، تنها در مقطع اکتبر ۲۰۱۲ تا ژانویه ۲۰۱۳ بیش از ۱۷ هزار شکایت در دفتر دادستانی (کل) گرجستان به ثبت رسید.<sup>۵</sup>

## ۳- اتخاذ الگوی ترکیبی<sup>۶</sup> در مقابله با فساد: تاکید بر «پیشگیری» و «تحقیق و بازرسی»

جمهوری گرجستان در زمینه مقابله با فساد به طور مشخص و کامل از الگوی هیچ کشور خاصی اقتباس و تقلید نکرده است. هرچند در ابتدای کار الگوهای کشورهایمانند لهستان، لیتوانی و سنگاپور که تجربیات بسیار موفق‌تری در زمینه مقابله با فساد داشته‌اند، مورد مطالعه و بررسی قرار گرفت، اما در نهایت با حفظ اصول و تجربیات موفق سایر کشورها، سیاست و سندی ملی مطابق با نیازها، ضرورت‌ها، واقعیت‌ها و مشکلات جامعه گرجستان تدوین شد. در الگوی گرجی مقابله با فساد بیش از هر چیز بر دو رکن «پیشگیری» و «تحقیق و بازرسی» تاکید شده است که البته این امر پس از مرحله سخت مقابله، بازداشت و برخوردهای قضایی و امنیتی سال‌های ابتدایی مبارزه با فساد (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵) صورت گرفته است؛ مرحله‌ای که تنها ظرف چند هفته بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس و صدها قاضی و دادستان در کشور کوچک ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری بازداشت و روانه زندان شدند. در واقع، الگوی ترکیبی گرجستان در زمینه مقابله با فساد با عبور از مراحل سخت اولیه به سمت شناسایی و انسداد گلوگاه‌های فساد، اصلاح قوانین و مقررات، تغییر شرایط استخدامی، گسترش دولت الکترونیک و حذف واسطه‌های انسانی در امور اداری و مالی و تقویت مکانیسم‌های نظارتی دولتی و غیر دولتی (انجمن‌ها، رسانه‌ها و احزاب سیاسی) گرایش پیدا کرد و همین امر نقش بسیار مهمی در تداوم و ثبات در روند مقابله با فساد و تحول و شفافیت در نظام اداری این کشور در فاصله سال‌های ۲۰۰۵ تا ۲۰۱۸ ایفا نمود.

1. Ministry of Economy and Sustainable Development of Georgia

2. T. Lepsveridze "There Was Fixed 9860 Case, When Businessperson Transfer the Own Property to the Government in -2004 2012". Article in "Guria New" Newspaper, 26 February, 2013.

3. Return

4. Besarion Gabunia

5. Natia Lortkipanidze, *Anti-corruption Reforms in Georgia*, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 34.

6. mixed model

## ۴- کاخا بندوکیدز؛ وزیر اقتصاد و مسئول هدایت اصلاحات اقتصادی

پس از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳، چهره‌های جدیدی در صحنه سیاسی گرجستان قدرت یافتند که هدایت و مدیریت اصلاحات سیاسی و اقتصادی را بر عهده گرفتند و به دلیل جوان بودن معمولاً از آن‌ها به عنوان «اصلاح‌گران جوان»<sup>۱</sup> نیز یاد می‌شود. در سطح کلان سیاسی، میخائیل ساکشویلی (رئیس‌جمهور وقت)، زوراب ژوانیا (نخست‌وزیر وقت) و خانم نینو بوجانادزه (رئیس وقت پارلمان)، مثلث قدرتی را ایجاد نمودند که به «تروئیکای گرجستان» مشهور شد. تعریف فرهنگ و تمدن گرجستان به عنوان بخشی از تمدن اروپایی، گرایش به الحاق گرجستان به ساختارهای سیاسی و نظامی باختر زمین مانند اتحادیه اروپا و ناتو همراه با گرایش‌های ضدروسی، از مهم‌ترین مبانی فکری «تروئیکای گرجستان» به شمار می‌رفت.<sup>۲</sup> حضور خانم سالومه زورابیشویلی،<sup>۳</sup> فردی از یک خانواده گرجی-فرانسوی که تا قبل از انقلاب گل رز در وزارت خارجه فرانسه مشغول به کار بود در مسند وزارت خارجه گرجستان (۲۰ مارس ۲۰۰۴ تا ۱۹ اکتبر ۲۰۰۵) نیز موجب تشدید گرایش‌های غرب‌گرایانه در آن مقطع و نیز انجام اصلاحات اداری و اقتصادی مطابق با استانداردها و توصیه‌های اتحادیه اروپا شد. خانم زورابیشویلی در انتخابات ریاست جمهوری اخیر گرجستان (۲۸ نوامبر ۲۰۱۸) به پیروزی رسید و به عنوان نخستین رئیس‌جمهور زن این کشور، کار خود را از ژانویه ۲۰۱۹ آغاز کرده است.

اما در سطوح مدیریتی، نقش کاخا بندوکیدزه،<sup>۴</sup> به‌عنوان یک تکنوکرات در سمت وزیر اقتصاد و توسعه پایدار<sup>۵</sup> (۱ ژوئن ۲۰۰۴ تا ۱۴ دسامبر ۲۰۰۴) و نیز وزیر هماهنگی اصلاحات اقتصادی گرجستان<sup>۶</sup> (۱۴ دسامبر ۲۰۰۴ تا ۲۴ ژانویه ۲۰۰۸) در هدایت اصلاحات اقتصادی و اداری این کشور بسیار شایان توجه بود. بندوکیدزه در سال ۲۰۰۵، اصلاح نظام مالیاتی را آغاز کرد. در این راستا، تعداد نرخ‌های مالیاتی از ۲۱ به ۶ و تعداد گواهی‌ها و مجوزها نیز از ۹۰۹ مورد به ۱۳۷ مورد کاهش یافت و با ساده سازی فرایند نظام مالیاتی از جمله الکترونیکی کردن فرایند اداری و به حداقل رساندن ارتباط حضوری میان افراد با کارکنان و نهادهای دولتی، گرجستان به کشوری جذاب برای سرمایه‌گذاری داخلی و خارجی تبدیل شد.<sup>۷</sup> دیوید ایگیاشویلی<sup>۸</sup> نیز یکی دیگر از یکی دیگر از افراد تاثیرگذار در روند اصلاحات اداری در گرجستان در این مقطع بود که با سرپرستی و هدایت یک تیمی از مشاوران توانست ظرف ۱۰ ماه قانون جدید ثبت دولتی<sup>۹</sup> را تهیه و در ژوئن ۲۰۰۴ به تصویب پارلمان برساند. به موجب این قانون، دفتر ملی ثبت اسناد عمومی<sup>۱۰</sup> زیر نظر وزارت دادگستری گرجستان تاسیس شد که خروجی مهم آن تشکیل تالارهای خدمات عمومی در سال ۲۰۱۱ بود

1. young reformers

۲. ولی کوزه‌گر کالجی، «نگاهی به بحران اوستیای جنوبی و هجوم روسیه به گرجستان»، اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال بیست و دوم، شماره یازدهم و دوازدهم، مرداد و شهریور ۱۳۸۷، ص ۷۷.

3. Salome Zurabishvili

4. Kakha Bendukidze

5. Ministry of Economy and Sustainable Development

6. Ministry of Economical Reforms Coordination

7. Fighting Corruption in Public Services, Chronicling Georgian's Reforms". International Bank for Reconstruction and Development/ International Development. **The World Bank**, Washington DC, 2012, p. 54.

8. David Egjashvili

9. Law on State Registry

10. National Agency of Public Registry (NAPR)

و با ایجاد تمرکز در ارائه بیش از ۴۰۰ خدمات دولتی و اداری در چهارچوب نظام پنجره واحد و دولت یکپارچه الکترونیک، تحول بسیار مهمی را در ساختار اقتصادی و مدیریتی گرجستان ایجاد نمود.

## ۵- نقش نخبگان در تصمیم سازی و تصمیم گیری مقابله با فساد اداری

به طور کلی، شکل گیری هر سیاست کلان یا استراتژی بلندمدت نیازمند «اجماع نخبگان فکری و ابزاری» هر کشوری است. دولت گرجستان نیز در روند تدوین سیاستها و استراتژیهای مختلف در زمینه انرژی، خانواده، محیط زیست، مقابله با فساد و نظایر آن کوشش کرده است اجماع نسبی را بین نخبگان فکری و ابزاری ایجاد کند. به عنوان مثال، در زیرمجموعه شورای مبارزه با فساد، کارگروهی تحت عنوان «کارگروه کارشناسی»<sup>۱</sup> شکل گرفت که وظیفه تهیه گزارشها و اسناد و تعیین دستور کار جلسات شورای مبارزه با فساد را برعهده دارد و در سال ۲۰۱۵، ۹ جلسه کارگروه کارشناسی برای توسعه و بازبینی سند استراتژی ملی مبارزه با فساد تشکیل شده است که در نهایت به بازبینی و انتشار سند جدید «استراتژی مقابله با فساد» در همین سال منتهی شد. علاوه بر این، در فرایندهای سه گانه ارزیابی و نظارت که در بخشهای قبلی نیز به آن اشاره شد، این فرصت و امکان برای نخبگان فکری، دانشگاهی، رسانه‌ای و مراکز مطالعاتی غیر دولتی فراهم است تا نقطه نظرات خود را به صورت مداوم در اختیار شورای مقابله با فساد قرار دهند که این امر در رابطه با سایر فرمانهای اجرایی در حوزه‌های دیگر نیز وجود دارد.

نکته بسیار مهمی که در این روند شایان توجه است، انتشار عمومی گزارشهای نظارت و ارزیابی و درخواست کتبی و رسمی دولت (به عنوان مثال وزیر دادگستری به عنوان رئیس شورای مقابله با فساد) از اساتید و کارشناسان مراکز مطالعاتی و دانشگاهی برای ارزیابی سیاستهای ابلاغی، میزان انحراف برنامه‌ها از سیاستها و ارائه توصیه‌های مشورتی برای افزایش کیفیت اجرای سیاستها و برنامه‌ها و نیز چگونگی اصلاح و بازبینی سیاستها و فرمانهای اجرایی است.

این تحولات موجب شد، رویکردها و مدیریت‌های گذشته در حوزه سیاسی و اقتصادی به تدریج تغییر کند و جمهوری گرجستان در تعامل با اتحادیه اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و نهادها و مراکز غیر دولتی فعال و معتبر در سطح جهانی نظیر سازمان شفافیت بین‌المللی بتواند به صورت چشمگیری جایگاه خود را در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اقتصادی ارتقا دهد. تاسیس شورای مبارزه با فساد، تدوین استراتژی مقابله با فساد، اصلاح قوانین و مقررات، ایجاد یک نظام یکپارچه (سیستم پنجره واحد) در نظام اداری و خدمات دولتی (با هدف حذف واسطه‌ها که از عوامل اصلی رانت و رشوه محسوب می‌شد)، کنترل ماهواره‌های گمرگ و مرزها، کاهش تراکنش‌های حضوری بخش‌های مختلف و استفاده از فناوری‌های دیجیتال برای تراکنش‌ها، افزایش حقوق مقامات و کارکنان عادی دولت و پلیس کشور، کاهش تعداد انواع مالیات‌ها برای ایجاد یک نظام شفاف و در عین حال ساده مالیاتی، کاهش قابل توجه محدودیت‌ها و قوانین مربوط به کسب و کارهای بخش خصوصی و در نهایت ایجاد شفافیت و انضباط مالی از جمله در اعلام دارایی و ثروت مسئولان و مدیران ارشد تا میانی و سطح

پایین کشور موجب شد گرجستان طی تقریباً ۱۸ سال بتواند از وضعیت به شدت آشفته دوران شوراندازه خارج شود.

### ۶- سازمان‌های مردم‌نهاد: اعتمادسازی و باورپذیری مقابله با فساد در افکار عمومی

سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های اجتماعی به عنوان بخش مهمی از جامعه مدنی طی دهه گذشته نقش قابل توجهی در رصد و شناسایی موارد فساد در گرجستان را بر عهده داشته‌اند. بر مبنای تغییرات قانونی پس از سال ۲۰۰۳، تشکیل گروه‌های اجتماعی و سازمان‌های مردم‌نهاد در این کشور به میزان قابل توجهی تسهیل شد. افزون بر این با توجه به تجربه کشورهای چون سنگاپور و کره جنوبی در استفاده از بازوی جمعی در سرکوب فساد، تحت تبلیغات عمومی سازمان‌های مردم‌نهاد ضد فساد در این کشور شکل گرفتند. این سازمان‌ها عموماً در ارتباط با سایر سازمان‌های مردم‌نهاد بین‌المللی ایفای نقش می‌کنند و منابع مالی این سازمان‌ها نیز عموماً از کمک‌های شخصی تامین می‌شود.<sup>۱</sup> چنانچه در بخش قبلی اشاره شد، برخی از مهم‌ترین سازمان‌های مردم‌نهاد و مراکز مطالعاتی در ترکیب شورای بین‌دولتی مقابله با فساد گرجستان عضویت دارند که یکی از مهم‌ترین عوامل موفقیت این شورا در دو دهه گذشته به شمار می‌رود و موجب شده است تا ترکیب شورا از یک روند کاملاً دولتی و حکومتی خارج شود.

علاوه بر این، به عقیده برخی از کارشناسان گستردگی فساد نشانه‌ای از تبدیل این پدیده مخرب به بخشی از فرهنگ جامعه است. پدیده‌ای که در آغاز قرن جاری به‌خوبی در این کشور قابل مشاهده بود. شهروندان گرجستانی در فضای شکل‌گرفته در دوران کمونیسم و پس از فروپاشی شوروی، پذیرفته بودند که پرداخت رشوه نه یک عمل مذموم بلکه لازمه تسریع و انجام بسیاری از کارهاست. برای مقابله با این عادت مخرب، دولت گرجستان تصمیم گرفت تا بر مبنای تجربیات مبارزه با فساد در کشورهایمانند کره جنوبی و سنگاپور، با حمایت از سازمان‌های مردم‌نهاد، از سرمایه‌های اجتماعی به‌عنوان مانعی در برابر فساد استفاده کند.

نکته مهم دیگر این‌که سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های اجتماعی به عنوان یک پل ارتباطی بین مردم و حاکمیت می‌توانند نقش بسیار مهمی را در اعتمادسازی و باورپذیری مقابله با فساد در افکار عمومی ایجاد نمایند. به عبارت دیگر، مقابله فراگیر با مفسد اقتصادی، افشای تخلفات و نظارت همگانی بر عملکرد مدیران و نهادهای مختلف دولتی تنها با ابزارها و مکانیسم‌های دولتی امکان‌پذیر نیست. نکته بسیار مهم، نقش سازمان‌های مردم‌نهاد و گروه‌های اجتماعی در قاعده‌مند نمودن تقاضاها و نظارت‌های مردمی در مقابله با مفسد اقتصادی و پیشگیری از آشفتگی اجتماعی و روانی جامعه در نتیجه افشاگری‌های بدون سند و مدرک معتبر است که پیامدهای منفی بسیار مهمی از جمله کاهش سرمایه اجتماعی و اعتماد عمومی را به دنبال خواهد داشت و به همان میزان، روند مقابله با مفسد اقتصادی و شفافیت و سلامت نظام اداری و مدیریتی کشور را با مشکلات و چالش‌های جدی مواجه خواهد ساخت.



## ۷- «مقیاس زمانی» و «گستره نفوذ» اصلاحات اقتصادی و اداری گرجستان

اقتصاددانان به دو دلیل «مقیاس زمانی» و «گستره نفوذ» اصلاحات گرجستان را ستایش می‌کنند. در خصوص مقیاس زمانی، اصلاحات گرجستان به‌عنوان یکی از سریع‌ترین اصلاحات در دنیا شناخته شده است. به طوری که ۱۰ مرحله از مهم‌ترین اصلاحات این کشور تنها در چند ماه ابتدایی شروع اصلاحات صورت گرفت. مهم‌تر از مقیاس زمانی، گستره نفوذ اصلاحات گرجستان است؛ به طوری که اصلاحات در این کشور همه وجوه اقتصاد این کشور را تحت‌الشعاع قرار داد؛ اصلاحات در حوزه سیاست‌های پولی، مالی، ارزی، بازار کار، بازار سرمایه، مقررات‌زدایی در بازه زمانی اندکی صورت گرفت. به دلیل همین گستره نفوذ و اینکه سیاست‌گذار با حجم انبوهی از ریاضت و نارضایتی اجتماعی مواجه می‌شد، باورپذیری اصلاحات گرجستان برای اقتصاددانان سخت شده بود. اراده و شفافیت سیاست‌گذار در خصوص پی‌ریزی اصلاحات به حدی بود که گروه اپوزیسیون نیز فرآیند اصلاحات را پذیرفتند و سیاست‌گذار را همراهی کردند. بررسی‌ها نشان می‌دهد اصلاحات گرجستان در سه وجه «بوروکراسی‌زدایی»، «خصوصی‌سازی» و «آزادسازی» صورت گرفت.<sup>۱</sup>

## ۸- مقابله با فساد بدون بروز خشونت و تنش فراگیر

تجربه مقابله با فساد در گرجستان از این جهت نیز ارزشمند و قابل توجه است که این روند بدون بروز خشونت و درگیری گسترده صورت گرفته است و با توجه به لغو مجازات اعدام در این کشور که در همان ابتدای دهه ۱۹۹۰ صورت گرفت، هیچ فرد متخلفی پس از برکناری و محاکمه اعدام نیز نشد که در مقابل اعدام‌های متعدد و مکرر مدیران فاسد در کشورهایی مانند چین و یا فیلیپین بسیار شایان توجه است که هنوز موفق به خشکاندن کامل ریشه‌های فساد در ساختار سیاسی، اقتصادی و اداری خود نشده است.

## ۹- کشیده نشدن مقابله با فساد به ورطه پوپولیسم، سطحی‌نگری و کشمکش‌های

### سیاسی

مقابله با فساد در گرجستان از سال ۲۰۰۳ تاکنون یک روند عقلانی، کارشناسی و مرحله‌ای را پشت سر گذاشته است و به همین دلیل به ورطه پوپولیسم (عوام‌گرایی)، سطحی‌نگری و کشمکش‌های سیاسی کشیده نشده است و در یک فرایند منطقی با حوصله و تدبیر و بر مبنای توصیه کارشناسان و مدیران به ویژه در چهارچوب فرایندهای ارزیابی و نظارتی به تدریج مورد اجرا گذاشته شد، نواقص و اشکالات آن شناسایی شد و در روند سیاست‌های کلان، استراتژی‌های بلند مدت و فرمان‌های اجرایی به این موارد اصلاحی توجه شد.

## ۱۰- باورپذیری داخلی و بین‌المللی از مقابله با فساد در گرجستان: رشد شاخص ادراک فساد

در نتیجه اقدامات و سیاست‌های اصلاحی به ویژه با تداوم آن - علی‌رغم تغییر دولت‌های مختلف- در داخل جامعه گرجستان و نیز در سطح بین‌المللی به تدریج نوعی باورپذیری در زمینه روند مقابله با فساد و ایجاد تحول اداری شکل گرفت. سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۲۰۱۰، گرجستان را

۱. «سه مرحله‌ای که گرجستان را به اوج برد؛ الگوی خروج از برزخ اقتصاد»، دنیای اقتصاد، ۹ مهر ۱۳۹۷.

«بهترین فساد شکن در جهان»<sup>۱</sup> نامید. در ژانویه ۲۰۱۲ بانک جهانی، از گرجستان به عنوان یک «موفقیت منحصر به فرد» در جهان در زمینه مقابله با فساد یاد نمود<sup>۲</sup> و مجله سیاست خارجی نیز که سال‌ها منتقد وجود فساد گسترده و سازمان یافته در گرجستان بود نیز اذعان نمود که گرجستان تنها جمهوری شوروی سابق است که مقابله جدی را با فساد در یک دهه گذشته اجرا نموده است. در نتیجه این تحولات، رتبه گرجستان در زمینه مبارزه با فساد در گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۲۰۱۶ به ۴۴ در بین ۱۷۵ کشور رسید که با رتبه ۱۳۳ این کشور در سال ۲۰۰۴ و ۷۹ در سال ۲۰۰۶، تفاوت و فاصله معنادار و قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. در واقع در این مقطع زمانی بود که جامعه گرجستان باور کرد که تغییرات بنیادینی در زمینه مقابله با فساد و ایجاد تحول اداری رخ داده و شرایط با گذشته تفاوت پیدا کرده است. به همین دلیل شاخص ادراک فساد از عدد ۲ تا نزدیک به ۵ افزایش یافت و تظاهرات مردمی متعددی در حمایت از روند مقابله با فساد در فاصله سال‌های ۲۰۰۷ تا ۲۰۱۱ در گرجستان شکل گرفت.<sup>۴</sup>

### ۱۱- پیامدهای کاهش سطح فساد، رشوه، رانت و شبکه الیگارش‌ی: رشد و توسعه اقتصادی

از جمله پیامدهای مهم کاهش سطح فساد، رشوه، رانت و شبکه الیگارش‌ی در جمهوری گرجستان، رشد و توسعه شایان توجه اقتصادی این کشور طی ۱۵ سال گذشته است. گرجستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۱۱ به طور متوسط از ۵/۷ درصد رشد اقتصادی برخوردار بوده و طی سال‌های اخیر رشد ۶ تا ۷ درصدی را حفظ کرده است. تولید ناخالص داخلی گرجستان در سال ۲۰۱۶ به ۳۶ میلیارد دلار رسیده است که برای کشوری کوچک با جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفر رقم بالا و قابل توجهی به شمار می‌رود. نکته مهم دیگر، افزایش اعتماد جامعه بین‌المللی برای سرمایه‌گذاری در این کشور بوده است. در نتیجه کاهش سطح فساد، رشوه، رانت و شبکه الیگارش‌ی در جمهوری گرجستان و ایجاد یک نظام سالم و شفاف اداری، اعتماد سازمان تجارت جهانی، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و اتحادیه اروپا به گرجستان افزایش قابل توجهی پیدا کرده است. گرجستان در سال ۲۰۱۴ در منطقه آزاد تجاری اتحادیه اروپا پذیرفته شد و همین امر موجب شده است که هم اکنون یک سوم حجم تجارت خارجی گرجستان با اتحادیه اروپا باشد. بنیاد هریتیج نیز در گزارش سال ۲۰۱۷، اقتصاد گرجستان را در ردیف اقتصادهای «عمدتاً آزاد»<sup>۵</sup> و در جایگاه سیزدهم در بین ۱۷۷ کشور جهان معرفی نموده است<sup>۶</sup> که این امر ارتباط مستقیمی با کاهش سطح فساد، شفافیت و رقابت‌پذیری اقتصادی در این کشور دارد. جدول‌ها و نمودارهای زیر به روشنی گویای وضعیت گرجستان در سه مرحله سطح بالای فساد، رانت و رشوه در گرجستان دوران ادوارد شواردنادزه (۱۹۹۵-۲۰۰۳)، انقلاب گل رز و فرایند گذار و مقابله با فساد اقتصادی (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵) و اصلاحات اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری (۲۰۰۵ تا ۲۰۱۸) است که به کمک آن می‌توان به تصویری روشن و جامع از شرایط متفاوت گرجستان در ۲۷ سال گذشته دست یافت.

1. The best corruption-buster in the world

2. "Lessons from Georgia's fight against graft". **The Economics**. Feb 7, 2012.

3. "Georgia's Fight Against Corruption in Public Services Wins Praise". **The World Bank**. Jan 2012 ,31.

4. Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 6.

5. Mostly Free

6. 2017 Index of Economic Freedom, **Heritage Foundation**, Available from: <http://www.heritage.org/index/ranking>.



## بخش دوم : مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان

### ویژگی‌های کلان جمهوری گرجستان

وضعیت جغرافیایی	مساحت: ۶۹۷۰۰ کیلومتر مربع / معادل مساحت تقریبی استان هرمزگان ایران رتبه ۱۲۰ در سطح جهان و رتبه ۲ در سطح منطقه قفقاز جنوبی (آذربایجان، گرجستان و ارمنستان) ویژگی اصلی: دسترسی به آب‌های آزاد (دریای سیاه)
وضعیت اجتماعی	جمعیت: ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفر (۲۰۱۸) وضعیت در جهان و منطقه: رتبه ۱۳۱ جهان و رتبه ۲ قفقاز (آذربایجان، گرجستان و ارمنستان) صورت‌بندی قومی: ۸۶/۸ درصد قوم اکثریت گرجی اقلیت‌های قومی مهم: آذری‌ها (۶/۲ درصد) و ارامنه (۴/۵ درصد) صورت‌بندی مذهبی: اکثریت مطلق مسیحی ارتدوکس گرجی (پیرو کلیسای ارتدوکس گرجستان) اقلیت‌های دینی مهم: مسلمانان (۷/۷ درصد) و یهودیان (بسیار کوچک و حدود ۳ هزار نفر) زبان رسمی: گرجی (از زبان‌های قفقازی و از خانواده زبان‌های کارتولی) زبان رایج: روسی و انگلیسی
وضعیت سیاسی	نوع نظام سیاسی: سکولار مبتنی بر جدایی سیاست از حکومت ساختار نظام سیاسی: نظام ریاستی به محوریت ریاست جمهوری (۱۹۹۰ تا ۲۰۱۳) نظام پارلمانی (نیمه ریاستی) به محوریت نخست‌وزیر (۲۰۱۳ به بعد) ماهیت ساختار سیاسی: نیمه دموکراسی (دموکراسی نسبی همراه با رگه‌هایی از اقتدارگرایی) عضویت در نهادهای منطقه‌ای: عدم عضویت در سازمان‌های روس محور مانند جامعه کشورهای مستقل مشترک‌المنافع (سی. آی. اس)، پیمان امنیت دسته جمعی و اتحادیه اقتصادی اوراسیا / کوشش شدید در جهت همکاری و عضویت در سازمان‌های یورواتلانتیک محور اتحادیه اروپا و ناتو
وضعیت اقتصادی	وضعیت کلی: اقتصاد رو به رشد و در حال توسعه تولید ناخالص داخلی: ۱۴/۳۳ میلیارد دلار (۲۰۱۷) سهم بخش‌های مختلف اقتصادی: صنعت (۲۴/۶)، تجارت (۱۲/۴)، ساخت و ساز (۱۱/۳)، حمل و نقل (۹/۵)، کشاورزی (۸/۱)، سایر بخش‌ها (۳۴/۱) هشت شریک اول صادراتی: آذربایجان، بلغارستان، ترکیه، ارمنستان، روسیه، چین، آمریکا، ازبکستان. هفت شریک اول واردات: ترکیه، روسیه، چین، آذربایجان، ایرلند، اوکراین، آلمان. نرخ تورم: ۶/۶ درصد (می ۲۰۱۷) عضویت در نهادهای اقتصادی: عضویت در سازمان تجارت جهانی و سازمان همکاری اقتصادی دریای سیاه / همکاری نزدیک اقتصادی و تجاری با اتحادیه اروپا
وضعیت دفاعی	بودجه دفاعی: ۳۱۰ میلیون دلار (۲۰۱۷) نیروی در حال خدمت: ۳۷ هزار نفر (۲۰۱۶) نیروی ذخیره: ۱۴۰ هزار نفر نیروهای حافظ صلح: انجام ماموریت در کوزوو، افغانستان و عراق. عضویت در پیمان‌های دفاعی: عضویت در پیمان امنیتی گوام و ترابوزان / همکاری نزدیک با ناتو

### شاخص ادراک فساد در مرحله سطح بالای فساد، رانت و رشوه در دوران شوراندازه (۱۹۹۵-۲۰۰۳)

سال	نمره از ۱۰	جایگاه در رتبه بندی سازمان بین‌المللی
۱۹۹۹*	۲/۳	۸۵
۲۰۰۰	-	-
۲۰۰۱	-	-
۲۰۰۲	۲/۴	۸۵
۲۰۰۳	۱/۸	۱۲۴

\* . شاخص ادراک فساد (تصور جامعه از میزان فساد) از سال ۱۹۹۵ به صورت سالیانه از سوی سازمان بین‌المللی شفافیت منتشر می‌شود، اما اطلاعات مربوط به گرجستان از سال ۱۹۹۹ جمع‌آوری و منتشر شده است.

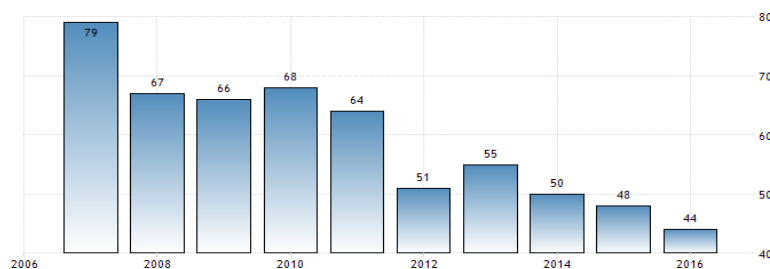
شاخص ادراک فساد در مرحله انقلاب گل رُز و فرایند گذار و مقابله با فساد اقتصادی (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵)

سال	نمره از ۱۰	جایگاه در رتبه بندی سازمان شفافیت بین‌المللی
۲۰۰۴	۲	۱۳۶
۲۰۰۵	۲/۳	۱۳۳

شاخص ادراک فساد در مرحله اصلاحات اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری (۲۰۰۵ تا ۲۰۱۷)

سال	نمره از ۱۰	جایگاه در رتبه بندی سازمان شفافیت بین‌المللی
۲۰۰۶	۲/۸	۹۹
۲۰۰۷	۳/۴	۷۹
۲۰۰۸	۳/۹	۶۷
۲۰۰۹	۴/۱	۶۶
۲۰۱۰	۳/۸	۶۸
۲۰۱۱	۴/۱	۶۴
۲۰۱۲	۵/۲	۵۱
۲۰۱۳	۴/۹	۵۵
۲۰۱۴	۵/۲	۵۰
۲۰۱۵	۵/۲	۴۸
۲۰۱۶	۶/۷	۴۴
۲۰۱۷	۵/۶	۴۶

GEORGIA CORRUPTION RANK



SOURCE: WWW.TRADINGECONOMICS.COM | TRANSPARENCY INTERNATIONAL

روند نزولی رتبه جهانی گرجستان در سنجش جهانی فساد در سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۶<sup>۲</sup>

CHART 1

**The Rapid Rise of Economic Freedom in Georgia**

GEORGIA'S GLOBAL RANK IN THE INDEX OF ECONOMIC FREEDOM



NOTE: There are currently 186 nations in the Index of Economic Freedom.  
SOURCE: Terry Miller and Anthony B. Kim, 2017 Index of Economic Freedom (Washington, DC: The Heritage Foundation, 2017). <http://www.heritage.org/index>.

SR199 heritage.org

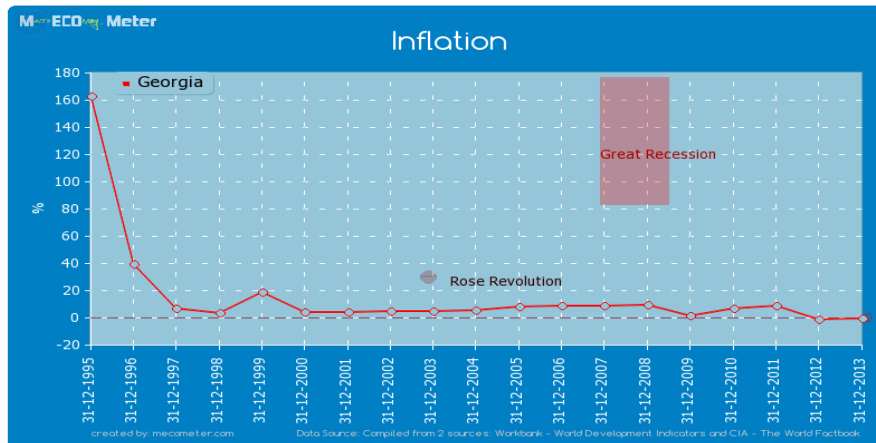
روند صعودی آزادسازی اقتصادی به موازات مقابله با فساد اقتصادی در سال‌های ۱۹۹۶ تا ۲۰۱۷<sup>۳</sup>

1. World Corruption Barometer

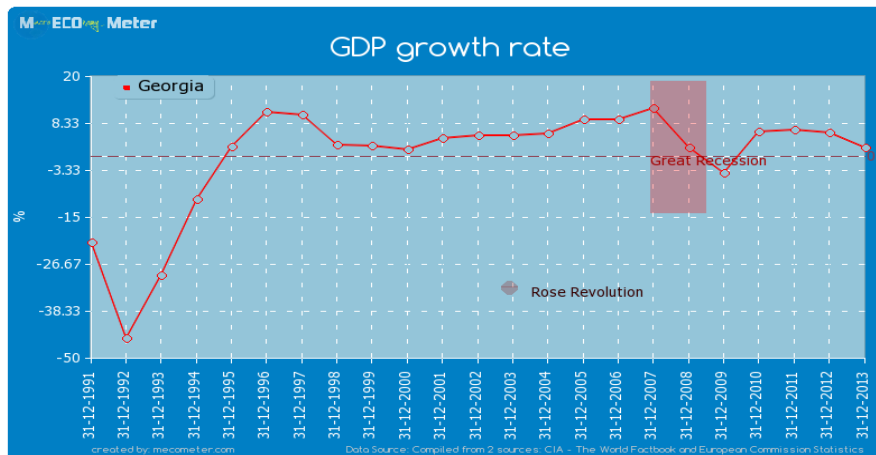
2. Georgia Corruption Rank 2016 -2006, **Trading Economics**, Available from:<http://www.tradingeconomics.com/georgia/corruption-rank>.

3. Terry Miller and Anthony B. Kim, 2017 Index of Economic Freedom, Washington DC, **Heritage Foundation**, Available from: <http://www.heritage.org/index>.

## بخش دوم : مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان



روند نزولی نرخ تورم به موازات مقابله با فساد اقتصادی در سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۳<sup>۱</sup>



روند صعودی تولید ناخالص داخلی به موازات مقابله با فساد اقتصادی در سال‌های ۱۹۹۱ تا ۲۰۱۳<sup>۲</sup>

شاخص‌های توسعه سیاسی و مدنی جمهوری گرجستان در گزارش خانه آزادی (۲۰۰۹ تا ۲۰۱۸)<sup>۳</sup>

عنوان	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷	۲۰۱۸
حکمرانی ملی دموکراتیک	۶	۶	۵/۷۵	۵/۷۵	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰
فرایندهای انتخاباتی	۵/۲۵	۵/۲۵	۵	۵	۴/۷۵	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰
جامعه مدنی	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵	۳/۷۵
رسانه‌های مستقل	۴/۲۵	۴/۲۵	۴/۲۵	۴/۲۵	۴/۲۵	۴	۴	۴	۴	۴/۲۵
حکمرانی محلی دموکراتیک	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۵۰	۵/۲۵	۵/۲۵	۵/۲۵	۵/۲۵
چهارچوب قضایی و استقلال	۴/۷۵	۴/۷۵	۵	۵	۵	۵	۵	۴/۷۵	۴/۷۵	۴/۵۰
فساد	۵	۵	۴/۷۵	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰	۴/۵۰
نمره دموکراسی	۴/۹۳	۴/۹۳	۴/۸۶	۴/۸۲	۴/۷۵	۴/۶۸	۴/۶۴	۴/۶۱	۴/۶۱	۴/۶۸

1. Key economic indicators of Georgia, **Mecometer.com**, Available from: <http://mecometer.com/country/georgia/>

2. Ibid.

3. Nations in Transit, **Freedom House**, Available from: <https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/georgia>.

## فصل دوم: تجربه گرجستان در سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

روند مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و تحول در نظام اداری گرجستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تاکنون، از یک فرایند سیاستگذاری در ساختار کلان سیاسی و لایه‌های میانی و اجرایی تبعیت کرده است. این فرایند مطابق با واقعیت‌ها و ناکامی‌ها و با اجماع نخبگان فکری و ابزاری جامعه گرجستان مرتباً اصلاح و بازنگری شده است تا بتواند به صورت کارآمدتر و موثرتری روند مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و تحول در نظام اداری را در این کشور به پیش ببرد. به دلیل اهمیت این موضوع، در این بخشش کوشش می‌شود با مطالعه ابعاد مختلف سیاستگذاری در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری در گرجستان، شناخت و درک بهتری از آن برای استخراج و انتقال تجربیات مفید، عملی و قابل انتقال به کشورمان حاصل شود.

از زمان استقلال گرجستان از شوروی و استقرار نظام سیاسی جدید و مستقل در سال ۱۹۹۱ تا سال ۲۰۱۳، نظام سیاسی گرجستان به صورت «ریاستی» بود که رئیس جمهور با انتخاب مستقیم مردم در راس نظام سیاسی قرار داشت و نخست‌وزیر که از طرف رئیس جمهور منصوب و توسط پارلمان تایید می‌شد، مسئولیت تشکیل و اجرای کابینه و امور اجرایی کشور را برعهده داشت. اما پس از اصلاحاتی که در قانون اساسی گرجستان ایجاد شد، ساختار سیاسی این کشور در سال ۲۰۱۳ از ریاستی به «پارلمانی» (به تعبیر دقیق‌تر نیمه ریاستی) تغییر کرد که در چهارچوب آن از اختیارات رئیس جمهور کاسته شد و قدرت پارلمان در ساختار سیاسی افزایش پیدا کرد و نخست‌وزیر نیز به عنوان رهبر حزب پیروز و دارای اکثریت (نسبی یا مطلق) در انتخابات پارلمانی، مسئولیت تشکیل دولت را برعهده گرفت.

### ساختار و فرایند سیاستگذاری در نظام سیاسی گرجستان

پیش از آن‌که به موضوع تجربه گرجستان در سیاستگذاری مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری اشاره شود، ضرورت دارد که اشاره کوتاهی به ساختار و فرایند سیاستگذاری در نظام سیاسی این کشور اشاره شود تا شناخت و درک بهتری از چگونگی ریل‌گذاری در حوزه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان در ۱۵ سال گذشته حاصل شود.

### مجلس: مرجع اصلی سیاستگذاری در ساختار پارلمانی

با توجه به تغییر ساختار سیاسی گرجستان از ریاستی به پارلمانی که از سال ۲۰۱۳ اجرایی شده است، مرجع اصلی سیاستگذاری در قانون اساسی و ساختار سیاسی کنونی این کشور را می‌توان «پارلمان گرجستان» دانست که سیاست‌های کلی کشور در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، امنیتی - دفاعی و قضایی را پس از مشورت با نمایندگان دولت و بخش قضایی به تصویب رسانده و برای ابلاغ به دولت (نخست‌وزیری) ارسال می‌کند. از این جهت، مرجع اصلی سیاستگذاری در نظام سیاسی گرجستان که عملاً در اختیار یک قوه یعنی پارلمان است با جایگاه فراقوه‌ای نهادهایی مانند مجمع تشخیص مصلحت نظام و رهبری در ساختار سیاسی جمهوری اسلامی ایران دارای تفاوت جدی و اساسی است. هر چند این امر معایب و محاسن خاص خود را دارد. از آنجا که ساختار سیاسی گرجستان از ریاستی به پارلمانی تغییر کرده

است و دولت و کابینه در واقع از درون مجلس بیرون می‌آید، لذا از نظر خط مشی سیاسی و فکری تعارض بنیادینی بین دولت و مجلس وجود ندارد. لذا با وجود وزارت دادگستری در ترکیب دولت گرجستان که در ساختار قضایی خود در حوزه دیوان عالی، دادستانی کل و سایر بخش‌های قضایی، مستقل است، هماهنگی نسبتاً مناسبی جهت تدوین و اجرای سیاست‌های کلان وجود دارد. اما در عین حال، در صورتی که حزبی نتواند اکثریت کرسی‌های پارلمان را در انتخابات مجلس بدست بیاورد و در نتیجه دولتی ائتلافی متشکل از دو حزب یا حتی بیشتر تشکیل شود، این امر می‌تواند در روند ایجاد اجماع برای تصویب، ابلاغ و اجرای سیاست‌های کلان مشکلاتی را ایجاد کند یا حداقل سرعت روند تدوین و اجرای سیاست‌های کلان را کند سازد.

### تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی: فرمان اجرایی نخست‌وزیر گرجستان

تدوین و ابلاغ سیاست‌های کلی گرجستان در ساختار ریاستی و تا قبل از سال ۲۰۱۳ بر عهده رئیس جمهور بود (فرمان اجرایی رئیس جمهور)<sup>۲</sup> و پس از تغییر ساختار سیاسی از ریاستی به پارلمانی، نخست‌وزیر در قالب فرمان اجرایی نخست‌وزیری<sup>۳</sup> سیاست‌های کلی را امضا و جهت اجرا به وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی و عمومی ابلاغ می‌کند و در رسانه‌های عمومی نیز منتشر می‌شود که این روند در مجموع تحت عنوان «فرمان اجرایی نخست‌وزیر گرجستان»<sup>۴</sup> با ذکر شماره خاصی صورت می‌پذیرد. از این حیث، ابلاغ سیاست‌های کلی در ساختار سیاسی گرجستان بسیار شبیه فرمان اجرایی<sup>۵</sup> توسط رئیس جمهور ایالات متحده آمریکا است. نکته دیگر این که در هر فرمان اجرایی که توسط نخست‌وزیر گرجستان ابلاغ می‌شود، مطابق با ماهیت و اهداف اصلی آن فرمان و سیاست کلی، یکی از دستگاه‌ها و نهادها به عنوان متولی اصلی اجرایی شدن آن می‌شود. به عنوان مثال، در فرمان اجرایی مربوط به حوزه بهداشت، درمان و سلامت، وزارت بهداشت گرجستان متولی اصلی اجرای فرمان ابلاغی می‌شود، دبیرخانه دائمی در این وزارتخانه تشکیل می‌شود و وزیر بهداشت مسئولیت شورای مربوطه را با حضور نمایندگان دستگاه‌های مختلف دولتی و غیر دولتی برعهده می‌گیرد. در زمینه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری نیز وزارت دادگستری گرجستان مسئولیت اصلی اجرایی شدن فرمان‌های ابلاغی را بر عهده دارد که در ادامه مباحث این بخش به آن اشاره می‌شود.

### برنامه اجرایی (معادل برنامه‌های مصوب اجرایی در ایران)

همچنین، به موازات تدوین و ابلاغ هر سیاست کلی که از آن با عنوان «فرمان اجرایی» یاد می‌شود، یک «برنامه اجرایی»<sup>۶</sup> نیز تدوین و اجرا می‌شود که می‌توان به صورت نسبی و تقریبی آن را معادل برنامه‌های مصوب اجرایی در کشورمان دانست.

1 . Decree

2 . Presidential Decree

3 . Prime Minister Decree

4 . Decree of the Prime Minister of Georgia

5 . Executive Order

6 . Action Plan

## سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

فرایند سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان از سال ۲۰۰۳ (مقطع وقوع انقلاب رنگی) تا کنون، مراحل مختلفی را پشت سر گذاشته است که در این بخش به نکات مهم هر مرحله اشاره می‌شود.

### مرحله اول: تصویب و اصلاح قوانین مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

نخستین گام در زمینه سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری، اصلاح قوانین گذشته (دوره ریاست جمهوری ادوارد شواردنازه در سال‌های ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۳) و یا تصویب قوانین جدید بود که بستر مناسب و قانونی را برای این حوزه فراهم نمود که برخی از مهم‌ترین موارد آن عبارتند از:

#### ۱- قانون تضاد (تعارض) منافع و فساد در خدمات عمومی: تعریف فساد و حمایت از اصل سوت‌زنی (افشای فساد)

این قانون که با امضای ادوارد شواردنازه در ۱۷ اکتبر ۱۹۹۷ رسمیت یافت، پس از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳، بیش از ۱۰۴ اصلاحیه<sup>۲</sup> را تجربه کرد و در ۲۷ اکتبر ۲۰۱۵ مورد بازبینی نهایی قرار گرفت که از اول ژانویه ۲۰۱۷، اجرایی شد. قانون تضاد (تعارض) منافع و فساد در خدمات عمومی اصول پایه و اولیه پیشگیری، کشف و حذف تضاد (تعارض) منافع و فساد در نهادهای عمومی را و همچنین اصول اولیه پاسخگویی مرتکبین و مباشرین در فساد را مشخص می‌کند.<sup>۳</sup> این قانون، فساد و ابعاد آن در خدمات عمومی را این‌گونه تعریف می‌کند:

«سوء استفاده از موقعیت یا فرصت‌های مرتبط با موقعیتی که توسط یک مستخدم دولتی در ارتباط با تصاحب مالکیت و تملک دارایی‌هایی که به موجب قانون ممنوع شده است، یا اموال و دارایی‌هایی که به او (به موجب قانون) منتقل شده و در تملک و قانونی شدن آن مورد حمایت قرار گرفته است.<sup>۴</sup> یک مجرم فساد می‌تواند شامل الزامات و مسئولیت‌های انتظامی، اجرایی و قضایی شود. تضاد (تعارض) منافع در خدمات عمومی به معنی تضاد (تعارض) مالکیت و یا هر شکل دیگر از منافع شخصی و فردی از یک مستخدم عمومی برخوردار از منافع خدمات دولتی است.<sup>۵</sup> همچنین در صورتی که یک مستخدم بخش عمومی و یا هر یک از اعضای خانواده او هدیه‌ای را دریافت کنند که به موجب قانون منع شده است، موظف و متعهد هستند که آن را به نهاد خدمات عمومی وزارت اقتصاد ظرف سه روز کاری تحویل دهند».<sup>۶</sup>

قانون تضاد (تعارض) منافع و فساد در خدمات عمومی همچنین مکانیسم‌های حمایت از مخبران و افشاگران فساد (اصل سوت‌زنی)،<sup>۷</sup> شیوه‌ها و موضوعات مرتبط با آن را تعیین می‌کند.<sup>۸</sup> طبق این قانون، افشای موارد فساد می‌تواند کتبی، شفاهی و الکترونیکی و به وسیله تلفن، فاکس و نیز از طریق وب

1. The Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service

2. amendment

3. Law of Georgia on Conflict of Interest and Corruption in Public Service, Article 1

4. Ibid, Article 3.

5. Ibid.

6. Ibid, Article 5.

7. whistleblowing

۸. سوت‌زنی یا همان افشاگری افراد یا کارکنان در یک سازمان یا شرکت «علیه فساد داخلی آن واحد از جمله مواردی است که در آمریکا از سال ۱۸۶۳ با تدوین قانونی به‌نام «قانون حفاظت از رسواکننده» اجرا می‌شود. براساس این قانون، سوت‌زن یا افشاگر علاوه بر اینکه در پناه قانون است، دولت آمریکا موظف است درصدی از جریمه‌ای را که از فرد فاسد می‌گیرد، به افشاگر بپردازد.

سایت تعیبه شده توسط اداره خدمات عمومی<sup>۱</sup> و یا شیوه‌های دیگر صورت گیرد. در صورتی که یک افشاکننده فساد رضایت کتبی به انتشار نام و هویت خود ندهد، در مسیر بررسی اتهام افراد مورد اشاره در گزارش، نام و هویت افشاکننده نباید افشا و منتشر شود.<sup>۲</sup> ماده ۲۰ این قانون حمایت و حفاظت از مخبر یا افشاکننده فساد را تضمین می‌کند.<sup>۳</sup> اهمیت قانون تضاد (تعارض) منافع و فساد در خدمات عمومی در فرایند سیاستگذاری مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان از آنرو است که مبنای حقوقی تشکیل شورای مقابله با فساد را در این کشور در سال ۲۰۰۵ فراهم نمود.

## ۲- قانون خدمات مدنی (کشوری):<sup>۴</sup> ایجاد محدودیت برای اعضای خانواده و بستگان نزدیک کارکنان و مقامات دولتی

این قانون مبنای حقوقی برای سازمان‌های خدمات عمومی گرجستان را فراهم می‌کند، روابط مرتبط با عملکرد خدمات مدنی (کشوری) را تنظیم و وضعیت حقوقی کارکنان عمومی (دولتی) را تعیین می‌کند. قانون خدمات مدنی بین فعالیتهای حزبی سیاسی و خدمات مدنی تفکیک قائل می‌شود و کارکنان مدنی را از به کارگیری موقعیت رسمی‌شان برای فعالیتهای حزبی سیاسی منع می‌کند.<sup>۵</sup> این قانون همچنین محدودیت‌هایی را در زمینه نظارت رسمی اعمال می‌کند. به عنوان مثال، یک مستخدم مدنی (کشوری) اجازه ندارد در سازمانی که یکی از اعضای خانواده‌اش موقعیت و مسئولیت مدیریتی دارد، نقش و مسئولیت نظارتی را برعهده گیرد.<sup>۶</sup> همچنین یک مستخدم (کارمند) کشوری جداشده از یک مجموعه نمی‌تواند با یک نهاد مدنی آغاز به کار کند که سه سال قبل از آن به عنوان ناظر مشغول به فعالیت بوده است.<sup>۷</sup> همچنین به مدت سه سال این فرد نمی‌تواند از چنین نهاد یا شرکتی درآمدی را کسب کند.<sup>۸</sup> به موجب قانون خدمات مدنی (کشوری)، کارکنان اجازه تعامل با احزاب سیاسی، بخش‌های تجاری آنها و نیز اعضای خانواده و بستگان را ندارند. ماده ۷۳ مفهوم «شخص مرتبط»<sup>۹</sup> با یک کارمند (مستخدم) مدنی هر یک از «اعضای خانواده»<sup>۱۰</sup> و «بستگان نزدیک»<sup>۱۱</sup> تعریف می‌کند. پاراگراف سوم همین ماده یک کارمند (مستخدم) مدنی را موظف می‌سازد که طی یک ماه پس از الحاق به یک نهاد مدنی (کشوری)، اطلاعات مربوط به «اشخاص مرتبط» یعنی اعضای خانواده یا بستگان نزدیک خود را که در همان سازمان مشغول هستند، در اختیار مقامات آن سازمان قرار دهد.<sup>۱۲</sup> تصویب این قانون نقش بسیار مهمی در کاهش یکی از اشکال مهم فساد اقتصادی در گرجستان دوران ادوارد شوارنادزه یعنی عدم شفافیت بودجه احزاب سیاسی، رانت و رشوه گسترده در بین مقامات دولتی در پوشش هدیه‌های اشخاص و نیز استخدام بستگان و افراد خانواده مقامات در مسئولیتهای مختلف داشت که از جمله دلایل اصلی بروز نارضایتی جامعه گرجستان در آن مقطع به شمار می‌رفت.

1. Civil Service Bureau  
2. Ibid, Article 16.  
3. Ibid, Article 20.  
4. The Law on Civil Service  
5. The Law on Civil Service, Article 61.  
6. Ibid, Article 62.  
7. Ibid, Article 65.  
8. Ibid, Article 66.  
9. a person related  
10. a family member  
11. a close relative  
12. Ibid, Article 73.



### ۳- قانون جزایی: تعریف مصادیق فساد اقتصادی و اداری

قانون (کد) جزایی گرجستان مصادیق فساد و نیز جرایم مرتبط با حوزه فساد را مشخص می‌کند. طبق این قانون موارد زیر از جنبه جنایی قابل تعقیب و مجازات است: خرید رای، درآمد نامشروع و یا اختلاس از مالکیت یا حقوق مالکیت فرد دیگری با استفاده از یک موقعیت رسمی و اداری، جرایم علیه منافع خدمت در یک سازمان از جمله سوء استفاده از قدرت و رشوه‌خواری، سوء اداره (خلاف کاری) رسمی و اداری به ویژه با سوء استفاده از قدرت، تخطی و تجاوز از قدرت‌های اداری و رسمی، مشارکت غیر قانونی در فعالیت‌های کارآفرینی یا کارگشایی، اخذ رشوه، پرداخت رشوه، تجارت از طریق نفوذ، دریافت هدایایی که به موجب قانون ممنوع شده است و جعل اسناد توسط مقامات. تصویب این قانون از این جهت حائز اهمیت بود که با تعریف روشن و مشخص مصادیق فساد اقتصادی و اداری، مانع از ابهام در تفسیر و اعمال سلیقه‌های سیاسی، حزبی و فردی در برخورد با مفاسد اقتصادی و اداری در گرجستان شد که این امر آثار و نتایج مثبتی را در زمینه ایجاد شفافیت و حفظ موازین و مقررات در روند مقابله با مفاسد اقتصادی و اداری در این کشور به همراه داشت.

### ۴- قانون فعالیت‌های (مرتبط با) لابی‌گری: به رسمیت شناخته شدن و شفافیت لابی شخصیت‌های حقیقی و حقوقی

این قانون، هرگونه نفوذی که از طرف قانون منع نشده است و توسط اشخاص ثبت شده به عنوان لابی‌گر (لابیست) بر روی نمایندگان (پارلمان) یا بدنه اجرایی به منظور رسیدن به تغییرات قانونگذاری صورت می‌گیرد را به عنوان لابی‌گری تعریف می‌کند.<sup>۲</sup> هر شهروند با صلاحیت گرجستان می‌تواند به عنوان لابی‌گر (لابیست) ثبت نام کند، به جز در مواردی که موقعیت کاری شهروندان با فعالیت‌های لابی‌گری در تعارض باشد و یا یک شهروند به دلیل جرمی علیه دولت و یا سوء استفاده اداری و رسمی محکوم شده باشد.<sup>۳</sup> پس از ثبت نام، لابی‌گران از حق ورود و رفت و آمد آزادانه در داخل ساختمان‌های نهادهای اجرایی، مشارکت در مباحث مربوط به تهیه پیش‌نویس قوانین عادی، ارائه مکتوب نقطه نظرات‌شان، درخواست ارائه اطلاعات از یک نهاد عمومی با هدف هدایت و اداره فعالیت‌شان و ملاقات با نمایندگان (مجلس) برخوردار می‌شود. در مقابل، لابی‌گران نیز موظف هستند گزارش فعالیت‌هایشان را در فاصله نخستین تا دهمین روز هر ماه بعد از ثبت نام ارائه کنند و این گزارش‌دهی نمی‌تواند بیش از ۱۰ روز از مدت انقضای فعالیت لابی‌گری طول بکشد.<sup>۴</sup> اهمیت تصویب این قانون از این جهت بود که یکی از مهم‌ترین کانون‌های فساد اقتصادی در گرجستان را تحت کنترل و نظارت قرار داد و با به رسمیت شناختن و قانونی اعلام کردن لابی‌گری، زمینه را برای شفافیت مالی و عملکردی لابی‌گران حوزه‌های مختلف فراهم نمود.

### ۵- قانون نهادهای نظارتی ملی: تضمین استقلال کمیسیون‌های نظارتی

این قانون استقلال کمیسیون‌های نظارتی ملی را از فشارهای سیاسی، نفوذ غیر متعارف و نامناسب و مداخله غیر قانونی نهادهای دولتی و اشخاص دیگر را تضمین می‌کند. قانون نهادهای نظارتی ملی همچنین هنجارهای اخلاقی و موارد تعارض منافع اعضای کمیسیون‌های ملی نظارتی را تنظیم می‌کند. بر اساس

1. The Criminal Code

2. Law on Lobbying Activities

3. Law on Lobbying Activities, Article 2.

4. Ibid, Article 6.

5. Ibid, Article 13.

6. Law on National Regulatory Authorities



این قانون، اعضای کمیسیون در طول مدت فعالیت شان به عنوان عضو کمیسیون باید عضویت شان در احزاب سیاسی را تعلیق کنند. علاوه بر این، اعضای کمیسیون، اعضای خانواده هایشان و کارکنان بدنه نظارتی دولت حق برخورداری از هیچ گونه منافع اقتصادی غیر مستقیم یا مستقیم را با توجه به داشتن مجوز و یا هر مدرک و مجوز دیگری را ندارند. در نهایت، اعضای کمیسیون و کارکنان بخش اجرایی اجازه دریافت هرچ گونه هدیه ای از جانب افراد یا سازمان ها در ارتباط با حوزه اقتدار و نهادهای نظارتی را ندارند.<sup>۱</sup> تصویب این قانون از جهت تضمین استقلال کمیسیون های نظارتی و بخش های قضایی بسیار حائز اهمیت بود. از آنجا که به صورت طبیعی در روند مقابله با مفاسد اقتصادی و اداری، زد و بندهای سیاسی و حزبی و نیز اعمال فشار و نفوذ از سوی نهادها و لابی های قدرت بر روی نهادهای نظارتی و قضایی شدت پیدا می کند، تصویب نهادهای نظارتی ملی نقش بسیار مهمی را در حفظ استقلال کمیسیون های نظارتی در روند مقابله با فساد اقتصادی و اداری در جامعه گرجستان ایفا نمود.

### ۶- قانون آزادی اطلاعات:<sup>۲</sup> ایجاد شفافیت و جلوگیری از رانت و انحصار اطلاعاتی

قانون آزادی اطلاعات در دوره شوراداندازه و در سال ۱۹۹۹ به تصویب رسید و در سال ۲۰۱۳ طبق توصیه شبکه ضد فساد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی،<sup>۳</sup> اصلاحات و بازنگری در آن اعمال شد. طبق این قانون به جز اطلاعاتی که انتشار آن به موجب قانون ممنوع شده است و یا مربوط به حقوق شخصی و یا اسرار تجاری و بازرگانی است، حق دسترسی همگانی به اطلاعات وجود خواهد داشت. شخص درخواست کننده اطلاعات نیاز به ارائه هیچ دلیلی برای ارائه درخواست خود ندارد و از حق مشاهده اصل سند و یا تهیه رونوشت (کپی) از مدرک مورد نیاز خود را دارد. ارائه درخواست می تواند از طریق کتبی یا الکترونیکی صورت گیرد. به جز در مواردی که بابت تهیه رونوشت (کپی) از مدارک نیازمند دریافت هزینه از فرد متقاضی است، در سایر موارد اخذ هرگونه هزینه ای برای ارائه اطلاعات ممنوع است. تمامی نهادهای عمومی موظف هستند که بلافاصله پس از دریافت درخواست و یا حداکثر ظرف ۱۰ روز کاری، اطلاعات مورد نیاز را در اختیار فرد متقاضی قرار دهند. متقاضیان باید بلافاصله و طی سه روز کاری از طریق یک توضیح کتبی در جریان دلایل رد تقاضا و عدم دسترسی به اطلاعات طبقه بندی شده قرار گیرند. همچنین نهادهای عمومی موظف هستند گزارش سالیانه ای را در رابطه با میزان دسترسی شهروندان به اطلاعات به رئیس جمهور، نخست وزیر و پارلمان ارائه کنند.<sup>۴</sup> به منظور نظارت بر اجرای قانون آزادی اطلاعات از سوی کارشناسان و بخش های جامعه مدنی، نهادی تحت عنوان «کمیسیونر اطلاعات»<sup>۵</sup> شکل گرفته است که وضعیت حق دسترسی شهروندان به اطلاعات و عملکرد نهادها و سازمان های مختلف عمومی و دولتی گرجستان را رصد و نتایج آن را برای اطلاع افکار عمومی منتشر می کند. هر چند قانون آزادی اطلاعات در عمل و در اجرا با مشکلات و موانع متعددی نیز مواجه شده است. به عنوان مثال، نتایج پژوهشی که از سوی یک نهاد غیر دولتی به نام موسسه توسعه آزادی اطلاعات<sup>۶</sup> در رابطه با وضعیت حق دسترسی به اطلاعات در گرجستان در فاصله سال های ۲۰۱۰ تا ۲۰۱۵ صورت گرفته است، نشان می دهد که ۲۴ درصد از درخواست های ارائه شده از سوی شهروندان گرجی برای دسترسی به اطلاعات بدون پاسخ مانده است.

1. Law on National Regulatory Authorities

2. freedom of information (FOI)

3. Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD) Anti-Corruption Network

4. "Reforming Georgia's Access to Information Law" (PDF). **Open Society Georgia Foundation**. July 2016.

5. Informing Commissioner

6. Institute for Development of Freedom of Information (IDFI)

۶۴ درصد از درخواست‌ها با پاسخ کامل نهاده‌ها و سازمان‌ها و ۱۰ درصد نیز با اطلاعات ناقص مواجه شده‌اند.<sup>۱</sup> با وجود اشکالات و نواقص یاد شده، قانون آزادی اطلاعات نقش و تاثیر بسیار مهمی در ایجاد شفافیت و جلوگیری از رانت و انحصار اطلاعاتی در نظام اداری و اقتصادی گرجستان داشته و به روند مقابله با فساد اقتصادی در این کشور نیز کمک شایانی نموده است.

#### ۷- تصویب قوانین در حوزه دولت الکترونیک: تحول در نظام اداری سنتی

گام نخست گرجستان در عبور از ساختارهای اداری سنتی و فیزیکی با تدوین و تصویب قوانین مرتبط با حوزه دولت الکترونیک شکل گرفت. در این راستا، «قانون اسناد الکترونیکی و امضای الکترونیکی»<sup>۲</sup> (۲۰۰۷)، «قانون ثبت یکپارچه اطلاعات»<sup>۳</sup> (۲۰۰۸) «قانون ایجاد آژانس تبادل داده‌ها»<sup>۴</sup> (۲۰۱۰)، «قانون امنیت اطلاعات»<sup>۵</sup> (۲۰۱۲) و «قانون حفاظت از داده‌های شخصی»<sup>۶</sup> (۲۰۱۲) تدوین و به اجرا گذاشته شد. این قوانین و آیین‌نامه‌های اجرایی مرتبط با آن، در واقع زمینه و بستر حرکت هماهنگ و یکپارچه همه دستگاه‌ها و نهادهای اداری، اجرایی، خدمات عمومی، شرکت‌ها، بخش‌های قضایی و انتظامی و نیروهای پلیس را برای عبور از ساختارهای اداری سنتی و فیزیکی به ساختارهای نوین و الکترونیکی را فراهم نمود که نقش بسیار مهمی در تسهیل و کنترل فعالیت‌های اداری، شفافیت‌سازی و کاهش میزان تخففات و فساد اداری در یک دهه گذشته در جامعه گرجستان ایفا نموده است.

#### مرحله دوم: تشکیل شورای هماهنگی بین دولتی مقابله با فساد<sup>۸</sup> (شورای مقابله با فساد)

به موازات اصلاح و بازنگری قوانین گذشته و تصویب قوانین جدید، شورایی تحت عنوان «شورای هماهنگی بین دولتی مقابله با فساد» بر اساس قانون تعارض (تضاد) منافع در خدمات عمومی گرجستان<sup>۹</sup> در سال ۲۰۰۵ تشکیل شد که به اختصار «شورای مقابله فساد» خوانده می‌شود. به موجب فرمان اجرایی مورخه ۳۰ دسامبر ۲۰۱۳، در رابطه با ترکیب، اهداف و وظایف شورای مقابله با فساد، اصلاحات و بازنگری‌هایی نیز صورت گرفت تا مطابق با تجربیات عملی و روند تحولات سیاسی، اقتصادی و اجتماعی جامعه گرجستان، این نهاد بتواند از بیشترین قابلیت و توانایی سازگاری و مدیریت روند مقابله فساد برخوردار گردد. این شورا که بالاترین و مهم‌ترین نهاد دولتی گرجستان در زمینه مقابله با فساد اقتصادی محسوب می‌شود، از نقشی مهم و محوری در روند تحولات مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و تحول اداری در این کشور برخوردار است و لذا شناخت اهداف، وظایف و ترکیب آن می‌تواند به درک بهتر تجربه گرجستان در این حوزه کمک شایانی کند.

1. Access to Public Information in Georgia. Report Summarizing 2015 - 2010<sup>7</sup>. Institute for Development of Freedom of Information (IDFI). December 2015.

2. E-government (electronic government)

3. E- Document and E-Signature law

4. Law on Unified Information registry

5. Law on Creation of Data Exchange Agency

6. Law on Information Security

7. Law on Personal Data Protection

8. Anti-Corruption Interagency Coordination Council

9. Law of Georgia on Conflict of Interests and Corruption in Public Service

## اهداف و وظایف شورای مقابله فساد

به طور کلی، شورای مقابله با فساد وظیفه هماهنگی، رصد به روز رسانی طرح اقدام و استراتژی مقابله با فساد را برعهده دارد و توسعه های مورد نظر خود را در رابطه با مشکلات ارائه می کند. به طور خلاصه اهداف و وظایف شورای مقابله فساد عبارتند از:

- مدرنیزاسیون خدمات عمومی؛
- توسعه بخش های اجرایی؛
- تهیه و تدارک (برگزاری شورا)؛
- اصلاح سیستم مالی عمومی؛
- توسعه سیستم کمرگ و مالیات؛
- بخش خصوصی رقابتی و عاری از فساد؛
- بهبود سیستم تامین مالی احزاب سیاسی؛
- تقویت مدیریت عدالت محور؛
- افزایش یکپارچگی بین نهادی برای پیشگیری از فساد؛
- پیشگیری از فساد سیاسی.<sup>۱</sup>

## ترکیب شورای مقابله فساد گرجستان

وزارت دادگستری گرجستان نقش اصلی و محوری را در اجرای سند «استراتژی مقابله با فساد»<sup>۲</sup> برعهده دارد و دبیرخانه شورا نیز که بیش از ۵۸ عضو از دولت، بخش اجرایی، بخش قضایی، نمایندگان نهادها و مجامع مدنی و غیر دولتی و نیز نمایندگان نهادها و موسسات بین المللی را شامل می شود، در وزارت دادگستری مستقر است و وزیر دادگستری مسئولیت شورای مقابله با فساد را برعهده می گیرد و گزارش آن را برای نخست وزیر، رئیس جمهور و رئیس مجلس ارسال می کند.

به صورت خلاصه ترکیب شورای مقابله فساد گرجستان بدین ترتیب است:

**الف: وزارت دادگستری:** ریاست شورای مقابله با فساد و محل استقرار دبیرخانه شورا

**ب: بخش دولتی و اجرایی:** (بانک مرکزی، وزارت اقتصاد و توسعه پایدار، رئیس کمیسیون مرکزی انتخابات، وزارت کشور، وزارت توسعه منطقه ای و زیرساخت های گرجستان، وزارت کار، سلامت و امور اجتماعی، وزارت دفاع)

**ج: بخش پارلمانی:** (کمیته امور حقوقی و قضایی پارلمان)

**د: بخش قضایی و انتظامی:** (وزارت دادگستری، دیوان عالی کشور و بازرسی کل کشور)

**ه: بخش نهادهای مدنی و غیر دولتی:** (انجمن حقوقدانان جوانان گرجستان،<sup>۳</sup> انجمن (اتاق) بازرگانی،<sup>۴</sup> موسسه توسعه آزادی اطلاعات،<sup>۵</sup> موسسه صلح، توسعه و دموکراسی،<sup>۶</sup> موسسه تحقیقاتی فناوری های

1. Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 25-24.

2. Anti-Cruption Strategy

3. Georgian Young Lawyers Association

4. Business Association

5. Institute for Development of Freedom of Information

6. Peace, Democracy and Development Institute

سیاسی و انتخاباتی،<sup>۱</sup> بنیاد مطالعات بین‌المللی و استراتژیک گرجستان<sup>۲</sup> مرکز تحقیقاتی خط مشی اقتصادی<sup>۳</sup>

**و: نهادهای خارجی و موسسات بین‌المللی:** (موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان،<sup>۴</sup> بنیاد جامعه باز گرجستان،<sup>۵</sup> نماینده اتاق بازرگانی آمریکا<sup>۶</sup> در گرجستان، مدیر پروژه‌های هیات نمایندگی اتحادیه اروپا<sup>۷</sup> در گرجستان، نماینده ویژه شورای اروپا،<sup>۸</sup> نماینده دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد<sup>۹</sup> در گرجستان و نماینده اتاق بازرگانی بین‌المللی<sup>۱۰</sup>)

حضور و عضویت نهادهای مدنی و غیر دولتی در شورای مقابله با فساد از جمله نکات بسیار شایان توجه در ترکیب این شورا است که موجب شده است ساختار و ترکیب شورای مبارزه با فساد از یک وضعیت کاملاً دولتی و حاکمیتی خارج شود و حضور نمایندگان بخش‌های غیر دولتی و نهادهای مدنی مانند کانون وکلا و اتاق بازرگانی در جلسات شورای مبارزه با فساد عملاً مانع از زد و بند احتمالی نهادهای دولتی و ملاحظات سیاسی بین بخش‌های دولتی، قضایی و پارلمانی شده است. در واقع، حضور و عضویت نهادهای مدنی و غیر دولتی در ترکیب شورای مقابله با فساد عملاً در حکم هیئت منصفه در دادگاه‌ها است که به نوعی بازتاب‌دهنده واقعیات و انتظارات افکار عمومی است. برآیند کلی حضور و عضویت نهادهای مدنی و غیر دولتی را می‌توان شفافیت و واقع‌بینی در تصمیم‌گیری‌ها و عملکرد شورای مقابله با فساد، جلوگیری از انتشار گزارش‌های سیاسی و غیر واقعی و جامعه‌پذیری و باورپذیری این شورا در افکار عمومی جامعه گرجستان دانست.

**نکته مهم دیگر، حضور و مشارکت نمایندگان نهادهای خارجی و موسسات بین‌المللی در شورای مقابله با فساد است که زمینه‌ای را فراهم می‌کند تا این مراکز از نزدیک در جریان روند مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان قرار گیرند.** گزارش‌هایی که از سوی این مراکز از میزان پیشرفت گرجستان در زمینه مقابله با فساد در سطح بین‌المللی منتشر می‌شود یا در اجلاس‌های مختلف اتحادیه اروپا، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و سازمان تجارت جهانی ارائه می‌شود، نقش بسیار مهمی در اعتماد کشورها و نهادهای بین‌المللی به اقتصاد و بازار گرجستان و در نتیجه افزایش سرمایه‌گذاری خارجی در پانزده سال اخیر داشته است.

به عنوان مثال در دیداری که از موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان صورت گرفت، کارشناسان این موسسه غیر دولتی اشاره داشتند که موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان در واقع شعبه‌ای از موسسه شفافیت بین‌المللی مستقر در برلین آلمان است؛ موسسه‌ای که به عنوان یک نهاد مطالعاتی غیر دولتی در بیش از ۱۱۰ کشور جهان از جمله گرجستان دارای شعبه است. موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان دارای یک شعبه در شهر تفلیس و سه شعبه در سایر شهرهای گرجستان از جمله باتومی و کوتایسی است و به صورت روزانه اخبار و

- 1 . Research Center of Election and Political Technologies
- 2 . Georgian Foundation for Strategic and International Studies
- 3 . Economic Policy Research Center
- 4 . Transparency International Georgia
- 5 . Open Society Georgia Foundation
- 6 . American Chamber of Commerce
- 7 . Project Manager of EU Delegation
- 8 . Special Representative of European Council
- 9 . United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC)
- 10 . International Chamber of Commerce (ICC)

تحولات مربوط به حوزه فساد اداری و اقتصادی، موانع اصلاحات ساختاری و اداری، زمینه‌ها و بسترهای قانونی ایجاد فساد، نحوه عملکرد نهادها و سازمان‌های مختلف از جمله دادگستری‌ها، کلانتری‌ها، شهرداری‌ها، گمرگ، اداره مالیات و مانند آن‌ها را رصد نموده و میزان انطباق یا انحراف هر یک از دستگاه‌ها از سند استراتژی مقابله با فساد مشخص می‌کند. موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان به صورت روزانه و مستمر با اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری<sup>۱</sup> در ارتباط است و ضمن آن که گزارش‌هایی را از آن‌ها دریافت می‌کند، گزارش نتایج تحقیقات و مطالعات خود را نیز در اختیار آن‌ها قرار می‌دهد. بعد دیگر فعالیت موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان، حضور و مشارکت فعال در سطح مجامع بین‌المللی به ویژه اتحادیه اروپا و ارائه و انتشار گزارش‌های مربوط به پیشرفت‌های صورت گرفته در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و نیز موانع و چالش‌های پیش روی آن است که این گزارش‌ها به دلیل ماهیت غیر دولتی آن‌ها به شدت مورد توجه نهادهای بین‌المللی قرار می‌گیرد و از فاکتورهای بسیار مهم در ارزیابی و راستی‌آزمایی گزارش‌های رسمی و دولتی گرجستان در این حوزه محسوب می‌شود.

با این وجود، در داخل گرجستان نقدها و انتقاداتی نیز به ترکیب و ساختار شورای مبارزه با فساد وجود دارد. به عنوان مثال، در دیداری که از موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان در تفلیس (از مراکز غیر دولتی فعال در زمینه رصد و مطالعه فساد در گرجستان) صورت گرفت، کارشناسان این موسسه به نفس وجود شورای مقابله با فساد زیر نظر وزارت دادگستری انتقاد داشتند و معتقد بودند که برای کارایی بیشتر و اعمال نفوذ کمتر دولت لازم است این شورا از دولت منفک و به صورت مستقل و خارج از کنترل و اختیار نهادهای دولت، پارلمان و بخش قضایی قرار گیرد.

### مرحله سوم: تدوین و انتشار سند استراتژی مقابله با فساد<sup>۲</sup>

از بطن شورای مقابله با فساد و بر مبنای اصلاح و تصویب قوانین و مقررات از جمله قانون تعارض (تضاد) منافع در خدمات عمومی گرجستان و نیز پاسخ به مطالبات عمومی و هماهنگی بیشتر نهادهای دولتی و غیر دولتی، سند استراتژی مقابله با فساد در سال ۲۰۰۵، تدوین و منتشر شد. توصیه‌ها و قراردادهای همکاری دولت گرجستان با نهادهای بین‌المللی نیز نقش بسیار مهمی در تدوین و انتشار سند استراتژی مقابله با فساد ایفا نمود. به عنوان مثال، توافقنامه مشارکت در سال ۲۰۰۴ بین دولت گرجستان و گروه هشت کشور صنعتی در زمینه ارتقای سطح شفافیت و مقابله با فساد به امضاء رسید. توصیه‌های و نظریات مشورتی مختلفی نیز از طرف گروه کشورهای ضد فساد وابسته به شورای اروپا<sup>۳</sup> و شبکه ضد فساد سازمان همکاری و توسعه اقتصادی برای اقتصادهای در حال گذار<sup>۴</sup> به دولت گرجستان ارائه شد که در مجموع تهیه و انتشار یک سند بالادستی در زمینه مقابله با فساد در گرجستان را ضرورت می‌بخشید.<sup>۵</sup>

۱. دبیرخانه دائمی شورای مبارزه با فساد زیر نظر «اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری» تشکیل می‌شود و این اداره در تماس مستقیم و مستمر با نهادهای نظارتی دولتی و غیر دولتی از جمله موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان است.

2. Anti-corruption Strategy

3. Council of Europe's Groups of States against Corruption (GRECO)

4. Organization for Economic Co-operation and Development (OECD)'s Anti-Corruption Network for Transition Economies

5. Tamuna Karosanidze, NATIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGY AND ACTION PLAN: ELABORATION AND IMPLEMENTATION, Anti-Corruption Resource Center, 2005.

در پاسخ به مطالبات داخلی و بین‌المللی، میخائیل ساکاشویلی در ۱۸ ژانویه ۲۰۰۵، یک گروه کاری مرکب از نهادهای دولتی و نمایندگان بخش‌های غیر دولتی (تی. آی. گرجستان،<sup>۱</sup> انجمن وکلای جوان<sup>۲</sup> و انجمن اقتصاد دانان جوان<sup>۳</sup>) را مامور تهیه سند استراتژی مقابله با فساد کرد. متن این سند در اول ژوئن ۲۰۰۵ نهایی و طبق فرمان اجرایی رئیس جمهور برای اجرا به کلیه دستگاه‌ها و نهادها ابلاغ شد. کاهش موانع بوروکراتیک در حوزه تجارت، حاکمیت قانون، پاسخگویی حکومت، مشارکت عمومی، شفافیت و توسعه حکمرانی مطلوب اعلام شد که در نهایت می‌بایست مبنایی برای تحول در ارزش‌های جدید باشد. سند استراتژی مقابله با فساد بیانگر بینش حکومت در رابطه با دلایل فساد در بخش‌های عمومی و شیوه‌های ممکن برای بهبود نظام مدیریت مالی است. همچنین اولویت‌های کوتاه مدت و بلندمدت سیستم ضد فساد دولت، تقویت هشدارهای ضد فساد و تعیین ساختارها و نهادهای ضد فساد از دیگر اهداف مهم سند استراتژی مقابله با فساد به شمار می‌رود.

نکته شایان توجه این است که سند «استراتژی مبارزه با فساد» در سال ۲۰۰۵ تدوین و منتشر شد و طی هشت سال گذشته، تنها دو بار در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ مورد بازنگری و اصلاحات جزئی قرار گرفته است. این در حالی است که حداقل از سال ۲۰۱۳ (مقطع کنار رفتن میخائیل ساکاشویلی و به قدرت رسیدن حزب و جریان سیاسی مخالف) تا کنون چهار نخست‌وزیر در گرجستان بر روی کار آمده است و با وجود آن که در ساختار پارلمانی گرجستان، نخست‌وزیر مسئولیت امضا و ابلاغ سیاست‌های کلی و فرامین اجرایی را برعهده دارد، اما تغییری در این سیاست کلان و راهبرد بلندمدت ایجاد نشده است. نکته شایان توجه دیگر، عدم تدوین و انتشار اسناد مشابه و موازی از سوی سایر نهادها و ارگان‌ها از جمله مجلس و یا دستگاه قضایی است و سند «استراتژی مبارزه با فساد» به عنوان تنها مرجع و سند سیاستگذاری کلان در حوزه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در ۱۳ سال گذشته (۲۰۰۵ تا ۲۰۱۸) در ساختار سیاسی و اداری گرجستان شناخته می‌شود.

### مرحله چهارم: تصویب طرح اقدام و اجرایی‌سازی استراتژی مقابله با فساد گرجستان<sup>۴</sup>

به منظور اجرایی‌سازی و عملیاتی کردن سند استراتژی مقابله با فساد، یک برنامه اقدام تحت عنوان «طرح اقدام اجرایی‌سازی استراتژی مقابله با فساد گرجستان» در سال ۲۰۰۵ تهیه شد که چهار هدف اصلی زیر را دنبال می‌کرد:

- شناسایی رویه‌های به هم پیوسته فساد؛ پیاده‌سازی تجزیه و تحلیل‌های انتقادی؛ توسعه قانونگذاری متناظر؛
- نهادینه ساختن تجزیه و تحلیل‌های تقنینی و مبنای هنجاری که برای کاهش فساد حائز اهمیت هستند؛
- تعریف جزایی اقداماتی که توسط استانداردهای بین‌المللی به عنوان جرایم فساد تلقی می‌شوند؛
- ایجاد یک متدولوژی (روش شناسی) استاندارد برای ارزیابی فساد.<sup>۵</sup>

1 . TI Georgia

2 . Young Lawyers' Association

3 . Young Economists' Association

4 . Georgia's National Anti-Corruption Strategy Implementation Action Plan

5 . Natia Lortkipanidze, **Anti-corruption Reforms in Georgia**, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance, June 2014, p. 25.



چالش مهم پیش روی سند استراتژی مقابله با فساد گرجستان، نحوه اجرایی‌سازی اهداف و وظایف این سند بالادستی بود. در ابتدای کار مسئولیت اجرای طرح اقدام به صورت مشترک بر عهده بخش مقابله با فساد در شورای امنیت ملی<sup>۱</sup> و وزارت هماهنگی اصلاحات<sup>۲</sup> گذاشته شد. در نهایت با توجه به بروز اختلافات بین این دو نهاد و نیز ناهماهنگی‌هایی که ایجاد شد، ساکاشویلی با صدور یک فرمان اجرایی در ۳ اکتبر ۲۰۰۵، بخش مقابله با فساد در شورای امنیت ملی را منحل و کلیه اهداف و وظایف اجرایی‌سازی سند استراتژی مقابله با فساد را به وزارت هماهنگی اصلاحات منتقل نمود.

صرف نظر از چالش‌های نهادی و ستادی که در مسیر طرح اقدام به ویژه در سال‌های نخست تصویب سند استراتژی مقابله با فساد پیش آمد و تا حد بسیار زیادی هم طبیعی به نظر می‌رسد، اهمیت «طرح اقدام و اجرایی‌سازی استراتژی مقابله با فساد» در این بود که شیوه‌های اجرایی ساختن و تحقق اهداف سند استراتژی مقابله با فساد را در ارتباط با دستگاه‌های مختلف را مطرح می‌ساخت که در تصویب قوانین عادی، اداری و آیین‌نامه‌ها مورد توجه قرار می‌گرفت و براساس گزارش‌های دریافتی از نهادهای اجرایی، بخش‌های نظارتی و پارلمان، به صورت مداوم مورد بازنگری قرار گرفت تا از انطباق بیشتری با واقعیات جامعه گرجستان برخوردار گردد. این روند همچنان در گرجستان حاکم است و تقریباً به صورت سالیانه طرح اقدام و اجرایی‌سازی استراتژی مقابله با فساد مورد بازبینی و اصلاح قرار می‌گیرد.

### فرایند نظارت و مکانیسم‌های نظارتی

موضوع مهم دیگر، نظارت و مکانیسم‌های نظارتی در ساختار سیاسی، قضایی و پارلمانی گرجستان است که در رابطه با فرایند مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد تحول اداری، نظارت بر اجرای دقیق و درست سیاست‌ها و برنامه‌های مصوب و ابلاغی و برطرف نمودن نقاط ضعف اجرای اسناد بالادستی و قوانین عادی این حوزه از اهمیت بسیار بالایی برخوردار است که در این بخش به برخی از مهم‌ترین نکات و ملاحظات آن اشاره می‌شود.

#### ۱- نظارت بیرونی و بین‌المللی

بخشی از نظارت بیرونی و بین‌المللی بر نحوه عملکرد دولت گرجستان در مقابله با فساد از طریق اتحادیه اروپا و پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) صورت می‌گیرد. با توجه به هدفگذاری جدی و راهبردی گرجستان در الحاق به تخصصی اتحادیه اروپا و پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو)، گزارش‌های نظارتی دوره‌ای از سوی کارشناسان کمیسیون‌های این دو نهاد منطقه‌ای غربی صورت می‌گیرد که گزارش‌های خود را در رابطه با نحوه اجرای سیاست‌ها در حوزه‌های مختلف سیاسی (شفافیت سیاسی، رقابت‌های آزاد انتخاباتی، آزادی رسانه‌ها و عدم برخورد با مخالفان سیاسی)، اقتصادی (مبارزه با فساد، رانت، رشوه و قاچاق، شفافیت اقتصادی، فرایند خصوصی‌سازی و گردش آزاد کالا، سرمایه و نیروی کار)، اجتماعی (آزادی‌های اجتماعی، موازین حقوق بشر و مسائلی مانند آن و دفاعی-امنیتی) میزان شفافیت در بودجه دفاعی، آموزش نیروهای مسلح و تغییرات ساختاری در ابعاد نرم افزاری و سخت‌افزاری مطابق با

1. National Security Council's Anti-Corruption Division

2. State Minister for Reform Coordination



استانداردهای غربی و پیمان ناتو) به اتحادیه اروپا و پیمان آتلانتیک شمالی (ناتو) ارائه می‌دهند که این امر در نزدیکی گرجستان به این دو سازمان مهم غربی در سال‌های اخیر بسیار تاثیرگذار بوده است. طبیعی است این بخش بیرونی از چرخه بازخورد اجرایی و نظارت بر سیاست‌ها قابل انتقال و اجرا در جمهوری اسلامی ایران نیست.

بخش دیگر بعد بیرونی و خارجی نظارتی سیاست‌ها در جمهوری کارشناسان از سوی کارشناسان نهادهای بین‌المللی به ویژه صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی صورت می‌گیرد که نحوه اجرای سیاست‌ها و چرخه بازخورد، نظارت و بازنگری سیاست‌های مربوط به خصوصی‌سازی، مقابله با فساد، رانت و رشوه، شفاف‌سازی اقتصادی و نظام سلامت اداری، نظام یکپارچه الکترونیکی، اصلاح قوانین و مقررات بانکی و موضوعاتی مانند آن مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد و گزارش‌های دوره‌ای آن برای صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان تجارت جهانی ارسال می‌شود که این امر نقش مهمی در افزایش میزان و سطح اعتبار و وام به گرجستان و دیگر تسهیلات تجاری و اقتصادی داشته است که از جمله نتایج مثبت آن کاهش ضریب ریسک سرمایه‌گذاری خارجی و نرخ پایه بیمه‌های بین‌المللی در گرجستان بوده است و همین امر نقش بسیار مهمی در رشد و توسعه اقتصادی این کشور به ویژه در زمینه جذب سرمایه‌گذاری خارجی در دو دهه گذشته ایفا نموده است.

## ۲- نظارت داخلی: نظام ارزیابی یکپارچه ملی

اما بخش دوم چرخه بازخورد اجرایی و نظارت بر سیاست‌های کلی (استراتژی‌ها و فرمان‌های اجرایی) در گرجستان، داخلی و ملی است که از قابلیت الگوبرداری به مراتب بیشتری نسبت به بخش خارجی و بیرونی برای کشورمان برخوردار است. به عنوان مثال، دولت گرجستان به موازات تدوین و ابلاغ یک استراتژی شفاف و واضح موسوم به «استراتژی ضد فساد»<sup>۱</sup> که در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ صورت گرفته است، به منظور اجرایی ساختن و شاخص‌سازی آن یک نقشه راه موسوم به «خط مشی یکپارچه ضد فساد»<sup>۲</sup> و نیز یک «برنامه اجرایی»<sup>۳</sup> را نیز تدوین نمود تا وظیفه و مأموریت هر دستگاه و نهاد در اجرای آن سیاست و فرمان اجرایی مشخص شود. علاوه بر این، برای هماهنگی دستگاهها و نظارت بر اجرای استراتژی ضد فساد و برنامه اجرایی، شورایی تحت عنوان «شورای بین‌نهادی ضد فساد»<sup>۴</sup> و «نظام ارزیابی یکپارچه ملی»<sup>۵</sup> را تشکیل داد تا از موازی‌کاری و اقدامات متقابل و بعضاً خنثی‌کننده نهادها و دستگاه‌های مختلف جلوگیری شود.

نکته بسیار مهم این که در ترکیب شورای مبارزه با فساد، بیش از ۱۷ موسسه، نهاد و انجمن غیر دولتی و مستقل مانند کانون وکلای گرجستان، اتاق بازرگانی گرجستان و موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان نیز حضور دارند تا از دولتی و حکومتی شدن کامل این شورا جلوگیری شود. چرا که این احتمال وجود دارد نهادها و دستگاه‌های دولتی در هر سه بخش اجرایی، قضایی و پارلمانی با ملاحظات سیاسی نسبت به

1. anti-corruption strategy

2. Unified Anti-corruption Policy

3. Action Plan

4. Anti-Corruption Interagency Council

5. National Integrity System Assessment

موضوعات برخورد نمایند و در این فرایند واقعیات چرخه بازخورد اجرایی و نظارت بر سیاست‌های کلی نادیده گرفته شود یا حداقل به آن کم توجهی شود.

علاوه بر این در بخش نظارتی و ارزیابی داخلی، دولت گرجستان مکانیسم‌های مختلفی را پیش‌بینی کرده است. به عنوان مثال، در زمینه استراتژی مقابله با فساد، در چهارچوب «نظام ارزیابی یکپارچه ملی»<sup>۱</sup> دبیرخانه دائمی شورای مبارزه با فساد زیر نظر «اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری»<sup>۲</sup> تشکیل می‌شود و این اداره در تماس مستقیم و مستمر با نهادهای نظارتی دولتی و غیر دولتی، سه فرایند نظارتی شامل «چهارچوب نظارت و پیشرفت»<sup>۳</sup> جهت دریافت گزارش‌های نظارتی و روند پیشرفت برای هر شش ماه یک بار، «گزارش نظارتی»<sup>۴</sup> به عنوان گزارش سالانه اجرای برنامه یا سیاست ابلاغی و «گزارش ارزیابی و نظارت»<sup>۵</sup> به صورت دوره‌های زمانی طولانی‌تر را دنبال می‌کند تا از روند اجرای دقیق سیاست‌ها و میزان انحراف اطمینان خاطر ایجاد شود تا بتوان بر مبنای آن روند اجرای سیاست‌ها و فرمان‌های اجرایی را در مسیر درست، پیش‌بینی شده و مورد انتظار هدایت نمود.

بخش بسیار مهمی از فرایندهای سه گانه نظارتی، معطوف و متمرکز بر این موضوع است که به عنوان مثال برنامه اجرایی مقابله با فساد و شفافیت و سلامت اداری تا چه میزان منطبق بر استراتژی و فرمان اجرایی در حال اجرا است تا از این طریق از انحراف برنامه‌های اجرایی دستگاه‌های مختلف از سیاست‌های ابلاغی جلوگیری شود. از آنجا که گزارش نظارتی «چهارچوب نظارت و پیشرفت» هر شش ماه یک بار و «گزارش نظارتی» به صورت سالانه توسط نهادهای دولتی و غیر دولتی تهیه و به دبیرخانه دائمی شورای مبارزه با فساد زیر نظر «اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری»<sup>۶</sup> ارائه می‌شود، از انباشت انحراف دستگاه‌ها و نهادها از سیاست‌های کلی و فرمان‌های اجرایی جلوگیری می‌شود و شرایط به مرحله‌ای نمی‌رسد که «برنامه اجرایی» کاملاً سیاست کلی یا فرمان اجرایی را تحت‌الشعاع قرار دهد، برنامه خود تبدیل به سیاست کلی شود و یا برنامه اجرایی به واسطه تغییر وزیران و مدیران آنچنان در تضاد با سیاست کلی یا فرمان اجرایی قرار گیرد که اصل و اساس آن را به طور کامل زیر سوال قرار گیرد. در واقع، اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری و دبیرخانه دائمی شورای مبارزه با فساد به عنوان نهاد ناظر بر فرایندهای سه گانه نظارتی اعمال نظارت دائمی دارد و با انتقال گزارش‌های دریافتی به جلسات شورا زمینه را برای تذکر، برخورد و یا اصلاح سیاست‌ها و اقدامات نهادهای مختلف در حوزه مقابله با فساد و ایجاد تحول و شفافیت اداری فراهم می‌کند.

1. National Integrity System Assessment
2. Analytical Department Ministry of Justice
3. Progress and Monitoring Framework
4. Monitoring Report
5. Monitoring and Evaluation Report
6. Analytical Department Ministry of Justice

## فصل سوم: اصلاحات در ساختار اقتصادی و مدیریتی گرجستان

بخش مهمی از مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان، با اصلاحات در ساختار اقتصادی این کشور صورت گرفته است. در این راستا، تغییر رویکرد کلان و مدیریت اقتصادی کشور به موازات اصلاحات در بخش گمرگات، درآمدها و منابع مالیاتی و بانکها (از کانونهای اصلی فساد، رانت و رشوه در این کشور در دوره ریاست جمهوری ادوارد شواردنادزه) و بهبود فضای کسب و کار و رونق بخشی به تجارت داخلی و خارجی در دستور کار دولت گرجستان قرار گرفت که مجموع این تحولات نقش بسیار مهمی در کاهش سطح فساد، رانت و رشوه در ساختار اقتصادی و مدیریتی و نیز افزایش سطح شفافیت اداری این کشور در دو دهه اخیر داشته است. در جریان مطالعه میدانی از گرجستان، دیدار دو ساعته‌ای با آقای سامسون اوری دیا،<sup>۱</sup> رئیس بخش بین‌الملل اداره گمرگ و مالیات در وزارت اقتصاد گرجستان صورت گرفت که در این فصل ضمن تشریح مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در این دو حوزه، اصلاحات در شبکه نظام بانکی این کشور نیز مورد توجه قرار گرفت تا در نهایت بتوان تجربیات قابل انتقال به کشورمان را از درون آن استخراج نمود.

بعد از وقوع انقلاب گل رُز (انقلاب رنگی) در سال ۲۰۰۳ که منجر به برکناری ادوارد شواردنادزه و به قدرت رسیدن میخائیل ساکاشویلی شد، اصلاحات اقتصادی به موازات اصلاحات سیاسی، امنیتی و اجتماعی در دستور کار دولت گرجستان قرار گرفت. در این راستا توصیه‌ها و نظرات مشورتی سازمان تجارت جهانی،<sup>۲</sup> صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و اتحادیه اروپا در روند سیاستگذاری و اصلاحات اقتصادی و اداری گرجستان به صورت جدی مورد توجه قرار گرفت و به این امر به عنوان بخش مهمی از روند مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری نگریسته شد که در این فصل به برخی از مهم‌ترین موارد آن اشاره می‌شود.

### ۱- دولت بزرگ؛ متهم اصلی فساد: بوروکراسی زدایی و کوچک‌سازی واقعی دولت

جمهوری گرجستان پس از استقلال همانند سایر جمهوری‌های پانزده‌گانه اتحاد جماهیر شوروی، وارث یک تشکیلات دولتی بزرگ شد. دولت با وزارتخانه‌ها و سازمان‌های متعدد تقریباً تمامی امور اداری و اقتصادی کشور را در دست داشت و همین امر یکی از عوامل اصلی فساد اقتصادی، زد و بند در نهادهای دولتی، پرداخت رشوه و شکل‌گیری شبکه بزرگی از رانت و الیگارش‌ی در ساختار اقتصادی گرجستان در دوره ریاست جمهوری ادواره شواردنادزه (۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳) شد. این شرایط از جمله عوامل مهم اعتراضات مردمی گسترده و وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ بود. پس از به قدرت رسیدن میخائیل ساکاشویلی و با آغاز اصلاحات اقتصادی و مقابله با فساد، فرایند کوچک‌سازی دولت با دو هدف «کاهش تعداد وزارتخانه‌ها» و «کاهش سهم هزینه‌های دولتی» در دستور کار قرار گرفت و بدین ترتیب در روند بودجه‌ریزی و برنامه‌ریزی‌های سالانه این دو هدف مورد توجه قرار گرفت که در ادامه به اختصار به برخی از مهم‌ترین ابعاد آن اشاره می‌شود.

1. Samson Uridia

۲. گرجستان در سال ۲۰۰۰ به عضویت کامل سازمان تجارت جهانی درآمد.

### — کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و نیروی کار دولتی

دولت بزرگ و در حال انبساط اصلی‌ترین بستر ساز بروز فساد سیستماتیک در گرجستان بود. به همین دلیل سیاست‌گذاران گرجستانی کاهش اندازه دولت را به‌عنوان یکی از پاسخ‌ها به فساد سیستماتیک انتخاب کردند. کاهش شاخص‌های معرف اندازه دولت به خوبی نشان‌دهنده موفقیت آنها در اجرای سیاست تدوین شده است. از سوی دیگر کاهش معنادار گستره فساد در این کشور طی نیمه دوم دهه ۲۰۰۰ به خوبی نشان می‌دهد که گرجستانی‌ها متهم اصلی فساد را به خوبی شناسایی کرده بودند. به همین دلیل در وجه بوروکراسی‌زدایی اصلاحات به‌دنبال آن بود تا حجم دولت در اقتصاد را به پایین‌ترین مقدار ممکن برساند و فضای کسب‌وکار را با کمترین نیروی اصطکاک مواجه کند. در جریان فرآیند بوروکراسی‌زدایی، ۶ وزارتخانه گرجستان حذف شد، نیروی کار دولتی در بسیاری از وزارتخانه‌ها به بیش از ۶۰ درصد کاهش یافت و در عوض حقوق کارکنان دولتی افزایش یافت. تعداد سازمان‌های دولتی نیز از ۵۲ به ۳۸ سازمان کاهش یافت. نکته جالب و شایان توجه این‌که این روند پس از کنار رفتن میخائیل ساکاشویلی از قدرت در سال ۲۰۱۳ نیز ادامه یافت و «گئورگی کوپریکاشویلی»<sup>۱</sup> نخست‌وزیر سابق گرجستان در ۲۳ آبان ۱۳۹۶ اعلام نمود که تعداد وزارتخانه‌های این کشور از ۱۹ به ۱۴ وزارتخانه کاهش پیدا می‌کند<sup>۲</sup> و «ماموکا باختادزه» نخست‌وزیر جدید این کشور نیز در ۳۱ خرداد ۱۳۹۷ از کاهش مجدد تعداد وزارتخانه‌ها از ۱۴ به ۱۱ وزارتخانه خبر داد که این تعداد اندک از وزارتخانه با سطح توسعه‌یافته‌ترین کشورهای اروپایی برابری می‌کند.

### — کاهش سهم هزینه‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی (زیر ۴ درصد)

نکته بسیار مهم، کاهش سهم هزینه‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی گرجستان است. به عبارت دیگر، کوچک‌سازی دولت تنها در کاهش عددی و ظاهری تعداد وزارتخانه‌ها خلاصه نشده است و در یک روند تدریجی، سهم هزینه‌های دولتی به گونه‌ای کاهش یافته است که از مرز ۳ تا ۴ درصد تولید ناخالص داخلی فراتر نرود. اظهارات ماموکا باختادزه، نخست‌وزیر جدید گرجستان در این زمینه شایان توجه است:

«مفهوم ادغام تعدادی از وزارتخانه‌ها فقط به معنی کاهش تعداد وزارتخانه‌ها نیست، اول از همه به معنی تقسیم هزینه‌ها در سیستم اقتصاد کشور است. در این سال هزینه‌های ما ۴/۲٪ تا ۴/۳٪ از تولید ناخالص داخلی خواهد بود. مفهوم یک حکومت کوچک، کاهش حجم مخارج دولت نسبت به اقتصاد را نشان می‌دهد، به طوری که هزینه‌های دولت از ۳/۹٪ تجاوز نکنند. به طور خلاصه این بدان معنی است که در آینده ما مقدار قابل توجهی از مازاد تولید ناخالص داخلی که در حدود ۱۰۰-۱۲۰ میلیون لاری<sup>۳</sup> است را برای برنامه‌های مهم اجتماعی دیگر صرف خواهیم کرد و مایلیم دوباره تاکید کنم، کوچک شدن دولت فقط به معنی تعداد کمی وزارتخانه‌ها نیست، بلکه به معنای تقسیم‌کردن هزینه‌ها در سیستم اقتصادی کشور است»<sup>۴</sup>.

1. Giorgi Kvirikashvili

۲. در این راستا، وزارت حفظ محیط زیست و منابع طبیعی گرجستان منحل و وظایف بخش محیط زیست آن به وزارت کشاورزی و وظایف بخش منابع طبیعی آن به وزارت اقتصاد و توسعه پایدار واگذار شد. همچنین وزارت انرژی منحل و وظایف آن به وزارت اقتصاد و توسعه پایدار واگذار شد و نهاد وزیر مشاور دولت در امور همگرایی با ساختارهای اروپایی و یورو آتلانتیک منحل و وظایف آن به وزارت امور خارجه واگذار گردید.

۳. پول ملی گرجستان

۴. «نخست‌وزیر گرجستان اعلام کرد: مفهوم دولت کوچک فقط به معنای کاهش وزارتخانه‌ها نیست»، رادیو قلیس، ۲۸ خرداد

بدیهی است که کوچک‌سازی دولت و کاهش حجم به دلیل سهولت در کنترل و مدیریت منابع مالی نقش بسیار مهمی در کاهش سطح فساد، رانت و رشوه در سطوح بالای مدیریتی و اجرایی کشور دارد و به همین دلیل به این موضوع به عنوان بخشی از فرایند مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان طی دو دهه اخیر توجه خاصی صورت گرفته است. در مجموع، تصفیه بخش عمومی و دولتی (اخراج مقامات فاسد و کارکنان و مدیران متخلف)، کاهش تعداد وزارتخانه‌ها، سازمان‌های دولتی و نیروی کار دولتی و کاهش سهم هزینه‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی (زیر ۴ درصد)، شرایطی را فراهم ساخت تا دولت گرجستان طی ۱۵ سال اخیر بتواند از یک دولت فربه، عریض و طویل و با بودجه و نیروی دولتی پرهزینه به یک دولت کوچک، چابک و کم هزینه تبدیل شود که این امر از جمله مهم‌ترین اقدامات این کشور در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری به شمار می‌رود.

### – اصلاح ساختار بودجه نویسی: کوچک‌سازی، واقع‌بینی و انتشار عمومی

برآیند تمامی موارد یاد شده را می‌توان در اصلاح ساختار بودجه نویسی دولت گرجستان مشاهده نمود که پس از وقوع انقلاب گل رز و در راستای اصلاحات اقتصادی، کوچک‌سازی (کاهش حجم و ردیف‌های بودجه)، واقع‌بینی (تنظیم بودجه براساس واقعیات اقتصادی به ویژه درآمدهای مالیاتی) و انتشار عمومی بودجه سالیانه کشور (در راستای شفاف‌سازی) مورد توجه قرار گرفت تا امکان نظارت و کنترل عمومی و نیز نهادهای تخصصی و نظارتی به ویژه پارلمان بر نحوه تخصیص بودجه نهادهای مختلف فراهم شود. جدول زیر که بودجه سال ۲۰۱۸ دولت گرجستان است، به روشنی گویای این واقعیت است که اطلاعات مربوط به بودجه دولتی و نهادهای مختلف چگونه با زبانی ساده و کمی در دسترس عموم قرار گذاشته می‌شود.

عناوین اصلی تخصیص بودجه سالیانه ۲۰۱۸ دولت گرجستان

عنوان	بودجه تخصیصی (لاری)	عنوان	بودجه تخصیصی (لاری)
پرداخت کارمزد	۱ میلیارد و ۴۱۳ میلیون و ۶۰۰ هزار	کمک‌های مالی	۱۳۷۹ میلیون و یک هزار
محصولات و خدمات	۱ میلیارد و ۲۰۱ میلیون و ۳۰۰ هزار	تأمین اجتماعی	۳ میلیارد و ۴۹۲ میلیون و ۸۰۰ هزار
بهره	۵۵۰ میلیون و یک هزار لاری	مخارج دیگر	۱ میلیارد و ۲۳۹ میلیون و ۳۰۰ هزار
سوبسید (یارانه)	۴۴۵ میلیون و یک هزار	-	-

بودجه تخصیصی وزارتخانه‌ها و نهادهای دولتی در بودجه سالیانه ۲۰۱۸ دولت گرجستان

نام وزارتخانه یا نهاد دولتی	بودجه تخصیصی	نام وزارتخانه یا نهاد دولتی	بودجه تخصیصی
وزارت بهداشت	۳ میلیارد و ۵۲۸ میلیون و هزار لاری	وزارت امور داخلی گرجستان	۵۶۹ میلیون و ۵۰۰ هزار لاری
وزارت زیر ساخت و توسعه مناطق گرجستان	۱ میلیارد و ۸۱۵ میلیون و هزار لاری	وزارت فرهنگ و ورزش گرجستان	۲۵۸ میلیون و ۳۰۰ هزار لاری
وزارت علوم و آموزش	۱ میلیارد و ۱۸۶ میلیون و ۲۰۰ هزار لاری	وزارت حفاظت محیط زیست، کشاورزی و توسعه روستاهای گرجستان	۲۷۴ میلیون و ۸۰۰ هزار لاری
وزارت دفاع گرجستان	۸۰۲ میلیون لاری	وزارت اقتصادی و توسعه پایدار	۲۲۹ میلیون و ۵۰۰ هزار لاری
وزارت زندانی‌ها گرجستان	۱۵۰ میلیون لاری	وزارت آوارگان و پناهندگان جنگی	۹۶ میلیون و ۲۰۰ هزار لاری
وزارت امور خارجه گرجستان	۱۲۰ میلیون و ۹۰۰ هزار لاری	وزارت دارایی گرجستان	۸۲ میلیون و ۳۰۰ هزار لاری
وزارت دادگستری گرجستان	۶۳ میلیون لاری	دفتر وزیر دولت گرجستان در امور مصالحه و برابری حقوق مدنی	یک میلیون و ۶۰۰ هزار لاری

## ۲- آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی

این واقعیت در جهان امروز پذیرفته شده است که اقتصاد دولتی، متمرکز و دستوری از منابع و دلایل اصلی فساد، ناکارآمدی و شکل‌گیری شبکه الیگارشسی در ساختار اقتصادی و اداری هر کشوری است. لذا حرکت به سمت آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی به عنوان اقدامی اساسی در جهت افزایش کارآمدی، ایجاد شفافیت و کاهش سطح رانت و فساد از جمله توصیه‌هایی است که از سوی اقتصاددانان و صاحب نظران توسعه مطرح می‌شود. جمهوری گرجستان نیز با توجه به حاکمیت هفتاد ساله اتحاد جماهیر شوروی، وارث یک اقتصاد به شدت متمرکز دولتی و دستوری شد و همین امر از جمله دلایل مهم وجود فساد گسترده اقتصادی در این کشور در دهه ۱۹۹۰ بود. پس از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ و در راستای نزدیکی ساختار اقتصادی و اداری گرجستان به استانداردهای اروپایی و بین‌المللی مورد تاکید سازمان تجارت جهانی، صندوق بین‌المللی پول و اتحادیه اروپا، آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی به جدی در دستور کار دولت گرجستان قرار گرفت.

### – واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی

در این راستا، خصوصی‌سازی در تلاش بود تا در همه‌زمینه‌های اقتصاد از جمله انرژی، حمل‌ونقل، زیرساخت‌ها، مخابرات و هتلداری دارایی‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند. در ابتدای اصلاحات، بندوکیدز، وزیر اقتصاد و معمار اصلاحات اقتصادی در گرجستان از همه وزرا خواست تا تمام دارایی‌ها و آژانس‌های غیرضروری را محاسبه و در معرض فروش قرار دهند. در این جلسه بندوکیدز اعلام کرد «همه دارایی‌های ما فروشی است به جز اعتماد ما». بنابراین تمامی کالاها، خدمات و کسب‌وکارهای دولتی که مصداق «شکست بازار» نبودند به حراج



گذاشته شدند. نکته مهم این است که شفافیت و اراده دولت به خصوصی‌سازی به حدی بود که حتی دارایی‌های استراتژیک گرجستان بدون هیچ پیش‌شرطی در معرض عموم به حراج گذاشته می‌شد. در وجه آزادسازی اقتصادی، اصلاحات در تلاش بود تا تمام دخالت‌های قیمتی و مقداری در بازار را حذف کند و بازار را در معرض بیشترین درجه آزادی اقتصادی برساند. حذف فرآیند دست و پاگیر اخذ مجوزهای گوناگون از جمله شروع کسب و کار و تسهیل مجاری اداری و قانونی مربوط به تولید و تجارت از جمله مهم‌ترین نقطه تمرکز سیاست‌گذاران بود که در نتیجه آن در بازه محدودی نرخ رشد مثبت شرکت‌های جدید در این کشور به میزان قابل توجهی افزایش یافت.<sup>۱</sup> در این راستا، در مرحله اول واگذاری شرکت‌های کوچک دولتی در بخش‌های کشاورزی، انرژی، خدمات و جنگلداری به بخش خصوصی آغاز شد و در مرحله بعد بر واگذاری شرکت‌های دولتی متوسط و بزرگ تمرکز شد که این روند در رابطه با شرکت‌های دولتی بزرگ همچنان ادامه دارد.

از جمله شرکت‌ها و مالکیت‌های مهم دولتی که تنها در فاصله پنج سال پس از وقوع انقلاب گل رز و آغاز مقابله با فساد (۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷) به بخش خصوصی واگذار شد، می‌توان به شرکت توزیع آب، راه‌آهن، شرکت مخابرات، شرکت‌های توزیع گاز طبیعی، هتل‌های دولتی و بیمارستان‌های دولتی اشاره نمود. حذف نهاد ضد انحصار، ثبت آژانس تجارت آزاد، کاهش مراحل اداری ثبت شرکت و صدور مجوزها نیز روند خصوصی‌سازی در گرجستان را شتاب بخشید. مکانیسمی که برای واگذاری شرکت‌های دولتی اتخاذ شد، متمرکزسازی و الکترونیکی کردن فرایند واگذاری و مناقصه‌ها به ویژه در دسترس بودن اطلاعات مربوطه بود تا از ایجاد رانت و انحصار اطلاعاتی، واگذاری به افراد مشخص و از پیش تعیین شده، زد و بندهای احتمالی و فساد، رانت و رشوه جلوگیری شود. در این راستا، از سال ۲۰۱۱ تمامی مناقصه‌های بخش عمومی در این کشور از طریق یک وبسایت انجام می‌گیرد و شرکت‌کنندگان در مناقصات دولتی نیز تنها از این مجرا می‌توانند در مناقصات شرکت کنند و چنانچه اشاره شد مدارک مربوط به مناقصات برگزار شده نیز برای اطلاع عموم و رسانه‌ها به‌طور کامل قابل مشاهده است. تاسیس آژانس خرید و رقابت عمومی<sup>۲</sup> در مارس ۲۰۱۴ نیز گام مهم دیگری بود که در زمینه شفافیت و قانونمندی واگذاری شرکت‌های دولتی و مناقصه‌های عمومی برداشته شد.

مجموع این تلاش‌ها و تحولات موجب شد بنیاد هریتیج<sup>۳</sup> در گزارش سال ۲۰۱۵، گرجستان را از نظر آزادی اقتصاد بین ۱۷۸ کشور جهان، در جایگاه ۲۲، گروه عمدتاً آزاد<sup>۴</sup> و فراتر از کشورهای توسعه یافته‌ای مانند از قبیل ژاپن، نروژ، بلژیک، فرانسه و اتریش قرار داده است.<sup>۵</sup> موسسه فراسر<sup>۶</sup> کانادا نیز در رتبه بندی خود مربوط به آزادی اقتصادی جهان برای سال ۲۰۱۵، گرجستان و قطر را مشترکاً بعد از انگلستان در جایگاه ۱۲ قرار داده است. در این رتبه‌بندی ایالات متحده و تایوان بعد از گرجستان می‌باشند.<sup>۷</sup> جدول زیر گویای

۱. «سه مرحله‌ای که گرجستان را به اوج برد؛ الگوی خروج از برزخ اقتصاد»، *دنیای اقتصاد*، ۹ مهر ۱۳۹۷.

۲. The State Procurement and Competition Agency

۳. Heritage Foundation

۴. mostly free

۵. 2015 Index of Economic Freedom, **Heritage Foundation**, Available from:

[https://www.heritage.org/index/pdf/2015/book/index\\_2015.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2015/book/index_2015.pdf).

۶. Fraser Institute

۷. Economic Freedom of the World: 2015 Annual Report, **Fraser Institute**, Available from: <https://www.fraserinstitute.org/studies/economic-freedom-of-the-world-2015-annual-report>.



## بخش دوم : مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان

مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در ساختار اقتصادی گرجستان در سه حوزه آزادسازی اقتصادی (لیبرالیزیشن)، بوروکراسی‌زدایی و خصوصی‌سازی در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷ است.

۲۵ مرحله زمانی اصلاحات در ۳ دسته لیبرالیزیشن، خصوصی‌سازی و بوروکراسی‌زدایی			
تاریخ	گروه اصلاحات	نوع اصلاحات	توضیح
دسامبر ۲۰۰۳	لیبرالیزیشن	اصلاح مالیاتی	افزایش دامنه مالیات کاهش طبقه مالیات از ۲۲ به ۶ کاهش تدریجی نرخ مالیات
ژانویه ۲۰۰۴	خصوصی‌سازی	رفاه اجتماعی	یک خط فقر مبتنی بر بودجه دولت مشخص شد نیازهای ضروری شناسایی شد و بسته به منابع دولت، طبقات پایین جامعه مورد حمایت قرار گرفتند
ژانویه ۲۰۰۴	لیبرالیزیشن	اصلاح ساخت و ساز	مدارک و مجاری لازم برای مجوز ساخت و ساز کاهش یافت رتبه جهانی گرجستان در این خصوص بعد از ۳ سال ۲۰ پله صعود کرد
ژانویه ۲۰۰۴	لیبرالیزیشن	اصلاح ویزا	ورود و خروج شهروندان ۸۰ کشور بدون ویزا
فوریه ۲۰۰۴	بوروکراسی‌زدایی	حجم دولت	تعداد وزارتخانه‌ها از ۱۸ به ۱۳ کاهش یافت سازمان‌های دولتی از ۵۲ به ۳۴ کاهش یافت بیش از نیمی از کارکنان دولتی اخراج شدند
آوریل ۲۰۰۴	بوروکراسی‌زدایی	بودجه ریزی	بودجه‌ریزی از یک سال به ۳ سال تغییر کرد
آوریل ۲۰۰۴	بوروکراسی‌زدایی	ارائه اولویت وزارتخانه‌ها	اولویت و رئوس اصلی به وزارتخانه‌ها اعلام شد
جولای ۲۰۰۴	بوروکراسی‌زدایی	وزارت امور داخلی	تشکیل وزارت امور داخلی - احیای نهادهای پلیسی و فرار مافیاهای نظامی به روسیه
جولای ۲۰۰۴	لیبرالیزیشن	حذف خدمات ضدانحصاری	حذف نهاد ضد انحصار ثبت آژانس تجارت آزاد
جولای ۲۰۰۴	خصوصی‌سازی	حراج هتل	بزرگ‌ترین هتل دولتی طی یک حراج آزاد به فروش رسید
سپتامبر ۲۰۰۴	خصوصی‌سازی	خصوصی‌سازی بخش انرژی	زنجیره‌های مختلف تولید و توزیع بخش انرژی به بخش خصوصی واگذار شد
دسامبر ۲۰۰۴	خصوصی‌سازی	فروش مسکن دولتی	عمارت دولتی کرتسانسی به ارزش ۱۵ میلیون دلار به فروش رفت
ژانویه ۲۰۰۵	بوروکراسی‌زدایی	اصلاح دستمزد	افزایش حقوق دولتی و حذف سیستم تعرفه
ژوئن ۲۰۰۵	لیبرالیزیشن	کاهش فرآیند مجوزها	حذف مجاری اخذ مجوز و تصدیق تجارت کالاها
جولای ۲۰۰۵	لیبرالیزیشن	اصلاحات بازار کار	امنیت نیروی کار - تعیین ۲ هفته تعطیلی در سال - دفاع از حقوق کودکان کار - آزادی بازار کار
جولای ۲۰۰۵	خصوصی‌سازی	زمینهای کشاورزی	فروش زمینهای کشاورزی به کشاورزان
دسامبر ۲۰۰۵	خصوصی‌سازی	صندوق بازنشستگی	متدولوژی جدید برای مدیریت حقوق بازنشستگی
دسامبر ۲۰۰۵	لیبرالیزیشن	اصلاح گواهینامه‌ها	فروش حقوق مالکیت منابع طبیعی تسهیل صدور مجوز در زمینه‌های مختلف
ژانویه ۲۰۰۶	خصوصی‌سازی	گاز طبیعی	شرکت‌های توزیع گاز طبیعی به بخش خصوصی واگذار شد
ژانویه ۲۰۰۶	لیبرالیزیشن	اصلاحات مالی	تاسیس مناطق آزاد صنعتی و تجاری به منظور تحریک صادرات و سرمایه‌گذاری خارجی توسعه بازار سهام استقلال متولی پولی
می ۲۰۰۶	خصوصی‌سازی	مخابرات	فروش شفاف شرکت مخابرات
ژوئن ۲۰۰۶	خصوصی‌سازی	ثبت مالکیت عمومی	الکترونیک‌سازی ثبت مالکیت
جولای ۲۰۰۶	خصوصی‌سازی	بهداشت و سلامت	واگذاری بیمارستان‌های دولتی تشویق بخش خصوصی به ساخت بیمارستان
آگوست ۲۰۰۶	خصوصی‌سازی	مشروبات الکلی	مقررات‌زدایی و خصوصی‌سازی صنعت مشروبات الکلی
فوریه ۲۰۰۷	لیبرالیزیشن	جنگلداری	احیای جنگلداری خرید تکنولوژی جدید جنگلداری - افزایش حقوق کارگران این صنعت
اکتبر ۲۰۰۷	خصوصی‌سازی	صنعت آب	حراج شرکت توزیع آب برنده یک شرکت سوئیسی
دسامبر ۲۰۰۷	خصوصی‌سازی	راه‌آهن	خصوصی‌شدن خدمات صنعت راه‌آهن

مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در ساختار اقتصادی گرجستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۷<sup>۱</sup>

### – حذف رانتهای اطلاعاتی: شفاف‌سازی و اصلاح نظام مناقصه‌های بخش عمومی و دولتی

یکی از عوامل مهم شکل‌گیری فساد اقتصادی، برخورداری برخی از افراد یا شبکه‌ای از مدیران و کارکنان از رانتهای اطلاعاتی است که این امر معمولاً در زمان واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی و برگزاری مناقصه‌های بخش عمومی و دولتی زمینه‌ساز فساد اقتصادی گسترده‌ای را فراهم می‌کند. به همین دلیل در روند کوچک‌سازی دولت و واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی در گرجستان

۱. «سه مرحله‌ای که گرجستان را به اوج برد؛ الگوی خروج از برزخ اقتصاد»، دنیای اقتصاد، ۹ مهر ۱۳۹۷.

به این امر توجه خاصی صورت گرفت و در راستای شفاف‌سازی روند خریدهای بخش عمومی، با اصلاح سیستم مناقصه‌ها بخش قابل توجهی از انگیزه‌های غیرقانونی از روند مبادلات بخش عمومی حذف شد. از سال ۲۰۱۱ تمامی مناقصه‌های بخش عمومی در این کشور از طریق یک وبسایت انجام می‌گیرد. شرکت‌کنندگان در مناقصات دولتی تنها از این مجرا می‌توانند در مناقصات شرکت کنند و مدارک مربوط به مناقصات برگزار شده نیز برای اطلاع عموم و رسانه‌ها به‌طور کامل قابل مشاهده است. این کشور همچنین آژانس خرید و رقابت عمومی<sup>۱</sup> را تاسیس و مسوول بررسی تمامی قراردادهای بخش عمومی کرده‌است. همچنین در مواردی که دولت امتیاز قرارداد خاصی را به شرکتی واگذار می‌کند، در وبسایت جداگانه‌ای تمامی شرایط اعطای این امتیاز و علت اعطای این امتیاز به صراحت بازتاب داده می‌شود.<sup>۲</sup>

### ۳- کاهش تقاضا برای فساد اقتصادی: اصلاح نظام پرداخت حقوق و توزیع ثروت

یکی از نکات بسیار مهم در روند مقابله با فساد اقتصادی در گرجستان، اصلاح نظام پرداخت حقوق و توزیع ثروت در سطح جامعه است تا با فراهم شدن شرایط اولیه یک زندگی سالم و آبرومندانه، زمینه شکل‌گیری فساد به ویژه در بخش‌های دولتی از سوی کارکنان و مدیران میانی و متوسط از بین برود یا دست کم کاهش پیدا کند. در این راستا، دولت گرجستان اصلاح نظام پرداخت حقوق و توزیع ثروت را در دستور کار قرار داد. سیاست پولی بانک ملی (مرکزی) گرجستان یک برنامه تورم هدفمند، حفظ ثبات قیمت‌ها و به حداقل رساندن نوسانات رشد اقتصادی را اجرایی نمود. در مرحله قبلی توسعه اقتصادی در گرجستان، هدف تورم در سال ۲۰۱۶، ۵٪ و در سال ۲۰۱۷، ۴٪ تعیین شده بود و برای سال ۲۰۱۸ هدف تورم بانک ملی گرجستان تا سطح بلند مدت رساندن تورم به ۳ درصد است.

درآمد سرانه هر شهروند گرجستانی در حالی که در ۱۵ سال قبل از اصلاحات اقتصادی در حدود ۱۲۰۰ دلار ثابت مانده بود، اما در ۱۰ سال بعد از اصلاحات بیش از ۳ برابر افزایش یافت و به حدود ۴ هزار دلار رسید. نرخ بیکاری که سقف ۱۰ درصد را لمس کرده بود، در سال‌های گذشته به ۴ درصد رسیده است. نرخ تورم که قبل از اصلاحات مرز ۲۰ درصد را عبور کرده بود، در سال‌های گذشته به حدود ۲ درصد رسید. حجم سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی که قبل از اصلاحات حدود ۱۰۰ میلیون دلار بود، در سال‌های گذشته به بیش از ۸ برابر یعنی ۸۰۰ میلیون دلار نیز رسیده است. صنعت گردشگری که قبل از اصلاحات سهم ناچیزی در اقتصاد این کشور داشت به‌عنوان موتور حرکت اقتصاد این کشور در سال‌های گذشته تبدیل شده است. برگشت همه شاخص‌های اقتصادی به سمت مسیر بهبود بعد از اصلاحات قابل مشاهده است.<sup>۳</sup>

۱. آژانس خرید و رقابت عمومی (The State Procurement and Competition Agency) یک واحد حقوقی مستقل که شرایط و بستر قانونی شیوه‌های خرید و رقابت را فراهم می‌کند. این نهاد در مارس ۲۰۱۴ و با ادغام نهادهای موازی قبلی این حوزه ایجاد شد. ریاست آژانس خرید و رقابت عمومی از سوی نخست‌وزیر گرجستان مشخص می‌شود و اداره فناوری اطلاعات، اداره رصد و نظارت، اداره حقوقی، اداره اجرایی و گروه تجزیه و تحلیل ارکان اصلی ساختار آن را تشکیل می‌دهند.

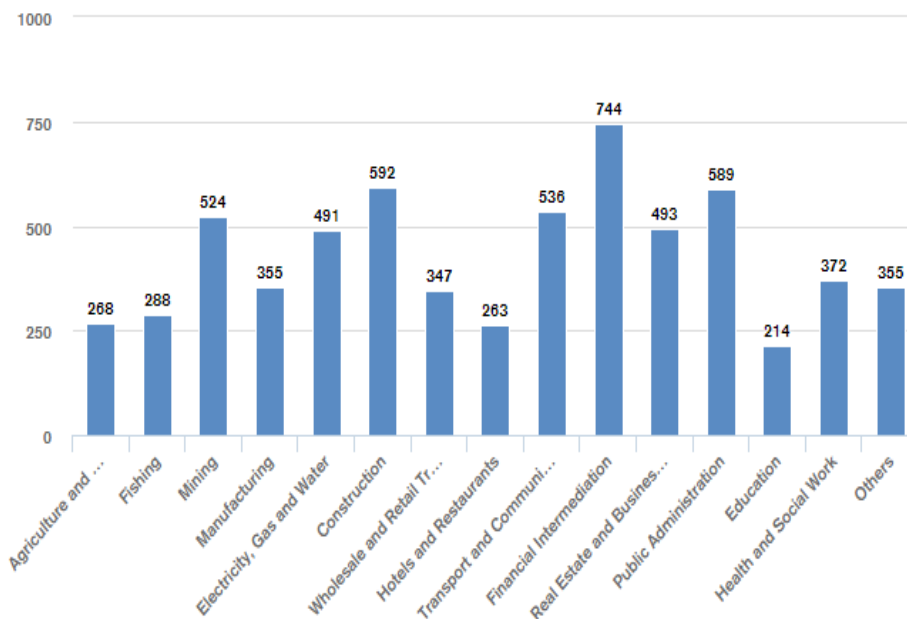
۲. «گرجستان چگونه شاگرد اول مبارزه با فساد شد؟ مافیازدایی به سبک گرجی»، **دنیای اقتصاد**، ۸ آذر ۱۳۹۶.

۳. «سه مرحله‌ای که گرجستان را به اوج برد؛ الگوی خروج از برزخ اقتصاد»، **دنیای اقتصاد**، ۹ مهر ۱۳۹۷.



رند کاهشی و نزولی نرخ تورم در گرجستان در فاصله سال‌های ۱۹۹۵ تا ۲۰۱۶

حقوق و دستمزد ماهانه در گرجستان به طور متوسط برابر ۴۱۰ دلار آمریکا می‌باشد و کارمندان یقه سفید (کارمندان مشاغل حرفه‌ای و اصطلاحاً پشت میز نشین)، یقه آبی (طیف کارگران) و کارکنان رده C را در بر می‌گیرد. نمودار زیر گویای متوسط حقوق کارکنان و کارگران گرجستان به دلار آمریکا در مشاغل مختلف در سال ۲۰۱۵ است.



متوسط حقوق کارکنان و کارگران گرجستان به دلار آمریکا در مشاغل مختلف در سال ۲۰۱۵

بنابراین با اصلاح نظام پرداخت حقوق، توزیع عادلانه‌تر ثروت، افزایش حقوق و درآمد سرانه کارگران و کارمندان در مشاغل مختلف موجب شد قدرت خرید شهروندان تقویت شود و با امیدواری بیشتری بتوانند برای امور مالی و زندگی شخصی و کاری خود برنامه ریزی کنند که این امر در کنار سایر اصلاحات

اقتصادی و اداری، نقش بسیار مهمی در کاهش تقاضا برای ورود افراد به فساد اقتصادی، رانت و رشوه و شبکه‌های مالی ناسالم، غیر شفاف و غیرقانونی در جامعه گرجستان در دو دهه اخیر داشته است.

#### ۴- مقابله با فساد سیاسی: اشکال سازی منابع مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی

بخش مهمی از شکل‌گیری فساد اقتصادی، نقل و انتقال غیر قانونی منابع مالی، پول‌شویی و پول‌های کثیف به نحوه غیر شفاف و بی‌قاعده منابع مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی در سطوح مختلف بر می‌گردد. فضای سیاسی گرجستان در دوره ریاست جمهوری ادوارد شواردنادزه (۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳) نیز به شدت تحت تاثیر این شرایط بود و احزاب سیاسی حاکم در پشت‌پرده مجلس قانون‌گذاری، پشتوانه مالی حزب خود را تقویت می‌کردند. عاملی که ضمن افزایش فساد احتمال بروز تغییرات بزرگ را در این کشور نیز کاهش می‌داد. به همین دلیل پس از انقلاب گل رز، موضوع مقابله با فساد سیاسی و نظارت بر تامین مالی احزاب و ایجاد شفافیت در منابع مالی گروه‌های سیاسی در دستور کار قانونگذاران قرار گرفت تا جایی که بر مبنای مصوبه سال ۲۰۱۲ مجلس گرجستان احزاب سیاسی در این کشور ملزم به خوداظهاری منابع مالی هزینه‌شده شدند. برگزاری الکترونیکی انتخابات با استفاده از کارت‌های شناسایی الکترونیکی نیز به قاعده‌مندی بیشتر انتخابات در گرجستان و نظارت بر فعالیت‌های انتخاباتی کمک شایانی نمود.

تصویب «قانون تامین مالی سیاسی»<sup>۲</sup> از جمله مهم‌ترین اقداماتی بود که در راستای شفافیت مالی رقابت‌های انتخاباتی و فعالیت احزاب سیاسی صورت گرفت. در این راستا دو موضوع مهم یعنی ایجاد محدودیت در رابطه با حجم کمک‌ها و هدیه‌های مالی (به احزاب و رقابت‌های انتخاباتی) و شفافیت منابع درآمدی و هزینه‌ای احزاب مورد توجه قرار گرفت.<sup>۳</sup> همچنین «قانون سازمانی اتحادیه سیاسی شهروندان»<sup>۴</sup> که در دوره شواردنادزه در سال ۱۹۹۷ به تصویب رسید، با هدف ایجاد شفافیت مالی و انطباق با واقعیات و تحولات سیاسی جدید گرجستان در سال‌های ۲۰۱۱، ۲۰۱۲ و ۲۰۱۵ مورد بازنگری قرار گرفت. نکته و تاکید اصلی همه اصلاحات یاد شده، ایجاد یک حساب بانکی مشخص و تحت نظارت نهادهای نظارتی از طرف احزاب سیاسی و کاندیداهای انتخاباتی برای دریافت و پرداخت هزینه‌ها و درآمدها است که به نظام‌مند شدن هر چه بیشتر فعالیت‌های سیاسی و انتخاباتی در گرجستان منجر شد. همچنین پس از انتخابات ریاست جمهوری سال ۲۰۱۲، منابع مالی احزاب و هزینه انتخابات از سوی نهادهای مدنی به ویژه موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان تحت رصد و نظارت قرار گرفت و این نهاد غیر دولتی، به صورت مداوم گزارش‌هایی را در مورد نقاط قوت و شفافیت منابع مالی احزاب و هزینه انتخابات و نیز نقاط ضعف و ابهام را منتشر می‌کند که این گزارش‌ها در شورای مقابله با فساد و نیز نهادهای نظارتی داخلی و بین‌المللی مورد توجه قرار می‌گیرد.

#### ۵- کاهش تصدی دولت در رسانه‌ها: توسعه شبکه‌های رادیو و تلویزیون خصوصی

با توجه به قدرت بازدارندگی رسانه‌ها در شناسایی مفاسد اقتصادی، گسترش و افزایش استقلال رسانه‌ها یکی دیگر از ابزارهایی بود که در کنترل دامنه فساد در جمهوری گرجستان راهگشا بود. تا پیش از سال

1. political corruption

2. political finance law

3. Z. Japaridze, "The Law and Lies". Article in the Newspaper "Tabula", 14 June, 2011.

4. Organic Law of Georgia on Political Union of Citizens



۲۰۰۳ تنها سه شبکه تلویزیونی در این کشور فعالیت می‌کردند. این در حالی بود که همین سه شبکه نیز تحت تاثیر فضای چند دهه پیشین، تمایل چندانی به نقد سیاست‌گذاران نداشتند. افزون بر این مالکیت این سه شبکه همگی در اختیار دولت بود. اما پس از سال ۲۰۰۳ از یکسو هم‌سو با تغییرات تکنولوژیک در جهان و از سوی دیگر تحت تاثیر برنامه‌های حمایتی و تبلیغاتی تعداد شبکه‌های خصوصی در این کشور به بیش از ۱۵ شبکه افزایش یافت. این شبکه‌ها موظف هستند منابع تامین مالی خود را به صورت سالانه برای اطلاع عموم منتشر کنند.<sup>۱</sup> بنابراین چنانچه مشاهده می‌شود، ارتباط مستقیم و معناداری بین توسعه شبکه‌های رادیو و تلویزیون خصوصی با روند مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری در جامعه گرجستان در دو دهه اخیر وجود دارد. به عبارت دیگر، نظارت عمومی بر عملکرد نهادهای دولتی، افشای موارد تخلف و مفاسد اقتصادی و پیگیری تخلفات و مجازات عوامل فساد اقتصادی با رسانه‌های دولتی و انحصاری عملاً امکان‌پذیر نیست.

## ۶- اصلاحات در نظام بانکی

نظام بانکی گرجستان وارث یک ساختار به شدت دولتی، متمرکز و دستوری از دوران اتحاد جماهیر شوروی بود. پس از استقلال، نظام بانکی جدید گرجستان بر مبنای دو سیستم بانکی در سال ۱۹۹۱ شکل گرفت. بانک ملی (مرکزی) که مسئولیت هدایت سیاست‌های پولی و مقررات بانکی کشور را بر عهده گرفت و بانک‌های تجاری نیز بر اساس نیاز بازار سرمایه شکل گرفتند. اما همانند دیگر ساختارهای اداری و مالی، نظام بانکی گرجستان نیز در دهه ۱۹۹۰ به شدت از وجود شبکه ناسالم و غیرکارآمد، فساد اقتصادی، رانت و رشوه رنج می‌برد و همین امر از جمله دلایل نارضایتی مردم این کشور از وضعیت موجود بود که به اعتراضات مردمی و انقلاب رنگی سال ۲۰۰۳ منجر شد. پس از آغاز برنامه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد تحول در نظام اداری، اصلاح نظام بانکی گرجستان نیز در دستور کار قرار گرفت که نقش بسیار مهمی در کاهش سطح فساد اقتصادی، رانت و رشوه و پرداخت‌ها و نقل و انتقال‌های غیر قانونی پول در این کشور در ۱۵ سال گذشته ایفا نموده است. لذا در این بخش به برخی از مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در حوزه نظام بانکی اشاره می‌شود.

### – تاکید بر استقلال بانک ملی (مرکزی)<sup>۲</sup> از دولت و پاسخگویی به پارلمان

طبق قانون اساسی گرجستان، بانک ملی (مرکزی) این کشور یک نهاد مستقل است و بخش‌های دولتی و پارلمانی حق دخالت در فعالیت‌های این بانک را ندارند و این امر در «قانون سازمانی گرجستان در رابطه با بانک ملی گرجستان»<sup>۳</sup> مورد تاکید قرار گرفته است. شورای عالی بانک ملی گرجستان متشکل از هفت نفر است که رئیس این شورا، ریاست بانک را بر عهده دارد. این هفت عضو شورای عالی بر اساس معرفی رئیس جمهوری گرجستان و با تصویب اکثریت پارلمان انتخاب می‌شوند. عزل و برکناری اعضای شورای عالی نیز تنها با تصویب پارلمان مقدور است. از سویی دیگر، به موجب قانون اساسی گرجستان، بانک ملی (مرکزی) برای ارائه گزارش

2 . National Bank of Georgia (NBG)

3 . Organic Law of Georgia on the National Bank of Georgia

سالیانه فعالیت و عملکرد خود به پارلمان این کشور مسئولیت دارد و موظف به پاسخگویی است. پس از وقوع انقلاب گل رز در گرجستان در سال ۲۰۰۳ و انجام اصلاحات اقتصادی در این کشور بر استقلال هرچه بیشتر بانک مرکزی از دولت و پاسخگویی این نهاد مالی به پارلمان تاکید شد که این امر نقش بسیار مهمی در ایجاد انضباط مالی، جلوگیری از پرداخت‌ها و نقل و انتقال غیر قانونی پول یا خارج از سقف پیش‌بینی شده، کنترل و نظارت بر پرداخت و وام‌ها و اعتبارات، پیشگیری از سوء استفاده مقامات اجرایی و دولتی از منابع مالی و اعتباری بانک مرکزی و در نهایت حفظ جایگاه تخصصی، نظارتی و سیاستگذاری بانک ملی (مرکزی) گرجستان در ۱۵ سال اخیر شده است.

### – خصوصی‌سازی کامل شبکه بانکی (به جز بانک ملی یا مرکزی گرجستان)

نظام بانکی گرجستان در دهه ۱۹۹۰ عمدتاً تحت مالکیت دولت بود و بانک ملی (مرکزی) این کشور از نقش محوری در نظام مالی و بانکی گرجستان برخوردار بود. بانک‌های بازرگانی تخصصی دولتی گرجستان نظیر بانک کشاورزی (اگروپروم)، بانک مسکن (بانک ژیلستوتز)، بانک صنعت و ساختمان (بانک پرومستروی) و نیز بانک‌های پس انداز دولتی که دارای یک دفتر مرکزی در تفلیس و ۸۶ شعبه در گرجستان بود، بخش مهمی از نظام بانکی این کشور را در دهه ۱۹۹۰ تشکیل می‌داد. البته در این مقطع بانک‌های خصوصی متعددی نیز در گرجستان شکل گرفتند که به دلیل ضعف تجربه و تحریر و کمبود نقدینگی با مشکل مواجه شدند. به عنوان مثال، بانک ملی گرجستان در دسامبر ۱۹۹۴ مجبور فعالیت ۲۸ بانک تجاری را به خاطر نداشتن سرمایه کافی به حالت تعلیق در آورد. در مجموع تعداد بانک‌های خصوصی گرجستان از ۱۰۰ بانک در سال‌های ۱۹۹۴ تا ۱۹۹۵ به ۵۳ بانک در سال ۱۹۹۷ و به ۴۳ بانک در سال ۱۹۹۸ و ۳۶ بانک در سال ۱۹۹۹ کاهش یافت.<sup>۱</sup> ورشکستگی بانک‌های خصوصی به روشنی گویا عدم ثبات و برنامه‌ریزی مناسب برای فرایند خصوصی‌سازی بانک‌های دولتی و یا ایجاد بانک‌های خصوصی بود. همین شرایط نامناسب و آسفتگی حاکم بر بانک‌های خصوصی یکی از دلایل مهم ایجاد فساد اقتصادی، رانت و شبکه الیگارش‌ی در نظام بانکی گرجستان را در این مقطع فراهم نمود و افراد یا شرکت‌ها بر اساس روابط و مناسبات سیاسی و مالی که با مدیران بانک‌ها داشتند، تسهیلات مالی و اعتباری دریافت می‌کردند. همین امر یکی از زمینه‌های اصلی شکل‌گیری اعتراضات گسترده مردمی، وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ و سرنگونی ادوارد شواردناده را فراهم نمود.

بعد از به قدرت رسیدن میخائیل ساکاشویلی در سال ۲۰۰۳ و آغاز مقابله با فساد اقتصادی، اصلاح نظام بانکی در دستور کار دولت گرجستان قرار گرفت و در این راستا، به جز بانک ملی (مرکزی)، مالکیت تمامی بانک‌های دولتی به بخش خصوصی واگذار شد؛ به گونه‌ای که در حال حاضر هیچ بانک دولتی (به جز بانک ملی یا مرکزی) در این کشور وجود ندارد. طبق تصمیم بانک مرکزی گرجستان، از سال ۲۰۱۶ حداقل سرمایه برای تاسیس بانک ۵۰ میلیون لاری (تقریباً معادل ۲۰ میلیون دلار) تعیین شده است. به طور معمول در کمتر از یک ماه به درخواست‌های مربوط به تاسیس بانک پاسخ داده

۱. علی اصغر اسماعیل‌نیا، شناخت بازار گرجستان و نحوه دسترسی به آن. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ

می‌شود.<sup>۱</sup> در مجموع، خصوصی‌سازی کامل شبکه بانکی گرجستان موجب زمینه قطع و کاهش شایان توجه مدیریت دولتی به منابع مالی و مهار و کنترل شبکه الیگارش‌ی و فساد اقتصادی، رشوه و رانت در زمینه اعطای تسهیلات، وام و اعتبارات مالی به افراد حقیقی و حقوقی شد و به همان میزان زمینه تقویت شفافیت و سلامت نظام مالی و اداری گرجستان را فراهم نمود.

### – بین‌المللی کردن شبکه بانکداری: ارتقاء سطح استانداردها و مقابله با پول‌شویی

گام مهم دیگر دولت گرجستان در روند اصلاحات شبکه بانکی، بین‌المللی کردن آن بود. این امر به شیوه‌های مختلف از جمله مشارکت بانک‌های بزرگ و معتبر اروپایی و آمریکایی در سهام بانک‌های خصوصی گرجستان، اجرای توصیه‌های پیشنهادی و مقررات بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول و اتحادیه اروپا و نیز عضویت در کنوانسیون ملل متحد علیه جرائم سازمان‌یافته فراملی (موسوم به کنوانسیون پالرمو)<sup>۲</sup> و نیز گروه ویژه اقدام مالی (در پول‌شویی)<sup>۳</sup> صورت گرفت که تقویت و نهادینه شدن بانکداری خصوصی، ارتقاء سطح و کیفیت بانکداری الکترونیکی، حذف واسطه‌ها و شفافیت در امور بانکی، تقویت مکانیسم‌های نظارتی و بازرسی و مقابله داخلی و بین‌المللی با نقل و انتقالات غیر قانونی پول و اعتبارات مالی را به دنبال داشت که برآیند کلی آن کاهش شایان توجه سطح فساد اقتصادی و افزایش سلامت و شفافیت مالی و اداری در شبکه بانکی گرجستان در ۱۵ سال گذشته بوده است.

### – اصلاح سیاست چند نرخ ارز: اعمال سیاست تک نرخ ارز

در ابتدای دهه ۱۹۹۰، سیاست ارزی چند نرخ در گرجستان اعمال می‌شد که عبارت بودند از:

- ۱- نرخ ارز رسمی که براساس یک سبد متشکل از ۶ پول عمده و معتبر توسط مسکو تعیین می‌شد. این نرخ برابر ۶/۶ روبل در برابر یک دلار آمریکا تعیین شده بود.
- ۲- نرخ ارز بازرگانی که براساس سه برابر نرخ ارز رسمی یعنی ۱/۸ روبل در برابر یک دلار تعیین شده بود.
- ۳- نرخ ارز توریستی (برای مسافرت‌های خارجی شهروندان) تا مبلغ ۲۰۰ دلار براساس هر ۳۲ روبل یک دلار تعیین شده بود که بعد از مدتی به ۴۷۹ روبل در مقابل هر دلار تغییر یافت.

چنانچه مشاهده می‌شود، روبل به عنوان پایه اصلی تبادل ارزی در این مقطع مورد استفاده قرار می‌گرفت و از سال ۱۹۹۳، لاری (واحد پول ملی گرجستان) جایگزین شد. ابهامات ارزی، تفاوت قیمت میان نرخ‌های سه‌گانه ارزی و بازار غیر قانونی خرید و فروش ارز را به دنبال داشت که در شرایط ملتهب سیاسی، اقتصادی و امنیتی گرجستان در دهه ۱۹۹۰، زمینه مناسبی را برای قاچاق ارز و نقل و انتقال غیر قانونی آن فراهم نمود. پس از انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ و در راستای اصلاحات اقتصادی و بانکی، سیاست چند نرخ ارز (رسمی، بازرگانی و توریستی) کنار گذاشته شد و یک سیاست تک نرخ ارز برای کلیه بانک‌ها و تمامی ارزهای مورد نیاز تعریف و اجرا شد که این روند با خصوصی‌سازی کامل شبکه بانکی و بین‌المللی کردن شبکه بانکداری

۱. سایت سفارت جمهوری اسلامی ایران در گرجستان، بخش پاسخ به سوالات در حوزه اقتصادی. قابل دسترسی از:

<http://www.tbilisi.mfa.ir/index.aspx?siteid=130&fkeyid=&siteid=130&pageid=17729&newsview=540801>

2. United Nations Convention against Transnational Organized Crime

3. Financial Action Task Force ( FATF)



تقویت نیز شد و بدین ترتیب زمینه انضباط مالی، شفافیت و سلامت اقتصادی و کاری را در شبکه بانکی گرجستان فراهم نمود.

## ۷- اصلاح نظام مالیاتی در ساختار اقتصادی غیر رانتی گرجستان

مالیات از جمله مهم‌ترین ابزارهای هر حاکمیتی برای مدیریت کشور، کاهش اختلافات طبقاتی و تحقق عدالت اجتماعی است. اما در نقطه مقابل، مسائلی مانند معافیت‌های مالیاتی بی‌ضابطه و فراگیر، فرار مالیاتی، فشار مالیاتی بر دهک‌های پایین جامعه و وجود شبکه فساد، رشوه و رانت در بین ماموران مالیاتی نیز از جمله مواردی است که می‌تواند مالیات را به یک عامل بحران و فساد اقتصادی و اجتماعی تبدیل کند. جامعه گرجستان نیز در دوران ریاست جمهوری ادوارد شواردنازه (۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳) با مشکلات و مسائل متعددی در حوزه مالیاتی دست به گریبان بود و همین امر از جمله دلایل نارضایتی عمومی از حاکمیت وقت این کشور به شمار می‌رفت. بعد از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ و آغاز روند مقابله با فساد اقتصادی، اصلاحات و تحول در نظام مالیاتی نیز به صورت جدی مورد توجه دولت گرجستان قرار گرفت که پیامدها و نتایج مستقیم و بسیار مهمی در مقابله با مفاسد اقتصادی و ایجاد سلامت و شفافیت اداری در این کشور طی ۱۵ سال گذشته داشته است. اهمیت اصلاحات در نظام مالیاتی گرجستان از این جهت حائز اهمیت بود که ساختار اقتصادی این کشور یک ساختار غیر رانتی (عدم اتکا به درآمدهای نفت، گاز و سایر منابع طبیعی) است و درآمدهای مالیاتی از نقش مهمی در تنظیم مناسبات اقتصادی و تامین بودجه این کشور برخوردار بوده است. بنابراین جهت‌گیری اصلاحات در نظام مالیاتی به گونه‌ای طراحی و اجرا شد که به موازات انجام اصلاح و تغییر و تحول، نه تنها منابع بودجه‌ای و درآمدی کشور نیز دچار مشکل و بحران نشود، بلکه در نتیجه این تغییرات، ظرفیت مالی یا همان توانایی مالیات‌ستانی دولت افزایش نیز پیدا کند. در حال حاضر در گرجستان نرخ مالیات بر درآمد اشخاص ۲۰ درصد و نرخ مالیات شرکتی ۱۵ درصد است. با احتساب مالیات بر ارزش افزوده و مالیات بر سود سهام، کل بار مالیاتی در گرجستان معادل ۳/۲۵ درصد از کل درآمد داخلی است. به همین دلیل، صندوق بین‌المللی پول در گزارش سال ۲۰۱۸ از اصلاحات مالیاتی گرجستان تمجید کرده و آن را نمونه‌ای موفق برای سایر کشورها اعلام کند. در فهرست صندوق بین‌المللی پول، پنج کشور گرجستان، کامبوج، گینه، لیبیا و اوکراین موفق شده‌اند که بیشترین افزایش در درآمدهای مالیاتی خود را پس از انجام اصلاحات مربوطه به دست آورند.<sup>۱</sup> در ادامه به برخی از مهم‌ترین موارد اصلاحات نظام مالیاتی اشاره می‌شود.

### – کاهش تعداد انواع مالیات‌های دریافتی (از ۲۲ به ۶)

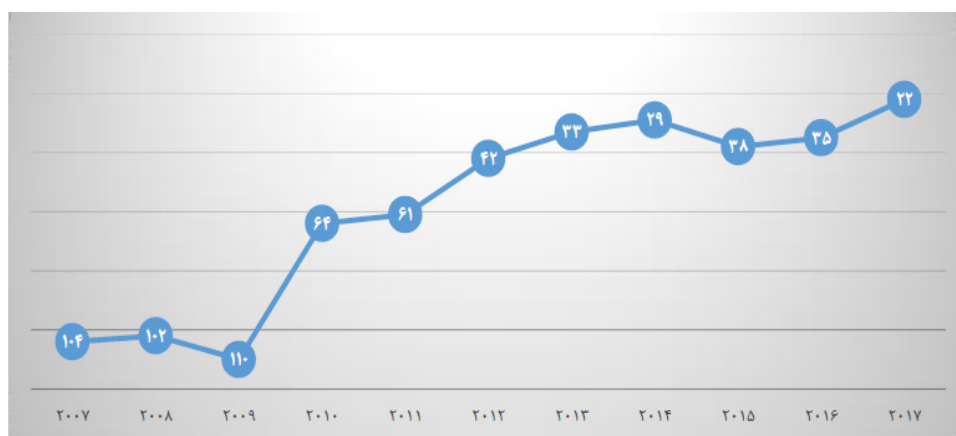
به منظور انضباط و شفافیت مالیاتی، تعداد انواع مالیات‌های دریافتی از ۲۲ مورد به ۶ مورد کاهش یافت و به همین دلیل در حال حاضر در نظام مالیاتی گرجستان تنها شش نوع مالیات وجود دارد که عبارتند از:

۱. مالیات بر سود شرکت‌ها: ۱۵٪
۲. مالیات بر ارزش افزوده: ۱۸٪

۳. مالیات غیر مستقیم: میزان آن بستگی به نوع تولیدات دارد.
۴. مالیات بر درآمد: ۲۰٪
۵. مالیات بر سود و درآمد بهره: ۵٪
۶. مالیات بر واردات: به سه شکل صفر ، ۵٪ و ۱۲٪ می باشد.

### – اصلاحات در زمینه سهولت پرداخت مالیات

«سهولت پرداخت مالیات» نیز از جمله اصلاحات مهم نظام مالیاتی گرجستان بود که به شفافیت و سلامت اداری و اقتصادی این کشور کمک شائانی نمود. اقداماتی مانند کاهش نرخ مالیات بر درآمد، ایجاد سیستم پرداخت الکترونیکی، حذف مالیات اجتماعی، حذف پیوست‌ها اضافی اظهارنامه‌های مالیاتی شرکت‌ها و افزایش بهره‌وری سیستم‌های آنلاینی که برای پرکردن اظهارنامه مالیات بر ارزش افزوده استفاده می‌شود، باعث افزایش کارایی سیستم مالیات گرجستان در ۱۵ سال اخیر شده است. پیامد مهم اصلاحات در زمینه سهولت پرداخت مالیات، حذف واسطه‌ها و عوامل انسانی در روند دریافت مالیات ، شفافیت و انضباط مالی و تحقق بخش مهمی از اهداف دولت یکپارچه الکترونیک بود.



رتبه جهانی گرجستان در زمینه سهولت پرداخت مالیات طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۱</sup>

### – تشکیل پلیس مالیاتی<sup>۲</sup> و مقابله جدی و فراگیر با فرار مالیاتی

به علت این که کشور گرجستان فاقد منابع انرژی طبیعی مانند نفت و گاز است، کلیه بودجه سالانه گرجستان بر اساس مالیات‌های دریافتی از مردم تعیین می‌شود. لذا فرار مالیاتی در گرجستان جرم سنگینی محسوب و با متخلفان به شدت برخورد می‌شود. در این زمینه، پلیس مالیاتی گرجستان وظیفه رسیدگی و نظارت بر میزان مالیات‌های شرکت‌ها و صنف‌ها را بر عهده دارد.

۱. گزارش روند اصلاحات و بهبود محیط کسب و کار کشور گرجستان طی سال‌های ۲۰۱۷-۲۰۰۶، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، دی ۱۳۹۵، ص ۱۰.

## ۸- اصلاحات در نظام گمرکی: شفافیت مالی و مقابله با قاچاق کالا

درآمدهای گمرکی نیز همانند درآمدهای مالیاتی از منابع مهم بودجه‌ای کشورها و ابزار تنظیم تجارت خارجی و صادرات و واردات محسوب می‌شود که در صورت عدم نظارت و کنترل مناسب و عدم شفافیت می‌تواند تبدیل به یکی از کانون‌های مهم فساد اقتصادی، رانت و رشوه تبدیل شود. گمرک گرجستان در دوره ریاست جمهوری ادوارد شواردنادزه (۱۹۹۵-۲۰۰۳) یکی از فاسدترین گمرک‌های جهان محسوب می‌شد و مواردی مانند قاچاق کالا و دریافت رشوه از سوی ماموران گمرک در مبادی ورودی و خروجی و در مرزهای گرجستان با روسیه، ارمنستان، جمهوری آذربایجان و ترکیه بسیار رایج و معمول بود. بعد از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳ و آغاز روند مقابله با فساد اقتصادی، اصلاحات در بخش گمرک در دستور کار دولت گرجستان قرار گرفت که مهم‌ترین موارد آن عبارتند از:

### – اصلاح تعرفه‌های گمرکی

تعرفه‌های گمرکی به طور قابل توجهی اصلاح شد و به این ترتیب هزینه‌های مربوط به تجارت خارجی را کاهش یافت. تعداد تعرفه‌های وارداتی برای حدود ۹۰٪ از محصولات حذف شده و تنها ۳ نرخ تعرفه به جای ۱۶٪ قبل باقی ماند. در حال حاضر ۸۶٪ از خطوط تعرفه در مقایسه با ۲۶٪ در سال ۲۰۰۵ معاف از عوارض هستند. در مجموع مدرن‌سازی سیستم مجوزها منجر به کاهش تعداد مجوزها و ساده‌سازی روش‌های اجرایی مربوطه شده است.

### – الکترونیکی کردن فرایند اداری نظام گمرکی

الکترونیکی کردن فرایند اداری نظام گمرکی گرجستان گام مهم دیگری بود که در راستای تحقق دولت یکپارچه الکترونیک، حذف واسطه‌ها و کاهش فساد، رانت و رشوه در بخش گمرک برداشته شد. با برخورداری از سیستم نوین گمرکی؛ بعد از تکمیل مدارک و فرم‌ها از طریق اینترنت توسط صاحب کالا، کلیه امور گمرکی به مدت ۱۰ الی ۲۰ دقیقه صورت می‌پذیرد. در صورت عدم سوء سابقه، احتیاج به حضور ماشین و صاحب کالا نیز در گمرک نیست. حداکثر ترخیص کامیون‌های ترانزیتی از مبادی ورودی گمرک نیز حداکثر در ۳۰ دقیقه صورت می‌گیرد و کلیه فرایندهای اداری به صورت آنلاین (برخط) و از طریق یک سیستم مرکزی در اداره کل گمرک در وزارت اقتصاد گرجستان رصد و کنترل می‌شود.

### – کنترل و نظارت ماهواره‌ای و مقابله با قاچاق کالا

کنترل و نظارت ماهواره‌ای بر ورود و خروج کالاها و کامیون‌های ترانزیتی از مبداء تا مقصد نیز از دیگر اقدامات موثر در کنترل قاچاق و فساد اقتصادی در بخش گمرک گرجستان به شمار می‌رود. بنا به اظهارات آقای سامسون اوری دیا، رئیس بخش بین‌الملل اداره گمرک و مالیات در وزارت اقتصاد گرجستان، تمامی کامیون‌های ترانزیتی از زمان ترخیص تحت نظارت و کنترل ماهواره‌ای قرار می‌گیرند و این نظارت از طرف اداره کل گمرک در وزارت اقتصاد و اداره مرکزی پلیس صورت می‌گیرد و در صورتی که هر کامیونی، بار و کالای خود را به آدرس اعلام شده تحویل ندهد و تخلیه نکند

و از مسیر اعلام شده در هنگام ترخیص در کمرگ منحرف شد، تحت تعقیب پلیس قرار می‌گیرد و با هماهنگی قضایی، آن کامیون و محموله مورد نظر توقیف می‌شود. کنترل و نظارت ماهواره‌ای از مبدا تا مقصد، نقش بسیار مهمی در مقابله با قاچاق کالا در نظام گمرگی گرجستان در ۱۵ سال اخیر داشته است و این امر به سلامت و شفافیت نظام اقتصادی و اداری این کشور کمک شایانی نموده است.

### – حذف تشریفات اداری غیر ضروری: تسهیل و روان‌سازی تجارت خارجی

تسهیل و روان‌سازی تجارت خارجی نیز از جمله اقدامات اصلاحی مهمی بود که با حذف تشریفات اداری غیر ضروری، نقش مهمی را در حذف واسطه‌ها و فساد، رشوه و رانت در نظام گمرگی و اقتصادی گرجستان ایفا نموده است. کاهش هزینه‌های تجارت، ساده‌سازی اسناد مورد نیاز صادرات و واردات، ایجاد گمرک در مناطق آزاد، بهبود سیستم پردازش اسناد الکترونیکی، ساده‌سازی مزایده‌های عمومی، رفع سریع اختلافات تجاری، استفاده از سیستم بایگانی الکترونیکی، حق مالکیت صد در صد اتباع خارجی، عدم دریافت هیچ‌گونه مالیات ارزش افزوده از صادرات، عدم دریافت هیچ‌گونه تعرفه گمرکی بر روی صادرات و صادرات مجدد و ثبت شرکت در گرجستان در حداقل زمان (یک روزه) از جمله مهم‌ترین اقدامات اصلاحی در زمینه تسهیل و روان‌سازی تجارت خارجی به شمار می‌رود که نقش مهمی در حذف واسطه‌ها و مقابله با مفاسد اقتصادی در نظام اداری و گمرگی گرجستان داشته است.

### ۹- ایجاد فضای اقتصادی سالم و رقابتی: بهبود محیط و فضای کسب و کار

اما بدون تردید یکی از مهم‌ترین اقدامات اصلاحی دولت گرجستان در زمینه مقابله با فساد اقتصادی، ایجاد فضای اقتصادی سالم و رقابتی با هدف بهبود محیط و فضای کسب و کار است که در واقع زمینه شکل‌گیری فساد اقتصادی و شبکه‌های ناسالم فساد، رانت و رشوه را در این کشور کاهش داده یا به حداقل رسانده است. نکته جالب این‌که در سال ۲۰۱۲، دونالد ترامپ که در آن مقطع به عنوان یک تاجر موفق و آشنا به امور اقتصادی و تجاری شناخته می‌شد، در سفر به گرجستان قراردادی را با «گروه را ابریشم»<sup>۱</sup> برای احداث ساختمان‌های لوکس جدید به امضا رساند و در سخنرانی خود با تمجید از اصلاحات صورت گرفته در حوزه تجارت و کسب و کار گرجستان، اشاره داشت که «آمریکا باید بسیار خوشحال باشد گرجستان در چنین سطح بسیار بالایی توانسته است با موانع پیش روی سیستم تجارت مقابله کرده است».<sup>۲</sup>

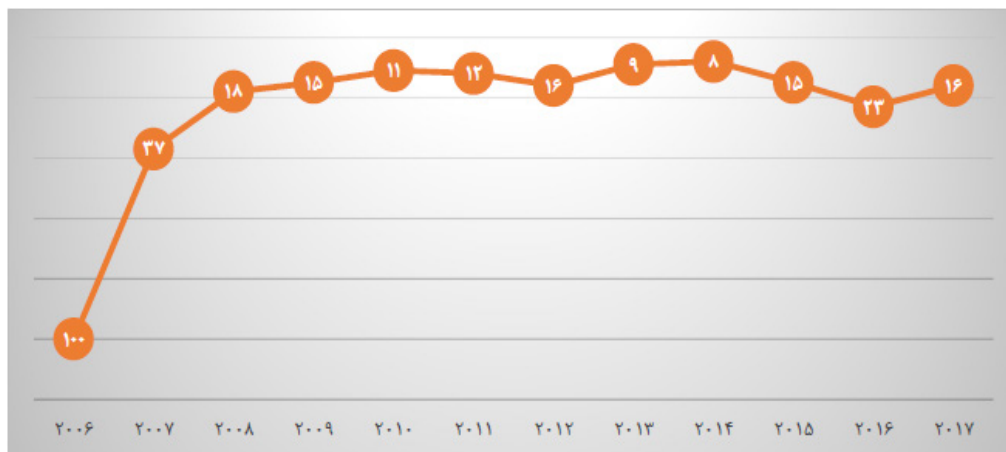
مرکز مطالعاتی اقدام تجاری (دوینگ بیزینس)<sup>۳</sup> که کشورها را براساس معیارهای مختلف سهولت کسب و کار رتبه‌بندی می‌کند، شاخص‌ها و معیارهایی مانند «تعداد روزهایی که طول می‌کشد تا یک کسب و کار راه‌اندازی شود»، «تعداد روزهای واردات کالا و خدمات»، «رویه‌های قراردادهای تجاری در دادگاه»، «سهولت استخدام نیروی کار»، «سهولت پرداخت مالیات» را برای ارزیابی وضعیت و جایگاه کشورها در زمینه بهبود محیط و فضای کسب و کار در نظر می‌گیرد که براساس این معیارها و شاخص‌ها، گرجستان در این موسسه در سال

1 . Silk Road Group

2. "Anti-Corruption Reforms in Georgia". *Caucasus Analytical Digest*, No 26, published 26 April 2011.

3 . Doing Business

۱۹۹۱ از رتبه ۹۰ برخوردار بود، اما با توجه به اقدامات اصلاحی مختلف، این رتبه در سال ۲۰۱۱ به رتبه ۱۶ و در سال ۲۰۱۷ به رتبه ۹ در بین ۱۲۰ کشور جهان کاهش یافته است.<sup>۱</sup> گزارش سال ۲۰۱۷ بانک جهانی از وضعیت محیط کسب و کار در جهان نیز حاکی از ارتقای شایان توجه جایگاه گرجستان در این زمینه است. بر اساس این گزارش، این کشور در شاخص سهولت کسب و کار از رتبه ۱۰۰ در گزارش سال ۲۰۰۶ بانک جهانی به رتبه ۱۶ در گزارش سال ۲۰۱۷ رسیده است. نمودار زیر گویای این امر است.

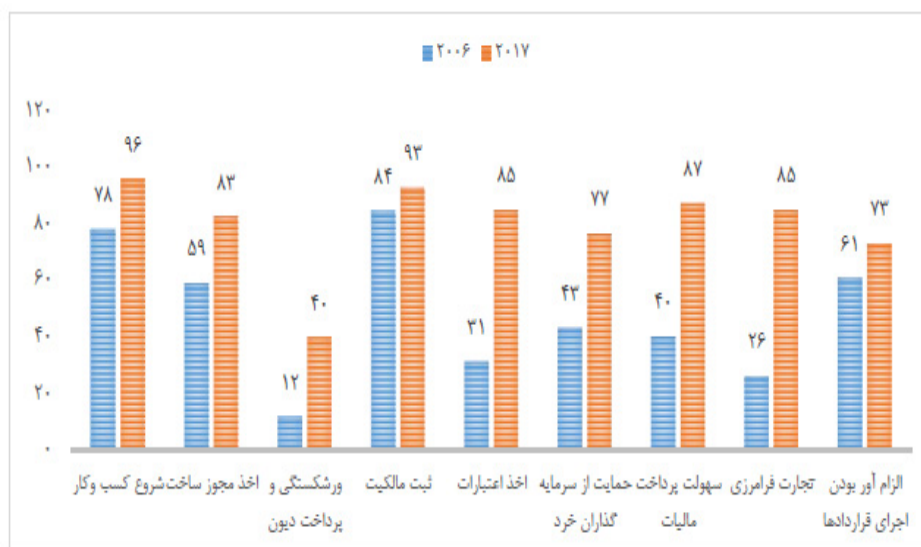


رتبه جهانی گرجستان در سهولت کسب و کار طی سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۲</sup>

نتایج گزارش پژوهشی که از سوی معاونت امور اقتصادی وزارت اقتصاد کشورمان براساس گزارش بانک جهانی تهیه شده نشان می‌دهد گرجستان با اصلاح قوانین و مقررات و تغییر رویه در اجرای قوانین، رتبه ۱۰ نماگر اصلی شاخص سهولت کسب و کار را بهبود داده است. بررسی‌ها از روند اقدامات اصلاحی حاکی از این است که گرجستان در نماگرهای شروع کسب و کار، حمایت از سرمایه‌گذاران خرد، اخذ اعتبارات، ثبت مالکیت و اخذ مجوزهای ساخت و ساز عملکرد موفقی داشته است و بین ۱۰ کشور برتر قرار دارد. اصلاح قانون بورس اوراق بهادار، دسترسی بیشتر به اطلاعات شرکت‌ها، پیاده‌سازی قانون جدید حفاظت از داده‌های شخصی، کاهش هزینه‌های ثبت، کاهش زمان صدور مجوز ساخت و... از جمله اصلاحات این کشور برای بهبود کسب و کار است. نمودار زیر گویای تغییر جایگاه و رتبه جهانی گرجستان در هر یک از زمینه‌های یاد شده در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷ است که در این بخش به برخی از موارد مهم آن اشاره می‌شود.

۱. "Doing Business report: Georgia among world's top 10", **Agenda.GE**, October 2017, 31.

۲. گزارش روند اصلاحات و بهبود محیط کسب و کار کشور گرجستان طی سال‌های ۲۰۰۶-۲۰۱۷، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی، وزارت امور اقتصادی و دارایی، دی ۱۳۹۵، ص ۱۰.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص های سهولت کسب و کار در فاصله سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۱</sup>

### – اصلاحات در شروع کسب و کار: کاهش مراحل اخذ مجوز

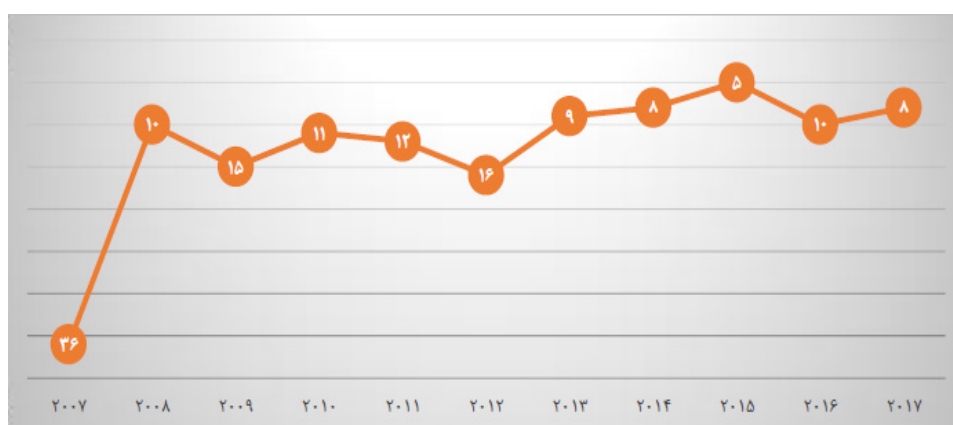
در بخش «شروع کسب و کار» این کشور رویکرد حذف پرداخت حداقل سرمایه مورد نیاز کسب و کار، حذف مراجعه به بانک برای پرداخت هزینه ثبت شرکت و استفاده اختیاری از دفتر اسناد را در پیش گرفته است. همه کشورها در سراسر جهان اقداماتی را برای آسان سازی شروع یک کسب و کار مانند بهبود روش ها از طریق ایجاد مراکز خدمات جامع، ساده سازی و تسریع فرآیندها از طریق به کارگیری فناوری و کاهش یا حذف حداقل سرمایه مورد نیاز انجام داده اند. در بسیاری از این اقتصادها اصلاحات مرتبط با ثبت شرکت انجام شده که این اصلاحات اغلب بخشی از یک برنامه اصلاحات مقرراتی بزرگ تر است. بررسی آمارها نشان می دهد در سال ۲۰۰۸ تعداد مراحل شروع کسب و کار در گرجستان پنج مرحله بوده و در طول ۱۱ روز به سرانجام می رسید. در سال ۲۰۰۹ با حذف الزام به ساخت مهر و اسناد رسمی موسسان و نمونه امضاها تعداد مراحل به ۳ مرحله و تعداد روزها نیز به ۳ روز کاهش یافت؛ ضمن اینکه هزینه این دو مرحله هم کاهش داشته است. اما در سال ۲۰۱۲ با ادغام دو مرحله پرداخت هزینه و ثبت شرکت و کار آفرین، تعداد مراحل شروع کسب و کار به ۲ مرحله و تعداد روزها به ۲ روز کاهش یافت. همچنین در زمینه راه اندازی کارگاه های تولیدی نیز تعداد مجوزهای لازم از حدود ۶۰ مجوز به کمتر از ۳۰ مجوز کاهش یافته است. جدول زیر گویای روند تغییرات در مولفه های شروع کسب و کار در گرجستان در فاصله سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷ است.



روند تغییرات در مولفه های شروع کسب و کار در گرجستان در فاصله سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۱</sup>

عنوان	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷
تعداد مراحل	۸	۷	۵	۳	۳	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۳
زمان (روز)	۲۱	۱۶	۱۱	۳	۳	۳	۲	۲	۲	۲	۲	۳
حداقل سرمایه (درصدی از درآمد سرانه)	۱۳/۷	۱۰/۹	۹/۵	۴	۳/۷	۵	۴/۳	۳/۸	۳/۵	۳/۴	۳/۱	۲/۴
هزینه (درصدی از درآمد سرانه)	۴۶/۸	۳/۷	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰	۰

نمودار زیر نیز گویای رتبه جهانی گرجستان در شاخص اصلاحات در شروع کسب و کار در فاصله سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷ است.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص اصلاحات در شروع کسب و کار در فاصله سال های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۲</sup>

### – بخش مسکن: تسهیل اخذ مجوزهای ساخت و ساز

در بخش «اخذ مجوزهای ساخت» نیز گرجستان کاهش اسناد متعدد، کاهش زمان صدور مجوز ساخت، بازرسی مبتنی بر ریسک برای اخذ مجوز ساخت، ساده سازی فرآیند اخذ مجوز آب و فاضلاب رادر دستور کار قرار داده است. زمانی که تبعیت از قوانین ساده در دسترس همه قرار دارد وجود مقررات هوشمند می تواند رعایت استانداردها را تضمین کند. قوانین منسجم و شفاف، فرآیندهای کارآمد و تخصیص مناسب منابع به ویژه در بخش هایی که در آنها ایمنی در معرض خطر قرار دارد، بسیار مهم است که ساخت و ساز یکی از این بخش ها به شمار می رود. دولت ها در سراسر جهان برای حصول اطمینان از ایمنی ساختمان

۱. همان، ص ۱۴.

۲. همان، ص ۱۳.



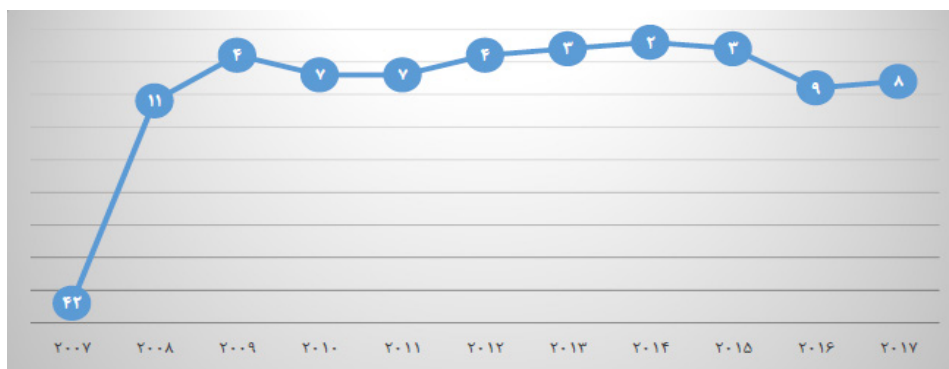
## بخش دوم : مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان

و سهولت مقررات اقداماتی را برای ادغام الزامات مربوط به اعطای مجوزها صورت داده‌اند؛ گرجستان هم از این قاعده مستثنی نیست و اصلاحاتی را در این زمینه انجام داده است. گرجستانی‌ها برای افزایش کارآمدی و سهولت قوانین و مقررات ساخت و ساز اصلاحاتی را در سال ۲۰۰۸ انجام داده‌اند. تعداد مراحل در این سال ۱۲ مرحله و زمان لازم برای اخذ مجوز ۱۲۳ روز و هزینه آن ۸۰۳ جی‌ای ال بوده است. در سال ۲۰۰۹ روند صدور اخذ مجوز در این کشور تغییری نکرد، اما در سال ۲۰۱۰ دو مرحله حذف شد و تعداد روزهای به ۷۸ روز کاهش یافت. در سال ۲۰۱۲ نیز مرحله بازرسی برای تایید انشعاب برق و در سال ۲۰۱۵ درخواست و دریافت اتصال تلفن حذف شدند و در سال‌های ۲۰۱۶-۱۷ تعداد مراحل به ۷ مرحله و زمان لازم به ۵۷ روز کاهش یافت و اما هزینه این مراحل نیز به ۹۵۰ جی‌ای ال افزایش یافت. جدول زیر گویای تغییر مولفه‌ها و شاخص‌های مجوز ساخت و ساز در گرجستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷ است.

تغییر شاخص‌های مجوز ساخت و ساز در گرجستان در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷

عنوان	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷
تعداد مراحل	۲۹	۱۷	۱۲	۱۲	۱۰	۱۰	۹	۹	۹	۷	۷	۷
زمان (روز)	۲۸۲	۱۳۷	۱۱۳	۱۱۳	۹۸	۹۸	۷۴	۷۴	۷۳/۵	۶۸/۵	۴۸	۴۸
هزینه	۴۶/۸	۷۱/۷	۲۸/۹	۲۰/۳	۲۱/۶	۲۳/۲	۲۰/۲	۱۷/۷	۱۴/۹	۳	۲	۲

نمودار زیر نیز گویای رتبه جهانی گرجستان در شاخص مجوز ساخت و ساز در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷ است.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص مجوز ساخت و ساز در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷

### – کاهش مراحل ثبت مالکیت

اما در بخش «ثبت مالکیت»، کاهش هزینه‌های ثبت، ارائه مدارک مورد نیاز برای ثبت اسناد متعدد فقط برای یکبار، مورد توجه قرار گرفته است. آنچه در نماگر ثبت مالکیت مورد توجه گزارش‌های بانک جهانی قرار دارد، ثبت و انتقال اموال غیرمنقول شامل اراضی و املاک است. در اکثر کشورها، اراضی و

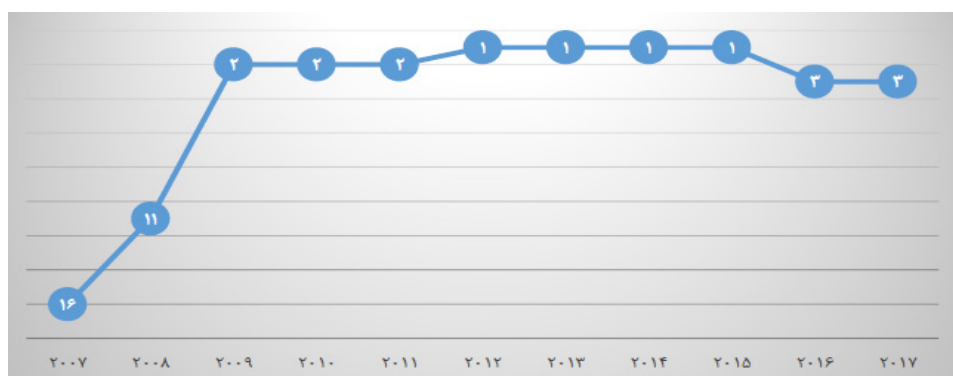
۱. همان، ص ۱۹.

۲. همان، ص ۱۸.

املاک بیش از نصف یا سه‌چهارم ثروت کشور را دربرمی‌گیرد. از این رو کشورها برای مدیریت این ثروت باید نظام ثبت مالکیت خود را کارآمد کنند که این امر موجب گسترش اموال رسمی و در نتیجه افزایش سرمایه‌گذاری در حوزه‌های صنعتی و تولیدی می‌شود. راه‌حلی که بانک جهانی برای کوتاه شدن مراحل ثبت مالکیت ارائه می‌دهد عبارتند از ساده‌سازی و ادغام مراحل ثبت اموال، الکترونیکی کردن ادارات ثبت، انجام ثبت خارج از دادگاه‌ها و استفاده اختیاری از دفاتر اسناد رسمی. گرجستان با اصلاحاتی که در این بخش انجام داده باعث افزایش کارآمدی ثبت مالکیت خود شده است، به طوری که راحت‌ترین ثبت مالکیت دنیا در گرجستان انجام می‌شود. در این اصلاحات تعداد مراحل از ۵ مرحله در سال‌های ۲۰۰۸ به ۲ مرحله در سال ۲۰۰۹ و پس از آن به یک مرحله در ۲۰۱۱ کاهش یافته است. تنها تفاوت در جزئیات مولفه‌های سال‌های ۲۰۱۲ تا ۲۰۱۷، تغییر هزینه‌هاست که بسته به تعداد روزهای لازم برای ثبت مالکیت تغییر می‌کند.

شاخص‌های مجوز کسب مالکیت در گرجستان در فاصله ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۱</sup>

عنوان	۲۰۰۶	۲۰۰۷	۲۰۰۸	۲۰۰۹	۲۰۱۰	۲۰۱۱	۲۰۱۲	۲۰۱۳	۲۰۱۴	۲۰۱۵	۲۰۱۶	۲۰۱۷
تعداد مراحل	۶	۶	۵	۲	۲	۲	۱	۱	۱	۱	۱	۱
زمان (روز)	۹	۹	۵	۳	۳	۲	۲	۲	۲	۱	۱	۱
هزینه (درصدی از ارزش دارایی)	.۰۶	.۰۵	.۰۱	.	.	.۰۱	.۰۱	.۰۱	.	.۰۱	.۰۱	.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص ثبت مالکیت در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۲</sup>

### – اصلاح و بازبینی اخذ اعتبارات

«اخذ اعتبارات» یکی دیگر از مواردی است که در گرجستان مورد اصلاح و ارزیابی قرار گرفته است. در این زمینه نیز پیاده‌سازی قانون جدید حفاظت از داده‌های شخصی، اصلاح قانون مدنی در وثیقه‌گذاری، نظام مبادلات وثیقه‌ای، پیاده‌سازی سیستم ثبت داده‌ها از طریق پایگاه آنلاین ثبت وثیقه، افزایش ۲۰ برابری پوشش اطلاعات بانکی و امکان جایگزینی وثیقه انجام شده است.

۱. همان، ص ۲۶.

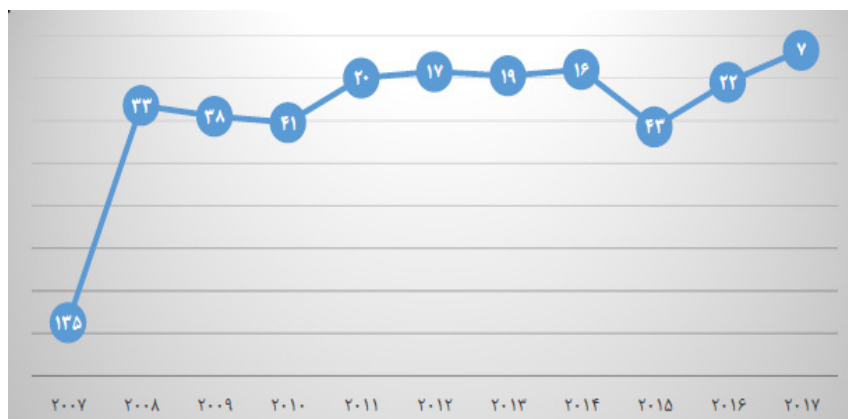
۲. همان، ص ۲۵.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص ثبت مالکیت در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۱</sup>

### اصلاحات در بخش حمایت از سرمایه‌گذاران خرد

در چهارچوب اصلاحات در بخش «حمایت از سرمایه‌گذاران خرد» در اصلاح قانون بورس اوراق بهادار، الزام اشخاص به ثبت معاملات، دسترسی بیشتر به اطلاعات شرکت‌ها طی دوران دادرسی، افزایش حقوق صاحبان سهام و نقش عمده در تصمیم‌گیری‌های شرکت، مشخص کردن مالکیت صورت گرفته است.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص حمایت از سرمایه‌گذاران خرد در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۲</sup>

### اصلاحات در ورشکستگی و پرداخت دیون

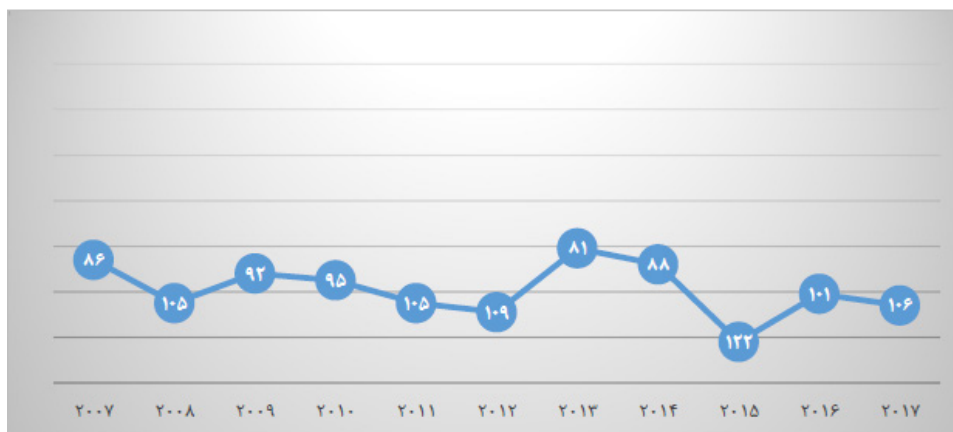
«ورشکستگی و پرداخت دیون» نیز آخرین بخشی است که گرجستانی‌ها در آن اصلاحاتی انجام داده‌اند. محدود کردن زمان تشریفات مربوط به بدهی‌ها، مثل حراجی‌ها از جمله این اقدامات به شمار می‌رود. به‌طور کلی اصلاحات کشورها در نماگر ورشکستگی و پرداخت دیون شامل دو نوع اصلاحات است:

- ۱- اصلاحات بنیادین که معمولاً توسط کشورهای انتخاب می‌شود که فاقد نظام ورشکستگی رسمی هستند؛
- ۲- اصلاحات تکاملی که توسط کشورهای که دارای نظام رسیدگی به ورشکستگی رسمی‌اند انتخاب می‌شود.

۱. همان، ص ۳۰.

۲. همان، ص ۳۶.

ایجاد دادگاه‌های تخصصی ورشکستگی، تسریع روند رسیدگی به ورشکستگی، ساده‌سازی فعالیت‌های تجاری در جریان سازماندهی مجدد شرکت ورشکسته و مقررات‌گذاری و تنظیم فعالیت متخصصان فعال در حوزه ورشکستگی از جمله اصلاحاتی است که کشورهای مختلف از جمله گرجستان طی سال‌های اخیر انجام داده‌اند. نمودار زیر گویای رتبه جهانی گرجستان در شاخص ورشکستگی و پرداخت دیون در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷ است. همان‌طور که مشاهده می‌شود به رغم این که امتیاز گرجستان در این شاخص افزایش یافته است، اما رتبه آن بهبود نیافته است و حتی در برخی از سال‌ها نزول کرده است.



رتبه جهانی گرجستان در شاخص ورشکستگی و پرداخت دیون در فاصله سال‌های ۲۰۰۶ تا ۲۰۱۷<sup>۱</sup>

## فصل چهارم: مقابله با فساد و اصلاحات در اداره پلیس و نیروهای انتظامی

به موازات تدوین و انتشار سند استراتژی مقابله با فساد و تشکیل شورای بین دولتی مقابله با فساد، اصلاحات ساختاری و اداری نیز در دستور کار مقامات جمهوری گرجستان قرار گرفت که نقش بسیار مهمی در تجربه بسیار موفق این کشور در زمینه مقابله با فساد و ایجاد سلامت و شفافیت اداری داشته است. نکته بسیار مهم این که نقطه آغاز روند مقابله با فساد و انجام اصلاحات ساختاری و اداری در گرجستان از پلیس و نیروهای انتظامی و دستگاه قضایی و دادگستری‌ها شروع شد و سپس به سایر نهادها و مراکز توسعه پیدا کرد. استدلال و تاکید کارشناسان و مقامات گرجی این بود که با وجود ماموران و قضات فاسد و رشوه‌گیر عملاً مبارزه با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری امکان‌پذیر نخواهد بود و هر استراتژی، برنامه و شورایی که در این زمینه تدوین و تشکیل شود، از همان ابتدای امر محکوم به شکست خواهد بود. لذا روند مقابله فراگیر و ریشه‌ای با فساد از پلیس و نیروهای انتظامی و دستگاه قضایی و دادگستری‌ها شروع شد. در این بخش کوشش خواهد شد بر مبنای مطالعه میدانی و دیدارهایی که با مقامات و کارشناسان دادستانی کل گرجستان، اداره کل پلیس در وزارت کشور، اداره کل گمرک و مالیات در وزارت اقتصاد، بخش خدمات عمومی (نظام یکپارچه الکترونیکی و پنجره واحد) وزارت دادگستری و موسسه غیر دولتی شفافیت بین‌المللی گرجستان در جریان سفر به تفلیس از تاریخ ۲۴ تا ۳۱ تیر ۱۳۹۷ صورت گرفت و نیز اسناد، مدارک و گزارش‌های مکتوب و منتشر شده، شناخت و درک بهتری از اصلاحات ساختاری

و اداری در برخی از مهم‌ترین گلوگاه‌ها و کانون‌های فساد در گرجستان حاصل شود تا زمینه استخراج و انتقال این تجربیات در داخل کشورمان فراهم شود.

در ملاقات با آقای گئورگی مانجاویدزه<sup>۱</sup> (کارشناس اداره کل روابط بین‌الملل) و خانم سالومه قوادزه<sup>۲</sup> (کارشناس اداره کل بازرسی و نظارت داخلی) اداره مرکزی پلیس در وزارت کشور گرجستان صورت گرفت، ابعاد مختلف اصلاحات در اداره پلیس و نیروهای انتظامی این کشور تشریح شد. در این ملاقات کارشناسان گرجی بر سطح بسیار بالای فساد و رشوه در پلیس گرجستان در دوران ریاست جمهوری ادوارد شواردنازه (۱۹۹۵-۲۰۰۳) و نیز نقش مستقیم پلیس و نیروهای انتظامی و امنیتی در هدایت و همکاری با گروه‌های جرایم سازمان یافته و قاچاق مواد مخدر تاکید داشتند. این شرایط یکی از دلایل اصلی بروز انقلاب رنگی (انقلاب گل رز) در سال ۲۰۰۳ در گرجستان بود و نشان از سطح بالای نارضایتی عمومی از عملکرد پلیس این کشور داشت. پس از وقوع انقلاب گل رز و برکناری ادوارد شواردنازه و به قدرت رسیدن میخائیل ساکاشویلی، روند اصلاحات در اداره پلیس و نیروهای انتظامی گرجستان آغاز شد که از آن مقطع یعنی سال ۲۰۰۴ تا کنون، دو مرحله اساسی را پشت سر گذاشته است که در ادامه به سیاست‌ها و اقدامات مهم هر مرحله اشاره می‌شود.

### مرحله اول (۲۰۰۴ تا ۲۰۱۲): مرحله سخت مقابله با فساد در پلیس و نیروهای انتظامی

در این مرحله که بلافاصله پس از آغاز مقابله با فساد اقتصادی در سال ۲۰۰۴ (متعاقب وقوع انقلاب گل رز) صورت گرفت و تقریباً تمام سال‌های ریاست جمهوری میخائیل ساکاشویلی (۲۰۰۳ تا ۲۰۱۳) را در بر می‌گیرد، اقدامات قضایی و اصلاحی متعددی به اجرا گذاشته شد که مهم‌ترین موارد آن عبارتند از:

#### ۱- بازداشت و برکناری بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس و کارکنان و مدیران وزارت کشور

در این مرحله، بازداشت، برکناری، محاکمه و زندانی کردن متخلفین و اعلام رسانه‌ای اسامی ماموران و فرماندهان متخلف صورت گرفت و ظرف چند هفته بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس و کارکنان و مدیران وزارت کشور بازداشت و اخراج شدند که برای کشور کوچکی مانند گرجستان با جمعیتی حداکثر سه و نیم میلیون نفر در آن مقطع رقم بسیار بزرگی است. به گونه‌ای که بخشی از نیروهای مردمی به صورت داوطلبانه مسئولیت تامین امنیت محله‌ها و خیابان‌ها را تا جایگزینی نیروهای جدید برعهده گرفتند.

#### ۲- تغییر قوانین استخدام و جذب پلیس و تعریف شاخص‌ها و استانداردهای جدید

بلافاصله با تغییر قوانین استخدام و جذب پلیس و تعریف شاخص‌ها و استانداردهای جدید، ساختار جدیدی با عنوان «آکادمی پلیس»<sup>۳</sup> تشکیل و آزمون استخدامی جدید برگزار شد و سرفصل‌ها و مواد آموزشی دانشکده‌های پلیس نیز تغییر کرد تا مطابق با استانداردهای جدید ضد فساد، کمبود نیرو نیز در اداره پلیس و بخش‌های انتظامی جبران شود. بخشی از ۱۲ هزار نیروی اخراجی که عدم تخلف و جرم آن‌ها در دادگاه به اثبات رسیده بود، امکان بازگشت به نیروی

1. Giorgi Manjavezze  
2. Salumeh Ghavadze  
3. Policy Academy

پلیس را پیدا کردند اما با این شرط که در آزمون استخدامی جدید شرکت کنند و دوره‌های آموزشی جدید را در دانشکده‌های پلیس طی کنند.

### ۳- اطلاع‌رسانی شفاف و مداوم در رسانه‌های گرجستان: رویکرد ایجابی

نکته بسیار مهمی که اداره مرکزی پلیس در وزارت کشور گرجستان بر آن تاکید داشتند، همراهی افکار عمومی با این اقدامات بود که در نتیجه اطلاع‌رسانی شفاف و مداوم در رسانه‌های گرجستان به ویژه رادیو و تلویزیون در زمینه دلایل بازداشت فرماندهان و نیروهای پلیس این مهم محقق شده بود. در غیر این صورت، بازداشت و اخراج بیش از بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس و کارکنان و مدیران وزارت کشور - آن هم ظرف چند هفته - می‌توانست پیامدهای امنیتی مهمی در سطح سقوط و اشغال مراکز نظامی و پلیس و حتی کودتا را در پی داشته باشد. اما به دلیل حمایت افکار عمومی و انجام راهپیمایی‌ها و تجمعات مردمی در حمایت از اقدامات دولت موجب شد گرجستان بتواند از این مرحله سخت و دشوار به سلامت و با کمترین هزینه عبور کند.

در واقع، در سطح رسانه‌ای به موازات پخش تصاویر و فیلم بازداشت و محاکمه فرماندهان و نیروهای پلیس، کوشش شد چهره جدید پلیس گرجستان و اصلاحات و تغییرات صورت گرفته نیز معرفی شود تا اعتبار و جایگاه پلیس و نیروهای پلیس در سطح افکار عمومی بازسازی و تقویت شود. به عبارتی دیگر، در این زمینه به صورت کاملاً سلبی عمل نشد؛ چرا که این خطر وجود داشت که به دلیل تصویر منفی که افکار عمومی از پلیس فاسد و رشوه بگیر دوران شوراندازه داشتند، بازداشت و محاکمه فرماندهان و نیروهای پلیس و اعلام رسانه‌ای گسترده آن، به کلی اعتماد جامعه گرجستان به نیروهای پلیس و انتظامی را از بین ببرد. لذا ترکیبی از رویکردهای ایجابی و سلبی به صورت توأمان در دستور کار دولت گرجستان قرار گرفت. ارائه تصویر مثبت و متفاوت از پلیس جدید گرجستان در سطح رسانه‌ها و پخش مداوم تبلیغات استخدام و جذب نیروی جدید موجب استقبال جوانان گرجی برای استخدام در پلیس و شرکت در آزمون‌های جدید استخدامی را داشت که این امر کمک نمود دولت گرجستان بتواند به سرعت خلا ناشی از اخراج بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس را به سرعت و در فاصله زمانی کوتاهی جبران کند.

### ۴- افزایش چند برابری حقوق و مزایای نیروهای پلیس

سطح بسیار پایین حقوق و مزایا از جمله دلایل وجود فساد و رشوه در نیروهای پلیس در دوران شوراندازه بود. لذا به موازات کمک‌های جانبی از جمله بیمه درمانی و سلامت، تسهیلات خرید از فروشگاه‌ها، تامین مسکن و هدایای مالی در دستور کار قرار گرفت تا نیازهای معیشتی نیروهای پلیس تامین شده و شرایط برای یک زندگی معمولی و متعارف فراهم شود و در صورت برخورد و بازداشت نیروهای پلیس، عذر و بهانه‌ای برای عدم تامین معیشت و نیازهای اولیه زندگی وجود نداشته باشد.



## ۵- تجهیز نیروهای پلیس به امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری

خرید و تجهیز نیروهای پلیس به امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری و به ویژه تامین سوخت خودروها (با توجه به نیاز گرجستان به بنزین وارداتی)، خرید خودروهای جدید و با کیفیت و لباس‌ها و یونیفرم‌های جدید با تاکید شدید بر نظم و انضباط نیروها در پوشش و رفتار اجتماعی از دیگر اقدامات مهمی بود که در جهت تقویت پلیس، اصلاح تصویر منفی گذشته و ایجاد تصویر جدید و متفاوت از پلیس در سطح جامعه گرجستان - به صورت کاملاً عینی، محسوس و قابل باور - صورت گرفت.

## ۶- باورپذیری واقعی روند مبارزه، اصلاحات و تغییرات در افکار عمومی

نکته بسیار مهم این بود که مردم گرجستان واقعاً باور کردند و پذیرفتند که تغییر و تحولات صورت گرفته در نیروهای پلیس و انتظامی، شکلی، سطحی، صوری و فرمایشی نیست و به صورت ریشه‌ای و بنیادین این تغییرات و اصلاحات صورت گرفته است و اکنون با یک پلیس جدید و کاملاً متفاوت از گذشته مواجه هستند و همین امر در نحوه رفتار و تعامل مردم با پلیس، کاهش سطح پیشنهاد رشوه به ماموران، اطاعت‌پذیری از ماموران، حاکمیت نظم و قانون و نیز ایجاد علاقه‌مندی خانواده‌ها و جوانان برای عضویت و استخدام در پلیس نقش بسیار مهمی ایفا نمود.

## ۷- استقرار پلیس گشت در جاده‌های برون شهری

از آنجا که پلیس جاده‌ها (اصطلاح گرجی‌ها برای پلیس‌های مستقر در جاده‌های برون شهری) از بالاترین سطح دریافت رشوه و فساد در بین نیروهای پلیس برخوردار بود، تاکید خاصی بر این بخش شد و با تغییر نام آن به «پلیس گشت»، اضافه شدن نیروهای جدید، تغییر آیین‌نامه و قوانین و افزایش مکانیسم‌های محسوس و غیر محسوس نظارتی و کنترلی، گام بسیار مهمی در جهت فسادزدایی و کارآمدی و سلامت نیروهای پلیس مستقر در جاده‌های بین شهری گرجستان برداشته شد که زمینه رضایتمندی شهروندان این کشور و نیز گردشگران و رانندگان ترانزیتی خارجی را در پی داشت که پیش از این با پرداخت رشوه‌های متعدد به ماموران می‌توانستند مسیر شهرهای مختلف گرجستان را طی کنند. در حال حاضر، این شرایط در سطح گسترده در جاده‌های ارتباطی جمهوری آذربایجان و در سطحی پایین‌تر در ارمنستان وجود دارد و این امر یکی از مشکلات اصلی مسافران و رانندگان کامیون و اتوبوس و ... از جمله شهروندان ایرانی به شمار می‌رود. اما با تغییرات صورت گرفته در گرجستان و ایجاد واحد جدیدی تحت عنوان «پلیس گشت»، این مشکلات و مسائل تا حد بسیار زیادی حل و فصل شد که ضمن کاهش سطح رشوه و افزایش سطح رضایتمندی شهروندان گرجی، باعث تسهیل در رفت و آمد رانندگان ترانزیتی و گردشگران خارجی و در نتیجه بهبود و اصلاح تصویر جامعه گرجستان در سطح منطقه و جهان از پلیس فاسد و رشوه‌بگیر به یک پلیس منظم و قانونمند و سالم نیز شد که این امر نقش مهمی در توسعه صنعت گردشگری (ورود ۷ میلیون و ۵۵۴ هزار و ۹۳۶ توریست خارجی به گرجستان در سال ۲۰۱۷ و دو برابر جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری گرجستان)



و تجارت خارجی این کشور در دو دهه گذشته ایفا نموده است. بنابراین، تجربه گرجستان به روشنی گویای این واقعیت است که مقابله با فساد اقتصادی و انجام اصلاحات ساختاری و اداری در نیروهای پلیس مستقر در جاده‌های بیرون شهری، تنها دارای ابعاد داخلی نیست و عملاً در امتداد فعالیت گمرکات، بنادر و بخش گردشگری، از نقش بسیار مهمی در رشد و توسعه تجارت خارجی و رونق اقتصادی نیز برخوردار است که همین امر اهمیت ملی و راهبردی توجه به این موضوع را نشان می‌دهد.

## ۸- بازرسی داخلی بر روی پلیس گشت (پلیس جاده‌ای) و اداره کل بازرسی در وزارت کشور

به منظور نظارت بر عملکرد پلیس، دو سیستم بازرسی شامل بازرسی داخلی بر روی پلیس گشت (پلیس جاده‌ای) و اداره کل بازرسی مستقر در وزارت کشور گرجستان پیش‌بینی شد. به موازات آن، نظارت مردمی بر پلیس نیز افزایش یافت و رسیدگی به گزارش‌های مردمی و رسانه‌ای از تخلفات پلیس به ویژه اخذ رشوه و رفتارهای نامناسب و خلاف قانون از طرف بازرسی داخلی و اداره کل بازرسی مستقر در وزارت کشور به صورت جدی در دستور قرار گرفت و نتایج آن نیز از طریق رسانه‌ها در اختیار مردم قرار گرفت تا جامعه متقاعد شود که واقعاً و در عمل به شکایات و گزارش‌های مردمی و رسانه‌ای رسیدگی می‌شود که این امر نقش بسیار مهمی در مقابله با فساد اقتصادی و اخلاقی در بدنه نیروهای پلیس، تسریع روند اصلاحات اداری و ساختاری، کاهش دریافت رشوه و اخاذی، اصلاح ذهنیت‌ها و برداشت‌های منفی گذشته و افزایش اعتماد عمومی نسبت به پلیس در جامعه گرجستان داشته است.

## مرحله دوم (۲۰۱۳ تا کنون): اصلاحات اداری و ساختاری در نیروهای پلیس و انتظامی

اما در مرحله دوم مقابله با فساد در پلیس و انجام اصلاحات ساختاری و اداری که از سال ۲۰۱۲ تاکنون در حال اجراست، از شدت و میزان برخوردهای سخت و بازداشت و محاکمه کاسته شد و در مقابل بیشتر بر جنبه‌های پیشگیری از وقوع تخلفات، تقویت نرم‌افزاری پلیس، افزایش مکانیسم‌های نظارتی و ارتقا جایگاه پلیس در فرهنگ عمومی تاکید شد. به صورت خلاصه برخی از مهم‌ترین اقدامات این مرحله که قابل انتقال به داخل کشورمان نیز می‌باشد را می‌توان بدین صورت بیان نمود:

### ۱- شیشه‌ای کردن ساختمان‌های پلیس و کلانترها: اقدامی نمادین برای ایجاد شفافیت

شیشه‌ای کردن ساختمان‌های پلیس و کلانترهای به عنوان یک اقدام نمادین (سمبولیک) از سال ۲۰۱۲ در دستور کار قرار گرفت تا این پیام به جامعه منتقل شود که پلیس در معرض نظارت و کنترل دائمی شهروندان است. این اقدام نمادین در جامعه گرجستان و نیز در سطح بین‌المللی مورد توجه فراوان قرار گرفت و نظر هر بیننده و گردشگری را در داخل گرجستان به ویژه شهر تفلیس به خود جلب می‌کند. اتاق‌های کار نیروهای پلیس و نحوه مواجهه آن‌ها با ارباب رجوع از داخل خیابان‌ها و پیاده‌روها قابل مشاهده است که این امر نقش مهمی در افزایش میزان شان و اعتبار پلیس در جامعه گرجستان ایفا نموده است. تصاویر زیر نشان‌دهنده شیشه‌ای کردن ساختمان‌های پلیس و کلانترها در شهرهای مختلف گرجستان است.



ساختمان شیشه‌ای وزارت امنیت داخلی در تفلیس



ساختمان شیشه‌ای یکی از کلانتری‌های شهر تفلیس در گرجستان

## ۲- نصب میکروفن و دوربین بر روی لباس‌ها و ماشین‌های پلیس: کنترل شبکه‌ای و یکپارچه

کنترل شبکه‌ای و یکپارچه آن از طریق اداره مرکزی و فرماندهی پلیس، یکی دیگر از اقداماتی است که نقش بسیار موثری در کاهش میزان تخلفات و نظارت نظام‌مند و عادلانه بر عملکرد نیروهای پلیس گرجستان داشته است. در این راستا، تصویر و مکالمات نیروهای پلیس ضبط می‌شود و در صورت دریافت گزارش یا شکایت شهروندان، موضوع و ادعای مطرح شده به صورت مستند قابل پیگیری است. ضمن آن که دو سیستم بازرسی داخلی بر روی پلیس گشت (پلیس جاده‌ای) و اداره کل بازرسی مستقر در وزارت کشور گرجستان به صورت شبانه‌روزی قادر به رصد عملکرد نیروهای پلیس و تذکر و برخورد با نیروهای متخلف - حتی بدون دریافت گزارش یا شکایتی از طرف شهروندان - می‌شود.

### ۳- نصب دوربین در خودروهای پلیس گشت (جاده‌ای)

از جمله اقدامات جالب و شایان توجه، نصب دوربین در خودروهای پلیس گشت (جاده‌ای) گرجستان - علاوه بر نصب دوربین و میکروفن بر روی لباس نیروهای پلیس - است. محل نصب دوربین در نقطه وسط داشبورد و زیر شیشه و رو به بیرون است. پلیس موظف است در هنگام توقف هر خودرویی در جاده‌ها دقیقاً در پشت سر خودروی متوقف شده قرار گیرد؛ به نحوی که دوربین نصب شده بتواند کل فضای خودروی مقابل و مواجه ماموران با رانندگان و سرنشیمان خودرو متوقف شده را نشان دهد. در صورتی که خودروی پلیس متوقف شود اما دوربین خاموش باشد نیز از طریق سیستم الکترونیکی هشداردهنده به مامور مورد نظر تذکر داده می‌شود که با وجود توقف چرا دوربین خاموش است و مامور موظف است در اولین فرصت دوربین را فعال نموده تا امکان مشاهده فضای مقابل و بیرونی برای ماموران کنترل در اداره مرکزی و فرماندهی پلیس فراهم شود. با توجه به سطح بسیار بالای رشوه و اخاذی که در گذشته در نیروهای پلیس مستقر در مسیرهای بیرون شهری گرجستان وجود داشت، این اقدام نقش موثری در کاهش میزان فساد و رشوه در این بخش از نیروهای پلیس گرجستان داشته است.

### ۴- سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی و انجام تعمدی تخلفات

سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی بدون لباس و یونیفورم و خودروی دولتی و انجام تعمدی تخلفات از سوی این تیم‌های مخفی از جمله پیشنهاد رشوه به ماموران، تخلفات رانندگی، عبور از چراغ قرمز، سرعت بالا و دیگر اقدامات غیر قانونی، از جمله راهکارهای بسیار موثری است که با هدف کنترل و نظارت بر عملکرد نیروهای پلیس و کلانتری از سال ۲۰۱۲ به اجرا گذاشته شده است. به منظور جلوگیری از شناسایی تیم‌های مخفی و زد و بند احتمالی بین تیم‌های مخفی با نیروها و مامورین پلیس، محل ماموریت و اعزام این تیم‌ها و نیز اعضای آن به صورت مداوم تغییر می‌کند تا از یک روند ثابت و قابل پیش‌بینی خارج شود و بتواند اثرات کنترلی و غافلگیری خود را حفظ نماید. بنابراین، این نگرانی و هراس برای ماموران پلیس در گرجستان همواره وجود دارد که فرد رشوه‌دهنده و یا متخلف ممکن است یکی از اعضای تیم‌های مخفی باشد و از طرف سیستم‌های کنترلی و بازرسی در معرض امتحان قرار گرفته است.

### ۵- استقرار ماموران مخفی در اتوبوس‌های بین شهری و گزارش تخلفات

سیستم اطلاعات مخفی یکی دیگر از راهکارهای کنترل رانندگان و ماموران در مسیرهای بیرون شهری است. بدین ترتیب که ماموری با لباس شخصی در جمع مسافران اتوبوس‌های بین شهری قرار می‌گیرد و موارد نقض تخلف رانندگی، عدم رعایت قانون و مقررات از سوی مامورین در طول مسیر (پلیس‌های گشت) و پاسگاه‌ها و مراکز پلیس را شناسایی و گزارش می‌دهد که این امر نیز در کاهش سطح فساد نقش مهمی داشته است.

## ۶- دولت الکترونیک: انتقال خدمات اداری پلیس به اداره خدمات عمومی

در سال‌های اخیر، توجه ویژه‌ای برای افزایش کیفیت خدمات پلیس به مردم، کوتاه کردن زمان ارائه خدمات، ایجاد شبکه یکپارچه و متمرکز الکترونیکی در ارائه خدمات و حذف واسطه‌ها در فرایند صدور مدارک و گواهی‌ها صورت گرفته است که نقش بسیار مهمی در کاهش میزان تخلفات اداری و فساد اقتصادی در بدنه نیروهای پلیس، افزایش شفافیت و سلامت اداری این مجموعه و نیز افزایش رضایتمندی شهروندان داشته است. در این راستا، کلیه خدمات عمومی و اداری پلیس مانند صدور گواهی‌نامه رانندگی، مجوز حمل اسلحه، صدور گواهی عدم سوء پیشینه، ثبت پلاک خودرو، پرداخت جرایم رانندگی و ده‌ها مورد دیگر با هماهنگی وزارت دادگستری به اداره خدمات عمومی<sup>۱</sup> منتقل شده است که همراه با دیگر دستگاه‌ها و نهادها بیش از ۴۰۰ خدمات عمومی و اداری را به صورت متمرکز و یکپارچه به شهروندان ارائه می‌دهد. این امر موجب شده است ارتباط مستقیم شهروندان با ماموران و کارکنان کلانتری‌ها و ادارات پلیس قطع شود که نقش بسیار مهمی در کاهش میزان دریافت رشوه و اخاذی از مراجعین، افزایش سطح سلامت و شفافیت اداری و مهم‌تر از آن تمرکز، آرامش و فراغ بال کلانتری‌ها و مراکز پلیس برای پیگیری امور امنیتی و انتظامی شده است.

## ۷- تاسیس پلیس گردشگری: مقابله با اخاذی و دریافت رشوه از گردشگران

تاسیس «پلیس گردشگری» یکی دیگر از ابتکارات شایان توجهی است که در سال‌های اخیر برای مدیریت بخش گردشگری صورت گرفته است. نیروهای پلیس گردشگری در صورت بروز مشاهده هرگونه تخلف قانونی و اخلاقی از سوی گردشگران و یا درگیری بین شهروندان گرجی و گردشگران، حق بازداشت افراد متخلف را ندارند و تنها به افراد متخلف اخطار می‌دهند که در صورت تکرار تخلف و اصرار بر آن، توسط نیروهای پلیس کلانتری بازداشت می‌شوند. با توجه به حضور تقریباً ۷ میلیون گردشگر در سال در گرجستان که تقریباً دو برابر کل جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری این کشور است، تاسیس پلیس گردشگری توانسته است بدون بدون پلیسی کردن و امنیتی کردن فضای جامعه، تا حد بسیار زیادی از زورگیری، اخاذی، رشوه و درگیری مستقیم شهروندان گرجی با گردشگران خارجی جلوگیری کند که این امر نقش بسیار مهمی در توسعه و رونق صنعت گردشگری به عنوان یکی از منابع مهم درآمدی گرجستان در سال‌های اخیر داشته است. برآیند و خروجی انجام اصلاحات اداری و ساختاری و مقابله گسترده و ریشه‌ای با فساد در بدنه نیروهای پلیس و انتظامی گرجستان، اصلاح تصویب پلیس گرجستان به عنوان یکی از فاسدترین و ناکارآمدترین نیروهای پلیس در جهان به یک پلیس منظم، سالم، منظم و قانونمند در داخل و خارج از گرجستان در یک فاصله زمانی تقریباً ۱۸ ساله (۲۰۰۴ تاکنون) و نیز تبدیل این کشور به یکی از امن‌ترین کشورهای جهان در سال‌های اخیر بوده است. به دلیل سطح پایین جرم و جنایت و نیز رشوه و اخاذی، گرجستان در سال ۲۰۱۶ به عنوان ششمین کشور امن جهان معرفی شد که این امر در ورود هر چه بیشتر گردشگران خارجی و نیز جذب سرمایه‌گذاری خارجی در این کشور و در نهایت رونق و توسعه اقتصادی این کشور نقش بسیار مهمی را ایفا نموده است.

1. Public Service Hall



## فصل پنجم: مقابله با فساد و اصلاحات در نظام قضایی

دومین گام مهم و ریشه‌ای مقابله با فساد در گرجستان (به موازات اصلاحات در پلیس) در نظام قضایی این کشور صورت گرفت. ارکان اصلی سیستم قضایی گرجستان مشتمل بر دادگاه عالی، دادگاه قانون اساسی، دادستانی کل و دادگاه‌های محلی است. در دیداری دو ساعته که با آقای نیکولوس چنی کولاشویلی، با ۱۳ سال سابقه قضایی و رئیس اداره روابط و همکاری‌های بین‌المللی دادستانی کل گرجستان صورت گرفت، کوشش شد درک و شناخت بهتری از روندها و اقدامات مهم صورت‌گرفته برای مقابله با فساد و اصلاحات در نظام قضایی گرجستان حاصل شود.

### ۱- اراده سیاسی در بالاترین سطوح قدرت برای انجام تغییر و اصلاحات در نظام قضایی

آقای نیکولوس چنی کولاشویلی با اشاره به سطح بسیار بالای فساد، رانت، شوه و تبانی در نظام قضایی گرجستان و نیز شبکه‌های قدرتمند مافیایی و جرایم سازمان یافته در دوران ریاست جمهوری ادوارد شواردنادزه (۱۹۹۵ تا ۲۰۰۳)، نقطه شروع مقابله با فساد و انجام اصلاحات اداری و ساختاری در نظام قضایی گرجستان را از سال ۲۰۰۴ و متعاقب وقوع انقلاب رنگی در این کشور دانست و اراده سیاسی در بالاترین سطوح قدرت برای انجام تغییر و اصلاحات را مهم‌ترین عامل موفقیت گرجستان در اصلاح ساختار نظام قضایی و مقابله با قضات و دادستان‌های فاسد معرفی نمود و معتقد بود در غیر این صورت، مقابله با فساد و انجام اصلاحات قضایی تنها بر روی کاغذ و در حد شعار باقی می‌ماند.

### ۲- اخراج قضات، دادستان‌ها و کارکنان متخلف و متهم به دریافت رشوه، رانت و اخاذی

در راستای سیاست تحمل صفر، نخستین گام با اخراج قضات، دادستان‌ها و کارکنان متخلف و متهم به دریافت رشوه، رانت و اخاذی از بدنه ساختار نظام قضایی گرجستان بود که به موازات اخراج بیش از ۱۲ هزار نفر از نیروهای متخلف پلیس و ماموران امنیتی وزارت کشور صورت گرفت. این اقدام که با استقبال گسترده مردم مواجه شد، نقش مهمی در باورپذیری مقابله فساد و قاطعیت حکومت داشت.

### ۳- تغییر ضوابط و مقررات استخدام قضات، دادستان‌ها و کارکنان در نظام قضایی

دومین کار، تغییر ضوابط و مقررات استخدام قضات، دادستان‌ها و کارکنان در نظام قضایی گرجستان بود. بر مبنای قانون جدید، آزمون‌های استخدامی با نظارت و کنترل دقیق برگزار شد و در یک فرایند چند ساله بیش از ۹۰ درصد قضات، دادستان‌ها و کارکنان از طریق آزمون‌های جدید وارد سیستم قضایی شدند که فرد مصاحبه‌شونده (نیکولوس چنی کولاشویلی با بیش از ۱۳ سال سابقه قضایی) خود یکی از افرادی بود که در چهارچوب سیستم جدید استخدامی وارد دادستانی کل گرجستان شد. حقوق قضات، دادستان‌ها و کارکنان سیستم قضایی نیز افزایش یافت و تسهیلات مختلفی از طرف دولت در اختیار آن‌ها قرار گرفت. در واقع، همانند اخراج نیروهای پلیس به موازات جذب و استخدام نیروهای جدید، به صورت کاملاً دفعی و سلبی انجام نشد و ترکیبی از رویکردهای سلبی و ایجابی به صورت تومانی در دستور کار قرار گرفت.

#### ۴- اصلاح قوانین: تعریف رشوه، فساد مالی و پول شویی به عنوان جرم و جنایت قضایی

اصلاح و قوانین و مقررات گام سوم و مهم دیگری بود که در مسیر مقابله با فساد و اصلاح ساختار اداری برداشته شد. تا قبل از سال ۲۰۰۴، در قوانین گرجستان تنها دو مورد از تخلفات به عنوان مصادیق فساد و رشوه تعریف می‌شود، اما از این مقطع بر مبنای کنوانسیون سازمان ملل متحد در مبارزه با فساد مالی، مصادیق فساد و رشوه افزایش یافت و مهم‌تر از همه این که رشوه، فساد مالی و پول شویی به عنوان جرم و جنایت قضایی تعریف شد.

#### ۵- مقابله با پول شویی: مصادره اموال و اطلاع رسانی شفاف

با اصلاح قوانین جزایی و مدنی در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷، دست قانونگذار برای تعقیب، احضار و بازداشت و محاکمه افراد متهم به پول شویی باز شد و قوانین برای بازگرداندن و مصادره اموال نامشروع تسهیل شد. در این راستا، کلیه شهروندان و مقامات در سطوح مختلف که در مظان و شک منطقی به پول شویی هستند، توسط دادستان احضار شده و در یک فاصله زمانی محدود و مشخص باید اسناد بانکی و قانونی نحوه تامین خرید ملک، زمین، شرکت و یا هر دارایی منقول و غیر منقول را مشخص کند. در صورتی که فرد به هر دلیل نتواند منشأ مالی مالکیت خود را مشخص کند، اموال تحت مالکیت او به حکم دادگاه مصادره و در رسانه‌ها اطلاع رسانی می‌شود. این امر با توجه به مساعی دولت گرجستان برای اجرای قوانین و مقررات ضد پول شویی اتحادیه اروپا، کنوانسیون ملل متحد علیه جرائم سازمان یافته فراملی (موسوم به کنوانسیون پالمو)<sup>۱</sup> و نیز گروه ویژه اقدام مالی<sup>۲</sup> (FATF) از اهمیت بسیار بالایی برخوردار شده است و به عنوان یکی از مهم‌ترین راه‌های مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری به صورت جدی در دستور کار نظام قضایی و نیز نظام بانکی و مالی گرجستان قرار گرفته است. به ویژه آن که با افزایش سرمایه‌گذاری خارجی، ارائه تسهیلات برای خرید ملک و ثبت شرکت و نیز افزایش قابل توجه حجم نقدینگی و گردش پول و سرمایه، احتمال و امکان پول شویی و نقل و انتقال غیر قانونی پول و سرمایه توسط شهروندان گرجستان و افراد خارجی بسیار افزایش یافته است.

#### ۶- تشکیل اداره مستقل در دادستانی کل برای دریافت و انتشار اظهارنامه اموال مسئولین

به منظور دریافت و انتشار اظهارنامه مقامات اجرایی، قضایی و پارلمانی، اداره‌ای مستقل زیر نظر دادستانی کل گرجستان تشکیل شده است که کلیه مقامات در زمان تصدی هر مسئولیتی موظف به تکمیل و تحویل آن هستند. این اظهارنامه‌ها پس از بررسی توسط کارشناسان، در راستای قانون حق آزادی شهروندان به اطلاعات بر روی سایت این اداره و در معرض عموم قرار می‌گیرد. به عنوان مثال، فیش حقوقی، حساب‌های بانکی و اموال منقول و غیر منقول رئیس جمهور، نخست‌وزیر، رئیس مجلس، استانداران، نمایندگان مجلس، فرمانداران، شهرداران، اعضای شورای شهر و سایر مقامات ملی و محلی در دسترس عموم قرار می‌گیرد. در زمان تکمیل و ارائه اظهارنامه اصل بر برائت و صداقت افراد است و در صورتی که اطلاعات نادرستی ارائه شود که بعدها

1 . United Nations Convention against Transnational Organized Crime

2 . Financial Action Task Force – FATF

توسط دادستانی به اثبات برسد، نه تنها برای آن فرد پیامدهای قضایی در پی خواهد داشت، بلکه از نظر سیاسی و اعتبار اجتماعی نیز به شدت زیر سوال خواهد رفت و به عنوان مثال شانس انتخاب شدن در انتخابات مختلف را برای چندین سال از دست خواهد داد.

همچنین مسیری مطمئن برای دریافت گزارش‌های مردمی و خبرنگاران پیش‌بینی شده است که طی آن شهروندان و خبرنگاران می‌توانند با ارائه اطلاعات، تصاویر و یا هر نوع سندی مدعی شوند که اطلاعات مالی فلان مقام اجرایی، قضایی یا پارلمانی نادرست است و یا این که کامل و دقیق نیست و در خصوص برخی اموال و املاک پنهانکاری صورت گرفته است. پیرو دریافت این گزارش‌ها، اداره مربوطه در دادستانی مقام مورد نظر را برای ادای توضیح احضار می‌کند و به او یک مهلت زمانی داده می‌شود که مدارک و مستندات خلاف این گزارش‌ها را ارائه کند. در صورتی که آن مقام قادر به ارائه مدارک مستند نباشد و برای دادستانی مشخص و محرز شود که اطلاعات نادرستی و یا ناقصی در اظهارنامه ذکر شده است، آن فرد از مقام خود عزل و پرونده برای صدور حکم به دادگاه ارجاع می‌شود و در صورت تایید نهایی توسط قاضی، کلیه اموال غیر مشروع آن مقام - حتی اگر به نام همسر، فرزندان و حتی نوه‌های او باشد - مصادره می‌شود و کلیه فرایند دادرسی و نام کامل فرد متخلف نیز در رسانه‌ها اعلام می‌شود.

علاوه بر این، در صورتی که مدیران و کارکنان اداره مورد نظر در دادستانی کل گرجستان از سوی مقامات مختلف تحت فشار قرار گیرند، این موارد نیز رسانه‌ای شده و به عنوان یک تخلف قانونی از سوی دادستانی در دستور کار قرار می‌گیرد و موجب احضار مقام مورد نظر به دادستانی خواهد شد. به دلیل همین پیامدهای سیاسی، اجتماعی و قضایی است که افراد در زمان تکمیل اظهارنامه‌ها سعی می‌کنند اطلاعات درخواستی را دقیق و کامل ذکر کنند تا در آینده دچار مشکل نشوند. مجموع این فرایند یکی از مهم‌ترین اقداماتی بوده است که در راستای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری در گرجستان طی تقریباً دو دهه اخیر صورت گرفته است.

## ۷- اطلاع‌رسانی شفاف از دادگاه‌های مربوط به مفاسد اقتصادی

در رابطه با اطلاع‌رسانی از پرونده‌های فساد مالی نیز افراد زیر ۱۸ سال به دلیل رعایت حقوق کودکان و نوجوانان، اسامی به صورت حروف اختصاری و تصاویر به صورت شطرنجی در رسانه‌ها منتشر می‌شود. دادگاه‌های مربوط به مفاسد اقتصادی به طور معمول علنی و رسانه‌ای است و تنها در چهار حالت است که با تشخیص قاضی می‌تواند به صورت غیر علنی برگزار شود. نخست، اگر پرونده مربوط به افراد زیر ۱۸ سال باشد؛ دوم، اطلاعاتی مربوط به زندگی شخصی فرد یا افراد مطرح باشد که لزومی به طرح رسانه‌ای و علنی آن وجود ندارد؛ سوم، خطرات و تهدیداتی متوجه افراد شرکت‌کننده در دادگاه اعم از شاکی، متهم، شاهد و ... باشد؛ و چهارم، به واسطه مباحث دادگاه، امنیت ملی کشور در معرض تهدید قرار گیرد. در صورتی که این چهار ملاحظه وجود نداشته باشد، روند دادرسی با حضور خبرنگاران و رسانه‌ها و نیز شهروندان به صورت علنی برگزار می‌شود و فیلم دادگاه نیز از شبکه‌های تلویزیونی که عمدتاً خصوصی هستند، پخش می‌شود.



## ۸- فرهنگ‌سازی در جامعه: تفاوت قائل شدن بین متهم و مجرم و نهادینه شدن فرهنگ تبری

نکته بسیار مهم، کوششی است که در سطح افکار عمومی جامعه گرجستان برای تفاوت بین متهم و مجرم و نهادینه شدن فرهنگ تبری صورت گرفته است که این امر به موازات برگزاری علنی دادگاه‌های مفسد اقتصادی به صورت جدی در سطح نظام قضایی و رسانه‌های گرجستان دنبال شده است و می‌توان گفت به عنوان بخشی از فرهنگ عمومی نهادینه نیز شده است. در این راستا، جامعه پذیرفته است که هر فرد و مقامی که به اتهام فساد مالی از سوی دادستان احضار شده است و یا از سوی قاضی در حال محاکمه است، مجرم نیست و تنها در مرحله اتهام و بررسی موارد اتهامی قرار دارد که احتمال دارد به صدور حکم یا تبری آن فرد منتهی شود. لذا در صورت تبری فرد از موارد اتهامی، نظام قضایی و دادستان و قاضی پرونده متهم به سازشکاری، عقب‌نشینی و یا زد و بند نمی‌شود و این حق اجتماعی و حقوقی نیز برای فرد تبری شده محفوظ است تا به عنوان یک شهروند عادی به زندگی عادی خود ادامه دهد و در صورت تمایل، مسئولیت‌های دولتی دیگری را نیز برعهده گیرد.

## ۹- دولت الکترونیک: انتقال خدمات حقوقی و قضایی به تالار خدمات عمومی

اقدام بسیار مهم دیگری که نقش به‌سزایی در مقابله با فساد و ایجاد سلامت و شفافیت اداری در نظام قضایی گرجستان داشته است، تشکیل پایگاه جامع اطلاعات، ایجاد نظام هماهنگ و یکپارچه الکترونیک (در قالب دولت الکترونیک) و الکترونیکی شدن مراحل ثبت، احضار و صدور احکام و ... است که ضمن افزایش کیفیت خدمات قضایی و دادستانی به شهروندان، با حذف واسطه‌ها و امضاهای طلایی و توصیه‌های افراد با نفوذ، کاهش میزان تخلفات اداری و فساد اقتصادی در بدنه نیروهای قضایی، دادگستری‌ها و دادستانی‌ها را نیز در پی داشته است. در همین راستا، بخش مهمی از خدمات عمومی و اداری حوزه قضایی همانند اداره پلیس با هماهنگی وزارت دادگستری به تالار خدمات عمومی<sup>۱</sup> منتقل شده است که در چهارچوب نظام پنجره واحد، ۲ همراه با دیگر دستگاه‌ها و نهادها بیش از ۴۰۰ خدمات عمومی و اداری را به صورت متمرکز و یکپارچه به شهروندان ارائه می‌دهد که در بخش بعدی به ابعاد مختلف آن پرداخته می‌شود.

## فصل ششم: اصلاحات در بخش‌های اداری؛ عبور از نظام اداری سنتی

بخش مهم دیگری از روند مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در گرجستان در ۱۵ سال اخیر بر اصلاحات در بخش‌های اداری معطوف شد که در قانون آن عبور از نظام اداری سنتی (نظام کاغذی با بروکراسی پیچیده و طولانی و ارتباطات و تماس‌های مستقیم انسانی) قرار داشت. در این راستا، برنامه‌های مختلفی از جمله کاهش بروکراسی و فرایندهای اداری، واگذاری خدمات عمومی به بخش‌های خصوصی، ایجاد نظام متمرکز خدمات‌رسانی، گسترش و تقویت دولت الکترونیک، حذف یا کاهش قابل توجه مراجعین به نهادهای دولتی و وزارتخانه‌ها و ارتباط مستقیم شهروندان با کارکنان و مدیران و حذف امضاهای طلایی

1 . Public Servie Hall

2 . ingle window system

و واسطه‌ها به صورت جدی در دستور کار قرار گرفت که موفقیت‌های شایان توجهی نیز در این زمینه حاصل شد. در واقع به موازات اقدامات سلبی (برکناری، بازداشت و محاکمه متخلفین)، اقدامات ایجابی (اصلاحات در بخش‌های اداری و خدمات عمومی) نیز به صورت توأمان مورد توجه قرار گرفت که در این فصل به اصلاحات صورت گرفته در تشکیل و گسترش دولت الکترونیک پرداخته می‌شود.

## ۱- شکل‌گیری و توسعه دولت الکترونیک

در یک تعریف ساده، دولت الکترونیک<sup>۱</sup> یا دولت دیجیتالی شامل تبادلات الکترونیکی (مبادله اطلاعات و تراکنش‌ها) ما بین دولت، بخش عمومی (شهروندان و کسب و کارها) و کارمندان است که از دهه ۱۹۹۰ مطرح شد و با توجه به رشد اینترنت، فضای مجازی و فناوری‌های ارتباطی، به سرعت در نقاط مختلف جهان گسترش پیدا کرد. علاوه بر سهولت و تسریع در امور اداری، مقابله با مفاسد اداری، امضای طلایی و واسطه‌ها نیز نقش بسیار مهمی در توسعه دولت الکترونیک ایفا نمود و به واسطه ویژگی‌هایی مانند مشارکت‌جویی، شفافیت، پاسخ‌گویی، اثربخشی و رعایت برابری در جامعه، از دولت الکترونیک معمولاً به عنوان یکی از جنبه‌ها و شاخص‌های مهم حکمرانی خوب (مطلوب)<sup>۲</sup> در جهان امروز یاد می‌شود. با توجه به چنین ویژگی‌هایی است که تشکیل و گسترش دولت الکترونیک به عنوان یکی از مهم‌ترین اقدامات در زمینه مقابله با فساد مورد توجه دولت گرجستان قرار گرفت که در فاصله زمانی نسبتاً کوتاه ده ساله موفقیت‌های شایان توجهی نیز در این زمینه حاصل شد. مراحل اولیه و مقدماتی از جمله انعقاد قرارداد با شرکت‌های تخصصی در حوزه فناوری اطلاعات در سال‌های ۲۰۰۶ و ۲۰۰۷ صورت گرفت و تا انتهای سال ۲۰۰۷ بیش از ۱۰۰ نهاد و سازمان دولتی به دولت الکترونیک ملحق شدند و این روند با الحاق ۵۰۰ نهاد و سازمان دولتی در سال ۲۰۰۸ و ۱۰۰۰ سازمان و نهاد دیگر در سال ۲۰۰۹ ادامه یافت.

نتایج پژوهش‌های «بررسی دولت الکترونیک سازمان ملل متحد»<sup>۳</sup> که بر اساس دو شاخص «دولت الکترونیک»<sup>۴</sup> و «مشارکت الکترونیک»<sup>۵</sup> هر دو سال یک بار منتشر می‌شود، نشان می‌دهد که در فاصله سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۸، رتبه جهانی گرجستان بیش از ۵۰ رتبه در رتبه‌بندی (رنکینگ) بین‌المللی صعود کرده است که این آمار از ارتباط و همبستگی معناداری با کاهش رتبه سطح فساد در این کشور از رتبه ۱۳۳ در سال ۲۰۰۴ به ۴۴ در سال ۲۰۱۶ (براساس گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی) برخوردار است. در واقع، این امر به روشنی همبستگی و پیوند میان گسترش و تقویت دولت الکترونیک و کاهش سطح مفاسد اداری و اقتصادی را نشان می‌دهد.

جایگاه گرجستان در رتبه‌بندی (رنکینگ) بین‌المللی پژوهش‌های «بررسی دولت الکترونیک سازمان ملل متحد

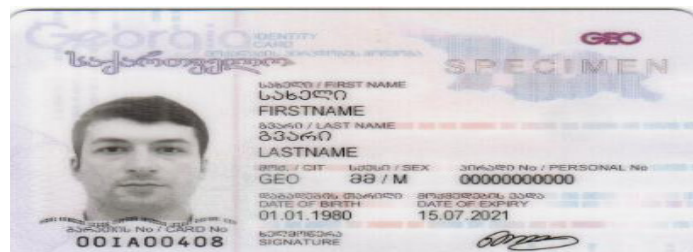
عنوان	۲۰۰۸	۲۰۱۰	۲۰۱۲	۲۰۱۴	۲۰۱۶	۲۰۱۸
دولت الکترونیک	۱۰۰	۱۰۰	۷۲	۵۶		
مشارکت الکترونیک	۱۴۳	۱۳۲	۷۳	۶۶		

1 . Electronic Government (E-government)  
 2 . Good governance  
 3 . UN-E-Government Survey 2014  
 4 . E- Government  
 5 . E- Participation

نکته شایان توجه در جدول یاد شده این است که در فاصله سال‌های ۲۰۰۸ تا ۲۰۱۰ که دولت الکترونیک در گرجستان در مراحل اولیه شکل‌گیری بود، در حوزه دولت الکترونیک جایگاه ۱۰۰ این کشور تغییری پیدا نکرد و در حوزه مشارکت الکترونیک نیز تنها ۱۱ رتبه کاهش را تجربه کرده است که این روند در سال‌های ۲۰۱۲ به بعد با جهش قابل توجهی مواجه می‌شود. مجموع این تحولات به روشنی نشان می‌دهد که استقرار دولت الکترونیک یک فرایند زمان‌بر است و در سال‌های ابتدایی اجرای آن به دلیل مقاومت بخش‌های سنتی در ادارات و نهادها و نیز بخش‌های از جامعه، فراهم نبودن زیرساخت‌های اطلاعاتی و فناوری مورد نیاز و عدم آشنایی و تسلط شهروندان، کارکنان و مدیران با دولت الکترونیک، روند استقرار دولت الکترونیک می‌تواند با کندی همراه شود. اما با صبر و حوصله، فرهنگ‌سازی در جامعه، آموزش مداوم کارکنان، مدیران و شهروندان، رفع اشکالات و تقویت نظام هماهنگ و یکپارچه داده‌ها و اطلاعات به تدریج روند اجرای دولت الکترونیک در جامعه در مسیر عادی و طبیعی و رو به جلوی خود قرار می‌گیرد. دولت گرجستان برای استقرار و نهادینه‌شدن دولت الکترونیک، سیاست‌ها و اقدامات مختلفی را در یک دهه گذشته به مورد اجرا گذاشت که در این بخش به برخی از موارد مهم آن اشاره می‌شود.

## ۲- صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی<sup>۱</sup>

گام دوم و مهم دولت گرجستان در مسیر تحقق دولت الکترونیک، صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی بود که امکان استفاده گسترده شهروندان گرجی از خدمات دولتی و عمومی را فراهم نمود. صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی جدید از آگوست سال ۲۰۱۱ از طرف وزارت دادگستری گرجستان آغاز شده است و کلیه شهروندان گرجی، شش ماه پس از سن ۱۴ سالگی می‌توانند برای دریافت این کارت‌ها اقدام کنند. صدور کارت نیز در دفاتر و شعب آژانس توسعه خدمات عمومی<sup>۲</sup> و یا تالار خدمات عمومی<sup>۳</sup> (که در بخش بعدی به تفصیل در رابطه با این تالار اشاره خواهد شد)، صورت می‌گیرد. در این کارت‌های شناسایی الکترونیکی، اطلاعات مختلفی مانند نام و نام خانوادگی شهروندان، تاریخ تولد، مکان تولد، وضعیت شهروندی (تابعیت)، شماره فردی (کد شهروندی)، عکس، امضای فردی (امضای الکترونیکی)، تاریخ صدور کارت و مدت زمان اعتبار آن درج شده است. در راستای یکپارچه‌سازی و هماهنگی‌های اجرایی و خدماتی، کارت‌های شناسایی دیگر از جمله کارت دانش‌آموزی و دانشجویی<sup>۴</sup> و کارت‌های شغلی<sup>۵</sup> از درجه اعتبار ساقط و جمع‌آوری شد. تصاویر زیر گویای کارت‌های شناسایی الکترونیکی در گرجستان است.



تصویر روی کارت شناسایی الکترونیکی یکی از شهروندان گرجستان

1. Electronic ID card (e-ID)
2. Public Service Development Agency
3. Public Service Hall
4. Student card
5. Work card

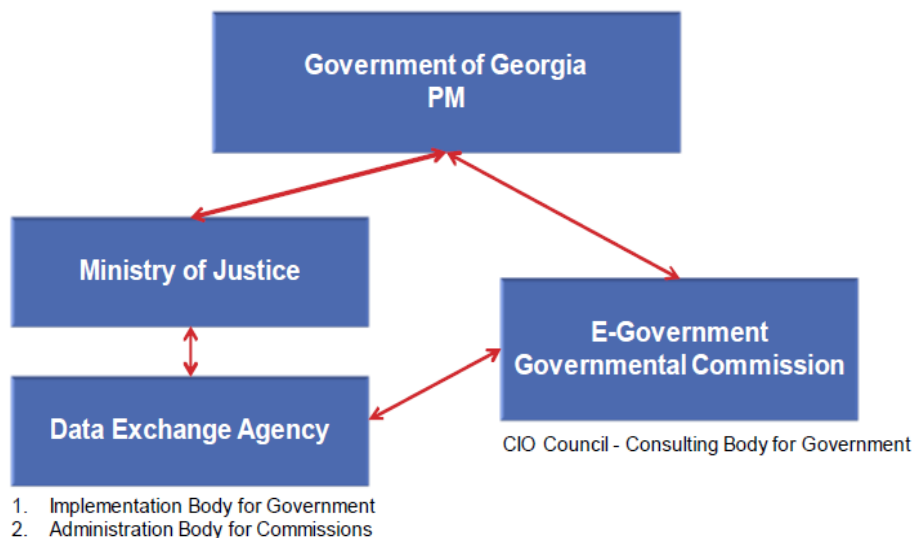


تصویر پشت کارت شناسایی الکترونیکی یکی از شهروندان گرجستان

نکته بسیار مهم این که شهروندان گرجی با استفاده از کد و شماره رمز (پسورد) می‌توانند وارد سایت وزارتخانه‌ها و ادارات دولتی شده و کارهای اداری خود را انجام دهند و یا روند اجرای آن را پیگیری نمایند. خرید و فروش الکترونیکی نیز یکی دیگر از کارکردهای مهم کارت‌های شناسایی الکترونیکی در گرجستان است که به دلیل ثبت تراکنش مالی، نقش بسیار مهمی در شفافیت و مقابله با فساد در این کشور ایفا نموده است. در حال حاضر شهروندان گرجی در سفر به ترکیه می‌توانند از این کارت شناسایی الکترونیکی به عنوان مدرک سفر و جایگزین گذرنامه استفاده کنند که رایزنی‌هایی برای گسترش این روند برای سایر کشورها در جریان است. طبق صحبت‌هایی که کارشناسان گرجی در دیدارها و ملاقات‌ها داشته‌اند، برنامه‌ریزی‌های گسترده‌ای برای انتقال سایر خدمات اداری، بانکی، بیمه‌ای، پزشکی و درمانی به کارت‌های شناسایی الکترونیکی (مشابه کشورهای اروپایی) در دست اقدام است و با فراهم شدن زیرساخت‌های لازم این روند حالت اجرایی و عملیاتی خواهد گرفت.

### ۳- ایجاد شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک

به موازات تصویب و اجرای قوانین مرتبط با ایجاد دولت الکترونیک و صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی، ایجاد شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک سومین گام مهمی بود که از سوی دولت گرجستان در این زمینه برداشته شد. در این راستا، «کمیسیون دولتی دولت الکترونیک» زیر نظر مستقیم نخست‌وزیری و «آژانس تبادل اطلاعات» زیر نظر وزارت دادگستری گرجستان که مسئولیت شورای مقابله با فساد را نیز برعهده دارد، تشکیل شد که در هماهنگی و تعامل با یکدیگر روند توسعه دولت الکترونیک در بخش‌های مختلف کشور را دنبال می‌کنند. نمودار زیر گویای این امر است.



کمیسیون دولتی دولت الکترونیک و آزانس تبادل اطلاعات؛ متولیان اصلی دولت الکترونیک

به منظور اجرایی شدن دولت الکترونیک، اتصال خدمات الکترونیکی بین نهادها و سازمانها از یک سو و شهروندان با این نهادها و سازمانها از سوی دیگر به صورت توانمند مورد توجه قرار گرفت. در این راستا، اهداف مهمی مانند طرح انتخابات الکترونیکی و شفافیت سیاسی به ویژه در زمان برگزاری انتخابات، مالیات الکترونیکی، بانکداری الکترونیکی، کسب و کار الکترونیکی، مدرسه الکترونیکی، بلیت، دانشگاه و آکادمی‌های دولتی الکترونیکی، کاهش تشریفات دست و پا گیر و بوروکراسی، ارائه خدمات الکترونیکی، اطلاع‌رسانی الکترونیکی، تامین رضایت شهروندان، افزایش اقتدار ملی، افزایش بهره‌وری، توسعه مشارکت مردمی، شفافیت امور و کاهش رشوه‌خواری، رانت و فساد، تصمیم‌گیری سریع مبتنی بر اطلاعات، کاهش ترافیک و مراجعه حضوری شهروندان به ادارات و سازمانها و آثار مثبت زیست محیطی مورد توجه قرار گرفت. بدین منظور شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک در چهار حوزه زیر شکل گرفت و توسعه پیدا کرد:

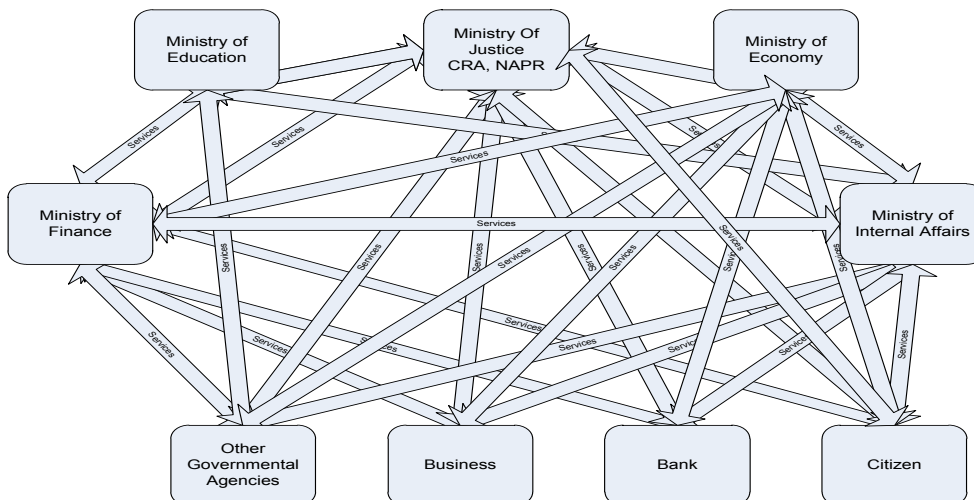
- ۱- دولت الکترونیک برای شهروندان (حکومت به شهروندان)؛<sup>۱</sup>
- ۲- دولت الکترونیک برای بخش تجاری و بازرگانی (حکومت به تجارت)؛<sup>۲</sup>
- ۳- دولت الکترونیک برای مقامات دولتی و حکومتی (حکومت به حکومت)؛<sup>۳</sup>
- ۴- دولت الکترونیک برای بخش‌های عمومی (حکومت به کارفرمایان).<sup>۴</sup>

1. E-Governance for citizens G2C (Government-to-Citizen)  
2. E-Governance for business G2B (Government-to-Business)  
3. E-Governance for state authorities G2G (Government-to-Government)  
4. E-Governance for public officials G2E (Government-to-Employees).

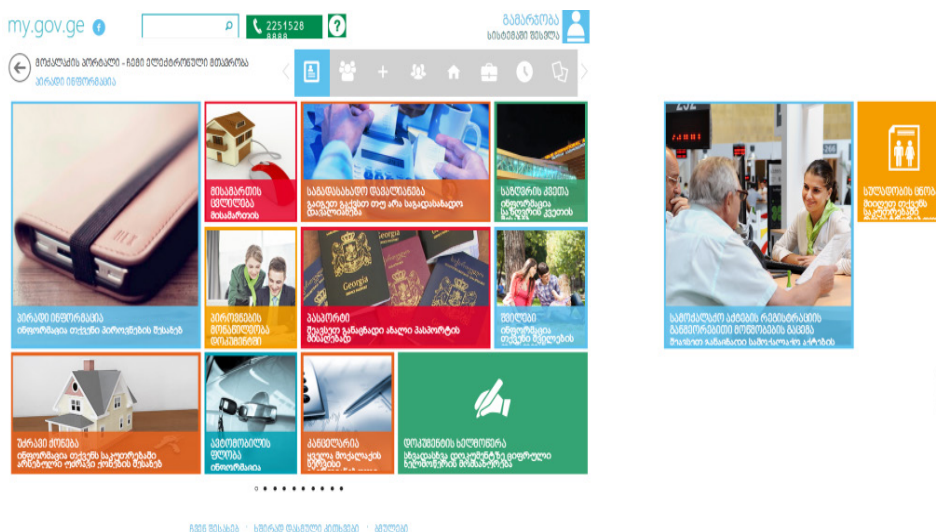




زیرساخت تبادل داده‌ها و اطلاعات در شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک گرجستان



ساختار دولت الکترونیک در گرجستان



خدمات مختلف دولت الکترونیک در صفحه پورتال وزارت دادگستری گرجستان

#### ۴- آموزش مستمر شهروندان با هدف بهره‌برداری حداکثری از خدمات دولت الکترونیک

هرچند نرخ باسوادی در گرجستان ۱۰۰ درصد است که ریشه در آموزش همگانی و رایگان دوران اتحاد جماهیر شوروی دارد، اما با این وجود، استفاده از خدمات دولت الکترونیک نیازمند سطح بالاتری از دانش و مهارت در استفاده از فناوری‌های جدید الکترونیکی و ارتباطی است. در این راستا، آموزش مستمر شهروندان از طریق رسانه‌های گروهی و برگزاری کارگاه‌های آموزشی به صورت جدی مورد توجه قرار گرفته است. همچنین، کارکنان و کارشناسانی برای کمک به افراد سالمند و کم سواد برای بهره‌برداری از دولت الکترونیک در برخی از ادارات و نهادها از جمله تالار خدمات عمومی وابسته به وزارت دادگستری که مسئولیت انجام بخش مهمی از امور اداری شهروندان گرجی را برعهده دارد، مستقر شده‌اند تا با کمک به این دسته از افراد، ضمن تسهیل روند امور اداری، مانع از سرخوردگی و خجالت‌زدگی احتمالی آنان نیز شوند و همچنین با سوءاستفاده احتمالی افراد سودجو از نیاز افراد سالمند و کم سواد برای بهره‌برداری از خدمات دولت الکترونیک نیز مقابله شود.

#### ۵- امنیت سایبری، امنیت شبکه اطلاعات و اطمینان بخشی به شهروندان

موضوع امنیت سایبری و امنیت شبکه اطلاعات یکی دیگر از اقدامات مهم دولت گرجستان در زمینه توسعه دولت الکترونیک است که در راستای «قانون امنیت اطلاعات»<sup>۱</sup> و «قانون حفاظت از داده‌های شخصی» (۲۰۱۲) به اجرا درآمد. در فرایند عبور از ساختارهای سنتی اداری، این اطمینان برای شهروندان گرجی ایجاد شد که اطلاعات و اسرار شخصی و خانوادگی، مالکیت و دارایی، فعالیت‌های بانکی و معاملات تجاری و نیز تخلفات آن‌ها در معرض عموم قرار نخواهد گرفت و حاکمیت از نظر قانونی و مسائل فنی و تکنیکی حافظ اطلاعات و اسرار شهروندان خواهد بود. این امر با توجه به وضعیت حاکم بر گرجستان دوران ادوارد شوارنادزه که سطح بسیار بالایی از فساد و رانت اقتصادی و تخلفات آشکار قضایی و انتظامی وجود داشت، برای تغییر نگرش در بطن جامعه گرجستان و اعتماد به دولت الکترونیک بسیار حائز اهمیت بود.

#### فصل هفتم: ایجاد نظام متمرکز خدمات عمومی در وزارت دادگستری

جمهوری گرجستان یکی از تجربه‌های موفق و کارآمد نظام متمرکز خدمات عمومی و به اصطلاح «نظام پنجره واحد»<sup>۲</sup> را در دو دهه گذشته به نمایش گذاشته است که نقش بسیار مهمی در کاهش فساد، رانت و رشوه در نظام اداری این کشور و نیز ایجاد شفافیت و تسهیل در خدمات دولتی و اداری به شهروندان گرجی و نیز اتباع خارجی شده است. تالار خدمات عمومی<sup>۳</sup> که در سال ۲۰۱۱ راه اندازی شد، یکی از مهم‌ترین اقدامات دولت گرجستان در زمینه نظام متمرکز خدمات عمومی (نظام پنجره واحد) به شمار می‌رود که در واقع می‌توان آن را نماد تحول در نظام اداری، ایجاد شفافیت و مقابله با رانت، واسطه و فساد در این کشور دانست. در سطح بین‌المللی نیز این موضوع مورد

1. Law on Information Security

2. single-window system

3. Public Service Hall



توجه قرار گرفته است و جایزه خدمات عمومی سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> در سال ۲۰۱۲ به واسطه تاسیس همین مراکز به گرجستان تعلق گرفت. با توجه به اهمیت و تاثیرگذاری تالار خدمات عمومی در نظام اداری گرجستان در این فصل به بخشی از مهم‌ترین ابعاد و کارکردهای آن اشاره می‌شود.

### تالار خدمات عمومی: نظام پنجره واحد

تالار خدمات عمومی با هدف ارائه ۲۴ ساعته خدمات اداری در هفت روز هفته و ارائه متمرکز و الکترونیکی خدمات اداری نهادها و دستگاه‌های مختلف اداری برای نخستین بار در سال ۲۰۱۱ و زیر نظر وزارت دادگستری تشکیل شد و امروزه در هر یک از مراکز استان‌های گرجستان یک تالار خدمات عمومی وجود دارد که مجموعاً ۱۹ مرکز را شامل می‌شود. شعبه بیستم نیز قرار است تا پایان سال ۲۰۱۷ افتتاح شود. تالارهای خدمات عمومی به طور متوسط روزانه بین ۲۰ تا ۴۰ هزار مراجعه کننده دارند که با توجه به جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری گرجستان رقم قابل توجهی است. طبق نظرسنجی‌های سال ۲۰۱۷، بیش از ۹۴ درصد از مراجعه کنندگان از کیفیت خدمات ارائه شده، سازماندهی مفید و عدم اتلاف وقت و هزینه رضایت داشته‌اند.

شعبه تالار خدمات عمومی در شهر تفلیس که به زبان گرجی ایوستیسیس ساخلی خوانده می‌شود و به ساختمان قارچی مشهور شده است، امروزه یکی از نمادهای شهر تفلیس به شمار می‌رود. در جریان این سفر مطالعاتی، بازدید دو ساعته‌ای از این مرکز صورت گرفت که شرح آن در ادامه خواهد آمد.



ساختمان تالار خدمات عمومی (ایوستیسیس ساخلی) معروف به ساختمان قارچی در تفلیس



ساختمان تالار خدمات عمومی در شهر کوتایسی، دومین شهر بزرگ و پرجمعیت گرجستان



ساختمان تالار خدمات عمومی در شهر بندری پوتی گرجستان در ساحل دریای سیاه

در تالار خدمات عمومی بیش از ۴۰۰ نوع خدمات اداری از سازمان‌های مختلف نظیر وزارت دادگستری، وزارت امور خارجه، وزارت اقتصاد، ثبت املاک و ثبت احوال، پلیس، آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی، شهرداری و... ارائه می‌شود که ثبت تولد و دریافت شناسنامه، صدور و تمدید کارت‌های شناسایی الکترونیکی، امور مرتبط با مهاجرت و اقامت، ثبت ازدواج، دریافت گذرنامه و ثبت مالکیت (خرید و فروش زمین یا ملک و یا ثبت شرکت) بیشترین حجم خدمات اداری به مراجعه‌کنندگان محسوب می‌شود. شعار اصلی و محوری تالارهای خدمات عمومی که در تابلوهای تبلیغاتی و رسانه‌ها به صورت گسترده مطرح می‌شود، مواردی مانند «همه چیز در یک فضا»<sup>۱</sup> و «ارائه یک جای خدمات»<sup>۲</sup> است که کاملاً در راستای نظام پنجره واحد است.

1 . Everything in one space  
2 . One-Stop-Shop



تابلوهای تبلیغاتی در تالار خدمات عمومی با شعار همه چیز در یک فضا

مدت زمان دریافت مدارک در این تالارها ۲ دقیقه، تحویل مدارک ۵ دقیقه و مدت زمان فرایند اداری کلیه خدمات نیز حداکثر در ۱۰ روز کاری است؛ هر چند بخش عمده خدمات اداری مانند ثبت مالکیت (خرید و فروش زمین یا ملک و یا ثبت شرکت) در یک یا دو روز کاری صورت می‌گیرد. هرچند انتخاب بازه زمانی تهیه و تحویل مدارک برعهده افراد است؛ بدین ترتیب که برای دریافت مدارک در یک روز مبلغ ۲۰۵ لاری (واحد پول گرجستان) و برای تحویل در فاصله ۱۰ روز مبلغ ۱۰۰ لاری باید پرداخت نمایند. در واقع، هرچه زمان تحویل مدارک طولانی‌تر می‌شود، هزینه ارائه خدمات نیز ارزان‌تر می‌شود؛ اما این فاصله زمانی از حداکثر ۱۰ روز کاری تجاوز نمی‌کند. تالار خدمات عمومی به ویژه شعبه شهر تفلیس (ساختمان قارچی) از مراکز عمده مراجعه ایرانیان نیز به شمار می‌رود که عمدتاً برای موضوعاتی مانند خرید و ثبت ملک و اقامت به این مرکز مراجعه می‌کنند. در ساختار تالار خدمات عمومی سه سطح از خدمات اداری پیش‌بینی شده است:

### بخش سلف سرویس<sup>۱</sup> (انجام برخی از امور اداری توسط مراجعه‌کنندگان)

در این بخش که در ابتدای ورودی ساختمان تالار خدمات عمومی قرار دارد، افراد می‌توانند برخی از امور اداری مانند ثبت نام، گرفتن عکس بیومتریک و استاندارد از دستگاه‌های عکاسی و پرداخت هزینه و دریافت پول مورد نیاز از دستگاه‌های عابربانک مستقر در این بخش را انجام دهند. مهم‌ترین خدمت ارائه شده در این بخش که مورد استقبال و استفاده بیشتر مراجعه‌کنندگان است، گرفتن رایگان عکس بیومتریک و استاندارد از دستگاه‌های عکاسی است که برای کلیه اسناد و مدارک دولتی در داخل و خارج از گرجستان قابل پذیرش و استفاده است. شیوه کار بدین صورت است که افراد در اتاقکی و در مقابل دستگاه اتوماتیک عکاسی قرار می‌گیرند (این دستگاه‌ها از فرانسه خریداری شده است)، صندلی این افراد نیز به رنگ سفید است که به دلیل زمینه سفید رنگ عکس این‌گونه طراحی شده است. پس از تایید نهایی عکس توسط دستگاه، فایل عکس تایید شده از طریق اتوماسیون در اختیار تمامی باجه‌ها برای صدور هر نوع گواهی و مدرک اعم از شناسنامه،

1 . Self-service Area



گذرنامه، کارت شناسایی الکترونیکی، مدارک تحصیلی و دانشگاهی و... قرار می‌گیرد و فرد نیاز به مراجعه به عکاس های سطح شهر، پرداخت هزینه و یا تعویض احتمالی عکس (به دلیل عدم رعایت استانداردهای بیومتریک) ندارد. به منظور کمک به افرادی که به هر دلیلی از جمله سن بالا و دانش ناکافی قادر به استفاده از این دستگاه‌های اتوماتیک عکاسی نیستند، کارکنانی نیز از طرف تالار خدمات عمومی حضور دارند که به این افراد کمک و یا راهنمایی ضروری را ارائه دهند.



گرفتن رایگان عکس بیومتریک و استاندارد از دستگاه‌های عکاسی در تالار خدمات عمومی



نمونه‌ای از دستگاه‌های عکاسی در تالار خدمات عمومی

### بخش ارائه خدمات سریع<sup>۱</sup> (مدت زمان ۲ دقیقه)

در این بخش صدور مدارکی که از قبل تهیه و آماده شده‌اند، نظیر کارت‌های شناسایی الکترونیکی، گذرنامه، مدارک تولد و ازدواج و اسناد مالکیت و تجاری در بازه زمانی کمتر از ۲ دقیقه صورت می‌گیرد.

### بخش ارائه خدمات بلندمدت<sup>۲</sup> (مدت زمان ۵ دقیقه)

در این بخش، مراجعه‌کنندگان مدارک مورد نیاز برای دریافت گذرنامه، کارت‌های شناسایی الکترونیکی، ثبت مالکیت و تجارت (خرید و فروش ملک و ساختمان یا ثبت شرکت)، دریافت مدارک اداری و شخصی از آرشیوهای (بایگانی) دولتی را به باجه‌های مربوطه تحویل می‌دهند که فرایند زمانی آن زیر ۵ دقیقه است.

1 . Quick Service Area  
2 . Long Service Area

## ویژگی‌های بارز و شاخص تالار خدمات عمومی

تالارهای خدمات عمومی به عنوان تحول در نظام اداری مدرن گرجستان دارای ویژگی‌های بارز و شاخصی است که به صورت مستقیم بر کاهش فساد، رانت و رشوه و افزایش شفافیت و سلامت اداری و اقتصادی در این کشور تاثیر گذاشته است که در این بخش به برخی از مهم‌ترین موارد آن اشاره می‌شود.

### ۱- عضویت تالار خدمات عمومی در زیرمجموعه شورای مقابله با فساد

به دلیل نقش بسیار مهم و تاثیرگذار تالارهای خدمات عمومی در ایجاد تحول در نظام اداری و مقابله با رانت، فساد و رشوه، این مجموعه به عنوان بخشی از وزارت دادگستری در ذیل شورای مقابله با فساد گرجستان تعریف شده است و نماینده آن در جلسات شورا شرکت می‌کند که این امر از نظر ارتباط متقابل بین سطوح کلان تصمیم‌گیری و سطوح اجرایی در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری، شناسایی نقاط ضعف و قوت، بازنگری و اصلاح قوانین و مقررات و هماهنگی بین نهادها و دستگاه‌های مختلف در چهارچوب نظام پنجره واحد ارائه خدمات اداری و تحقق دولت الکترونیک بسیار حائز اهمیت است.

### ۲- معماری مدرن، طراحی جذاب و فضای فیزیکی مناسب و وسیع

دومین ویژگی مهم تالارهای خدمات عمومی را باید معماری مدرن، طراحی جذاب و فضای فیزیکی مناسب و وسیع آن دانست که امکان ارائه خدمت‌رسانی مناسب از سوی اپراتورها و کارکنان به حجم قابل توجهی از مراجعه‌کنندگان را فراهم نموده است. معماری مدرن و طراحی زیبای ساختمان‌های تالار خدمات عمومی موجب شده است هر کدام از شعب ۱۹ گانه این تالارها عملاً تبدیل به یک جاذبه مهم شهری و گردشگری تبدیل شود و به عنوان مثال، ساختمان تالار در شهر تفلیس که به ساختمان قارچی مشهور شده است، به دلیل معماری زیبا و مدرن آن اکنون از جاذبه‌های توریستی این شهر به شمار می‌رود. اختصاص فضای فیزیکی بزرگ و باز موجب شده است با وجود مراجعه هزاران نفر، اپراتورها، کارکنان و مراجعه‌کنندگان به راحتی و با آرامش روحی و روانی بتوانند به کارهای خود رسیدگی کنند. طبیعی است که ارائه بیش از ۴۰۰ نوع خدمات اداری در یک ساختمان کوچک و فضای محدود فیزیکی نه تنها امکان‌پذیر نبود، بلکه خود می‌توانست تبدیل به یک عامل تنش و حتی درگیری بین شهروندان و نیز مراجعه‌کنندگان به تالارها با اپراتورها و کارکنان آن شود.

### ۳- یکپارچه‌سازی نظام اداری و کاهش فرایند بوروکراسی در نظام اداری

انتقال بیش از ۴۰۰ نوع خدمات اداری از دستگاه‌های مختلف اداری، اجرایی، قضایی و خدماتی به تالارهای خدمات عمومی، نقش بسیار مهم و اساسی در یکپارچه‌سازی نظام اداری و کاهش فرایند بوروکراسی در نظام اداری گرجستان داشته است. ارتباط آرشیو (بایگانی) ملی به تالار خدمات عمومی از جمله اقدامات مهم و شایان توجهی است که موجب شده است مراجعه‌کنندگان به راحتی و در کمترین فاصله زمانی به مدارک و سوابق مورد نیاز خود در ادارات و نهادهای مختلف دسترسی پیدا کنند. طبق صحبت‌های کارشناسان تالار خدمات عمومی تفلیس (ساختمان قارچی)، برنامه‌ریزی‌هایی برای افزایش تعداد این خدمات و الحاق تمامی دستگاهها و نهادها به این تالارها در دست اقدام است.

#### ۴- تمرکز نهادها و سازمان‌های دولتی بر سیاستگذاری و امور اجرایی و مدیریتی

با انتقال بخش شایان توجهی از خدمات اداری از دادگستری، ثبت املاک و ثبت احوال، پلیس، آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و شهرداری به تالار خدمات عمومی که عملاً به کاهش شایان چشمگیر مراجعه‌کنندگان عادی به این مراکز دولتی و عمومی منجر شده است، فرصت و آرامش مناسبی برای این مراکز فراهم می‌شود تا بر سیاستگذاری و امور اجرایی و مدیریتی مورد نظر دولت متمرکز شوند و ارتباط آن‌ها با سایر مراکز و نهادهای دولتی، عمومی و خصوصی جنبه حرفه‌ای‌تر، تشکیلاتی‌تر و منسجم‌تری به خود بگیرد که این امر در افزایش کارایی و بازدهی این مراکز و نهادها نقش بسیار مهمی ایفا نموده است.

#### ۵- کاهش هزینه‌ها (وقت و سرمایه): رضایتمندی شهروندان و آرامش روحی و روانی جامعه

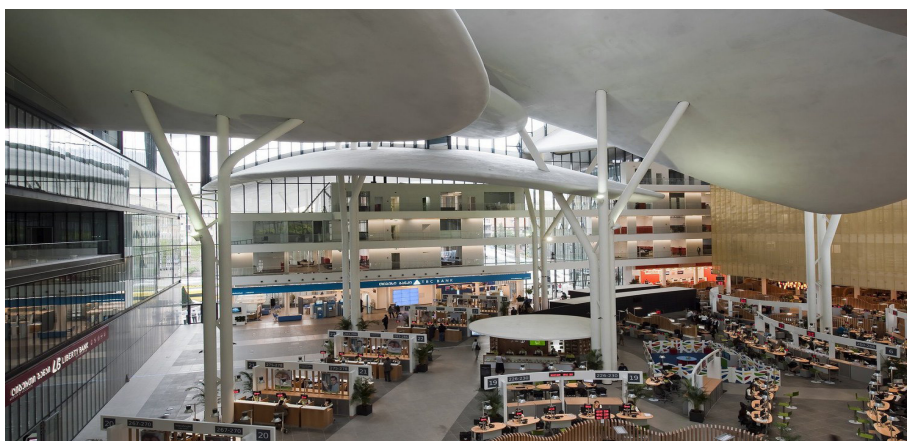
ساختار بیشتر شهرهای گرجستان از جمله شهر تفلیس قدیمی و سنتی با خیابان‌ها و کوچه‌های کم عرض است که همین امر رفت و آمد و روند ترافیک را در این کشور در حالت عادی با مشکل مواجه ساخته است. همچنین گرجستان واردکننده انرژی به ویژه بنزین از خارج از کشور (جمهوری آذربایجان) است. از این‌رو، تالارهای خدمات عمومی با انتقال و تمرکز خدمات اداری نهادهای مختلف از جمله نظیر دادگستری، ثبت املاک و ثبت احوال، پلیس، آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و شهرداری به یک ساختمان اداری موجب کاهش حجم رفت و آمد درون شهری و حتی بین شهری، کاهش مصرف سوخت و در نتیجه افزایش آرامش روحی و روانی جامعه شده است. به عنوان مثال، فردی به تالار خدمات عمومی در شهر تفلیس مراجعه می‌کند و درخواست صدور گواهی پایان تحصیلات دوره کارشناسی می‌شود که در سال ۲۰۰۱ از شهر باتومی (در غرب گرجستان) آن را به اتمام رسانده است. تالار خدمات عمومی در تفلیس مدارک این فرد را دریافت می‌کند و به فاصله زمانی کمتر از ۱۰ روز مدرک تحصیلی را به فرد متقاضی تحویل می‌دهد؛ بدون آن که فرد نیاز به انجام مسافرت از تفلیس به باتومی، صرف هزینه و وقت و معطلی‌های اداری و اقامت احتمالی در شهر دیگری شود. این روند در رابطه با بسیاری دیگر از خدمات ارائه شده در تالارهای خدمات عمومی نیز صادق است که در مجموع کاهش هزینه‌ها (وقت و سرمایه) و رضایتمندی شهروندان و آرامش روحی و روانی جامعه را در پی داشته است.

#### ۶- حذف واسطه‌ها و قطع ارتباط مستقیم مراجعه‌کنندگان با کارکنان

از مهم‌ترین نکات و ویژگی‌های تالارهای خدمات عمومی، حذف واسطه‌ها و قطع ارتباط مستقیم مراجعه‌کنندگان با کارکنان است. فضای این تالارها به گونه‌ای طراحی شده است که فاقد هرگونه اتاق‌بندی و حتی پارتیشن‌بندی است و کلیه اپراتورها و روند اداری اعم از دریافت مدارک و یا تحویل آن به مراجعه‌کنندگان در معرض دید عموم قرار دارد. مراجعه‌کنندگان تنها با همین اپراتورها در بخش همکف و اصلی تالار در ارتباط هستند و هیچ یک از مراجعه‌کنندگان حق ورود به طبقات بالایی تالار و ارتباط با کارکنان و مدیران را ندارند. به همین دلیل شهروندان و مراجعه‌کنندگان در عمل اطلاع پیدا نمی‌کنند که چه فرد یا افرادی مدارک آن‌ها را تایید و یا امضا می‌کند، به چه نهادی یا فردی ارجاع داده می‌شود، چه فردی روی



آن دستور می‌دهد، چگونه ثبت و بایگانی شود و چگونه از نهادهای مورد نظر اعلام گرفته می‌شود. لذا با توجه به عدم آگاهی و اطلاع شهروندان از روند اداری و کارکنان و مدیران دخیل در آن، واسطه‌ها به عنوان یکی از کانون‌های اصلی فساد، رانت و رشوه در عمل حذف می‌شوند. این امر نقش بسیار مهمی در افزایش سلامت و شفافیت اداری در گرجستان و کاهش فساد و رشوه در این کشور داشته است.



نمایی از فضای داخلی ساختمان تالار خدمات عمومی معروف به ساختمان قارچی در تفلیس



فضای اصلی بخش مراجعین در تالار خدمات عمومی بدون اتاق‌بندی و پارتیشن‌بندی



فعالیت اپراتورها و انجام امور اداری در بخش اصلی تالار خدمات عمومی در تفلیس

## ۷- حذف ارتباط مستقیم و فیزیکی اپراتورها با مسئولین و مدیران (سیستم پنوماتیک)

علاوه بر قطع ارتباط مستقیم مراجعه‌کنندگان با کارکنان، ساختار اداری تالارهای خدمات عمومی به گونه‌ای طراحی شده است که ارتباط مستقیم و فیزیکی اپراتورها با مسئولین و مدیران نیز قطع شده است که این امر گام مهم دیگری در حذف واسطه‌ها و شکل‌گیری شبکه‌های رانت، فساد و رشوه در نظام اداری گرجستان به شمار می‌رود. در این راستا، مدارک مورد نظر در داخل پاکت‌هایی قرار داده می‌شود و فرایند انتقال مدارک بین اپراتورها و طبقات فوقانی از طریق دستگاه‌هایی موسوم به پنوماتیک که از سوئیس (شرکت پاسپومات)<sup>۱</sup> خریداری شده است، با سرعت بسیار بالایی از طریق لوله‌های انتقال و هوای فشرده صورت می‌گیرد. تصاویر زیر گویای سیستم پنوماتیک در تالار خدمات عمومی تفلیس است.



خروجی سیستم پنوماتیک و تحویل مدارک به اپراتورها در تالار خدمات عمومی



ورودی سیستم پنوماتیک برای انتقال مدارک از کارکنان به اپراتورها در تالار خدمات عمومی



شبکه داخلی سیستم پنوماتیک برای انتقال مدارک در تالار خدمات عمومی

## ۸- تقویت دولت الکترونیک و کاهش فساد، رانت و رشوه در نظام اداری

تالارهای خدمات عمومی نماد دولت الکترونیک در نظام اداری گرجستان محسوب می‌شوند و موجب شده است تا شهروندان این کشور به صورت ملموس و واقعی دولت الکترونیک و مزایای آن را در زندگی روزمره مشاهده و لمس کنند. حذف و یا کاهش چمشگیر واسطه‌ها، کارچاق‌کن‌ها و عوامل و شبکه‌های رانت، فساد، رشوه و اخاذی در نظام اداری گرجستان از جمله مهم‌ترین نتایج ایجاد و گسترش دولت الکترونیک در قالب تالارهای خدمات عمومی بوده است و همین امر اقبال عمومی و همراهی جامعه با نظام اداری جدید و مدرن را در کشور گرجستان به همراه داشته است.

## ۹- استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های شرکت‌های خصوصی

هرچند تالار خدمات عمومی زیرمجموعه وزارت دادگستری است، اما این امر به معنی دولتی بودن کاملاً خدمات آن نیست و شرکت‌های مختلف خصوصی در زمینه‌هایی مانند خدمات تلفن همراه و صدور بیمه نامه با این مجموعه همکاری دارند. درخواست افراد توسط اپراتورهای مستقر در تالار خدمات عمومی دریافت و به شرکت مورد نظر ارسال می‌شود و مدارک و اسناد مورد نظر به فاصله زمانی کوتاهی به فرد متقاضی در محل تالار خدمات عمومی تحویل داده می‌شود؛ بدون آن که فرد بخواهد مراجعه حضوری به شرکت‌های خصوصی داشته باشد.

## ۱۰- بهبود و ارتقای تصویر وزارت دادگستری در افکار عمومی

تاثیر مثبت تشکیل تالارهای خدمات عمومی به عنوان «خانه دادگستری» در بهبود و ارتقای تصویر وزارت دادگستری در افکار عمومی جامعه گرجستان یکی دیگر از مواردی است که در راستای دیپلماسی عمومی شایان توجه است. وزارت دادگستری و بخش قضایی تا قبل از سال ۲۰۰۳ (دوران ریاست جمهوری اداورد شواردنادزه) یکی از نمادها و کانون‌های ظلم، فساد، رشوه و رانت در جامعه گرجستان محسوب می‌شد. با چنین پیشینه ذهنی و عینی، تشکیل تالارهای خدمات عمومی در زیر مجموعه وزارت دادگستری و ارائه منظم و متمرکز خدمات اداری دستگاه‌ها و نهادهای مختلف در کمترین فاصله زمانی و بدون وجود هرگونه واسطه و فساد و رانت، تاثیر شایان توجهی در بهبود و ارتقای تصویر وزارت دادگستری در افکار عمومی و افزایش اعتماد عمومی به این نهاد مهم حاکمیتی در گرجستان داشته است. از جمله اقداماتی که به طور مشخص در زمینه بهبود و ارتقای تصویر وزارت دادگستری در افکار عمومی در تالارهای خدمات عمومی از جمله ساختمان قارچی در شهر تفلیس صورت گرفته است، تاسیس بخش وی. آی. پی با عنوان کافی‌شاپ (کافه دادگستری) است که مراجعه‌کنندگان به هنگام صرف غذا و نوشیدنی امکان این را دارند که از آن‌ها عکس‌برداری بیومتریک شده و مراحل اداری را از داخل همان کافی‌شاپ انجام دهند. چنین اقدامات فانتزی و تبلیغاتی در تغییر ذهنیت شهروندان و ایجاد یک حس و برداشت مثبت نسبت به تشکیلات وزارت دادگستری تاثیرات خاص خود را به همراه داشته است.

## ۱۱- نقش و تاثیر مثبت در توسعه صنعت گردشگری و جذب سرمایه گذاری خارجی

در نهایت باید به نقش و تاثیر مثبت تالارهای خدمات عمومی در توسعه صنعت گردشگری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در گرجستان اشاره نمود. استخدام نیروهای جوان، تحصیل کرده، مسلط به



زبان انگلیسی و مبادی آداب و رفتارهای اجتماعی به موازات ثبت یک یا دو روزه شرکت، انتقال مالکیت، اجاره ملک، خرید زمین، صدور بیمه نامه مسافرتی، صدور ویزا و گذرنامه و مواردی از این دست نقش بسیار مهمی در زمینه جلب نظر و رضایت گردشگران و سرمایه گذاران خارجی در گرجستان داشته است. در سال ۲۰۱۷ در مجموع ۷ میلیون و ۵۵۴ هزار و ۹۳۶ گردشگر خارجی به گرجستان سفر کرده اند که این رقم بیش از دو برابر جمعیت ۳ میلیون و ۹۰۵ هزار و ۶۵۰ نفری گرجستان است و از این محل، دو میلیارد و ۷۰۰ میلیون دلار درآمد نصیب گرجستان شده است که ۵۸۴ میلیون دلار از سال ۲۰۱۶ بیشتر بود. هدفگذاری دولت گرجستان برای ۲۰۱۸ جذب ۹ میلیون گردشگر است. در همین راستا، گرجستان موفقیت‌های بسیار قابل توجهی در زمینه جذب سرمایه گذاری خارجی از سوی اتحادیه اروپا، آمریکا، ترکیه، کشورهای اروپایی، صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و برخی از کشورهای عربی داشته است که برآیند آن رشد و توسعه اقتصادی شایان توجه این کشور در یک دهه اخیر بوده است. بدیهی است که تحقق این امر بدون ایجاد یک نظام اداری روان، مدرن و متمرکز در قالب بیش از ۱۹ تالار خدمات عمومی در سراسر گرجستان عملاً امکان پذیر نبوده است.



بخش سوم

تجریات قابل انتقال به جمهوری اسلامی ایران





## مقدمه

با توجه به تجربیات موفق جمهوری گرجستان در زمینه سیاستگذاری در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری و نیز با توجه به برخی تفاوت‌هایی که در ساختار سیاسی، اقتصادی و اجتماعی ایران و گرجستان و نیز مناسبات گرجستان با جهان غرب و نهادهای بین‌المللی وجود دارد، تجربیات این کشور در بسیاری از حوزه‌های سیاستگذاری، مقابله با مفاسد اقتصادی، رانت، رشوه، انحصار و رانت اطلاعاتی، اصلاح قوانین و مقررات، و تحول و شفافیت در نظام اداری و مدیریتی قابل انتقال و استفاده در نظام اقتصادی و کشورمان است و می‌تواند در چهارچوب سیاست‌های کلان نظام سیاسی جمهوری اسلامی ایران مورد استفاده و بهره‌برداری قرار گیرد. در این بخش به برخی از مهم‌ترین حوزه‌هایی که امکان و ظرفیت انتقال تجربه گرجستان در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری وجود دارد، اشاره می‌شود تا در روند برنامه‌ریزی‌های هر حوزه مد نظر قرار گیرد.

## فصل اول: تجربه سیاستگذاری برای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

نخستین تجربه قابل انتقال و شایان توجه، تجربه سیاستگذاری گرجستان در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری است و در این زمینه پیشنهادهای زیر را می‌توان در حوزه سیاستگذاری و تصویب قوانین فرادستی در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری جمهوری اسلامی ایران مورد توجه قرار داد:

### ۱- ضرورت تداوم و ثبات در مقابله با فساد: عدم رشد ناگهانی شاخص ادراک فساد

نخستین تجربه مهم گرجستان در زمینه مقابله با فساد، عدم رشد ناگهانی شاخص ادراک فساد در این کشور است. در مقطع پس از وقوع انقلاب رنگی در سال ۲۰۰۳ و با وجود برخوردهای قضایی و امنیتی با متخلفین از جمله اخراج بیش از ۱۲ هزار قاضی، دادستان، پلیس و کارمند متخلف، شاخص ادراک فساد در این کشور تا سال ۲۰۰۵ در مقایسه با سال‌های قبل از آن رشد و جهشی را تجربه نکرد و این امر گویای این واقعیت است که تصور و نگرش جامعه در زمینه مقابله با فساد به راحتی و به سرعت تغییر نمی‌کند و براساس پیشینه ذهنی و تجربیات قبلی، روند مقابله با فساد را به راحتی باور نمی‌کند. به همین دلیل پس از سال ۲۰۰۵ به بعد و با اصلاحات مداوم و ساختاری که در نظام اداری و اقتصادی گرجستان صورت گرفت، به تدریج جامعه گرجستان باور کرد و پذیرفت که در عمل و عالم واقعیت شرایط با گذشته تفاوت پیدا کرده است و از این مقطع به بعد است که شاهد افزایش شاخص ادراک فساد در این کشور هستیم. لذا در رابطه با کشورمان نیز این موضوع می‌تواند مد نظر سیاستگذاران و مجریان مقابله با فساد قرار گیرد که با وجود همه برخوردهای ضربتی، قضایی و امنیتی با مفسدین اقتصادی و اصلاحات ساختاری نباید انتظار داشت که جامعه و افکار عمومی این روند را مورد پذیرش قرار دهد و به سرعت و به سهولت با آن همراهی کند. لذا تنها در صورت تداوم و ثبات در مقابله با فساد است که می‌توان انتظار همراهی و مشارکت جامعه، باورپذیری سیاست‌ها و اقدامات انجام شده و افزایش شاخص ادراک فساد را داشت.

## ۲- اجماع مستمر نخبگان ابزاری و فکری در تنظیم اسناد و شورای مقابله با فساد

از جمله نکات مثبت، شایان توجه و قابل انتقال تجربیات جمهوری گرجستان به جمهوری اسلامی ایران، بهره‌گیری مستمر و نظام‌مند این کشور از نقطه نظرات کارشناسان، صاحب نظران و اساتید دانشگاهی (نخبگان فکری) در مرحله تنظیم سند استراتژی مقابله با فساد و نیز فرایند نظارت و اجرای آن از سوی مسئولین اجرایی (نخبگان ابزاری) است که این امر زمینه مناسبی را برای اجماع مستمر نخبگان ابزاری و فکری در تنظیم اسناد و شورای مقابله با فساد فراهم نموده است. در نظام سیاسی و اداری ایران، عمدتاً از نخبگان فکری در مرحله تنظیم و تدوین اسناد استفاده می‌شود اما در فرایند اجرا و نظارت این نخبگان عملاً نقش چندانی ندارند. در حالی که در گرجستان در چهارچوب «کار گروه کارشناسی»<sup>۱</sup> در زیرمجموعه شورای مبارزه با فساد که وظیفه تهیه گزارش‌ها و اسناد و تعیین دستور کار جلسات شورای مبارزه با فساد را برعهده دارد، «سیستم ارزیابی یکپارچه ملی»،<sup>۲</sup> دبیرخانه دائمی شورای مبارزه با فساد که زیر نظر «اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری»<sup>۳</sup> تشکیل می‌شود و در تماس مستقیم و مستمر با نهادهای نظارتی دولتی و غیر دولتی است و سه فرایندهای نظارتی سه گانه<sup>۴</sup> را دنبال می‌کند، این زمینه و امکان فراهم شده است تا بخش غیر دولتی و کارشناسان، صاحب نظران و اساتید دانشگاهی (نخبگان فکری) نیز در کلیه مراحل حضور داشته باشند.

از این تجربه می‌توان برای تشکیل مکانیسم‌های مشابهی ذیل اسناد و قوانین مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در داخل کشورمان نیز استفاده نمود تا با پرشدن شکافها و اختلافات ایجاد شده میان نخبگان فکری و ابزاری، زمینه نقدها و انتقادات واقع بینانه کارشناسان، صاحب نظران و اساتید دانشگاهی از روند استراتژی‌ها و برنامه‌های مقابله با فساد در داخل کشور- مطابق با مقدمات و محذورات- فراهم شود و از طرفی دیگر، بدنه اجرایی و نظارتی سازمان‌ها و نهادها نیز به صورت مستمر و نظام مند در طول سال در جریان نقطه نظرات، پیشنهادهای و نقدهای جامعه دانشگاهی و کارشناسی کشور قرار گیرد تا بدین ترتیب با نزدیک‌تر شدن دیدگاه‌های حوزه فکری و اجرایی، مشاهده واقعیات و موانع و چالش‌های ساختاری و اداری موجود، زمینه اجماع مستمر نخبگان ابزاری و فکری در تنظیم اسناد و شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت در داخل کشور فراهم شود.

## ۳- تجمیع اسناد فرادستی در حوزه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

نکته بسیار مهم دیگر، وجود تنها یک سند «استراتژی مبارزه با فساد» در گرجستان است که در سال ۲۰۰۵ تدوین و منتشر شد و بخش‌هایی از آن با توجه به واقعیات موجود، تجربیات گذشته و تغییرات و تحولاتی که در حوزه‌های مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی ایجاد شد، در سال‌های ۲۰۱۰ و ۲۰۱۵ مورد بازنگری و اصلاح قرار گرفت.

1. Expert Working Group

2. National Integrity System Assessment

3. Analytical Department Ministry of Justice

۴. منظور گزارش‌های نظارتی و روند پیشرفت برای هر شش ماه یک بار، «گزارش نظارتی» به عنوان گزارش سالانه اجرای برنامه یا سیاست ابلاغی و «گزارش ارزیابی و نظارت» است که دوره‌های زمانی طولانی‌تر را دنبال می‌کند تا از روند اجرای دقیق سیاست‌ها و میزان انحراف اطمینان خاطر ایجاد شود.

بنابراین طی تقریباً ۱۸ سال گذشته غیر از سند «استراتژی مبارزه با فساد»، سند دیگری در این زمینه در نظام سیاسی، اداری و قضایی گرجستان از سوی هیچ نهاد و مرجع دیگری از جمله پارلمان و دستگاه قضایی منتشر نشده است. با توجه به این که تعدد اسناد فرادستی یکی از مهم‌ترین چالش‌های موازی کاری، تداخل وظایف نهادها و ایجاد ابهام و سوال در نظام سیاسی و مدیریتی کشور است، تجربه گرجستان در زمینه تعریف، تدوین و انتشار یک سند واحد و جامع در زمینه مبارزه با فساد می‌تواند برای کشورمان بسیار شایان توجه باشد. تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷، ابلاغ «سیاست‌های کلی نظام اداری» مصوب مجمع تشخیص مصلحت نظام از سوی مقام معظم رهبری در مورخه ۱۳۸۹/۱/۳۱، تصویب «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در مجلس شورای اسلامی در ۱۳۹۰/۱۰/۳۱ و نیز تهیه پیش‌نویس «لایحه شفافیت توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» به روشنی گویای تعدد قوانین و استراتژی‌های مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری در کشورمان است که تجمیع و متمرکزسازی این اسناد و قوانین می‌تواند به روند مقابله با فساد در نظام مدیریتی کشور کمک شایانی نماید. بدیهی است هرگونه تغییر، اصلاح و بازنگری نیز می‌تواند همانند تجربه موفق گرجستان در همان سند واحد و متمرکز استراتژی مبارزه با فساد صورت گیرد.

در این راستا پیشنهاد می‌شود، با تجمیع اسناد و قوانین موجود از جمله «قانون ارتقاء سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» در مجلس شورای اسلامی در ۱۳۹۰/۱۰/۳۱ و پیش‌نویس «لایحه شفافیت توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری»، سندی واحد تحت عنوان «استراتژی مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» از سوی دولت تدوین و به صورت لایحه تقدیم مجلس شورای اسلامی شود تا پس از تصویب و تایید نهایی شورای نگهبان به عنوان تنها سند قانونی این حوزه برای اجرا به کلیه دستگاه‌ها و نهادهای اجرایی، نظارتی و قضایی ابلاغ شود.

#### **۴-تجمیع و تمرکز نهادی و ستادی: تشکیل شورای عالی مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور**

به موازات انتشار یک سند جامع، واحد و متمرکز نیاز است تا تجمیع و تمرکز نهادی و ستادی نیز در حوزه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری صورت گیرد. تجربه جمهوری گرجستان نشان می‌دهد تمامی فعالیت‌ها و اقدامات این حوزه از سال ۲۰۰۴ تاکنون به صورت متمرکز در تشکیلاتی تحت عنوان «شورای هماهنگی بین دولتی مقابله با فساد» که به اختصار «شورای مقابله فساد» خوانده می‌شود، صورت می‌گیرد که زیر نظر وزارت دادگستری به عنوان رئیس شورا فعالیت می‌کند و بیش از ۵۸ نهاد دولتی، قضایی، پارلمانی، غیر دولتی و نمایندگان نهادهای بین‌المللی در آن عضویت دارند. طی تقریباً ۱۸ سال گذشته، ساختار و ترکیب اعضای شورای مبارزه با فساد گرجستان دستخوش تغییرات و بازنگری‌هایی شده است، اما عنوان، ماهیت و ساختار اصلی این شورا- با وجود تغییر چندباره ترکیب مجلس، نخست‌وزیر و رئیس‌جمهور- حفظ شده است. ضمن این که نهادهای دیگر از جمله بخش قضایی و پارلمان اقدام به تاسیس یک ساختار موازی و جدید نکرده است و کلیه سیاست‌گذاری‌ها، فعالیت‌ها و اقدامات تنها در چهارچوب همین شورای مقابله فساد صورت گرفته است.

متأسفانه در ساختار مدیریتی و اجرایی کشورمان، تشکیل ساختارهای موازی از جمله چالش‌هایی است که امکان پیگیری متمرکز، نظام‌مند و بلندمدت در بسیاری از حوزه‌ها را سلب نموده است. در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ارتقای سلامت اداری، ستاد مبارزه با مفاسد اقتصادی پیرو صدور فرمان رهبر معظم انقلاب در ۱۰ اردیبهشت ماه ۱۳۸۰ تشکیل شد. با این وجود، طی سال‌های اخیر نهادهای دیگری نیز با تشکیل نهادهایی به این حوزه ورود پیدا کرده‌اند. به عنوان مثال، مجلس شورای اسلامی اقدام به تشکیل «کمیسیون مقابله با مفاسد اقتصادی» و «فراکسیون شفاف‌سازی و سالم‌سازی اقتصاد و انضباط مالی» نموده است، مجمع تشخیص مصلحت نظام نیز در قالب «کمیسیون نظارت دبیرخانه مجمع» و «هیأت عالی نظارت مجمع» بعضاً به موضوع مفاسد اقتصادی و شفافیت اداری ورود پیدا می‌کند و در دولت نیز علاوه بر وجود ساختاری مانند «شورای عالی اداری کشور»، در لایحه پیش‌نویس «لایحه شفافیت توسط مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری» نیز طرح تشکیل «شورای عالی شفافیت» پیشنهاد شده است.

به نظر می‌رسد به منظور پرهیز از موازی‌کاری و اقدامات پراکنده و بعضاً ناهماهنگ و همسو با انتشار سند جامع و واحد «استراتژی مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» که در بخش قبلی به آن اشاره شد، با ادغام و ترکیب ساختارهای موجود و پیشنهادی و در دست اقدام، ساختاری تحت عنوان «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» با حضور نمایندگان ارشد کلیه دستگاه‌های دولتی، مجلس شورای اسلامی، قوه قضائیه و نهادهای غیر دولتی با برخورداری از اهرم‌ها و مکانیسم‌های اجرایی، نظارتی و قضایی تشکیل شود تا ضمن ایجاد یک وحدت رویه در زمینه مبارزه با فساد در داخل کشور، از اقدامات و فعالیت‌های موازی، پراکنده و بعضاً خنثی‌کننده دستگاه‌ها و نهادهای مختلف نیز جلوگیری شود.

### ۵- تعیین یک دستگاه به عنوان متولی و هدایت‌کننده شورای مقابله با فساد

این امر که یک دستگاه و نهاد مشخص تخصصی مطابق با ماهیت و اهداف اصلی سند استراتژی یا فرمان اجرایی، متولی اجرای آن می‌شود از جمله نکاتی است که در روند اجرایی‌سازی سیاست‌ها و استراتژی‌های مختلف دولت گرجستان بسیار شایان توجه است. به عنوان مثال، وزارت محیط زیست و منابع طبیعی در گرجستان مسئول و متولی اصلی اجرا و نظارت بر استراتژی یا فرمان اجرایی محیط زیست و شورای مربوطه است که ده‌ها نهاد دولتی، قضایی، پارلمانی و غیر دولتی در آن حضور دارند. در شورای مقابله با فساد گرجستان نیز وزارت دادگستری این کشور، متولی است و ریاست شورا با وزیر دادگستری است و دبیرخانه و بخش‌های مختلف زیرمجموعه آن روندهای اجرایی و نظارتی آن را پیگیری می‌کنند. از این منظر نیز، تجربه جمهوری گرجستان در معرفی یک نهاد و سازمان مشخص به عنوان متولی اصلی «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» می‌تواند مورد توجه قرار گیرد تا از نظر ساختاری و اداری، تصمیمات اتخاذ شده از ضمانت اجرایی و نظارتی بهتری برخوردار شود.

## ۶- حضور بخش‌های غیر دولتی و مدنی در ترکیب شورای مقابله با فساد

از جمله نکات بسیار مهم و شایان توجه در ترکیب شورای مقابله با فساد گرجستان، حضور و مشارکت موثر و نظام‌مند نهادهای غیر دولتی و مدنی مانند موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان، کانون وکلای گرجستان و انجمن (اتاق بازرگانی گرجستان) است که نقش بسیار مهمی در انعکاس واقعیات و انتظارات جامعه به شورا و جلوگیری از ملاحظات سیاسی و بعضاً زد و بندهای احتمالی برخی از نهادها و دستگاه‌ها در عدم ارائه گزارش درست، دقیق و واقع‌بینانه از وضعیت مقابله با فساد و چالش‌ها و موانع ایجاد شفافیت و سلامت اداری ایفا می‌کند. متأسفانه ترکیب شوراهای مختلفی که در داخل کشورمان در حوزه‌های مختلف تشکیل می‌شود، کاملاً دولتی و حاکمیتی است و همین امر عملاً موجب انقطاع یا حداقل فاصله بین نظام تمیم‌گیری و اجرایی با بخش‌های غیر دولتی شده است. لذا به طور مشخص پیشنهاد می‌شود در ترکیب «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» حضور نمایندگان نهادها و مراکز فعال غیر دولتی و مدنی به صورت جدی مدنظر قرار گیرد. در این راستا، حضور و مشارکت سازمان مردم‌نهاد دیده‌بان شفافیت و عدالت، سازمان مردم‌نهاد ارتقای سلامت اداری، کانون وکلای دادگستری، اتاق بازرگانی و نظایر آن می‌تواند نقش بسیار مهمی در پویایی و ثمربخشی «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» ایفا کند.

## ۷- ایجاد مکانیسم‌های نظارتی دولتی و غیر دولتی جهت ارزیابی عملکرد شورا

از جمله مواردی که در ساختار شورای مقابله با فساد گرجستان بسیار شایان توجه است، تعریف مکانیسم‌های نظارتی دولتی و غیر دولتی جهت ارزیابی عملکرد شورا است. این امر موجب شده است چرخه نظارت و ارزیابی از یک وضعیت صرفاً دولتی و حاکمیتی خارج شده و با حضور نهادهای مدنی و غیر دولتی، نظارت فراگیرتر و مردمی نیز بر عملکرد شورای مقابله با فساد گرجستان اعمال شود. در این راستا، نهادهای غیر دولتی و مدنی مانند موسسه شفافیت بین‌المللی گرجستان، کانون وکلای گرجستان و انجمن (اتاق بازرگانی گرجستان) از نقش بسیار مهمی در «سیستم ارزیابی یکپارچه ملی»<sup>۱</sup> و دبیرخانه دائمی شورای مبارزه با فساد زیر نظر «اداره تجزیه و تحلیل وزارت دادگستری»<sup>۲</sup> برخوردار هستند و به صورت موثر (نه تشریفاتی و نمادین) در سه فرایند نظارتی شامل «چهارچوب نظارت و پیشرفت»<sup>۳</sup> جهت دریافت گزارش‌های نظارتی و روند پیشرفت برای هر شش ماه یک بار، «گزارش نظارتی»<sup>۴</sup> به عنوان گزارش سالانه اجرای برنامه یا سیاست ابلاغی و «گزارش ارزیابی و نظارت»<sup>۵</sup> برای فواصل زمانی بلندمدت‌تر، حضور و مشارکت دارند. لذا به نظر می‌رسد تعریف یک مکانیسم نظارتی ترکیبی با حضور نهادهای دولتی و حاکمیتی (سازمان بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات، دادستانی کل کشور و نظایر آن) و سازمان‌های غیر دولتی نظیر سازمان مردم‌نهاد دیده‌بان شفافیت و عدالت، سازمان مردم‌نهاد ارتقای سلامت اداری، کانون وکلای دادگستری، اتاق بازرگانی و نظایر آن می‌تواند به ایجاد یک

1 . National Integrity System Assessment  
2 . Analytical Department Ministry of Justice  
3 . Progress and Monitoring Freamwork  
4 . Monitoring Report  
5 . Monitoring and Evaluation Report



مکانیسم نظارتی فراگیر و کارآمد برای رصد، گزارش و مقابله با مصادیق فساد اقتصادی و اداری در سطح دستگاه‌های مختلف در کشور وسیع و پرجمعیتی مانند ایران کمک قابل توجهی نماید که مسائل و مشکلات به مراتب پیچیده‌تری از گرجستان کوچک و چهار میلیون نفری دارد.

## ۸- اصل سوت‌زنی: حمایت معنوی و مالی از افشاکنندگان مفاسد اقتصادی و اداری

از جمله موضوعاتی که در تجربه گرجستان و نیز بسیاری از کشورهای موفق در زمینه مقابله با فساد شایان توجه است، اصل سوت‌زنی و حمایت معنوی و مالی از افشاکنندگان مفاسد اقتصادی و اداری است که در قانون تضاد (تعارض) منافع و فساد در خدمات عمومی<sup>۲</sup> گرجستان نیز به آن توجه شده است و در بخش دوم این پژوهش نیز به جزئیات مهم آن اشاره شده است. سوت زنی مفهومی نسبتاً معاصر در عرصه مبارزه با مفاسد اداری می‌باشد که وجه تسمیه آن به پلیس‌های انگلستان برمی‌گردد که اگر جرمی در یک مکانی رخ می‌داد؛ این پلیس‌ها به وسیله سوت زنی نیروهای دیگر و مردم را به محل حادثه فرا می‌خواندند تا همگان از محل جرم باخبر شوند. عموماً در ادارات و سازمان‌های مختلف افرادی وجود دارند که نسبت به تخلفات رخ داده در آن نهاد نمی‌توانند بی‌تفاوت باشند و با اغماض از اقدامات غیرقانونی اداره یا دیگر همکاران چشم‌پوشی نمایند. این افراد اغلب گزارش تخلفات را به نهادهای مبارزه با تخلفات ارائه می‌دهند که به این افراد اصطلاحاً سوت زن گفته می‌شود؛ بنابراین سوت زن به کسی اطلاق می‌شود که اطلاعاتی از فعالیت‌های غیرقانونی یا نامشروع و خلاف اخلاق رخ داده در سازمان، اداره یا شرکت را به نهادهای مبارزه با فساد گزارش می‌دهد. سوت زن می‌تواند کارمند، خدمتگزار، کارگر و یا هر کسی که از فعالیت‌های غیرقانونی نهاد مذکور باخبر یا شاهد بوده است باشد. لازمه اطلاق سوت زن به فرد گزارش دهنده این است که قبلاً گزارش تخلف مذکور به نهادهای مبارزه با فساد ارائه نشده باشد و نیز تخلف فاحش و قابل توجهی رخ داده باشد؛ مانند اینکه تخلف دارای ارزش دلاری معتابه داشته باشد که در این مواقع دستگاه‌های مبارزه با فساد اداری واکنش نشان داده و به خصوص نسبت به فسادهای گزارش شده در نهادهای دولتی با حساسیت ویژه‌ای پیگیری می‌نمایند.<sup>۳</sup>

لذا با توجه به تجربیات موفق بسیاری از کشورها از جمله گرجستان در بهره‌گیری از اصل سوت زنی در روند مقابله با فساد،<sup>۴</sup> ضرورت دارد در روند اصلاح قوانین و مقررات در کشورمان به این موضوع توجه ویژه‌ای صورت گیرد و افشاکنندگان فساد تحت حمایت قانونی قرار گیرند و با اعمال تشویق‌های مالی زمینه را برای تشویق شهروندان به افشای موارد تخلف و فساد اقتصادی و تقویت گزارش‌ها و نظارت‌های

1 . whistle blowing

2 . The Law on Conflict of Interest and Corruption in Public Service

۳ . اکبر صدوقی، پدیده سوت زنی چگونه در مبارزه با فساد اداری موثر است؟، «کافه حقوق»، ۲۸ تیر ۱۳۹۶.

۴ . اولین قانون سوت زنی به انگلستان قرون وسطی برمی‌گردد، آن‌جا که در سال ۶۹۵، قانون کوی تام وضع می‌شود که بر اساس آن، فرد افشاکننده در نیمی از سود کشف فساد شریک می‌شود. قوانین سوت زنی بعد از آن گسترش یافت. در برخی قوانین استعماری آمریکا در سال ۱۶۸۶ ذکر شده است که چنانچه فردی تخلفات در فروش نان را گزارش کند، به اندازه یک سوم جریمه ای که از متخلف اخذ می‌شود، پاداش خواهد گرفت. آمریکا در اولین سال‌های بعد از استقلال (۱۷۷۶) قوانین حمایت از سوت زنان را تصویب کرد و بعد از آن، در چندین مرحله قوانین مربوط را به روز کرد و به بخش‌های مختلف مثل بخش سلامت، بازار بورس و سهام و تخلفات و فرار مالیاتی توسعه داد. آن‌گونه که پایگاه سوت زنان بین‌المللی گزارش کرده، دولت آمریکا از ۳۰ سال گذشته تاکنون نزدیک به ۵ میلیارد دلار به سوت زنان پاداش پرداخت کرده است.

مردمی فراهم نمود. در این راستا ضرورت دارد لایحه سوت‌زنی که در دست بررسی است با رعایت ملاحظات یاد شده، با سرعت و جدیت بیشتری هر چه سریع‌تر به نتیجه برسد و عملیاتی شود.

### ۹- به رسمیت شناخته شدن لابی‌گری: تقویت شفافیت مالی و سیاسی

لابی به معنای عام یعنی درخواست از کسی یا تحت فشار گذاشتن او برای انجام کاری و در معنای خاص و سیاسی یعنی تلاش برای تأثیرگذاری بر تصمیم‌گیری‌های حکومت و تأمین منافع گروه‌های ذی‌نفوذ. طی چند سده اخیر کشورهای مختلفی از جمله ایالات متحده آمریکا و گرجستان اقدام به شناسایی لابی‌گری پرداخته‌اند و محدودیت‌ها و الزاماتی را از نظر ثبت نام و شناسنامه دارشدن لابی‌گران نهادها، دستگاه‌ها و انجمن‌های دولتی و غیر دولتی و دریافت گزارش عملکرد لابی‌گران (در گرجستان حداکثر تا دهم هر ماه) اعمال نموده‌اند که در مجموع موجب شفافیت بیشتر فعالیت‌های حوزه لابی‌گری و جلوگیری از ابهام، سوء استفاده از قدرت، زد و بندهای پشت پرده و شکل‌گیری شبکه‌های پنهان فساد، رانت و رشوه شده است. در گرجستان، «قانون فعالیت‌های لابی‌گری»<sup>۱</sup> ساز و کارهای قانونی و حقوقی مشخصی را برای این حوزه پیش بینی کرده است که در به مواردی از آن در بخش دوم این پژوهش اشاره شده است و از این رو از مفاد آن برای تنظیم هرگونه طرح و لایحه‌ای در راستای به رسمیت شناختن و قاعده‌مندسازی فعالیت لابی‌گری در کشورمان می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد. به موازات آن ضرورت دارد با توجه به برداشت و تلقی منفی جامعه از مفهوم لابی و افراد لابی‌گر که عمدتاً تحت عناوینی مانند دلال و کارچاق کن از آن‌ها یاد می‌شود، در سطح رسانه‌ها و جنجبان فرهنگ‌سازی و اطلاع‌رسانی مناسبی صورت گیرد و با اشاره به تجربیات موفق سایر کشورها از جمله گرجستان در تعریف و نظام‌مند ساختن فعالیت‌های لابی‌گری، پیامدها و آثار مثبت آن در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت در نظام اداری و مدیریتی کشور تشریح و تبیین شود تا افکار عمومی جامعه نیز با این موضوع همراهی کند.

### ۱۰- اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی و مستمر گزارش‌های عملکرد و نظارتی در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری

نکته بسیار بارزی که در جریان دیدارها با مقامات گرجی و مطالعه میدانی تجربه مقابله با فساد در گرجستان بسیار شایان توجه بود، تأکید بر اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی گزارش‌های عملکرد و نظارتی شورای مقابله با فساد گرجستان است. به همین دلیل در متن سند استراتژی مقابله با فساد گرجستان و مصوبات و گزارش‌های منتشر شده از سوی این شورا همواره به «قانون آزادی اطلاعات گرجستان»<sup>۲</sup> و حق دسترسی و آگاهی شهروندان از تصمیمات و سیاست‌ها تأکید می‌شود. حضور و مشارکت موسسه توسعه آزادی اطلاعات، به عنوان یکی از اعضای غیر دولتی و مردم نهاد در ترکیب شورای مقابله با فساد گرجستان نیز نقش مهمی در این فرایند داشته است. اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی و مستمر گزارش‌های عملکرد و نظارتی موجب افزایش اعتماد افکار عمومی به شورای مقابله با فساد شده و به همان میزان سطح اجتماع‌سازی این شورا را افزایش داده است.

لذا ضرورت دارد که در ترکیب هر سند و ساختاری که در رابطه با مقابله با فساد و شفافیت اداری در

1 . Law on Lobbying Activities

2 . Georgian freedom of information law

کشور ایجاد می‌شود، از جمله «استراتژی مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» و «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» به مفاد قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مصوب ۱۳۸۷ که با اصلاحاتی در پیش نویس لایحه شفافیت مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری ادغام شده است، توجه جدی صورت گیرد و با انتخاب یک سخنگو برای «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور» و برگزاری جلسات منظم با رسانه‌های جمعی و گروهی، مصوبات و اقدامات اجرایی و نظارتی در رابطه با کلیه دستگاه‌ها و نهادها به صورت شفاف و روشن در اختیار افکار عمومی قرار گیرد تا این این باور و اعتماد در جامعه به صورت واقعی شکل گیرد که به حاکمیت به صورت ریشه‌ای، مستمر و نظام‌مند در صدد مقابله با مفسد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری است.

در این راستا، اگر اطلاعات به صورت جزئی، مشخص و کمی با ذکر آمار و ارقام و نام دستگاه‌ها و نهادها و نیز بیان چالش‌ها و موانع اصلاح امور ارائه نشود، انتخاب یک سخنگو و برگزاری جلسات با رسانه‌های جمعی و گروهی تنها جنبه تشریفاتی و نمادین پیدا می‌کند و نه تنها نقشی در اقناع افکار عمومی و همراهی جامعه در زمینه مقابله با فساد نخواهد داشت، بلکه موجب افزایش بی اعتمادی و سرخوردگی جامعه نیز خواهد شد که قطعاً آثار و پیامدهای نامطلوبی را به همراه خواهد داشت. تجربه موفق کشورهایی مانند گرجستان به روشنی گویای این واقعیت است که اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی و مستمر گزارش‌های عملکرد و نظارتی در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری توانسته‌اند تصمیمات و اقدامات صورت گرفته را در بطن جامعه باورپذیر نموده و افکار عمومی را به عنوان پشتوانه شورای مقابله با فساد با خود همراه نمایند.

## ۱۱- تعریف مکانیسم ارتباطی شورای مقابله با فساد با نهادهای بین‌المللی (غیر دولتی و دولتی): بخش امور بین‌الملل در شورای مقابله با فساد

از جمله مکانیسم‌های که در ترکیب شورای مقابله با فساد گرجستان بسیار شایان توجه است، حضور و مشارکت نمایندگان نهادهای بین‌المللی (غیر دولتی و دولتی) در ترکیب شورا است که در چهارچوب آن نمایندگان بنیاد جامعه باز گرجستان، نماینده اتاق بازرگانی آمریکا در گرجستان، مدیر پروژه‌های هیات نمایندگی اتحادیه اروپا در گرجستان، نماینده ویژه شورای اروپا، نماینده دفتر مقابله با مواد مخدر و جرم سازمان ملل متحد در گرجستان و نماینده اتاق بازرگانی بین‌المللی در جلسات شورای مقابله با فساد گرجستان شرکت می‌کنند و در طول سال در ارتباط نظام‌مند و مستمر با شورا هستند. این امر موجب انعکاس بین‌المللی اقدامات دولت گرجستان در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری شده است که نقش بسیار مهمی در افزایش اعتماد نهادهای بین‌المللی به اقتصاد گرجستان، کاهش ریسک سرمایه‌گذاری و بیمه و تسهیل شدن اعطای وام و اعتبارات مالی از سوی نهادهایی مانند بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به گرجستان شده است که مجموع این تحولات نقش بسیار مهمی در رشد و توسعه اقتصادی این کشور در دو دهه گذشته داشته است.

هرچند به دلیل شرایط خاص و متفاوت نظام جمهوری اسلامی ایران، امکان تکرار چنین تجربه‌ای در کشورمان امکان‌پذیر نیست، اما می‌توان با تعریف یک مکانیسم ارتباطی مشخص و بدون مشارکت و حضور نمایندگان نهادهای بین‌المللی (غیر دولتی و دولتی) در

ساختار و ترکیب «شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور»، زمینه ارتباط نظام‌مند و مستمر شورا با مراجع بین‌المللی را فراهم نمود. به نظر می‌رسد با توجه به انعکاس خبری و تحلیلی گسترده‌ای که در سطح بین‌المللی در زمینه سطح بالای فساد اقتصادی و عدم شفافیت در اقتصاد ایران می‌شود و بعضاً با سیاه‌نمایی‌ها و بزرگنمایی‌هایی نیز همراه است، کوشش ایران جهت عضویت در سازمان تجارت جهانی که بیش از بیست سال از زمان عضویت ناظر ایران در این سازمان می‌گذرد، بهره‌مندی مناسب و حداکثری استفاده ایران از ظرفیت‌های مالی و اعتباری صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی به ویژه در وضعیت تشدید فشارهای یک جانبه ایالات متحده آمریکا، ضرورت کاهش نرخ ریسک سرمایه‌گذاری خارجی و بیمه در بازار و اقتصاد ایران، تعریف یک مکانیسم ارتباطی مشخص برای اطلاع‌رسانی به نمایندگان نهادهای بین‌المللی (غیر دولتی و دولتی) از جمله ضرورت‌هایی است که برای معرفی و ارائه واقعیت‌های اقتصاد ایران به ویژه در رابطه با سیاست‌های کلی نظام مربوط به حوزه انرژی، معدن، آب و به ویژه اصل ۴۴ قانون اساسی (کاهش تصدی‌گری دولتی و تقویت بخش خصوصی که مورد تاکید سازمان تجارت جهانی، صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز می‌باشد)، اقدامات صورت گرفته در ایران برای مقابله با فساد اقتصادی از جمله در زمینه پیشگیری و اصلاح قوانین و مقررات و مجازات متخلفین می‌تواند مورد توجه قرار گیرد تا از این طرق ضمن معرفی تحولات صورت گرفته، از نقطه نظرات و توصیه‌های مشورتی کارشناسان و متخصصین این نهادهای بین‌المللی نیز بهره‌مند شد و بدین ترتیب با کاهش ضریب ریسک سرمایه‌گذاری خارجی و نرخ پایه بیمه‌های بین‌المللی، زمینه جذب هر چه بیشتر وام و اعتبارهای مالی و تجاری و نیز سرمایه‌گذاری خارجی در کشور به ویژه در روند تشدید تحریم‌های یک جانبه ایالات متحده آمریکا را فراهم نمود. در این راستا، عضویت ایران در کنوانسیون مقابله با فساد سازمان ملل متحد<sup>۱</sup> که در سال ۱۳۸۸ صورت گرفت<sup>۲</sup> و دبیرخانه دائمی آن نیز در وزارت دادگستری مستقر است از جمله ظرفیت‌های بسیار مناسبی است که در زمینه ارتباط موثرتر با مراجع بین‌المللی می‌توان از آن استفاده نمود و دبیر این کمیسیون می‌تواند با عضویت و حضور در شورای پیشنهادی (شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور) به منزله پل ارتباطی بین شورا با مراجع بین‌المللی عمل نماید و ضمن دریافت نقطه نظرات مشورتی و توصیه‌ای، گزارش روند تحولات جدید در ایران در حوزه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری را نیز به مراجع بین‌المللی منعکس نماید.

همچنین، تصویب نهایی و عضویت ایران در کنوانسیون ملل متحد علیه جرائم سازمان‌یافته فراملی (موسوم به کنوانسیون پالمو)<sup>۳</sup> و نیز گروه ویژه اقدام مالی (در پول شویی)<sup>۴</sup> می‌تواند به

1 . United Nations Convention against Corruption

۲ . الحاق ایران به این کنوانسیون با مشکلاتی همراه بود به نحوی که برای تصویب به مجلس شورای اسلامی رفت و در سال ۱۳۸۵ به تصویب مجلس رسید، اما به دلیل اختلاف نظر میان مجلس و شورای نگهبان کار به مجمع تشخیص مصلحت نظام رسید و بالاخره در نخستین روزهای فروردین ماه سال ۸۸ الحاق ایران به کنوانسیون مبارزه با فساد نهایی شد. اما نکته قابل تامل این است که عملاً کار خاصی انجام نشده بود تا اینکه پس از ۴ سال یعنی در روزهای پایانی سال ۱۳۹۲ وزارت دادگستری به دولت پیشنهاد داد تا آیین نام‌ای را که تدوین کرده تصویب کند و بالاخره آیین نامه کنوانسیون مبارزه با فساد سازمان ملل با سال‌ها تاخیر در هیات دولت به تصویب رسید.

3 . United Nations Convention against Transnational Organized Crime

4 . (Financial Action Task Force – FATF)

عنوان یک مکمل مناسب برای بهره‌گیری از ظرفیت‌های بین‌المللی در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری به شمار می‌رود که در ترکیب و ساختار شورای پیشنهادی این بخش‌ها در تحت عنوان «امور بین‌الملل» می‌تواند در ساختار و ترکیب شورای پیشنهادی (شورای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور) مورد توجه قرار گیرد.

## فصل دوم: تجربیات اصلاحات در ساختار اقتصادی و مدیریتی

با وجود تفاوت‌هایی که از نظر ساختاری بین اقتصاد رانتی و بزرگ ایران با اقتصاد کوچک و غیر رانتی گرجستان وجود دارد، اما بسیاری از تجربیات این کشور در زمینه انجام اصلاحات کلان اقتصادی و مدیریتی، قابل انتقال و پیاده‌سازی در کشورمان است که ضمن تسهیل و تسریع روند اصلاحات اداری و ساختاری می‌تواند به فرایند مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت نظام اداری کشور نیز کمک شایانی کند. با عنایت به نکات یاد شده، در این فصل به مهم‌ترین تجربیات قابل انتقال در حوزه اصلاحات کلان اقتصادی و مدیریتی اشاره می‌شود؛ هرچند باید به این نکته اشاره نمود که بهره‌مندی دقیق و عملیاتی از این تجربیات نیازمند هماهنگی بین مراکز و نهادهای دولتی دو کشور، امضای یادداشت تفاهم همکاری‌های تخصصی و اعزام تیم‌های فنی و کارشناسی از سوی نهادها و مراکز مختلف کشورمان به گرجستان است که در هر بخش به نام نهادهای مورد نظر اشاره شده است.

### ۱- بهره‌گیری از تجربه دولت گرجستان در کوچک‌سازی دولت

تجربه جوامع مختلف نشان داده است که هرچه تعداد وزارتخانه‌های هر کشور کمتر باشد آن کشور توسعه یافته‌تر است. به عبارت دیگر تعداد وزارتخانه‌های هر کشور با میزان توسعه‌یافتگی آن رابطه‌ای معکوس دارد. با مقایسه این آمار درمی‌یابیم اکثر کشورهای توسعه‌یافته با هدف کاهش هزینه‌ها دست به کاهش و یا ادغام وزارتخانه‌هایشان می‌زنند. جمهوری اسلامی ایران نیز که در شرایط خاص سال‌های اولیه انقلاب اسلامی و دوران جنگ تحمیلی، از یک ساختار دولتی گسترده و پرهزینه برخوردار شد، در دو دهه اخیر کوشش‌های متعددی را با هدف کوچک‌سازی دولت به اجرا گذاشته است و در این راستا چندین وزارتخانه حذف و ادغام شده‌اند. با این وجود، هنوز بیشتر کارشناسان معتقد هستند که این ادغام‌ها کمکی به کوچک‌سازی دولت نکرده است و در عمل همان ساختار اداری و بوروکراسی، نیروی انسانی و هزینه‌های دولتی پابرجا باقی مانده است. تجربه موفق گرجستان در کاهش تعداد وزارتخانه‌ها از ۱۸ به ۱۳ وزارتخانه (و احتمالاً ۱۱ وزارتخانه در آینده نزدیک) که با تعدیل نیرو و کاهش هزینه‌های دولتی به زیر ۴ درصد از تولید ناخالص دولتی همراه بوده است و این کشور را از نظر کوچک‌سازی دولت در سطح بالای استانداردهای جهانی و هم سطح کشورهای توسعه یافته قرار داده است، تجربه ارزشمندی است که می‌تواند از سوی مدیران و کارشناسان متولی کوچک‌سازی دولت در کشورمان مورد استفاده قرار گیرد و در این راستا اعزام یک تیم کارشناسی و مطالعاتی به منظور شناسایی دقیق و فنی فرایند و ابعاد کوچک‌سازی دولت در گرجستان می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.



## ۲- بهره‌گیری از تجربه خصوصی‌سازی در گرجستان برای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی

مقام معظم رهبری در خرداد ماه ۱۳۸۴ مطابق بند ۱ اصل ۱۱۰ قانون اساسی سیاست‌های کلی اصل ۴۴ را ابلاغ نمودند و متعاقب آن در تیرماه ۱۳۸۵ نیز بند ج اصل ۴۴ قانون اساسی از سوی ایشان ابلاغ شد که بر اساس آن دولت موظف شد ۸۰ درصد از سهام بخش‌های دولتی را به بخش خصوصی واگذار کند. از آن مقطع تاکنون کوشش‌های زیادی در زمینه واگذاری بنگاه‌های دولتی به بخش خصوصی در کشورمان صورت گرفته است. اما متأسفانه به اذعان بسیاری کارشناسان و مسئولین در دولت‌های مختلف، روند خصوصی‌سازی و اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی در عمل نتوانسته است انتظارات را برآورده سازد. واگذاری مالکیت و سهام بنگاه‌ها و شرکت‌های دولتی به مراکز و نهادهای شبه دولتی که از آن به اصطلاح خصولتی یاد می‌شود و نیز مفاسد اقتصادی که در روند برخی از واگذاری‌ها از جمله تبدیل شرکت‌های دولتی با عملکرد مثبت مالی و سودآوری به شرکت‌های زیان‌ده و ورشکسته، برگزاری مناقصه‌های غیر شفاف و فروش غیر واقعی شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی با قیمت غیر کارشناسی و بسیار پایین‌تر از شرایط بازار روی داده است، در مجموع موجب شده است تجربه خصوصی‌سازی در کشورمان تجربه موفقی نباشد. تجربه گرجستان در این زمینه از این جهت برای کشورمان حائز اهمیت و ارزشمند است که این کشور یک تجربه ناموفق در خصوصی‌سازی در دهه ۱۹۹۰ (دوران ریاست جمهوری ادوارد شوارنادزه) و یک تجربه موفق و کارآمد را از مقطع ۲۰۰۳ به بعد (آغاز اصلاحات اقتصادی و مقابله با فساد) داشته است که مطالعه کارشناسی و فنی و برگزاری نشست‌های مشترک بین سازمان خصوصی‌سازی کشورمان با طرف‌های گرجی می‌تواند در بازنگری برخی از سیاست‌ها و شیوه‌های اجرای خصوصی‌سازی کنترل مفاسد اقتصادی و اداری فرایند واگذاری در کشورمان به ویژه کمک شایانی نماید و به اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی تحرک بیشتری ببخشد.

## ۳- انتقال تجربیات در زمینه تحول در بودجه نویسی به سازمان برنامه و بودجه

انتشار عمومی بودجه سالیانه کشور از سوی سازمان برنامه و بودجه که برای نخستین بار صورت گرفت و با استقبال و نقدهای بسیار زیادی از سوی جامعه مطرح شد، به روشنی اهمیت و ضرورت این موضوع را به عنوان بخش مهمی از شفاف‌سازی اقتصادی و اداری کشور نشان داد. هرچند برخی از کارشناسان معتقد هستند آنچه دولت انجام داده قطعاً مطلوب است، اما تنها گام اولیه است و نباید اجازه داد در همین حد متوقف شود. شفافیت مراحل مختلف دارد. یک مرحله این است که ما امار و اطلاعاتی را منتشر کنیم و بگوییم هر نهاد و سازمانی چه بودجه‌ای گرفته است. گام دوم این است که آن سازمان در برابر بودجه‌ای که گرفته پاسخگو باشد و توضیح دهد این بودجه را کجا و چگونه هزینه کرده و در نهایت کارشناسان و رسانه‌ها آزادانه بتوانند عملکرد آن سازمان را بررسی کنند و ببینند این بودجه چه تاثیری در عملکرد اقتصادی جامعه داشته است. ما الان فقط گام اول را انجام داده‌ایم و به همین گام هم انتقاداتی وارد است.<sup>۱</sup> با توجه به این ملاحظات و گام‌هایی که در

۱. «بررسی شیوه شفاف‌سازی دولت در گفت‌وگو با داود سوری؛ انتشار صرف اعداد، شفافیت نیست»، تجارت فردا، ۱۵



سال‌های اخیر در رابطه با تهیه و تنظیم یک بودجه عملیاتی، منعطف، واقع بینانه، انضباط قوی در تصویب و تخصیص بودجه، نقش استان‌ها و مدیریت‌های میانی در تنظیم بودجه و نظارت بر حسن اجرای بودجه، شفافیت و انتشار عمومی و رسانه‌ای در نظام بودجه‌ریزی کشور برداشته شده است، تجربه موفق و ارزشمند دولت گرجستان در زمینه تحول در بودجه‌نویسی (کوچک‌سازی، واقع‌بینی و انتشار عمومی) از جمله مواردی است که می‌تواند مورد استفاده کارشناسان و مدیران سازمان برنامه و بودجه کشورمان قرار گیرد.

## ۴- بهره‌گیری وزارت اقتصاد و امور دارایی از روند برگزاری مناقصه‌های عمومی و دولتی در گرجستان

برگزاری مناقصه‌های عمومی و دولتی یکی از مراحل مهم آزادسازی اقتصادی، کوچک‌سازی دولت و تقویت و گسترش بخش خصوصی است که در دو دهه اخیر در کشورمان در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی و واگذاری مالیک برخی از نهادها و بنگاه‌های دولتی و اموال و تجهیزات دولتی به بخش خصوصی به این موضوع توجه جدی شده است که تصویب «قانون برگزاری مناقصات» در مجلس شورای اسلامی در سال ۱۳۸۳ از جمله مهم‌ترین کوشش‌های صورت گرفته در این زمینه به شمار می‌رود. با این وجود، مواردی مانند عدم شفافیت و رقابت عادلانه بین خریداران به دلیل وجود برخی از رانت‌های اطلاعاتی، وجود شبکه‌های فساد، رانت و رشوه و نحوه اجرای مناقصه‌های عمومی و دولتی از جمله انتقاداتی بوده است که به برگزاری مناقصه‌های عمومی و دولتی در کشورمان وارد بوده است. لذا با توجه به تجربه موفق گرجستان در این زمینه به ویژه تاسیس آژانس خرید و رقابت عمومی<sup>۱</sup>، فرایند الکترونیکی کردن مناقصات، شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی در رابطه با مناقصه‌های عمومی و دولتی، زمینه مناسبی برای بهره‌مندی بخش‌های مربوطه و مسئول در وزارت اقتصاد و امور دارایی کشورمان در این زمینه وجود دارد و در این راستا، اعزام یک تیم کارشناسی و فنی برای انتقال تجربیات این حوزه به داخل کشور می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

## ۵- بهره‌گیری وزارت کشور و خانه از تجربه شفاف‌سازی منابع مالی احزاب و رقابت‌های انتخاباتی

نحوه تامین منابع مالی احزاب و گروه‌های سیاسی از سوی نهادهای دولتی و خصوصی به ویژه در مقطع برگزاری انتخابات از جمله مهم‌ترین موضوعات چالشی در فضای سیاسی و اجتماعی کشورمان در چند دهه گذشته بوده است. در راستای برطرف نمودن کاستی‌ها و کاهش انتقادات، قانون فعالیت احزاب مصوب ۱۳۶۰/۷/۶ مجلس شورای اسلامی در «قانون نحوه فعالیت احزاب و گروه‌های سیاسی» مصوب ۱۳۹۴/۱۱/۴ در مجلس شورای اسلامی و ۱۳۹۵/۸/۸ در مجمع تشخیص مصلحت نظام مورد بازنگری قرار گرفت و با احیای مجدد خانه احزاب کوشش شد در رابطه با کنترل، مدیریت و شفاف‌سازی منابع مالی احزاب سیاسی گام‌های موثرتری برداشته شود. با این وجود، نحوه تامین منابع مالی احزاب و گروه‌های سیاسی از سوی نهادهای دولتی و بخش خصوصی، ساز و کار قانونی و ضمانت اجرایی، نظارتی و قضایی برخورد با منابع مالی که تحت عنوان «پول‌شویی» و «پول‌های کثیف» نیز از آن نام برده شده‌اند، عدم انتشار رسانه‌ای عملکرد مالی احزاب و هزینه‌های انتخاباتی از جمله انتقاداتی است که در این زمینه در کشورمان وجود دارد و می‌توان گفت افکار عمومی در داخل کشور

هنوز در این زمینه به مرحله اقعاع و باورپذیری نرسیده است. لذا تجربه موفق گرجستان در زمینه کنترل، مدیریت و شفافسازی منابع مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی در ۱۵ سال گذشته که نقش بسیار مهمی در پیشبرد و نهادینه‌سازی دموکراسی، کاهش سطح فساد و افزایش شفافیت و سلامت اداری در این کشور داشته است می‌تواند مورد استفاده وزارت کشور و خانه احزاب قرار گیرد.

## ۶- بهره‌گیری صدا و سیما و شورای عالی فضای مجازی از نقش رسانه‌های خصوصی در مقابله با فساد اقتصادی در گرجستان

تجربه موفق گرجستان در زمینه مقابله با فساد اقتصادی در ۱۵ سال گذشته گویای نقش پر رنگ و تاثیرگذار رسانه‌ها به ویژه رسانه‌های بخش خصوصی و فضای مجازی است. بخش رسانه‌ای غیر دولتی با افشای مستند تخلفات و مفسد اقتصادی، انعکاس گزارش‌های مردمی، رصد تحولات و نحوه اجرای سیاست‌های مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری نقش بسیار مهمی در روند تحولات ۱۵ سال گذشته گرجستان داشته است. لذا با توجه به رشد فزاینده فضای مجازی در داخل کشور که با نوعی آشفتگی در نحوه افشای تخلفات و مفسد اقتصادی همراه شده است و با طرح برخی از اتهامات فاقد سند، آبرو و حیثت برخی از افراد و نهادها زیر سوال می‌رود، بهره‌گیری سازمان صدا و سیما و شورای عالی فضای مجازی از نقش رسانه‌های خصوصی و فضای مجازی در روند مقابله با فساد در گرجستان از جمله تجربیات مهم و قابل انتقالی است که می‌تواند در روند قانونگذاری و بازنگری سیاست‌های این حوزه مورد استفاده قرار گیرد.

## ۷- بهره‌گیری وزارت کشور و معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه از تجربه سازمان‌های مردم‌نهاد گرجستان

سازمان‌های مردم‌نهاد گرجستان در سازماندهی، نظارت و انعکاس صحیح و مدیریت شده مفسد اقتصادی این کشور و نحوه اجرای سیاست‌های این حوزه نقش بسیار مهمی در ۱۵ سال گذشته ایفا کرده‌اند و گزارش‌های منتشر شده از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد در شورای مقابله با فساد گرجستان مورد توجه قرار می‌گیرد و چنانچه در بخش‌های قبلی اشاره شد، حضور نمایندگان برخی از سازمان‌های در ترکیب شورا موجب شده است ساختار و مدیریت شورای مقابله با فساد گرجستان از ماهیت صد در صد دولتی خارج شود و زمینه مناسبی برای انعکاس گزارش‌های غیر دولتی در بالاترین سطوح تصمیم‌گیری و اجرایی فراهم شود. لذا این تجربه می‌تواند مورد استفاده وزارت کشور و معاون اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضاییه به منظور استفاده بهینه و نظام‌مند از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد در فرایند مقابله با فساد اقتصادی قرار گیرد.

## ۸- انتقال تجربیات اصلاحات نظام بانکی به بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران

تاکید بر استقلال بانک ملی (مرکزی) از دولت و پاسخگویی به پارلمان، خصوصی‌سازی کامل شبکه بانکی (به جز بانک ملی یا مرکزی گرجستان)، بین‌المللی‌کردن شبکه بانکداری (ارتقاء سطح استانداردها و مقابله با پول‌شویی و اصلاح سیاست چند نرخ ارز) (اعمال سیاست تک نرخ ارز) از جمله اقدامات اصلاحی

مهم در نظام بانکی گرجستان به شمار می‌رود که از جنبه‌های مختلف موجب کاهش شایان توجه سطح مفساد اقتصادی و افزایش سطح سلامت اداری و مالی گرجستان در ۱۵ سال گذشته است. چنانچه اشاره شد، گرجستان تجربه ناموفقی در خصوصی‌سازی شبکه بانکی در دهه ۱۹۹۰ داشته است که این تجربه ناموفق به موازات تجربیات موفق کنونی می‌تواند مورد استفاده نظام بانکی کشورمان قرار گیرد. همچنین تجربه گرجستان در نحوه الحاق و اجرایی نمودن مقررات و تعهدات مالی و بانکی کنوانسیون ملل متحد علیه جرائم سازمان‌یافته فراملی (موسوم به کنوانسیون پالمو)<sup>۱</sup> و نیز گروه ویژه اقدام مالی (در پول شویی)<sup>۲</sup> نیز از دیگر موارد مهمی است که در روند اصلاح شبکه بانکی، مقابله با مفساد اقتصادی و پول شویی و افزایش سطح سلامت و شفافیت اداری می‌تواند مورد بهره‌برداری نظام بانکی کشورمان قرار گیرد. در این راستا، اعزام یک تیم فنی و کارشناسی از سوی بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران به گرجستان از جمله اقداماتی است که می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

## ۹- بهره‌گیری سازمان امور مالیاتی از تجربه اصلاح نظام مالیاتی گرجستان

دولت گرجستان با کاهش تعداد انواع مالیات‌های دریافتی (از ۲۲ به ۶)، اصلاحات در زمینه سهولت پرداخت مالیات و تشکیل پلیس مالیاتی برای مقابله جدی و فراگیر با فرار مالیاتی یکی از موفق‌ترین تجربیات در زمینه اصلاح ساختار نظام مالیاتی در سطح جهان را به اجرا گذاشته است و از این منظر این تجربه می‌تواند به صورت موثری مورد استفاده سازمان امور مالیاتی در وزارت اقتصاد و دارایی کشورمان قرار گیرد. در این راستا، اعزام یک تیم فنی و کارشناسی از سوی این سازمان به گرجستان و مطالعه دقیق تجربیات مالیاتی گرجستان از جمله اقداماتی است که می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

## ۱۰- انتقال تجربیات اصلاح نظام گمرکی گرجستان به گمرک جمهوری اسلامی ایران و ستاد مقابله

### با قاچاق کالا و ارز

اصلاح تعرفه‌های گمرکی، الکترونیکی کردن فرایند اداری نظام گمرکی، کنترل و نظارت ماهواره‌ای و مقابله با قاچاق کالا و حذف تشریفات اداری غیر ضروری با هدف تسهیل و روان‌سازی تجارت خارجی از جمله اقدامات مهم اصلاحی است که در ساختار نظام گمرکی گرجستان در ۱۵ سال گذشته صورت گرفته است و نقش بسیار مهم و تاثیرگذاری نیز در مقابله با فساد اقتصادی، کنترل قاچاق، کاهش رشوه و اخاذی ماموران گمرکی، تسریع فرایند صادرات و واردات و رونق اقتصادی و در نهایت افزایش سطح سلامت و شفافیت اداری داشته است. لذا این تجربیات موفق می‌تواند مورد استفاده گمرک جمهوری اسلامی ایران و ستاد مقابله با قاچاق کالا و ارز قرار گیرد.

1. United Nations Convention against Transnational Organized Crime

2. Financial Action Task Force (FATF)

## ۱۱- بهره‌گیری وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و وزارت اقتصاد و امور دارایی از تجربه بهبود محیط و فضای کسب و کار گرجستان

کسب رتبه ۱۲۰ ایران در شاخص بهبود محیط کسب و کار نشان می‌دهد که ایران از شرایط مناسبی در ایجاد محیط و فضای کسب و کار برخوردار نیست و فرایند طولانی و پیچیده بوروکراسی، مراحل صدور مجوزهای شغلی و تعدد نهادها و مراکز تصمیم‌گیر از جمله چالش‌ها و مشکلات مهم و سنتی کشورمان در بهبود محیط و فضای کسب و کار به شمار می‌رود. همین امر یکی از دلایل و زمینه‌های اصلی شکل‌گیری مفاسد اقتصادی و اداری، رانت و رشوه در نظام اداری و اقتصادی کشورمان به شمار می‌رود. لذا با توجه به جایگاه ۹ گرجستان در بهبود محیط و فضای کسب و کار در سال ۲۰۱۷، زمینه بسیار مهم و عملیاتی برای انتقال این تجربیات به کشورمان به ویژه وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی و وزارت اقتصاد و امور دارایی وجود دارد. در این راستا، اعزام یک تیم کارشناسی و فنی از سوی دو نهاد یاد شده به منظور مطالعه دقیق و انتقال تجربیاتی مانند اصلاحات در شروع کسب و کار (کاهش مراحل اخذ مجوز)، تسهیل اخذ مجوزهای ساخت و ساز، کاهش مراحل ثبت مالکیت، اصلاح و بازبینی اخذ اعتبارات اصلاحات در بخش حمایت از سرمایه‌گذاران خرد و اصلاحات در ورشکستگی و پرداخت دیون می‌تواند در دستور کار قرار گیرد.

### فصل سوم: تجربیات اصلاحات در زمینه قضایی و انتظامی

تجربه جمهوری گرجستان در مقابله با مفاسد اقتصادی و نیز اصلاحات ساختاری و اداری در بخش‌های قضایی و انتظامی نیز از جنبه‌های مختلف تجربه ارزشمند و قابل انتقالی به جمهوری اسلامی ایران است که به برخی از موارد مهم آن اشاره می‌شود.

#### ۱- انعقاد موافقتنامه انتقال تجربیات بین بخش‌های قضایی و انتظامی ایران و گرجستان

هر چند از سوی نگارنده دو دیدار جداگانه از دادستانی کل گرجستان و اداره مرکزی پلیس مستقر در وزارت کشور صورت گرفت، اما برای انتقال موارد جزئی‌تر به ویژه جزئیات فنی و اصلاحات نرم‌افزاری و سخت‌افزاری در ساختار نظام قضایی و پلیس گرجستان که به نوعی با موضوع امنیت ملی و قضایی این کشور پیوند خورده است و از طرف نهادهای نظارتی و امنیتی حساسیت‌هایی نیز وجود دارد، نیازمند هماهنگی و توافقاتی در سطوح بالا بین قوه قضائیه و وزارت دادگستری (به طور مشخص اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه) و نیز نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران با بخش‌های قضایی و پلیس گرجستان است تا در چهارچوب این توافقنامه‌ها، تیم‌های کارشناسی و فنی از طرف قوه قضائیه، وزارت دادگستری و نیروی انتظامی به گرجستان اعزام و ضمن ملاقات با مقامات و کارشناسان، به صورت میدانی و مستقیم در جریان جزئیات فنی و حقوقی روند اصلاحات ساختاری و اداری در بخش‌های قضایی و پلیس گرجستان قرار گیرند تا بر مبنای آن، تجربیات قابل انتقال به کشورمان استخراج و مطابق با قوانین و مقررات داخلی، نسبت به بومی‌سازی و عملیاتی‌سازی آن اقدام شود. در این راستا، به طور مشخص موارد زیر می‌تواند مورد توجه قرار گیرد:

- همکاری و تعامل پلیس پیشگیری نیروی انتظامی و پلیس گرجستان  
- همکاری معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه با دادستانی کل گرجستان  
- برگزاری دوره‌های مشترک آموزشی بین بخش‌های انتظامی و قضایی ایران و گرجستان  
- چگونگی فرایند تقویت سخت افزاری و نرم افزاری پلیس و دستگاه قضایی گرجستان  
- روند نصب میکروفن و دوربین در لباس و خودروی نیروهای پلیس گرجستان  
- فرایند سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی کنترل و بازرسی  
- تجربه ایجاد و گسترش نظام پنجره واحد و الکترونیکی شدن خدمات پلیسی و قضایی  
خوشبختانه روابط سیاسی ایران و گرجستان طی سال‌های اخیر توسعه شایان توجهی پیدا کرده است و زمینه برای انعقاد چنین همکاری‌های متقابلی بین بخش‌های قضایی و انتظامی دو کشور کاملاً فراهم است.

## ۲- بخش‌های قضایی و انتظامی: نقطه شروع مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری

تجربه موفق گرجستان گویای این واقعیت است که نقطه شروع مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری، بخش‌های قضایی و انتظامی بوده است و مقامات و کارشناسان گرجی این دو بخش در ملاقات‌ها نیز بر این موضوع تاکید ویژه‌ای داشتند که با وجود برخی از قضات، دادستان‌ها و ماموران آلوده به فساد، رشوه، رانت و اخاذی نمی‌توان به مقابله فراگیر و جدی با فساد اقتصادی در ساختار مدیریتی و اداری کشور رفت. به همین دلیل شروع کار مقابله با فساد در کشور کوچک سه تا ۴ میلیون نفری گرجستان با اخراج بیش از ۱۲ هزار نفر از نیروهای متخلف و فاسد پلیس، ماموران امنیتی و کارکنان وزارت کشور و نیز برکناری صدها قاضی، دادستان و کارکنان مختلف بخش‌های قضایی و دادستانی کلید خورد و پس از آن به سایر حوزه‌ها گسترش پیدا کرد. در واقع، بخش‌های قضایی و انتظامی به دلیل ماهیت، کارکرد و اهمیت بسیار بالایی که برخوردارند، در نوک پیکان و صف مقدم مقابله با فساد قرار دارند و لذا مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری نیز باید از همین بخش‌ها آغاز شود و با یک پایش اساسی و بنیادین نسبت به اخراج افراد متخلف در همه رده‌ها به ویژه سطوح بالای مدیریتی اقدام کرد و با تقویت نیروهای سالم و کارآمد و انجام اصلاحات ساختاری و اداری در بخش‌های قضایی و انتظامی به مقابله با مفسد اقتصادی در سایر نهادها و دستگاه‌ها رفت.

## ۳- ضرورت اتخاذ رویکردهای ترکیبی: جنبه‌های سلبی و ایجابی مقابله با فساد

تجربه مقابله با فساد در گرجستان گویای این واقعیت است که در این روند تنها بر جنبه‌های سلبی نظیر افشاگری در مورد وجود فساد، بازداشت، برکناری و محاکمه افراد متخلف تکیه نشده است. چرا که صرف تکیه بر این رویکرد، اعتماد عمومی به حاکمیت را به طور کامل از بین می‌برد، تصویر بسیار سیاه و ناکارآمدی از کل نظام سیاسی، اداری، قضایی و انتظامی در ذهن جامعه شکل می‌گیرد و ظرفیت کشیده شدن جامعه به ورطه پوپولیسم و خشونت و تسویه حساب‌های شخصی را افزایش می‌دهد. تجربه گرجستان در این زمینه نشان می‌دهد که به موازات مرحله سخت مقابله با فساد، روند مداومی از اصلاح و تقویت تصویر پلیس و دستگاه قضایی در افکار عمومی نیز از طرف حاکمیت و رسانه‌های این کشور صورت گرفته است تا تنها چهره یک پلیس و دستگاه قضایی



سراسر فاسد و افراد دست‌بند زده در جامعه شکل‌نگیرد تا برای جوانان و خانواده‌ها نیز رغبت و انگیزه لازم برای ورود به مجموعه پلیس و بخش‌های امنیتی و قضایی ایجاد شود. لذا ضرورت ایجاد می‌کند که به موازات رویکردهای سلبی، اقدامات ایجابی نیز در دستور کار قرار گیرد. اصلاح قوانین و مقررات، جذب نیروهای جدید، تسهیل ارائه خدمات عمومی به ویژه در دو بخش قضایی و انتظامی از طریق و گسترش و تقویت دولت الکترونیک و یکپارچه، ارتقای سطح رفتار اجتماعی کارکنان و ماموران با مراجعین و اطلاع‌رسانی مناسب، واقع‌بینانه و باورپذیر در رابطه با روند مقابله با فساد و اصلاحات ساختاری و اداری، از جمله اقدامات مهم ایجابی است که موجب می‌شود روند مقابله با فساد و انجام اصلاحات ساختاری و اداری در دو بخش حساس قضایی و انتظامی در یک شرایط متعادل و منطقی به پیش برود.

#### ۴- اجتناب‌ناپذیر بودن مرحله سخت مقابله فساد: ضرورت اتخاذ سیاست تحمل صفر

تجربه گرجستان نشان می‌دهد که آن‌ها در سال‌های اولیه مقابله با فساد (در سال‌های ۲۰۰۳ تا ۲۰۰۵) با اتخاذ سیاست تحمل صفر شرایط بسیار سختی را پشت سر نهادند. اخراج بیش از ۱۲ هزار نفر از نیروهای متخلف و فاسد پلیس، ماموران امنیتی و کارکنان وزارت کشور و نیز برکناری صدها قاضی، دادستان و کارکنان مختلف بخش‌های قضایی و دادستانی و نیز افراد و مدیران متخلف در سایر دستگاه‌ها که با فشارها و انتقاداتی از داخل و خارج از کشور نیز همراه بود و عوامل و شبکه‌های وابسته به این افراد نیز بر دامنه آن می‌افزودند، محاکمه مقامات رده بالای مدیریتی، قضایی و انتظامی و به ویژه پخش رسانه‌ای و علنی محاکمه آن‌ها که تا پیش از آن سابقه نداشت، در مجموع شرایط بسیار سختی در سال‌های ابتدایی مقابله با فساد بر گرجستان تحمیل کرد و بنا به گفته مقامات و کارشنان اداره مرکزی پلیس گرجستان، پس از اخراج هزاران نفر از نیروهای پلیس در سال ۲۰۰۴، به مدت چند ماه نیروهای مردمی و محلی مسئولیت تامین امنیت محله‌ها و خیابان‌های شهرهای مختلف به ویژه شهر تفلیس را برعهده گرفتند تا نیروهای جدید پلیس استخدام و جایگزین ماموران برکنار شده شوند.

نکته بسیار مهم در این روند، اطلاع‌رسانی مداوم و صحبت‌های مستقیم رئیس جمهور وقت (میخائیل ساکشویلی) با مردم گرجستان بود که موجب شد افکار عمومی این کشور بپذیرد که اقدام‌های عملی در مقابله با فساد در گرجستان در حال انجام است که باید برای یک مقطع زمانی هزینه‌های آن را بپردازد و سختی‌های آن را تحمل کند. در واقع، جامعه گرجستان در سطح نخبگان و مردم عادی این واقعیت را پذیرفتند که با یک روال عادی و معمولی نمی‌توان در مراحل اولیه به مقابله با فساد و پرداخت و مرحله سخت مقابله فساد (بازداشت، اخراج و محاکمه افراد متخلف) یک مرحله اجتناب‌ناپذیر است که باید از آن عبور کرد.

گرچه با عبور از این مراحل سخت و قضایی، به تدریج وارد مرحله نرم یعنی اصلاح ساختار اداری شدند و کارشناسان اداره مرکزی پلیس گرجستان در جریان ملاقات تاکید داشتند که در حال حاضر به مرحله‌ای رسیدند که بر رفتار اجتماعی نیروهای پلیس، نجویدن آدمس و پوشش ظاهری و آراستگی ماموران و کارکنان متمرکز شده‌اند. لذا در شرایطی که مقابله با مفاسد اقتصادی به ویژه بازداشت، اخراج و محاکمه دانه درشت‌ها و مهره‌های اصلی در کشورمان تبدیل به یک مطالبه ملی و عمومی شده است،



عدم تحقق مقابله با فساد با ادامه یک روال عادی و معمولی و اجتناب‌ناپذیر بودن عبور از یک مرحله سخت و ضرورت اتخاذ سیاست تحمل صفر باید به عنوان یک باور جدی در سطح مدیریت کشور و افکار عمومی پذیرفته شود.

## ۵- تشکیل اداره مستقل اظهارنامه اموال مسئولان و انتشار عمومی آن (اصل ۱۴۲ قانون اساسی)

بر اساس اصل ۱۴۲ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، «دارایی رهبر، رئیس جمهور، معاونان رئیس جمهور، وزیران و همسر و فرزندان آنان قبل و بعد از خدمت، توسط رئیس قوه قضائیه رسیدگی می‌شود که بر خلاف حق، افزایش نیافته باشد». همچنین نخستین ماده قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران می‌گوید «مقامات تعیین شده در اصل یکصد و چهل و دوم (۱۴۲) قانون اساسی، فهرست دارایی‌های خود، همسر و فرزندان شان را مطابق آیین نامه‌ای که توسط قوه قضائیه ذیل این قانون تهیه و ابلاغ می‌شود، در ابتدا و انتهای دوره مسئولیت به رئیس قوه قضائیه گزارش می‌دهند و قوه قضائیه نسبت به رسیدگی به اموال آنان از جهت بررسی عدم افزایش من غیر حق اقدام می‌نماید». مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام دارایی‌هایی که افراد باید اعلام کنند به شرح زیر است: کلیه اموال غیرمنقول و حقوق دارای ارزش مالی - مطالبات و دیون - سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار - موجودی حساب‌های مختلف در بانک‌ها، مؤسسات مالی اعتباری و نظایر آنها - هرگونه منبع درآمدی مستمر. نکته بسیار مهم در مصوبه مجمع تشخیص مصلحت نظام این است که اطلاعات دارایی‌های مسئولان نه تنها نباید به اطلاع عموم برسد، بلکه افشای آن محرمانه است و مجازات در انتظار افشاکنندگان سهوی و عمدی آن خواهد بود.<sup>۱</sup>

تجربه سال‌های اخیر و مفاسدی که در بین برخی از مسئولین و مدیران رده‌های مختلف کشور صورت گرفته است و برخورد قضایی با آن تبدیل به یکی از مطالبات جدی جامعه تبدیل شده است، نشان می‌دهد که ساز و کارهای پیش بینی شده در اجرای اصل ۱۴۲ قانون اساسی نیازمند بازنگری است. تجربه گرجستان در این زمینه گویای دو واقعیت است: نخست؛ تشکیل اداره‌ای مستقل زیر نظر دادستانی کل گرجستان برای دریافت اظهارنامه اموال مسئولان و دوم؛ انتشار عمومی و رسانه‌ای آن. اظهارنامه‌های اموال مسئولین پس از بررسی توسط کارشناسان اداره کل مربوطه در دادستانی کل، در راستای قانون حق آزادی شهروندان به اطلاعات بر روی سایت این اداره و در معرض عموم قرار می‌گیرد و چنانچه در بخش‌های قبلی اشاره شد، مسیری مطمئن نیز برای دریافت گزارش‌های مردمی و خبرنگاران پیش‌بینی شده است که طی آن شهروندان و خبرنگاران می‌توانند با ارائه اطلاعات، تصاویر و یا هر نوع سندی مدعی شوند که اطلاعات مالی فلان مقام اجرایی، قضایی یا پارلمانی نادرست است و یا این که کامل و دقیق نیست و در خصوص برخی اموال و املاک پنهانکاری صورت گرفته است. پیرو دریافت این گزارش‌ها، اداره مربوطه در دادستانی مقام مورد نظر را برای ادای توضیح احضار می‌کند و به

۱. این مصوبه اعلام می‌کند فهرست دارایی‌های و اسناد و اطلاعات مربوط به آن به جز در مواردی که در این قانون و آیین‌نامه ذیل آن تعیین شده، محرمانه است و هر یک از مسئولان و کارکنان که حسب وظیفه مأمور تهیه، ثبت، ضبط و حفظ فهرست دارایی‌های افراد مشمول یا اسناد و اطلاعات مرتبط با آن هستند یا بر حسب وظیفه اسناد مذکور در اختیارشان قرار می‌گیرد، اگر عالماً عامداً مرتکب افشا یا انتشار مندرجات این اسناد شوند یا خارج از حدود وظایف اداری، آنها را در اختیار دیگران قرار دهند یا به هر نحوی دیگران را از مفاد آنها مطلع کنند، به یکی از مجازات‌های درجه شش مقرر در ماده ۱۹ قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ محکوم خواهند شد.

او یک مهلت زمانی داده می‌شود که مدارک و مستندات خلاف این گزارش‌ها را ارائه کند. لذا به دلیل پیامدهای سیاسی، اجتماعی، رسانه‌ای و قضایی است که افراد در زمان تکمیل اظهارنامه‌ها سعی می‌کنند اطلاعات درخواستی را دقیق و کامل ذکر کنند تا در آینده دچار مشکل نشوند. مجموع این فرایندها یکی از مهم‌ترین اقداماتی بوده است که در راستای مقابله با فساد و ایجاد شفافیت و سلامت اداری در گرجستان طی تقریباً دو دهه اخیر صورت گرفته است که در اجرای موثرتر اصل ۱۴۲ قانون اساسی، مقابله با مفاسد اقتصادی در سطوح مختلف و افزایش اعتماد عمومی در روند مقابله با مفاسد اقتصادی می‌تواند مورد استفاده کشورمان قرار گیرد.

## ۶- فرهنگ سازی در زمینه تفاوت متهم با مجرم و امکان و حق برائت متهمین

یکی از مشکلات و چالش‌های بسیار مهمی که در کشورمان در زمینه مقابله با مفاسد اقتصادی همواره وجود داشته است، عدم تفکیک میان متهم با مجرم و امکان و حق برائت متهمین در سطح رسانه‌ای و افکار عمومی است و همین امر یکی از موانع و عوامل مهم عدم اعلام رسانه‌ای نام متخلفین در زمان بازداشت و فرایند دادرسی به شمار می‌رود. متأسفانه در فضای رسانه‌ای و افکار عمومی کشورمان این تلقی و باور نادرست شکل گرفته است که هر هر فردی که بازداشت می‌شود، مجرم است و دستگاه قضایی موظف به مجازات آن است و در صورتی که فرد مجازات نشود و به عبارتی از اتهامات تبرئه شود، دستگاه قضایی متهم به سازشکاری، عقب‌نشینی و حتی در مواردی زد و بند و همکاری با متخلفین می‌شود.

هرچند خوشبختانه در روندهای جدید رسیدگی به مفاسد اقتصادی، محدودیت‌های گذشته در رابطه با اعلام نام کامل اسامی افراد و انتشار چهره کامل آن‌ها برداشته است، اما تداوم و تقویت این روند نیازمند کار جدی و مستمر در حوزه رسانه‌ای و فرهنگی در زمینه تفاوت قائل شدن بین متهم با مجرم و امکان و رسمیت شناخته شدن حق برائت متهمین در افکار عمومی است. تجربه موفق گرجستان در زمینه مقابله با فساد در ۱۵ سال اخیر گویای این واقعیت است که به موازات برگزاری علنی دادگاه‌های مفاسد اقتصادی کوشش مداوم و فراگیری نیز در سطح افکار عمومی در این رابطه صورت گرفته است و می‌توان گفت به عنوان بخشی از فرهنگ عمومی نهادینه نیز شده است. در این راستا، جامعه پذیرفته است که هر فرد و مقامی که به اتهام فساد مالی از سوی دادستان احضار شده است و یا از سوی قاضی در حال محاکمه است، مجرم نیست و تنها در مرحله اتهام و بررسی موارد اتهامی قرار دارد که احتمال دارد به صدور حکم یا تبرئه آن فرد منتهی شود. لذا در صورت تبرئه فرد از موارد اتهامی، نظام قضایی و دادستان و قاضی پرونده متهم به سازشکاری، عقب‌نشینی و یا زد و بند نمی‌شود و این حق اجتماعی و حقوقی نیز برای فرد تبرئه شده محفوظ است تا به عنوان یک شهروند عادی به زندگی عادی خود ادامه دهد و در صورت تمایل، مسئولیت‌های دولتی دیگری را نیز برعهده گیرد.

## ۷- پرهیز از عملکرد جزیره‌ای: ضرورت ادغام خدمات حقوقی و انتظامی در دولت یکپارچه

### الکترونیک

طی سال‌های اخیر، نیروی انتظامی و قوه قضائیه اقدامات متعدد و مثبتی را در زمینه توسعه دولت الکترونیک و حذف و یا کاهش مراجعه مستقیم شهروندان برای امور انتظامی و قضایی برداشته‌اند که تاسیس و گسترش مراکز پلیس ۱۰+ و دفاتر خدمات الکترونیک قضایی از بارزترین کوشش‌های صورت گرفته در این زمینه به شمار می‌رود. با این وجود، تجربه کشورهایمانند گرجستان گویای این واقعیت است که برای تحقق کامل دولت الکترونیک، حذف کامل واسطه‌ها و تسهیل امور اداری برای شهروندان، نیاز به تمرکزسازی خدمات نهادهای مختلف دولتی از جمله نیروی انتظامی و قوه قضائیه در چهارچوب دولت یکپارچه الکترونیک و نظام پنجره واحد است و لذا همان طور که در بخش بعدی (تشریح تالار خدمات عمومی گرجستان) اشاره شده است، ادغام و یکپارچه‌سازی مراکز پلیس ۱۰+ و دفاتر خدمات الکترونیک قضایی در دفاتر پیشخوان خدمات دولتی از جمله ضروریاتی است که در روند کلان سیاستگذاری اداری کشور باید مورد توجه قرار گیرد.

## ۸- گسترش روند نصب میکروفن و دوربین در لباس و خوددوری نیروهای پلیس

طی سال‌های اخیر، نصب میکروفن و دوربین در لباس و خوددوری نیروهای پلیس مورد توجه پلیس پیشگیری نیروی انتظامی کشورمان قرار گرفته است. در این راستا، دوربین پوشیدنی که به اختصار BWV نامیده می‌شود و وسیله دیجیتال قابل حمل برای ضبط ویدئو و صداست که قابلیت عکس‌برداری نیز دارد، بر روی لباس ماموران پلیس نصب می‌شوند و قابلیت ضبط تصاویر در حین اجرای ماموریت را نیز دارند. تجربه موفق گرجستان نشان می‌دهد که این اقدام تا چه میزان می‌تواند در روند اصلاح رفتار ماموران، امکان کنترل و نظارت مداوم و غیر محسوس و نیز کاهش سطح فساد، رانت و رشوه موثر باشد. لذا در روند نصب میکروفن و دوربین در لباس و خوددوری نیروهای پلیس کشورمان که اقدامی بسیار ارزشمند است، بهره‌گیری از تجربیات عملی، فنی و نرم افزاری پلیس گرجستان می‌تواند انعقاد موافقتنامه انتقال تجربیات بین بخش‌های قضایی و انتظامی ایران و گرجستان به ویژه در رابطه با پلیس پیشگیری نیروی انتظامی کشورمان مورد توجه قرار گیرد.

## ۹- سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی کنترل و بازرسی در بخش‌های انتظامی و قضایی

تجربه گرجستان در سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی کنترل و بازرسی بسیار شایان توجه است و همواره این نگرانی و دغدغه برای کارکنان و ماموران وجود دارد که فرد متخلف و یا پیشنهاد دهنده رشوه می‌تواند یک شهروند عادی و حتی گردشگر خارجی نباشد و امکان و احتمال این وجود دارد که در معرض امتحان و کنترل یکی از تیم‌های مخفی قرار دارد. لذا از این تجربه که در مقاطعی در برخی از نهادهای کشورمان به اجرا درآمده است به صورت موثرتر و وسیع‌تر می‌توان در بخش‌های قضایی و انتظامی داخل کشور استفاده نمود. نکته بسیار مهم، توجه به این تجربه موفق گرجستان است که به منظور

جلوگیری از شناسایی تیم‌های مخفی و زد و بند احتمالی بین تیم‌های مخفی با نیروها و مامورین پلیس، محل ماموریت و اعزام این تیم‌ها و نیز اعضای آن به صورت مداوم تغییر می‌کند تا از یک روند ثابت و قابل پیش‌بینی خارج شود و بتواند اثرات کنترلی و غافلگیری خود را حفظ نماید.

## فصل چهارم: تجربیات اصلاحات در خدمات اداری و عمومی

با توجه به مباحثی که در این پژوهش در رابطه با اصلاحات در بخش‌های اداری و خدمات عمومی گرجستان با تمرکز بر ایجاد و تقویت دولت الکترونیک و نظام متمرکز خدمات عمومی (نظام پنجره واحد) مطرح شد، پیشنهادهای زیر برای انتقال این تجربیات به داخل کشور و بهره‌برداری بهینه و عملی از تجربیات موفق گرجستان می‌تواند در زمینه خدمات اداری و عمومی مورد توجه قرار گیرد:

### ۱- انعقاد یادداشت تفاهم همکاری بین ایران و گرجستان در حوزه دولت الکترونیک

موضوع دولت الکترونیک از زمان مصوبه شورای عالی اداری و براساس طرح توسعه کاربردی فناوری اطلاعات (تکفا) در ۱۵ تیرماه سال ۱۳۸۱ تا کنون همواره مورد توجه دولت‌های مختلف در کشورمان بوده است. در برنامه ششم توسعه جمهوری اسلامی ایران نیز بر تقویت و گسترش دولت الکترونیک تاکید شد و با تشکیل شورای عالی فضای مجازی، این موضوع از سوی دولت آقای دکتر روحانی مورد توجه خاصی قرار گرفت که در این راستا تحقق طرح «ایران الکترونیک» از جمله مهم‌ترین اولویت‌های وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به شمار می‌رود. طبق گزارش سال ۲۰۱۷ سازمان ملل متحد درباره وضعیت توسعه دولت الکترونیک، ایران رتبه ۱۰۶ را بین ۱۹۳ کشور کسب کرده است که حاکی از این است که در سال اول اجرای برنامه ششم توسعه، جمهوری اسلامی ایران رشد ۲۰ رتبه‌ای را در توسعه دولت الکترونیک تجربه کرده که حاصل مجموعه اقدامات در حوزه‌های زیرساختی و مشارکت عمومی در استفاده از دولت الکترونیک است.

با این وجود، عدم همراهی و مشارکت کلیه دستگاه‌ها و نهادها به دولت الکترونیک و تحقق کامل و عملی شبکه یکپارچه اطلاعات ملی، از جمله چالش‌های مهم این امر به شمار می‌رود. به همین دلیل، تجربه موفق کشورهایمانند گرجستان در زمینه تحقق دولت الکترونیک می‌تواند به عنوان یک تجربه عملی و موفق برای برطرف نمودن نقاط ضعف‌ها و چالش‌های موجود و تسریع در روند تحقق اهداف دولت الکترونیک می‌تواند مورد توجه قرار گیرد. در این راستا، انعقاد یک یادداشت تفاهم همکاری بین وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و دو بخش اصلی متولی دولت الکترونیک در گرجستان یعنی کمیسیون دولتی دولت الکترونیک (زیرنظر نخست‌وزیری) و آژانس تبادلات اطلاعات (زیر نظر وزارت دادگستری) از جمله اقداماتی است که می‌تواند مورد توجه قرار گیرد تا در چهارچوب آن با اعزام یک تیم فنی و کارشناسی زمینه انتقال تجربیات موفق این کشور در سه شاخص اصلی توسعه دولت الکترونیکی یعنی «خدمات برخط یا آنالین»، «زیرساخت‌های فناوری اطلاعات» و «منابع انسانی» فراهم شود.

## ۲- بهره‌گیری از تجربه کارت‌های شناسایی الکترونیکی گرجستان

طی سال‌های اخیر، سازمان ثبت احوال کشور اقدام به جایگزینی کارت هوشمند ملی با کارت‌های ملی قبلی کرده است. با این وجود، حافظه الکترونیکی و دیجیتالی کارت هوشمند ملی همچنان غیر فعالی است؛ هرچند این سازمان در راستای طرح‌های بلندمدت و تحقق اهداف دولت الکترونیک در صدد ارتقای خدمات کارت هوشمند ملی است. از آنجا که کارت‌های شناسایی الکترونیکی از جمله ضرورت‌ها و الزامات مهم و بنیادین دولت الکترونیک محسوب می‌شود، تجربه موفق دولت گرجستان در این زمینه می‌تواند مورد بهره‌برداری کارشناسان و مدیران سازمان ثبت احوال کشور و نیز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات قرار گیرد.

## ۳- بهره‌برداری سازمان پدافند غیرعامل از تجربیات گرجستان در امنیت سایبری و امنیت شبکه

### اطلاعات

دولت گرجستان به موازات تقویت دولت الکترونیک و شبکه یکپارچه اطلاعات، در حوزه امنیت سایبری و امنیت شبکه اطلاعات، اقدامات موثری را صورت داده است که این امر به موازات حفظ و حراست از اطلاعات حاکمیتی و دولتی و نیز اطلاعات شخصی شهروندان در مقابل سرقت‌ها و حملات الکترونیکی (هکرها) از داخل و خارج از کشور، نقش بسیار مهمی نیز در تقویت اعتماد عمومی به تجربه نظام اداری نوین و دولت الکترونیک در این کشور داشته است. لذا این امر نیز از جمله موضوعاتی است که به صورت مشخص می‌تواند به عنوان مبنایی برای همکاری و تبادل اطلاعات و تجربه میان سازمان پدافند غیرعامل با دو بخش اصلی متولی دولت الکترونیک در گرجستان یعنی کمیسیون دولتی دولت الکترونیک (زیرنظر نخست‌وزیری) و آژانس تبادلات اطلاعات (زیر نظر وزارت دادگستری) مورد توجه قرار گیرد.

## ۴- اجرای تجربه آزمایشی (پایلوت) تاسیس تالار خدمات عمومی: نظام پنجره واحد

بدون تردید یکی از مهم‌ترین و ارزشمندترین تجربیات گرجستان در زمینه مقابله با فساد و ایجاد شفافیت اداری، تاسیس تالار خدمات عمومی است. طی یک گذشته و در راستای تحقق اهداف دولت الکترونیک، دفتر پیشخوان خدمات دولت و بخش عمومی و غیر دولتی برای ارائه خدمات اداری تاسیس شد و در حال حاضر هزاران دفتر پیشخوان در نقاط مختلف کشور فعال هستند. امور بیمه‌ای، امور سجلی و ثبت احوال و گواهینامه و تخلفات رانندگی و گذرنامه، شارژ کارت‌های مختلف اعتباری و کارت‌های دانشجویی، فروش بلیت اتوبوس‌های بین شهری، پرداخت الکترونیکی قبوض، امور مربوط به اسقاط خودرو، خدمات گمرکی، پست‌بانک، خدمات مخابراتی و... از جمله خدمات قابل عرضه در دفاتر پیشخوان خدمات دولت به شمار می‌روند.

به موازات دفاتر پیشخوان خدمات دولت، مراکز دیگری نیز مانند دفاتر پلیس به اضافه ۱۰، دفاتر الکترونیک شهر و دفاتر خدمات بیمه تامین اجتماعی تاسیس شدند که به موجب قانون و در راستای یکپارچه‌سازی باید دفاتر پیشخوان خدمات دولت ادغام شوند که این امر تاکنون روی نداده است. تجربه موفق کشورهایمانند گرجستان به روشنی گویای این واقعیت است که تمرکز خدمات اداری در چهارچوب نظام پنجره واحد از جمله الزامات مهم



تحقق دولت الکترونیک است و با ارائه خدمات به صورت جزیره‌ای و پراکنده نمی‌توان به این هدف دست یافت. چنانچه اشاره شد در تالارهای خدمات عمومی گرجستان بیش از ۴۰۰ نوع خدمات اداری از نهادهای مختلف از جمله نظیر دادگستری، ثبت املاک و ثبت احوال، پلیس، آموزش و پرورش، دانشگاه‌ها و مراکز آموزش عالی و شهرداری به یک ساختمان اداری منتقل شده است که نقش بسیار مهم و تاثیرگذاری در تسهیل امور اداری شهروندان، کاهش حجم رفت و آمد درون شهری و حتی بین شهری، کاهش مصرف سوخت و در نتیجه افزایش آرامش روحی و روانی جامعه و رضایتمندی شهروندان از دولت و حاکمیت گرجستان در یک دهه گذشته داشته است.

لذا با انعقاد یک قرارداد یا یادداشت تفاهم همکاری بین دفتر پیش‌خوان خدمات الکترونیک دولت با مدیریت تالارهای خدمات عمومی در گرجستان می‌توان در راستای الگوبرداری و انتقال تجربیات این کشور در زمینه نظام متمرکز خدمات اداری اقدام نمود. با الگوبرداری از الگوی موفق گرجستان در زمینه تاسیس و مدیریت تالارهای خدمات عمومی، می‌توان در یکی از مناطق ۲۲ گانه تهران یا یکی از شهرستان‌ها، طرح آزمایشی و پایلوت تاسیس تالار خدمات عمومی را به مورد اجرا گذاشت که لازمه آن اختصاص یک ساختمان و فضای فیزیکی بزرگ و مناسب و ادغام فرایندهای الکترونیکی موجود یعنی دفتر پیش‌خوان خدمات دولت با دفاتر پلیس به اضافه ۱۰، دفاتر الکترونیک شهر و دفاتر خدمات بیمه تامین اجتماعی است. بدیهی است که در صورت موفقیت طرح آزمایشی و پایلوت و با شناسایی نقاط ضعف و قوت می‌توان نسبت به گسترش آن در سراسر کشور اقدام نمود؛ به گونه‌ای که هر یک از مناطق ۲۲ گانه تهران، مناطق کلان شهرهایی مانند تبریز، مشهد، اصفهان و اهواز و نیز هر یک از مراکز شهرستان‌ها از یک تالار خدمات عمومی برخوردار شوند.

## ۵- ضرورت عبور از فضاهای محدود اداری به ساختمان‌های اداری وسیع با معماری شاخص

عمده دفاتر پیش‌خوان دولت، پلیس به اضافه ۱۰ و سایر مراکز ارائه دهنده خدمات اداری در فضای فیزیکی بسیار محدودی سازمان دهی شده‌اند که این امر از جمله دلایل مهم ناکارآمدی و نارضایتی از عملکرد این مجموعه‌ها به شمار می‌رود. در صورتی که ادغام این مراکز پراکنده و جزیره‌ای و حرکت به سمت یک مجموعه فراگیر و متمرکز خدمات اداری و الکترونیکی مد نظر است، ضرورت دارد در رابطه با فضای فیزیکی و معماری آن تجدیدنظر اساسی صورت گیرد. در این راستا، نکته بسیار مهم، توجه به معماری مدرن، طراحی جذاب و فضای فیزیکی مناسب و وسیع در ساختمان‌های تالار خدمات عمومی (یا هر عنوان دیگری) است. نفس معماری متفاوت می‌تواند نماد تغییر و تحول در نظام اداری کشور باشد. در این راستا می‌توان به گونه‌ای سیاستگذاری کرد که ساختمان تالار خدمات عمومی یا دفاتر پیش‌خوان خدمات دولتی، ساختمان شاخص و متمایز هر منطقه از کلان شهرها و مراکز شهرستان‌ها باشد. تعریف یک ساختمان وسیع و بزرگ می‌تواند زمینه انتقال خدمات نهادهای مختلف به این ساختمان و ارائه خدمات اداری به صورت گسترده و در فاصله زمانی بسیار کوتاه را فراهم کند.



## ۶- استقرار دستگاه‌های خودکار عکس بیومتریک در دفاتر پیشخوان خدمات دولت

اقدام دولت گرجستان در استقرار دستگاه‌های خودکار عکس بیومتریک در بخش ورودی تالار خدمات عمومی (بخش سلف سرویس) که روزانه مورد استفاده بسیاری از مراجعه‌کنندگان قرار می‌گیرد، از جمله تجربیات جالب و مفیدی است که می‌تواند در دفاتر پیشخوان خدمات دولت مورد استفاده قرار گیرد. تهیه رایگان و سریع یک عکس استاندارد با کیفیت مطلوب و مورد تایید برای استفاده‌های مختلف از کارت‌های ملی و شناسایی، شناسنامه، گواهینامه، دفترچه‌های بیمه و... می‌تواند به تسریع و تسهیل روند ارائه خدمات دولت الکترونیک کمک شایانی نماید و در واقع مقدمه‌ای برای انجام مراحل بعدی امور اداری شهروندان و مراجعه‌کنندگان باشد.

## ۷- استقرار دستگاه‌های پنوماتیک (کاهش و حذف ارتباط مستقیم و فیزیکی)

بیش از چند دهه از اختراع و کاربرد دستگاه‌های پنوماتیک (لوله‌های انتقال و هوای فشرده) برای انتقال مدارک و اسناد در ساختارهای اداری کشورهای پیشرفته می‌گذرد و دولت گرجستان نیز از این فناوری در توسعه نظام اداری مدرن به ویژه در تالارهای خدمات عمومی به صورت گسترده‌ای استفاده نموده است. از این‌رو، در راستای تقویت دولت الکترونیک و کاهش و حذف ارتباط مستقیم و فیزیکی مراجعه‌کنندگان با کارکنان و نیز اپراتورها با مدیران و مسئولین، استقرار دستگاه‌های پنوماتیک از جمله اقدامات ضروری است که کاهش شایان توجه واسطه‌ها، امضاهای طلایی، توصیه‌ها و شبکه رانت، فساد و رشوه در نظام اداری و مدیریتی کشور در بخش‌ها و سطوح مختلف را به دنبال خواهد داشت.

## ۸- توجه نظام متمرکز خدمات اداری بر صنعت گردشگری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی

تجربه موفق و ارزشمند گرجستان در ایجاد و توسعه تالارهای خدمات عمومی گویای این واقعیت است که نگاه آن‌ها تنها متوجه داخل کشور و ارائه خدمات به شهروندان این کشور نبوده است. بلکه یک نگاه بیرونی و بین‌المللی را نیز مدنظر قرار دادند و چنانچه اشاره شد با استخدام نیروهای جوان، تحصیل کرده، مسلط به زبان انگلیسی و مبادی آداب و رفتارهای اجتماعی به موازات ثبت یک یا دو روزه شرکت، انتقال مالکیت، اجاره ملک، خرید زمین، صدور بیمه‌نامه مسافرتی، صدور ویزا و گذرنامه و مواردی از این دست توانستند تالارهای خدمات عمومی را به صورت نظام‌مند و هدفمندی در خدمت صنعت گردشگری و سرمایه‌گذاران خارجی در بیاورند. لذا در هر نوع سیاستگذاری کلان در داخل کشور در زمینه ایجاد نظام متمرکز اداری از جمله ادغام دفاتر مختلف در دفتر پیشخوان دولت باید به این مهم و ضرورت توجه ویژه‌ای صورت گیرد و بدون ایجاد تشکیلات موازی و هزینه، نظام متمرکز خدمات اداری را از نظر منابع انسانی و شیوه مدیریتی به سمت صنعت گردشگری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی در سراسر کشور سوق داد و هدایت نمود.

## سخن پایانی: جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

امروزه فساد اقتصادی و عدم شفافیت و کارآمدی لازم در نظام اداری کشور به عنوان یک واقعیت پذیرفته شده است و طی سال‌های اخیر بخش‌های مختلف نظام نیز درصدد حل این مشکل و پاسخ به یکی از جدی‌ترین مطالبات مردمی برآمده است. در بسیاری از حوزه‌ها گام‌های موثری برداشته شده است؛ اما به دلیل عدم انسجام و یکپارچگی در حوزه سیاست‌گذاری و اجرایی هنوز به نقطه مطلوبی نرسیده است. به عنوان مثال، گسترش نظام اتوماسیون اداری، تشکیل دفاتر پیشخوان خدمات دولتی، پلیس + ۱۰ و دفاتر خدمات الکترونیکی قضایی از جمله اقدامات موثری بوده است که طی سال‌های اخیر در نظام اداری کشورمان با هدف کاهش فرایندهای بوروکراسی، حذف واسطه‌ها و به تبع آن کاهش سطح فساد، رانت و رشوه صورت گرفته است. اما به دلیل عملکرد جزیره‌ای و عدم تحقق دولت یکپارچه الکترونیک، هنوز منافذی وجود دارد که زمینه سوء استفاده برخی از افراد را فراهم می‌کند.

این پژوهش نیز با هدف مطالعه و بررسی یکی از موفق‌ترین و جدیدترین تجربیات مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری در جهان در کشور گرجستان برآمده است که از جنبه‌های مختلف از جمله قرابت جغرافیایی، پیوندهای فرهنگی و تاریخی و روند گذار از اقتصاد دولتی، متمرکز و دستوری به اقتصاد بازار آزاد از قابلیت الگوبرداری و انتقال تجربه بیشتری برای کشورمان در مقایسه با کشورهای اروپایی و شرق دور برخوردار است. هرچند بدیهی است که به دلیل تفاوت‌های قابل توجه در جمعیت و وسعت ایران و گرجستان، ساختار سیاسی مذهبی ایران و سکولار گرجستان، ساختار اقتصادی رانتیر متکی بر درآمدهای نفت و گاز ایران و ساختار غیر رانتی مبتنی بر خدمات و مالیات گرجستان و نیز تفاوت در جهت‌گیری‌های سیاست خارجی دو کشور از جمله سیاست یورو-آتلانتیکی دولت گرجستان در الحاق به اتحادیه اروپا و پیمان ناتو (پس از وقوع انقلاب گل رز در سال ۲۰۰۳)، این الگوبرداری و انتقال تجربه «به صورت نسبی» خواهد بود.

تجربه موفق گرجستان در مقابله با فساد فراگیر دهه ۱۹۹۰ در این کشور از این جهت قابل ارزشمند و شایان توجه است که برخلاف کشورهایمانند فیلیپین و عربستان سعودی، روند مقابله با فساد به ورطه خشونت و پوپولیسم (عوام‌فریبی) کشیده نشد و با ترکیبی از اقدامات سلبی و ایجابی از جمله برکناری، بازداشت و محاکمه مقامات اجرایی، انتظامی و قضایی فاسد، تشکیل شورای مقابله با فساد، اصلاح ساختارهای اقتصادی و مدیریتی، اصلاحات جدی در بخش‌های قضایی و انتظامی و تحول در نظام اداری و خدمات عمومی، یک روند منطقی، علمی و کارشناسی را از سال ۲۰۰۳ تاکنون طی کرده است و با وجود کنار رفتن میخائیل ساکشویلی و تیم سیاسی و اقتصادی او از قدرت در سال ۲۰۱۳ (به عنوان طراحان و پیشگامان مقابله با فساد) و تغییر رئیس‌جمهور و چندین نخست‌وزیر، تغییری در رویکرد کلان مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد سلامت و شفافیت در نظام اداری این کشور ایجاد نشده است.

نکته بسیار مهم، پیامدهای عملی و ملموس این امر در سطح جامعه، افزایش رضایتمندی شهروندان، رونق و توسعه اقتصادی، افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران خارجی به ویژه نهادهایی مانند اتحادیه اروپا، بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول به اقتصاد گرجستان است که موجب رشد و توسعه اقتصادی شایان توجه این کشور طی ۱۵ سال اخیر شده است و همین امر به روشنی گویای این واقعیت است که رابطه معکوسی بین سطح بالای مفاسد اقتصادی، رانت، رشوه، اخاذی و شبکه‌های الگارشسی و مافیایی با رشد و توسعه اقتصادی هر کشور وجود دارد.

تجربیات گرجستان در حوزه‌های مختلفی از جمله سیاستگذاری کلان اقتصادی و اداری کشور می‌تواند مورد استفاده قوای سه‌گانه به ویژه شورای اقتصاد کشور و شورایی عالی اداری قرار گیرد و در سطح اجرایی نیز دستگاه‌ها و نهادهای مختلفی مانند سازمان خصوصی‌سازی و سازمان امور مالیاتی (وزارت اقتصاد و دارایی)، گمرگ جمهوری اسلامی ایران، وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی، سازمان برنامه و بودجه، نیروی انتظامی، قوه قضائیه و وزارت دادگستری، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، سازمان ثبت احوال کشور، صدا و سیما، شورای عالی فضای مجازی، وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات به ویژه در بخش دولت الکترونیک، وزارت مسکن راه و شهرسازی و شهرداری‌ها از امکان انتقال و بهره‌برداری از تجربیات این کشورهای در حوزه‌های تخصصی مربوطه برخوردار هستند که در این پژوهش به برخی از موارد آن اشاره شده است.

بدیهی است که بهره‌مندی دقیق‌تر و عملیاتی‌تر از این تجربیات نیازمند هماهنگی‌های سیاسی، اداری، قضایی و امنیتی بین مراکز و نهادهای مختلف کشورمان با دولت گرجستان، امضای یادداشت تفاهم همکاری‌های تخصصی و اعزام تیم‌های فنی و کارشناسی از سوی نهادها و مراکز مختلف کشورمان به گرجستان است تا زمینه انتقال دقیق، فنی و عملیاتی تجربیات موفق گرجستان در زمینه مقابله با فساد و ایجاد سلامت و شفافیت در نظام اداری به دستگاه‌ها و نهادهای مختلف کشورمان فراهم شود.

## منابع و مأخذ

## الف: منابع فارسی

- اسماعیل‌نیا، علی اصغر (۱۳۸۱) **شناخت بازار گرجستان و نحوه دسترسی به آن**. تهران: موسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی، چاپ اول.
- تانزی، ویتو (۱۳۷۸) «مسئله فساد، فعالیت‌های دولتی و بازار آزاد»، ترجمه بهمن آقایی، **اطلاعات سیاسی - اقتصادی**، شماره - ۱۴۹ ۱۵۰، بهمن و اسفند ۱۳۷۸، صص - ۱۷۸ ۱۸۹.
- «بررسی شیوه شفاف‌سازی دولت در گفت‌وگو با داود سوری؛ انتشار صرف اعداد، شفافیت نیست»، **تجارت فردا**، ۱۵ اردیبهشت، ۱۳۹۷.
- جلیلی، محدثه (۱۳۹۶) «بررسی روند ادراک فساد؛ توصیفی از وضعیت ادراک فساد در ایران». **شبکه مطالعات سیاست‌گذاری عمومی**، بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۵ اسفند.
- داداشی، علیرضا (۱۳۹۰) «مبارزه با فساد اداری در ایران: اقدامات انجام شده و چند راهکار پیشنهادی»، **راهبرد توسعه**، شماره ۲۷، صص - ۲۰۸ ۲۲۰.
- «گرجستان چگونه شاگرد اول مبارزه با فساد شد؟ مافیازدایی به سبک گرجی»، **دنیای اقتصاد**، ۸ آذر، ۱۳۹۶.
- «سه مرحله‌ای که گرجستان را به اوج برد؛ الگوی خروج از برزخ اقتصاد»، **دنیای اقتصاد**، ۹ مهر، ۱۳۹۷.
- «نخست‌وزیر گرجستان اعلام کرد: مفهوم دولت کوچک فقط به معنای کاهش وزارتخانه‌ها نیست»، **راديو تفلیس**، ۲۸ خرداد، ۱۳۹۷.
- رحیمیان، نرگس (۱۳۹۳) «بررسی فساد اقتصادی و راه‌های مبارزه با آن»، **مجله اقتصادی**، شماره‌های ۹ و ۱۰، آذر و دی.
- رضانی، احمد (۱۳۷۹) «بررسی تطبیقی ارکان جرم اختلاس»، **دو ماهنامه نامه مفید**، دوره ۶، شماره ۴ (پیاپی ۲۴)، صص - ۱۵۳ ۱۸۲.
- صدوقی، اکبر (۱۳۹۶) «پدیده سوت زنی چگونه در مبارزه با فساد اداری موثر است؟»، **کافه حقوق**، ۲۸ تیر.
- کوزه‌گر کالجی، ولی (۱۳۸۷) «نگاهی به بحران اوستیای جنوبی و هجوم روسیه به گرجستان»، **اطلاعات سیاسی - اقتصادی**، سال بیست و دوم، شماره یازدهم و دوازدهم، مرداد و شهریور، صص - ۱۰۴ ۱۲۱.
- کوزه‌گر کالجی، ولی (۱۳۹۷) «تاملی بر فرایند و نتایج هفتمین دوره انتخابات ریاست جمهوری گرجستان»، **موسسه مطالعات ایران و اوراسیا (ایراس)**، ۱۴ آذر.
- مهدی، محمدی؛ حسن رفیعی، میرطاهر، موسوی و سمانه حسین‌زاده (۱۳۹۵) «ادراک فساد و احساس عدالت اجتماعی»، **مسائل اجتماعی ایران**، سال هفتم، شماره ۱، صص - ۱۴۴ ۱۲۵.
- وزارت امور اقتصادی و دارایی (۱۳۹۵) **گزارش روند اصلاحات و بهبود محیط کسب و کار کشور گرجستان طی سال‌های ۲۰۱۷ - ۲۰۰۶**، دفتر پایش و بهبود محیط کسب و کار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.

- وزارت امور خارجه (۱۳۸۸) کتاب **سبز گرجستان**، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه، چاپ اول.  
- سایت سفارت جمهوری اسلامی ایران در گرجستان، **بخش پاسخ به سوالات در حوزه اقتصادی**.  
قابل دسترسی از:

<http://www.tbilisi.mfa.ir/index.aspx?siteid=130&fkeyid=&siteid=130&page-id=17729&newsview=540801>.

#### ب: منابع انگلیسی

- Agenda.GE (2017) **“Doing Business report: Georgia among world’s top”**, 10October» 31.
- Berglund, Christopher and Johan Engvall (2013) «How Georgia Stamped Out Corruption on Campus». **Foreign Policy**, September 3.
- Caucasus Analytical Digest (2011) **“Anti-Corruption Reforms in Georgia”**. No 26, published 26 April.
- Freedom House (2018) **Nations in Transit**, , Available from:»  
<https://freedomhouse.org/report/nations-transit/2018/georgia>.»
- Gabekhadze (2013) **“Ivanishvili sends an open letter to the European People’s Party”**.» Article in **“The Messenger Online”**. Published in March 15.
- Heritage Foundation (2017) **2017 Index of Economic Freedom**, , Available from:»  
<http://www.heritage.org/index/ranking>.»
- Heritage Foundation (2015) **2015 Index of Economic Freedom**, Available from:»  
[https://www.heritage.org/index/pdf/2015/book/index\\_2015.pdf](https://www.heritage.org/index/pdf/2015/book/index_2015.pdf).»
- Institute for Development of Freedom of Information (2015) **Access to Public Information in Georgia**. Report Summarizing 2010 – 2015, December.
- Japaridze, Z. (2011) **“The Law and Lies”**. Article in the Newspaper **“Tabula”**, 14 June.»
- Karosanidze, Tamuna (2005) **NATIONAL ANTI-CORRUPTION STRATEGY AND ACTION PLAN: ELABORATION AND IMPLEMENTATION**, **Anti-Corruption Resource Center**.
- Kvanchilashvili, E. (2012) **“We Have No Choice”**, Article in the Newspaper **“Tabula”**,» 29 March
- Lepsveridze, T. (2013) **“There Was Fixed 9860 Case, When Businessperson Transfer the Own Property to the Government in 2004-2012”**. Article in **“Guria New” Newspaper**, 26 February.
- Lortkipanidze, Natia (2014) **Anti-corruption Reforms in Georgia, Thesis submitted to the Graduate Faculty in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts, Ragnar Uurkse School of Innovation and Governance**, June.
- Miller, Terry and Anthony B. Kim (2017) **2017 Index of Economic Freedom, Washington DC, Heritage Foundation**, Available from: <http://www.heritage.org/index>.

- Mecometer.com (2018) **Key economic indicators of Georgia**, Available from:»  
[http://mecometer.com/country/georgia/»](http://mecometer.com/country/georgia/)
- Open Society Georgia Foundation (2016) «**Reforming Georgia's Access to Information Law**» (PDF).. July.
- Tanzi, V (1998) «Corruption around the World «. **International Monetary Fund Staff Papers**, Vol .45(4), pp.559-594.
- Ternali, S. (2010) “**What Did Mikheil?**” **Words and Deeds of United National Movement (2003- 2010)**”. Article in New 7 Day, 07 May.
- The Economics (2012) «**Lessons from Georgia's fight against graft**». Feb 7.»
- The World Bank (2012)»**Georgia's Fight Against Corruption in Public Services Wins Praise**». Jan 31.
- Trading Economics (2017) **Georgia Corruption Rank 2006- 2016**, Available from:»  
[http://www.tradingeconomics.com/georgia/corruption-rank.»](http://www.tradingeconomics.com/georgia/corruption-rank.)
- Transparency International (2017) **Corruption Perceptions Index 2016** , available from:»  
[http://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_perceptions\\_index\\_2016](http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016).
- Transparency International (2018), **Corruptions Perception Index (CPI)**, Available»  
from: [https://www.transparency.org/research/cpi/cpi\\_2005/0](https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2005/0).
- Worldometers (2017) **Georgia Population**, Available from:»  
[http://www.worldometers.info/world-population/georgia-population/»](http://www.worldometers.info/world-population/georgia-population/)