



با هدف انتقال تجربیات به جمهوری اسلامی ایران:

مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری گرجستان

تجربه جمهوری گرجستان در مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد سلامت و شفافیت اداری، یکی از موفق‌ترین و جدیدترین تجربیات این حوزه در سطح جهان به شمار می‌رود. این کشور پس از تجربه یک دوره سخت و بحرانی از فساد فراگیر، رانت، رشوه و شبکه‌های الیگارش‌ی و مافیایی در دوران ریاست جمهوری ادوارد شواردناده (۱۹۹۳ تا ۲۰۰۳ میلادی)، توانست پس از وقوع انقلاب رنگی (گل رز) در سال ۲۰۰۳ و با قدرت رسیدن میخائیل ساکشویلی، یک برنامه هدفمند، بلندمدت و جامعی را در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد سلامت و اداری به اجرا بگذارد.

نویسنده: ولی کوزه‌گر کالجی

رتبه گرجستان در زمینه مبارزه با فساد در گزارش سازمان شفافیت بین‌المللی در سال ۲۰۱۶ میلادی به ۴۴ در بین ۱۷۵ کشور رسید که با رتبه ۱۳۳ این کشور در سال ۲۰۰۴ میلادی، تفاوت و فاصله معنادار و قابل ملاحظه‌ای را نشان می‌دهد. با وجود کنار رفتن میخائیل ساکشویلی و تیم سیاسی و اقتصادی او از قدرت در سال ۲۰۱۳ میلادی و به قدرت رسیدن رئیس‌جمهوری و نخست‌وزیران مختلفی از جناح‌های رقیب، تغییری در این رویکرد کلان ایجاد نشده است و مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد سلامت و اداری به عنوان یکی از اولویت‌های راهبردی و مورد مطالبه جامعه گرجستان همچنان در حال اجرا و پیگیری است. در این خلاصه راهبردی به بیان اهم یافته‌های مطالعه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری در جمهوری گرجستان پرداخته می‌شود:

۱- تجربه جمهوری گرجستان در مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد سلامت اداری از جنبه‌های مختلف از جمله قرابت جغرافیایی، پیوندهای فرهنگی و تاریخی و روند گذار از اقتصاد دولتی، متمرکز و دستوری به اقتصاد بازار آزاد، مقطع زمانی مقابله با فساد (۲۰۰۳ میلادی تاکنون)، اراده دولت و مقامات ارشد سیاسی و قضایی در مقابله با فساد، مقیاس زمانی و گستره نفوذ اصلاحات اقتصادی و اداری گرجستان، مقابله با فساد بدون بروز خشونت و تنش فراگیر، کشیده نشدن مقابله با فساد به ورطه پوپولیسم، سطحی‌نگری و کشمکش‌های سیاسی و تجربیات عملی و قابل انتقال در سطوح سیاست‌گذاری، تصمیم‌گیری و اجرایی 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 رانتی متکی بر درآمدهای نفت و گاز ایران و ساختار غیررانتی 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.

۲- تجربه موفق گرجستان در مقابله با فساد فراگیر دهه ۱۹۹۰ میلادی 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 میلادی تاکنون طی کرده است و با وجود کنار رفتن میخائیل ساکاشویلی و تیم سیاسی و اقتصادی او از قدرت در سال ۲۰۱۳ میلادی (به عنوان طراحان و پیشگامان مقابله با فساد) و تغییر رئیس جمهور و چندین نخست‌وزیر، تغییری در رویکرد کلان مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد سلامت و شفافیت در نظام اداری این کشور ایجاد نشده است.

۳- نکته بسیار مهم، پیامدهای عملی و ملموس این امر در سطح جامعه، افزایش رضایتمندی شهروندان، رونق و توسعه اقتصادی، افزایش اعتماد سرمایه‌گذاران خارجی به‌ویژه 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 مفسد اقتصادی، رانت، رشوه، اخاذی و شبکه‌های الیگارشی و مافیایی با رشد و توسعه اقتصادی هر کشور وجود دارد.

۴- در حوزه سیاستگذاری در زمینه مقابله با فساد و ایجاد سلامت و شفافیت اداری، تجربیات گرجستان در حوزه‌های مختلف قابل استفاده قوای سه‌گانه به‌ویژه شورای اقتصاد و شورای عالی اداری کشور است. تجمیع اسناد فرادستی در حوزه مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت اداری، تجمیع و تمرکز نهادی و ستادی (تشکیل شورای عالی مبارزه با فساد و ایجاد شفافیت) و پرهیز از عملکرد جزیره‌ای و ایجاد تشکیلات موازی در حوزه مقابله با فساد، تعیین یک دستگاه به عنوان متولی و هدایت‌کننده شورای مبارزه با فساد، حضور بخش‌های غیردولتی در ترکیب شورای مبارزه با فساد، اجماع مستمر نخبگان ابزاری و فکری در تنظیم اسناد و شورای مقابله با فساد، ایجاد مکانیسم‌های نظارتی دولتی و غیردولتی جهت ارزیابی عملکرد شورا، اطلاع‌رسانی و انتشار عمومی گزارش‌های عملکرد و نظارتی و تعریف ارتباط شورای مبارزه با فساد با نهادهای بین‌المللی (غیردولتی و دولتی) از جمله تجربیاتی است که در حوزه سیاستگذاری در زمینه مقابله با فساد و ایجاد سلامت و شفافیت اداری قابل استفاده و انتقال به نهادهای مسئول و متولی در جمهوری اسلامی ایران است.

۵- جمهوری گرجستان به منظور مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد تحول اداری اقدام به اصلاحات بنیادینی در ساختار اقتصادی و مدیریتی کشور نمود. شناسایی و تعریف دولت بزرگ به عنوان متهم اصلی فساد، بوروکراسی‌زدایی و کوچکسازی واقعی دولت از طریق کاهش تعداد وزارتخانه‌ها و سازمان‌های دولتی و نیروی کار دولتی، کاهش سهم هزینه‌های دولتی در تولید ناخالص داخلی (زیر ۴ درصد)، تصفیه بخش عمومی و دولتی (اخراج مقامات فاسد و کارکنان و مدیران متخلف) و موارد زیر از جمله این اقدامات است:

اصلاح ساختار بودجه نویسی: کوچکسازی، واقع‌بینی و انتشار عمومی، آزادسازی اقتصادی و خصوصی‌سازی، واگذاری مالکیت شرکت‌های دولتی

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

کاهش تقاضا برای فساد اقتصادی: اصلاح نظام پرداخت حقوق و توزیع ثروت، کنترل، مدیریت و شفاف‌سازی منابع مالی احزاب سیاسی و رقابت‌های انتخاباتی، کاهش تصدی دولت در رسانه‌ها (توسعه شبکه‌های رادیو و تلویزیون خصوصی)، سازمان‌های مردم‌نهاد (اعتمادسازی و باورپذیری مقابله با فساد در افکار عمومی)، اصلاحات در نظام بانکی، تاکید بر استقلال بانک ملی (مرکزی) از دولت و پاسخگویی به پارلمان، خصوصی‌سازی کامل شبکه بانکی (به جز بانک ملی یا مرکزی گرجستان)

بین‌المللی کردن شبکه بانکداری: ارتقا سطح استانداردها و مقابله با پول‌شویی، اصلاح سیاست چند نرخ ارز و اعمال سیاست تک نرخ ارز، اصلاح نظام مالیاتی در ساختار اقتصادی غیر رانته گرجستان. کاهش تعداد انواع مالیات‌های دریافتی (از ۲۲ به ۶)، اصلاحات در زمینه سهولت پرداخت مالیات، تشکیل پلیس مالیاتی و مقابله جدی و فراگیر با فرار مالیاتی، اصلاحات در نظام گمرکی و شفافیت مالی و مقابله با قاچاق کالا، اصلاح تعرفه‌های گمرکی، الکترونیکی کردن فرایند اداری نظام گمرکی، کنترل و نظارت ماهواره‌ای و مقابله با قاچاق کالا، حذف تشریفات اداری غیر ضروری (تسهیل و روان‌سازی تجارت خارجی)، ایجاد فضای اقتصادی سالم و رقابتی از طریق بهبود محیط و فضای کسب و کار اصلاحات در شروع کسب و کار: کاهش مراحل اخذ مجوز

اصلاحات در بخش مسکن: 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

موارد فوق از جمله اصلاحات مهمی است که در ساختار مدیریتی و اقتصادی گرجستان در ۱۵ سال اخیر روی داده است. سازمان خصوصی‌سازی در راستای اجرای اصل ۴۴ قانون اساسی، سازمان برنامه و بودجه، وزارت اقتصاد و امور دارایی، وزارت کشور و خانه احزاب، صداوسیما و شورای عالی فضای مجازی، معاونت اجتماعی و پیشگیری از وقوع جرم قوه قضائیه، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان امور مالیاتی، گمرک جمهوری اسلامی ایران، ستاد مقابله با قاچاق کالا و ارز و وزارت کار، تعاون و رفاه اجتماعی از جمله نهادها و سازمان‌هایی هستند که از امکان بهره‌برداری و انتقال تجربیات گرجستان در زمینه اصلاح ساختار مدیریتی و اقتصادی برخوردارند.

۶- مقابله با فساد و اصلاحات ساختاری و اجرایی در نظام قضایی و پلیس گرجستان یکی از مهم‌ترین عرصه‌های مقابله با فساد و ایجاد سلامت و شفافیت اداری در این کشور به شمار می‌رود که آثار و نتایج بسیار مستقیمی در این حوزه به دنبال داشته است. در رابطه با مقابله با فساد و اصلاح در نیروهای پلیس، اقداماتی مانند بازداشت و برکناری بیش از ۱۲ هزار نیروی پلیس و کارکنان و مدیران وزارت کشور، تغییر قوانین استخدام و جذب پلیس و تعریف شاخص‌ها و استانداردهای جدید، اطلاع‌رسانی شفاف و مداوم در رسانه‌های گرجستان؛ شامل رویکرد ایجابی، افزایش چند برابری

حقوق و مزایای نیروهای پلیس، تجهیز نیروهای پلیس به امکانات سخت‌افزاری و نرم‌افزاری، باورپذیری واقعی روند مبارزه، اصلاحات و تغییرات در افکار عمومی، استقرار پلیس گشت در جاده‌های برون شهری، بازرسی داخلی بر روی پلیس گشت (پلیس جاده‌ای) و اداره کل بازرسی در وزارت کشور، شیشه‌ای کردن ساختمان‌های پلیس و کلانترها؛ اقدامی نمادین برای ایجاد شفافیت، نصب میکروفن و دوربین بر روی لباس‌ها و ماشین‌های پلیس؛ کنترل شبکه‌ای و یکپارچه، نصب دوربین در خودروهای پلیس گشت (جاده‌ای)، سازماندهی و اعزام تیم‌های مخفی و انجام تعمدی تخلفات، استقرار ماموران مخفی در اتوبوس‌های بین شهری و گزارش تخلفات، تقویت دولت الکترونیک (انتقال خدمات اداری پلیس به اداره خدمات عمومی) و تاسیس پلیس گردشگری با هدف مقابله با اخاذی و دریافت رشوه از گردشگران در ۱۵ سال گذشته صورت گرفته است که تاثیر بسیار مهمی در تغییر وضعیت پلیس گرجستان داشته است. در حوزه قضایی نیز وجود اراده سیاسی در بالاترین سطوح قدرت برای انجام تغییر و اصلاحات در نظام قضایی، اخراج قضات، دادستان‌ها و کارکنان متخلف و متهم به دریافت رشوه، رانت و اخاذی، تغییر ضوابط و مقررات استخدام قضات، دادستان‌ها و کارکنان در نظام قضایی، اصلاح قوانین؛ تعریف رشوه، فساد مالی و پول‌شویی به عنوان جرم و جنایت قضایی، مقابله پول‌شویی (مصادره اموال و اطلاع‌رسانی شفاف)، تشکیل اداره مستقل در دادستانی کل برای دریافت و انتشار اظهارنامه اموال مسئولین، اطلاع‌رسانی شفاف از دادگاه‌های مربوط به مفاسد اقتصادی، فرهنگ‌سازی در جامعه در جهت تفاوت قائل شدن بین متهم و مجرم و نهادینه شدن فرهنگ تبرئه و توسعه دولت الکترونیک در حوزه قضایی از طریق انتقال خدمات حقوقی و قضایی به تالار خدمات عمومی از جمله مهم‌ترین اقدامات اصلاحی و ساختاری است که در بخش قضایی صورت گرفته است که در مجموع، این تجربیات قابل انتقال و بهره‌برداری برای نیروی انتظامی، قوه قضائیه و وزارت دادگستری کشورمان است.

۷- دولت گرجستان با تشکیل و گسترش دولت الکترونیک و ایجاد نظام متمرکز خدمات عمومی (در چهارچوب نظام پنجره واحد) گام‌های ارزشمند و موثری را در زمینه تسهیل امور اداری، حذف امضای طلایی و واسطه‌ها در ۱۵ سال اخیر برداشته است که این امر از جمله عوامل موثر در زمینه کاهش سطح فساد اقتصادی، رانت، رشوه و اخاذی در این کشور به شمار می‌رود. تصویب قوانین در حوزه دولت الکترونیک، صدور کارت‌های شناسایی الکترونیکی، شبکه یکپارچه اطلاعات و دولت الکترونیک، آموزش مستمر شهروندان با هدف بهره‌برداری حداکثری از خدمات دولت الکترونیک، توجه جدی به امنیت سایبری، امنیت شبکه اطلاعات و اطمینان بخشی به شهروندان از جمله اقدامات موثر گرجستان در حوزه دولت الکترونیک به شمار می‌رود که از قابلیت بهره‌برداری برای وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و بخش‌های متولی دولت الکترونیک در کشورمان برخوردار است. در زمینه نظام متمرکز خدمات اداری (پنجره واحد) نیز ایجاد تالار خدمات عمومی با ارائه متمرکز بیش از ۴۰۰ نوع خدمات اداری نهادهای مختلف از جمله اقدامات موثر و شایان توجه دولت گرجستان بوده است که با ایجاد بیش از ۲۰ تالار خدمات عمومی در هر یک از مراکز استان‌های گرجستان تمامی امور اداری این کشور را تحت پوشش قرار داده است. عضویت تالار خدمات عمومی در زیرمجموعه شورای مقابله با فساد، معماری مدرن، طراحی جذاب و فضای فیزیکی مناسب و وسیع تالارها، یکپارچه‌سازی نظام اداری و کاهش فرایند بوروکراسی در نظام اداری، کاهش هزینه‌ها (وقت و سرمایه) و رضایت‌مندی شهروندان و آرامش روحی و روانی جامعه، حذف واسطه‌ها و قطع ارتباط مستقیم مراجعه‌کنندگان با کارکنان، حذف ارتباط مستقیم و فیزیکی اپراتورها با مسئولین و

مدیران (سیستم پنوماتیک)، تقویت دولت الکترونیک و کاهش فساد، رانت و رشوه در نظام اداری، استفاده از ظرفیت‌ها و توانایی‌های شرکت‌های خصوصی، بهبود و ارتقای تصویر وزارت دادگستری در افکار عمومی و نقش و تاثیر مثبت در توسعه صنعت گردشگری و جذب سرمایه‌گذاری خارجی از جمله ویژگی‌ها و نتایج ایجاد تالارهای خدمات عمومی در گرجستان محسوب می‌شود که در فرایند ادغام و یکپارچه‌سازی بخش‌های مختلف خدمات اداری الکترونیکی کشورمان از جمله پلیس+۱۰، دفاتر پیشخوان خدمات دولتی و مراکز خدمات الکترونیک قضایی قابل استفاده و بهره‌برداری است.

۸- چکیده سیاست‌ها و اقدامات گرجستان در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت اداری گویای این واقعیت است که مقابله با فساد اقتصادی در یک ساختار اقتصاد دولتی، با منابع مالی و بانکهای دولتی، با شورای صرفاً دولتی مقابله با فساد و رسانه‌های دولتی امکان‌پذیر نیست و نتایج مشخصی را به دنبال نخواهد داشت. بنابراین با اقدامات اصلاحی مانند کوچک‌سازی دولت، آزادسازی اقتصادی و تقویت واقعی بخش خصوصی از جمله بانک‌های عامل، حضور بخش غیردولتی در ترکیب شورای مقابله با فساد، تقویت و گسترش رسانه‌های خصوصی و فضای مجازی و تحقق واقعی دولت یکپارچه الکترونیک با حضور و مشارکت همه دستگاه‌ها در چهارچوب نظام پنجره واحد و حذف امضاهای طلایی و واسطه‌های مستعد دریافت رشوه، رانت و اخاذی، تنها می‌توان انتظار تحولی واقعی و تاثیرگذار در زمینه مقابله با فساد اقتصادی و ایجاد شفافیت و سلامت اداری را داشت.

۹- تجربه گرجستان گویای این واقعیت است که در یک ساختار شبکه‌ای و دولت یکپارچه الکترونیک که تمامی فعالیت‌ها و کنش‌های شهروندان، کارکنان و مدیران تحت نظارت شبکه‌ای قرار می‌گیرد و واسطه‌ها و امضاهای طلایی از میان می‌رود، نقش و تاثیر اعتقادات و باورهای دینی، سنتی و شخصی افراد از جنبه‌های مثبت و منفی تاثیری در روند امور اداری و اقتصادی ندارد و در واقع فرد با هر باوری و انگیزه‌ای در چهارچوب یک شبکه الکترونیکی یکپارچه، شفاف، قابل مشاهده، نظارت و پیگیری قرار می‌گیرد و در آن چهارچوب موظف به ارائه سالم خدمات اداری و اقتصادی است. لذا کاهش نقش باورها، عقاید و ارزشهای شهروندان، کارکنان و مدیران در فرایند اداری و جایگزین شدن آن با یک سیستم یکپارچه الکترونیکی از جمله مهم‌ترین موفقیت‌هایی است که می‌تواند مورد استفاده نهادها و مراکز متولی و مسئول در کشورمان قرار گیرد.