

شفافیت سیاسی و تأثیر آن بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی ایران از منظر حکمرانی مطلوب

محسن فرسای^۱ - مسعود مطلبی^{۲*} - اصغر عربیان^۳ - سید مصطفی ابطحی^۴

تاریخ دریافت: ۱۳۹۹/۰۷/۰۳ - تاریخ پذیرش: ۱۳۹۹/۰۷/۲۷

چکیده:

شفافیت سیاسی یکی از اصول بنیادین حکمرانی مطلوب در جوامع توسعه یافته به شمار می‌آید. در جمهوری اسلامی ایران نیز، شفافیت سیاسی، حلقه گم‌شده‌ی زنجیره‌ی بسیاری از آرمان‌های انقلاب اسلامی است. نوشتار توصیفی-تحلیلی حاضر در پاسخ به چگونگی تأثیر-گذاری شفافیت سیاسی بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی ایران از منظر حکمرانی مطلوب بر این فرضیه تأکید دارد که بواسطه عملیاتی شدن شفافیت، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، کاهش هزینه و زمان (مبارزه با اسراف و تبذیر)، مشارکت گسترده‌ی عموم مردم در عموم فعالیت-های کشور، برقراری عدالت و رفع تبعیض‌های ناروا (که در قانون اساسی هم به آن اشاره شده) نهادینه خواهد شد. نتایج تحقیق نشان می‌دهد که در حکمرانی مطلوب شفافیت سیاسی موجبات افتتاح و آزادی از سمت مقامات دولتی نسبت به جامعه، مشارکت و نظارت از سوی مردم و سرانجام رفتار درست و مطابق قانون از سوی همگان را در جامعه ایرانی فراهم خواهد آورد.

واژگان کلیدی: شفافیت سیاسی، کارآمدی، حکمرانی مطلوب، مسئولیت‌پذیری، دولت

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

^۱ - دانشجوی دکتری سیاست گذاری عمومی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
mohsen2222@chmail.ir

^۲ - استادیار گروه علوم سیاسی، واحد آزادشهر، دانشگاه آزاد اسلامی، آزادشهر، ایران: نویسنده مسئول
Mmtph2006@yahoo.com

^۳ - استادیار گروه حقوق، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

^۴ - استادیار گروه علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران

۱- بیان مسأله

شفافیت سیاسی در آشکار شدن چگونگی تصمیم‌گیری حاکمان در عرصه ساختار قدرت سیاسی به عنوان شاخصی از کیفیت سیاست و حکمرانی، یکی از پایه‌های اصلی دموکراسی و جمهوریت و از عوامل ارزیابی اجتماعی در ایجاد حکمرانی مطلوب است. حکمرانی خوب یا حکمرانی مطلوب، در اواخر قرن بیستم و در دو دهه اخیر به شدت مورد توجه محققان علوم اجتماعی و سیاسی بوده است. بانک جهانی و برنامه عمران سازمان ملل، برای حکومتداری خوب ویژگی‌ها و شاخص‌هایی را مشخص کرده که عبارتند از: مشارکت، ثبات سیاسی، کارایی و اثربخشی، حاکمیت قانون، کنترل فساد، شفافیت، پاسخگویی و حسابدهی، عدالت و فراگیری، مسئولیت‌پذیری و اجماع محور بودن. براین اساس، شفافیت - در کنار سایر شاخص‌ها- به یکی از محک‌های مهم ارزیابی موفقیت و یا ناکامی دولت‌ها در عرصه‌ی حکومتداری تبدیل شده است. در این راستا شفافیت سیاسی به عنوان یکی از انواع شفافیت، نه تنها خود یکی از اصول و ویژگی‌های مهم حکومتداری خوب است؛ بلکه به تحقق شاخص‌های دیگر آن نیز کمک می‌کند. بنابراین، در این نوشتار که با بهره‌گیری از روش توصیفی- تحلیلی به رشته تحریر درآمده است، ضمن بررسی و توضیح مفهوم شفافیت و انواع آن، به ارزیابی نقش و تأثیرگذاری شفافیت سیاسی بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی ایران پرداخته می‌شود.

۲- پیشینه تحقیق

حبیب نژاد و عامری (۱۳۹۵) در مقاله «شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی؛ با تأکید بر حکومت علوی» چنین آورده‌اند که یکی از مهمترین تعهدات حکمرانی شایسته، تضمین حقوق بشر و شهروندی می‌باشد و در این جهت، «شفافیت» یکی از خصایص روشن حکمرانی شایسته است که می‌تواند به عنوان سازوکار مؤثر حامی حقوق سیاسی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی شهروندان، قدرت را به نقطه تراز مورد انتظار برساند و راهکاری ارزنده برای مبارزه با پدیده‌های شومی مانند فسادهای سیاسی و اقتصادی باشد که از مهمترین چالش‌های حقوقی و سیاسی هر جامعه‌ای می‌تواند بشمار آید.

اختری و دارابی (۱۳۹۸) در مقاله «شفافیت از دیدگاه حکومت اسلامی و حکمرانی خوب» چنین مطرح کرده‌اند که عدم شفافیت و پنهان‌کاری اغلب به عمد و با توجیهات گوناگون حقوقی، سیاسی و امنیتی از سوی دولتمردان صورت می‌پذیرد. محصول چنین فرایند و توجیهی از یک سو توسعه نیافتگی و بی‌عدالتی اجتماعی را به بار می‌آورد و از سوی دیگر موجب رانت‌خواری

و انتقال منابع عمومی به سمت افراد و گروه‌های خاص می‌شود.

انواری رستمی و همکاران (۱۳۹۳) در مقاله «مقایسه تطبیقی جامعیت شاخص‌های اندازه‌گیری شفافیت اطلاعاتی و سطح افشاء اطلاعات در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته» به این نتیجه رسیده‌اند که شاخص‌های شفافیت در کشورهای در حال توسعه گسترده‌تر است اما عملاً میزان افشاء در کشورهای توسعه‌یافته بیشتر بوده است. همچنین شرکت‌ها در کشور-های توسعه‌یافته در زمینه افشاء برخی اطلاعات از جمله اطلاعات مربوط به اهداف و استراتژی‌ها، طرح‌های توسعه، محیط و صنعت فعالیت، و در مقابل کشورهای در حال توسعه در مورد اطلاعات مربوط به انواع ریسک و مدیریت آن، راهبری شرکتی و مسائل اخلاقی، اجتماعی و محیطی، تمرکز بیشتری دارند.

طاهری و ارسطا (۱۳۹۵) در مقاله «بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب» چنین آورده‌اند که شفافیت و آگاهی عمومی مردم از آنچه در حکومت می‌گذرد، موضوعی نیست که به جوامع مدرن امروزی اختصاص یابد؛ بلکه در رویکرد دینی نیز به مفهوم و محتوای شفافیت اشاره شده؛ همچنان که سنت پیشوایان اسلام موید اصل شفافیت و عدم احتجاب آنها در تعامل با جامعه است. اسلام در عین حال که به اصل شفافیت تاکید دارد، در خصوص مبانی آن دیدگاه مشخصی دارد که این دیدگاه در موارد متعددی با نظریه حکمرانی خوب مطابقت دارد و در پاره‌ای از ابعاد نیز مغایرت دارد.

عبدالحسین‌زاده (۱۳۹۹) در مقاله «تبیین مفهوم و کاربرد شفافیت در عرصه حکمرانی و اداره امور دولتی» بر این عقیده است که امروزه یکی از دغدغه‌های مهم دولت‌ها در عرصه حکمرانی و خط مشی‌گذاری، کارآمدی و دستیابی به اهداف، و مبارزه با فسادهای مختلف از جمله اسراف و تبذیر است. بدین منظور دولت‌ها در تلاش‌اند با بهره‌گیری از رویکردها، روش‌ها و ابزارهای جدید، کم‌هزینه‌تر و کارآمدتر این اهداف را محقق کنند. یکی از مدرن‌ترین رویکردها و ابزارهایی که دولت‌ها برای حکمرانی بهتر به کار می‌برند، شفافیت می‌باشد. فی الواقع شفافیت مطمئن‌ترین، موفق‌ترین، ساده‌ترین، کم‌هزینه‌ترین روش برای افزایش کارایی دولت، به اندازه سازی قامت دولت، افزایش تعامل مردم و دولت و مشارکت عمومی، و مبارزه با فساد و... است.

موسسه پژوهشی اقتصاد مالی بهین (۱۳۹۴) در کتاب «شفافیت و اقتصاد» تلاش دارد در قالب شش فصل مباحثی همچون کارکردهای شفافیت و الزامات اجرای آن، جهت‌های شفافیت (شفافیت رو به بالا، رو به پایین، شفافیت برون‌ی و شفافیت درونی)، انواع شفافیت (شفافیت رویداد در مقابل شفافیت فرآیند، شفافیت اطلاعات گذشته در مقابل شفافیت در

زمان حقیقی و شفافیت اسمی و مؤثر) و مبانی نظری شفافیت، شفافیت رانت و دولت رانتی، شفافیت و اطلاعات نابرابر، نسبت شفافیت و حکمرانی شایسته، راهکارها، قوانین و سیاست‌های نهادها و سازمان‌های موجود و نقش آنها را در افزایش شفافیت در سطح عمومی جامعه توضیح دهد.

بانک جهانی (۱۳۹۸) در گزارش سیاستی خود که در قالب کتاب «سیاست در خدمت توسعه؛ بهره‌گیری از شفافیت و مشارکت شهروندان» به رشته تحریر درآمده است بر این ادعا است که رویکردهای تک‌بعدی اقتصادی که نواقص امور سیاسی و فرهنگی را با فرض برون‌زا بودن در تحلیل توسعه نادیده می‌گیرند در اصلاحات توسعه‌گرا راه به جایی نمی‌برند. بلکه ماهیت نهاد-های سیاسی، هنجارهای فرهنگی و رفتار بازیگران در این چارچوب را باید به‌صورت درون‌زا مورد تحلیل قرار داد و دنبال راهکارهایی برای توسعه بود که اصلاحات سیاسی و اقتصادی را به‌طور همزمان پیگیری می‌کند. در این چارچوب، دو نیروی مهم یعنی بهبود مشارکت سیاسی و افزایش شفافیت در کتاب معرفی شده است. این دو نیرو می‌تواند کمک کند تا سیاست‌های اقتصادی مطلوب انتخاب شده و نیز با فساد و ناکارآمدی‌های دولت در ارائه خدمات عمومی مقابله شود.

به رغم انجام تحقیقات بی‌شمار و متعدد داخلی و خارجی در باب حکمرانی خوب و دولت، آنچه که تحقیق حاضر را نسبت به این دسته آثار متمایز می‌نماید تأکید بر مقوله شفافیت سیاسی و تأثیر آن بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی ایران از منظر حکمرانی مطلوب است.

۳- تأملات نظری

حکمرانی در لغت به معنای اداره و تنظیم امور و رابطه میان شهروندان و حکومت‌کنندگان اطلاق می‌شود. (امام جمعه زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۶) حکمرانی اشاره به پاسخگو بودن هم در حوزه سیاست‌گذاری و هم اجرا را دارد. (شریفیان ثانی، ۱۳۸۰: ۱۴۹) بر این اساس حکمرانی مستلزم تعامل میان ساختار، فرآیند و سنت است که بر اعمال و رابطه قدرت در مجموعه‌های نهادی و اجتماعی دلالت دارد و مفاهیم هدایت، کنترل و تنظیم فعالیت‌ها در جهت منافع مردم یا همه شهروندان، رای دهندگان و کارکنان مستتر است. (Plumpton, 1999: 3)

می‌توان گفت جوهره حکمرانی به روابط اجزای درون حکومت و بخش‌های غیر حکومتی اشاره دارد. (Kaufmann, 2010: 4) از نظر دانشمندان علوم سیاسی حکمرانی بر فرگرد مدیریت سیاسی اشاره دارد که مبانی هنجاری اقتدار سیاسی و سبک هدایت امور عمومی و به‌کارگیری منابع عمومی را در بر می‌گیرد. مفهوم حکمرانی وسیع‌تر از حکومت است، حکومت به طور مشخص با نقش مقامات سیاسی در حفظ نظم اجتماعی در سرزمین معین و اعمال قدرت

اجرائی در محدوده آن سروکار دارد. همان‌طور که مشخص است در تعریف حکمرانی سه اصطلاح پاسخگویی و حساب پس‌دهی، مشروعیت و شفافیت مورد توجه قرار می‌گیرد. (پورعزت، ۱۳۸۷: ۱۸-۱۹) در واقع موضوع اساسی در حکمرانی، تصمیم‌گیری، تصمیم‌گیری در این‌باره است که چه کسی، چه چیزی، چگونه، کجا و چه هنگام بدست آورد. (Sapru, 2006: 308)

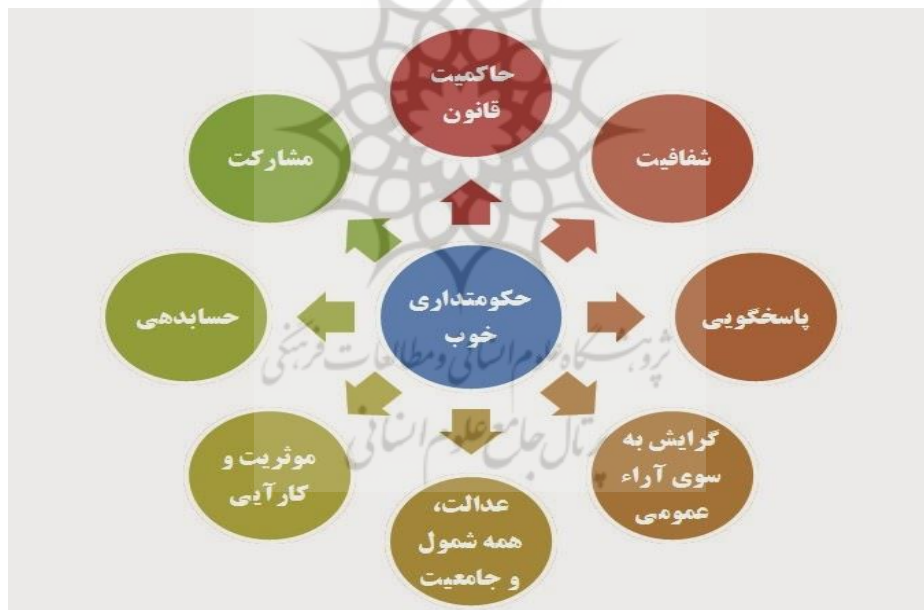
حکمرانی خوب به عنوان پارادایم جدید در اداره بخش عمومی نقطه تلاقی و تعامل بین رشته‌های مختلف علوم انسانی مانند مدیریت، اقتصاد، علوم سیاسی، جامعه‌شناسی، حقوق، سیاست‌گذاری عمومی و روابط بین‌الملل را ایجاد کرده است. این الگو به‌خصوص از دهه ۱۹۸۰ به بعد توسط نهادهای بین‌المللی و در پاسخ به اوضاع نامطلوب جوامع در حال توسعه و حرکت آنها به سوی توسعه ارائه شد. در بیانی دقیق‌تر حکمرانی خوب یا حکمرانی مطلوب، مفهومی است که از اواخر دهه ۱۹۸۰ در ادبیات توسعه به عنوان کلید معمای توسعه مطرح گردید. این مفهوم برگرفته از نظریه نهادگرایی است و محصول مشارکت سه نهاد دولت، بخش خصوصی و جامعه مدنی می‌باشد. اولین مرجع معتبری که در این زمینه مباحثی را مطرح نموده، بانک جهانی است که در گزارشی در سال ۱۹۸۹ آن را به عنوان «ارائه خدمت عمومی کارآمد، نظام قضایی قابل اعتماد و نظام اداری پاسخگو تعریف نموده است». (امامی و شاکری، ۱۳۹۵: ۲۷)

مدل حکمرانی خوب نحوه حکمرانی، کیفیت رابطه بین شهروندان و حکومت را نشان می‌دهد. در این نظریه دخالت منطقی دولت و نقش تسهیل‌گری و هماهنگ‌کنندگی آن تأکید دارد. در حقیقت حکمرانی خوب اصطلاحی که نشانه تغییر پارادایم نقش حکومت است و اینکه اولویت‌های گوناگون بر مبنای نیازها و خواست سطوح و اجزاء گوناگون یک جامعه تحقق پیدا می‌کند. (Abdellatif, 2003: 3-5)

کمیسیون جامعه اروپا تصریح می‌کند که حکمرانی خوب، متضمن این موضوع است که دولتمردان، نهادها و سازمان‌ها به حقوق بشر، اصول دموکراسی و قانونمندی، احترام بگذارند. بانک توسعه آفریقا نیز حکمرانی خوب را اینگونه تعریف می‌کند: حکمرانی خوب همان حکمرانی شفاف است که بر چهار پایه به هم وابسته یعنی پاسخگویی، شفافیت، قابلیت پیش‌بینی بودن و مشارکت استوار می‌باشد. (امامی و شاکری، ۱۳۹۵: ۳۰) بر طبق جدیدترین تعریف بانک جهانی، حکمرانی خوب، در اتخاذ سیاست‌های پیش‌بینی شده، آشکار و صریح دولت (که نشان‌دهنده شفافیت فعالیت‌های دولت است)؛ بوروکراسی شفاف؛ پاسخگویی دستگاه‌های اجرائی در قبال فعالیت‌های خود؛ مشارکت فعال مردم در امور اجتماعی و سیاسی و نیز برابری همه افراد در برابر قانون، تبلور می‌یابد (Kaufman & Kraay, 2007: 5) به‌طور کلی می‌توان

گفت که حکمرانی خوب، تمرین مدیریت (سیاسی، اقتصادی، اجرایی و...) منابع یک کشور، برای رسیدن به اهداف تعیین شده می‌باشد. این تمرین دربر گیرنده راهکارها و نهادهایی است که افراد و گروه‌های اجتماعی از طریق آن، توانایی دنبال کردن علایق و حقوق قانونی خود را با توجه به محدودیت‌ها داشته باشند. (Kooiman, 2003: 74)

اگر چه در برخی از متون، حکمرانی خوب^۱ به معنی دولت خوب^۲ نیز تعریف شده است، اما نمی‌توان این دو مفهوم را مترادف دانست، زیرا همه نهادهای جامعه در قوه مجریه خلاصه نشده و سایر نهادها نیز در روند اداره یک کشور به اندازه خود سهیم می‌باشند. اما در میان بسیاری از اندیشمندان این اتفاق نظر وجود دارد که وجود دولت خوب، شرط لازم برای حکمرانی خوب است. با توجه به تعاریف فوق، حکمرانی خوب در واقع یک گفتمان نوینی در اعمال حکمرانی به حساب می‌آید که با تلفیق مؤلفه‌های خاص، حکمرانی ایده آل را توصیف می‌کند. تبیین اندیشه حکمرانی خوب را می‌توان به عنوان الگوی نوینی برای اداره کشور به حساب آورد این خود باعث شکل‌گیری گفتمان و مدل جدیدی برای مملکت داری می‌شود.



آنچنان‌که در نمودار فوق آمده است مؤلفه‌های حکمرانی خوب عبارتند از:

۱. مشارکت: میزان مشارکت مردم در امور جامعه یکی از کلیدی‌ترین پایه‌های حکمرانی خوب به‌شمار می‌رود. مشارکت می‌تواند به صورت مستقیم یا غیرمستقیم (از طریق نهادهای

1-Good Governance
2-Good Government

قانونی) صورت گیرد. البته نمی‌توان انتظار داشت که در نظام تصمیم‌گیری یک کشور، تمامی نظرات موجود مد نظر قرار گیرد، بلکه مفهوم مشارکت در اینجا، اشاره به آزادی بیان و تنوع دیدگاه‌ها و سازماندهی یک جامعه مدنی دارد. (UN HABITAT, 2002: 8)

۲. حاکمیت قانون: حکمرانی خوب نیازمند چارچوب عادلانه‌ای از قوانین است که در برگیرنده حمایت کامل از حقوق افراد (بویژه اقلیت‌ها) در جامعه بوده و به صورت شایسته‌ای اجرا گردد. لازم است ذکر شود که اجرای عادلانه قوانین، مستلزم وجود نظام قضایی مستقل و یک بازوی اجرایی (پلیس) فسادناپذیر برای این نظام می‌باشد. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران با تحدید وظایف و اختیارات کارگزاران و برابر شمردن آنها با دیگر آحاد ملت و همچنین پیش‌بینی نظارت‌های متعدد بر دولت مردان، اصل حاکمیت قانون را به رسمیت شمرده است. (راعی و عطریان، ۱۳۹۱: ۱۲۳) تساوی و برابری افراد در برابر قانون یکی از ابزارهای حاکمیت قانون می‌باشد. در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران بر این مهم در اصول سوم، چهاردهم، نوزدهم، بیستم، یکصد و هفتم تأکید اساسی شده است. بند ۶ اصل سوم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران یکی از وظایف اصلی دولت محو هرگونه اشکال استبداد و خودکامگی و انحصار طلبی می‌داند. اصل برابری و تساوی برابر قانون در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران آن- چنان از اهمیت بالایی برخوردار است که حتی بالاترین شخصیت نظام یعنی مقام رهبری را از این اصل مستثنی نکرده و در ذیل اصل صد و هفتم قانون اساسی چنین آورده است: «رهبر در برابر قوانین با سایر افراد کشور مساوی است..»

لذا با این اوصاف می‌توان بیان کرد نگارندگان قانون اساسی سعی در آن داشته‌اند تا در جای جای این قانون بر اصل تساوی و برابری همگان در برابر قانون تأکید نمایند و با تصریح بر این اصل از اعطای امتیازات واهی و غیرقانونی و غیرشرعی به طبقه یا قشر خاصی از مردم پرهیز نمایند.

۳. پاسخگویی: پاسخگویی نهادها، سازمان‌ها و موسسات در چارچوب قانونی و زمانی مشخص در برابر اعضاء خود و ارباب رجوع، از جمله عواملی است که به استوار شدن پایه‌های حکمرانی خوب در یک جامعه منجر می‌شود. نه تنها نهادهای دولتی، بلکه بخش خصوصی و سازمان‌های غیرانتفاعی و غیردولتی نیز باید به عموم مردم و ذینفعان خود، پاسخگو باشند. اینکه پاسخ‌گویی از طرف چه کسی و به چه فردی است، بر حسب نوع تصمیمات و فعالیت‌های سازمان‌ها و افراد متغیر است. در حالت کلی، هر سازمان در برابر کسانی که با کارهای انجام شده از سوی سازمان تأثیر می‌پذیرند، پاسخگو است. (آرایی و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۱۹) نکته مهم اینجا

است که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود.

۴. گرایش به سوی آرای عمومی و شکل‌گیری وفاق اجتماعی: همانگونه که بیان گردید، فراهم نمودن زمینه ظهور نظرات متفاوت در عرصه‌های مختلف سیاسی، اجتماعی و اقتصادی، از جمله اصول حکمرانی خوب می‌باشد. حکمران خوب، باید نظرات مختلف را در قالب وفاق ملی عمومی به سمتی رهنمون گردد که بیشترین همگرایی را با اهداف کل جامعه داشته باشد. ایفای این نقش حیاتی نیازمند شناخت دقیق نیازهای بلندمدت جامعه در مسیر حرکت به سمت توسعه پایدار می‌باشد.

۵. حقوق مساوی (عدالت): رفاه و آرامش پایدار در جامعه، با به رسمیت شناختن حقوق مساوی برای تمامی افراد ممکن خواهد بود. در جامعه باید این اطمینان وجود داشته باشد که افراد، به تناسب فعالیت خود در منافع جامعه سهیم خواهند بود. به عبارت دیگر در حکمرانی خوب، همه افراد باید از فرصت‌های برابر برخوردار باشند. برای تکمیل این مبحث بیان این نکته ضروری است که بر اساس قانون اساسی رعایت حقوق افراد، فقط مختص مسلمانان نیست بلکه باید در جمهوری اسلامی ایران حقوق تمامی انسانها اعم از مسلمانان و غیر مسلمان کاملاً براساس موازین شرعی و قانونی رعایت گردد. چنانچه در اصل چهاردهم قانون اساسی بیان شده است دولت جمهوری اسلامی ایران و مسلمانان موظفند نسبت به افراد غیرمسلمان با اخلاق حسنه و قسط و عدل اسلامی عمل نمایند و حقوق انسانی آنان را رعایت کنند. لذا با این اوصاف می‌توان بیان کرد نگارندگان قانون اساسی سعی در آن داشته‌اند تا در جای جای این قانون بر اصل تساوی و برابری همگان در برابر قانون تاکید نمایند و با تصریح بر این اصل از اعطای امتیازات واهی و غیرقانونی و غیرشرعی به طبقه یا قشر خاصی از مردم پرهیز نمایند.

۶. موثریت (اثر بخشی) و کارایی: از حکمرانی خوب به عنوان ابزاری برای تنظیم فعالیت نهادها در راستای استفاده کارا از منابع طبیعی و حفاظت از محیط زیست نیز یاد می‌شود. کارایی و اثر بخشی در مقوله حکمرانی از جمله مباحثی است که با گذشت زمان، اهمیت بیشتری پیدا نموده است.

۷. مسئولیت پذیری: مسئولیت‌پذیری را می‌توان یکی از کلیدی‌ترین مولفه‌های حکمرانی خوب به‌شمار آورد. درکنار موسسات و نهادهای حکومتی، سازمان‌های خصوصی و نهادهای مدنی فعال در جامعه نیز باید در قبال سیاست‌ها و اقدامات خود پاسخگو باشند. باید عنوان نمود که اصول حکمرانی خوب به‌صورت زنجیرای متصل به هم بوده و اجرایی شدن هر کدام از آنها، مستلزم اجرای سایر اصول می‌باشد. برای مثال نمی‌توان انتظار داشت که مسئولیت‌پذیری

و پاسخگویی بدون وجود شفافیت و حاکمیت قانون جنبه اجرایی چندانی در جامعه داشته باشد.

۸. شفافیت: در نگاه آیت الله العظمی خامنه‌ای رهبر معظم انقلاب معنای شفافیت این است که «مسئول در جمهوری اسلامی عملکرد خودش را به‌طور واضح در اختیار مردم قرار بدهد». (خطبه‌های نماز عید سعید فطر، ۱۳۸۸/۶/۲۹) چنانکه در این زمینه می‌فرماید: «البته این شفافیت یک معنای غلطی هم از آن برداشت می‌شود به‌طوری که به بهانه‌ی شفافیت، مسائلی را به اشخاص نسبت دهند که هنوز ثابت نشده است، «اینکه ما بیاییم این و آن را بدون اینکه اثبات شده باشد، بگیریم زیر بار فشار تهمت و چیزهایی را به آنها نسبت بدهیم که ممکن است در واقع راست باشد، اما تا مادامی که ثابت نشده است، ما حق نداریم آن را بیان کنیم». (خطبه‌های نماز عید سعید فطر، ۱۳۸۸/۶/۲۹) در نظر ایشان: «عمده‌ی این تهمتها و نسبت‌های ناروا، کار رسانه‌های دشمن است، دشمن هیچ‌گاه در پی بازگو کردن حقایق نبوده و اساساً این دشمن است که با شفاف‌سازی مشکل دارد. دشمنان ملت از شفاف بودن فضا ناراحتند؛ فضای شفاف را برنمی‌تابند؛ فضای غبارآلود را می‌خواهند. در فضای غبارآلود است که می‌توانند به مقاصد خودشان نزدیک شوند و به حرکت ملت ایران ضربه بزنند». (خطبه‌های نماز عید سعید فطر، ۱۳۸۸/۶/۲۹)

در نگاه مقام معظم رهبری سرچشمه‌ی دستور، شفافیت از اسلام است. چنانکه در این زمینه بیان می‌کنند: «کسانی که ادعا می‌کنند ما هرچه حرف خوب است از غربی‌ها یاد گرفته‌ایم، اینها قرآن و معارف اسلامی را مطالعه نکرده‌اند». (بیانات در ابتدای جلسه‌ی درس خارج فقه ۱۳۹۷/۷/۳۰) به عنوان مثال امیرالمؤمنین به فرماندار خود - مالک اشتر - چنین دستور می‌دهد که «وَإِنْ ظَنَنْتَ الرَّعِيَّةَ بِكَ حَيْفًا فَأُصْحِرْ لَهُمْ بَعْدَ رِكَ وَاعْدِلْ عَنْكَ ظُنُونَهُمْ بِإِصْحَارِكَ هِرْگَاه رَعِيَّتْ گمان ستمی بر تو ببرد آشکارا عذرت را به آنان ارائه کن، و به اظهار عذر، گمان‌های آنان را از خود بگردان» (نهج البلاغه، نامه ۵۳) این دستور عام و فراگیر است که حضرت در جایی دیگر قیدی برای آن بیان می‌کنند و در نامه به امیران سپاه خود می‌گویند که «حق شما بر من این است که امری را از شما پنهان ندارم مگر مواردی که مربوط به اسرار جنگ است». (نهج البلاغه، نامه ۵۰) اگر مسائل نظامی در ملأ عام گفته شود، دشمن نیز از آن مطلع می‌شود و در آن صورت بر ضد اسلام استفاده خواهد کرد.

در متون سیاسی و اقتصادی، شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه است. همچنین شفافیت را می‌توان آگاهی افراد جامعه از

چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست. در چنین شرایطی، رسانه‌های گروهی به راحتی قادر به تجزیه و تحلیل و نقد سیاست‌های اتخاذ شده در نظام تصمیم‌گیری و اجرایی کشور خواهند بود.

آن‌چنان‌که ملاحظه می‌شود. این شاخص‌ها با مفاد متون مرتبط با این اصول در برنامه عمران ملل متحد تطبیق داده شده است.

جدول (۱): اصول حکمرانی خوب

اصول حکمرانی خوب	متون مرتبط با این اصول در برنامه عمران ملل متحد
۱. مشروعیت و مشارکت	مشارکت همه مردم باید در تصمیم‌سازی نقش داشته باشند، چه به‌طور مستقیم و چه از طریق ابزارهای قانونی میانجی تا نظرشان را اعلام کنند.
	جهت‌گیری مورد اجماع حکمرانی خوب باید برای نیل به اجماع بتواند بین منافع گروه‌های مختلف میانجی‌گری و تا حد ممکن در سیاست‌ها و رویه‌ها توافق ایجاد کند.
۲. رهبری	نگاه استراتژیک رهبران و عموم مردم باید چشم‌انداز جامع و بلندمدت همراه با احساس نیاز به حکمرانی خوب و توسعه انسانی داشته باشند که این چشم‌انداز مبتنی بر پیچیدگی‌های تاریخی، فرهنگی و اجتماعی باشد.
۳. کارآیی	تأثیرپذیری مؤسسات و جریان‌ها تلاش کنند تا به همه اعضا خدمات ارائه کنند.
	اثربخشی و کارآیی جریان‌ها و نهادها نتایج مورد نیاز و مطلوب را با استفاده بهینه از منابع به دست آورند.
۴. پاسخگویی	پاسخگویی تصمیم‌سازان حکومتی، بخش خصوصی و جامعه مدنی باید به مردم پاسخگو باشند.
	شفافیت شفافیت بر پایه جریان آزاد اطلاعات شکل می‌گیرد.
۵. عدالت	تساوی حقوق همه مردم حق دارند حیاتشان را حفظ کنند و فرصت‌هایشان را ارتقا دهند.
	حاکمیت قانون چارچوب‌های قانونی به ویژه قوانین حقوق بشری باید بی‌طرفانه باشد و به‌طور بی‌طرفانه نیز اجرا شود.

منبع: Graham et al, 2003:3

مطالعات نشان می‌دهد که در یک تقسیم‌بندی کلی می‌توان قلمرو شفافیت را به دو حوزه کلی تقسیم کرد: شفافیت سیاسی (حاکمیتی) و شفافیت اطلاعاتی (اقتصادی).

در شفافیت سیاسی (حاکمیتی) عمده تمرکز بر مبارزه با فساد، مسئولیت‌پذیری و پاسخگو کردن مسئولین یک کشور است. در یک فضای مبهم که مردم از نحوه عملکرد مسئولین خود خبر نداشته و در مسائل مختلفی (همچون نظارت و ارزیابی، همفکری، تصمیم‌گیری و اجرا) مشارکت داده نشوند، اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت کاهش می‌یابد. از سوی دیگر در شرایط فقدان شفافیت و نظارت عمومی، مصادیق ناکارآمدی و فساد نیز در حاکمیت افزایش می‌یابد که این نیز به نوبه خود بر پیکره سرمایه اجتماعی ضربه می‌زند. به همین جهت در فضای شفافیت سیاسی (حاکمیتی) از طریق ایجاد شفافیت و مشارکت‌بخشی به مردم، به دنبال مبارزه با مشکلات مذکور و سلامت بخشیدن به پیکره حاکمیت هستیم. اما وقتی حاکمیت از نظر پیکره خود سالم شد، برای حسن رفتار و عملکرد، نیازمند شناخت مناسبی از محیط پیرامونی خود است. این شناخت مناسب برای حاکمیت به مثابه نوری است که چیرستی، میزان و محل‌های دقیق مشکلات و معضلات را مشخص می‌کند، به وی قدرت دقیق شناخت مسئله، طراحی راه‌کارها، تصمیم‌گیری و سرانجام حسن اجرا و ارزیابی را می‌بخشد. بدین ترتیب «شفافیت اطلاعاتی» یا «شفافیت اقتصادی» یعنی دانش کافی و لازم و در زمان لازم و در محل‌های لازم در اختیار دستگاه‌های مختلف حاکمیت قرار داشته باشد تا بتواند در سطوح مختلف یک فرایند تصمیم‌گیری حسن عملکرد را از خود نشان دهد. جدول زیر تلاش می‌کند تا به طور خلاصه قلمرو-های مهم شفافیت سیاسی را از یکدیگر تمیز بخشد:

توانمندسازی بدنه حاکمیت	هدف اصلی
مبارزه با فساد - مسئولیت‌پذیری صاحبان مناصب - پاسخگویی صاحبان مناصب - شایسته‌سالاری صاحبان مناصب - مشارکت مردم در نظارت و ارزیابی - مشارکت مردم در فرایندهای تصمیم‌سازی - افزایش اعتماد مردم و سرمایه اجتماعی	راهبردها
شفافیت درآمدها و دارایی‌های مسئولین - شفافیت رصد وعده‌های مسئولین - شفافیت مشروح مذاکرات مسئولین - شفافیت آراء مسئولین - شفافیت هزینه‌های اقدامات حاکمیت - شفافیت پروژه‌های حاکمیت - شفافیت مشاغل پیشین مسئولین - شفافیت منافع و تعارض منافع	نمونه‌ها و مصادیق
- قوانین بالادستی بوده و عموم دستگاه‌های حاکمیت ملزم به اجرای آنها می‌باشند	مجریان قانون
- محدود و معدود	سامانه‌های مرتبط
- عمدتاً مردم	مخاطب سامانه‌ها
- اندک، عامه فهم	میزان پیچیدگی
- مدیریت دولتی	قلمرو دانشی

۴- دولت و شفافیت سیاسی در جمهوری اسلامی ایران

۴-۱- شفافیت سیاسی در اندیشه امام خمینی^(۵) و آیت الله العظمی خامنه‌ای

شفافیت مسئولان در نظام اسلامی از مسائل ضروری است که اسلام دستور داده است و محدوده آن نیز به غیر موارد نظامی و امنیتی، شامل همه مسائل مرتبط با مردم می‌شود. این مسئله که بیانگر جایگاه مردم در نظام اسلامی و نوع رابطه‌ی مسئولان با مردم است، مطالبه رهبر انقلاب اسلامی از مسئولان قوا و دیگر کارگزاران نظام است تا از این رهگذر بتوان به یکی از ابعاد الگوی شایسته‌ی دولت اسلامی دست یافت.

بیان شفاف مواضع سیاسی مهم‌ترین رویکردی است که انقلاب اسلامی بدان عامل است و مسئولان باید مواضع انقلاب را شفاف بگویند. چنانکه مقام معظم رهبری در این زمینه می‌فرمایند: امام خمینی^(۶) در حرکت خود با هیچ‌کس رودربایستی نداشت و صریح و شفاف موضع خود را اعلام می‌کرد. امام گفت سلطنت موروثی باید برود؛ حرف خود را صریح می‌گفت. «اصول انقلاب، مبانی انقلاب، ارزش‌های انقلاب، به‌شکل صریح و شفاف مورد تکیه باید قرار بگیرد. همچنان‌که امام بزرگوار این‌جور بود؛ امام از اول شروع نهضت، همه‌ی حرف خود را صریح، بدون ابهام بیان کرد». (بیانات در دیدار فرماندهان و کارکنان نیروی هوایی ارتش، ۱۳۹۲/۱۱/۱۹) «در مقابل مخالفان، در مقابل دوستان، در مقابل دشمنان، مواضع جمهوری اسلامی باید مواضع شفاف باشد». (همان) نه‌تنها در بیان مواضع باید شفاف بود بلکه در مواردی که باعث پدیداری شک و شبهه می‌شود باید در مرزبندی با دشمنان دین و انقلاب نیز شفاف بود. «اسلام می‌گوید با دشمنان متعرض بایستی با قدرت برخورد کرد؛ باید مرزبندی روشن و شفاف با آنها به وجود آورد». (بیانات در دیدار مردم بوشهر، ۱۳۸۹/۴/۵) «اگر کسی مرزبندی شفاف نمی‌کند، قدر خودش را کاهش می‌دهد؛ اگر گرایش پیدا می‌کند، از دایره خارج می‌شود». (بیانات در دیدار اعضای بسیجی هیأت علمی دانشگاه‌ها، ۱۳۸۹/۴/۲)

در نگاه مقام معظم رهبری اگر در اموری که به زندگی مردم مربوط می‌شود شفافیت از سوی دولتمردان صورت پذیرد، جلوی بسیاری از بدگمانی‌ها و اختلاف‌ها را خواهد گرفت. شفافیت، اعتماد مردم به حکومت را افزایش می‌دهد. در این رویکرد مردم جدای از حکومت نیستند؛ همه‌چیز با آنها در میان گذاشته خواهد شد؛ «هم به مردم اطلاع‌رسانی کنید، خبر دهید و پیشرفت‌ها را بگویید؛ هم اگر واقعاً موانعی وجود دارد، آنها را هم شفاف با مردم در میان بگذارید». (بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیأت دولت، ۱۳۸۱/۶/۴) مردم باید بدانند مشکلات کشور چیست که در این صورت بتوانند در حل مشکلات به دولت کمک کنند؛ «با مردم حرف بزنید،

مسائل را به مردم بگویید، بگویید که دشمن می‌خواهد از رخنه اقتصادی استفاده کند، بگویید البته ما مشکلات اقتصادی‌ای داریم، دشمن می‌خواهد از این استفاده کند، ما نخواهیم گذاشت و به کمک شما احتیاج داریم». (بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت ۱۳۹۷/۴/۲۴)

۴-۲- لایحه شفافیت

لایحه شفافیت^۱ و همچنین لایحه تعارض منافع از لوایحی است که دولت آن را در هیات وزیران به تصویب رسانده است و برای ایجاد شفافیت و مقابله با فساد که منجر به افزایش سرمایه اجتماعی می‌شود، آن را به مجلس فرستاده است. اکنون دولت مدعی است و مجلس و سایر ارکان را در مقام پاسخگو و تصمیم‌گیر خطاب می‌کند که باید با تصویب لایحه شفافیت برای جلوگیری از اختلاس‌ها، رانت‌ها، ویژه‌خواری‌ها، تصمیم‌گیری به نفع یک گروه و یا جریان خاص و مسائلی از این دست تلاش کند.

در مقدمه توجیهی و تعریف این لایحه آمده است: «شفاف سازی عملکرد دولت (به معنای عام) از جمله شاخص‌های حکمرانی مطلوب است که ارتقای وضعیت این شاخص از طریق آگاهی مستمر و بدون تبعیض شهروندان از فرآیندها و امور مربوط به سازوکارهای حاکمیتی فراهم می‌شود. در این راستا و با عنایت به اینکه افزایش شفافیت دولت، نظارت و اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت را به دنبال داشته و مشارکت همگانی (مردم و دولت) برای مبارزه با فساد را تقویت خواهد کرد».

بر اساس این لایحه اطلاعات، صلاحیت‌ها، رفتارها و عملکردهای مؤسسات مشمول در زمان مناسب و با کیفیت مناسب در معرض دسترسی و استفاده اشخاص ذینفع یا عموم مردم یا مراجع نظارتی قرار می‌گیرد. لایحه شفافیت در دو سطح تکالیف عام و اختصاصی مهمترین حوزه‌های شفافیت را مورد توجه قرار داده که در سه دسته «شفافیت وظایف، اختیارات، مأموریت‌ها و صلاحیت‌ها»، «شفافیت فرآیندهای سازمانی» و «شفافیت اطلاعات سازمانی» تقسیم‌بندی شده است. لایحه مذکور اکثر حوزه‌های امور عمومی اعم از اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را یکپارچه در برمی‌گیرد. (کاویانی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۱۹-۲۲۲)

در تعاریف و اهداف لایحه شفافیت نیز آمده است: بخش اول این لایحه به تعاریف و اهداف موضوع بحث پرداخته که امری معمولی در تمامی لوایح، طرح‌ها و قوانین برای شناخت بهتر

۱. لایحه "شفافیت" که به پیشنهاد معاونت حقوقی رئیس‌جمهور در جلسه مورخ ۱۳۹۸/۲/۲۵ هیأت وزیران به تصویب رسیده است، جهت طی تشریفات قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال شده است.

واژگان مطروحه است. شفافیت: وضعیتی که در آن اطلاعات، صلاحیت‌ها، رفتارها و عملکرد-های مؤسسات مشمول در زمان مناسب و با کیفیت مناسب در معرض دسترسی و استفاده اشخاص ذی‌نفع یا عموم مردم با مراجع نظارتی قرار می‌گیرد.

الف) شفافیت: وضعیتی که در آن اطلاعات، صلاحیت‌ها، رفتارها و عملکردهای مؤسسات مشمول در زمان مناسب و با کیفیت مناسب در معرض دسترسی و استفاده اشخاص ذی‌نفع یا عموم مردم با مراجع نظارتی قرار می‌گیرد.

ب) اطلاعات: هر نوع داده یا فراداده پردازش شده یا هر نوع معلومات اعم از آنکه به صورت نوشتاری، گفتاری یا دیداری باشد.

پ) داده‌های شخصی: داده‌هایی که به تنهایی یا به همراه داده‌های دیگر به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم می‌تواند به شناسایی یک شخص منجر شود؛ مانند شماره‌های ملی، شناسنامه، حساب بانکی، خودرو، بیمه‌نامه و گذرنامه.

ت) اطلاعات خصوصی اشخاص: اطلاعاتی که درباره یک شخص توسط مؤسسات مشمول، تولید، گردآوری، فرآوری یا نگهداری می‌شود.

ث) اطلاعات عمومی: اطلاعاتی که مالک خصوصی ندارد و توسط مؤسسات مشمول، تولید، گردآوری، فرآوری یا نگهداری می‌شود، نظیر قوانین و مقررات، آمار و ارقام رسمی، اسناد و مکاتبات اداری.

ج) اطلاعات طبقه‌بندی‌شده: اطلاعاتی که طبق قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی - مصوب ۱۳۵۳- و همچنین سایر قوانین با رعایت معیارهای قانون مذکور طبقه‌بندی می‌شوند.

چ) مؤسسات مشمول: مؤسسات عمومی و خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی.

ح) مؤسسه عمومی: سازمان‌ها و نهادهای وابسته به حکومت به معنای عام شامل تمام ارکان و اجزای آن که در قوانین جمهوری اسلامی ایران آمده یا به این عنوان شناخته می‌شوند و از جمله در برگیرنده مجموعه‌های زیر می‌باشند:

۱. قوه مجریه اعم از وزارتخانه‌ها، مؤسسات، دانشگاه‌ها و شرکت‌های دولتی، مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت، بانک‌ها و مؤسسات اعتباری دولتی، شرکت‌های بیمه دولتی و همچنین دستگاه‌هایی که شمول قانون بر آنها مستلزم ذکر یا تصریح نام است، اعم از اینکه قانون خاص خود را داشته و یا از قوانین و مقررات عام تبعیت نمایند نظیر وزارت جهاد کشاورزی، شرکت ملی نفت ایران، شرکت ملی گاز ایران، شرکت ملی صنایع پتروشیمی ایران، سازمان گسترش و

نوسازی صنایع ایران، سازمان بنادر و کشتیرانی جمهوری اسلامی ایران، سازمان توسعه و نوسازی معادن و صنایع معدنی ایران، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، سازمان صداوسیما جمهوری اسلامی ایران و تمامی مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها.

۲. قوه مقننه شامل مجلس شورای اسلامی، شورای نگهبان، دیوان محاسبات کشور و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آن‌ها، اعضای شورای نگهبان و نمایندگان مجلس شورای اسلامی.

۳. قوه قضاییه شامل دادسراها و دادگاه‌های دادگستری اعم از دادگاه‌های عام، خاص و ویژه، سازمان بازرسی کل کشور، دیوان عدالت اداری، سازمان قضایی نیروهای مسلح و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها و همچنین شوراهای حل اختلاف.

۴. نهادها و واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید استان‌های مقدس و موقوفات و بنیادها و نهادهای انقلاب اسلامی و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها.

۵. مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی موضوع ماده (۳) قانون مدیریت خدمات کشوری - مصوب ۱۳۸۶ - از جمله شهرداری‌ها، کمیته امداد امام خمینی (ره)، هلال احمر جمهوری اسلامی ایران و تمامی سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های تابع یا وابسته به آنها.

۶. شوراهای اسلامی شهر و روستا، بخش، شهرستان، استان و شورای عالی استان‌ها.

۷. مجمع تشخیص مصلحت نظام، مجلس خبرگان رهبری، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، شورای عالی فضای مجازی، شورای عالی شفافیت و سایر شوراهای مشابه. پس از تکلیفی که این لایحه برای بخش‌های مختلف اعم از دولت، مجلس، قوه قضائیه، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای نگهبان ایجاد کرده است، مصادیق جزئی‌تری ذکر کرده و گفته خ- مؤسسه خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی: اشخاص حقوقی غیر از مؤسسات عمومی که طبق قانون عهده‌دار یک یا چند امر عمومی می‌باشند، مانند کانون وکلای دادگستری، کانون کارشناسان رسمی دادگستری، سازمان نظام پزشکی جمهوری اسلامی ایران، سازمان‌های نظام مهندسی، اتاق‌های بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران، اصناف و تعاون، دانشگاه آزاد اسلامی، دانشگاه‌ها و مؤسسات آموزش عالی، مدارس، بیمارستان‌ها و مؤسسات اعتباری و شرکت‌های بیمه‌ای غیردولتی.

خ) دسترسی: امکان دستیابی و رؤیت اطلاعات با آگاهی از آن‌ها با در اختیار گرفتن اسناد و ابزار حاوی اطلاعات.

- (د) حریم خصوصی: قلمرویی از زندگی هر شخص که برابر قانون یا عرف از دسترسی دیگران مصون می‌باشد، مانند تمامیت جسمی، اماکن خصوصی و منازل، ارتباطات خصوصی با دیگران.
- (ذ) کارکنان: افرادی که بر اساس ضوابط و مقررات مربوط، به موجب حکم مقام صلاحیت-دار یا قرارداد، در یکی از مؤسسات مشمول به خدمت پذیرفته شده‌اند.
- (ر) مدیران: بخشی از کارکنان مؤسسات مشمول که تصمیمات مربوط به اداره آن مؤسسه را در سطوح مختلف اتخاذ می‌کنند.
- (ز) مقامات: تمامی اشخاص مذکور در ماده (۳) قانون رسیدگی به دارایی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۹۱.
- (س) شخص ذی‌نفع: شخص حقیقی یا حقوقی که از تصمیم موردنظر مؤسسات مشمول به‌طور مستقیم منتفع یا متضرر می‌شود.
- (ش) شخص ذی‌ربط: شخص حقوقی که موضوع فعالیت با اهدافی که در اساسنامه آن مقرر شده با موضوع تصمیم مؤسسات مشمول هم جهت، هم سنخ یا مشابه باشد.
- (ص) تشکل مردم‌نهاد: تشکل غیردولتی که تحت هر عنوان به صورت داوطلبانه، غیرانتفاعی و برای اهداف غیرسیاسی ایجاد شده است.
- (ض) بنگاه اقتصادی: واحد اقتصادی که در تولید کالا با ارائه خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آنکه دارای شخصیت حقوقی باشد یا نباشد.
- (ط) شرکت تابع: شرکتی که صد در صد سهام با اکثریت مطلق سهام آن در مالکیت و کنترل مدیریتی شرکت اصلی است.
- (ظ) شرکت وابسته: شرکتی که اگر چه کمتر از ۵۰ درصد سهام آن در مالکیت مؤسسات مشمول می‌باشد، ولی در کنترل مدیریتی آنها است.
- (ع) پایگاه اطلاع‌رسانی: واحد متعلق به مؤسسات مشمول که موضوع اصلی فعالیت آن اطلاع-رسانی درباره مأموریت‌ها، برنامه‌ها، فعالیت‌ها، عملکردها و سایر موارد مرتبط با آن مؤسسه می‌باشد.

(غ) شورا: شورای عالی شفافیت موضوع ماده (۳۰) این قانون.

۳-۴- چتر لایحه شفافیت بر حوزه‌های امور عمومی

هیأت وزیران اواخر اردیبهشت ۱۳۹۸ با بررسی مواد دیگری از لایحه شفافیت، کار بررسی و تصویب این لایحه را به پایان رساند. پس از آن در تیر ۹۸ رئیس‌جمهوری لایحه شفافیت را که در جلسه ۲۵ اردیبهشت ۱۳۹۸ هیأت وزیران با هدف ارتقای سطح شفافیت و تحقق

اقتصاد سالم و پویا به تصویب رسیده بود، برای انجام مراحل قانونی به مجلس شورای اسلامی ارسال کرد. (کاوینی و همکاران، ۱۳۹۹: ۲۱۹-۲۲۲)

براساس این لایحه، اطلاعات، صلاحیت‌ها، رفتارها و عملکردهای مؤسسه‌های مشمول در زمان مناسب و با کیفیت مناسب در معرض دسترسی و استفاده اشخاص ذی‌نفع یا عموم مردم یا مراجع نظارتی قرار می‌گیرد. این لایحه بیشتر حوزه‌های امور عمومی اعم از اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی را به صورت یکپارچه در برمی‌گیرد. لایحه شفافیت در چهار بخش کلیات، الزامات عام شفافیت، الزامات شفافیت در حوزه‌های خاص و شورای عالی شفافیت تنظیم شده است. شفافیت سازمانی، شفافیت اطلاعاتی، شفافیت تماس‌ها و سفارش‌های خارج از روال عادی، شفافیت مسافرت‌های خارجی، گزارشگری فساد، شفافیت سیاسی، شفافیت اقتصادی، شفافیت اجتماعی، شفافیت اداری، شفافیت قضایی و انتظامی، شفافیت تقنینی و شفافیت امنیتی-اطلاعاتی فصول مختلف این بخش‌ها را تشکیل می‌دهند. تدوین‌کنندگان در پیش‌نویس این لایحه، ذیل هر یک از فصول، راهکارها و ضرورت‌های دستیابی به شفافیت را احصا کرده‌اند؛ راهکارهایی که بیش از هر چیز بر این واقعیت تکیه دارد که «باید در دسترس عموم قرار بگیرد». این عبارت تکرارشونده در پایان اغلب عبارت‌های این پیش‌نویس، تضمین‌کننده همان گزاره معروف «محرمانه نداریم» خواهد بود.

۴-۴- پیامدهای عدم شفاف‌سازی

اما چرا برخی از لوایح سال‌ها در مجلس سرگردان می‌مانند و اجرایی شدن آنها تا به این اندازه زمان‌بر است؟ برای تسریع روند تصویب و اجرایی شدن آنها چه کارهای باید انجام شود؟ یکی از اهداف و انگیزه‌های مردم ایران در سرنوشتی رژیم گذشته، عدم شفاف بودن آن رژیم در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و بازرگانی بود. مردم اطلاع دقیقی از عملکرد مقام‌های مسئول، نخست‌وزیر، سناتورها و مسئولان کشور نداشتند و عدم شفاف‌سازی رژیم گذشته از دلایل برانگیخته شدن مردم، اعتراض و در نهایت انقلاب اسلامی و دگرگونی نظام سیاسی کشور شد. در این راستا یکی از مهم‌ترین دستاوردها پس از انقلاب جمهوری اسلامی گذاشتن یک اصل (اصل یکصد و بیست و سوم) در قانون اساسی است که بر این اصل همه مسئولان از عالی‌ترین مقام تا کارمندان ساده دولتی و سایر قوای سه‌گانه موظف‌اند صورت اموال و دارایی‌های خود را پیش از اکتساب و اشتغال به آن سمت دولتی یا غیردولتی و همچنین پس از آن به مقام‌های قضایی و نظارتی اعلام کنند. متأسفانه و به رغم تأکیدات مکرر امام خمینی^(ه) و مقام معظم رهبری و نیز با وجود آنکه این اصل قانون اساسی از اصول الزام‌آور برای همه

مسئولان کشور است در طول ۴۳ سال گذشته تاکنون اقدام شفاف‌ی چندانی در این خصوص به عمل نیامده است. در حال حاضر شاهد داشتن اموال بسیاری متعلق به کسانی هستیم که به نام خود، یا برای فرار از این مقررات به نام اشخاص مورد اعتماد خود کرده‌اند و تاکنون اراده جدی برای شفاف‌سازی اموال و دارایی‌ها به دست آمده در دوران تصدی مسئولیتشان وجود نداشته است.

برخی از لوایح در شرایطی سال‌ها در انتظار تصویب در مجلس باقی می‌مانند که می‌توانند تأثیر مهمی بر سرنوشت جامعه و کشور بگذارند و از طرفی، مردم از وجود آن‌ها بی‌خبرند. رسانه‌های گروهی از جمله سازمان صداوسیما و سایر رسانه‌های کاغذی مانند روزنامه‌ها و مجلات و رسانه‌های مجازی، وظیفه و مسئولیت دارند هرگونه لایحه، طرح و تصمیم‌های مهم و کلان کشور که در قوه مقننه، مجریه و قضاییه مورد بررسی قرار می‌گیرد، به اطلاع شهروندان برسانند. در همین راستا تأکید شده جلسه‌های علنی مجلس باید به‌صورت زنده از طریق رادیو به سمع مردم برسد.

دیدگاهی که به آن اشاره شد، حکایت از این دارد که در نظام جمهوری اسلامی آگاهی‌رسانی و اطلاع‌رسانی اقدام‌های کارگزاران و مسئولان به مردم و شهروندان از اهم تکالیف و وظایف آنهاست. اما متأسفانه در برخی موارد مسئولان به این وظایف قانونی عمل نمی‌کنند و مردم از این اقدام‌های مسئولان بی‌اطلاع‌اند؛ اما یک نکته مهم در اینجا آن است که، چه مردم درباره یک سیاست، طرح، لایحه و مصوبه قانونی، بخش‌نامه، تصویب‌نامه و ... اطلاع‌رسانی شوند یا نه، مسئولان به‌ویژه قوه مقننه وظیفه دارند در جایی که احساس می‌کنند قانونی باید در قالب طرح یا لایحه به تصویب برسد، آن را عملی کنند.

نتیجه‌گیری

یافته‌های نوشتار حاضر بر این تأکید دارند که:

۱. شفافیت سیاسی، حلقه گم‌شده‌ی زنجیره‌ی بسیاری از آرمان‌های انقلاب اسلامی است. در گفتمان انقلاب اسلامی، فهم این نکته بسیار حیاتی است که استقرار اسلام نیازمند رویکردی ساختاری- اجتماعی (در کنار رویکردی درونی- فردی) است. شفافیت مهم‌ترین رویکرد در انجام اصلاحات ساختاری (به عنوان مکمل انبوهی از راهبردهای ضروری در اصلاحات درونی- فردی) است.

۲. ریشه‌ی اصلی مفاسد و مشکلاتی که امروزه در کشور وجود دارد، نبود شفافیت سیاسی

است. این مفاسد و مشکلات ریشه در فقدان زیرساخت‌هایی دارند که شفافیت راهکار تحقق آنهاست. شفافیت امکان بروز جرم را کاهش و احتمال کشف آنرا افزایش می‌دهد و بدین ترتیب سبب کاهش ارتکاب جرم می‌شود. بدون شفافیت، قدم از قدم نمی‌توان برداشت، همانند خانه‌ی تاریک و البته بی‌نظم و آشفته‌ای که بدون نور. هر قدمی (حتی با نیت اصلاح) می‌تواند بسیار خطرناک باشد. لذا شفافیت مانند نوری است که مسائل را روشن می‌کند، ابهامات را از بین می‌برد و پس از آن تازه می‌توان نسبت به مسائل فکر و برای آنها تدبیر کرد.

۳. شفافیت سیاسی سریع‌ترین، کم‌هزینه‌ترین، ساده‌ترین، مبنایی‌ترین و قابل اعتمادترین سازوکار برای مبارزه با فساد (هم در پیشگیری و هم کشف جرم)، افزایش مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، ارتقاء شایسته سالاری، مشارکت فعال و مؤثر مردمی، کاهش هزینه و زمان، و در نتیجه افزایش کارآمدی و سرمایه‌ی اجتماعی حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران است.

۴. شفافیت سیاسی، یکی از دقیق‌ترین راه حل‌های مبارزه با فساد سازمان یافته اداری است؛ مسأله‌ای که باعث می‌شود خطاهای اداری کمتر شود و قانون مداری بیشتر مورد لحاظ قرار بگیرد. نقش شفافیت سیاسی در مبارزه با فساد، همانند نقش نور آفتاب در آفت‌کشی است: سالم، طبیعی و سازنده. در واقع، شفافیت سیاسی همان دریچه نظارت مردمی و عمومی است که در نتیجه می‌توان مسیر محکم موضوع اصل هشتم قانون اساسی، یعنی امر به معروف و نهی از منکر را امکان‌پذیر کند و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولین گوشزد نماید.

۵. شفافیت سیاسی، رانت‌ها را از بین می‌برد؛ چرا که اطلاعات مرتبط با پروژه‌ها و اقدامات، شفاف و روشن خواهند بود و در نتیجه دسترسی به آنها برای همگان آزاد و رقابتی شده، نتایج و دستاوردهای پروژه‌ها به صورت علنی ارائه می‌گردد و فرصت‌ها به صورت طبیعی توزیع می‌شود.

۶. شفافیت سیاسی نه تنها سبب کاهش حجم استخدام‌های غیرضروری، کاهش نیروی انسانی ناکارآمد، کاهش قوانین غیرضروری، همچنین سبب کاهش اقدامات و هزینه‌های غیر-ضروری همچون جلسات، همایش‌ها، تصمیمات، خریدها و... می‌شود.

۷. شفافیت سیاسی، عموم مردم (بویژه خبرنگاران و ذی‌نفعان و فعالان) را در مراحل مختلف «اقدام حکومتی»، یعنی: «عارضه‌یابی، شناخت مسائل، اولویت‌بندی مسائل، تدوین راه‌کارها، اولویت‌بندی راه‌کارها، اجرا، نظارت و ارزیابی» به طور گسترده، فعال و سازنده‌ای مشارکت می‌دهد.

۸. شفافیت سیاسی سبب دقت مضاعف مسئولین در تصمیم‌گیری شده و تصمیم‌گیران را

نسبت به به‌کارگیری نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و عموم مردم ملزم می‌کند. همچنین مسئولیت‌پذیری را به مسئولین باز گردانده و مسئولین را نسبت به قول و تصمیم و فعل خود پاسخگو می‌کند.

۹. شفافیت سیاسی، سبب شناسایی قوانین متعارض، مشخص شدن محل تعارضات و اختلافات، ایجاد بستر همفکری و تلائم بین‌دستگاهی و در نتیجه وفاق و همکاری در حل مسائل در جمهوری اسلامی ایران می‌شود.

۱۰. می‌توان انتظار داشت که در حکمرانی مطلوب از طریق اصل شفافیت و انتشار اطلاعات صحیح به شهروندان و جامعه به طور خودکار، زمینه‌های اصلاح، کاهش فساد، پاسخگویی، کارآمدی، مسئولیت‌پذیری فراهم شود. در مجموع می‌توان گفت که شفافیت موجب انفتاح و آزادی از سمت مقامات دولتی نسبت به جامعه، مشارکت و نظارت از سوی مردم و سرانجام رفتار درست و مطابق قانون از سوی همگان خواهد شد.



پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی

منابع فارسی

کتاب

- بانک جهانی (۱۳۹۸)، سیاست در خدمت توسعه؛ بهره‌گیری از شفافیت و مشارکت شهروندان، ترجمه علی چشمی و مهدی چشمی، تهران، معاونت امور اقتصادی وزارت امور اقتصادی و دارایی
- پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷)، مبانی دانش اداره دولت و حکومت، تهران، انتشارات سمت
- موسسه پژوهشی اقتصاد مالی بهین (۱۳۹۴)، شفافیت و اقتصاد، تهران، نور علم

مقالات

- امیرسعید کاویانی و همکاران (۱۳۹۹)، تحلیل لایحه جامع شفافیت و تأثیر آن بر کاهش فساد و ارتقای سلامت نظام اداری، فصلنامه تحقیقات حقوقی تطبیقی ایران و بین‌الملل، دوره ۱۳، شماره ۵۰، زمستان
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۱)، بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیأت دولت، ۴ شهریورماه
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۸)، بیانات در خطبه‌های نماز عید سعید فطر، ۲۹ شهریورماه
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۹)، بیانات در دیدار اعضای بسیجی هیأت علمی دانشگاه‌ها، ۲ تیرماه
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۸۹)، بیانات در دیدار مردم بوشهر، ۵ تیرماه
- خامنه‌ای، سید علی (۱۳۹۷)، بیانات در دیدار رئیس‌جمهور و اعضای هیئت دولت، ۲۹ تیرماه
- سجاد اختری، لطف‌الله دارابی (۱۳۹۸)، شفافیت از دیدگاه حکومت اسلامی و حکمرانی خوب»، فصلنامه نظارت و بازرسی، سال سیزدهم شماره ۴۷
- سیدجواد امام‌جمعه‌زاده و همکاران (۱۳۹۵)، الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه، دولت پژوهی، دوره ۱۲، شماره ۳۶، پاییز
- سیداحمد حبیب‌نژاد، زهرا عامری (۱۳۹۵)، شاخص‌های شفافیت در حکومت اسلامی (با تأکید بر حکومت علوی)، حقوق اسلامی، دوره ۱۳، شماره ۴۹، تابستان
- شریفیان ثانی، مریم (۱۳۸۰)، مشارکت شهروندی، حکمرانی شهری و مدیریت شهری، فصلنامه مدیریت شهری، شماره ۸، زمستان
- علی اصغر انواری رستمی و همکاران (۱۳۹۳)، مقایسه تطبیقی جامعیت شاخص‌های اندازه‌گیری شفافیت اطلاعاتی و سطح افشاء اطلاعات در کشورهای در حال توسعه و توسعه‌یافته، پژوهش‌های تجربی حسابداری دانشگاه الزهراء، دوره ۴، شماره ۴، شماره پیاپی ۱۴، زمستان
- عبدالحسین زاده، محمد (۱۳۹۹)، تبیین مفهوم شفافیت و کاربرد آن در عرصه حکمرانی و

- اداره امور دولتی، فصلنامه سیاست‌های راهبردی و کلان، دوره ۸، شماره ۳۰، تابستان - محمد امامی، حمید شاکری (۱۳۹۴)، حکمرانی خوب و قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، پژوهش نامه حقوق تطبیقی، سال اول، شماره ۲، پاییز و زمستان - محسن طاهری، محمدجواد ارسطاط (۱۳۹۵)، بررسی تطبیقی مبانی اصل شفافیت از دیدگاه اسلام و نظریه حکمرانی خوب، پژوهش تطبیقی حقوق اسلام و غرب، شماره ۳، پاییز - وحید آرای و همکاران (۱۳۹۶)، توصیه‌های سیاستی موانع تحقق پذیری حکمرانی خوب در اداره امور عمومی (مطالعه موردی، فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت)، مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی (مطالعات راهبردی جهانی شدن)، زمستان، شماره ۲۵

English Resources

Books

- Abdellatif, Mohamad (2003), **Good Governance and its Relationship to Democracy and Economic Development**, Ministry of Justice Republic of Korea
- Kaufman, D., Kraay, A. (2007), "Governance Indicators, Where Are We, Where should we be going? Global Governance Group". **Policy Research Working Papers**. No, 4370, Washington DC, World Bank
- Kooiman, J. (2003), **Governing as Governance**, London, Thousand Oaks . Calif and New Delhi. SAGE Publication
- Plumptre, Tim & Jhon Graham (1999), "Governance and Good Governance, International and Aboriginal Perspectives", **Institute on Governance**, December 3
- Sapru, R.K. (2006), **Administration Theories and Management Thought**, Delhi, Published by Prentice Hall of India

پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی
پرتال جامع علوم انسانی