

فصلنامه مطالعات سیاسی
سال چهاردهم، شماره ۵۴، زمستان ۱۴۰۰
صفحات: ۶۶-۴۳
تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۶/۱۴؛ تاریخ پذیرش نهایی: ۱۴۰۰/۹/۱۰

بررسی تبعات شفافیت بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی ایران

محسن فرسایبی* / مسعود مطلبی** / اصغر عربیان*** / سید مصطفی ابطحی****

چکیده

ضعف در کارکردهای دولت به معنی قوه مجریه در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، از جمله ایران دلیلی بر وجود شرایط رشد و گسترش پنهان کاری اداری و فساد در این کشورها است. این تحقیق به صورت روند پژوهی به بررسی کارآمدی قوه مجریه از طریق اطلاعات و سوابق موجود می پردازد و از استانداردهای مربوط به یک تحقیق کیفی که مبتنی بر روش شناسی تفسیری و تحلیل محتوا است، استفاده می نماید. اینکه چگونه می توان با اولویت گذاری برای ایجاد شفافیت و مقابله با انواع رانت و تبعیض (فساد)، زمینه های افزایش کارآمدی دولت را فراهم ساخت؟ و راهکارهای اجرایی برای دستیابی به کارآمدی واقعی دولت چیست؟ و آیا مقابله با فساد اداری و ایجاد شفافیت به کارآمدی دولت و رضایت مندی عمومی می انجامد؟ اصلی ترین سوالاتی است که به آن ها پرداخته می شود. نتایج بررسی های به عمل آمده در این تحقیق می تواند روابط سازنده، اعتماد آفرین در نظامات اقتصادی و سیاسی میان دولت و مردم را افزایش دهد و در نتیجه، استحکام برنامه های توسعه ای ملی و کیفیت و کارآمدی دولت به مفهوم قوه مجریه در جمهوری اسلامی ایران را به ارمغان آورد.

کلیدواژه ها: شفافیت؛ کارآمدی؛ دولت؛ فساد؛ حکمرانی.

* دانشجوی دکتری علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
mohsen2222@chmail.ir

** استادیار علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران
mmtph2006@yahoo.com (نویسنده مسؤول).

*** دانشیار گروه فقه و حقوق اسلامی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات، دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
a.arabian42@gmail.com

**** استادیار گروه علوم سیاسی، دانشکده حقوق، الهیات و علوم سیاسی، واحد علوم و تحقیقات دانشگاه آزاد اسلامی، تهران، ایران.
Mabtahi@gmail.com

۱. بیان مسأله

شفافیت در دولت چنانچه به درستی انجام شود به کارآمدی، توسعه نظارت، بهبود عملکرد و فاصله گیری از دور و تسلسل فساد که به شدت در آموزه های اسلامی و الگوهای معرفتی دینی از آن نهی شده است می انجامد. عدم شفافیت در نظام اداری و اقتصادی و حتی سیاسی، دلیل اصلی از میان رفتن رویکردهای بوروکراتیک و نهادگرایانه و عدالت محور بوده و متعاقباً منجر به پایین آمدن اعتماد و سرمایه اجتماعی و نیز افول ضریب امنیت ملی، نظام مندی ارزشهای فرهنگی و اخلاقی، کاهش انسجام عمومی و اتحاد ملی شده است. هر چه میزان شفافیت اقتصادی افزایش یابد، هزینه ورود به فعالیت اقتصادی ناسالم کاهش می یابد و در نتیجه با افزایش رقابت پذیری اقتصادی، زمینه برای توسعه و رشد اقتصادی فراهم خواهد شد. شفافیت و جریان آزاد اطلاعات در زمینه عملکرد دولت و مقامات دولتی باعث افزایش هزینه اقدام به فساد و انجام فعالیت به نفع شخصی خواهد شد و بدین ترتیب بعنوان یک بازدارنده و مانع برای قدرت فساد آلود عمل می کند.

با توجه به اینکه قانون اساسی و اصل تفکیک قوا در نظام جمهوری اسلامی جریان دارد و امور اجرایی به رییس منتخب مردمی قوه مجریه تفویض می شود، بنابراین دولت نماینده حاکمیت است که زمام امور را بدست دارد و وظیفه پاسخگویی به مطالبات مردم بر عهده اوست. اما چون بر اساس شاخص های جهانی مذکور هر نوع ضعف و ناکارآمدی و سوء مدیریت متوجه تمامی ارکان حاکمیت است و نتیجه عملکرد قوه مجریه مشمول کلیت حاکمیت می شود. بنابراین، موضوع در کشور ما بدلیل حاکمیت نظام های انتخاباتی متنوع و تفکیک قوا نمی تواند به همه ارکان نظام تعمیم پیدا کند. لکن در صورت عدم رسیدگی به تخلفات و مفسد کلان اداری اقتصادی، ناکارآمدی ها از سطح قوه مجریه به تدریج فراتر رفته و اهداف و آرمان های انقلاب اسلامی را هدف قرار داده و متعاقباً چالش مشروعیت خودنمایی خواهد کرد. به همین دلیل ضرورت دارد که علل ناکارآمدی در سطح قوه مجریه و مراکز مطالعاتی به صورت خاص مورد رصد و کنکاش و تبیین محققانه قرار گیرد.

۲. مبانی نظری تحقیق

۲-۱. مفهوم کارآمدی: در علم مدیریت، با تفاوت گذاشتن بین دو مفهوم کارآمدی و کارایی، «کارآمدی» را شایستگی و کردانی در تأمین اهداف و «کارایی» را شایستگی در مصرف منابع

و بهره برداری بهینه از آن تعریف کرده اند (رضائیان، ۱۳۸۵: ۱۹). منظور از این شاخص، کیفیت خدمات عمومی و شهروندی و همچنین کیفیت تدوین و اجرای خط مشی های عمومی و دولتی و میزان تعهدی است که دولت در برابر این سیاست ها دارد. در برخی از تعاریف دیگر کارآمدی را «میزان موفقیت در تحقق هدف ها و یا انجام مأموریت» دانسته اند (زاهدی و دیگران، ۱۳۸۳: ۱۱۳).

در نگاهی دیگر به کارآمدی باید گفت که مجموعه اعمال مقتدرانه حکمرانی برای تأمین منافع عموم مردم است که از طریق نهادهای رسمی و غیر رسمی در یک جامعه جریان می یابد و در برگزیده الگو ها و مفاهیم اجرایی از فرایند انتخابات و جایگزینی و یا بازنگری دولت ها است. هرچه کیفیت خدمات عمومی و شهروندی بهتر باشد و خط مشی های عمومی به دور از جنجال ها و خط و ربط های سیاسی وضع و اجرا شوند و تعهد نظام سیاسی در قبال آن ها بیشتر باشد، بیانگر وضعیت بهتری در حکمرانی خوب است (نادری قمی، ۱۳۹۰: ۷۶).

۲-۲. مفهوم شفافیت: شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه است. هرگونه باز بودن حکومت در ارائه یا کسب اطلاعات، مصداقی از شفافیت (حق اطلاعاتی) است. چنین تعریفی معنایی بسیار گسترده را ایجاد و شفافیت را به یک «کلان پارادایم» حکمرانی مبدل می سازد. لندستد و نورین (۲۰۰۷) در توضیح مفهوم شفافیت چنین می گویند: «شفافیت بر قابلیت دسترسی به اطلاعات دلالت دارد. یک مؤسسه شفاف مؤسسه ای است که افراد درون و بیرون آن بتوانند به منظور شکل دادن به نظراتشان، در مورد اقدامات و فرآیندهای درون آن مؤسسه، اطلاعات مورد نیازشان را به دست آورند» (Lindstedt, 2007:6). البته کافمن و بلور (۲۰۰۵) شفافیت را چنین تعریف می کنند: «جریان اطلاعات قابل اتکا و به هنگام اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که برای همه ذی نفعان مرتبط قابل دسترسی باشد» (kaufmann, 2005: 4). شفافیت، به معنی جریان آزاد اطلاعات و قابلیت دسترسی سهل و آسان به آن برای همه است. همچنین شفافیت را می توان آگاهی افراد جامعه از چگونگی اتخاذ و اجرای تصمیمات نیز دانست. اما بهترین تعریف از شفافیت را سازمان بین المللی شفافیت ارائه کرده است: «گشایش امور غیرامنیتی و نظامی بر افراد است به طوری که رسانه ها، سیاست ها، فرهنگ ها و تصمیمات و... قابل عرضه به افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آن ها به قضاوت بنشینند» (سازمان شفافیت بین الملل، ۲۰۱۱).

۲-۳. **مفهوم 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. در حالت کلی، هر سازمان در برابر کسانی که با کارهای انجام شده از سوی سازمان تأثیر می‌پذیرند، پاسخگو است (آرای و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۱۹). نکته مهم اینجا است که پاسخگویی تنها از طریق اعمال شفافیت و حاکمیت قانون اجرایی می‌شود.

۲-۴. **مفهوم حق دسترسی به اطلاعات:** اندیشمندان در رابطه با مبنای حق مزبور قائل به دو نظر هستند: ۱. ماهیت گراها: این گروه معتقدند که حق دسترسی به اطلاعات صرف نظر از آثارش، دارای ارزش ذاتی بوده و یکی از حقوق بشری است. استقلال فردی انسان ایجاب می‌کند که عموماً هر فرد خودش به اطلاعاتی که می‌خواهد دسترسی داشته باشد. در این دیدگاه، اعمال هرگونه محدودیت، برخلاف طبیعت انسانی است؛ ۲. هدف گراها: این گروه معتقدند که هر نظامی باید حق دسترسی شهروندان به اطلاعات را به رسمیت بشناسد؛ زیرا این حق دارای آثار سودمندی است و به رشد و تعالی شخصیت افراد کمک شایانی می‌کند. بدون وجود این حق، مجال برای توسعه فکری و روحی باقی نخواهد ماند (بهمنی، ۱۳۸۴: ۲۸).

۲-۵. **مفهوم فساد:** واژه «فساد» از ریشه «فسد» به معنای جلوگیری از انجام اعمال درست و سالم است. معادل انگلیسی آن، «Corruption» از ریشه لاتینی «Corruptus»، به معنای شکستن و نقض کردن است. چیزی که شکسته یا نقض می‌شود، می‌تواند قوانین و مقررات یا قواعد اداری باشد. بدین معنا، فساد یعنی هر پدیده‌ای که مجموعه‌ای را از اهداف و کارکردهای خود بازدارد (تانزی، ۱۳۷۸: ۱۸۳-۱۸۲).

۳. روابط شفافیت، فساد و کارآمدی در دولت (قوه مجریه)

مبارزه با فساد اقتصادی از جمله مسائل مهمی است که سیاستگذاران کشورهای مختلف، به ویژه کشورهای در حال توسعه را به خود مشغول داشته است، زیرا فساد اقتصادی تبعات منفی بر سرمایه‌گذاری و رشد اقتصادی دارد و در نهایت باعث عدم تحقق اهداف توسعه اقتصادی در این کشورها می‌گردد (کمالی، ۱۳۹۲: ۱). فساد و جرائم اقتصادی موجب بروز فقر، محرومیت و عقب ماندگی می‌شود (صنیعی، ۱۳۹۵: ۴۴). فساد باعث از بین رفتن نیروهای رقابتی می‌شود

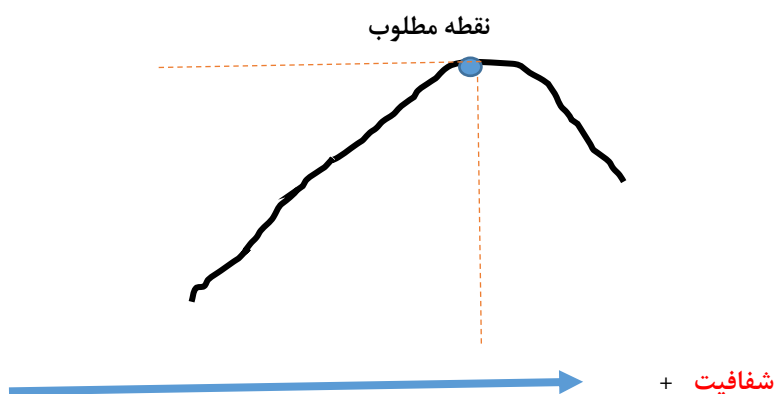
که برای عملکرد مطلوب بازارها ضروری هستند. وجود محیط کاملاً رقابتی به ورود پیوسته بنگاه های جدید بستگی دارد (کمالی، ۱۳۹۲: ۱). به هر حال رویکرد مبارزه با فساد را می توان اساسی ترین رویکردهای تمامی اسناد بالادستی جمهوری اسلامی ایران قلمداد کرد.

انواعی از شفافیت سازمانی، شفافیت مالی و حسابداری، شفافیت اقدامات و مسئولیت های دولت و شفافیت اسنادی وجود دارد. شفافیت اسنادی، جدیدترین و پرتقاضاترین نوع شفافیت است که براساس قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات (مصوب بهمن ماه ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی) ایجاد شده است. شفافیت اسنادی به معنای باز بودن حکومت است، زیرا بیشتر حکومت ها ترجیح می دهند که امورشان را در خفا بگذرانند. حتی دولت های دموکراتیک ترجیح می دهند که بیشتر اقدامات خود را دور از چشم جامعه انجام دهند. باز بودن حکومت بدین معنی است که صاحب منصبان و دولتمردان تمامی تصمیمات و اقدامات خود را به اطلاع مردم رسانیده و در مرحله قبل از آن نیز بحث ها و مذاکرات خود را به صورت علنی و به دور از اختفا و پنهان کاری پی می گیرند و به پیام مبانی و دلایل تصمیمات متخذه خود بپردازند.

شفافیت اسنادی یعنی اینکه تمام تصمیماتی که توسط نهادها و مؤسسه های عمومی دولتی گرفته می شود منطبق بر قوانین و مقررات صورت گرفته است (زندیه و سالار سروری، ۱۳۹۲: ۱۲۳-۱۲۱). پیشرفت جامعه مرهون ساز و کارهای قانونمند و سازمان یافته تبادلی آراء و عقاید است. مهمترین آفت جامعه شفاف و دموکراتیک، پنهان کاری غیر قانونی است که گاهی به بهانه مصلحت کشور و مردم انجام می شود. در این نگرش مردم افرادی مزاحم محسوب می شوند که نمی توانند خیر و صلاح خود را تشخیص دهند، لذا از جریان امور به تدریج حذف می شوند (بابایی و نظری، ۱۳۹۰: ۴۸).

۳-۱. **رابطه شفافیت و کارآمدی دولت:** «شفاف سازی» و «اثر بخشی عملکرد دولت» رابطه مستقیم با یکدیگر دارند اما شیب رسیدن به نقطه کارآمدی در رابطه میان شفافیت و اثربخشی باید چگونه مدیریت شود تا از انتشار بی مورد اطلاعات و به تبع آن به اثرگذاری مطلوب و کارآمدی دولت خدشه ای وارد نشود و سیر معکوس یا خود تخریبی برای دولت فراهم نشود. از میان تحلیل ها و پاسخ های داده شده دو نفر از اساتید دانشگاه آکسفورد بنام های هوود و هیلد پاسخ نسبتاً جامعی داده اند (Hood & Heald, 2006: 11).

+ اثر بخشی و کارآمدی دولت



از نظر آنان نقطه مطلوب شفافیت آن جایی است که شدت شفافیت و اثر بخشی در ماکزیمم نقطه تلاقی هستند و پس از آن هرچقدر شفافیت بیشتر شود شاهد کاهش اثر بخشی و کاهش کارایی ناشی از انتشار اطلاعات یا شفاف سازی عملکرد دولت خواهیم بود. به نحوی که شفاف سازی پس از دستیابی به نقطه مطلوب در اثر تصمیمات سیاست گزاران و یا فعالیت رسانه ها که مغایر با روند قبلی است وارد مرحله ی کاهش اثر بخشی می شود. این مشکل در همه ابعاد شفاف سازی در حوزه های اقتصادی اجتماعی سیاسی امنیتی فرهنگی می تواند مصداق داشته باشد.

۲-۳. رابطه شفافیت و فساد اداری

تعریف عام و کلی بانک جهانی و سازمان شفافیت بین الملل از فساد اداری- تقریباً در سطح جهانی پذیرفته شده- عبارت است از: سوءاستفاده از اختیارات دولتی (قدرت عمومی) برای کسب منافع خصوصی، تحت تأثیر منافع شخصی یا روابط و علایق خانوادگی (World Bank, 1997: 102).

نظام اداری هر جامعه بازوی اجرایی نظام سیاسی آن جامعه است و عملکرد درست یا نادرست آن می تواند نظام سیاسی را تداوم بخشد یا از مشروعیت بیندازد. فساد اداری، بیماری انکارناپذیر همه حکومتها است و تاریخ آن به قدمت پیدایش جوامع انسانی است. فساد اداری که بستر آن، نظام اداری کشور و اداره امور دولتی است، به عنوان معضلی گریبان گیر بسیاری از

جوامع توسعه یافته و در حال توسعه می‌باشد و با حرکت رو به جلو جوامع، نمود بیشتری می‌یابد (هیوود، ۱۳۸۱: ۵۰).

فساد اداری، جرمی است که معمولاً با سوءاستفاده از قدرت همراه است. بر اساس «تئوری فرصت جرم» هدف از به دست گرفتن قدرت اساسی این است که فرصت‌های اساسی را جهت ارتکاب جرم‌های سودآور تأمین نماید که این فرض را که «قدرت فاسد است» اعتبار می‌بخشد. به این لحاظ فساد اداری می‌تواند از طرف رهبران سیاسی و مدیران عالی رتبه دولت، کارمندان مشاغل در نظام اداری و یا شاغلین در بخش خصوصی و شهروندان غیرشاغل نیز رخ دهد (حبیبی، ۱۳۷۵: ۲۴).

فساد اداری با انحصار قدرت و پنهان‌کاری رابطه مثبت، و با پاسخ‌گویی، شایسته‌سالاری، مسؤولیت اجتماعی و شفافیت‌گرایی رابطه منفی دارد. به این معنا که هرچه انحصار قدرت مأموران دولتی و پنهان‌کاری آن‌ها در تصمیم‌گیری بیشتر شود، فساد بیشتر می‌شود. در مقابل، هرچه پاسخ‌گویی و مسؤولیت اجتماعی در شهروندان افزون‌تر باشد و هرچه سیستم اداری، قوانین و روابط کاری کارکنان و مراجعان شفاف‌تر باشد، میزان فساد کمتر خواهد شد. عوامل و زمینه‌های گوناگونی وجود دارند که می‌تواند به طور مستقیم و یا غیرمستقیم موجب پیدایش و گسترش و ترویج فساد اداری شوند. تحمیل اثرات نامطلوب فساد اداری به جامعه و دولت موجب شده است تا کارشناسان علوم سیاسی، اجتماعی و اقتصادی در دهه‌های اخیر به پدیده تخلف اداری و ابداع روش‌های مؤثر و کم‌هزینه برای مقابله با آن توجه نشان دهند (فرج پور، ۱۳۸۲: ۹). این بدان معناست که کارمندان برای کسب درآمدهای ناشی از فساد اداری به عنوان یکی از کارکردهای موقعیت انحصاری خود برای یک خدمت یا عمل، قدرتشان در تصمیم‌گیری نسبت به این که چه کسی باید چقدر بگیرد و درجه‌ای که تا آن درجه، اعمال آن‌ها پاسخگو می‌باشد، موقعیت دارند (وتر، بسیونی، ۱۳۸۰: ۱۰۴).

۳-۳. رابطه شفافیت و فساد اقتصادی

فساد پدیده‌ای پیچیده و چندوجهی است و آشکال، عوامل و کارکردهایی متنوع در زمینه‌های مختلف دارد. پدیده فساد، از یک عمل کوچک خلاف قانون گرفته تا عملکرد نادرست یک نظام سیاسی و اقتصادی در سطح ملی را شامل می‌شود. در نتیجه، تعریف فساد، از اصطلاحات گسترده «سوءاستفاده از قدرت عمومی» و «فساد اخلاقی» گرفته تا تعریف‌های قانونی خاص

فساد به عنوان «عمل رشوه‌خواری، که یک کارمند دولتی مرتکب می‌شود» یا «مبادله منابع محسوس»، همه را در برمی‌گیرد (Jens Chr & Odd-Helge Fjeldstad, 2000: 9).

فساد اقتصادی یکی از پدیده‌های مبتلا به بسیاری از کشورهای در حال توسعه مانند ایران است و از این رو فساد و مبارزه با آن امروزه در بسیاری از کشورهای مختلف جهان به عنوان یک مسأله اساسی مورد نظر قرار گرفته است. فساد اقتصادی سبب کاهش سرمایه گذاری و کندی رشد اقتصادی و کاهش درآمد های مالیاتی و کیفیت زیر ساختهای اقتصادی و خدمات عمومی می شود و در نهایت باعث عدم تحقق اهداف توسعه اقتصادی در کشور می شود. (دالایی، قره باغی و عباسی، ۱۳۹۴: ۱).

مهمترین مفاصد و جرائم اقتصادی یا جرائم یقه سفیدان عبارتند از: ۱. دریافت غیرمجاز تسهیلات بانکی؛ ۲. عدم ایفای تعهدات پس از دریافت تسهیلات بانکی؛ ۳. تبانی و اهمال در نظارت بر اعطای تسهیلات بانکی و کنترل بر عدم انحراف آن ها؛ ۴. پولشویی؛ ۵. رشاء و ارتشا؛ ۶. اختلاس (نزد مدیران ارشد دستگاه اداری)؛ ۷. دخالت در معاملات دولتی، مناقصه ها و مزایده ها؛ ۸. تبانی و تقلب در پرداخت حقوق و عوارض گمرکی؛ ۹. دریافت پورسانت در معاملات دولتی؛ ۱۰. فرار مالیاتی؛ ۱۱. عدم دریافت مالیات و سایر حقوق دولت از مؤدیان مالیاتی؛ ۱۲. بهره برداری از اطلاعات موجود در بخش دولتی به نفع شخص در راستای فعالیت های اقتصادی؛ ۱۳. تصرف غیرقانونی در اموال دولتی؛ ۱۴. تقلب و تبانی در گشایش اعتبارات ارزی. اغلب این جرائم و مفاصد توسط صاحبان قدرت و ثروت به واسطه رانت اطلاعاتی و داشتن روابط نزدیک با متولیان جریان اقتصاد و درآمدهای دولت صورت می گیرد(صنعی، ۱۳۹۵: ۴۴).

۳-۴. رابطه شفافیت و فساد سیاسی

فساد سیاسی یا فساد بزرگ به استفاده از قدرت از جانب مقامات دولت در بالاترین سطوح و افراد منتخب شامل قانونگذاران، یا شبکه مرتبط با ایشان به منظور کسب منافع نامشروع خصوصی (فردی یا گروهی) گفته می‌شود. یکی از مرسوم ترین دسته بندی هایی که از انواع و اقسام فساد ارائه شده است، فساد سیاسی یا فساد کلان در مقابل فساد اداری یا فساد خرد است(تانزی، ۱۹۹۸: ۹).

فساد سیاسی مشخصاتی را نشان می دهد که به تمامی بخش های جامعه گسترش می آبد، فساد اقتصادی، فساد علمی و غیره، که همگی فسادهای سیاسی هستند که در نهادها و قوانین

سیاسی ظاهر می شوند که به درستی شکل نگرفته است. فساد سیاسی در فرآیندهای سیاسی ظاهر می شود و در ارتباط بین بازیگران سیاسی رخ میدهد که در فرآیندهای سیاسی نقش دارند. بازیگر سیاسی که به دلیل فساد سیاسی، از حق تصمیم گیری برخوردار شده، از قدرت سیاسی و اختیاراتش برای نقض قوانین، قواعد و همچنین معیارهای اخلاقی استفاده می کند. فساد رفتاری است که وظایف رسمی یک نقش همگانی(دولتی) را به منظور یک توجه خصوصی(شخصی)، خویشاوندان نزدیک، محفل خصوصی، منافع مالی یا موقعیتی، یا نقش قوانین در قبال انجام نوع خاصی از تاثیرات توجه شخصی) منحرف می نماید.

فساد در انتخابات و قانونگذاری، مسؤولیت پذیری را کاهش می دهد و نمایندگی مردم در سیاست گذاری را تحریف می نماید. فساد در قوه قضائیه، حاکمیت قانون را به خطر می اندازد، و فساد در مدیریت عمومی منجر به ارائه خدمات نا کارآمد می گردد(Hamilton, 2013:1-4). فساد در رده های بالای اداری، فساد در رده های پایین را افزایش می دهد. یکی از عواملی که ارتباط منفی با فساد دارد، اعتماد است. به طور کلی فساد سیاسی ظرفیت نهادهای دولتی را فرسوده می نماید زیرا رویه ها نادیده گرفته می شوند. فساد مشروعیت دولت و ارزش های دموکراتیک مثل اعتماد و بردباری را تضعیف می نماید. فساد و رشوه خواری می تواند منجر به تاثیرات منفی در اعتماد به نهادها گردد. با پدید آمدن فساد سیاسی، نهادهای دموکراتیک در طول زمان عملکرد خود را از دست می دهند. در نتیجه فساد دولتی گروه های فشار و مصلحتی رشد می کنند.

۴. فواید شفافیت و حق دسترسی به اطلاعات در فرایند کارآمدی دولت

به گزارش دفتر خدمات پروژه ای سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۲: «شفافیت به معنای چیزی بیش از اطلاعات در دسترس عموم است. از نظر تکنیکی، شفافیت به این معناست که هرگونه مشخصات فنی یا استانداردهای مورد استفاده باید از قبل در دسترس همه شرکت کنندگان در مناقصه قرار گیرد و در طول دوره انجام رویه ها، امکان اعمال تغییری که به نفع برخی مناقصه کنندگان مشخص است، وجود نداشته باشد. از نظر معیار انتخاب و توانمندی، شفافیت به معیارهای عینی که تنها به مناقصه گران واجد شرایط اجازه رقابت بر سر قراردادها را می دهد تعبیر می شود(جانگ، لاونا، ۱۳۹۶: ۲۲۱).

شفافیت گردش همه جانبه اطلاعات تا مرز امنیت ملی است (نجاری، ۱۳۷۸) و در مقابل پنهان و پنهان کاری به کار می رود. به عبارت ساده تر، هر چیزی که از دید عموم پنهان نباشد معنای شفافیت را می رساند. در این خصوص امانوئل کانت در عباراتی شفافیت را به عنوان آزمونی برای مشروعیت معرفی کرده است. «عملی که با حق دیگران ارتباط دارد، اگر اصل پایه ایشان اجازه در منظر عموم قرار گرفتن را ندهد، ضد حق و قانون است» (Chambers, 2004). سازمان شفافیت بین الملل و کنوانسیون مبارزه با فساد، شفافیت را به عنوان یکی از ابزارهای مهم پیشگیری و مبارزه با فساد مورد تاکید قرار داده اند و از کشورها می خواهند که شفافیت عمومی را تضمین کنند. سازمان مذکور در تعریف شفافیت چنین می گوید: «شفافیت اصلی است که افراد بتوانند از تصمیمات اداری، معاملات تجاری و امور خیریه ای که زندگی آن ها را تحت تأثیر قرار می دهد، نه فقط از اصل موضوع، تعداد موضوع ها و از شیوه های تصمیم گیری آن ها مطلع گردند؛ بلکه وظیفه و تکلیف مستخدمان دولتی و مدیران دولتی این است که رفتار آنان قابل رؤیت، قابل پیش بینی و قابل درک باشد» (کمالی، ۱۳۹۲: ۱).

۱-۴. زمینه ساز حکمرانی خوب: کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل متحد طی قطعنامه ای ویژگی های اساسی حکمرانی خوب را شفافیت، مسؤولیت پذیری، پاسخگویی، مشارکت، حاکمیت قانون و انعطاف پذیری می داند. بنابراین شفافیت به عنوان یکی از عناصر اساسی حکمرانی خوب، حضور مردم را در توسعه و اجرای نظم عمومی تشویق می کند. برای اینکه مردم فعال تر در حکمرانی و اداره کشور شرکت کنند، باید به اطلاعات با کیفیت بهتر و کمیت بیشتر دسترسی پیدا کنند که این امر با توسل به ابزار شفافیت اسنادی میسر می شود. در حقیقت شفافیت فعالیت های دولت، یک وضعیت لاینفک از حکمرانی خوب و مشارکت فعال شهروندان است. شفافیت به عنوان یک ابزار قصد دارد روابط میان مقامات عمومی و عامه را توسعه دهد. شفافیت به عنوان یکی از عناصر حکمرانی خوب، از آن رو اهمیت دارد که جلب اعتماد عمومی به نظام حاکم، بدون وجود آن امکان پذیر نیست. در واقع، وجود شفافیت شرط لازم برای کسب اعتماد عمومی نسبت به دستگاه حاکم و شیوه اداره کشور است (زندیه و سالار سروری، ۱۳۹۲: ۱۲۲). شرط تحقق دموکراسی، شفاف سازی حکومت و دولت است. وقتی تصمیمات پشت درهای بسته اتخاذ شود و از مردم پنهان بماند، نتیجه این امر تباهی مشارکت عمومی شهروندان است (ضمیری، نصیری، ۱۳۸۹: ۱۹۶). مهم ترین و عقلایی ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می کند.

شفافیت یکی از شروط اساسی برای جهت گیری اراده اشخاص است که این اراده ، برای ایجاد جامعه مردم سالار نقش حیاتی دارد. این مبنای شفافیت بر نظریه های دموکراسی مشورتی تکیه دارد که معتقدند شفافیت باید شامل طیف وسیعی از ساز و کارهایی باشد که مشارکت شهروندان در سیاست گذاری ها از طریق دسترسی مؤثر به روندها و برآیندهای سیاست گذاری و اظهار نظر در آن ها را ممکن می سازد (Verhoeven,2000:15).

۲-۴. پیشگیری و مبارزه با فساد: آرمسترانگ ترکیب شفافیت و پاسخگویی را برای اصلاح نظام مدیریت اداری مؤثر دانسته و به اثرات مخرب ناشی از عدم شفافیت و پاسخگویی که می تواند منجر به فساد شود اشاره می کند و به شیوه های غیر اخلاقی رشوه و تقلب ناشی از عدم شفافیت که هزینه های واقعی برای بشریت به همراه می آورد، می پردازد. وی تصریح می کند که هزینه های عمومی و هزینه های فساد بسیار حیرت انگیز است و عدم اعتماد عمومی، ثبات سیاسی را تضعیف می کند و توضیح می دهد که سه عامل شفافیت، پاسخگویی و صداقت ضمن کاهش فساد باعث اصلاحات اداری نیز می شوند (Armstrong, 2005:2).

ضرورت شفافیت اسنادی جلوگیری از فساد اداری است. «فساد اداری را می توان به سوء استفاده از موقعیت عمومی برای نیل به نفع شخصی تعریف کرد. مصادیق بارز فساد عبارت اند از: سوء استفاده از موقعیت اداری یا نقض مقررات برای کسب منافع شخصی خود یا افراد دیگر، خویشاوندگماری، رشا و ارتشاء ، پولشویی، تصاحب دارایی های نامعلوم، تصاحب و کنترل دارایی به وسیله خویشاوندان، پنهان سازی اموال نامشروع، تشویق و تحریک فرد دیگر برای انجام این اعمال و خرید رأی» (زندیه و سالارسروری، ۱۳۹۱ : ۱۱۷).

۳-۴. افزایش کارآمدی در دولت: مفاهیم «کارایی» و «کارآمدی و اثر بخشی» در بسیاری از فرهنگ ها و متون مرتبط با علم اقتصاد و دانش مدیریت؛ به معنای «استفاده مطلوب از منابع یا عوامل تولید یا قابلیت و توانایی رسیدن به اهداف از پیش تعیین شده و مشخص» (گلریز، ۱۳۶۸ : ۱۷۱). «کارایی در بکارگیری و تخصیص منابع تولید، در استفاده از منابع تولید و صرف حداقل هزینه برای هر میزان تولید است. و این مستلزم آن است که اول از ضایعات و سطح اندک کارایی تکنولوژیک اجتناب شود و بعد برای دستیابی به فرآیند تولیدی با کمترین هزینه، داده ها با مناسب ترین قیمت انتخاب گردند (مریدی، نوروزی، ۱۳۷۳ : ۵۷۵). اگر امکانات فناوری های اطلاعات و ارتباطات و نوسازی شیوه های اجرایی ای که از آن به عنوان «دولت الکترونیکی» تعبیر می شود، با تصویب و اجرای درست قوانین آزادی اطلاعات همراه شود، به

میزان چشمگیری بر کارآمدی نظام اداری کشورها افزوده خواهد شد. به طور اساسی شفافیت باعث اصلاحات و روند نظام اداری در قالب حکمرانی خوب با تأکید بر دگرگونی فرهنگی و فرهنگ سازمانی مترقی، پاسخگویی و حفظ حقوق مردم، اجرای شایسته سالاری، متناسب سازی منابع انسانی موجود و توانمند سازی آن ها، برقراری نظام ارزیابی عملکرد و اصلاح نظام پرداخت در حوزه منابع انسانی، منطقی سازی و الکترونیک کردن فرآیندهای سازمانی، تمرکززدایی اداری و مالی، سیستم ها و روش های نوین ارائه خدمات، به کارگیری روش ها و فن آوری های مناسب در حوزه ساختار دولت، کاهش فساد اداری و تأکید بر مدیریت های محلی تعریف می شود (میدری و خیرخواهان، ۱۳۸۳: ۳۲۰).

۴-۴. تقویت فرایندهای اداری اصلاح گرایانه: شفافیت، یکی از دقیق ترین راه حل های مبارزه با فساد سازمان یافته ی دولتی است؛ مسأله ای که باعث می شود خطاهای اداری در قوه مجریه کمتر شود و قانون مداری بیشتر مورد لحاظ قرار بگیرد. هر چقدر بر میزان شفافیت قوه مجریه افزوده شود، به همان میزان فرایندهای اصلاحی اداره امور تقویت می شوند. پاسخگویی و شفافیت، پایه های لازم الاجرای نظارت مردمی هستند که بخش دولتی، خصوصی و جامعه مدنی را به تمرکز بر نتایج، پیگیری اهداف روشن، توسعه استراتژی های مؤثر، نظارت بر عملکرد و گزارش آن وادار می کند. پاسخگویی به افراد و سازمان های مسؤول در برابر عملکرد اشاره دارد و شامل پاسخگویی مالی، پاسخگویی اداری، پاسخگویی سیاسی و پاسخگویی اجتماعی می باشد. شفافیت نیز تسهیل دستیابی شهروندان به اطلاعات و درک آن ها از ساز و کارهای تصمیم گیری است. شفافیت بخش دولتی با استفاده از استانداردهای واضح و دستیابی به اطلاعات شروع می شود. درستی و راستی بعنوان منزه بودن از ارتشاء و شرایط سالم و مترادف با صداقت می باشد (کمالی، ۱۳۹۲: ۱۳).

از سوی دیگر ضعف رسانه ها در ایفای کارکرد خود، عدم دسترسی به اطلاعات، انحصارها، کاهش پاسخگویی، ضعف و ناتوانی دولت در استفاده از کانال های مختلف برای شفافیت، بی اعتمادی، عدم انتشار اطلاعات بصورت آزادانه و مستقیم از جمله موانع شفافیت اطلاعات می باشند (آرایی و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۱۳).

مهمترین و عقلانی ترین دلیل برای شفافیت آن است که مشارکت فعال شهروندان را در امور سیاسی و اجتماعی تقویت می کند. این مبنای شفافیت بر نظریه های دموکراسی مشورتی تکیه دارد که در آن معتقدند شفافیت باید شامل طیف وسیعی از سازو کارهایی باشد که مشارکت

شهروندان در سیاست گذاری ها از طریق دسترسی مؤثر به روندها و برآیندهای سیاست گذاری و اظهار نظر در آن ها را ممکن می سازد(انصاری، ۱۳۷۸: ۳۵). این نهادها و رسانه های آزاد هستند که با پیگیری مطالبات گروه های مختلف مردم و رصد فعالیت های دولت می توانند هیولای دولت را رام کنند. بدون سازوکارهای پاسخگویی مناسب، ارتباطات حمایتی دولت و بخش خصوصی که البته برای توسعه ضروری است، حاصلی جز رانت و فساد ندارد با توجه به وجود رسانه و شفافیت اطلاعات در الگوی حکمرانی خوب صاحبان کسب و و کار از توانایی لازم برای نقد سیاست های اقتصادی نادرست دولت و مقابله با تغییرات نابجا در قوانین برخوردار هستند(امام جمعه زاده، و دیگران ۱۳۹۵: ۲۹).

۴-۵. الزام به پاسخگویی برای دولت

۴-۵-۱. آزادی اطلاع رسانی: آزادی اطلاع رسانی همراه با افزایش شفافیت و کارکردهای دولت باعث بهبود پاسخگویی می شود و مردم از اقدام ها و تصمیم های دولت و از مطالبی با خبر می شوند که بر اساس قانون باید اعلام شود.

۴-۵-۲. افشای اطلاعات مالی: قوانین مربوط به افشای اطلاعات مالی، همراه با افزایش شفافیت مسایل مالی مقام های دولتی، باعث افزایش میزان پاسخگویی می شود. طبق این قوانین، مقام های دولتی باید میزان دارایی و درآمد خود را اظهار کنند و مرتکب فساد مالی نشوند.

۴-۵-۳. اعلام فرآیند بودجه: اعلام بودجه همراه با افزایش شفافیت و علنی کردن دارایی و درآمد دولت، میزان پاسخگویی را افزایش می دهد. در حالی که کاربرد این اصل در مورد بودجه های ملی و محلی یکسان است، بی واسطه بودن دولت محلی امکان مشارکت گسترده مردم را در فعالیت های ملی فراهم می کند.

۴-۵-۴. گزارش دفاتر حسابرسی: نظام های جدید مدیریت مالی با افزایش شفافیت و آگاهی در مورد عملکرد دولت، میزان پاسخگویی را افزایش می دهد. معیارهای بهبود نظام های مدیریت مالی شامل طراحی نرم افزار مالی، نصب سخت افزار و آموزش کارکنان حسابداری و حسابرسی است.

۴-۵-۵. نظارت قانونی: نظارت قانونی عامل کنترل قدرتمندی است که میزان پاسخگویی را افزایش می دهد. در بسیاری از کشورها، قوه مقننه فاقد چنین امکاناتی است و در نتیجه مسؤولان و ناظران بلند پایه مرتکب فساد مالی می شوند.

برنامه های اصلاحات مجالس و نهادهای قانون گذار برای کمک به اعضای مجلس در شناخت نقش و جایگاه خود در دولت، قدرت نظارت آن ها را افزایش می دهد (رهبر و دیگران، ۱۳۸۱: ۱۶۸-۱۶۲).

۵. پیامدهای عدم شفافیت در قوه مجریه

۵-۱-۱. رشد و فراگیری فساد دولتی: مفهوم شفافیت به طور تنگاتنگی با حاکمیت قانون در ارتباط است. در فضایی که نقش ها و مسؤولیت ها مشخص نباشد و اطلاعاتی در مورد فعالیت ها در دسترس نباشد، پاسخگویی امکان پذیر نبوده و حاکمیت قانون نیز خدشه دار خواهد شد. خدشه ای که حاکمیت قانون از فقدان شفافیت می بیند محیط را برای پایمال شدن حقوق مردم و سوء استفاده از قدرت مهیا می کند (ضمیری و نصیری، ۱۳۸۹: ۲۰۴).

فساد سیاسی ممکن است روش های اداره یک کشور را تحت تاثیر منفی قرار دهد. کمک های مالی غیرقانونی به مبارزات انتخاباتی و رشوه خواری سیاست مداران، می تواند نظام های دموکراتیک را تضعیف کند اگر چه رشوه های افراد ثروتمند و شرکت ها به سود کمیته های مبارزات انتخاباتی، احزاب سیاسی و رأی دهندگان است، نه حساب های بانکی شخصی سیاستمداران، اما تأثیر تحریف کننده پرداخت های غیرقانونی پنهانی می تواند بسیار زیاد باشد. رشوه ها اغلب برای به دست آوردن امتیازات قانونی یا نظارتی پرداخت می شود. اما اثر بخشی آن ها به سازماندهی فرآیندهای قانونی و اجرایی بستگی دارد (آکرمن، ۱۳۹۷: ۲۵۶).

طبق آمارهای موجود، ایران در زمره کشورهای پر فساد قلمداد می شود. در آخرین نتایج شفافیت بین الملل (۲۰۲۰)، که به طور نظام مند وضعیت کشورهای جهان را از حیث شیوع فساد پایش می کند، رتبه ایران در بین ۱۷۸ کشور جهان، ۱۴۹ است. حجم اقتصاد غیررسمی (که در کشورهای پیشرفته زیر ۵ درصد است) به طور متوسط در سال های بعد از انقلاب ۱۸ درصد بوده است که توفیق نیافتن سیاست های ضد فساد در ایران را نشان می دهد (عباسیان و جهانگیر، ۱۳۸۸). آشکار شدن فساد در دستگاه هایی که مستقیم و غیرمستقیم مسؤول مقابله با فسادند نیز ناتوانی خود سیاست ها در مهار فساد را نشان می دهد (توکلی، ۱۳۹۵).

۵-۱-۲. شکست سیاست های ضد فساد: برخی به طور کلی منکر وجود یک استراتژی مبارزه با فساد یا سیاست گذاری جامع شفافیت در کشور شده اند و علت ناکارآمدی مواجهه با فساد را در کشور به همین موضوع منتسب کرده اند (از جمله رک: ملک محمدی و حق شناس، ۱۳۹۲؛ الوانی و دیگران، ۱۳۸۹؛ فرهادی نژاد و لگزیان، ۱۳۹۰؛ خداداد حسینی و فرهادی نژاد،

۱۳۹۰؛ زرندی و معدنی، ۱۳۹۴؛ فرخ سرشت، ۱۳۸۳). برخی دیگر ایراد سیاست‌های ضد فساد را غیرساختاری بودن و فردمحور بودن قلمداد کرده‌اند (خضری، ۱۳۸۷). صرف‌نظر از این که در بیشتر ادبیات این موضوع تبیین فساد، سیاست‌های ضد فساد و علل ناکامی این سیاست‌ها خلط شده است، ایراد اساسی تحلیل‌های صورت‌گرفته از عدم توفیق سیاست‌های ضد فساد در کشور، عدم تمرکز بر برنامه‌ها یا سیاست‌های شفافیت آفرین در دست اجرا با این توجیه است که اساساً سیاست یا برنامه منسجمی وجود ندارد.

به دلیل توجه نکردن به سیاست‌گذاری شفافیت، توصیه‌های جدی درباره اینکه چگونه می‌شود سیاست‌های موجود را ارتقا داد و یا اصلاح کرد، وجود ندارد. در جهان، ادبیات نظری و تجربی گسترده‌ای در زمینه شفافیت و ضد فساد تولید شده و مبارزه با فساد تبدیل به یک صنعت شده است که انواع سازمان‌های جهانی - چون شفافیت بین‌الملل، بانک جهانی، صندوق بین‌المللی پول، ملل متحد، اتحادیه اروپا، سازمان تجارت جهانی، سازمان توسعه و همکاری اقتصادی و بانک توسعه آسیا و... - را در برمی‌گیرد؛ اما ادبیات اندکی وجود دارد که به‌طور مشخص و مجزا بر علل شکست سیاست‌های ضد فساد متمرکز شود. آنچه وجود دارد شامل تئوری کنش جمعی، رویکرد اقتصاد سیاسی و تئوری حکمرانی خوب است. بنابر تئوری کنش جمعی، سیاست‌های ضد فساد برای این شکست می‌خورند که مبتنی بر مدل اقتصاد خرد (و نهادی) هستند (Groenedijk, 1997; Persson & al, 2010). در این نوع سیاست فرض بر این است که از یک طرف مدیران دولتی افراد سالمی هستند که می‌توانند بر کارمندان نظارت داشته باشند، از طرف دیگر، شهروندان افراد سالمی هستند که می‌توانند بر مدیران دولتی نظارت داشته باشند. مکانیزم نظارت از طریق افزایش هزینه فساد اعمال می‌شود. بنابر تئوری کنش جمعی، فرض سلامت در پیش‌فرض‌های چنین سیاست‌های ضد فساد است که در جهان مقبولیت یافته است، چندان با واقعیت سازگار نیست. اگر شهروندان فاسد باشند، سیاست‌های ضد فساد مبنایی برای شروع مبارزه نخواهند داشت. به عبارتی، مبارزه با فساد با این پیش‌فرض‌ها امکان‌پذیر نیست؛ چون همه از همدیگر انتظار فساد دارند. نتیجه نهایی تئوری کنش جمعی این است که افراد جامعه در هر قلمتی برای مقابله با فساد باید هزینه درستی را پرداخت کنند. برای مقابله با فساد باید تغییرات ریشه‌ای در نهادهای اجتماعی اتفاق بیفتد. رویکرد دیگری که دنبال بررسی علل شکست سیاست‌های ضد فساد است، رویکرد اقتصاد سیاسی است. رویکرد اقتصاد سیاسی (Mutebi, 2008) نیز مانند تئوری کنش جمعی معتقد است که

فرض سلامت مدیران و سیاستمداران فرض چندان واقع‌بینانه‌ای نیست که در سیاست‌های ضد فساد در جهان نهفته است. سیاستمداران خودشان عامل اصلی فسادند. ریشه‌های اصلی فساد به عدم شفافیت در روابط تجاری - سیاسی در سطح راهبردی و کلان برمی‌گردد. بنابراین حتی اگر برنامه‌های شفافیت، فساد خرد را هدف قرار دهد، در مقابله با فساد در سطح سیاسی و اقتصاد کلان ناکام است. توصیه‌ای که از این رویکرد برای طراحی مقابله با فساد استخراج می‌شود، این است که کنش جمعی - سیاسی راه‌حل مبارزه با فساد است. مقابله با فساد چندان نیاز به ارائه طرح و برنامه از سوی دولت ندارد. کنش سیاسی اجتماعی به صورت مقاومت مؤثر، راه‌حل مبارزه با فساد و عدم شفافیت است.

۳-۱-۵. افت شدید بهره وری ملی: یقیناً با توسعه شفافیت در همه عرصه‌ها، بهیچ‌نظام مدیریتی در دولت و به تبع آن راندمان بهره وری ملی به صورت تصاعدی افزایش می‌یابد و بالعکس عدم شفافیت در نظامات اداری و اجرایی دولت، منجر به هدر رفتن امکانات، هزینه‌ها و منافع ملی خواهد شد. به طور مثال متروکه و فاسد شدن و از بین رفتن هزاران تن کالا در مبادی ورودی و بنادر و گمرکات و انبارهای سازمان جمع‌آوری تملیکی کشور طی سال‌های اخیر، نتیجه عدم شفافیت و نظام مند نبودن شریان‌های اقتصادی در حوزه واردات و صادرات (وزارت سمت)، گمرک و سازمان جمع‌آوری اموال تملیکی و سازمان امور مالیاتی (وزارت اقتصاد) بوده است. وضعیتی که قطعاً از آثار منفی عدم شفافیت در چرخه بازرگانی و اقتصادی کشور است، و به ناچار در سال ۱۴۰۰ پس از شفاف‌سازی‌های رسانه‌ای، قوه قضاییه در این موضوع وارد می‌شود. از دیگر آثار عدم شفافیت، تفسیر پذیری قوانین و تبصره‌ها و مقررات است که باعث رشد و گسترش واسطه‌ها و حلقه‌ها و دلال‌ها در میان فرآیندهای کاری و مدیریتی دستگاه‌های اجرایی کشور، به ویژه قوه مجریه می‌شود. از سوی دیگر عدم شفافیت باعث نافرمانی سیستمی و بده‌بستان فردی یا میان‌سازمانی شده و متعاقباً سطح و کیفیت تصمیمات راهبردی و ستادی کشور، متأثر از منافع فردی و جناحی و جریانی خواهد شد. بنابراین در شرایط عدم شفافیت در حوزه‌های مدیریتی و اجرایی و در نتیجه بی‌اعتنایی به ضوابط و مقررات و سلیقه‌ای و تفسیری شدن پاسخگویی و مسؤولیت‌پذیری مدیران و کارکنان دولتی، به تدریج شاهد ارجحیت و دخالت مصالح فردی و شخصی بر مصالح ملی و منافع عمومی کشور خواهیم شد.

۴-۱-۵. شکست برنامه های حکمرانی خوب: کمیسیون حقوق بشر در تعریف خود، دولت شفاف، مسؤول، پاسخگو و مشارکت جو را بنیانی برای حکمرانی خوب معرفی می کند (UNCHR, 2007). حکمرانی به معنی فرمانروایی و کنترل با اقتدار است به شرط آنکه در درون حکومت صورت پذیرد و با تأکید بر فرآیندهای بلندمدت اخذ تصمیمات به جای فرآیندهای کوتاه مدت متمایز می شود. در حکمرانی آنچه اهمیت دارد هدف و مقصد است. به طور کلی حکمرانی بر پیامدهای تصمیمات حکومتی تأکید دارد (Saxena, 2005:2).

عدم شفافیت در عرصه سیاست ایران را می توان در برخی فعالیت های دولت و در روابط آن با شهروندان مشاهده نمود. سانسور رسانه های منتقد، عدم پاسخگویی مسؤولان به مشکلات مردم و... همگی نشانگر سیستمی غیرشفاف است. تحلیل موانع شفافیت در فرهنگ سیاسی ایران نشان می دهد که این شاخص مهم حکمرانی خوب با موانع جدی در ساختار جامعه ایران و موانع شفافیت بیش از دیگر شاخص های حکمرانی خوب تحت تأثیر رفتارهای فردی ایرانیان است و از همین منظر پیچیدگی های رفتاری و فردگرائی را می توان مانع اصلی شفافیت ذکر نمود (حشمت زاده و دیگران، ۱۳۹۶: ۱۷).

در شرایطی که فساد در جامعه شایع شود افراد جامعه خصوصاً نیروهای انسانی با استعداد به جای استفاده از ابتکار و نوآوری خود سعی می کنند از رهگذر پرداخت رشوه و تبانی با مقامات دولتی، اقدام به کسب یک رانت قانونی یا مجوز دولتی نمایند. وجود فساد، جذابیت های اقتصادی را برای سرمایه گذاران داخلی و خارجی کاهش داده و بنگاه های دولتی را به سمت فعالیت های غیر رسمی که عمدتاً با پرداخت کمتر مالیات به دولت همراه است، سوق میدهد. (برادران شرکا و همکاران، ۱۳۷۸: ۳۶۶).

اگر بپذیریم که شفافیت از شاخص های حکمرانی خوب است، باید گفت فقدان شاخص های حکمرانی خوب موجب ظهور دولتهای شکننده می شود. در این جوامع نظام سیاسی به شکل دموکراتیک اداره نمی شود. انتقال قدرت با رأی و نظر مردم صورت نمی گیرد. ضعف های نهادی و فکری و فرهنگی موجب می شود سازوکار قانونی برای حل و فصل منافع متعارض گروه ها، یا به وجود نیاید و یا در صورت ایجاد، دوام چندانی نداشته باشند حوزه دولت و بخش خصوصی در این جوامع چندان شفاف نیست. وظایف و اختیارات دولت نامعلوم و نحوه رسیدن به موقعیت های دولتی تابع قوانین پذیرفته شده نمی باشد (یزدان فام، ۱۳۸۸: ۲۰).

نتیجه گیری

از مجموعه مباحث مطرح شده نتیجه گرفته می شود که شفافیت سیاسی و اقتصادی و دسترسی آزاد به اطلاعات نقش مهمی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی و در نهایت ارتقای کارآمدی دولت دارد. چرا که وجود شفافیت در ابعاد مختلف به ویژه شفافیت در عملیات دولتی، ساده سازی قوانین و شفاف نمودن رویه ها، قوانین باید به نحوی تدوین شوند که از هر نوع پنهان کاری جلوگیری نموده و زمینه انجام فعالیت ها به شکل شفافیت را فراهم نمایند. آزادی در اطلاع رسانی که شهروندان از رویه های گوناگون مربوط به خدمات دولتی آگاه می شوند، تقویت نظارت اجتماعی و رسانه های آزاد و همچنین بالا بردن ظرفیت پاسخگویی دستگاه های دولتی عامل مهمی در جهت پیشگیری و مبارزه با فساد به شمار می رود. آگاهی بخشی به مردم در مورد حقوق و تکالیف متقابل آنان و دولت، اشاعه مسئولیت پذیری و پاسخگویی دستگاه های دولتی، تدوین و اجرای برنامه های آموزشی عمومی در مدارس و دانشگاه ها، تضمین آزادی در دریافت و انتشار اطلاعات مربوط به فساد است.

ارتقای مشارکت عمومی در روند تصمیم گیری، تضمین دسترسی موثر عمومی به اطلاعات و افزایش آگاهی های عمومی درباره خطرات و عواقب فساد، فراهم آوردن زمینه فعالیت هرچه بیشتر نهادهای غیردولتی توسط دولت، شفافیت عملکرد مالی از طریق گزارش دهی دستگاه های دولتی، گسترش دولت الکترونیک، شفاف سازی وظایف، اختیارات و نحوه انجام امور واحدها و دستگاه های اجرایی، زمانی وجود دارد که اطلاعات دقیق، به موقع و مفید در دسترس باشد.

با این توصیف می توان گفت هر گونه اصلاح و بهبود در دولت، بدون فهم شفافیت، همانند قدم زدن در خانه ای تاریک و البته بی نظم و آشفته ای است که بدون نور، هر قدمی (حتی با نیت اصلاح) می تواند بسیار خطرناک باشد. لذا شفافیت مانند نوری است که مسائل را روشن می کند، ابهامات را از بین می برد و پس از آن تازه می توان نسبت به مسائل فکر و برای آن ها تدبیر کرد.

رویکرد شفافیت معتقد است که با ایجاد فضای شفاف و به عرصه آوردن و به منظر عام گذاردن رفتارها و عملکردها و می توان کیفیت و کارآمدی تصمیمات و اقدامات را بالا برد، از بروز جرم و فساد کاست، احتمال کشف جرم را افزایش داد و علاوه بر آن نظارت و مشارکت مردمی را نیز در همه عرصه ها فعال کرد. با ایجاد شفافیت در دولت می توان عدالت را مستقر کرد و از

ایجاد تبعیض های ناروا و عدم شایسته سالاری جلوگیری کرد. لذا می توان شفافیت را حلقه گم شده ی حکمرانی شایسته در دولت تلقی کرد.

شفافیت در ادبیات سیاسی روز کشور واژه ای پرطمطراق، اما کمتر شناخته شده است. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات بارقه ی امیدی را برای شفافیت اطلاعات از سمت دستگاه ها به سوی مردم رهنمون کرده است، اما کفایت نمی کند؛ چرا که موانع مهمی پیش روی تحقق شفافیت، آنگونه که باید و شاید، وجود دارد. بدین ترتیب لازم است تا شفافیت در دولت به خوبی شناخته شده، ضرورت ها و اثرات بکارگیری آن در حوزه های مختلف ارزیابی شده و سازوکارهای مناسب ترویج و توسعه آن در بدنه حاکمیت طراحی گردد.

پیشنهادات:

شفافیت، حلقه گم شده ی دولت در زنجیره ی بسیاری از آرمان های انقلاب اسلامی است. در گفتمان انقلاب اسلامی، فهم این نکته بسیار حیاتی است که استقرار آموزه های اسلام نیازمند رویکردی ساختاری- اجتماعی (در کنار رویکردی درونی- فردی) است. ریشه ی اصلی مفاسد و مشکلاتی که امروزه در نظام اجرایی کشور و بخصوص بورکراسی دولتی وجود دارد، نبود شفافیت اعم از سیاسی و اقتصادی و اداری است. این مفاسد و مشکلات ریشه در فقدان زیرساخت هایی دارند که شفافیت راه کار تحقق آنهاست.

۱. اصل شفافیت مهم ترین رویکرد در انجام اصلاحات ساختاری (به عنوان مکمل انبوهی از راهبردهای ضروری در اصلاحات درونی- فردی) در برنامه ریزی ها و مدیریت امور اجرایی کشور قرار گیرد.

۲. توسعه شفافیت امکان بروز جرم را کاهش و احتمال کشف آنرا افزایش می دهد و بدین ترتیب سبب کاهش ارتکاب جرم می شود. شفافیت در دولت مانند چشم اندازی است که مسائل را تبیین می کند، ابهامات را از بین می برد و پس از آن تازه می توان نسبت به مسائل تأمل و برای آن ها سیاست گذاری کرد.

۳. ایجاد شفافیت سیاسی، اقتصادی و اداری، سریع ترین، کم هزینه ترین، ساده ترین، مبنایی ترین و قابل اعتمادترین سازوکار برای مبارزه با فساد (هم در پیشگیری و هم کشف جرم)، افزایش مسؤلیت پذیری و پاسخگویی، ارتقاء شایسته سالاری در دولت، مشارکت فعال و مؤثر مردمی، کاهش هزینه و زمان، و در نتیجه افزایش کارآمدی قوه مجریه و در نهایت نیز به انباشت سرمایه ی اجتماعی حاکمیت در جمهوری اسلامی ایران منجر می شود.

۴. ایجاد شفافیت سیاسی همان اصل نظارت مردمی و عمومی است که می تواند مسیر محکم موضوع اصل هشتم قانون اساسی، یعنی امر به معروف و نهی از منکر را امکان پذیر کند و میزان خطا و اشتباه علنی را به مسئولین دولت گوشزد نماید.
۵. ایجاد شفافیت اداری، سیاسی و اقتصادی، 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 پروژه‌های قوه مجریه به صورت علنی ارائه می‌گردد و فرصت‌ها به صورت طبیعی توزیع می‌شود.
۶. با سیاست گذاری و الزام برای شفافیت اداری نه تنها سبب کاهش حجم استخدام‌های غیرضروری، کاهش نیروی انسانی ناکارآمد، کاهش قوانین غیرضروری، بلکه موجبات کاهش اقدامات و هزینه‌های غیرضروری همچون جلسات، همایش‌ها، تصمیمات، خریدها، اسراف در تبلیغات و... در دولت می‌شود.
۷. با انجام شفافیت سیاسی و اقتصادی، عموم مردم (بویژه خبرگان و ذی‌نفعان و فعالان) در مراحل مختلف «اقدام حکومتی»، یعنی: «عارضه‌یابی، شناخت مسائل، اولویت‌بندی مسائل، تدوین راه‌کارها، اولویت‌بندی راه‌کارها، اجرا، نظارت و ارزیابی» قرار گرفته و به طور گسترده، فعال و سازنده‌ای مشارکت عمومی را ارتقاء می‌دهد.
۸. توسعه و حمایت از شفافیت سیاسی و اقتصادی سبب دقت مضاعف مسئولین قوه مجریه در تصمیم‌گیری شده و تصمیم‌گیران را نسبت به بکارگیری نظرات خبرگان، ذی‌نفعان و عموم مردم ملزم می‌کند. همچنین مسئولیت‌پذیری را به مسئولین یادشده، باز گردانده و مدیران دولت را نسبت به قول و تصمیم و فعل خود پاسخگو می‌کند.
۹. الزام قانونی برای شفافیت سیاسی و اقتصادی، سبب شناسایی قوانین متعارض، مشخص شدن محل تعارضات و اختلافات، ایجاد بستر همفکری و تلاطم بین‌دستگاهی و در نتیجه وفاق و همکاری در حل مسائل در جمهوری اسلامی ایران می‌شود.
۱۰. به طور کلی گفتمان مربوط به شفافیت و داده باز و یا دسترسی آزاد به اطلاعات در ایران هنوز دوام و قوام کافی پیدا نکرده و همچنان بسیار ضعیف و مبتدی است. لذا جا دارد که مدیران، قانون‌گذاران، سیاست‌گذاران و پژوهش‌گران اهتمام ویژه‌ای را برای این مباحث در حوزه عملی و تئوری مبذول بفرمایند.

_____ بررسی تبعات شفافیت بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی....

می توان انتظار داشت که در حکمرانی مطلوب و شایسته از طریق اصل شفافیت و انتشار اطلاعات صحیح به شهروندان و جامعه به طور خودکار، زمینه های اصلاح، کاهش فساد، پاسخگویی، کارآمدی، مسؤولیت پذیری فراهم شود.

فهرست منابع

الف) منابع فارسی

- آرایی وحید؛ قاسمی، ابوالفضل و معینی فر، یاسر(۱۳۹۶)، «توصیه های سیاستی موانع تحقق پذیری حکمرانی خوب در اداره ی امور عمومی(مطالعه ی موردی: فرمانداری و شهرداری شهرستان مینودشت)»، **مطالعات راهبردی سیاست گذاری عمومی(مطالعات راهبردی جهانی شدن)**، زمستان، شماره ۲۵، صص ۱۱۳-۱۳۳.
- آکرمن سوزان، رز (۱۳۹۷)، **فساد و دولت ؛ علت ها، پیامدها و اصلاح**، ترجمه منوچهر صبوری، تهران: انتشارات شیرازه.
- امام جمعه زاده، سیدجواد؛ شهرام نیا، امیرمسعود؛ صفریان گرمه خانی، روح الله (۱۳۹۵)، «الگوی حکمرانی خوب؛ جامعه همکار و دولت کارآمد در مدیریت توسعه»، **فصلنامه تخصصی علوم سیاسی**، سال دوازدهم، شماره ۳۶، پاییز، صص ۴۰-۷.
- برادران شرکا، حمیدرضا و ملک الساداتی، سعید (۱۳۸۷)، «حکمرانی خوب کلید توسعه آسیای جنوب غربی»، **فصلنامه راهبرد**، شماره ۴۸، صص ۳۸۴-۳۵۹.
- انصاری، باقر(۱۳۷۸)، **آزادی اطلاعات**، تهران: انتشارات دادگستر.
- بهمنی محمدمهدی (۱۳۸۴)، «آزادی اندیشه و بیان در ایران»، **ماهنامه ی گزارش**، شماره ی ۱۶۲، صص ۲۳-۳۱.
- تانزی، ویتو(۱۳۷۸)، «مسأله فساد، فعالیت های دولتی و بازار آزاد»، ترجمه بهمن آقایی، **اطلاعات سیاسی - اقتصادی**، شماره ۱۴۹ و ۱۵۰، بهمن و اسفند.
- توکلی، احمد (۱۳۹۵) «دستگاه های نظارتی خود آلوده به فساد شده اند»، دیده بان شفافیت و عدالت <http://daad.ir/?p=6020>
- حبیبی، نادر(۱۳۷۵)، **فساد اداری عوامل مؤثر و روش های مبارزه با فساد**، تهران: مؤسسه فرهنگی انتشارات وثقی.

- حشمت زاده، محمد باقر؛ حاجی یوسفی، امیر محمد و طالبی، محمد علی (۱۳۹۶)، «بررسی موانع تحقق حکمرانی خوب در فرهنگ سیاسی ایران»، **جستارهای سیاسی معاصر**، پژوهشگاه علوم انسانی و مطالعات فرهنگی، سال هشتم، شماره اول، صص ۱-۲۴.
- خضری، محمد (۱۳۸۷)، «آسیب شناسی روش های مبارزه با فساد اداری در ایران»، **فصلنامه مطالعات راهبردی**، سال ۱۱، شماره ۴۲، صص ۸۳۶-۸۱۳.
- دالایی، مجید؛ قره باغی، جبار و عباسی، سینا (۱۳۹۴)، «بررسی علل و نتایج بروز فساد در اقتصاد و راهکارهای مبارزه با آن با رویکردی بر اقتصاد ایران»، **کنفرانس بین المللی آینده پژوهی، مدیریت و توسعه اقتصادی**، مشهد: دومین کنفرانس بین المللی آینده پژوهی، مدیریت و توسعه اقتصادی.
- رهبر، فرهاد؛ میرزاوند، فضل الله و زال پور غلامرضا (۱۳۸۱)، **بازشناسی عارضه فساد مالی: ماهیت، گونه ها، پیامدها و آموزه های تجربی**، تهران: جهاد دانشگاهی دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران.
- رضائیان، علی (۱۳۸۵)، **مبانی رفتار سازمانی**، تهران: سمت.
- زاهدی، شمس السادات الوانی و سید مهدی، فقیهی ابوالحسن (۱۳۸۳)، **فرهنگ جامع مدیریت**، تهران: انتشارات دانشگاه علامه طباطبایی.
- زندیه، حسن و سالار سروی، حسین (۱۳۹۲)، «شفافیت اسنادی و حق دسترسی آزاد به اطلاعات»، **گنجینه اسناد**، سال ۲۳، شماره ۸۹، بهار، صص ۱۳۴-۱۱۶.
- صنّعی سحر، تبیین (۱۳۹۵)، «مفهوم فساد اقتصادی و سیاسی در جامعه توسعه محور»، **ماهنامه پژوهش ملل**، دوره دوم، شماره ۱۵، صص ۵۰-۳۷.
- ضمیری، عبدالحسین و نصیری، حامد رضا (۱۳۸۹)، «حکمرانی مطلوب و نقش شفافیت در تحقق آن» **پژوهشنامه**، شماره ۵۲، بهار، صص ۲۲۴-۱۷۳.
- عباسیان، عزت الله و جهانگیر، محمدمعین (۱۳۸۸)، «تاثیر ترکیب هزینه های دولت بر فساد مالی در اقتصاد ایران»، **اطلاعات سیاسی اقتصادی**، شماره ۲۶۴، صص ۱۱۹-۱۰۸.
- کمالی، یحیی (۱۳۹۲)، «تاثیر شفافیت اقتصادی در پیشگیری و مبارزه با فساد اقتصادی»، **مطالعات و پژوهش های سلامت اداری و مبارزه با فساد**، سال ششم، شماره ۴۹، فروردین.
- گلریز، حسن (۱۳۶۸)، **فرهنگ لغات و اصطلاحات علوم اقتصادی**، تهران: مرکز آموزش بانکداری.
- مریدی، سیاوش و نوروزی، علیرضا (۱۳۷۳)، **فرهنگ اقتصادی**، تهران: مؤسسه کتاب پیشرو و انتشارات نگاه.

_____ بررسی تبعات شفافیت بر کارآمدی دولت در جمهوری اسلامی....

میدری، احمد و خیرخواهان (۱۳۸۳). «تغییر در سیاست های بانک جهانی و پیدایش نظریه حکمرانی خوب»، نشریه نامه مفید، شماره ۴۲، خرداد و تیر، صص ۹۳-۱۱۸.

نادری، محمد مهدی (۱۳۹۰)، «حکمرانی خوب معرفی و نقدی اجمالی»، اسلام و پژوهش های مدیریتی، شماره ۱، صص ۶۹-۹۳.

نجاری، رضا (۱۳۷۸)، «علل تخلفات اداری و چگونگی پیشگیری از آن ها»، سخنرانی در همایش نظام اداری و توسعه سازمان امور اداری و استخدامی، تهران: ۱۷ و ۱۸ مردادماه.

وتر، ادوارد و بسیونی، محمد شریف (۱۳۸۰)، «درآمدی بر درک جرم سازمان یافته و مظاهر فراملی آن»، ترجمه، محمد ابراهیم شمس ناتری، مجله حقوقی دادگستری، شماره ۳۴، بهار، صص ۹۳-۱۴۰.

هیوود، پل (۱۳۸۱)، مجموعه مقالات فساد سیاسی، ترجمه محمد طاهری و میرقاسم بنی هاشمی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

یاهونگ، جانگ و لائونا، سیسیلیا (۱۳۹۶)، راهبردهای مبارزه با فساد دولت ها: چشم اندازی از فرهنگ های مختلف، ترجمه عباسی ابوالفضل و درخشان حمیدرضا، تهران: مؤسسه تحقیقاتی تدبیر اقتصاد.

یزدان فام، محمود (۱۳۸۸)، دولت های شکننده و امنیت انسانی، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی.

(ب) منابع انگلیسی

- Chambers, S.(2004), **Behind Closed Doors: Publicity, Secrecy, and The Quality of Deliberation**, Oxford, UK:Blackwell.
- Christopher, Hood & Heald, David (2006), **Transparency: The Key to Better Governance**, New York: Oxford University Press.
- Hamilton, Alexander (2013), "Small is Beautiful, at least in High-income Democracies: the Distribution of Policy-making Responsibility, Electoral Accountability, and Incentives for Rent Extraction", **Policy Research Working Paper Series 6305**, The World Bank.
- Groenendijk, Nico (1997) "A Corruption of Model Agent-principal", **Crime, Law & Social Change**, No.27. PP207-229.
- Kaufmann, Daniel & Bellver, Ana (2005), "Transparencing Transparency: Initial Empirics and Policy Applications", **Munich Personal RePEc Archive**, Online at <http://mpra.ub.unimuenchen.de/8188/>

- Mutebi Alex. M, (2008), "Explaining the Failure of Thailand's Anti-corruption Regime", **Development and Change**, 39(1) PP: 147 - 141.
- Verhoeven, A. (2000), "The Right to Information: A Fundamental Right?" Lecture at: **EIPA**, Maastricht. from: <http://www.eipa.nl/publications/summaries/1997-2000/working>
- Lindstedt, Catharina & Naurin, Daniel (2007), "Transparency against Corruption. A Cross-Country Analysis", Manuscript, Goteborg University. Available at www.qog.pol.gu.se/research/reports/Lindstedt_Naurin.pdf
- Saxena, K.B.C. (2005), "Towards Excellence in E. Governance", **International Journal of Public Sector Management**, India, available at: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/apcity/unpan045361.pdf>, [accessed at 28 September 2012]
- UNCHR.(2007), "Good Governance Practices for the Protection of Human Rights", available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47ea6c842.html>, accessed at 15 June 2012.
- World Bank (1997), **World Development Report**, Washington: Oxford University Press.