

## نقش شفافیت در تحقق حکمرانی مطلوب<sup>۱</sup>

هرمز یزدانی زنوز<sup>۲</sup>

### چکیده:

ارزیابی بانک جهانی از سیاستهای اصلاح ساختاری بویژه در آفریقا که در گزارش سال ۱۹۸۹ بانک جهانی منعکس شد بیانگر ناکامی این سیاستها در نیل به توسعه بود. بانک در گزارش سال ۱۹۸۹ خود در ارتباط با بحران اقتصادی در آفریقا تاکید چندانی بر کوچک کردن دولت نکرده و مفهوم حکمرانی مطلوب را برای نخستین بار در این گزارش مطرح کرده است. از نظر بانک جهانی، بحران اقتصادی در واقع ناشی از بحران حکمرانی است. بانک جهانی در گزارش سال ۱۹۹۲ خود در خصوص «توسعه و حکمرانی» چهار عنصر عمده حکمرانی مطلوب را بر شمرده است و شفافیت را یکی از این عناصر دانسته است. علاوه بر نقش ابزاری شفافیت در نیل به توسعه، قلع فساد، بهبود حاکمیت قانون و پاسخگویی و کارکرد سیستم دموکراتیک، حق بردستری به اطلاعات و حق بردانستن از حقوق بنیادین بشر می باشند. در این مقاله نقش شفافیت در نیل به حکمرانی مطلوب به عنوان بستری مساعد برای برخورداری از حقوق بشر و مکانیسمهای ایجاد و تداوم شفافیت بررسی شده است.

کلمات کلیدی: شفافیت، حکمرانی مطلوب، حقوق بشر، توسعه

---

<sup>۱</sup> تاریخ دریافت ۱۳۸۸/۲/۷ تاریخ پذیرش: ۱۳۸۸/۵/۳۱

<sup>۲</sup> کارشناس ارشد حقوق بشر از دانشگاه شهید بهشتی

## مقدمه:

اگر چه مفهوم حکمرانی مطلوب ممکن است از زمانهای بسیار دور برای مردم آشنا بوده ولی آنچه امروزه در این ارتباط مطرح است، در گزارشهای بانک جهانی در ارتباط با برنامه‌های توسعه مطرح شد. بانک جهانی که تا سال ۱۹۸۹ در اجرای برنامه‌های توسعه و مدیریت بخش عمومی بر اهمیت کاهش نقش دولت در بدست آوردن کارایی اقتصادی بیشتر، تاکید می‌کرد، در گزارش سال ۱۹۸۹ خود در ارتباط با بحران اقتصادی در آفریقا تاکید چندانی بر کوچک کردن دولت نکرده است و مفهوم حکمرانی مطلوب را برای نخستین بار در این گزارش مطرح کرده است. نویسندگان گزارش مشخص کرده‌اند که بحران اقتصادی در واقع ناشی از بحران حکمرانی است و یکی از مشخصه‌های حکمرانی بد، عدم توجه به مدیریت مبتنی بر شفافیت ذکر شده است.

نظر به اهمیت محیط مساعد در سطوح ملی و بین‌المللی برای برخورداری کامل از حقوق بشر که براساس اعلامیه وین و برنامه اقدام<sup>۱</sup>، ۱۹۹۳ جهانشمول و غیرقابل تجزیه است، کمیسیون حقوق بشر سازمان ملل در قطعنامه شماره ۲۰۰۰/۶۴ خود بر تقویت حکمرانی مطلوب در سطح ملی از طریق تأسیس نهادهای مؤثر و پاسخگو برای پیشبرد رشد و توسعه پایدار انسانی تأکید کرده است و حکمرانی مطلوب را در ارتباط نزدیک با پیشبرد و حمایت از حقوق بشر دانسته و از کشورها خواسته است روشهای عملی برای تقویت حکمرانی مطلوب اتخاذ نمایند.<sup>۲</sup> اگر چه روشهای برقراری حکمرانی مطلوب ممکن است در جوامع مختلف با توجه به شرایط آن جوامع، متفاوت باشد اما در هر حال، شفافیت<sup>۳</sup>، پاسخگویی<sup>۴</sup>، مسئولیت‌پذیری<sup>۵</sup>، تأثیرپذیری از نیازهای مردم، کارایی و اثربخشی از عناصر اصلی حکمرانی مطلوب به شمار می‌آیند. بنا بر تعریف بانک جهانی:

"حکمرانی فرایندی است که به موجب آن نهادهای عمومی امور عمومی را اداره و منابع عمومی را مدیریت می‌نمایند و تحقق حقوق بشر را تضمین می‌نمایند. حکمرانی مطلوب این امر را به نحوی فارغ از سوء استفاده و فساد و با توجه شایسته به حاکمیت قانون سامان می‌دهد."

## گفتار اول - تعاریف، مفاهیم و مبانی شفافیت

### اول - تعاریف و مفاهیم

اگرچه اصطلاح "شفافیت" امروزه زیاد بکار می‌رود، اما به ندرت با دقت و موشکافی تعریف می‌شود، شفافیت در ارتباط با ارائه و دریافت اطلاعات است که در حوزه‌های مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد. در علم سیاست، شفافیت به این معنا است که با اطلاعاتی که دولت در اختیار شهروندان قرار می‌دهد، به آنها امکان

<sup>۱</sup> - WORLD CONFERENCE ON HUMAN RIGHTS, Vienna, 14-25 June 1993

[http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/\(Symbol\)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/huridocda/huridoca.nsf/(Symbol)/A.CONF.157.23.En?OpenDocument)

<sup>۲</sup> - The Right to Development, The Commission on Human Rights 2000/64

[http://www.amun.org/final/02/CHR\\_II\\_6.pdf](http://www.amun.org/final/02/CHR_II_6.pdf)

<sup>۳</sup> - Transparency

<sup>۴</sup> - Accountability

<sup>۵</sup> - Responsiveness

می‌دهد تا از آنچه دولت انجام می‌دهد آگاه شوند.<sup>۶</sup> هدف از شفافیت، اجازه دادن به شهروندان، بازار و گروه‌هاست تا سایرین را در قبال سیاست‌ها و عملکردهایشان پاسخگو نگه دارند. بنابراین شفافیت را می‌توان به منزله اطلاعاتی دانست که توسط نهادها منتشر می‌شوند و ارزیابی این نهادها را آسانتر و روشن‌تر می‌سازند. از این نظر شفافیت ابزاری برای تسهیل ارزیابی و ارزش آن در نقشش برای غلبه بر مسئله عامل - نماینده است. یعنی کارفرمایان مطمئن شوند که کارگزاران آنچه آنها می‌خواهند انجام می‌دهند، نه آنچه را که به نفع خودشان است. از شفافیت در کتاب لغت به معنی وضعیتی یاد شده است که درک امری را آسان می‌سازد.<sup>۷</sup> روابط اجتماعی در یک جامعه براساس پیش‌فرضهایی استوار است و افراد جامعه براساس این پیش‌فرضها می‌توانند انتظار داشته باشند که در روابط خود چه چیزی ارائه می‌کنند و در مقابل چه چیزی دریافت خواهند کرد. لذا جامعه براساس برخی پیش‌فرضهای مبتنی بر اعتماد عمل می‌کند و اعتماد در یک فضای شفاف می‌تواند به بهترین وجه شکل بگیرد. در صورت فقدان شفافیت و وضوح، اعتماد بطور جدی خدشه‌دار می‌شود و زندگی مردم به شدت تحت تأثیر قرار می‌گیرد.<sup>۸</sup>

تنها در یک محیط شفاف است که مردم می‌توانند با درک کامل از اوضاع بطور آزادانه درخصوص نحوه رفتار خود تصمیم بگیرند. از این نظر شفافیت ابزاری مهم برای آزادی است. یک حکمرانی شفاف، روشن می‌سازد که آنچه انجام می‌شود چگونه و چرا انجام می‌شود و شامل چه کسانی است و براساس چه استانداردهایی تصمیم‌گیری شده است.

همچنین شفافیت مربوط است به نرم‌ها و اعمال قدرت مشروع در افشای اطلاعات درخصوص تصمیمات، اجرا و کیفیت اجرا که شامل تصمیمات و اعمال حکومت‌ها، آژانسهای بین‌المللی و فراملی، شرکت‌ها، جوامع مدنی و تشکلهای حرفه‌ای می‌شود.<sup>۹</sup>

از دیدگاه بانک جهانی «شفافیت بیانگر افزایش جریان دوره‌ای و معتبر اطلاعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است درباره: سرمایه‌گذاران خصوصی، استفاده از وام‌ها و اعتبار وام‌گیرندگان، ارائه خدمات دولتی، سیاست‌های مالی و پولی دولت و فعالیت نهادهای بین‌المللی، متقابلاً، فقدان شفافیت در صورتی است که فردی اعم از یک وزیر دولت یا یک نهاد عمومی، یک شرکت یا یک بانک، عمداً مانع از دسترسی به اطلاعات شده یا اطلاعات غلط ارائه نماید یا اینکه در تضمین کیفیت اطلاعات ارائه شده قصور نماید.»<sup>۱۰</sup>

---

<sup>۶</sup> - آن فلورینی، "سیاست شفافیت: آیا دست نامرئی بازار نیاز به دستکش شفاف دارد"، ترجمه افشین خاکباز و جعفرول خیر خواهان، در حکمرانی خوب بنیان توسعه، مرکز پژوهشهای مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۳، ص. ۵۲۶.

<sup>۷</sup> - Oxford Dictionary

<sup>۸</sup> - Parth. J. Shah, "Transparency Guarantees in Amartya Sen's Development as Freedom",

[www.ccsindia.org/transp\\_guarantees.pdf](http://www.ccsindia.org/transp_guarantees.pdf)

<sup>۹</sup> - Burkart, Holzner, "The Transparency Syndrome in Global Change",

University of Pittsburgh: Sociology, 2003, [www.pitt.edu/~socdept/faculty/holzner.html](http://www.pitt.edu/~socdept/faculty/holzner.html)

<sup>۱۰</sup> - Ibid.

شفافیت به عنوان راه حلی برای مسائل متنوع، همچون نوسانات بازارهای مالی، تخریب محیط زیست، پولشویی و فساد شناخته شده است. اما با مخالفان زیادی نیز روبرو شده است به ویژه کسانی که مورد نظارت قرار می گیرند و اطلاعاتی که افشا می شود، می تواند قدرت را از دارندگان سابق اسرار به اشخاص تازه مطلع شده، منتقل نماید.

در هر صورت به ویژه بعد از بحران مالی شرق آسیا، شفافیت در دستور کار بانک جهانی و صندوق بین المللی پول قرار گرفته است. زیرا قادر است رفاه، توسعه، بازارها و حکمرانی را تحت تأثیر قرار دهد. وضوح بیشتر و سهم شدن در اطلاعات، مردم را قادر می سازد تا تصمیمات سیاسی آگاهانه تری بگیرند و پاسخگویی دولت را ارتقا داده و حوزه فساد را کاهش دهند.

## دوم - مبانی شفافیت

### ۱ - شفافیت و فساد

فساد را عموماً سوء استفاده از مناصب دولتی برای تأمین منافع شخصی تعریف می کنند.<sup>۱۱</sup> مثل اخذ رشوه از سوی مقامات یا گرفتن کمیسیون در خریدها یا ارائه خدمات دولتی. در یک محیط فاسد، سیاستمداران یا کارکنان یا کسانی که به آنها وابسته اند، با سوء استفاده از قدرت عمومی که به آنها اعطا شده است، بطور غیرقانونی و ناشایست، ثروت می اندوزند. تأثیر گسترده فساد به کل سیستم دموکراتیک سرایت می کند و حکمرانی مطلوب و حاکمیت قانون را تخریب نموده و ثبات نهادهای دموکراتیک و پایه های اخلاقی دولت را سست می کند. لذا مشکل مضاعف اخلاقی بروز می کند به طوری که اکثر مردم تمایل به فساد پیدا می کنند و این احساس فارغ از تعریف قانونی، در آینده گسترش یافته و نهایتاً فساد از سوی جامعه پذیرفته می شود.<sup>۱۲</sup>

فساد می تواند به برابری شهروندان در مقابل قانون لطمه زده و حاکمیت قانون را سست نماید. کسانی که با پرداخت رشوه به حقوق قانونی خود می رسند و آنهایی که نمی توانند بپردازند و نمی رسند در مقابل قانون یکسان نیستند و در چنین فضایی عملاً قانون حاکم نیست و اصولاً برخورداری از برخی حقوق فقط با حذف فساد امکان پذیر است. همچنین در رژیم های دیکتاتوری، نخبگان به خاطر فرصت های موجود برای فساد که حکومت به آنها می دهد، انگیزه زیادی برای چسبیدن به قدرت دارند تا با اخذ رشوه و کمیسیون و تقلب حساب های بانکی خود را پر نمایند. بنابراین زمینه فساد می تواند محوری باشد برای داشتن انگیزه جهت حمایت از چنین رژیم هایی، تحت چنین شرایطی کل حوزه حقوق بشر آشفته می شود.

برقراری یک سیستم چک و بالانس مؤثر و پاسخگو نمودن عوامل دولتی تنها در یک محیط شفاف امکان پذیر است. لذا سیستم باید طوری باشد که امکان افشای فساد را بدهد و این تنها با امکان دسترسی به

<sup>۱۱</sup> - Marella Buckley, "Anti Corruption Initiatives and Human Rights: the Potentials" in, **Human Rights and Good Governance**, , Kluwer law international 2002, p.173.

<sup>۱۲</sup> - "Report, 9<sup>th</sup> ANNUAL OSCE PA SESSION", 6-10 Julay 2000, Bucharest,

[http://www.parliament.ge/PARL\\_99/committees/foreign/report\\_bucharest\\_en.htm](http://www.parliament.ge/PARL_99/committees/foreign/report_bucharest_en.htm)

اطلاعات دولتی و حسابهای دولتی ممکن خواهد بود. صندوق بین‌المللی پول در تدوین «کد شفافیت مالی» هدف خود را پاسخگو نمودن هر چه بیشتر دولتها در قبال هزینه‌ها و درآمدهای عمومی ذکر کرده و فرضیهایی که کد براساس آنها استوار است به این صورت بیان شده است که شفافیت مؤثر و پیوسته، منجر به پاسخگویی بیشتر خواهد شد و پاسخگویی بیشتر و پیوسته، منجر به منصفانه و کارا بودن سیاستهای مالی و کاهش فساد خواهد شد.<sup>۱۳</sup> در هر صورت کاهش موفقیت‌آمیز فساد مستلزم تقویت همه جنبه تنظیمات حکمرانی است که از طریق آن اعمال حکومتی ظاهر می‌شوند و عناصر گسترده‌ای نظیر دادگستری مستقل، آزادی اطلاعات و رسانه‌ها، آزادی اجتماعات، NGOها و مشارکت عمومی، انتخابات مناسب و قانونگذاری در ممانعت از فساد مؤثرند. هیچیک از این عناصر در یک جامعه دموکراتیک به تنهایی نمی‌تواند در قلع فساد مؤثر افتد اگر که دیگر عناصر حضور نداشته باشند و تنها یک چک و بالانس متقاطع است که با ارتباط و روابط بین این عناصر می‌تواند بوجود آید و فساد را تا حد معقولی کاهش دهد. برای کارکرد درست این عناصر به تنهایی و در ارتباط با همدیگر دسترسی به اطلاعات و شفافیت امری ضروری است و بدون وجود شفافیت و در فقدان دسترسی به اطلاعات موارد فساد افشا نشده و مرتکبین فساد مجبور به پاسخگویی نخواهند بود.

## ۲- شفافیت و دموکراسی

«دموکراسی حکومت جمعی است که در آن از بسیاری لحاظ، اعضای اجتماع، بطور مستقیم یا غیرمستقیم، در گرفتن تصمیم‌هایی که به همه آنها مربوط می‌شود، شرکت دارند یا می‌توانند شرکت داشته باشند».<sup>۱۴</sup> از پیش فرضهای های دموکراسی وجود اجتماعی است که در آن انسجام وجود داشته باشد. رشد و دوام هر اجتماع دموکراتیک بستگی بسیار به روح وحدت و احساس مشترک اعضای آن دارد. هر چه شدت و عمق آگاهی در اجتماع کمتر شود، دموکراسی در آن اجتماع از اطمینان کمتری برخوردار خواهد بود.

مشارکت مؤثر مردم در فرایند تصمیم‌گیری در یک فضای شفاف، اعتماد عمومی را به دولت افزایش داده و منجر به برقراری یک سیستم دموکراسی با پایه‌ای قوی می‌شود. برای مؤثر بودن مشارکت و شفاف بودن فضا نیاز به داشتن آگاهی و اطلاعات خواهد بود تا مردم آگاهانه در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت نمایند و دموکراسی چیزی جز مشارکت آگاهانه و مؤثر مردم در تعیین سرنوشت خود نیست.

همچنین یکی از شرایط دموکراسی، شرط فکری دموکراسی است که در سه مقوله خلاصه میشود<sup>۱۵</sup> و تدارک اطلاعات یکی از آنها است که به شهر وندان امکان میدهد براساس آنها هوشیارانه عمل کنند. زوال شرایط دموکراسی به زوال خود دموکراسی منجر می‌شود. وقتی تصمیمات در پشت درهای بسته گرفته شود و

---

<sup>۱۳</sup> - ( The IMF Fiscal Transprancy Code )

<sup>۱۴</sup> - کوهن کارل ، دموکراسی ، فریبرز مجیدی ، نشر خوارزمی ، چاپ اول، تهران ۱۳۷۳. ص. ۲۷.

<sup>۱۵</sup> - شرایط فکری دموکراسی عبارتند از: تدارک اطلاعات ، آموزش و پرورش و هنرهای مشاوره .برای مطالعه بیشتر ،رج.ک به ، کوهن کارل، پیشین، ص ۲۳۸.

از مردم پنهان بماند، نتیجه تباهی مشارکت عمومی شهروندان است. در این حالت نه تنها برد دموکراسی کاهش می یابد، بلکه در برد باقیمانده نیز ژرفای دموکراسی کاهش می یابد.<sup>۱۶</sup>

تدارک وسیع اطلاعات از شرایط فکری هر دموکراسی موفق است. اگر اعضای جامعه بدون داشتن اطلاعات لازم برای تصمیم گیری عقلانی، یا بر اساس گزارشهای فریبکارانه، در باره مسائل مهم مشترک تصمیم بگیرند، یا برای تصمیم گیری نماینده انتخاب کنند، باید منتظر فاجعه باشند. دموکراسی از اجتماع نیرو می گیرد و یک امر مربوط به همگان است و از این نظر پنهانکاری دشمن دموکراسی است و ممکن است به خاطر لحاظ برخی مصلحتها، نهایتاً به بی خبری گسترده مردم از مسائلی که مورد علاقه همگان است بینجامد. در این صورت بنیاد مشارکت آگاهانه سست می شود و پنهانکاری و بی اعتمادی به مردم به صورت دور باطل، موجه شناخته می شود. محدودیت عمدی در مقابل جریان اخبار و اطلاعات با لطمه زدن به شرایط فکری دموکراسی آغاز می شود. نهایتاً برخی امور را از حوزه دموکراسی خارج می سازد و چنین انگاشته میشود که عامه مردم صلاحیت تصمیم گیری در این امور را ندارند و به این صورت برد دموکراسی کوتاه میشود.

### ۳- شفافیت و پاسخگویی

مدافعان مردم سالاری بر این عقیده اند که افراد جامعه، شانس بسیار کمتری دارند که بر روی تصمیم های دولتی تأثیر گذار بوده یا بطور معنی داری در فرایند تصمیم گیری ها مشارکت فعال داشته باشند، دموکراسی نماینده سالار، فرصت و فضای کمتری برای مشارکت فعال افراد و گروه ها ایجاد می کنند. علت ضعف مردم سالاری و عملکرد ضعیف کشورها در این خصوص نه به خاطر توصیه های سیاستی، بلکه به خاطر ناتوانی و نارسایی در اجرای سیاست ها بوده است. شهروندان بسیاری از کشورهای در حال توسعه، علیرغم برگزاری انتخابات آزاد و عادلانه، از فرایند سیاست گذاری و تصمیم گیری کنار گذاشته شده اند و این شهروندان مجبورند از قوانین و مقرراتی تبعیت کنند که در فضای غیر شفاف تصویب شده اند و فاقد روشی برای رسیدگی به شکایات و تضمین حقوق مردم هستند.

لذا صرف برگزاری انتخابات آزاد کافی نیست. کلید گذار موفقیت آمیز به یک نظام مردم سالار و بازار محور پایدار، به نهادهای اصلی پاسخگویی بستگی دارد که با اتکاء به این نهادها بتوان دولت و کارگزاران دولتی را به صورت روزانه پاسخگو نگه داشت. از طرف دیگر کشاندن دولت به دادگاه برای حل موضوعات روزمره و کم اهمیت، زمان بر و پرهزینه و غیر عملی است. لذا حکمرانی مردم سالار نیازمند ساز و کاری است که مردم

---

<sup>۱۶</sup> - دموکراسی دارای ۳ بعد است که عبارتند از: پنهانوری، ژرفا و برد. پنهانوری مسئله ای است کمی و عبارت است از نسبت تعدادی از افراد اجتماع که از تصمیم گیری تأثیر می پذیرند و در گرفتن آن تصمیم شرکت دارند یا می توانند شرکت داشته باشند. ژرفای دموکراسی عبارت از این است که مشارکت افراد در تصمیمات نهایی واقعی تا چه حد موثر است و آیا این تصمیمات توسط یک فرد یا گروهی از افراد قابل لگد مال شدن است. و برد دموکراسی عبارت از این است که در چه مسائلی باید تصمیم گیری مشارکتی صورت گیرد. برای مطالعه بیشتر رج. ک به منبع قبلی

به طور عادی و کم هزینه شکایات خود را که ناشی از عملکرد دولت است، پیگیری نمایند و در واقع دولت و عوامل آن را در مقابل عملکردشان پاسخگو نگه دارند.

برای تحقق این امر لازم است مردم امکان نظارت بر اعمال دولت را داشته باشند و در جریان چند و چون فعالیت‌های دولت و عوامل آن قرار گیرند. لذا دولت باید قانوناً متعهد به افشای آمار و اطلاعات درخصوص فعالیت‌های خود باشد آمار و اطلاعات معنی‌دار و دقیق که امکان ارزیابی فعالیت‌های دولت را بدهد. از این نظر دسترسی به اطلاعات معتبر و شفافیت بیشتر، لازمه اجتناب‌ناپذیر از فرایندی است که بتوان دولت و عوامل آن را در قبال اعمالشان به پاسخگویی فراخواند و در فضایی که نقشها و مسئولیتها روشن و تعریف شده نیستند و اطلاعاتی نیز از فعالیتهای دولت در دست نباشد، امکان پاسخگویی وجود نخواهد داشت.

#### ۴ - شفافیت و توسعه پایدار

هدف مشخص سیاست توسعه اقتصادی، ارتقای استانداردهای زندگی در سراسر جهان و تأمین مستمر کالاها و خدمات برای جمعیت در حال افزایش است. همزمان با تحول سیاست توسعه، امروزه توسعه‌ای مد نظر است که در پی حفاظت از محیط زیست است و عدالت اجتماعی به همراه دارد و از آن به عنوان توسعه پایدار یاد می‌شود. توسعه پایدار، توسعه‌ای است که نیازهای زمان حال را بدون اینکه نسلهای بعدی برای تأمین نیازهای خود دچار مشکل شوند، برآورده نماید.<sup>۱۷</sup> توسعه‌ای می‌تواند پایدار به حساب آید که از سه جنبه بتواند پایداری خود را حفظ نماید.

الف - از نظر اقتصادی: یک سیستم اقتصادی پایدار باید از عهده تأمین و تولید کالا و خدمات در طی زمان برآید. به طوری که سطوح قابل مدیریت دولت و در حداقل ماندن بدهی خارجی حفظ شده و از برهم خوردن توازن بخشی که به انهدام کشاورزی یا تولید صنعتی می‌انجامد، پرهیز شود.

ب - از نقطه نظر محیطی: یک سیستم پایدار به لحاظ زیست محیطی باید قادر باشد منابع پایه را به صورت تثبیت شده حفظ نماید، از بهره برداری بیش از حد منابع تجدید شونده یا فشار بر کارکردهای طبیعی پرهیز نموده و در ضمن منابع غیر قابل تجدید را تا آن حد مورد استفاده قرار دهد که با سرمایه‌گذاری موجود قابل جایگزینی باشند. این وضعیت شامل حفظ تنوع زیستی، ثبات جوی و حفظ سایر عملکردهای اکوسیستمی که معمولاً جزء منابع به شمار نمی‌روند نیز خواهد بود.

ج - از نقطه نظر اجتماعی: یک نظام اجتماعی پایدار باید به برابری در توزیع دست یافته، خدمات اجتماعی از جمله بهداشت و آموزش همگانی را در حد نیاز تأمین نماید و به ارزشهایی نظیر برابری جنسی، ثبات سیاسی و مشارکت جمعی دست پیدا نماید.<sup>۱۸</sup>

<sup>۱۷</sup> - میر جلال، مباحث اساسی اقتصاد توسعه، غلامرضا آزاد، نشر نی، چاپ اول، تهران ۱۳۷۸.

، ص. ۱۰۳۵.

<sup>۱۸</sup> - م. هریس جاناتان "اصول اساسی توسعه پایدار" رستم صابری فر، مجله سپهر، زمستان ۱۳۸۳، شماره ۵۲

مجمع عمومی سازمان ملل در اعلامیه هزاره خود توسعه را حق واقعی هر شخص دانسته و یادآوری کرده است که زنان و مردان و کودکانشان حق دارند فارغ از گرسنگی زندگی کنند و اضافه می کند که لازم است از هیچ تلاشی برای خارج نمودن انسانها از شرایط غیرانسانی فقر مفرط، فروگذار نشود و برای رسیدن به این اهداف از جمله: حکمرانی مطلوب، شفافیت را در سطوح ملی و بین المللی برای سیستم های مالی، پولی و تجاری لازم دانسته است.<sup>۱۹</sup>

برای نیل به توسعه پایدار از لحاظ هر سه محور، شفافیت نقش اساسی دارد. از نظر اقتصادی رشد اقتصادی پایدار مستلزم ثبات اقتصاد کلان است که دستخوش بحرانهای مالی نشود. بانک جهانی یکی از عوامل بحران مالی در کشورهای آسیای شرقی را فقدان شفافیت ارزیابی کرده است چنانچه قبلاً در مبحث مربوط به فساد بحث شد شفافیت فساد را کاهش داده و موجب تخصیص بهینه بودجه می شود و اثربخشی و کارایی فعالیتهای دولت و همچنین بخش خصوصی را بالا می برد و رقابت و ورود و خروج را در بازار تسهیل می نماید و سرمایه گذاری نیز در بازار شفاف بهتر صورت می گیرد. و در نهایت درآمد سرانه ناخالص ملی افزایش می یابد. در اغلب موارد شاخصهایی که مربوط به محیط زیست سالم هستند قابل اندازه گیری از سوی افراد معمولی جامعه نیست و ارگانهای خاصی آلودگی های زیست محیطی را با ابزارهای خاص خود اندازه می گیرند. در این راستا اولاً باید سازمانهای داخلی که اقدامات آنها محل محیط زیست است، گزارشی از فعالیتهای خود ارائه دهند و سازمانهای متولی محیط زیست نیز باید میزان آلودگی ها و شاخصهای مربوطه را بطور مرتب منتشر نمایند. از نقطه نظر اجتماعی چنانکه قبلاً نیز بحث شد، شفافیت اولاً با بالا بردن حس اعتماد عمومی می تواند به انسجام اجتماعی کمک نماید همچنین با کاهش فساد و نقش آن در ارتباط با بهبود وضعیت اقتصادی و تسهیل امکان ورود و خروج به بازار می تواند در جلوگیری از ایجاد شکاف طبقاتی کمک نماید و پایدار اجتماعی را افزایش دهد.

##### ۵- شفافیت و حقوق بشر

اگرچه شفافیت در ابتدا بیشتر از جنبه ابزاری مطرح شده است اما شفافیت از هنجارهای جدی است. به عنوان یک هنجار، شفافیت و باز بودن بخشی از سیستم ارزشی لیبرال دموکراسی و حقوق بشر است و در ارتباط با دیگر حقوق و تکالیف ملاحظه می شوند. لذا به حق دسترسی به اطلاعات در اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۱۹) و میثاق بین المللی حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۱۹)، تصریح شده است و چنانکه ذکر شد دسترسی به اطلاعات در واقع در ارتباط تنگاتنگ با آزادی عقیده و بیان بوده و همچنین اساس شفافیت به حساب می آید. علاوه بر آنچه ذکر شد شفافیت از جنبه ابزاری کمک مؤثری به حمایت و برخورداری از حقوق بشر می نماید. اگر چه تفکر حکمرانی مطلوب الزاماً با تفکر حقوق بشر موازی نیستند ولی مفهوم حکمرانی مطلوب

<sup>۱۹</sup>- UN Millenium Declaration, A/RES/55/2.

می تواند به عنوان مکانیسم حمایتی در تلاشهای مربوط به افزایش حمایت قانونی از حقوق اقتصادی اجتماعی و فرهنگی افراد، عمل نماید.

چنانکه قبلاً ذکر شد مفهوم شفافیت و دسترسی به اطلاعات بطور تنگاتنگی در ارتباط با مفاهیمی چون: توسعه، پاسخگویی، قلع فساد، و حاکمیت قانون است. در فضایی که نقشها و مسئولیتها مشخص نباشد و اطلاعاتی در مورد فعالیتها در دسترس نباشد پاسخگویی امکان پذیر نبوده و حاکمیت قانونی نیز خدشه دار خواهد شد. اصولاً بدون شفافیت و دسترسی به اطلاعات، دیالوگی بین شهروندان و دولت وجود نخواهد داشت و فساد و سوء استفاده از قدرت به راحتی اشاعه خواهد یافت.<sup>۲۰</sup> شفافیت راهی است به سوی اینکه منعکس نماید در جامعه چه می گذرد و هرگونه کنترل بر مدیریت عمومی را تسهیل می نماید. خدشه ای که حاکمیت قانون از فقدان شفافیت می بیند، محیط را مهیا می کند برای پایمال شدن حقوق مردم و سوء استفاده از قدرت و از این نظر شفافیت لازمه برخورداری کامل از حقوق بشر به حساب می آید.

#### گفتار دوم - محتوای شفافیت

##### اول - ساده و روشن بودن قوانین

اولین چیزی که در این ارتباط به ذهن می رسد همان معنی ساده شفافیت است. یعنی قانون و مقررات به سادگی قابل فهم برای عموم باشد، بدون چنین ویژگی، بود و نبود قانون تفاوتی نمی کند. چه حقوقی که در قالب قوانین متعین می شوند و چه تکالیف باید برای مردم قابل فهم باشد تا مردم به سادگی حقوق خود را مطالبه و تکالیف خود را انجام دهند. قانونی که برای مردم قابل فهم نیست، به خاطر نقض آن نمی توان کسی را مؤاخذه کرد و مردم نیز نمی توانند حقوق خود را مطالبه نمایند. در واقع اگر قانون برای مردم کوچه و بازار نوشته شده است، و این همین مردم هستند که در دادگاهها محاکمه می شوند یا برای مطالبه حقوق خود به آن رجوع می کنند، پس باید برای آنان قابل فهم باشد، نه اینکه و کلاً و قضات نیز بعضاً از تفسیر آن عاجز بمانند.

##### دوم - تعییق دقیق مسئولیتها و نقشها

در ایجاد یک ساختار، نقشها و مسئولیتها باید به دقت تعریف شده باشد. بدون تعریف دقیق نقشها و مسئولیت امکان پاسخگو نمودن دولت و نهادهای دولتی که یکی از ارکان حکمرانی مطلوب است، امکان پذیر نخواهد بود. در این راستا باید نقش و مسئولیتهای دولت از بقیه بخش عمومی به روشنی تفکیک شده باشد تا اساسی برای پاسخگویی در قبال طرح و اجرای سیاستها، معین شود و این امر از جنبه های کلیدی شفافیت به ویژه در حوزه شفافیت مالی است. این امر شامل تمامی نهادهایی می شود که وظیفه اصلی آنها اعمال وظایف دولتی است و لذا

---

<sup>۲۰</sup> - Ida Elisabeth Koch, "Good Governance And The Implementation Of Economic, Social and Cultural Rights", In, Human Rights and Good Governance, Kluwer law international 2002. p.87.

تمامی واحدهای ملی و محلی دولت را شامل می‌شود و همچنین شامل نهادهای غیرانتفاعی که خدمات غیربازاری ارائه می‌دهند و از حمایت‌های مالی دولت برخوردارند نیز می‌شود.

تقسیم مسئولیتها بین سطوح مختلف دولت و بین شاخه‌های اجرایی، قانون‌گذاری و قضایی باید به خوبی مشخص شده باشد. در این راستا باید مسئولیتهای مربوط به تجمیع درآمدهای دولت بخش‌های هزینه‌کننده درآمدها، توزیع قدرت بین سطوح مختلف حکومت و در هر سطح از حکومت، نقش مالی شاخه‌های اجرایی و قانون‌گذاری، به خوبی مشخص شده باشد که معمولاً در قوانین اساسی باید این کار صورت گیرد. تعیین مرزهای دولت و بخش عمومی وظیفه پیچیده‌ای است که کشورهای در حال گذار را به چالش کشیده است. برای کمک به وضوح در ساختار دولت، لازم است که با انتشار یک چارت سازمانی پیوسته، جامع و به روز، ساختار دولت و بقیه بخش عمومی نشان داده شود.

#### سوم - قابلیت اطلاع از قوانین و مقررات و دسترسی به اسناد دولتی

شفافیت در بر دارنده این معنی است که بحثهای مجالس قانون‌گذاری در قبل از تدوین قانون به نحوی باشد که به سمع و نظر مردم برسد تا مردم بتوانند دلایل اتخاذ چنین تصمیماتی را بدانند. همچنین بهتر است رأی‌گیری برای قوانین با رأی مخفی نباشد تا در صورت تصویب قوانینی که مردم آنها را نامناسب می‌دانند، بتوانند در انتخابات بعدی با آگاهی بیشتری دست به انتخاب بزنند. قوانین بعد از تصویب باید با تمام جزئیات مربوط به قانون، به اطلاع عموم برسد. انتشار قانون و رساندن آن به اطلاع مردم حتی امروزه که وسایل ارتباط جمعی گسترش یافته است و عصر ارتباطات و اطلاعات نام گرفته است به خوبی انجام نمی‌شود. علاوه بر آن قانون باید مشخص نماید که در صورت تضمین نشدن حقوق مردم باید به کجا مراجعه نمایند و دولت موظف است این مراجع را تأسیس و نحوه دسترسی به آنها را به طور گسترده به اطلاع مردم برساند. همچنین لازم است که ضمانت اجرای قوی، پشتوانه قوانین بوده و مکانیسم‌های جبرانی مناسب در نظر گرفته شود. بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌های داخلی که اغلب منتشر نمی‌شوند باید در اختیار متقاضیان قرار گیرند و باید ادارات دولتی ملزم به ارائه اطلاعات درخصوص این بخشنامه‌ها و آیین‌نامه‌ها به مراجعه‌کنندگان باشند.

#### چهارم - قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی

قابلیت دسترسی عموم به اطلاعات مالی یکی از خصوصیات تعریف شده شفافیت مالی است. جامع بودن اطلاعات در مورد فعالیت‌های مالی و تعهد به انتشار اطلاعات مالی، در دسترسی عموم به اطلاعات از اهمیت اساسی برخوردارند. اطلاعات ارائه شده باید منعکس‌کننده فعالیت‌های مالی گذشته، جاری و طرح‌های دولت باشد. اطلاعات جامع شامل گزارش بودجه سالانه همراه با پیش‌بینی‌های اولیه در تدوین بودجه، بازدهی و پیش‌بینی‌های اولیه برای آن، مالیات‌ها و هزینه‌ها، فعالیت‌های شبه مالی، بدهیها و دارایی‌ها و وضعیت کلی دولت از نظر حسابهای بودجه و اصول گزارش‌دهی و رویه‌ها است.

اسناد بودجه، حسابهای مالی و دیگر گزارشهای مالی که برای ارائه به عموم تهیه می‌شوند باید در بر گیرنده تمامی فعالیتهای بودجه‌ای و خارج از بودجه باشند. اطلاعات مربوط به بودجه باید طوری ارائه شود که قابل مقایسه باشد و معمولاً شامل بازده عملکرد دو سال مالی متوالی همراه با پیش‌بینی‌های کلیات بودجه برای دو سال آینده باشد. برای روشن‌تر شدن تصویر بودجه سال جاری باید اطلاعات مربوط به اجرای بودجه سال گذشته نیز در اسناد بودجه منعکس شود. همچنین باید مشخص شود که اطلاعات مربوط به بازده، موقتی است یا نهایی. تمامی تغییرات در ردیفهای بودجه همراه با دلایل تغییر باید به روشنی بیان شود و مبالغی که برای پرداختهای غیرمترقبه مثل حوادث طبیعی در نظر گرفته می‌شود باید به روشنی منظور شده باشد. فعالیتهای شبه مالی که در بودجه ثبت نمی‌شود و در معرض رسیدگی قانونی و عمومی قرار نمی‌گیرند که اگر بطور همیشگی انجام شوند منجر به فقدان شفافیت می‌شوند.

علاوه بر اینها اطلاعات باید از کیفیت مناسب برخوردار بوده و معتبر باشد و باید بطور دوره‌ای، کامل، روشن، پیوسته و در عبارات ساده و روشن ارائه شود. در این راستا، کیفیت اطلاعات ارائه شده در مقایسه با استانداردها باید توسط یک نهاد بازرسی بیرون از سازمان، تضمین شود. پیوستگی در کسب اطلاعات و شکل اطلاعات ارائه شده، قابلیت مقایسه آنها را ممکن می‌سازد و اجازه می‌دهد تا تغییرات به عمل آمده در طول زمان، ارزیابی شوند. علاوه بر ارائه اطلاعات، شاخصها و روش ارزیابی این اطلاعات نیز باید بطور کامل بیان شود. این تدبیر روش مهمی است برای جلوگیری از اختفا یا انحراف اطلاعات ارائه شده.

## **گفتار سوم- مکانیسم‌های ایجاد شفافیت**

### **اول- چرخش آزاد اطلاعات**

اطلاعات معمولاً به خودی خود در دسترس افراد قرار نمی‌گیرد و از این نظر که چرخش آزاد اطلاعات لازمه شفافیت است، دولتها باید از مقررات و نهادها برای گسترش شفافیت کمک بگیرند. شفافیت را می‌توان با کانالهای مختلف رسانه‌ای نظیر تلویزیون، رادیو، روزنامه‌ها و اینترنت گسترش داد علاوه بر اینها کانالهای نهادی جهت مشارکت شهروندان برای ابراز علایق خود و دریافت بازخورد از آنها لازم است. آزادی بیان و مطبوعات آزاد تضمین می‌کنند که چنین کانالهایی باز هستند.

برای بهبود شفافیت از طریق چرخه آزاد اطلاعات خیلی از دولتها قوانین افشا برای خود تحمیل نموده‌اند برای مثال قانون آزادی اطلاعات در ایالات متحده آمریکا در سال ۱۹۷۲ به تصویب رسید و اخیراً قوانین مشابهی در دیگر کشورها، نظیر آفریقای جنوبی، نامیبیا، موزامبیک و مالزی به تصویب رسیده است.

نهادهای دولتی باید اطلاعات لازم را در اختیار متقاضیان قرار دهند و در این راستا آدرس نهادهای دولتی و دفاتر و اشخاصی که اطلاعات را ارائه می‌دهند باید مشخص شده و روشهای دریافت اطلاعات به اطلاع عموم برسد و اوراق و تقاضانامه‌های مناسب برای اخذ اطلاعات در دسترس باشد. به منظور ایجاد شفافیت، لازم است که ادارات دولتی توسط قانون ملزم به ارائه اطلاعات به متقاضیان باشند و همینطور اطلاعات دوره‌ای اختیاری و

اجباری منتشر نمایند. همینطور متقاضیان باید مطلع باشند که در صورت خودداری مقامات عمومی از ارائه اطلاعات به چه مرجعی مراجعه نمایند.

رکوردها فارغ از شکل و نحوه تنظیم آنها، باید در شکلی به فرد درخواست کننده ارائه شود که فرد خواهان آن است و به این منظور بنگاهها باید اطلاعات را در شکلهای مختلف در دسترس داشته باشند. در ارائه اطلاعات نباید مبالغه گزاف از متقاضی دریافت شود به نحوی که به این علت ممکن است عده زیادی از درخواست اطلاعات منصرف شوند، مبالغه باید معقول و از قانون واحدی پیروی نمایند و در مواردی که اطلاعات دریافتی برای مصارف تجاری نیست و برای مصارف رسانه‌ای علمی و آموزشی است، قیمتها باید فقط در بر گیرنده هزینه‌های مستقیم جستجو، نشر و بازبینی باشد. در مواقعی که اطلاعات در ارتباط با منافع عمومی است و در ارتباط با فعالیت‌های دولت است و منافع مستقیم تجاری درخواست کننده را در بر ندارد، اطلاعات باید رایگان یا با کمترین هزینه ارائه شود.

## دوم- استفاده از تکنولوژی ارتباطات و اطلاعات

امروزه انقلاب اطلاعاتی، هزینه‌های انتقال و ارزیابی اطلاعات را کاهش داده و امکان دستیابی سریع به اطلاعات و داده‌های تخصصی و تحلیل تجربی آنها را تسهیل کرده است که می‌تواند در تحقق شفافیت بسیار سودمند باشد. در میان حوزه‌های مهمی که حساس و تأثیربردار از ICT<sup>۲۱</sup> است، حوزه حقوق بشر و حکمرانی است. ICT با تسهیل تمرکز زدایی اطلاعات حیاتی برای حکمرانی، هرم کنترل قدرت را به چالش می‌کشد و از این طریق روابط عمودی بین حکومت و جامعه با شبکه‌های افقی روابط بین بنگاههای عمومی، نیمه عمومی و خصوصی جایگزین می‌شود.<sup>۲۲</sup>

به علت ظرفیت محدود کشورهای جنوب در استفاده از ICT، این تکنولوژی منافع اقتصادی و اجتماعی کمتری برای این کشورها به همراه داشته است. برای تقویت این کشورها از این نظر سه استراتژی پیشنهاد شده است:

- حمایت از توسعه پایدار و همکاریهای بین‌المللی با توجه به ICT
  - ارائه کمک‌های مشورتی به کشورهای فقیر به طوری که مناسبترین نوع ICT را در ارتباط با توسعه انسانی انتخاب نمایند.
  - حفظ و بهبود ابزارهای اطلاعاتی قبلی تا حدی که مناسب باشد.
- مردمی که در کشورهای در حال توسعه از ICT یا از آخرین مدلهای آن محروم هستند، عمدتاً بی‌سوادها و زنان (که بی‌سوادی در بین آنها بیشتر از مردان است) هستند. علت این امر اینست که برنامه‌های نرم‌افزاری

---

<sup>۲۱</sup> – Information and Communication Technology

<sup>۲۲</sup> - Andrey N. Selian “ICTs in Support of Human Rights, Democracy and Good Governance,”

p.17.

[www.itu.int/osg/spu/wsis-themes/humanrights/ICTs%20and%20HR.pdf](http://www.itu.int/osg/spu/wsis-themes/humanrights/ICTs%20and%20HR.pdf)

عمدتاً در کشورهای توسعه یافته تولید می‌شوند و برای کسانی طراحی شده‌اند که بتوانند بخوانند و بنویسند. لذا صرف وجود تکنولوژی ICT در کشورهایی که سطح بی‌سوادی در آنها بالاست، مفید نخواهد بود و از این نظر است که باید بر نوع مناسب ICT تأکید کرد و در انتقال ICT ابتدائاً باید آن را متناسب با سطوح فرهنگی و آموزشی افراد، منتقل نمود تا جامعه در کلیت خود از آنچه که از ICT انتظار می‌رود سود ببرد و برابری فرصت‌ها ایجاد شود. استراتژی‌هایی که بتوان زنان و مردان بی‌سواد را از ICT بهره‌مند نمود به پنج قسمت تقسیم می‌شوند:

- ادغام تکنولوژیهای جدید در برنامه‌های آموزشی و پژوهشی تا حد ممکن.
- روزآمد نمودن نرم‌افزارها به نحوی که ارتباط با آنها متکی به متن نبوده بلکه گرافیکی یا با مکالمه باشد و این امر می‌تواند به کسانی که قادر به خواندن نیستند در استفاده مستقل از کامپیوتر کمک نماید.
- افزایش تعداد اپراتورها در مراکز تلفنی که پیامهای الکترونیکی را برای مشتریان بازگو نمایند.
- تسهیل دسترسی به ICT با استفاده گروهی از آنها چنانکه مقامات عمومی ابزارهای ICT را برای عموم قابل دسترس نموده‌اند. این مراکز باید بتوانند از نظر تجاری، کارآمد باشند.
- تشویق ابتکارات چند رسانه‌ای، برای نمونه شبکه‌های سنتی ارتباطات مثل رادیو، بتوانند به تکنولوژیهای جدید مرتبط شوند و از طریق اینترنت قابل گوش دادن برای شنوندگان باشند.<sup>۲۳</sup>

## سوم- دولت الکترونیک<sup>۲۴</sup>

دولت الکترونیک امری فراتر از صرف استفاده از ICT است. یک دولت الکترونیک موفق نتیجه همکاریهای مشترک، سیاستمداران، بروکراتها، کارمندان و ICT است. برای یک فرایند موفق دولت الکترونیک، تکنولوژی فقط ۱۵ درصد نقش دارد در حالی که فرایند مدیریت ۸۵ درصد نقش باقی‌مانده را برعهده خواهد داشت. حکمرانی الکترونیک تنها منحصر به وب سایت و ایمیل دولت یا خدمت رسانی توسط اینترنت، دسترسی به اطلاعات دولتی بطور دیجیتال یا پرداخت الکترونیک نیست. بلکه عامل مهم به تغییر در چگونگی ارتباط شهروندان با دولت و شهروندان با یکدیگر مربوط می‌شود. دولت الکترونیک با افزایش حجم دسترسی به اطلاعات و مجراهای دسترسی، بطور واقعی به شهروندان اجازه می‌دهد که در فرایند تصمیم‌گیری مشارکت نمایند و نیازهای واقعی و وضعیت رفاهی خود را با بهره‌گیری از این ابزار منعکس نمایند. چالش عمده گسترش دولت الکترونیک نه تکنولوژیک بلکه فرهنگی است. گسترش دولت الکترونیک نیازمند تغییر فرایند مدیریت است که نیازمند ایجاد آگاهی، درک، اعتماد، اهداف مشترک و یک اراده واقعی برای به فعلیت رساندن آن است. هزاران وب سایت دولتی در اکناف جهان وجود دارند ولی دولت الکترونیک کمتری وجود دارد یک مدل واقعی دولت الکترونیک موقعی خواهد بود که اطلاعات موجود در بایگانیهای دولتی به صفحات اول وب سایتها لینک خورده و در دسترس شهروندان باشند.

<sup>۲۳</sup> - World Summit on the Information Society, FIRST PHASE, GENEVA 10-12 December 2003,

[www.itu.int/ws/geneva/](http://www.itu.int/ws/geneva/)

<sup>۲۴</sup> - Electronic Government

## چهارم- آزادی بیان و رسانه‌ها

در صورتی که طبق قوانین مصوب افشای اطلاعات، دولت ملزم به افشای دوره‌ای اطلاعات باشد در این صورت رسانه‌ها نقش واسطه بین دولت و مردم را ایفا می‌نمایند و اطلاعات ارائه شده را منتشر و در دسترس مردم قرار می‌دهند که این نقش ساده و اولیه رسانه‌هاست. به غیر از آن، رسانه‌ها می‌توانند با تفسیر و تجربه و تحلیل اطلاعات ارائه شده به روشن شدن ابعاد آنها کمک نمایند و با بررسی نواقص اطلاعات ارائه شده دولت را به پاسخگویی بیشتری در زمینه اطلاعات ارائه شده وادار نمایند. همچنین رسانه‌ها چون بازتاب کننده افکار مردم هستند، بهتر می‌دانند که مردم به چه نوع اطلاعاتی نیاز دارند و معمولاً رسانه‌ها از ابزار نظرسنجی در این راستا استفاده می‌کنند، لذا می‌توانند دولت را مجبور به افشای اطلاعات در زمینه‌های خاصی بنمایند.

رسانه‌های آزاد برای ایجاد جو شفاف در جهت افشای سوء استفاده‌ها و سوء مدیریتها بسیار مهم بوده و با افشای این گونه فعالیت‌های غیر قانونی و ناکارآمد می‌توانند سیاستمداران و مدیران را به پاسخگویی فرا بخوانند. لذا رسانه‌های آزاد و مستقل با وجود آزادی بیان، به عنوان ابزار قدرتمندی هم در عرصه چرخه آزاد اطلاعات استفاده می‌شوند و هم یک ابزار کنترلی و نظارتی محسوب می‌شوند که به ایجاد یک فضای شفاف در جامعه کمک مؤثری می‌نمایند.

## گفتار چهارم- مکانیسم‌های نظارتی

### اول- مکانیسم‌های نظارتی داخلی

#### ۱- مکانیسم کنترل داخلی (نظارت اداری)

نظارت مؤثر داخلی توسط نهادهای دولتی از اولین خطوط دفاعی علیه سوء استفاده و سوء مدیریت اعتبارات عمومی است که باید براساس یک محیط کنترلی سالم داخلی باشد. بازرسی داخلی همچنین اطلاعات با ارزشی برای بازنگری نهادهای بازرسی خارجی ایجاد می‌نماید. وجود و مؤثر بودن نظارت داخلی در هر سازمان باید تضمین شده و رویه‌های نظارت داخلی به روشنی تعریف شده باشد و رویه‌ها و نتیجه نظارتها قابل دسترس برای عموم باشد. همچنین آزمایش مؤثر بودن این رویه‌ها باید برای بازنگری بازرسان خارجی باز باشد.<sup>۲۵</sup>

سیستم کنترل داخلی باید در فرایند اجرای برنامه‌ها و فعالیت‌های سازمان، از لحظه آغاز تا انجام، توجه و مراقبت نماید و اشتباهات ناشی از عدم توجه، عدم اطلاع و فقدان مدیریت در هدایت فعالیتها را اصلاح نماید. و از مطابقت فعالیت‌های واقعی با فعالیت‌های برنامه‌ریزی شده اطمینان حاصل نماید. تحقق اهداف در سازمانی که فاقد مکانیزم کنترلی است، احتمال بسیار ضعیفی دارد.

<sup>۲۵</sup> - "Manual on Fiscal Transparency", IMF,

<http://www.org/external/np/fad/trans/manual/index.htm>

## ۲- نظارت پارلمان

قدرت باید در میان اجزای هیأت حاکمه که خود برگزیده مردم هستند، سرشکن شود تا هر کدام از آنها مهار کننده قدرت دیگری باشد. تفکیک قوا به عنوان یک سیستم مؤثر کنترل و تعادل عمل می کند که برای ایجاد فضای شفاف اهمیت اساسی دارد. در یک سیستم دموکراتیک، نظارت نهایی باید با مردم باشد. لذا مجریه پاسخگوی به پارلمان و پارلمان باید پاسخگوی به مردم باشد. از این نظر در رابطه با شفافیت اولاً پارلمان باید قوانین مناسب مربوط به افشای اجباری و اختیاری اطلاعات را تصویب نماید و دولت را موظف به افشای اطلاعات کند. همچنین مجالس قانون گذاری با قدرتی که برای تحقیق و تفحص در تمامی امور کشور دارند و از آزادی بیان و حق اظهار نظر در تمامی امور کشور برخوردارند و می توانند از اختیارات قانونی خود برای روشن شدن زوایای مبهم اعمال دولت استفاده نمایند و از دولت بخواهند که اطلاعات بیشتری در ارتباط با عملکردهای خود افشا نماید و نمایندگان می توانند از مکانیسم هایی نظیر سؤال از رئیس جمهور و وزرا و استیضاح استفاده نمایند و یا هیأت های رسیدگی و تحقیق تشکیل بدهند.

همچنین بودجه در پارلمان به تصویب می رسد و پارلمان می تواند نقش مهمی در تدوین شفاف بودجه داشته باشد و از دولت بخواهد که گزارشهای ماهیانه، نیم سال و سالیانه اجرای بودجه را در اختیار پارلمان قرار دهد. با توجه به موارد فوق، پارلمان و نمایندگان به تنهایی، می توانند نقش اساسی نظارتی بر اعمال قوه مجریه داشته و به گسترش فضای شفاف کمک نمایند و جلوی سوء استفاده ها از منابع عمومی و ناکارآمدی ها را بگیرند. همچنین پارلمان باید خود در تدوین شفاف قوانین تلاش نماید.

## ۳- نقش قوه قضائیه

رابطه دولت با مردم براساس مدیریت دوگانه سیاسی و اداری است و دولت به سبب مدیریت سیاسی در مقابل پارلمان مسئول است و از نظر مدیریت اجرایی و اداری در مقابل دستگاه صالح قضایی باید مسئولیت داشته باشد. در مدیریت اداری، دستگاهها و مأموران دولتی و عمومی، قوانین و سیاستهای کلی را در تماس روزمره با مردم انجام می دهند. روابط حقوقی روزمره افراد عادی با دستگاههای مقتدر اداری موقعی اطمینان بخش و عادلانه خواهد بود که مقامات اداری، خود را موظف به رعایت قوانین حاکم ببینند.<sup>۲۶</sup> از این نظر مردم باید بتوانند در صورت نقض حقوق قانونی خود در ارتباط با قوانین انتشار دوره ای و اختیاری اطلاعات و همچنین افشای اجباری اطلاعات از سوی نهادهای دولتی، به مراجع قضایی شکایت نموده و علاوه بر تقاضای اجرای قانون، خسارات وارده ناشی از نقض حقوق قانونی خود را مطالبه نمایند. بدون وجود چنین مکانیسم می ایجاد یک فضای شفاف امکان پذیر نخواهد بود.

<sup>۲۶</sup> - هاشمی سید محمد، حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، انتشارات دادگستر، چاپ اول، ۱۳۷۷، جلد دوم، ص. ۴۵۳.

#### ۴- نهاد مستقل ناظر بر فساد

یک نهاد مستقل ناظر بر فساد که قانوناً تأسیس شده باشد نه تنها می تواند فساد را کاهش دهد، بلکه آگاهی عمومی را از فساد در داخل دولت افزایش می دهد. این نهاد می تواند نقشهای مهمی ایفا نماید و به تحقیق و تفحص در فعالیتهای سازمانهای دولتی بپردازد و شکایات مردمی را دریافت و درخصوص آنها تحقیق نماید. این نهاد باید مستقل از نهادهای عمومی دیگر بوده و به ویژه تحت نفوذ قوه مجریه قرار نگیرد. این نهاد به منظور جلوگیری از سوء استفاده احتمالی از یافته های تحقیقات خود، می تواند گزارشهای خود را به قوه مقننه ارائه نماید. این نهاد همچنین در راستای مبارزه عمومی با فساد می تواند با افزایش آگاهیهای عمومی عملکرد مؤثری داشته باشد و به تغییر فرهنگ مقبولیت فساد در زندگی روزانه، کمک نماید.<sup>۲۷</sup>

#### ۵- سیستم حسابرسی مستقل

اصلی ترین شاخصه های پاسخگویی دولتها آن است که چگونگی مصارف درآمدها و منابع مالی خود را دقیقاً نمایش دهند تحقق چنین امری نیازمند شفافیت بودجه ای است و در این راستا چنانکه در مبحث بودجه بحث شد، اطلاعات مربوط به بودجه باید در اختیار مجلس قانونگذاری و عموم قرار گیرد. اما افشا به تنهایی برای اجرای شفافیت کافی نیست. اطلاعات باید معتبر و براساس اصول صحیح و استانداردهای معتبر باشد. به این منظور باید یک نهاد مستقل حسابرسی برقرار شود که با استفاده از استانداردهای پذیرفته شده حسابرسی، اجرای صحیح بودجه را نظارت و ارزیابی نماید. یک حسابرسی مستقل با تفسیر اطلاعات، اعتبار آنها را بررسی و قابلیت مقایسه آنها را تسهیل می نماید که در فقدان آن فرصت برای حساب سازیهای دروغ میها می شود. یکی از ضعفهای شایع بسیاری از سیستمهای حسابرسی، سهولت در دستکاری آنهاست که بدان وسیله ارزش واقعی داراییها و حسابهای واقعی نشان داده نمی شوند.<sup>۲۸</sup>

دولتها باید برای ایجاد استانداردهای ملی حسابرسی تلاش نمایند و به این منظور از استانداردهای مورد قبول بین المللی استفاده نمایند. اطلاعات مالی باید موضوع رسیدگی مستقل باشد. یک نهاد ملی بازرسی یا سازمان مشابه که مستقل از مجریه باشد باید گزارشهای دوره ای برای قانونگذار و عموم از صحت حسابهای مالی دولت تهیه نماید.

#### ۶- احزاب

---

<sup>۲۷</sup> - Report, 9<sup>th</sup> ANNUAL OSCE PA SESSION", 6-10 July 2000, Bucharest,

[http://www.parliament.ge/PARL\\_99/committees/foreign/report\\_bucharest\\_en.htm](http://www.parliament.ge/PARL_99/committees/foreign/report_bucharest_en.htm)

<sup>۲۸</sup> - Transparency, Liberalization and Financial Crises

Gil Mehrez Georgetown University Daniel Kaufmann B The World Bank August 1999, p. 15.

<http://econwpa.wustl.edu/eps/fin/papers/0308/0308008.pdf>

هدف نهایی احزاب بدست گرفتن اهرم‌های قدرت سیاسی است، بنابراین احزاب رقیب دارای انگیزه قوی برای افشای مسئولان فاسد حزب حاکم و دیگر احزاب رقیب هستند و می‌توانند به عنوان یک نهاد نظارتی مؤثر غیر رسمی عمل نمایند و با ایجاد فضای شفاف، حزب حاکم را به پاسخگویی وادار نمایند احزاب با در دست داشتن رسانه‌های مربوط به خود می‌توانند سوء استفاده‌ها و سوء مدیریت احزاب حاکم را برملا نموده و به اطلاع مردم برسانند و کمک مؤثر در دسترسی عموم به اطلاعات و ایجاد فضای باز و شفاف داشته باشند.

#### ۷- سازمانهای غیر دولتی NGOs

سازمانهای غیردولتی در جلب توجه مردم به داشتن حق اظهار نظر بیشتر در تدوین قواعد بازی برای پروژه‌های بزرگ، خریدهای دولتی و فرایند مناقصه شفاف، نقش فزاینده‌ای ایفا می‌کنند.<sup>۲۹</sup> نظارت جامعه مدنی بر تصمیم‌گیری و عملکرد بخش دولتی و مشارکت در این امور، یک موازنه سازی و ابزار مهم برای مبارزه با فساد و بهبود حکمرانی است. این فرایند باعث شفاف شدن دولت از نظر مردم و افزایش اختیارات شهروندان برای ایفای یک نقش فعال می‌شود. سازمانهای غیر دولتی می‌توانند از کد صندوق بین‌المللی پول برای ارزیابی شفافیت در کشور استفاده نمایند. صندوق بین‌المللی پول برای ارزیابی میزان شفافیت مالی کشورها پرسشنامه‌ای طرح کرده است<sup>۳۰</sup> که NGOها می‌توانند از آن برای ارزیابی شفافیت سیستم مالی کشور استفاده نمایند. تجارب صندوق بین‌المللی پول لزوم دخالت NGOها را در توسعه هرگونه استراتژی ضد فساد، تأیید می‌کند. جامعه مدنی دو امتیاز ویژه در این زمینه دارد که اولی استقلال آن و دومی قابلیت آن در جمع‌آوری اطلاعات بسیار پراکنده از سطوح مردم عادی است که چشم‌انداز خوبی برای کار مشترک با دولت برای تعیین اولویت‌ها جهت اصلاح امور ایجاد می‌نماید. همچنین NGOها با ایجاد شبکه می‌توانند همدیگر را تقویت و قابلیت خود را به حداکثر برسانند.

#### دوم- مکانیسم‌های بین‌المللی نظارت بر شفافیت

مکانیسم‌های بین‌المللی ناظر بر شفافیت فعالیتهای دولتها و بخش خصوصی کشورها که چندان قوی و مؤثر باشد وجود ندارد. ولی جریان سرمایه در بازار بین‌المللی خود یک ناظر خود جوش است که به طرف محیطهای شفاف سرازیر می‌شود و از محیطهای تیره و تار و آلوده به فساد گریزان است.<sup>۳۱</sup> لذا کشورهای در حال توسعه که

<sup>۲۹</sup> - وینود توماس و همکاران، "حکمرانی خوب و مبارزه با فساد"، ترجمه عباس مخبر، در حکمرانی خوب بنیان توسعه، مرکز پژوهشهای مجلس، چاپ اول، ۱۳۸۳

<sup>۳۰</sup> - IMF Fiscal Transparency Questionnaire  
[www.imf.org/external/np/fad/trans/question/question.htm](http://www.imf.org/external/np/fad/trans/question/question.htm)

<sup>۳۱</sup> - آن فلورینی، پیشین، ص. ۵۲۵.

با مشکل فقر و بیکاری دست به گریبان هستند و در صدد جذب سرمایه‌های خارجی هستند، باید فعالیتهای خود را شفاف نمایند.

بانک جهانی و صندوق بین‌المللی پول که به کشورهای در حال توسعه، وام و کمکهای فنی اعطا می‌کنند اگر چه بر شفافیت نظارت نمی‌کنند ولی آن را توصیه و بر آن تأکید می‌کنند و راهکارهایی برای افزایش شفافیت در فعالیتهای دولتی و بخش خصوصی ارائه می‌دهند. این دو نهاد به جای تکیه بر دولتها برای مطلع ساختن شهروندان، باید تلاشهای خود را برای اطلاع‌رسانی مستقیم به مردم درباره ماهیت و منطق برنامه‌های خود افزایش دهند. این دو نهاد مالی بین‌المللی با رفتار خود و مشروط ساختن کمکهایشان، الگویی از مزیت‌های شفافیت ارائه می‌دهند و لازم است بیشتر در برنامه‌های خود برای گنجاندن هنجارهای شفافیت برنامه‌ریزی نمایند. بانک جهانی در پروژه‌هایی که شرکت می‌کند، در صورت پی بردن به فساد رسمی در این پروژه‌ها، آن را به حالت تعلیق در می‌آورد و دیگر آژانسهای کمک‌کننده نیز کمکهای خود را به کشورهای مشهور به فساد قطع می‌کنند.<sup>۳۲</sup> بانک جهانی همچنین اسم شرکت‌هایی که در فعالیتهای آلوده به فساد دخالت دارند را در وب سایت خود منتشر می‌نماید و این امر می‌تواند کمک مؤثری برای کاهش فساد و ارتقای شفافیت باشد.

کشورهای کمک‌کننده نظیر کشورهای اسکاندیناوی نیز در اعطای کمکهای خود می‌توانند شروط سیاسی و اقتصادی به کشورهای دریافت‌کننده کمکها تحمیل نمایند و توصیه‌هایی را برای ارتقای شفافیت در کشورهای دریافت‌کننده ارائه می‌دهند. در صورتی که شروط توافق شده به مرحله اجرا در نیایند این کشورها کمکهای خود را قطع می‌کنند و نمونه‌های زیادی از این موارد وجود دارد.

برخی سازمانهای غیردولتی بین‌المللی نیز نظیر «سازمان بین‌المللی شفافیت»<sup>۳۳</sup> وضعیت شفافیت و فساد را همه ساله در کشورها برآورد نموده و به صورت لیستی که نشانگر بدترین کشورها از نظر فساد تا بهترین آنهاست، منتشر می‌نماید. بازتاب این عمل سازمان بین‌المللی شفافیت در افکار عمومی مردم جهان تأثیر مثبتی بر ارتقای شفافیت در کشورها می‌تواند داشته باشد.

از آنجائی که حق بر دسترسی به اطلاعات در اعلامیه حقوق بشر (ماده ۱۹) و کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۱۹) به عنوان یکی از حقوق اساسی بشر شناخته شده است و افراد حق دارند که بدانند، لذا دعاوی مربوط به این حق میتواند در صورت نقض سیستماتیک، در شورای حقوق بشر سازمان ملل مطرح شود و همچنین کمیته حقوق بشر نیز در ارتباط با کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی با توجه به صلاحیت خود می‌تواند نقض این حق را از سوی دولتها، مورد رسیدگی قرار دهد. علاوه بر آن نهادهای منطقه‌ای نظیر دیوان اروپائی حقوق بشر نیز با توجه به اسناد منطقه‌ای می‌توانند در حدود صلاحیت خود به دعاوی مربوطه رسیدگی نمایند.

---

<sup>۳۲</sup> - Marella Buckley, op.cit, p.181.

<sup>۳۳</sup> - Transparency International

## نتیجه‌گیری و پیشنهادات

قبل از اینکه تأثیرات اقتصادی شفافیت مورد توجه قرار گیرد شفافیت و باز بودن به عنوان یک هنجار نیز مطرح می‌شوند و در اعلامیه جهانی حقوق بشر (ماده ۱۹) و میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی (ماده ۱۹)، دسترسی به اطلاعات از حقوق اساسی بشر شناخته شده است. لذا محیط باید بطوری باشد که اطلاعات مربوط به فعالیتهای دولت در دسترس مردم قرار گیرد تا افراد بتوانند آگاهانه تصمیم بگیرند و در واقع مردم حق دارند که بدانند.

در اینکه شفافیت را از جنبه هنجاری یا ابزاری مد نظر قرار دهیم، لازمه‌های ایجاد شفافیت یکسان هستند. شفافیت در حوزه یک کشور به خودی خود ایجاد نمی‌شود. بلکه اقداماتی باید صورت بگیرد. احترام به آزادی بیان و برخورداری از حق اظهار نظر، تصویب قوانین مربوط به افشای اطلاعات، وجود رسانه‌های آزاد و مستقل، آزادی تأسیس و فعالیت جوامع مدنی و مشارکت مردم در تصمیم‌گیریها از لوازم ایجاد یک محیط شفاف است. در این راه می‌توان از ابزارها و روشهایی کمک گرفت استفاده از ICT و ایجاد دولت الکترونیک می‌تواند دسترسی به اطلاعات را با وجود دیگر شرایط تسهیل نماید. همچنین برای ایجاد شفافیت مالی در فعالیتهای دولت لازم است از کد شفافیت مالی صندوق بین‌المللی پول یا استانداردهای مشابه، در تدوین بودجه استفاده شود و همینطور در گزارش بودجه استانداردهای لازم رعایت شود و در این راستا استفاده از استانداردهای حسابرسی مفید خواهد بود.

با وجود تمامی اینها ایجاد شفافیت نیاز به ضمانت اجرا و نهادهای نظارتی دارد علاوه بر نقش نظارتی که NGOها و احزاب می‌توانند داشته باشند وجود قضات مستقل و نهاد مستقل حسابرسی و نهاد مستقل ناظر بر فساد ضروری است.

حال با وجود همه این شرایط اگر شفافیت به معنی واقعی خود وجود داشته باشد و مردم به راحتی به اطلاعات دسترسی پیدا نمایند این امر چگونه می‌تواند در تحقق حکمرانی مطلوب و ارتقای حقوق بشر مفید واقع شود که ما در این مرحله به نقش ابزاری شفافیت در رسیدن به حکمرانی مطلوب توجه داریم.

۱- تجربیات نشان داده است که انتخابات آزاد و دوره‌ای که لازمه دموکراسی است برای مشارکت موثر مردم در تصمیم‌گیریها کافی نیست و عوامل دولت باید در مقابل اعمالشان بصورت روزانه پاسخگو باشند. شفافیت از این جهت پیش شرط پاسخگویی است چرا که اگر مردم به ماهیت و کمیت فعالیتهای دولت واقف نباشند، سؤالی نمی‌توانند مطرح نمایند تا پاسخی هم دریافت نمایند شفافیت در نقشها و مسئولتها نیز از این نظر برای پاسخگویی مهم است با توجه به اینکه پاسخگویی خود یکی از عناصر مهم حکمرانی مطلوب به حساب می‌آید و همچنین در یک سیستم دموکراتیک انتظار این است که مسئولین دولتی پاسخگو باشند یکی از نقشهای مهم شفافیت در کمک به ارتقای پاسخگویی است.

۲- مطالعات تجربی نشان داده‌اند که فساد در محیطهای مات و کدر ریشه می‌دواند و ارتباط مستقیمی بین شدت فساد و فقدان شفافیت وجود دارد از آنجایی که فساد حاکمیت قانون و برابری در مقابل قانون را خدشه دار

می‌کند و مردم آسیب‌پذیر را از حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی خود محروم می‌نماید. شفافیت با کمک به کاهش فساد، برقراری حاکمیت قانون را بهبود می‌بخشد که حاکمیت قانون خود یکی از عناصر حکمرانی مطلوب و لازمه یک سیستم دموکراتیک است. همچنین شفافیت با کمک به کاهش فساد، بر خورداری قشر فقیر از حقوق اقتصادی و اجتماعی و فرهنگی را بهبود می‌بخشد.

۳- سرمایه‌گذاران معمولاً محیط‌های شفاف را برای سرمایه‌گذاری ترجیح می‌دهند. همچنین وقتی فعالیتها شفاف باشد، ناکارآمدیها مشخص می‌شود و کسانی که منابع را به صورت کارا و اثربخش مدیریت نمی‌کنند، باید پاسخگو باشند. این امر موجب ارتقای شایسته‌سالاری و تخصیص بهینه بودجه و نهایتاً ارتقای کارایی و اثربخشی می‌شود که هردوی اینها از عناصر حکمرانی مطلوب بوده و با بالا بردن بهره‌وری و درآمد به توسعه پایدار کمک می‌نماید.

۴- شفافیت با کاهش احتمال بروز بحرانهای مالی به ثبات اقتصاد کلان کمک می‌نماید. همچنین با ایجاد حس اعتماد و از طرفی با کاهش فساد از ایجاد شکاف اجتماعی ممانعت می‌کند و پایداری اجتماعی را افزایش می‌دهد و همچنین شفافیت و دسترسی به اطلاعات برای حفظ محیط زیست بسیار ضروری است که هر سه اینها از عناصر اصلی توسعه پایدار هستند و حق بر توسعه خود یکی از حقوق اساسی بشر به حساب می‌آید. البته شفافیت هم از نظر هنجاری می‌تواند در تضاد با حقوق دیگر نظیر حق خلوت اشخاصی قرار بگیرد که باید برای برقراری تعادل بین این دو، یک قضاوت ارزشی در این خصوص به عمل آید. از نظر ابزاری نیز شفافیت همیشه ممکن است سودی به همراه نداشته باشد و این امر درست نخواهد بود که هر چه شفافیت بیشتر باشد، بهتر است و در این خصوص نیز باید یک برآورد از نظر هزینه - منافع، بدون لطمه به حقوق قانونی منطبق بر حقوق بشر، به عمل آید که نیاز به آگاهی بیشتر ما در این زمینه خواهد داشت.

## پیشنهادهای

دولتهایی که تلاش دارند تا در راه رسیدن به شفافیت گام بردارند، لازم است به چند اقدام اساسی در این زمینه مبادرت نمایند که عبارتند از:

- ۱- تصویب قوانین مربوط به افشای دوره‌ای و اجباری اطلاعات
- ۲- تأسیس نهاد مستقل حسابرسی
- ۳- تأسیس نهاد مستقل ناظر بر فساد
- ۴- تقویت استقلال قضات
- ۵- احترام به آزادی بیان و رسانه‌ها و حق اظهار نظر
- ۶- مشارکت دادن مردم در تصمیم‌گیریها، تمرکز زدایی و نظرسنجی
- ۷- استفاده از ICT مناسب، آموزش ICT به زنان و اقشار حاشیه‌ای به خصوص روستاییان.
- ۸- برقراری دولت الکترونیک.