

تحلیل نظارتی کیفیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سطح وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران



بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۱۹۹۰۲
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:
۱۴۰۳/۴/۲۳

عنوان گزارش:

تحلیل نظارتی کیفیت اجرای بند «الف» ماده (۳)
قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله
با فساد در سطح وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران

نوع گزارش: طرح ولایحه □، نظارتی ■، راهبردی □

نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه تعارض منافع، شفافیت و مبارزه با فساد)

تهیه و تدوین کنندگان:

یاسین عسگری، حسین جمور

اظهار نظر کنندگان:

مسعود بنافی (عضو هیئت علمی دانشگاه تهران)،
مهدی سرایلو (دفتر مطالعات حقوقی)

ناظران علمی:

مهدی عبدالحمید، محمد عبدالحسین زاده

گرافیک و صفحه آرایی:

انسیه بهاء‌بزرگی

ویراستار ادبی:

زهره عطاردی

واژه‌های کلیدی:

۱. انتشار اطلاعات
۲. دسترسی داده
۳. سلامت اداری
۴. شفافیت
۵. وزارتخانه‌ها

تاریخ شروع مطالعه:
۱۴۰۲/۰۷/۰۱



فهرست مطالب

۶	چکیده.....
۷	خلاصه مدیریتی.....
۸	۱. مقدمه.....
۱۰	۲. پیشینه پژوهش.....
۱۵	۳. ارزیابی اطلاعات منتشر شده در درگاه وزارخانهها.....
۲۱	۴. رتبه‌بندی وزارخانهها در انتشار اطلاعات بر مبنای روش ارزیابی چندمعیاره.....
۲۲	۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهادهای سیاستی و تقنینی.....
۲۴	منابع و مأخذ.....

فهرست جداول

۱۰	جدول ۱. وضعیت شفافیت درگاه وزارخانهها بر اساس مطالعه جمالی و همکاران.....
۱۱	جدول ۲. امتیاز کلی حکمرانی الکترونیک درگاه وزارخانههای کشور بر اساس مطالعه عبادی.....
۱۳	جدول ۳. قوانین و مقررات مرتبط با انتشار اطلاعات از طریق تارنها.....
۱۶	جدول ۴. وضعیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در وزارخانهها (کیفی).....
۱۸	جدول ۵. وضعیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در وزارخانهها (کمی).....
	جدول ۶. رتبه‌بندی وزارخانهها در انتشار اطلاعات بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری با روش
۲۲	آنتروپی شانون.....



تحلیل نظارتی کیفیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در سطح وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران

چکیده



شفافیت یکی از اصلی‌ترین روش‌های پیشگیری از فساد و همچنین یکی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب به‌شمار می‌رود. یکی از ابعاد شفافیت در سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی، شفافیت در درگاه سازمانی است. از این رو قانونگذار در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، دستگاه‌های مشمول را مکلف به انتشار کلیه قوانین و مقررات (اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، آیین‌نامه‌ها، مأموریت‌ها، فرایندهای کاری و ...) در پایگاه‌های اطلاع‌رسانی کرده است. در این مطالعه به بررسی میزان شفافیت در درگاه وزارتخانه‌های کشور از حیث میزان انتشار اطلاعات ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری پرداخته می‌شود. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که اگرچه تاکنون گام‌های مؤثری در انتشار قوانین و مقررات در درگاه برخی از وزارتخانه‌ها برداشته شده است، اما هنوز در اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، مشکلاتی همچون یکپارچه ارائه نشدن اطلاعات، انتشار ناقص و یا قابل دسترس نبودن برخی اطلاعات وجود دارد.



بیان / شرح مسئله

انتشار اطلاعات، نقش مهمی در ارتقای نظام اداری کارآمد دارد. براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند که اطلاعات مربوط به کلیه قوانین و مقررات، رویه‌ها، فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

بررسی‌ها نشان می‌دهد که بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری چندان مورد توجه مدیران دستگاه‌های اجرایی قرار نگرفته و به دلیل ضعف نظارتی در این زمینه، وضعیت شفافیت و انتشار اطلاعات در درگاه‌های سازمانی دستگاه‌ها بسیار ضعیف است. از آنجا که وزارتخانه‌های دولتی از مهم‌ترین سازمان‌های عمومی محسوب شده و در مرکز توجهات عمومی هستند، شفافیت عملکرد آنان نقش قابل توجهی در مشارکت و جلب اعتماد عمومی ایفا می‌کند. لذا در این مطالعه به بررسی شفافیت درگاه وزارتخانه‌ها براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری پرداخته شده است.

نقطه نظرات / یافته‌های کلیدی

در تارنمای بعضی وزارتخانه‌ها دسترسی به اطلاعات به آسانی و با فرمت ماشین‌خوان و با قابلیت جست‌وجوی دقیق ارائه شده، اما در تارنمای برخی دیگر از وزارتخانه‌ها اطلاعات به صورت ناقص ارائه شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیرو و اقتصاد در رتبه نخست انتشار اطلاعات براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری قرار گرفته‌اند. کمترین میزان انتشار اطلاعات نیز به وزارتخانه‌های دفاع و اطلاعات اختصاص دارد، که البته با توجه به ملاحظات خاص این دو وزارتخانه، این موضوع قابل انتظار است.

از نظر میزان انتشار شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، شاخص‌های قوانین، مأموریت‌ها، تصویب‌نامه‌ها و رویه‌ها (آیین‌نامه‌ها) از طرف همه وزارتخانه‌ها انتشار یافته است. همچنین بخشنامه‌ها با انتشار از طرف ۶ وزارتخانه و مفاصاحساب‌ها با انتشار از طرف ۱۱ وزارتخانه، کمترین میزان انتشار را در بین شاخص‌ها به خود اختصاص داده‌اند.

اگرچه تاکنون گام‌های مؤثری در زمینه انتشار اطلاعات در درگاه وزارتخانه‌ها برداشته شده است، اما در برخی از مؤلفه‌ها تا رسیدن به شرایط مطلوب برای اجرای قانون فاصله زیادی وجود دارد. این درحالی است که براساس تبصره «۲» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، تأخیر در ورود اطلاعات یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در پایگاه‌های الکترونیک، تخلف محسوب شده و متخلف به شش ماه تا سه سال انفصال موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون محکوم می‌شود.

پیشنهاد راهکارهای تقنینی، نظارتی یا سیاستی

راهکارهای پیشنهادی در این مطالعه به شرح زیر است:

👉 کلیه دستگاه‌های اجرایی زیردرگاه / وبسایت شفافیت را تحت دامنه رسمی دستگاه ایجاد و از طریق آن، داده‌ها و اطلاعات اشاره شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری را منتشر کنند.

👉 گزارش وضعیت انتشار اطلاعات ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری در درگاه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، هر شش ماه یکبار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تهیه و منتشر شود.

👉 برای همه شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) به‌ویژه برای رویه‌ها، مفاصاحساب‌ها و تسهیلات اعطایی، سنجه‌های دقیقی تعریف شود.



- ✓ آشناسازی و توجیه دستگاه‌های اجرایی در زمینه اطلاعاتی که براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری باید منتشر کنند.
- ✓ میزان انتشار اطلاعات براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، به‌عنوان یک شاخص در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در جشنواره شهید رجایی مدنظر قرار گیرد.
- ✓ ضمانت‌های اجرایی قوی برای اجرای ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری وضع شود.
- ✓ براساس گزارشی که هر شش ماه یک‌بار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در خصوص وضعیت اجرای ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تهیه و منتشر می‌شود، مدیران دستگاه‌های متخلف به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری و سازمان بازرسی کل کشور معرفی شوند تا مجازات‌های تعیین شده در تبصره «۲» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری در مورد آنها اعمال شود.
- ✓ از آنجاکه اصلاح موارد فوق مستلزم اصلاح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و تدوین آیین‌نامه‌ای مجزا است، لذا پیشنهاد می‌شود قانون ارتقای سلامت نظام اداری اصلاح شده و آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تهیه و تدوین شود. پیشنهاد می‌شود در این آیین‌نامه موضوعاتی مانند؛ لزوم انتشار اطلاعات در زیردرگاه/ وبسایت شفافیت تحت دامنه رسمی دستگاه، نحوه تهیه گزارش وضعیت انتشار اطلاعات در پورتال دستگاه‌ها در بازه‌های زمانی منظم، تعریف سنجه‌های دقیق برای شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و نحوه ارزیابی دستگاه‌ها در زمینه انتشار اطلاعات در پورتال هر دستگاه مدنظر قرار گیرد.

۱. مقدمه

انتشار مناسب اطلاعات در ابعاد گوناگون، نقشی حیاتی و مهم در پاسخ‌گویی دولت دارد، که می‌تواند زمینه رشد و ارتقای سلامت اداری را فراهم آورد و در نهایت گامی به‌سوی حکمرانی مطلوب را رقم بزند. یکی از ابزارهای این مهم، درگاه‌های اینترنتی هستند که به‌وسیله آنها اطلاعات گوناگونی در اختیار عموم مردم قرار می‌گیرد. البته درگاه‌های اینترنتی صرفاً ابزارهایی برای انتشار اطلاعات نیستند و می‌توانند بستری برای مشارکت مردم و در نهایت زمینه‌ساز حکمرانی الکترونیک قرار گیرند. در همین راستا یکی از مهم‌ترین قانون‌هایی که در زمینه سلامت نظام اداری به تصویب رسیده است، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد است. متعاقب الحاق کشور ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد (مریدا)، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در جلسه علنی مورخ ۱۳۸۷/۰۲/۲۹ تصویب و برای تأیید نهایی به شورای نگهبان ارسال شد. شورای نگهبان ایراداتی بر قانون وارد کرده و آن را برای اصلاح به مجلس شورای اسلامی عودت داد. مجلس شورای اسلامی نظرات شورای نگهبان را تأمین نکرد و مطابق اصل (۱۱۲) قانون اساسی، لایحه برای تعیین تکلیف به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارسال شد. مجمع ضمن اصلاح قانون، در مورخ ۱۳۹۰/۰۸/۰۷ آن را تصویب کرد [۱] و [۲].

براساس «قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد»^۱ مصوب ۱۳۹۹/۱۱/۰۶ مجلس شورای اسلامی، وضعیت این قانون از آزمایشی به دائمی تبدیل شد [۳].

براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری^۲ و مقابله با فساد، دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب»

1. <https://rc.majlis.ir/fa/law/show/1641448>.

۲. ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد:

ماده (۳) - دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آنها مکلفند:

الف) - کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. ایجاد دیدارگاه‌های الکترونیک مانع از بهره‌برداری روش‌های مناسب دیگر برای اطلاع‌رسانی به‌هنگام و ضروری مراجعین نیست.

ب) - متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر موضوع قانون برگزاری مناقصات که به‌روش مناقصه، مزایده، ترک تشریفات و ... توسط دستگاه‌های

و «ج» ماده (۲) این قانون و مدیران و مسئولان آنها مکلفند کلیه قوانین و مقررات اعم از تصویب‌نامه‌ها، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی نظیر فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاصاحساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را باید در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند.

دستگاه‌های مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) قانون ارتقای سلامت اداری^۱ به شرح زیر هستند:

الف) افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری،

ب) واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس با موافقت ایشان،
ج) شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی.

در قانون ارتقای سلامت نظام اداری به منظور انتشار داده‌ها توسط دستگاه‌های اجرایی، الزاماتی در نظر گرفته شده است که حتی تأخیر در انتشار برخی از آنها مجازات‌انگاری شده است. براساس تبصره «۲» ماده (۳) قانون مذکور، تأخیر در ورود اطلاعات یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در دیدارگاه‌های الکترونیک تخلف محسوب می‌شود و متخلف به شش ماه تا سه سال انفسال موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون محکوم می‌شود.

از آنجا که شفافیت لازمه ارائه مطلوب خدمات عمومی است، انتشار موارد ذکر شده در قانون ارتقای سلامت نظام اداری می‌تواند زمینه را برای تسهیل و افزایش سرعت و کیفیت ارائه خدمات و مسئولیت‌پذیری در سیستم اداری فراهم آورده و سطح رضایت‌مندی را افزایش دهد. همچنین می‌تواند بستری برای بهره‌گیری از نظرات و تجارب متخصصان ایجاد کرده و سطح دانش، تخصص و مهارت‌ها را در نظام اداری ارتقا بخشد.

در این گزارش میزان انتشار موارد ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری مورد مطالعه و بررسی قرار می‌گیرد؛ به این معنا که کدام‌یک از موارد فوق به‌نحو مناسب‌تری انتشار یافته است. هرچند انتشار اطلاعات و موارد ذکر شده در ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تمامی دستگاه‌های اجرایی و حتی مؤسسات خصوصی عهده‌دار وظیفه عمومی را نیز دربرمی‌گیرد، اما رسالت اصلی این گزارش آن است که نشان دهد هر یک از وزارتخانه‌ها تا چه اندازه به وظیفه قانونی خود عمل کرده‌اند و کدام ابعاد بیشتر انتشار یافته است.

مشمول بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون منعقد می‌شود و همچنین اسناد و ضمیمه آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه قرارداد پیش از موعد و تغییر آن و نیز کلیه پرداخت‌ها، باید به پایگاه اطلاعات قراردادها وارد شود. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور موظف است حداکثر ظرف سه ماه پس از ابلاغ این قانون آیین‌نامه اجرایی آن شامل ضوابط و موارد استثنای نحوه و میزان دسترسی عموم مردم به اطلاعات قراردادها را تهیه کند و به تصویب هیئت وزیران برساند و ظرف یک سال پایگاه اطلاعات قراردادها را ایجاد نماید.

تبصره «۱» - قراردادهایی که ماهیت نظامی یا امنیتی دارد و نیز مواردی که به‌موجب قوانین، افشای اطلاعات آنها ممنوع می‌باشد و یا قراردادهای محرمانه از شمول این حکم مستثناست. تشخیص محرمانه بودن قراردادهای مذکور برعهده کارگروهی مرکب از معاونین وزرای اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی و معاون برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور و معاون دستگاه مربوط حسب مورد است.

تبصره «۲» - تأخیر در ورود اطلاعات مذکور در بندهای فوق یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در پایگاه‌های مذکور تخلف محسوب می‌شود و متخلف به شش ماه تا سه سال انفسال موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون محکوم می‌گردد.

۱. ماده (۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد:

ماده (۲) - اشخاص مشمول این قانون عبارتند از:

الف) افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۰۷/۰۸،

ب) واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس با موافقت ایشان،

ج) شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار خدمات عمومی،

د) کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون.



۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. پیشینه پژوهش

تاکنون پژوهش‌های مختلفی در زمینه شفافیت پایگاه‌های دولتی انجام گرفته است. در پژوهش‌های داخلی می‌توان به مطالعه جمالی و همکاران (۱۳۹۶) اشاره کرد. در این مطالعه ابتدا فهرستی از مؤلفه‌های ارزیابی شفافیت تارنمای وزارتخانه‌ها در قالب ۴۰ سؤال در ابعاد مؤلفه‌های دسترسی به اطلاعات و داده‌های اولیه (شامل اطلاعات کلی، اطلاعات مالی، اطلاعات منابع انسانی)، مشارکت در تصمیم‌گیری (ناظران سازمان‌های مردم‌نهاد، جلسات) و دسترسی به نتایج (پیشرفت به سمت اهداف، عملکرد سازمانی، شکایات) طراحی شده است. سپس براساس پاسخ‌های دریافتی، رتبه‌بندی و نمره‌دهی برای وزارتخانه‌ها (۱۸ وزارتخانه در زمان مطالعه) انجام شده است [۴].

نتایج این پژوهش حاکی از آن است که میانگین امتیاز شفافیت در ۱۸ درگاه وزارتخانه بررسی شده برابر ۰/۱۷۸ است. اگر امتیازات کلی شفافیت در چهار دسته ضعیف (۰ تا ۰/۲۵)، متوسط (۰/۲۵ تا ۰/۵)، خوب (۰/۵ تا ۰/۷۵) و عالی (۰/۷۵ تا ۱) از پنهان‌کارترین تا شفاف‌ترین طبقه‌بندی شود، وضعیت شفافیت وبسایت وزارتخانه‌ها به‌طور میانگین بسیار ضعیف است. در جدول ۱ وضعیت شفافیت وبسایت‌های وزارتخانه‌های ایران به‌همراه امتیازات آنها ارائه شده است. با توجه به طبقه‌بندی اشاره شده، هیچ وبسایتی در دسته خوب و عالی قرار نمی‌گیرد و فقط وزارت صنعت، معدن و تجارت و وزارت ورزش و جوانان در دسته متوسط جای می‌گیرند. عبادی اردبیلی (۱۳۹۵) در مطالعه‌ای به بررسی وضعیت بلوغ حکمرانی الکترونیک در درگاه وزارتخانه‌های کشور پرداخت. در این پژوهش از سنجش‌های سازمان ملل برای بررسی حکمرانی الکترونیک استفاده شده است که شامل ۹۸ سؤال می‌شود و در پنج دسته امنیت و حریم شخصی، قابلیت استفاده، محتوا، خدمات و مشارکت شهروندان طبقه‌بندی شده‌اند. به‌منظور کاربردی‌تر شدن سنجش‌ها و امکان سنجش کامل و دقیق آنها در ایران، این سنجش‌ها در همه ابعاد تعدیل شده و در نهایت چک‌لیستی مشتمل بر ۷۰ سؤال تهیه شد [۵].

براساس یافته‌های این مطالعه، میانگین امتیاز حکمرانی الکترونیک در ۱۸ وبسایت وزارتخانه برابر با ۰/۳۲۰ است. به‌عبارت دیگر، وضعیت وبسایت وزارتخانه‌ها به‌طور میانگین نسبتاً متوسط است و هیچ وبسایتی در دسته عالی دیده نمی‌شود و فقط درگاه وزارت نفت با امتیاز اندکی کمتر از ۰/۵ در دسته خوب جای گرفته است. در جدول ۲ امتیازهای کلی حکمرانی الکترونیک ۱۸ درگاه وزارتخانه به‌صورت نزولی ارائه شده است.

جدول ۱. وضعیت شفافیت درگاه وزارتخانه‌ها براساس مطالعه جمالی و همکاران [۴]

رتبه	وزارتخانه	امتیاز کلی	رتبه	وزارتخانه	امتیاز کلی
۱	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۰/۳۰۵	۱۰	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۰/۱۶۲
۲	وزارت ورزش و جوانان	۰/۲۹۴	۱۱	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۰/۱۵۹
۳	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۰/۲۴۴	۱۲	وزارت آموزش و پرورش	۰/۱۵۱
۴	وزارت اقتصاد و دارایی	۰/۲۴۴	۱۳	وزارت بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	۰/۱۳۷
۵	وزارت نیرو	۰/۲۳۸	۱۴	وزارت راه و شهرسازی	۰/۱۳۱
۶	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۰/۲۲۲	۱۵	وزارت امور خارجه	۰/۱
۷	وزارت دادگستری	۰/۲۱۸	۱۶	وزارت کشور	۰/۰۸۱۴
۸	وزارت جهاد کشاورزی	۰/۲۰۹	۱۷	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۰/۰۷۷۷
۹	وزارت نفت	۰/۲۰۷	۱۸	وزارت اطلاعات	۰/۰۳۳۳

جدول ۲. امتیاز کلی حکمرانی الکترونیک در گاه‌وزار تخانه‌های کشور بر اساس مطالعه عبادی [۵]

رتبه	وزارتخانه	امتیاز کلی	رتبه	وزارتخانه	امتیاز کلی
۱	وزارت نفت	۰/۴۹۱	۱۰	وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی	۰/۳۰۴
۲	وزارت علوم، تحقیقات و فناوری	۰/۴۴۳	۱۱	وزارت آموزش و پرورش	۰/۲۸۴
۳	وزارت کشور	۰/۴۲۹	۱۲	وزارت راه و شهرسازی	۰/۲۷۶
۴	وزارت اقتصاد و دارایی	۰/۴۲۸	۱۳	وزارت جهاد کشاورزی	۰/۲۶۱
۵	وزارت نیرو	۰/۳۹۷	۱۴	وزارت بهداشت و درمان	۰/۲۵۹
۶	وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۰/۳۹۲	۱۵	وزارت صنعت، معدن و تجارت	۰/۲۲۵
۷	وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات	۰/۳۸۷	۱۶	وزارت دادگستری	۰/۲۰۵
۸	وزارت امور خارجه	۰/۳۴۶	۱۷	وزارت دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح	۰/۱۶۹
۹	وزارت ورزش و جوانان	۰/۳۲۷	۱۸	وزارت اطلاعات	۰/۱۳۹

نوری پور و همکاران (۱۴۰۰)، در مطالعه خود به ارزیابی وضعیت شفافیت وبسایت سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشر پرداخته‌اند. در این مطالعه جامعه آماری متشکل از یازده وبسایت سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشری انتخاب شده و پرسشنامه‌ای با محوریت سه بُعد اصلی (دسترسی به اطلاعات، مشارکت در تصمیم‌گیری و دسترسی به نتایج) به‌عنوان ابزار گردآوری اطلاعات مورد استفاده قرار گرفته است. یافته‌های این مطالعه بیانگر آن است که از منظر شفافیت وبسایت، یونسکو با برخورداری هر ۴۰ گویه^۱ تعریف شده (۱۰۰ درصد) و سازمان فعالان حقوق بشر بدون مرز با برخورداری تنها ۱۶ گویه از کل ۴۰ گویه (۴۰ درصد) به‌عنوان موفق‌ترین و ضعیف‌ترین وبسایت سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشر، در این پژوهش شناخته شدند [۶].

تاکنون مراکز خارجی متعددی گزارش‌هایی درباره وضعیت وبسایت‌های دولتی ارائه کرده‌اند. از جمله می‌توان به گزارش‌های سالیانه سازمان ملل اشاره کرد. در آخرین گزارش منتشر شده، برای هریک از وبسایت‌ها در سطح ملی شاخصی به نام «شاخص توسعه دولت الکترونیک»^۲ تعریف شده که خود ترکیبی از سه شاخص زیرساخت‌های مخابراتی^۳، شاخص سرمایه انسانی^۴ و شاخص خدمات برخط^۵ است [۷].

در مطالعه انجام شده توسط ورکیجیکا و دی‌وت^۶ (۲۰۱۸)، تعداد ۲۷۹ وبسایت دولت الکترونیکی از ۳۱ کشور آفریقایی مورد مطالعه قرار گرفت. ارزش‌های عمومی مدنظر در این مطالعه عبارت بودند از: دسترسی پذیری، اعتمادسازی، پاسخ‌گویی، گفتگو و کیفیت اطلاعات و خدمات. نتایج پژوهش نشان داد که کیفیت وبسایت‌های مورد بررسی بسیار ناامیدکننده است. البته با توجه به رتبه

۱. گویه: پرسش‌های پرسشنامه

2. E-Government Development Index
3. Telecommunications Infrastructure Index
4. Human Capital Index (HCI)
5. Online Service Index (OSI)
6. Verkijika & De Wet (2018)



پایین کشورهای مورد بررسی از نظر توسعه دولت الکترونیک، چنین وضعیتی دور از انتظار نبود [۸]. تیم تحقیقاتی پروژه عدالت جهانی^۱ در سال ۲۰۱۵ گزارشی با عنوان «شاخص حکومت باز»^۲ منتشر کرد. این شاخص بر پایه چهار بُعد «حکومت باز» بررسی شده است: قوانین و اطلاعات حکومتی منتشر شده، حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت مدنی و سازوکارهای دادخواهی؛ که بر این اساس ۱۰۲ کشور امتیازدهی و رتبه‌بندی شده‌اند. همچنین کشورهای سوئد، نیوزلند و نروژ بهترین امتیاز را کسب کرده‌اند که در این میان، ایران در رتبه ۹۹ قرار گرفته و پس از ایران، کشورهای میانمار، ازبکستان و زیمبابوه در انتهای لیست قرار گرفته‌اند [۹].

همان‌گونه که ملاحظه می‌شود مطالعات انجام شده قبلی، وضعیت نامطلوب شفافیت در وبسایت وزارتخانه‌های جمهوری اسلامی ایران را تأیید می‌کند و این مسئله لزوم توجه جدی به اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری را آشکارتر می‌سازد.

۲-۲. پیشینه تقنینی

تاکنون در قوانین و مقررات متعددی به موضوع انتشار و دسترسی به اطلاعات اشاره شده است که از جمله آنها می‌توان به موارد زیر اشاره کرد [۱۰]:

- ✓ قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران (اصول ۵۵، ۶۹ و ۹۰)،
 - ✓ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد- مصوب ۱۳۹۰،
 - ✓ قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات- مصوب ۱۳۸۷،
 - ✓ قانون شفافیت و نظارت بر تأمین مالی فعالیت‌های انتخاباتی مجلس- مصوب ۱۳۹۸،
 - ✓ قانون مدیریت خدمات کشوری- مصوب ۱۳۸۶،
 - ✓ آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات- مصوب ۱۴۰۰،
 - ✓ آیین‌نامه توسعه خدمات الکترونیکی دستگاه‌های اجرایی- مصوب ۱۳۹۳.
- در جدول ۳ به تعدادی از قوانین و مقررات مرتبط با انتشار اطلاعات از طریق تارنماها اشاره شده است.

1. World Justice Project (WJP)
2. Open-Government-Index

جدول ۳. قوانین و مقررات مرتبط با انتشار اطلاعات از طریق تارنماها

شماره ماده	متن ماده در قانون و مقررات مربوطه
	قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد
مواد (۱۹) و (۲۸)	ماده (۱۹) - نسخه‌ای از پژوهش‌ها و تحقیقات غیرمحرمانه که کلاً از محل بودجه عمومی تأمین اعتبار شده است باید به‌نحو مناسب در دسترس اشخاص قرار گیرد. ماده (۲۸) - شورای هماهنگی دستگاه‌های نظارتی به شرح ذیل انجام وظیفه می‌نماید: ب) هماهنگی در تهیه شاخص‌های اندازه‌گیری میزان سلامت اداری در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ج» و «د» ماده (۲) این قانون و اعلام عمومی آنها، ج) اندازه‌گیری میزان سلامت اداری و هماهنگی در تهیه گزارش کل کشور و اعلام نتایج آن، د) هماهنگی اقدامات دستگاه‌های مشمول قانون درباره عملکرد و اجرای برنامه‌های پیشگیرانه و مقابله با فساد، اعلام قوت‌ها و ضعف‌ها و ارائه پیشنهاد به دستگاه‌های مسئول.
	قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
مواد (۸)، (۹) و (۱۰)	ماده (۸) - مؤسسه عمومی یا خصوصی باید به درخواست دسترسی به اطلاعات در سریع‌ترین زمان ممکن پاسخ دهد و در هر صورت مدت زمان پاسخ نمی‌تواند حداکثر بیش از ۱۰ روز از زمان دریافت درخواست باشد. آیین‌نامه اجرایی این ماده ظرف مدت ۶ ماه از تاریخ تصویب این قانون بنا به پیشنهاد کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، به تصویب هیئت‌وزیران می‌رسد. ماده (۹) - پاسخی که توسط مؤسسات خصوصی به درخواست‌های دسترسی به اطلاعات داده می‌شود باید به‌صورت کتبی یا الکترونیکی باشد. ماده (۱۰) - هر یک از مؤسسات عمومی باید جزء در مواردی که اطلاعات دارای طبقه‌بندی می‌باشد، در راستای نفع عمومی و حقوق شهروندی دست‌کم به‌طور سالانه اطلاعات عمومی شامل عملکرد و ترازنامه (بیلبان) خود را با استفاده از امکانات رایانه‌ای و حتی‌الامکان در یک کتاب راهنما که از جمله می‌تواند شامل موارد زیر باشد منتشر سازد و در صورت درخواست شهروند با اخذ هزینه تحویل دهد: الف) اهداف، وظایف، سیاست‌ها و خط‌مشی‌ها و ساختار، ب) روش‌ها و مراحل اتمام خدماتی که مستقیماً به اعضا جامعه ارائه می‌دهد، ج) سازوکارهای شکایت شهروندان از تصمیمات یا اقدامات آن مؤسسه، د) انواع و اشکال اطلاعاتی که در آن مؤسسه نگهداری می‌شود و آیین دسترسی به آنها، ه) اختیارات و وظایف مأموران ارشد خود، و) تمام سازوکارها یا آیین‌هایی که به‌وسیله آنها اشخاص حقیقی و حقوقی و سازمان‌های غیردولتی می‌تواند در اجرای اختیارات آن واحد مشارکت داشته یا به‌نحو دیگری مؤثر واقع شوند. تبصره - حکم این ماده در مورد دستگاه‌هایی که زیرنظر مستقیم مقام معظم رهبری است، منوط به عدم مخالفت معظم‌له می‌باشد.
	آیین‌نامه اجرایی ماده (۸) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات
مواد (۲) و (۱۰)	ماده (۲) - هر شخص حقیقی و حقوقی ایرانی می‌تواند درخواست خود برای دسترسی به اطلاعات مشمول قانون را از طریق سامانه ارائه کند. کلیه مؤسسات عمومی و مؤسسات خصوصی ارائه‌دهنده خدمات عمومی موظفند امکان دسترسی شهروندان به اطلاعات را از مجرای این سامانه فراهم کنند. ماده (۱۰) - درخواست اطلاعاتی که انتشار عمومی یافته است و در پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه یا سایر پایگاه‌های اطلاع‌رسانی عمومی مانند روزنامه رسمی یا پایگاه ملی قوانین و مقررات کشور قابل دسترس است، از طریق سامانه به پایگاه مربوط ارجاع می‌شود.



متن ماده در قانون و مقررات مربوطه	شماره ماده
جلسه شانزدهم شورای اجرایی فناوری اطلاعات کشور	
<p>کلیه دستگاه‌های اجرایی مکلفند زیردرگاه/ وبسایت شفافیت را تحت دامنه رسمی دستگاه ترجیحاً به نام (Shafaf) ایجاد و از طریق آن، داده‌های ذیل را ظرف سه ماه در دسترس مردم قرار دهند:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. هزینه‌کرد ۶ ماهه و عملکرد مالی سالانه دستگاه‌های اجرایی و نهادهای وابسته، ۲. معاملات دولتی، تفاهم‌نامه‌ها، موافقت‌نامه‌ها، قراردادهای و روش انتخاب، ۳. دارایی‌های غیرمنقول و اموال امانی (مالی و سرمایه‌ای)، ۴. آمار و اطلاعات عملکرد اجرای برنامه‌های توسعه، تکالیف قانونی و برنامه‌های راهبردی، ۵. کلیه قوانین، مقررات و پیش‌نویس مصوبات مربوط به دستگاه یا پیشنهادی به سایر مراجع، ۶. کلیه مجوزهای صادره به همراه فهرست‌گیرندگان مجوز، ۷. برنامه‌های توسعه، برنامه‌های راهبردی، ۸. فرایند استخدام، تخصیص پست و ارتقا، ۹. صورت‌جلسات شوراهای هیئت‌عامل، هیئت‌مدیره، مجامع و سایر مراجع صادرکننده مجوز و تصمیم‌گیر دستگاه، ۱۰. نشر کلیه اسناد مربوط به سفارش، اجرا و نتایج حاصل از پژوهش، ۱۱. معرفی مدیران دستگاه اجرایی، ۱۲. تولید و در دسترس قرار دادن کلیه اطلاعات قابل استفاده برای کسب‌وکارها و فراداده آنها. <p>تبصره «۱» نشر اطلاعات و داده‌های طبقه‌بندی شده ممنوع است.</p> <p>تبصره «۲» نحوه ارائه اطلاعات در درگاه شفافیت دستگاه باید با رعایت موارد ذیل باشد:</p> <ol style="list-style-type: none"> ۱. نشر داده‌ها به شیوه قابل خواندن توسط افراد و ماشین، ۲. دسترسی بدون درخواست داده و بدون هزینه بودن دریافت داده، ۳. امکان دریافت یک‌جا داده‌ها و اطلاعات، ۴. ایجاد آرشیو داده‌ها و اطلاعات با پوشش زمانی مطلوب، ۵. تضمین به‌روز بودن داده‌ها، ۶. تفکیک داده و اطلاعات مربوط به اطلاعات شخصی و عدم انتشار آنها. 	<p>مصوبه شماره ۱</p>
قانون برنامه پنج‌ساله توسعه ششم	
<p>تبصره «۱» بند «ب» ماده (۶۴) - انتشار اطلاعات هزینه‌کرد تحقیق و توسعه توسط مرکز آمار ایران.</p> <p>بند «ت» ماده (۶۴) - ثبت دستاوردهای حاصل از پژوهش و توسعه، فهرست طرح‌های پژوهشی و فناوری و پایان‌نامه‌ها و رساله‌های دستگاه‌های اجرایی در سامانه «سمات».</p> <p>ماده (۲۹) - انتشار حقوق و مزایا در سامانه ثبت حقوق و مزایا.</p> <p>تبصره «۱» ماده (۳۹) - درج سهم سازمان هدفمند کردن یارانه‌ها از دریافتی‌ها و مصارف مرتبط با آن در ارقام بودجه عمومی.</p>	<p>مواد (۶۴)، (۲۹)، (۳۹)</p>

۳. ارزیابی اطلاعات منتشر شده در درگاه وزارتخانه‌ها



براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، برای بررسی وضعیت انتشار اطلاعات و داده‌ها در وبسایت وزارتخانه‌ها، بر مبنای ۱۳ مؤلفه زیر عمل شده است:

- ۱ قوانین،
- ۲ مأموریت‌ها،
- ۳ شرح وظایف،
- ۴ تصویب‌نامه‌ها،
- ۵ دستورالعمل‌ها،
- ۶ بخشنامه‌ها،
- ۷ آیین‌نامه‌ها،
- ۸ فرایندهای کاری،
- ۹ زمان‌بندی انجام کارها،
- ۱۰ معیارها و شاخص‌های مورد عمل،
- ۱۱ مراحل مختلف اخذ مجوز،
- ۱۲ مفاصاحساب،
- ۱۳ تسهیلات اعطایی.

به منظور بررسی وضعیت شفافیت و انتشار اطلاعات فوق، پایگاه‌های رسمی اطلاع‌رسانی مربوط به وزارتخانه‌ها مبنای بررسی قرار گرفتند. البته در کنار این پایگاه‌ها، از سامانه ملی قوانین و مقررات جمهوری اسلامی^۱، سامانه مدیریت خدمات دولت،^۲ پنجره ملی خدمات دولت هوشمند،^۳ کدال،^۴ سامانه انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات^۵ نیز به فراخور استفاده شده است.

در زمینه میزان انتشار ۱۳ مؤلفه ذکر شده در بالا، دو جدول کمی و کیفی تنظیم شده است. جدول ۴ مربوط به انتشار کیفی و جدول ۵ مربوط به انتشار کمی داده‌های مربوطه به وزارتخانه‌ها می‌باشد. عبارات «ناقص» و «انتشار» در جدول دوم به ✓ و عبارات «بسیار ناقص» و «عدم انتشار» به ✗ تبدیل شده‌اند. این عبارات برای هر وزارتخانه پس از چندبار رجوع به درگاه اینترنتی (با فواصل زمانی مختلف) به دست آمده است.

گفتنی است در این جداول منظور از تصویب‌نامه و آیین‌نامه اجرایی، موارد مصوب هیئت وزیران مرتبط با حوزه مأموریت هر وزارتخانه است. همچنین منظور از تسهیلات اعطایی، تسهیلات مالی وزارتخانه (مانند تسهیلات به کسب و کارها) می‌باشد. مفاصاحساب، شامل اعلام هزینه و عنوان هزینه‌هاست. همچنین معیارها و شاخص‌های مورد عمل، شاخص‌هایی است که در ارزیابی عملکرد وزارتخانه‌ها لحاظ می‌شود. فرایندهای کاری شامل فلوچارت‌ها، زمان‌بندی انجام کارها، متوسط زمان یک خدمت و مراحل مختلف اخذ مجوز (شامل مستندات و مراحل انواع مجوزها) در نظر گرفته شده‌اند.

1. Qavanin.ir
2. khadamat.Mardom.ir
3. My.gov.ir
4. Codal.ir
5. Iranfoia.ir



جدول ۴. وضعیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در وزارتخانه‌ها (کیفی)

وزارتخانه	قوانین	مأموریت‌ها	دستورالعمل	بخشنامه	تصویب‌نامه	دستگاه‌ها شرح وظایف	(آیین‌نامه‌ها) رویه‌ها	فرآیندهای کاری	زمان‌بندی انجام کارها	مراحل مختلف اخذ مجوز	عمل معیارهای مورد استناد اردها و	مفاصاحساب	تسهیلات اعطایی
علوم، تحقیقات و فناوری	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	ناقص	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار
بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	بسیار ناقص	انتشار
نفت	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	ناقص	ناقص	ناقص	انتشار	ناقص	انتشار
نیرو	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	ناقص	ناقص	انتشار	ناقص	ناقص
دادگستری	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	ناقص	عدم انتشار	انتشار	بسیار ناقص	بسیار ناقص
اقتصاد	انتشار	انتشار	ناقص	ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار
میراث فرهنگی، صنایع دستی	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	ناقص	انتشار
دفاع	انتشار	انتشار	عدم انتشار	بسیار ناقص	ناقص	عدم انتشار	انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	ناقص
اطلاعات	انتشار	انتشار	عدم انتشار	بسیار ناقص	ناقص	عدم انتشار	انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار	عدم انتشار



وزارتخانه	قوانین	مأموریتها	دستور العمل	بخشنامه	تصویب‌نامه	شرح وظایف دستگاهها	(آیین‌نامه‌ها) رویه‌ها	فرآیندهای کاری	زمان‌بندی انجام کارها	مراحل مختلف اخذ مجوز	معیارهای مورد عمل	استانداردها و عمل	مفاصاحساب	تسهیلات اعطایی
آموزش و پرورش	انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	عدم انتشار	انتشار	ناقص	ناقص	ناقص	انتشار	انتشار	عدم انتشار	ناقص
کشور	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	عدم انتشار
ورزش و جوانان	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	بسیار ناقص	انتشار
ارتباطات و فناوری اطلاعات	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار
فرهنگ	انتشار	انتشار	انتشار	بسیار ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص
تعاون، کار، رفاه اجتماعی	انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	بسیار ناقص	ناقص
صنعت، معدن و تجارت	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	عدم انتشار	انتشار	ناقص	انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار
کشاورزی	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص
راه و شهرسازی	انتشار	انتشار	ناقص	بسیار ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	ناقص	ناقص	ناقص	انتشار	انتشار	انتشار	انتشار
امور خارجه	انتشار	انتشار	عدم انتشار	بسیار ناقص	انتشار	عدم انتشار	انتشار	انتشار	عدم انتشار	ناقص	انتشار	انتشار	عدم انتشار	بسیار ناقص



جدول ۵. وضعیت اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد در وزارتخانه‌ها (کمی)

وزارتخانه	قوانین	مأموریت‌ها	دستور العمل	بخشنامه	تصویب‌نامه	شرح وظایف و دستگاه‌ها	رویه‌ها (آیین‌نامه‌ها)	فرآیندهای کاری	انجام کارها زمان‌بندی	مراحل مختلف اخذ مجوز	مورد عمل و معیارهای استانداردها	مقام‌حساب	اعطایی تسهیلات	پیدا سازی تعداد	پیدا سازی درصد
علوم، تحقیقات و فناوری	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	۹۲٪
بهداشت، درمان و آموزش پزشکی	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	۱۱	۸۵٪
نفت	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	۹۲٪
نیرو	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۳	۱۰۰٪
دادگستری	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	x	x	۹	۶۹٪
اقتصاد	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۳	۱۰۰٪
میراث فرهنگی، صنایع دستی	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	۹۲٪
دفاع	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	✓	۵	۲۸٪
اطلاعات	✓	✓	x	x	✓	x	✓	x	x	x	x	x	x	۴	۳۱٪
آموزش و پرورش	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	✓	✓	✓	✓	x	✓	۱۱	۸۵٪



وزارتخانه	قوانین	مأموریت‌ها	دستور العمل	بخشنامه	تصویب‌نامه	دستگاه‌ها شرح وظایف	رویه‌ها (آیین‌نامه‌ها)	فرآیندهای کاری	انجام کارها زمان‌بندی	مراحل مختلف اخذ مجوز	مورد عمل و معیارهای استانداردها	مفاصاحساب	اعطایی تسهیلات	پیداسازی تعداد	پیداسازی درصد
کشور	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	۱۱	٪۸۵
ورزش و جوانان	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	۱۱	٪۸۵
ارتباطات و فناوری اطلاعات	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۳	٪۱۰۰
فرهنگ	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	٪۹۲
تعاون، کار، رفاه اجتماعی	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	۱۲	٪۹۲
صنعت، معدن و تجارت	✓	✓	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	٪۹۲
کشاورزی	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	٪۹۲
راه و شهرسازی	✓	✓	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	✓	۱۲	٪۹۲
امور خارجه	✓	✓	×	×	✓	×	✓	✓	✓	✓	✓	×	×	۸	٪۵۴
تعداد پیداسازی	۱۹	۱۹	۱۶	۶	۱۹	۱۴	۱۹	۱۷	۱۷	۱۶	۱۷	۱۱	۱۵		
درصد پیداسازی	٪۱۰۰	٪۱۰۰	٪۸۴	٪۳۲	٪۱۰۰	٪۷۴	٪۱۰۰	٪۸۹	٪۸۹	٪۸۴	٪۸۹	٪۵۸	٪۷۹		



همان‌گونه که در جداول مشاهده می‌شود، وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیرو و اقتصاد با ۱۳ شاخص و ۱۰۰ درصد انتشار، در رتبه نخست قرار گرفته‌اند. همچنین وزارتخانه‌های علوم، تحقیقات و فناوری، نفت، میراث فرهنگی و صنایع دستی، فرهنگ، تعاون، کار و رفاه اجتماعی، صنعت، معدن و تجارت، کشاورزی و راه و شهرسازی با ۹۲ درصد انتشار و ۱۲ شاخص در رتبه دوم قرار گرفته‌اند. وزارتخانه‌های بهداشت، درمان و آموزش پزشکی، آموزش و پرورش، کشور و ورزش و جوانان با ۸۵٪ درصد انتشار و ۱۱ شاخص در جایگاه بعدی از نظر انتشار داده‌ها و اطلاعات قرار گرفته‌اند. کمترین میزان انتشار اطلاعات نیز به وزارتخانه‌های دفاع و اطلاعات به ترتیب با ۳۸ درصد (۵ شاخص) و ۳۱ درصد (۴ شاخص) اختصاص دارد.

از نظر میزان انتشار شاخص‌ها (۱۳ شاخص ذکر شده در جداول فوق)، شاخص‌های قوانین، مأموریت‌ها، تصویب‌نامه‌ها و رویه‌ها (آیین‌نامه‌ها) از طرف همه وزارتخانه‌ها انتشار یافته و دارای پوشش ۱۰۰ درصدی هستند. پس از آن شاخص‌های فرایندهای کاری، زمان‌بندی انجام کارها و استانداردها و معیارهای مورد عمل با ۸۹٪ پوشش و انتشار از طرف ۱۷ وزارتخانه، در رتبه بعدی قرار گرفته‌اند. همچنین بخشنامه‌ها با انتشار از طرف ۶ وزارتخانه (۳۲ درصد پوشش) و مفصاحساب‌ها با انتشار از طرف ۱۱ وزارتخانه (۵۸ درصد پوشش)، کمترین میزان انتشار را در بین شاخص‌ها به خود اختصاص داده‌اند.

گفتنی است که فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، هم‌اکنون در سامانه مدیریت خدمات دولت^۱ نمایش داده می‌شود، اما بعضی از وزارتخانه‌ها مستندات مربوطه را به صورت کامل قرار نداده‌اند و بعضی پایگاه‌های معرفی شده در ارائه خدمات در دسترس نیستند. همچنین در زمینه انتشار مجوزهای مربوط به کسب‌وکار درگاهی مجزا شکل گرفته است، اما شفافیت در مجوزهای غیرمرتبط با کسب‌وکار، نیازمند اهتمام قانونگذاران است. در ارتباط با تسهیلات اعطایی، بهتر است تسهیلات اعطایی از طرف بانک‌ها به همراه عنوان، مدارک، نحوه بازپرداخت و ... در سامانه شفافیت درگاه وزارتخانه‌ها قرار گیرد.

در ارتباط با مفصاحساب‌ها نیز وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات و وزارت اقتصاد هزینه‌های خود را با ذکر عنوان و با قالب ماشین‌خوان منتشر کرده‌اند، اما بعضی وزارتخانه‌ها هزینه‌های خود را به صورت مجزا و جزئی منتشر نکرده‌اند.

۴. رتبه‌بندی وزارتخانه‌ها در انتشار اطلاعات بر مبنای روش ارزیابی چندمعیاره

به‌منظور رتبه‌بندی دقیق‌تر وزارتخانه‌ها از نظر انتشار اطلاعات اشاره شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، در این بخش از گزارش، رتبه‌بندی وزارتخانه‌ها بر مبنای روش ارزیابی چندمعیاره صورت گرفته است. از آنجا که شاخص‌های انتشار اطلاعات ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری یکسان نیستند و طبیعتاً شاخص‌هایی مانند قوانین، مأموریت‌ها و یا آیین‌نامه‌ها که قریب‌به‌اتفاق وزارتخانه‌ها منتشر کرده‌اند وزن یکسانی با شاخصی مانند بخشنامه‌ها (که تعداد محدودی از وزارتخانه‌ها اقدام به انتشار آن کرده‌اند) ندارد، از یکی از روش‌های ارزیابی چندمعیاره (روش آنتروپی شانون)^۱ برای محاسبه وزن شاخص‌ها در وزارتخانه‌ها استفاده می‌شود. در این روش هر شاخصی که پراکندگی بیشتری داشته باشد وزن و اهمیت بیشتری می‌یابد.

گام‌های این روش عبارتند از:

۱. ابتدا ماتریس تصمیم‌گیری تشکیل می‌شود. در این ماتریس، سطرها بیانگر گزینه‌ها (وزارتخانه‌ها) و ستون‌ها بیانگر معیارها (موارد ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری) است. همچنین امتیازدهی عبارات ذکر شده در جدول کیفی (جدول ۴) به صورت زیر عددی می‌شود:

انتشار: امتیاز ۵، ناقص: امتیاز ۳، بسیار ناقص: امتیاز ۱ و عدم انتشار: امتیاز ۰.

۲. سپس داده‌ها نرمال‌سازی می‌شود. نرمال‌سازی به این صورت است که درایه هر ستون بر مجموع ستون تقسیم می‌شود.

۳. آنتروپی هر شاخص E_j از رابطه زیر محاسبه می‌شود و k به‌عنوان مقدار ثابت مقدار را بین ۰ و ۱ نگه می‌دارد.

$$k = \frac{1}{\ln m} \quad \text{و} \quad E_j = -k \sum_{i=1}^m n_{ij} \ln n_{ij}$$

۴. مقدار d_j که نشان‌دهنده درجه انحراف است برای هر شاخص محاسبه می‌شود.

$$d_j = 1 - E_j$$

۵. مقدار وزن هر شاخص W_j به این صورت محاسبه می‌شود:

$$W_j = \frac{d_j}{\sum d_j}$$

نتایج امتیازدهی و رتبه‌بندی وزارتخانه‌ها در انتشار اطلاعات بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، براساس روش آنتروپی شانون در جدول ۶ ارائه شده است. گفتنی است امتیازهای جدول زیر از ۱۰ می‌باشد.

همان‌گونه که در جدول زیر مشاهده می‌شود وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، اقتصاد و دارایی و صنعت، معدن، تجارت با کسب بیشترین امتیاز به ترتیب در رتبه اول تا سوم قرار گرفته‌اند. همچنین وزارتخانه‌های امور خارجه، دفاع و اطلاعات با کمترین امتیاز به ترتیب در قعر جدول قرار گرفته‌اند.



جدول ۶. رتبه‌بندی وزارتخانه‌ها در انتشار اطلاعات بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و بازسازی آنتروپی شانون

رتبه	وزارتخانه	امتیاز	رتبه	وزارتخانه	امتیاز
۱	ارتباطات و فناوری اطلاعات	۱۰	۱۱	ورزش و جوانان	۶,۹۱
۲	اقتصاد و دارایی	۸,۴۷	۱۲	کشور	۶,۴۵
۳	صنعت، معدن، تجارت	۸,۰۱	۱۳	بهداشت، درمان، آموزش پزشکی	۵,۸۹
۴	کشاورزی	۷,۶۷	۱۴	نفت	۵,۵۴
۵	نیرو	۷,۵۳	۱۵	آموزش و پرورش	۵,۳۳
۶	فرهنگ و ارشاد اسلامی	۷,۴۸	۱۶	دادگستری	۴,۵۷
۷	تعاون، کار، رفاه اجتماعی	۷,۳۷	۱۷	امور خارجه	۴,۰۳
۸	علوم، تحقیقات و فناوری	۶,۹۶	۱۸	دفاع	۱,۹۵
۹	راه و شهرسازی	۶,۹۶	۱۹	اطلاعات	۱,۵۶
۱۰	میراث فرهنگی و صنایع دستی	۶,۹۲			

۵. جمع‌بندی و ارائه پیشنهاد‌های سیاستی و تقنینی

یکی از ساده‌ترین راه‌های شناخت و ارزیابی سازمان‌های دولتی و دستگاه‌های اجرایی یک کشور و آگاهی همه‌جانبه و کسب اطلاعات متنوع سازمانی، توجه به درگاه‌های آنهاست. همچنین با توجه به لزوم بهره‌گیری از فناوری اطلاعات و به‌ویژه اینترنت برای دستیابی به کمال شفافیت، می‌توان به درگاه سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی به‌عنوان یکی از راحت‌ترین ابزارهای دستیابی به این کارکرد مهم دولت الکترونیک اشاره کرد.

براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، دستگاه‌های اجرایی مکلف شده‌اند که مجموعه کاملی از اطلاعات مربوط به قوانین و مقررات، رویه‌ها، فرایندهای کاری و زمان‌بندی انجام کارها، استانداردها، معیار و شاخص‌های مورد عمل، مأموریت‌ها، شرح وظایف دستگاه‌ها و واحدهای مربوط، همچنین مراحل مختلف اخذ مجوزها، موافقت‌های اصولی، مفاسد حساب‌ها، تسهیلات اعطایی، نقشه‌های تفصیلی شهرها و جداول میزان تراکم و سطح اشغال در پروانه‌های ساختمانی و محاسبات مربوط به مالیات‌ها، عوارض و حقوق دولت، مراحل مربوط به واردات و صادرات کالا را در دیدارگاه‌های الکترونیک به اطلاع عموم برسانند. از آنجاکه وزارتخانه‌های دولتی از مهم‌ترین سازمان‌های عمومی محسوب شده و مرکز توجهات عموم مردم کشور هستند، شفافیت عملکرد آنان نقش قابل توجهی در مشارکت و جلب اعتماد عمومی ایفا می‌کند. لذا در این مطالعه به بررسی شفافیت درگاه وزارتخانه‌ها براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری پرداخته شد. نتایج نشان می‌دهد که وزارتخانه‌های ارتباطات و فناوری اطلاعات، نیرو و اقتصاد در رتبه نخست انتشار اطلاعات براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری قرار گرفته‌اند. کمترین میزان انتشار اطلاعات نیز به وزارتخانه‌های دفاع و اطلاعات اختصاص دارد (که با توجه به ملاحظات خاص این دو وزارتخانه، این موضوع قابل انتظار است).

از نظر میزان انتشار شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، شاخص‌های قوانین، مأموریت‌ها، تصویب‌نامه‌ها و رویه‌ها (آیین‌نامه‌ها) از طرف همه وزارتخانه‌ها انتشار یافته است. همچنین بخشنامه‌ها با انتشار از طرف ۶ وزارتخانه



و مفاصاحساب‌ها با انتشار از طرف ۱۱ وزارتخانه، کمترین میزان انتشار را در بین شاخص‌ها به خود اختصاص داده‌اند. همان‌طور که ملاحظه می‌شود اگرچه تاکنون گام‌های مؤثری در زمینه انتشار اطلاعات در درگاه وزارتخانه‌ها برداشته شده است، اما در برخی مؤلفه‌ها تا رسیدن به شرایط مطلوب برای اجرای قانون فاصله زیادی وجود دارد. این در حالی است که براساس تبصره «۲» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، تأخیر در ورود اطلاعات یا ورود ناقص اطلاعات یا ورود اطلاعات برخلاف واقع در پایگاه‌های الکترونیک، تخلف محسوب شده و متخلف به شش ماه تا سه سال انقصال موقت از خدمت در دستگاه‌های موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۲) این قانون محکوم می‌شود. از این رو پیشنهادهای سیاستی و تقنینی ذیل ارائه می‌شود:

- ✓ کلیه دستگاه‌های اجرایی زیردرگاه/وبسایت شفافیت را تحت دامنه رسمی دستگاه ایجاد و از طریق آن، داده‌ها و اطلاعات اشاره شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری را منتشر کنند.
- ✓ گزارش وضعیت انتشار اطلاعات ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری در درگاه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های اجرایی، هر ۶ ماه یکبار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تهیه و منتشر شود.
- ✓ برای همه شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) به‌ویژه برای رویه‌ها، مفاصاحساب‌ها و تسهیلات اعطایی، سنجه‌های دقیقی تعریف شود.
- ✓ آشناسازی و توجیه دستگاه‌های اجرایی در زمینه اطلاعاتی که براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری باید منتشر کنند، مدنظر قرار گیرد.
- ✓ میزان انتشار اطلاعات براساس بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، به‌عنوان یک شاخص در ارزیابی عملکرد دستگاه‌های اجرایی در جشنواره شهید رجایی مدنظر قرار گیرد.
- ✓ ضمانت‌های اجرایی قوی برای اجرای ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری وضع شود.
- ✓ براساس گزارشی که هر ۶ ماه یکبار توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات در خصوص وضعیت اجرای ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تهیه و منتشر می‌شود، مدیران دستگاه‌های متخلف به هیئت رسیدگی به تخلفات اداری و سازمان بازرسی کل کشور معرفی شوند تا مجازات‌های تعیین شده در تبصره «۲» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری در مورد آنها اعمال شود.
- ✓ از آنجاکه اصلاح موارد فوق مستلزم اصلاح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و تدوین آیین‌نامه‌ای مجزاست، لذا پیشنهاد می‌شود قانون ارتقای سلامت نظام اداری اصلاح شده و آیین‌نامه اجرایی بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری تهیه و تدوین شود. پیشنهاد می‌شود در این آیین‌نامه موضوعاتی مانند؛ لزوم انتشار اطلاعات در زیردرگاه/وبسایت شفافیت تحت دامنه رسمی دستگاه، نحوه تهیه گزارش وضعیت انتشار اطلاعات در پورتال دستگاه‌ها در بازه‌های زمانی منظم، تعریف سنجه‌های دقیق برای شاخص‌های ذکر شده در بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری و نحوه ارزیابی دستگاه‌ها در زمینه انتشار اطلاعات در پورتال هر دستگاه مدنظر قرار گیرد.



منابع و مآخذ



- [۱]. قانون الحاق دولت جمهوری اسلامی ایران به کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد، مصوب سال ۱۳۸۷ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۲]. قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب سال ۱۳۹۰ مجمع تشخیص مصلحت نظام.
- [۳]. قانون دائمی نمودن قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد، مصوب سال ۱۳۹۹ مجلس شورای اسلامی.
- [۴]. جمالی، قاسمعلی، عباس نرگسیان و علی پیران‌نژاد (۱۳۹۶). ارزیابی وضعیت شفافیت پورتال سازمان‌های دولتی (مطالعه موردی: وزارتخانه‌های ایران)، مدیریت دولتی، دوره ۹، شماره ۱.
- [۵]. عبادی اردبیلی، نغمه (۱۳۹۵). بررسی وضعیت بلوغ حکمرانی الکترونیک در پورتال وزارتخانه‌های کشور، مدیریت دولتی، دوره ۸، شماره ۳.
- [۶]. نوری‌پور، معصومه، اکرم تاجیک و علیرضا اسفندیاری مقدم (۱۴۰۰). موردپژوهی وضعیت شفافیت وبسایت سازمان‌های بین‌المللی حقوق بشر: گامی به سوی حکمرانی خوب، علوم و فنون مدیریت اطلاعات، دوره ۷، شماره ۴.
- [7]. “UN E-Government Survey 2022” Sep 2022 ,online available:
<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>.
- [8]. Verkijika, S.F. & De Wet, L. (2018). Quality assessment of e-government websites in Sub-Saharan Africa: A public values perspective. *The Electronic Journal of Information Systems in Developing Countries*, 84(2).
- [9]. WJP. (2015). The WJP Open Government Index World Justice Project. Presented June 5th, 2015 at the Inter-American Development Bank in Washington, DC.
- [۱۰]. فصیحی، محمدامین و ابوالقاسم رجبی (۱۳۹۷). انتشار اطلاعات و دسترسی شهروندان به اطلاعات از منظر قوانین و مقررات، دفتر مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره مسلسل ۱۶۲۰۲.

گزیده سیاستی

اگرچه تاکنون قدم‌های مؤثری در زمینه شفافیت درگاه اینترنتی برخی وزارتخانه‌ها برداشته شده، اما هنوز در اجرای بند «الف» ماده (۳) قانون ارتقای سلامت نظام اداری، فاصله زیادی با نقطه مطلوب وجود دارد. بر اساس یافته‌های این مطالعه، اصلاح قانون ارتقای سلامت نظام اداری و تدوین آیین‌نامه اجرایی ماده (۳) این قانون می‌تواند به بهبود وضعیت انتشار اطلاعات در درگاه اینترنتی سازمان‌ها و دستگاه‌های اجرایی کمک کند.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی، پلاک ۸۰۲)

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: mrc@majles.ir

وبسایت: rc@majles.ir