

# شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی (۱): تجربیات جهانی و آموزه‌هایی برای ایران





بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شماره مسلسل: ۲۰۷۹۰  
کد موضوعی: ۲۹۰



مرکز پژوهش‌های  
مجلس شورای اسلامی

تاریخ انتشار:  
۱۴۰۴/۳/۱۷

### عنوان گزارش:

شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی (۱): تجربیات جهانی و آموزه‌هایی برای ایران

نوع گزارش: طرح و لایحه □، نظارتی □، راهبردی ■، پیش‌نویس قانونی □

### نام دفتر:

مطالعات مدیریت (گروه شفافیت و تعارض منافع)

### تهیه و تدوین کنندگان:

سمیه فروغی (گروه شفافیت و تعارض منافع)، ملیحه ربیعی (گروه شفافیت و تعارض منافع)

### مدیر مطالعه:

حسین جمور

### اظهار نظر کنندگان:

محمد رضا عبدلی، مسعود بنافی

### ناظران علمی:

مهدی عبد الحمید، حسین اصلی پور، محمد عبدالحسین زاده

### گرافیک و صفحه آرایی:

ساجده زارع مرزی

### ویراستار ادبی:

شیوا امین اسکندری

### واژه‌های کلیدی:

- شفافیت
- حکومت‌های محلی
- فناوری اطلاعات



تاریخ شروع مطالعه:  
۱۴۰۱/۰۷/۰۷



## فهرست مطالب

چکیده.....	۶
خلاصه مدیریتی.....	۷
۱. مقدمه.....	۹
۲. پیشینه پژوهش.....	۹
۳. مفهوم‌شناسی شفافیت و بررسی مفاهیم مرتبط.....	۱۴
۴. تعاریف شفافیت.....	۱۸
۵. الگوهایی از شفافیت در سطح حکومت‌های محلی (تجربیات جهانی).....	۲۳
۶. چالش‌ها و موانع شفافیت در حکومت‌های محلی.....	۲۸
۷. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادهای سیاستی.....	۳۱
منابع و مآخذ.....	۳۴

## فهرست جدول

۱. سوابق مطالعاتی.....	۱۰
۲. عناوین اسناد بالادستی مرتبط با شفافیت در سطح ملی.....	۱۱
۳. اثرات مثبت و مخاطرات بالقوه انتشار داده باز.....	۱۷
۴. شاخص شفافیت و باز بودن برای شهرهای کرواسی.....	۲۴
۵. ابعاد استانداردهای شفافیت شهرداری‌ها در شیلی.....	۲۵
۶. ابعاد و شاخص‌های شفافیت آنلاین شهرداری‌ها در پر تغال.....	۲۶
۷. چالش‌های تصویب و اجرای داده باز در سازمان‌های وابسته به شهرداری.....	۲۹
۸. مزایا و معایب محتمل شفافیت در ابعاد مختلف.....	۳۰
۹. متغیرهای تأثیرگذار بر شفافیت نظام اداری در ایران.....	۳۰
۱۰. پیشنهاد توصیه سیاستی.....	۳۴

## فهرست شکل

۱. نمودار برداشت‌ها و رویکردهای مختلف به شفافیت.....	۲۲
--	----



## شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی (۱): تجربیات جهانی و آموزه‌هایی برای ایران

### چکیده



یکی از الزامات بهبود عملکرد شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی، بهره‌گیری از تجربیات و درس‌آموخته‌های جهانی است. این گزارش علاوه بر بررسی تجربیات موفق و چالش‌های موجود در کشورهای مختلف، به دنبال استخراج آموزه‌ها و روش‌های عملی است که می‌تواند به بهبود وضعیت شفافیت در نظام‌های حکومتی محلی کمک کند. به این منظور گزارش با روش تحلیلی-تطبیقی علاوه بر مرور کلی برخی تجربیات جهانی به شناسایی موانع و چالش‌های پیاده‌سازی شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی در ایران، پرداخته و راهکارهای سیاستی لازم را برای رفع این چالش‌ها ارائه می‌دهد. یافته‌های پژوهش حاکی از آن است که سه مسئله دیوان‌سالاری (شکاف بین قوانین و رویه‌ها، طولانی بودن فرایندها و بعضاً پیچیدگی آن، مقاومت بدنه سازمانی در برابر تغییر رویه‌ها، کاهش اختیارات و قدرت اجرایی مدیران میانی به دلیل تغییر روال انجام امور از شیوه سنتی به شیوه الکترونیکی)، زیرساخت فنی (عدم اتصال به پایگاه داده‌های ملی، تعدد واحدهای سازمانی، تنوع نیازمندی‌ها)، و مسائل قانونی و حقوقی (ابهام بین مرز شفافیت و حریم شخصی، عدم تدوین دستورالعمل‌های اجرایی برای قوانین تصویب شده) در زمره ابرچالش‌های تحقق شفافیت محسوب می‌شود که با بررسی و تحلیل یافته‌های موجود، پیشنهاد‌های سیاستی متناظر به هر یک ارائه شده است.



## بیان / شرح مسئله

شفافیت به‌عنوان یکی از اصول بنیادین حکمرانی خوب، بهبود کارآمدی نهادهای دولتی، ارتقای پاسخگویی و افزایش اعتماد عمومی را در پی دارد. در این راستا، شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی که به‌طور مستقیم با نیازها و خواسته‌های شهروندان ارتباط دارد، باید در خدمت‌رسانی به مردم شفافیت را اجرایی کنند. با این حال، پیاده‌سازی شفافیت در این نهادها با چالش‌های متعددی مواجه است که مانع از تحقق اهداف حکمرانی خوب می‌شود. مطالعات انجام شده در خصوص شفافیت حاکی از آن است که عمدتاً بر مفهوم شفافیت در سطح حکمرانی ملی متمرکز بوده و به‌طور خاص به بررسی شفافیت در حکومت‌های محلی نپرداخته‌اند. در بسیاری از کشورهای در حال توسعه، به‌ویژه در ایران، شهرداری‌ها با مشکلاتی نظیر دیوان‌سالاری پیچیده، ضعف زیرساخت‌های فنی، ابهام‌های قانونی، مقاومت سازمانی در برابر تغییرات و فقدان دستورالعمل‌های اجرایی برای قوانین مرتبط با شفافیت مواجه‌اند. این چالش‌ها نه تنها به کاهش شفافیت در فرایندهای اجرایی و تصمیم‌گیری منجر می‌شود، بلکه بروز بی‌اعتمادی عمومی و ناکارآمدی در ارائه خدمات به شهروندان نیز به دنبال دارد. بنابراین، نیاز به بررسی تطبیقی و تحلیلی در زمینه شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی در سایر کشورها احساس می‌شود تا با شناسایی تجارب موفق، راهکارهای عملی برای بهبود وضعیت شفافیت و تقویت حکمرانی محلی ارائه شود.

## نقطه‌نظرها / یافته‌های کلیدی

تحلیل و بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد در ارزیابی شفافیت حکومت‌های محلی و رتبه‌بندی آنها، سه عامل اساسی وجود دارد:

- **قدرت مالی و مقامات محلی:** با افزایش قدرت مالی، فساد نیز افزایش می‌یابد.
- **رویکرد استاندارد و ارزیابی:** ایجاد یک رویکرد استاندارد برای ارزیابی و تبادل بهترین شیوه‌ها، عینیت و تعادل در ارزیابی شفافیت را تضمین می‌کند.
- **اثر رقابت:** رتبه‌بندی‌ها فشار اجتماعی ایجاد می‌کند و انگیزه‌ای برای مقامات محلی به‌وجود می‌آورد تا برای کسب موقعیت‌های بالاتر در رتبه‌بندی، شفافیت را بهبود بخشد.

با وجود اهمیت و ضرورت شفافیت در حکومت‌های محلی، یافته‌ها نشان می‌دهد موانع متعددی در پیاده‌سازی شفافیت وجود دارد که می‌توان آنها را در سه دسته عمده تقسیم کرد:

### ۱ چالش‌های دیوان‌سالاری

- ✓ شکاف بین قوانین و رویه‌ها یا غلبه امر غیررسمی،
- ✓ طولانی بودن فرایندها و پیچیدگی آنها،
- ✓ مقاومت بدنه سازمانی در برابر تغییر رویه‌ها،
- ✓ کاهش اختیارات و قدرت اجرایی مدیران میانی به دلیل تغییرات به سمت شیوه‌های الکترونیکی.

### ۲ زیرساخت فنی نامطلوب

- ✓ فقدان یکپارچگی میان سامانه‌های اطلاعاتی،
- ✓ عدم اتصال به پایگاه‌های داده ملی،
- ✓ تعدد واحدهای سازمانی و تنوع در نیازهای اطلاعاتی،
- ✓ نبود الزام سیستمی برای ثبت اطلاعات در سامانه‌ها،
- ✓ عدم تطابق سامانه‌ها با استانداردهای نرم‌افزاری روز.



### ۳ چالش‌های حقوقی و قانونی

- ✓ ابهام در مرز شفافیت و حریم شخصی،
- ✓ به‌روز نبودن قوانین مانند آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران،
- ✓ عدم تدوین دستورالعمل‌های اجرایی برای قوانین تصویب شده.

### پیشنهاد راهکار تقنینی، نظارتی یا سیاستی

در راستای مواجهه مؤثر با چالش‌های مطرح شده، پیشنهاد‌های سیاستی ذیل به‌عنوان راهکارهای پیشنهادی ارائه می‌شود:

- ✓ یکی از اقدام‌های ضروری برای کاهش این مشکلات، استخراج شناسنامه خدمات در شهرداری‌ها و استانداردسازی فرایندهای آن از سوی سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها است. این اقدام به‌تدریج با الکترونیکی کردن فرایندها و رصدپذیری آنها، می‌تواند به اصلاح رویه‌ها و کاهش شکاف بین قوانین و رویه‌ها کمک کند.
- ✓ با وجود توسعه سامانه‌های پیشرفته برای ثبت داده‌ها، استفاده گسترده و مؤثر از این سامانه‌ها در سازمان‌ها نیازمند اطمینان از کیفیت داده‌ها است. برای ارتقای کیفیت، باید تضمین شود که داده‌ها کاربردی و مرتبط است. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها می‌تواند با همکاری وزارت ارتباطات و فناوری اطلاعات، فرایند استخراج سند حکمرانی داده را پیاده‌سازی کند.
- ✓ برای بهبود شفافیت، باید قوانین شهرداری‌ها، آیین‌نامه مالی و آیین‌نامه معاملات شهرداری‌ها به‌روز شود و تعاریف دقیق‌تری از حریم شخصی و شفافیت ارائه شود. این به‌روزرسانی باید همراه با تدوین دستورالعمل‌های اجرایی برای قوانین مرتبط باشد. سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و معاونت حقوقی ریاست جمهوری باید در این زمینه همکاری کنند.
- این پیشنهاد‌های سیاستی می‌تواند به تقویت شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی کمک کرده و بهبود کارکرد این نهادها را به‌دنبال داشته باشد.

## ۱. مقدمه

شفافیت در همه سطوح حکومتی و به‌ویژه در سطح محلی، نقشی اساسی در ارتقای کارآمدی، پاسخگویی و جلب‌اعتماد عمومی ایفا می‌کند. شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی به‌دلیل نزدیکی به مردم و مسئولیت‌پذیری مستقیم در قبال خدمات عمومی، نیاز دارند فرایندهای خود را با شفافیت بیشتر و به‌طور مؤثر به اجرا درآورند. شفافیت در این نهادها موجب تسهیل دسترسی شهروندان به اطلاعات، نظارت عمومی بر عملکرد مسئولان و کاهش فساد می‌شود. تجربیات جهانی در این زمینه نشان می‌دهد شفافیت در حکومت‌های محلی می‌تواند به‌طور مؤثری با استفاده از فناوری‌های نوین، ایجاد سامانه‌های اطلاعاتی یکپارچه و تنظیم مقررات دقیق و شفاف بهبود یابد. به‌عنوان مثال، کشورهای پیشرفته‌ای چون دانمارک و سوئد با ایجاد پلتفرم‌های آنلاین شفاف و دسترسی آسان به اطلاعات شهری، به‌عنوان الگوهای موفق در عرصه شفافیت در شهرداری‌ها شناخته می‌شوند. این کشورها نه‌تنها فرایندهای مالی خود را شفاف کرده‌اند، بلکه با ایجاد سیستم‌های نظارتی مستقل و مشارکت فعال شهروندان در تصمیم‌گیری‌ها، به تقویت اعتماد عمومی و کاهش فساد پرداخته‌اند. در ایران نیز با وجود تلاش‌های مختلف برای ارتقای شفافیت در سطح شهرداری‌ها، همچنان چالش‌هایی چون ضعف در زیر ساخت‌های فنی، قوانین مبهم و شکاف‌های موجود در فرایندهای اجرایی وجود دارد [۱].

در این راستا، مطالعه و تحلیل تجارب موفق جهانی و تطبیق آنها با شرایط خاص کشور می‌تواند راهگشای بسیاری از مسائل باشد. شفافیت به‌عنوان یکی از اصول محوری حکمرانی، امروزه در حل بسیاری از مسائل و مشکلات حکمرانی به شکل راهبرد عمومی عمل می‌کند. از آنجاکه حکمرانان و سایر ذی‌نفعان در بسیاری از حوزه‌ها، با اهداف متنوعی به‌سراغ شفافیت می‌روند، اغلب نتایج مختلفی از رویکردهای مختلف به شفافیت حاصل می‌شود. در این گزارش، ابتدا مفاهیم مرتبط با شفافیت مورد بررسی قرار می‌گیرد. پس از تحلیل بیش از ۳۰ تعریف مختلف از شفافیت و دسته‌بندی آنها، یک تعریف جامع از شفافیت در حکومت‌های محلی ارائه خواهد شد. همچنین، آثار شفافیت در حوزه شهری، به‌ویژه در زمینه کاهش فساد، مورد تحلیل قرار می‌گیرد. در بخش بعدی، به بررسی قوانین و مقررات موجود در کشور در خصوص شفافیت در مدیریت شهری پرداخته و ارزیابی می‌شود که بسترهای حقوقی لازم برای اجرای شفافیت تا چه میزان توسعه یافته‌اند. به‌طور کلی این گزارش به بررسی تجربیات جهانی و آموزه‌های آنها می‌پردازد و با تحلیل چالش‌های موجود در کشور، راهکارهای عملی برای بهبود وضعیت شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی ارائه می‌دهد.

## ۲. پیشینه پژوهش

لازمه هر فعالیت پژوهشی مطالعه دقیق و بررسی تئوری‌ها و رویکردهای پژوهشی مربوط به موضوع پژوهش است. در این بخش از گزارش، پیشینه پژوهشی و تقنینی مرتبط با موضوع گزارش به‌اختصار بیان شده است:

### ۲-۱. سوابق مطالعاتی

پیشینه گزارش‌های انجام شده در مرکز پژوهش‌های مجلس که مرتبط با موضوع گزارش است به‌اختصار در جدول ۱ بیان شده است.



### جدول ۱. سوابق مطالعاتی

ردیف	عنوان گزارش	سال انتشار	شماره مسلسل	نام دفتر
۱	بررسی و تحلیل مبانی و ابعاد شفافیت قوای سه‌گانه	۱۴۰۲	۱۹۵۸۴	مطالعات حقوقی
۲	بررسی لایحه برنامه هفتم توسعه (۷۳): سلامت اداری، شفافیت و تعارض منافع	۱۴۰۲	۱۹۲۶۴	مطالعات مدیریت
۳	الگوی تحقق و پیاده‌سازی پارلمان باز مبتنی بر بیانیه شفافیت پارلمانی	۱۴۰۱	۱۸۶۰۵	مطالعات حکمرانی
۴	قواعد کاربردی اصلاح مدیریت بخش عمومی در جهان؛ ۱. مروری بر تجارب برخی کشورها در شفاف‌سازی پرداخت‌های بخش عمومی	۱۳۹۵	۱۴۹۸۰	مطالعات مالیه عمومی و توسعه مدیریت
۵	آشنایی با قانون شفاف‌سازی اطلاعات عمومی جمهوری اندونزی	۱۳۸۸	۹۶۰۶	مطالعات ارتباطات و فناوری‌های نوین
۶	اظهار نظر کارشناسی درباره: «لایحه شفاف‌سازی و رسیدگی به اموال و دارایی‌های مسئولین کشور پس از پیروزی انقلاب اسلامی»	۱۳۸۶	۸۵۱۹	مطالعات حقوقی

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

با توجه به عناوین پژوهش‌های موجود، به نظر می‌رسد که مطالعات انجام شده عمدتاً بر مفهوم شفافیت در سطح حکمرانی ملی متمرکز بوده و هیچ‌کدام به‌طور خاص به بررسی شفافیت در حکومت‌های محلی نپرداخته‌اند.

### ۲-۲. سوابق تقنینی

با گسترش دامنه فساد در کشور و تأثیرات منفی آن بر جامعه، نگرانی‌های عمومی نسبت به حل این معضل افزایش یافته است. در این شرایط، مفاهیمی نظیر شفافیت در میان اقشار مختلف جامعه، به‌ویژه نخبگان، شکل گرفت. با این حال، تحقق واقعی شفافیت در نظام حقوقی و تقنینی کشور، همواره با چالش‌های جدی مواجه بوده است. در حالی که شفافیت یکی از مفاهیم بنیادین در پیشگیری از فساد است و در این زمینه توافق نظرهایی میان جریان‌های سیاسی مختلف وجود دارد، اعم از کسانی که بر مبانی دینی-اسلامی حکمرانی تأکید دارند یا کسانی که تجارب بین‌المللی را مدنظر قرار می‌دهند، همه بر اهمیت شفافیت و مفاهیم مرتبط با آن تأکید دارند. بنابراین، این مفهوم می‌تواند فرصت ویژه‌ای برای کشور فراهم آورد و تأثیرات مثبتی در راستای مبارزه با فساد داشته باشد. با وجود تلاش‌های پراکنده نظام تقنینی کشور از جمله تصویب قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، قوانین پنج‌ساله توسعه، قانون ارتقای سلامت نظام اداری و سایر مقررات مشابه، هنوز این اقدام‌ها تنها به‌عنوان بارقه‌های امید برای تحقق شفافیت اطلاعات، شفافیت قضایی، شفافیت قراردادهای دولتی و ... تلقی می‌شود که نتوانسته به‌طور کامل مأموریت اصلی مفهوم شفافیت را محقق سازد. گزارش حاضر به بررسی تحولات قوانین مرتبط با شفافیت در سطح ملی و تأثیرات آنها بر شفافیت در شهرداری‌ها می‌پردازد. اگرچه کشور گام‌های ابتدایی برای تحقق شفافیت برداشته است، اما با توجه به ابعاد گسترده این مسئله، هنوز الزامات لازم برای تحقق جامع آن با چالش‌هایی مواجه است. یکی از ابزارهای کلیدی برای دستیابی به شفافیت همه‌جانبه، اسناد بالادستی است که در بخش‌های بعدی گزارش به بررسی وضعیت اجرای برخی از مهم‌ترین این اسناد پرداخته می‌شود.

## جدول ۲. عناوین اسناد بالادستی مرتبط با شفافیت در سطح ملی

عنوان قانون	سال تصویب	مرجع تصویب	موضوع انتشار
<a href="#">قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها</a>	۱۴۰۳	مجلس شورای اسلامی	شفافیت دستگاه‌ها، نهادها، سازمان‌ها و مؤسسه‌ها
<a href="#">مصوبه شماره یک جلسه ۱۶ شورای اجرایی فناوری اطلاعات</a>	۱۳۹۹	شورای اجرایی فناوری اطلاعات	شفافیت و دسترسی آزاد شهروندان به داده‌های باز دستگاه‌های اجرایی
<a href="#">قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران</a>	۱۳۹۶	مجلس شورای اسلامی	احکام ناظر بر شفافیت
<a href="#">قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی</a>	۱۳۹۵	مجلس شورای اسلامی	احکام ناظر بر شفافیت
<a href="#">آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور</a>	۱۳۹۳	هیئت وزیران	شفافیت قراردادها
<a href="#">سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی</a>	۱۳۹۱	مجمع تشخیص مصلحت نظام	احکام ناظر بر شفافیت
<a href="#">قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد</a>	۱۳۹۰	مجلس شورای اسلامی	شفافیت نظام اداری
<a href="#">سیاست‌های کلی نظام اداری</a>	۱۳۸۹	مجمع تشخیص مصلحت نظام	توجه به شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری «بر» توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی
<a href="#">قانون بهبود مستمر محیط کسب‌وکار</a>	۱۳۹۰	مجلس شورای اسلامی	ایجاد فضای مساعد کارآفرینی و رفع موانع کسب‌وکار
<a href="#">قانون مدیریت خدمات کشوری با اصلاحات و الحاقات بعد</a>	۱۳۸۶	مجلس شورای اسلامی	شفافیت معاملات
<a href="#">آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی</a>	۱۳۸۳	هیئت وزیران	در ماده (۱۶) بند «الف» آیین‌نامه شفاف‌سازی مراحل انجام خدمات اطلاع‌رسانی مناسب به مردم

مأخذ: همان.

### ■ قانون شفافیت قوای سه‌گانه، دستگاه‌های اجرایی و سایر نهادها

مطابق این قانون تمام بخش‌های دولت، مجلس شورای اسلامی، برخی از بخش‌های قوه قضائیه، تمام دستگاه‌ها و نهادها خدمات‌رسان عمومی شامل قانون شفافیت می‌شود. همه دارایی‌ها، حقوق کارکنان، نحوه جذب افراد، واگذاری‌ها، تسهیلات پرداختی از طرف بانک‌ها و همه مواردی که جنبه عمومی دارد مقرر شد که شفاف شود. در ماده (۵) این قانون آمده با کسانی که شفافیت را رعایت نکنند برابر قانون مجازات اسلامی برخورد می‌شود.

### ■ مصوبه شماره یک جلسه ۱۶ شورای اجرایی فناوری اطلاعات

این مصوبه که شامل پنج ماده و شش تبصره است صراحتاً همه دستگاه‌های اجرایی اعم از شهرداری‌ها و شوراهای اسلامی شهر را به انتشار اطلاعات زیر در فرمت استاندارد (اشاره شده در تبصره «۱») مکلف کرده است:



- ۱ هزینه‌کرد شش‌ماهه و عملکرد مالی سالیانه 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 فهرست گیرندگان مجوز،
  - ۷ برنامه‌های توسعه، برنامه‌های راهبردی،
  - ۸ فرایند استخدام، تخصیص پست و ارتقا،
  - ۹ صورت‌جلسات شوراها، 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.
- همچنین ماده دوم این مصوبه که اشاره به ارائه خدمات الکترونیکی شهرسازی و نوسازی دارد شهرداری‌ها را به انتشار عمومی نقشه‌های شهری و طرح‌های شهرسازی و معماری مصوب در درگاه‌های شهری مکلف کرده است.

### ■ قانون برنامه پنج‌ساله ششم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران

بخش ۶ این برنامه (مواد ۲۸ تا ۳۰) متمرکز بر موضوع نظام اداری، شفافیت و مبارزه با فساد است. اگرچه همه دستگاه‌های اجرایی اعم از نهادهای عمومی غیردولتی مانند شهرداری‌ها به اجرای این برنامه مکلف هستند اما مفاد فوق‌الذکر اشاره مستقیمی به هیچ‌یک از نهادها ندارد.

ماده (۲۸) این برنامه به موضوع «صرفه‌جویی در هزینه‌های عمومی کشور با تأکید بر تحول اساسی در ساختارها، منطقی‌سازی اندازه دولت و حذف دستگاه‌های موازی و غیرضرور و هزینه‌های زاید» می‌پردازد.

### ■ قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب مجلس شورای اسلامی

در ماده (۳۸) این برنامه، همه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مکلف شدند به منظور تقویت زیرساخت‌های برنامه‌ریزی، ایجاد شفافیت و استقرار دولت الکترونیک و پیشگیری از جعل هویت اشخاص و تضمین صحت اسناد و قراردادهای رسمی و دستیابی قوای سه‌گانه به بانک‌های اطلاعاتی موجود کشور به استعلام‌های صورت گرفته در حوزه وظایف قانونی خود از سوی هریک از دستگاه‌های وابسته به قوای سه‌گانه به صورت رایگان پاسخ دهند.

### ■ آیین‌نامه اجرایی پایگاه اطلاعات قراردادهای کشور

علاوه بر اینکه در بند «الف»، ماده (۱) این آیین‌نامه به قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد اشاره شده است؛ ماده (۴) این آیین‌نامه اشاره به این مسئله دارد که اطلاعات قراردادهای همه دستگاه‌های موضوع مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری باید ظرف دو هفته از تاریخ عقد قرارداد در پایگاه ثبت شود. مسئولیت ثبت به‌موقع، کامل و صحیح اطلاعات با بالاترین مقام مالی دستگاه است.

همچنین ماده (۳) این آیین‌نامه به انواع قراردادهایی اشاره دارد که مشمول یا مستثنی از این مصوبه هستند.

### ■ سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی

بند «۱۱» این سیاست، اشاره به «شفاف‌سازی و به‌هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن و اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد

و فرصت‌های سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در رشته‌های مختلف و مقابله جدی با استفاده از هرگونه دسترسی اطلاعاتی ویژه» دارد. همچنین بند «۲۱» این سیاست، اشاره به «کارآمد کردن نظام توزیع کالاها و خدمات با استفاده از سازوکار شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی و کاهش واسطه‌های غیرضرور و ناکارآمد» دارد.

### ■ قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد

این قانون یکی از مهم‌ترین قوانین ملی در حوزه شفافیت و مبارزه با فساد است. در ماده (۲) این قانون<sup>۱</sup>، دامنه شمول دستگاه‌های اجرایی (شامل نهادهای عمومی غیردولتی نیز است) صراحتاً بیان شده است. این قانون مشتمل بر ۳۵ ماده و ۲۸ تبصره است اما می‌توان گفت مهم‌ترین مفاد آن، ماده (۳) و (۸) است که همه دستگاه‌های مشمول را مکلف به انتشار عمومی برخی آیتم‌های سازمانی و تدوین برنامه‌های مبارزه با فساد کرده است. برخی از مهم‌ترین آیتم‌هایی که دستگاه‌ها به انتشار آن مکلف هستند به شرح زیر است:<sup>۲</sup>

- ☑ همه قوانین و مقررات اعم از مصوبات، دستورالعمل‌ها، بخشنامه‌ها، رویه‌ها، تصمیمات مرتبط با حقوق شهروندی؛
- ☑ 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 و عوارض؛
- ☑ متن قراردادهای مربوط به معاملات متوسط و بالاتر و اسناد و ضمانت آنها و هرگونه الحاق، اصلاح، فسخ، ابطال و خاتمه؛
- ☑ تدوین سیاست‌ها و راهکارهای شفاف‌سازی اطلاعات و استقرار و تقویت نظام‌های اطلاعاتی.

### ■ قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار

ماده (۱۹) قانون مذکور، همه دستگاه‌های اجرایی موضوع ماده (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری را به انتشار اطلاعیه مناقصات و مزایده‌ها در پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات مکلف کرده است و همچنین انتشار اطلاعات همه معاملات متوسط و بزرگ شامل خرید، فروش، اجاره و غیره را اعم از اینکه از طریق برگزاری مزایده یا مناقصه یا موارد عدم الزام به تشریفات یا ترک تشریفات یا دیگر روش‌ها تشکیل و منعقد شده باشد. همچنین دستگاه‌های اجرایی مکلفند پس از انعقاد قرارداد، نام طرف قرارداد و مشخصات، کیفیت و کمیت مورد معامله و مدت و مبلغ قرارداد و حسب مورد تغییرات بعدی حجم و مبلغ اصل قرارداد یا الحاقیه‌های آن را اعلان کنند.

### ■ سیاست‌های کلی نظام اداری

سیاست‌های کلی نظام اداری که در سال ۱۳۸۹ مجمع تشخیص مصلحت نظام به تصویب رساند علاوه بر تأکید بر «شفافیت و روزآمدی در تنظیم و تنقیح قوانین و مقررات اداری» بر «توسعه نظام اداری الکترونیک و فراهم آوردن الزامات آن به‌منظور ارائه مطلوب خدمات عمومی» توجه کرده است.

همچنین بند «۲۴» این سیاست‌ها، اشاره به «ارتقای سلامت نظام اداری و رشد ارزش‌های اخلاقی در آن از طریق اصلاح فرایندهای قانونی و اداری، بهره‌گیری از امکانات فرهنگی و به‌کارگیری نظام مؤثر پیشگیری و برخورد با تخلفات» دارد. از دیگر بندهای مهم می‌توان به بند «۲۵» این سیاست‌ها اشاره کرد که تأکید بر «کارآمدسازی و هماهنگی ساختارها و شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری و یکپارچه‌سازی اطلاعات» دارد.

### ■ قانون مدیریت خدمات کشوری با اصلاحات و الحاقات بعد

در فصل اول این قانون، دامنه شمول دستگاه‌های اجرایی صراحتاً بیان شده است که شامل نهادهای عمومی غیردولتی نیز هست. ماده

۱. ماده ۲- اشخاص مشمول این قانون عبارتند از: الف) افراد مذکور در مواد (۱) تا (۵) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸، ب) واحدهای زیرنظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولیت آستان‌های مقدس با موافقت ایشان، ج) شوراهای اسلامی شهر و روستا و مؤسسات خصوصی حرفه‌ای عهده‌دار مأموریت عمومی، د) کلیه اشخاص حقیقی و حقوقی غیردولتی موضوع این قانون.  
۲. موارد با تأکید بر آیتم‌های مرتبط با شهرداری‌ها ارائه شده است.



(۱۷) و (۲۷) این قانون اجازه خرید خدمت به دستگاه‌های اجرایی را از طریق فرایندی شفاف اعلام کرده است. در ماده (۲۷) این قانون بیان شده است که «مردم در استفاده از خدمات دستگاه‌های اجرایی در شرایط مساوی از حقوق یکسان برخوردارند، دستگاه‌های اجرایی موظفند حداکثر ظرف سه ماه، مراحل، زمان و کیفیت و استاندارد ارائه خدمات و تغییرات آنها را مستند و شفاف کرده و از طرق مختلف به اطلاع مردم برسانند و در صورت بروز هرگونه تخلف، مسئولان دستگاه‌های اجرایی مسئولیت پاسخگویی به مردم و شکایت آنان را به عهده خواهند داشت».

### ■ آیین‌نامه پیشگیری و مبارزه با رشوه در دستگاه‌های اجرایی

ماده (۱۶) این آیین‌نامه،<sup>۱</sup> دامنه شمول دستگاه‌های اجرایی را صراحتاً بیان کرده که شامل شهرداری‌ها نیز هست. در فصل اول این آیین‌نامه به مصادیق رشوه و در فصل دوم به تکالیف و وظایف دستگاه‌های اجرایی پرداخته شده است. بند «الف» ماده (۲) این آیین‌نامه که یکی از مهم‌ترین بخش‌های آن است دستگاه‌های اجرایی را مکلف به انجام موارد زیر کرده است:

الف) شفاف‌سازی مراحل انجام خدمات اطلاع‌رسانی مناسب به مردم، اصلاح و کوتاه نمودن روش‌های انجام خدماتی که به مردم ارائه می‌گردد، توسعه فناوری اداری، انجام نظرسنجی از مردم و مراجعان براساس دستورالعمل‌هایی که از طرف سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور صادر می‌گردد، طرح تکریم مردم و جلب رضایت ارباب‌رجوع در نظام اداری و مصوبات مربوط به اصلاح سیستم‌ها و روش‌های اداری؛

ب) آموزش کارکنان به‌نحوی که کارکنان ذی‌ربط از مفاد این آیین‌نامه به‌طور کامل مطلع شده باشند؛

ج) انتخاب بازرس یا بازرسان از طرف وزرا و رؤسای سازمان‌ها، استانداران، مدیران عامل شرکت‌ها، رؤسای سازمان‌ها، مدیران کل واحدهای استانی برای انجام نظارت‌های لازم به طرق مقتضی و تهیه و ارائه گزارش در حیطه وظایف و مأموریت‌های محوله؛

د) تشویق اشخاصی که تخلفات موضوع ماده (۱) این آیین‌نامه را گزارش نموده و گزارش آنان منجر به صدور حکم قطعی براساس آیین‌نامه شده باشد، مطابق آیین‌نامه‌ای که به پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد؛

ه) پیش‌بینی حق فسخ برای دستگاه اجرایی در قرارداد با اشخاص حقیقی و حقوقی به‌منظور اعمال حق مذکور در مواردی که به تشخیص دستگاه اجرایی طرف قرارداد مرتکب یکی از اعمال بندهای ماده (۱) این آیین‌نامه شود.

### ۳. مفهوم‌شناسی شفافیت و بررسی مفاهیم مرتبط



شفافیت راه‌حل هیچ مسئله‌ای نیست؛ اما مهم‌ترین و لازم‌ترین زیرساخت حل انبوهی از مسائل است. شفافیت در مقدمه بسیاری از اقدام‌ها و سیاست‌ها در حل مسائل ملی و محلی جای می‌گیرد؛ لذا نگاه به شفافیت باید اساسی، زیرساختی و دارای اولویت باشد. معنای شفافیت در طول سال‌ها (به‌ویژه در دهه گذشته) تغییر جدی یافته است. این تغییرات عمدتاً ناشی از تحولات مهم در عرصه‌های فناوری و اجتماعی بوده است. ناگفته پیداست که با استمرار این تحولات، معنای شفافیت نیز تکامل می‌یابد. برای نمونه در گذشته «دسترسی به اطلاعات» مترادف شفافیت بود، اما امروزه تنها «استفاده‌پذیری اطلاعات» (با تعریف و دقت‌های حقوقی و فنی زیادی) مصداق آن است.

تعاریف شفافیت با توجه به اهداف و کارکردهای مختلف می‌تواند متفاوت باشد؛ به‌این ترتیب در صورتی که بخواهیم با اهداف گوناگون و در واحدهای سازمانی یا جایگاه‌های مختلف این مفهوم گسترده را به کار گیریم ممکن است تعاریف متفاوتی از شفافیت را برگزینیم. بنابراین انتخاب تعریف شفافیت، روش‌های نیل به شفافیت و ارتقای آن را هم پیش روی ما خواهد گذاشت. در ادامه با بررسی تعاریف مختلف موجود از شفافیت و خاستگاه‌های مختلف آنها سعی می‌شود با توجه به اهداف هر یک از رویکردهای موجود به شفافیت، حوزه‌های به‌کارگیری آنها به تعریف کاربردی جامعی از شفافیت متناسب برای کاربرد در حکومت‌های محلی برسیم و آن را در حوزه‌های مختلف مورد انتظار به‌درستی تبیین کنیم.

۱. ماده ۲- کلیه دستگاه‌های مذکور در ماده (۱۶۰) قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران - مصوب ۱۳۸۳- و نیروی انتظامی و کارکنان قوه قضائیه، بانک‌ها و بیمه‌های دولتی، نهادهای عمومی غیردولتی و شهرداری‌ها مشمول این آیین‌نامه می‌باشند.

نکته‌ای که توجه به آن ضروری است تعریف یا دستورالعمل ما از شفافیت باید به گونه‌ای باشد که در هر واحد سازمانی یا در هر مصداق مشخصی بتوان از آن برای تعیین بخشی به شفافیت استفاده کرد. ولی از آنجاکه این مفهوم بسیار انتزاعی است در عمل و با توجه به مصادیق آن بهتر شناخته می‌شود؛ لذا سعی شده است در تعاریف از کاربردهای مختلف آن در حوزه‌های مختلف استفاده شود تا درک کاملی از مفهوم ایجاد شود.

انبوهی از مفاهیم وابسته به مفهوم شفافیت وجود دارد که در ادبیات علمی و اجرایی این حوزه معمولاً در کنار یکدیگر یا در تعامل باهم به کار رفته‌اند. برخی از مهم‌ترین آنها عبارتند از: حکمرانی خوب شهری، مشارکت مدنی (مردمی) و همکاری (بین‌دستگاهی)، مسئولیت‌پذیری و پاسخگویی، مبارزه با فساد، افزایش نوآوری و کارآمدی اقتصادی، ارتقای اعتماد و سرمایه اجتماعی، داده باز و بسیاری مفاهیم مرتبط دیگر که به برخی از مهم‌ترین مفاهیم شفافیت پرداخته می‌شود، چراکه شناخت مفاهیم مشابه و هم‌کاربرد به درک مفهوم و جایگاه آن کمک خواهد کرد.

### ۳-۱. شفافیت و حکمرانی

فهم درست و شفاف از مفهوم حکمرانی تأثیر مهمی در فهم اثر شفافیت در آن دارد. برنامه توسعه سازمان ملل، حکمرانی را چنین تعریف می‌کند: تلاش اقتصادی، سیاسی و اداری حاکمیت برای مدیریت کشور در همه سطوح که شامل سازوکارهای فرایندها و نهادهایی می‌شود که افراد و گروه‌ها از طریق آن منافع خود را بیان می‌کنند، حقوق خود را به کار می‌گیرند، تعهدات خود را عمل می‌کنند و اختلافها را حل و فصل می‌کنند [۱]. دو نکته در این تعریف نیازمند توجه بیشتر است: اول اینکه، مفهوم حکمرانی گسترده‌تر از حاکمیت است. حکمرانی معمولاً حاکمیت، جامعه مدنی و بخش خصوصی را دربرمی‌گیرد. در حوزه شهری، این بدان معناست که مسئولیت مدیریت وقایع شهری محدود به حاکمیت محلی نیست، بلکه شامل ذی‌نفعان متعددی مانند حاکمیت ملی و منطقه‌ای (استانی و کشوری)، بخش خصوصی و سازمان‌های غیردولتی و جامعه‌محور، رسانه، انجمن‌های حرفه‌ای و دیگر اعضای جامعه مدنی است. هریک از بازیگران حاکمیتی نقش ویژه‌ای براساس منابع قانونی و مزیت‌های نسبی خود دارند. مفهوم حکمرانی بر نهادها و فرایندهای درون آنها یا فرایندهایی که نهادهای مختلف را برای ایجاد کارکردهای موردنیاز به یکدیگر مرتبط می‌کند تمرکز دارد. در ادبیات محدودیت منابع و رقابت، اولویت‌ها باید از طریق فرایندهایی که همه ذی‌نفعان را در تصمیم‌گیری درگیر می‌کند، مورد توافق واقع شود. این امر پیچیدگی مهم توسعه یک چارچوب برای ارتقای شفافیت در سطح محلی است. بدین معنا که شفافیت در فرایندهای تصمیم‌گیری و در نهادها، پتانسیل تبدیل شدن به راهبرد اصلی برای درگیر کردن ذی‌نفعان، مبارزه با فساد و ارتقای کیفیت کلی حاکمیت شهری را دارد. در ادبیات امروز، مدیریت شهری خوب شرایطی را فراهم می‌کند که در آن سازوکارها، فرایندهای تصمیم‌گیری و اقدام‌های مشارکت مدنی و پاسخگویی تسهیل می‌شود.

شفافیت به‌عنوان اصل محوری حکمرانی شناخته شده است، بنا به تعریف برنامه توسعه ملل متحد، شفافیت یعنی به اشتراک‌گذاری اطلاعات و عمل کردن به شیوه باز [۲] علاوه بر این شفافیت به ذی‌نفعان اجازه می‌دهد اطلاعات حیاتی برای افشای سوءاستفاده‌ها و دفاع از منافع خود را جمع‌آوری کنند. سیستم شفاف دارای رویه‌های شفاف برای تصمیم‌گیری عمومی و کانال‌های باز برای ارتباط میان ذی‌نفعان و مقامات رسمی است و طیف وسیعی از اطلاعات را در دسترس همگان قرار می‌دهد.

دسترسی آزاد به اطلاعات نقش مهمی در ارتقای شفافیت دارد. البته اطلاعات باید زمانمند، مرتبط، صحیح و کامل باشد تا بتوان از آنها به‌صورت اثربخش استفاده کرد. وقتی منافع متقابل در یک موضوع خاص همگرا می‌شود اینکه چه کسی اطلاعات را تولید می‌کند و با چه هدفی اطلاعات تولید می‌شود، موضوعی کلیدی می‌شود [۲]. شفافیت و باز بودن اطلاعات همچنین حائز یک ارزش درونی مهم برای بخش عمومی است. دستگاه‌های عمومی می‌توانند به داده‌های در اختیار سایر دستگاه‌های عمومی دسترسی پیدا کرده و از آنها استفاده‌های نوینی کنند [۳]. این کار سبب می‌شود تا خدمات‌رسانی بخش عمومی ارتقا یافته و فهم درونی‌شان از وظایف و اهدافی که با آنها درگیر هستند، افزایش یابد [۴].

### ۳-۲. شفافیت و مشارکت مدنی

مشارکت مدنی به‌معنای مشارکت فعال شهروندان در زندگی عمومی و کمک آنها به مصلحت عمومی است. سطح اعتماد در حاکمیت



محلی و نهادهای عمومی عامل کلیدی‌ای است که میزان و کیفیت مشارکت مدنی را تعیین می‌کند. کمبود اعتماد می‌تواند به عدم مشارکت شهروندان، بی‌انگیزگی جوامع محلی و حتی بخش خصوصی در انجام وظایفی مانند ارائه خدمات عمومی، یا حتی فرایندهای دمکراتیک محلی مانند انتخابات شورای شهر منجر شود. اعتماد به‌طور مستقیم با شفافیت ارتباط دارد؛ اعتماد در نهادهای عمومی تحت تأثیر دو عامل است: اول، کیفیت خدماتی که افراد یا نزدیکان آنها (دایره افراد مؤثر در بینش فرد) از آن سازمان عمومی دریافت می‌کنند و دوم، میزان باز بودن و صداقت سازمان در قبال عملکرد خود؛ اینکه تا چه اندازه نقایص و اشتباهات خود را می‌پذیرد و از عملکرد گذشته خود برای بهبود فعالیت‌های جاری یاد می‌گیرد. تمامی این عوامل تحت تأثیر ادراکی هستند که افراد از سازمان‌های موجود در جامعه دریافت می‌کنند.

شفافیت نه تنها موجب آگاهی عموم از پیشنهادها و ایده‌های توسعه می‌شود، بلکه شهروندان را متقاعد می‌کند که نهادهای عمومی علاقه‌مند به شنیدن دیدگاه‌ها و پاسخ دادن به اولویت‌ها و نگرانی‌های آنها هستند. این امر مشروعیت فرایندهای تصمیم‌گیری را تقویت کرده و دمکراسی مستقیم را توسعه می‌دهد. شفافیت همچنین به‌طور مستقیم بر مشارکت مدنی تأثیر می‌گذارد. پاسخگویی عاملی کلیدی برای موفقیت در جلب مشارکت شهروندان بخش خصوصی در پروژه‌های توسعه شهری و احیای تلاش‌های شهری است. حاکمیت‌های شهری که ارزیابی‌ها و برنامه‌های خود را با شهروندان به اشتراک می‌گذارند و نظرهای آنها را با استفاده از رویه‌های معین به‌طور مستمر اخذ می‌کنند، در اجرایی‌سازی برنامه‌های توسعه خود بسیار مؤثرتر عمل می‌کنند. شفافیت همچنین مشارکت فعال بخش خصوصی و جامعه مدنی را در وقایع عمومی تحریک می‌کند که این خود نشان‌دهنده نقش جدید حاکمیت‌های شهری به‌عنوان تسهیل‌گر و توانمندساز است به‌جای تأمین‌کننده و کنترل‌گر خدمات و کالاهای شهری. شفافیت این امکان را در اختیار شهروندان قرار می‌دهد تا در فرایندهای تصمیم‌گیری با رویکردهایی آگاهانه و ساختاریافته مشارکت کنند. از سوی دیگر، توسعه زیرساخت‌های جدید برای گفتگو می‌تواند آستانه و دشواری مشارکت در مباحثات عمومی را کاهش دهد [۴].

### ۳-۳. شفافیت و پاسخگویی

ارتقای دسترسی همه ذی‌نفعان به اطلاعات، شفافیت و پاسخگویی تمامی بازیگران را تقویت کرده و در نتیجه اهداف توسعه محلی و همچنین دیگر ذی‌نفعان را تحقق می‌بخشد. بانک جهانی سه نوع پاسخگویی برشمرده است: پاسخگویی سیاسی که در انتخابات دوره‌ای تجلی می‌یابد، پاسخگویی اداری که در سازوکارهای افقی و عمودی در سازمان‌ها یا میان دو سازمان تجلی می‌یابد و پاسخگویی اجتماعی که شامل سازوکارهایی است که سازمان‌ها را در برابر شهروندان پاسخگو نگه می‌دارد [۲].

### ۳-۴. شفافیت و مبارزه با فساد

در تحقیقات مختلف رابطه شفافیت با فساد و تأثیر آن در کاهش انواع فساد در قلمروهای مختلف مورد بررسی قرار گرفته است، به‌ویژه تأثیرات آن در کاهش فساد سیاسی در سطح ملی، کاهش فساد اجرایی-اداری در سطوح مختلف و کاهش فساد در شرکت‌ها و بنگاه‌های دولتی و خصوصی مورد توجه بوده است.

امروزه استانداردهای مختلفی برای گزارش‌دهی در سطوح مختلف سازمانی وجود دارد که هدف آنها ایجاد شفافیت و جلوگیری از فساد است. یکی از این استانداردها، گزارش «شفافیت در گزارش‌دهی شرکتی» است که به ارزیابی شفافیت سازمان‌های بزرگ و بین‌المللی می‌پردازد. این گزارش که براساس لیست فوربس از «بزرگ‌ترین شرکت‌های عمومی جهان» استخراج شده، به ارزیابی و رتبه‌بندی بزرگ‌ترین شرکت‌های چندملیتی عمومی از نظر شفافیت در گزارش‌دهی شرکتی می‌پردازد. ارزیابی شفافیت در گزارش‌دهی شرکتی که سازمان شفافیت بین‌الملل انجام می‌دهد، دستیابی به شفافیت را در سه بعد اصلی اندازه‌گیری می‌کند:

گزارش‌دهی براساس برنامه‌های ضدفساد،

شفافیت سازمانی،

گزارش‌دهی کشوری.

گزارش‌دهی برای برنامه‌های ضدفساد یکی از مهم‌ترین محورهای این ارزیابی است که براساس ۱۰ اصل ضدفساد مشترک سازمان شفافیت بین‌الملل و دستورالعمل گزارش‌دهی جهانی جامع سازمان ملل، استخراج شده است و برنامه‌ها و سیاست‌های ضدفساد جاری شده را در سطح سازمانی بررسی می‌کند [۵].

### ۳-۵. شفافیت و نوآوری

شفافیت محرک نوآوری و رشد اقتصادی است. نرم‌افزارهای جدیدی را می‌توان مبتنی بر داده‌های منتشره توسعه داد، مدل‌های کسب‌وکار جدید به‌وجود می‌آید و مدل‌های قبلی ارتقا می‌یابد. به‌علاوه، شهروندان می‌توانند اثربخش‌تر و کارآمدتر با محیط پیرامونی خود برخورد کرده و تصمیمات آگاهانه‌تری داشته باشند و با استفاده از اطلاعاتی نظیر اطلاعات اماکن و خدمات، فرصت‌های شغلی و پیمانکاری بخش عمومی یا نرم‌افزارهای حمل‌ونقل بهتر از حقوق خود بهره‌مند شوند [۷].

### ۳-۶. شفافیت و داده‌باز

شفافیت و داده‌های باز ارتباطی تنگاتنگ با یکدیگر دارند. انتشار داده‌ها معمولاً به افزایش شفافیت منجر می‌شود. به‌عبارت‌دیگر، زمانی که داده‌های باز به تحقق اهداف موردنظر خود قادر باشند، شفافیت نیز به‌طور معمول محقق می‌شود. با این حال، انتشار هر نوع داده‌ای به‌طور خودکار به‌معنای شفافیت نیست؛ برای اینکه شفافیت به‌طور مؤثر ایجاد شود، داده‌ها باید با ویژگی‌ها و شرایط مناسب، در قالب‌های استاندارد و قابل‌فهم، منتشر شده و در دسترس ذی‌نفعان قرار گیرد. تنها در این صورت است که شفافیت به‌طور واقعی تحقق می‌یابد.

درواقع داده‌باز برای ایجاد شفافیت ضروری است ولی کافی نیست [۶]. به‌منظور دستیابی به شفافیت، مردم نه‌تنها باید به اطلاعات دسترسی داشته باشند، بلکه باید بدون هیچ محدودیتی بتوانند از آن اطلاعات استفاده کرده، آنها را با هم ترکیب و در صورت نیاز بازنشر کنند [۳].

### جدول ۳. تأثیرات مثبت و مخاطرات بالقوه انتشار داده‌باز [۸]

محور	مصادیق تأثیر
آثار مثبت بالقوه	سیاسی و اجتماعی: برای مثال شفافیت، ایجاد خدمات حاکمیتی جدید برای شهروندان، افزایش مشارکت شهروندان و رشد دانش
	اقتصادی: تحریک رشد اقتصادی و نوآوری
	عملیاتی و فنی: برای مثال استفاده مجدد از داده، توسعه سیاست‌های عمومی و دسترسی به ظرفیت‌های حل مشکل خارجی
خطرات بالقوه	داده باز ممکن است با حقوق فردی افراد در حفظ حریم خصوصی تعارض داشته باشد.
	این جمله که «باز کردن داده‌ها به شفافیت منجر می‌شود» می‌تواند مورد چالش قرار گیرد، زیرا شفافیت همیشه به‌معنای درک کامل و منصفانه اطلاعات نیست و ممکن است شفافیت به‌طور ناعادلانه‌ای مورد استفاده قرار گیرد.
	شفافیت بسیار زیاد می‌تواند به نظارت نامطلوب (ناکارآمد) منجر شود.
	اطلاعات بیشتر لزوماً به تصمیم‌گیری آگاهانه‌تر منجر نمی‌شود (برای مثال سرریز اطلاعات)
متغیرهای مرتبط با متن و مجموعه داده‌ها	کاربران داده باز ظرفیت‌های مختلفی دارند، داده باز می‌تواند بیشتر به افزایش قدرت افرادی منجر شود که پیش از این نیز قدرت داشته‌اند.
	خطر سوءتعبیر و سوءاستفاده از داده می‌تواند به اعتبار یک ارائه‌دهنده داده ضربه وارد کند.
	مالکیت، حریم خصوصی، اقتصاد، کیفیت داده‌ها و مسائل فنی عمومی عبارتند از: محرمانگی، سیاست‌های حذف و ممنوعیت، تغییرات سازمانی (مانند زمان مصرف)، مالکیت داده‌ها، حفظ حریم خصوصی با دقت و ناشناس‌سازی، کمبود فراداده‌ها، استفاده و استفاده مجدد از داده‌ها توسط خود سازمان، حساسیت سیاست‌ها، موارد غیرمجاز، کامل بودن و صحت داده‌ها، نمایندگی، اعتبار و قابلیت اعتماد داده‌ها.
	مربوط به مجموعه داده‌ها: وضوح و جامعیت ستون‌ها، ردیف‌ها، مقادیر، متغیرها و سایر نام‌ها، ارائه گزارش‌های تکمیلی، کیفیت کلی داده‌ها و مسائل مشابه.

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



## ۴. تعاریف شفافیت



اولین و واضح‌ترین گام در این گزارش، تعیین دقیق مفهوم شفافیت، ابعاد آن و نحوه استفاده از آن است. اگرچه این کار ممکن است در ابتدا ساده به نظر برسد، اما دستیابی به تعریف جامع و روشن مسیر پیچیده‌ای را می‌طلبد. شفافیت ممکن است برای گروه‌های مختلف معانی و مصادیق متفاوتی داشته باشد و بسته به دلایل مختلف برای این گروه‌ها اهمیت‌های متفاوتی پیدا کند.

در حوزه‌های مختلف، تعاریف گوناگونی از شفافیت وجود دارد که بسته به کاربردهای موردنظر محقق، از جنبه‌های مختلفی به آن پرداخته شده است. این تعاریف می‌تواند با توجه به زمینه‌های مختلف طبقه‌بندی شود؛ برای مثال، براساس سطح درگیری حاکمیت، حوزه موضوعی شفافیت، کیفیت انتشار اطلاعات، گستره ذی‌نفعان و دیگر عوامل. با توجه به هدف این پژوهش در بررسی ادبیات شفافیت، نکته کلیدی این است که در ادبیات شفافیت، انواع مختلفی از این مفهوم تعریف شده است. به‌عنوان نمونه، هاگز، هالت و ویگی (۲۰۰۳) مدلی از شفافیت ارائه می‌دهند که آن را به دو نوع شفافیت اقتصادی (چه اطلاعاتی استفاده می‌شود؟) و شفافیت سیاسی (چگونه اطلاعات استفاده می‌شود؟) تقسیم می‌کنند [۹]. همچنین شفافیت بانک مرکزی را به پنج جزء تقسیم می‌کنند: سیاسی، اقتصادی، رویه‌ای، سیاستی و عملیاتی. گرچه برخی از این اجزا ممکن است همپوشانی داشته باشند، این جداسازی شناخته‌شده‌ترین تلاش برای شناخت اجزای مختلف شفافیت و جداسازی آنها است.

آلبو و فلاوریوم (۲۰۱۵) در مرور ادبیات گسترده‌ای که انجام داده‌اند، می‌گویند ادبیات شفافیت روی سه بعد تمرکز کرده: مفهوم‌سازی (انتشار اطلاعات)، شرایط (کمیت و کیفیت اطلاعات و روش انتقال اطلاعات) و عواقب (نتیجه شفاف‌سازی یعنی کارایی، بهره‌وری و اعتمادسازی) شفافیت؛ و هر یک از این سه بعد را چنین تعریف کرده‌اند:

✓ **مفهوم‌سازی:** شفافیت به معنای افشای اطلاعات یا فرایندی اجتماعی؛

✓ **شرایط:** الزامات شفافیت شامل کمیت، کیفیت و مرتبط بودن اطلاعات منتقل شده و همچنین ارتباطات گسترده‌تر مانند فرایندهای تفسیر اطلاعات و مذاکره در خصوص آنها می‌شود؛

✓ **عواقب:** شفافیت ممکن است پیامدهای اثربخش در سلامت سیستمی کارایی اقتصادی و ... داشته باشد یا عوارضی پیش‌بینی نشده یا هرج‌ومرج به دنبال داشته باشد [۱۰].

بلکین شفافیت را از سه بعد تعریف می‌کند: شفافیت اطلاعاتی، شفافیت مشارکتی و شفافیت پاسخگویی که هر سه باهم کار می‌کنند اما به لحاظ تحلیلی مجزا هستند. تلاش‌هایی که برای شفافیت سازمان‌ها انجام می‌شود باید هر سه بعد را دربرگیرد؛ بنابراین شفافیت به داشتن این سه عنصر تعریف می‌شود: اطلاعات صحیح، مفید و اساسی؛ مشارکت سهام‌داران (ذی‌نفعان) در شناسایی اطلاعاتی که نیاز دارند؛ و گزارش‌دهی هدفمند فعالیت‌ها و سیاست‌های سازمان که باعث پاسخگو نگه‌داشتن سازمان می‌شود [۱۱].

در یک رویکرد شفافیت را در دو سطح کلان<sup>۱</sup> و خرد<sup>۲</sup> طبقه‌بندی کرده‌اند. شفافیت در سطح کلان یعنی در سطح ملی، کشوری یا سطوح دیگر حاکمیت یا بازار و شفافیت در سطح خرد یعنی در سطح سازمان یا معاملات و تراکنش‌ها. در برخی از این تعاریف شفافیت متغیر وابسته و در برخی دیگر متغیر مستقل در نظر گرفته شده است [۱۲]. به‌عنوان مثال در سطح کلان در حوزه مالی، کمیسیون بورس و اوراق بهادار آمریکا شفافیت را انتشار عمومی و به‌موقع اطلاعات سهام و معاملات تعریف کرده است؛ یا هیئت سرمایه‌گذاری و اوراق بهادار آمریکا شفافیت را انتشار به‌موقع و سریع معاملات بزرگ تعریف کرده است. یا شفافیت در سطح بازار توسط پاگونا و رائل مشاهده‌پذیر بودن اندازه و جهت جریان سفارش‌های کنونی برای سازندگان بازار تعریف شده است [۱۳]. در دو تعریف اول، عموم مردم را ذی‌نفع اصلی شفافیت بازار دانسته‌اند، درحالی‌که در تعریف سوم بازیگران داخلی (بازارگردان)<sup>۳</sup> ذی‌نفع اصلی است. شفافیت در بانک مرکزی نبود عدم تقارن اطلاعاتی بین سیاستگذاران پولی و سایر عوامل اقتصادی تعریف شده است، یا وینکلر درجه باز بودن، وضوح و کارایی اطلاعات مصوب بدنه‌های پولی را شفافیت پولی دولت تعریف کرده است [۱۴].

در سطح خرد که منظور شفافیت در سازمان‌ها یا بنگاه‌های اقتصادی است نیز تعاریف مختلفی استفاده شده است؛ برای مثال در

1. Macro  
2. Micro  
3. Market Makers

حوزه مالی شفافیت گستره‌ای است که در آن اطلاعات مالی در مورد یک شرکت قابل‌رویت و درک توسط سرمایه‌گذاران و سایر مشارکت‌کنندگان بازار است. هود<sup>۱</sup> هدایت کسب‌وکار به‌گونه‌ای که تصمیمات، قواعد و سایر اطلاعات آن از بیرون قابل‌رویت باشد [۱۵] را شفافیت تعریف می‌کند؛ یا در تعریفی دیگر شفافیت مبادله اطلاعات حساس و دانش ضمنی در زنجیره تأمین تعریف شده است که اولی شفافیت را به افشای وضعیت مالی و دومی به روابط بین سازمانی نسبت می‌دهد. در تعریفی دیگر شفافیت تلاش عامدانه برای در دسترس قرار دادن تمام اطلاعات قابل‌نشر به لحاظ قانونی (چه مثبت و چه منفی) با هدف تقویت توانایی استدلال عمومی و پاسخگو نگه‌داشتن سازمان‌ها در خصوص اقدام‌ها و سیاست‌هایشان است، به‌گونه‌ای که دقیق، به‌موقع، متوازن شده و بدون ابهام باشد [۱۶]. در این تعریف استدلال عمومی به‌معنای توانایی ذی‌نفعان جامعه در ایجاد ارتباط بین ورودی‌ها تصمیمات و خروجی‌ها است، شفافیت توان استدلال عمومی را بالا می‌برد به این معنا که به جامعه اطلاعات کافی را برای ارزیابی و قضاوت در مورد عملکرد می‌دهد.

یا در زمینه معاملات، شفافیت گستره‌ای است که در آن فروشنده، اطلاعات خصوصی را برای مصرف‌کننده افشا می‌کند؛ و در زمینه معاملات الکترونیک، شفافیت یعنی ارائه اطلاعات بدون انحراف، کامل و دقیق.

بنابراین، می‌توان مشاهده کرد که بدون در نظر گرفتن حوزه موضوعی تعریف شفافیت، این تعریف می‌تواند در سطوح مختلفی مانند دولت کلان، حاکمیت بازار یا سطوح خرد (سازمان‌ها، بنگاه‌ها و واحدهای سازمانی) مصادیق متفاوتی از شفافیت را طبقه‌بندی کند. در تعریف دیگری از نوع کلان و در سطح ملی، هالیر [۱۷] شفافیت را جریان کامل اطلاعات حکمرانی تعریف کرده است و تأکید دارد که باید با توجه به هدف، ابعاد خاصی از شفافیت انتخاب‌شده و روی آنها تمرکز شود و جمع‌آوری و انتشار داده‌های اقتصادی معتبر از سوی دفاتر رسمی را مصداق شفافیت دانسته است؛ و در تعریفی کلان از شفافیت مالی کوپیتس و کرگ، باز بودن کامل درها به روی عموم در مورد ساختار و عملکردهای دولت، اهداف سیاست‌های مالی، پیش‌بینی‌ها و حساب و کتاب بخش عمومی (در این تعریف شفافیت فقط به‌معنای دسترسی به اطلاعات بودجه‌ای نیست، بلکه باز بودن سیاست‌ها و رویه‌ها نیز مهم است) [۱۸]. از این نظر که چه چیز موضوع شفافیت واقع می‌شود هیلد بر مبنای سه معیار، شفافیت را مفهومی سازی می‌کند: الف) شفافیت فرایند و رویداد که در آن شفافیت رویداد مربوط به ورودی‌ها، خروجی‌ها یا پیامدها شده و شفافیت فرایندی مربوط به رویه‌ها و عملکردها می‌شود (قواعد، مقررات)؛ ب) شفافیت در سوابق گذشته، به لحاظ گزارش‌دهی گذشته و شفافیت در زمان حال به‌عنوان نظارت مستمر؛ ج) شفافیت اسمی و اثربخش، بر مبنای تمایز بین محتوایی که در اختیار عموم قرار گرفته و محتوایی که کاربر پردازش و درک می‌کند [۱۹].

سازمان توسعه و همکاری اقتصادی در گزارش خود تحت عنوان «برترین تجربیات شفافیت بودجه» شفافیت را به‌معنای آشکار بودن اهداف سیاستی، فرمول‌بندی و اجرای سیاست‌ها تعریف می‌کند و شفافیت بودجه را به‌عنوان افشای کامل و سیستماتیک تمام اطلاعات مالی مرتبط به‌صورت به‌موقع می‌داند. همچنان، در گزارش سرمایه‌گذاری مستقیم خارجی برای توسعه، این سازمان شفافیت را تنها به‌عنوان نامی دیگر برای اطلاعات و کاهش عدم تقارن اطلاعات در بازار معرفی می‌کند [۲۰].

شفافیت براساس تعریف سازمان شفافیت بین‌الملل<sup>۲</sup> خصوصیت آمادگی دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد برای افشای کامل اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدام‌ها است. اصولاً، مقامات دولتی، کارمندان دولت، مدیران و رؤسای شرکت‌ها و سازمان‌ها و اعضای هیئت‌مدیره وظیفه دارند که آشکار، قابل‌پیش‌بینی و قابل‌فهم عمل کنند تا مشارکت و پاسخگویی را ارتقا دهند و به اشخاص ثالث اجازه دهند که اقدام‌های انجام شده را دریابند [۱].

فلورینی شفافیت را انتشار اطلاعاتی توسط نهادها که مرتبط با ارزیابی این نهادها باشند تعریف می‌کند. این تعریف به‌دلیل وسیع بودن می‌تواند در حوزه‌های مختلفی مثل حکمرانی شرکتی، امنیت ملی، بودجه‌های دولتی، سازمان‌های بین‌المللی و ... استفاده شود [۲۲]. برخی از محققان این حوزه شفافیت را جریان به‌موقع و قابل‌اطمینان اطلاعات اقتصادی، اجتماعی و سیاسی که در دسترس تمام ذی‌نفعان باشد تعریف می‌کنند [۲۳]. برخی دیگر از محققان با ارائه سیاهه ویژگی‌های شفافیت معتقدند که فقط در صورتی که این

1. Hood, Christopher

2. Transparency International - The Global Anti-Corruption Coalition



معیارهای خاص ارضا شوند شفافیت وجود دارد [۲۴] برای مثال از نظر هیلد شفافیت پنج مشخصه دارد: اول، انتشار منظم اطلاعات؛ دوم، کاربران بتوانند از دیدگاهی هم‌نظر<sup>۱</sup> به جزئیات سازمانی دسترسی داشته باشند (این اطلاعات باید جامع بوده و در مستندات گزارش دهی که به خوبی مرتب شده‌اند و سلسله‌مراتب دارند پیدا شود)؛ سوم، مسائل مربوط به ظرفیت و ساختار مشوق‌های سیاسی باید به دقت متصل شده باشند؛ چهارم، مهم است که ظرفیت بازرسی مستقلی بیرون از خود نهاد وجود داشته باشد؛ پنجم، نقش ممیزی عمومی برای شفافیت کارآمد حیاتی است، هم برای اعتبارسنجی گزارش دهی مالی (مثل ممیزی بخش خصوصی) و هم در حوزه گسترده‌تر قانونی (مخارج مطابق با قانون صرف شده‌اند)، صلاحیت (نبود تقلب و فساد) و عملکرد (ارزش به دست آمده در ازای هزینه پرداختی) [۲۵].

تعاریف فوق نشان می‌دهد، شفافیت طیفی از افشای اطلاعات تا مسائل مربوط به پاسخگویی مسئولان را دربرمی‌گیرد و گاهی شفافیت سازوکاری محدودکننده در راستای پاسخگویی است. شفافیت در تعاریف و به انحای مختلف در ادبیات برنامه‌ریزی و سیاستگذاری مورد استفاده قرار گرفته است، نگاهی جامع به تعاریف مختلفی که از شفافیت وجود دارد نشان می‌دهد دو طبقه‌بندی اصلی از این تعاریف می‌توان ارائه داد. شفافیت در سطح حاکمیت که می‌توان در دو طبقه کلی مورد تحلیل و بررسی قرارداد:

۱. شفافیت در سطح سیاسی حاکمیت؛ ۲. شفافیت در سطح داده‌ها و اطلاعات سامانه‌های اطلاعاتی کاربردی حاکمیت.

از دیدگاه سیاسی نیز شفافیت اغلب به‌عنوان بخشی از مفهوم باز بودن فرایندهای سیاسی و تصمیم‌گیری و پیش‌شرط اعمال کنترل سیاسی به کار می‌رود. بدون شفافیت، مشارکت و پاسخگویی هم در کار نخواهد بود.

شفافیت معمولاً به این معناست که داده‌های حاکمیتی و اطلاعات در مورد فعالیت‌های حاکمیت در معرض دید عموم قرار گیرد، بسته به مشخصات داده، این داده‌ها می‌تواند با درخواست شهروندان یا سایر موجودیت‌ها (شرکت، سازمان‌های مردم‌نهاد و غیره) در اختیار آنها قرار گیرد. شهروندان در جریان نتیجه فعالیت‌های حاکمیت قرار می‌گیرند اما موقعیت آنها نسبتاً منفعل است. شفافیت اطلاعاتی می‌تواند گستره‌ای که در آن سازمان‌های عمومی، اطلاعاتی در مورد عملکردها، رویه‌ها و فرایندهای تصمیم‌گیری خود را منتشر می‌کنند تعریف شود [۲۶].

میجر<sup>۲</sup>، همین نوع از طبقه‌بندی را برای شفافیت در حاکمیت چنین ارائه کرده است: شفافیت حکمرانی دو قلمرو دارد: ۱. قلمرو سیاسی که روی دموکراسی مشارکتی و قانون اساسی تمرکز می‌کند. حق دانستن، برخورداری از یک دموکراسی قوی و ارزیابی؛ و ۲. قلمرو اجرایی که روی مسائل مدیریتی مربوط به ایده «حکمرانی خوب» تمرکز می‌کند. تصمیم‌گیری کارآمدتر، مبارزه با فساد، ارائه خدمات عمومی [۲۷].

در شفافیت سیاسی (حاکمیتی) عمده تمرکز بر مبارزه با فساد، مسئولیت‌پذیر و پاسخگو کردن مسئولان هر کشور است. در یک فضای مبهم که مردم از نحوه عملکرد مسئولان خود خبر نداشته و در مسائل مختلفی (همچون نظارت و ارزیابی، همفکری، تصمیم‌گیری و اجرا) مشارکت داده نشوند، اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت کاهش می‌یابد. از سوی دیگر در شرایط فقدان شفافیت و نظارت عمومی، مصادیق ناکارآمدی و فساد نیز در حاکمیت افزایش می‌یابد که این نیز به نوبه خود به پیکره سرمایه اجتماعی ضربه می‌زند. به همین جهت در فضای شفافیت سیاسی (حاکمیتی) از طریق ایجاد شفافیت و مشارکت بخشی به مردم، به دنبال مبارزه با مشکلات مذکور و سلامت بخشیدن به پیکره حاکمیت هستیم.

اما وقتی حاکمیت از نظر پیکره خود سالم شد، برای حسن رفتار و عملکرد، نیازمند شناخت مناسبی از محیط پیرامونی خود است. این شناخت مناسب برای حاکمیت به مثابه نوری است که چپستی، میزان و محل‌های دقیق مشکلات و معضلات را مشخص می‌کند، به وی قدرت دقیق شناخت مسئله، طراحی راهکارها، تصمیم‌گیری و سرانجام حسن اجرا و ارزیابی را می‌بخشد. بدین ترتیب «شفافیت اطلاعاتی» یا «شفافیت اقتصادی» یعنی دانش کافی و لازم و در زمان لازم و در محل‌های لازم در اختیار دستگاه‌های مختلف حاکمیت قرار داشته باشد تا بتواند در سطوح مختلف یک فرایند تصمیم‌گیری حسن عملکرد را از خود نشان دهد.

هر کدام از این دسته‌های اصلی شفافیت نیازمند زیرساخت‌ها و مراحل است که اجرا و پیاده‌سازی آنها در سطح دولت یا حکومت‌های

1. Synoptic  
2. Meijer

محلی مانند شهرداری نیازمند بومی‌سازی و مناسب‌سازی در سطح شهرداری است. در ادامه این فصل با توجه به تعاریف و طبقه‌بندی‌های موجود از شفافیت تلاش شده به تعریف جامع و کاربردی برای شفافیت در سطح شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی دست یابیم.

با تأمل در ماهیت اصلی و جوهره تعاریف شفافیت سه جوهر اصلی را در این تعاریف می‌توان از یکدیگر بازشناخت:

✓ **جوهر کارکردی؛** کارکردهایی مانند پاسخگویی، مشارکت، مبارزه با فساد، نظم‌دهی و انسجام‌بخشی از جمله کارکردهایی است که در تعاریف شفافیت به آنها اشاره شده است.

✓ **جوهر حقوقی یا بنیادی؛** شفافیت به مثابه حق شهروندان، یا شفافیت به مثابه ویژگی سیستمی که بنیان سیستم حاکمیت یا سازمان را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

✓ **جوهر نظارتی؛** در این بخش از تعاریف شفافیت به عنوان روشی برای نظارت غیرمتمرکز یا پیشران سلامت سیستمی شناخته می‌شود.

#### ۴-۱. برداشت‌های کارکردی از شفافیت

■ **کارکرد پاسخگویی:** در بسیاری از تعاریف به نقش شفافیت در پاسخگویی مسئولان اشاره شده است و در بسیاری از تحقیقات رابطه بین شفافیت و پاسخگویی مورد بررسی قرار گرفته است. وقتی بیشتر افراد از شفافیت سخن می‌گویند همیشه از نقش شفافیت به عنوان سازوکارهای پاسخگویی در رفتارهای ادارات رسمی یاد می‌کنند. وجود عدم تقارن اطلاعاتی میان حکومت و شهروندان که کاستن از آن توسط شفافیت ممکن می‌شود، جایی است که رسانه آزاد می‌تواند برای پاسخگو کردن حاکمیت در مقابل نیازهای شهروندان نقش ایفا کند [۲۸].

■ **کارکرد مشارکت‌جویی:** در نظریه‌های دموکراسی مشورتی که به عنوان یکی از نظریه‌های مبنای شفافیت شناخته می‌شود، شفافیت طیف وسیعی از سازوکارهایی را دربرمی‌گیرد که مشارکت شهروندان در سیاست‌گذاری‌ها از طریق دسترسی مؤثر به روندها و برآیندهای سیاست‌گذاری و اظهارنظر در آنها را ممکن می‌کند. افزایش مشارکت عمومی در اثر افزایش اعتماد عمومی یکی دیگر از موضوع‌هایی است که در تعاریف شفافیت مورد اشاره قرار گرفته است [۲۹].

■ **کارکرد مبارزه با فساد:** از دیگر کارکردهای اصلی شفافیت برای مبارزه با فساد است که در تعاریف شفافیت به آن اشاره شده است. شفافیت در اینجا ابزاری حیاتی برای کمک به از بین رفتن فساد و بهبود رفتار است. فسادزدایی شفافیت به اندازه‌ای اهمیت داشته که در بسیاری از تعاریف به این هدف از شفافیت اشاره شده است. در این کارکرد شفافیت به عنوان ویژگی سیستمی امکان فساد را در بسیاری موارد سخت یا ناممکن می‌کند یا هزینه‌ها و ریسک آن را بسیار افزایش می‌دهد. همچنین امکان کشف فساد را افزایش داده و رسوخ و سیستمی شدن آن را سخت می‌کند.

■ **کارکرد نظم‌دهی و انسجام‌بخشی:** گاهی مهم‌ترین کارکرد مورد انتظار از شفافیت ایجاد رویه‌ای اجرایی اداری است که استراتژی و فرهنگ سازمانی خاصی را ایجاد می‌کند. این فرهنگ و رویه سازمانی به ایجاد انسجام در کل سازمان کمک می‌کند، همچنین زیرساخت‌های سیستمی که با هدف شفاف‌سازی در سازمان ایجاد می‌شود نیز موجب انسجام و نظم سازمانی می‌شود. در سطح اجتماعی نیز در صورتی که طی فرایند درستی انجام شود معمولاً موجب اعتماد و انسجام اجتماعی خواهد شد [۳۰].

#### ۴-۲. برداشت‌های ماهوی و حقوقی از شفافیت

■ **شفافیت به مثابه حق شهروندان:** تعریف «حق اطلاعاتی»، تعریفی جامع و البته کلی است. در برخی تعاریف شفافیت به معنای حق اطلاعاتی تعریف شده است؛ داده‌هایی که باید، در زمانی که باید، در قالبی که باید، با کیفیتی که باید، در محلی که باید و به مخاطبی که باید ارائه شوند. لذا وقتی همه این شروط باشند، شفافیت حاصل شده است. کمتر یا بیشتر از آن می‌شود عدم شفافیت؛ لذا شفافیت الزاماً به معنای ارائه همه اطلاعات به همه افراد نیست. شفافیت یکی از ارکان حقوق بشر است، چراکه می‌تواند از افراد در مقابل حاکمیت ناکارآمد یا ظالم محافظت کند. گزارش «داده حکومتی باز» شفافیت را حق دسترسی به اطلاعات، مشارکت مدنی و



سازوکارهای دادخواهی در کشورها تعریف می‌کند [۳۱].

■ **شفافیت به مثابه ویژگی سیستمی:** شفافیت سازمانی ویژگی است که در آن همه اجزای سازمان اعم از فرایندها و رویه‌ها از جمله فرایندهای تصمیم‌گیری، فرایندهای مالی نیروی انسانی و ...، ورودی‌ها شامل ورودی‌های مالی نیروی انسانی فیزیکی و ... و خروجی‌ها شامل نتایج عملکردها، پروژه‌ها، دستیابی به اهداف و تأثیرات فعالیت‌ها در دسترس سطوح مختلف ذی‌نفعان باشد. در این تعریف شفافیت به‌عنوان ویژگی‌های سیستمی سازمان در تاروپود سازمان حضور دارد.

### ۳-۴. برداشت‌های نظارتی از شفافیت

یک فرایند و چرخه کامل نظارتی شامل موارد ذیل می‌شود: ساختارها، روندها و فرایندها، برنامه‌ها و فعالیت‌ها، پروژه‌ها و اقدام‌ها، افراد؛ شفافیت کامل همه بخش‌های این چرخه را دربرمی‌گیرد. لذا در همه بخش‌های نظارتی می‌تواند به‌عنوان راهکاری برای نظارت عمومی و غیرمتمرکز قلمداد شود. با وجود اینکه شفافیت، جایگزین کاملی برای مدل‌های ارزیابی داخلی و ارزیابی عملکرد سازمانی نیست ولی می‌تواند کمک بسیار خوبی برای آن به‌ویژه در مواردی باشد که خود بخش‌ها و سازمان‌های نظارتی به‌نوعی درگیر در عملکردها یا درگیر در آسیب‌ها و فسادها هستند.

■ **راه‌حلی برای نظارت غیرمتمرکز:** شفافیت، افشای اطلاعات توسط یک سازمان است که ذی‌نفعان خارجی را قادر می‌کند بر عملکرد فعالیت‌های داخلی نظارت داشته و آن را ارزیابی کنند. در تعریف دیگری شفافیت ارائه حق اطلاعاتی افراد به آنهاست که با نظارت غیرمتمرکز بر سازمان‌ها و حاکمیت موجب افزایش انسجام اجتماعی می‌شود. ایجاد توانایی نظارت غیرمتمرکز از کارکردهای مهم شفافیت است که به‌عنوان رویکرد اصلی نظارتی مورد توجه بوده است.

■ **راه‌حلی برای سلامت سیستمی:** در این رویکرد، اطلاعات به‌خودی‌خود اهمیت ندارد بلکه پتانسیل آنها برای اینکه عوامل (افراد) را به‌طور مبنایی به انجام کار درست سوق دهد مهم است. از آن‌رو در اینجا شفافیت به‌شدت نزدیک به مسئله سلامت سیستمی، خودنظارتی و خودانگیزگی می‌شود. شفافیت در اینجا ابزاری حیاتی برای بهبود عملکرد و بالابردن کارایی و اثربخشی سیستمی است.

شکل ۱. برداشت‌ها و رویکردهای مختلف به شفافیت



مأخذ: همان.

شکل ۱ به‌طور خلاصه نشان‌دهنده برداشت‌ها و رویکردهای مختلف به شفافیت است.

#### ۴-۴. تعریف جامع و کاربردی از شفافیت در حکومت‌های محلی

با توجه به بررسی‌های انجام شده روی تعاریف و طبقه‌بندی آنها در این مرحله تعریفی از شفافیت ارائه می‌شود. در حکومت‌های محلی به‌عنوان یک نهاد عمومی به شفافیت باید به‌عنوان **حق اطلاعاتی** شهروندان نگریسته شود. بنابراین تعریف شفافیت به‌صورت زیر ارائه می‌شود:

در اختیار قرار دادن سیاست‌ها، اهداف، ساختارها، عملکردها (شامل ورودی‌ها (منابع مختلف مالی و فیزیکی و انسانی)، خروجی‌ها و آثار فعالیت‌ها)، فرایندهای تصمیم‌گیری و مشارکت، به‌موقع در دوره‌های زمانی مناسب، به‌صورت کامل، قابل‌فهم با وضوح بالا و در قالب مناسب برای **همه ذی‌نفعان** به‌طوری‌که شفافیت موجب بهبود کیفیت تصمیم‌گیری، کیفیت پاسخگویی، تقویت استدلال عمومی و مشارکت خواهد شد، این نتایج مورد انتظار از شفافیت در مراحل عملیاتی‌سازی و پیاده‌سازی شفافیت می‌تواند به‌عنوان نشانگرهایی برای درستی فرایند پیاده‌سازی به‌کار گرفته شود.

#### ۵. الگوهایی از شفافیت در سطح حکومت‌های محلی (تجربیات جهانی)

موضوع شفافیت در سطح حکومت‌های محلی و به دنبال آن ارزیابی شفافیت، یک روند نسبتاً جدید در سراسر جهان است. یکی از اقدام‌های آغازین در این روند، مطالعه‌ای به نام «حکومت محلی باز»<sup>۱</sup> بود که در اوکراین انجام شد. این رتبه‌بندی، میزان باز بودن، ارزش و حجم اطلاعات افشا شده توسط شهرداری‌های ۱۰۰ شهر بزرگ کشور را ارزیابی می‌کند. سازمان شفافیت بین‌المللی اسلواکی<sup>۲</sup> اخیراً رتبه‌بندی جدیدی از شفافیت شهرداری‌ها را منتشر کرده است که نشان‌دهنده این موضوع است که سطح شفافیت در مقایسه با سال ۲۰۱۰، به‌طور متوسط از ۴۰ به ۵۷ درصد افزایش یافته است. یکی از مهم‌ترین آثار این اقدام را می‌توان در برنامه‌های انتخاباتی شهرداری‌ها مشاهده کرد، به‌نحوی‌که در سال ۲۰۱۷، شفافیت شهرداری‌ها به موضوع اصلی رقابت‌های انتخاباتی برای نامزدهای ریاست مناطق تبدیل شد.

از دیگر تجربیات کشورها می‌توان به تجربه فلسطین اشغالی اشاره کرد. در فلسطین اشغالی، موضوع شفافیت و رتبه‌بندی شفافیت شهرداری به معیاری برای توسعه سیاست در سطح ملی تبدیل شده است. وزارت امور داخلی<sup>۳</sup> از شاخص شفافیت وبسایت‌های مقامات محلی برای ارزیابی نتایج آتی کار خود در جهت بهبود کیفیت حکومت محلی استفاده کرده است [۳۶]. در اسپانیا، شاخص شفافیت شهرداری‌ها سالیانه منتشر می‌شود به‌طوری‌که سطح شفافیت ۱۱۰ شهرداری بزرگ را در این کشور اندازه‌گیری می‌کند. با گذشت زمان، این شاخص اعتبار بالایی کسب کرده و به یک منبع برای ارجاع و استناد تبدیل شده است. اکثر شهرداری‌های این کشور بخش ویژه‌ای را به شفافیت در وبسایت‌های خود با اطلاعات جداگانه در مورد شاخص‌ها اختصاص داده‌اند. طی چند سال اخیر میانگین شاخص شفافیت بیش از ۷۲ درصد افزایش یافته است. آثار مثبت این اقدام منجر به آن شده که کشورهای همسایه اسپانیا همانند پرتغال از سال ۲۰۱۳ شاخص شفافیت شهرداری را محاسبه و منتشر کنند. در سال ۲۰۱۶ ایده مشابهی را دفتر نمایندگی در اتریش به عاریت گرفت. این دفتر شاخص‌های شفافیت را در ۵۰ شهر بزرگ کشور اندازه‌گیری می‌کند. این رتبه‌بندی براساس ارزیابی کامل بودن، وضوح و دسترسی به اطلاعات در وبسایت‌های رسمی است. پس از نتایج سال اول، وین مقام اول را در رده‌بندی کسب کرد اما به‌طور کلی، اکثر شهرهای اتریش نتوانستند امتیاز بالایی در این ارزیابی به‌دست آورند [۳۶].

با الهام از الگوی اتریش، پرتغال، اسلواکی و اوکراین، فعالان این سازمان در ایرلند، شاخصی با عنوان «شاخص جامع صداقت ملی»<sup>۴</sup> ایجاد کردند که سه معیار را دربرمی‌گرفت: شفافیت، پاسخگویی و اخلاق.

محققان به این نتیجه رسیدند که شوراها محلی باید اطلاعات بیشتری، به‌ویژه در زمینه مناقصه‌ها، هزینه‌ها و کمک‌های مالی،

1. Open Local Government

2. TI Slovakia

3. The Ministry of the Internal Affairs

4. Comprehensive National Integrity Index



منتشر کنند. شایان ذکر است که ارزیابی شفافیت دولت محلی در کانادا شامل ۶۸ شهرداری بزرگ است که در مجموع ۶۱ درصد از جمعیت این کشور را نمایندگی می‌کنند. نتایج این ارزیابی نشان داد که میزان شفافیت در شهرها به‌طور متوسط ۴۳ درصد است [۳۶]. شاخص دیگری را موسی و همکاران در سال ۲۰۱۵ برای ارزیابی شفافیت شهرهای کرواسی تدوین کردند و ۱۶ شهر این کشور را در چهار بعد و ۱۳ مؤلفه، از روی وبسایت‌های آنها ارزیابی و رتبه‌بندی کردند، هر یک از ابعاد و شاخص‌ها با اوزان مشخص در امتیاز شفافیت شهر موردنظر تأثیر گذاشته و امتیاز نهایی را تعیین کرده‌اند. شفافیت تصمیم‌گیری و مشارکت، شفافیت مالی، شفافیت عملکردی، شفافیت اطلاعات، شفافیت ارتباطات ابعاد اصلی این شاخص را تشکیل داده‌اند. جدول زیر ابعاد و مؤلفه‌های استفاده شده در این رتبه‌بندی را نشان می‌دهد [۳۸].

جدول ۴. شاخص شفافیت و باز بودن برای شهرهای کرواسی [۳۸]

نوع شفافیت	بعد	مصادیق / تعاریف
شفافیت تصمیم‌گیری و مشارکت	تنظیم‌گری	الزامات قانونی قوانین عمومی و تصمیماتی که روی منافع شهروندان اثر می‌گذارند
	تصمیم‌گیری	دقایق و نتایج جلسات رسمی عمومی مستندات رسمی جلسات و اطلاعات در مورد عملکرد بدنه‌های رسمی فعال
	مشارکت	پیشنویس استراتژی‌ها و قوانین عمومی با رویه‌های مشورتی
شفافیت مالی	مالی	الزامات قانونی اطلاعات منابع مالی، بودجه سالیانه و هزینه‌کرد بودجه، گزارش‌های مالی
	هدایا	اطلاعات کمک‌های مالی، گرنت‌ها یا هدایا، شامل لیستی از ذی‌نفعان و مقادیر کمک‌ها
	خدمات عمومی	اطلاعات رویه‌های خدمات عمومی، مستندات و اجرای قراردادها
شفافیت عملکردی	حقوق و تنظیم‌گری	الزامات قانونی قوانین و سایر مقررات تنظیم‌کننده حوزه امور عمومی
	برنامه‌ریزی و گزارش‌دهی	اسناد سالیانه برنامه‌ها، استراتژی‌ها، ساخت‌وسازها، گزارش‌های کاری سایر اسناد مرتبط با فعالیت‌های حاکمیت محلی
	رقابت‌ها	اطلاعات مربوط به رقابت‌ها و فراخوان‌های عمومی و اسناد مرتبط
	عملکرد و سازمان‌دهی داخلی	اطلاعات سازمان‌دهی داخلی، اسامی و قراردادهای مسئولان و رؤسای واحدها
شفافیت ارتباطات	داده باز	الزامات قانونی پایگاه‌های داده و رجیستری‌ها یا اطلاعات مربوط به رویه‌های دسترسی به پایگاه‌های داده و رجیستری‌ها
	دسترسی به اطلاعات	اطلاعات در مورد نحوه اعمال حق دسترسی به اطلاعات و استفاده مجدد از اطلاعات با ارتباط با مسئول ارتباطات، هزینه دسترسی به اطلاعات و استفاده مجدد از اطلاعات
	سایر اطلاعات	سایر اطلاعات (سؤال‌های متداول، اخبار، انتشارات مطبوعاتی، اطلاعات فعالیت‌ها)

استاندارد شفافیت شهرداری‌ها در شیلی در سال ۲۰۰۷ از طریق مطالعه‌ای چندمرحله‌ای تدوین شد. این مراحل شامل بررسی فرایندهای عملیاتی و مدیریتی در شهرداری‌ها، انتخاب اطلاعاتی از مدیریت شهرداری که باید شفاف‌سازی شوند (براساس اهمیت، مرتبط بودن و امکان به اشتراک‌گذاری) و جمع‌آوری تجربیات جهانی در زمینه شفافیت شهرداری‌ها بود. در ابتدا، پیشنهاد اولیه استاندارد شفافیت را گروهی از متخصصان تحلیل و مورد بحث قرار دادند و سپس در سه شهر به کار گرفته شد. هدف این استاندارد ارائه مدلی برای تضمین دسترسی به اطلاعات در تمامی شهرهای شیلی است. این استاندارد بر شفافیت فعال متمرکز است، مانند در

دسترس بودن و وضوح اطلاعاتی که شهرداری باید به‌طور مستمر از طریق وبسایت یا دفاتر شهرداری به شهروندان ارائه دهد (مانند اطلاعاتی که شهروندان درخواست می‌کنند). در این استاندارد، ۹۵ شاخص با معیارهای مختلف تعریف شده است، از جمله اطلاعات بنیادی در خصوص شهرداری، اطلاعات کامل از هنجارها و رویه‌ها، مدیریت شهرداری و جهت‌گیری‌ها، مدیریت منابع مالی عمومی و اطلاعات مفید برای مشارکت شهروندان در برنامه‌های سودآور شهرداری. جدول زیر، ۱۱ بعد اصلی این شاخص‌ها را نشان می‌دهد که در برخی از ابعاد تعداد زیادی شاخص تعریف شده است و برخی از آنها به‌عنوان مثال ذکر شده‌اند [۳۹].

#### جدول ۵. ابعاد استانداردهای شفافیت شهرداری‌ها در شیلی

ابعاد	مثال از شاخص‌ها
استانداردهای شفافیت تعریف شده توسط کمیته شفافیت شیلی	انتشار سندی شامل لیست استانداردهای پیشنهادی کمیته شفافیت شیلی برای آگاهی‌بخشی به شهروندان از اطلاعاتی که می‌توانند در سطح شهرداری‌ها درخواست کنند
اطلاعات ساختار، سازمان و مقررات شهرداری	مقررات عمومی و سیاست‌ها برای تضمین حمایت‌ها و یارانه‌ها
اطلاعات فرایند تصمیم‌گیری و مدیریت شهرداری	معرفی تمام اعضای شورای شهر و شهردار شهر، با ذکر حزب سیاسی که به آن متعلق‌اند و اطلاعات تماس آنها
اتهام‌ها و شکایت‌ها	آمار ماهیانه اتهام‌ها و شکایت‌ها طبق مکان، دپارتمان شهرداری مربوطه و نوع شکایت
اطلاعات مدیریت شهرداری	بودجه‌های عمومی سه سال گذشته
لیست مستندات در دسترس	لیست ساختارمند طبقه‌بندی‌های اطلاعاتی در دسترس (در وبسایت و دفاتر شهرداری)
شرکت‌ها	گزارش ماهیانه فعالیت‌ها
امنیت مدنی	شماره تلفن‌های ضروری و تعداد وسایل نقلیه مورد استفاده برای کنترل و امنیت
فعالیت قانونی	لیست دعاوی قضایی که شهرداری در آنها درگیر است
تجویزهای حکومت مرکزی	نظارت عمومی که شهرداری را تحت تأثیر قرار می‌دهد
دسترسی به اطلاعات غیر فعال یا منفعل	ایجاد و انتشار سندی در مورد رویه‌های دسترسی به اطلاعات در شهرداری

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

شاخص شفافیت آنلاین شهرداری‌های پرتغال توسط داکروز و همکاران در سال ۲۰۱۶ تدوین شد. در تعریف شفافیت برای این شاخص، به‌ویژه با توجه به هدف پژوهش، این‌گونه بیان شده است که تمام فعالیت‌ها و وظایف شهرداری باید برای عموم قابل مشاهده باشد تا جامعه مدنی بتواند اطلاعات مرتبط را به‌طور کامل، به‌موقع و به‌راحتی (مثلاً به‌صورت آنلاین) دسترسی داشته باشد. در این تعریف، سایر ابعاد شفافیت مانند در دسترس‌پذیری، هوشمندی، قابلیت اطمینان و کیفیت اطلاعات افشا شده در نظر گرفته نشده‌اند [۴۰].

برای تدوین این شاخص، نخست تیمی متشکل از چهار مؤسسه آکادمیک و یک گروه مشاوره از متخصصان برای تأیید هر گام متدولوژیک تشکیل شد. این گروه شامل ۱۵ نماینده از مؤسسه‌های پایش و ارزیابی دولتی، نمایندگان از جنبش‌های مدنی و متخصصان آکادمیک از چند مرکز تحقیقاتی و چهار دانشگاه بود. مشارکت فعال یک گروه مشاوره‌ای یا گروه تصمیم‌گیری با پس‌زمینه چندرشته‌ای و افراد ذی‌صلاح برای اظهار نظر در جنبه‌های مختلف حکمرانی محلی برای موفقیت و اعتبار شاخص شفافیت ضروری است. در هر مرحله از فرایند ساخت شاخص، اگر گروه مشاوره‌ای مناسب درگیر شود، مقاومت در برابر ارزیابی عملکرد کاهش یافته و نتایج بهتر با نیازهای کاربران شاخص هماهنگ‌تر خواهد بود (به‌جای اینکه تنها جذاب برای اهداف آکادمیک باشد). در مرحله دوم، تیم پروژه پس از بازنگری تجربیات گذشته و ابزارهای ساخته‌شده در سایر حوزه‌ها و در نظر گرفتن ویژگی‌های خاص شهرداری‌های پرتغال، فهرست اولیه‌ای از ۱۷۶ شاخص مرتبط با اطلاعاتی تهیه کرد که باید به‌صورت آنلاین در دسترس قرار می‌گرفتند سپس این فهرست بین گروه مشاوره گردش داده شد و آنها قابلیت اجرایی برخی شاخص‌ها را به چالش کشیدند و



پیشنهاد‌های جدیدی ارائه کردند. پس از این انتخاب اولیه، از گروه مشاوره خواسته شد تا شاخص‌های بازنگری شده را با استفاده از مقیاسی از ۰ (نامربوط به شفافیت) تا ۱۰ (کاملاً مرتبط با شفافیت) ارزیابی کنند. نتایج این ارزیابی در جلسه‌ای با کل تیم ارائه شد و پس از بحث و تبادل نظر، روی تعداد معقولی از شاخص‌ها توافق حاصل شد (با توجه به محدودیت‌های زمانی و منابع و این نکته که این فرایند باید هر سال تکرار شود).

در نهایت، با در نظر گرفتن مسائل اجرایی، گروه تصمیم گرفت که شاخص‌ها باید در هفت بعد شفافیت شهرداری ساخته شود و هر بعد شامل ۱۰ تا ۱۵ شاخص باشد. فهرست نهایی شامل ۷۶ شاخص در هفت بعد، تقریباً یک ماه بعد از جلسه اول توسط گروه مشاوره تأیید شد. نکته قابل توجه این است که میزان دیده شدن این اطلاعات در سایت یا سهولت دسترسی به آنها در سایت، در این شاخص‌ها مورد توجه قرار نگرفته است. برخی از این شاخص‌ها به‌طور قانونی برای شهرداری‌ها الزامی هستند (مانند شاخص‌های مربوط به شفافیت مالی و اقتصادی)، در حالی که برخی دیگر هنوز تولید نمی‌شوند و باید شهرداری‌ها تولید آنها را آغاز کنند. وزن‌های داده‌شده به هر شاخص نیز براساس نظرات اعضای گروه مشاوره تعیین شده است. این متدولوژی برای کشورهای مختلف قابل اجرا است و می‌تواند بسته به نظرات تیم پروژه و گروه مشاوره، نتایج متفاوتی از نظر ابعاد، شاخص‌ها و وزن‌ها به همراه داشته باشد. وزن‌دهی به ابعاد و شاخص‌ها در کارگاهی با حضور اعضای مختلف گروه مشاوره و تسهیلگری یکی از اعضای تیم پروژه انجام شد تا بحثی مفصل در مورد نحوه پیاده‌سازی صورت گیرد. ابتدا، با توجه به اهمیت تمامی شاخص‌ها (زیرا در مراحل قبلی، شاخص‌های کم‌اهمیت حذف شده بودند)، از متخصصان خواسته شد تا در هر بعد مشخص کنند که کدام شاخص‌ها از نظر آنها «تعیین‌کننده» یا دارای بیشترین اهمیت هستند<sup>۱</sup> [۴۰].

#### جدول ۶. ابعاد و شاخص‌های شفافیت آنلاین شهرداری‌ها در برنگال

شاخص‌ها	بعد
نقش و مسئولیت‌های هر عضو شورای محلی (بدنه اجرایی)	اطلاعات سازمانی، ترکیب اجتماعی و عملکرد شهرداری
رزومه هر عضو شورا	
ایمیل هر عضو شورا	
اعلام دارایی‌های هر عضو	
علایق هر عضو	
مخارج نمایندگی هر عضو شورا	
لیست اعضای کابینه شهردار	
گزارش سالیانه کارکنان	
لیست کارکنان ذی‌صلاح برای انجام وظایف خصوصی و دولتی	
ظرفیت‌های شغلی و اعلامیه‌های کارآموزی	
انواع و مقادیر قراردادهای خدمات مشاوره‌ای و برون‌سپاری شده	
مستندات فرایند استخدام (معیار ارزیابی، لیست متقاضیان تأیید و رد شده)	
اطلاعات عمومی در مورد صلاحیت‌های مجموعه شورا و شهرداری‌ها	
قوانین اخلاقی برای مسئولان شهرداری‌ها	
زمان‌بندی جلسات مجموعه شورا و شهرداری	
مدت‌زمان برگزاری جلسات برای دو سال گذشته	
لیست مصوبات جلسات	
آدرس‌های ایمیل عمومی شورا و شهرداری و سرای محله‌ها	

۱. برای تعیین مهم‌ترین شاخص به گروه پیشنهاد شد که تعداد شاخص‌های منتخبشان نباید از ۲۵ درصد تعداد کل شاخص‌ها در هر بعد تجاوز کند. سپس دیدگاه‌های متفاوت در مورد مهم‌ترین شاخص‌ها مورد بحث قرار گرفت.

شاخص‌ها	بعد
گزارش سالیانه	برنامه‌ها و برنامه‌ریزی
گزارش پایداری	
گزارش تبعیت از قانون حق مخالفت	
گزارش خدمات استاندارد و شکایات	
برنامه استراتژیک	
راهبرد دستور کار ۲۱ در سطح محلی	
برنامه امور عمومی شهرداری	
برنامه محیط زیست محلی	
برنامه مدیریت پسماند محلی	
برنامه آموزش محلی	
برنامه وضعیت اضطراری محلی (حفاظت مدنی)	
برنامه فعالیت‌های فرهنگی محلی	
برنامه پیشگیری و ارزیابی ریسک فساد	
مقررات شهرداری	مقررات، هزینه خدمات، نرخ‌ها و مالیات‌های محلی
اطلاعات سیستم‌های مدیریت کیفیت خدمات شهرداری	
اطلاعات اموال و دارایی‌های شورای محلی	
خبرنامه شورای محلی	
اطلاعات مالیات‌ها، هزینه‌ها، تعرفه‌ها و هزینه خدمات محلی	رابطه با شهروندان
موتور جستجوی وبسایت شهرداری	
لینک به شبکه‌های اجتماعی فعال	
اطلاعات شهروندان در رابطه با تعلیق یا اختلال در خدمات محلی	
سیستم ردیابی و درخواست خدمات آنلاین شهروندان	
ایمیل یا اطلاعات تماس بازرسان شهرداری	
اطلاعات در مورد ساعات کار شهرداری	
اطلاعات در مورد پروتکل‌ها و تصمیمات واحدهای تابعه، امتیازهای انحصاری و استفاده از اموال عمومی	
سیستم مدیریت شکایات شهرداری	خدمات عمومی
خدمات عمومی از طریق رویه‌های غیررقابتی (تأمین‌کنندگان و مقادیر)	
اسناد خدمات عمومی	
گزارش ارزیابی پیشنهادها برای هر مناقصه عمومی	
انتشار اسامی برندگان و بازندگان مناقصات هر قرارداد	
انتشار قراردادهای برنده	
قراردادهای امضاشده با پیمانکاران یا تأمین‌کنندگان	
گزارش‌های پایش و ارزیابی عملکرد پیمانکاران، تأمین‌کنندگان خدمات	
تعداد قراردادهای داده شده به هر پیمانکار، تأمین‌کننده	
میزان کارهای اضافه انجام شده برای هر قرارداد	
نظر متخصصان، مهر تأیید و گزارش‌های ممیزی	



شاخص‌ها	بعد
بودجه سالیانه	شفافیت اقتصادی و مالی
ترازنامه	
اظهارنامه درآمد	
گزارش مدیریتی	
اظهارنامه جریان وجوه نقد	
نقشه‌های درآمد و هزینه بودجه	
اجرای برنامه سرمایه‌گذاری چند سالیانه	
سرمایه‌گذاری عمومی در هر محله	
اصلاحیه‌های بودجه سالیانه	
لیست مبالغ قابل پرداخت به تأمین‌کنندگان و سررسیدها	
لیست وام‌های بانکی و سررسیدها	
لیست بدهی‌ها به سایرین	
بخش مربوط به برنامه‌ریزی شهری و مدیریت کاربری زمین در صفحه اصلی وبسایت	
گزارش نهایی و برنامه توسعه اصلی شهرداری	
سیستم اطلاعات جغرافیایی در مورد کاربری زمین	
برنامه‌های مفصل منطقه‌بندی دقیق و شهرنشینی	
نتایج مشاوره‌های عمومی در مورد برنامه‌های شهرداری منطقه‌ای	
گزارش برنامه‌ریزی شهری	
خلاصه نظرات خدمات برنامه‌ریزی شهری شهرداری در مورد تمام پروژه‌های املاک و مستغلات یا تغییرات در پروژه‌های گذشته	
لیست فروش‌ها و مبادلات زمین شهرداری‌ها، مکان‌های مربوطه و مقادیر مربوطه	
زمین‌های قابل انتقال و ارزش آنها و خریداران	
لیست امتیازات توسعه شهری	

مأخذ: همان.

## ۶. چالش‌ها و موانع شفافیت در حکومت‌های محلی

عدم شفافیت می‌تواند به فساد در پروژه‌های سرمایه‌گذاری، هزینه‌های خدمات عمومی و مازاد بودجه منجر شود، در حالی که شفافیت موجب تقویت بخش خصوصی می‌گردد [۳۲]. اجرای طرح‌های شفافیت در سازمان‌ها و نهادهای عمومی همواره با چالش‌هایی از سوی ذی‌نفعان مختلف روبه‌رو بوده است. لئونورد در سال ۲۰۱۴ در پایان‌نامه خود تحت عنوان «چالش‌های تصویب و اجرای طرح‌های داده باز در سازمان‌های محلی وابسته به شهرداری»، چالش‌هایی که یانسن و همکاران در سال ۲۰۱۲ مطرح کرده بودند را به‌عنوان پیش‌فرض پذیرفت و در ادامه با پیاده‌سازی داده‌های باز در سازمان مورد مطالعه، چالش‌های جدیدی را شناسایی کرد. او در مجموع ۵۲ چالش را شناسایی کرده و آنها را در ۹ دسته کلان طبقه‌بندی کرد که عبارتند از [۳۳]:

## جدول ۷. چالش‌های تصویب و اجرای داده‌باز در سازمان‌های وابسته به شهرداری

محور	چالش‌ها
چالش‌های نهادی	ناکارآمدی اقدام‌های لازم برای بهره‌گیری از همکاری مشترک، فقدان چشم‌انداز مشترک، عدم تمایل به تغییر، فقدان تفکر کارآفرینی، فقدان منابع، تمرکز روی نقاط ضعف به‌جای فرصت‌ها و نقاط قوت، عدم پردازش از طرف کاربران (سازمانی) ورودی، کیفیت نامطلوب ورودی‌های کاربران و عدم انسجام در فرایند ایجاد و دسترسی به اطلاعات.
چالش‌های پیچیدگی وظایف	تمرکز بر اختراع مجدد چرخ (کار را از صفر شروع کردن)، کیفیت نداشتن داده‌ها، نگهداری داده‌های بی‌ارزش، عدم دسترسی به منابع اصلی اطلاعات، دسترسی دشوار، بی‌تفاوتی در مورد داده‌ها، پیچیدگی و دشواری مسئولیت رسیدگی به داده‌ها، تمرکز عمومی روی انواع داده‌های منحصر به فرد، نتایج متضاد داده.
چالش‌های کاربری و مشارکت	نمونه‌های منفی تأثیرگذار بر بازخورد کاربر، عدم علاقه کاربر، نبود انگیزه، فقدان آموزش در مورد داده، تعداد زیاد دستورالعمل ابتکاری داده‌ها، کمبود وقت، هزینه‌بر بودن دسترسی به داده‌ها، دانش آماری محدود
چالش‌های حقوقی	تهدیدهای قانونی، مقررات ناکافی در زمینه مشوقی‌ها، نگرانی‌های حریم خصوصی، نیازمندی‌های امنیتی و خصوصی، تعارض مجوزهای اطلاعاتی، استفاده مجدد از قراردادها، سوء تفاهم و دادخواهی
چالش‌های کیفیت اطلاعات	حداقل پاسخگویی برای کیفیت و دقت اطلاعات، اطلاعات ناقص یا منسوخ، عدم ارزش ظاهری اطلاعات، اطلاعات سفارشی و نادرست
چالش‌های فنی	عدم قالب یکسان و استاندارد برای دسترسی یا کنترل محتواها، فقدان استاندارد برای داده‌ها، نبود پورتال داده باز، فقدان حمایت عمومی برای آشکار کردن و در دسترس قرار دادن اطلاعات، عدم نرم‌افزار استاندارد برای پردازش داده باز، پیچیدگی سیستم‌های پردازش داده
چالش‌های بخش خصوصی	نیاز پروژه‌ها به مسئله قبل از اینکه راه‌حل اجرا شود (عدم فقدان تعمیر و نگهداری پیشگیرانه)، مستقل ماندن نوآوری در بخش خصوصی
چالش‌های باز بودن	مبهم بودن واژه باز بودن و نیاز به واضح‌سازی آن، باز بودن باید به‌عنوان یک ارزش توسط شهروندان نگاه شود (دمکراسی)، سوء استفاده از داده باز
چالش‌های اخلاقی	ملاحظات اخلاقی مربوط به ارائه آمار و داده‌ها، عدم تجزیه و تحلیل کامل مسائل اخلاقی

در چارچوبی که میجر و همکارانش (۲۰۱۸) برای هدایت و پیکربندی ارزیابی شفافیت حاکمیت ارائه شده است، خوشه‌ای از معیارها برای شفافیت سیاسی (از جمله دمکراسی، قانون اساسی و ظرفیت یادگیری اجتماعی) و شفافیت اداری (شامل کارایی اقتصادی، جامعیت و تاب‌آوری) شناسایی شده است. این چارچوب با رویکردی کل‌نگر، ابعادی را که برای ارزیابی شفافیت در زمینه‌های مختلف مورد نیاز است، ساختار بندی کرده است [۳۴].

مشکل اصلی در ارزیابی شفافیت این است که زمینه‌های سیاسی، اجرایی، نهادی، فرهنگی و جمعیتی که شفافیت در آنها اعمال می‌شود، بسیار متنوع هستند. در چارچوب ارزیابی تفسیری، تمایز میان دو قلمرو شفافیت سیاسی و شفافیت در حوزه اجرایی-اداری قائل شده‌اند. در این چارچوب، مزایا و معایب هر یک از ابعاد شفافیت در این دو قلمرو بیان شده است و برای دستیابی به شفافیت مؤثر، یافتن تعادلی میان این دو سر طیف ضروری دانسته شده است. ایجاد یک چارچوب ارزیابی در این سطح از انتزاع بسیار پیچیده است و نیازمند آگاهی گسترده از رویکردهای هنجاری حاکمیت است.

قلمرو اول، شفافیت سیاسی است که بر مشارکت (دمکراسی) و قانون اساسی متمرکز است. استدلال‌های حمایتی از این رویکرد شامل حق دانستن، ارتقای دمکراسی و نظارت و تعادل است. منتقدان این رویکرد معتقدند که شفافیت ممکن است به انحرافات، بی‌نظمی و خطراتی منجر شود که عمدتاً کاهش اعتماد عمومی و تضعیف مشروعیت نهادهای عمومی را در پی دارد. سؤال کلیدی در این قلمرو این است که چگونه و چه زمانی شفافیت می‌تواند کیفیت دمکراسی را در حاکمیت تقویت کند.

قلمرو دوم، شفافیت اجرایی-اداری است که بر جنبه‌های مدیریتی و مرتبط با حکمرانی خوب متمرکز است. در حالی که شفافیت معمولاً به‌عنوان ابزاری برای مقابله با فساد و تسهیل تصمیم‌گیری‌های کارآمد در خدمات عمومی معرفی می‌شود، برخی معتقدند



که این نوع شفافیت ممکن است باعث افزایش ریسک‌گریزی، کوتاه‌نگری و تفکر محافظه‌کارانه شود و خلاقیت اجرایی و کارآفرینی را محدود کند، همچنین هزینه‌های کنترل و انطباق را افزایش دهد. سؤال کلیدی در این قلمرو این است که چگونه و چه زمانی شفافیت می‌تواند به شایستگی اجرایی حاکمیت کمک کند.

این دو قلمرو به شدت به یکدیگر وابسته‌اند تا آنجا که شفافیتی که به مسائل دمکراتیک می‌پردازد، ممکن است تأثیرات گسترده‌ای بر جنبه‌های اجرایی حاکمیت داشته باشد و برعکس، افزایش شفافیت در حوزه اجرایی ممکن است چالش‌هایی در زمینه‌های سیاسی ایجاد کند، به‌ویژه زمانی که فرایندهای فنی و اجرایی تأثیر زیادی بر تصمیمات سیاسی یا حوزه قدرت رهبران سیاسی دارند [۳۴]. جدول زیر، در هریک از ابعاد شفافیت سیاسی و اداری دو سر طیف مزایا و معایب متصور یا محتمل را بیان کرده است.

جدول ۸. مزایا و معایب محتمل شفافیت در ابعاد مختلف [۳۴]

قلمرو	ابعاد اثرگذاری شفافیت	مزایا	معایب
سیاسی	دمکراسی	شفافیت، شایستگی‌های مدنی را تقویت می‌کند.	شفافیت، میان گروه‌های شهروندان ناعادالتی ایجاد می‌کند.
	قانون اساسی	شفافیت، تعادل‌ها و نظارت‌ها را افزایش می‌دهد.	شفافیت، سبب اجتناب از ریسک و جابه‌جایی در اهداف می‌شود.
	یادگیری	شفافیت، مناظرات عمومی را با اطلاعات باز تقویت می‌کند.	شفافیت، سردرگمی اجتماعی ایجاد می‌کند.
اجرایی-اداری	اقتصادی/ کارایی	شفافیت، خطاهای سیاستگذاری را کاهش می‌دهد.	شفافیت، بار اداری ایجاد می‌کند.
	انسجام	شفافیت، از فساد جلوگیری می‌کند.	شفافیت، به فضای فردی برای تفکر ضربه می‌زند.
	تاب‌آوری	شفافیت، مدیریت ریسک را تسهیل می‌کند.	شفافیت، ریسک‌ها را تقویت می‌کند (ادراک از ریسک).

در مطالعه دیگری که روی شفافیت اداری در ایران انجام شده است عوامل تأثیرگذار نهادی، فردی، سازمانی و ... تأثیرگذار بر تحقق شفافیت مورد بررسی قرار گرفته است. ضعف در این عوامل می‌تواند به‌عنوان مانع یا چالش‌های پیش روی تحقق شفافیت در نظام اداری- اجرایی عمل کند

جدول ۹. متغیرهای تأثیرگذار بر شفافیت نظام اداری در ایران [۳۵]

عوامل نهادی	عوامل سازمانی	عوامل فردی	عوامل ملی	عوامل بین‌المللی
همسویی با ساختار شفافیت اطلاعات سایر کشورها از طریق نوسازی و جهانی‌شدن	ساختار سازمانی (پیچیدگی)	کنترل منافع شخصی مدیر	توجه به مشارکت مردمی (جلب همکاری به دنبال اعتمادسازی)	اهتمام به رعایت قوانین بین‌المللی
بهره‌مندی از قابلیت‌های دولت الکترونیک در ارائه شفاف فرایندهای خدمات بخش عمومی	کنترل و پاسخگویی دمکراتیک	توجه به عقلانیت و عدالت	بهبود اهداف دولتی	فعال بودن در تجارت جهانی
جایگاه مشارکت مدنی	یکپارچه‌سازی و هماهنگی اطلاعات در سازمان	میزان تعهد و مسئولیت‌پذیری نسبت به مردم	تمرکززدایی	رقابت بین دولتها
نظارت بر کار دولت به‌منظور کاهش شکاف اطلاعاتی	وجود قوانین و مقررات	انعطاف‌پذیری در پذیرش و تسهیم اطلاعات	توجه دولت به استقلال و پاسخگویی به مردم	وجود بخش‌ها و شرکت‌های خصوصی و بین‌المللی

عوامل بین‌المللی	عوامل ملی	عوامل فردی	عوامل سازمانی	عوامل نهادی
هم‌راستایی و همکاری با سازمان‌های بین‌المللی	وجود سازوکارهای حفظ و امنیت اطلاعات	داشتن تخصص و دانش اطلاع‌رسانی	استانداردسازی اطلاعات	وجود فناوری اطلاعات و ارتباطات مؤثر
	ایجاد و جذب احزاب	وجود ویژگی‌های رهبری و مدیریت در امر شفاف‌سازی اطلاعات	وجود ابزار مناسب و مورد نیاز شفاف‌سازی اطلاعات	وجود و توسعه سیستم‌های باز
	محدودیت قدرت در سطوح بالای جامعه		تغییر و تحول سازمانی	یکپارچگی اطلاعات ملی
	وجود تعهد در سطوح بالای جامعه (مسئولیت‌پذیری در روند قضایی)		وجود روند اخلاقی	وجود طرز تفکر و ذهنیت حاکم در جامعه نسبت به آگاهی از اطلاعات دولتی
	تأیید تصمیم‌های مجلس بر شفاف‌سازی اطلاعات		انجام اصلاحات اداری	فرهنگ‌پذیری و وجود ظرفیت‌های رفتاری و اخلاقی در دریافت اطلاعات
	آگاهی‌بخشی عمومی		وجود آموزش ضمن خدمت برای کارکنان	نقش رسانه‌ها و مطبوعات در اطلاع‌رسانی
	تأیید نظارت قوه قضائیه بر شفاف‌سازی اطلاعات			ایجاد سازوکارهای نهادی برای انجام اصلاحات و پرورش مدیران خواست و اراده سیاسی اقتضایی بودن

## ۷. نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهادی سیاستی

در سال‌های اخیر اقدام‌های رو به رشدی در راستای تحقق شفافیت در کشور صورت گرفته است، با این حال، این روند هنوز مسیر طولانی و پیچیده‌ای پیش رو دارد تا به نتایج و آثار مطلوب دست یابد. استمرار و توسعه این اقدام‌ها در جهت ارتقای شفافیت و فراهم آوردن بسترهای لازم برای نظارت مالی بر شهرداری‌ها در دوره‌های آتی از اهمیت بالایی برخوردار است. این گزارش براساس تجربیات و درس‌آموخته‌های سایر کشورها، به تحلیل شفافیت در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی پرداخته است. در این راستا، سه مسئله عمده به‌عنوان چالش‌های کلیدی در فرایند اجرای شفافیت شناسایی شده است:

### ■ چالش‌های دیوان‌سالاری

۱ **شکاف بین قوانین و رویه‌ها یا غلبه امر غیررسمی:** برخی از قوانین و مقررات به‌ویژه در سطح شهرداری‌ها، به‌دلیل پیچیدگی‌های اجرایی، موجب می‌شود که مدیران ترجیح دهند از رویه‌های غیررسمی بهره‌گیرند. برای مثال، عدم اشاره به تمدید قراردادها در قوانین موجود باعث می‌شود که این اقدام‌ها به‌صورت غیررسمی ادامه یابد و از ثبت شفاف در سامانه‌های مالی جلوگیری شود.

۲ **طولانی بودن فرایندها و تنوع آنها:** فرایند طولانی عقد معاملات، به‌ویژه مناقصات و مزایده‌ها که در شهرداری‌ها غالباً بیش از ۱۵۰ روز طول می‌کشد، انگیزه اجرای تشریفات قانونی را کاهش داده و مانع از تحقق شفافیت می‌شود. این امر ممکن است به فساد منجر شود یا مناقصات به‌صورت صوری برگزار گردد.

۳ **مقاومت در برابر تغییر رویه‌ها:** تغییر در فرایندهای کاری و ثبت اطلاعات به‌صورت الکترونیکی با مقاومت‌های سازمانی مواجه است. بدنه سازمانی به‌ویژه در سطوح میانی، ممکن است در برابر تغییرات مقاومت کرده و از شفافیت جلوگیری کند.



- ۴ کاهش اختیارات مدیران میانی به دلیل تغییرات به سمت الکترونیکی شدن فرایندها: الکترونیکی شدن فرایندها ممکن است به کاهش اختیارات مدیران میانی و کاهش قدرت اجرایی آنها منجر شود که باعث ایجاد مقاومت در برابر شفافیت می‌شود.
- ۵ رقابت واحدهای سازمانی برای حفظ مالکیت بر داده‌ها: رقابت بین واحدهای مختلف سازمانی در حفظ داده‌ها و اطلاعات باعث عدم یکپارچگی سیستم‌های اطلاعاتی و بروز فساد می‌شود.
- ۶ هراس از اصلاحات و تغییرات شفافیت بخش: در سازمان‌های اجرایی، به‌ویژه در شرایط فساد فراگیر، اصلاحات شفافیت بخش ممکن است با مقاومت شدید مواجه شود و در نهایت مدیران اصلاح‌گر به حاشیه رانده شوند.
- ۷ بی‌ثباتی مدیریتی و تغییرات متناوب مدیران: بی‌ثباتی مدیریتی باعث می‌شود که مدیران ترجیح دهند سیاست‌های کوتاه‌مدت و زودبازده را در اولویت قرار دهند، به‌ویژه در مواجهه با شفافیت که معمولاً آثار آن در درازمدت مشخص می‌شود.

### چالش‌ها در زیرساخت فنی

- ۱ ایجاد یکپارچگی بین سامانه‌ها: سیستم‌های اطلاعاتی مختلف در شهرداری‌ها اغلب با هم هماهنگ نیستند که این امر به مغایرت‌های اطلاعاتی و زمینه‌ساز فساد منجر می‌شود.
- ۲ عدم اتصال به پایگاه‌های داده ملی: عدم اتصال سامانه‌های شهرداری‌ها به پایگاه‌های داده ملی موجب می‌شود که اطلاعات موجود در این سامانه‌ها پراکنده و غیرشفاف باقی بماند.
- ۳ عدم توسعه و ارتقای استانداردهای نرم‌افزار: بسیاری از سامانه‌ها به‌ویژه در شهرداری‌ها از لحاظ نرم‌افزاری نیاز به ارتقا دارند تا با استانداردهای جهانی هماهنگ شوند.

### چالش‌های حقوقی و قانونی

- ۱ ابهام در مرز شفافیت و حریم شخصی: یکی از موانع اصلی شفافیت، ابهام در مرز شفافیت و حریم شخصی است که در برخی موارد مانع از انتشار اطلاعاتی نظیر جزئیات قراردادهای و شرح خدمات می‌شود.
- ۲ به‌روز نبودن قوانین: برخی قوانین نظیر آیین‌نامه‌های مالی شهرداری‌ها با گسترش فناوری‌ها هماهنگ نبوده و مانع از اجرای کامل شفافیت می‌شوند.
- ۳ عدم تدوین دستورالعمل‌های اجرایی: عدم تدوین دستورالعمل‌های اجرایی مشخص و شاخص‌های ارزیابی، موجب می‌شود که قوانین شفافیت صرفاً در سطح نظری باقی بمانند و اثربخشی کافی نداشته باشند.
- در نهایت، در بخش پایانی این گزارش پیشنهادهایی براساس تجربیات کشورهای مختلف و آسیب‌شناسی وضعیت موجود ارائه شده است. این پیشنهادها به‌طور خلاصه راهکارهایی برای بهبود و تسریع در تحقق شفافیت و مبارزه با فساد در شهرداری‌ها و حکومت‌های محلی ارائه می‌دهد.
- در پایان، گفتنی است آنچه در نهاد اجرایی یا در نهاد سیاستگذار اتفاق می‌افتد، اگر پیوند خود را با جامعه و به‌خصوص جامعه دانشگاهی و متخصصان برقرار نکند، شاید با عوض شدن نمایندگان در نهادهای سیاستگذار، آن سیاست‌ها دیگر قابل تداوم نباشد. به‌رغم اینکه تاکنون نیز اقدام‌های خوبی در خصوص شفافیت در نهادهای مختلف در دوره‌های گوناگون انجام شده است، اما این تغییرات پایدار نمانده است. یکی از علل عدم پایداری را می‌توان در نبود ذی‌نفعان سازمان‌یافته دانست؛ درحقیقت ذی‌نفع اصلی شفافیت نهادها مردم هستند. اما مردم هنگامی که به‌شکل سازمان‌یافته حضور نداشته باشند، نمی‌توانند اثرگذاری کافی داشته باشند. از این‌رو، تشکل‌های مردم‌نهاد قوی یکی از مهم‌ترین الزامات مبارزه با فساد و پایداری اقدام‌های مرتبط با شفافیت است. بنابراین یکی از اقدام‌های مهمی که علاوه بر تدقیق قوانین باید به آن توجه شود تکمیل چرخه شفافیت است. منظور از چرخه کامل شفافیت در نظر داشتن هم‌زمان نقش رسانه‌ها، نخبگان دانشگاهی و خبرگان، نهادهای نظارتی، مردم، سازمان‌های مردم‌نهاد و تشکل‌ها ... است. در این خصوص، نهادهای سیاستگذار بهتر است به‌منظور بهره‌مندی از ظرفیت سازمان‌های مردم‌نهاد فعال شهری و سایر گروه‌های اجتماعی، در حوزه‌های تصمیم‌سازی، برنامه‌ریزی، اجرا و دیده‌بانی، سازوکار شفافیتی برای تعامل دوسویه طراحی کنند.

### جدول ۱۰. پیشنهاد توصیه سیاستی

زمان بندی اجرا	دستگاه معین	دستگاه متولی	توصیه سیاستی	نوع توصیه		ردیف
				اصلاح	تداوم	
کوتاه مدت	-	وزارت کشور	استخراج شناسنامه خدمات در شهرداری‌ها و استانداردسازی فرایندهای آن توسط سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	✓		۱
میان مدت	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها	ضرورت طراحی سیستم‌های اطلاعاتی با رویکرد تضمین کیفیت داده‌ها	✓		۲
میان مدت	سازمان شهرداری‌ها و دهیاری‌ها و معاونت حقوقی ریاست جمهوری مجلس شورای اسلامی	مجلس شورای اسلامی	به روز کردن قانون شهرداری‌ها، آیین‌نامه مالی شهرداری‌ها و آیین‌نامه معاملات شهرداری تهران و ارائه دقیق از تعاریف، تعیین حدود و ثغور حریم شخصی و تعیین سازوکارهای انگیزشی و....		✓	۳

مأخذ: یافته‌های تحقیق.



- [۱] کیقبادی، مریم (۱۴۰۳). مروری بر رویکردها، تجارب و سازوکارهای «حکمرانی محلی» و پیشنهادهایی برای مجلس شورای اسلامی. ماهنامه گزارش‌های کارشناسی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، ۳۲(۶).
- [2] Transparency International. (2004). Tools to support transparency in local governance. Un-habitat.
- [3] Access Info (2010). Beyond Access: Open Government Data and the Right to Reuse. Retrieved July 3, 2012 from <http://www.access-info.org/en/open-government-data>.
- [4] Halonen, A. (2012). Being Open About Data, Analysis of the UK open data policies and applicability of open data. Finnish Institute in London.
- [5] Transparency International (2014). Transparency in Corporate Reporting.
- [6] Gigler, S., Custer, S. and Rahemtulla (2011). Realizing the vision of open government data, retrieved July 18, 2012
- [7] Yu, H. and Robinson, D. (2012). The New Ambiguity of “Open Government”. Princeton CITP/Yale ISP Working Paper, retrieved July 3, 2012
- [۸] ثنایی، مهدی (۱۳۹۷). ارائه چارچوب سیاستی داده حکومتی باز در حوزه علم و فناوری کشور. پایان‌نامه دکتری دانشگاه تهران.
- [9] Hughes Hallett, A. and Viegi, N. (2003). ‘Imperfect transparency and the strategic use of information: an ever present temptation for central bankers?’, The Manchester School, Vol. 71, pp. 498-520.
- [10] Albu, O.B., & Flyverbom, M. (2019). Organizational transparency: Conceptualizations, conditions, and consequences. *Business & Society*, 58(2), 268-297.
- [11] Balkin, J. M. (1999). How Mass Media Simulate Political Transparency. *Cultural Values*, 3(4), 393-413.
- [12] Schnackenberg, A. (2009). Measuring transparency: towards a greater understanding of systemic transparency and accountability. Weatherhead School of Management, Case Western Reserve University, 1-55.
- [13] Pagano, M., & Röell, A. (1996). Transparency and liquidity: a comparison of auction and dealer markets with informed trading. *The Journal of Finance*, 51(2), 579-611.
- [14] Winkler, B. (2000). Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making.
- [15] Hood, C. (2006). ‘Transparency in Historical Perspective’, in C. Hood and D. A. Heald (eds.)
- [16] Rawlins, B. R. (2008). Measuring the relationship between organizational transparency and employee trust.
- [17] Hollyer, J. R., Rosendorff, B. P., & Vreeland, J. R. (2014). Measuring transparency. *Political analysis*, 22(4), 413-434.
- [18] Kopits, J and Craig, J. (1998). Transparency in Government Operations, Occasional paper, ISSN 0251-6365 ; 158
- [19] Heald, D. A. (2006). Varieties of transparency. In *Transparency: The Key to Better Governance?: Proceedings of the British Academy* 135 (pp. 25-43). Oxford University Press.
- [20] OECD (Organisation for Economic Cooperation and Development) (2001). *OECD Best Practices for Budget Transparency*, Paris: OECD.
- [21] OECD (2002). *Foreign Direct Investment for Development- Maximising Benefits, Minimising Costs*, OECD Secretariat.
- [22] FLORINI, A. (2000). “The Politics of Transparency”. Paper presented at the Annual Meeting of the

International Studies Association, Los Angeles.

[23] Vishwanath, Tara and Kaufmann, Daniel, (September 1999). Towards Transparency in Finance and Governance (September 1999). Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=258978>

[24] Bauhr, M., Grimes, M. (2017). Transparency to curb corruption? Concepts, measures and empirical merit. *Crime Law Soc Change* 68, 431–458.

[25] Heald, (2012). 'Why is Transparency About Public Expenditure so Elusive?', *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 78, No. 1, pp. 30–49.

[26] Eric W. Welch (2012). The relationship between transparent and participative government: A study of local governments in the United States, *International Review of Administrative Sciences*, Volume 78, Issue 1

[27] Meijer, A., 't Hart, P., & Worthy, B. (2018). Assessing government transparency: an interpretive framework. *Administration & Society*, 50(4), 501-526.

[28] Ferry, L., Eckersley, P., & Zakaria, Z. (2015). Accountability and transparency in English local government: moving from 'matching parts' to 'awkward couple'?. *Financial Accountability & Management*, 31(3), 345-361.

[29] Martinez, A. (2011). The regulation of diffusion of public sector information via electronic means: Lessons from the Spanish regulation. *Government Information Quarterly*, 28, 188-199

[30] Brunetti, A, B. Weder (2003). "A free press is bad news for corruption", *J Public Econ* 87 (2003) 1801–1824.

[31] Birkinshaw, P. (2006). Transparency as a Human Right. In: *British Academy: Proceedings*, Oxford University Press, Oxford, 47-58.

[32] Winkler, B. (2000). Which kind of transparency? On the need for clarity in monetary policy-making.

[33] Lövnord, Alexander (2014). Barriers when adopting, implementing, and innovating open data in local municipal organizations, Department of informatics, Master of IT Mangement

[34] Meijer, A., 't Hart, P., & Worthy, B. (2018). Assessing government transparency: an interpretive framework. *Administration & Society*, 50(4), 501-526.

[۳۵] وزین کریمیان، محمد، کلاهی، بهاره، صفری، سعید (۱۳۹۴). شناسایی و اولویت بندی عوامل موثر بر شفافیت نظام اداری ایران (ناظر بر بند ۱۸ سیاست های کلی نظام اداری). چشم انداز مدیریت دولتی. ۱۳۹۴؛ (۲۳): ۸۳-۱۰۵.

[36] Semehen, Zoriana (2019). "Measuring Municipal Transparency". *The Dynamics of Transparency Growth: How Ukrainian Cities Have Changed over the Last Two Years*, edited by Mariana Doboni, Transparency International, pp. 8–11. JSTOR

[37] Pagés, Luis Cembellín (2015). Tools to measure the local government, transparency and .accountability. University of Malaga

[38] Musa, A., Bebić, D., & Đurman, P. (2015). Transparency and Openness in Local Governance: A Case of Croatian Cities. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 15(2), 415-450.

[39] Wilde, A., Narang, S., Laberge, M., & Moretto, L. (2009). A users' guide to measuring local governance. Ed. Joachim Nahem. UNDP Oslo Governance Centre. Oslo.

[40] da Cruz, N. F., Tavares, A. F., Marques, R. C., Jorge, S., & de Sousa, L. (2016). Measuring local government transparency. *Public Management Review*, 18(6), 866-893.



#### گزیده سیاستی

پیچیدگی دیوان سالاری، ضعف زیرساخت‌ها، ابهام قوانین، مقاومت سازمانی و نبود دستور العمل اجرایی از چالش‌های شفافیت در شهرداری‌ها است که با تدوین سند حکمرانی داده و تضمین کیفیت می‌توان در بهبود شفافیت مؤثر باشد.



مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

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

تلفن: ۷۵۱۸۳۰۰۰۰ صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵ پست الکترونیک: [mrc@majles.ir](mailto:mrc@majles.ir)

وبسایت: [rc.majles.ir](http://rc.majles.ir)