



بررسی سیاست‌های کلی نظام اداری با رویکرد شفافیت

دوره آموزشی شفافیت



|  |
| --- |
| شناسه سند |
| موضوع | آموزشی |
| طبقه‌بندی | دوره آموزشی |
| وضعیت انتشار | منتشر شده |
| نسخه | 1 |
| تاریخ تصویب | ‏24 / 04 / 1395 |
| نویسنده / مشارکت کننده | شفافیت برای ایران |

این ارائه در راستای سلسله نشست‌های تخصصی «تحول در نظام اداری» در دانشگاه امام صادق (ع) برگزار شده است که به بررسی موادی از سیاست‌های کلی نظام اداری با رویکرد «شفافیت و مشارکت» و با هدف مبارزه با فساد، توانمندسازی حاکمیت و کاهش هزینه‌ها می‌پردازد.

# مقدمه

شفافیت کلمه‌ای است که روزبه‌روز بسامد شنیدن آن در کشور بیشتر می‌شود و دارای ابعاد مختلفی است. می توان گفت شفافیت بدون شناخت مصادیق و کاربردهای آن استفاده‌ای ندارد و در حد یک مفهوم ساده است. تلاش ما در این است که دو بند (18 و 19) از بندهای 26گانه سیاست‌های کلی نظام را محور قرار دهیم.

# بند 18 سیاست کلی

بند 18 سیاست‌های کلی نظام اداری عبارت است از: «شفاف‌سازی و آگاهی بخشی نسبت به حقوق و تکالیف متقابل مردم و نظام اداری با تأکید بر دسترسی آسان و ضابطه‌مند مردم به اطلاعات صحیح».

# شفافیت چیست؟

در راستای تبیین مفهوم شفافیت، تعاریف مختلفی ذکر شده است. بعضی از تعاریف شفافیت به شرح زیر می‌باشد:

* تابانیدن نور
* آگاهی بخشی
* ارائه اطلاعات
* روشن کردن
* بیان کردن
* ...

تمامی تعاریف مذکور از مصادیق شفافیت محسوب می‌شوند. اما برای تبیین مفهوم شفافیت می‌توان تعاریف بهتر و دقیق‌تری نیز ارائه کرد که عبارت است از «عدل اطلاعاتی». برای توضیح تعریف مذکور، ابتدا به تبیین مفهوم «عدل» می‌پردازیم. یکی از تعاریف معروفی که برای عدل بیان می‌شود عبارت است از: «اعطاء کل ذی حق حقه». با ورود مفهوم عدل به حوزه اطلاعات، مفهوم شفافیت به دست می‌آید. شفافیت یعنی حق اطلاعاتی هرکسی به او اعطاء شود و هیچ کس از حق اطلاعاتی خود محروم نماند.

تعریف مذکور برای شفافیت، یک تعریف دو طرفه محسوب می‌شود. زیرا در این تعریف در مورد دو موجودیت (مردم و حاکمیت) بحث می‌شود. به عبارتی در این تعریف، مردم بر حاکمیت حق دارند و حاکمیت نیز بر مردم حق دارد.

حال به بررسی مصادیق این حقوق می‌پردازیم.

## مصادیقی از حقوق اطلاعاتی حاکمیت

همانگونه که بیان شد، حاکمیت حقوقی در زمینه اطلاعات دارد که بعضی از مصادیق آن عبارت است از:

* اطلاعات شناسنامه‌ای افراد
* اطلاعات تحصیلی افراد
* اطلاعات وضعیت سلامت افراد
* اطلاعات تجاری (مالیات و گمرک)
* اطلاعات وضعیت مالی افراد
* اطلاعات ناظر به عملکرد رانندگی
* اطلاعات اموال و دارایی افراد، سازمان‌ها و ...

## مصادیقی از حقوق اطلاعاتی مردم

مردم نیز حقوق اطلاعاتی دارند. به عبارتی حاکمیت موظف است که اطلاعاتی را که حق مردم است به ایشان ارائه دهد. به صورت کلی این اطلاعات را به دو دسته می‌توان تقسیم کرد:

1. اطلاعاتی که مردم می‌دانند اطلاع از آن‌ها حق ایشان است. این اطلاعات، نهایتاً ده درصد از اطلاعاتی را شامل می‌شود که مردم از حق خود در برابر آن‌ها اطلاع دارند. در بعضی موارد حتی حاکمیت نیز با وظیفه خود آشنا نیست و نمی‌داند که چه اطلاعاتی را باید در دسترس مردم قرار دهد. مصادیقی از این اطلاعات عبارت است از:
	1. قوانین کشور
	2. برخی آمار
	3. ...
2. اطلاعاتی که مردم نمی‌دانند که اطلاع از آن‌ها حق ایشان است. قانون دسترسی آزاد به اطلاعات که در سال 88 به تصویب رسید، ادعا داشت که اطلاعاتی که حق مردم است را در دسترس مردم قرار می‌دهد. اما علی‌رغم این‌که این قانون پس از گذشت چندین سال اجرایی نشده است، متن این قانون نیز متن بسیار ضعیفی محسوب می‌شود.

اما سؤالی که وجود دارد این است که ارائه حق اطلاعاتی مردم برای چه هدفی است؟ در پاسخ به این سؤال به چند نمونه از اهداف ارائه حق اطلاعاتی مردم اشاره می‌کنیم:

* حق ارزیابی: مردم حق دارند (به عبارت بهتر وظیفه دارند) در ارزیابی ابعاد مختلف حکومت مشارکت داشته باشند.
* حق مشورت: مردم حق دارند که در تصمیمات مختلف، فرایندهای گوناگون و ... مورد مشورت و مشارکت اطلاعاتی قرار بگیرند.
* مشارکت: مردم حق دارند به صورت‌های مختلف در حکومت و تصمیم‌گیری‌های آن مشارکت داشته باشند.
* کارآمدی: بسیاری از مواقع ارائه اطلاعات به مردم باعث کارآمدتر شدن حاکمیت و همچنین امور مردم خواهد شد. برای مثال اگر اطلاعات ترافیکی شهر تهران در دسترس مردم باشد، مردم می‌توانند مسیری را انتخاب کنند که کمترین زمان را صرف کند. در اینصورت هم ترافیک روان‌تر شده و هم باعث صرفه‌جویی در وقت مردم خواهد شد.
* مبارزه با فساد: مبارزه با فساد حق مردم است. به عبارتی مردم حق دارند که روابط داخلی حاکمیت و همچنین روابط بین حاکمیت و مردم مبرا از فساد باشد. ارائه اطلاعات به مردم می‌تواند در کاهش فساد و همچنین افزایش سرعت و دقت شناسایی فساد بسیار مؤثر باشد.

# مصادیق شفافیت در نظام اداری

قبل از ورود به مصادیق شفافیت در نظام اداری لازم است تا نکته‌ای مورد تذکر قرار بگیرد. روند کشف عارضه و تدوین سیاست/قانون/آیین‌نامه کنونی که گروهی متن قانون را تهیه کنند، روندی با ظرفیت کم و نقاط ضعف بالا محسوب می‌شود. بحث شفافیت و مشارکت مردم به اصلاحات جزئی در این روند نمی‌پردازد، بلکه باعث تحول در پارادایم و فرایندهای موجود می‌شود.

مصادیق شفافیت و مشارکت در نظام اداری عبارت است از:

## مشورت و مشارکت‌گیری در تدوین سیاست کلی/قانون/آیین‌نامه

### مشورت در مقام طراح سیاست کلی/قانون/آیین‌نامه

 روش فعلی: روش کنونی در فرایند طراحی، عقد بیع است. بدین‌گونه که طی قراردادی وظیفه طراحی و تهیه متن سیاست/قانون/آیین‌نامه به افراد یا تیم‌های پژوهشی سپرده می‌شود. نکته‌ای که وجود دارد این است که در عمل، این پروژه‌ها به اساتید مبرز و دارای رتبه‌های بالای علمی که اکثر اساتید حقوق هستند، سپرده می‌شود. مبالغ این پروژه‌ها نیز اغلب مبالغ هنگفتی می‌باشد. زیرا تهیه سیاست و قانون جزء امور بالادستی هستند! از طرفی در بسیاری از این پژوهش‌ها نقاط ضعف بسیار جدی وجود دارد.

روش پیشنهادی: روش پیشنهادی برای جایگزینی روش کنونی، عقد جعاله (مژدگانی) می‌باشد. در این روش، پروژه مورد نظر در یک سامانه اعلام عمومی شده و برای طرح برتر، جایزه‌ای در نظر گرفته شده و از همگان درخواست می‌شود تا طرح خود را ارسال کنند. سپس از میان طرح‌های ارسال شده، بهترین طرح انتخاب می‌شود. تجربه نشان داده است که در اینگونه موارد که دانش توزیع شده دارد، عقد جعاله بسیار کارامدتر از عقد بیع است. زیرا بسیار راحت‌تر می‌توان از دانش توزیع شده در میان مردم استفاده کرد. این نکته نیز قابل ذکر است که با تحقق این روش، عدالتی که در محور 13 سیاست‌های کلی نظام اداری ذکر شده است نیز محقق می‌شود.

### تضمین کیفیت سیاست/قانون/آیین‌نامه

روش فعلی: در فرایندهای کنونی تضمین کیفیت، روشی که می‌توان در وضعیت فعلی برای این مقوله یافت، همان روش مبتنی بر بیع می‌باشد.

روش پیشنهادی: روش پیشنهادی همانند مرحله قبلی مبتنی بر عقد جعاله می‌باشد. بدین‌گونه که متن تهیه شده در مرحله طراحی سیاست/قانون/آیین‌نامه، بر روی یک سامانه قرار گرفته و برای افرادی که بتوانند مشکلات اساسی متن تهیه شده را استخراج کنند، جایزه‌ دریافت می‌کنند. محل تأمین هزینه‌های این جایزه از محل دستمزد تهیه کننده متن اولیه می‌باشد. به عبارتی تهیه کننده متن به دلیل وجود مشکل اساسی در متن جریمه شده و مبلغ جریمه به فرد کشف کننده اشکالات اساسی پرداخت می‌شود. به این نوع قوانین که هزینه‌ای برای حاکمیت دربرندارد، قوانین بی‌هزینه گفته می‌شود. به عبارتی حاکمیت بدون هزینه اضافی، کیفیت سیاست/قانون/آیین‌نامه خود را تضمین می‌کند.

### مشارکت‌گیری در انجام اصلاحات جزئی

روش فعلی: در فرایندهای کنونی انجام اصلاحات جزئی، روشی که می‌توان در وضعیت فعلی برای این مقوله یافت، همان روش مبتنی بر بیع می‌باشد.

روش پیشنهادی: در این مرحله نیز روش پیشنهادی مبتنی بر عقد جعاله است. بدین‌گونه که متن سیاست/قانون/آیین‌نامه بر روی سامانه مذکور قرار می‌گیرد و مردم می‌توانند در اصلاح آن شرکت داشته باشند. برای هر اصلاحی که در قانون انجام شود نیز جوایزی در نظر گرفته می‌شود. البته این جوایز نسبت به دو مرحله قبل، جوایز خرد محسوب می‌شوند. یکی از مثال‌ها برای این روش، کشور انگلستان می‌باشد. این کشور یکی از قوی‌ترین فرایندها در مرحله اصلاحات جزئی را داراست. به گونه‌ای که در دو مرحله پروپوزال خود را در اختیار مردم قرار می‌دهد و مردم می‌توانند آن را مشاهده و ارزیابی کنند.

### فواید روش‌های پیشنهادی مبتنی بر مشورت در تدوین سیاست کلی/قانون/آیین‌نامه

با استفاده از روش‌های پیشنهادی مذکور، می‌توان مراحل قانون‌گذاری و اجرای قانون را به مراتب ارتقاء داد و کیفیت آن را بهبود بخشید. فواید روش‌های پیشنهادی به شرح زیر می‌باشد:

1. مشارکت همه مردم
	1. نخبگان: با تحقق روش‌های مذکور، فرصت برای همه به ویژه نخبگان فراهم می‌شود تا در فرایند تدوین سیاست/قانون/آیین‌نامه شرکت کنند.
	2. ذی‌نفعان: با تحقق روش‌های پیشنهادی، فرصت برای تمامی ذی‌نفعان فراهم می‌شود تا بتوانند در تدوین سیاست/قانون/آیین‌نامه مشارکت داشته باشند. برای مثال با تحقق این روش‌ها یک کشاورز نیز می‌تواند در تهیه قوانین مرتبط با کشاورزی مشارکت کند. حال ممکن است که این سوال مطرح شود که یک کشاورز که با رایانه و اینترنت آشنا نیست، چگونه می‌تواند در فرایند تدوین قوانین شرکت کند؟ در پاسخ بیان می‌شود که این امر به این دلیل است که تا به حال بستر مشارکت فراهم نبوده است. اگر بستر مشارکت فراهم شود، کشاورزان صنف و اتحادیه‌ای را راه‌اندازی و حقوقدانانی را برای مشارکت در فرایند قانون‌گذاری استخدام می‌کنند. تمامی این اتفاقات به شرط وجود بستر مشارکت در فرایند قانون‌گذاری به وجود می‌آید. این مورد یکی از مصادیق حکومت باز (که رابطه تنگاتنگی با شفافیت دارد) محسوب می‌شود.
	3. مجریان: اگر بستر مشارکت در فرایند تدوین سیاست/قانون/آیین‌نامه فراهم شود، مجریان سیاست‌ها و قوانین و آیین‌نامه‌ها نیز می‌توانند شرکت کنند. در حال حاضر به دلیل عدم دخالت مجری در فرایند تدوین، بسیاری از اقتضائات و شرایط مجری در این فرایند نادیده گرفته می‌شود و این امر باعث می‌شود که مجری نخواهد یا نتواند که سیاست/قانون/آیین‌نامه اجرایی را ابلاغ کند. اما اگر بستر مشارک فراهم شود، برای تدوین هر سیاست/قانون/آیین‌نامه به صورت سیستمی پیامی برای مجری ارسال می‌شود تا در محدوده زمانی مشخص نظرات خود را ارسال کند. اگر مجری در این محدوده زمانی اقدام به ارسال اقتضائات، شرایط و نظرات خود نکرد، بهانه‌ای برای اجرا نکردن متن ابلاغ شده وجود نخواهد داشت.
2. اعتمادآور: ایجاد فرصت برای این‌که مردم بتوانند نظرات خود را بیان کنند، باعث افزایش اعتماد مردم به حکومت شده و فاصله بین مردم و حکومت کاهش می‌یابد.
3. ایجاد و تقویت رابطه دانشگاه و حاکمیت: دلیل ایجاد نشدن رابطه بین دانشگاه و حاکمیت، کمبود بودجه پژوهشی دانشگاه‌ها نیست و نباید برای تقویت این رابطه، بودجه پژوهشی را افزایش داد. راه ایجاد و تقویت این رابطه، ایجاد تقاضا برای دانشگاه می‌باشد. تقاضا باعث می‌شود که دانشگاه به سمت حاکمیت حرکت کند. یکی از قوی‌ترین تقاضاها این است که حاکمیت سوالات خود را با مردم در میان بگذارد و از مردم تقاضای مشارکت داشته باشد. در اینصورت دانشگاه‌ها نیز فعال شده و برای به دست آوردن جایزه حل مسائل اعلام شده از طرف حاکمیت، اقدام به پژوهش می‌کنند. در اینصورت هم دانشجوها به تناسب رشته خود شروع به پژوهش و یادگیری می‌کنند و رشد علمی صورت می‌گیرد و هم هزینه دانشجویان تأمین خواهد شد

## مشورت و مشارکت‌گیری در ارزیابی اجرای سیاست/قانون/آیین‌نامه

### شاخص‌های ارزیابی

* پیشنهاد و شناسایی: هر قانونی می‌تواند شاخص‌های ارزیابی متفاوت از سایر قوانین داشته باشد. برای شناسایی شاخص‌های ارزیابی هر قانون می‌توان از مشارکت مردمی استفاده کرد. روش‌های مشارکت دادن مردم نیز همانند قبل می‌باشد.
* نقد و ارزیابی: شاخص‌های شناسایی شده نیاز به نقد و ارزیابی دارند تا بتوان شاخص‌های درست را از شاخص‌های نادرست متمایز کرد. در فرایند نقد و ارزیابی نیز می‌توان از مردم کمک گرفت. بدین صورت که فرم‌های ارزیابی بر روی سامانه مذکور قرار داده شود و مردم بتوانند آن فرم‌ها را تکمیل کنند و به ازای هر فرم پر شده، مبلغی پرداخت شود. در این صورت، بعضی افراد فرم‌ها از طریق افراد مختلف پر کرده و آن‌ها را ارائه می‌کنند تا بتوانند پول بیشتری به دست بیاورند. در این صورت، شبکه عصبی در سراسر کشور برای ارزیابی شاخص‌های شناسایی شده ایجاد می‌شود.
* انتخاب و تصویب: برای گردآوری داده جهت امتیاز دادن به شاخص‌ها و انتخاب بهترین شاخص‌ها میز می‌توان از مشارکت مردم استفاده کرد. روش‌ مشارکت مردم همانند نمونه‌های قبلی است.

### نظارت بر مجری

* کیفیت اجرا در دراز مدت: بسیاری از پروژه‌ها دارای ضمانت کیفیت دراز مدت می‌باشند. برای نظارت بر این کیفیت، می‌توان مردم را مشارکت داد. بدینگونه که از مردم خواسته شود که هرکجا نقصی در پروژه مشاهده کردند، آن را گزارش کرده و در ازای آن، جایزه دریافت کنند. در این صورت تخلفات مجری در ضمانت خود شناسایی می‌شود. البته مبالغ جایزه از محل جریمه مجری تأمین خواهد شد.
* انجام تعهدات: مجریان پروژه‌ها تعهداتی را در قبال پروژه قبول کرده‌اند. برای نظارت بر حسن اجرای این تعهدات نیز می‌توان از مشارکت مردم استفاده کرد. بدینگونه که مفاد تعهدات مجری در اختیار مردم قرار بگیرد و مردم در صورت برخورد با تخلفات، آن را گزارش کرده و در ازای آن جوایزی دریافت کنند. البته در این مورد نیز تأمین هزینه‌های جوایز از محل جریمه مجری تأمین خواهد شد.
* شناسایی مفاسد حاشیه‌ای: بعضی از پروژه‌ها مفاسد حاشیه‌ای در پی دارند. ممکن است یک پروژه به صورت مطلوب اجرا شود اما فاضلاب آن به طبیعت آسیب برساند. برای شناسایی مفاسد حاشیه‌ای می‌توان با در میان گذاشتن پروژه با مردم، از ظرفیت مردم استفاده کرد. بدینگونه که مردم با برخورد با مفاسد حاشیه‌ای آن را گزارش کرده و در ازای آن جوایزی دریافت کنند.

# بند 19 سیاست‌های کلی

بند 19 سیاست‌های کلی نظام اداری عبارت است از: زمینه‌سازی برای جذب و استفاده از ظرفیت‌های مردمی در نظام اداری.

# فرایند سیاست‌گذاری

## مشارکت دادن مردم در عارضه‌یابی

مرحله عارضه‌یابی،‌ مرحله قبل از تدوین سیاست/قانون/آیین‌نامه می‌باشد. زیرا پس از شناسایی عارضه برای رفع آن سیاست/قانون/آیین‌نامه تهیه می‌شود. در مرحله عارضه‌یابی می‌توان از مشارکت مردم استفاده کرد. روش استفاده نیز به این شکل است که حاکمیت از مردم درخواست کند که مشکلات و عارضه‌ها را اعلام کنند و در ازای آن جوایزی دریافت کنند.

# نمی‌دانیم‌ها

## به مشارکت‌گیری مردم در مبارزه با فساد اداری

یکی دیگر از نمی‌دانیم‌های حقوق و وظایف حاکمیت در قبال مردم از منظر حق اطلاعاتی، بحث مبارزه با فساد است.

### روش سنتی مبارزه با فساد

* مطرح شدن ضرورت مبارزه با فساد در قوانین مختلف و از دهان مسئولین مختلف
* ایجاد سازمان‌های عریض و طویل برای نظارت و مبارزه با مفاسد.

#### مشکلات روش سنتی:

* فرض نادرست که دستگاه‌ها وظیفه خود را به درستی انجام می‌دهند.
* کندی ناکارآمدی، ناتوانی
* هزینه بالا (نیروی انسانی، تجهیزات، ...)
* فساد

### روش پیشنهادی:

درخواست از مردم برای گزارش فساد از هر نوع

#### فواید:

* ایجاد ترس عمیق و گسترده بر مفسدان بالفعل و بالقوه
* شناسایی محل درد و تمرکز بر آن
* کاهش گسترده دستگاه‌های نظارتی