



تقدیر و بررسی تفصیلی مفاد لایحه شفافیت؛ نوآوری ها و چالش ها (بخش دوم)

کمیسیون رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری

دبیرخانه کمیسیون های تخصصی

عنوان گزارش: نقد و بررسی تفصیلی مفاد لایحه شفافیت؛ نوآوری‌ها و چالش‌ها (بخش دوم)
کمیسیون: رقابت، خصوصی سازی و سلامت اداری
تهیه کننده: مهدی فلاحیان
اعضای کمیته پژوهشی دبیرخانه: مهدی تاجیک - محمد سجاد ابراهیمی - سمیرا روانخواه
ویراستار: پریسا فتوحی
انتشار: دبیرخانه کمیسیون های تخصصی اتاق ایران
شماره گزارش: ۱۱۹۷۱۳۱
زمستان ۹۷

چکیده:

پیشنویس لایحه شفافیت را می‌توان به عنوان حرکتی شایسته و قابل تقدیر و البته ضروری در شرایط کنونی جامعه دانست که از سوی دولت محترم با تلاش بسیاری از اندیشمندان و متخصصین این حوزه به رشته تحریر درآمده است. این پیش‌نویس به واسطه نوپدید و ابداعی بودن در نظام حقوقی کشور که پیش از این سابقه مصرحی از آن در دست نبوده، دارای نکات مثبت متعددی است. از جمله می‌توان به ارائه تعاریف دقیق مفاهیم و عبارات کلیدی، پرداختن به موضوع مهم شفافیت اطلاعات و مصوبات نهادهای تصمیم‌گیر همراه با اطلاع‌رسانی جزئیات این تصمیمات برای افکار عمومی، تدبیر جامعیت افراد و نهادهای مشمول و نیز نظرخواهی از ذی‌نفع‌ها و شهروندان در مورد طرح‌ها و لوایح و... اشاره نمود. همچنین اشاره به مصادیق متعدد شفافیت در ابعاد سیاسی- اجتماعی، اقتصادی، مقررات گذاری و... نشان از اهتمام ویژه تدوین‌کنندگان به حاکمیت شفافیت در کشور دارد.

اما این لایحه نیز مانند دیگر نصوص قانونی به طور کامل از برخی چالش‌ها و عوارض مصون نبوده که در این گزارش به برخی از آنها پرداخته شده است. از جمله این عوارض می‌توان ترکیب حاکمیتی شورای شفافیت، به کار بردن برخی مفاهیم مبهم و مجمل در متن قانون، عدم نسخ برخی از قوانین مانع شفافیت سابق و استثنای پذیرد برخی نهادها از شمول برخی مواد قانون و... اشاره نمود که در راستای تقویت هر چه بیشتر این لایحه پیشنهادات مقتضی ارائه شده است.

همچنین در پایان ضمن بازشناسی و رتبه‌بندی هر یک از پیشنهادات براساس میزان کارآمدسازی و اهمیت آن با توجه به مقتضیات زمانی، اجتماعی، اقتصادی و... پیشنهادات راهبردی مؤثر و دارای اولویت مورد معرفی و تأکید قرار گرفته است که از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره نمود:

- شفافیت نظام تدوین بودجه به عنوان حلقه مفقوده شفافیت اقتصادی کشور
- تدبیر و طراحی نقش و جایگاه فعال برای اتاق بازرگانی به عنوان مهمترین و شاخص ترین نماینده بخش خصوصی کشور و ذینفع بزرگ این لایحه

فهرست

مقدمه:	۴
۱- بخش اول؛ نوآوری‌های لایحه	۵
۱,۱. ابتکار و دقت در ارائه تعاریف و تبیین تصریحی موضوعات	۵
۱,۲. اتخاذ رویکرد جامع	۵
۱,۳. ابداعات و اصلاحات تقنینی و رویه‌ای در نظام حقوقی	۶
۱,۴. تدبیر قابلیت دادخواهی	۹
۱,۵. طراحی بستر پاسخگوکننده مقامات	۹
۱,۶. جمع بندی و پیشنهادات بخش اول	۹
۲- بخش دوم؛ چالش‌های لایحه	۱۱
۲,۱. مواجهه با اجمال و ابهام در برخی از مواد	۱۱
۲,۲. تهی‌گاه‌های حکمی و نقصان موضوعی برخی از احکام	۱۲
۲,۳. نقص‌های محتوایی	۱۳
۲,۴. نهادسازی چالش‌زا	۱۴
۲,۵. جمع بندی و پیشنهادات بخش دوم	۱۴
نتیجه‌گیری و پیشنهادات راهبردی	۱۶

مقدمه:

امروزه شفافیت یکی از کارآمدترین راه‌های مقابله با فساد و سوءاستفاده از قدرت عمومی است. یکی از پیش‌شرط‌های پاسخگویی در نظام‌های دموکراتیک، وجود اصل شفافیت در نهادهای تصمیم‌گیری حاکمیتی و در میان مسئولان دولتی و حکومتی است. برای ایجاد شفافیت ناگزیر باید به اصل انتشار اطلاعات توسل کرد؛ به طوری که می‌توان گفت شفافیت از مدخل انتشار اطلاعات به دست می‌آید و بدون انتشار اطلاعات رسیدن به شفافیت امری موهوم می‌باشد. عدم ایجاد شفافیت در فعالیت‌های اقتصادی، سیاسی و اداری علت اصلی وقوع فساد در جمهوری اسلامی ایران می‌باشد و این شفافیت بدون مستندسازی امکان‌پذیر نمی‌باشد و تا زمانی که شفافیت و مستندسازی در کنار یکدیگر قرار نگیرند صحبت از مبارزه با فساد امری شعاری و عوام‌فریبانه است.

یکی از راه‌های افزایش شفافیت و اعتماد عمومی، اطلاع مردم از تصمیمات و اقدامات کارگزاران حکومتی است. نظریه‌پردازان معتقدند که افشای اطلاعات به صورت عمومی نشان از شفافیت دولت دارد و با افشای عمومی کار برای پنهان‌کاری مسئولان میانی به بهانه محرمانه بودن اطلاعات سخت می‌گردد. شفافیت کارکنان و مدیران دولت به ویژه مدیران عالی‌رتبه کشور از راهکارهای مبارزه با فساد می‌باشد که باید به آن به طور شایسته توجه نمود. به همین دلیل یکی از مشکلات اساسی کشور ما در مبارزه با فساد، مشخص نبودن اقدامات و تصمیمات مقامات عمومی است که همواره به دلیل عدم وجود قوانین مناسب در این زمینه یا تعلل در اجرای این قوانین موجب عدم تحقق شفافیت مقامات و مسئولان شده است و گاه موجب افشا شدن فسادهای عظیم مسئولان و تصمیم‌گیران نظام اداری می‌شود.

وجود شفافیت اطلاعات دولتی در یک جامعه به پاسخگویی آن دولت در مقابل افکار عمومی نیز کمک شایانی می‌کند؛ بنابراین در موضوعات مربوط به منافع ملی باید بتوان با اتکای به اطلاعات مستند برای مردم شفافیت ایجاد کرد. برای شفاف‌سازی باید ضمانت اجرای مناسبی توسط قانون‌گذار ایجاد شود و قوه قضائیه نیز با جدیت به دنبال اجرای ضمانت اجرای عدم شفاف‌سازی گردد. مطالعات نشان می‌دهد که عدم تعیین ضمانت اجرای مناسب برای افرادی که شفاف‌سازی نمی‌کنند از موانع مبارزه با فساد است. تجربه کشورهای موفق در زمینه مبارزه با مفاسد اداری حکایت از این دارد که این کشورها میزان شفافیت اعمال و اقدامات اداری را تقویت بخشیده‌اند به طوری که اطلاع‌رسانی به عنوان دشمن اصلی فساد اداری در این کشورها تلقی می‌شود. در حال حاضر شفافیت به مطالبه جدی مردم از مسئولان تبدیل شده است و مردم خواستار شفاف‌سازی عملکرد و اقدامات دولت و مقامات عمومی نهادهای حاکمیتی هستند. در صورت عدم وجود شفافیت در نظام سیاسی - اداری کشور مردم همواره با دیده تردید نسبت به اقدامات و عملکردهای مسئولان می‌نگرند و امنیت روانی حاصل از شفافیت برای جامعه ممکن نمی‌گردد.

در همین راستا پیش‌نویس لایحه شفافیت توسط دولت آماده گردیده و در اولین اقدام در جهت شفافیت آن را به بوته نقد و بررسی افکار عمومی گذاشته است. بنابراین در این سند به تفصیل و با رویکرد بررسی ماده به ماده، مفاد این لایحه به عنوان یکی از مهمترین نقاط عطف فعالیت‌های تقنینی دولت محترم مورد پردازش قرار گرفته است که در بخش اول نوآوری‌ها و ابداعات این لایحه معرفی شده و پیشنهادهای در راستای تقویت این نقاط قوت ارائه شده و در بخش دوم نیز چالش‌های موجود در مواد مختلف لایحه شناسایی و تبیین شده و به فراخور پیشنهادهای در راستای اصلاح و بهبود نقاط ضعف لایحه ارائه شده است.

۱- بخش اول؛ نوآوری‌های لایحه

۱.۱. ابتکار و دقت در ارائه تعاریف و تبیین تصریحی موضوعات

در ماده ۱ لایحه به خوبی مفاهیم و واژگان پیشنهادی تعریف شده است تا مخاطب دچار سردرگمی و ابهام نشود. این واژگان در ۱۸ بند تعریف شده که از ملزومات قانون خوب تعریف واژگان نهفته در آن است. تعریف مفاهیم و واژگان موجب تنقیح طرح و تسهیل اجرای آن می‌شود؛ چرا که بسیاری از قوانین به دلیل نبود تعاریف واژگان یا ابهام در تعریف آن‌ها از حیض انتفاع ساقط و تبدیل به قوانین متروکه گردیده‌اند. در بند ۱ ماده ۱ برای اولین تعریفی از شفافیت در نظام حقوقی ما با استفاده از تجربیات به روز و مترقی دنیا ارائه شده است تا از ابهام در واژه پرهیز شود. طبق این تعریف باید اطلاعات، صلاحیت‌ها و عملکردها در زمان و با کیفیت مناسب در معرض استفاده عموم مردم یا نهادهای نظارتی قرار بگیرد. این موضوع می‌تواند از بسیاری رانتهای اطلاعاتی پیشگیری نموده و اعتماد مردم به اداره را ترمیم نماید؛ چرا که یکی از معیارهای اداره مطلوب دسترسی آسان مردم به اطلاعات مربوطه اداره است.

در بند ۵ این ماده نیز مؤسسات عمومی مشمول را تمثیلی قرار داده تا راه برای سوءاستفاده و فرار برخی از مؤسسات عمومی که در این فهرست ذکر نشده است مسدود شود و نتوانند خود را از شمول قانون مستثنی کنند. تدقیق در این لیست نشان می‌دهد که تدوین‌کنندگان به همه قوا و نهادهای زیر مجموعه آن‌ها نظر داشته و خواستار تدوین قانون جامع با مشمولان آن بوده‌اند. از نکات بارز و شاخص این ماده مشمول دانستن نهادهای زیر نظر مقام معظم رهبری بدون منوط کردن آن به اذن ایشان است که نوید شفافیت بیشتر در کشور را می‌دهد و بر این سنت سیئه استثنایپذیری نهادها و اشخاص منصوب رهبری خط بطلان کشیده است.

همچنین در بند ۵ ماده ۱ نیز مجامع و شوراهای عالی کشور را مشمول دانسته است که عموماً تا قبل از این پیشنهادی، قانون‌گذار سعی در استثنایپذیری آنان و عدم دخالت در عملکردها و تصمیمات آن‌ها را داشت که از جمله می‌توان به مجمع تشخیص مصلحت نظام، شورای عالی امنیت ملی و شورای نگهبان اشاره نمود. این مجامع و نهادها دارای قدرت سیاست‌گذاری در کشور بوده و بسیاری از معادلات راهبردی کشور را تعیین می‌کنند و بدیهی است شفافیت اطلاعاتی نهادهای فوق نظارت‌پذیری آن‌ها را افزایش داده و افکار عمومی می‌تواند در جهت فشار یا مشاوره به این نهادها سهیم باشد.

قرار دادن مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمت عمومی در زمره مشمولان قانون نیز علاوه بر نظارت‌پذیر کردن آنان موجب شفافیت فعالیت و عملکردهای آنان می‌شود. معیار مشمول شدن آن‌ها نیز عهده‌داری یک یا چند امر عمومی به حکم قانون مشخص شده است که از جمله می‌توان به اتاق بازرگانی و کانون وکلای دادگستری اشاره نمود. البته نباید استقلال نهادهای فوق به بهانه شفافیت مخدوش شود؛ چرا که یکی از ویژگی‌های چشمگیر و قابل اعتنای نهادهای خصوصی عهده‌دار خدمت عمومی استقلال نسبی آنان از دولت است که به کارایی آنان کمک می‌کند. از نقاط قوت این ماده بند ۱۱ آن است که در تعریف «مقامات» به قانون رسیدگی به داریایی مقامات و مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران اشاره کرده که در این قانون و در ماده ۳ آن به خوبی مقامات مشمول گنجانده شده و یکی از جامع‌ترین تعاریف را ارائه داده است. البته جا داشت قانونگذار به این افراد صراحتاً اشاره کرده و از قانون‌گذاری ارجاعی پرهیز نماید.

۱.۲. اتخاذ رویکرد جامع

ماده ۳ به خوبی اطلاعاتی که مقامات مشمول باید در پایگاه اطلاع‌رسانی منعکس نمایند را متذکر شده است که این لیست دارای جامعیت می‌باشد و نکات و موارد قابل توجهی در آن وجود داشته که هرچه بیشتر می‌تواند در پیشبرد و توسعه شفافیت در کشور کمک نماید. از جمله نکات خوب این ماده اشاره به شفافیت فرآیند انتخاب و انتصاب روسا و مدیران، شرح وظایف کارمندان، فهرست شرکت‌ها و مؤسسات وابسته، میزان بودجه سالانه و نحوه هزینه‌کرد آن، فرآیند و جذب و فرصت‌های استخدامی، تسهیلات و امکانات رفاهی، نحوه تعقیب جرائم و مجازات‌ها، فهرست هدایا و موقوفات، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، متن تمامی مصوبات، گزارش مأموریت‌های غیرثابت داخلی و خارجی و متن و الحاقات کلیه معاملات و بزرگ و متوسط و طرف‌های معامله مناقصه و مزایده از جمله اطلاعاتی هستند که باید در دسترس عموم قرار گیرد. این فهرست از مواردی که بیشترین تأثیر را در حقوق و تکالیف مردم گذاشته و معمولاً ملجأ فساد در نظام سیاسی- اداری کشور محسوب می‌شود نام برده که اطلاع مردم از این موارد می‌تواند در کاهش فساد به وسیله فشار افکار عمومی مؤثر باشد.

۱.۳. ابداعات و اصلاحات تقنینی و روبه‌ای در نظام حقوقی

در ماده ۴ نهادهای دارای صلاحیت قانون‌گذاری یا مقررات‌گذاری مکلف شده‌اند برخی اطلاعات را در دسترس عموم قرار دهند که از جمله می‌توان به مبانی قانونی صلاحیت وضع مقرر، صورت درآمد و دارایی تصمیم‌گیرندگان، همسر و فرزندان آن‌ها و تغییرات صورت گرفته، اطلاعات راجع به سفرهای خارجی و دلایل آن‌ها، آرای موافق، ممتنع و مخالف تصمیم‌گیرندگان و مشروح مذاکرات اشاره کرد. با تأمل در این موارد می‌توان دریافت که در صورت انتشار عمومی این اطلاعات از بسیاری رانت‌ها پیشگیری شده و زمینه برای استناد به امور محرمانه کمرنگ می‌شود. اطلاع از اموال و دارایی اشخاص مشمول و خانواده آن‌ها زمینه نزدیکی بیشتر سطح زندگی مسئولان و مردم را موجب شده و شناخت بیشتر مردم از اشخاص مشمول را به دنبال دارد که این امر می‌تواند در انتخابات سرنوشت مقامات مشمول را تغییر دهد.

در ماده ۵ مجلس به طور خاص مکلف شده است علاوه بر موارد ماده ۴ این ضوابط را نیز منتشر کند که از جمله آنان می‌توان به مشخصات رسانه‌هایی که متعلق به نمایندگان است اعم از به طور جزئی یا کلی، کلیه گزارش‌های تحقیق و تفحص، گزارش عملکرد و شکایات‌های مطرح شده در کمیسیون اصل ۹۰ و گزارش عملکرد حرفه‌ای نمایندگان از جمله این موارد است که موجب شفافیت و حسابرسی عملکرد و تصمیمات نمایندگان شده و در ارتقای عملکرد و کارکردهای پارلمان نقش به‌سزایی دارد. از جمله مواردی که همواره در مورد آن با دیده تردید و ابهام نگرسته شده است اطلاعات مربوط به تحقیق و تفحص است که اطلاعات دقیق و مفصلی از آن منتشر نمی‌شود و الزام این ماده می‌تواند گره از شفافیت این موارد باز کند. همچنین انبوه شکایاتی که از عملکرد نهادها به کمیسیون اصل ۹۰ ارجاع می‌شود سرنوشت نامعلومی پیدا می‌کنند که نشان از کژکارکردی این کمیسیون در انجام وظایف است و با این مقرر که سعی در شفاف‌سازی عملکرد کمیسیون دارد می‌توان امیدواری بیشتری نسبت به رسیدگی کمیسیون مزبور به شکایات مردمی کسب کرد.

در ماده ۶ نسبت به پیامدسنجی طرح‌ها و لوایح مختلف از سوی پیشنهاددهنده اشاره شده و نهاد مزبور را مکلف به پیامدسنجی مقرر مزبور از جمیع جهات نموده است و در صورت عدم انجام این اقدام، طرح مزبور را رسمیت ساقط نموده است. این موضوع به خصوص در رابطه با طرح‌هایی که بدون لحاظ آثار و تبعات پیشنهاد شده و مورد تصویب قرار می‌گیرند مفید می‌باشد و مانع طرح چنین طرح‌های خلق‌الساعه و بدون کارشناسی می‌شود. بنابراین تنظیم گزارش توجیهی در رابطه با این طرح‌ها و انتشار آن‌ها از ملزومات شفافیت است.

ماده ۸ پیشنویس به شفافیت در قانون‌گذاری و مقررگذاری اشاره دارد که باید مؤسسات عمومی لوایح و مصوبات خود را همزمان با ارسال به دولت در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر نمایند. این مقرر در مورد کمیسیون‌های دولت نیز صادق است و باید مصوبات خود را به اطلاع عموم رسانند. این امر به خصوص در مورد نظرات و پیشنهادات مردمی اهمیت به‌سزایی پیدا می‌کند و مردم و صاحب‌نظران می‌توانند طرح‌ها و لوایح را با پیشنهادات خود تقویت نموده و مانع تصویب طرح‌ها و لوایح ضعیف در دولت و مجلس شوند. از این مقرر می‌توان در جمع‌سپاری طرح‌ها و لوایح نیز بهره برد و موجب مشارکت و تاثیرگذاری بیشتر مردم در تصویب لوایح و طرح‌ها شد.

ماده ۹ نیز به انتشار عمومی مصوبات و مذاکرات برخی نهادهای مهم کشور از جمله شورای نگهبان، مجلس خبرگان، دیوان عالی کشور و سایر نهادهای شورایی در مورد مصوبات مربوط به حقوق و آزادی‌های عمومی اشاره نموده است و از این جهت جالب توجه است که این نهادها و شفافیت عملکرد آن‌ها تأثیر مستقیمی در مشروعیت نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران داشته و تصمیمات این نهادها نقش مهمی در حقوق و آزادی‌های عمومی دارد؛ بنابراین انتشار اقدامات و تصمیمات آن‌ها حداقل کاری است که باید در زمینه شفافیت صورت گیرد.

از جمله نکات نغز این پیشنویس ماده ۱۳ می‌باشد که مقرر می‌دارد کلیه مصوبات موجد حق و تکلیف عمومی قابلیت طبقه‌بندی به عنوان اسرار دولتی را دارا نیستند و طبقه‌بندی‌های موجود نیز مورد بازنگری قرار گرفته و باید توسط شورای شفافیت لغو شود. از جمله مشکلاتی که در حال حاضر وجود دارد استناد دولت به مصوباتی می‌باشد که در دسترس عموم قرار نگرفته و ذی‌نفع‌ها و دیگر اشخاص از آن اطلاعی ندارند و دولت با توسل به این مصوبات تصمیمات و اقدامات خود را به منصف ظهور می‌رساند و حقوق مردم را تضعیف می‌کند. این موضوع موجب تضعیف جایگاه امنیت حقوقی در نظام جمهوری اسلامی ایران شده و زمینه بی‌اعتمادی را در افکار مردم پروراند است که با این مقرر پیشنویس امید است هرچه زودتر این شجره خبیثه ریشه‌کن شود. در مورد تشخیص موارد محرمانگی حداقل در اموری مانند اسرار تجاری و مالیات باید از اتاق بازرگانی استمداد خواست تا بدین نحو مانع بروز و شکل‌گیری تعارض منافی جدید در عرصه محرمانگی اطلاعات شد.

مطابق ماده ۱۴ باید اطلاعات مراجع قضایی و غیرقضایی نیز به طور کامل شفاف بوده و در دسترس عموم قرار گیرد. یکی از موارد نگرانی مردم فقدان یا کمبود اطلاعات در مورد مراجع قضایی و محتوای پرونده‌ها بود که همواره با تمسک به اصل محرمانگی و از آنجا که مراجع قضایی و

غیرقضایی در جایگاه قدرت بودند استناد می‌کردند که با این مقرر امنیت روانی حاصل از مبانی قانونی صلاحیت رسیدگی، مستندات قانونی و مشخصات تمامی پرونده‌ها حاصل می‌شود. عدم شفافیت اطلاعات قضایی موجب بی‌اعتمادی عمومی به قوه قضائیه و در نتیجه حاکمیت می‌شود و سنگ بنای شفافیت را باید در قوه قضائیه جمهوری اسلامی ایران جستجو کرد. این قوه سهم عظیمی در شفافیت اطلاعات داشته و با توجه به حجم فزاینده پرونده‌ها و مراجعات مردمی، شفافیت می‌تواند گره از اطاله دادرسی و بسیاری از مشکلات اداری و قضایی قوه مذکور بگشاید.

ماده ۱۵ به طور اختصاصی به شفافیت قوه قضائیه و اقداماتی که باید در این راستا انجام دهد پرداخته است که از نکات برجسته آن می‌توان به میزان بودجه و نحوه هزینه‌کرد آن در قوه قضائیه، انتشار ساعات و موضوع رسیدگی حداقل یک ماه قبل از تشکیل جلسه دادرسی، مصوبات مقامات عالی‌رتبه قوه قضائیه، فرجه رسیدگی به پرونده‌ها بر اساس موضوع و صلاحیت دادگاه‌ها و آمار پرونده‌ها اشاره کرد که هر کدام از این موارد تحولی در اطلاع‌رسانی قوه قضائیه و میزان شفافیت و اعتماد به آن ایجاد می‌کند و نسبت به پاسخگو نمودن این قوه مؤثر است تا بتواند به نحو احسن به تضمین حقوق و آزادی‌های مردم اقدام نماید.

در ماده ۱۶ نیز به توجیه اقدامات و تصمیمات مراجع قضایی از طریق شفافیت پرداخته شده است که از جمله می‌توان به دستور، نظر، اشخاص رسیدگی‌کننده، جهات و مستندات تصمیم و امکان جستجوی سریع و آسان اشاره نمود که امر اخیر مخصوصاً در جهت شفاف سازی تسهیل دسترسی آزاد مردم به اطلاعات است که باید تضمین شود.

ماده ۱۷ به موارد استثنا شده از انتشار اطلاعات مربوط به مراجع قضایی و غیرقضایی تأکید نموده است که از آن جمله داده‌های شخصی و هویتی در جرائم روابط نامشروع، مشخصات هویتی کودکان، شهود و مطلعین است که در اینجا نیز در صورت موافقت کتبی آنان مانعی برای شفاف سازی نیست. همچنین در تبصره ۱ نیز قائل به تفکیک شده و اطلاعات را تا حد امکان قابل شفافیت دانسته است و صرفاً جهاتی که در ماده آمده است غیرقابل انتشار است. در تبصره ۲ نیز عبارات حاوی جملات توهین‌آمیز را فاقد مانعی برای انتشار دانسته و شفافیت آن‌ها را خواستار شده است تا بدین جهت اطلاعات تا حد امکان شفاف و قابل ارائه به مردم باشد. این ماده در پی حفظ شأن و کرامت متهمان و مجرمان و حفظ آبرو و شخصیت کودکان است تا هویت و شخصیت آنان لکه‌دار نشود چرا که این افراد نیز بعد از محکومیت حق زندگی با شرافت و همراه با احترام را دارا می‌باشند.

در ماده ۱۸ حق اصحاب رسانه دانسته شده است که از میزان افراد دستگیر شده و آمار مربوط به آنان در کلانتری‌ها اخذ اطلاعات نمایند و این مراکز مکلف به ارائه اطلاعات به اصحاب رسانه به عنوان نمایندگان جامعه مدنی و دیده‌بان جامعه شده‌اند تا نسبت به نظارت بر کلانتری‌ها و پاسگاه‌های انتظامی اقداماتی به عمل آورند. شفافیت مزبور مانع تخلف، قانون‌گریزی و شکنجه متهمان در مراکز انتظامی شده و به بهبود وضعیت آنان خواهد انجامید. این موضوع به خصوص از لحاظ حقوق بشری برای کشورمان امتیازی مثبت محسوب شده و می‌تواند از فشار افکار عمومی جهان بر جمهوری اسلامی ایران بکاهد.

در ماده ۲۱ معیارهای شفافیت شرکت‌ها تعیین گردیده است و آنان باید از منظر مواد قانون تجارت، تأمین حقوق سهامداران، صلاحیت مدیران و تسهیل حسابرسی و پاسخگویی شرکت نهایت شفافیت را در اساسنامه رعایت کنند که این از وظایف وزارت اقتصاد و دارایی است. ضمانت اجرای عدم تحقق این موارد و شفافیت حداکثری نیز تابع شدن شرکت‌ها از احکام شرکت‌های دولتی خواهد بود. این معیارها موجب شفافیت بیشتر شرکت و پیشگیری از جرائم احتمالی بعدی خواهد بود.

ماده ۲۳ از ابداعات این پیشنویس است که تقسیم‌بندی شرکت‌ها و بنگاه‌های خصوصی به لحاظ شفافیت به سه سطح سفید، خاکستری و قرمز را انجام داده است که این اطلاعات در پایگاه اطلاعات بنگاه‌های اقتصادی منتشر می‌شود از جمله ضمانت اجرای در وضعیت قرمز قرار گرفتن این بنگاه‌ها نیز عدم همکاری و انعقاد قرارداد از سوی مؤسسات عمومی با بنگاه‌ها مذکور است که در صورت انعقاد نیز نمی‌توان با استناد به قرارداد از تسهیلات بانکی استفاده کرد. در مورد بنگاه‌های خاکستری نیز باید ظرف یک سال خود را از این وضعیت به وضعیت سفید برسانند و در این وضعیت صرفاً مؤسسات عمومی می‌تواند قرارداد یک‌ساله با آنان امضا کنند و فراتر از مدت ممنوع است. در این زمینه باید متذکر شد یکی از نهادهای محقی که می‌تواند تاثیر به‌سزایی در مدیریت و ورود اطلاعات به این پایگاه داشته باشد اتاق بازرگانی است که به عنوان محور کار مورد توجه قرار گرفته و در این رابطه وزارتخانه‌هایی همچون اقتصاد و دارایی به تکمیل و تسهیل راه اتاق بازرگانی اقدام می‌نمایند.

در ماده ۲۵ نیز وزارت اقتصاد مکلف شده است پایگاه اطلاعات سرمایه‌گذاری خارجی را ایجاد و اطلاعاتی نظیر مشخصات سرمایه‌گذاران، حوزه‌های سرمایه‌گذاری، طرف‌های قرارداد، امتیازات و تعهدات را در پایگاه اطلاع‌رسانی قرار دهد. این گزاره و الزام موجب رقابتی‌تر شدن بازار و

شفافیت اقتصادی خواهد شد و از تبعیض میان سرمایه‌گذاران به خصوص میان سرمایه‌گذاران داخلی و خارجی پیشگیری خواهد نمود. در این زمینه باید اتاق بازرگانی نیز به عنوان ذی‌نفع و صاحب اطلاعات مختلف مورد شناسایی قانونگذار قرار بگیرد تا قانون با کارایی فزاینده‌ای در جهت نیل به اهداف خود برآید. اتاق بازرگانی می‌تواند با بارگذاری اطلاعات مختلف چراغ راه سرمایه‌گذاران و تصمیم‌سازان در این زمینه باشد.

مطابق تبصره ماده ۲۶ اطلاعات اموال غیرمنقول برخی نهادهای انقلابی همچون ستاد اجرایی فرمان امام که دارای دارایی و اموال غیرمنقول زیادی هستند باید همراه با مستندات در پایگاه اطلاع‌رسانی منعکس و در دسترس عموم قرار گیرد. این موضوع از آن جهت مورد اهمیت است که تاکنون اطلاعات دقیقی از این اموال وجود نداشته و افکار عمومی نسبت به اظهارات مقامات این نهادها بی‌اعتماد بوده‌اند که امید است با این شفافیت و پاسخگویی نهادهایی خاص همچون ستاد اجرایی و بنیاد مستضعفان نیز افزایش یابد. با این شفافیت می‌توان نسبت به تخصیص بهینه املاک غیرمنقول امیدوار شد و تصمیم‌گیری در خصوص آن را زیر ذره‌بین قرار داد.

ماده ۲۹ به شناسایی و شفاف‌سازی یکی از معضلات و خلأهای حقوقی کشور یعنی منابع مالی انتخابات پرداخته است و مقرر داشته اخذ هرگونه کمک از منابع ناشناس از سوی احزاب و تشکل‌های مردم نهاد ممنوع است. احزاب نیز میزان کمک‌های دریافتی خود را باید از طریق سامانه‌های اطلاع‌رسانی به اطلاع عموم برسانند. میزان کمک و دریافتی و هویت کمک‌کنندگان از عناصر این شفافیت است. این مقرر به عدالت انتخاباتی کمک کرده و زمینه برگزاری انتخابات آزاد و بی‌طرفانه که کمترین حد تبعیض در آن وجود دارد را فراهم می‌سازد. این امر در راستای شفافیت انتخابات صورت گرفته و مزایایی همچون شایسته‌گزینی را در پی دارد.

در ماده ۳۰ نیز وزارت کشور مکلف به اخذ مشخصات کامل احزاب از جمله حساب‌های بانکی، دارایی حزب و سوابق تحصیلی اعضا شده است که باید این مطالب را در دسترس عموم بگذارد. همچنین وزارت مزبور باید اطلاعات به موقع از وضعیت احزاب و نامزدها را به اطلاع عموم رساند تا از مطلوبیت کافی برخوردار باشد. وزارت کشور کاربرگ‌های اعلام دارایی، هزینه‌های تبلیغات و اطلاعات مالیاتی را در اختیار نامزد قرار داده و پس از تکمیل آن توسط نامزد آن را در اختیار عموم قرار خواهد داد. این مقرر زمینه افشاگری تخلفات و مفاسد نامزدها و احزاب را فراهم ساخته و نظارت مردمی بر آن‌ها را تشدید می‌کند. با توجه به وضعیت فعلی پرابهام هزینه و درآمدهای مالی انتخابات، این مقرر از حیاتی‌ترین و درخشان‌ترین متون موجود در زمینه شفافیت انتخابات است که می‌تواند آشفته بازار انتخابات فعلی را تا حدودی سامان داده و زمینه شایسته‌گزینی و عدالت انتخاباتی برای احزاب و نامزدها را در پی داشته باشد.

ماده ۳۲ در مورد ارزیابی‌های علمی و استحقاق امتیاز برای اشخاص مقرر داشته است که ذی‌نفع می‌تواند به اطلاعات خود مبنی بر نتیجه ارزیابی و جزئیات آن دسترسی پیدا نماید و این موضوع به احقاق حقوق وی کمک شایانی می‌کند. بسیاری از داوطلبان از وضعیت پاسخگویی نهادهای گزینش‌گر رضایت نداشته و توضیحات آنان را ناکافی می‌دانند که این مقرر در جهت اقناع‌سازی آنان و پیشگیری از طفره‌های گزینش‌گر می‌تواند مثر و ثمر واقع شود.

در ماده ۳۵ وزارت ارشاد مکلف شده است که اطلاعات موقوفات را برای عموم شفاف‌سازی نماید. موقوفات یکی از منابع درآمدی و اقتصادی دولتی محسوب شده که همواره بر سر ارقام آن اختلاف بوده است و این شفافیت می‌تواند به اختلافات پایان داده و میزان اعتماد عمومی نسبت به عملکرد دولت در مورد موقوفات را تقویت بخشد. از جمله اطلاعات شفاف‌سازی شده می‌توان به مشخصات موقوفه، نیت واقف و مشخصات وی و درآمدها و هزینه‌های موقوفه اشاره کرد.

به موجب ماده ۳۷ اشخاص مشمول این قانون باید در مورد موضوعات محلی یا ملی، پیشنهادی، پیشنویس تصمیمات و یا مصوبات خود را در پایگاه اطلاع‌رسانی قرار داده و نظرات اشخاص ذی‌نفع و ذی‌ربط را اخذ نموده و دلایل توجیهی خود را به اطلاع عموم رسانند. از جمله آثار این مقرر مشارکت افراد ذی‌نفع در تصمیم‌گیری و اقدامات مؤسسات مشمول است چرا که در اثر این مصوبات حقوق آن‌ها به طور مستقیم تحت تأثیر قرار می‌گیرد و پس از اخذ نظرات، مصوبات با تکامل بیشتری تصویب می‌گردند. یکی از گروه‌های ذی‌نفع اتاق بازرگانی می‌باشد که دولت باید قبل از هرگونه تصمیم که در رابطه با بازرگانی و صادرات و تولید می‌باشد نظرات اتاق را کسب نموده و نسبت به آن ترتیب اثر دهد. این نظرخواهی به صورت رسمی و معمول انجام شده و نماینده اتاق می‌تواند به دفاع از نظرات خود در جلسه تصمیم‌گیری اقدام نماید. دولت ملزم است به هنگام تصمیم‌گیری در مورد مسائلی که به نوعی به کارویژه‌های اتاق مربوط می‌باشد، آنان را در جریان امور قرار داده و مشورت لازم را اتخاذ نماید.

ماده ۳۸ تأکید بر حق آزادی بیان و انتقاد دارد و مردم می‌توانند با ترتیبات خاص در مورد عموم مسائل از مسئولان توضیح خواسته و آنان را به شفاف‌سازی دعوت نمایند. این موضوع به مشارکت سیاسی و اجتماعی شهروندان و احساس تعلق آنان به این مرز و بوم کمک کرده و مسئولان

را به طور مستمر در معرض نظارت مردمی قرار می‌دهد. در این مورد باید افاق بازرگانی به عنوان نهاد رسمی از دولت توضیحات رسمی را خواستار شود و دولت و نهادهای مشمول ملزم به پاسخگویی مناسب به افاق بازرگانی هستند.

در ماده ۴۰ اشخاص مشمول از سرباز زدن به درخواست‌های متقاضیان با استناد به مقررات داخلی خود سازمان یا نهاد ممنوع شده‌اند. در این ماده ویژگی‌های تصمیم اداری شفاف نیز مشخص گردیده است که از جمله آن‌ها می‌توان به تاریخ صدور، مشخصات متقاضی، اعلام مرجع و اسامی موافقان و مخالفان در تصمیمات شورایی اشاره کرد که این موضوعات زمینه تسهیل شکایت شهروندان از تصمیمات در محاکم قضایی و غیرقضایی را فراهم می‌کند.

مطابق ماده ۴۱ و ۴۲ وزارت و جهاد کشاورزی و سازمان حفاظت از محیط‌زیست موظف هستند ظرفیت بهره‌برداری از منابع طبیعی را به تفکیک منابع و مناطق به اطلاع عموم از طریق پایگاه اطلاع‌رسانی مخابره کنند. همچنین کلیه طرح‌های عمرانی باید پیوست زیست‌محیطی داشته باشند و این پیوست به تأیید سازمان حفاظت از محیط‌زیست رسیده باشد. از جمله فواید انتشار عمومی این گزارش‌ها اطلاع مردم و کارشناسان از اقدامات انجام گرفته می‌باشد که اقدام مدعی‌العموم را در صورت نقض حق بر محیط‌زیست سالم شهروندان می‌تواند در پی داشته باشد.

۱.۴. تدبیر قابلیت دادخواهی

ماده ۴۹ پیشنهادی یکی از نقاط قوت این طرح می‌باشد که مصوبات و تصمیمات شورای شفافیت را قابل شکایت در دیوان عدالت اداری دانسته است. با اینکه شورای شفافیت برای تضمین حق بر شفافیت شهروندان تأسیس و تشکیل گردیده است ولی ممکن است تصمیمات و مصوباتی را در دستورکار خود قرار دهد که در تنافی با حق منظور باشد، بنابراین تدوین‌کنندگان لایحه در اقدامی شایسته، مصوبات و تصمیمات آن را قابل بازنگری قضایی دانسته و تضمین دوباره حقوق شهروندان را مدنظر داشته‌اند.

۱.۵. طراحی بستر پاسخگوکننده مقامات

مطابق ماده ۵۲ دولت مکلف شده است تا سازوکار لازم برای ثبت تماس‌های کتبی و شفاهی یا تلفنی و الکترونیکی مقامات عمومی با بخش خصوصی را طراحی نماید که این ماده شامل مقامات عمومی گذشته نیز می‌شود تا این تماس‌ها را در اختیار عموم قرار دهد و مانع شکل‌گیری رانت و تخلفات در لایه حاکمیت شود.

به موجب ماده ۵۴ مسئولیت اجرای این قانون با بالاترین مقام مسئول اشخاص مشمول است. این موضوع نشان از اهمیت لایحه و امر شفافیت داشته و پاسخگویی مقامات عمومی عالی‌رتبه هر نهاد را در بر خواهد داشت که نوید اجرای قوی و مستمر قانون را می‌دهد.

۱.۶. جمع بندی و پیشنهادات بخش اول

شفافیت نهادهای دارای کارکرد خدمت عمومی یکی از ملزومات سپهر قانون‌گذاری جمهوری اسلامی ایران بود که پیشنهادی لایحه آن دارای نکات برجسته و امعان نظر می‌باشد. ساختار منظم و پیش‌بینی ابعاد مختلف شفافیت با در نظر گرفتن حداکثر نهادها و افراد مشمول موجب اجرای قوی و متضمن شفافیت بیشتر در جامعه خواهد بود. برای این منظور باید ساز و کارهای اجرایی هر چه زودتر تدارک دیده شده و آیین‌نامه‌های مورد نیاز به تصویب مقامات صالح برسد. لزوم دیده‌بانی تشکلهای مردم‌نهاد و رسانه‌ها در اجرای قانون از جمله ملزومات اجرای موفقیت‌آمیز قانون محسوب می‌شود که باید مدنظر قرار گیرد. ایجاد فرهنگ عمومی شفافیت و شناساندن حق مطالبه‌گری مردم به آنان زمینه اجرای بهتر قانون و نظارت‌پذیری نهادها و اشخاص مشمول را فراهم می‌سازد.

با توجه به نوآوری‌هایی که این پیش‌نویس نسبت به آنان اقدام نموده می‌توان پیشنهادهایی را در جهت تکمیل این نقاط قوت و ارتقاء هر چه بیشتر لایحه ارائه نمود که برخی از این پیشنهادات عبارتند از:

۱- روشن ساختن تعریف دقیق «فرا داده پردازش» در بند ۲ ماده ۱ می‌تواند در تنظیم آیین‌نامه اجرایی قانون و اجرای قانون کمک شایانی نماید و از ابهام واژه‌های فنی- تخصصی بکاهد.

۲- در بند ۷ ماده باید اصل بر ارائه بدون هزینه اطلاعات به مردم باشد تا بتوان به ایده‌آل‌های شفافیت در این زمینه دست یازید.

۳- ذکر کلیه مقامات مذکور در ماده ۳ قانون رسیدگی به داریی مقامات، مسئولان و کارگزاران جمهوری اسلامی ایران و عدم استفاده از قانونگذاری ارجاعی می‌تواند به جامعیت بیشتر قانون بینجامد.

- ۴- در بند ۱ ماده ۲ باید اصل ارائه اطلاعات به افراد جایگزین اصل حق دسترسی افراد به اطلاعات گردد؛ چرا که دسترسی مستلزم مشقت بیشتر مردم و موجب تحمیل هزینه‌های احتمالی بر آنان می‌شود.
- ۵- ذکر صریح شورای عالی انقلاب فرهنگی در ماده ۴ می‌تواند در شفافیت و پاسخگویی این نهاد کارگر افتاده و گزارش عملکردهای این شورا را شاهد باشیم.
- ۶- در بند ۴ ماده ۹ علت استثنای شورای عالی امنیت ملی ذکر شود؛ چرا که می‌توان با تفکیک وظایف و عملکردها و مصوبات آن قائل به شفافیت بسیاری از مصوبات آن شد. این موضوع به خصوص در مورد پیش‌بینی پذیر کردن امور مردم می‌تواند حائز اهمیت مضاعفی قرار گیرد.
- ۷- تقلیل زمان ذکر شده در ماده ۱۳ از ۳ روز به ۲۴ ساعت با توجه به پیشرفت‌های تکنولوژی که با توجه به سرعت اینترنت و لزوم انتشار هرچه زودتر اطلاعاتی که موجد حق و تکلیف برای مردم هستند توجیه گردد.
- ۸- تجدیدنظر در طبقه‌بندی اطلاعات بر اساس قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و ارائه طرحی جدید با توجه به مقتضای قانون شفافیت و تحدید دامنه اطلاعات سری نیز از دیگر پیشنهادات ارتقای طرح پیش‌رو می‌باشد تا با شفافیت همه جانبه حرکت کنیم.

۲- بخش دوم؛ چالش‌های لایحه

۲.۱. مواجهه با اجمال و ابهام در برخی از مواد

یکی از راه‌های تاثیرگذاری قانون در جامعه استفاده از ادبیات ساده، واضح، کوتاه و بدون زواید در متون و مواد قانونی است که زمینه پذیرش بیشتر جامعه را فراهم می‌کند. در ماده ۱ این قانون در تعریف شفافیت ادبیات حشو به کار رفته است و تدوین‌کنندگان آن می‌توانستند به جای عبارت «در زمان مناسب و با کیفیت مناسب» از «در زمان و با کیفیت مناسب» استفاده کرده و مانع تکرار کلمه «مناسب» شوند. البته باید این مناسب بودن در آیین‌نامه‌ها و مواد بعدی قانون تدقیق شود و معیارهای آن مشخص گردیده تا سوءاستفاده از آن به حداقل برسد. استفاده از کلمات تفسیرپذیر و کش‌دار موجب سوءبرداشت‌ها از قانون شده و اجرای کامل آن را با مانع روبرو می‌سازد. همچنین با برداشت سلیقه‌ای و دامنه‌دار از این کلمات زمینه تضییع حقوق شهروندان فراهم می‌شود.

در تعریف اطلاعات نیز واژه «فرا داده» دارای ابهام است و مخاطب منظور قانون‌گذار را به درستی متوجه نمی‌شود. در این‌گونه مفاهیم فنی- تخصصی قانون‌گذار باید سعی در تعریف دقیق و ساده این مفاهیم تلاش نماید و در صورت طویل بودن آن به قانون مربوطه که این مفهوم تعریف مفصل شده است ارجاع دهد.

در بند ۴ این ماده نیز باید از گزاره «نهادهای عمومی» به جای «مؤسسات عمومی» استفاده شود تا جامعیت بیشتری شامل این تعریف می‌شد و به نظر می‌رسد موسسه از منظر معنایی اخص از نهاد باشد؛ چرا که نهاد اعم از موسسه، سازمان، شرکت و بقیه موارد است و جامعیت کافی را برای گنجاندن در متن قانونی داراست.

در قسمت بند ۵ ماده ۱ با خلائی به نام مجلس خبرگان رهبری روبرو هستیم و به نظر می‌رسد دلیل معقولانه‌ای برای حذف این نهاد از مقررات شفافیت وجود ندارد؛ حال آنکه این نهاد یکی از مؤسسات مهم در جمهوری اسلامی ایران بوده و مطابق قانون اساسی وظایف خطیری برای آن تعریف شده است. یکی از تاریخخانه‌های موجود در کارکرد نهادهای فعلی جمهوری اسلامی ایران، عملکرد و مصوبات مجلس خبرگان رهبری است که موجب بروز شبهات و حرف و حدیث‌های فراوانی شده است و ابزاری برای حمله معاندان نظام به ساحت مقدس جمهوری اسلامی ایران شده است؛ بنابراین جا داشت تدوین‌کنندگان به این امر اشاره و تصمیمات و عملکردهای مجلس خبرگان را شفاف و آنان را پاسخگو به افکار عمومی می‌ساخت. آیین‌نامه‌ها و نحوه نظارت بر رهبری باید شفاف شده و زمینه نظارت مردمی بر عملکرد مجلس خبرگان در این زمینه‌ها فراهم شود.

بند ۷ ماده ۱ در مقام بیان تعریف دسترسی به صورت نا به جا از عبارت «یا» استفاده نموده است در حالی که باید شهروندان امکان در اختیار داشتن اسناد و ابزار حاوی اطلاعات را در اختیار داشته باشند؛ چرا که این اسناد در صورت عدم در اختیار داشتن، امکان استناد به آنان در محاکم دادگستری وجود نداشته و سندیت لازم را دارا نمی‌باشند؛ بنابراین باید امکانی فراهم شود تا علاوه بر دسترسی به اطلاعات امکان در اختیار قرار گرفتن آن‌ها ولو به صورت الکترونیکی با امضای رسمی فراهم شود. این موضوع مواقعی مهم می‌گردد که محاکم درخواست ارائه اسناد ادعایی در دادخواست را مطرح می‌کنند و طرفین دعوی به دلیل عدم ارائه مدرک مورد درخواستی از رسیدن به حق خود محروم می‌مانند؛ بنابراین نهادهای مشمول باید حداقل امکانی برای پرینت و رونوشت مستند مدارک و اطلاعات فراهم کنند.

مطابق بند ۸ ماده ۱ در تعریف حریم خصوصی، قرار دادن بخشی از تعریف قلمرو آن در اختیار عرف دچار خطایی نابخشودنی شده است که علاوه بر تشتت در اجرای قانون، موجب عدم شفافیت بخشی از اطلاعات می‌شود. قانون باید قطعیت و جزمیت خود را حفظ کرده و اجازه ندهد اموری حساس و حیاتی مثل شفافیت در اختیار معیارهای عرفی قرار گیرد بلکه باید با تعریف دقیق قانونی محدوده آن را مشخص کند. بدیهی است عرف موجود در جامعه متکثر بوده و از تعریف و محدوده خاصی پیروی نمی‌کند و این موضوع به ضرر شفافیت است که در پی تنقیح ارائه اطلاعات از اقدامات و تصمیمات مشمولان می‌باشد؛ بنابراین قانون‌گذار به راحتی می‌تواند محدوده حریم خصوصی را مشخص و بقیه مصادیق را در معرض شفافیت قرار دهد.

مطابق بند ۹ این ماده در بیان تعریف اسرار دولتی بهتر بود قانون با توجه به رویکردهای جدید و هدف قانون‌گذار از تصویب قانون شفافیت اقدام به تعریف مستقلی از آن می‌کرد تا محدودیت‌های فعلی اسرار دولتی که موجب محرمانگی بسیاری از آنان می‌شود زایل گردد. بسیاری از اطلاعاتی که تاکنون از آن به عنوان اسرار دولتی یاد می‌شود کارایی خود را در زمان حاضر از دست داده و در دنیای کنونی که به دهکده جهانی و

جهانی شدن کشورها انجامیده است مفهومی ندارد و از این جهت باید در شفافیت این اسرارگرایی تلاش نمود. چرا که دولت‌ها معمولاً تمایلی به شفافیت و پاسخگویی نداشته و سعی در گستراندن دامنه اسرار دولتی برمی‌آیند؛ بنابراین لزوم قانون‌گذاری دقیق در این مورد احساس می‌شود. بند ۱۲ ماده در تعریف شخص ذی‌نفع اشاره‌ای به انتفاع و اضرار مادی و غیرمادی نکرده است و این نکته از موارد نقص قانون به شمار می‌آید که باید با توجه به اطلاق این انتفاع و اضرار باید منافع غیرمادی را نیز در تعریف ذی‌نفع داخل دانست. البته بهتر بود این موضوع مورد تصریح قانون‌گذار قرار می‌گرفت و زمینه ارائه بهتر اطلاعات و شفافیت بیشتر را برای افراد ذی‌نفع میسر می‌ساخت.

در بند ۱ ماده ۲ باید به جای استفاده از عبارت «تأمین و تضمین اصل حق دسترسی افراد به اطلاعات»، به اصل ارائه اطلاعات به افراد اشاره می‌کرد؛ چرا که این گزاره الزام بیشتری برای نهادهای عمومی ایجاد می‌کند؛ زیرا اصل بر ارائه اطلاعات از سوی نهادهای عمومی و مشمول قانون است و نباید نیازی به درخواست شهروندان برای دسترسی به اطلاعات وجود داشته باشد که این امر مشقت و بار روانی برای شهروندان دارد در حالی که بخشی از بودجه عمومی برای ارائه اطلاعات و شفافیت بیشتر هزینه می‌شود تا شهروندان از تکالیف و حقوق خود آگاه شوند. بنابراین وظیفه حاکمیت است تا با تسهیل ارائه اطلاعات به مردم زمینه استیفای کامل آنان از حقوق خود را فراهم نماید و شهروندان با صرف کمترین هزینه و وقت به اطلاعات مدنظر خود دسترسی پیدا نمایند.

۲.۲. تهی‌گاه‌های حکمی و نقصان موضوعی برخی از احکام

در بند ۱۸ ماده ۳ جای خالی عبارت «مجلس» احساس می‌شود که در کنار عناوین دیگر باید ذکر شود؛ به مانند نهادی به نام مجلس خبرگان رهبری که از جمله نهادهای تصمیم‌گیر محسوب می‌شود. البته می‌توان با تفسیری از عبارت «به مانند» در این بند دیگر نهادهای تصمیم‌گیر جمعی در هر سطح را مشمول این بند دانست. این موضوع می‌تواند با تصریح قانون‌گذار و وجهه بهتری به خود گرفته و مانع بهانه تراشی نهادهای تصریح نشده گردد.

تبصره ۳ ماده ۳ تبعیضی در شفافیت محسوب می‌شود و بدون دلیل خاصی اقدام به خروج گزارش کمک‌های برخی وزارتخانه‌ها مانند وزارتخانه‌های اطلاعات، امور خارجه، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح از شمول شفافیت نموده است و آنان را مکلف به گزارش به رئیس‌جمهور نموده است. در نتیجه هیچ الزامی برای رئیس‌جمهور در مورد ارائه این اطلاعات به مردم وجود ندارد. این بند می‌توانست صرفاً کمک‌های امنیتی را خارج از شمول بند و قانون بداند و بقیه اقدامات کمکی را مشمول این ماده کند. البته باید تعریف دقیقی از کمک‌های امنیتی ارائه داده شده و محدوده آن مشخص گردد تا دولت نتواند با تمسک به این قید از بند شفافیت رهایی یابد. این موضوع به خصوص در وضعیت فعلی نامناسب اقتصادی مهم جلوه می‌نماید که نباید از بیت‌المال هزینه‌هایی به اسم کمک خارج شده و مردم از آن اطلاعی نداشته باشند.

از جمله خلأهای ماده ۴ عدم ذکر برخی شوراها و مجامع قانون‌گذار و یا مقررگذار به مانند شورای عالی انقلاب فرهنگی اشاره کرد که فقدان اطلاعات آن نقض اصل ارائه و دسترسی آزاد به اطلاعات است و از جمله مواردی که ممکن است تأثیر زیادی بر حقوق مردم بگذارد همین شورا است. با وجود غفلت قانون‌گذار از ذکر موارد مهمی همچون شورای عالی انقلاب فرهنگی ولی قید «مانند» می‌تواند در این راه کارگشا بوده و نهادهایی که ذکر نشده‌اند را ذیل این ماده گنجانند. البته تصریح یا اطلاق ماده مزایای بسیاری دارد و مانع بهانه‌تراشی برخی نهادهای خاص از شمولیت قانون می‌شود؛ چرا که تجربه قوانینی همچون دیوان عدالت اداری نشان از لزوم تصریح نهادهای مشمول قانون دارد.

در ماده ۶ صرفاً به مؤسسات عمومی اشاره شده است و نامی از مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی سخنی به میان نیامده است در حالی که این مؤسسات نیز در محدوده صلاحیت خود مقررات‌گذاری می‌کنند که موجب ایجاد حق و تکلیف برای مردم می‌شود. به مانند نظام پزشکی و کانون وکلای دادگستری که مقررات خاص خود را داشته و اصل خودتنظیم‌گری بر آنان حاکم است و در نتیجه نظارت چندانی حداقل در مرحله مقررات‌گذاری بر آن اعمال نمی‌شود.^۱ این تصمیمات و مصوبات در صورتی که شفاف نشوند موجب تضییع حقوق شهروندان می‌شوند و در نتیجه شاخص‌های ارائه خدمات عمومی در کشور تقلیل پیدا می‌کند.

بند ۳ ماده ۱۷ یکی از مواردی که استثنای انتشار تصمیمات قطعی و مراجع قضایی و غیرقضایی است، تصمیمات متضمن اشاعه فحشا گفته است. به کار بردن این عبارت تفسیرپذیر و مبهم از جمله موارد ضعف قانون محسوب می‌شود و جا داشت قانون‌گذار نسبت به تعیین مصادیق و تحدید آن اقدام می‌کرد. چرا که این موضوع همواره مورد استناد و مستمسک ممنوعیت شفافیت توسط مراجع مربوطه قرار گرفته و زمینه تضییع

self regulation - ۱

حقوق مردم را فراهم می‌آورد. فحشا موردی سلیقه‌ای بوده و اتفاق نظری در مورد تعریف آن وجود ندارد و قضات و مراجع قضایی می‌توانند به هر بهانه‌ای موضوعی را تحت ذیل فحشا تعریف کرده و مانع شفافیت آن شوند. به نظر می‌رسد با توجه به رشد آگاهی‌های عمومی جامعه و شکسته شدن برخی تابوهای خودساخته در جامعه ما، باید معنا و دامنه حداقلی برای فحشا قائل شده و از عدم انتشار اطلاعات به بهانه اشاعه فحشا نباید دفاع کرد.

۲.۳. نقص‌های محتوایی

ماده ۲۰ اقدام به تأسیس نابه‌جای کارگروهی برای شناسایی مضمحلانی که برخلاف وظایف قانونی خود عمل کرده و اقدام به فعالیت اقتصادی می‌نمایند نموده است که این نهاد موازی معلوم نیست به جز صرف بودجه و تعدد نهادهای نظارتی چه کارکردی می‌تواند داشته باشد. در حالی که بهتر بود از نهادهای موجود همچون سازمان بازرسی کل کشور یا سازمان امور مالیاتی برای این کار استفاده می‌شد. چرا که این نهادها مطابق قانون اساسی و قوانین عادی وظایف نظارتی و کشف تخلفات را بر عهده دارند و تأسیس نهاد جدید موجب سردرگمی و اختلاف بین صلاحیت‌های آنان می‌شود. کارگروه مزبور مستلزم شفاف‌سازی و تدوین وظایف خود بوده که این زمان و هزینه زیادی را می‌طلبد؛ در حالی که نهادهای موجود فعلی ظرفیت اقدام و تصمیم‌گیری در قالب این ماده را دارا می‌باشند و تجربه نشان داده است نهادسازی نه تنها به معنای کاهش فساد نبوده بلکه نفس نهادهای جدید مقابله با فساد، خود در فسادزایی سهیم بوده و نقش به‌سزایی در اشاعه فساد اداری و اقتصادی داشته‌اند.

در ماده ۲۶ که مربوط به ارائه اطلاعات آنلاین در مورد اموال غیرمنقول دولتی است، ذکر عبارت مبهم «رعایت جنبه‌های امنیتی» خالی از تأمل نیست که بهتر بود این ماده ابعاد این عبارت را مشخص و مصادیق آن را تعیین می‌کرد تا زمینه‌ای برای سوءاستفاده دولت در ارائه اطلاعات فراهم نشود. چرا که دولت با استناد به مسائل امنیتی بسیاری از اطلاعات را پنهان می‌کند و تمایلی به افشای اطلاعات ندارد؛ بلکه قانون‌گذار باید با تقنین دقیق و تعریف مشخص مفاهیم مانع بروز چنین بهانه‌هایی در زمینه شفافیت شود. امنیت عمومی همچون واژه‌های هم‌سنخ مانند نظم و اخلاق عمومی تفسیربردار بوده و نیازمند ذکر مصادیق و تحدید حدود است تا با تفسیرهای ذبح‌کننده حقوق بنیادین روبرو نشویم. این امر با توجه به ماهیت دولت در ایران که بیشتر جنبه امنیتی داشته و همواره در پی امنیتی‌سازی فضای جامعه بوده است می‌تواند یکی از موانع مهم و ابتدایی عدم شفافیت باشد که باید تدوین‌کنندگان لایحه طرحی نو در این زمینه دراندازند.

در ماده ۲۷ نیز ارائه گزارش منوط به تأیید شورای شفافیت بنا شده است و از دسترس قرار دادن آن‌ها به طور مستقیم در اختیار مردم اجتناب شده است. این موضوع خطراتی همچون سانسور اطلاعاتی که در حق مردم تأثیرگذار است را به دنبال خواهد داشت. موضوعات این ماده فارغ از موارد امنیتی بوده و به راحتی قابل انتشار است و خطری مصالح ملی را تهدید نمی‌کند. این موضوع به خصوص در رابطه با تأثیر اجرای طرح‌های عمدتاً اقتصادی بر زندگی مردم بوده و اطلاعات فوق به طور مستقیم زندگی مردم را تحت تأثیر قرار می‌دهد. مشاهده می‌شود طرحی مانند طرح جامع شفافیت نیز نتوانسته است برخی تابوهای ساختگی را بشکند و در صدد شفافیت کامل اقدام نماید؛ البته این موضوع را باید به تدوین‌کنندگان طرح تذکر داد تا با یکپارچگی و با کمترین تبعیض میان اطلاعات اقدام به شفاف‌سازی نمایند تا زمینه رقابت ناسالم میان نهادهای مختلف از بین برود؛ چرا که استثنایپذیری عده‌ای از قانون می‌تواند به اجرای ضعیف قانون توسط نهادهای دیگر منجر شود.

ماده ۲۸ ارائه هرگونه کمک مالی و غیرمالی از سوی مضمحلان لایحه را به احزاب ممنوع ساخته است در حالی که به نظر می‌رسد مشکلی بابت کمک از سوی برخی نهادهای خصوصی عهده‌دار خدمت عمومی به احزاب نباشد چرا که این نهادها خصوصی‌اند و بودجه عمومی مصرف نمی‌کنند مانند کانون وکلای دادگستری. این موضوع به خصوص با هماهنگی خطمشی برخی احزاب با این مؤسسات گره خورده است و طبیعی است که موسسه خصوصی مزبور حق دفاع و کمک مالی از حزبی که به اهداف موسسه نزدیک است را داشته باشد. در صورتی که مؤسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی را مجاز به کمک به احزاب و تشکل‌های مردم‌نهاد بدانیم، این موضوع می‌تواند به مشارکت سیاسی سالم همه جناح‌ها و نهادهای خصوصی در انتخابات بینجامد که هدف نظام سیاسی نیز چیزی جز این نکته نیست؛ چرا که هدف، عدم استفاده از منابع بیت‌المال در مبارزات انتخاباتی است و مؤسسات فوق از نظر مالی مستقل می‌باشند و مشکلی از جهت کمک به احزاب و نهادهای مردم‌نهاد وجود ندارد. از طرف دیگر با توجه به اینکه احزاب و تشکل‌های مردم‌نهاد در ایران همچون طفلی نابالغ حرکت خود را شروع کرده‌اند، این کمک‌ها و مساعدت‌ها می‌تواند در جوانه زدن و رشد آن‌ها تأثیر به‌سزایی داشته باشد و نه تنها نقطه تاریکی محسوب نمی‌شود بلکه دارای نکات مثبتی نیز می‌باشد.

۲.۴. نهادسازی چالش‌زا

ماده ۴۴ که به معرفی اعضای شورای شفافیت دارد دارای نقاط منفی است که به برخی از آن‌ها اشاره می‌شود. اولاً در ترکیب این شورا علی‌رغم استفاده از اعضای غیرحاکمیتی، توازن بین مسئولان حکومتی و جامعه مدنی و بخش خصوصی برقرار نیست و بیش از دو سوم این شورا حاکمیتی است و این موضوع نمی‌تواند به افزایش اعتماد عمومی نسبت به حاکمیت منجر شود. همچنین برخی از نمایندگان جامعه مدنی و بخش خصوصی نیز به ابتکار نهادها یا اشخاص حاکمیتی انتخاب می‌شوند و بالطبع از استقلال لازم و شاید شایستگی نمایندگی برخوردار نباشند و به نظر می‌رسد باید توسط خود صنف یا بخش انتخاب شوند. دوماً سطح عالی این هیئت موجب عدم تشکیل جلسات و عدم تخصیص وقت کافی برای بررسی موضوعات در شورا می‌شود و به نظر می‌رسد باید سران سه قوه فرد انتخابی خود را به شورا روانه سازند. با تقلیل سطح مقامات ذکر شده در این شورا می‌توان به منظم تشکیل شدن جلسات و اتخاذ راهکارهای جدی ترویج شفافیت امیدوار بود مطابق ماده ۴۵ رسمیت شورا با دو سوم اعضا می‌باشد که به راحتی می‌توان جلسات شورا را بدون حضور نمایندگان جامعه مدنی برگزار کرده و اتخاذ تصمیم نمود در حالی که بهتر بود قانون‌گذار حدنصابی برای حضور نمایندگان این بخش در نظر می‌گرفت تا امکان تبانی بین اشخاص نماینده حاکمیت از بین برود. تبصره این ماده نیز جلسات شورا را با فاصله بسیار زیاد زمانی قرار داده است و سه ماه برای تشکیل این شورای مهم زیاد است و باید حداقل ماهانه برگزار شود؛ چرا که اطلاعات مربوط به شفافیت، زندگی مردم را به طور مستمر تحت تأثیر قرار می‌دهد و تصمیمات و اقدامات شورای مذکور جنبه حیاتی برای مردم از حیث زمان و مطلوبیت را دارا است.

۲.۵. جمع بندی و پیشنهادات بخش دوم

پیشنویس لایحه شفافیت علی‌رغم وجود نقاط قوت بسیار دارای نقاط ضعفی نیز می‌باشد که امید است هر چه زودتر با نقد منصفانه کارشناسان برطرف گردد. از جمله ایرادات آن مجمل و مبهم بودن برخی مفاهیم است که قانون‌گذار باید به تعریف دقیق آن‌ها پرداخته و ابعاد و مصادیق آن را مشخص سازد. همچنین برخی نهادها از برخی مصادیق شفافیت مستثنی شده‌اند که به نظر می‌رسد این موارد سهوی بوده و نیت تدوین‌کنندگان مبنی بر گنجاندن آن‌ها در قانون است. همچنین به فراخور رسالت لایحه، باید موادی در آن پیش‌بینی شود که از مصادیق سابق و تحدیدکننده اطلاعات دوری کرده و به ارائه تعاریف و محدوده جدیدی از شفافیت اطلاعات اشاره نماید. ترکیب شورای شفافیت نیز باید ترمیم یافته و هر چه بیشتر شاهد ترکیب مردمی‌تر از لایحه جامعه مدنی برای افزایش اعتماد عمومی و تضمین شفافیت باشیم.

با توجه به این تفاسیل آنچه که می‌تواند به عنوان نسخه کارآمدساز این لایحه مورد ارائه قرار گیرد، پیشنهاداتی است که به فراخور شناسایی نقصان‌ها و چالش‌های موجود در لایحه مورد پیشنهاد قرار می‌گیرد تا با اصلاح هر یک از آن‌ها شاهد اصلاح و بهبود هر چه بیشتر این نص قانونی بی بدیل در نظام حقوقی کشور باشیم. برخی از این پیشنهادات عبارتند از؛

- ۱- ذکر تشکل‌های مردم‌نهاد در کنار روزنامه‌نگاران در ماده ۱۸ می‌تواند به پویایی و تحرک این تشکل‌های جامعه عمل بپوشاند، به خصوص در سال‌های اخیر سمن‌های زیادی در ارتباط با حقوق زندانیان و متهمان تشکیل شده‌اند که عملکرد بهتر آن‌ها می‌تواند در ارتقای وضعیت حقوق بشری جمهوری اسلامی ایران موثر باشد. این تشکل‌ها باید آزادی عمل داشته باشند و بدون مقید کردن آن‌ها به زمان و مکان خاصی عرصه عمل را برای آن‌ها فراهم کرد.
- ۲- ذکر وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه در کنار نیروی انتظامی در ماده ۱۸ می‌تواند به جامعیت اطلاعات روزنامه‌نگاران و سمن‌ها کمک شایانی نماید؛ چرا که مطابق برخی از قوانین، وزارت اطلاعات و سازمان اطلاعات سپاه ضابط قضایی محسوب شده و در عرصه عمل نیز این اقدام به بازداشت افرادی در طی سالیان اخیر کرده‌اند که اطلاع از سرنوشت آنان می‌تواند به شفافیت عملکرد نهادهای انتظامی و ضابطان قضایی کمک کرده و مانع خودسری آنان شود.
- ۳- تصریح به عضویت نماینده اتاق بازرگانی ایران در کارگروه ذکر شده در ماده ۲۰ می‌تواند به مشارکت بیشتر نهاد مزبور در تصمیم‌گیری‌ها کمک کرده و سهم بخش خصوصی را در کارگروه مزبور ارتقا دهد. اتاق بازرگانی از نهادهای تاثیرگذار در عرصه جامعه بوده که استمداد از آن در زمینه‌های مختلف می‌تواند به بهبود تصمیم‌گیری و اجرای قانون بینجامد.

- ۴- ذکر مدت ۳ ماه برای تدوین معیارهای شفافیت نهادی و مالی از سوی شورای شفافیت در ماده ۲۳ الزامی است؛ چرا که به کرات دیده شده در صورت عدم تعیین مهلت برای نهادهای عمومی در قبال انجام وظایف، موجب عدم تدوین دستورالعمل مربوطه خواهد بود. بنابراین لازم است حداقل مهلت سه ماهه داده شود.
- ۵- تصریح به شفافیت بنگاه‌های اقتصادی عمومی در کنار بنگاه‌های خصوصی در ماده ۲۳ می‌تواند به پاسخگویی این نهادها کمک شایانی نماید. از آنجا که بنگاه‌های عمومی از بیت‌المال ارتزاق می‌کنند ضرورت شفافیت عملکرد و بودجه‌ریزی آن‌ها به مراتب بیشتر از بنگاه‌های خصوصی می‌باشد. بنابراین جا دارد بنگاه‌های عمومی و خصوصی در کنار یکدیگر به شفافیت تصمیمات و عملکردهای خود ملزم شوند.
- ۶- ذکر نماینده اتاق بازرگانی در ماده ۲۳ برای همکاری با وزارت اقتصاد در جهت تعیین سطح شفافیت بنگاه‌ها ضروری به نظر می‌رسد. با توجه به اینکه اتاق بازرگانی از نهادهای تاثیرگذار اقتصادی به شمار می‌رود، ضرورت مشارکت این نهاد در تصمیم‌گیری‌ها و مقررات‌گذاری‌ها بیشتر احساس می‌شود.
- ۷- عدم ممنوعیت کمک مالی و غیرمالی موسسات خصوصی عهده‌دار خدمات عمومی به احزاب از جمله تغییرات ضروری این طرح باید به شمار می‌رود؛ چرا که یکی از منابع احزاب باید از طریق بخش خصوصی تامین شود و این نهادها می‌توانند با کمک به احزاب از طرق گوناگون، به تقویت جایگاه خود در نظام سیاست‌گذاری کشور دست یابند.
- ۸- عضویت نماینده سازمان شفافیت بین‌الملل در شورای شفافیت ماده ۴۴ از جهت آن‌که ناظری فرامرزی بر روند اجرای قانون و تصمیم‌گیری‌ها نظارت کند مفید به فایده است. همانند انتخابات که در کشورهای دیگر ناظرانی از سازمان‌های بین‌المللی بر روند اجرای سالم انتخابات نظارت می‌کنند. همچنین این نماینده می‌تواند از تبانی‌ها و سانسورهای احتمالی در شورای شفافیت پیشگیری نماید.
- ۹- انتخاب اعضای تشکل‌های فراگیر صنفی اقتصادی و تشکل‌های مردم‌نهاد سیاسی - اجتماعی توسط خود این اصناف این مزیت را دارد که ترکیب شورا از حالت حاکمیتی آن خارج شده و به سوی بخش خصوصی و جامعه مدنی که تمایل زیادی به شفافیت دارند حرکت می‌کند. در صورتی که ترکیب این نهاد اصلاح گردد می‌توان به ترمیم اعتماد عمومی در کشور امیدوار بود.
- ۱۰- تشکیل جلسات شورای شفافیت هر ماه یکبار به جای سه ماه یکبار موجب جدی گرفته شدن اجرای قانون می‌شود و این جلسات یک ماهه می‌تواند مایه تحول روند شفاف‌سازی در کشور ما باشد؛ چرا که روند ضعیف فعلی نیازمند اقدامات مضاعف سیاست‌گذاران و مجریان قانون است.

نتیجه گیری و پیشنهادات راهبردی

در نهایت پس از بررسی تفصیلی لایحه شفافیت باید گفت این پیش‌نویس گرچه تلاشی است قابل تقدیر و شایسته که علی‌رغم تمام مخالفت‌های موجود در بدنه مدیریتی کشور با شجاعت در اختیار عموم مردم و در معرض نقد نخبگان قرار گرفته اما مانند هر متن و محصول قانونی دیگری در نظام حقوقی کشور ما قابلیت نقد و بهبود دارد. علاوه بر این که این لایحه را می‌توان از حیث عمومیت دایره ذینفعان، گستردگی دامنه تاثیرگذاری و تشنگی نظام حقوقی کشور، سندی بی‌بدیل و متمایز در نظام حقوقی کشور دانست که کارآمدی آن از ارزش و اهمیت صدچندانی برخوردار است. بنابراین در نوشتار پیش رو تلاش شده تا پس از ارائه پیشنهادات ارتقائی ناظر به نقاط قوت و پیشنهادات اصلاحی به فراخور چالش‌ها و نقاط ضعف لایحه، ضمن بازشناسی و رتبه‌بندی هر یک از پیشنهادات براساس میزان کارآمدسازی و اهمیت آن با توجه به مقتضیات زمانی، اجتماعی، اقتصادی و... پیشنهادات راهبردی مؤثر و دارای اولویت به طور خاص مورد معرفی و تاکید قرار گیرد که از جمله آن می‌توان به موارد زیر اشاره نمود؛

• شفافیت نظام تدوین بودجه به عنوان حلقه مفقوده شفافیت اقتصادی کشور

گرچه در نگاه اول ایجاد شفافیت مالی^۲ و اقتصادی در یک کشور به تمام بخش‌های اقتصادی کشور و دستگاه‌های تصمیم‌سازی تعمیم پیدا می‌کند و این نگاه تا حدی در لایحه مورد پردازش قرار گرفته اما شفافیت بودجه‌ای، به دلیل اینکه مهم‌ترین سند مالی کشور بوده و سطح تاثیرگذاری آن در فضای اقتصادی کشور بسیار گسترده بوده، از اهمیت بیشتری برخوردار است. این در حالی است که شفافیت بودجه یا به عبارت دقیقتر شفافیت نظام تدوین بودجه را می‌توان از حلقه‌های مفقوده اصلی لایحه به شمار آورد. برای توضیح بیشتر این نکته توجه به چند گزاره ذیل ضروری است.

اول این که باید دانست شفافیت بودجه تنها منحصر در انتشار لایحه بودجه آن هم فاقد استانداردهای ارائه داده که آن را از قابلیت تحلیل می‌اندازد، نیست بلکه فرایند شفافیت بودجه‌ای^۳ زمانی می‌تواند سیکل کامل خود را طی نماید که گزارش‌های پشتیبان و اطلاعات تولید شده توسط دولت در رسیدن به لایحه بودجه و تعیین اعداد و ارقام موجود در سند بودجه هم به عنوان سند پشتیبان منتشر گردد. به بیان دیگر در بخشی از مدیریت بودجه، دولت‌ها در طول چرخه بودجه سالانه یک سری گزارش‌ها را در مراحل مختلف تدوین می‌کنند. این گزارش‌ها شامل بیانیه پیش از بودجه، پیشنهاد طرح بودجه قوه مجریه، بودجه مصوب، بودجه شهروندی، گزارش‌های اول سال، اواسط سال، آخر سال و گزارش‌های حساب‌رسی می‌باشند. این در حالی است که در راستای توانمندسازی شهروندان برای آگاهی از اینکه دولت‌هایشان چگونه دارایی‌های آنان را جمع‌آوری و مصرف می‌کنند، آن‌ها نیازمند دسترسی به این گزارش‌های بودجه هستند. شفافیت مالی، مباحثات آگاهانه‌تر سیاست‌گذاران و مردم را در رابطه با طراحی و نتایج سیاست‌های مالی ممکن می‌سازد و در نتیجه، پاسخ‌گویی در قبال اجرای آن‌ها را ایجاد می‌کند.

بدیهی است که بسیاری از گزارش‌های بودجه‌ای مذکور که هم‌اکنون توسط دولت و برای استفاده داخلی خودشان تولید شده، می‌تواند تقریباً بدون هیچ هزینه‌ای توسط دولت در دسترس عموم قرار گیرند. به علاوه، مباحثات قانونی درباره بودجه تقریباً در هر کشوری اتفاق می‌افتد و عمومی کردن این دسته امور از طریق فراهم کردن امکان پوشش رسانه‌ای آن‌ها، کار هزینه‌بری نخواهد بود.

^۲ - شفافیت مالی اغلب به‌عنوان بخشی از تحولات سیاسی و یا در پاسخ به بحران مالی یا فساد مالی اتفاق می‌افتد. عوامل تأثیرگذار خارجی که هنجارهای جهانی را ارتقا می‌بخشند و اصلاح‌طلبان داخلی و بازیگران جامعه مدنی را قدرتمند می‌سازند نیز می‌توانند نقش کلیدی را در این زمینه ایفا کنند. (Khagram et al, 2013)

مطالعات تحقیقاتی اخیر نشان‌دهنده آن است که شفافیت می‌تواند دولت‌ها را قادر به ارتقای اعتبار در بازارهای جهانی با نرخ‌های ارزان‌تری بنماید. (Hameed, 2011) همچنین می‌تواند بهره‌وری هزینه‌های عمومی را نیز یاری بخشد. به علاوه، شفافیت می‌تواند موجب رشد برابری از طریق تطابق منابع ملی با اولویت‌های ملی شود. شفافیت و مشارکت عمومی، دولت‌ها را قادر به اعتمادسازی کرده و به شهروندان مجال اظهارنظر و کرامت می‌بخشد (IBP, 2013). از سوی دیگر ابهام در مسائل مالی می‌تواند اصول مالی را تضعیف کرده و همان‌گونه که در یکی از گزارش‌های منتشر شده اخیر از سوی صندوق بین‌المللی پول تشریح شده: "می‌توانند منجر به بدهی بسیار زیاد و غیرقابل انتظار شود." (Cottarelli, 2012)

^۳ جهت اطلاع بیشتر از فرایند شفافیت بودجه می‌توانید به سند زیر مراجعه نمایید:

<https://docs.google.com/document/d/12pZPK-xkeo6FAQz0YnIYcBGilgM0XZUZdbiHLsziOY/edit?usp=sharing>

علاوه بر این گزاره دیگری که در این زمینه می توان به عنوان یک پیشنهاد راهبردی و کلان برای ایصال به شفافیت نظام تدوین بودجه از آن یاد کرد، بودجه ریزی مشارکتی و بودجه ریزی عملیاتی است. به این معنا که نظام اقتصادی و حقوقی کشور ما علاوه بر این که ملزم به تکمیل فرایند شفافیت بودجه ای است بلکه باید در یک نگاه کلان و بلند مدت به سمت تحقق نظام بودجه ریزی مشارکتی^۴ و نظام بودجه ریزی عملیاتی حرکت نماید و خود را با آخرین استانداردهای بودجه ریزی موجود دنیا به روز نماید.

تدبیر و طراحی نقش و جایگاه فعال برای اتاق بازرگانی

اتاق بازرگانی را به جرات می توان به عنوان مهمترین و شاخص ترین نماینده بخش خصوصی کشور و ذینفع بزرگ این لایحه معرفی نمود و که استمداد از آن در زمینه های مختلف اجراء، نظارت و گزارش دهی مفاد لایحه می تواند به کارآمدی و اجرای مطلوب تر این لایحه بیانجامد. طراحی جایگاه فعال برای اتاق بازرگانی به فراخور مفاد مختلفی که در لایحه مورد اشاره قرار گرفته، اشکال مختلفی به خود می گیرد که در ساحت های مشخصی از جمله تعیین کارکرد نظارتی و گزارش دهی می تواند برآیند بهتری را از لایحه ارائه نماید. بر همین اساس در بررسی ماده به ماده لایحه که به تفصیل در این سند ذکر شده، پیشنهادات متعددی برای تقویت و فعال کردن بیش از پیش جایگاه تاثیرگذار اتاق پیشنهاد شده است که توجه و اعمال هر یک از آنها نقش بسزایی در بهبود و کارآمدسازی لایحه خواهد داشت.

^۴ - بودجه ریزی مشارکتی یک فرآیند تصمیم گیری دموکراتیک است که مبتنی بر آن مردم عادی میتوانند نسبت به چگونگی تخصیص بخشی از بودجه ی شهرداری یا بودجه ی کل کشور تصمیم گیری کنند و نظر بدهند. بودجه ریزی مشارکتی به شهروندان اجازه میدهد تا در شناسایی مسائلی که نیاز به بودجه دارد بحث و گفتگو کنند و اولویت های مشخص شده در بودجه ی عمومی را مبتنی بر نیازهای روز خود تغییر دهند و قدرت تصمیم گیری به شهروندان داده میشود تا آنها تعیین کنند که بودجه در چه پروژه و یا مسائلی باید صرف شود.

بودجه ریزی مشارکتی برای به مشارکت گیری از گروه هایی که معمولاً به حاشیه رانده شده اند نظیر جوانان، ساکنین با درآمد کم و دیگران در مقابل بودجه ریزی سنتی که عده ای خاص در خصوص بودجه تصمیم میگیرند، ابداع شده است. نتایج بودجه ریزی مشارکتی در کشورهای مختلف نشان از آن دارد که مخارج عمومی به طرز عادلانه تری میان مردم تقسیم شده است، شفافیت حاکمیت و پاسخگویی آن بالا رفته و میزان مشارکت مردم بالخصوص گروه های به حاشیه رانده شده و مردم کم بضاعت افزایش یافته است.