

بررسی موانع قانونی شفافیت در ایران

مرتضی بهادر*

چکیده

هدف پژوهش پیش رو بررسی حقوقی مجموعه‌ای از قوانین و مقررات مربوط به حوزه شفافیت در ایران است. تلاش بر این بوده که ضمن بیان معایب این قوانین، پیشنهادهایی برای اصلاح آن‌ها مطرح شود به این امید که این پیشنهادها به بهبود وضعیت شفافیت و نظارت در ایران یاری برسانند. در این راستا قوانین مختلفی بررسی شدند و با توجه به محدودیت ظرفیت مقاله از آن میان، قوانینی که به نظر حساس، مرتبط به موضوع بحث و دچار اشکال بودند، انتخاب و تحلیل شدند. در پایان نیز راهکارهایی برای اصلاح اشکالات موجود در این قوانین ارائه شد. برای تبیین بهتر مفهوم شفافیت در تحلیل‌ها، بخش‌های آغازین مقاله به بحث درباره ماهیت و چپستی شفافیت اختصاص یافته است. در مقاله حاضر منظور از بررسی حقوقی، بررسی از دیدگاه یک حقوقدان به فراخور مستلزمات حقوقی حاکم بر قوانین ایران است. در این پژوهش، تحلیل‌ها و پیشنهادهای اصلاحی، نظر نویسنده‌اند که سعی شده به بهترین نحو ارائه شوند.

واژگان کلیدی: موانع؛ نظارت؛ اطلاع‌رسانی؛ شفافیت؛ دسترسی آزاد

مقدمه

در این مقاله، منظور از شفافیت، شفافیت در حیطة اقدامات قوه مجریه است؛ به این معنا که فضای حاکم بر بدنه اجرایی کشور باید به گونه‌ای باشد که بودجه‌ها، تصمیمات مرتبط با آن، دستورات مختلف و هزینه‌هایی که در سازمان‌های مختلف انجام می‌شود، به قدری شفاف باشد که آحاد جامعه بتوانند از طریق کسب اطلاع کافی، بر کاستی‌های موجود نظارت کنند.

البته در این مقاله تنها به جنبه خاصی از شفافیت در ایران می‌پردازیم و آن هم از منظر سیستم حقوقی و قانون گذاری موجود یا به عبارت بهتر خلأهای این سیستم خواهد بود. در اینجا جنبه‌های مختلف شفافیت در نظر گرفته نشده‌اند بلکه تنها به نواقص موجود در قانون توجه شده چرا که از نظر محقق، این نقص وجودی یا عدمی می‌تواند مانعی برای پیاده شدن یک سیستم اداری شفاف از اقدامات و تصمیمات بدنه اجرایی کشور باشد.

در بخش‌های مختلف به فراخور بحث برای اصلاح این نواقص پیشنهادهایی ارائه می‌شود. در ابتدای مقاله به منظور تبیین معنا و مفهوم شفافیت، درباره ابعاد مختلف شفافیت و رویکردهای مربوط به آن، مباحثی کلی را مطرح خواهیم کرد. این رویکردها در چهار زمینه مطرحند:

- اداری- مدیریتی
- اقتصادی
- سیاسی- مدنی
- فرهنگی- اجتماعی

در ادامه ۲ دسته از قوانین، مورد اشاره قرار گرفته است؛ یک دسته قوانینی صرفاً اداری‌اند؛ قوانینی که باید حاوی سازوکارهایی باشند که در اتخاذ تصمیمات مندرج در آن، فضای شفاف رعایت شده و امکان دسترسی و نظارت عمومی به فراخور این شفافیت، ایجاد شده باشد؛ مثل آیین‌نامه معاملات دولتی و قانون برگزاری مناقصات.

دسته دیگر مربوط به عناصر و ابزارهایی است که در کنار قوانین پیش گفته باید به شکلی اصلاح شوند تا بتوانند در کنار فعالیتهای پیش‌بینی شده در متن آن‌ها، با گزارش‌هایی که درباره نحوه تصمیم‌گیری در بدنه دولتی کشور و نحوه تخصیص بودجه و انجام هزینه‌ها و سایر اقدامات دولتی... به مردم ارائه می‌دهند، اقدامات قوه مجریه و اطلاع‌رسانی درباره آن را به حدی از شفافیت برسانند که در سطح بین‌المللی نیز مد نظر است؛ مثل اساس‌نامه سازمان صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و قانون مطبوعات.

۱. مفاهیم و تعاریف

۱.۱. شفافیت^۱

عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات حکومتی و ساز و کارهای حاکم بر توزیع قدرت و درآمد که به عنوان مؤثرترین ابزار مبارزه با فساد اداری برای استقرار دولتی کارا و ایجاد جامعه‌ای پایدار به کار می‌رود. به عبارت دیگر منظور از شفافیت، گشایش امور غیر امنیتی و نظامی بر افراد است به طوری که رسانه‌ها، سیاست‌ها، فرهنگ‌ها، تصمیمات و ... قابل عرضه به افکار عمومی باشد تا مردم بتوانند در مورد آن‌ها به قضاوت بنشینند (سازمان شفافیت بین‌الملل، ۲۰۱۱).

۱.۲. شفافیت بین‌الملل

یک جنبش بین‌المللی است که در بیش از ۷۷ کشور جهان فعال است و به عنوان جنبش جهانی مبارزه با فساد شناخته شده و در صدد ترسیم و طراحی استراتژی‌های ملی مبارزه با فساد است. فعالیتهای این جنبش از طریق مذاکره با دولت‌ها، مطلع کردن رسانه‌ها و استفاده از همه افرادی که نگران شیوع فسادند عملی می‌شود. رسالت این جنبش در سطح بین‌المللی، اطلاع‌رسانی درباره اثرات مخرب فساد و نیز حمایت از سیاست‌های اصلاح‌گرایانه است (همان).

¹ Transparency

۱.۳. سازمان شفافیت بین‌الملل^۱

یک سازمان اجتماعی غیر دولتی و غیر انتفاعی است که به طور داوطلبانه و توسط شهروندان با هدف مبارزه با فساد در همه سطوح جامعه شکل می‌گیرد و تنها سازمان غیر دولتی و بین‌المللی متصدی و علاقه‌مند به مبارزه با فساد اداری است که در صدد ایجاد یک ائتلاف جهانی بین مجامع مدنی، اقتصادی و دولت‌ها برای این مبارزه است.

از جمله فعالیت‌های این سازمان در سطح بین‌المللی می‌توان به این موارد اشاره کرد: افزایش اطلاع‌رسانی درباره اثرات مخرب فساد، دفاع از سیاست‌های اصلاح‌گرایانه، همکاری در امر برگزاری همایش‌های چند جانبه و نهایتاً جلب رضایت و متقاعد کردن دولت‌ها، شرکت‌ها و بانک‌ها نسبت به نیازمند بودن به نظارت. در سطح ملی نیز به ارتقای سطح پاسخگویی و شفافیت، نظارت بر عملکرد نهادهای کلیدی و تجویز ضرورت انجام اصلاحات اساسی با یک روش غیر سیاسی می‌پردازد. این سازمان هر سال با ارائه گزارشی به امتیاز دهی به کشورهای مختلف پرداخته و به آن‌ها از نظر فساد اداری بین صفر (حداکثر فساد) تا ده (حداقل فساد) امتیاز می‌دهد (همان).

۱.۴. پاسخگویی^۲

عمل مسئول ساختن فرد یا افرادی مشخص در قبال وظایف محوله یا به عبارتی دیگر دلیل آوردن و دلیل خواستن برای کارهای انجام شده و وظایف انجام نشده که اصول حاکم بر آن عبارتند از:

- وجود تعریف شفاف از وظایف محوله
- مشخص بودن مسئول
- غیر قابل تفویض بودن مسئولیت پاسخگویی امور محوله
- مستند و مستدل بودن پاسخ‌ها (الوانی، ۱۳۸۰).

¹ Transparency International

² Accountability

۱.۵. اعتماد عمومی

انتظار عموم از دریافت پاسخ مثبت به خواسته‌هایشان از طرف متولیان امور عمومی است یا به عبارت دیگر انتظار عموم از اینکه مقامات و کارکنان سازمان‌های دولتی با اقدامات در تعامل با عامه مردم - که در این تعامل نوعی عدم اطمینان و عدم شناخت از نحوه انجام امور در سازمان‌های دولتی وجود دارد- به انتظارات عامه پاسخ دهند که دارای سه بعد اعتماد اعتباری، اعتماد متقابل و اعتماد اجتماعی است (همان).

۱.۶. ابعاد مختلف شفافیت

شفافیت را به عنوان یکی از مهم‌ترین و مؤثرترین عوامل مبارزه با فساد، می‌توان از منظرهای مختلفی در چارچوب ابعاد ذیل نگریست که به دنبال ایجاد حکومتی شفاف (بعد حکومتی شفافیت) برای تشکیل جامعه‌ای شفاف و آشنا به قانون و قانون‌گرا (بعد مردمی شفافیت) و رفع پیچیدگی‌های رفتاری مردم ایران است (معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور، ۱۳۸۱).

۱.۷. بعد اداری - مدیریتی: شفافیت اداری - مدیریتی

عبارت است از ایجاد اصلاحات نهادی در سیستم‌ها، روش‌ها، فرایندها، قوانین و مقررات و تشکیلات برای توسعه کیفی مدیریت و نیروی انسانی دولت بر اساس معیارهای استاندارد جهانی و تسهیل در امر اطلاع‌رسانی و مبارزه با فساد اداری با استفاده از راهبردهای ذیل:

- اجرای سیاست «بهبودسازی اندازه دولت» و منطقی کردن آن برای کاستن از حجم دولت.
- برابری امکان بهره‌مندی تمام شهروندان از استخدام‌های دولتی (شفاف کردن استخدام‌ها).
- برابری امکان بهره‌مندی تمام شهروندان از اطلاعات اداری ضمن اطلاع‌رسانی به موقع و مناسب.
- امکان دسترسی عموم مردم به اطلاعات و تصمیمات نظام اداری.
- ایجاد شفافیت در قوانین و مقررات اداری و دسترسی عموم مردم به آن‌ها.

- طراحی نظام پاسخگویی به شکایات ارباب رجوع در نظام اداری برای تقویت ارتباط ملت با دولت و ارتقا و حفظ کرامت مردم در نظام اداری و کشف نقاط قوت و ضعف دولت.
- ایجاد عنصر رقابت بین سازمان‌های دولتی برای ارتقای کیفیت کاری آنان.
- ایجاد شفافیت در نقش‌ها و مسئولیت‌ها برای تسهیل در امر پاسخگویی و تعیین مرجع پاسخگو.
- ساماندهی و یکپارچگی و تقویت نهادهای نظارتی و بازرسی.

۱.۸. بعد اقتصادی: شفافیت اقتصادی

عبارت است از اطلاع‌رسانی حقیقی و همه جانبه و روشن بودن ساز و کارهای حاکم بر روابط اقتصادی یعنی چگونگی تولید و توزیع ثروت با استفاده از راهبردهای ذیل:

- بودجه‌بندی و تهیه بودجه باز و شفاف^۱ و تعیین کسری یا مازاد بودجه.
- ایجاد اقتصادی غیر دولتی و رهاسازی اقتصاد از حیطه دولت و خصوصی‌سازی (مدیریت و نظارت به جای تصدی‌گری).
- ساماندهی شرکت‌های دولتی.
- اجرای سیاست‌های اصلاح اقتصادی در زمینه اشتغال، واردات و صادرات و ...
- اصلاح سیاست‌های پولی و ارزی.
- بهبود و توسعه اقتصادی کشور به همراه اصلاح قوانین مربوط به اقتصاد.
- توسعه امنیت و ثبات اقتصادی.
- مبارزه با فساد اقتصادی و نظام طبقاتی و رانت‌خواری از طریق شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی در راستای توسعه عدالت اجتماعی.
- شفاف‌سازی در معاملات دولتی (اعم از داخلی و خارجی).
- امکان دسترسی عموم مردم به اطلاعات و تصمیمات اقتصادی دولت.
- حذف یارانه‌ها و رانت‌ها در نظام اقتصادی.

¹ Open Budget

۱.۹. بعد سیاسی - مدنی: شفافیت سیاسی - مدنی

عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات سیاسی و قضایی و ساز و کارهای حاکم بر توزیع قدرت از طریق اجرای راهبردهای ذیل:

- ایجاد احزاب مستقل و ترویج رقابت سالم بین آنها برای تقویت بعد دموکراتیک نظام.
- ایجاد و تقویت اطلاع‌رسانی جمعی به وسیله رسانه‌ها و مطبوعات آزاد و مستقل برای نقد و اصلاح صاحب منصبان و آزاد سازی جریان اطلاعات.
- نهادینه کردن دموکراسی از طریق بهبود فرآیندهای دموکراتیک مثل انتخابات در راستای تقویت مردم‌سالاری دینی.
- نهادینه کردن مشارکت مردمی در امر نظارت بر دولت، دستگاه‌ها و سازمان‌های آن خصوصاً در زمینه مبارزه با فساد.
- ایجاد شفافیت در قوانین مربوط به قضا و تصمیم‌گیری‌ها و محاکمه‌ها و پرهیز از هرگونه سیاسی‌کاری و رودربایستی و حفظ اقتدار و استقلال در مبارزه با فساد.
- تقویت وفاداری و اعتماد عمومی به نظام با رفع ابهامات و مشکلات و احقاق حقوق شهروندان.

۱.۱۰. بعد فرهنگی - اجتماعی: شفافیت فرهنگی - اجتماعی

عبارت است از آشکار بودن مبنای تصمیمات متصدیان فرهنگی کشور و ساز و کارهای حاکم بر فرهنگ‌سازی در جامعه برای حفظ و تقویت فرهنگ ایرانی - اسلامی حاکم بر جامعه از طریق اجرای راهبردهای ذیل:

- سازماندهی و ایجاد انسجام ملی بین مراکز فرهنگی کشور.
- ترویج فرهنگ پاسخگویی و مسئولیت‌پذیری در جامعه از بالا به پایین و برعکس.
- ایجاد فرهنگ صحیح ابراز شکایت در مقابل ضعف‌ها و انتقال آن به مسئولان.
- ترویج فرهنگ بازرسی و نظارت.
- ترویج فرهنگ خودارزیابی و خودکنترلی (نظارت بر خویشمن).
- ایجاد فرهنگ عدم تحمل فساد و رشوه و مبارزه با آن (ایجاد نوعی حرکت و اراده ملی در مبارزه با فساد).
- ایجاد فرهنگ مسئولیت‌خواهی و نقادی و انتقادپذیری و احیای ارزش‌های اخلاقی.

- افزایش آگاهی‌های عمومی مردم و کارکنان دولت در مورد مبارزه با فساد با استفاده از روش‌های آموزشی و بهره‌گیری از رسانه‌ها و مطبوعات و امکانات بین‌المللی.

۲. بررسی قوانین مربوط به حوزه شفافیت در ایران

۲.۱. آیین‌نامه معاملات دولتی، قانون برگزاری مناقصات

درباره معاملاتی که از سوی بخش دولتی کشور انجام می‌شود، قوانین متنوعی در برهه‌های مختلف زمانی در ایران به تصویب رسیده است و کمابیش تعداد زیادی از آن‌ها در زمینه‌های متفاوت در زمان‌های مختلف اجرایی شده‌اند. از میان این قوانین ۲ قانون مربوط به آیین‌نامه معاملات دولتی که قانونی تخصصی در حیطه مذکور است و نیز قانون برگزاری مناقصات که در زمینه‌های بسیاری آیین‌نامه معاملات دولتی را تخصیص زده است، مورد بررسی و تحلیل قرار می‌گیرد. البته تحلیل آیین‌نامه معاملات دولتی در اینجا به علت عدم نسخ کلی و صریح این قانون است. در سال ۱۳۸۰ تعدادی از نمایندگان مجلس شورای اسلامی طرحی را تحت عنوان «طرح برگزاری مناقصات» برای شفافیت در برگزاری مناقصات، ایجاد رقابت در خریدهای دولتی و کاهش تعدد قوانین، تنظیم کردند. یک فوریت این طرح در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۹/۲ مجلس شورای اسلامی تصویب شد و در جلسه مورخ ۱۳۸۳/۱/۲۵ به تصویب مجلس رسید. به دلیل ایراد شورای نگهبان به بند (ب) ماده (۱) و بند (ب) ماده (۲۸) این طرح بر اساس اصل ۱۱۲ قانون اساسی به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع شد.

قانون برگزاری مناقصات در راستای اصلاحات قانونی در بخش فعالیت‌های اقتصادی، شفاف سازی فرآیند خریدهای دولتی، مبارزه با فساد، ایجاد رقابت و دسترسی به کالاها و خدمات با کیفیت بهتر و قیمت پایین‌تر به تصویب رسید.

نکته‌ای که باید در اینجا یادآور شد این است که بررسی و تحلیل آیین‌نامه معاملات دولتی نشان می‌دهد علی‌رغم اینکه قوانین مختلفی پس از آن به تصویب رسیده و در بسیاری از زمینه‌ها آن را تخصیص زده است، نیاز به تدوین یک قانون جامع در رابطه با معاملات دولتی همچنان وجود

دارد؛ قانونی که دچار خلأهای موجود در این آیین‌نامه و سایر قوانین مربوط به آن نباشد. در این قسمت ابتدا در مورد خلأهای موجود در آیین‌نامه معاملات دولتی اظهار نظر می‌کنیم، سپس به ایرادات موجود در انشای مواد آن می‌پردازیم و پیشنهادهایی را در جهت دستیابی به آیین‌نامه جامع معاملات دولتی مطرح خواهیم کرد که در آینده باید به تصویب برسد. در پایان به قانون برگزاری مناقصات مصوب ۱۳۸۳ و «موافقت‌نامه جهانی آیین‌نامه معاملات دولتی» خواهیم پرداخت که حاوی راهکارهایی برای انجام معاملات در بستری شفاف است.

درباره معاملات دولتی، آیین‌نامه‌ها و قوانین مختلفی وجود دارد که امروزه قابلیت اجرایی دارند و در مواد مختلفی به آیین‌نامه معاملات دولتی سال ۱۳۴۹ تخصیص زده شده‌اند. به عنوان نمونه می‌توان به این موارد اشاره کرد:

- قانون برگزاری مناقصات.
- اصلاحیه نصاب معاملات به استناد تبصره (۱) ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات (تصویب‌شده‌ی‌ها وزیران در سال ۱۳۸۹).
- آیین‌نامه اجرایی بند (ج) ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات.
- آیین‌نامه اجرایی نظام مستندسازی و اطلاع‌رسانی مناقصات «بند (د) ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات».
- آیین‌نامه اجرایی بند (الف) ماده ۲۶ قانون برگزاری مناقصات.
- آیین‌نامه اجرایی بند (ه) ماده ۲۹ قانون برگزاری مناقصات.
- بخشنامه در خصوص درخواست مجوز ترک تشریفات مناقصه.
- نحوه اخذ مجوز ترک تشریفات مناقصه و مزایده از شورای اقتصاد
- آیین‌نامه تضمین در معاملات دولتی.
- اصلاحیه آیین‌نامه تضمین در معاملات دولت.

لازم به ذکر است این پراکندگی قوانین موجب چند پاره شدن وضعیت حقوقی یک کشور می-

شود و باید درباره این قوانین به تجمیع رسید.

آیین‌نامه معاملات دولتی در هیچ یک از مواد خود، برای رعایت تشریفات پیش‌بینی شده در آن

ضمانت اجرایی وضع نکرده است و در این خصوص قوانین نامنظم و عامی چون قانون ممنوعیت

اخذ پورسانت در معاملات دولتی، قانون تشدید مجازات مرتکبین ارتقاء، اختلاس و کلاهبرداری، قانون مجازات اخلاصگران در نظام اقتصادی کشور، قانون اعمال نفوذ برخلاف حق و مقررات قانونی، قانون مجازات تبانی در معاملات دولتی و فصول ۱۱ و ۱۳ قانون مجازات اسلامی، لازم‌الاجرا است. واضح است که در خود این قانون باید صریحاً برای جزء جزء آن و عدم رعایت آن از سوی مأموران دولتی ضمانت اجرا در نظر گرفته شود. یعنی باید مقرراتی در این زمینه وضع شود که به طور یکپارچه در خصوص تخلفات مأموران دولتی وضع تکلیف کند.

نکته دیگر اینکه برخی از سازمان‌ها و مؤسسات دولتی آیین‌نامه معاملاتی خاص خود را دارند و این پراکندگی قوانین و مقررات و بعضاً ناهمگون بودن قوانین موجب شده رویه واحدی بر معاملات مذکور حاکم نباشد. پیشنهاد می‌شود با تصویب قانونی یکپارچه در زمینه معاملات دولتی که نقاط ضعف قانون قبلی را پوشش داده و عاری از خلأهای مذکور در بخش بررسی و تحلیل باشد و با الغای قوانین مشابه، این مشکل مرتفع شود.

درباره اصطلاحی که این آیین‌نامه برای معاملات کمتر از دو میلیون و نهصد هزار تومان (با اصلاح سال ۸۹؛ ۴۰۰ و نه میلیون ریال) به کار برده است (معاملات جزئی)، قانون در همه موارد باید این اصطلاح را حذف کند و به جای آن می‌توان از سطح بندی معاملات با توجه به محدوده قیمتی استفاده کرد. (معاملات سطح ۱، سطح ۲، سطح ۳ و...).

این اشکال به ماده ۳ قانون برگزاری مناقصات سال ۱۳۸۳ که اصطلاح معاملات کوچک را برای این دسته از معاملات برگزیده است نیز وارد است.

ماده ۲ آیین‌نامه معاملات دولتی برای معاملات جزئی، اختیار کامل را به مأمور اداری داده است تا بدون هیچ‌گونه شفافیتی به انجام معامله مورد نظر بپردازد. این ماده باید اصلاح شود و در آن شورایی تخصصی مرکب از افراد مختلف آگاه در سازمان مربوط که توسط آیین‌نامه داخلی تعیین می‌شوند، پیش‌بینی شود تا مأمور اداری پس از شفاف‌سازی کامل موضوع معامله و ثمن آن در این شورا و صدور مجوز از سوی آن به انجام این معامله بپردازد. همچنین در صورت اطلاع سازمان از

انجام معاملهای بدون تایید شورای مذکور، معامله مورد نظر باید باطل اعلام شده و برای مأمور خاطی مجازات مشخصی تعیین شود.

در خصوص ماده ۳ و ۴ که تشریفات معاملات متوسط دولتی را بیان کرده است نیز می‌توان راه‌حل مذکور را به کار بست و با پیش‌بینی تمهیداتی به حد بالاتری از شفافیت درباره این معاملات دست یافت. طرح در شورا و تایید این نهاد مهم‌ترین پیشنهاد در این حوزه است چون آنچه در این خصوص در این مواد پیش بینی شده، بسیار ناکافی است.

ماده ۴ باید به این صورت اصلاح شود که «اگر شورای ممیزی، قیمت پیشنهاد شده را عادلانه تشخیص داد، دستور انجام آن را صادر خواهد کرد.»

تدوین‌کنندگان قانون برگزاری مناقصات هنگامی که در سال ۸۳ آن را به تصویب رساندند، اهداف زیادی را دنبال می‌کردند که از مهم‌ترین آن‌ها، یکپارچه کردن مقررات مرتبط با معاملات دولتی بود. این قانون تا حدی در این زمینه به موفقیت‌هایی دست یافت و توانست آیین‌نامه‌های ناکارآمد قبلی را در بعضی حوزه‌ها ملغی کند اما مواردی نیز در این قانون مسکوت ماند که به آن اشاره خواهد شد.

اگر بخواهیم بین آیین‌نامه معاملات دولتی سال ۴۹ و قانون برگزاری مناقصات ۸۳ مقایسه‌ای انجام دهیم، فارغ از حد نصاب انواع معاملات که در هر سال تغییراتی به خود می‌بیند و آخرین بار در سال ۸۹ اصلاحاتی در آن انجام شد، ماده ۴ قانون برگزاری مناقصات انواعی از مناقصه را تعریف می‌کند که این انواع در قانون سال ۴۹ جایی ندارند؛ انواعی که به شفافیت مورد بحث ما هم بی‌ارتباط نیستند چون روش‌هایی که برای مناقصات در انواع مختلف پیش‌بینی می‌شوند، بسته به مورد می‌توانند در حوزه معاملات و مناقصات، شفافیت را تا حدی بالا ببرند که میزان فساد در این حوزه به حداقل برسد یا بر عکس طوری باشند که راه را برای فساد در یک کشور باز کنند.

برای انجام هرچه بهتر مناقصات و رسیدن به حدی مناسب از شفافیت در معاملات دولتی، قانون برگزاری مناقصات ۱۳۸۳، کمیسیون مناقصه را پیش‌بینی کرده است.

ماده ۷ قانون برگزاری مناقصات، هیأت رسیدگی به شکایات مناقصه‌ای در مورد اختلافات بین مناقصه‌گذار و مناقصه‌گر را پیش‌بینی کرده است که اکنون اساس‌نامه آن توسط رئیس‌جمهور ابلاغ شده است و در فصل قبل به تفصیل از آن سخن رفت.

ماده ۱۲ قانون برگزاری مناقصات در مورد ارزیابی کیفی مناقصه‌گران است که خوشبختانه آیین‌نامه اجرایی آن چهار فصل و ۲۹ ماده تهیه شد و هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۵/۷/۵ بنا به پیشنهاد شماره ۱۰۱/۷۵۲۲۳/۴/۲۹ مورخ ۱۳۸۴/۴/۲۹ سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور این آیین‌نامه را به شرحی که در پی می‌آید تصویب کرد.

در راستای حاکمیت شفافیت در معاملات دولتی ماده ۲۳ قانون برگزاری مناقصات برای اولین بار موضوع مستندسازی و اطلاع‌رسانی را به تفصیل بیان می‌کند:

«الف: دولت موظف است ظرف مدت یک سال بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات را ایجاد و اطلاعات و اسناد زیر را ثبت و نگهداری کند:

- فراخوان مناقصه.
- نام و مشخصات اعضای کمیسیون، مناقصه‌گران و حاضران در جلسات مناقصات.
- خلاصه اسناد مناقصه.
- روش و مراحل ارزیابی کیفی مناقصه‌گران و نتایج ارزیابی آن‌ها.
- صورت‌جلسات و نتایج ارزیابی‌ها.
- نام، مشخصات و نحوه انتخاب برنده یا برندگان مناقصه.

ب: مناقصه‌گذار موظف است اطلاعات موضوع بند الف این ماده و نیز همه اسناد مناقصه را به نحوی مطمئن بایگانی و نگهداری و نسخه‌ای از آن را برای بانک اطلاعات مناقصات ارسال کند.

ج- اطلاعات کلیه معاملات اعم از مناقصه و ترک مناقصه- جز آن دسته معاملاتی که به تشخیص هیأت وزیران باید مستور بماند- باید از طریق شبکه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات در اختیار عموم قرار گیرد».

بندهای الف و ب ماده ۲۳ بیشتر برای اعمال نظارت دستگاه‌های نظارتی بر مناقصه‌گذاران و رسیدگی به شکایات اهمیت پیدا می‌کند درحالی‌که بند ج شرایطی را فراهم می‌سازد که عموم مردم بتوانند به سادگی به اطلاعات مربوط به مناقصات دسترسی پیدا کنند. در صورت عدم رعایت تکالیف مذکور در ماده ۲۳، متخلفان به وسیله دیوان محاسبات مورد تعقیب قرار خواهند گرفت (شیروی، ۱۳۸۵).

علاوه بر ایجاد بانک اطلاعات و پایگاه ملی اطلاع‌رسانی مناقصات، قانون‌گذار برای شفاف‌سازی در اسناد و مدارک مورد نیاز در بند ب ماده ۱۴ تکلیف کرده است که اسناد مناقصه باید حاوی معیارها و روش‌های ارزیابی کیفی مناقصه‌گران نیز باشد.

۲.۲. قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات

نمایندگان مجلس هفتم لایحه آزادی اطلاعات را پس از چهار سال از طرح آن با نام «انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات» به تصویب رساندند. با تصویب نمایندگان مجلس به منظور حمایت از آزادی اطلاعات و دسترسی همگانی به اطلاعات موجود در مؤسسات عمومی و خصوصی که خدمات عمومی ارائه می‌دهند، سیاست‌گذاری‌های لازم در عرصه اطلاع‌رسانی، نظارت کلی بر حسن اجرا، رفع اختلاف در چگونگی ارائه اطلاعات موضوع این قانون از طریق ایجاد وحدت رویه، فرهنگ‌سازی، ارشاد و ارائه نظرات مشورتی، کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات به دستور رییس جمهوری تشکیل می‌شود. بر اساس این قانون، هر ایرانی حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارد مگر آنکه قانون منع کرده باشد.

قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات مشتمل بر ۲۳ ماده و هفت تبصره، در جلسه علنی روز یکشنبه مورخ ششم بهمن ۱۳۸۷ مجلس شورای اسلامی به تصویب رسید و در تاریخ ۱۳۸۸/۵/۳۱ از سوی مجمع تشخیص مصلحت نظام با الحاق یک تبصره ذیل ماده (۱۰) موافق با مصلحت نظام تشخیص داده شد.

از آنجا که این قانون حق دسترسی مستقیم به اطلاعات رسمی را تضمین می‌کند، مردم اجازه می‌یابند که با اطلاعات بیشتری تصمیم بگیرند و در انتخاب‌های خود راحت‌تر عمل کنند و بدین

ترتیب، به بیان حقایق تشویق شوند. جریان آزاد اطلاعات در سطح ملی موجب جلوگیری از فساد و تصمیمات خودکامه می‌شود زیرا تصمیم‌گیرندگان جامعه را وادار به پاسخ‌گویی و تصمیم‌گیری‌های منطقی در امور اقتصاد و مدیریت خواهد کرد و مشارکت مردم را در سرنوشت خود تسریع می‌بخشد.

این قانون از طرفی چون حرکتی در جهت رسیدن به استانداردهای بین‌المللی در زمینه حاکمیت شفافیت در ایران است، بسیار قابل تحسین و نشانگر عزم راسخ مسئولان در اعمال سیستمی شفاف در حوزه مذکور است. اما نمی‌توان از انصاف دور ماند و از اشکالات اساسی که در تنظیم این قانون وجود دارد و فلسفه وجودی آن را زیر سؤال برده است، چشم پوشید.

به عنوان یک اصل، این قانون نیز مانند سایر قوانین آمره مرتبط با بخش عمومی جامعه، کمیسیونی را برای اجرای هر چه بهتر موضوع، پیش بینی کرده و وظایفی نیز به آن محول کرده است. اشکال اصلی در همین جا اتفاق افتاده و آن اینکه ریاست کمیسیونی که در آینده باید بیشترین نظارت را در زمینه انتشار اقدامات ناکارآمد قوه مجریه، داشته باشد، به ریاست قوه مجریه واگذار شده است درحالی‌که از لحاظ حقوقی این تحصیل حاصل بوده و نتیجه چندان در این خصوص به همراه نخواهد داشت. رئیس جمهور بر اساس قانون اساسی تکلیف نظارت بر قوه تحت نظر خود را دارد. این نظارت که در دنیا، با عنوان نظارت بر جریان آزاد اطلاعات دولتی شناخته می‌شود باید از سوی کمیسیونی مستقل از بخش دولتی انجام شود تا در این زمینه بتواند پیامدهای مثبتی را برای حاکمیت شفافیت در کشور به دنبال داشته باشد. (عرفان‌منش، ۱۳۸۷)

این قانون در قالب ماده ۱ به طور بسیار مبهمی به ارائه تعاریفی درباره بعضی از واژه‌هایی که در آن به کار رفته، پرداخته است. درحالی‌که باید تعاریف دقیق‌تری از اطلاعات عمومی، خصوصی و... ارائه می‌شد. ماده ۲ این قانون اصلی بنیادین را در این زمینه بیان می‌کند که در اکثر کشورهای دنیا به شکلی کم و بیش متفاوت وجود دارد و آن اینکه همه مردم حق دسترسی به اطلاعات عمومی را دارند. این نکته مبنایی‌ترین عامل برای حاکمیت شفافیت در یک جامعه به شمار می‌رود اما ماده

۲ این قانون پیوستی به همراه دارد که فلسفه موضوع را زیر سؤال برده است؛ پیوستی که بزرگ‌ترین ایراد این قانون است و کاربرد آن را به نازل‌ترین سطح ممکن تقلیل می‌دهد.

در کنار اصل کلی، ادامه ماده، مقرر می‌دارد چگونگی دستیابی به اطلاعات و اصل موضوع، بسته به قوانین و مقررات مربوطه خواهد بود.

سؤال این است که کدام قوانین و مقررات مد نظر بوده‌اند؟ آیا آن قوانین و مقررات که قطعاً قبل از این قانون، به تصویب رسیده‌اند، بحث شفافیت در آن‌ها لحاظ شده است؟ اگر جواب مثبت است، پس چرا این قانون فعلی تصویب شده و چه نیازی به آن بوده است؟ و اگر جواب منفی است، چرا این تعلیق قانونی در این خصوص در نظر گرفته شده است؟ آیا این معلق شدن، نمی‌تواند بزرگ‌ترین مانع برای سوءاستفاده افراد دولتی از قوانین ناکارآمد قبلی در این زمینه باشد؟ آیا دامنه استثنائات در این زمینه از دامنه اصل بیشتر نمی‌شود؟ جا دارد این ماده به شکلی اصلاح شود که اصل مورد نظر، از حالت تشریفاتی خارج شود و در اجرای آن اراده مأموران دولتی دخیل نشود. یعنی اثرگذاری آن، منوط به اراده افرادی نباشد که قانون برای محدود کردن آن‌ها وضع شده است (بهادر، ۱۳۸۹).

ماده ۱۷ نیز از اشکالات این قانون است به طوری که دامنه استثنائات به حدی زیاد است که نمی‌توان به اصل امیدوار بود و جالب اینکه تشخیص موضوع نیز به عهده سازمان‌های دولتی واگذار شده در حالی که این ماده باید به شکلی اصلاح شود که اگر این استثنائات منطقی تشخیص داده شود (اصل وجود آن در قانون) تشخیص مصداق آن بر عهده کمیسیونی مستقل قرار گیرد.

۳. کنوانسیون سازمان ملل و قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مبارزه با فساد

کنوانسیون سازمان ملل متحد، اصول، استانداردها و معیارهایی را برای مبارزه با فساد پیش‌بینی کرده است که طبعاً اجرای صحیح آن‌ها می‌تواند در کاهش دامنه فساد مؤثر باشد.

شفافیت لازم در تصمیمات و اقدامات دستگاه‌های عمومی، پاسخگو بودن آنان، تعیین معیارهای عینی برای تصمیم‌گیری، تدوین استانداردهای رفتار حرفه‌ای کارکنان بخش عمومی و آموزش آنان،

گردش آزاد اطلاعات در نظام اداری، نظارت و کنترل‌های مؤثر و به هنگام از جمله اصول، استانداردها و معیارها است. لیکن تا زمانی که بخش خصوصی به جای رقابت سالم درصدد باشد با اقدامات فسادآمیز و توجیهاتی کار خود را پیگیری کند، امر مبارزه با موفقیت چشمگیر مواجه نخواهد شد. نگاهی به مصادیق فساد در مواد ۱۵ تا ۲۰ کنوانسیون سازمان ملل برای مبارزه با فساد تحت عناوین «ارتشای مقامات دولتی داخلی»، «ارتشای مقام‌های دولتی خارجی و مقام‌های سازمان‌های عمومی بین‌المللی»، «حیف و میل، اختلاس و استفاده غیرمجاز از اموال توسط مقام‌های دولتی»، «دلالی نفوذ»، «سوءاستفاده از وظایف» و «دارا شدن من غیر حق» جملگی دلالت صریح به فساد در بخش عمومی دارد و شامل فساد مرتبط با بخش خصوصی با عمومی و خصوصی با خصوصی نمی‌شود. به همین دلیل تدوین‌کنندگان کنوانسیون سازمان ملل متحد برای مبارزه با فساد از تعریف فساد صرف نظر کرده تا کنوانسیون مذکور از جامعیت لازم برخوردار باشد و بتواند سایر اشکال فساد را در بخش غیر عمومی نیز در برگیرد.

از آنجا که هدف این مقاله بررسی قوانین در حوزه مربوط به حقوق داخلی ایران است، در این خصوص بر قانون ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد تاکید خواهد شد.

در اجرای رهنمودهای مقام معظم رهبری مبنی بر مبارزه با سه پدیده فساد، فقر و تبعیض و در پی آن تصمیم جلسه مورخ ۱۳۷۹/۵/۹ هیأت وزیران در مورد بررسی و ارائه راهکارهای مبارزه با این معضلات و انحرافات، از سوی سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور، طرح مطالعاتی «تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری» در دستور کار سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی قرار گرفت و اجرای آن به معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مذکور محول شد.

هیأت وزیران در جلسه مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۲۰ بنا به پیشنهاد شماره ۱۶۸۸۰ مورخ ۱۳۸۲/۲/۱۶ نهاد ریاست جمهوری و به استناد اصل یک‌صد و سی و هشتم قانون اساسی جمهوری اسلامی «برنامه ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» را به شرح زیر تصویب کرد. این برنامه حاوی اصولی کلی برای مبارزه با فساد در دستگاه‌های دولتی است و یکی از راه‌هایی که در ماده ۱ آن پیش بینی شده، «حاکمیت شفافیت» است.

ماده ۱ آن در بند الف به عنوان یک مدل کلی برای مبارزه با فساد «شفاف‌سازی انجام امور و فعالیت‌ها و افزایش پاسخگویی» را معرفی می‌کند که البته بسیار کلی است و جا دارد در سازمان‌های مختلف با عنایت به این الگو، آیین‌نامه‌های جزئی‌تر تنظیم شود. آیین‌نامه‌هایی که هم در زمینه ردیف بودجه سازمان و هم در خصوص آیین‌نامه معاملات سازمان مربوطه، به نحوی شفافیت مدنظر این بند از ماده یک برنامه ارتقای سلامت نظام اداری را تأمین کنند. البته انتقادی که به این بند می‌توان وارد ساخت و منتظر اصلاح آن بود، ابهام بیش از حد و کلی بودن آن است. شاید تدوین‌کنندگان این قانون که دست به کاری ابتکاری زده و برای اولین بار برنامه‌ای کلی به منظور مبارزه با فساد تدوین کرده‌اند، باید دقت بیشتری به خرج می‌دادند و به تدوین پاره‌ای بندهای کلی برای مبارزه با فساد اکتفا نمی‌کردند. به عنوان مثال باید راه‌های مختلفی را که می‌توان برای تحقق شفافیت در عملکرد بخش اداری متصور شد، در ماده یک بیان کرده و آن را به عنوان یک دستورالعمل برای سازمان‌های مختلف اجباری می‌کردند در حالی که این جزئیات به تدبیر ارگان‌های مختلف واگذار شده است. واضح است که در همه سازمان‌ها، تخصص و دغدغه لازم برای تدوین آیین‌نامه‌های ضد فساد وجود ندارد. بهتر بود در این قانون خاص که به کلیات مهم صرفاً اشاره شده است، جزئیات نیز با نظر کمیته به دقت شرح داده می‌شد.

در ماده ۲ به سازمان‌های مختلف مأموریت‌های مختلف در خصوص تدوین لوایح مختلفی داده شده است که اگر در تدوین آن، دقت لازم صورت پذیرد و افراد متخصص در تدوین آن دخیل شوند، کمک مؤثری به ارتقای شفافیت در ایران خواهد کرد و در آن صورت می‌توان به سلامت نظام اداری در آینده امیدوار بود.

بند ک ماده ۲ این برنامه به خوبی پیش بینی کرده است که شفافیت، یکی از مهم‌ترین ابزارهای مقابله با فساد است به همین بیان می‌کند که از طریق تدوین لایحه، باید نظام اداری به سمتی پیش رود که برای شفافیت امر اطلاعات لازم در اختیار عامه مردم قرار گیرد و از طرفی دیگر در کنار این نظارت مردمی، باید به نظارت دستگاه‌های نظارتی موظف نیز اهمیت داد. بر این اساس

این ماده پیش‌بینی کرده است که اطلاعات لازم برای فعالیت مؤثر این نهادها باید در اختیار آنها قرار گیرد تا از این طریق بتوان به اهداف کلی این برنامه رسید.

بند ۲ ماده ۲ درباره یکی از معضلات نظام بازرسی کشور به بیان مطلب پرداخته است؛ افراد دست‌اندرکار با توجه به عدم اطلاع‌رسانی در خصوص فعالیت‌هایشان و عدم دسترسی ناظران به اصول اسناد و عدم پیش‌بینی مجازات در این خصوص از سوی قانون‌گذار، به ارائه اطلاعات ناکافی، مبهم و ناقص در این خصوص می‌پردازند تا ناظران در پرتو این عدم شفافیت نتوانند آن گونه که شایسته است به ایفای وظیفه خود بپردازند. در این موارد است که بازرسی فاقد هر نوع کارایی برای سلامت بخشیدن به نظام اداری می‌شود. از این رو این ماده پیش‌بینی کرده است که وزارتخانه‌های ذی‌ربط (سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور با همکاری وزارتخانه‌های اطلاعات و امور اقتصادی و دارایی) لایحه مفصلی را در این زمینه تهیه کنند؛ لایحه‌ای که در آن باید برای جلوگیری از معضلاتی که بیان شد، راه حلی پیش‌بینی شود و از سوی دیگر برای خاطیان، تعیین مجازات شود. البته در تدوین این لوایح با توجه به ناکارآمد بودن بدنه اداری کشور باید دقت نظر لازم را به خرج داد تا بتوان به نتیجه کارآمد دست یافت. البته وزارت اطلاعات کشور به درستی در این موضوع دخیل شده تا بتواند به کمک سایر سازمان‌ها از فساد موجود جلوگیری کند.

بند ۲ ماده ۲ نشان دهنده موضوعی است که در ابتدای پیشنهادهای اصلاحی به آن پرداختیم؛ از نظر تدوین‌کنندگان این برنامه هرگز در پی تدوین راه‌های جزئی برای مقابله با فساد نبوده است. هدف از این برنامه، بیان سرفصل‌های مقابله با فساد در ایران است و هر سرفصل خود موضوع قانونی در آینده خواهد بود، در همین راستا یک لایحه جامعه ضد فساد پیش‌بینی شده که باید از سوی ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد با همکاری سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و دستگاه‌های عضو ستاد، تدوین شود و برای تصویب در اختیار مجلس شورای اسلامی قرار بگیرد. لایحه‌ای که باید به طور تخصصی به جوانب مختلف فساد در ایران و قبل از آن به شفافیت بپردازد. البته تاکنون این لایحه به مرحله تدوین نرسیده و در دست بررسی است. امید است که با تصویب آن گام محکمی در جهت سلامت نظام اداری ایران برداشته شود.

ماده ۳ برنامه ارتقای سلامت نظام اداری، دستورالعمل‌هایی را در قالب بندهای مختلف پیش‌بینی کرده است که آن را برای دستگاه‌های مختلف پس از تصویب در مجلس شورای اسلامی لازم‌الاجرا می‌داند. ۲ بند این ماده دقیقاً مرتبط با بحث شفافیت است که در اینجا مطرح شده و مورد ارزیابی بیشتر قرار می‌گیرد.

بند ج ماده ۳ پیش‌بینی می‌کند که چگونگی فعالیت و تصمیم‌گیری کارکنان سازمان‌های مختلف باید به نحوی شفاف صورت پذیرد، فرآیندهای آن مشخص شود و مردم از این فعالیت‌ها آگاه شوند. تدوین این بند به منظور دستیابی به شفافیت بوده اما بسیار کلی تدوین شده و این نوع بیان قانون‌گذار خود کمک به عدم اجرای آن محسوب می‌شود. البته همان‌گونه که در بخش‌های قبلی نیز شرح داده شد، هدف این برنامه ارائه سرفصل‌هایی برای تدوین لایحه‌های جزئی بوده و انتظاری بیش از این نمی‌توان داشت. این بند باید در قالب یک لایحه به صورت اجرایی در آید.

بند و ماده ۳ نقش تأثیرگذار آحاد مردم را برای جلوگیری از فساد اداری مطرح می‌کند و برای این شفافیت نیز به معرفی یک ابزار می‌پردازد؛ صدا و سیما در این زمینه برای حاکمیت شفافیت ابزار مناسبی است و نقش آن را در این زمینه نمی‌توان انکار کرد. یکی از سرفصل‌های طرح مربوط به صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران است. در اینجا نیز پیش‌بینی شده است که باید اطلاعاتی از فعالیت‌های بخش دولتی در اختیار افراد جامعه قرار گیرد تا سطح آگاهی عمومی از این فعالیت‌ها افزایش یابد و در این میان صدا و سیما در این اطلاع‌رسانی مهم‌ترین نقش را ایفا خواهد کرد.

ماده ۴ برنامه مقابله با فساد، به بحث حمایت از مطبوعات برای تأمین اطلاعات لازم و پیش‌گیری از فساد مربوط است. در جوامع پیش‌رفته، مطبوعات و تشکل‌های مدنی آزاد نقش انکارناپذیری برای برقراری شفافیت ایفا می‌کنند و از طریق فعالیت مداوم رسانه‌های آزاد و بی‌طرف است که جامعه به سطحی از آگاهی می‌رسد که این آگاهی عمومی، عامل بازدارنده‌ای قوی برای مقابله با فساد در جوامع مختلف می‌شود.

ماده ۶ دست به یک ابتکار در زمینه نظارت در وزارتخانه‌های دولتی زده و کمیته‌ای پیش‌بینی کرده است که این کمیته متشکل از وزیران و معاونان مربوطه خواهد بود و باید در جلسات ستاد

مبارزه با فساد یک نفر را معرفی کنند تا پاسخگوی اجرای طرح‌های محوله در آن وزارتخانه باشد. این ماده نیز تحولی در زمینه نظارت به شمار می‌رود و می‌توان امید داشت که از این طریق سطح شفافیت و سلامت کیفی تصمیم‌گیری‌های سازمان بهبود یابد. البته ایرادی که در این ماده وجود دارد، ابهام درباره چگونگی تشکیل جلسات ستاد ارتقای سلامت و چگونگی تعیین مجازات برای خاطیان از این دستور است. البته انتظار می‌رود این معضلات با پیش‌بینی چگونگی تشکیل جلسات ستاد ضد فساد در لایحه ضد فساد که متعاقباً تصویب خواهد شد، حل شود.

آخرین مطلبی که در چارچوب پیشنهادهای اصلاحی برای برنامه ارتقای سلامت اداری باید ذکر کرد، مربوط به آیین‌نامه‌ای است که برای معاملات دولتی از سوی ستاد ارتقای سلامت نظام اداری باید تدوین شود. یک بخش از طرح ما مربوط به آیین‌نامه معاملات دولتی است. این حوزه، بیشترین میزان فساد اداری در کشور را شامل می‌شود و متأسفانه به علت ضعف قانونی، هنوز هم آیین‌نامه کهنه و پوسیده معاملات دولتی مصوب سال ۱۳۴۹ اجرا می‌شود. در برنامه سلامت نظام اداری نیاز به تدوین آیین‌نامه‌ای جدید به خوبی احساس می‌شود. در ماده ۷ این قانون پیش‌بینی شده است که معاملات دولتی کلیه وزارتخانه‌ها (یکپارچه‌سازی مقررات سازمان‌های مختلف) تابع آیین‌نامه شفاف‌سازی معاملات دولتی خواهد بود که متعاقباً از سوی ستاد مقابله با فساد تدوین خواهد شد. انتظار می‌رود این آیین‌نامه به زودی برای تصویب به مجلس شورای اسلامی تقدیم شود.

«ماده ۷- دستگاه‌های مشمول برنامه موظفند در چارچوب قوانین و مقررات مربوط، کلیه معاملات خود را در چارچوب آیین‌نامه شفاف‌سازی اطلاعات که از سوی «ستاد ارتقای سلامت نظام اداری و مقابله با فساد» تصویب و ابلاغ می‌شود، انجام دهند».

۴. نتیجه‌گیری

با بررسی قوانینی که در حوزه‌های مختلف به نوعی به شفافیت حاکم بر کشور مرتبطند، این نتیجه حاصل شد که یک قانون از طرق مختلف با توجه به کاستی‌هایی که در آن وجود دارد، می‌تواند مانعی برای شفافیت تلقی شود و باید در این خصوص این قانون اصلاح شود؛ گاهی یک

قانون از طریق عدم پیش‌بینی بعضی از ضوابط مربوط به حاکمیت شفافیت در نظام اداری نمی‌تواند به یک نظام شفاف در کشور بینجامد و در مواردی دیگر، یک قانون در خصوص تشریفات که برای حاکمیت شفافیت در کشور حاکم است، دچار خلأ نیست. یعنی مواردی را پیش‌بینی کرده و دستورالعمل‌هایی در این زمینه تدوین شده است اما نقایص جدی در این تشریفات و دستورالعمل‌ها وجود دارد که باید در جهت اصلاح شوند که به حدی از شفافیت در حیطه تصمیمات و اقدامات منجر شوند. در مواردی نادر نیز یک قانون با بیانی که درباره محرمانه بودن بعضی از اطلاعات دارد، مجموعه حقوقی را برای بدنه اجرایی کشور ایجاد می‌کند که پیامد این اعطای حق، چیزی جز محدود کردن حق نظارت و اطلاع همگانی و کاهش شفافیت در آن حیطه نخواهد بود.

بنا بر آنچه گذشت بعضی از قوانین باید غنی‌تر شده و به منظور حاکمیت شفافیت بر تصمیمات و اقدامات، ساز و کارهایی در آن‌ها وارد شود. بعضی دیگر از قوانین که ساز و کار ناقصی دارند، باید اصلاح شده و بعضی از قوانین نیز که ممکن است مانعی برای حاکمیت شفافیت در فضای اجرایی کشور باشند، حذف یا اصلاح شوند.

منابع و مأخذ

- شبروی، عبدالحسین (۱۳۸۵). مقایسه قانون برگزاری مناقصات با موافقتنامه ناظر بر خریدهای دولتی در سازمان تجارت جهانی، *مجله علمی دانشگاه تهران*، پدیدس قم.
- عرفان منش، محمد امین (۱۳۸۷). آزادی اطلاعات، *مجله کتابداری دانشگاه شیراز*، شماره ۲۴.
- بهادر، مرتضی (۱۳۸۹). بررسی تطبیقی موانع حقوقی و قانونی شفافیت در ایران و سایر کشورها، طرح تحقیقاتی زیر نظر سازمان بازرسی.
- معاونت امور مدیریت و منابع انسانی سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور (۱۳۸۰). *طرح مطالعاتی تدوین برنامه مبارزه با فساد و ارتقای سلامت در نظام اداری (حکومت)*، سازمان مدیریت و برنامه ریزی کشور.
- بایزید مردوخ (۱۳۸۸) *بودجه ریزی و نظام تدبیر در ایران*، کمیته اقتصادی مجمع تشخیص مصلحت نظام، گروه پژوهشی اقتصاد، فروردین ۱۳۸۸، کد گزارش - ۴۱۸۸۱۵.
- لانگست، پیتر و دیگران (۱۳۸۷). *برنامه های جهانی مبارزه با فساد*، ترجمه امیر حسین جلالی فراهانی و حمید بهره مند، دفتر مطالعات فناوری های نوین، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.
- اسماعیلی، محسن (۱۳۸۷). *تحلیل و نقد قانون مطبوعات و پیشنهادهای اصلاحی* (مشمول بر مباحث تطبیقی)، تهران، مرکز پژوهش های مجلس شورای اسلامی.