

پیش‌نویس لایحه شفافیت اقتصادی

چند نکته در مقدمه (این موارد در متن قانون نیست):

- متن این لایحه به صورت تصویری به دست ما رسیده که به صورت پیمانکاری تایپ و به متن تبدیل شده است. لذا ضرورتاً محتوای تایپ شده خالی از اشکالات تایپی نیست.
- مسیری [حدودی] که این پیش‌نویس تاکنون طی کرده و باید طی کند: این متن هنوز به دولت ارائه نشده و علی‌الظاهر پیش‌نویس معاونت حقوقی هست؛ که باید ابتدا در سطح کارشناسی دفتر دولت، بعد در سطح کمیسیون تخصصی و بعدش هیئت دولت مطرح بشه

مقدمه

در راستای تحقق مفاد بندهای 8 و 9 و 12 اصل سه و اصول بیستم، بیست‌و‌هشتم و چهل‌وسه تا پنجاه‌وپنجم قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران مبنی بر مشارکت عامه مردم در تعیین سرنوشت اقتصادی خود، رفع تبعیض‌های ناروا در زمینه‌های اقتصادی و پی‌ریزی اقتصاد صحیح و عادلانه، برابری همه افراد ملت از حیث برخورداری از حقوق اقتصادی، حق برابر آحاد مردم بر کار و اشتغال و استواری اقتصاد کشور بر اساس ضوابط راهبردی مقرر، بندهای یازده و بیست‌ویکم و بیست‌وسوم سیاست‌های کلی تولید ملی، حمایت از کار و سرمایه ایرانی (ابلاغی 1391) مبنی بر شفاف‌سازی و به هنگام‌سازی آمار و اطلاعات و تسهیل دسترسی به آن و اطلاع‌رسانی در مورد ابعاد و فرصت‌های سرمایه‌گذاران و سرمایه‌گذاری در رشته‌های مختلف و مقابله جدی با استفاده از هرگونه دسترسی اطلاعاتی ویژه، کارآمد کردن نظام کالاها و خدمات با استفاده از سازوکار شفاف‌سازی و اطلاع‌رسانی و کاهش واسطه‌های غیرضرور و ناکارآمد و جلوگیری از ایجاد انحصار در چرخه تولید و تجارت تا مصرف، بند 19 سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی (ابلاغی 1392) مبنی بر شفاف‌سازی اقتصاد و سالم‌سازی آن و جلوگیری از اقدامات، فعالیت‌ها و زمینه‌های فسادزا در حوزه‌های پولی، تجاری، ارزی و ...، تحقق سیاست شفافیت و آزادی اطلاعات مقرر در بندهای 2، 3 و 4 سیاست‌های کلی نظام در بخش مالی (ابلاغی 1383)، بندهای 3 و 5 سیاست‌های کلی نظام در بخش امنیت اقتصادی (ابلاغی 1379) و سیاست‌های کلی اصل 44 قانون اساسی (ابلاغی 1384)، چشم‌انداز اقتصادی نظام در افق 1404 و مفاد بندهای 5 و 9 سیاست‌های کلی برنامه ششم توسعه (ابلاغی 1395)، تحقق مفاد مواد 68 تا 72 منشور حقوق شهروندی مبنی بر تضمین حق شهروندان بر اقتصاد شفاف و رقابتی و نظر به لزوم پرهیز از تکرار، تداخل و تعارض در وضع قوانین موضوعه با توجه به پیش‌بینی احکام ناظر بر شفافیت در امور حقوق و مزایای مدیران مؤسسات عمومی (موضوع ماده 29 قانون برنامه ششم توسعه، مصوب 1395)، احکام ناظر بر شفافیت در امور بانکی، بورس و ... در قانون احکام دائمی برنامه‌های توسعه کشور، مصوب 1395 و احکام ناظر بر شفافیت در پیش‌نویس «لایحه نحوه مدیریت تعارض منافع»، پیش‌نویس «لایحه شفافیت در امور اقتصادی» به شرح زیر تقدیم می‌گردد.

در یک تقسیم‌بندی، می‌توان شفافیت را به دو مقوله تقسیم کرد: نهادی و موضوعی. البته این دو نوع شفافیت مکمل هم هستند. منظور از شفافیت نهادی این است که چه نهاد یا مقام، راجع به چه اموری و چگونه تصمیم می‌گیرد؟ در هر

جامعه‌ای نهادهای مختلفی تمثیت امور آن جامعه را بر عهده دارند. منظور از شفافیت نهادی این است که مردم بدانند این نهادها کدامند؟ چه کسانی آن‌ها را اداره می‌کنند؟ بودجه آن‌ها از کجا تأمین می‌شود؟ با چه آیینی و راجع به چه اموری تصمیم می‌گیرند؟ منظور از شفافیت موضوعی نیز آن است که برخی از امور و موضوعات در هر جامعه‌ای از اهمیت بسیاری برای مردم برخوردارند و زندگی آن‌ها کاملاً از وضعیت این امور متأثر می‌شود. برای همین، این امور باید برای مردم شفاف باشند. اقتصاد یکی از این امور است.

در پیش‌لایحه پیوست تلاش شده است تا احکام لازم برای شفافیت نهادی و موضوعی در حوزه اقتصاد در کشور پیش‌بینی شود.

پیش‌نویس لایحه شفافیت اقتصادی

ماده 1

اصطلاحات و واژه‌های به کار رفته در این قانون به شرح زیر تعریف می‌شود:

- مؤسسات عمومی:** کلیه وزارتخانه‌ها، سازمان‌ها، مؤسسات و شرکت‌های دولتی، مؤسسات و نهادهای عمومی غیردولتی، نیروهای مسلح، قوه قضاییه و کلیه زیرمجموعه‌های آن و کلیه زیرمجموعه‌های قوه مقننه، کلیه دستگاه‌ها، شرکت‌ها و نهادهایی که به نحوی از انحاء از بودجه عمومی استفاده می‌نمایند، کلیه دستگاه‌هایی که شمول قوانین و مقررات عمومی نسبت به آن‌ها مستلزم ذکر یا تصریح نام است و کلیه واحدهای زیر نظر مقام رهبری اعم از نظامی و غیرنظامی و تولید آستان‌های مقدس.
- بنگاه:** واحد اقتصادی که در تولید کالا یا خدمت فعالیت می‌کند، اعم از آن‌که دارای شخصیت حقوقی یا حقیقی باشد.

ماده 2

به منظور متناسب کردن نام و موضوع اسمی بنگاه‌های اقتصادی با موضوع واقعی فعالیت آن‌ها و پیشگیری از گمراه شدن مردم و نهادهای ذی‌ربط در مورد ماهیت هر یک از بنگاه‌های اقتصادی، کارگروهی با مسئولیت معاون اول رئیس‌جمهور و عضویت وزرای امور اقتصادی و دارایی و تعاون، کار و رفاه اجتماعی، معاون حقوقی رئیس‌جمهور، رئیس شورای رقابت و یکی از اعضای کمیسیون اقتصادی مجلس به انتخاب آن کمیسیون تشکیل می‌شود تا ظرف حداکثر شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ضمن شناسایی بنگاه‌هایی که نام و موضوع اسمی آن‌ها با موضوع واقعی فعالیتشان مطابقت ندارد، پیشنهادهای اصلاحی مناسب را جهت تصویب به مراجع ذی‌صلاح ارائه دهد، به گونه‌ای که ظرف 2 سال، این امر سامان یابد.

ماده 3

معاونت حقوقی رئیس‌جمهور موظف است با همکاری سازمان برنامه و بودجه، سازمان اداری و استخدامی کشور، دیوان محاسبات کل کشور، سازمان بازرسی کل کشور و وزارت امور اقتصادی و دارایی، فهرست آن دسته از بنگاه‌های اقتصادی را که کلاً یا جزئاً از شمول قوانین و مقررات عمومی از جمله قانون محاسبات عمومی و قانون مدیریت خدمات کشوری مستثنی هستند ظرف حداکثر شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، تهیه و به ضمیمه پیشنهادهای اصلاحی برای شفافیت و پاسخگویی مالی و محاسباتی آنها، جهت تصویب در مراجع ذیصلاح ارائه دهد.

ماده 4

کلیه مؤسساتی که مجوز فعالیت اقتصادی صادر می‌کنند موظف هستند فهرست خدمات و فعالیت‌های مستلزم اخذ مجوز از آن مؤسسه، شرایط قانونی صدور مجوز، فرایند صدور هر مجوز، مدت اعتبار هر مجوز و شرایط تمدید، مشخصات اشخاص دارای مجوز و واحدهای فعال بر اساس مجوزهای صادره، نحوه نظارت بر شرایط مقرر در مجوزها و مسئولیت مؤسسه در قبال مجوزهای صادره را در پایگاه اطلاع‌رسانی منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند.

ماده 5

متن کلیه قراردادهای متوسط و بزرگ که از سوی مؤسسات عمومی اعم از دولتی و غیردولتی، با رعایت تشریفات مناقصه و مزایده یا با ترک تشریفات با بنگاه‌های خصوصی، تعاونی دولتی یا عمومی غیردولتی منعقد می‌شود باید حداکثر یک ماه پس از انعقاد قرارداد در پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه منتشر شده و در دسترس عموم قرار گیرد مگر قراردادهایی که طبق قانون مجازات انتشار و افشای اسناد محرمانه و سری دولتی، طبقه‌بندی شده باشند. دستورالعمل نحوه انتشار و دسترسی به قراردادها ظرف 3 ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون از سوی کمیسیون دسترسی آزاد به اطلاعات تصویب می‌شود.

ماده 6

کلیه بنگاه‌های اقتصادی دولتی و عمومی غیردولتی موظف هستند فرصت‌های شغلی موجود در بنگاه مشتمل بر فرصت‌های استخدامی، فرصت‌های سرمایه‌گذاری، همکاری در سایر قالب‌های مشارکت و شرایط استفاده از این فرصت‌ها، حوزه‌های کنونی همکاری و مشارکت، اسامی شرکا و همکاران و نحوه مشارکت و همکاری هر کدام در فعالیت‌های بنگاه را در پایگاه اطلاع‌رسانی بنگاه منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند.

ماده 7

دولت موظف است ظرف شش ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، اساسنامه نمونه شرکت‌های وابسته و تابع مؤسسات عمومی را با لحاظ حداکثر شفافیت به ویژه از نظر مواد تابع قانون تجارت، تأمین حقوق سهامداران، پیشگیری از ایجاد انحصار، اطمینان از فعالیت شرکت در چارچوب موضوع و اهداف تشکیل شرکت، تسهیل حسابرسی و پاسخگویی مدیران، تصویب کند. شرکت‌های مذکور موظف هستند ظرف حداکثر یک‌سال از تاریخ تصویب اساسنامه نمونه، اساسنامه خود را با آن تطبیق دهند.

ماده 8

کلیه شرکت‌های تجاری اعم از دولتی، تعاونی، خصوصی و وابسته یا تابع مؤسسات عمومی دولتی و عمومی غیردولتی باید دارای پایگاه اطلاع‌رسانی حاوی امکانات لازم جهت آگاهی سهامداران و سایر ذی‌نفعان از امور شرکت باشد. هرگونه آگهی شرکت از جمله دعوت‌نامه‌های مجامع عمومی باید از طریق این پایگاه منتشر شود. دستورالعمل نحوه دسترسی به اطلاعات شرکت‌های تجاری و انتشار اطلاعات شرکت در این پایگاه و نحوه درج اطلاعاتی‌های قانونی ظرف 6 ماه از لازم‌الاجرا شدن این قانون توسط کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات تصویب خواهد شد.

ماده 9

به منظور ساماندهی فعالیت شرکت‌ها و مقابله با سوءاستفاده از شرکت‌های موهوم و غیرواقعی، هر شرکتی که بر حسب گزارش پایگاه اطلاعات مشتریان نزد بانک مرکزی برای مدت حداقل 2 سال فاقد مبادلات مالی و پولی برای انجام فعالیت تجاری باشد از سوی مرجع ثبت شرکت‌ها به عنوان شرکت غیرواقعی اعلام و مشخصات آن در روزنامه رسمی و پایگاه اداره ثبت شرکت‌ها برای اطلاع عموم منتشر می‌شود. در مورد شرکت‌های در شرف تأسیس نیز ارائه گواهی سرمایه از بانک عامل به اداره ثبت شرکت‌ها الزامی است. این تصمیم توسط هر ذینفعی در دادگاه قابل شکایت است. این حکم در مورد شرکت‌هایی که قبل از لازم‌الاجرا شدن این قانون تشکیل شده‌اند نیز مجزی است.

ماده 10

کلیه دریافتی‌های نقدی و غیرنقدی مدیران از بنگاه‌های اقتصادی اعم از دولتی، خصوصی، تعاونی و عمومی غیردولتی باید به صورت دقیق، مشخص و مستند در حساب‌های سالیانه شرکت که به مجمع ارائه می‌شود درج گردد و مدیران بنگاه مجاز به دریافت هیچ‌گونه مال یا امتیاز و یا امکانات از اشخاصی غیر از شرکت به مناسبت سمت مدیریت خود در شرکت نمی‌باشند.

ماده 11

در ماده 129 لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب 1347، واژه "معاملات"، شامل هرگونه عمل حقوقی اعم از عقد یا ایقاع بوده و واژه "سهیم شدن" هرگونه منتفع شدن را در بر می‌گیرد.

ماده 12

در ماده 133 لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت مصوب 1347 منظور از "معاملات متضمن رقابت با شرکت" هرگونه عمل یا اقدامی است که دارای مشابهت با اعمال و موضوعات مندرج در اساسنامه شرکت باشد. ممنوعیت این ماده شامل تأسیس هرگونه شخص حقوقی از سوی مدیران یا عضویت آن‌ها در هرگونه شخص حقوقی که در آن یا سهامدار یا شرکت باشند نیز می‌شود.

ماده 13

کلیه مؤسسات عمومی که کمک‌هایی را از محل بودجه عمومی در اختیار کمک‌گیرندگان از جمله تشکل‌های مردم نهاد و بنیادها و خیریه‌ها قرار می‌دهند، باید مشخصات کمک‌گیرندگان، جهت کمک، میزان کمک پرداختی و گزارش مصرف کمک در محل مورد نظر را در پایگاه اطلاع‌رسانی مؤسسه منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند. وزارت اطلاعات از شمول این ماده مستثنی است.

ماده 14

کلیه بنگاه‌های اقتصادی که از بودجه عمومی استفاده می‌کنند مکلف هستند میزان بودجه سالانه، تخصیص یافته، نحوه مصرف و گزارش تفریغ بودجه خود را تا پایان اردیبهشت هر سال در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند.

ماده 15

سازمان امور مالیاتی موظف است فهرست اسامی بنگاه‌های اقتصادی را که به‌طور کامل یا جزئی از مجوزهای معافیت مالیاتی برخوردار هستند به ضمیمه مستند قانونی معافیت آن‌ها و اعلام مدتی که از معافیت برخوردار بوده یا خواهند بود ظرف حداکثر سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون در سایت این سازمان منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهد.

ماده 16

کلیه بنگاه‌های اقتصادی دولتی و عمومی غیردولتی موظف هستند فهرست نهادهای تصمیم‌گیر جمعی را که در سطح وزارتی، بین وزارتی، بین قوه‌ای یا فراقوه‌ای تحت هر عنوان نظیر هیئت، کمیسیون، ستاد و کارگروه تشکیل می‌شود و رئیس بنگاه، رئیس یا عضو اصلی یا ناظر آن‌ها است به علاوه تعداد جلساتی که بنگاه در آن‌ها شرکت کرده را در پایگاه اطلاع‌رسانی خود منتشر کرده و در دسترس عموم قرار دهند.

ماده 17

کمیسیون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات موظف است ظرف سه ماه از تاریخ لازم‌الاجرا شدن این قانون، ضوابط مدیریت پایگاه‌های اطلاع‌رسانی مؤسسات عمومی و بنگاه‌های اقتصادی را به ویژه از جهت سهولت و سرعت دسترسی کاربران، به روز بودن، قابل اعتماد و قابل فهم بودن برای عموم مردم، تصویب و به آن‌ها ابلاغ کند.

ماده 18

چنانچه شخصی وقوع یک فساد یا جرم یا تخلف اقتصادی نظیر اختلاس یا فرار مالیاتی را به مراجع قانونی ذی‌ربط اعم از قضایی و اداری گزارش دهد و صحت ادعای وی اثبات شود در برابر هرگونه اقدام تنبیهی یا تلافی‌جویانه حمایت شده و 10 درصد از میزان مالی که به دولت بازگردانده می‌شود، حداکثر ظرف 6 ماه از تاریخ برگرداندن، به عنوان پاداش به وی پرداخت خواهد شد. چنانچه گزارش‌دهنده، در ارتکاب فساد، جرم یا تخلف مشارکت داشته باشد علاوه بر مجازات، پاداش متعلقه را نیز دریافت خواهد کرد مشروط بر آن‌که مشارکت او برای افشاگری بعدی و اخذ پاداش نبوده باشد.

ماده 19

مقام صالحی که اطلاعاتی طبق ماده فوق نزد وی افشا می‌شود باید در خصوص آن دستور مکتوب صادر کرده و از افشای هویت افشاکننده امتناع نماید در غیر این صورت به مجازات انفصال از خدمات دولتی از یک تا پنج سال محکوم خواهد شد.

ماده 20

وزارت امور اقتصادی و دارایی، بازرسی کل کشور، دیوان محاسبات کل کشور و سازمان حسابرسی کشور به اطلاعاتی که هر یک از آن‌ها به مناسبت نظارت و بازرسی از بنگاه‌های اقتصادی تهیه کرده‌اند در اسرع وقت و به‌طور رایگان دسترسی خواهند داشت.

در ماده 133 لایحه قانونی اصلاح قسمتی از قانون تجارت منظور از "معاملات متضمن رقابت با شرکت" هرگونه عمل یا اقدامی است که دارای مشابهت با اعمال و موضوعات مندرج در اساسنامه شرکت باشد. ممنوعیت این ماده شامل تأسیس یا عضویت مدیران در هرگونه شخص حقوقی که مدیران در آن سهامدار یا شریک باشند نیز می‌شود.

چند نکته کلی در تحلیل این متن

(ثنائی)

ضعف‌ها:

- یقیناً این متن، بخش محدودی از موضوعات ذیل فضای شفافیت، ولو شفافیت اقتصادی را هدف قرار داده است.
- از نظر سازوکاری و نیز ضمانت اجرا، ضعیف و در عمل ناکارآمد است. گویا قانون‌گذار محترم به سرنوشت قوانین مشابه کم‌توجهی نموده است.
- جزئیات برخی از تکالیف مهم به تصویب آتی آیین‌نامه‌های اجرایی واگذار شده؛ شبیه به مواردی که قانون‌گذار از چگونگی انجام تکلیف بی‌خبر بوده لذا آنرا به زمان و شخص دیگری حواله کرده است. سرانجام چنین فرایندی انباشت قوانین اجرا نشده است.
- در این متن ذیل دو ماده به بحث مهم گزارش‌گران تخلفات اشاره شده، در حالی که این مسئله به صورت مستقل به قانون مفصل و جدی نیاز دارد. چنین طرح بحث ساده‌ای آنرا در عمل ناکارآمد خواهد کرد.
- از منظر انسجام و نظم‌دهی محتوا: نامناسب، پراکنده و بدون فصل‌بندی است که حتماً باید اصلاح شود.

نتیجه:

- متن ضعیف و تصویب آن نامناسب است؛ چرا که راه را برای تصویب قوانین کامل‌تر بعدی می‌بندد.
- نیاز است سازوکارهای اصلی تکالیف پیشنهاد شده، در همین متن ارائه شوند و به آیین‌نامه اجرایی محول نگردند.

جلال

دغدغه‌های خوبی را مطرح کرده

اما جزئیات بیان کامل نیست

ادبیات قانون ندارد

ضمانت اجرا ندارد

به نظرم ظرفیت چند قانون را دارد.