



صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: کاظم جلالی

سر دبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: حسین صدری‌نیا

اعضای هیئت تحریریه:

- ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)
- سیدبهبزاد پورسید (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
- فتح‌اله تار (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)
- حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)
- سعید سهراب‌پور (استاد دانشکده مهندسی مکانیک دانشگاه صنعتی شریف)
- سیدمحمدرضا سیدنورانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)
- محمد قاسمی ششده (استادیار دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)
- ایروان مسعودی اصل (استادیار پژوهشی مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی)
- الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)
- محمدقلی یوسفی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی)

داوران این شماره: زهرا آراستی، محمد آشوری، سیدحسین اطهری، جلیل امیدی، مهدی امیری اصفهانی، حمید بهره‌مند بگنظر، فرهاد پروین، سیدبهبزاد پورسید، فتح‌الله تار، عبدالرضا جوان جعفری، سعید حبیبیا، محمدجعفر حبیبزاده، ابوالفتح خالقی، فرهاد خدادادکاشی، حسین راغفر، حسن سبحانی، سعید سعیداردکانی، علی سوری، سیدمحمدرضا سیدنورانی، اله‌مراد سیف، غلامرضا طالقانی، محمدرضا لطفعلی‌پور، عباس منوریان، نادر مهرگان، جعفر نوری یوشانلوئی، حسن وکیلان، سیدمحمد هاشمی

این فصلنامه به استناد نامه شماره ۹۵۸-۳/۲۷ مورخ ۱۳۹۰/۱۲/۲۴ وزارت علوم، تحقیقات و فناوری دارای درجه علمی پژوهشی است.

این فصلنامه در پایگاه‌های زیر نمایه می‌شود:

- www.isc.gov.ir
- www.sid.ir
- www.magiran.com
- www.noormags.ir

- پایگاه استنادی علوم جهان اسلام (ISC)
- مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی
- بانک اطلاعات نشریات کشور
- پایگاه مجلات تخصصی نور

تهران، خیابان شهید سپهبد قرنی، بعد از چهارراه شاداب، پلاک ۱۳۱
دفتر فصلنامه: ۸۳۳۵۷۱۵۸
دورنگار: ۸۳۳۵۷۱۵۷ امور مشترکین: ۸۳۳۵۷۷۴۲
www.nashr.majlis.ir
mremag@majlis.ir
rc.majlis.ir

ویراستار: شیوا امین اسکندری
مترجم و ویراستار انگلیسی: اسماء محمدی
صفحه‌آرا: نسیم ثانی
طراح جلد: علیرضا عاشورزاده
مسئولان اجرایی سایت: نسیم ثانی و ناهید عطاردی

□ نقل مطالب مندرج در فصلنامه با ذکر مأخذ آزاد است.
□ مسئولیت صحت اطلاعات مندرج در مقالات به عهده نویسندگان است.

ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی - پژوهشی

از منظر هیئت تحریریه فصلنامه مجلس و راهبرد، مقاله راهبردی علمی - پژوهشی حداقل یکی از ویژگی‌های ذیل را دارد:

۱. حاوی یافته‌های جدید علمی حاصل از طرح‌های پژوهشی، رساله‌های تحقیقاتی و سایر تولیدات پژوهشی اعم از پژوهش‌های بنیادی، کاربردی، توسعه‌ای، تحلیلی، انتقادی، نقد و بررسی علمی کتاب، همراه با ارائه نظریه یا روش جدید در راستای حل مسائل کشور با دو ویژگی اصالت و ابداع.

۲. دربردارنده تحلیل علمی از موضوع مورد تحقیق و ارائه راهکارهایی برای فائق آمدن بر مشکلات و کاهش آسیب‌ها و تهدیدهای ناشی از معضلات جامعه.

۳. دارای توصیه سیاستی روشن و دقیق درباره خلأها، ابهامات و تعارضات در حوزه‌های سیاستگذاری عمومی کشور و چالش‌های کلان فراروی آن و همچنین آینده‌نگاری برای تصمیم‌سازان ذی‌ربط.

۴. دارای مضامین و محتوای عمدتاً بین‌رشته‌ای با عنایت به مرتبط بودن وجوه متعدد مسائل و مشکلات با عرصه‌های مختلف داخلی و بین‌المللی حیات سیاسی کشور.

فهرست مطالب

● کانال های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران / ۵۱

سید احسان خاندوزی و زهرا کلاویانی

● چالش ها و تنش های تعینتی مجلس شورای اسلامی

در بستر گفتار های کنترل اجتماعی / ۴۳۱

علی میرزا نهمی، مجد جواد زاهدی، امیرعلی پروانه دانش

● بررسی تعارض رهیافت های تدابیر موقعیت مدار نظارت سایبری،

با حریم خصوصی کاربران / ۷۵۱

زهرا فرزادی آلائی و عبدالرضا جوآن جعفری، بنجوردی

● آثار سیاست های توزیعی درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی بر رفاه و متغیر های اقتصادی در

ایران (با استفاده از رهیافت تعادل عمومی قابل محاسبه) / ۱۰۱۷

روح... ا. همدوی

● آزادی عمل قضایی در صدور قرار های تأمین کیفری / ۱۳۷۱

غلامحسین الهام و مصطفی نصیری

● مفهوم مقررات دست و پاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب و کار / ۱۶۳۱

احمد مرکز نامیری

● ارائه الگوی نظارت عمومی به منظور پیشگیری از

بروز فساد اداری در سازمان های دولتی ایران / ۲۰۱۷

ابین نیک پور

● مفهوم و اوصاف قرارداد مدیریت جمعی حق اختراع
و تمیز آن از مفاهیم مشابه / ۲۳۳
محمد جعفری چاشتری

● دور باطل رکود توری در ایران از منظر اجرای سیاست های تعدیل اقتصادی / ۲۶۳
محدث صف سکن و فرهاد مومنی

● تحلیل بایست نایندگی مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران / ۲۹۵
مهد رسول آهنگران، محمد جعفر صادق پورو علیرضا میرید

● واکاوی تأثیر پذیری صادرات صنعتی از نرخ ارز در اقتصاد ایران / ۳۲۳
علی اصغر آزادی

● تقدیر سیاست کیفی ایران در مقابل جرائم زیست محیطی / ۳۴۹
حسن پوربافرانی و مرضیه بهتی

کانال‌های تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران

سیداحسان خاندوزی* و زهرا کاویانی**

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۸/۱۲	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸
------------------------	-----------------------

اجرای سیاست‌ها و اداره امور عمومی در جامعه و اقتصاد مدرن از طریق بوروکراسی صورت می‌پذیرد اما جریان اقتصاد متعارف تا مدت‌ها توجهی به تأثیر بوروکراسی نداشت. تحقیقات انجام شده در دو دهه اخیر نشان می‌دهد کیفیت بوروکراسی در کشورهای مختلف از کانال‌های متعددی بر عملکرد اقتصاد اثر می‌گذارد. در این راستا نظریه درب‌های چرخان یکی از جدیدترین مفاهیم مورد استفاده در مطالعات بین‌المللی است. مقاله به این پرسش می‌پردازد که بوروکراسی چگونه عملکرد اقتصادها را متأثر می‌سازد، مؤلفه‌های بوروکراسی ایران چیست و بوروکراسی موجود در کشور از چه مسیرهایی می‌تواند بر نتایج سیاست‌های اقتصادی اثرگذار باشد. نتایج نشان می‌دهد در هر چهار دسته محرک‌های رایج در سیاست‌گذاری اقتصادی، کیفیت ضعیف و ناسالم بوروکراسی در ایران، موجب پدیده بوروکراسی نارسا شده و اثربخشی سیاست‌های اصلاحی را به حداقل کاهش داده است. در نتیجه تصویب و ابلاغ سیاست‌های اصلاح اقتصادی در دولت و مجلس را نباید نقطه پایانی سیاست‌گذاری دانست؛ زیرا کیفیت بوروکراسی می‌تواند مانع اصابت سیاست‌ها به فعالان اقتصادی شود.

کلیدواژه‌ها: کیفیت بوروکراسی؛ دولت؛ اقتصاد ایران؛ سیاست‌گذاری؛ فساد؛ رشد اقتصادی؛ درب‌های چرخان

* استادیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛ Email: ehsankhandoozi@atu.ac.ir

** دانشجوی دکتری اقتصاد، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛

Email: zahra.kaviani@gmail.com

مقدمه

در ادبیات اقتصادی زمانی که صحبت از رابطه دولت و عملکرد اقتصاد به میان می‌آید، بیش از همه سه موضوع به اذهان متبادر می‌شود (Stiglitz and et al., 2000):

- حدود تصدی‌گری مستقیم دولت در خصوص کالاهای عمومی و غیره (و در مقابل واگذاری مالکیت یا مدیریت به بخش خصوصی)؛

- میزان نقش‌آفرینی بودجه‌ای دولت (درآمدها اعم از مالیات یا نفت و مخارج اعم از جاری و سرمایه‌گذاری)؛

- تنظیم‌گری دولت (در قالب مداخله در قیمت‌گذاری، تعرفه‌گذاری، استانداردگذاری، مجوزدهی، مقابله با انحصار و ...)

در هر سه موضوع فوق نسبت به نیم قرن پیش، همگرایی بسیار زیادی میان مکاتب و تئوری‌های اقتصادی رخ داده است به‌ویژه پس از توسعه نظریه نهادگرایی جدید، اختلاف اقتصاددانان در خصوص دخالت و یا عدم دخالت دولت در بازار نیست؛ بلکه به چگونگی مداخله و نقش‌آفرینی دولت باز می‌گردد (Roland, 2003).

اما اگر کارکردهای دولت را در دو لایه سیاست‌گذاری (تصمیم‌گیری یا خط‌مشی‌گذاری) و اجرای سیاست‌ها بدانیم، وجه مشترک هر سه موضوع مذکور آن است که در لایه سیاست‌گذاری جای می‌گیرند. پس از ظهور مکتب انتخاب عمومی توسط تالوک و بوکانان، فرض خیرخواهی بوروکرات‌های دولتی (تصمیم‌گیری براساس نفع عمومی) کنار گذاشته شد اما همچنان به لایه اجرای سیاست‌های اقتصادی توجه نشد. به بیان دیگر فرض ضمنی تئوری‌های اقتصادی آن بود که نظام اجرایی و اداری دولت (بوروکراسی) نقشی جز اعمال سیاست‌ها ندارد و خنثی به‌شمار می‌رود.

شاید بتوان گفت ماکس وبر نخستین کسی بود که در سال ۱۹۲۲ بوروکراسی را یکی از نهادهای اساسی در شیوه رشد سرمایه‌داری عنوان کرد (Weber, 2015). بنابراین دیدگاهی مطرح شد که براساس آن بوروکراسی می‌تواند منشأ پیشرفت اقتصادی باشد و از این‌رو این دیدگاه در نقطه مقابل دیدگاه کلاسیک قرار دارد که هرگونه مداخله دولت را در اقتصاد (فارغ از اینکه کیفیت این مداخله چگونه بوده است) به ضرر رشد می‌دانست.

پس از بحران بزرگ، نظریه کینز و سنتز نئوکلاسیک به‌طور کامل دیدگاه کلاسیک را از میدان بیرون بردند اما کمتر به نقش بوروکراسی دولت تمرکز یافتند. نیسکانن^۱ (۱۹۶۸) شاید نخستین اقتصاددانی بود که به‌صراحت اعلام کرد علم اقتصاد نظریه‌ای برای تبیین صحیح تصمیمات بیرون از بازار به‌ویژه رفتار بوروکرات‌ها ندارد. او به‌صراحت از قواعد اقتصادی عجیب در میان بوروکرات‌ها صحبت کرد. از آن پس طیفی از پژوهش‌های جدید متولد شد که فرض خنثی‌ایی نظام اداری و اجرایی را غیرواقعی می‌شمردند. مطالعه واقعیات اقتصادهای در حال توسعه از جمله اقتصاد ایران نشان می‌دهد، بوروکراسی ابزار منفعل و خنثی‌ایی در دست سیاستگذاران اقتصادی نیست و می‌تواند نقش مثبت یا بازدارنده در مسیر هدف رشد یا هدف عدالت داشته باشد.

در دنیای مدرن، اداره کشور و اقتصاد بدون نهادهای بوروکراتیک امکان‌پذیر نیست. ساختارهای بوروکراتیک تأثیر جدی بر کارکردهای سیاسی و اجتماعی داشته‌اند. دانشمندان برخی از مطالعات علوم اقتصادی و علوم اجتماعی از جمله اوانز و راج^۲ (۱۹۹۹) و وید^۳ (۱۹۹۰) عنوان می‌کنند که بوروکراسی قوی و به‌خوبی سازمان یافته در کشورهای آسیای شرقی نقش زیادی در رشد اقتصادی این کشورها در دهه ۱۹۹۰ داشته‌اند. همچنین مطالعه هندرسون و همکاران^۴ (۲۰۰۷) نشان می‌دهد که بوروکراسی منجر به کاهش فقر شده است. با این حال باید توجه داشت که کیفیت بوروکراسی در نتایجی که می‌تواند در پی داشته باشد، متفاوت است. همچنان که بوروکراسی قوی برای رشد اقتصادی مفید شناخته می‌شود، بوروکراسی با کیفیت نامناسب نیز می‌تواند به عملکرد اقتصادی آسیب وارد کند.

در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز به این نقش تأکید شده و در مقدمه این قانون آمده است: نظام بوروکراسی که زائیده و حاصل حاکمیت‌های طاغوتی است به‌شدت طرد خواهد شد تا نظام اجرایی با کارایی بیشتر و سرعت افزون‌تر در اجرای تعهدات اداری به‌وجود آید. همچنین در اصل (۳) قانون اساسی که یکی از اصول مهم در تعیین وظایف دولت است، به‌صراحت از ایجاد نظام اداری صحیح سخن به میان آمده

1. Niskanen

2. Evans and Rauch

3. Wade

4. Handerson and et al.

است. ابلاغ سیاست‌های کلی نظام اداری در ۳۱ فروردین ۱۳۸۹ یکی دیگر از اسناد بالادستی کشور در موضوع اصلاح بوروکراسی محسوب می‌شود.

آنچه در این مقاله مورد بررسی قرار می‌گیرد؛ بررسی کانال‌های اثرگذاری بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد ایران است. مطالب عنوان شده در مقاله به این صورت خواهد بود که ابتدا پیشینه موضوع و ادبیات اقتصادی در تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد و شاخص‌های سنجش کیفیت بوروکراسی مورد بررسی قرار می‌گیرد. در قسمت دوم به مدل‌های اثرگذاری بوروکراسی بر رشد و توزیع درآمد اشاره خواهد شد. قسمت سوم به بررسی برخی از خصوصیات بوروکراسی دولتی در ایران اختصاص دارد. در بخش چهارم تأثیر ساختار بوروکراتیک اقتصاد ایران بر عملکرد اقتصادی و سیاستگذاری‌ها (با تأکید بر ۶ کانال مهم اثرگذاری) بررسی و سپس در بخش پایانی، جمع‌بندی و نتیجه‌گیری مقاله ارائه خواهد شد.

۱. پیشینه تحقیق و چارچوب نظری

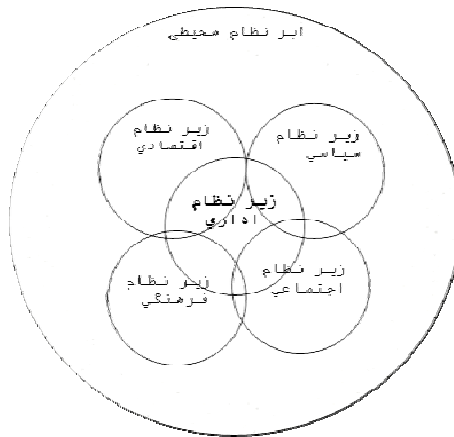
پیگیری اهداف حکومت‌های مدرن بدون وجود ابزاری به نام بوروکراسی دولتی یا نظام اداری و اجرایی تحقق‌پذیر نیست. به طوری که نوعی وابستگی بین نظام‌های اقتصادی، اجتماعی، سیاسی و فرهنگی با نظام اداری وجود دارد (قلی‌پور، ۱۳۹۲). بوروکراسی تنها ابزاری است که اجرای سیاست‌ها و اداره امور عمومی جامعه را به عهده دارد. بنابراین هرگونه عیب و کاستی در این نظام، باعث نقص اجرای اهداف سیاستگذار شده و تحقق اهداف سیاستگذار را با مشکل مواجه می‌سازد.

به منظور درک بهتر جایگاه بوروکراسی، می‌توان نظام مدیریتی ایران را به سه سطح تقسیم کرد: اداره امور سیاسی (مدیریت سیاسی)، اداره امور عمومی و اجرایی (مدیریت دولتی) و در نهایت مدیریت خصوصی. به طوری که در این تقسیم‌بندی تدوین و تصویب خط‌مشی‌ها برعهده مدیریت سیاسی و اجرای آن برعهده نظام اجرایی بوده و سطح مدیریت دولتی حلقه پیوند مدیریت سیاسی با بخش خصوصی و به طور کلی جامعه است (دانایی فرد، ۱۳۸۸). در این طبقه‌بندی «نظام اداری» یا بوروکراسی دولتی از اهمیت قابل توجهی برخوردار است زیرا مدیریت سیاسی بدون مدیریت دولتی کارشناسانه

سیاست‌هایی تدوین خواهد کرد که نه فقط به نظام سیاسی کشور آسیب می‌رساند بلکه اصلی‌ترین رکن هر نظام سیاسی یعنی مردم را از خود جدا خواهد کرد.

ارتباط بین بوروکراسی دولتی یا نظام اداری با سایر نظام‌ها را می‌توان در شکل ۱ نشان داد: زیر نظام اداری در محور سایر زیر نظام‌ها قرار داشته و به همین دلیل است که سایر نظام‌ها بدون برخورداری از نظام اداری کارآمد، قادر به اداره خود نیستند. بنابراین هرگونه عملکرد نظام اداری بر عملکرد سایر نظام‌ها تأثیرگذار است. این سیستم زمانی کارآمد و اثربخش خواهد بود که اجزای آن درون نظام اداری فعالیت منسجم و تعامل‌گرا را شکل دهند. لازم به ذکر است ایجاد نارضایتی حقوقی و شکایت قانونی در میان عاملان هر یکی از زیرنظام‌ها، منجر به شکل‌گیری یک دعوی قضایی می‌شود. به این ترتیب می‌توان جزء ششمی به نام زیرنظام قضایی نیز قائل شد که مانند زیرنظام اداری، وجه مشترکی با تمام اجزا دارد.

شکل ۱. رابطه نظام اداری با دیگر زیرنظام‌ها



مأخذ: قلی پور، ۱۳۹۲.

رابطه بین بوروکراسی دولتی یا همان نظام اداری؛ با عملکرد اقتصادی؛ یک رابطه دوجانبه است؛ یعنی همان‌طور که بوروکراسی دولتی بر عملکرد اقتصادی تأثیر می‌گذارد؛ سازوکارهای اقتصادی نیز بر چگونگی شکل‌گیری ساختارهای بوروکراتیک تأثیرگذار است. به‌عنوان مثال

بیان می‌شود شیوه تأمین منابع مالی دولت (برگرفته از نظام اقتصادی یک کشور) بر ساختار نظام اداری تأثیر می‌گذارد. به طوری که در کشورهایی که تأمین منابع مالی از طریق جمع‌آوری مالیات صورت می‌گیرد؛ نظام اداری در برابر مردم (که پرداخت‌کننده مالیات و تأمین‌کنندگان منابع مالی دولت هستند) پاسخ‌گویی بیشتری دارد تا کشورهایی که تأمین منابع دولت از محل فروش منابع طبیعی صورت می‌گیرد. از این ساختارهای بوروکراتیک دو کشور متفاوت از هم شکل می‌گیرد. کارل^۱ (۱۹۹۷) در مطالعه‌ای که درخصوص ویژگی‌های دولت‌های نفتی انجام داده، عنوان می‌کند که دولت‌های نفتی، در مقایسه به سایر دولت‌ها، دولت‌های بزرگ به لحاظ اندازه و ضعیف به لحاظ اقتدار و ساختارهای دولتی هستند و این موضوع تأثیر زیادی بر نحوه اداره نهادها و سازمان‌های دولتی در این کشورها دارد.

۱-۱. بوروکراسی به مثابه حلقه گمشده

نظام اجرایی و اداری دولت (بوروکراسی) حلقه میانی در انتقال سیاست‌های اقتصادی متخذه توسط دولت و پارلمان بر فعالان خرد اقتصادی (بنگاه‌ها و خانوارها) است، به نحوی که غیر از برخی سیاست‌های قیمتی که تقریباً مستقیم بر فعالان اقتصادی منتقل می‌شود، دیگر سیاست‌های اقتصادی (اعم از سیاست‌های بودجه‌ای، سیاست‌های تنظیم‌گری و ...) تنها با واسطه‌گری بوروکرات‌های دولتی اعمال می‌شود. با توجه به غفلت عمده نظریات اقتصادی از نقش مشوق یا مزاحم بوروکراسی، می‌توان آن را حلقه مفقوده^۲ نام نهاد که کیفیت آن می‌تواند برخی مسائل بگرنج مانند مثبت یا منفی بودن تأثیر مداخله دولت بر رشد و توسعه را توضیح دهد.

به‌عنوان مثال آنگورانو و ایانکو^۳ (۲۰۱۲) در مطالعه‌ای که به بررسی رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی می‌پردازد؛ توضیح می‌دهند که رشد اقتصادی وابسته به ویژگی‌های حکمرانی است. تغییر نگرش از رابطه تأثیر دولت بر رشد اقتصادی از دو دهه پیش که بانک جهانی گزارش «دولت در جهان در حال دگرگونی» را منتشر کرد تأیید شده است (World Bank, 1997). در حال حاضر به جای محکوم کردن دولت به مداخله

1. Karl

2. Missing Link

3. Ungureanu and Iancu

بیش از اندازه در اقتصاد، آنچه اهمیت دارد بررسی اثربخشی انواع مختلف سازمان‌دهی اجرایی در دولت‌هاست. از این‌رو در مطالعات اقتصادی و اجتماعی، بررسی‌های بین‌کشوری در خصوص سهم دولت‌ها بر رشد اقتصادی و بررسی اثر انواع مختلف سازمان‌دهی دولت‌ها بر رشد اقتصادی مورد توجه قرار می‌گیرد و نه صرفاً وجود دولت.

فالر، هوفمن و بانت^۱ (۱۹۹۶) مجموعه مطالعات صورت گرفته بر رابطه بین رشد اقتصادی و مخارج دولت را دسته‌بندی کرده و در نهایت به این نتیجه رسیده‌اند که از بین ۷۰ مطالعه صورت گرفته، ۶۰ مطالعه بر وجود نداشتن رابطه معنادار بین مخارج دولت و رشد اقتصادی تأکید دارد. با این حال در این مطالعه تأکید شده است که نتایج با توجه به کشورها و مخارج در نظر گرفته شده، متفاوت است و وابستگی شدیدی به کشور مورد مطالعه و مخارج در نظر گرفته شده به‌عنوان مخارج دولت دارد. در حقیقت این مطالعه نشان می‌دهد که کیفیت دخالت دولت در رشد اقتصاد، نتیجه متفاوت دارد.

همچنین آنگورانو و ایانکو (۲۰۱۲) در خصوص تأثیر دوسویه بوروکراسی بر رشد اقتصادی در مطالعه خود عنوان می‌کنند که بیشتر صاحب‌نظرانی که در خصوص دولت توسعه‌گرا کار کرده‌اند بر نقش بوروکراسی دولتی در نرخ رشد سرمایه‌گذاری خصوصی تأکید کرده‌اند. از طرفی کارآفرینان ریسک‌گریز خصوصی حتی با وجود سرمایه‌گذاری‌های مکمل دولتی زمانی که با یک بوروکراسی فاسد و غیرقابل پیش‌بینی مواجه‌اند از سرمایه‌گذاری‌های بلندمدت می‌پرهیزند. از طرف دیگر اگر بوروکراسی ویژگی‌های مناسبی داشته باشد، می‌تواند ریسک سرمایه‌گذاری خصوصی بلندمدت را کاهش دهد و حتی معضل هماهنگی میان فعالان اقتصادی بخش‌های مرتبط یا میان فعالان داخلی و خارجی را تا حد زیادی تخفیف دهد.

بنابراین در یک جمع‌بندی کلی باید عنوان کرد که به‌نظر می‌رسد با رشد اقتصادها و دولت‌ها؛ وجود دولت‌های سازمان‌یافته برای دخالت در امور اقتصاد؛ فراهم آوردن کالای عمومی مانند امنیت و ... و همچنین دفاع از حقوق مالکیت؛ اجتناب‌ناپذیر است؛ به طوری که بازارها بدون حضور دولت‌ها نمی‌توانند به کارکرد قابل قبول خود دست یابند.

اما آنچه مهم است کیفیت فعالیت‌های دولت است. این تنوع در کیفیت خدماتی که دولت‌ها ارائه می‌دهند در مطالعات مختلفی مورد بررسی قرار گرفته است.

در این خصوص در برخی مطالعات اقتصادی بر نوع مخارج دولت تأکید شده است، به طوری که در این بررسی‌ها تأثیر مخارج دولت در امور مختلف بر رشد اقتصادی بررسی شده و نشان داده است که مخارج دولت در امور مختلف می‌تواند تأثیر متفاوتی بر رشد اقتصادی داشته باشد. به عنوان مثال بارو^۱ (۱۹۹۱) در مطالعه خود نشان داده است که مخارج دولت در سلامت؛ امنیت؛ آموزش و امور انسانی تأثیر مثبت بر رشد اقتصادی دارد در حالی که مخارج دولت در سایر امور رابطه منفی با رشد اقتصادی داشته است.

علاوه بر تأثیر مخارج مختلف دولت بر رشد اقتصادی، همان‌طور که اشاره شد ساختارهای بوروکراتیک دولت نیز می‌تواند تأثیر مختلف بر رشد اقتصاد داشته باشند و این تأثیر بسته به ویژگی‌های این ساختارهاست. مطالعات زیادی حول رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی صورت گرفته است. در این مطالعات کیفیت بوروکراسی با استفاده از شاخص‌های مختلف که مبتنی بر تعریف وبر از بوروکراسی است (بوروکراسی ایدئال وبری بوروکراسی است که در آن استخدام براساس شایسته‌سالاری صورت گرفته و مشاغل بلندمدت، پایدار و قابل ارتقا باشد) سنجیده شده و در نهایت نشان داده در صورتی که ساختارهای بوروکراسی دولتی به بوروکراسی ایدئال وبری نزدیک باشد می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند.

۲-۱. روش‌های سنجش بوروکراسی

همان‌طور که اشاره شد تأثیر بوروکراسی بر عملکرد اقتصاد بنا به کیفیت آن می‌تواند متفاوت باشد. از این رو بررسی کیفیت بوروکراسی از اهمیت برخوردار است. از آنجا که سنجش بوروکراسی و به‌طور کلی شاخص‌های کیفی نمی‌تواند به‌طور مستقیم صورت گیرد، بوروکراسی و یا متغیرهای جانشین برای آنها تعریف شده و در مطالعات اقتصادی و مدیریت دولتی از این شاخص‌ها برای سنجش کیفیت بوروکراسی استفاده شده است.

مطالعه اوانز و راج (۱۹۹۹) که در خصوص سنجش کیفیت بوروکراسی در بین کشورهای مختلف صورت گرفته، یکی از مطالعات مهم در این زمینه است. آنها از تعریف «وبر» برای دمکراسی استفاده کرده و با استفاده از شاخص‌های تعریف شده توسط وبر، کیفیت بوروکراسی را در یک مطالعه بین‌کشوری سنجیده‌اند. شاخص وبر عمدتاً بر جنبه نیروی انسانی در بوروکراسی تأکید دارد. به طوری که به‌عنوان مثال نحوه انتخاب کارکنان دولتی (بخش بوروکراتیک)، نوع شغل، نحوه تعیین مدیر دولتی، امنیت شغلی، پایداری یا ناپایداری مشاغل دولتی را به‌عنوان شاخص‌هایی برای سنجش کیفیت بوروکراسی تعریف می‌کند. آنها با استفاده از مطالعه وبر، زنجیره‌ای را درست کردند که در یک سر آن بوروکراسی موروثی و در سر دیگر آن بوروکراسی ایدئال وبری قرار دارد. اوانز و راج (۱۹۹۹) «شاخص وبر»^۱ را با ترکیب اطلاعات به‌دست آمده از ۱۰ موضوع، محاسبه کردند. این شاخص اندازه می‌گیرد که نهادهای بوروکراتیک تا چه مقدار براساس شایسته‌سالاری استخدام می‌کنند و در نهایت مشاغل تا چه میزان بلندمدت، قابل پیش‌بینی، پایدار و دارای پاداش هستند.

هرچند مطالعه فوق یکی از مهم‌ترین مطالعات صورت گرفته در زمینه سنجش کیفیت بوروکراسی است، اما داهستروم، لاپنت و تورل^۲ (۲۰۱۱a) تأکید می‌کنند که علاوه بر شاخص اندازه‌گیری شده در اوانز و راج (۱۹۹۹)، سنجش کیفیت بوروکراسی تنها یک بعدی نبوده و دارای ابعاد دیگری نیز است. به طوری که اگر بوروکراسی را تک‌بعدی و تنها براساس معیارهای انتخاب شغل بررسی کنیم در این صورت هرچه نهادهای بوروکراتیک به بخش خصوصی شبیه‌تر باشند (استخدام راحت‌تر و اخراج آسان‌تر) بهتر خواهند بود. اما تجربه دو نوع بوروکراسی مدرن جدید در اروپا در سال‌های اخیر نشان داده است که حداقل دو بعد وجود دارد که نشان دهد بوروکراسی چگونه کار می‌کند. انگلستان و فرانسه دو تجربه کاملاً متفاوت را در اداره بخش دولتی برای رسیدن به یک سیستم شایسته‌سالار تجربه کرده‌اند. در حالی که در انگلستان هیچ سیستم خدمات مدنی پیش‌بینی نشده و قوانین سفت و سختی برای استخدام شایسته‌سالار وجود ندارد ولی این به آن معنا نیست که استخدام براساس شایسته‌سالاری صورت نمی‌گیرد. اما در مقابل در فرانسه

1. Weberian Scale

2. Dahlstrom, Lapuente and Teorell

وضعیت کاملاً متضادی با انگلستان وجود دارد و براساس قوانین و مقررات استخدام شایسته‌سالار صورت می‌گیرد.

این دو نوع تجربه از اروپا نشان داد که نوع اداره بخش دولتی دارای حداقل دو بعد است که علاوه بر شیوه استخدام می‌تواند به شیوه و ساختارهای بوروکراسی با توجه به آنکه تا چه اندازه براساس قوانین پیش روند یا خیر نیز تأکید داشته باشد، هر چند هر دو نوع بوروکراسی از نوع بوروکراسی شایسته‌سالار است. بر همین مبنا، براساس تجربه اروپا، بوروکراسی مدرن از بعد دوم شاخص سنجش بوروکراسی به دو دسته «باز» و «بسته» تقسیم می‌شود. در بوروکراسی بسته، کارمندان دولتی از طریق آزمون ورودی وارد کار شده و قوانین بخش دولتی را طی می‌کنند. اما در بوروکراسی باز قوانین تا حدود بیشتری به بخش خصوصی شبیه است.

داهستروم، لاپنت و تورل (۲۰۱۱b) سنجش کیفیت بوروکراسی و «کیفیت دولت»^۱ را با تهیه پرسشنامه درخصوص کیفیت استخدام و غیره در ۹۷ کشور اروپایی و غیراروپایی بررسی کردند. این پرسشنامه شامل سؤال‌هایی است که میزان شایسته‌سالاری و یا موروثی بودن دموکراسی را بررسی می‌کند.

۲. مدل‌های اثرگذاری بوروکراسی بر اقتصاد

اینکه بوروکراسی چطور بر عملکرد اقتصاد تأثیر گذاشته و در نهایت چطور رشد اقتصادی و توزیع درآمد را متأثر می‌سازد، در ادبیات اقتصادی از کانال‌های مختلفی مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش هدفگذاری رشد، می‌توان به دو مسیر اصلی اثرگذاری بوروکراسی بر رشد اقتصادی اشاره کرد:

- تأثیر کیفیت ساختارهای بوروکراتیک بر رشد اقتصادی است که در مطالعات انجام شده نشان داده است هرچه ساختارهای بوروکراتیک به ساختار ایدئال تعریف شده «وبری» نزدیک‌تر باشد، بوروکراسی می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند (مطالعات اوانز و راج (۱۹۹۹) و داهستروم، لاپنت و تورل (۲۰۱۱b) از این دسته‌اند).

• در مقابل دسته دیگر از مطالعات بر تأثیر بوروکراسی بر بزرگ‌تر شدن اندازه دولت تأثیر دارند که نشان می‌دهند در صورتی که بوروکراسی منجر به بزرگ‌تر شدن مخارج دولت نسبت به میزان بهینه آن شود، می‌تواند به رشد اقتصادی آسیب وارد کند.

۱-۲. تأثیر ساختارهای بوروکراتیک بر رشد

مدل‌های ساختار بوروکراسی که بر رابطه بین بوروکرات (کارمند) و کارفرمای دولتی استوار است. در این مدل‌ها با تأثیر از نظریه ویر نوحه استخدام دولتی^۱ مورد توجه قرار گرفته و چگونگی استخدام می‌تواند بر کارایی شغل و بهره‌وری تأثیرگذار باشد. به‌عنوان مثال یکی از این ساختارها می‌تواند بر رابطه بین کارفرما و کارگر استوار باشد. شیوه انتخاب مدیر سازمانی (کارگر) از سوی کارفرما یکی از مهم‌ترین تفاوت‌های بین بخش خصوصی و دولتی است. به‌طوری که سیاستگذار می‌تواند امکان انتخاب مدیر خود را دارا باشد و یا قیدهای بیرونی مدیر را به سیاستگذار تحمیل کند.

بر این اساس برخی مطالعات اختلاف بین بوروکراسی شایسته‌سالاری و بوروکراسی موروثی و تأثیر متفاوت آنها بر اقتصاد را بررسی کردند. شاخص ویر ترکیبی از ۱۰ شاخص است که شایسته‌سالاری و مشاغل پایدار؛ بلندمدت و قابل ارتقا را بررسی می‌کند. نتایج نشان می‌دهد اقتصادهای پیشرفته از این منظر مقبولیت بیشتری دارند.

ساختارهای بوروکراتیک دولتی بر چگونگی رابطه دولت و رشد اقتصادی می‌تواند اثرگذار باشد. براساس مطالعه اوانز و راج (۱۹۹۹) در نظریه‌های اقتصادی نئوکلاسیکی نقش دولت صرفاً به‌عنوان تأثیر منفی بر رشد اقتصادی لحاظ شده بود. به‌طوری که اقتصاد مبتنی بر بازار، کاراترین نوع اقتصاد است و هرگونه دخالت دولت در بازار منجر به فاصله از کارایی می‌شود. اما نظریه‌های جدیدتر مانند نظریه «ویر» بر این باور است که مدیریت دولتی، سازمان‌دهی دولتی و نحوه رفتار دولت و نهادهای دولتی بر رشد اقتصادی تأثیر دارد. به‌طور ویژه «ویر» بررسی کرده است در ساختارهایی که شایسته‌سالاری و مشاغل بلندمدت دارای امکان رشد دارد؛ این ساختارها به رشد اقتصادی کمک می‌کند.

به عبارت دیگر صرفاً بزرگ‌تر شدن اندازه دولت رابطه منفی با رشد اقتصادی ندارد، بلکه ساختار درونی دولت است که رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار می‌دهد. این استدلال تا حدود زیادی توجیهی بر مدل‌های دولت و رشد اقتصادی است. در این مدل‌ها رابطه بین اندازه دولت و رشد اقتصادی مورد بررسی قرار می‌گیرد و عنوان می‌شود که مخارج دولت در برخی کشورها به رشد اقتصادی منجر شده و در برخی دیگر از کشورها تأثیر منفی بر رشد داشته است. براساس مطالعه اوانز و راج (۱۹۹۹) می‌توان عنوان کرد صرفاً اندازه دولت‌ها بر رشد اقتصادی تأثیرگذار نیست؛ بلکه ساختارهایی که منجر به بزرگ‌تر شدن دولت‌ها می‌شود بر رشد اقتصادی تأثیرگذار است.

۲-۲. تأثیر اندازه بوروکراسی بر رشد

مسیر دیگری که در ادبیات اقتصادی به رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی می‌پردازد، رابطه بین اندازه دستگاه بوروکراتیک و رشد اقتصادی است. مولر (۲۰۰۴) بزرگ‌تر شدن اندازه بوروکراسی را از سه مسیر بررسی می‌کند. وی استدلال می‌کند که بزرگ‌تر شدن دولت آسیب به رشد اقتصادی وارد می‌کند و این بزرگ‌تر شدن به سه علت می‌تواند باشد:

- **مدل‌های پایین به بالا:** در این مدل‌ها از پایین فشار برای افزایش هزینه‌ها وجود دارد. این فشار می‌تواند از طریق مردم و یا گروه‌های فشار باشد.

- **مدل‌های در ادامه مسیر:**^۱ در این مدل‌ها که در آن بر اثر یک بحران مخارج دولت افزایش یافته و پس از آن نیز این افزایش اضافه می‌یابد.

- **مدل‌های بالا به پایین:**^۲ در مدل‌های بالا به پایین ساختار بوروکراتیک دولت منجر به بزرگ‌تر شدن بودجه دولت می‌شود. در این مدل‌ها دولت‌ها درون خود منافی در تضاد با منافع مردم دارند. در این مدل‌ها ساختار بوروکراتیک دولت منجر به بزرگ‌تر شدن بودجه دولت می‌شود.

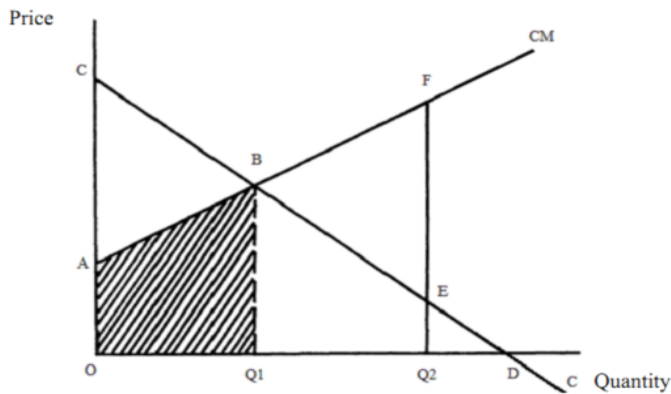
از بین سه روشی که به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت منجر می‌شود، مسیر سوم؛ یعنی مدل‌های بالا به پایین ناشی از ساختار یک بوروکراسی معیوب می‌تواند باشد. این روش‌ها

1. Path Dependency
2. Top to Down

عمدتاً براساس مدل نیسکانن (۱۹۶۸) و (۱۹۷۱) است. نیسکانن تحلیل جدیدی از رشد اقتصادی و اندازه دولت منتشر کرد. مطالعات وی یکی از پرارجاع‌ترین مطالعات صورت گرفته در این زمینه است، البته مدل او در بخش ریشه شکل‌گیری بوروکراسی، منتقدان بزرگی مانند فردریش فون‌هایک نیز دارد (Carins, 2009). مدل نیسکانن براساس این فرض اساسی اقتصاد نئوکلاسیکی است که همه عواملان اقتصادی به دنبال حداکثر کردن مطلوبیت هستند. بر این اساس بوروکرات (مأمور دولتی) بودجه اداره خود را حداکثر می‌کند. این موضوع بر این اساس است که بوروکرات به مواردی مانند حقوق؛ وسایل اداره؛ قدرت و ... اداره خود اهمیت می‌دهد و از دیدگاه وی هر چه بودجه اداره دولتی‌اش بیشتر باشد، قدرت بیشتری دارد.

چارچوب اصلی این مدل براساس فروضی است که برای رفتار بین بوروکرات و نهاد تأمین‌کننده منابع مالی (که از سوی نیسکانن اسپانسر نامیده شده) تعریف شده است. اول؛ اسپانسر سیاست‌مداری است که حداکثر مطلوبیت‌اش در انتخاب مجدد شدن (برای بار دوم در انتخابات پیروز شود) است. دوم؛ رابطه بین دفتر اداری^۱ و اسپانسر به صورت رابطه انحصاری دوجانبه است. به طوری که تنها منبع تأمین مالی بوروکرات؛ اسپانسر است و تنها منبع دریافت خدمات عمومی برای اسپانسر؛ دفتر اداری است.

شکل ۲. تابع تولید بوروکرات



Source: Modified Version of Breton and Wintrobe, 1975.

یک فرض اساسی در این مدل فرض عدم تقارن اطلاعات است. بر این اساس قدرت چانه‌زنی دموکرات بیش از اسپانسر است. در این مدل بوروکرات از اطلاعات بیشتری نسبت به اسپانسر برخوردار است و از این رو اسپانسر نمی‌تواند از قدرت چانه‌زنی خود استفاده کند. بوروکرات تابع مطلوبیت اسپانسر را می‌داند، اما در مقابل اسپانسر از تابع تولید (هزینه‌های تولید) بوروکرات اطلاعات کافی ندارد و دقیقاً به همین علت است که بوروکرات منابع بیشتر از آنچه برای وی لازم است را از سوی اسپانسر به خود اختصاص می‌دهد.

بر اساس این شکل، میزان تولید (تولید کالای عمومی دولتی) در یک انحصار دوجانبه یا در یک شرایط رقابتی باید در سطح Q_1 صورت می‌گرفت اما عدم تقارن اطلاعات باعث شده است تا میزان تولید تا Q_2 افزایش یافته و میزان بودجه اختصاص داده شده به آن به میزان $OAFQ_2$ باشد. در نتیجه سطح تولید و بودجه اختصاص یافته به آن از میزان کارا و بهینه پارتو فاصله گرفته است. نیسکانن (۱۹۷۱) معتقد است که عدم تقارن اطلاعات موجود، عامل اصلی افزایش اندازه دولت بوده است.

در ادبیات اقتصادی دولت و رشد اقتصادی تأکید می‌شود که با توجه به نوع مخارج دولت و شرایط متفاوت، تأثیر اندازه دولت بر رشد اقتصادی می‌تواند متفاوت باشد. اما آنچه در بالا در خصوص مدل نیسکانن توضیح داده شد، به نظر می‌رسد بوروکراسی پیچیده و معیوب می‌تواند منجر به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت و فاصله دولت از سطح کارا و بهینه اقتصاد شود. درحقیقت هرچه فرض عدم تقارن اطلاعات پررنگ‌تر باشد، یعنی هرچه بوروکراسی پیچیده‌تر و معیوب‌تر باشد، ناکارایی ناشی از بوروکراسی نیز بیشتر بوده و آسیب وارد شده به رشد اقتصادی بیشتر خواهد بود.

هرچند مطالعات پس از مدل نیسکانن (۱۹۷۱) انتقاداتی را به این مدل مطرح کردند و از جمله فرض اساسی عدم تقارن اطلاعات را مورد نقد قرار دارد، اما نیسکانن در مطالعات آتی خود با اصلاح این فروض، مجدداً نشان می‌دهد که بوروکراسی می‌تواند منجر به بزرگ‌تر شدن دولت از اندازه بهینه آن شود.

در مجموع با یک جمع‌بندی کلی در خصوص رابطه بین بوروکراسی و رشد اقتصادی باید عنوان داشت که بر اساس دو طیف ادبیات موضوع در این زمینه یعنی دسته اول ادبیات

شکل گرفته حول رابطه اندازه دولت و رشد اقتصادی و دسته دوم ادبیات در خصوص رابطه بین کیفیت بوروکراسی و اندازه دولت، هر چند در جوامع امروزی بوروکراسی برای ارائه خدمات دولتی لازم است و مطالعات نشان می‌دهد که بوروکراسی توانسته به رشد اقتصادی کمک کند، اما در صورتی که بوروکراسی به بزرگ‌تر شدن اندازه دولت منجر شده و خدمات ارائه شده دولتی از مقدار کارای آن فاصله بگیرد، در این صورت بزرگ‌تر شدن دولت می‌تواند به عملکرد اقتصاد آسیب وارد کرده و رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد.

۳-۲. تأثیر بوروکراسی بر توزیع درآمد

کیفیت ساختارهای بوروکراتیک و کیفیت بوروکراسی می‌تواند بر سایر متغیرهای اقتصادی (غیر از رشد اقتصادی) نیز تأثیر گذار باشد. اهمیت موضوع توزیع درآمد و عواملی که می‌تواند منجر به کاهش فقر شود، باعث شده است تا در برخی مطالعات در خصوص کیفیت بوروکراسی، به رابطه بین بوروکراسی و فقر نیز پرداخته شود.

هندرسون و همکاران (۲۰۰۷) در مطالعه‌ای به بررسی رابطه بین بوروکراسی و فقر پرداخته‌اند. این دو در مطالعه خود از روش اوانز و راج (۱۹۹۹) برای بررسی کیفیت بوروکراسی استفاده کرده و به بررسی تأثیر بوروکراسی بر فقر در ۲۹ کشور پرداخته‌اند. نتیجه این مطالعه نشان می‌دهد در صورتی که ساختارهای بوروکراسی در کشوری مطابق با ساختار بوروکراسی کارای وبری باشد (یعنی بوروکراسی شایسته‌سالار که در آن استخدام براساس شایستگی انجام شده و مشاغل بلندمدت، پایدار و قابل ارتقا است)، بوروکراسی می‌تواند به کاهش فقر کمک کند.

هندرسون و همکاران (۲۰۰۷) عنوان می‌کنند تأثیر بوروکراسی بر رشد اقتصادی می‌تواند از دو طریق باشد. در ابتدا تأثیر بوروکراسی بر رشد اقتصادی می‌تواند بر فقر نیز اثر گذارد. همچنین بسیاری از مطالعات اقتصادی که به رابطه بین رشد اقتصادی و فقر پرداختند، نشان دادند که رشد اقتصادی می‌تواند فقر را کاهش دهد. از جمله این مطالعات می‌توان به وایت و اندرسون^۱ (۲۰۰۱) اشاره کرد. این مطالعه تأکید می‌کنند که فقر با

افزایش مقدار تولید ناخالص سرانه کاهش می‌یابد. بنابراین در بوروکراسی ایدئال وبری که وجود ساختارهای بوروکراسی به رشد اقتصادی کمک می‌کند، فقر نیز کاهش می‌یابد. همچنین در مقابل در صورتی که ساختار بوروکراتیک به گونه‌ای باشد که منجر به بزرگ‌تر شدن دولت از اندازه کارای آن شده و به رشد اقتصادی آسیب وارد کند، در این صورت با توجه به رابطه مستقیم فقر و رشد اقتصادی، می‌تواند به افزایش فقر منجر شود.

هندرسون و همکاران (۲۰۰۷) همچنین عنوان می‌کنند که مطالعه آنها در ۲۹ کشور نشان می‌دهد که علاوه بر تأثیر بوروکراسی بر فقر از طریق رشد اقتصادی، کیفیت بوروکراسی به طور مستقیم نیز می‌تواند بر رشد اقتصادی تأثیرگذار باشد. براساس مطالعه این دو، ساختار بوروکراسی وبری ایدئال می‌تواند فقر را به طور مستقیم نیز کاهش دهد زیرا چنین بوروکراسی‌ای منابع و مخارج دولتی را به نفع فقرا استفاده کرده و کالا و خدماتی که به نفع فقرا هستند را بیشتر عرضه می‌کند (مانند تهیه زیرساخت‌های روستایی). بوروکراسی دولتی وبری با ارائه خدمات و کالاها به نفع فقرا می‌تواند به کاهش فقر کمک کند، به طوری که دولت با افزایش مخارج در سلامت، آموزش و ... منجر به کاهش ظرفیت فقر می‌شود. کاهش ظرفیت فقر به آن معناست که افراد با سلامت و سواد بالاتر امکان بیشتری برای یافتن شغل و کسب درآمد دارند و از این رو فقر نیز می‌تواند کاهش یابد. تندلر^۱ (۱۹۹۷) با مطالعه‌ای در برزیل، نشان داد کارایی بوروکراسی دولتی در ارائه خدمات به نفع فقیر منجر به کاهش فقر شده است.

۳. ویژگی‌های بوروکراسی در ایران

در بخش‌های پیشین عنوان شد که بوروکراسی با کیفیت‌های متفاوت می‌تواند تأثیر متفاوتی بر عملکرد اقتصاد داشته باشد. همچنین بیان شد در بیشتر مطالعات اقتصادی صورت گرفته شاخص‌ها، بر نحوه استخدام نیروی انسانی با تأکید بر بوروکراسی وبری برای سنجش کیفیت بوروکراسی استفاده شده است. در این قسمت با اتکا بر تحقیقات موجود، تلاش شده است تا به برخی خصوصیات ساختار بوروکراسی در ایران پرداخته شود.

مطالعه روی تأثیر بوروکراسی و ساختارهای بوروکراتیک بر عملکرد اقتصاد چه در ادبیات اقتصادی و چه در مطالعاتی که درخصوص ایران صورت گرفته، بیشتر در قالب مطالعات مدیریتی و از جنبه آسیب‌های ساختارها و رفتارهای بوروکراتیک بر سیستم مدیریت دولتی انجام پذیرفته است. از این رو بررسی تأثیر ساختار بوروکراتیک دولت بر عملکرد بخش‌های مختلف اقتصاد ایران؛ تا حد زیادی نوعی نگرش جدید به این موضوع در ادبیات داخل کشور است. چالش‌های بوروکراسی در ایران دهه‌هاست که به‌خصوص در مطالعات مدیریت دولتی مورد بررسی قرار گرفته است اما در این مطالعه براساس تحقیقات موجود صرفاً به آسیب‌های مهمی که می‌تواند بیشترین اختلال را به عملکرد اقتصادی وارد سازد اشاره می‌کنیم:

۱-۳. ضعف حرفه‌ای‌گرایی و مشارکت‌طلبی

موضوع حرفه‌گرایی در بخش دولتی بعد از دهه ۱۹۳۰ از زمانی که بر تأثیر مثبت وجود دولت بر عملکرد اقتصاد تأکید شد، مورد توجه قرار گرفت. مطالعات حوزه مدیریت بخش عمومی بر اداره دولت به روش علمی تأکید دارد که یکی از این مدل‌ها اداره دولت به شیوه بخش خصوصی در مکتب مدیریت دولتی نوین است.

روند حرفه‌گرایی در نظام اداری ایران نیز، دارای افت‌وخیزهای زیادی بوده است. تغییرات زیاد دولت‌ها، اتکای نظام اداری به بودجه‌های نفتی، آمارانه برخورد کردن حکومت با نظام اداری و ملاک وفاداری صرف به سیستم، از جمله شرایطی بود که در حکومت پهلوی وجود داشت و سبب شد اجرای برنامه حرفه‌ای‌سازی نظام اداری با چالش جدی مواجه باشد. همچنین در سال‌های پس از انقلاب اسلامی نیز کاهش نیروهای حرفه‌ای در راستای تحول اداری؛ القای وارونه رابطه تعهد و تخصص، جنگ و پیامدهای آن، سیاست‌زدگی سازمان‌های دولتی به‌ویژه طی سال‌های گذشته، از شرایط برجسته دهه‌های اخیر بوده است که موجب شد حرفه‌گرایی با چالش‌های زیادی مواجه شود، به گونه‌ای که در شرایط امروز نظام اداری، حرفه‌گرایی در وضعیت نامناسبی قرار دارد (قلی‌پور، ۱۳۹۲).

در نتیجه این اتفاقات، نظام اداری ایران که موتور محرک فعالیت‌های اقتصادی، اجتماعی و سیاسی است؛ با کارکردی ضعیف و دور شدن از حرفه‌گرایی باعث کاهش و

تضعیف سرمایه اجتماعی جامعه و همچنین سرمایه اجتماعی درون نظام اداری شده است. به طور کلی، نظام اداری ایران به شدت سیاست زده است و جریان های سیاسی بر این نظام سلطه دارند، به همین سبب از کارکردهای حرفه ای خود دور شده است که نتیجه آن فاصله گرفتن مردم به عنوان مشتریان اصلی (ارباب رجوع) و بی اعتماد شدن آنها به نظام اداری است.

به منظور اثبات این ادعا (که نظام اداری ایران دارای ضعف در حرفه ای گری است) می توان از متغیرهایی که میزان تخصص و حرفه ای بودن در مشاغل را می سنجد استفاده کرد. در مطالعه ای که مجمع جهانی اقتصادی^۱ انجام داده، شاخص حرفه ای گری و مشاغل حرفه ای یکی از شاخص هایی است که به منظور سنجش میزان سرمایه اجتماعی مورد بررسی قرار گرفته است. شاخص «حرفه ای گری»، از مجموعه ای پراکسی ها تشکیل شده که کیفیت مشاغل در کشورها را اندازه گیری کرده و همچنین برآورد می کند که هر کشور تا چه میزان توانسته است تحصیلات و آموزش های نیروی کار را تبدیل به مشاغل حرفه ای کند.

بر اساس این اندازه گیری، مشاغل با تخصص بالا سهم اندکی از مشاغل در ایران را دارا هستند. بر اساس گزارش سال ۲۰۱۵ مجمع جهانی اقتصاد در بین گروه سنی ۲۵ تا ۵۴ سال، ایران با امتیاز ۱۶/۲۰ (سهم مشاغل با تخصص بالا از کل مشاغل) در بین ۱۲۴ کشور جهان در رتبه ۸۳ قرار گرفته است (World Economic forum, 2015). از طرف دیگر علاوه بر ضعف در حرفه ای گری، به ضعف نظام اداری ایران در مشارکت طلبی مردم نیز اشاره شد. این مورد نیز از طریق شاخص های مشارکت طلبی قابل بررسی است. بر اساس مطالعه فوق نرخ مشارکت نیروی کار ۲۵ تا ۵۴ سال ایران (که بالاترین نرخ مشارکت در بین سایر گروه های سنی است) ۵۵/۸ درصد بوده که ایران به این لحاظ رتبه ۱۲۳ از بین ۱۲۴ کشور جهان را داراست، و همچنین قابل توجه است که سن ۲۷ سال، سن میانه در کشور ایران است. یعنی در حالی که بیشترین میزان جمعیت کشور در این گروه سنی قرار دارند، نرخ مشارکت در این گروه سنی در ایران در مقایسه با سایر کشورهای جهان به شدت پایین بوده و ایران در رتبه دوم از بدترین نرخ مشارکت قرار دارد.

بنابراین به نظر می‌رسد داده‌های اقتصادی که از نتایج مطالعات جهانی اقتصادی به دست آمده، این ادعا که در نظام اداری ایران (و به تبع آن در کل اقتصاد) ضعف حرفه‌گرایی و مشارکت‌طلبی وجود دارد را تأیید می‌کند. در نتیجه بوروکراسی معیوب در اقتصاد ایران از طریق کاهش مشارکت‌طلبی و حرفه‌گرایی می‌تواند منجر به کاهش بهره‌وری شده و در نتیجه عملکرد اقتصادی و رشد اقتصادی را تحت تأثیر قرار دهد. به طوری که در مدل‌های رشد اقتصادی، آنچه در بلندمدت موجب تفاوت رشد اقتصادی در کشورها می‌شود، عامل بهره‌وری است.

۲-۳. تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر

بر اساس مطالعه ریزوی^۱ (۲۰۰۷) دستیابی به سیستم‌ها و رویکردهای عادلانه به میزان اثربخشی مکانیزم‌های سازمانی و نهادی و همچنین میزان حمایت از برنامه‌های تأمین عدالت مانند تخصیص بودجه، کنترل سازمانی و رویه‌های مدیریت قضایی بستگی دارد. در این میان سازمان‌های مدنی نقش بسیاری در اثربخشی عدالت اجتماعی ایفا می‌کنند؛ زیرا این سازمان‌ها کانال ارتباطی بین مردم و سیاستگذاران بوده و مردم از این طریق می‌توانند مشکلات خود را به سیاستگذاران انتقال دهند.

بر این اساس دولت‌ها باید در جهت خلق سازمان‌های دمکراتیک، برای همه مردم فرصت‌های برابر ایجاد کنند و نسبت به نیازهای آنها حساس باشند و خود را موظف به پاسخ‌گو بودن به مردم بدانند. تأمین عدالت اجتماعی زمانی محقق می‌شود که دولت‌ها سیستم توزیع مجدد کاملاً دقیقی را به کار گرفته باشند و نظام حقوقی دقیقی را برای تأمین عدالت اجتماعی مبنای کار خود قرار داده باشند (Rizvi, 2007).

دولت و نظام اداری ایران با توجه به ساختار سیاستگذاری و نیز نظام دیوان‌سالاری، مشکلات متعددی در تحقق عدالت اجتماعی پیش رو داشته است. در بررسی مشکلات پیش رو دولت در تحقق عدالت اجتماعی عوامل مختلفی تأثیرگذار بوده‌اند. مطالعاتی که در شاخه مدیریت دولتی در ایران صورت گرفته عواملی را در

عدم موفقیت برنامه‌های توسعه‌ای کشور در تحقق عدالت معرفی کرده‌اند که عبارت‌اند از:
 - دولت‌گرایی در برنامه‌های توسعه، دولت‌گرایی مترادف با تمرکزگرایی بوده و این تمرکزگرایی موجب پیدایش قطب‌های رشد بزرگ جمعیتی و کلان‌شهرها شده و در نتیجه دولتی کردن را برابر با عدالت اجتماعی قرار داده است. نتیجه این دولت‌گرایی، بزرگ شدن شهرهای بزرگ و خالی شدن روستاها از سکنه بوده است.

- برنامه‌های توسعه به صورت جاه‌طلبانه قبل و پس از انقلاب در کشور ارائه شده‌اند. این طرز تفکر سبب انجام طرح‌های بلندپروازانه‌ای شده که بخش اعظم درآمد ملی را به خود جذب کرده و تمرکز سرمایه در نقاط خاص را به دنبال دارد. این تمرکز موجب مغفول ماندن سایر مناطق و ایجاد عدم تعادل‌های منطقه‌ای شده است.

- وجود دیوان‌سالاری اداری و بی‌توجهی به برنامه‌ریزی از سطح پایین در برنامه‌های توسعه. با توجه به نظام سلسله‌مراتب سیاسی اداری کشور، طرح‌های عمرانی فقط وقتی اجرا می‌شوند که توجیه ملی داشته باشند. این تفکر نیز خود به عدم تعادل‌های منطقه‌ای، شدت بیشتری می‌بخشد.

- ناهمگونی‌های قومی در سطح مناطق کشور.

- وجود ناامنی‌های جغرافیایی و اجتماعی در سطح کشور (کرمی و لطفی، ۱۳۸۷).

بررسی ویژگی بوروکراسی دولتی به لحاظ ایجاد فرصت‌های برابر را تا حدود زیادی می‌توان به درجه شایسته‌سالار بودن آن بوروکراسی (خصوصیتی که در بوروکراسی ایدئال وبری به آن تأکید فراوان شده است) مرتبط دانست. به طوری که هرچه در بوروکراسی فرصت‌های برابر با کیفیت بهتری فراهم باشد به آن معناست که انتخاب براساس شایستگی صورت می‌گیرد.

به منظور بررسی میزان تمرکزگرایی و فرصت‌های برابر از دیدگاه اقتصادی، می‌توان از شاخص رقابت‌پذیری^۱ مجمع جهانی اقتصاد استفاده کرد. این شاخص که ترکیبی از شاخص‌های متعدد ایجاد شده است، نشان می‌دهد وضعیت ایران نسبت به سایر کشورها به لحاظ رقابت‌پذیری چگونه است. وضعیت رقابت‌پذیری می‌تواند به‌عنوان متغیر جانشین برای تمرکزگرایی و فرصت‌های نابرابر مورد استفاده قرار گیرد. به طوری که هرچه

رقابت‌پذیری بالاتر باشد نشان می‌دهد فرصت‌های برابر بیشتر فراهم بوده و میزان تمرکزگرایی کمتر است.

براساس گزارش سال ۲۰۱۵ مجمع جهانی اقتصاد، ایران به لحاظ شاخص کل رقابت‌پذیری در بین ۱۴۸ کشور، در رتبه ۸۳ قرار گرفته که نامناسب‌تر از نیمی از کشورهای مورد بررسی است. نکته قابل توجه دیگر در این گزارش آن است که براساس آن، بوروکراسی ناکارای دولتی به‌عنوان چهارمین عامل از عوامل نامناسب برای کسب‌وکار در ایران شناخته شده که سهم ۱۱/۵ درصد از کل عوامل درگیر برای ایجاد شرایط نامناسب برای کسب‌وکار را دارد.^۱

۳-۳. فساد در دیوان‌سالاری

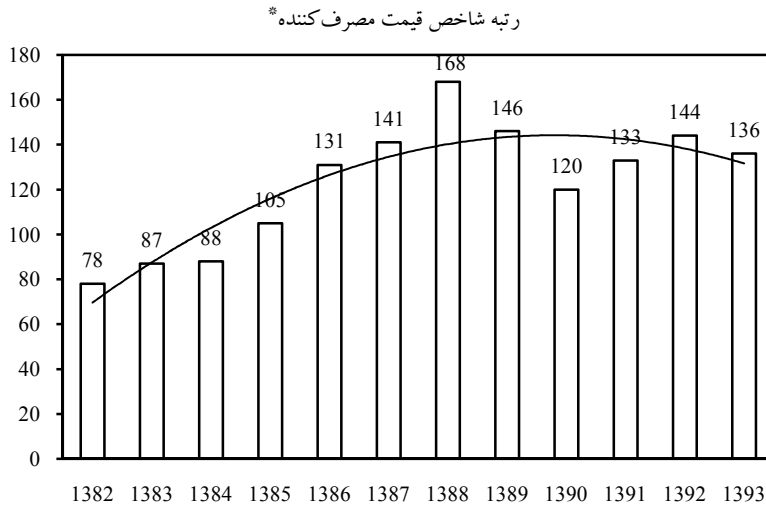
فساد اداری واژه‌ای خاص و مرتبط با نظام اداری و یکی از انواع فساد است که در نظام‌های دیوان‌سالارانه وجود دارد و موجب ناکارآمدی این نظام می‌شود، تا حدی که دیوان‌سالاری‌ها به‌جای خدمات شایسته به شهروندان، مزاحمت‌ها و هزینه‌هایی را برای آنان ایجاد می‌کنند، از موقعیت اداری برای منفعت خود و گروه‌های وابسته استفاده می‌کنند یا از اجرای وظیفه قانونی سر باز می‌زنند. رابطه منفی فساد با کیفیت مؤسسات بخش عمومی بارها مورد تأیید علمی قرار گرفته است (مرزبان و حسین‌پور، ۱۳۹۱). حتی در میان عوامل مؤثر بر فساد اقتصادی، نقش عوامل فرایندی اداری (مانند پاسخ‌گویی، حاکمیت قانون و شفافیت) بیش از عوامل اقتصادی و فرهنگی شناسایی شده (فاضلی و جلیلی کناری، ۱۳۹۱) که نشان از نقش ویژه شاخص‌های حوزه اداری دارد (الوانی و همکاران، ۱۳۸۹).

فساد اداری یکی از معضلات اصلی نظام اداری و بوروکراسی دولتی در ایران است. به‌طوری که این موضوع می‌تواند مانع از اجرای صحیح بسیاری از قوانین شود. اندازه‌گیری و بررسی میزان فساد نمی‌تواند به‌طور مستقیم صورت گیرد و از این‌رو شاخص‌هایی برای اندازه‌گیری فساد مطرح می‌شود. به‌عنوان مثال مؤسسه شفافیت بین‌الملل^۲ هر سال شاخص

۱. در این طبقه‌بندی دسترسی به منابع مالی (۱۶/۹ درصد)، ناپایداری سیاستگذاری (۱۳ درصد)، تورم (۱۳ درصد) و بوروکراسی ناکارای دولتی (۱۱/۵ درصد) به‌ترتیب در رتبه‌های اول تا چهارم قرار گرفته‌اند.

فساد در بخش عمومی کشورها را اندازه گیری کرده و رتبه کشورها به لحاظ میزان فساد را اعلام می کند. براساس این شاخص کشور ایران در بین کشورهای قرار می گیرد که از فساد بالایی در بخش عمومی برخوردار است.

نمودار ۱. رتبه شاخص فساد ایران^۱



* Corruption Perceptions Index (CPI)

Source: <http://www.transparency.org>

نمودار ۱، رتبه ایران به لحاظ شاخص فساد در بین کشورهای مختلف دنیا را نشان می دهد: ایران به لحاظ شاخص فساد در بخش عمومی؛ در وضعیت نامناسبی قرار داشته و این موضوع نشان می دهد که نظام اداری ایران و ساختار بوروکراسی دولتی تا چه میزان از این منظر با ایراد مواجه است. ادبیات اقتصادی گسترده ای حول رابطه بین فساد و رشد اقتصادی شکل گرفته است. در مطالعات نظری، اجماع کلی در خصوص رابطه بین فساد و رشد اقتصادی وجود ندارد. برخی از مطالعات مانند مطالعه لف^۲ (۱۹۶۴)، هانتینگتون^۳ (۲۰۰۶) و

۱. تعداد کشورهای بررسی شده به لحاظ شاخص فساد در سال های مختلف متفاوت بوده است. اما در سال های اخیر به طور میانگین ۱۷۵ کشور وجود داشته است.

2. Leff

3. Huntington

عاسم اوقلو و وردیر^۱ (۱۹۹۸)، معتقدند که مقداری از فساد می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند. بر این اساس به‌عنوان مثال فساد مانند نرخی است که به بوروکرات پرداخته می‌شود تا خدمات دولتی را به صورت کاراتری ارائه کند و راه‌گزینی را برای کارآفرین ایجاد می‌کند تا از این طریق بتواند از محدودیت‌های قانونی ناکارا عبور کند. براساس این دیدگاه، فساد مانند یک چرخ‌دنده‌ای است که باعث هموارتر شدن مسیر حرکت می‌شود و از این رو می‌تواند عملکرد اقتصاد را بهبود بخشد.

با این حال دیدگاه مخالفی نیز وجود دارد که براساس آن فساد باعث ناکارایی عملکرد اقتصاد می‌شود. براساس این دیدگاه که مورفی، شلیفر و ویشن^۲ (۱۹۹۳) به آن اشاره کرده‌اند، فساد باعث آسیب به فعالیت‌های کارآفرینان و نوآوران می‌شود؛ زیرا کارآفرینان و نوآوران نسبت به تولیدکنندگان سازمان‌یافته، نیاز بیشتری به خدماتی که دولت ارائه می‌دهد مانند مجوزها و غیره احتیاج دارند و این در صورتی است که این گروه نسبت به تولیدکنندگان سازمان‌یافته از قدرت لابی کمتری برخوردارند و توانایی کمتری در پرداخت رشوه و غیره دارند. از این رو وجود فساد برای فعالیت‌های کارآفرینی و نوآوران که موتور محرک رشد اقتصادی هستند؛ مضر است.

با این حال همان‌طور که مو^۳ (۲۰۰۱) نیز در مطالعه خود با عنوان فساد و رشد اقتصادی تأکید می‌کند، بررسی رابطه رشد اقتصادی و فساد باید با استفاده از مطالعات تجربی صورت گیرد. مائورو^۴ (۱۹۹۵) در مطالعه‌ای که بر ۵۸ کشور انجام داده نشان داده است فساد به‌طور معناداری رابطه منفی با نسبت سرمایه‌گذاری به تولید ناخالص داخلی دارد. مو (۲۰۰۱) نیز در مطالعه خود روی مجموعه‌ای از کشورها نشان داده است که ۱ درصد افزایش در فساد، رشد اقتصادی را ۰/۷۲ درصد کاهش می‌دهد.

در صورتی که با توجه به مطالعات تجربی انجام گرفته، رابطه منفی بین عملکرد اقتصادی و فساد را بپذیریم، می‌توان عنوان داشت که فساد در دیوان‌سالاری و فساد ناشی از بوروکراسی دولتی در ایران، آسیب به عملکرد کل اقتصاد را دربردارد.

1. Acemoglu and Verdier
 2. Murphy, Shleifer and Vishny
 3. Mo
 4. Mauro

۳-۴. مدیریت منابع انسانی

موفقیت سازمان‌های دانش‌مدار امروزی، متکی به عملکرد نیروی انسانی است از این رو مدیریت منابع انسانی تمرکز خود را بر به اشتراک‌گذاری دانش و تحلیل راهبردی نیروی کار گذاشته و در تلاش است تا با مدیریت راهبردی سازمان همراه و همکار باشد (Troshani, Jerram and Hill Sally, 2011). قلی‌پور (۱۳۹۲) در مطالعه خود به ضعف مدیریت انسانی در سازمان‌های دولتی ایران اشاره می‌کند. این مشکل از حوزه تحلیل شغل و طراحی آن تا نظام جذب و استخدام، ارزیابی عملکرد نیروی انسانی، نظام جبران خدمت و شیوه‌های بازنشتگی و خروج از خدمت کارکنان دولتی، مشهود است که همه اینها سبب کاهش بهره‌وری نیروی انسانی در سازمان‌های دولتی ایران و همچنین به تبع آن در سازمان‌های خصوصی شده است.

بوروکراسی پیچیده حاکم بر سازمان‌های دولتی در ایران باعث شده تا نظام حقوق و پاداش در ایران بهره‌وری بالایی را نداشته باشد. به طوری که معمولاً پاداش‌های ثابت باعث شده تا نیروی کار تلاش کمتری برای افزایش بهره‌وری داشته باشد و این مانع از انباشت سرمایه اجتماعی در ایران نیز می‌شود. همان‌طور که یگانه و سو^۱ (۲۰۰۸) نیز اشاره می‌کنند، در سازمان‌های بزرگ پرداخت ثابت رواج دارد و پرداخت متغیر بیشتر در سازمان‌های کوچک که تمایل به پیشرفت دارند رواج دارد. ارشدیت مبنای پرداخت بیشتر است. معیار دیگر برای افزایش پرداخت سطح تحصیلات کارکنان است که افراد با مدارک تحصیلی بالا، شانس بیشتری برای پیدا کردن کار با حقوق و مزایای بالا دارند و این روش (مدرک‌گرایی) در سازمان‌های کوچک هم اتفاق می‌افتد.

جذابیت پولی بیشتر در بخش غیردولتی و همچنین چشم‌انداز اشتغال پس از بازنشتگی، موجب می‌شود که بوروکرات‌های بخش دولتی به برقراری مناسبات شخصی با بخش غیردولتی (در همان حوزه فعالیت سازمان خود) روی آورند و به مرور جریان جابه‌جایی نیروی انسانی بین این دو بخش شکل گیرد. یکی از جدیدترین تحولات در نظریات اقتصادی این حوزه، توجه به انتقال‌های افقی نیروی انسانی میان بخش‌های دولتی و

غیردولتی است که به نظریه درب‌های چرخان^۱ مشهور شده است. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه^۲ (۲۰۱۰) طی گزارش رسمی خود تأثیر عزیمت پرسنل دستگاه‌های دولتی به بخش‌های خصوصی را مورد بررسی قرار داده و توصیه کرده است که اقتصادهای پیشرفته محدودیت‌های روشنی را برای تنظیم روابط میان کارکنان بخش دولتی و غیردولتی وضع کنند. در صورت عدم وضع محدودیت، پرسنل بخش‌های دولتی (مانند وزارتخانه‌ها، بانک مرکزی و ...) با هدف جلب منفعت عواملان خصوصی به مقرراتگذاری یا نظارت می‌پردازند، نه به هدف تحقق مصالح ملی.

از جمله مطالعات بین‌المللی در زمینه سهم منابع انسانی در ثروت کشورها، مطالعه بانک جهانی در سال ۲۰۰۵ برای ۱۵۰ کشور است که به‌طور متوسط ۷۵ درصد ثروت کشورها را ناشی از سرمایه انسانی و اجتماعی (منابع نامحسوس) و کمتر از ۱۰ درصد آن را ناشی از سرمایه طبیعی می‌داند. این در حالی است که منابع طبیعی ایران ۵۴ درصد و منابع نامحسوس ایران ۱۲ درصد از ثروت کشور را تشکیل می‌دهند، این میزان از میانگین کشورهای کم‌درآمد (۵۰ درصد) نیز کمتر است (World Bank, 2006).

همچنین در گزارش مجمع جهانی اقتصاد^۳ (۲۰۱۵) شاخص سرمایه انسانی^۴ برای کشورهای مختلف جهان از جمله ایران محاسبه شده است. شاخص برآورد شده در این مطالعه ترکیبی از شاخص‌های اشتغال و تحصیل است که در بخش تحصیل شاخص‌های ترکیبی از میزان نام‌نویسی برای تحصیل، میزان تحصیلات و کیفیت آموزش مورد استفاده قرار گرفته و در بخش اشتغال نیز؛ زیربخش‌هایی مانند میزان مشارکت؛ مهارت و داوطلبی بودن شغل با ابعاد مختلف و زیربخش‌های متعدد، استفاده شده است. در این محاسبه ایران به لحاظ مقدار شاخص کل سرمایه انسانی، با عدد ۶۳/۲۰ از ۱۰۰ در رتبه ۸۰ از بین ۱۲۴ کشور قرار گرفته که در نیمه پایینی کشورها به لحاظ شاخص سرمایه انسانی قرار دارد. همچنین در رده‌بندی دیگر در بین گروه کشورهای با درآمد بالاتر از میانگین (که ایران در

1. Revolving Door

2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)

3. World Economic Forum, The Human Capital Report

4. Human Capital Index

میان آنها قرار دارد) رتبه ایران به لحاظ شاخص کل سرمایه انسانی، ۲۳ از بین ۳۰ کشور دسته‌بندی شده در این گروه است.

همان‌طور که اشاره شد، این شاخص از ابعاد مختلفی تشکیل شده است که یکی از ابعاد آن در بخش آموزش، ظرفیت کشور در جذب استعدادها و شاخص دیگری نیز ظرفیت کشور در نگهداری استعدادهاست. نکته قابل توجه آنکه کمترین مقدار برای شاخص‌های محاسبه شده ایران در این دو شاخص است که به ترتیب مقدار ۱/۸۲ و ۲/۵۱ را کسب کرده است (امتیازگذاری حداقل ۱ و حداکثر ۷ بود). ظرفیت پایین ایران در جذب و نگهداری استعدادها دلیلی بر ادعای صورت گرفته در این بخش از مطالعه مبنی بر ضعف در مدیریت نیروی انسانی است. هرچند به‌طور مستقیم نمی‌توان ضعف در مدیریت نیروی انسانی ناشی از بوروکراسی دولتی در ایران را به توانایی پایین بخش آموزش کشور در جذب و حفظ استعدادها ارتباط داد اما در هر صورت این شاخص محاسبه شده به‌عنوان متغیر جانشین برای متغیر غیرقابل اندازه‌گیری فوق (ضعف در مدیریت نیروی انسانی) می‌تواند مورد استفاده قرار گیرد.

نتایج بررسی‌های این بخش نشان می‌دهد هرچند کیفیت بوروکراسی از طریق شاخص‌های سنجش آن به‌طور دقیق مورد برآورد قرار نگرفته، اما بررسی ساختارهای بوروکراسی ایران نشان می‌دهد که بوروکراسی دولتی در ایران فاصله زیادی با یک بوروکراسی ایده‌آل که می‌تواند به رشد اقتصادی کمک کند دارد.

۴. کانال‌های اثرگذاری کیفیت بوروکراسی بر اقتصاد ایران

اگر بپذیریم که بوروکراسی در اقتصاد ایران را می‌توان با مؤلفه‌هایی از جمله چهار ویژگی بخش پیشین شناسایی کرد، ثمره آن حاکمیت منطق نفع شخصی و سازمانی، در برابر نظریه نفع عمومی^۱ است (Stigler, 1971). چنین ویژگی‌هایی موجب می‌شود بوروکراسی در ایران جلو انتقال اثر سیاست‌های کلان اقتصادی به سطح خرد را بگیرد و در نتیجه پیامدهای مثبت مدنظر خط‌مشی‌گذاران اقتصادی یا حاصل نمی‌شود یا به‌صورت بسیار جزئی محقق

می‌شود. ما از این وضعیت تحت عنوان بوروکراسی نارسانا^۱ یاد می‌کنیم.

چنانچه سیاستگذاری اقتصادی را استفاده از ابزارهای سیاستی برای هدایت انتخاب‌ها و رفتارهای عاملان اقتصادی بدانیم و براساس نظریه انگیزش^۲، تحول انتخاب‌ها را نیز متأثر از تغییر دادن هزینه یا منفعت گزینه‌های پیش رو به‌شمار آوریم، می‌توان مهم‌ترین محرک‌های اقتصادی برای تغییر هزینه یا منفعت را در قالب چهار دسته محرک جای داد:

- محرک‌های سیاست مالی (بودجه‌ای)؛
- محرک‌های سیاست پولی و اعتباری (بانکی)؛
- محرک‌های مالیاتی، عوارض و تعرفه‌ای (یا مالیات منفی و یارانه)؛
- محرک‌های مقرراتگذاری (مانند مجوزها، ممنوعیت‌ها و ...).

به بیان دیگر اگر دولت نخواهد به‌عنوان بنگاه‌دار وارد نقش آفرینی اقتصادی شود، هدف غایی دولت آن خواهد بود که با تکیه بر یک یا چند محرک فوق، یک گزینه و رفتار نامطلوب اقتصادی را پرهزینه و کم‌منفعت یا رفتار مطلوب اقتصادی دیگری را کم‌هزینه و پرمفعت کند، تا فعالان اقتصادی در جهت مدنظر سیاست اقتصادی دولت حرکت کنند. به‌عنوان مثال با فرض سرمایه‌گذاری اندک در بخش‌ها یا مناطق خاص، دولت از برخی محرک‌های فوق برای تغییر هزینه - منفعت سرمایه‌گذاری در آن بخش یا منطقه بهره می‌برد تا بخش غیردولتی تمایل بیشتری به این انتخاب نشان دهد. درخصوص کاهش رفتارهایی مانند تولید آلودگی یا قاچاق کالا یا سفته‌بازی نیز دولت از محرک‌های فوق برای کاهش تمایل بخش غیردولتی به این انتخاب‌ها استفاده می‌کند.

براساس چارچوب فوق، در این بخش نشان می‌دهیم که چگونه بوروکراسی نارسانا می‌تواند مانع انتقال اثر سیاست اقتصادی به سطح خرد اقتصاد و در نتیجه عدم حصول نتایج مطلوب سیاستگذار شود.

در شکل ۳ از چهار دسته محرک‌های فوق‌الذکر، ۶ مثال انتخاب شده است که بیانگر چگونگی نقش آفرینی بوروکراسی است. فرض کنید سیاستگذاران عالی قصد دارند با اتکا بر محرک‌های پیشین، زمینه تحقق اقتصاد مقاومتی را فراهم کنند، به این معنا که بخش‌های

1. Nonconductor Bureaucracy

2. Incentive Theory

تولیدی را از طریق ابزار مالیات و تعرفه گمرکی و اعتبارات بانکی تشویق و بخش‌های غیرمولد را محدود کنند. همچنین بنا دارند با انقباض بودجه جاری دولت و تسهیل صدور مجوزها به بخش‌های غیردولتی، از اثر تزاحم^۱ بکاهند. به جهت نقش واسطه‌گری بوروکراسی در بین لایه سیاستگذار و فعالان اقتصادی، ثمره تصویب و ابلاغ این سیاست‌ها به یک بوروکراسی نارسانا به شرح ذیل قابل پیش‌بینی است:

شکل ۳. نقش بوروکراسی بر اثربخشی سیاست‌های اقتصادی

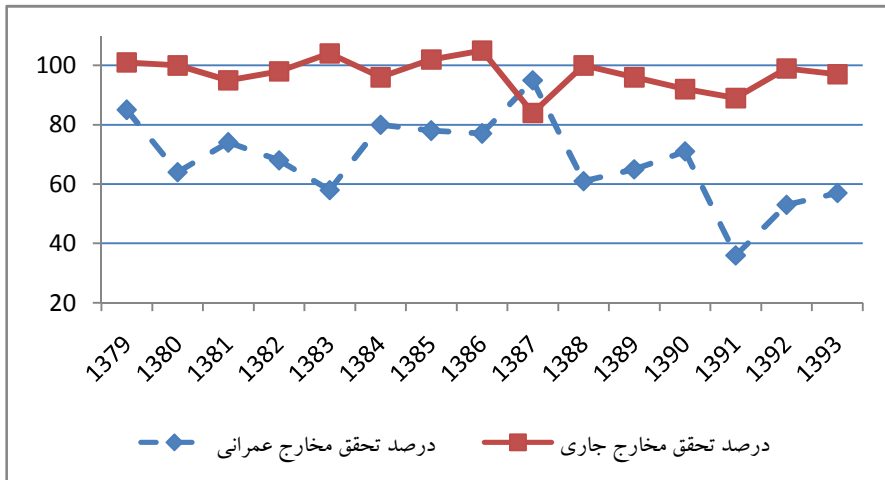


مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۱. رفتار بوروکرات‌های بخش عمومی موجب شکل‌گیری الگوی خاصی از هزینه‌کرد در دستگاه‌های اجرایی شده که مطابق همان ویژگی نفع شخصی و سازمانی (حداکثرسازی بودجه و اختیارات) است. به جهت همین تصلب و انعطاف‌ناپذیری،

سیاست‌های انقباضی بودجه‌ای نمی‌تواند اثربخشی چندانی بر بودجه جاری (که دارای ویژگی چسبندگی به پایین‌اند) داشته باشد و هرگونه انقباض بودجه‌ای در ایران مستقیماً تأثیر خود را روی بودجه تملک‌داری‌های سرمایه‌ای (عمرانی)، کند شدن رشد اقتصاد و پیشرفت مناطق و کاهش اشتغال تخلیه می‌کند. عملکرد ارقام مطلق نیز نشان می‌دهد در سال ۱۳۹۱ با کاهش ۴۲ درصدی صادرات نفت و میعانات، رقم هزینه جاری دولت ۷ درصد افزایش و هزینه عمرانی ۴۵ درصد کاهش یافت.

نمودار ۲. روند درصد تحقق بودجه جاری و عمرانی کشور از ابتدای برنامه سوم توسعه



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (سال‌های مختلف).

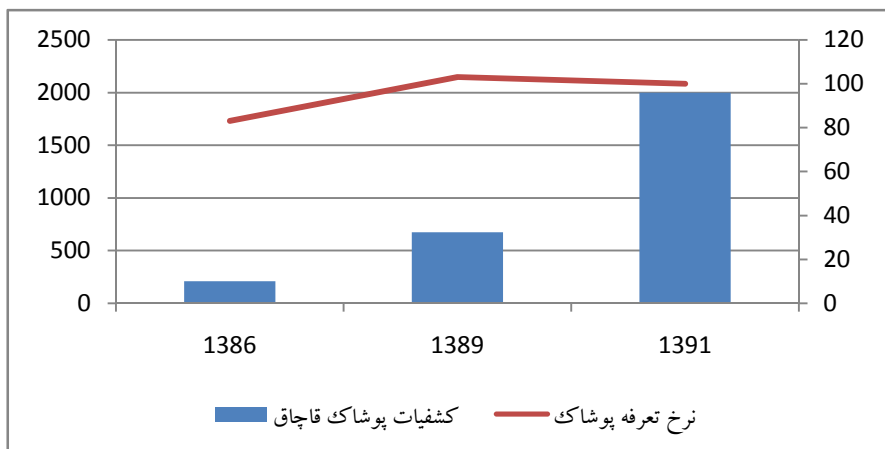
نمودار ۲ نشان می‌دهد چگونه در دوره‌های کاهش درآمد دولت، مخارج عمرانی دولت به شدت کاهش می‌یابد و مخارج جاری با اندکی تغییر به روند خود ادامه می‌دهد. نمودار نشان می‌دهد در زمانی که درآمد نفت کاهش یافته (مانند سال ۱۳۹۱ که بیشترین کاهش را شاهد بودیم)، درصد تحقق مخارج جاری تنها ۳ درصد کاهش (از ۹۲ به ۸۹ درصد) و مخارج عمرانی کشور ۳۵ درصد کاهش (از ۷۱ به ۳۶ درصد) را نشان می‌دهد.

۲. به جهت رفتار مبتنی بر نفع شخصی و سازمانی کارکنان بخش مالیاتی، سیاست‌های تشدید مالیاتی (مثلاً مالیات بر مسکن خالی یا مشاغل در سال‌های اخیر) یا سیاست‌های تخفیف

و معافیت مالیاتی (مانند شرکت‌های دانش‌بنیان در سال‌های اخیر) نتوانسته است اثر کاهنده یا افزایش‌دهنده‌ای برای رفتارهای فعالان اقتصادی مرتبط داشته باشد. چشمپوشی در اخذ مالیات قانونی در ازای دریافت‌های غیرقانونی مأموران یا سخت‌گیری در موارد تخفیف و معافیت مالیاتی موجب می‌شود اثر تشویقی یا تنبیهی مدنظر قانونگذار به فعالان اقتصادی اصابت نکند.

۳. به سبب ناکارآمدی فرایندهای ورود کالا (پدیده وسیع قاچاق) و همچنین فساد میان برخی مأموران گمرکی و دیگر ذی‌نفعان اقتصادی و بوروکرات‌های بازرسی و قضایی، ابلاغ سیاست افزایش برخی تعرفه در برخی کالاها به‌منظور مدیریت واردات و کمک به تولید داخل موجب تغییر جدی در هزینه - منفعت واردکنندگان نمی‌شود و به تبع ترکیب کالاهای وارداتی چندان تغییری نمی‌کند. مثلاً با توجه به اینکه طبق گزارش‌های رسمی کشور حداکثر ۲ درصد از کالاهای قاچاق، کشف می‌شوند و از میان آنها ۲ درصد به محکومیت به همراه پرداخت جریمه می‌رسند (ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، ۱۳۹۳). چنین فرایندی موجب اثربخش نبودن اهرم تعرفه‌ای برای محدودیت واردات می‌شود زیرا با افزایش زیاد نرخ تعرفه، واردکنندگان تنها مسیر ورود را به مسیرهای غیررسمی تغییر می‌دهند و ثمره‌ای برای حمایت از تولید دربرندارد.

نمودار ۳. روند کشفیات قاچاق پوشاک نرخ تعرفه آن در ایران (میلیارد ریال - درصد)



مأخذ: ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز، گزارش سال‌های مختلف.

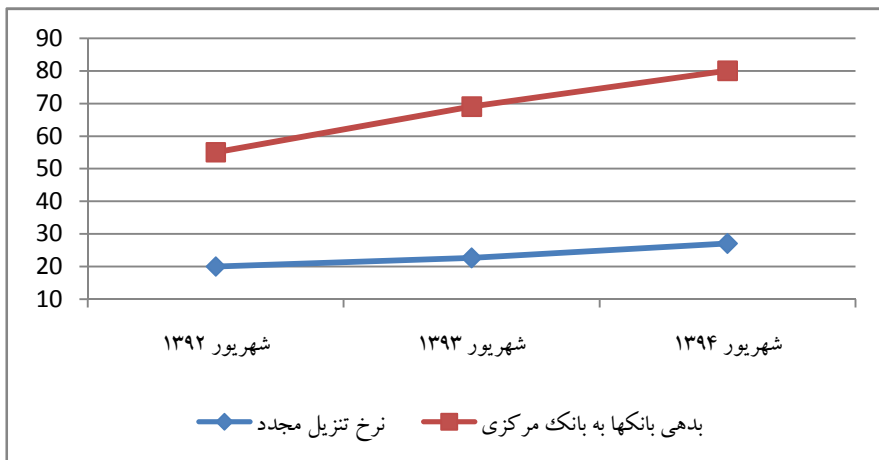
نمودار ۳ نشان می‌دهد به‌رغم افزایش نرخ تعرفه واردات پوشاک از حدود ۸۹ درصد در سال ۱۳۸۶ به ۱۰۳ و ۱۰۰ درصد به‌ترتیب در سال‌های ۱۳۸۹ و ۱۳۹۱؛ رقم کشفیات قاچاق پوشاک همچنان روند فزاینده خود را ادامه داده است که به معنای ناکارآمدی این ابزار در حمایت از تولید داخل است.

۴. الگوی رفتاری کارکنان بانکی که بیش از منفعت عمومی متأثر از منافع سازمانی و شخصی است نیز عاملی می‌شود تا در زمان اعمال سیاست‌های تشویقی یا بازدارنده، چه در قالب اعطای تسهیلات و چه از طریق کاهش نرخ سود تسهیلات، برون‌داد مطلوب که حمایت از بخش‌هایی از اقتصاد است، حاصل نشود. دستکاری در فرمول و نرخ‌گذاری سود تسهیلات، جابه‌جایی سرفصل اعتبارات، عدم مراعات رتبه‌بندی اعتباری مشتریان و اعطای اعتبارات براساس نفوذ یا بیشترین منفعت برای مدیران بانک، از جمله سازوکارهایی است که بوروکرات‌های بانکی در قبال سیاست‌های حمایتی مصوب در پیش می‌گیرند و در نتیجه خط‌مشی مصوب مقامات پولی، به ظاهر ابلاغ می‌شود اما به تحقق اهداف نمی‌انجامد.

اهمیت نقش بوروکرات‌ها در سیستم بانکی به حدی است که در نظریه درب‌های چرخان، یکی از مهم‌ترین پیشنهادها وضع محدودیت بر انتقال مدیران و کارکنان بانک مرکزی به بانک‌های خصوصی و برعکس است. منتقدان معتقدند تسخیر بخش نظارتی و سیاست‌گذاری بانک‌های مرکزی توسط کارکنان نهادهای مالی خصوصی، موجب شده است نه تنها بانک‌ها به قواعد ابلاغی تمکین نکنند، بلکه بانک مرکزی (که به نحو غیرمستقیم تحت نفوذ مدیران بانک‌هاست) از ابتدا سیاست‌های سوگیرانه‌ای اعمال کند (استیگلیتز، ۱۳۹۴). یکی از دلایل عدم مقابله جدی بانک مرکزی با تخلفاتی مانند: گسترش مؤسسات مالی غیرمجاز، سازوکارهای اعطای اعتبار (اعم از عدم رتبه‌بندی مشتری یا اخذ نرخ سود فراتر از نرخ مصوب)، سهم تسهیلات غیرجاری که در سال ۱۳۹۳ حدود ۱۲/۱ درصد بود (بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴) و موارد مشابه، را می‌توان نظریه تسخیر دانست به‌نحوی که مدیران بانک مرکزی، براساس فقدان سازوکار درب‌های چرخان، عمدتاً از مدیریت بانک‌های خصوصی و دولتی به بخش عمومی وارد شده‌اند و به‌جای مصالح ملی، همچنان ملاحظات منافع شبکه بانکی را لحاظ می‌کنند

(روحانی، ۱۳۹۴). نمودار ۴ نشان می‌دهد چگونه هم‌زمان با افزایش نرخ تنزیل مجدد به صورت ظاهری، بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی روند افزایشی خود را ادامه داده که نشانه دیگری از عدم اثربخشی محرک‌های متعارف سیاستی است.

نمودار ۴. روند افزایش بدهی بانک‌ها به بانک مرکزی هم‌زمان با افزایش نرخ تنزیل مجدد (هزار میلیارد تومان - درصد)



مأخذ: بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، ۱۳۹۴.

قاعده غیررسمی بوروکرات‌های حداکثرکننده اختیارات، مقاومت درخصوص تسهیل فرایند اخذ مجوزهای بخش غیردولتی است به‌نحوی که به‌رغم ابلاغ سیاست‌های آزادسازی ورود بخش غیردولتی و همچنین تصویب سیاست پنجره واحد اخذ مجوز، دستگاه‌های بخش عمومی هم درخصوص فعالان تازه‌وارد به صنایع خاص و هم صدور مجوزهای قانونی، بسیار کند و سختگیرانه عمل می‌کنند. چنین قواعد نانوشته‌ای موجب افزایش هزینه‌های مبادلاتی برای فعالیت در این بخش‌ها می‌شود و در نتیجه هدف سیاستگذار مبنی بر تشویق بخش غیردولتی، به‌دلیل هزینه‌ها و موانع بوروکراتیک، به‌سختی محقق می‌شود.

در سال‌های اخیر قوانین متعددی برای اصلاح ساختار اقتصاد ایران وضع شده است که بخشی از آنها به‌شرح زیر است: ابلاغ قوانینی چون قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴)

و قانون بهبود مستمر محیط کسب و کار (در حوزه محرک‌های مثال ۵)، قانون مبارزه با قاچاق کالا و ارز و اصلاح قانون امور گمرکی (در حوزه محرک‌های مثال ۲)، قانون تسهیل اعطای تسهیلات بانکی و بسته‌های سیاستی نظارتی بانک مرکزی در سال‌های گذشته (در حوزه محرک‌های مثال ۴) و اصلاح قانون مالیات‌های مستقیم (در حوزه محرک‌های مثال ۳). با این وجود تحقیقات میدانی از عواملان اقتصادی حاکی از پابرجا ماندن مشکلات پیشین در دوره پس از اجرای این قوانین و به عبارتی اثربخش نبودن آنهاست (جوادی و همکاران، ۱۳۹۴).

براساس تحلیل فوق، بخشی از اثربخش نبودن سیاست‌های اقتصادی ناشی از ویژگی‌های نظام بوروکراسی ایران است. بوروکراسی برخلاف تلقی اولیه، سازوکار فرمانبر و خنثی‌ایی در جهت فرامین خط‌مشی‌گذاران اقتصادی نیست و می‌تواند به مثابه یک عایق نارسانا عمل کند و سیاست‌های اقتصادی را عقیم سازد. البته عوامل دیگری نیز می‌توانند به عدم اصابت سیاست‌ها به اهداف خود، مؤثر باشند اما مروری بر کانال‌های بالا نشان می‌دهد چنانکه عقلانیت بوروکراسی متکی بر بیشینه‌سازی نفع سازمانی و شخصی بوروکرات‌ها باشد، بوروکراسی همانند یک ضربه‌گیر در مقابل سیاست‌های نفع عمومی عمل خواهد کرد. روشن است تا زمانی که الگوی رفتاری و ساختاری بوروکراسی اصلاح نشود، تنها بخشی از سیاست‌های اقتصادی که از کانال اراده بوروکرات‌ها کمتر اثر می‌پذیرند، شانس توفیق دارند، هرچند در همین حوزه نیز مشاهده شد که سیاست‌های قیمتی مانند نرخ تعرفه یا نرخ سود بانکی نیز می‌توانند کم اثر شوند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

زمانی که اقتصادها در برآوردن کارکردهای مورد انتظار خود دچار مشکل می‌شوند (چه از جهت اهداف داخلی مانند رشد و توزیع درآمد، چه اهداف خارجی مانند تراز پرداخت‌ها و شکننده بودن در برابر تکانه‌های بیرونی)، سیاستگذاران به این فکر می‌افتند که با وضع قوانین و مقررات، رفتار عواملان اقتصادی را به سوی دیگری هدایت کنند. آنها از محرک‌های چهارگانه (بودجه‌ای، پولی - اعتباری، مالیاتی - تعرفه‌ای و مقررات‌گذاری) برای

تغییر رفتار کنشگران استفاده می‌کنند، غافل از اینکه محرک‌ها برای اصابت به گروه‌های هدف، از حلقه میانه‌ای به نام بوروکراسی باید عبور کنند که می‌تواند (مانند ورود نور به یک محیط متفاوت) نقش کاهنده یا افزایشنده بگذارد.

به‌عنوان نمونه پس از ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، برخی مطالعات نشان داد که بیش از ۸۰ درصد احکام قانونی موجود در جهت تحقق سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی، به‌طور کامل به اجرا درنیامده‌اند و ثمره آن تداوم ضعف‌های اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر بوده است که به‌روشنی از عدم اهتمام نظام اجرایی و اداری کشور به الزامات قانونی حکایت دارد (روحانی و خاندوزی، ۱۳۹۳). این مقاله دلایل و شواهدی ارائه می‌کند مبنی بر اینکه مفهوم جدیدی تحت عنوان نارسانا بودن بوروکراسی، یکی از دلایل ضعف اثرگذاری قوانین در اقتصاد ایران است.

بوروکراسی نارسانا موجب عارضه مهم دیگری نیز می‌شود که می‌تواند نظام حقوق اداری کشور را دچار چالش کند و آن متزلزل ساختن حاکمیت قانون^۱ است، به‌نحوی که می‌توان گفت در بسیاری موارد، اراده بوروکرات‌های هر بخش، حتی بر احکام قانونی نیز فائق است و می‌تواند از طریق عدم اعمال قانون، اجرای ناقص قانون یا اجرای قانون با تفاسیر متفاوت، موجب عدم تحقق هدف قانونگذار شود. درحالی که سیاستگذاران کشور همواره حاکم بودن قانون را به‌عنوان یک پیش‌فرض، لحاظ می‌کرده‌اند، نگاهی به واقعیات دیوان‌سالاری کشور نشان می‌دهد، لازم است در این دیدگاه تجدیدنظر صورت گرفته و نظام اداری و اجرایی کشور، خود به موضوعی برای تحقیق و اصلاح تبدیل شود. بنابراین صرف تصویب احکام قانونی منجر به تحقق هدف برنامه‌های صنعتی، بانکی، تجاری و ... نمی‌شود و ستون فقرات برنامه‌ریزی، برنامه‌اجرایی آن است (عظیمی، ۱۳۸۴). این در حالی است که نظام تصمیم‌گیری در اقتصاد ایران به جهت اتصال و آمیختگی کامل با نظام بوروکراسی، همیشه تمرکز و اهتمام خود را صرف بخش‌های بیرون از بخش عمومی، یعنی عاملان اقتصادی غیردولتی و اهداف و مسیرهای توسعه کرده و کمتر به اصلاح درون بخش عمومی پرداخته است. نتیجه این مقاله می‌تواند چرخش نقطه تمرکز سیاستگذاران در

برنامه ششم توسعه و دیگر برنامه‌های اصلاح اقتصاد، به ضعف‌های جدی درون بوروکراسی بخش عمومی است که مانع اثرگذاری سیاست‌های درست می‌شود. براساس یافته‌های این مطالعه، هدف مطلوب از سیاست مالیاتی یا بانکی یا امثال آن به‌طور کامل محقق نخواهد شد مگر زمانی که نظام بوروکراسی در اقتصاد ایران نیز هم‌راستا با قصد سیاستگذار (منافع عمومی) و کمترین هزینه و فساد عمل کند. با توجه به ویژگی‌های چهارگانه‌ای که برای بوروکراسی کشور برشمردیم، اصلاح نظام اداری و اجرایی خود یکی از محورهای مهم در اصلاحات اقتصاد ایران است. عدم توجه به مسیر اصابت سیاست‌ها، موجب می‌شود سیاست‌های مصوب مجلس و دولت، یا بسیار پرهزینه و در زمان طولانی به سرانجام رسد، یا هیچ‌گاه محقق نشود.

منابع و مآخذ

۱. استیگلیتز، جوزف (۱۳۹۴). *بهای نابرابری*، ترجمه محمدرضا فرزین و یکتا اشرفی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۲. الوانی، سیدمهدی و همکاران (۱۳۸۹). «مؤلفه‌های تدوین استراتژی ملی مبارزه با فساد جمهوری اسلامی ایران»، *نشریه مدیریت دولتی*، ش ۴.
۳. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴). «نماگرهای اقتصادی»، در *تارنمای رسمی بانک مرکزی*، www.cbi.ir.
۴. _____ (سال‌های مختلف). «نماگرهای اقتصادی»، در *تارنمای رسمی بانک مرکزی*، www.cbi.ir.
۵. جوادی، شاهین و همکاران (۱۳۹۴). «پایش محیط کسب و کار ایران در زمستان ۱۳۹۳»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۴۴۷۳.
۶. دانیایی فرد، حسن (۱۳۸۸). *چالش‌های مدیریت دولتی در ایران*، تهران، سمت.
۷. روحانی، سیدعلی (۱۳۹۴). «استقلال بانک مرکزی از شبکه بانکی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۴۸۰.
۸. روحانی، سیدعلی و سیداحسان خاندوزی (۱۳۹۳). «ارزیابی احکام قانونی مرتبط با سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، شماره گزارش ۱۳۷۲۲.
۹. ستاد مبارزه با قاچاق کالا و ارز (۱۳۹۳). «گزارش بررسی آماری وضعیت قاچاق در کشور»، www.epe.ir.
۱۰. عظیمی، حسین (۱۳۸۴). *کارکردهای نظام سیاسی در فرایند توسعه در اندیشه‌های دکتر حسین عظیمی*، تهران، انتشارات سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.
۱۱. فاضلی، محمد و محدثه جلیلی کناری (۱۳۹۱). «تبیین سطح فساد: بررسی تطبیقی اثر کیفیت حاکمیت و حکمرانی خوب»، *فصلنامه راهبرد اجتماعی فرهنگی*، ش ۵.
۱۲. قلی‌پور، رحمت‌ا... (۱۳۹۲). *چالش‌های نظام اداری* (مطالعه موردی ایران)، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۳. کرمی، قاسم و محمدقاسم لطفی (۱۳۸۷). «عدالت اجتماعی در برنامه‌ریزی فضای جغرافیایی»، *پژوهشکده تحقیقات استراتژیک*، ش ۲۶.
۱۴. مرزبان، حسین و حمیدرضا حسین‌پور (۱۳۹۱). «فساد و بار مقرراتی بخش عمومی»، *فصلنامه تحقیقات اقتصادی*، ش ۹۹.

15. Acemoglu, D. and T. Verdier (1998). "Property Rights, Corruption and the Allocation of Talent: A General Equilibrium Approach", *The Economic Journal*, 108(450).
16. Auerbach, J. U. and C. Azariadis (2015). "Property Rights, Governance, and Economic Development", *Review of Development Economics*, 19(2).
17. Barro, R. J. (1991). *A Cross-Country Study of Growth, Saving and Government*, In *National Saving and Economic Performance*, University of Chicago Press.
18. Breton, A. and R. Wintrobe, R. (1975). "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1.
19. Carins, L. (2009). "The Economic Theory of Bureaucracy: Insight from the Niskanen Model and Misesian Approach", *The Quarterly Journal of Austrian Economics*, Vol. 12, No. 3.
20. Dahlström, C., V. Lapuente and J. Teorell (2011a). "The Merit of Meritocratization: Politics", *Bureaucracy and the Institutional Deterrents of Corruption*, *Political Research Quarterly*, 1065912911408109.
21. _____ (2011b). "Dimensions of Bureaucracy II: A Cross-national Dataset on the Structure and Behavior of Public Administration", *QoG Working Paper Series*, 6.
22. Evans, P. and J. E. Rauch (1999). "Bureaucracy and Growth: A Cross National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth", *American Sociological Review*.
23. Hendersonm, Jeffrey, David Hulme, Hossein Jalilian and Richard Phillips (2007). "Bureaucratic Effects: Weberian 'State Agencies and Poverty Reduction", *Sociology*, Vol. 41, No. 3.
24. <http://www.transparency.org>.
25. Huntington, S. P. (2006). *Political Order in Changing Societies*, Yale University Press.
26. Karl, T. L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-states*, University of California Press.
27. Leff, N. H. (1964). "Economic Development Through Bureaucratic Corruption", *American Behavioral Scientist*, 8(3).
28. Maskell, J. (2014). *Post Employment, Revolving Door, Laws for Federal Personnel*, USA, Congressional Research Services.
29. Mauro, P. (1995). "Corruption and Growth", *The Quarterly Journal of Economics*.
30. Mo, P. H. (2001). "Corruption and Economic Growth", *Journal of Comparative Economics*, 29(1).
31. Mueller, D. C. (2004). "Public Choice: an Introduction", In *The Encyclopedia of Public Choice*, Springer US.
32. Murphy, K. M., A. Shleifer and R. W. Vishny (1993). "Why is Rent-seeking so Costly to Growth?", *The American Economic Review*, Vol. 83, No. 2.
33. Niskanen, W. (1968). "Non Market Decision Making: The Peculiar Economics of Bureaucracy", *The American Economic Review*, Vol. 58, No. 2.
34. _____ (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, New York, Aldine-Atherton Inc.

35. OECD (2010). *Post Public Employment*, France, OECD Publishing.
36. Pfähler, W., U. Hofmann and W. Bönnte (1996). Does Extra public Infrastructure Capital Matter? An Appraisal of Empirical Literature, *Finanz Archiv/Public Finance Analysis*, (H. 1).
37. Rizvi, G. (2007). "Reinventing Government: Putting Democracy and Social Justice Back into the Discourse", 7th Global Forum on Reinventing Government Building Trust in Government 26-29 June 2007, Vienna, Austria.
38. Roland, G. (2003). "Transition: An Evolutionary-Institutionalist Perspective", Paris, Institut du Développement Durable et des Relations Internationales.
39. Stigler, G. J. (1971). "The Theory of Economic Regulation", *The Bell Journal of Economics and Management Science*, 2.
40. Stiglitz, J. E., L. F. Vieira, F. Hatwich, V. Arévalo, M. Andino, J. Grijalva, ... and A. M. Piñeiro (2000). *Economics of the Public Sector* (No. 336.73 S855 2000). ISNAR, La Haya (Países Bajos), IICA, San José (Costa Rica).
41. Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*, Johns Hopkins University Press.
42. The Global Competitiveness Report (2014-2015). *World Economic Forum*.
43. Troshani, Indrit, Cate Jerram and Rao Hill Sally (2011). "Exploring the Public Sector Adoption of HRIS", *Industrial Management and Data Systems*, Vol. 111, No. 3.
44. Ungureanu, M. and D. Iancu (2012). "The Economic Analysis of Bureaucracy and Government Growth", *Theoretical and Applied Economics*, 11(11), 59.
45. Vidal, J., M. Draca and C. Rosen (2010). "Revolving Door Lobbyists", Stanford Graduate School of Business, www.gsb.stanford.edu.
46. Wade, R. (1990). *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*, Princeton University Press.
47. Weber, Max (2015). In *Weber's Rationalism and Modern Society*, Edited and Translated by Tony Waters and Dagmar Waters, New York: Palgrave MacMillan.
48. White, H. and E. Anderson (2001). "Growth Versus Distribution: Does the Pattern of Growth Matter?", *Development Policy Review*, 19(3).
49. World Bank (1997). *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, Washington D.C.
50. _____ (2006). *Where is the Wealth of Nations?*, USA: Washington D.C.
51. World Economic Forum (2015). *The Human Capital Report*, Switzerland, Geneva.
52. Yeganeh, Hamid and Zhan Su (2008). "An Examination of Human Resource Management Practices in Iranian Public Sector", *Personnel Review*, Vol. 37, No. 2.

چالش‌ها و تنش‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی در بستر گفتمان‌های کنترل اجتماعی^۱

علی میرزامحمدی،* محمدجواد زاهدی،* امیرملکی*** و پروانه دانش****

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۹/۱۲

در این مقاله چالش‌ها و تنش‌های تقنینی کنترل اجتماعی و ریشه‌های آن در مجلس شورای اسلامی مورد بررسی قرار می‌گیرد. این چالش‌ها و تنش‌ها در بستر گفتمان کنترل اجتماعی مجلس قابل تبیین است. این گفتمان‌ها را بر اساس شیوه‌های کنترل جرائم در قالب قانونگذاری به سه گفتمان مجازات، ترمیم و رجعت ارزشی می‌توان متمایز کرد. این گفتمان‌ها شیوه‌های متفاوتی را برای مقابله با چالش‌ها و تنش‌های پیش‌رو در پیش می‌گیرند اما رشد جرائم نشان می‌دهد موفقیت چندانی در این کار کسب نشده است. درک کاستی‌ها و ناکارآمدی‌های نظام کنترل اجتماعی، به کارگیری مواضع سنجیده و مقابله آگاهانه و فعال در برابر جرائم نیازمند شناخت عمیق ابعاد گوناگون و پیچیده کنترل اجتماعی است. براساس چنین رویکردی در این مقاله الگوی راهبردی کنترل اجتماعی پیشنهاد شده است.

کلیدواژه‌ها: کنترل اجتماعی؛ گفتمان؛ مجلس شورای اسلامی؛ قانون؛ تغییرات اجتماعی؛ چالش‌های تقنینی

۱. این مقاله مستخرج از رساله دکتری علی میرزامحمدی با عنوان «ساخت گفتمانی قوانین کنترل اجتماعی مجلس شورای اسلامی» است.

* دکتری جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام نور (نویسنده مسئول)؛

Email: ali.mirzamohammadi@yahoo.com

Email: mj.zahedi.m@gmail.com

** دانشیار جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام نور؛

Email: malekipnu@gmail.com

*** دانشیار جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام نور؛

Email: daneshpar@yahoo.com

**** استادیار جامعه‌شناسی، دانشگاه پیام نور؛

مقدمه و طرح مسئله

امروزه واژه‌های تنش و چالش در ادبیات اجتماعی کاربرد بسیاری یافته‌اند. در روان‌شناسی، تنش^۱ یا کشش حالتی از فشار در شخصیت است که ناشی از انگیزه‌های متعارض است. اما جامعه‌شناسان و روان‌شناسان اجتماعی مفهوم تنش را آن قدر بسط داده‌اند که بر فشارهای درون‌گروهی یا بین‌گروه‌ها نیز دلالت داشته باشد. چنین فشارهایی در اثر نگرش‌ها، انگیزه‌ها و ارزش‌های متعارض به وجود می‌آید (گولد و کولب، ۱۳۸۴: ۶۹۰). براساس معنای لغوی «چالش»^۲ و نیز برخی عناصر معنایی متبادر از کاربرد این واژه در ادبیات اجتماعی امروز، «چالش شرایط و وضعیت جدیدی است که مسیر آینده جامعه را مورد هجوم قرار داده، حفظ تعادل آن را دچار مشکل و مستلزم تلاشی سخت و سرنوشت‌ساز می‌سازد» (ذوعلم، ۱۳۸۴: ۳۶). تنش‌ها و چالش‌ها را می‌توان در حوزه‌ها و گروه‌های مختلف مورد بررسی قرار داد که در این مقاله با قانونگذاری مورد بحث قرار گرفته است.

قانونگذاری از آن جهت فرایندی تنش‌زا محسوب می‌شود که به احتمال قوی گروه‌های مختلف درگیر در این فرایند، نگرش‌ها، انگیزه‌ها و ارزش‌های متعارضی دارند. این فرایند از رابطه دیالکتیک کنشگران و ساختار تقنین تأثیر می‌پذیرد. کنشگران تقنین را نمایندگان مجلس، نمایندگان قوه مجریه یا قوه قضائیه و گروه‌های ذی‌نفع از جمله شورای نگهبان تشکیل می‌دهند و ساختار تقنین نیز به ساخت درونی مجلس، اختیارات و صلاحیت‌های مجلس، ساختار و توزیع قدرت و مناسبات بیرونی مربوط می‌شود. رابطه دیالکتیک بین کنشگران و ساختار تقنین و همچنین روابط درونی بین کنشگران تقنین و اجزای تشکیل‌دهنده ساختار تقنین، ایجاد تنش را اجتناب‌ناپذیر می‌کند. در حقیقت تنش، ذاتی قانونگذاری است و بدون آن تداوم نمی‌یابد؛ اما تنش کنترل نشده می‌تواند به مانعی بزرگ در این فرایند تبدیل شود. از منظری دیگر فرایند قانونگذاری، چالش‌برانگیز است زیرا شرایط و وضعیت جدیدی در این مسیر وجود دارد. این شرایط جدید با بحران‌های اجتماعی، سیاسی، اقتصادی و فرهنگی، مسیر آینده تقنین را به چالش کشیده، حفظ تعادل آن را دچار مشکل و مستلزم تلاشی سخت و سرنوشت‌ساز می‌سازد.

1. Tensions
2. Challenge

شکل‌گیری تنش‌ها و چالش‌های تقنینی را می‌توان در مراحل تقنین شامل تدارک، تصویب و تأیید شورای نگهبان جست‌وجو کرد. مرحله تدارک قانون عبارت است از پیدا کردن بهترین و عادلانه‌ترین قواعد و بیان آنها به زبان حقوقی طوری که هیچ ابهامی در اجرای آن باقی نماند (کاتوزیان، ۱۳۸۴: ۷۲). نقش مجلس در مرحله تدارک بارز است. برخی نمایندگان در قالب طرح، خود به تدارک قانون مبادرت می‌ورزند. همچنین مجلس در مواردی از دولت و قوه قضائیه برای حل مشکلات اجتماعی درخواست تدارک قانون در قالب لایحه می‌کند. در مرحله تصویب، قوانین تدارک دیده شده، در مجلس مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. پایه پژوهش ما نیز براساس مذاکراتی شکل گرفته است که این قوانین را مورد ارزیابی قرار داده‌اند و در رد یا تأیید آن استدلال می‌کنند. قوانین رد شده، دیگر مرحله سوم را طی نمی‌کنند. مرحله نهایی تقنین، تأیید قوانین مصوب مجلس توسط شورای نگهبان است اما گاهی شورای نگهبان خواستار اصلاح قوانین مصوب است و همین مسئله موجب ایجاد چالش بین این دو می‌شود. طبق قانون اساسی در صورت اصرار مجلس بر مصوبه، به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع می‌شود.

به جرئت می‌توان گفت یکی از مهم‌ترین بسترهای تنش تقنینی مجلس شورای اسلامی، مبحث کنترل اجتماعی و در معنای خاص و محدود آن کنترل جرائم است. این تنش‌ها بودن ریشه در آن دارد که:

- الف) در ذات تعریف جرم بر شکستن و نقض قانون و کنترل جرم براساس مجازات مجرم اتکا می‌شود اما تعریف جرم و مشخص کردن مصادیق و نوع مجازات آن کار ساده‌ای نیست.
- ب) کنترل اجتماعی به واسطه دو اهرم اجبار و اقناع نیازمند وادار کردن افراد به پذیرش هنجارهای اجتماعی است ولی این مهم نیازمند صرف هزینه در ابعاد مختلف است.
- ج) تصویب قوانین کنترل اجتماعی تأثیر تعیین‌کننده‌ای در شکل و محتوای مناسبات، روابط و تعاملات اجتماعی در ابعاد مختلف سیاسی، فرهنگی، حقوقی، جغرافیایی، اقتصادی و حتی بین‌المللی دارد و به‌ویژه دایره منافع گروه‌های مختلف را تغییر و تحدید می‌کند. در این فرایند گروه‌های مختلفی از جمله آسیب‌سازان، آسیب‌دیدگان یا قربانیان، کارگزاران نهادهای کنترل اجتماعی و سیاستگذاران اجتماعی ذی‌نفع در بیشتر مواقع منافع متضادی دارند.

چالش برانگیز بودن مبحث کنترل اجتماعی با تغییرات دائمی جامعه، تحول و دگرگونی قوانین را برای تناسب بیشتر ضروری می‌کند. ظهور انقلاب اسلامی ایران به‌عنوان عاملی چالش برانگیز، با تغییر ارزش‌های جامعه و به تبع آن ایجاد تغییرات در تعریف جرم، مصادیق آن، مرز جرائم، نحوه برخورد با مجرمان و جرم، اصلاح نهادهای کنترل اجتماعی و عاملان اجرایی آنها «انقلابی در نظام کنترل اجتماعی» محسوب می‌شود. تغییراتی که از همان ابتدا جناح‌های مختلف سیاسی کشور جبهه‌گیری‌های متفاوتی را درباره آنها اتخاذ کرده و با ایجاد فضای گفتمانی منتقدانه، راه را به واسطه فراهم شدن شرایط اجتماعی و سیاسی جدید برای تغییرات قوانین کنترل اجتماعی و گفتمان‌های مربوطه در دهه‌های آینده هموار کردند. این گفتمان‌ها، شیوه‌های خاصی را بیان می‌کنند که افراد از جمله نمایندگان مجلس برای سخن گفتن درباره کنترل جرم در جامعه به کار می‌گیرند.

اهمیت بررسی تنش‌ها در گفتمان‌های کنترل اجتماعی ریشه در آن دارد که هویت گفتمان‌ها اساساً در تعارض و ضدیت^۱ با یکدیگر شکل می‌گیرد. این تنش‌ها بازتاب گروه‌بندی گفتمانی است که در آن غیرخودی‌ها طرد و تفاوت میان اعضای گروه نادیده گرفته می‌شود. در عین حال، همه شکل‌های دیگری که می‌توان گروه‌بندی را نیز براساس آنها انجام داد نادیده گرفته می‌شوند. به این معنا گروه‌بندی در گفتمان، عملی سیاسی است (یورگنسن و فیلیپس، ۱۳۸۹: ۸۵). در حالت کلی تنش‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی را با توجه به نظام قانونگذاری مجلس شورای اسلامی می‌توان به دو دسته کلی درونی و بیرونی تقسیم کرد:

الف) تنش درونی: با توجه به اینکه طرح‌ها، قوانین پیشنهادی از طرف برخی نمایندگان مجلس است رد آنها شاخص مناسبی برای بررسی تنش درونی مجلس است.

ب) تنش بیرونی: تنش بیرونی نتیجه تضاد بین مجلس و شورای نگهبان یا مجلس و دولت است. در تنش بین مجلس و شورای نگهبان برخلاف تنش‌های دیگر با رد طرح یا لایحه در قالب مذاکرات رسمی پایان نمی‌پذیرد و تداوم می‌یابد. برای بررسی تنش گفتمانی بین شورای نگهبان و مجلس از طرح‌ها و لوایحی که به مجمع تشخیص مصلحت نظام ارجاع داده می‌شود می‌توان استفاده کرد.

اهمیت بررسی چالش‌های تقنینی در بستر گفتمان کنترل اجتماعی در این است که

اگر گفت‌وگوها حاکم به مرور نتواند کارایی خود را در مقابله با چالش‌های احتمالی کنترل اجتماعی به اثبات برساند فضای انتقادی به رشد گفت‌وگوهای رقیب کمک می‌کند و گفت‌وگوهای جدیدی متولد می‌شود. در این چرخش گفت‌وگویی دو عامل اصلی نقش کلیدی دارند:

۱. در دوره‌های مجلس به علت تغییر در ترکیب نیروها و فضای سیاسی، گفت‌وگوهای پیشین به نقد کشیده می‌شوند و راه برای تغییر گفت‌وگوها هموار می‌شود.
۲. با تغییر شرایط اجتماعی، چالش‌های جدیدی فراروی عاملان سیاسی قرار می‌گیرد که تغییرات گفت‌وگویی را تسریع می‌کند.

در نتیجه قیاس دوره‌های مختلف مجلس براساس بینش کرونولوژی (زمان‌شناسی) بر این پیش‌فرض اولیه استوار است که قوانین در تحول دائمی هستند ولی آهنگ این تحول در دوره‌های مختلف یکی نیست (لوی برول، ۱۳۸۴: ۱۲۰).

شناسایی تنش‌ها و چالش‌های تقنینی کنترل اجتماعی براساس رصد دغدغه‌های مجالس دوم، ششم و هفتم در بسته‌های فکری مشخص‌تری به نام گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی از آن نظر در این پژوهش انتخاب شده است که این سه دوره نقاط عطف تاریخی - اجتماعی محسوب می‌شوند. کاری که به انتخاب مسیر آینده گفت‌وگوها و کنترل تنش‌ها و چالش‌های احتمالی آنها برای کاستن از هزینه‌های اجتماعی و اقتصاد قدرت راهگشا خواهد بود. بر این اساس سؤال‌های محوری ما در این پژوهش عبارت‌اند از:

۱. کدام چالش‌ها و تنش‌های تقنینی در بستر گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی مجلس شورای اسلامی قابل مشاهده است؟
۲. برای کاهش چالش‌ها و تنش‌های موجود بهتر است گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی به کدام سمت و سو سوق داده شوند؟

۱. چارچوب نظری

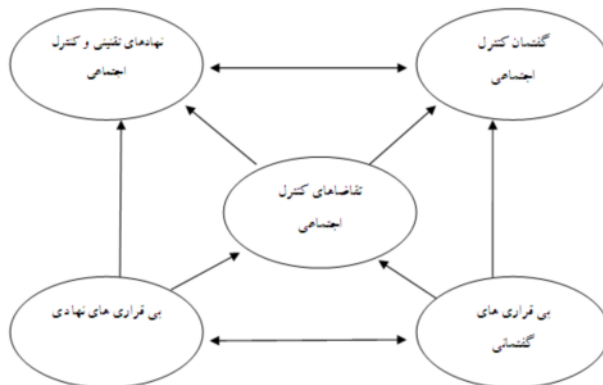
چارچوب نظری این پژوهش براساس رهیافت نهادگرایی گفت‌وگویی تدوین شده است.^۱ نهادها به معنای قواعد (Steinmo, 2008: 123) قراردادهای ابداع شده انسانی هستند که

۱. در تدوین چارچوب نظری تحقیق از مباحث روش‌شناختی حسینی‌زاده (۱۳۹۱) استفاده شده است.

کنش‌های متقابل انسانی را ساختارمند می‌کنند. آنها از قوانین رسمی و غیررسمی و خصوصیات اجرایی آنها تشکیل شده‌اند (North, 1994: 360). نهادها تجلی عینی گفتمان‌ها و ایده‌های سیاسی‌اند که در قوانین رسمی و غیررسمی نمود پیدا می‌کنند و سازمان‌ها و ساختارهای سیاسی و سیاست‌های جاری نیز شکل عینیت یافته نهادها تلقی می‌شوند. بر این اساس گفتمان‌های کنترل اجتماعی شکل دهنده قوانین کنترل اجتماعی‌اند و بر پایه همین قوانین نیز ساختار و سازمان کنترل اجتماعی شکل می‌گیرد.

استفاده از این رهیافت از آن جهت سودمند خواهد بود که تدوین‌کنندگان گفتمان توسط ترتیبات نهادی محدود می‌شوند. براساس رهیافت مذکور مجلس به‌عنوان نهادی تقنینی تولیدکننده منافع، هویت‌ها و الگوهای مناسب کنش است که خود در زمینه‌های گسترده‌تر اجتماعی - فرهنگی شکل گرفته و در آن منافع و منازعات خاص مورد مذاکره، مصالحه، میانجی‌گیری و گفت‌وگو قرار می‌گیرند. براساس این رهیافت نهادهای درگیر در قانونگذاری، مسیرهایی را ایجاد می‌کنند که در آنها راه‌حل‌هایی برای کنترل جرائم اجتماعی جست‌وجو می‌شوند. بر این اساس ثبات و تغییر گفتمان‌های کنترل اجتماعی به کارکردهای نهادی وابسته است و برعکس. بی‌قراری‌ها سرچشمه تغییرات گفتمانی و نهادی به‌شمار می‌آیند. این بی‌قراری‌های گفتمانی و نهادی نیز از تغییرات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه تأثیر می‌پذیرند.

شکل ۱. چارچوب مفهومی



براساس این رهیافت چالش‌های تقنینی زمینه اصلی بی‌قراری‌های گفت‌وگویی و نهادی را فراهم می‌کنند. این چالش‌ها نیز از تغییرات اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جامعه تأثیر می‌پذیرند. تنش‌های تقنینی نیز بازتاب عینی رقابت گفت‌وگوهای مختلف برای استیلا و هژمونی است. تنش‌های تقنینی مجلس در دو قالب درونی و بیرونی موجب جبهه‌گیری جناح‌های سیاسی داخل مجلس در مقابل همدیگر و مجلس با شورای نگهبان یا دولت می‌شود.

الف) پیشنهادهای کنترلی در نظریه‌های اجتماعی: ادوارد آ. راس به‌عنوان کسی که اولین بار واژه کنترل اجتماعی را به‌واژگان جامعه‌شناختی وارد کرده است، منظور از این واژه را تمام فرایندهایی می‌داند که افراد را به‌هم‌نوایی با هنجارها و ارزش‌های جامعه وامی‌دارد (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۴۴۹). اما این برداشت بسیار کلی و مبهم، کاربرد تجربی آن را ناممکن می‌سازد؛ به این جهت عموم جرم‌شناسان و برخی جامعه‌شناسان تعریف بسیار محدودتر آن را به‌عنوان «مجموعه واکنش‌های اجتماعی سازمان‌یافته در برابر کجروی به‌حساب آورده‌اند» (Doob, 1988: 137). ما نیز معنای محدود این اصطلاح را مدنظر داریم. نظریه‌های مختلف حوزه کنترل اجتماعی را می‌توان در دو گروه بزرگ یا پارادایم اثبات‌گرا و برساخت‌گرا تقسیم کرد. نظریات پارادایم اثبات‌گرا کج‌رفتاری را پدیده‌ای «واقعی» و دارای صفاتی می‌دانند که از رفتارهای بهنجار قابل تشخیص و تفکیک است. بر این اساس رویکرد کنترلی آنها براساس سه فرض اصلی مطلق‌گرایی، عین‌گرایی و جبرگرایی قرار دارد (جدول ۱).

جدول ۱. پیشنهادهای کنترلی پارادایم اثبات‌گرا

گروه نظریه	نظریه	پیشنهادهای کنترلی
کلاسیک	روایت‌های قدیمی کلاسیک (بکاریا و بنتام)، رویکرد سزای عادلانه، رویکرد اختیارگرایی جناح راست	مجازات برای بازدارندگی از جرم (وایت و فیوناهاپنس (هینز)، ۱۳۸۲: ۶۶-۴۵).
رویکرد گزینش عقلانی	رویکرد گزینش عقلانی	پیشگیری موقعیتی، بازدارندگی عام، بازدارندگی خاص، توان‌گیری و طرد (همان: ۳۱۱-۳۱۰).
رویکرد زیستی و روانی اثبات‌گرا	رویکرد زیستی و روانی اثبات‌گرا	برنامه مداخله پیشینی برای درمان مشکلات زیستی و روانی؛ برنامه پیشگیری دومین با روش‌های درمانی ویژه جوانان و بزرگسالان کجرو (همان: ۹۱-۶۷).

گروه نظریه	نظریه	پیشنادهای کنترلی
فشار اجتماعی	نظریه بی‌سازمانی اجتماعی مرتن	کاهش شکاف میان اهداف مقبول اجتماعی و وسایل مشروع و قابل دسترس در جامعه
	نظریه ناکامی منزلتی کوهن	کاهش شکاف بین اهداف و ابزار رسیدن به آنها همگام با کاربست شیوه‌های کاهش سرخوردگی و ناکامی منزلتی در بین اعضای طبقات پایین
	نظریه فرصت افتراقی کلوارد و اولین	تغییر ساختار اجتماعی محله‌های فقیرنشین؛ ایجاد عزت نفس و همبستگی در آن مناطق؛ سازمان‌دهی حمله تمام‌عیار به ساختارهای تولید جرم در مناطق مزبور
یادگیری اجتماعی	نظریه پیوند افتراقی سادرلند	اصلاح یزهکاران و ممانعت از بازگشت دوباره آنان به جرم
	نظریه هویت‌پذیری افتراقی گلایزر	کنترل باورها و به‌ویژه الگوبرداری جوانان
کنترل اجتماعی	نظریه تقویت افتراقی برگس و ایکرز	کنترل باورها و به‌ویژه الگوبرداری جوانان (صدیق سروستانی، ۱۳۸۸: ۵۱-۴۷).
	نظریه هرشی	راهکارهای افزایش پیوند فرد با جامعه (Thio, 2001: 28-29)
	نظریه مهار آیزنگ	مکانیسم کنترل درونی (رشد یافتن وجدان اخلاقی)؛ مکانیسم کنترل بیرونی (فنون شرطی‌سازی در خانواده‌ها)
	نظریه شرم‌منده‌سازی بریتویت	شرمنده‌سازی به‌عنوان ابزار عدم تأیید اجتماعی نسبت به رفتاری خاص برای تحریک ندامت در شخص خلافکار
نظریه اجتماعی شهری	دکترین بازدارندگی	اعمال کنترل اجتماعی رسمی به‌وسیله قضات و سایر عوامل اجرای قانون (Ibid.: 29)
	نظریه انتقال فرهنگی شاو و مک‌کی	طرح منطقه‌ای شیکاگو (سازمان‌دهی ساختارهای اجتماعی موجود در محله‌های بی‌سامان فقیرنشین) (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۳۲۵-۳۲۳ و ۴۷۵-۴۷۴).

نظریات پارادایم بر ساخت‌گرا مدعی‌اند که رفتارهای لزوماً واقعی نیست و چه بسیار کسانی که به ناحق متهم به کاری می‌شوند و به اشتباه یا از روی غرض برچسب می‌خورند. پارادایم بر ساخت‌گرا به موضوع که رفتارهای رویکردی ظریف‌تر و انسان‌گرایانه‌تر در مقایسه با پارادایم اثبات‌گرا دارد. پیشنهادهای کنترلی این پارادایم براساس

فرضیه‌های اصلی نسبت‌گرایی، ذهن‌گرایی و اختیار‌گرایی استوار شده است (جدول ۲).

جدول ۲. پیشنهادهای کنترلی پارادایم بر ساخت‌گرا

پیشنادهای کنترلی	نظریه	گروه نظریه
سیاست‌های منبعث از تغییر مسیر از نظام رسمی به نظام غیررسمی شامل برجسب‌زدایی، رفع بدنامی، جرم‌زدایی، حبس‌زدایی، عدم مداخله، الگوها و برنامه‌هایی مانند قضای احیاگر، شرم بازگرداننده و همایش‌های گروهی و خویشاوندان (Schur, 1965, 1973; Downes and Rock, 1998: 6-9; 349).	انگ‌زنی	انگ‌زنی
پاسخ‌گویی کامل دستگاه قضایی در برابر عموم؛ رعایت صادقانه حقوق بشر؛ اصلاح قوانین با هدف محافظت از منافع طبقه کارگر، مردم‌سالار کردن نهادهای آن، گسترش مردم‌سالاری بنیادین در سطح جامعه؛ مالکیت جمعی ابزارهای تولید و اعمال کنترل‌های جمعی بر آن؛ توزیع دوباره امکانات و منابع اجتماعی براساس نیاز انسان‌ها (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۴۸۲-۴۸۱).	نظریه واقعیت اجتماعی؛ نظریه مارکسیستی؛ نظریه فمینیستی؛ نظریه قدرت؛ نظریه پست مدرنیسم؛ نظریه قانون در عمل	تضاد
کنترل عملگرایانه جرم در دو محور «حاشیه‌نشینی سیاسی» و «انجام اصلاحات در شیوه‌های حفظ نظم» (ویت و فیوناهاپنس (هینز)، ۱۳۸۲: ۲۵۱-۲۲۵؛ سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۴۸۵-۴۸۳).	واقع‌گرایی چپ‌گرا	رویکرد واقع‌گرایی چپ‌گرا
سلب ابزارهای خنثی‌سازی از کجروان به‌ویژه از راه اقتناع (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۴۳۲-۴۳۰).	نظریه خنثی‌سازی	پدیدارشناسی

۲. روش‌شناسی

این پژوهش با استفاده از رهیافت جدید نهاد‌گرایی گفتمانی براساس تلفیق در دو سطح خرد - کلان و ذهن - عین مبتنی بر سازگاری و پیوند ارگانیک آنها انجام یافته است.

الف) تلفیق سطح خرد - کلان: این کار با تلفیق روش تحلیل گفتمان فرکلاف با روش لاکلا و موفه براساس پیشنهاد یورگنسن و فیلیپس به‌عنوان دو تن از شارحان معروف تحلیل گفتمان انجام یافته است. بر این اساس تحلیل گفتمان به‌عنوان بسته‌ای کامل؛ یعنی، مجموعه‌ای از بنیان‌های نظری و روش‌شناختی در نظر گرفته شده و از رویکردهای دیگر گفتمانی یا غیرگفتمانی، برای جبران کمبودهای نظری، هنگام تحلیل پدیده استفاده

می‌شود. چنین تلفیقی خود معرف نوعی مطالعه چنددیدگاهی است اما یکی از مشکلات اصلی آن چگونگی تلفیق رویکردهای مختلف با پیش‌فرض‌های هستی‌شناختی یا معرفت‌شناختی مختلف و گاه متضاد است. یورگنسن و فیلیپس استدلال می‌کنند که باید رویکردهای مختلف را به یکدیگر ربط داد. این کار با ترجمه رویکرد خارج از حوزه تحلیل گفتمان به مفاهیم تحلیل گفتمان انجام می‌گیرد تا به این وسیله اطمینان حاصل شود که پیش‌فرض‌های فلسفی، نظریه‌ها و روش‌های رویکردهای گوناگون با یکدیگر سازگار شده‌اند. یورگنسن و فیلیپس در راستای رویکرد تحلیل تلفیقی سه مسئله اصلی شامل چشم‌انداز باوری، سازگاری و ترجمه را مطرح می‌کنند (یورگنسن و فیلیپس، ۱۳۸۹: ۲۵۴-۲۵۰).

این پیشنهاد تلفیقی خود، براساس اولویت مفهوم «نظم گفتمانی» فرکلاف انجام می‌شود. نظم گفتمانی مفهومی دال بر وجود گفتمان‌های مختلف است که تا حدودی قلمرو واحدی را تحت پوشش دارد، قلمرویی که هر کدام از گفتمان‌ها برای پر کردن آن با معانی مورد نظرش با دیگران رقابت می‌کند (همان: ۲۳۰). حوزه‌هایی که در آنها همه گفتمان‌ها پیش‌فرض‌های عقل سلیم مشترکی دارند، آمادگی کمتری برای تغییر دارند و احتمال بیشتری دارند که ثابت بمانند، اما در حوزه‌هایی که گفتمان‌های مختلفی بر سر تثبیت معنا با یکدیگر رقابت دارند، بی‌ثبات‌اند و آمادگی بیشتری برای تغییر دارند (همان: ۲۳۱). براساس مفهوم نظم گفتمان می‌توان نحوه توزیع گفتمان‌ها را در قلمرو مورد بررسی، و نابرابری در توزیع دسترسی به گفتمان‌های مختلف درون آن نظم گفتمانی را بررسی کرد. با استفاده از این نابرابری‌ها در توزیع و دسترسی به گفتمان‌ها می‌توان توضیح داد چرا در موقعیت‌های خاص، افراد از بعضی گفتمان‌ها به جای برخی دیگر استفاده می‌کنند. در مرحله بعد رابطه میان نظم‌های گفتمان مختلف با استفاده از مفهوم میان‌گفتمانی فرکلاف بررسی می‌شود. در ارتباط بین نظم‌های گفتمانی مختلف، تغییر رخ می‌دهد (همان).

برای عملی شدن تلفیق در این پژوهش، با توجه به اینکه هدف، شناسایی الگوهای کنترل اجتماعی با تأکید بر کنترل جرائم در مذاکرات بر پایه قوانین پیشنهادی به مجلس است؛ نظم گفتمانی کنترل جرم، به‌عنوان تعیین‌کننده مرزهای تحقیق انتخاب شده است تا

به این ترتیب، مشخص شود که در بررسی متون، چه گفت‌وگوهای دارای اهمیت بوده و چه داده‌هایی را جست‌وجو کرد. با توجه به اینکه در روش تحلیل گفت‌وگو مورد نظر این پژوهش، یعنی تحلیل گفت‌وگو لاکلا و موفه به مفهوم نظم گفت‌وگویی اشاره نشده است؛ این مفهوم از نظریه تحلیل گفت‌وگو انتقادی فرکلاف وام گرفته می‌شود؛ تا به این ترتیب، امکان بررسی پیش‌فرض‌های مشترک بین گفت‌وگوهای رقیب کنترل اجتماعی و برخوردها و کشمکش‌های آنها برای تسلط در دوره‌های مختلف مجلس شورای اسلامی فراهم شود.

ب) تلفیق سطح ذهن - عین: در بخش تبیین چرخش گفت‌وگوها برای بالا بردن قدرت تبیینی لازم است علاوه بر ابعاد ذهنی به ابعاد عینی نیز توجه شود. تلفیق تحلیل گفت‌وگو با رهیافت نهادگرایی می‌تواند ما را به این هدف نزدیک‌تر کند. این تلفیق تحت تأثیر نظریه‌های پسا‌ساختارگرا و پسا‌مارکسیسم انجام یافته است و اشمیت یکی از نظریه‌پردازانی است که در این کار بسیار کوشیده است (Schmidt, 2006: 2). دلایل اصلی این تلفیق این بوده است که نظریه گفت‌وگویی انتزاعی و ذهنی و بی‌اعتنا به ساختارها، نهادها و روندها به نظر می‌رسد و به گونه‌ای در دنیای زبانی و استعاره‌ای خود غرق شده که انگار از واقعیت عینی اجتماع و سیاست به دور افتاده است. نهادگرایی توجه به واقعیت عینی سیاست را به این نظریه گوشزد می‌کند و قابلیت کاربردی آن را افزایش می‌دهد (حسینی‌زاده، ۱۳۹۱).

۳. تجزیه و تحلیل داده‌ها و ارائه یافته‌ها

در این بخش براساس رهیافت نهادگرایی گفت‌وگویی با بازبینی مراحل تقنین لوایح و طرح‌های مورد بررسی، نمرخی از چالش‌ها و تنش‌های موجود ترسیم و ضمن تطبیق آنها با گفت‌وگو غالب در هر دوره درباره راهکارهای احتمالی کاهش این تنش‌ها و چالش‌ها بحث شده است.

۳-۱. تنش‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی در بستر گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی

تنش‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی را می‌توان در دو دسته کلی تنش درونی و بیرونی مورد بررسی قرار داد:

تنش درونی مجلس در حوزه کنترل اجتماعی بیشتر ریشه در تضاد بین قانون پیشنهادی با اصول گفتمان غالب کنترل اجتماعی آن دوره دارد. نتایج آماری پژوهش نشان می‌دهد تنش درونی مجلس در حوزه کنترل اجتماعی بسیار کم‌رنگ و محدود به موارد نادر است (جدول ۳).

جدول ۳. طرح‌ها و لوایح رد شده مجلس شورای اسلامی در دوره‌های دوم، ششم و هفتم در حوزه کنترل اجتماعی

مجلس	طرح‌های رد شده	لوایح رد شده	گفتمان غالب کنترل اجتماعی
دوم	طرح الزام دولت جهت ارائه ضوابط و سازمان‌دهی گزینش تحصیلی و استخدامی (۲۸ خرداد ۱۳۶۶)	—	مجازات
ششم	طرح اصلاح قانون نحوه اجرای محکومیت‌های مالی (۱۰ اردیبهشت ۱۳۸۱)؛ طرح تبدیل مجازات حبس به جریمه نقدی (۲۳ مرداد ۱۳۸۰)؛ طرح چک (۱۳ آبان ۱۳۸۰)	لایحه مبارزه با قاچاق کالا، ارز، ریال و اوراق بهادار (۲۸ مرداد ۱۳۸۲)؛ لایحه اصلاح قانون صدور چک (۲۱ اسفند ۱۳۸۰)	ترمیم
هفتم	یک فوریت طرح الحاق موادی به قانون مجازات اسلامی در خصوص جرائم ناشی از اهانت به اقوام ایرانی (۳۱ خرداد ۱۳۸۵)	لایحه تبدیل سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان اجرای کیفرها و اقدامات تأمینی و تربیتی (۴ مهرماه ۱۳۸۵)؛ لایحه تشکیل نهاد داوری (۲۹ مرداد ۱۳۸۵)	رجعت ارزشی

تنش بیرونی نتیجه تضاد بین مجلس و شورای نگهبان یا مجلس و دولت است. تنش بین مجلس و دولت در حوزه کنترل اجتماعی نیز مانند تنش درونی محدود به موارد نادر است. بررسی تنش بیرونی از نوع مجلس - شورای نگهبان با شاخص ارجاع به مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد در مجالس پنجم، ششم و هفتم به ترتیب ۴۰، ۳۲/۵ و ۵۰ درصد و در مجموع ۴۰ درصد از ۷۵ مصوبه مرجوعی مستقیماً به مبحث کنترل

چالش‌ها و تنش‌های تقنینی مجلس شورای اسلامی در بستر گفت‌وگوهای ... ۵۵

اجتماعی مربوط می‌شود (جدول ۴). این آمار نشان از تنش‌زا بودن مبحث کنترل اجتماعی در مجلس دارد.

جدول ۴. آمار مربوط به مصوبه‌های مرجوعی مجلس به مجمع تشخیص مصلحت نظام در دوره‌های پنجم تا هفتم

مجلس	تعداد لوایح مرجوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام	تعداد طرح‌های مرجوع به مجمع تشخیص مصلحت نظام	طرح‌ها و لوایح مربوط به کنترل اجتماعی	مجموع
پنجم	۵	۵	۵	۱۰
ششم	۲۰	۲۳	۱۴	۴۳
هفتم	۱۵	۷	۱۱	۲۲
مجموع	۴۰	۳۵	۳۰	۷۵

جدول ۵. مصوبات ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام در مجلس ششم

مصوبه	حوزه جرائم	گفت‌وگو غالب مجلس	رویکرد مورد حمایت مجلس	رویکرد مورد حمایت شورای نگهبان
لایحه مبارزه با پولشویی (۶ اردیبهشت ۱۳۸۳)	پولشویی	گفت‌وگو ترمیم	تعامل با اقتصاد جهانی	بدبینی نسبت به اقتصاد جهانی
لایحه تساوی دیه مسلمان و غیرمسلمان (۲۲ دی ۱۳۸۱)	جرائم منتهی به قتل غیرمسلمان		برابری حقوق شهروندی	فقہ سنتی
قانون مطبوعات (تصویب فوریت در ۲۹ خرداد ۱۳۷۹)	جرائم مطبوعاتی		دفاع از آزادی مطبوعات، عدالت جغرافیایی توزیع اطلاعات	کنترل مطبوعات غوغاسالار، انحصار جغرافیایی اطلاعات
طرح اصلاح قانون ممنوعیت به‌کارگیری تجهیزات دریافت از ماهواره (۲۷ آذر ۱۳۷۶)	کاربرد ماهواره		استفاده ضابطه‌مند از رسانه	مقابله با تهاجم بیرونی فرهنگ
طرح جرائم سیاسی (۶ خرداد ۱۳۸۰)	جرائم سیاسی		فضای باز سیاسی	محافظه‌کاری سیاسی
طرح منع شکنجه (۱۸ اردیبهشت ۱۳۸۱)	شکنجه		منع مطلق شکنجه، تعامل حقوق	تحدید مصادیق شکنجه، استقلال

مصوبه	حوزه جرائم	گفتمان غالب مجلس	رویکرد مورد حمایت مجلس	رویکرد مورد حمایت شورای نگهبان
طرح الحاق به کنوانسیون منع شکنجه و سایر رفتارها یا مجازات‌های ظالمانه غیرانسانی و تحقیرآمیز (۳ خرداد ۱۳۸۳)			جزای بین‌المللی	حقوق جزای اسلامی
لایحه الحاق به کنوانسیون محو کلیه اشکال تبعیض علیه زنان (۱ مرداد ۱۳۸۳)؛ طرح اصلاح حق حضانت (۲۴ بهمن ۱۳۸۰)؛ طرح افزایش سن بلوغ دختران در ازدواج (۸ آبان ۱۳۷۹)	جرائم و ناهنجاری‌های حوزه خانواده		مدیریت آسیب‌های خانوادگی با تغییر احکام ثانویه، محو تبعیض علیه زنان	تغییرات محافظه کارانه حقوق مدنی، عدم تشابه حقوق زنان و مردان

جدول ۶. مصوبات ارجاعی به مجمع تشخیص مصلحت نظام در مجلس هفتم

مصوبه	حوزه جرائم	گفتمان غالب	رویکرد مورد حمایت مجلس	رویکرد مورد حمایت شورای نگهبان
اصلاح لایحه مبارزه با پولشویی (۱۵ آبان ۱۳۸۴)	پولشویی		شفاف‌سازی حساب‌های مالی	عدم دخالت دولت در قضا
لایحه الحاق به کنوانسیون بین‌المللی مبارزه با فساد (۲۰ فروردین ۱۳۸۵)	فساد		تعامل با کشورها در مبارزه با جرائم	بدبینی به تعامل جهانی
طرح الحاق یک تبصره به قانون ممنوعیت تصدی بیش از یک شغل (۲۸ مرداد ۱۳۸۶)	تصدی بیش از یک شغل	گفتمان رجعت ارزشی	تحدید قدرت	سابقه‌گرایی
لایحه الحاق به کنوانسیون چارچوب سازمان بهداشت جهانی در مورد کنترل دخانیات (۵ تیر ۱۳۸۴)	دخانیات		تعامل با کشورها در مبارزه با جرائم	بدبینی به تعامل جهانی

تبیین تفاوت تنش‌های بین مجلس و شورای نگهبان در دوره ششم و هفتم در مبحث کنترل اجتماعی نیازمند شجره‌شناسی گفت‌وگویی و شناسایی مفصل‌بندی و غیریت‌سازی گفت‌وگوهای حاکم با گفت‌وگوهای پیشین و همچنین گفت‌وگوهای شورای نگهبان است.

الف) گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی مجلس: از دهه اول پس از انقلاب تا نیمه اول دهه دوم، در حوزه کنترل اجتماعی گفت‌وگوهای مجازات در دو قرائت چپ‌گرا و راست‌گرا حاکمیت داشته است. با وجود مفصل‌بندی‌های متفاوت، این دو قرائت را می‌توان یک مجموعه گفت‌وگوهای بزرگ «مجازات اسلامی» تلقی کرد که در هر دوی آنها بر کاربست مجازات براساس فقه اسلامی تأکید می‌شود. این گفت‌وگوها برخی از مفاهیم نظریه کلاسیک و دکترین بازدارندگی را بازتولید و راهکار پیشنهادی آنها را به کار می‌گیرد. در مفصل‌بندی قرائت چپ‌گرایانه، حول نشانه مرکزی «حفظ کلیت انقلاب اسلامی» نظام معنایی مشکل‌زدایی اصلی «تشدید مجازات»، «فقه پویا» و «توجه به اقتضائات زمانی» شکل گرفته است. هدف اصلی کنترل اجتماعی در این گفت‌وگوها تثبیت کلیت انقلاب اسلامی به‌عنوان نهالی نوپاست. بر این اساس ناهنجاری‌ها و کجروی‌هایی که تثبیت کلیت نظام انقلاب اسلامی را تهدید می‌کنند براساس اقتضائات زمانی (فوریت و ضرورت) آماج کنترلی قرار می‌گیرند. قرائت چپ‌گرایانه گفت‌وگوهای مجازات رویکردی رادیکال دارد و معتقد است که برای کنترل جرائم باید قوانین جدیدی متناسب با فوریت و ضرورت جامعه با در نظر گرفتن شرایط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی آن از جمله جنگ، محاصره اقتصادی و نظایر آن تدوین کرد. حامیان این گفت‌وگوها، فقه را دروازه‌ای گشوده و منعطف می‌دانند که می‌تواند با تغییر احکام ثانویه طبق استفتاء مراجع در قالب تشدید یا تغییر مجازات به کنترل جرائم و حل مسائل و مشکلات مردم به‌ویژه اقشار کم‌درآمد کمک کند. زنجیره هم‌ارزی این گفت‌وگوها در حمایت از اقشار کم‌درآمد و در تقابل با اصطلاح مرفهان‌بی‌درد است.

با وجود استیلای این گفت‌وگوها در دهه اول انقلاب از همان ابتدا طیف راست‌گرای مجلس در قالب قرائت راست‌گرایانه گفت‌وگوهای مجازات از آن انتقاد می‌کرد. قرائت راست‌گرایانه که در مجالس چهارم و پنجم استیلا داشته است با تأکید بر حفظ شالوده فقه سنتی، به تغییرات در احکام ثانویه به دیده تردید می‌نگریست. حامیان قرائت راست‌گرایانه

به جای تشدید مجازات بر اصلاح نهادهای کنترل اجتماعی هم از نظر ساختار و هم از نظر عاملیت می پردازند. از نظر ساختار بر اصلاح قوه قضائیه و تسریع اجرای حدود و تعزیرات انگشت می گذارند و از نظر عاملیت نیز بر گزینش و پالایش نیروهای قضایی تأکید دارند. آنها ضرورت گرایی و حمایت یک طرفه قرائت چپ گرایانه از اقشار پایین را به نقد کشیده و معتقدند حقوق همه اقشار باید در نظر گرفته شود. حمایت آنها از بازاریان و اصناف و رانندگان و ... در این راستا قرار دارد.

درباره دلایل استیلائی گفتمان مجازات در دهه اول انقلاب باید تأکید کرد که استیلائی گفتمان کنترلی سخت همانند گفتمان مجازات از نظر اقتصاد قدرت، کم هزینه تر از گفتمان کنترلی نرم است. هم راستا با دیدگاه اسکال^۱ در بحران های اقتصادی ناشی از دوران جنگ، حاکمیت توان تأمین هزینه دستگاه کنترلی فراگیر مبتنی بر قدرت نرم یا شیوه های ایجابی و غیرسلبی را ندارد (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۴۶۱)؛ در نتیجه کاربست و استیلائی گفتمان مجازات در این شرایط تا حدودی اجتناب ناپذیر بود. با بالا رفتن شاخص های توسعه انسانی به ویژه قدرت اقتصادی دولت و رها شدن از بحران های اقتصادی و جنگ، حاکمیت می تواند به جای شیوه های سلبی هزینه های مالی کاربست و استیلائی گفتمان غیرسلبی را برای کنترل اجتماعی بپردازد. این گفتمان غیرسلبی، خود را در بستر فضای اصلاح طلبانه بعد از دوم خرداد و حتی پیش از آن بیشتر نمایان می کند. گفتمان «ترمیم» برخی مفاهیم پارادایم بر ساخت گرا به ویژه سیاست های پیشنهادی نظریه انگ زنی متبعث از تغییر مسیر از نظام رسمی به نظام غیررسمی و نیز رویکرد تضاد مبتنی بر پاسخ گویی کامل دستگاه قضایی در برابر عموم، رعایت صادقانه حقوق بشر و مردم سالار کردن نهادهای کنترل اجتماعی را باز تولید می کند و مفهوم اصلی نظریه کلاسیک و دکنترین بازدارندگی مبتنی بر مجازات برای بازدارندگی از جرم را به نقد می کشد.

شیوه غیریت سازی این گفتمان با گفتمان مجازات این است که دال مرکزی گفتمان مجازات یعنی حفظ کلیت انقلاب اسلامی به علت تغییر شرایط اجتماعی از جمله پایان جنگ و تثبیت پایه های اصلی نظام کم اهمیت تلقی می شود و از مفصل بندی طرد می شود و

1. Scull, 1977.

به جای آن دال «جامعه مدنی» جایگزین می‌شود. بر این اساس اقدامات کنترلی این گفت‌وگو بر محوریت صیانت و رسیدن به جامعه مدنی طراحی و پیشنهاد می‌شود. برای انجام دال «جامعه مدنی» در این گفت‌وگو قرائتی نوین از دین سازگار با مفهوم غربی دموکراسی تحت عنوان مردم‌سالاری دینی عرضه می‌شود. با استیلای مفهوم مردم‌سالاری دینی به‌عنوان یکی از دال‌های اصلی این گفت‌وگو، فقه پویا این بار نه در خدمت پایه نرم‌افزاری و تعریفی «تشدید مجازات» بلکه به ضرورت شرایط اجتماعی، سیاسی و فرهنگی جدید در خدمت اصلاح و تدوین قوانین کنترل اجتماعی یا «جرم‌زدایی و جرم‌انگاری تخصصی» و تنش‌زدایی از تعاملات با جهان و فرهنگ غربی و ارتقای وجهه بین‌المللی کشور قرار می‌گیرد. بر این اساس طرح‌ها و پیشنهادهای کنترلی گفت‌وگو علاوه بر فقه پویابینایی مبتنی بر قانون‌گرایی جامعه مدنی نیز دارد. با توجه به اینکه زنجیره هم‌ارزی این گفت‌وگو در دفاع از شهروندان و حقوق شهروندی، اقلیت‌های قومی، زنان، گروه‌ها و فعالان سیاسی است اقدامات کنترلی پیشنهادی به حقوق شهروندی و قانون‌گرایی در قالب شفاف‌سازی و تحدید قانونی قدرت نهادهای کنترل اجتماعی از جمله نهادهای امنیتی و قضایی و تضمین امنیت اجتماعی مربوط می‌شود.

گفت‌وگو ترمیم در دوره انفعال و عقب‌نشینی فرهنگی رسمی در مقابل فرهنگ غیررسمی یعنی سال‌های ۱۳۶۸ تا اواخر مجلس ششم در سال ۱۳۸۳ رشد می‌یابد. در این دوره فرهنگ رسمی نتوانست عرصه‌های جدیدی را در صحنه‌های اجتماعی و افکار عمومی به دست آورد؛ در نتیجه نفوذ نسبی گذشته را در همه ابعاد از دست داده و دچار ضعف در اقناع و جذب توده‌ها و به‌ویژه جوانان می‌شود (ملک‌پور، ۱۳۸۱: ۱۹۳-۱۹۲).

استیلای گفت‌وگو ترمیم با انتقادهای جدی از جمله در نظر نگرفتن شرایط اجتماعی به‌ویژه توده‌های پایین جامعه و تهدید ارزش‌های اسلامی و انقلابی کم‌رنگ شد و علی‌رغم تداوم استیلای فرهنگ غیررسمی بر رسمی، گفت‌وگو اصلاحات نتوانست به نیازها و تقاضاهای متعدد زمانه پاسخ دهد و در اثر بی‌قراری، زمینه ظهور گفت‌وگو «رجعت‌ارزشی» فراهم شد. با به قدرت رسیدن اصول‌گرایان، جبهه‌گیری در برابر استیلای فرهنگ غیررسمی بر فرهنگ رسمی و تلاش برای ایجاد موازنه و حتی واژگونه نمودن این استیلا

آغاز شد. تلاشی که در حوزه کنترل اجتماعی به ظهور گفتمان رجعت ارزشی منجر شد. با وجود آنکه این گفتمان بازگشت به ارزش‌های دهه اول انقلاب را در مباحث کنترل اجتماعی مورد توجه قرار می‌دهد اما برخلاف گفتمان مجازات، تحمیل ارزشی کم‌رنگ شده و ارزش‌های انقلاب اسلامی به‌عنوان فیلتری برای پیشنهاد‌های کنترلی تلقی می‌شوند.

در غیریت‌سازی این گفتمان با طرد دال مرکزی گفتمان ترمیم یعنی جامعه مدنی بازگشت به ارزش‌های انقلاب اسلامی مطرح می‌شود، اما در مقایسه، دال مرکزی گفتمان مجازات یعنی حفظ کلیت انقلاب اسلامی به‌صورت کامل در آن اقتباس نمی‌شود؛ بر این اساس این گفتمان از این نشانه، ساختارشکنی می‌کند، چراکه در دوره تثبیت نظام به‌جای حفظ کلیت انقلاب اسلامی که هر دو بعد سخت‌افزاری و نرم‌افزاری نظام مدنظر بوده است، تأکید بیشتر روی بعد نرم‌افزاری یعنی ارزش‌های انقلاب اسلامی بوده است. بر این اساس در این گفتمان، کار پالایش قوانین و تدوین قوانین جدید در قالب جرم‌زدایی و جرم‌انگاری منوط به فیلتر ارزش‌های انقلاب اسلامی شده است؛ در نتیجه برخی قوانین مصوب مجلس ششم لغو شده است. پایه نرم‌افزاری کنترل اجتماعی این گفتمان برخلاف دو گفتمان قبلی «اجتهاد دینی» یا فقه سنتی است. این گفتمان به معنای بازگشت به گفتمان مجازات نیست چراکه محدودیت‌های رویکرد سلبی مستتر در گفتمان مجازات امکان‌پذیر آن را در بسیاری از حوزه‌ها ناممکن می‌سازد. رویکرد پوپولیستی (توده‌گرایانه) این گفتمان در «بهره‌گیری از ظرفیت‌های توده‌ای کنترل اجتماعی» موجب می‌شود که از ناحیه «راست سنتی» یا «اصول‌گرایان سنتی» با انتقادهای جدی مواجه شود و شکاف بین طیف راست بیشتر شود. زنجیره هم‌ارزی این گفتمان را بیشتر اقبال پایین جامعه و گروه‌های مذهبی - سنتی تشکیل می‌دهند.

ب) گفتمان شورای نگهبان: گفتمان شورای نگهبان گفتمانی بر پایه نظارت است. مذاکرات داخلی این شورا در تمامی قوانین مصوب مجلس که به این شورا ارسال می‌شود فقط براساس انطباق و عدم مغایرت با احکام اسلامی و قانون اساسی صورت می‌گیرد. بر این اساس گفتمان شورای نگهبان گفتمانی تثبیت شده است که امکان تغییر در آن بسیار اندک است. با توجه به اینکه بسیاری از قوانین حوزه کنترل اجتماعی ابعاد فقهی دارند

بررسی شورای نگهبان متکی بر وجود یا عدم سابقه در کتاب، سنت و احکام شرع خواهد بود. در حالت وجود سابقه تصمیم‌گیری شورای نگهبان در رد یا تأیید مصوبه مشخص خواهد بود. اما در حالت عدم سابقه انطباق مصوبه با موازین اسلامی می‌تواند تفسیرهای متفاوتی را به دنبال داشته باشد. موازین اسلام به اصول کلی گفته می‌شود که در همه احکام اسلام رعایت می‌گردد؛ اصولی چون عدالت، احسان، انصاف، کرامت انسان، نفی ستمگری و ستم‌کشی، حفظ و تقویت نظام اسلامی و استقلال آن، رفع فقر و اموراتی از این قبیل (سایت اطلاع‌رسانی شورای نگهبان www.shora-gc.ir).

حال براساس تمایز گفت‌وگوها باید گفت:

الف) گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی غالب بر دوره ششم مجلس گفت‌وگوهای اصلاح‌طلبانه «ترمیم» است که بر تغییرات در قوانین کنترل اجتماعی و اصلاح آنها تأکید ویژه‌ای می‌شود. بیشتر این تغییرات و اصلاحات بر پایه نوآوری‌های فقهی و براساس تطابق بین حقوق اسلامی با حقوق غربی قرار دارد. بیشتر این تغییرات پیشنهادی با دال‌های گفت‌وگویی شورای نگهبان در تضاد قرار دارند و بر این اساس تنش بین شورای نگهبان و مجلس ششم قابل تبیین است.

ب) ریشه اصلی تنش بین مجلس هفتم با شورای نگهبان به مفصل‌بندی عناصر پوپولیستی (توده‌گرایانه) در گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی مجلس هفتم مربوط می‌شود. دال‌های توده‌گرایانه نیز به تغییرات سوگیرانه‌ای در جهت اهداف توده‌محور در قوانین اعمال می‌کند که با گفت‌وگوهای شورای نگهبان همخوانی ندارد.

۲-۳. چالش‌های تقنینی کنترل اجتماعی

در زیر، مهم‌ترین چالش‌های تقنینی کنترل اجتماعی با تدقیق و فهم درونی جریان مذاکرات کنترل اجتماعی مجلس توسط محقق و تطابق آنها با برخی پژوهش‌های انتقادی حقوقی کشور بررسی می‌شود^۱ و سپس به روش انتقادی؛ واکنش گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی غالب هر دوره در برابر این چالش‌ها مورد بحث قرار گرفته است.

الف) ابهام در مرزبندی سیاستگذاری تقنینی: عدم تفکیک بین جرم، گناه و ناهنجاری

۱. علاوه بر منابع موجود در داخل متن ر.ک: پوربافرانی، ۱۳۹۲: ۵۲-۲۵.

می‌تواند سیاستگذاری تقنینی کنترل اجتماعی را با چالش‌های زیادی مواجه کند. برخی اندیشمندان در انتقاد از این عدم تمایز، ورود تقنین به هنجارهای حوزه آداب و رسوم و شیوه‌های قومی را رد می‌کنند؛ از جمله، دیوید گارلند^۱ (۲۰۰۱) چنین واکنش‌های سیاستی پوپولیستی را «فرهنگ کنترل» می‌نامد (دین، ۱۳۸۸: ۱۷۶) و زاس در زمینه کنترل مسائل خصوصی و اخلاقی شهروندان، وظیفه‌ای برای دولت متصور نمی‌شود (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۴۴). بر این اساس اعتقاد بر این است که سیاستگذاری کنترل اجتماعی باید درباره هنجارهای بسیار مهم به اجرا درآید که شکستن آن برای جامعه مخاطره‌آمیز و تهدیدکننده تلقی می‌شود. اما اینکه برای کدام هنجارها باید قانون تدوین کرد، همیشه چالش‌برانگیز بوده است. برای مثال آیا اهمیت هنجار مد و لباس به حدی رسیده است که برای کنترل آن قانون تصویب شود یا خیر؟ در برخی نظام‌ها در راستای «همنواسازی گروهی»، تمایز بین جرم و انحراف اجتماعی کم‌رنگ می‌شود. این موضوع از دیدگاه برخی حقوق‌دانان یکی از علل تورم کیفری تلقی می‌شود (گودرزی، ۱۳۸۰). قانونگذاران با اتخاذ پاسخ‌های کیفری در برابر «انحرافات اجتماعی» به جای واکنش‌های پزشکی - اجتماعی و اصلاحی، دامنه حقوق کیفری را گسترش می‌دهند (همان: ۳۱۲). انتقاد از این مسئله در چرخش از گفتمان مجازات به گفتمان ترمیم بسیار اهمیت داشته است. در این گفتمان دال «درمان و توان‌بخشی» با طرد دال «تشدید مجازات» در گفتمان پیشین جایگزین می‌شود.

شکاف عینیت و ذهنیت با جرم در جامعه نیز ابهام در مرزبندی سیاستگذاری تقنینی را منعکس می‌کند. این شکاف اشاره دارد که بین تعریف رسمی و دولتی از جرم با تعریف مردم از آن تفاوت وجود دارد. درهم آمیختگی مرزهای گناه و جرم در قانونگذاری کیفری ایران بعد از انقلاب تحت تأثیر آموزه‌های فقهی و شرعی در قالب گفتمان «مجازات» موجب افزایش شکاف شده است. به این دلیل برخی منتقد قانونگذاری کیفری براساس دیدگاه قیم‌مدارانه هستند. این عناوین مجرمانه در چارچوب «جرائم بدون بزه‌دیده» اعمالی غیراخلاقی است که موجب هیچ خسارت قابل تشخیص برای اشخاص ثالث نیستند (گسن، ۱۳۷۶)؛ و کنترل آن وظیفه سایر ابزارهای کنترل اجتماعی مانند جامعه مدنی، نظام

آموزشی، فرهنگی و دینی، نظام بهداشتی، درمانی، رفاهی و خانواده است. در گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی «ترمیم» و حتی رجعت ارزشی، چرخشی در گرایش به این رویکرد قابل مشاهده است. مفصل‌بندی گفت‌وگوهای ترمیم بر دال مرکزی «جامعه مدنی» نیز رویکردهای کنترلی را از حالت قیم‌مدارانه و دخالت در حوزه اخلاق فردی خارج می‌کند.

ب) چالش «ترجمه به قانون»: این چالش ریشه در ضرورت تدارک بهترین و عادلانه‌ترین قواعد و بیان آنها به زبان حقوقی بدون ابهام برای کنترل جرائم اجتماعی دارد اما همه پیشنهادها کنترلی را نمی‌توان در قالب این قواعد بیان کرد. تدارک قوانین کنترل اجتماعی علاوه بر در نظر گرفتن عوامل اجتماعی، تاریخی و فقهی نیازمند توجه به حفظ نظم و آسایش عمومی است و این موجب تشدید چالش «ترجمه به قانون» می‌شود.

ج) شکاف زمانی بین وقوع ناهنجاری‌های جدید با فرایند بر ساخت تقنینی: اهمیت این چالش ناشی از این است که هرچه این شکاف زمانی با تأخیر بیشتر باشد تبعات اجتماعی آن شدیدتر خواهد بود. همچنین طرح‌ها و لوایحی که با این شکاف زمانی برای کنترل جرائم اجتماعی تصویب شوند دیگر با شرایط زمانی آن تطبیق نخواهند داشت و لازم است دوباره مورد بازبینی قرار گیرند.

د) چالش انتخاب از میان سیاست تقنینی ایجابی / سلبی: اقتصاد قدرت با توجه به کارایی نوع سیاست تقنینی و ضمانت حرمت هنجارها با تقنین از میان دو نوع سیاست سلبی و ایجابی یکی را پیشنهاد می‌کند. اما این انتخاب چالش برانگیز است و لازم است دلایل محکمی برای استفاده از شیوه‌های مختلف مجازات یا کاربست شیوه‌های تشویقی ارائه کرد.

۴. رویکردهای گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی در مواجهه با چالش‌های تقنینی

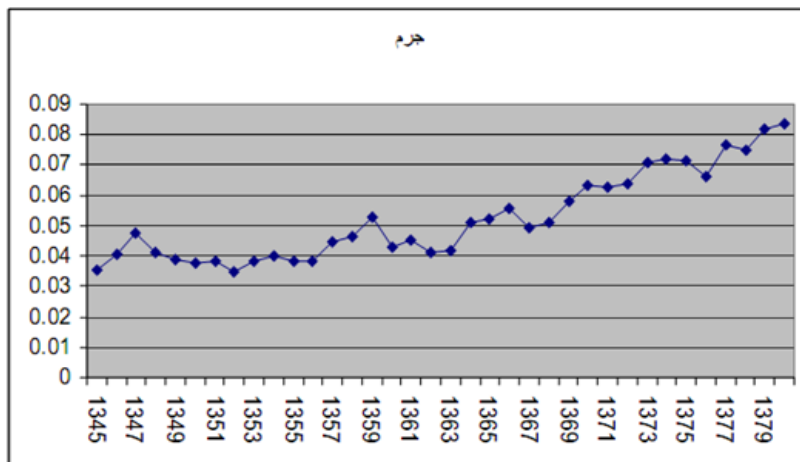
گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی هر کدام به نوعی با چهار چالش اصلی تقنین درگیر شده‌اند. گفت‌وگوهای مجازات هر چند در زمان خود چندان با چالش ترجمه به قانون مواجه نشده است و شکاف زمانی بین وقوع ناهنجاری‌های جدید با فرایند بر ساخت تقنینی در مقایسه با کاربست دیگر گفت‌وگوها بسیار کم بوده است، ولی در دهه‌های اخیر کاربست آن به علت مرزبندی مبهم در سیاست‌گذاری و رویکرد سلبی به‌ویژه در دهه پس از جنگ ناکارآمد

تلفی شده است. ظهور گفتمان ترمیم در پاسخ به این تغییرات و چالش‌ها بوده است؛ اما این گفتمان به علت کاربست سیاست ایجابی در عمل نمی‌تواند به راحتی رویکرد سلبی پیشنهادهای اصلاحی خود را در قالب قانون با ضمانت اجرایی قوی مطرح کند. همچنین رشد سریع اشکال جدید جرائم و عدم تعاملات به موقع بین مراکز پژوهشی با مراکز تقنین بر افزایش شکاف زمانی بین وقوع ناهنجاری‌های جدید با فرایند بر ساخت تقنینی در دوره استیلائی گفتمان ترمیم و به‌ویژه رجعت ارزشی می‌افزاید. گفتمان رجعت ارزشی در پاسخ به ناتوانی‌های گفتمان ترمیم در چالش‌های پیش رو، رویکرد برگشت به مرزبندی مبهم و گزینش رویکرد سلبی را در برخی حوزه‌ها در پیش می‌گیرد، اما این رویکرد نیز عملاً در کنترل جرائم موفقیت‌چندانی کسب نکرده است. متأسفانه آمار موجود، افزایش شیب جرائم را در دوره کاربست این گفتمان‌ها نشان می‌دهد (نمودار ۱).

جدول ۷. میزان درگیری گفتمان‌های کنترل اجتماعی با چالش‌های تقنین

چالش ابهام در مرزبندی سیاستگذاری تقنینی	چالش انتخاب از میان سیاست تقنینی ایجابی / سلبی	چالش «ترجمه به قانون»	چالش شکاف زمانی بین وقوع ناهنجاری‌های جدید با فرایند بر ساخت تقنینی		
مرزبندی مبهم	رویکرد سلبی	بسیار کم	شکاف زمانی کم	مجازات	گفتمان کنترل اجتماعی
تلاش برای مرزبندی صریح در بیشتر حوزه‌ها	رویکرد ایجابی	در برخی حوزه‌ها وجود دارد	افزایش شکاف زمانی	ترمیم	
برگشت به مرزبندی مبهم در برخی حوزه‌ها	رویکرد ایجابی و در برخی حوزه‌ها برگشت به رویکرد سلبی	در برخی حوزه‌ها وجود دارد	افزایش شدید شکاف زمانی	رجعت ارزشی	
مرزبندی سیاستگذاری تقنینی تفکیک مرز جرم، گناه و ناهنجاری	در نظر گرفتن شرایط اجتماعی و انتخاب یکی از دو سیاست	نظریه پردازی قانون‌ساز	تسریع رصد ناهنجاری‌ها کمک به تهیه مواد اولیه سیاست جنایی تقنینی	نقش محافل آکادمیک در کاهش این چالش	

نمودار ۱. نسبت تعداد پرونده‌های قضایی به جمعیت (فقره به نفر)



مأخذ: سعادت، ۱۳۸۷.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

متأسفانه بررسی آمار جرائم اجتماعی نشان می‌دهد گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی نتوانسته‌اند موفقیت چشمگیری در کنترل جرائم کسب کنند. این عدم موفقیت ریشه در آن دارد که کنترل اجتماعی علاوه بر مصادیق و مضامین متعدد، دارای سرشت چندسویه و چندلایه است؛ اما در گفت‌وگوهای غالب به علت عدم جامع‌نگری و چرییدن نگاه سیاسی بر مقوله‌ای با ابعاد چندلایه اجتماعی، سیاسی، فرهنگی و اقتصادی رویکردی دقیق و حساب شده با برنامه‌ریزی درازمدت به کار گرفته نشده است. یکسویه‌نگری حاکم بر این گفت‌وگوها، سیاست کنترل اجتماعی را در کنش و واکنش در قبال جرائم و ناهنجاری اجتماعی ناتوان کرده است و قوانین پیشنهادی در منگنه تنش‌های گفت‌وگویی، سیاسی و شکاف جناحی، فرصت اجرای به موقع را نیافته‌اند و نتوانسته‌اند با چالش‌های فرارو مقابله کنند. بر این اساس با توجه به نتایج پژوهشی، لزوم به کارگیری راهبرد علمی و کارآمد در حوزه کنترل اجتماعی بیشتر از همیشه احساس می‌شود. تلاش ما برای ثمربخشی یافته‌های پژوهشی در برنامه‌ریزی‌های اجتماعی، در چارچوب «الگوی‌های کاربست» قابل تحلیل است. برای حصول موفق تطبیق الگوها با شرایط خاص موضوعی و منطقه‌ای باید واقعیات اجتماعی و

سازمانی را لحاظ کرد. در این میان به جای الگوی استفاده ابزاری که روش ویژه و مستقیم برای حل مشکلات خاص است (Lavis, 2003: 242) از الگوی مفهومی بهره گرفتیم؛ چراکه کانون تأثیر پژوهش، دیدگاه تصمیم‌گیران و تمرکز آن بر خط‌مشی‌های کلان اجتماعی است. این الگوی مفهومی هرچند زمان‌بر اما پایدار و با اقتضائات سیاست جنایی همسو است (Neilson, 2001: 84).

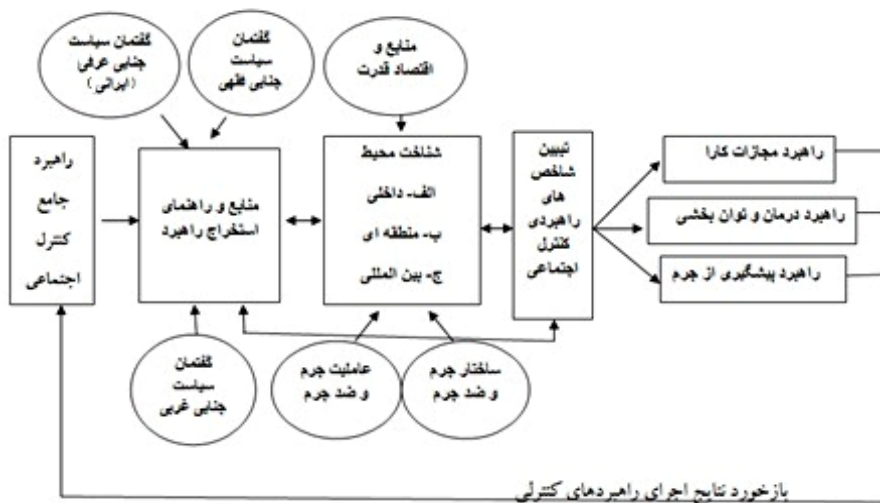
از این رو در این پژوهش با کاربست الگوی مفهومی، الگوی راهبردی «کنترل اجتماعی ایرانی - اسلامی» پیشنهاد می‌شود. البته در وضعیتی که هنوز در کشور نظریه بومی سیاست جنایی نداریم، تلاش برای تدوین مبانی این الگو نمی‌تواند در قالب برنامه‌ریزی ملموس و طراحی جزئیات هریک از لایه‌های تقنینی، قضایی، اجرایی و مشارکتی انجام یابد. این الگو بستری را فراهم می‌کند تا زمینه تاریخی سیاست جنایی منتقدانه مورد بحث قرار گیرد، روابط موجود در زبان در بین دستاوردها و آموزه‌های شرعی، غربی و ملی سیاست جنایی آشکار شود، روابط قدرت ارزیابی شود و به این ترتیب درباره آینده سیاست جنایی کشورمان بستر پرسشگری‌های علمی فراهم آید. به این منظور، باید دید چگونه می‌توان از ادبیات آینده‌اندیشی، نظریه‌ها و روش‌هایی را از دو جهت معرفت‌شناسی و روش‌شناسی، برای گسترش یک شرایط مشارکتی پیدا کرد. شرایط مشارکتی که می‌توان آن را با توجه به ویژگی مدیریتی دانش سیاست جنایی، «برنامه‌ریزی مذاکره‌ای میان مبانی، منابع و نیروهای مؤثر بر سیاست جنایی، جهت ترسیم ساختار، راهبردها و جلوه‌های الگوی بومی سیاست جنایی» نامید (خاقانی اصفهانی و حاجی ده‌آبادی، ۱۳۹۲: ۷۰).

تقلید از عین محتوای راهبردها و جلوه‌های سیاست جنایی غربی و شرعی را نمی‌توان عیناً و بدون پالایش و جایابی در نظامی میان رشته‌ای، به الگوی بومی سیاست جنایی تزریق کرد زیرا کارکرد استوار و مستمر هر الگویی به منظور تعریف هویت ساختار و استقرار بقای آن، مزایای دیگر الگوها را واژگون جلوه می‌دهد و آن را دفع می‌کند. تأکید بر صیانت از فهم سنتی علم دینی، گویای عدم تمایل آن چنانی به تحول در فهم الگوهای قابل فهم استخراج از مبانی است (پورعزت، ۱۳۸۷: ۹۳).

راهبرد راهی برای رسیدن به هدف‌ها در آینده است و رمز موفقیت آن در طراحی و

تدوین درست و اجرای دقیق در عمل است. برای طراحی الگوی راهبردی رویکردهای مختلفی وجود دارد. این رویکردها مرحله‌ای، کثرت‌گرا - نخبه‌گرا، نئومارکسیستی، زیرسامانه‌ای، گفت‌مانی و نهادگرایی است (عصاریان‌نژاد، ۱۳۸۹: ۱۹). با توجه به روش تلفیقی این پژوهش از دو رویکرد گفت‌مانی و نهادگرایی برای طراحی الگوی راهبردی بهره گرفتیم.

شکل ۲. الگوی راهبردی کنترل اجتماعی ایرانی - اسلامی



الگوی راهبردی پیشنهادی از عوامل زیر تأثیر می‌گیرد:

الف) منابع و راهنمای استخراج راهبرد: طراحی الگویی برای سیاست جنایی ایرانی - اسلامی براساس تلفیق منابع سه‌گانه (شرعی، عرفی و غربی) انجام می‌گیرد. لازمه این کار به‌دست آوردن بینشی عمیق در نقدگفت‌مان سیاست جنایی غربی و گفت‌مان سنتی سیاست جنایی اسلامی و پرهیز از التقاط است. نتایج پژوهش نشان داد در هر دو قرائت گفت‌مان مجازات (چپ‌گرا و راست‌گرا) در دهه اول و نیمه اول دهه دوم انقلاب بر کاربست منبع فقهی و طرد منبع غربی تأکید می‌شود. در دوره اصلاحات، تلاشی در جهت کاربست هر سه منبع سیاست جنایی (شرع، عرف و غرب) آغاز می‌شود که به علت تقابل و خشی‌سازی منابع سه‌گانه عقیم می‌ماند. گفت‌مان رجعت‌ارزشی با تلاش در جهت طرد منابع غربی

سیاست جنایی و بازگشت به ارزش‌های دهه اول انقلاب نیز به علت در نظر نگرفتن شرایط اجتماعی و عدم پاسخ‌گویی به تقاضاهای متنوع حوزه کنترل اجتماعی الگویی ناکارآمد بوده و از تدوین الگوی اسلامی - ایرانی سیاست جنایی عاجز می‌ماند. در این میان برای بومی‌سازی نهاد حقوقی به‌عنوان «جریان اخذ و تحلیل نهاد و درج آن در نظام حقوقی» (حکمت‌نیا، ۱۳۸۴: ۶۱) تقریب نیروهای سه‌گانه سیاست جنایی نه تنها ممکن است بلکه به اعتبار تاریخ اندیشه سیاسی ناگزیر می‌کند. اما مسئله اصلی، کیفیت و ظرافت طراحی الگوی این هم‌زیستی تعیین‌کننده است. اندیشه میانه‌ای که از لغزش به منتهاالیه احیاگری سنت دوران میانه تمدن اسلامی، یا دین‌ستیزی دوره مدرن صیانت نماید (خاقانی اصفهانی و حاجی ده‌آبادی، ۱۳۹۲: ۸۷-۸۶).

ب) شناخت محیط: از آسیب‌های مهم سیاست کنترل اجتماعی ایران تأثیرپذیری و نوسان آن از اتفاقات زودگذر اجتماعی و در طیف دیگر آن جمود در برابر واقعیت‌های انکارناپذیر اجتماعی و عدم انعطاف در جهت مدرنیزاسیون حقوق دینی است. از این‌رو براساس رهیافت نهادگرایی گفتمانی آگاهی نهادی در قالب گفتمان‌های کنترل اجتماعی می‌بایست با الزامات و واقعیت‌های محیط نهادی منطبق باشد. از این‌رو الگوی مورد نظر باید شناخت نقش محیط به‌ویژه «شناخت محیط جرم» را لحاظ کند. اهمیت این موضوع به حدی است که اغلب محققان سازمانی، مدیریت راهبردی را پاسخی هوشمندانه به چالش‌ها و تلاطم‌های محیطی می‌دانند (دیوید، ۱۳۷۹: ۲۷). در این میان نقش مراکز پژوهشی و دانشگاهی بسیار کلیدی خواهد بود. شناخت محیطی جرائم شامل «شناخت ساختار جرائم» و «شناخت عاملیت جرائم» است. رصد بموقع جرائم و شناخت ابعاد ساختاری و عاملیتی آنها به ما کمک می‌کند تا بر شکاف زمانی بر ساخت قوانین کنترلی غلبه کنیم. شناخت چندلایه و چندبعدی به تصمیم‌سازان کمک می‌کند تا در قوانین کنترل اجتماعی با توجه به اقتصاد قدرت، رویکردهای سه‌گانه مجازات، درمان و توان‌بخشی و پیشگیری از جرم را بسته به شرایط اجتماعی به کار گیرند.

ج) تبیین شاخص‌های راهبردی کنترل اجتماعی: با توجه به تلفیق منابع سه‌گانه سیاست جنایی (شرع، عرف و غرب) و شناخت محیط و در نظر گرفتن منابع و اقتصاد

قدرت، شاخص‌های راهبردی کنترل اجتماعی تدوین می‌شود. براساس این شاخص‌ها سه راهبرد مجازات، درمان و توان‌بخشی و پیشگیری از جرم به کار گرفته می‌شود.

د) مجازات: استفاده از راهبرد مجازات همواره جایگاه خود را در قلمرو کنترل اجتماعی حفظ کرده است. در تعابیر حقوقی، از مجازات ذیل عنوان «اعمال بازدارنده‌های قانونی» یاد می‌شود که به‌عنوان راه‌حلی «پسینی»، پس از وقوع جرم و در قالب «واکنش» جامعه در برابر آن شکل می‌گیرد (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۵۱۷). تصمیم‌گیری درباره اینکه کدام شکل از مجازات (مجازات مثبت/ مجازات منفی یا مجازات نرم و بازدارنده/ مجازات سخت و سرکوب‌کننده) باید به کار گرفته شود براساس «اقتصاد قدرت» خواهد بود.

ه) درمان و توان‌بخشی: این راهبرد در پاسخ به معایب مجازات در برخی حوزه‌های کنترلی به کار گرفته می‌شود و از سه زیرمجموعه فرعی «مرزبندی جرم، گناه و کجروی»، جامعه‌پذیری مجدد و روان‌درمانی تشکیل شده است:

۱. مرزبندی و تدقیق جرم از غیرجرم (گناه، کجروی و انحراف) به تصمیم‌سازان کنترل اجتماعی کمک می‌کند تا براساس اقتصاد قدرت مرزهای کیفری نظام کنترل اجتماعی را بازسازی کنند. این تدقیق بسیاری از رفتارها را از مرز جرائم کیفری خارج کرده و به مرز درمانی و توان‌بخشی وارد می‌کند. نمونه‌های مختلفی از این رویکرد در گفت‌وگوهای اخیر کنترل اجتماعی مجلس شورای اسلامی وجود دارد. طرح سقط‌درمانی و لایحه جرم‌زدایی از اعتیاد به مواد مخدر دو نمونه مهم در این حوزه هستند. البته تصور جریان معکوس نیز محتمل خواهد بود؛ یعنی براساس اقتصاد قدرت رفتارهای حوزه درمان و توان‌بخشی می‌توانند دوباره به مرز حوزه مجازات وارد شوند.

۲. «جامعه‌پذیری مجدد» بر قرار دادن کج‌رفتاران در برابر فرایندهای یادگیری و درونی‌سازی دوباره هنجارها و ارزش‌های اجتماعی تأکید دارد. همچنین بهبود کیفیت و تدوین قوانین اصلاحی مؤسساتی که در فرایند جامعه‌پذیری مجدد دخیل هستند همانند زندان‌ها، بیمارستان‌های روانی و سازمان بهزیستی در داخل این مقوله قرار دارند. مصادیق مختلفی را از این مقوله در گفت‌وگوهای کنترل اجتماعی مجلس می‌توان ذکر کرد. لایحه مجلس دوم درباره تبدیل شورای سرپرستی زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان زندان‌ها

و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور با رویکرد مدیریت سازمانی زندان‌ها، لایحه مجلس ششم درباره انتقال زندان‌ها و مراکز اقدامات تأمینی و تربیتی موجود به خارج از شهرها با رویکرد «جرم‌زدایی فضامحور» و لایحه‌های مجلس هفتم درباره تبدیل سازمان زندان‌ها و اقدامات تأمینی و تربیتی کشور به سازمان اجرای کیفرها و اقدامات تأمینی و تربیتی، لایحه مجازات‌های اجتماعی و لایحه نحوه نظارت بر مجرمان سابقه‌دار از آن جمله هستند. به علت غلبه رویکرد قضایی در دوره‌های مختلف مجلس، لوایح مربوط به تغییر ساختار زندان‌ها به غیر از دوره دوم (تشکیل سازمان زندان‌ها) رد شده است. متأسفانه به علت عدم پختگی رویکردهای اجتماعی و بهزیستی مجلس و تفوق رویکردهای اقتصادی و قضایی اجازه داده نمی‌شود نهادهای کنترل اجتماعی ایران ساختار خود را همانند برخی کشورها تغییر دهند.

۳. «روان‌درمانی» هدف اصلی روان‌درمانی شکل دادن دوباره به «من» به صورتی مناسب‌تر و رضایت‌بخش‌تر است. شیوه‌های مختلفی از این روش وجود دارد. روان‌درمانگری سنتی مانند روش فرویدی به تغییر در محتوا و ویژگی‌های اساسی شخصیت و روان افراد بیمار مربوط می‌شود. اما شیوه‌های جدید روان‌درمانی نیز وجود دارد. از آن جمله رفتار درمانی یا تعدیل رفتار است. رفتار درمانگران برآنند که تغییر در تصویری که فرد از خود دارد، پس از تغییر در رفتار او ظاهر می‌شود. این شیوه بر پاداش‌دهی استوار است (ستوده، ۱۳۸۰: ۱۲۱-۱۰۵).

و) پیشگیری از جرم: اهمیت و کارآمدی پیشگیری، همواره توجه صاحب‌نظران جزایی و حوزه‌های سیاست جنایی را به خود جلب کرده است. بکار یا پیشگیری از وقوع جرم را بهتر از کیفر دادن می‌داند و هدف اصلی هر قانونگذاری صحیح را پیشگیری از وقوع جرم می‌داند (سلیمی و داوری، ۱۳۸۶: ۵۲۵). راهبرد «پیشگیری از وقوع جرم» به پیش‌بینی، شناسایی و ارزیابی وقوع جرم و اتخاذ تدابیر و اقدامات لازم برای جلوگیری از وقوع آن می‌پردازد.

ز) بازخورد اجرای راهبرد و تدوین مجدد آن: موفقیت الگوی پیشنهادی براساس رویکرد ارتباطی و تأویلی برای کاربست مشارکتی منابع سه‌گانه سیاست جنایی نیازمند بررسی بازخورد اجرای راهبرد و تصحیح و تدوین مجدد آن است. الگوی خطی امکان تصحیح خطاها و تعامل بین منابع سه‌گانه را از بین خواهد برد.

منابع و مآخذ

۱. قرآن کریم.
۲. باندز، مایکل (۱۳۹۰). *نظریه اجتماعی شهری* (شهر، خود و جامعه)، ترجمه رحمت‌اله صدیق سروستانی، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۳. پورعزت، علی اصغر (۱۳۸۷). «گذر از حصارهای شیشه‌های معرفت‌شناسی با تأکید بر الزامات زبان‌شناختی علوم میان‌رشته‌ای»، فصلنامه *مطالعات میان‌رشته‌ای در علوم انسانی*، ش ۱.
۴. تاجیک، محمدرضا (۱۳۸۴). *گفت‌وگو، یادگفت‌وگو و سیاست*، تهران، مؤسسه توسعه علوم انسانی.
۵. پوربافرانی، حسن (۱۳۹۲). «بایدها و نبایدهای جرم‌انگاری در حقوق کیفری ایران»، *مجلس و راهبرد*، دوره ۲۰، ش ۷۵.
۶. حسینی‌زاده، سیدمحمدعلی (۱۳۹۱). «از نهادگرایی تا گفت‌وگو: درآمدی بر کاربرد نظریه‌های نهادگرایی در علوم سیاسی»، فصلنامه *علوم سیاسی*، سال پانزدهم، ش ۶۰.
۷. _____ (۱۳۸۳). «نظریه گفت‌وگو و تحلیل سیاسی»، فصلنامه *علوم سیاسی*، ش ۲۸.
۸. حکمت‌نیا، محمود (۱۳۸۴). «بومی‌سازی نهادهای حقوقی با رویکرد اسلامی»، فصلنامه *فقه و حقوق*، ش ۷.
۹. خاقانی اصفهانی، مهدی و محمدعلی حاجی ده‌آبادی (۱۳۹۲). «بومی‌سازی سیاست جنایی با تأکید بر نقد اهم مدل‌های غربی و گفت‌وگوهای فقهی سیاست جنایی»، *مجله حقوقی دادگستری*، ش ۸۲.
۱۰. دین، هارتلی (۱۳۸۸). *سیاست‌گذاری اجتماعی*، ترجمه عبد... بیچرانلو، تهران، انتشارات پژوهشکده مطالعات فرهنگی و اجتماعی.
۱۱. دیوید، فرد آر (۱۳۷۹). *مدیریت راهبردی*، ترجمه علی پارسائیان و محمد اعرابی، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.
۱۲. ذوعلم، علی (۱۳۸۴). «تأملی در مفهوم چالش»، *ماهنامه اندیشه سیاسی ایران معاصر*، سال چهارم، ش ۳۶.
۱۳. راسخ، محمد (۱۳۸۶). «مدرنیته و حقوق دینی»، فصلنامه *مفید*، ش ۶۴.
۱۴. سالار کسرابی، محمد (۱۳۸۸). «نظریه گفت‌وگو لاکلا و موف ابزاری کارآمد در فهم و تبیین پدیده‌های سیاسی»، *مجله سیاست*، دوره ۳۹، ش ۳.
۱۵. ستوده، هدایت‌ا... (۱۳۸۰). *آسیب‌شناسی اجتماعی*، تهران، آوای نور.
۱۶. سعادت، رحمان (۱۳۸۷). «برآورد روند سرمایه اجتماعی در ایران (با استفاده از روش فازی)»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، دوره ۴۳، ش ۸۳.

۱۷. سلطانی، سیدعلی اصغر (۱۳۸۳). «تحلیل گفتمان به مثابه نظریه و روش»، فصلنامه علوم سیاسی، سال هشتم، ش ۲۸.
۱۸. سلیمی، علی و محمد داوری (۱۳۸۶). *جامعه‌شناسی کجروی*، چاپ سوم، ویراست دوم، تهران، پژوهشگاه حوزه و دانشگاه.
۱۹. شهابی، مهدی (۱۳۸۸). «از حقوق سنتی تا حقوق مدرن؛ تأملی در مبانی تحول نظام حقوقی»، فصلنامه نامه مفید، ش ۷۶.
۲۰. شیلتون، پاول و کریستینا شفنو (۱۳۷۷). «گفتمان و سیاست»، ترجمه مصطفی یونسی، فصلنامه *گفتمان*، ش ۲.
۲۱. صدیق سروستانی، رحمت‌ا... (۱۳۸۸). *آسیب‌شناسی اجتماعی*، تهران، سمت.
۲۲. عساریان‌نژاد، حسین (۱۳۸۹). «الگوی راهبردی - فرهنگی انتظار برای دولت زمینه‌ساز»، مجله *راهبرد بومی*، سال یازدهم، ش ۱۰۵.
۲۳. فرکلاف، نورمن (۱۳۷۹). *تحلیل انتقادی گفتمان*، ترجمه گروه مترجمان، مرکز مطالعات و تحقیقات رسانه‌ها.
۲۴. فیرحی، داود (۱۳۸۹). *دین و دولت در عصر مدرن*، تهران، رخ داد نو.
۲۵. قانون مجازات اسلامی، ماده (۲).
۲۶. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۴). *مقدمه علم حقوق و مطالعه در نظام حقوقی ایران*، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۲۷. گسن، ریموند (۱۳۷۶). «روابط میان پیشگیری وضعی و کنترل بزهکاری»، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، مجله *تحقیقات حقوقی دانشکده حقوق شهید بهشتی*، ش ۳۰-۲۹.
۲۸. گودرزی، محمدرضا (۱۳۸۰). «تورم قوانین کیفری در ایران و لزوم جرم‌زدایی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۲۹. گولد، جولیس و ویلیام ل. کولب (۱۳۸۴). *فرهنگ علوم اجتماعی*، ترجمه گروه مترجمان به کوشش محمد جواد زاهدی، تهران، مازیار.
۳۰. لوی برول، هانری (۱۳۸۴). *جامعه‌شناسی حقوق، فرهنگ علوم اجتماعی*، ترجمه سیدابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی، تهران، میزان.
۳۱. مک دائل، دایان (۱۳۸۰). *مقدمه‌ای بر نظریه گفتمان*، ترجمه حسین علی نودری، فرهنگ گفتمان، تهران.
۳۲. ملک‌پور، علی (۱۳۸۱). *تعارض فرهنگی دولت و مردم در ایران*، تهران، مؤسسه انتشاراتی آزاداندیشان.
۳۳. نش، کنت (۱۳۹۰). *جامعه‌شناسی سیاسی*، ترجمه محمد تقی دل‌فروز، تهران، کویر.

۳۴. وایت، راب و هاینس فیوناهاپنس (هینز) (۱۳۸۲). *درآمدی بر جرم و جرم‌شناسی*، ترجمه روح‌ا...

صدیق بطحایی اصل، تهران، دادگستر.

۳۵. یورگنسن، ماریان و لوئیز فیلیپس (۱۳۸۹). *نظریه و روش در تحلیل گفت‌وگو*، ترجمه هادی جلیلی،

تهران، نشر نی.

36. Doob, C. B. (1988). *Sociology: An Introduction*, New York, Longman, 2^{ed}.

37. Downes, D. and P. Rock (1998). *Understanding Problem*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

38. Garland, D. (2001). *The Culture of Control*, Oxford: Oxford University Press.

39. Laclau, E. and Chantal Mouffe (1985). *Hegemony and Socials Strategy: Toward a Radical Democratic*, London, Verso.

40. Lavis, J. (2003). "How Can Reserch Organizations More Effectively Transfer Research Knowledge to Decision Makers?", *The Milbank Quarterly*, No. 81.

41. Neilson, S. (2001). "IDRC- supported Reserch and Its Influnce on Public Policy", In *Knowledge Utilization and Public Policy Processes: A Literature Review*, Evaluation Unit IDRC.

42. North, Douglass C. (1994). "Economic Performance Through Time", *The American Economice Review*, Vol. 84, No. 3.

43. Reckless, Walter (1973). *The Crime Problem*, 4th ed, New York, Appleton.

44. Schiffrin, D. (1994). *Approaches to Discourse*, Oxford and Cambridge, Blackwell.

45. Schmidt, Vivien A. (2006). *Give Peace a Change, Reconciling Four (Not Three) New Institutionalisms*, Paper Prepared for Presentation for the Annual Meetings of American Political Science Association, Philadelphia, PA.

46. Schur, E. (1965). *Crimes Without Victims: Deviant Behavior and Public Policy*, Englewood.

47. _____ (1973). *Radical Non-Intervention: Rethinking the Delinquency*, Cliffs, N. J., Prentice-Hall.

48. Scull, A. (1977). *Decarceration: Commuinity Treatment and the Deviant (A Radical View)*, Englewood Cliffs, N. J.

49. Steinmo, Sven (2008). "Historical Institutionalism", In *Apptoaches and Methodologies in the Social Sciences*, Edited by Donatella Della Porta Michael Keating, Cambridge University Press.

50. Thio, Alex (2001). *Deviant Behavior*, 6^{ed}, Boston, Allyn and Bacon.

51. www.shora-gc.ir

بررسی تعارض رهیافت‌های تدابیر موقعیت‌مدار

نظارت سایبری، با حریم خصوصی کاربران

زهرا فرهادی آلاشتی* و عبدالرضا جوان جعفری بجنوردی**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۹/۱۷

پیشرفت فناوری‌های ارتباطی و اطلاعاتی، شناسایی موقعیت‌های پیش‌جانی و پیشگیری از بزهکاری احتمالی سایبری را تسهیل کرده است، تا جایی که با کاربرد گسترده ابزارهای فاوا، می‌توان امنیت حداکثری این فضا را تأمین کرد. اما، هرچه گستره کاربرد روش‌های نظارتی، به‌ویژه نظارت الکترونیکی، افزایش می‌یابد، صیانت از امنیت داده‌های کاربران نیز دشوارتر می‌شود، به‌طوری‌که، همواره چالشی دوگانه فراروی نهادهای مسئول پیشگیری از جرم وجود دارد. آنان از یک سو، مکلف‌اند در چارچوب اسناد و مقررات بین‌المللی و منطقه‌ای حامی حریم خصوصی حرکت کنند و از سوی دیگر، موظف به تأمین فضایی عاری از فرصت‌های مجرمانه و پیشگیری از بزهکاری هستند. هرگونه پیشگیری از بزه‌دیدگی برخط، مستلزم تناسب تدابیر اتخاذی با بزه احتمالی و احراز ضرورت کاربرد آنها از سوی مقام صالح قضایی خواهد بود. از این رو، نمی‌توان در راستای تأمین فضایی امن قیود فوق را نادیده گرفت و با نظارت فراگیر از آماج احتمالی بزه صیانت کرد. استفاده از تدابیر هوش مصنوعی، دوربین‌های مدار بسته و سایر روش‌های نظارتی تا جایی مورد پذیرش است که کرامت انسانی آماج بزه مخدوش نگردد و دسترسی غیرقانونی به اطلاعات شخصی آنها برای پیشگیری از خطر احتمالی، مجاز دانسته نشود. در مقاله پیش‌رو، همسویی و یا عدم همسویی رایج‌ترین تدابیر رسمی نظارتی با چارچوب‌های حقوق بشری صیانت از حریم خصوصی ارزیابی و همچنین جنبه‌های گوناگون تداخل آنها را با حریم خصوصی بررسی خواهیم کرد و سپس راه‌حل مناسب با هر یک را ارائه خواهیم داد.

کلیدواژه‌ها: نظارت؛ جرائم سایبری؛ پیشگیری موقعیت‌مدار؛ حریم خصوصی؛ امنیت داده؛ حقوق بشر

* کارشناسی ارشد حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد؛

Email: z.farhadialashti@gmail.com

** دانشیار دانشکده علوم اداری و اقتصادی، دانشگاه فردوسی مشهد (نویسنده مسئول)؛

Email: javan-j@um.ac.ir

مقدمه

با ورود فضای سایبر به زندگی بشر، دریچه‌ای از دنیای نوین گشوده شد و فرصت‌های بیشماری را برای زندگی آسان‌تر فراهم کرده است. به موازات نفوذ بی‌حد و حصر این فضا به بسیاری از جنبه‌های زندگی روزمره، تأمین امنیت آن نیز حائز اهمیت بوده و توجه خاصی را می‌طلبد. چراکه، به همان میزانی که این فضا ارمغان‌آور رفاه بیشتری است، فرصت‌های مجرمانه بسیاری را نیز برای بزه‌کاران بالقوه فراهم کرده و از دشواری‌های مرسوم ارتکاب بزه در فضای مادی نیز کاسته است. از این‌رو، در سال‌های گذشته، دغدغه‌های بسیاری برای تأمین امنیت این فضا و پیشگیری از بزه‌دیدگی ایجاد شده است، تاجایی که امروزه با صنعت امنیت سایبری^۱ مواجه هستیم.

سیانت از آماج احتمالی بزه همواره حائز اهمیت بوده و بشر درصدد کاهش موقعیت‌های احتمالی ارتکاب بزه بوده است. از این‌رو، از دیرباز تدابیر پیشگیرانه موقعیت‌مدار، با مداخله در فرصت‌های پیش‌جنایی سعی در کاهش یا حذف موقعیت‌های ارتکاب بزه داشته‌اند. این نوع پیشگیری که در زمره تدابیر پیشگیرانه کنشی قرار دارد، درصدد ایجاد تغییرات بنیادین در جامعه مورد نظر نیست، بلکه برعکس، درصدد کاهش فرصت‌های جنایی از طریق روش‌های خاصی است.^۲

کلارک بر این عقیده است که «پیشگیری وضعی درصدد کاهش تمایلات ارتکاب بزه از طریق تعالی جامعه و نهادهای آن نمی‌باشد، بلکه تمرکز آن بر کاهش فرصت‌ها و موقعیت‌های ارتکاب بزه از طریق کاهش جذابیت آنهاست» (Clarke, 1997: 2). تقسیم‌بندی‌های متعددی از روش‌های پیشگیرانه موقعیت‌مدار ارائه شده^۳ که در یک دسته‌بندی کلی می‌توان آنها را در دو گروه گنجانید. گروه نخست، تدابیری که به دنبال سلب و یا دشوار کردن ارتکاب رفتار مجرمانه‌اند و گروه دوم، درصدد کاستن از جاذبه‌ها و محرک‌های موقعیت‌های جنایی هستند (میرخلیلی، ۱۳۸۸: ۳۶).

1. Cyber Security Industry

۲. کوهن از این حالت با اصطلاح وضعیت‌های پیش‌جنایی نام می‌برد.

۳. به‌عنوان نمونه کلارک و هومل در سال ۱۹۹۲ تکنیک‌های ۱۲ گانه‌ای و در سال ۱۹۹۷ آن را به ۱۶ تکنیک افزایش دادند و در سال ۲۰۰۳ کورنیش و کلارک آن را به ۲۵ تکنیک ارتقا دادند.

یکی از روش‌های پیشگیری موقعیت‌مدار که به افزایش خطر ارتکاب بزه^۱ منجر می‌شود، کاربست تدابیر نظارتی است. از دیرباز، نظارت^۲ جایگاه ویژه‌ای در سیاست‌های پیشگیری از بزهکاری داشته و با توجه به نقش بازدارنده آن از ارتکاب بزه، همچنان در اشکال مختلف مورد استفاده قرار می‌گیرد.^۳ زمانی افزایش نور محیط، تعبیه نیروهای پلیس در اماکن پرخطر و مواردی از این دست در زمره روش‌های رایج نظارتی برای کاهش بزهکاری به‌شمار می‌آمدند. امروزه، تغییر شکل برخی جرائم و ظهور جرائم نوین، سبب شده است کاربست این روش‌ها به تنهایی کفایت نکند و حتی در برخی موارد قابل اعمال بر برخی از آماج و موقعیت‌های احتمالی نیز نباشد. با ورود ابزارهای فناوری‌های ارتباطات و اطلاعات (فاوا)،^۴ این مشکل به‌طور چشمگیری کاهش یافته است و برنامه‌های پیشگیرانه با موفقیت بیشتری همراه شده‌اند.

دسته‌بندی‌های مختلفی از تدابیر نظارتی ارائه می‌شود. به‌عنوان نمونه، کلارک و هومل (۱۹۹۷)، نظارت را به سه دسته نظارت رسمی،^۵ غیررسمی^۶ و نظارت از طریق کارکنان^۷ تقسیم کرده‌اند. کرنیش و کلارک در سال ۲۰۰۳، دسته‌بندی تقریباً مشابهی را ارائه داده‌اند که براساس آن، نظارت به سه دسته نظارت رسمی، طبیعی^۸ و مدیریت مکانی^۹ تقسیم می‌شود. از طرف دیگر، تدابیر نظارتی را می‌توان با توجه به ماهیت ابزار آنها به نظارت مادی^{۱۰} و الکترونیکی^{۱۱} تقسیم کرد که هر دو گونه قابلیت اعمال در فضای مادی و سایبری را خواهند داشت. آنچه در این نوشتار شالوده اصلی بحث ما را تشکیل می‌دهد، کاربست تدابیر نظارت الکترونیکی رسمی است که از سوی مقامات مسئول پیشگیری از

1. Increasing the Risk of Crime

2. Surveillance

۳. در ابتدای این مبحث لازم به ذکر است زمانی که از نظارت به‌صورت کلی سخن به میان می‌آید، منظور در مرحله مقابل بزهکاری و به‌عنوان یکی از تکنیک‌های پیشگیری موقعیت‌مدار است و در مراتب بعدی، تهیه ادله ارتکاب بزه و شواهد و مدارک مورد نظر است.

4. Information and Communications Technology (ICT)

5. Formal Surveillance

6. Informal Surveillance

7. Surveillance by Employee

8. Natural Surveillance

9. Place Manager

10. Physical Surveillance

11. Electronic Surveillance

جرم، در راستای پیشگیری موقعیت مدار از جرائم سایبری صورت می‌گیرند.^۱ امروزه، نظارت به یکی از مفاهیم میان‌رشته‌ای چالش‌برانگیز تبدیل شده است. چراکه تدابیر نظارتی از یک سو، با استفاده از قدرت حکومت، می‌تواند ارمغان آور امنیت باشند و از سوی دیگر، قابلیت نقض حریم خصوصی و تجاوز به آن را دارند. «به جهت طبیعت باز شبکه راه برای نیروهای پلیس آنچنان هموار است که بدون داشتن حکم بازرسی می‌توانند افراد را تحت کنترل قرار دهند» (احمدی، ۱۳۸۷: ۱۰۱). از این رو، به موازات کاربست تدابیر پیشگیرانه نظارتی، دغدغه‌های فراوانی درباره صیانت از حریم خصوصی به وجود آمده است، چراکه؛ این ابزارها به مثابه تیغ دولبه‌ای عمل می‌کنند که در صورت استفاده غیراصولی از آنها «به قیمت نقصان یافتن حریم خصوصی، اقدام به مقابله با رفتارهای خطرناک یا ضداجتماعی» خواهند کرد (محسنی، ۱۳۹۴: ۲۱۵).

با مراجعه به اسناد بین‌المللی و منطقه‌ای حقوق بشری که در صدر آنها کنوانسیون بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی قرار دارد، می‌توان دریافت که اصل بر رعایت و صیانت از حق حریم خصوصی است و صرفاً در صورت وجود حکم قانونی و با رعایت ضرورت و تناسب اقدامات مربوطه با خطر احتمالی و نظارت مقام قضایی صالح، می‌توان حریم خصوصی را نقض کرد.^۲ از طرف دیگر، ماهیت برخی تدابیر نظارت الکترونیکی سایبری به گونه‌ای است که در صورت استفاده وسیع آنها امکان تجاوز به حریم خصوصی

۱. علت انتخاب تدابیر نظارتی رسمی سایبری این است که به علت دامنه شمول وسیع کاربست این تدابیر، در مقام عمل عمل منجر به پیشگیری از قسم عمده‌ای از جرائم سایبری می‌شوند و از سوی دیگر، به علت ماهیت این فضا ابزارهای نظارت الکترونیکی کارایی دارند.

۲. ماده (۱۷) میثاق بین‌المللی حقوق مدنی و سیاسی: «۱. هیچ‌کس نباید در زندگی خصوصی و خانوادگی و اقامتگاه یا مکاتبات خود، مورد مداخلات خودسرانه (بدون مجوز) یا خلاف قانون قرار گیرد و همچنین شرافت و حیثیت او نباید مورد تعرض غیرقانونی واقع شود. ۲. هر کس حق دارد در مقابل این گونه مداخلات یا تعرضات از حمایت قانون برخوردار شود».

- ماده (۸) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر: «۱. هر کس حق دارد که حرمت زندگی خصوصی، خانوادگی، منزل و مکاتباتش محفوظ بماند. ۲. هیچ مداخله‌ای از طرف مرجع عمومی نسبت به اعمال این حق نباید صورت گیرد، مگر اینکه براساس قانون بوده و در جامعه‌ای دموکراتیک در راستای تأمین امنیت ملی، سلامت عمومی یا رفاه اقتصادی کشور برای جلوگیری از بی‌قانونی یا جرم، حمایت از بهداشت یا اخلاقیات، یا برای حمایت از حقوق و آزادی‌های دیگران لازم باشد».

ارتباطاتی^۱ و اطلاعاتی^۲ وجود خواهد داشت و رکن محرمانگی^۳ نقض خواهد شد. از این رو، کشورهای پیشرو، صیانت از داده‌های شخصی را در دستور کار خود قرار داده و ضمانت اجرای حقوقی و کیفری متعددی را وضع کرده‌اند. سرآمد و پیشتاز قوانین حمایت از داده را می‌توان در اتحادیه اروپا مشاهده کرد. نخستین دستورالعمل شورای اروپا درباره حمایت از داده در سال ۱۹۹۵، با عنوان «حمایت از اشخاص در جریان پردازش داده‌های شخصی و جریان آزاد اطلاعات»^۴ به تصویب رسید. پیرو گسترش ابزارهای ارتباطی و پردازش داده‌های شخصی برای اهداف گوناگون، نیاز به روزآمد کردن این دستورالعمل احساس شد. از این رو، دستورالعمل «پردازش داده‌های شخصی و حمایت از حریم خصوصی ارتباطات الکترونیکی»^۵ در سال ۲۰۰۲ به تصویب رسید و دستورالعمل اخیر را ملغی کرد. علاوه بر اسناد الزام‌آور یاد شده، دسته‌ای دیگر از اسناد ارشادی وجود دارند که همانند اسناد پیشین سعی در صیانت از حریم خصوصی و قانونمند کردن مداخلات را در آن دارند که مهم‌ترین آنها «رهنمودهای سازمان همکاری‌های اقتصادی و توسعه به منظور صیانت از حریم خصوصی و جریان فرامرزی داده‌های شخصی» (OECD, 1980) است که اصول هشت‌گانه‌ای را به منظور حمایت از داده‌ها به رسمیت شناخته و از کشورهای عضو درخواست کرده است تا این اصول را در قوانین داخلی خود وارد کنند.

با بررسی قوانین حمایت از داده، می‌توان دریافت که آن دسته از تدابیر نظارت الکترونیکی که به اطلاعات شخصی^۶ افراد تجاوز می‌کنند، منجر به نقض حریم خصوصی برخط خواهند شد. برای تشخیص معیار اطلاعات شخصی باید به قوانین کشور مورد مطالعه مراجعه کرد، چرا که در سیستم حقوقی هر کشور مصادیق و مبانی تشخیص این اطلاعات متفاوت است. در کشور ما قانونی مختص به حمایت از حریم خصوصی و بالخصوص داده‌های

1. Informational Privacy

2. Communicational Privacy

3. Confidentiality

4. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data.

5. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Electronic Communications Sector (Directive on Privacy and Electronic Communications).

6. Personal Information

شخصی وجود ندارد و در قوانین گوناگون بنا به موضوع مورد حمایت به این حیطه اشاره شده است که مهم ترین آنها فصل سوم قانون تجارت الکترونیکی و قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است. در حال حاضر، تنها مستند قانونی برای تمییز اطلاعات شخصی از غیرشخصی در نظام حقوقی کشورمان، ماده (۱) قانون انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات است که اطلاعات را به دو دسته شخصی و عمومی تقسیم کرده است. براساس این ماده، «اطلاعات فردی، نظیر نام و نام خانوادگی، نشانی‌های محل سکونت و محل کار، وضعیت زندگی خانوادگی، عادت‌های فردی، ناراحتی‌های جسمی، شماره حساب بانکی و رمز عبور است». بنابراین، زمانی که سخن از نقض محرمانگی اطلاعات و به عبارت دیگر، تجاوز به حریم خصوصی سخن به میان می‌آید، منظور دسترسی غیرقانونی به اطلاعات شخصی است. در این نوشتار بر آن هستیم که به بررسی تطابق یا عدم تطابق رایج ترین و مؤثرترین روش‌های نظارتی حاکمیتی، با حریم خصوصی کاربران پردازیم و به این سؤال پاسخ دهیم که آیا به همان میزانی که این ابزار قادر به تأمین امنیت حداکثری شبکه هستند، قادرند امنیت صاحبان داده‌ها را نیز حفظ کنند و بدون تخطی به آنها، فضایی با کمترین فرصت ارتکاب جرم فراهم آورند؟ چرا که حریم خصوصی در فضای مادی و در فضای غیرمادی محترم است و تغییر فضا، تغییری در حقوق صاحبان داده و تکالیف نهادهای مسئول پیشگیری از جرم ایجاد نمی‌کند. بنابراین، همان گونه که در قطعنامه مجمع عمومی سازمان ملل متحد اشاره شده است «حقوقی که مردم در فضای غیر برخط دارند، در فضای برخط نیز وجود دارد و محترم می‌باشد» (Resolution Adopted by the General Assembly, 2014: 2).

۱. داده کاوی^۱ حداکثری و نقض محرمانگی داده‌های کاربران

با پیشرفت فناوری‌های هوش مصنوعی،^۲ امروزه داده کاوی به عنوان یکی از قدرتمندترین و مؤثرترین ابزارهای مورد نیاز مجریان قانون برای شناخت فرصت‌های بزهکارانه احتمالی تبدیل شده است، به گونه‌ای که بعد از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر، به عنوان یکی از روش‌های شاخص پیشگیری از تروریسم سایبری استفاده می‌شوند. روش‌های داده کاوی

1. Data Mining

2. Artificial Intelligence

زمانی مورد استفاده قرار می‌گیرند که شمار فراوانی از داده‌های خام^۱ وجود دارند و کشف هدف مورد نظر از میان این گستره عظیم، غیرممکن و یا دشوار باشد. از این رو، این روش‌ها را «شیوه‌ای مؤثر برای استخراج اطلاعات و داده‌های مهم از میان انبوه داده‌ها» تعریف کرده‌اند (Taniar, 2008: 119).

پیشینه استفاده از روش‌های داده‌کاوی، به علم مدیریت بازمی‌گردد و «برای پیش‌بینی عادات رفتاری مشتریان استفاده می‌شده است» (Mena, 2003: 293). امروزه نیز از این روش برای افزایش بهره‌وری و شناخت سلاقی مشتریان استفاده می‌شود،^۲ اما صرفاً منحصر به این حیطه نبوده و در بسیاری از حوزه‌های دیگر به‌ویژه در حیطه تحلیل پدیده‌های مجرمانه کاربرد دارد که علت آن را می‌توان در «ماهیت پیچیده داده‌های مرتبط با جرم و بزهکاری و روابط نامحسوس میان این داده‌ها» دانست (اسکندری، علیزاده و کاظمی، ۱۳۹۰: ۴۰).

1. Raw Data

۲. به‌عنوان نمونه، اگر بخواهیم از اولین کاربری این روش‌ها که امروزه نیز رایج است، مثال بزنیم، می‌توان به خرید برخط کتاب اشاره کرد. عموماً مشاهده می‌شود که هنگام خرید کتاب، عناوینی در راستای موارد جست‌وجو شده کاربر به وی پیشنهاد می‌شود. در حقیقت وب‌سایت‌های مذکور از نرم‌افزارهای داده‌کاوی پیش‌بینی‌کننده استفاده می‌کنند. به این صورت که، موارد جست‌وجو شده کاربر را به‌عنوان الگوی کتب مورد علاقه وی در نظر می‌گیرند و سپس پیش‌بینی می‌کنند که کتبی در این حیطه و یا حیطه‌های مشابه آن را مطالعه می‌نماید.

۳. برای درک تأثیر چشمگیر روش‌های داده‌کاوی در فرایند پیشگیری از جرم و احتمال نقض امنیت داده‌های کاربران در این فرایند، نیازمند آشنایی نسبی با مراحل آن هستیم. از این رو، به‌طور اجمالی به ذکر مراحل مختلف و درعین حال مرتبط آن می‌پردازیم. مرحله نخست فرایند داده‌کاوی، تشکیل پایگاه داده‌هاست. هرچه داده‌های خام موجود در پایگاه داده‌ها بیشتر باشد، احتمال حصول نتیجه‌ای معتبرتر و نزدیک‌تر به واقعیت بیشتر خواهد بود. پس از این مرحله، داده‌های هدف یا همان داده‌های مورد نظر از میان حجم انبوه داده‌ها جدا می‌شوند. به‌عبارت‌دیگر، در این مرحله داده‌های مورد نیاز و کارآمد از داده‌های ناکارآمد تفکیک و منبعی تقریباً یک‌دست ایجاد می‌شود. در مرحله سوم، نرم‌افزار، داده‌های هدف را مورد تجزیه و تحلیل قرار می‌دهد. در گام چهارم، داده‌ها تبدیل شده و هریک از آنها در دسته‌بندی‌های خاص خود، که برای حصول نتیجه‌ای مناسب از داده‌کاوی نیاز است، قرار خواهند گرفت. مرحله پنجم، یکی از مراحل مهم داده‌کاوی است؛ زیرا در این مرحله، با توجه به هدفی که برای داده‌کاوی در نظر گرفته شده و الگوریتم‌هایی که برای آن تعیین شده است، الگوهای مورد نظر از میان داده‌ها، استخراج خواهند شد. در مرحله ششم، داده‌ها مطابق با الگوهای تعریف شده پردازش خواهند شد و الگوهای ناکارآمد حذف می‌شوند. در مرحله هفتم، الگوی نهایی مورد نظر از میان داده‌های ارائه شده استخراج خواهد شد و به صورت نمودار، تصویر، جدول، ساختار و ... پردازش می‌شوند و در آخرین مرحله، هدف و یا همان دانش مورد نظر ارائه خواهد شد.

روش‌های مختلف داده کاوی در صدد توصیف^۱ داده‌ها و یا پیش‌بینی^۲ پدیده‌های پیش‌رو هستند. برای دستیابی به هدف نخست، «با استفاده از داده‌های موجود، توصیفی از آنها ارائه می‌شود» (Fogelman-Soulie, Perrotta and Piskorski, 2008: 288). به‌عنوان نمونه، در برخی موارد به‌منظور درک موقعیت‌های جنایی و تدوین برنامه‌های راهبردی جامع برای مبارزه با آنها، نیاز به شناخت جامع وضعیت بزهکاری و سپس برنامه‌ریزی متناسب با هدف است. در این حالت، روش‌های داده کاوی توصیفی بهترین ابزار هوش مصنوعی تجزیه و تحلیل موقعیت جنایی به‌شمار می‌آیند.^۳

یکی دیگر از موارد پرکاربرد استفاده از روش‌های داده کاوی در برنامه‌های پیشگیری از جرم، داده کاوی پیش‌بینی‌کننده است. قبل از ورود به این قسمت که موضوع مورد بحث این گفتار را نیز تشکیل می‌دهد، گفتنی است تا قبل از ابداع روش‌های داده کاوی، برای پیشگیری بسیاری از جرائم احتمالی از روش‌های سنتی تحلیل داده‌ها که توسط انسان صورت می‌گرفت، استفاده می‌شده است که معایبی همچون زمان‌بر بودن و کارایی اندک داشت. اما به علت حجم بالای داده‌های موجود در فضای سایبر، امکان استفاده از این روش‌ها برای پیشگیری از جرائم احتمالی وجود نخواهد داشت و روش‌های داده کاوی که سعی در پیش‌بینی موقعیات پیش‌جنایی می‌کنند، کاربرد فراوانی برای نهادهای متصدی پیشگیری از جرم دارد.^۴ به‌علت شمار فراوان داده‌های در حال جریان در فضای سایبر، کشف بسیاری از موقعیت‌های تهدیدآمیز بدون استفاده از روش‌های داده کاوی پیش‌بینی‌کننده، تقریباً غیرممکن خواهد بود. نهادهای پیشگیری‌کننده از وقوع جرم، در صورتی می‌توانند طیف گسترده‌ای از فرصت‌های مجرمانه را شناسایی و قبل از گذار از

1. Descriptive

2. Predictive

۳. به‌عنوان نمونه نیروهای پلیس منطقه‌ای در صدد بررسی جرائم حوزه استحفاظی خود هستند و می‌خواهند دریابند که چه جرائمی بیشتر در حوزه مأموریت آنها رخ می‌دهند و همچنین کدام دسته از جرائم خسارات بیشتری وارد می‌کنند و سپس به‌ترتیب اولویت و اهمیت جرائم، نیروهای خود را برای پیشگیری و کنترل و مبارزه با آنها اختصاص دهند.

۴. امروزه، عموماً در ادبیات جرم‌شناسی سایبری، از این‌گونه داده کاوی با عنوان «داده کاوی مبتنی بر الگو» (Data Mining Pattern Based) یاد می‌شود، همان‌گونه که در شرح مراحل داده کاوی بیان کرده‌ایم، در صورت تعیین الگوی تخمین ارتکاب بزه مورد نظر، نرم‌افزار قادر به پیش‌بینی موقعیت‌های احتمالی بزهکاری خواهد بود.

مرحله اندیشه به عمل آنها را خنثی کنند که از نرم‌افزارهای قوی داده‌کاوی با الگوهای پیش‌بینی‌کننده بهره ببرند. از این‌رو، امروزه غالب نیروهای پلیس از این روش به‌منظور شناخت موقعیات احتمالی ارتکاب جرم استفاده می‌کنند. آنان داده‌های خام بسیاری درباره مشخصات بزه‌کاران سابقه‌دار و جرائم آنها، اماکن جرم‌خیز، شیوه‌های ارتکاب بزه و اطلاعاتی از این دست را در اختیار دارند و روزانه به این اطلاعات نیز افزوده می‌شود. حال، چنانچه به‌عنوان نمونه؛ پرونده‌ای مربوط به قتل زنجیره‌ای در حوزه استحضاطی آنها مطرح شود و بخواهند از بزه‌دیدگی‌های احتمالی آتی پیشگیری کنند، با توجه به سابقه محکومان و متهمان به قتل، شیوه ارتکاب جرم و شواهد و مدارک موجود و ارائه آن به نرم‌افزار مورد نظر، احتمال شناسایی قاتل و یا قاتلان احتمالی وجود خواهد داشت. درحالی‌که، در صورت فقدان چنین ابزارهایی، می‌بایست تمام پرونده‌های قتل‌های زنجیره‌ای را در بازه زمانی طولانی مطالعه کنند و حتی در صورت موفقیت آنها در پیش‌بینی بزه‌کار، زمان از دست خواهد رفت و چه‌بسا افراد بسیاری نیز به قتل برسند. بنابراین، «سرعت و بررسی جامع هزاران نمونه و اطلاعات بی‌شمار دیگری که هر روزه به اطلاعات سابق اضافه می‌شوند، برای مبارزه با جرم ضروری است. با توجه به حجم انبوه اطلاعات موجود نزد نیروهای پلیس، آنها نیازمند شیوه‌های گوناگونی برای تجزیه و تحلیل داده‌ها هستند. از این‌رو؛ نرم‌افزارهای داده‌کاوی پیش‌بینی‌کننده، ابزارهایی قوی و درعین‌حال بسیار مفید و ضروری برای نیروهای پلیس هستند» (Bennett and Hess, 2007: 21).

اما، سؤال مهمی که در این خصوص وجود دارد این است که آیا کاربست همه روش‌های نظارتی داده‌کاوی، به نقض امنیت داده‌های کاربران منجر خواهد شد و رهگیری غیرقانونی ارتباطات محسوب می‌شود؟ پاسخ این سؤال منفی است. صرف استفاده از روش‌های داده‌کاوی، منجر به نقض حریم خصوصی کاربران و جرم رهگیری غیرقانونی ارتباطات نخواهد بود؛ زیرا در صورتی که جمع‌آوری و استفاده از داده‌ها، مطابق موازین مندرج در اسناد حقوق بشری باشد، مغایرتی وجود نخواهد داشت. از این‌رو، به علت انعکاس این موازین در اصول حمایت از داده، تطابق و یا عدم تطابق مراحل داده‌کاوی را با این اصول بررسی خواهیم کرد.

الف) گردآوری قانونی و منصفانه داده‌ها:^۱ اصل گردآوری قانونی و منصفانه داده‌ها که یکی از اصول محدودیت گردآوری داده‌هاست، به این نکته مهم اشاره دارد که «باید محدودیت‌های قانونی برای جمع‌آوری داده‌ها وجود داشته باشد و داده‌ها با استفاده از ابزار قانونی و به‌طور منصفانه جمع‌آوری شوند» (OECD, 1980: 7). براساس این اصل هر شیوه یا ابزاری که براساس قانون برای جمع‌آوری داده‌ها^۲ ممنوع باشد، نباید مورد استفاده قرار گیرد. همچنین، رضایت صاحب داده‌ها نیز از لوازم این اصل است، مگر اینکه؛ در موارد استثنایی و به دلایل امنیتی و مصالح عمومی به صاحب داده‌ها اطلاع داده نشود و رضایت وی اخذ نشود، که حتی در این صورت نیز باید تضمینات قانونی برای حفظ حقوق وی رعایت شده و صرفاً در محدوده مجوز قانونی اقدام شود.

اولین چالشی که همواره فراروی نهادهای مسئول پیشگیری از جرائم سایبری وجود دارد این است که برای نظارت بر رفتار کاربران از کدام دسته از داده‌های موجود در شبکه استفاده کنند؟ به عبارت دیگر، جمع‌آوری داده‌ها^۳ و تشکیل پایگاه‌های داده با استفاده از کدام داده‌ها و اطلاعات انجام گیرد؟ چرا که جمع‌آوری داده‌ها در هر حالتی غیرقانونی نیست، بلکه؛ چنانچه داده‌های موجود بدون رعایت شرایط و تضمینات قانونی جمع‌آوری شوند یا در غیر موارد تعیین شده مورد استفاده قرار گیرند، اقدام غیرقانونی بوده و حریم خصوصی اطلاعاتی صاحبان داده نقض می‌شود. آنچه در تشکیل پایگاه‌های داده حائز اهمیت است و می‌تواند منجر به نقض حریم خصوصی کاربران شود، این است که پایگاه‌ها با توجه به موقعیت‌ها یا آماج احتمالی بزه، تشکیل می‌شوند. بنابراین، نهادهای مسئول برای پیشگیری از بزه احتمالی مورد نظر و یا شناسایی موقعیت‌های ارتکاب بزه، باید آماج را تحت نظارت قرار دهند و این امر در گام اول نیازمند درج داده‌های آنان در پایگاه‌های داده است. حال، چنانچه هدف از داده‌کاوی نظارت فراگیر^۴ بر رفتارهای کاربران باشد، در این حالت، نیاز به تشکیل پایگاه‌هایی جامع از اطلاعات آنان است. چرا که در این حالت، به‌منظور تأمین امنیت حداکثری «تنها بر اطلاعات شخص معینی نظارت نمی‌شود، بلکه

1. Fair and Lawful Collection
 2. Data Gathering
 3. Data Aggregation
 4. Mass Surveillance

اطلاعات افراد بسیاری برای آینده احتمالی مورد نظارت قرار خواهد گرفت» (Stalla- Bourdillon, Joshua and Mark, 2014: 14).

در این گونه از داده کاوی احتمال بسیار بیشتری برای نقض حریم خصوصی کاربران وجود دارد، چرا که به‌ازای پیشگیری از بزهکاری هریک از مجرمان احتمالی، نیاز به حکم مقام قضایی است، و طی نمودن این روند فرصت کافی را برای مجرمان فراهم می‌آورد. از سوی دیگر، امروزه دستیابی به داده‌های شهروندان برای نهادهای مسئول پیشگیری از جرم، به دشواری گذشته نیست. چرا که، افراد اطلاعات و داده‌های بسیاری را نزد نهادها و صاحبان مشاغل و خدمات گوناگون دارند و «تقریباً همه افراد به نوعی پرونده‌دار شده‌اند، بدون آنکه از محتویات پرونده خود با خبر باشند» (نوری و نخجوانی، ۱۳۸۳: ۲۹). بنابراین، با وجود پرونده‌های الکترونیکی حاوی مشخصات افراد در سازمان‌ها و نهادها، دستیابی به این اطلاعات آسان شده است و «روش‌های جدید داده کاوی این امکان را به دولت‌ها می‌دهند که داده‌ها و اطلاعات مربوط به افراد را بدون توجه به اینکه در کجا قرار دارند، مورد پردازش قرار دهند» (TAPAC, 2004: 36) و پایگاه‌های داده خود را به آسانی تجهیز کنند.

نمونه واضح گردآوری غیرقانونی داده‌های کاربران را می‌توان در نیروهای امنیتی ایالات متحده آمریکا، در ماه اوت سال ۲۰۱۳ مشاهده کرد. پیرو جست‌وجو واژگان «کوله‌پشتی»،^۱ «زودپز»^۲ و «حادثه بمب‌گذاری آوریل سال ۲۰۱۳ بوستون»^۳ توسط پدر، مادر و فرزند پسر خانواده در موتور جست‌وجو شرکت گوگل، نیروهای ضد تروریستی مظنون به طراحی عملیات تروریستی مانند حادثه بمب‌گذاری سال ۲۰۱۳ بوستون شدند. آنها، صبح روز بعد منزل این خانواده را محاصره کردند و پس از دستگیری اعضای خانواده سؤالاتی درباره قصد آنها برای تهیه بمب ساعتی خانگی پرسیدند. نیروهای ضد تروریستی بر این عقیده بودند که عبارت جست‌وجو شده موجب ظن آنها به تهیه بمب خانگی و تعبیه آن در زودپز و ایجاد حادثه‌ای همانند بمب‌گذاری بوستون شده است. با دقت در این مثال، می‌توان به وجود نرم‌افزارهای داده کاوی پیش‌بینی‌کننده پیشرفته

1. Back Pack

2. Pressure Cooker

3. April 2013 Boston Bombing

پی برد. نرم افزارهایی که پایگاه‌های داده آنها، به صورت ۲۴ ساعته حداقل از میزبان‌های شرکت گوگل تأمین می‌شوند^۱ و در خوشبینانه‌ترین حالت، داده‌های گردآوری شده، متعلق به کاربران آمریکایی هستند. حال، سؤال اساسی که مطرح می‌شود این است که کدام سند بین‌المللی یا منطقه‌ای حقوق بشری اجازه چنین نقض فراگیر حریم خصوصی کاربران را حتی به قیمت پیشگیری از بزه احتمالی می‌دهد؟^۲

سؤالاتی از این قبیل، اذهان بسیاری از نهادها و اشخاص حامی حریم خصوصی را درگیر کرده و منجر به طرح شکایات بسیاری در دادگاه‌های داخلی و بین‌المللی شده است. یکی از مهم‌ترین موارد، شکایتی با نام «دیده‌بان برادر بزرگ» و دیگران علیه دولت انگلستان^۳ است که در تاریخ سوم اکتبر ۲۰۱۳، در دادگاه اروپایی حقوق بشر اقامه شد.^۴ شاکیان این پرونده براساس ماده (۳۴) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر ادعا کردند که اقدامات دولت انگلیس در راستای نظارت بر اطلاعات کاربران و جمع‌آوری آنها، مطابق با مقررات کنوانسیون اروپایی حقوق بشر نبوده و حق حریم خصوصی مندرج در ماده (۸) این کنوانسیون را نقض کرده است. مستند دولت انگلیس برای قانونی بودن اعمال خود، ماده (۸) قانون قدرت تحقیقات^۵ مصوب سال ۲۰۰۰ است. این ماده، دو نوع اخطار متفاوت برای نظارت بر ارتباطات داخلی و بین‌المللی را به رسمیت شناخته است. براساس ماده (۲۰) این قانون، ارتباط خارجی^۶ «آن دسته از ارتباطاتی هستند که به خارج از جزیره انگلستان فرستاده شده یا از خارج جزیره به داخل ارسال می‌شوند». از طرف دیگر، برای مداخله در ارتباطات داخلی، فرد یا محل معین باید شناسایی شود و نمی‌توان همه افراد کشور را تحت نظارت قرار داد. درحالی‌که برای نظارت بر ارتباطات خارجی نیاز به شناسایی نخواهد بود و طبق قانون «نظارت فراگیر» می‌تواند اعمال شود.

۱. چرا که احتمال دارد علاوه بر اطلاعات موارد کاربران موتور جست‌وجوگر شرکت گوگل از اطلاعات کاربران شرکت‌های اینترنتی دیگر نیز استفاده کنند.

۲. برای مطالعه بیشتر در مورد تأثیر قانون میهن‌پرستی بر حریم خصوصی کاربران آمریکایی رک: آقابابی، ۱۳۸۹: ۱۷-۱.

3. Big Brothers Watch and Others against the United Kingdom

۴. گفتنی است این پرونده پس از افشای‌گری‌های ادوارد اسنودن از ابزارهای داده‌کاوی حاکمیت‌ها برای شنود اطلاعات کاربران، اقامه شده است.

5. Regulation of Investigatory Powers Act (RIPA)

6. External Communications

اما، نکته بسیار مهم اینجاست که اقدامات کاربران انگلیسی که از خدمات میزبان‌های خارج از خاک انگلیس استفاده می‌کنند، شامل ارتباطات خارجی می‌شود و دولت انگلیس با استفاده از این ماده تمام فعالیت‌های سایبری آنها را تحت نظارت قرار می‌دهد. دولت انگلستان با استناد به این ماده از برنامه‌های پرسم^۱ آمریکا و همچنین تمپورا^۲ استفاده می‌کند و اطلاعات کاربران را براساس بند «۴» قسمت ۸ این قانون جمع‌آوری می‌نماید. دادگاه اروپایی این سؤال را از نماینده دولت انگلیس پرسید که آیا نظارتی چنین فراگیر برای پیشگیری از بزهکاری احتمالی و تأمین امنیت کاربران انگلیسی ضرورت دارد؟ همچنین، براساس نظر دادگاه حتی در صورت احراز شرط ضرورت، تدابیر نظارتی نباید مداخله‌آمیز باشند و حریم خصوصی کاربران را تحت الشعاع قرار دهند. همان‌گونه که مشاهده می‌کنید دادگاه به شروط مندرج در ماده (۸) کنوانسیون اروپایی حقوق بشر استناد کرده است و هرگونه کاربست تدابیر پیشگیرانه احتمالی را منوط به تجمیع شرایط این ماده می‌داند.

ب) گردآوری مضیق و مرتبط:^۳ مشکل عمده‌ای که در فرایند جمع‌آوری داده‌های برخلاف برای پایگاه‌های داده وجود دارد این است که در اغلب موارد، علاوه بر داده‌های هدف، داده‌های غیر مرتبط نیز جمع‌آوری می‌شوند. در این حالت اصل گردآوری مضیق و مرتبط نقض می‌شود. به موجب این اصل، «گردآوری داده‌ها باید تنها به میزان مورد نیاز برای هدف اولیه و اعلام شده صورت گیرد و گردآوری داده‌های اضافی ممنوع است» (اصلائی، ۱۳۸۹: ۱۳۴).

پایبندی به این اصل، در مورد داده‌ها و اطلاعاتی که مرتبط با دنیای صفر و یک نیستند، امکان‌پذیر است. اما، در مورد داده‌های موجود فضای سایبر بسیار دشوار است. چراکه، تا

۱. نام اصلی این برنامه US-984XN است و به پرسم (PRISM) معروف شده است. پرسم برنامه‌ای نظارتی است که آژانس امنیت ملی آمریکا آن را طراحی کرده است و دادگاه نظارت بر اطلاعات خارجی آمریکا بر نحوه عملکرد آن نظارت می‌کند. این برنامه از اطلاعات میزبان شرکت‌های گوگل، یاهو، یوتیوب، اپل، مایکروسافت، فیسبوک و اسکایپ به منظور نظارت بر فعالیت‌های کاربران استفاده می‌کند و ارتباطات الکترونیکی کاربران را مورد بررسی قرار می‌دهد.

۲. تمپورا (TEMPORA) برنامه‌ای است که سازمان اطلاعات انگلستان (GCHQ) هدایت می‌کند این برنامه روی کابل‌های فیبر نوری در اروپا نصب شده است و ترافیک داده‌های کاربران و مکالمات تلفنی آنها را مورد نظارت و بررسی قرار می‌دهد.

زمانی که داده‌ها پردازش و خوانده نشوند امکان آگاهی از ماهیت آنها وجود نخواهد داشت. از این رو، چنانچه صرفاً مجوز نظارت برای پیشگیری از جرمی خاص وجود داشته باشد، نباید از سایر داده‌های کاربر استفاده کرد و صرفاً آن قسمت از ترافیک داده‌های وی را که احتمال مجرمانه بودن آنهاست، بررسی کرد، امری که دستیابی به آن چندان آسان نیست. همچنین، این مشکل در مورد سابقه داده‌هایی که طبق قانون ذخیره شده‌اند نیز وجود دارد، مگر اینکه مقام ناظر بداند کاربر مورد نظر در آن بازه زمانی صرفاً رفتار مجرمانه احتمالی را انجام می‌داده است. به عنوان نمونه، چنانچه براساس قرائن و گزارش‌های واصله مشخص شود که کاربری از گروهی مجرمانه است که قصد نفوذ به سامانه بانکی را دارند و برای خنثی کردن حمله ارتكابی آنان، نیاز به رهگیری فعالیت‌های سابق آنان است، قانوناً باید داده‌های مربوط به همین عمل از ارائه‌دهندگان خدمات دسترسی درخواست شوند، درحالی‌که، تفکیک داده‌های مذکور از سایر داده‌های کاربر در آن بازه زمانی بسیار دشوار خواهد بود.

۲. نظارت ویدئویی در مراکز عمومی ارائه‌دهنده خدمات دسترسی

پیرو استفاده از دوربین‌های مدار بسته^۱ در اماکن عمومی نظیر خیابان‌ها، پارکینگ‌ها، مراکز خرید و اماکنی از این قبیل و پژوهش‌های بی‌شماری که درباره کارکرد مثبت آنها در کاهش ارتكاب جرائم صورت پذیرفت، استفاده از این دوربین‌ها به منظور کاهش جرائم سایبری در اماکن عمومی ارائه‌دهنده خدمات دسترسی نیز رایج شده و در سال‌های اخیر، فزونی یافته است.^۲ منظور اماکن عمومی ارائه‌دهنده خدمات دسترسی، آن دسته از اماکنی است که پس از دریافت مجوزهای لازم از مقامات صلاحیتدار، اجازه فراهم کردن دسترسی به اینترنت برای کاربران عمومی را خواهند داشت. کافی‌نت‌ها و هتل‌ها نمونه‌هایی از این اماکن هستند. علت اصلی کاربست این دوربین‌ها، استفاده فراوان بزهکاران از خدمات موجود در این اماکن به منظور ناشناس ماندن در حین ارتكاب جرم است، چراکه؛

1. Closed Circuit Television (CCTV)

۲. به عنوان نمونه، پلیس فتای جمهوری اسلامی ایران در بند «۱۷» بخشنامه پلیس فضای تولید و تبادل اطلاعات به صاحبان کافی‌نت‌ها، آنها را ملزم به نصب دوربین مدار بسته کرده است. براساس این بند: «نصب دوربین مدار بسته داخلی با قابلیت ضبط تمام‌وقت، نگهداری تصاویر و امکان بازبینی تا شش ماه الزامی است»

به‌علت گمنامی کاربران و عدم ردیابی فعالیت‌های آنان، اماکنی از این دست، فرصت مناسبی را برای ارتکاب جرم فراهم می‌آورند. به‌عنوان نمونه، در بسیاری از موارد انتقال بدافزارها،^۱ جاسوسی از گذرواژه‌های موجود در مرورگرها^۲ در محیط امن و ناشناس اماکن ارائه‌دهنده خدمات دسترسی اتفاق می‌افتد.

مقامات ناظر از طریق نصب این دوربین‌ها به صورت آشکار یا پنهان، قادر خواهند بود فعالیت‌های مراجعان را زیرنظر بگیرند و از ارتکاب بسیاری از رفتارهای مجرمانه احتمالی پیشگیری کنند. درواقع، آنچه عمدتاً منجر به کاهش بزهکاری می‌شود، آگاهی بزهکاران احتمالی از مکانیزم نظارت است، چراکه استفاده از این دوربین‌ها در مقابل دیدگان کاربران، «منجر به ایجاد هراس و ارباب در بزهکاران بالقوه می‌شود» (Miller, Hess and Orthman, 2014: 281). به‌عبارت‌دیگر، به‌علت رصد فعالیت‌های بزهکار احتمالی با دوربین، وی به‌طور محاسبه‌گرایانه به این نتیجه می‌رسد که هزینه ارتکاب جرم، بسیار بیشتر از منافع آن است.

با وجود تأثیر مثبت این دوربین‌ها در کاهش بزهکاری، تبعیه آنها در اماکن فوق در برخی موارد می‌تواند منجر به نقض حریم خصوصی اطلاعاتی و ارتباطاتی کاربران می‌شود. علت تشکیک در مورد نقض حریم خصوصی این است که نمی‌توان به‌صورت مطلق حکم به نقض داد و با توجه به اینکه این دوربین‌ها در چه اماکنی و چه زاویه‌ای نصب شده‌اند و چه مواردی را نظارت می‌کنند، نتیجه متفاوت است. چراکه، ممنوعیت مطلق برای استفاده از دوربین‌های مداربسته وجود ندارد، و فناوری‌های نوین نیز در بسیاری از موارد همان کاری را انجام می‌دهند که نیروهای انسانی با صرف زمان و وقت بیشتری می‌بایست انجام دهند. بنابراین، این فناوری‌ها نیز تابع شرایط و ضوابط الزام‌آور صیانت از حریم خصوصی می‌باشند و همانند سایر حوزه‌های نظارت، «دوربین‌های مراقبت از همان محدودیت‌های پلیس برخوردار است» (ابراهیمی، ۱۳۹۱: ۱۰۸) و اصولاً تناقضی با حریم خصوصی کاربران نخواهند داشت.

برای بررسی امکان نقض حریم خصوصی کاربران با دوربین‌های مداربسته باید توجه کرد که اماکن ارائه‌دهنده خدمات اینترنتی اماکنی کاملاً خصوصی نیستند و همگان اجازه ورود و استفاده از خدمات این اماکن را دارند. اما، با این وجود برای هر کاربری در این

مکان نیز، حدی از حریم خصوصی مفروض است. از این رو، امروزه دیگر نمی‌توان این عقیده را پذیرفت که در اماکن عمومی هیچ حدی از حریم خصوصی وجود ندارد، بلکه افراد در این اماکن نیز می‌توانند انتظار معقولی از حریم خصوصی^۱ داشته باشند. نویسندگان مختلف، تعاریف گوناگونی از این اصطلاح ارائه داده‌اند. برخی از آنان از وجه تمایز اطلاعات خصوصی از اطلاعات عمومی برای تبیین این مفهوم سود جستند. به نظر آنان اطلاعات «آن دسته از رفتارهایی که فرد منطقی انتظار دارد که مورد نظارت قرار نگرفته یا ذخیره نشوند» (Atkinson and Delamont, 2011: 231)، در حیطه اطلاعات خصوصی جای دارند. در مقابل، برخی دیگر بر این عقیده‌اند که «زمانی که فرد انتظار واقعی از حریم خصوصی دارد و جامعه آن انتظار را به عنوان انتظاری منطقی بپذیرد، انتظار معقول از حریم خصوصی وجود خواهد داشت» (V. del Carmen, 2014: 194). این گونه به نظر می‌رسد که انتظار معقول از حریم خصوصی زمانی وجود خواهد داشت که عرف جامعه دمکراتیک، تجاوز به آن را مجاز نمی‌شمارد. علت برشمردن قید دمکراتیک این است که به علت شرایط حاکم بر شهروندان جوامع غیردمکرات، انتظار آنها از حقوقشان نسبت به جوامع دمکرات کمتر بوده و همچنین به علت «عادت کردن آنها به تدابیر نظارتی، انتظار متعارف از حریم خصوصی نیز کاهش خواهد یافت» (Klitou, 2014: 98).

بنابراین، باید به بررسی این موضوع پرداخت که انتظار افراد از حریم خصوصی در این اماکن تا چه حدی منطقی است. به قول یکی از نویسندگان، «اشخاصی که در اماکن عمومی به سر می‌برند، باید قبول کنند که تابع و تسلیم حوادث و اتفاقات عادی و طبیعی در زندگی اجتماعی روزمره هستند» (انصاری، ۱۳۹۰: ۲۵). بنابراین، هر آنچه که لازمه زندگی اجتماعی است، در فضای بیرون جزء حریم خصوصی نخواهد بود. مانند اینکه فرد انتظار داشته باشد، چهره وی رؤیت نشود. اما، «تا زمانی که افراد در محیط عمومی حرکت غیرعادی انجام ندهند، می‌توانند انتظار حریم خصوصی داشته باشند» (Hudson, 2010: 32). بنابراین، با توجه به محیطی که فرد در آن قرار دارد و رفتاری که در آنجا انجام می‌دهد، حد خاصی از حریم خصوصی برای وی مفروض است.

اما، مشکل از آنجا آغاز می‌شود که تکنولوژی‌های نوین هرروزه امکانات بیشتری را برای نفوذ به حریم خصوصی کاربران فراهم می‌آورند و آنها را به چشم‌ها و گوش‌هایی برای نقض حریم خصوصی کاربران تبدیل می‌کنند. امروزه، با استفاده از خاصیت بزرگ‌نمایی^۱ این دوربین‌ها، می‌توان کوچک‌ترین حرکات مراجعان را زیر نظر داشت و حتی از صفحات مورد مشاهده آنان فیلمبرداری کرد. با کنار هم قرار دادن صفحات مشاهده شده و حالات و بازخوردهای چهره کاربران، می‌توان عادی یا مشکوک بودن فعالیت‌های آنان را احراز کرد. بنابراین، مقام ناظر می‌تواند دریابد که کاربران چه مطالبی را مطالعه، از چه رمزهای عبوری استفاده و با چه کسانی صحبت می‌کنند و ... این فرایند به معنی ورود به جزیی‌ترین و شخصی‌ترین حوزه زندگی ارتباطاتی کاربران است.^۲ همچنین، نوعی دیگر از این دوربین‌ها علاوه بر ضبط تصویر، قابلیت ضبط صدا را نیز دارند و می‌توانند مکالمات را شنود کنند. بنابراین، مراجعی که از فناوری انتقال صدا در بستر شبکه^۳ استفاده می‌کند یا گفت‌وگوی ویدئویی^۴ انجام می‌دهد، تمام مکالمات وی ضبط خواهد شد.

با توجه به مباحث فوق، می‌توان دریافت چنانچه از دوربین‌های مداربسته صرفاً جهت مشاهده رفتارهای عادی کاربران که شامل ورود و خروج آنها می‌باشد، استفاده شود، مشکلی از جهت حریم خصوصی وجود نخواهد داشت و نصب اختیاری دوربین‌ها در این اماکن، باید صرفاً تا حدی باشد که موجبات خدمات‌دهی بهتر را فراهم کند و درعین حال به فعالیت‌های خصوصی کاربران نیز خللی وارد نسازد.

1. Zoom

۲. در کنار این دوربین‌ها، امروزه دسته‌ای از دوربین‌های مداربسته وجود دارد، که به صورت هوشمند بزهکاران احتمالی را شناسایی می‌کنند، به این معنا که چنانچه متصدی مکان، به کاربری خاص شک داشته باشد و حدس زده باشد که از امکانات موجود در مرکز وی به منظور ارتکاب جرم استفاده می‌کند، می‌تواند تصویر کاربر مورد نظر را که در نتیجه مراجعات سابق در اختیار داشته است را برای دوربین تعریف کند و چنانچه فرد مورد نظر وارد مکان مورد نظر شود، تمام فعالیت‌های وی روی صفحه رایانه مقام ناظر قابل مشاهده باشد. همچنین، در صورتی که مقام ناظر همواره در محل حضور نداشته باشد و یا خواهان نظارت بر کاربران از راه دور باشد می‌تواند از فناوری‌هایی همچون «سامانه اعلام خطر» استفاده کند یا حتی با استفاده از «دوربین‌های مداربسته متصل به آی‌پی» تمام فعالیت‌ها را از راه دور کنترل کند. برای مطالعه بیشتر ر.ک.: خانعلی‌پور و اجارگاه، ۱۳۹۰: ۹۴.

3. Voice Over Internet Protocol (VOIP)

4. Video Chat

۳. شناسنامه‌دار کردن کاربران رویاروی محرمانگی اطلاعات شخصی

همان‌گونه که در مبحث نظارت و ویدئویی نیز گفته شد برخی بزهکاران با ارتکاب جرم در اماکن عمومی ارائه‌دهنده خدمات دسترسی حضوری، امنیت نسبی خود را تأمین می‌کنند. بنابراین، هرگونه اقدامی به‌منظور آگاهی از هویت و فعالیت کاربران و به حداقل رسانیدن ناشناختگی آنان، می‌تواند به‌عنوان ابزاری مؤثر برای کاهش بزهکاری به‌شمار آید. دسته‌ای از کشورها، هرگونه استفاده از خدمات این اماکن را منوط به شناسایی مراجعان می‌کند و در صورت عدم احراز هویت، از فعالیت آنان جلوگیری خواهند کرد. شناسایی کاربران این کشورها از طریق ارائه اطلاعات هویتی، شماره تماس و همچنین نشانی محل سکونت صورت گرفته و پس از اختصاص شماره شناسایی، دسترسی به شبکه میسر می‌شود. همچنین، از آنجا که دسترسی بعدی به فعالیت‌های کاربر دشوار است، غالباً در همان زمان استفاده از شبکه، فعالیت‌های آنان ذخیره می‌شود.

به‌عنوان نمونه، در سال ۲۰۰۸ تدابیر نظارتی سختگیرانه‌ای برای کافی‌نت‌ها در مصر وضع شد. کاربران مصری ملزم بودند «مشخصات هویتی، شماره تماس و نشانی پست الکترونیک خود را در اختیار متصدیان قرار دهند و سپس، با استفاده از شماره کاربری که از طریق تلفن همراه خود دریافت می‌کردند، قادر به دسترسی به اینترنت بودند» (Deibert and et al., 2010: 529). پلیس فتای جمهوری اسلامی ایران نیز در بندهای ۸ تا ۱۰ بخشنامه صادره به کافی‌نت‌ها^۱ متصدیان این اماکن را ملزم به ثبت اطلاعات هویتی و سایر اطلاعات کاربری شامل روز و ساعت استفاده، نشانی پروتکل اینترنت^۲ اختصاص یافته

۱. «... ۸ دفتر خدمات اینترنت موظف‌اند اطلاعات هویتی کاربران را با دریافت مدارک شناسایی معتبر (ترجیحاً کارت ملی) ثبت و از ارائه خدمات به مراجعه‌کنندگانی که مدارک شناسایی ارائه نمی‌کنند، خودداری کنند.
۹. اطلاعات هویتی که بایستی مورد ثبت دقیق قرار گیرند عبارت‌اند از: نام و نام خانوادگی، نام پدر، کد ملی، کد پستی و شماره تلفن تماس.»

۱۰. دفتر خدمات اینترنت موظف‌اند علاوه بر اطلاعات هویتی کاربران، سایر اطلاعات کاربری شامل روز و ساعت استفاده، IP اختصاص یافته و فایل لاگ وبسایت‌ها و صفحات رؤیت شده را ثبت و حداقل تا ۶ ماه نگهداری کنند.»
۲. نشانی پروتکل اینترنت (Internet Protocol Address) معرف دستگاه متصل به شبکه است. «هنگامی که دستگاه رایانه و یا هر وسیله دیگری که به شبکه اینترنت متصل می‌شود، نشانی پروتکل اینترنت مختص به خود را دریافت می‌نماید» (Harwood, Rusen and Ballew, 2015: 445).

به کاربر و مهم‌تر از آن پوشه لاگ^۱ وب‌سایت‌ها و صفحات رؤیت شده، نموده است. تشخیص هویت کاربران با استفاده از اطلاعات شخصی آنها ممنوع است، بنابراین به‌طور مطلق نمی‌توان حکم به نقض حریم خصوصی آنان به‌دلیل درخواست اطلاعات داد. چنانچه براساس حقوق داخلی کشور، اطلاعات درخواست شده در زمره اطلاعات شخصی باشند، مطالبه آنها بدون دستور مقام قضایی صالح، ممنوع است. با مطالعه قوانین کشورهای گوناگون محرز می‌شود که ترافیک داده‌های برخط، حافظه نهان اطلاعات و مواردی از این قبیل جز حریم خصوصی اطلاعاتی کاربران است. بنابراین، ذخیره مواردی همچون پوشه لاگ وب‌سایت تمام کاربران مطلقاً ممنوع است، چراکه این پوشه‌ها «تمام فعالیت‌های کاربر در وب‌سایت‌هایی که از آنها بازدید کرده است را ذخیره می‌کنند» (Jansen, Spink and Taksa, 2008: 125) و با استفاده از نرم‌افزارهای لاگ‌خوان می‌توان آنها را بازخوانی کرد و از فعالیت‌های کاربر آگاه شد.

برای پیشگیری از بزه احتمالی نباید همه کاربران را شناسنامه‌دار کرد و با رهگیری فعالیت‌های آنها، از اندیشه‌ها و سلیقه آنها آگاه شد. تعمیم ارتکاب جرم احتمالی به همگان مخالف اصل براءت بوده و نباید به بهانه برخورد با اقلیتی کوچک امنیت و آسایش را از کل جامعه سلب کرد. از این رو، اگرچه دولت مسئول تأمین امنیت فعالیت کاربران و پیشگیری از بزه‌دیدگی احتمالی است، اما؛ این مهم را نباید فراموش کرد که «حریم خصوصی ایشان نیز چهره‌ای از همان امنیتی است که دولت متکفل تأمین آن است» (زندى، ۱۳۹۳: ۲۱۵).

مجمع عمومی سازمان ملل متحد در قطعنامه صادره سال ۲۰۱۳، هرگونه اجبار شرکت‌های تلفنی و ارائه‌دهندگان خدمات اینترنتی^۲ به ذخیره اطلاعات کاربران به‌منظور نظارت دولت بر فعالیت‌های آنان را غیرضروری و غیرمتناسب خوانده است. با مقایسه اشخاص مورد حمایت این قطعنامه با کاربران اماکن ارائه‌دهنده خدمات عمومی می‌توان دریافت هنگامی که اشخاص حقوقی با دامنه فعالیت ملی و بین‌المللی حق در اختیار گذاشتن اطلاعات شخصی کاربرانشان را ندارند، به طریق اولی، کاربران اماکن ارائه‌دهنده خدمات دسترسی نیز از چنین حمایتی برخوردار خواهند بود.

1. Log File

2. Internet Service Provider

با توجه به مباحث مطرح شده در گفتارهای پیشین می‌توان دریافت که نهادهای مسئول پیشگیری از جرم اجازه نظارت فراگیر بر رفتارهای کاربران را نخواهند داشت. شاید با توجه به دامنه وسیع خسارات اغلب جرائم سایبری، پذیرش چنین راه‌حلی دشوار باشد، اما، با مقایسه آن با نقض حریم خصوصی مادی، می‌توان به خوبی اهمیت حفظ حریم خصوصی در مقابل کاربست روش‌های نظارت الکترونیکی را درک کرد. به عنوان نمونه، تصور کنید مقامات امنیتی شهری متوجه شوند که در یکی از نامه‌های پست شده در ماه اخیر، طرح ترور یکی از مقامات عالی سیاسی یا نخبگان علمی کشور تشریح شده است. یکی از تدابیر پیشگیری از این عملیات تروریستی این است که همه نامه‌های دریافتی این شهر در فاصله زمانی سی روز گذشته توقیف شده و محتویات همه نامه‌ها دقیقاً بررسی شوند. از یک سو، نامه‌های شهروندان از حریم خصوصی ارتباطاتی آنها به حساب آمده و قانوناً باید محترم شمرده شوند و از سوی دیگر، شاید بتوان نامه‌ای که اذعان شده است به این شهر ارسال شده است را از میان انبوه نامه‌های ارسالی پیدا کند. یکی از اقداماتی که برای پیشگیری از جرم احتمالی می‌توان انجام داد، بازرسی تمام نامه‌ها و یافتن نامه مورد نظر است. تفاوت این روش با نرم‌افزارهای داده کاوی، دوربین‌های مداربسته، بررسی پوشه‌های لاگ وب‌سایت‌ها و مواردی از این دست این است که عامل انسانی مبادرت به تجزیه و تحلیل و پیش‌بینی می‌کند. اما، آنچه واضح است اینکه با این اقدام حریم خصوصی ارتباطاتی همه دریافت‌کنندگان نامه‌ها را باید نقض کنند. حال، آیا برای پیشگیری از این خطر می‌توان حریم خصوصی کاربران را نقض کرد؟^۱

۱. برای تقریب به ذهن این ایده، از مثال مشهور «شکنجه و بمب ساعتی» کمک می‌گیریم. ابتدا به طور خلاصه بیان می‌شود که به موجب این سناریو، «پلیس، تروریست احتمالی را که مکان بمب مهیبی را می‌داند و ممکن است تعداد بسیاری از افراد را به کشتن دهد، را دستگیر می‌کند. حال، آیا برای جلوگیری از این اتفاق و با هدف یافتن مکان بمب، می‌تواند وی را شکنجه کند؟ یا نباید وی را شکنجه کرد و با انفجار بمب احتمالی، سبب مرگ افراد بی‌گناه شد؟» (S. Jeffreys, 2009: 3). پاسخ به این سؤال فرضی منفی است؛ زیرا این فرد تحت اصل برائت بوده و مجرم بودن وی ثابت نشده است. همچنین، چنانچه شکنجه را برای موارد استثنایی مجاز دانستیم، باید تشکیلات و سازمانی را برای این کار سازماندهی کرده و افرادی را به این منظور آموزش دهیم تا همیشه منتظر چنین اتفاقی باشند و پس از گذر زمان شکنجه برای حالت اضطراری - با این توجه که منافع عمومی در خطر است - امری عادی خواهد شد.

آنچه که سبب جذابیت و درعین حال گردش آزادانه اطلاعات^۱ در فضای سایبر می‌شود، ناشناختگی کاربران در این فضا است. سلب حق ناشناختگی اکثریت کاربران و آگاهی از عادات و سلیق آنان به نوعی شناسنامه‌دار کردن آنهاست که حتی به‌منظور تأمین امنیت حداکثری نیز پذیرفتنی نیست. چراکه، «چنانچه کاربران شبکه‌ای احساس کنند فعالیت‌های آنها تحت نظارت مستمر زنده یا غیرزنده قرار دارد، بی‌تردید در نحوه فعالیت خود تجدیدنظر خواهند کرد که این خود به معنای ناکام ماندن اهدافی است که از ظهور این فضا دنبال می‌شد» (جلالی فراهانی، ۱۳۸۴: ۱۵۴). از طرفی، به علت پیشگیری از بزهکاری گروهی اندکی، اکثریت کاربران بهنجار به نوعی مجرم پنداشته می‌شوند که این امر، مغایر اصل برائت است. باید به خاطر داشت که صیانت از حریم خصوصی اصل است و «استثنائات آن باید به صورت مضیق تفسیر شده» (Rengel, 2013: 88) و از تعمیم موارد استثنایی به تهدیدهای احتمالی پیش‌رو، اجتناب شود؛ چراکه با نهادینه شدن این روش و کسب اطلاعات گسترده، تضمینی برای جلوگیری از سوءاستفاده‌های احتمالی و تداوم نقض حریم خصوصی برخط با تمسک به اهمیت پیشگیری از جرم و امکان ردیابی موقعیت‌های مجرمانه وجود ندارد.

بنابراین، نهادهای مسئول باید درصدد پیشگیری موقعیت‌مدار عادلانه از جرائم احتمالی برآیند. آن دسته از تدابیر پیشگیرانه، عادلانه هستند که از چارچوب‌های تعیین شده قانونی تجاوز نکنند. ماده (۱۲) قطعنامه شماره ۲۰۰۲/۱۳ شورای اقتصادی و اجتماعی سازمان ملل متحد با عنوان «برنامه توسعه پیشگیری مؤثر از جرم»^۲ نیز بر اهمیت قانونمدار بودن تدابیر پیشگیرانه تأکید کرده است. این قطعنامه که مختص تدابیر پیشگیرانه غیرقهرآمیز است، کاربست هرگونه سیاست‌های پیشگیرانه را منوط به صیانت از آن دسته از حقوق بنیادین بشری که در اسناد بین‌المللی به رسمیت شناخته شده‌اند، دانسته و دولت‌ها را تشویق به ترویج فرهنگ قانونمداری برای سیاست‌های پیشگیرانه کرده است. از این‌رو، نهادهای مسئول نمی‌توانند از هر نوع تدابیر پیشگیرانه‌ای، بدون پایبندی به حقوق مدنی و سیاسی استفاده کنند، بلکه برای کاربست هر نوع تدابیر پیشگیرانه، ملزم به رعایت قیود برشمرده شده در اسناد یادشده برای صیانت از این حقوق هستند و از آنجا که تفاوتی میان تدابیر پیشگیرانه

1. Free Flow of Information

2. Action to Promote Effective Crime Prevention

کنشی و یا واکنشی در این اسناد وجود ندارد، می‌توان قائل به آن بود که پیشگیری موقعیت‌مدار نیز، «به‌منظور عادلانه شدن مستلزم همان حقوق و آزادی‌های فردی‌ای است که باید به هنگام پیشگیری کیفی رعایت شوند» (نجفی ابرندآبادی، ۱۳۸۳: ۵۸۴).

با توجه به مطالب برشمرده شده می‌توان دریافت که با کاربست تدابیر نظارتی در سطح وسیع، احتمال نقض حریم خصوصی کاربران وجود دارد و به قیمت نقض این حق، می‌توان از بسیاری فرصت‌های احتمالی بزهکارانه پیشگیری کرد. بنابراین، برای جلوگیری از این نتایج سوء، کاربست تدابیر نظارتی همه‌جانبه در سطح کلان توصیه نمی‌شود. کم‌رنگ کردن نقش حاکمیت‌ها، به معنی نفی نقش مؤثر آنان در راهبری پیشگیری موقعیت‌مدار از بزه سایبری نخواهد بود. از این‌رو، نخستین وظیفه آنان تصویب قوانین حمایت از حریم خصوصی برخط، در مقابل شقوق متفاوت تدابیر پیشگیرانه نظارتی است. چراکه قوانین دقیق، راه هرگونه سوءاستفاده احتمالی را مسدود و حیطه وظایف مسئولان پیشگیری از جرم را مشخص می‌کند. در کنار قوانین فوق، آنان می‌توانند به‌منظور تکمیل تدابیر نظارتی خود، کاربران را تشویق به استفاده از خدمات پیشگیرانه شرکت‌های امنیت خصوصی تحت نظارت خود کنند. در این صورت هریک از کاربران (مانند: شرکت‌ها، مراکز صنعتی، مراکز علمی، کاربران خانگی و ...) با توجه به نیازی که به امنیت دارند و رضایت ناشی از آن، از بخشی از حق حریم خصوصی خود چشمپوشی خواهند کرد. در این حالت، دولت نقش حمایتی خود را حفظ می‌کند و با تصویب قوانین موجد مسئولیت مدنی و مسئولیت کیفی و همچنین نظارت مداوم، از متقاضیان این خدمات حمایت می‌کند.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

به‌موازات تأثیر چشمگیر فناوری‌های اطلاعات و ارتباطات بر کاهش مخاطرات فضای سایبر، امروزه بسیاری از اعضای جامعه جهانی به امنیتی شدن این فضا و پیشگیری حداکثری از بزهکاری تمایل نشان می‌دهند که یکی از نتایج آن، نقض گسترده حق حریم خصوصی کاربران است. غالب روش‌های نظارت الکترونیکی اعم از روش‌های هوش مصنوعی داده‌کاوی، دوربین‌های مداربسته، ذخیره فعالیت برخط کاربران و مواردی از این دست، زمانی تأثیرگذارند که در سطح وسیع به کار روند و طیف گسترده‌ای را مورد

نظارت قرار دهند. اما، هرچه بر گستره کاربست این تدابیر افزوده شود، حریم خصوصی جامعه تحت نظارت بیشتر در معرض نقض قرار خواهد گرفت و رعایت تناسب تدابیر اتخاذی با پیشگیری از بزه احتمالی بسیار دشوارتر خواهد بود. همچنین، باید خاطر نشان ساخت که در بسیاری از موارد نظارت همیشگی بوده و به منظور پیشگیری از هرگونه نقض احتمالی امنیت به کار گرفته می‌شود و به دنبال پیشگیری از جرمی خاص نخواهند بود و به عبارت دیگر، ضرورتی برای پیشگیری از بزه وجود ندارد.

به منظور اجتناب از آثار سوء تدابیر نظارتی، باید در نظر داشت که دولت‌ها تنها تا جایی موظف به تأمین امنیت سایبری و پیشگیری از بزهکاری برخط هستند که قیود برشمرده شده در اسناد مرجع حقوق بشری، اجازه مداخله در حریم خصوصی کاربران را می‌دهد و فراتر از آن حق تحدید و یا تعلیق آن را نخواهند داشت. بنابراین، هرگونه نقض حریم خصوصی کاربران به منظور تأمین امنیت سایبری و پیشگیری از بزه، استثنا بوده و در صورت تحقق شرایط مورد نیاز، می‌بایست به حداقل مداخله در حریم خصوصی اکتفا کرد و صرفاً آن را به حال تحدید و نه تعلیق درآورد. چراکه، تأمین امنیت سایبری زمانی ارزشمند است که شأن و کرامت کاربران پایمال نشود و امکان استیفای آنها از این حق بنیادینشان وجود داشته باشد. در غیر این صورت، به منظور پیشگیری از بزه دیدگی احتمالی، آنان، بزه‌دیده بالفعل اقدامات مداخله‌جویانه متصدیان پیشگیری از جرم خواهند شد.

کاستن از تدابیر نظارتی فراگیر از جانب حاکمیت‌ها، به معنی انکار نقش مهم آنها در مدیریت پیشگیری موقعیت‌مدار از بزه سایبری نیست. غالب مشکلات کاربست تدابیر پیشگیرانه نظارتی از آنجا آغاز می‌شود که نهادهای مسئول از اختیارات خود پای را فراتر می‌نهند. از این رو، به نظر می‌رسد که یکی از مهم‌ترین وظایف حاکمیت‌ها تدوین قوانین به روز برای صیانت از حریم خصوصی برخط کاربران و در نظر گرفتن ضمانت اجرای قانونی کارآمد در مقابل هرگونه سوءاستفاده احتمالی است. همچنین، آگاهی‌بخشی افراد از مخاطرات فضای سایبر و واگذار کردن تأمین امنیت به بخش‌های امنیت خصوصی می‌تواند بسیار کارآمد باشد. چراکه در این حالت، با توجه به نیازهای کاربران به منظور پیشگیری از بزه دیدگی احتمالی، از بخشی از حق خود چشمپوشی می‌کنند.

منابع و مآخذ

۱. آقابابایی، حسین (۱۳۸۹). «لیبرالیسم، حریم خصوصی و قانون پاتریوت»، فصلنامه سیاست (مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی)، دوره ۴۰، ش ۲.
۲. ابراهیمی، شهرام (۱۳۹۱). جرم‌شناسی پیشگیری، ج ۱، چاپ دوم، تهران، میزان.
۳. احمدی، احمد رضا (۱۳۸۷). «نقص حریم خصوصی، چالشی فراروی پیشگیری وضعی از وقوع جرم»، فصلنامه مطالعات پیشگیری از جرم، (۳) ۶.
۴. اسکندری، حمیدرضا، سمیه علیزاده و پروانه کاظمی (۱۳۹۰). «کاربرد داده کاوی در شناسایی و کشف الگوهای پنهان جرم سرقت»، فصلنامه نظم و امنیت انتظامی، (۴) ۴.
۵. اصلانی، حمیدرضا (۱۳۸۹). حقوق فناوری اطلاعات، چاپ دوم، تهران، میزان.
۶. انصاری، باقر (۱۳۹۰). حقوق حریم خصوصی، چاپ دوم، تهران، سمت.
۷. بخشنامه صادره پلیس فتا به کافی نت‌ها www.cyberpolice.ir/page/11631
۸. جلالی فراهانی، امیرحسین (۱۳۸۴). «پیشگیری وضعی از جرائم سایبری در پرتو موازین حقوق بشر»، فقه و حقوق، ۲.
۹. خانعلی پور واجارگاه، سکینه (۱۳۹۰). پیشگیری فنی از جرم، تهران، میزان.
۱۰. زندی، محمدرضا (۱۳۹۳). تحقیقات مقدماتی در جرائم سایبری، تهران، جنگل.
۱۱. قانون تجارت الکترونیکی، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۲/۱۰/۱۷.
۱۲. قانون جرائم رایانه‌ای، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸/۱۱/۱۱.
۱۳. قانون دسترسی انتشار و دسترسی آزاد به اطلاعات، مصوب مجلس شورای اسلامی، ۱۳۸۸/۱۱/۴.
۱۴. محسنی، فرید (۱۳۹۴). حریم خصوصی اطلاعات: مطالعه کیفی در حقوق ایران، ایالات متحده آمریکا و فقه امامیه، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه امام صادق.
۱۵. میرخلیلی، سید محمود (۱۳۸۸). پیشگیری وضعی از بزهکاری با نگاهی به سیاست جنایی ایران، تهران، سازمان انتشارات پژوهشگاه فرهنگ و اندیشه اسلامی.
۱۶. نجفی ایرندآبادی، علی حسین (۱۳۸۳). «پیشگیری عادلانه از جرم»، مجموعه مقالات در تجلیل از استاد دکتر محمد آشوری، تهران، سمت.
۱۷. نوری، محمدعلی و رضا نخجوانی (۱۳۸۳). حقوق حمایت داده‌ها، تهران، کتابخانه گنج دانش.
18. Atkinson, Paul and Sara Delamont (2011). *SAGE Qualitative Research Methods* (Vol. 4), Great Britain, SAGE Publications Ltd.
19. Bennett, Wayne and Kären Hess (2007). *Criminal Investigation*, Canada, Wadsworth Publishing.

20. *Big Brother Watch and Others Against the United Kingdom*, Fourth Section, Application No. 58170/13, Lodged on 4 September 2013.
21. Clarke, R. V. and R. Homel (1997). A Revised Classification of Situational Crime Prevention Techniques, In S. P. Lab (Ed.), *Crime Prevention at a Crossroads*, Cincinnati, OH: Anderson.
22. Clarke, Ronald V. (1997). *Situational Crime Prevention: Successful Case Studies*, 2nd ed, United States of America, Harrow and Heston.
23. Deibert, Ronald and John Palfrey, Rafal Rohozinski and Jonathan Zittrain (2010). *Access Controlled: The Shaping of Power, Rights, and Rule in Cyberspace*, United States of America: The MIT Press.
24. Directive 2002/58/EC of the European Parliament and of the Council of 12 July 2002 Concerning the Processing of Personal Data and the Protection of Privacy in the Electronic Communications Sector (Directive on Privacy and Electronic Communications).
25. Directive 95/46/EC of the European Parliament and of the Council of 24 October 1995 on the Protection of Individuals with Regard to the Processing of Personal Data and on the Free Movement of Such Data.
26. F. Fogelman-Soulie, D. Perrotta and J. Piskorski (2008). *R. Steinberger, Mining Massive Data Sets for Security: Advances in Data Mining, Search, Social Networks and Text Mining, and their Applications to Security*, IOS Press, Netherlands.
27. Harwood, Michael, Adrian Ciprian Rusen and Joli Ballew (2015). *IC3: Internet and Computing Core Certification Global Standard 4 Study Guide*, Canada, Sybex.
28. Hudson, David (2010). *The Right to Privacy* (Point/ Counterpoint), United States of America, Chelsea House Publishers.
29. Jansen, Bernard J., Amanda Spink and Isak Taksa (2008). *Handbook of Research on Web Log Analysis*, New York, IGI Global.
30. Klitou, Demetrius (2014). *Privacy-Invasive Technologies and Privacy by Design: Safeguarding Privacy, Liberty and Security in the 21st Century*, Netherlands, T. M. C. Asser.
31. Mena, Jesús (2003). *Investigative Data Mining for Security and Criminal Detection*, United States of America, Butterworth-Heinemann.
32. Miller, Linda, Kären Hess and Christine Orthmann (2014). *Community Policing: Partnerships for Problem Solving* (Seventh Edition), United States of America, Delmar Cengage Learning.
33. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (1980). *Guidelines on the Protection of Privacy and Transborder Flow of Personal Data*.
34. Rengel, Alexandr (2013). *Privacy in the 21st Century*, Boston, Martinus Nijhoff Publishers.
35. S. Jeffreys, Derek (2009). *Spirituality and the Ethics of Torture* (13th Edition), United States of America: Palgrave Macmillan.
36. Stalla-Bourdillon, Sophie, Phillips Joshua and D. Ryan Mark (2014). *Privacy vs. Security*, UK, Springer.

37. Taniar, David (2008). *Data Mining and Knowledge Discovery Technologies*, UK and USA, IGI Publishing.
38. The Parliament of the United Kingdom, *Regulation of Investigatory Powers Act 2000*. (RIP or RIPA).
39. The Right to Privacy in the Digital Age, Resolution Adopted by the General Assembly (21 January 2014), A/RES/68/167.
40. UN General Assembly, Universal Declaration of Human Rights, 10 December, 1948.
41. United States Dept of Defense, Technology and Privacy Advisory Committee (TAPAC) (2004). *Safeguarding Privacy in the Fight against Terrorism: Report of the Technology and Privacy Advisory Committee: The Report of the Technology and Privacy Advisory Committee*, Washington, D.C: DOD Technological Innovations in Crime Prevention and Policing: A Review of the Research on Implementation and Impact.
42. Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001 (USA Patriot).
43. V. del Carmen, Rolando (2014). *Criminal Procedure: Law and Practice*, United States of America, Cengage Learning.

آثار سیاست‌های توزیعی در آمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر رفاه و متغیرهای اقتصادی در ایران (با استفاده از رهیافت تعادل عمومی قابل محاسبه)^۱

روح... مهدوی *

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱/۱۶

هزینه‌های اقتصادی و اجتماعی ناشی از سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی موجب شده است تا گردش درآمد حاصل از این سیاست و تزریق مجدد آن به اقتصاد به منظور کاهش یا حذف هزینه‌های مذکور مورد توجه سیاستگذاران قرار گیرد. از این رو، در تحقیق حاضر با استفاده از الگوی تعادل عمومی (CGE) مبتنی بر ماتریس حسابداری اجتماعی (SAM) سال ۱۳۸۵، آثار اقتصادی سیاست‌های توزیعی مورد استفاده در سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی ارزیابی و تحلیل شده است. در این تحقیق، سه سیاست توزیعی: ۱. پرداخت نقدی، ۲. کاهش پرداختی نیروی کار به دولت و ۳. یارانه به بخش تولیدی در قالب سناریوها و حالت‌های مختلف مدنظر قرار گرفته است. نتایج شبیه‌سازی این سناریوها نشان می‌دهد که ترکیب سه روش توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی کمترین افزایش سطح عمومی قیمت‌ها را به دنبال دارد. همچنین وقتی دولت منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را توزیع نکند آنگاه تولید ناخالص داخلی بیشترین کاهش را خواهد داشت و زمانی که ترکیبی از سه روش یا ترکیبی از توزیع نقدی و حمایت از نیروی کار را به عنوان روش‌های تخصیص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در نظر بگیرد، آنگاه تغییرات تولید کمترین کاهش را نشان داده و رفاه خانوارها نیز حداقل کاهش را دارد.

کلیدواژه‌ها: سیاست‌های توزیعی؛ یارانه‌های انرژی؛ الگوی تعادل عمومی؛ سیاست مالی

۱. این مقاله برگرفته از رساله دکتری با عنوان «بررسی تأثیرات سیاست‌های ترکیبی تعدیل قیمت حامل‌های انرژی و سیاست مالی دولت با رویکرد تعادل عمومی قابل محاسبه» است.

* دانشجوی دکتری اقتصاد نفت و گاز، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: r_mahdavi_ir@yahoo.com

مقدمه

انرژی در همه فعالیت‌های اقتصادی به‌منظور تولید و ایجاد یک زندگی استاندارد برای انسان‌ها ضروری و لازم بوده و عدم دسترسی به انرژی کافی و مناسب می‌تواند مشکلاتی را برای جوامع ایجاد کند. براساس پیش‌بینی‌های آژانس بین‌المللی انرژی^۱ مصرف انرژی تا سال ۲۰۳۵ با نرخ ۱/۲ درصدی رشد خواهد کرد که از بین انرژی‌های موجود، سهم عمده سبد انرژی مصرف‌کنندگان را سوخت‌های فسیلی (نفت و گاز) تشکیل می‌دهند (International Energy Agency, 2012). به‌رغم اینکه مصرف سوخت‌های فسیلی همراه با مسائل زیست‌محیطی است اما از آنجا که، امروزه در فرایند تولید و زندگی از این نوع سوخت‌ها استفاده عمده می‌شود و برای رشد تولید و توسعه ضروری است، بنابراین آمارهای آژانس بین‌المللی انرژی کشورهای مختلف از جمله ایران برای این نوع سوخت‌ها یارانه‌هایی در نظر گرفته‌اند.^۲ پرداخت یارانه‌های انرژی در کنار مشکلات زیست‌محیطی ناشی از مصرف سوخت‌های فسیلی، مسائل اقتصادی را نیز ایجاد کرده است. مهم‌ترین مسائل اقتصادی ناشی از این نوع یارانه‌ها شامل ایجاد اختلال در قیمت‌های نسبی، تخصیص ناکارای منابع، شدت انرژی‌بری بالا، افزایش بار مالی آن در بودجه دولت‌ها و ایجاد کسری بودجه است.

وجود حجم بالای یارانه انرژی در کشور ایران به این معنی است که از یک طرف سوخت‌های فسیلی به قیمت ارزان‌تری به دست مصرف‌کنندگان می‌رسد که این امر در کنار مواردی همچون ناکارایی وسایل انرژی‌بر و اتلاف انرژی در بخش‌های تولید و مصرف می‌تواند دلایلی بر سطح بالای مصرف انرژی و در نهایت افزایش بار مالی دولت باشد. از طرف دیگر، بزرگ بودن دولت موجب تشدید انحراف قیمت‌های نسبی و در نهایت افزایش مصرف حامل‌های انرژی می‌شود. حال اگر رشد جمعیت و به دنبال آن رشد مصرف انرژی هم در نظر گرفته شود، به این معنی خواهد بود که در سال‌های آینده دولت بایستی در زمینه پرداختی یارانه انرژی بار مالی زیادی را تحمل کند. این مسائل اقتصادی

1. International Energy Agency (IEA)

۲. براساس آمارهای منتشره آژانس بین‌المللی انرژی در سال ۲۰۱۱ میزان یارانه پرداختی به مصرف انرژی فسیلی در کل دنیا ۵۲۳ میلیارد دلار بوده است که ایران با پرداخت ۸۲ میلیارد دلار یارانه انرژی بیشترین پرداختی را در این زمینه دارد.

ناشی از یارانه‌های انرژی موجب شد تا کشورهای مختلف مثل ایران سیاست‌های انرژی مثل استانداردسازی، سهمیه‌بندی و اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را در دستور کار قرار داده و اجرا کنند. در ایران از سال ۱۳۸۹ قیمت حامل‌های انرژی در راستای کاهش یارانه‌های انرژی اصلاح شده است. حال از آنجا که انرژی به‌عنوان نهاده اساسی در فرایند تولید و فعالیت‌های روزمره محسوب می‌شود، اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در کنار درآمد بالایی که نصیب دولت می‌کند، برای بخش‌های تولیدی و خانوارها آثار اقتصادی سوء مثل افزایش هزینه‌ها برای بخش تولیدی و خانوارها، تورم، کاهش تولید و کاهش رفاه را به دنبال دارد. پس سیاستگذاران بایستی به دنبال راهکاری برای کاهش یا حذف این تأثیرات باشند. مطالعات مختلف مثل وندایک و رگمورت^۱ (۲۰۱۴)، دارتانتو^۲ (۲۰۱۳) و کلمنت و گاپتا^۳ (۲۰۰۷) نشان دادند که توزیع درآمد حاصل از وضع مالیات بر انرژی می‌تواند هزینه‌های ناشی از سیاست اصلاح قیمت انرژی را تعدیل کند. تجربه کشورهایی مثل دانمارک، فنلاند، آلمان، هلند، سوئد و انگلستان نشان می‌دهد که توزیع درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی از طریق کاهش مالیات یا حق بیمه دریافتی از نیروی کار می‌تواند آثار بهتری نسبت به توزیع نقدی داشته باشد (International Labour Organization, 2010: 17-28). البته برخی از مطالعات، توزیع منابع را راهکار مناسب معرفی نکرده (Parry and et al., 1999; Goulder, Parry and Burtraw, 1995; Lomborg, 2001). و برخی دیگر، این سیاست را در راستای بهبود هزینه‌های ناشی از سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و افزایش تولید ناخالص داخلی کارا می‌دانند (Repetto, Dower and Geoghegan, 1992; Mckitrick, 1997; Bye and Bruvoll, 2008). در این تحقیق، با توجه به اجرای سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در ایران و آثار اقتصادی آن مثل تورم و کاهش تولید، سؤال اصلی این است که گردش درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی با استفاده از سیاست‌های توزیعی، چه تأثیری بر متغیرهای اقتصادی (متغیرهای کلان و بخشی) دارد؟ به‌منظور پاسخ به این سؤال، این

1. Vandyck and Regemorter

2. Dartanto

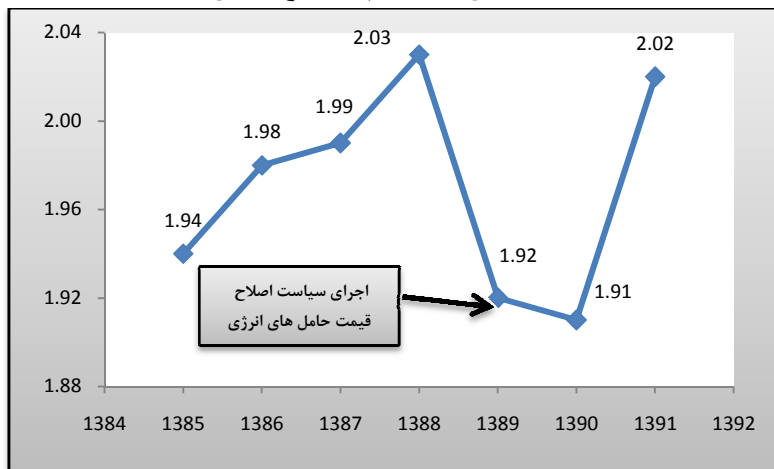
3. Clements and Gupta

تحقیق در ساختار زیر تنظیم شده است. در بخش بعدی تحقیق، وضعیت فعلی شاخص های انرژی و اقتصادی کشور بعد از اصلاح قیمت حامل های انرژی بررسی شده و در ادامه مبانی نظری و ادبیات تحقیق تشریح شده است. در قسمت پایانی نیز تجزیه و تحلیل نتایج شبیه سازی سناریوهای سیاست توزیعی ارائه شده است.

۱. وضعیت فعلی شاخص های انرژی و اقتصادی بعد از اصلاح قیمت حامل های انرژی در ایران

دلایل متعددی که برخی از آنها در مطالب فوق ذکر شد، منجر به اجرای سیاست اصلاح قیمت حامل های انرژی در سال ۱۳۸۹ گردید. اجرای این سیاست موجب تغییراتی در برخی شاخص های انرژی و اقتصادی شده است. همان طور که در نمودار زیر مشاهده می شود، قبل از اجرای اصلاح قیمت حامل های انرژی، شاخص شدت انرژی بری روند رو به رشدی داشته است ولی با اجرای این سیاست در سال اول و دوم (۱۳۸۹ و ۱۳۹۰) شدت انرژی بری کاهش و در سال سوم این شاخص افزایش یافته و به میزان سال ۱۳۸۸ رسید.

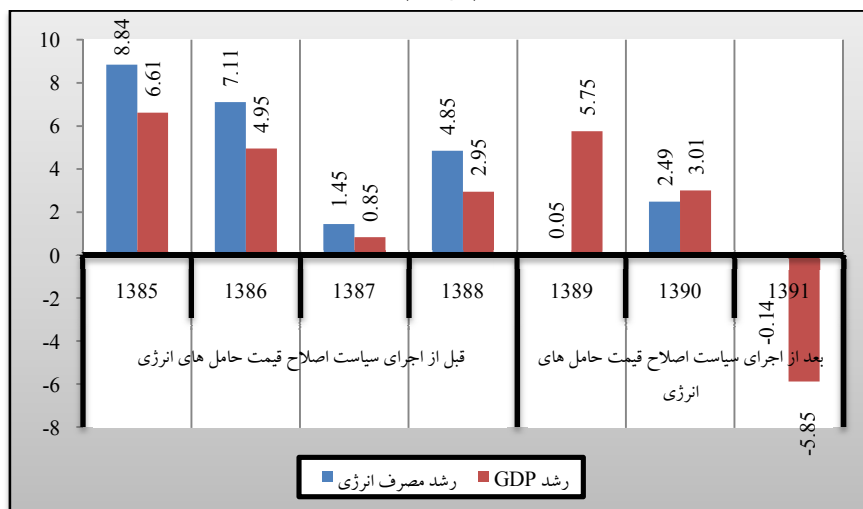
نمودار ۱. تغییرات شدت مصرف انرژی طی دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۱
(بشکه معادل نفت خام به میلیون ریال)



آثار سیاست‌های توزیعی درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی ... _____ ۱۰۵

البته در سال سوم، ترکیبی از تحریم‌ها و سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی موجب شد تا تولید ناخالص داخلی و مصرف انرژی رشد منفی پیدا کنند که مطابق با نمودار ۲ نرخ رشد تولید ناخالص داخلی منفی‌تر از مصرف انرژی بوده و به همین دلیل شدت انرژی‌بری افزایش یافته است.

نمودار ۲. رشد مصرف نهایی انرژی و تولید ناخالص داخلی طی دوره زمانی ۱۳۸۵-۱۳۹۱ (درصد)



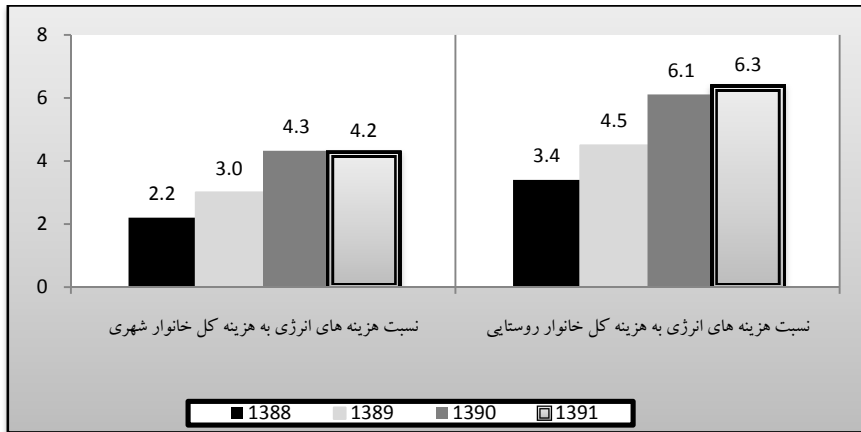
مأخذ: همان.

همان‌طور که در این نمودار مشاهده می‌شود، در سال ۱۳۹۰ به‌رغم اینکه شدت مصرف انرژی از ۱/۹۲ به ۱/۹۱ بشکله معادل نفت خام به میلیون ریال رسیده است ولی به ازای آن رشد اقتصادی تقریباً نصف و رشد مصرف انرژی ۵۰ برابر شده است. به‌عبارت‌دیگر، شوک اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در مورد شدت مصرف انرژی در سال اول تا حدودی تغییرات مثبت داشته است ولی بعد از آن، تغییرات مثبت این شاخص کاهش یافت. بنابراین اصلاح قیمت حامل‌های انرژی با افزایش هزینه نهاده انرژی برای تولید موجب کاهش مصرف انرژی در بخش‌های تولیدی شده و در نتیجه منجر به کاهش در رشد تولید شد.

در بُعد خانوارها نیز آمارهای ترازنامه انرژی سال‌های ۱۳۸۸-۱۳۹۱ نشان می‌دهد بعد از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها، نسبت هزینه‌های انرژی به هزینه‌های کل خانوارهای شهری و روستایی تغییراتی یافته است. مطابق با نمودار ۳، در سال دوم بعد از اجرای سیاست هدفمندسازی یارانه‌ها (۱۳۹۰)، نسبت هزینه‌های انرژی به هزینه‌های کل خانوارهای شهری و روستایی به ترتیب ۴۳/۳ و ۳۵/۵ درصد افزایش یافته است ولی در سال سوم افزایش هزینه انرژی تا حدود زیادی تعدیل شده است. به طوری که در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۹۰ شاخص هزینه‌های انرژی به هزینه کل خانوارهای شهری کاهش یافته و برای خانوارهای روستایی افزایش جزئی داشته است. البته هزینه‌های انرژی خانوارهای روستایی و شهری در سال ۱۳۹۱ نسبت به سال ۱۳۸۹، به میزان ۴۰ درصد افزایش یافته است. بررسی بیشتر اطلاعات نشان می‌دهد که قبل از اجرای قانون هدفمندسازی یارانه‌ها نسبت هزینه‌های انرژی خانوار روستایی به شهری ۹۲/۶ درصد بوده است که بعد از اجرای قانون، در سال ۱۳۹۰ این نسبت به ۸۹/۳ درصد کاهش یافته و در سال ۱۳۹۱ این نسبت به ۹۷/۶ درصد افزایش یافته است یعنی با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، هزینه مصرف انرژی در خانوارهای روستایی نسبت به خانوارهای شهری افزایش داشته است. پس می‌توان گفت که خانوارهای شهری توانستند بعد از شوک قیمت انرژی نسبت به خانوارهای روستایی مصرف انرژی خود را مدیریت کنند. به طور کلی، هزینه خانوارها با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی افزایش یافته و یا به عبارت دیگر رفاه خانوار به دلیل افزایش پرداختی کاهش یافته است. علاوه بر این، آمارهای بانک مرکزی نیز نشان می‌دهد که در سال‌های ۱۳۸۹ تا ۱۳۹۱ نرخ تورم از ۱۲/۴ درصد به ۳۰/۵ درصد رسیده است که به معنی کاهش قدرت خرید خانوارهاست.

بنابراین، با مقایسه قبل و بعد از اجرای سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی می‌توان به این نتیجه رسید که این سیاست در بخش‌های تولید با افزایش هزینه‌ها، منجر به کاهش شدید تولید شده و برای خانوارها نیز کاهش قدرت خرید و افزایش مخارج انرژی را به دنبال داشته است.

نمودار ۳. سهم هزینه‌های انرژی نسبت به کل هزینه‌های خانوار (درصد)



مأخذ: همان.

۲. مطالعات تجربی

۲-۱. مطالعات تجربی انجام گرفته در خارج

وندایک و رگمورتر (۲۰۱۴) در مطالعه‌ای تأثیرات اقتصادی توزیع مالیات‌های انرژی را در کشور بلژیک مورد بررسی قرار دادند. آنها در این تحقیق به منظور تحلیل این آثار از مدل تعادل عمومی با ساختار شبیه‌سازی خرد استفاده کردند. نتایج شبیه‌سازی سناریوهای این تحقیق نشان می‌دهد وقتی درآمد حاصل از مالیات بر انرژی به منظور رشد رفاه خانوارها به صورت پرداخت‌های انتقالی به خانوارها اختصاص یابد آنگاه اصلاحات یارانه انرژی، بیشتر به نفع گروه‌های درآمدی پائین‌تر است و تولید در همه مناطق کاهش خواهد یافت. همچنین وقتی درآمد مالیات بر انرژی برای کاهش مالیات بر درآمد نیروی کار اختصاص یابد آنگاه مالیات بر انرژی تأثیر کمی بر تولید ناخالص داخلی دارد ولی موجب فاصله بین سطوح تولید منطقه‌ای می‌شود.

دارتانتو (۲۰۱۳) پژوهشی را به منظور بررسی آثار حذف یارانه‌های انرژی کشور اندونزی انجام داد. وی در این تحقیق، با استفاده از الگوی تعادل عمومی، به این نتیجه رسید که حذف ۲۵ درصد از یارانه‌های انرژی موجب می‌شود تا شاخص فقر ۲۵/۹ درصد افزایش یابد. در صورتی که منابع حاصل از حذف ۲۵ درصد یارانه انرژی به مخارج دولت

اختصاص یابد آنگاه شاخص فقر ۲۷ درصد کاهش خواهد یافت. علاوه بر این، حذف ۱۰۰ درصدی یارانه انرژی و توزیع آن بین مخارج دولت، پرداخت‌های انتقالی و یارانه‌های دیگر موجب کاهش ۲۷/۷ درصدی شاخص فقر می‌شود.

فراسر و واچیک (۲۰۱۳)^۱ فرضیه توزیع مضاعف^۲ را با استفاده از الگوی تعادل عمومی مورد بررسی قرار دادند. تحقیق آنها در قالب الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه نشان می‌دهد که اگر درآمد حاصل از مالیات بر انرژی و یا مالیات بر کربن برای کاهش مالیات بر نیروی کار اختصاص یابد آنگاه آثار هزینه‌ای مالیات بر انرژی کاهش یافته و تولید افزایش خواهد یافت.

کلمنت و گاپتا (۲۰۰۷) با تحقیقی آثار کاهش یارانه‌های انرژی را مورد ارزیابی و تحلیل قرار دادند. آنها در این تحقیق با استفاده از الگوی تعادل عمومی به این نتیجه رسیدند که با کاهش یارانه‌های انرژی، در کوتاه‌مدت، سطح عمومی قیمت‌ها افزایش یافته و مصرف خانوارها بالاخص خانوارهای فقیر کاهش می‌یابد. در بلندمدت، در صورتی که منابع حاصل از کاهش یارانه انرژی به سیاست‌های مالی دولت اختصاص یابد، آنگاه کاهش یارانه به نفع فقر است.

۲-۲. مطالعات تجربی انجام گرفته در داخل

نوفرستی و جلولی (۱۳۹۱) در تحقیقی با عنوان «بررسی افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر متغیرهای عمده اقتصاد کلان در چارچوب یک الگوی اقتصادسنجی کلان ساختاری» به بررسی تأثیرات این سیاست پرداخته‌اند. آنها در این تحقیق سه سناریو در نظر گرفته‌اند. در سناریوی اول قیمت حامل‌های انرژی در سال اول یکباره به سطح متوسط قیمت‌های منطقه‌ای خلیج فارس افزایش یابد، طبق سناریوی دوم قیمت حامل‌های انرژی به صورت تدریجی طی پنج سال افزایش یابد و در سناریوی سوم قیمت حامل‌های انرژی در سال اول به یکباره افزایش یافته و ۱۰ درصد درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی برای جبران بخشی از کاهش قدرت خرید توزیع شود. این تحقیق با استفاده از مدل اقتصادسنجی

1. Fraser and Waschik

2. Double Divided Hypothesis

کلان تنظیم شده و در قالب سه سناریو به این نتیجه رسید که در صورت اجرای سناریوی اول، نرخ تورم در سال اول اجرا ۹۴ درصد، نرخ رشد اقتصادی ۱/۲ درصد و نرخ بیکاری نیز ۱۱/۵ درصد خواهد بود. در صورت اجرای سناریوی دوم، در سال اول اجرا، نرخ تورم ۲۷/۷ درصد، نرخ رشد اقتصادی ۲ درصد و نرخ بیکاری تغییر آنچنانی نمی‌کند. همچنین در صورت اجرای سناریوی سوم، نرخ تورم در سال اول اجرا، ۹۵/۲ درصد، نرخ رشد اقتصادی ۱/۲ درصد و نرخ بیکاری ۱۱/۵ درصد خواهد بود.

شاهمرادی و همکارانش (۱۳۹۰) پژوهشی در راستای بررسی اثرات افزایش قیمت حامل‌های انرژی و پرداخت نقدی در ایران انجام دادند. آنها در این تحقیق با استفاده از رویکرد CGE مبتنی بر ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۳۸۰ و دو سناریو افزایش قیمت حامل‌های انرژی و هم‌زمان دو سناریو در مورد پرداخت نقدی به این نتیجه رسیدند که افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سناریوهای مختلف در کوتاه‌مدت موجب کاهش تولید و رفاه می‌شود ولی صادرات و واردات کل افزایش خواهد یافت. علاوه بر این، نتایج نشان می‌دهد که در سیاست افزایش قیمت حامل‌های انرژی و پرداخت یارانه نقدی کاهش سهم دولت از ۲۰ درصد به ۱۰ درصد باعث می‌شود نیمی از کاهش در رفاه خانوارها جبران شده و کاهش در تولید نیز تا حدی جبران شود.

منظور، شاهمرادی و حقیقی (۱۳۸۹) در مطالعه‌ای به بررسی اثرات حذف یارانه آشکار و پنهان انرژی در ایران پرداخته‌اند. آنها در این تحقیق از مدل تعادل عمومی قابل محاسبه‌ای استفاده کرده‌اند که پایه آماری آن نیز ماتریس داده‌های خرد^۱ بوده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد اجرای چنین سیاستی باعث کاهش تقاضای انرژی توسط فعالیت‌های تولیدی و خانوارها می‌شود.

خیابانی (۱۳۸۷) مطالعه خود را به ارزیابی آثار ناشی از افزایش قیمت تمامی حامل‌های انرژی در اقتصاد ایران اختصاص داده است. وی در این مطالعه با استفاده از مدل تعادل عمومی قابل محاسبه استاندارد مبتنی بر ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۳۸۰، سه سناریوی الف) افزایش قیمت بنزین، ب) افزایش قیمت تمامی حامل‌های انرژی و

ج) افزایش قیمت تمامی حامل‌های انرژی براساس قیمت‌های جهانی را مورد ارزیابی قرار داده و نتیجه گرفت که افزایش قیمت حامل‌های انرژی با ایجاد کاهش در انحراف قیمت‌های نسبی، مصرف بی‌رویه انرژی در بخش‌های تولیدی و خانوارها را کاهش می‌دهد. بررسی مطالعات داخلی نشان می‌دهد در مورد تأثیرات اصلاح قیمت‌های حامل‌های انرژی در قالب روش‌ها و مدل‌های متفاوتی مطالعات مختلفی انجام گرفته است.^۱ یکی از کاستی‌های اصلی این مطالعات عدم در نظر گرفتن سیاست‌های تخصیص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی است. تحقیق حاضر با استفاده از ماتریس حسابداری اجتماعی به روزتر (۱۳۸۵) سعی کرده است تا آثار سیاست‌های توزیعی مختلفی را نیز در کنار سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی ارزیابی کند.

۳. مبانی نظری

۳-۱. مبانی نظری آثار اقتصادی سیاست‌های توزیعی در سیاست اصلاح

قیمت حامل‌های انرژی

با توجه به نقش کلیدی حامل‌های انرژی در اقتصاد، اصلاح قیمت آن می‌تواند تأثیر بسزایی بر رفاه خانوارها و هزینه بخش تولیدی داشته باشد. انرژی‌بری بالای بخش تولیدی کشورهای در حال توسعه موجب می‌شود تا افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر سودآوری بنگاه‌های اقتصادی مؤثرتر باشد. بنابراین در کشورهای در حال توسعه، عکس‌العمل تولیدکنندگان به افزایش قیمت حامل‌های انرژی به دلیل عدم تغییر در تکنولوژی موجود، کاهش در تولید می‌باشد که این موضوع موجب کاهش رفاه خانوارها می‌شود. از این رو، دولت‌ها باید در سیاست تعدیل قیمت حامل‌های انرژی، استراتژی را در پیش بگیرند تا این هزینه‌های ناشی از افزایش قیمت حامل‌های انرژی را کاهش دهند. یکی از راهکارهای مهمی که به این منظور می‌توان استفاده کرد، گردش مجدد درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی است. در ادبیات اقتصادی از این موضوع به عنوان فرضیه مزیت مضاعف

۱. برای اطلاعات بیشتر ر.ک.: هادی زنونز و برمکی، ۱۳۹۰؛ خطیبی، سیفی‌پور و رحیمی، ۱۳۸۸؛ مهرگان، حقانی و کرامت‌فر، ۱۳۹۱؛ بهبودی و حکمتی فرید، ۱۳۹۰؛ احمدی و میرزایی خلیل‌آباد، ۱۳۹۱.

یا مزیت دوگانه^۱ نام برده می‌شود. این فرضیه بیان می‌کند تخصیص منابع حاصل از مالیات بر انرژی و یا مالیات بر کربن می‌تواند به‌طور هم‌زمان، هم کیفیت زیست‌محیطی (انتشار کمتر دی‌اکسید کربن) و هم کیفیت اقتصادی (بهبود رفاه یا کاهش بیکاری) را بهبود دهد (Sancho, 2010). پس مطابق ادبیات اقتصادی، دولت می‌تواند با افزایش قیمت حامل‌های انرژی و کاهش نرخ مالیات‌های دیگر مثل مالیات بر نیروی کار، مالیات بر سرمایه، مالیات غیرمستقیم و یا پرداختی‌ها برای تأمین اجتماعی^۲ ترتیبات لازم را برای بهبود رفاه یا کاهش بیکاری فراهم کند. در فرضیه مزیت مضاعف، مزیت اول کاهش در مصرف انرژی و یا آلودگی‌های زیست‌محیطی با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی است که در بخش تولید و خانوار حاصل می‌شود. مزیت دوم مربوط به گردش درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و تغییرات رفاهی و در نهایت اثر مثبتی بر مالیات است (Orlov, Grethe and McDonald, 2012). این اثر خود به دو جزء تقسیم می‌شود: تأثیر گردش درآمد^۳ و اثر متقابل مالیات^۴. تأثیر گردش درآمد موجب بهبود رفاه شده و زیان ازدست‌رفته را کاهش می‌دهد و اثرات متقابل بین مالیات نشان‌دهنده اثرات رفاهی ایجاد شده توسط روابط متقابل بین مالیات جدید و مالیات‌های موجود است.

گلدِر (۱۹۹۵)^۵ شدت توزیع مضاعف را به سه دسته ضعیف^۶، میانه^۷ و قوی^۸ تقسیم می‌کند. فرضیه توزیع مضاعف ضعیف این است که توزیع درآمد حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی به صورت کاهش مالیات‌های دیگر وضع شده بر عوامل تولید نسبت به پرداختی‌های یکجا به شهروندان مزیت بیشتری داشته و می‌تواند هزینه‌های رفاهی مالیات را

1. Double Divided Hypothesis (DDH)

2. Social Security

۳. Revenue Recycling Effect یا اثر گردش درآمد منفعت کارایی حاصل از استفاده از درآمد برای تأمین مالی کاهش در نرخ نهایی مالیات موجود است. پاری (۱۹۹۵) اثر متقابل مالیات را «اثر وابسته» و اثر گردش درآمد را اثر درآمد بیان می‌کند.

۴. Tax Interaction Effect یا اثر متقابل مالیات، اثر معکوس بر بازار نیروی کار ناشی از کاهش در بازدهی بعد از مالیات نیروی کار به همراه هزینه‌های بالاتر تولید به دلیل اصلاح مالیات بر انرژی است.

5. Goulder

6. Weak Double Divided

7. Intermediate Double Divided

8. Strong Double Divided

کاهش دهد. مزیت مضاعف میانه و قوی تقریباً در یک مفهوم به کار می‌روند به این معنا که معاوضه مالیات بر انرژی (افزایش قیمت حامل‌های انرژی) با مالیات‌های دیگر مثل مالیات بر نیروی کار، سرمایه و پرداختی‌های بابت تأمین اجتماعی هم به لحاظ زیست‌محیطی و هم به لحاظ رفاهی وضعیت بهتری را نسبت به وضعیت قبل ایجاد می‌کند. تنها فرق بین مزیت مضاعف میانه و قوی این است که در مزیت مضاعف میانه تنها یک نوع مالیات با مالیات بر حامل‌های انرژی معاوضه می‌شود ولی در مزیت مضاعف قوی چند نوع مالیات با مالیات بر حامل‌های انرژی معاوضه می‌شود.

به منظور بررسی و تحلیل مزیت مضاعف در الگوهای تعادل عمومی فرض می‌شود که تابع مطلوبیت بخش خانوار به صورت زیر تابعی از مصرف کالاها (X) ، غیرانرژی (Y) و فراغت (l) است.

$$U = u(X, Y, l) \quad (1)$$

در این صورت قید بودجه‌ای که خانوار با آن روبه‌رو هستند عبارت است از:

$$p_x X + p_y Y = (w - t_l) L \quad (2)$$

در معادله بالا p_x ، p_y ، w و t_l به ترتیب قیمت کالای انرژی، غیرانرژی، دستمزد، مالیات بر دستمزد و ساعات کاری است. تابع مطلوبیت غیرمستقیم برای خانوار به صورت زیر است:

$$W = g(v_x(P_x, t_e, t_l(t_e)), v_y(P_y, t_e, t_l(t_e))) \quad (3)$$

که v_x و v_y نسبت قیمت کالاها (X) و غیرانرژی (Y) به درآمد است. حال اگر از تابع مطلوبیت غیرمستقیم نسبت به مالیات بر انرژی t_e دیفرانسیل‌گیری شود، خواهیم داشت:

$$\frac{dW}{dt_e} = \lambda \left[\left(\frac{\partial X}{\partial p_x} \frac{dp_x}{dt_e} \right) + t_l \left(\sum_{i=X, Y} \frac{\partial t_i}{\partial t_l} \cdot \frac{dt_i}{dt_e} \right) + t_l \left(\sum_{i=X, Y} \left(\frac{\partial t_i}{\partial p_x} \cdot \frac{dp_x}{dt_e} + \frac{\partial t_i}{\partial p_y} \cdot \frac{dp_y}{dt_e} \right) \right) \right] \quad (4)$$

در معادله (۴) جمله اول نشان‌دهنده اثر اولیه توزیع مضاعف است که حاصل ضرب نسبت تغییرات مصرف انرژی به قیمت انرژی و تغییرات قیمت کالای انرژی به مالیات بر انرژی است. این اثر مثبت است و بیانگر کاهش مصرف انرژی به دلیل مالیات بر انرژی است.

جمله دوم اثرات گردش درآمد را نشان می‌دهد و بیانگر این است که وقتی گردش درآمد حاصل از افزایش حامل‌های انرژی از طریق تغییر در نرخ مالیات‌های دیگر انجام گیرد، می‌تواند موجب بهبود رفاه شود. در صورتی که اثر جاننشینی ساعات کار و فراغت بزرگ‌تر از اثر درآمدی باشد آنگاه این اثر مثبت خواهد بود. جمله سوم نیز اثر روابط متقابل بین مالیات را نشان می‌دهد و بیان می‌کند که تغییر در مالیات بر انرژی با تأثیرگذاری بر قیمت کالای انرژی نسبت به دستمزد در بازار عوامل تولید اختلال ایجاد خواهد کرد. از براینده این سه اثر، تأثیر سیاست‌های توزیعی بر رفاه خانوارها و متغیرهای اقتصادی دیگر به دست خواهد آمد.

۴. ساختار الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه

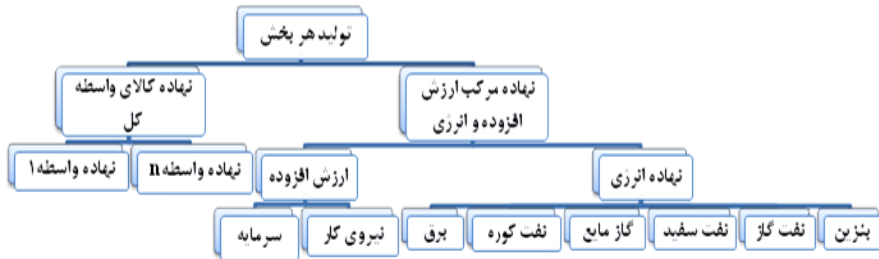
در چارچوب الگوی تعادل عمومی، خانوارها با حداکثرسازی مطلوبیت مقید به بودجه، بسته مصرفی خود را تعیین کرده و بنگاه‌ها نیز با قید تکنولوژی تولید، سود را حداکثر می‌کنند. این رفتار بهینه‌سازی، منحنی‌های عرضه و تقاضای کالا و عوامل تولید را نشان می‌دهد که در بازارها توسط تعدیلات قیمت انعطاف‌پذیر متعادل می‌شوند. در روند حداکثرسازی مطلوبیت و سود، ضرایب متفاوت و متغیرهای درون‌زای مدل براساس داده‌های واقعی بایستی برآورد شوند. مدل تعادل عمومی مورد استفاده در این تحقیق شامل پنج بلوک تولید، تجارت خارجی، نهادها، سرمایه‌گذاری و تسویه رسمی است. رفتار هر یک از بلوک‌های مذکور با معادلات ریاضی مشخص می‌شود که در مجموع رفتار بخش‌ها (بنگاه‌ها، خانوارها، دولت، بخش خارجی و مکانیسم قیمتی) و زیربخش‌های مختلف (با تأکید بر زیربخش انرژی در بلوک تولیدی) یک اقتصاد را نشان می‌دهد. همان‌طور که در شکل ۱ مشاهده می‌شود، بلوک تولیدی دارای ساختار سه‌لایه‌ای است. در لایه اول نهاد مرکب ارزش افزوده - انرژی و نهاد واسطه کل براساس تابع تولید با کشش جاننشینی ثابت^۱ با هم ترکیب شده‌اند. در لایه دوم در یک طرف نهاد واسطه کل از تابع لئونتیف^۲ نهاد‌های واسطه تشکیل می‌شود و در طرف دیگر نهاد مرکب ارزش افزوده - انرژی از تابع تولید با کشش جاننشینی ثابت نهاد انرژی و ارزش افزوده شکل می‌گیرد. در لایه سوم

1. Constant Elasticity Substitution (CES)

2. Leontief

نیز از یک طرف، ارزش افزوده، تابع تولید با کشش جانشینی ثابت نیروی کار و سرمایه بوده و در طرف دیگر نهاد انرژی از ترکیب حامل های انرژی بنزین، نفت گاز، نفت سفید، گاز مایع، نفت کوره و برق براساس تابع تولید با کشش جانشینی ثابت شکل می گیرد. از آنجا که این مقاله در بلوک تولیدی، بخش انرژی را بسط داده است، بنابراین در ادامه معادله های این زیربخش تشریح شده است. معادله ها مربوط به بخش های دیگر بلوک تولیدی و چهار بلوک دیگر براساس لافگرین و همکارانش (۲۰۰۲)^۱ است.^۲

شکل ۱. شمای کلی ساختار بخش تولید با تأکید بر انرژی



۱-۴. بخش انرژی

نهاد مرکب انرژی از تابع تولید با کشش جانشینی ثابت حامل های انرژی به دست می آید. همان طور که در معادله (۵) مشاهده می شود حامل های انرژی (EC) که شامل بنزین، نفت سفید، نفت گاز، گاز مایع، نفت کوره و برق هستند بر مبنای فرم تابع تولید با کشش جانشینی ثابت با هم ترکیب شده و نهاد مرکب انرژی را تشکیل می دهند. با توجه به اینکه بخشی از هدف این تحقیق در خصوص تأثیرات اصلاح قیمت حامل های انرژی است پس بایستی بخش انرژی را در لایه سوم طوری مدل سازی کرد که امکان بررسی این سیاست باشد. به این منظور نهاد مرکب انرژی مبتنی بر تابع تولید با کشش جانشینی ثابت حامل های انرژی تشکیل شده و سپس با حداکثرسازی سود تولید انرژی مقید به تابع تولید انرژی تابع تقاضا برای حامل های انرژی و قیمت نهاد انرژی حاصل می شود.

1. Lofgren and et al.

۲. معادلات مربوط به بلوک های مختلف در پیوست ۱ آورده شده است.

$$QTE_i = b_i^{qte} \cdot \left(\sum_{eo} \delta_{eo,i}^{qte} \cdot EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}} \right)^{-\frac{1}{\rho_i^{qte}}} \quad (5)$$

که در این معادله $\delta_{eo,i}^{qte}$ ، $EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}}$ و p_i^{qte} به ترتیب نشان‌دهنده پارامتر کارایی، پارامتر سهم، حامل‌های انرژی و پارامتر کشش جانشینی بین حامل‌های انرژی است. حال با حداکثر کردن سود نسبت به قید معادله (۵)، معادله‌های (۶)، (۷) و (۸) حاصل می‌شود.

$$PTE_i - \theta_i = 0 \quad (6)$$

که در این معادله θ_i ضریب لاگرانژ است.

$$-PEC_{eo,i} + [\theta_i b_i^{qte} \cdot (-\rho_i^{qte}) \delta_{eo,i}^{qte} EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}-1} \cdot (-\frac{1}{\rho_i^{qte}}) \left(\sum_{eo} \delta_{eo,i}^{qte} \cdot EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}} \right)^{-\frac{1}{\rho_i^{qte}-1}}] = 0 \quad (7)$$

که در این معادله $PEC_{eo,i}$ قیمت حامل‌های انرژی است.

$$b_i^{qte} \cdot \left(\sum_{eo} \delta_{eo,i}^{qte} \cdot EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}} \right)^{-\frac{1}{\rho_i^{qte}}} - QTE_i = 0 \quad (8)$$

حال اگر براساس معادله‌های (۶) و (۸) روابط متناظر با θ_i و

را در معادله (۷) قرار داده شود، آنگاه معادله (۹) به‌دست خواهد آمد.

$$PEC_{eo,i} = PTE_i \cdot b_i^{-\rho_i^{qte}} \cdot QTE_i^{1+\rho_i^{qte}} \cdot \delta_{eo,i}^{qte} \cdot EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}-1} \quad (9)$$

که با ساده‌سازی معادله برحسب EC_i می‌توان معادله تقاضا برای حامل‌های انرژی را به‌دست آورد.

$$EC_{eo,i} = QTE_i \cdot PEC_{eo,i}^{-\frac{1}{1+\rho_i^{qte}}} \cdot PTE_i^{-\frac{1}{1+\rho_i^{qte}}} \cdot b_i^{-\frac{\rho_i^{qte}}{1+\rho_i^{qte}}} \cdot \delta_{eo,i}^{-\frac{1}{1+\rho_i^{qte}}} \quad (10)$$

همچنین قیمت نهاده انرژی نیز به صورت زیر به‌دست می‌آید.

$$QTE_i \cdot PTE_i = \sum_{eo} PEC_{eo,i} \cdot EC_{eo,i} \quad (11)$$

بنابراین براساس معادله‌های (۱۰) و (۱۱)، تغییر در قیمت حامل‌های انرژی با

تأثیر گذاری بر قیمت و تقاضای حامل های انرژی می تواند بر بخش های تولیدی دیگر نیز تأثیر گذار باشد. در الگوی تعادل عمومی تحقیق حاضر، شوک قیمتی به حامل های انرژی از طریق تغییر مالیات بر انرژی وارد می شود و با تغییر در قیمت حامل های انرژی، قیمت انرژی مرکب و در نهایت قیمت ستانده کل تغییر خواهد کرد. با تغییر قیمت ستانده بخش های مختلف، سطح عمومی قیمت ها تغییر کرده و موجب تغییر در قدرت خرید خانوارها شده و در نهایت منجر به تغییر تقاضا در بازار کالا و خدمات می شود.

۲-۴. ساختار ماتریس حسابداری اجتماعی

داده های پایه الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه، ماتریس حسابداری اجتماعی است. در تحقیق حاضر، به منظور بررسی آثار سیاست های توزیعی منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل های انرژی از ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۳۸۵ استفاده شده است.^۱ پایه های آماری این ماتریس، جدول داده - ستانده وزارت نیرو (بسط یافته بر اساس حامل های انرژی) و جداول درآمد - هزینه خانوارها طی سال های ۱۳۸۵-۱۳۸۰ است. مطابق جدول زیر، این ماتریس شامل ۲۲ فعالیت است.

جدول ۱. فعالیت های ماتریس حسابداری اجتماعی

فعالیت های انرژی	فعالیت های غیر انرژی		
	حمل و نقل دریایی	مواد شیمیایی	نفت و گاز
بنزین	حمل و نقل هوایی	صنایع فلزی	کشاورزی
نفت گاز	بازرگانی	ماشین آلات	معادن
نفت سفید	خدمات	صنایع غیر فلزی	مواد غذایی
نفت کوره		ساختمان	پوشاک
ال. پی. جی.		حمل و نقل زمینی	صنایع چوب
برق			

مأخذ: ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۳۸۵.

۱. ذکر این نکته ضروری است که یکی از اصلی ترین محدودیت ها در تحقیق حاضر نبود پایه آمار به روز و مبتنی بر تفکیک حامل های انرژی در کشور بوده است تا بتوان مفروضات بیشتری را برای نزدیک شدن به واقعیت در نظر گرفت.

همان‌طور که در پیوست مشاهده می‌شود، در ماتریس حسابداری اجتماعی عوامل تولید شامل نیروی کار و سرمایه و نهادها شامل خانوارهای شهری و روستایی، شرکت‌ها و دولت است. همچنین مالیات‌ها برحسب مالیات بر تولید، مالیات بر واردات و سایر مالیات بر واردات و یارانه‌ها نیز برحسب یارانه بر تولید و یارانه بر واردات بسط یافته است.^۱

۳-۴. شبیه‌سازی و تجزیه و تحلیل نتایج

به‌طور کلی هر شوک سیاستی که به اقتصاد وارد می‌شود، می‌تواند از کانال بازار تأثیراتش را بر متغیرهای دیگر اقتصادی مثل تولید بنگاه‌ها (عرضه)، تقاضای خانوارها، سطح عمومی قیمت‌ها، رفاه و غیره بگذارد. در این تحقیق نیز تغییر در قیمت فرآورده‌های نفتی و برق می‌تواند آثار مستقیم و القایی خود را با تغییر در قیمت‌های نسبی نهاده‌های تولید و کالا و خدمات در بازار بر رفتار عاملان اقتصادی وارد کند. براساس سناریوهای مختلف دو نوع شوک شامل تغییر قیمت حامل‌های انرژی و تخصیص منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در قالب سناریوهای زیر به مدل وارد می‌شود.

۵. سناریوها

در این تحقیق سناریوها به دو بخش تقسیم می‌شوند: بخش اول سناریوی قیمتی است (مطابق با جدول ۲) تنها سناریوی قیمتی تغییر قیمت حامل‌های انرژی براساس شرایط فعلی است که تا سال ۱۳۹۱ شکل گرفته است. علاوه بر این، هدف مقاله یافتن روشی مناسب برای توزیع درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی است تا در این صورت، تغییرات دیگر در قیمت حامل‌های انرژی، درآمد حاصله در این قالب توزیع گردند. سناریوهای بخش دوم به توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی مربوط است. مطابق جدول ۳ برای سناریوی قیمتی، ۴ سناریوی توزیع درآمد طراحی شده است.

۱. در پیوست ماتریس حسابداری اجتماعی کلان سال ۱۳۸۵ ارائه شده است.

جدول ۲. تغییرات قیمت حامل‌های انرژی در سناریوی قیمتی

میزان افزایش قیمت در سناریوهای دسته اول			
حامل‌های انرژی	قیمت حامل انرژی در سال ۱۳۸۵ (ریال / لیتر)	متوسط قیمت حامل انرژی در سال ۱۳۹۱ (ریال / لیتر)	درصد تغییرات
بنزین	۸۰۰	۷۰۰۰	۷۷۵
نفت سفید	۱۶۵	۲۰۰۰	۱۱۱۲
نفت گاز	۱۶۵	۳۵۰۰	۲۰۲۱
نفت کوره	۹۴/۵	۲۰۰۰	۲۰۱۶
گاز مایع	۳۱/۷	۴۰۰۰	۱۲۵۱۸
برق	۱۵۲/۸	۴۰۹	۱۶۷/۷

مأخذ: تراز هیدروکربوری سال ۱۳۹۲.

جدول ۳. سناریوهای توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی

عنوان	نوع توزیع درآمد	توضیحات
سناریوی ۱ (SIM1)	عدم توزیع درآمد (دریافت توسط دولت)	---
سناریوی ۲ (SIM2)	توزیع درآمد به صورت پرداخت‌های نقدی	حمایت از رفاه
سناریوی ۳ (SIM3)	توزیع درآمد به صورت پرداخت‌های نقدی و کاهش دریافتی دولت از خانوار	حمایت از رفاه و نیروی کار
سناریوی ۴ (SIM4)	توزیع درآمد به صورت پرداخت‌های نقدی، کاهش دریافتی دولت از خانوارها و پرداخت یارانه به بخش تولیدی	حمایت از رفاه، نیروی کار و بخش تولیدی
سناریوی ۵ (SIM5)	توزیع درآمد به صورت پرداخت‌های نقدی و پرداخت یارانه به بخش تولیدی	حمایت از رفاه و بخش تولیدی

مأخذ: همان.

درواقع سناریوی مرجع، اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و عدم توزیع منابع حاصل از این سیاست است و بقیه سناریوها نسبت به این سناریوی مرجع مقایسه می‌شوند. پس برای سناریوی قیمتی ۵ شبیه‌سازی براساس سناریوهای توزیع منابع حاصل از افزایش قیمت فرآورده‌های نفتی و برق اجرا می‌شود. همچنین، سهم هریک از روش‌های توزیع منابع در سناریوهای فوق مطابق با جدول است. در تعیین میزان سهم هریک از روش‌های توزیع و

آثار سیاست‌های توزیعی درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی ... _____ ۱۱۹

تخصیص منابع محدودیت اصلی این است که یارانه نقدی که در شرایط فعلی پرداخت می‌شود حذف نشود ولی سهم آن تغییر کرده و بین دو روش توزیع دیگر تقسیم گردد.

جدول ۴. سهم هریک از روش‌های توزیع درآمد از منابع حاصل از افزایش قیمت حامل‌های انرژی در سناریوهای مختلف

سهم هریک از روش‌های توزیع از منابع در سناریوهای توزیع درآمد			سناریوهای توزیع منابع
پرداخت یارانه به بخش تولید	کاهش دریافتی دولت از خانوارها	توزیع نقدی	
---	---	---	SIM1 (درصد)
---	---	۱۰۰	SIM2 (درصد)
---	۲۰	۸۰	SIM3 (درصد)
---	۳۰	۷۰	
---	۵۰	۵۰	
۵	۳۵	۶۰	SIM4 (درصد)
۳۵	۵	۶۰	
۳۰	۳۰	۴۰	
۵۰	۱۰	۴۰	
۶۰	۱۰	۳۰	
۲۰	---	۸۰	SIM5 (درصد)
۳۰	---	۷۰	
۵۰	---	۵۰	

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۵-۱. تجزیه و تحلیل نتایج برآورد

۵-۱-۱. بررسی آثار سناریوهای مختلف در سطح کلان

جدول تغییر متغیرهای کلان اقتصادی شامل سطح عمومی قیمت‌ها، درآمد دولت، کسری بودجه، نرخ ارز، تولید ناخالص داخلی و رفاه خانوارها در واکنش به اصلاح قیمت حامل‌های انرژی و سیاست‌های توزیعی ارائه شده است. نتایج شبیه‌سازی حالت‌های مختلف توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را در ۵ سناریوی توزیعی مذکور نشان می‌دهد. بررسی این نتایج نشان می‌دهد که:

۱. وقتی منابع حاصل از اصلاح انرژی در قالب سناریوهای دوم و سوم، فقط به سمت خانوارها توزیع می‌شود، به دلیل تحریک تقاضا و عدم تحریک عرضه، تورم نسبت به سناریوی اول بیشتر می‌باشد. ولی وقتی بخشی از منابع به صورت یارانه به بخش تولیدی تخصیص می‌یابد، آنگاه نرخ تورم کاهش می‌یابد. همان‌طور که نتایج نشان می‌دهد در سناریوی چهارم وقتی سهم بخش تولید از منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به ۵۰ تا ۶۰ درصد می‌رسد آنگاه تورم به نرخ ۱۳ تا ۱۲ درصد خواهد رسید که علت این موضوع تحریک سمت عرضه در کنار تحریک سمت تقاضاست. البته نتایج ارائه شده در سناریوی پنجم نیز حاکی از این است که با افزایش سهم بخش تولید از منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، تورم به دلیل تحریک سمت عرضه و جبران افزایش تقاضا، افزایش کمتری خواهد داشت.

۲. درآمدهای دولت در سناریوی اول که هیچ توزیع درآمدی شکل نمی‌گیرد بیشترین افزایش را به همراه دارد. اما وقتی درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، ۱۰۰ درصد بین خانوارها توزیع می‌شود آنگاه افزایش درآمد دولت مطابق با نتایج سناریوی ۲ به ۹/۹ درصد خواهد رسید. در واقع از یک طرف درآمد دولت با توزیع نقدی کاهش می‌یابد و در مرحله بعدی با افزایش دریافتی خانوارها، مالیات دریافتی دولت از خانوارها افزایش خواهد یافت. علاوه بر این، در نتایج سناریوهای چهارم و پنجم مشاهده می‌شود وقتی سهم یارانه بخش تولیدی از منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی افزایش می‌یابد، درآمد دولت کمتر می‌شود که دلیل عمده آن می‌تواند وزن پایین مالیات بر تولید در دریافتی‌های دولت باشد؛ چون هزینه دولت به دلیل افزایش سهم یارانه تولیدی افزایش یافته و نتوانسته به اندازه کافی از بخش تولیدی، مالیات کسب کند.

۳. در خصوص کسری بودجه نیز، این نکته قابل ذکر است که این شاخص کاملاً معکوس تغییرات درآمد دولت تغییر کرده است. به عبارت دیگر، در هر سناریویی که درآمد دولت کاهش یافته، کسری بودجه بیشتری ایجاد شده و در هر سناریویی که درآمد دولت افزایش یافته، کسری بودجه یا کاهش یافته (سناریوی اول) یا رشد کمتر داشته است.

۴. در این الگو تراز تجاری از طریق نرخ ارز تعدیل می‌شود. در صورتی که میزان صادرات (ورود ارز به کشور) بیشتر از میزان واردات (خروج ارز از کشور) باشد آنگاه نرخ ارز کاهش خواهد یافت و در صورتی که وضعیت برعکس ایجاد شود، موجب می‌شود تا نرخ ارز افزایش یابد. با بررسی نتایج، مشاهده می‌شود که عامل اصلی در تغییر نرخ ارز، تغییرات در سطح عمومی قیمت‌هاست. در واقع زمانی که سطح عمومی قیمت‌ها افزایش یابد، آنگاه ارزش کالای داخلی برای خارجیان افزایش یافته و در نتیجه صادرات کاهش خواهد یافت. این موضوع موجب می‌شود تا تفاوت بین صادرات و واردات بیشتر شده و نرخ ارز برای برقراری تعادل بین صادرات و واردات افزایش یابد. نتایج شبیه‌سازی‌ها در سناریوهای مختلف در جدول ۵ نشان می‌دهد که پایین‌ترین درصد افزایش نرخ ارز مربوط به حالت‌هایی است که سهم پرداخت یارانه به بخش تولیدی بیشتر از توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به واسطه کاهش پرداختی خانوارها به دولت است.

۵. بررسی آثار سناریوهای مختلف توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر رشد تولید ناخالص داخلی نشان می‌دهد با افزایش سهم یارانه بخش تولید رشد اقتصادی نیز افزایش می‌یابد. به نحوی که وقتی سهم یارانه پرداختی به بخش تولیدی از منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در سناریوی ۴ و ۵ به ۶۰ و ۵۰ درصد می‌رسد آنگاه رشد اقتصادی ۲/۸ و ۲/۲ درصدی ایجاد خواهد کرد.

۶. به‌منظور بررسی تغییرات رفاه خانوارها، تغییر در سبد مصرفی خانوار مورد بررسی قرار گرفته است.^۱ نتایج شبیه‌سازی نشان می‌دهد بیشتر کاهش در رفاه خانوار زمانی ایجاد می‌شود که با افزایش قیمت حامل‌های انرژی، پرداختی‌هایی به خانوارها انجام نگیرد. چون در این وضعیت درآمد حقیقی خانوارها با افزایش تورم کاهش می‌یابد و در نتیجه خانوارها سبد کالایی کمتری را خریداری می‌کنند (سناریوی ۱). ولی وقتی بخشی از منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به خانوارها تخصیص می‌یابد، آنگاه این توزیع درآمد می‌تواند بخشی از کاهش قدرت خرید خانوار را به دلیل تورم کاهش داده و در نتیجه رفاه خانوار کاهش کمتری داشته باشد. این موضوع را می‌توان در سناریوهای ۲ و ۳ مشاهده

کرد. نکته حائز اهمیت دیگری که در بررسی این شاخص می‌توان مشاهده کرد این است که رفاه خانوار روستایی به توزیع نقدی حساس می‌باشد. به نحوی که وقتی سهم توزیع نقدی کاهش می‌یابد، رفاه خانوار روستایی کاهش بیشتری دارد که علت آن می‌تواند سهم بالای پرداختی مستقیم دولت به خانوارهای روستایی باشد.

جدول ۵. تغییرات متغیرهای کلان اقتصادی در واکنش به سیاست توزیعی (درصد)

سناریوها / متغیرها	سهم روش‌های توزیع منابع								
	سهم توزیع نقدی از منابع	سهم کاهش پرداختی خانوارها به دولت از منابع	سهم یارانه تولیدی از منابع	سطح عمومی قیمت‌ها	درآمدهای دولت	کسری بودجه	نرخ ارز	تولید ناخالص داخلی	رفاه خانوارها
	سهم توزیع نقدی از منابع	سهم کاهش پرداختی خانوارها به دولت از منابع	سهم یارانه تولیدی از منابع	سطح عمومی قیمت‌ها	درآمدهای دولت	کسری بودجه	نرخ ارز	تولید ناخالص داخلی	رفاه خانوارها
SIM1	۰	۰	۰	۱۵/۵	۳۸	-۳۳	۱۳/۳	-۵/۱	-۱۰/۹۵
SIM2	۱۰۰	۰	۰	۱۷/۸	۹/۹	۲۷	۱۷/۸	-۴/۱۵	-۲/۴
SIM3	۸۰	۲۰	۰	۲۰/۹	۲۸/۸	۵/۲	۲۱	-۴/۱۵	-۴/۸
	۷۰	۳۰	۰	۲۰/۸	۲۴/۱۱	۸/۱	۲۰/۸	-۴/۶	-۴/۷
SIM4	۵۰	۵۰	۰	۲۰/۵	۱۵/۲۶	۱۱/۷	۲۰/۴	-۴/۱	-۴/۵
	۶۰	۳۵	۵	۱۷/۴	۲۱/۲	۸/۸۵	۱۷/۳	-۲	-۲/۲
	۶۰	۵	۳۵	۱۴/۷	۵/۱۶	۲۶/۷	۱۵	۱/۲	-۲/۹
	۴۰	۳۰	۳۰	۱۵/۷	۳/۶	۱۹	۱۴	۰/۱۴	-۱/۳
	۴۰	۱۰	۵۰	۱۳/۷	۴/۷۶	۲۷/۵	۱۳/۴	۲/۵	-۳/۴۵
SIM5	۳۰	۱۰	۶۰	۱۲/۶	۵/۸	۲۶	۱۲/۲	۲/۸	-۴/۴۵
	۸۰	۰	۲۰	۱۶/۹	۸/۶	۲۷	۱۶/۴	-۲	-۲/۷۶
	۷۰	۰	۳۰	۱۵/۳	۸	۲۶	۱۵/۲	-۰/۱۸	-۲/۵
	۵۰	۰	۵۰	۱۳/۶	۶/۶۵	۲۵/۶	۱۴	۲/۲	-۳/۵

مأخذ: همان.

۲-۱-۵. تغییر قیمت استانداردها در سطح بخشی^۱

به‌طور کلی، با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، بیشترین افزایش قیمت در بخش‌هایی ایجاد می‌شود که بالاترین سهم مصرف حامل‌های انرژی را داشته و نسبت به نهاده‌های تولیدی

۱. نتایج شبیه‌سازی در پیوست ۳ ارائه شده است.

دیگر، بیشتر به حامل‌های انرژی متکی باشند. البته در تحلیل اثرات اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بر قیمت بخش‌های تولیدی دیگر اثرات مستقیم و غیرمستقیم باید مدنظر قرار گیرد. نتایج شبیه‌سازی سناریوی اول (SIM1) نشان می‌دهد اصلاح قیمت حامل‌های انرژی منجر به افزایش قیمت در تمام بخش‌های تولیدی شده است. چون انرژی به‌عنوان نهاده تولیدی مهم در همه بخش‌های تولیدی محسوب می‌شود. بالاترین شوک قیمتی به بخش‌های حمل‌ونقل هوایی (۶۴ درصد) و حمل‌ونقل زمینی (۵۲/۳ درصد) وارد شده است که میزان واکنش این دو بخش به اصلاح قیمت حامل‌های انرژی نسبت به بخش‌های دیگر فاصله زیادی دارد. علت این تأثیرگذاری بالا را می‌توان ناشی از اثرات مستقیم و غیرمستقیم (القائی) دید. این دو بخش بالاترین درجه انرژی‌بری را در بین بخش‌های تولیدی دارند و همین موضوع موجب می‌شود تا آثار مستقیم بیشتری با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به این دو بخش وارد گردد. علاوه بر این، بررسی نهاده‌های تولیدی دیگر نشان می‌دهد در بخش حمل‌ونقل هوایی، در کنار حامل‌های انرژی از حمل‌ونقل زمینی نیز استفاده می‌شود. با توجه به اینکه حمل‌ونقل زمینی سهم بالایی (۲۲/۵ درصد) در این بخش دارد، پس می‌توان گفت که آثار غیرمستقیم شدیدتری نیز به بخش حمل‌ونقل هوایی وارد کرده و در نتیجه قیمت این بخش به ۶۴ درصد افزایش یابد. این موضوع در بخش حمل‌ونقل زمینی نیز صدق می‌کند. در این بخش نیز از نهاده‌های تولیدی در بخش‌هایی مثل صنایع غیرفلزی، بازرگانی و حمل‌ونقل زمینی استفاده می‌شود که با توجه به تورم بالا (بالای ۲۰ درصد) و سهم بالای این نهاده‌ها (۴۵ درصد) در فرایند تولیدی بخش حمل‌ونقل زمینی می‌توان گفت که آثار غیرمستقیم در این بخش نیز شدید است.

در چهار سناریوی دیگر که سیاست‌های توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی در حالت‌های مختلف شبیه‌سازی شده است می‌توان نتایج زیر را مشاهده کرد:

۱. زمانی که کل منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی برای توزیع نقدی تخصیص داده می‌شود، قیمت ستانده بخش‌های مختلف نسبت به سناریوی عدم توزیع منابع (SIM1) بیشتر افزایش خواهد یافت. چون با توزیع نقدی تقاضا برای محصولات بخش‌های تولیدی نسبت به SIM1 افزایش (کاهش کمتر) می‌یابد و با توجه به اینکه در بخش تولید با

افزایش هزینه‌های نهاده‌های تولید (افزایش قیمت حامل‌های انرژی)، میزان ستانده هر بخش نیز کاهش خواهد یافت. پس از یک طرف تقاضا افزایش (کاهش کمتر) یافته و از طرف دیگر عرضه بخش‌های مختلف نیز کاهش می‌یابد که در نتیجه منجر به تورم بالاتر می‌شود.

۲. شبیه‌سازی حالت‌های مختلف سناریوی سوم (SIM3) نشان می‌دهد که اگر منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی از کانال توزیع نقدی و کاهش پرداختی خانوارها به دولت به اقتصاد تزریق شود آنگاه قیمت ستانده بخش‌های حمل‌ونقل هوایی و زمینی در تمام حالت‌های توزیع منابع نسبت به شرایط SIM1 تعدیل شده است.

۳. نتایج شبیه‌سازی سناریوی چهارم و پنجم (SIM4 و SIM5) نشان می‌دهد وقتی سهم یارانه‌های تولید افزایش می‌یابد، قیمت ستانده بخش‌های مختلف کمتر افزایش می‌یابد. ولی بهترین حالت، شرایطی است که منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی با نسبتی تقریباً برابر از کانال بازار نیروی کار (کاهش پرداختی خانوارها به دولت) و یارانه به بخش تولیدی توزیع شود. در نتیجه وقتی سهم سه روش توزیع نقدی، توزیع از کانال بازار نیروی کار و یارانه به بخش تولیدی به ترتیب ۴۰، ۳۰ و ۳۰ درصد باشد آنگاه قیمت ستانده بخش‌های مختلف کمتر افزایش می‌یابد.

۳-۱-۵. تغییرات تولید در سطح بخشی

نتایج شبیه‌سازی SIM1 نشان می‌دهد که با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، ستانده همه بخش‌ها کاهش یافته است. علت اصلی آن افزایش هزینه تولید و انتقال منحنی عرضه به سمت چپ می‌باشد. بیشترین کاهش تولید در بخش‌های حمل‌ونقل دریایی (۳۱/۵- درصد)، هوایی (۲۱/۹- درصد)، مواد شیمیایی (۱۸/۷- درصد) و حمل‌ونقل زمینی (۱۷/۵- درصد) و سهم بالای حامل انرژی در بخش حمل‌ونقل زمینی (۲۹/۵ درصد) و هوایی (۲۵/۸) بوده است (پیوست ۴). علت اصلی کاهش تولید با اصلاح قیمت حامل‌های انرژی است. البته کاهش تولید در بخش هوایی بیشتر از بخش حمل‌ونقل زمینی است که علت آن کاهش قیمتی پایین برای حمل‌ونقل زمینی نسبت به هوایی است. در بخش‌های حمل‌ونقل دریایی و مواد شیمیایی، با توجه به سهم پایین حامل‌های انرژی نسبت به عوامل تولید، با

اصلاح قیمت حامل‌های انرژی تولید بایستی کمتر کاهش یابد ولی در اینجا کاهش تولید در این بخش‌ها بیشتر از بخش‌هایی مثل حمل‌ونقل زمینی و هوایی است که انرژی‌بری بیشتری دارند. علت این موضوع کاهش قیمتی پایین تقاضای ستانده‌های این بخش‌هاست که موجب کاهش بیشتر تولید می‌شود. در بقیه بخش‌های تولیدی یا سهم بالای انرژی در هزینه تولید یا کاهش پذیری پایین ستانده این بخش‌ها موجب کاهش تولید شده است.

شبیه‌سازی سناریوهای مختلف در حالت‌های متفاوت، توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بیانگر موارد زیر است:

۱. نتایج نشان می‌دهد روش‌های مختلف توزیع منابع با تفاوت کمی از کاهش بیشتر تولید جلوگیری کرده‌اند ولی هیچ‌کدام از روش‌ها نتوانسته موجب افزایش تولید بخش‌های مختلف شود. علت این موضوع را می‌توان در انرژی‌بری بخش‌های مختلف تولید در کشور دانست که این انرژی‌بری تا حدی است که هیچ‌کدام از روش‌های توزیع منابع نمی‌تواند بر اثر قیمتی حامل‌های انرژی غلبه کند.

۲. شبیه‌سازی سناریوها نشان می‌دهد در تمام این سناریوها بیشترین کاهش در تولید در بخش‌های حمل‌ونقل دریایی، هوایی، مواد شیمیایی، معادن، حمل‌ونقل زمینی و کاغذ و چوب بوده است. علت کاهش تولید در این بخش‌ها متفاوت است. دلیل اصلی کاهش تولید در بخش‌های حمل‌ونقل هوایی و زمینی سهم بالای حامل‌های انرژی نسبت به نهاده‌های دیگر است و در بخش‌های دیگر، دلیل اصلی کاهش تولید استفاده از ستانده بخش‌هایی است که شوک قیمتی بالایی در آنها ایجاد شده است. به‌عنوان مثال بخش شیمیایی در فرایند تولیدی ۴۳ درصد از ستانده بخش خود را استفاده می‌کند که دارای افزایش قیمت ۱۸ درصدی است.

۳. در SIM4 یعنی سناریویی که مطابق با آن منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بایستی به سه روش توزیع نقدی، کاهش پرداختی خانوارها به دولت و یارانه به بخش تولیدی تخصیص یابد، نتایج شبیه‌سازی در حالت‌های مختلف نشان می‌دهد که در بخش‌های تولید افزایش یارانه تولیدی موجب رشد بیشتر تولید می‌شود و در برخی دیگر رشد کمتر می‌شود. در بخش‌های چوب و کاغذ، معادن، مواد شیمیایی و صنایع غیرفلزی وقتی یارانه بخش تولیدی بیشتر می‌شود، تولید با رشد بیشتری نسبت به بخش‌های دیگر افزایش می‌یابد.

۴. به‌رغم پرداخت ۶۰ درصدی از درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به صورت یارانه به بخش‌های کشاورزی، مواد غذایی، حمل‌ونقل دریایی و هوایی، تغییر ستانده این بخش‌ها کاهش می‌یابد. این نتیجه حاکی از آن است که بخش‌های مذکور برای رشد مثبت در تولید ستانده‌ها نسبت به بخش‌های دیگر یارانه بیشتری نیاز دارند.

۴-۱-۵. تغییر تقاضا برای حامل‌های انرژی

مطابق جدول نتایج شبیه‌سازی، سناریوهای مختلف نشان می‌دهد که تقاضای نفت سفید افزایش و تقاضا برای چهار فراورده نفتی دیگر کاهش می‌یابد. علت اصلی این موضوع این است که نفت سفید هم از لحاظ سطح قیمت کمتر از فراورده‌های دیگر بوده و هم میزان افزایش این حامل انرژی کمتر از چهار فراورده نفتی دیگر بوده است. مطابق نتایج شبیه‌سازی سناریوهای مختلف، کاهش در تقاضای بنزین در دامنه ۲۷-۲۰ درصد، نفت‌گاز تقریباً به میزان ۴۰ درصد، نفت کوره ۱۵ درصد و ال. پی. جی. به میزان ۸/۵ درصد بوده است. همچنین در سناریوهای مختلف افزایش در مصرف نفت سفید معادل ۳ درصد بوده است.

جدول ۶. تغییرات تقاضا برای فراورده‌های نفتی در واکنش به سیاست توزیعی

سناریوها/ متغیرها	سهم روش‌های توزیع منابع			بنزین	نفت سفید	نفت‌گاز	نفت کوره ال. پی. جی.
	سهم توزیع نقدی از منابع	سهم کاهش پرداختی خانوارها به دولت از منابع	سهم یارانه تولیدی از منابع				
SIM1	۰	۰	۰	-۲۲/۶	۱۲/۷	-۴۵	-۸/۸۷
SIM2	۱۰۰	۰	۰	-۱۹/۷	۳/۲	-۴۰/۹	-۸/۵
SIM3	۸۰	۲۰	۰	-۱۹/۷	۲/۹	-۴۰/۹	-۸/۶
	۷۰	۳۰	۰	-۱۹/۹	۲/۶	-۵۰	-۱۳/۹
	۵۰	۵۰	۰	-۲۰/۵	۲/۷	-۴۰/۹	-۸/۷
SIM4	۶۰	۳۵	۵	-۲۶/۹	۶	-۳۴	-۳/۴
	۶۰	۵	۳۵	-۲۷	۳/۱۶	-۴۱/۹	-۸/۵۵
	۴۰	۳۰	۳۰	-۱۹/۸	۲/۸	-۴۵	-۱۳/۷

سناریوها / متغیرها	سهم روش‌های توزیع منابع			بنزین	نفت سفید	نفت گاز	نفت کوره	ال.پی.جی.
	سهم توزیع نقدی از منابع	سهم کاهش پرداختی خانوارها به دولت از منابع	سهم یارانه تولیدی از منابع					
	۴۰	۱۰	۵۰	-۲۷	۳	-۴۰	-۱۵	-۸/۶
	۳۰	۱۰	۶۰	-۲۸	۳/۱	-۴۲	-۱۵	-۸/۶
	۸۰	۰	۲۰	-۲۶	۳/۲	-۴۰	-۱۵	-۸/۵
SIM5	۷۰	۰	۳۰	-۲۷	۳/۲۲	-۴۲	-۱۵/۱۶	-۸/۵
	۵۰	۰	۵۰	-۳۰	۱/۵	-۴۱/۶	-۱۴/۹	-۹/۴

مأخذ: همان.

۶. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و پیشنهادها

هدف اصلی تحقیق حاضر، بررسی آثار سیاست‌های توزیعی در سیاست اصلاح قیمت حامل‌های انرژی بوده است. به همین منظور با استفاده از رویکرد تعادل عمومی قابل محاسبه، سناریوهای مختلف توزیع درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی شبیه‌سازی شده است. با شبیه‌سازی این سناریوها در قالب حالت‌های مختلف نتایج متفاوتی به دست آمده است. به طور کلی اگر سه شاخص سطح عمومی قیمت‌ها، تولید ناخالص داخلی و رفاه جامعه به عنوان معیارهایی برای تعیین سناریوی منتخب در نظر گرفته شود آنگاه می‌توان به صورت زیر اظهار نظر کرد:

۱. در صورتی که سطح عمومی قیمت‌ها به عنوان معیار تعیین سناریو منتخب در نظر گرفته شود آنگاه مطابق با سناریوی چهارم و پنجم مناسب‌ترین وضعیت زمانی شکل می‌گیرد که سهم بیشتری از درآمد حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی به یارانه‌های بخش تولیدی اختصاص یابد.

۲. در صورتی که تغییرات در تولید ناخالص داخلی به عنوان معیار انتخاب سناریو باشد آنگاه ملاحظه می‌شود وقتی سهم یارانه به بخش تولیدی افزایش می‌یابد رشد اقتصادی از منفی به سمت مثبت حرکت می‌کند.

۳. در صورتی که رفاه خانوار به عنوان معیار قرار گیرد آنگاه وقتی توزیع نقدی و

کاهش پرداختی خانوار به دولت، سهم بیشتری از منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی را داشته باشد، رفاه خانوار کاهش کمتری خواهد داشت.

۴. نتایج شبیه‌سازی نشان می‌دهد که وقتی ترکیبی از روش‌های توزیع منابع حاصل از اصلاح قیمت حامل‌های انرژی، انتخاب شود، آنگاه با تحریک تقاضا و عرضه نتایج مناسب‌تری بر شاخص‌های کلان اقتصادی خواهد داشت.

پیوست ۱: معادلات بلوک‌های مختلف تعادل عمومی

بلوک تولیدی

$$QA_i = a_i^{qa} \left(\delta_i^q \cdot QVAE_i^{-\rho_i^{qa}} + (1 - \delta_i^q) \cdot QXA_i^{-\rho_i^{qa}} \right)^{-\frac{1}{\rho_i^{qa}}} \quad (1)$$

$$\frac{QVAE_i}{QXA_i} = \left(\frac{PXA_i}{PVAE_i} \cdot \frac{\delta_i^{qa}}{1 - \delta_i^{qa}} \right)^{\frac{1}{1 + \rho_i^{qa}}} \quad (2)$$

$$PQA_i \cdot (1 + \text{sopr}_i - \text{tqa}_i) \cdot QA_i = PVAE_i \cdot QVAE_i + PXA_i \cdot QXA_i \quad (3)$$

$$QX_{ij} = \alpha_{ij}^{qx} \cdot QXA_i \quad (4)$$

$$QVAE_i = a_i^{qvae} \left(\delta_i^q \cdot QVA_i^{-\rho_i^{qvae}} + (1 - \delta_i^q) \cdot QTE_i^{-\rho_i^{qvae}} \right)^{-\frac{1}{\rho_i^{qvae}}} \quad (5)$$

$$\frac{QVA_i}{QTE_i} = \left(\frac{PTE_i}{PVA_i} \cdot \frac{\delta_i^{qvae}}{1 - \delta_i^{qvae}} \right)^{\frac{1}{1 + \rho_i^{qvae}}} \quad (6)$$

$$PQVAE_i \cdot QVAE_i = PVA_i \cdot QVA_i + PTE_i \cdot QTE_i \quad (7)$$

$$QVA_i = a_i^{qva} \left(\sum_{f \in F} \delta_i^{qva} \cdot QF_{fi}^{-\rho_i^{qva}} \right)^{-\frac{1}{\rho_i^{qva}}} \quad (8)$$

$$WF_f \cdot \overline{WFDIST}_{fi} = PVA_i \cdot QVA_i \cdot \left(\sum_{f \in F'} \delta_{fi}^{qva} \cdot QF_{fi}^{-\rho_i^{qva}} \right)^{-1} \cdot \delta_{fi}^{qva} \cdot QF_{fi}^{-\rho_i^{qva} - 1} \quad (9)$$

$$QTE_i = b_i^{qte} \left(\sum_{eo} \delta_{eo,i}^{qte} \cdot EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte}} \right)^{\frac{1}{\rho_i^{qte}}} \quad (10)$$

$$PEC_{eo,i} = PTE_i \cdot b_i^{-\rho_i^{qte}} \cdot QTE_i^{1 + \rho_i^{qte}} \cdot \delta_{eo,i}^{qte} \cdot EC_{eo,i}^{-\rho_i^{qte} - 1} \quad (11)$$

$$EC_{eo,i} = QTE_i \cdot PEC_{eo,i}^{\frac{1}{1 + \rho_i^{qte}}} \cdot PTE_i^{\frac{1}{1 + \rho_i^{qte}}} \cdot b_i^{\frac{\rho_i^{qte}}{1 + \rho_i^{qte}}} \cdot \delta_{eo,i}^{\frac{1}{1 + \rho_i^{qte}}} \quad (12)$$

$$QTE_i \cdot PTE_i = \sum_{eo} PEC_{eo,i} \cdot EC_{eo,i} \quad (13)$$

بلوک تجارت خارجی

$$QX_i = a_i^t \left(\delta_i^t \cdot QE_i^{\rho_i^t} + (1 - \delta_i^t) \cdot QD_i^{\rho_i^t} \right)^{\frac{1}{\rho_i^t}} \quad (14)$$

$$\frac{QE_i}{QD_i} = \left(\frac{PE_i}{PDS_i} \cdot \frac{1 - \delta_i^t}{\delta_i^t} \right)^{\frac{1}{\rho_i^t - 1}} \quad (15)$$

$$PX_i \cdot QX_i = PDS_i \cdot QD_i + PE_i \cdot QE_i \quad (16)$$

$$QQ_i = a_i^{qq} \left(\delta_i^{qq} \cdot QM_i^{\rho_i^{qq}} + (1 - \delta_i^{qq}) \cdot QD_i^{\rho_i^{qq}} \right)^{\frac{1}{\rho_i^{qq}}} \quad (17)$$

$$\frac{QM_i}{QD_i} = \left(\frac{PDD_i}{PM_i} \cdot \frac{\delta_i^{qq}}{1 - \delta_i^{qq}} \right)^{\frac{1}{1 + \rho_i^{qq}}} \quad (18)$$

$$PQ_i \cdot QQ_i = PDD_i \cdot QD_i + PM_i \cdot QM_i \quad (19)$$

$$P_i^e = \varepsilon \cdot P_i^{we} \quad (20)$$

$$P_i^m = \varepsilon \cdot P_i^{wm} \cdot (1 + tm_i) \quad (21)$$

بلوک نهادها

۱. توزیع درآمد عوامل تولید بین نهادها و درآمد نهادهای غیردولتی

$$YF_f = \sum_{i \in I} PF_i \cdot \overline{WFDIST}_i \cdot QF_{fi} \quad (22)$$

$$YIF_{insd, f} = mm[(1 - tf_f) \cdot YF_f - transfr_{ext, f} * EXR] \quad (23)$$

$$trans_{insdng, insdngp} = s_{insdng, insdngp} \cdot (1 - ssp_{insdngp}) \cdot (1 - taud_{insdngp}) \cdot YI_{insdngp} \quad (24)$$

$$YI_{insdng} = \sum_{f \in F} YIF_{insdngf} + \sum_{insdngp} trans_{insdnginsdngp} + trans_{insdnggov} \cdot CPI + trans_{insdngext} \cdot EXR \quad (25)$$

۲. دولت

$$TRG = \sum_{insdng} taud_{insdng} \cdot YI_{insdng} + \sum_i tauz_i \cdot Z_i + \sum_i PWM_i \cdot taum_i \cdot QM_i \cdot EXR + ORI + \sum_{eo} (PQ_{eo} \cdot Q_{eo} - Q_{eo}) \quad (26)$$

$$Xg_i = \overline{GADJ} \cdot xg_i \quad (27)$$

$$EG = \sum_i PQ_i \cdot XG_i + \sum_{insdng} transfr_{insd, gov} \cdot CPI + \sum_i subp_i + \sum_i subm_i + \sum_i subopr_i \quad (28)$$

۳. خانوار

$$EH_{ho} = (1 - \sum_{insdng} s_{insdng,ho}) \cdot (1 - ssp_{ho}) \cdot (1 - taud_{ho}) \cdot YI_{ho} \quad (29)$$

$$PQ_i \cdot QH_{ih} = PQ_i \cdot \gamma_{ih} + \beta_{ih} \cdot (EH_h - \sum PQ_i \cdot \gamma_{ih}) \quad (30)$$

۴. رفاه خانوار

$$W_h = \sum_i \alpha_{ih} \times QH_{ih} \quad (31)$$

بلوک سرمایه‌گذاری

$$Xv_i = \overline{IADJ} \cdot \overline{Xv_i} \quad (32)$$

بلوک تسویه

$$QQ_i = \sum_h QH_{ih} + Xg_i + Xv_i + \sum_j X_{ij} + invent_i \quad (33)$$

$$QFS_f = \sum_j QF_{fj} \quad (34)$$

$$TXv = \sum_i PQ_i \cdot Xv_i + \sum_i PQ_i \cdot invent_i \quad (35)$$

$$\sum_{cm} P^{wm} QM_i + \sum_f trnsf_{rowf} + \sum_{i \in nsd} trnsf_{rowi} = \sum_{ce} P_i^{we} QE_i + \sum_{i \in nsd} trnsf_{f,row} + \sum_f trnsf_{f,row} + SF \quad (36)$$

$$Sg = TRG - EG \quad (37)$$

پیوست ۳. درصد تغییرات قیمت ستانده بخش‌های مختلف در واکنش به سیاست توزیعی

خدمات	حاصل‌نقل هوایی	حاصل‌نقل دریایی	حاصل‌نقل زمینی	بازرگانی	ساختمان	ماشین‌آلات	صنایع فلزی	صنایع غیرفلزی	مواد شیمیایی	معدن	انرژی و جوب	پوشاک	مواد غذایی	گردآوری	نفت و گاز	سهم روش‌های توزیع منابع (درصد)			سندورها متغیرها		
																بازار به بخش تولید	ازدخ بروداخلی	توزیع قلمی			
۸	۹۸/۸	۲۱/۸	۵۱/۷	۲۰/۵	۲۲/۳	۱۵/۷	۲۰/۸	۲۴/۵	۱۴/۴	۲۰/۶	۱۴/۵	۱۶/۶	۱۷/۸	۹۵/۳	۸/۶	---	---	---	---	SIN1	
۱۳	۹۸/۸	۲۱/۳	۴۹/۸	۲۲/۳	۲۲	۱۹/۴	۲۱/۸	۲۵	۱۸/۵	۱۸/۴	۱۸/۳	۲۰/۸	۲۰/۴	۲۰/۳	۳۲/۱	---	---	---	---	SIN2	
۱۶/۹	۵۷/۱	۲۵/۶	۴۴/۱۵	۲۵	۲۵/۲	۲۰/۴	۲۲/۳	۲۸/۱	۲۱/۳	۲۱/۴	۲۱/۵	۲۱/۴	۱۷/۳	۱۷/۴	۱۷/۸	---	---	---	---	---	SIN3
۱۶/۸	۵۷/۶	۲۵/۴	۴۴/۹	۲۴/۴	۲۵/۹۴	۲۰/۳-۵	۲۲/۵	۲۷/۹	۲۱/۳-۸	۲۱/۷	۲۱/۳	۲۱/۸	۱۷/۳۱	۱۷/۸	۱۷/۸۱	---	---	---	---	---	SIN3
۱۶/۶	۵۷	۲۵	۴۴	۲۴/۸	۲۵	۲۰/۱	۲۲	۲۷/۸	۲۱	۲۰/۹	۲۱/۱	۲۱/۷	۱۷/۱	۱۲/۷	۱۷/۶	---	---	---	---	---	SIN3
۱۶/۵	۵۶/۸	۲۵/۱	۴۳/۸	۲۴/۷	۲۴/۷	۲۰	۲۱/۸	۲۷/۶	۲۰/۸	۲۰/۶	۲۱	۲۱/۵	۱۶/۹	۱۲/۵	۱۷/۴	---	---	---	---	---	SIN3
۱۶/۳	۵۶/۷	۲۴/۸	۴۳/۷	۲۴/۵	۲۴/۶	۱۹/۸	۲۱/۷	۲۷/۴	۲۰/۷	۲۰/۳	۲۰/۸	۲۱/۴	۱۶/۸	۱۲/۴	۱۷/۳	---	---	---	---	---	SIN3
۱۱/۳	۴۵/۱	۲۱/۳	۴۱/۵	۲۱	۱۷/۹	۱۶/۱۳	۱۹/۴۵	۲۶/۱۴	۱۶/۶	۱۳/۱	۱۶/۳	۱۶/۳	۱۶/۳	۱۵/۷	۱۶/۳	۱۵	۵	۳۵	۵	۹/۰	SIN4
۱۶/۴	۴۷/۳	۲۱	۴۹/۶	۲۲/۶	۲۰/۶	۱۲/۱۲	۲۰/۹	۲۴/۵	۱۷/۷	۱۶/۹	۱۷/۴	۱۹/۱۳	۱۸/۷	۱۸/۹	۱۳/۱	۵	۳۵	۵	۳۵	۵	SIN4
۹/۸	۲۱/۶	۱۸	۳۹/۴	۱۹/۳	۱۲/۴	۱۱/۹	۱۶/۵	۳۳/۳	۱۶/۶	۱۱/۳	۱۶/۵	۱۰	۹/۳	۱۷/۱	۱۰/۳	۳۵	۵	۳۵	۵	۹/۰	SIN4
۶/۴	۴۳/۸	۱۳/۴	۳۳	۱۷	۱۲/۹	۹/۶	۱۶/۸	۱۶/۵	۱۰/۸	۵/۱۵	۱۱/۳	۱۳/۴	۱۰/۴	۱۷/۱	۴/۲	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	۳۰	SIN4
۸/۸	۲۵/۷	۱۶/۸	۳۶/۶	۱۷/۹	۹/۶	۹/۷	۱۶/۷	۲۲/۶	۱۷/۳	۱۰/۳	۱۲/۶	۹/۳	۵/۹	۹/۷	۹/۶	۵۰	۵۰	۱۰	۱۰	۴۰	SIN4
۱۵	۵۴	۳۳/۴	۴۰/۹	۲۲/۴	۲۳/۳	۱۸/۴	۲۰/۶	۲۵/۸	۱۹/۳	۲۰	۱۹/۳	۱۹/۵	۱۶/۹	۱۰/۵	۱۶/۱	۳۰	۳۰	۴۰	۴۰	۳۰	SIN4
۹	۳۳/۵	۱۶/۵	۳۳/۷	۱۷/۳	۷/۴	۸/۱	۱۳/۶	۲/۹	۱۷/۸	۹/۴	۱۲/۳	۹/۴	۲/۱۳	۱۸/۴	۱۱/۴	۲۰	۲۰	۱۰	۱۰	۳۰	SIN4
۱۱/۳	۴۶/۸	۱۹/۴	۳۱/۵	۲۰/۵	۲۰/۳	۱۷/۶	۲۰/۱	۳۳/۳	۱۶/۶	۱۶/۵	۱۶/۵	۱۹	۱۸/۷	۱۸/۴	۱۱/۴	۲۰	۲۰	۱۰	۱۰	۳۰	SIN4
۱۰/۵	۴۵/۸	۱۸/۵	۳۹/۵	۱۹/۶	۱۹/۴	۱۶/۷	۱۹/۳	۲۲/۶	۱۵/۹	۱۱/۸	۱۵/۶	۱۸/۱	۱۷/۸	۱۷/۵	۱۰/۶	۳۰	۳۰	۱۰	۱۰	۳۰	SIN5
۸/۹	۴۵/۷	۱۶/۳	۳۴/۴	۱۷/۸	۹/۶	۹/۷	۱۶/۷	۲۲/۹	۱۳/۴	۱۰/۳۵	۱۲/۸	۶/۹	۱۷/۸	۹/۷	۸/۹	۵۰	۵۰	۱۰	۱۰	۵۰	SIN5
۸	۳۳/۵	۱۵/۵	۳۳/۶	۱۷	۷/۳	۸	۱۳	۱۷/۸	۱۲/۶	۹/۳	۱۲	۳/۸	۳	۷/۷	۸/۵	۶۰	۶۰	۱۰	۱۰	۴۰	SIN5

منابع: یافته‌های تحقیق.

پیوست ۴. درصد تغییرات تولید فعالیت‌ها در واکنش به سیاست توزیعی

خدمات	حمل و نقل	حمل و نقل دریایی	حمل و نقل زمینی	بازار کانی	ساختمان	تامین آلات	صنایع فلزی	صنایع غیر فلزی	مواد شیمیایی	معدن	زغال و چوب	پوشاک	مواد غذایی	کامپوزی	نفت و گاز	سهم روش‌های توزیع منابع (درصد)	
																پارانه به بخش تولید	کارهای پرداختی خانوار به دولت
-۳/۵	-۱۱/۹	-۳۱/۵	-۱۷/۵	-۱۱/۷	-۳/۱	-۴/۳	-۸/۹	-۶/۹	-۱۸/۷	-۱۶/۶	-۱۳/۸	-۱۰/۱	-۱۳	-۱۰/۸	-۰/۳۵	---	---
-۵/۵	-۱۸	-۲۰/۳	-۱۰/۵	-۷	-۳/۷	-۳/۵	-۵/۲	-۴/۳	-۱۲/۵	-۱۲	-۱۰/۸	-۶/۹	-۸	-۶/۳۵	-۰/۱۷	---	---
-۱/۵	-۱۹/۴	-۳	-۱۱/۹۴	-۵/۳	-۱/۶	-۲/۱۳	-۵/۴	-۱/۴	-۱۳/۳۴	-۳/۵۷	-۸/۵	-۷	-۸/۱۶	-۷/۳۷	-۰/۳۵	---	۲۰
-۱/۳۹	-۱۹/۳۷	-۳/۵۵	-۱۱/۹۴	-۵/۵۳	-۱/۲۸	-۲/۱۲	-۵/۴	-۲/۳۲	-۱۳/۳۷	-۳/۶	-۸/۴	-۷/۰/۶	-۸/۱۳	-۷/۳۵	-۰/۳۵	---	۲۰
-۱/۳۳	-۱۹/۳۳	-۲/۹۳	-۱۱/۹۳	-۷/۵۱۷	-۱/۳	-۲/۱۱	-۵/۳۹	-۲/۳۴	-۱۳/۳۹	-۳/۶	-۸/۳۳	-۷/۰/۱	-۸/۱۱	-۷/۳۳	-۰/۳۵	---	۲۰
-۱/۳۴	-۱۹/۳۹	-۲/۸۸	-۱۱/۹۳	-۷/۵۱۱	-۱/۳۳	-۲/۱۰/۷	-۵/۳۸	-۲/۳۵	-۱۳/۳۱	-۳/۳۲	-۸/۳۳	-۷/۰/۱۴	-۸/۰/۹	-۷/۳۳	-۰/۳۵	---	۲۰
-۱/۴۶	-۱۹/۴۴	-۲/۸۵	-۱۱/۹۲	-۷/۵۰۸	-۱/۳۳	-۲/۱۰/۲	-۵/۳۶	-۲/۳۶	-۱۳/۳۳	-۳/۳۱	-۸/۳۵	-۷/۰/۱۹	-۸/۰/۸	-۷/۳۱	-۰/۳۵	---	۲۰
-۲/۸	-۱۹/۵	-۲/۸	-۱۰/۵	-۶/۶	-۱/۸	-۱/۷	-۵/۵	-۱/۶	-۴/۵	-۷/۷	-۳/۰/۰	-۴/۳	-۶/۳	-۴/۹	-۰/۴۶	۱۵	۵
-۴/۹	-۱۷/۴	-۲/۰/۸	-۴/۳	-۶/۳	-۳/۱	-۲/۹	-۴/۱۱	-۲/۶	-۱۰/۱۴	-۴/۳	-۸/۵	-۶/۱	-۷/۵	-۵/۹	-۰/۱۱	۵	۳۵
-۰/۵۷	-۱۲/۸	-۲	-۱/۵	-۰/۳۶	-۲/۰/۷	-۱/۵	-۶/۳	-۱/۵	-۱۲/۶	-۱۲	-۱۳/۶	-۰/۵۸	-۳/۷	-۲/۷	-۰/۳۱	۳۵	۵
-۱/۳	-۱۵/۷	-۱۸/۳	-۷/۳	-۵/۶	-۲/۰/۶	-۰/۳۶	-۸/۳	-۲/۳	-۱۲/۳	-۵/۸	-۷/۸	-۵/۴	-۵	-۴/۶	-۰/۳۳	۳۰	۳۰
-۱/۲	-۱۱	-۱۵	-۶/۳	-۲/۱	-۴/۳	-۲/۱	-۱/۹	-۲/۸	-۱۲	-۱۵/۵	-۱۴/۳	-۲/۱	-۲/۶	-۱/۷	-۰/۶	۵۰	۱۰
-۱/۰/۵	-۱۹/۵	-۲۲/۸	-۱۷/۱	-۷/۶	-۱/۰/۳	-۲/۲	-۵/۳	-۲/۳	-۱۲/۹	-۲/۸	-۷/۸	-۷/۰/۶	-۸/۴	-۷/۹	-۰/۳۳	۳۰	۳۰
-۲/۶	-۸/۹	-۱۳/۷	-۱۲/۳	-۷/۱	-۷/۵	-۵/۲	-۵/۳	-۳/۶	-۸/۱	-۷/۳	-۷/۳	-۶/۳	-۱/۳	-۰/۳۴	-۰/۸۷	۶۰	۳۰
-۴/۲۳	-۱۸	-۲۰/۳	-۱۰/۵۴	-۷/۰/۸	-۳/۷۷	-۲/۵۱	-۵/۳۷	-۴/۳۴	-۱۲/۵	-۱۲/۳	-۱۰/۹	-۶/۸	-۸/۰/۵	-۶/۳۳	-۰/۱۷	۲۰	۸۰
-۳/۵	-۱۹/۵	-۱۸/۱	-۷/۴	-۶/۶	-۲/۳	-۲/۵	-۴/۳	-۲/۳	-۱۰/۳۵	-۹/۱	-۸/۸	-۶/۱	-۸	-۵/۳۳	-۰/۱۰	۳۰	۷۰
-۱/۱	-۱۱/۹	-۱۵/۸	-۷/۴	-۲/۸	-۴/۱	-۲/۵	-۱۰/۵	-۲/۳	-۱۲/۳	-۱۷/۸	-۱۳/۳	-۳/۵	-۲/۳	-۱/۵	-۰/۳۱	۵۰	۵۰
-۴	-۱۶/۲	-۱۲/۷	-۱۳/۳۸	-۷/۱۵	-۷/۵۵	-۵/۱۸	-۱۹/۴	-۲/۳	-۲/۲	-۳/۰/۳	-۷/۸/۶	-۶/۳	-۱/۳۵	-۰/۵۷	-۰/۸۷	۶۰	۴۰

منابع: همان

منابع و مآخذ

۱. احمدی، زهره و حمیدرضا میرزایی خلیل‌آباد (۱۳۹۱). «تحلیل آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر تولید کشاورزی با استفاده از روش داده - ستانده»، *نشریه اقتصاد و توسعه کشاورزی*، ج ۲۶، ش ۱.
۲. بهبودی، داوود و صمد حکمتی فرید (۱۳۹۰). «بررسی اثرات رفاهی تعدیل قیمت حامل‌های انرژی بخش خانگی به تفکیک دهک‌های هزینه‌ای»، *فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی*، سال نهم، ش ۳۳.
۳. خطیبی، محمدعلی، رؤیا سیفی پور و سعید رحیمی (۱۳۸۸). «تحلیل آثار افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر صنعت فولاد ایران»، *فصلنامه علوم اقتصاد*، سال سوم، ش ۹.
۴. خیابانی، ناصر (۱۳۸۷). «یک الگوی تعادل عمومی قابل محاسبه برای ارزیابی افزایش قیمت تمامی حامل‌های انرژی در ایران»، *فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی*، سال پنجم، ش ۱۶.
۵. شاهمرادی، اصغر و همکاران (۱۳۹۰). «بررسی اثرات افزایش قیمت حامل‌های انرژی و پرداخت یارانه نقدی در ایران: رویکرد CGE»، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، سال نوزدهم، ش ۵۷.
۶. ماتریس حسابداری اجتماعی سال ۱۳۸۵، www.cbi.ir.
۷. مهرگان، نادر، محمود حقانی و مهدی کرامت‌فر (۱۳۹۱). «آیا افزایش قیمت انرژی تهدید جدی برای صادرات صنعتی در ایران محسوب می‌شود؟»، *فصلنامه پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، سال ۲۰، ش ۶۲.
۸. منظور، داود، اصغر شاهمرادی و ایمان حقیقی (۱۳۸۹). «بررسی اثرات حذف یارانه آشکار و پنهان انرژی در ایران: مدل‌سازی تعادل عمومی محاسبه‌پذیر بر مبنای ماتریس داده‌های خرد تعدیل‌شده»، *فصلنامه مطالعات اقتصاد انرژی*، سال هفتم، ش ۲۶.
۹. نوفرستی، محمد و مهدی جولوی (۱۳۹۱). «بررسی افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر متغیرهای عمده اقتصاد کلان در چارچوب یک الگوی اقتصادسنجی کلان ساختاری»، *مجله تحقیقات اقتصادی*، دوره ۴۷، ش ۲.
۱۰. وزارت نیرو (۱۳۹۲). *ترازنامه انرژی سال ۱۳۹۱*.
۱۱. هادی نوز، بهروز و افشین برمکی (۱۳۹۰). «ارزیابی تأثیر افزایش قیمت حامل‌های انرژی بر هزینه‌های بخش حمل‌ونقل و رفاه خانوارهای شهری در ایران»، *مجله مهندسی عمران شریف* (ویژه حمل‌ونقل)، ش ۳.

12. Bye, T. and A. Bruvold (2008). "Multiple Instruments to Change Energy Behaviour: the Emperor's New Clothes?", *Energy Efficiency*, No. 1 (4).

13. Dartanto, T. (2013). "Reducing Fuel Subsidies and the Implication on Fiscal Balance and Poverty in Indonesia: A Simulation Analysis", *Energy Policy*, No. 58.

14. Goulder, L. H., I. W. H. Parry and D. Burtraw (1995). "Revenue-raising Versus Other Approaches to Environmental Protection: the Critical Significance of Preexisting Tax Distortions", *RAND J. Econ*, No. 28.
15. Clements, B. Jung and S. H. S. Gupta (2007). "Real and Distributive Effects of Petroleum Price Liberalization: the Case of Indonesia", *The Developing Economies*, No. 45.
16. Fraser, I. and R. Waschik (2013). "The Double Dividend Hypothesis in a CGE model: Specific Factors and the Carbon Base", *Energy Economics*, No. 39.
17. International Energy Agency (IEA) (2012), *World Energy Outlook*.
18. International Labour Organization (2010). The Double Dividend and Environmental Tax Reforms in The European Union, International Institute for Labour Studies, "EC-IILS Joint Discussion Paper Series", No. 13.
19. Lofgren, H. and et al. (2002). "A Standard Computable General Equilibrium (CGE) Model in GAMS", International Food Policy Research Institute.
20. Lomborg, B. (2001). *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*, Cambridge University Press, New York.
21. Mckitrick, R. (1997). "Double Dividend Environmental Taxation and Canadian Carbon Emissions Control", *Canadian Public Policy/Analyse de Politiques*, No. 23 (4).
22. Orlov, A., H. Grethe and S. McDonald (2012). "Energy Policy and Carbon Emission in Russia: A Short Run CGE Analysis", Presented at the 14th Annual Conference on Global Economic Analysis, Venice, Italy.
23. Parry, I. W. H. and et al. (1999). "When Can Carbon Abatement Policies Increase Welfare? The Fundamental Role of Distorted Factor Markets", *Journal of Environmental Economics and Management*, No. 37 (1).
24. Repetto, R., R. Jenkins Dower and J. Geoghegan (1992). *Green Fees: How a Tax Shift Can Work for the Environment and the Economy*, World Resources Institute.
25. Sancho, F. (2010). "Double Dividend Effectiveness of Energy Tax Policies and the Elasticity of Substitution: A CGE Appraisal", *Energy Policy*, No. 38.
26. Vandyck, Toon and Denise Van Regemorter (2014). "Distributional and Regional Economic Impact of Energy Taxes in Belgium", *Energy Policy*, No. 72.

آزادی عمل قضایی در صدور قرارهای تأمین کیفری

غلامحسین الهام* و مصطفی نصیری**

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۰/۸	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸
------------------------	-----------------------

آزادی عمل از جمله مفاهیمی است که تحت تأثیر ورود مطالعات تجربی به حوزه عدالت کیفری مورد توجه قرار گرفته است. منظور از آزادی عمل مجموعه اختیاراتی است که عملاً متولیان عدالت در اجرای وظایف روزمره خود به کار می‌گیرند. این موضوع در بسیاری موارد به جهت خلأها یا ابهامات قانونی و در مواردی به رغم صراحت قانون به دلیل فراتر رفتن از چارچوب‌های قانونی اتفاق می‌افتد.

آزادی عمل در همه مراحل رسیدگی‌های کیفری از مرحله مداخله ضابطان قضایی تا اجرای احکام وجود دارد. از جمله موضوعاتی که قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ به ذکر کلیات آن اکتفا و تصمیم‌گیری در مورد مسائل جزئی‌تر را به قضات مجری قانون محول کرده، قرارهای تأمین کیفری به استثنای قرار بازداشت موقت است. گرچه آزادی عمل به خودی خود مفهومی خنثی است، می‌تواند پیامدهای مثبت و منفی مختلفی را برای دستگاه عدالت به همراه داشته باشد؛ همین موضوع ضرورت بررسی دقیق وضعیت و کنترل آن را ایجاب می‌کند.

در این پژوهش با اتخاذ روش کیفی و مصاحبه عمیق با تعدادی از قضات سراسر کشور، وضعیت این مفهوم در نظام عدالت کیفری کشور بررسی شده است. یافته‌ها حاکی از آن است که قضات تحقیق با در نظر داشتن آزادی عمل موجود، از این ظرفیت فعالانه استفاده می‌کنند. همین موضوع موجب تنوع قرارها و اخذ وجوه بسیار متفاوت نسبت به جرائم مشابه می‌شود. این وضعیت علاوه بر ایجاد بی‌نظمی در مواردی می‌تواند به رعایت عدالت نسبت به افراد با اتهام‌های مشابه آسیب وارد کند. اصلاح قوانین ارتقای سازوکارهای نظارتی و توجه به آزادی عمل در آموزش قضات از جمله راهکارهای مدیریت مطلوب این موضوع به‌شمار می‌آید.

کلیدواژه‌ها: آزادی عمل؛ قرارهای تأمین کیفری؛ وثیقه؛ کفالت؛ بازداشت موقت

Email: dr.elham@ut.ac.ir

* دانشیار دانشکده حقوق، دانشگاه تهران؛

** دانشجوی دکتری حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران (نویسنده مسئول)؛

Email: m69nasiri@gmail.com

مقدمه

لزوم حاکمیت قانون در مناسبات اجتماعی و تبعیت از آن به منظور حفظ نظم و تأمین عدالت به صورت سنتی مورد توجه حقوق دانان قرار گرفته و تخطی از قانون، پذیرفتنی نبوده است. این موضوع به دلیل حساسیت‌های موجود در قلمرو حقوق کیفری اهمیت مضاعفی پیدا کرده به نحوی که به تدریج اصولی از جمله «اصل قانونی بودن جرم و مجازات» شکل گرفته و این اصول نیز تا به آنجا پیشرفت کرده که جای خود را به «اصل قانونی بودن حقوق کیفری» داده است (محسنی، ۱۳۹۳: ۱۰۹). با این وجود متولیان عدالت کیفری در حین اجرای وظایف بسیار گسترده خود، همواره با موضوعاتی مواجه می‌شوند که قانون برای آن تعیین تکلیف نکرده و هیچ قاعده حقوقی درباره آن وجود ندارد از این رو خود باید رأساً در مورد چگونگی اجرای آن دست به انتخاب زنند. همچنین موارد بسیاری وجود دارد که قانون خط‌مشی کلی و مقررات نامتعینی پیش‌بینی کرده است و ابتکار عمل به دست مجری قانون داده شده تا حسب مورد، قاضی رسیدگی‌کننده تصمیم گرفته و اقدام متناسب با هر وضعیت خاص را به اجرا گذارد. علاوه بر این گاهی با مواردی مواجه می‌شویم که مجریان قانون بر پایه برخی مصلحت‌جویی‌ها همه قواعد حقوقی موجود را به اجرا نمی‌گذارند و در مقام اجرای مقررات به‌رغم محرز بودن تخلف، از موازین قانونی پیروی نمی‌کنند. در همه این موارد شاهد نوعی «آزادی عمل»^۱ در اجرای وظایف قانونی هستیم که بخش چشمگیری از فعالیت‌های دستگاه عدالت از مداخله ضابطان قضایی تا مرحله تعیین کیفر و اجرای مجازات را دربرمی‌گیرد. آزادی عمل به‌مثابه قدرت تصمیم‌گیری متولیان عدالت کیفری از جمله افسران پلیس، مقامات تعقیب و تحقیق، دادرسان و مجریان احکام، ازسویی چرخ فعالیت‌های روزمره دادگستری را به گردش درمی‌آورد و ازسوی دیگر موجد آثار بسیار مهمی بر زندگی مخاطبان عدالت کیفری است (Walker, 1993: 4; Gelsthorpe and et al., 2003: 1).

از میان بخش‌های مختلف رسیدگی به پرونده‌های کیفری، مرحله تحقیقات مقدماتی به دلیل اینکه در مرحله قرارهای تأمینی صادر می‌شود، دارای حساسیت‌های ویژه‌ای است.

قرارهایی که به انحای مختلف محدودیت‌هایی در زندگی متهمان ایجاد می‌کند و حتی ممکن است به بازداشت آنها منتهی شود و این موضوع در حالی است که دست مقام تحقیق در زمینه صدور قرارهای فوق تا اندازه قابل توجهی باز باشد. اختیاراتی که می‌تواند آثار مثبت یا منفی شدیدی را تا پایان مراحل رسیدگی و صدور حکم باقی گذارد.

گرچه به کارگیری بخشی از این اختیارات ممکن است باعث فراتر رفتن از چارچوب‌های قانونی و نوعی تخلف محسوب شود، اما به‌رغم این موضوع با جست‌وجو در مواد قانون آیین دادرسی کیفری و بررسی عملکرد قضات، موارد متعددی به چشم می‌خورد که قانونگذار یا اساساً متعرض چگونگی تصمیم‌گیری نشده یا به ذکر خطوط مشی کلی در این زمینه اکتفا کرده و به این وسیله ضمناً بر مشروعیت به کارگیری آزادی عمل قضایی صحنه گذاشته است.

در قانون جدید آیین دادرسی کیفری تلاش‌هایی به‌منظور کاهش اختیارات قضایی و ارتقای نظارت بر تصمیمات خطیر این مرحله انجام گرفته، به‌گونه‌ای که قانون فوق در این زمینه مترقی‌تر از قوانین دادرسی پیشین است؛ با این وجود کماکان با موارد متعددی مواجهیم که ابتکار عمل با مقام قضایی صادرکننده قرار است. برای مثال در قرارهای تأمین به‌جز بازداشت موقت، ضوابط و معیارهای دقیقی در قانون بیان نشده است. در ماده (۲۱۷) این قانون به اهداف صدور قرار یعنی دسترسی به متهم، جلوگیری از فرار وی و نیز تضمین حقوق بزه‌دیده اشاره شده و در ماده (۲۵۰) نیز بر ضرورت مستدل و موجه بودن قرارها و لحاظ نوع جرم و شخصیت متهم و ... تأکید شده است ولی این موارد همچنان انعطاف‌ناپذیری دارند و تشخیص قاضی در انتخاب هریک از آنها اهمیت فوق‌العاده‌ای دارد. ازسوی دیگر در ماده (۲۱۹) در مورد مبالغی که در قرارهای التزام به حضور با تعیین وجه التزام، کفالت و وثیقه تعیین می‌شود، صرفاً ضابطه حداقلی تضمین زیان‌های بزه‌دیده مطرح شده است و گویی قانون صرفاً به حداقل میزان قرار توجه داشته و دست قاضی در تعیین حداکثر مبلغ مجاز در قرارها باز گذاشته شده است. ازسوی دیگر در قرار بازداشت موقت نیز که ضوابط دقیق‌تری ارائه شده، برخی معیارها به‌اندازه‌ای کلی است که امکان ارائه تفسیرهای متفاوت از آنها محتمل به‌نظر می‌رسد. برای نمونه در بند «پ» ماده (۲۳۸) که

صدر آن، صدور قرار بازداشت را به احراز یکی از شرایط مندرج در بندهای همان ماده منوط کرده است، «مخل نظم عمومی بودن» آزادی متهم موجبی برای صدور قرار بازداشت موقت دانسته شده است. بر این اساس به نظر می‌رسد علی‌رغم تلاش‌های صورت گرفته، کماکان قضات می‌توانند بدون اینکه قانون را زیر پا بگذارند در موارد مشابه تصمیمات بسیار متفاوتی را در صدور قرارهای تأمین اتخاذ کنند.

گرچه آزادی عمل به خودی خود بار معنایی مثبت یا منفی ندارد اما اختیاراتی به مقام قضایی می‌دهد که با توجه به عملکرد او می‌تواند موجب آثار مثبت یا منفی بسیار زیادی شده و زمینه تحقق بهتر عدالت را فراهم کند یا موجب تضییع حقوق برخی افراد دیگر شود. آزادی عمل می‌تواند به تنوع شیوه‌های تصمیم‌گیری در پرونده‌های مشابه منتهی شود و از این جهت نوعی بی‌نظمی و عدم هماهنگی را به وجود آورد و از سوی دیگر با صدور قرارهای مختلف نسبت به متهمانی که وضعیت‌های بسیار نزدیکی دارند، زمینه ایجاد نوع دیگری از بی‌عدالتی در مرحله تحقیقات مقدماتی را ایجاد کند. با توجه به آثار مهم آزادی عمل قضایی در مرحله صدور قرارهای تأمین، جلوه‌های مختلف این موضوع باید مورد بررسی قرار گیرد تا از این طریق تصویر واقع‌بینانه‌تری نسبت به عملکرد قضات در مرحله صدور قرارهای تأمین حاصل گردد و به این وسیله گامی در جهت رفع مشکلات موجود دستگاه عدالت برداشته شود.

در این پژوهش پس از اشاره به برخی مباحث مقدماتی از جمله مفهوم آزادی عمل و تمیز آن از برخی مفاهیم مشابه، ادبیات تحقیق در پژوهش‌های موجود مرتبط بررسی می‌شود؛ پس از آن مدل تحقیق میدانی این پژوهش که از طریق مصاحبه عمیق با تعدادی از قضات دادگستری انجام شده و همچنین یافته‌های تحقیق تشریح می‌شود. در پایان نیز به ارزیابی و نتیجه‌گیری موضوع پرداخته می‌شود.

۱. تعریف آزادی عمل

کلمه "Discretion" به لحاظ لغوی دارای دو معناست؛ اولین معنای ناظر بر برخی ویژگی‌های شخصی از جمله عاقلانه و منطقی بودن همچنین محتاطانه و بر پایه قضاوت

صحیح بودن رفتارهاست. معنی دیگر آن به نوعی آزادی تصمیم‌گیری در وضعیت خاص اشاره می‌کند. اما برای واژه مذکور به‌عنوان یک اصطلاح حقوقی چهار معنا مطرح شده است. اولین معنا به برخی ویژگی‌های شخصیتی در اجرای وظایف قضایی اشاره می‌کند. قاضی در انجام وظایف قانونی خود باید نوعی خردورزی و حسن تصمیم‌گیری را به نمایش گذارد. در این صورت قضاتی که وظایف خود را همراه با وصف مذکور پی می‌گیرند یعنی آن را به صورت خردمندانه و منطقی انجام می‌دهند و افرادی مسئولیت‌پذیر و قضاتی خوب شناخته می‌شوند (Iglesias Vila, 2001: 4). این مفهوم آزادی عمل که ناظر بر رفتار خردمندانه قضات است، مدنظر این نوشتار نیست.

دومین معنی اصطلاحی که «آزادی عمل ضعیف» شناخته می‌شود، ناظر بر شرایطی است که در آن گرچه قانون برای پرونده‌های مورد نظر پاسخی ارائه کرده، پاسخ‌های آن خالی از ابهام نیست. در این موارد فرایند ذهنی پیچیده‌ای لازم است تا راهکارهای تجویز شده قانونی مشخص شود. در عین حال دشواری‌های مورد اشاره به این معنا نیست که پاسخ‌های مختلفی در مورد مسائل موجود قابل ارائه است.

سومین استفاده‌ای که از اصطلاح آزادی عمل شده ناظر بر ماهیت تصمیمات قضایی است که در معرض نظارت مقامات بالاتر قرار نمی‌گیرند. این مفهوم بیشتر در ارتباط با تصمیماتی است که بالاترین مقامات قضایی در ارتباط با یک موضوع اخذ می‌کنند. نتیجه اینکه تصمیم اخذ شده جنبه نهایی داشته و مقام دیگری حق تجدید نظر در آن را ندارد. این مفهوم از آزادی عمل ضرورتاً ارتباطی با مشکلات و مسائل موجود در فهم قانون و محتوای آن ندارد.

آخرین معنای آزادی عمل که از آن تحت عنوان «آزادی عمل شدید» یاد می‌شود، ناظر بر شرایطی است که در آن می‌توان از میان اقداماتی که دارای اعتبار برابرند یا به لحاظ قانونی قابل پذیرش هستند، دست به انتخاب زد. آزادی عمل در این مورد به این معناست که قانون مجالی برای مفسر فراهم می‌کند تا اصولی را تعیین کند که در اخذ تصمیم به فرد کمک کند. در این موارد گرچه معیارهایی مثل خردمندانه و عادلانه بودن بر تصمیم‌گیری‌ها حاکمیت دارد و هر مورد نیازمند توجیه است، آزادی عمل بیانگر وجود عناصر فراقانونی است که در نتیجه آن می‌توان از میان موارد مختلف دست به انتخاب زد.

آزادی عمل در این موارد ناظر بر مواردی نیست که قانونگذار صراحتاً اختیار تصمیم‌گیری را به قاضی اعطا می‌کند بلکه بیانگر مصادیقی است که قانون به هیچ وجه متعرض وجود اختیار در تصمیم‌گیری‌ها نشده ولی با توجه به اقتضائات پرونده، مقام قضایی مجبور به تصمیم‌گیری از میان گزینه‌های مختلف می‌شود (Ibid.: 5-7).

اما منظور از آزادی عمل در این نوشتار که ماهیتی جامعه‌شناختی دارد، علی‌رغم پیوند وثیق با معانی فوق‌الذکر تا اندازه‌ای از آنها فاصله می‌گیرد. به عبارت دیگر آزادی عمل در اینجا ناظر بر مجموعه اختیاراتی است که مقامات قضایی در مقام صدور قرارهای تأمینی عملاً از آن بهره می‌برند اعم از اینکه این موارد با تجویز قانون به آنها محول شده یا به دلیل ابهام و خلأ موجود در قوانین چنین اختیاراتی وجود دارد. این مفهوم حتی تصمیمات قضایی را که با وجود شفاف بودن موضوع به دلیل کافی نبودن نظارت و غیره، به صورت غیرقانونی اخذ می‌شود، نیز دربرمی‌گیرد. درواقع با توجه به ماهیت توصیفی و نه تجویزی این تحقیق، آزادی عمل مورد بررسی میزان اختیاری نیست که قاضی قانوناً مجاز است با به کار بستن آن به پرونده رسیدگی کند بلکه مفهومی اعم دارد و هم‌زمان ناظر بر اختیاراتی است که قانون به قضات محول کرده یا آنها عملاً در اجرای وظایف خود از آن استفاده می‌کنند. در ادامه به تفاوت‌های این مفهوم با برخی عناوین و مباحث مشابه اشاره می‌شود.

هرچند آزادی عمل، مفهومی خنثی است و لزوماً بار مثبت یا منفی ندارد، با توجه به اینکه می‌تواند به تبعیض یا رفتارهای ناهمسان منجر شود، ممکن است با مفاهیم اخیر خلط شود بنابراین تفکیک میان این موارد ضروری به نظر می‌رسد. در بستر عدالت کیفری، منظور از تبعیض^۱ رفتارهای نامناسب براساس جنسیت، طبقه اجتماعی، زبان، نژاد، گروه‌های قومی، ناتوانی و دیگر موارد مشابه بوده و اغلب با مفهوم تعصب به این معنا که برخی افراد و گروه‌ها پایین‌تر از دیگران شناخته می‌شوند، پیوند می‌خورد. در مواردی که قوانین، اختیارات گسترده‌ای به مجریان می‌دهند، آزادی عمل فردی زیادی وجود دارد، خط‌مشی یا الگوهای چندانی در مورد چگونگی تصمیم‌گیری‌ها وجود ندارد و تصمیم‌ها براساس قضاوت‌های ذهنی انجام می‌گیرد، تبعیض رخ می‌دهد.

رفتارهای ناهمسان^۱ نیز در مواردی رخ می‌دهد که در پرونده‌های مشابه، دستگاه عدالت پاسخ‌های ناهمسانی داده است. همچنین زمانی که رفتارهای ناهمگون و نابرابری نسبت به بزه‌دیده و بزه‌کار وجود داشته باشد، رفتارهای ناهمسان وجود خواهد داشت (Gelsthorpe and et al., 2003: 4).

به‌رغم اینکه آزادی عمل می‌تواند زمینه رفتارهای تبعیض‌آمیز و ناهمسان را ایجاد کند ولی این مفاهیم معادل یکدیگر نیستند؛ زیرا ملازمه‌ای میان آزادی عمل از یک سو و تبعیض و ناهمسانی رفتار از سوی دیگر، وجود ندارد و اتفاقاً اگر آزادی عمل در مسیر درستی جریان بیابد، در مواردی می‌تواند به تحقق بهتر عدالت کمک کند و به تعبیر دقیق‌تر، وجود آزادی عمل مشکل‌آفرین نیست، بلکه آنچه به آسیب‌هایی مثل تبعیض منجر می‌شود، سوءاستفاده‌هایی است که در نتیجه وجود اختیارات قضایی ممکن است، انجام شود.

از جمله مباحث دیگری که باید در این بخش به آن اشاره شود، تبیین نسبت میان آزادی عمل قضایی و «اصل تناسب در مرحله صدور قرارهای تأمینی» است. مقام تحقیق با توجه به تکلیف قانونی خود باید نسبت به صدور قرار تأمین کیفری اقدام و از میان قرارهای احصاء شده در قانون یکی را انتخاب و اعمال کند. هرچند مقام قضایی در انتخاب قرار دارای اختیار است در عین حال باید اصل تناسب تأمین با موضوعاتی از جمله اهمیت جرم، شدت مجازات، دلایل و اسباب اتهام، احتمال فرار، وضعیت مزاج متهم و ... را لحاظ کند. این اصل به منظور جلوگیری از خودکامگی قضات و پیشگیری از نقض حقوق و آزادی‌های متهم پیش‌بینی شده است (خالقی، ۱۳۹۲: ۲۰۳).

از این توضیح برمی‌آید که اصل تناسب در واقع از جمله راهکارهایی است که به منظور کنترل آزادی عمل و عاقلانه‌تر کردن تصمیمات قضایی در مرحله صدور قرارهای تأمین اتخاذ می‌شود. در واقع قانون با در نظر داشتن اینکه اختیارات قضایی در این زمینه می‌تواند آثار منفی مختلفی به همراه داشته باشد با الزام قضات به رعایت اصل تناسب تأمین گامی در مسیر خنثی کردن اثرات نامطلوب مورد اشاره برداشته است.

۲. مروری بر ادبیات تحقیق در خارج و داخل کشور

در این بخش با بررسی ادبیات موجود در خصوص مفهوم آزادی عمل علاوه بر درک بهتر اهمیت موضوع، برخی تجربیات ارزشمند پژوهشگران خارجی در این زمینه ارائه می‌شود. برای این منظور ابتدا به روند شکل‌گیری و تکامل مفهوم آزادی عمل اشاره می‌شود و پس از آن تحقیقاتی که بر موضوع آزادی عمل در صدور قرارهای تأمینی متمرکز شده‌اند پرداخته می‌شود.

۱-۲. روند تکامل تحقیقات مرتبط با آزادی عمل در خارج از کشور

در میان آثار مختلفی که درباره آزادی عمل وجود دارد، اختلاف‌هایی در مورد زمان شکل‌گیری این مفهوم به چشم می‌خورد. به نظر لوراین،^۱ مفهوم آزادی عمل قدمتی بسیار طولانی دارد و این مفهوم را در اندیشه فیلسوفانی مثل افلاطون جست‌وجو می‌کند. از سویی در تاریخ حقوق انگلستان نیز نهادهایی از جمله انصاف، به نوعی کارکرد آزادی عمل را ایفا می‌کرده‌اند (2: Ibid.). یکی دیگر از نویسندگان، طرح نظریه‌هایی مثل «واقع‌گرایی حقوقی»^۲ در دهه ۱۹۳۰ را از جمله عوامل مورد توجه قرار گرفتن مفهوم آزادی عمل می‌داند. از نظر او نظریه واقع‌گرایی حقوقی، تمامیت نقش قضات به‌مثابه مجریان اراده قانونگذار را به چالش کشید و بر ناتمام بودن تأثیر قواعد حقوقی بر شکل‌دهی به تصمیمات قضایی تأکید کرد (1: Iglesias Vila, 2001).

در مقابل، واکر کشف این اصطلاح را به پیمایش «مدیریت عدالت کیفری» که در سال ۱۹۵۶ در آمریکا به اجرا درآمد، نسبت می‌دهد. واکر مدعی است، در تحقیق مذکور مشاهده شد که عدالت کیفری تا حد زیادی عبارت از تصمیم‌هایی مهم بود که از زمان ارتکاب جرم تا هنگام آزادی متهم اتخاذ می‌شود. البته این پیمایش به کشف آزادی عمل منتهی نشد بلکه آن تحقیق، صرفاً این موضوع را روشن کرد که بسیاری از اجزای مدیریت عدالت کیفری، ناشناخته‌اند و این موضوع زمینه اجرای پژوهش‌های متعدد بعدی را فراهم کرد (6: Walker, 1993).

1. Loraine

2. Legal Realism

واکر مدعی است، توجه جدی به آزادی عمل مرهون تغییر پارادایم حاصل شده در تحقیقات مرتبط با عدالت کیفری آمریکاست. در تحقیقات اولیه در زمینه عدالت کیفری آمارهای رسمی ناظر بر نرخ دستگیری‌ها و محکومیت‌ها ملاک عمل بود و مشاهده مستقیمی نسبت به عملکرد کارکنان دستگاه عدالت در عرصه عمل انجام نمی‌گرفت و در نتیجه، بسیاری از عوامل اثرگذار بر کارآمدی دستگاه عدالت دیده نمی‌شد (Ibid.: 8-9).

از نظر واکر به تدریج این خودآگاهی برای متولیان عدالت حاصل شد که به جای تأکید بر آمارهای رسمی در زمینه چگونگی انجام مأموریت‌ها و سازمان‌دهی نیروها، باید به فرایند عملی و واقعی تصمیم‌گیری‌ها به‌ویژه در ضمن عملیات‌های دستگیری، تحقیق و ... توجه کنند. در نتیجه تحقیقاتی که با رویکرد جدید انجام گرفت، نتایج مهمی در زمینه درک اهمیت مفهوم آزادی عمل، حاصل شد. این تحقیقات نشان داد که وظایف پیچیده و مبهم متولیان عدالت کیفری زمینه تصمیم‌گیری‌های مبتنی بر آزادی عمل را فراهم می‌کند. در بسیاری موارد افسران پلیس زمان مناسب دستگیری و هدف از آن را با تشخیص فردی خود، تعیین می‌کردند. تعقیب متهمان با دلایل متنوعی متوقف می‌شد یا ادامه پیدا می‌کرد. اما جالب‌ترین دستاورد این تحقیقات این بود که در فعالیت‌های روزمره کارکنان عدالت کیفری تصمیم‌های بسیار مهمی گرفته می‌شود که هیچ‌گونه کنترل رسمی نسبت به آنها وجود ندارد و مشمول هیچ‌گونه قاعده و هنجار قانونی نیز نیستند. با درک تأثیر آزادی عمل، در کارآمدی عملکرد دستگاه‌های عدالت، تحقیقات جدیدتر به موضوع سوءاستفاده از آزادی عمل و چگونگی کنترل و مدیریت آن پرداخته‌اند (Ibid.: 11-13).

بسیاری از تحقیقاتی که تاکنون به موضوع آزادی عمل پرداخته‌اند، اختیارات قضایی را در مرحله صدور حکم در دادگاه و تعیین کیفر مورد توجه قرار داده‌اند. در این زمینه پژوهش‌هایی مثل Nagel and et al., 1983; Cohen, 1985; Bushway and et al., 2001; Ntanda Nsereko, 1999; Burns, 2008; Fitz-Gibbon, 2012; Miceli, 2007; Roberts, 2011; Bunin, 2010; Fischman and et al., 2012 قابل توجه‌اند. اما هم‌سو با دیگر تحقیقاتی که موضوع آزادی عمل قضایی را در مراحل مختلف رسیدگی‌های کیفری بررسی کرده‌اند، پژوهش‌های مختلفی نیز به صورت ویژه به تحلیل عملکرد مقامات قضایی در مرحله صدور قرارهای تأمین کیفری اختصاص یافته است.

از جمله آثار مهم در این زمینه فصل سوم کتاب ساموئل واکر تحت عنوان، دو جریان اصلاح قرار وثیقه^۱ است. واکر در این بخش از کتاب به چالش‌های اساسی در زمینه صدور قرارهای وثیقه و بازداشت موقت به‌ویژه با در نظر گرفتن وضعیت اقتصادی و اجتماعی متهمان می‌پردازد.

از نظر نویسنده در آمریکا دو دوره مختلف در زمینه قوانین حاکم بر قرارهای تأمین سپری شده است. در هریک از این دوره‌ها با توجه به اولویت‌های مختلفی که مورد توجه بوده است اختیارات و تکالیف مقامات قضایی در صدور قرارهای تأمین تغییراتی داشته است. اما به‌رغم این تغییرات و تأثیر آنها بر آزادی عمل مقامات مذکور، عملکرد قضات و نسبت قرارهای صادره در این زمینه تغییر چندانی نداشته است و نویسندگان با تکیه بر نتایج آمارها و پژوهش‌های میدانی صورت گرفته، این موضوع را نشانه این واقعیت می‌دانند که تحولات قانونی مذکور صرفاً بر نحوه اعمال آزادی عمل قضات اثر گذاشته و تأثیر چندانی بر کنترل موارد آزادی عمل نداشته است و لذا نگرش قضات کماکان البته با لحاظ قوت و ضعف قوانین در دوره‌های مختلف به‌عنوان عامل تعیین‌کننده در قرارهای صادره برای متهمان محسوب می‌شود.

ابتدا در دهه شصت قرن بیستم، لوایح قانونی به‌منظور تأمین عدالت برای محرومان و طبقات فقیر در سطح ایالتی و فدرال مطرح شد که به قانون اصلاح قرار وثیقه در سال ۱۹۶۶ منتهی شد. این قانون با هدف کاهش صدور قرار بازداشت موقت نسبت به متهمان تصویب شد. اما با تغییر رویکردهای سیاسی نسبت به جرم که هم‌زمان با افزایش نرخ ارتکاب جرم اتفاق افتاد، اصلاحات جدیدی در دهه هفتاد به‌منظور برقراری قرارهای بازداشت پیشگیرانه مطرح شد. هر دو تحول مذکور با هدف کنترل آزادی عمل قضات انجام گرفته بود.

تجربه تاریخی قانونگذاری در زمینه قرارهای تأمین در آمریکا نشان می‌دهد، قضات با انواع روش‌های مختلف سعی می‌کردند که متهمانی را که خطرناک می‌پنداشتند، در بازداشت نگه دارند. گاه این اقدام را با تعیین میزان وثیقه‌ای انجام می‌دادند که مطمئن بودند متهم توان پرداخت آن را ندارد و لاجرم به بازداشت وی منتهی می‌شود و گاه در

1. *Taming the System, The Control of Discretion in Criminal Justice 1950-1990.*

دوره‌هایی که قانون اجازه می‌داد با ارائه توجیحات مفصل، مستقیماً متهم را به بازداشت می‌فرستادند. در عین حال در هر مرحله از تصویب قوانین تلاش شده تا به منظور کنترل آزادی عمل قضات، معیارهایی برای صدور چنین قرارهایی ارائه شود. از جمله این موارد تعیین ملاک‌های سنجش‌پذیر برای تصمیم‌گیری در این زمینه بود.

واگر در ادامه راهکارهای مختلفی که به منظور کنترل و مدیریت آزادی عمل از جمله از حذف این اختیارات، جهت‌دهی و تعیین دامنه آزادی عمل، نظام امتیازدهی و غیره ارائه شده را ارزیابی می‌کند. از نظر او نظام امتیازدهی گنجانده شده در قوانین آمریکا به جای کنترل، در خدمت توجیه قرارها قرار گرفت و نوعی نقض غرض را در پی داشت. بازداشت پیشگیرانه گرچه اقدامی ظاهراً جدید بود ولی قبلاً هم عملاً اجرا می‌شد و قضات با تعیین وثیقه سنگین مانع آزادی متهم می‌شدند. در مجموع تحقیقات واکر نشان داد، تحولات قانونی که با هدف کنترل آزادی عمل قضات انجام گرفته بود تأثیر چندانی در این زمینه نداشت ولی در عین حال آثار مثبتی از جمله پذیرش تأثیر آزادی عمل، افزایش رؤیت‌پذیری و نظارت بر رفتار قضات را به همراه داشته است (Walker, 1993: 75-80).

گاتفردسون و همکاران در کتابشان فصل ویژه‌ای را به عملکرد قضات در فرایند صدور قرارهای تأمین اختصاص داده‌اند. نویسندگان ضمن تصریح به تکلیف مقام تحقیق نسبت به صدور قرار تأمین تا پیش از صدور حکم پرونده‌ها در دادگاه، به اهمیت انتخاب نوع قرارها نسبت به هر یک از طرف‌های نزاع یعنی متهم، بزه‌دیده و جامعه می‌پردازند. از نظر آنها مهم‌ترین تأثیر قرار تأمین نسبت به متهم این است که این قرار می‌تواند به بازداشت وی منتهی شود. در حالی که برای متهم هنوز حکمی صادر نشده، متهم مجبور به گذران مدت توقیف خود در زندان و در کنار محکومان قطعی جرائم می‌شود؛ متهمی که ممکن است در پایان رسیدگی محکوم نشود یا علی‌رغم صدور حکم برای وی، مجازاتی غیر از زندان برای او تعیین شود (Gottfredson and et al., 1998: 79-80).

اما صرف نظر از آثاری که مستقیماً بازداشت متهم پیش از محاکمه به همراه دارد، نویسندگان به پیامدهای غیرمستقیم بازداشت متهم می‌پردازند که در پژوهش‌های متعدد به آنها اشاره شده است. از جمله آثار آن، اینکه ممکن است متهم حاضر به اقرار مجرمیت

خود شود به این امید که جرم مورد اقرار وی مستوجب مجازات سبک‌تری باشد، و به این وسیله از بازداشت خلاصی پیدا کند. همچنین ادعا شده است، متهمانی که تا پیش از صدور حکم در بازداشت به سر می‌برند، در مقایسه با افرادی که در همان مدت آزاد هستند، درصد محکومیت بالاتری دارند و همچنین پس از محکومیت نیز مجازات‌های شدیدتری را متحمل می‌شوند. اینکه متهم در بازداشت، متناسب با طرف دیگر دعوا امکان آماده شدن برای دفاع از خود را ندارد، زیرا کمتر به مشاوران حقوقی دسترسی دارند و نمی‌توانند به صورت مناسبی دلایل دفاع خود را فراهم کنند. همچنین بازداشت متهم می‌تواند به لحاظ روان‌شناختی ذهنیتی منفی نسبت به متهم در ذهن مقامات رسیدگی‌کننده در مراحل بعد ایجاد کند (Ibid.: 82-85).

در ادامه گاتفردسون و همکاران به آثاری که قرارهای تأمین برای جامعه به همراه دارد، می‌پردازند. از سویی امکان حضور در برابر دادگاهی بی‌طرف و بدون محدودیت، از جمله حقوق متهم در یک دادرسی عادلانه است و از طرف دیگر آزادی وی ممکن است در امنیت جامعه و عملکرد منظم و مناسب دستگاه‌های عدالت اختلال ایجاد کند. وقتی متهم در زمان رسیدگی به پرونده مرتکب جرم دیگری می‌شود، احساس ناامنی در جامعه فراگیر می‌شود. همچنین متهمی که از حضور در دادگاه برای ادامه رسیدگی به پرونده خودداری می‌کند، دستگاه عدالت را به سخره می‌گیرد. نویسندگان باور دارند به‌رغم اینکه در پژوهش‌های مرتبط با موضوع عدم حضور در دادگاه پیش از محاکمه، درصد‌های مختلفی از ۴ تا ۲۴ مورد اشاره قرار گرفته است، در مجموع تعداد این موارد به‌اندازه‌ای است که نمی‌توان نسبت به آن بی‌اعتنا بود.

با وجود آثار مهم و حتی مغایری که نوع قرار صادره هم‌زمان بر متهم و جامعه به همراه دارد، قضات رسیدگی‌کننده به پرونده اغلب ناچارند به سرعت و بدون در اختیار داشتن معیاری دقیق، نسبت به منافع متضاد جامعه و متهم تعیین تکلیف کرده و قرار مناسب صادر کنند. هرچند گزارش ضابطان و اطلاعات موجود در پرونده در مورد سابقه کیفری، شغل، وضعیت خانوادگی متهم همچنین تجربه قضایی در این مرحله به کمک مقام تحقیق می‌آید، اما این حجم داده‌های موجود، در بسیاری موارد کمک زیادی به قاضی

درخصوص این پرونده خاص، نمی‌کند. از سویی هیچگاه قضات به صورت نظام‌مند از تصمیم دیگر قضات درخصوص پرونده‌های مشابه یا حتی تصمیم خود در ارتباط با پرونده‌های پیشین اطلاع پیدا نمی‌کنند. بر این اساس نمی‌توان در مورد اینکه آیا اهداف پیگیری شده با صدور قرار، محقق شده یا خیر تعیین تکلیف کرد و پیامدهای این تصمیمات بدون ارزیابی باقی می‌مانند (Ibid.: 86-90).

نویسندگان مدعی‌اند در چنین شرایطی مسئله پیش‌بینی کارایی قرارهای صادره در کنار چالش رعایت حقوق متهم از مسائل اساسی است که قضات در مرحله صدور قرارهای تأمینی با آن مواجه‌اند. به‌منظور حل این مسئله پژوهش‌های مختلفی طراحی شده تا علل ارتکاب جرم مجدد و نیز عدم حضور متهم در مرحله پس از صدور قرار تا زمان صدور حکم بررسی شود. یافته‌های پژوهش‌های مذکور حاکی از اطلاعات جالبی است که از میان عوامل مختلف تأثیرگذار بر کارایی قرار بر متغیرهایی از جمله، مدت زمانی که از صدور قرار تا صدور حکم به طول می‌انجامد، نوع قرار که موجب آزادی متهم شده و نیز سابقه کیفری وی تأکید می‌کند. در مقابل عواملی مثل درآمد، وضعیت اشتغال، نوع اتهام و نژاد در این زمینه تعیین‌کننده نبوده است. نظارت در حین آزادی تحت قرار نیز به‌عنوان مهم‌ترین عامل کارآمدی قرارها معرفی شده است. درمجموع نویسندگان بر این باورند که به‌رغم مشکلاتی که بر سر پیش‌بینی‌پذیری تأثیر قرارها بر عملکرد متهم وجود دارد می‌توان با ارائه مدلی که البته در آن ممکن است به‌منظور تضمین کارایی قرارها از برخی اصول دادرسی منصفانه عدول شود، میزان پیش‌بینی‌پذیری قرارها را افزایش داد (Ibid.: 93).

نویسندگان در پایان این مبحث به موضوع آزادی عمل قضات در مرحله صدور قرارهای تأمینی اشاره می‌کنند. از نظر آنها علی‌رغم تدابیر اتخاذ شده در قوانین، عملاً قضات هستند که تعیین می‌کنند چه قرار باید نسبت به متهم هر پرونده صادر شود. حتی در مواردی که قانون دست‌مقام قضایی را برای صدور مستقیم قرار بازداشت بسته است، ممکن است با صدور قرار وثیقه سنگینی که متهم از پرداخت آن ناتوان است، به بازداشت فرستاده شود. بنابراین لازم است هرگونه طرحی که به‌منظور بهبود وضعیت قرارهای تأمین در دستیابی به اهداف مورد نظر اتخاذ می‌شود، با لحاظ کردن آزادی عمل قضات و در

راستای کنترل آن باشد. در پایان نویسندگان از طرح پیشنهادی خود که در ایالت فیلادلفیای آمریکا به اجرا گذاشته شده، سخن می‌گویند که از نظر آنها اجرای چنین طرحی می‌تواند به بهبود وضعیت قرارهای تأمینی از جهت خردمندانه بودن، منصفانه بودن، نظارت‌پذیر بودن و تدریجی بودن قواعد تصمیم‌گیری، منتهی شود (Ibid.: 105-110). اما در میان مقالات منتشر شده با موضوع آزادی عمل، مورد خاصی که مستقلاً این بحث را در مرحله صدور قرارهای تأمینی بررسی کند به چشم نمی‌خورد.

۲-۲. وضعیت پژوهش‌های داخلی مرتبط با آزادی عمل

در تحقیقات داخلی، پژوهش‌های متعددی به موضوع قرارهای تأمینی پرداخته‌اند و در این موارد برخی موضوعات مرتبط با آزادی عمل از جمله اصل «تناسب تأمین» و ضرورت کنترل اختیارات قضایی در مرحله صدور قرارهای تأمینی مورد بحث قرار گرفته است (خزانی: ۱۳۶۸، آشوری: ۱۳۸۸، خالقی: ۱۳۹۲ و ناجی‌زواره: ۱۳۸۹) ولی تحقیقات مذکور عمدتاً به تحلیل مواد قانونی مرتبط با موضوع پرداخته‌اند و در آنها کمتر به مظاهر عینی و جلوه‌های جامعه‌شناختی موضوع که مورد تأکید این نوشتار می‌باشد پرداخته شده است. علاوه بر موارد فوق مقاله‌هایی مثل (جوانمرد: ۱۳۸۵، عمران‌ی: ۱۳۸۸، میلکی: ۱۳۸۵، مؤذن‌زادگان: ۱۳۸۰ و شیخ‌زاده: ۱۳۸۲) نیز قرارهای تأمین را مورد توجه قرار داده‌اند ولی از منظر آزادی عمل قضایی مطالب چندانی در آنها دیده نمی‌شود.

بر این اساس موضوع آزادی عمل به‌ویژه در تحقیقات مرتبط با حقوق کیفری سابقه چندانی ندارد. تنها مواردی که در این زمینه در نوشته‌های داخلی یافت شده، تحقیقاتی است که در حوزه حقوق اداری و ناظر بر صلاحیت‌های مقامات اداری در اجرای وظایف محوله به آنهاست. در این زمینه پایان‌نامه «صلاحیت اختیاری و حاکمیت قانون» نوشته رضا فنازاد (۱۳۹۱) قابل توجه است.

۳. مدل تحقیق

پس از آشنایی با مفهوم، اهمیت و ادبیات ناظر بر مفهوم آزادی عمل لازم است عملکرد نظام

عدالت کیفری داخلی در زمینه صدور قرارهای تأمینی بررسی شود. برای این منظور علاوه بر مطالعات نظری مرسوم، مدل تحقیق میدانی نیز طراحی و اجرا شد تا فراتر از تحلیل اسناد قانونی مرتبط، آزادی عمل قضات در حین تصمیم‌گیری‌های مرتبط با صدور قرارهای تأمینی بررسی و به این وسیله درک عمیق‌تری از خلأهای موجود در نظام عدالت کیفری کشور حاصل شود.

برای این منظور روش تحقیق کیفی همراه با روش جمع‌آوری داده مصاحبه عمیق انتخاب شد. برخلاف روش‌های کمی که روایی و اعتبار داده‌ها منوط به این است که نمونه چشمگیری از جامعه موضوع مطالعه، بررسی شود، در روش کیفی اشباع نظری داده‌ها تعیین‌کننده اعتبار و روایی تحقیق تلقی می‌گردد. منظور از اشباع داده‌ها این است که برای مثال در روش مصاحبه، گفت‌وگوها تا زمانی ادامه پیدا می‌کند که داده جدیدی تولید نشده و داده‌های موجود تکراری می‌شوند. با رسیدن به این مرحله گفت‌وگوها متوقف و تحلیل داده‌ها آغاز می‌شود. در این تحقیق جمعیت مورد مطالعه، ده نفر از قضات دادگستری بودند که عمدتاً به‌عنوان قاضی تحقیق و اظهارنظر در دادرسی‌های مختلف کشور تحت عناوین بازپرس و دادیار مشغول به خدمت هستند.

برای درک بهتر موضوع تلاش شد با قضات شعب مختلف و حتی حوزه‌های قضایی متنوع که سن و تجربه‌های قضایی گوناگونی نیز داشتند، گفت‌وگو شود تا یافته‌های تحقیق سهم بیشتری در بازنمایی واقعیت‌های موجود در آزادی عمل قضایی در مرحله صدور قرار تأمین داشته باشند. برای تجزیه و تحلیل داده‌ها ابتدا موضوعات و مقولات اصلی و فرعی شناسایی شد، سپس با تهیه مدلی فرضی از موضوعات، داده‌های موجود در مدل ترسیم شده جای داده شدند. محورهای اصلی سؤالات تحقیق موارد ذیل بوده است:

- آیا قانون آیین دادرسی کیفری همه ضوابط مرتبط با صدور قرارهای تأمینی را مشخص کرده است؟

- آیا مواردی وجود دارد که قضات در تعیین نوع قرار و ضوابط مرتبط با آن خود مجبور به تعیین تکلیف موضوع باشند؟

- آیا تفاوتی از این نظر میان قرارهای بازداشت موقت و سایر قرارها دیده می‌شود؟

- قضات برای تعیین میزان وثیقه یا وجه‌الکفاله از چه معیاری استفاده می‌کنند؟

- مقام تحقیق در چه مواردی و با چه معیاری از میان قرارهایی جز بازداشت موقت یکی را انتخاب می‌کند؟ آیا این معیارها مستند قانونی یا وجه الزام‌آور دیگری دارند؟
- آیا مواردی وجود داشته که با خطرناک تشخیص دادن متهم برای اینکه از ارتکاب جرم مجدد یا فرار پیشگیری شود، قاضی مربوطه قراری سنگین‌تر از حد معمول و غیرمتناسب با نوع جرم صادر کند؟
- آیا مواردی وجود دارد که علی‌رغم سنگینی اتهام و وجود شرایط بازداشت، با توجه به وضعیت خاص متهم اعم از سن، جنسیت یا وضعیت شرافتمندانه او قرار بازداشت صادر نشود؟
- به نظر شما مهم‌ترین عوامل در تشدید قرارهای تأمین صادره از سوی قضات کدام عامل است؟ سابقه کیفری، شدت جرم اتهامی، وضعیت شغلی و خانوادگی متهم.
- تغییر در قانون آیین دادرسی کیفری چه تغییراتی در اختیارات قضات در صدور قرارهای تأمین به لحاظ قانونی و عملی به همراه داشته است؟ وضعیت قوانین موجود را از نظر آزادی عمل قضایی چگونه ارزیابی می‌کنید؟

۴. یافته‌های تحقیق

با اتمام مصاحبه‌ها با توجه به سؤالات مطرح شده، موارد ذیل به‌عنوان محورهای اصلی جهت ارائه در بخش یافته‌های تحقیق انتخاب شد.

۴-۱. آزادی عمل یا پیروی محض از قانون

ارزیابی مجموع مصاحبه‌های انجام گرفته حاکی از آن است که قضات با مدعای اصلی این تحقیق یعنی وجود و به‌کارگیری آزادی عمل قضایی در مرحله صدور قرارهای تأمین موافق بوده‌اند. یکی از مصاحبه‌شوندگان در این زمینه این‌گونه اظهار کرده بود: «دست قاضی در صدور قرار تأمین باز است. موارد زیادی پیش آمده است که من در ارتباط با پرونده‌ای قرار التزام صادر کرده‌ام و همکار من در مواردی با شباهت بسیار زیاد به همان پرونده از نظر نوع جرم اتهامی و وضعیت متهم، قرار کفالتی صادر کرده که به بازداشت متهم منتهی شده است».

در این میان گرچه قضات نقش قانون را در زمینه کنترل آزادی عمل قضایی منکر نمی‌شوند، اما از نظر آنها این موارد نسبت به گستره تصمیماتی که در مرحله صدور قرار تأمین وجود دارد ناکافی است. از نظر مصاحبه‌شوندگان، نظارت دادستان بر قرارهای دادیار و نیز نظارت وی بر قرارهای بازداشت موقت بازپرس و سایر قرارهای او که به بازداشت متهم منتهی می‌شود، نظارت دادگاه انتظامی قضات، تصریح به برخی محدودیت‌های قانونی به‌ویژه در خصوص قرار بازداشت موقت و ... از جمله عوامل تعیین‌کننده قانونی در چگونگی اعمال اختیارات قضایی در این مرحله به‌شمار می‌آید. اما به‌رغم محدودیت‌های موجود در خصوص قرار بازداشت موقت این ملاحظات با سایر قرارها به‌ویژه قرار وثیقه و کفالت با وجود اینکه در موارد زیادی به بازداشت متهم منتهی می‌گردد کمتر به چشم می‌خورد.

۲-۴. معیارهای ترجیح در انتخاب نوع قرار

در پاسخ‌های مصاحبه‌شوندگان مشخص شد که شایع‌ترین قرارهایی که قضات صادر می‌کنند قرار وثیقه و کفالت است و سایر قرارهای مندرج در قانون کمتر مورد استفاده قرار می‌گیرد. در میان دیگر قرارها، «بازداشت موقت» مجاری تقریباً مشخصی دارد که در جرائم مندرج در ماده (۲۳۷) قانون آیین دادرسی کیفری احصاء شده‌اند و مصاحبه‌شوندگان در مجموع قائل به ضابطه‌مندتر شدن این موارد در قانون جدید بودند. آنها همچنین بر این باورند که به‌رغم تحولات قانون آیین دادرسی کیفری ۱۳۹۲ در زمینه معرفی قرارهای تأمینی جدید، قضات تمایلی به استفاده از آنها ندارند و سایر قرارهای مندرج در قانون جز قرار «التزام به عدم خروج از حوزه قضایی» تاکنون با اقبال قضات مواجه نشده‌اند. قرار التزام نیز به‌ندرت و در خصوص جرائم بسیار سبک و متهمین با وضعیت اجتماعی خاص صادر می‌شود.

گرچه امکان‌پذیری قضات از میان طیف متنوع قرارهای مندرج در قانون از لحاظ موضوع آزادی عمل قابل توجه و مطالعه است اما سؤالی که در پاسخ‌های فوق مطرح می‌شود این است که قضات در خصوص صدور قرارهای فوق به‌ویژه دو قرار پرکاربرد

وثیقه و کفالت از چه معیاری پیروی می‌کنند. در این زمینه پاسخ‌های بسیار متفاوتی ارائه شد. در عین حال وجه مشترک پاسخ‌ها، فقدان معیارهای دقیق قانونی در زمینه تعیین موارد به کارگیری هریک از قرارها بود. همچنین برخی قضاات به رویه‌های قضایی موجود در این زمینه اشاره کرده‌اند که تخطی از آنها را بعضاً دادگاه انتظامی قضاات تخلف شمرده است و به این وسیله تا حدودی عملکرد قضاات با محدودیت مواجه شد. یکی از قضاات در این زمینه این‌گونه پاسخ داده است: «تمرکز دادرسی انتظامی بر پرونده‌های زندانی‌دار است، این موضوع ملاحظات نانوشته‌ای ایجاد می‌کند که بر عملکرد قضاات در انتخاب قرارها مؤثر است».

اما به نظر می‌رسد جز سازوکار نظارتی و معیارهای کلی مذکور در ماده (۲۱۷) قانون آیین دادرسی کیفری تقریباً معیار قانونی دیگری درباره قرارهای مورد اشاره وجود ندارد و همین موضوع زمینه اعمال معیارهای ذهنی و شخصی بی‌شماری را در عملکرد قضاات نسبت به انتخاب قرار ایجاد کرده است. برخی قضاات پاسخ‌دهنده در این زمینه بر نقش دادرسی در حفظ اقتدار جامعه تأکید داشتند. از نظر ایشان «معیار اثر جرم، تعیین‌کننده است». قاضی مصاحبه‌شونده به پرونده‌ای اشاره کرد که در آن برای تخلف رانندگی منتهی به تمرد راننده متخلف نسبت به مأمور راهنمایی رانندگی، به‌رغم شدید نبودن جرم، قرار صادر کرده بود که به بازداشت متهم منتهی شده بود. قاضی صادرکننده برای توجیه این قرار بر ضرورت حفظ اقتدار ضابطان و مأموران نیروی انتظامی تأکید می‌نمود و اینکه قاضی نمی‌تواند در ارتباط با انتظارات نیروی انتظامی بدون واکنش عمل کند.

قاضی دیگر در پاسخ به این سؤال به این نکته اشاره کرد که «اثر اجتماعی عمل در شهرهای کوچک بسیار تعیین‌کننده است. در شهرستان محل خدمت ما چنانچه گزارش ضابطان به شورای تأمین برسد، پرونده حتماً به بازداشت متهم منتهی می‌شود. برای نمونه در پرونده‌ای که اتهام متهمان تهیه و تکثیر فیلم غیرمجاز بود، قرار صادره به بازداشت چندماهه متهمان منتهی گردید».

دادیاری یا بازپرسی بودن شعبه رسیدگی‌کننده معیار دیگری بود که از نظر یکی از مصاحبه‌شوندگان بر انتخاب قرار وثیقه یا کفالت اثرگذار است. یکی از قضاات در این

زمینه باور دارد که «اگر پرونده سرقت به دادیار ارجاع شود با توجه به پیشینه پرونده‌های مورد رسیدگی آن شعبه که سبک بوده است، احتمالاً قرار سنگین تری صادر می‌شود ولی اگر همین پرونده به بازپرس ارجاع داده شود، قرار سبک تری صادر می‌شود؛ زیرا این پرونده در پرونده‌های مهم دیگر گم می‌شود. همچنین با توجه به اینکه فقط قرارهای منتهی به بازداشت بازپرس به تأیید دادستان نیاز دارد، بازپرس ترجیح می‌دهد قرار سبک تری بدهد تا نیاز به تأیید نداشته باشد».

یکی از مصاحبه‌شوندگان در پاسخ به این سؤال با توجه به معیار تعیین وثیقه یا وجه‌الکفاله که در مبحث بعدی به آن پرداخته می‌شود، اظهار داشت:

«در شهرستان ما ... در مبالغ ۲۵ تا ۳۰ میلیون تومان صدور قرار کفالت قابل قبول است [ولی در موارد بیشتر قرار وثیقه صادر می‌گردد]». در ادامه همین شخص معیار جالب عملگرایانه‌ای مطرح کرد که به موجب آن علاوه بر همه ملاحظات قانونی یا فراقانونی موجود یکی از معیارهای تعیین کننده در نوع قرارها ظرفیت زندان‌های شهرستان است. به تعبیر دیگر هرگاه زندان‌های شهر با کمبود ظرفیت مواجه می‌شوند، قضات عملاً قرارهایی صادر می‌کنند که کمتر به بازداشت متهمان منتهی گردد.

بیشتر مصاحبه‌شوندگان قرار وثیقه را سنگین تر از قرار کفالت ارزیابی کرده‌اند و از نظر آنها هرگاه قاضی تمایل به بازداشت متهم داشته باشد قرار وثیقه صادر می‌کند. در بسیاری از موارد صرف صدور وثیقه ولو با مبالغ پایین، به دلیل عجز بسیاری از متهمان از تودیع وثیقه به بازداشت آنها منتهی می‌گردد. اما حتی اگر متهم، وثیقه‌ای هم ارائه کند به دلیل لزوم طی شدن برخی تشریفات قانونی در پذیرش این قرار، از جمله طی شدن مرحله کارشناسی توسط کارشناسان رسمی دادگستری و انجام دیگر مراحل در ادارات ثبت اسناد و املاک، عملاً در برخی موارد به دلیل طی نشدن تشریفات مذکور در ساعات اداری، متهم برای چند ساعت و حتی چند روز بازداشت می‌شود تا در روزهای بعدی فرایند صدور قرار وثیقه و تودیع آن تکمیل و متهم آزاد گردد.

همچنین در برخی موارد، قضات با توجه به آزادی عملی که نسبت به صدور قرارهای تأمین غیر از بازداشت موقت دارند، به رغم آمادگی متهم برای ارائه وثیقه یا معرفی کفیل،

در مواردی که بازداشت متهم را ضروری تلقی می‌کنند، صدور قرار را به ساعات پایانی اداری موکول می‌کنند تا به دلیل عدم تودیع به موقع وثیقه، متهم برای یک روز یا بیشتر در بازداشت بماند. همچنین یکی از بازپرس‌های مصاحبه‌شونده در این زمینه به صدور قرارهای وثیقه با مبالغ بسیار سنگین اشاره کرد که نسبت به متهمان خطرناکی که اتهام آنها خارج از عناوین مصرح بازداشت موقت است، اعمال می‌شود و به این ترتیب با عدم تودیع وثیقه متناسب، بازداشت آنها در خلال تحقیقات و رسیدگی تضمین می‌شود.

اما به رغم گستردگی کاربرد قرار وثیقه در جرائم سنگینی که به بازداشت متهمان منتهی می‌گردد، قرار کفالت نیز در مواردی این امکان را برای قضات فراهم می‌آورد. یکی دیگر از مصاحبه‌شوندگان به رویه جاری در شعبه تحت مدیریت خود اشاره کرد که به موجب آن در مواردی که در بازداشت نگه داشتن متهم ضروری به نظر می‌رسد، قرار کفالت صادر می‌شود در این صورت حتی اگر کفیلی نیز معرفی شود، با عدم احراز ملائت کفیل در پرداخت وجه الکفاله، متهم بازداشت می‌شود.

این تنوع دیدگاه در میان مصاحبه‌شوندگان حاکی از وجود نسبت قابل توجه آزادی عمل در میان قضات است، آزادی که به رغم محدود شدن و ضابطه‌مندتر شدن قرار بازداشت موقت و دیگر قرارهایی که به بازداشت متهم منتهی می‌شود، کماکان این امکان را در اختیار قضات می‌دهد که در صورت صلاحدید، متهمان را در بازداشت نگه دارند. اما به نظر می‌رسد آنچه اهمیت دارد نفس وجود این آزادی عمل نیست که به بازداشت متهم منتهی می‌شود؛ زیرا در برخی مصاحبه‌ها مشخص شد توقیف متهم به جهاتی از جمله محافظت از وی و جلوگیری از انتقام‌گیری شاکی انجام پذیرفته و لذا صرف در بازداشت نگه داشتن متهم را نمی‌توان لزوماً مثبت یا منفی تلقی کرد. آنچه در اینجا اهمیت دارد این است که با توجه به فقدان معیارهای دقیق عینی در اعمال آزادی عمل قضایی، قضات معیارهای شخصی و اجتماعی بیشماری را در ارزیابی پرونده‌ها لحاظ می‌کنند در حالی که ظاهراً مراجع نظارتی هنوز نظارت کاملی نسبت به تصمیم‌گیری قضات در این مرحله ندارند تا از مواردی که اعمال آزادی عمل، به نوعی موجب بی‌عدالتی یا تبعیض می‌شود، جلوگیری کنند.

۳-۴. معیارهای تعیین مبلغ وثیقه، وجه الکفاله یا وجه التزام

مصاحبه‌شوندگان در این زمینه پاسخ‌های نزدیک‌تری ارائه کرده‌اند. از نظر آنها پس از تصویب قانون مجازات اسلامی سال ۱۳۹۲، در ماده (۲۷) این قانون معیاری برای تطبیق محکومیت به جزای نقدی با بازداشت موقت پیش از محکومیت متهم ارائه شده است. به موجب ماده فوق به ازای هر روز بازداشت ۳۰ هزار تومان از جزای نقدی مندرج در حکم متهم کاسته می‌شود. مصاحبه‌شوندگان با ضرب کردن تعداد روزهایی که به‌عنوان مجازات حبس جرم مورد اتهام در قانون آمده است در مبلغ ۳۰ هزار تومان، میزان وثیقه یا وجه الکفاله را تعیین می‌کنند.

اما به نظر می‌رسد حتی با وجود این معیار که تقریباً به رویه غالب تبدیل شده است کماکان تفاوت‌های زیادی در وجوه تعیین شده در قرارها به چشم می‌خورد. از مجموع اظهارات قضات در این زمینه این‌طور برمی‌آید که با توجه به حداقل و حداکثرهای پیش‌بینی شده برای مجازات‌ها در قانون و اختلاف نظر قضات در اعمال هر یک از آن مجازات‌ها تفاوت‌های چشمگیری در میزان وجه الکفاله وجود دارد. از سوی دیگر برخی قضات با تعیین مبالغی به‌منظور جبران خسارت بزه‌دیده مبالغ متغیری را به معیار فوق اضافه می‌کنند و در نتیجه تفاوت‌های کاملاً محسوسی در میان قرارهای صادره از این منظر به چشم می‌خورد.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

آزادی عمل قضایی به معنای مجموعه اختیاراتی که قضات عملاً در تصمیم‌گیری‌های خود از آن استفاده می‌کنند، از جمله موضوعاتی است که در نیم قرن اخیر تحولات مختلفی در نظام‌های عدالت کیفری کشورها ایجاد کرده است. نظام‌های حقوقی ابتدا تحت تأثیر نظریه‌هایی مثل واقع‌گرایی حقوقی در فلسفه حقوق و ترویج مطالعات تجربی در حوزه عدالت کیفری از اندیشه‌های برآمده از ابتدای دوران مدرن مبنی بر ضرورت پیروی قضات از قانون در تصمیم‌گیری‌های قضایی فاصله گرفتند و به این نتیجه رسیدند که تعیین هنجارهای قانونی برای همه موضوعاتی که قضات با آن مواجه می‌شوند نه ممکن است و

نه ضروری. تحقیقات تجربی صورت گرفته در این زمینه نشان داد که از آغاز رسیدگی‌های کیفری توسط ضابطان تا مراحل صدور و اجرای حکم، سهم بسیاری از تصمیمات بر پایه آزادی عملی که قانون به مقامات عدالت کیفری محول کرده یا آنان خود چنین اختیاراتی را برای خود در نظر گرفته‌اند، اتخاذ می‌شود.

مصاحبه‌های انجام گرفته در این پژوهش نیز بیانگر آن است که قضات در مرحله صدور قرارهای تأمین کیفری در موارد مختلفی از جمله در انتخاب قرارهای وثیقه، کفالت و التزام به حضور با تعیین وجه التزام، همچنین در تعیین مبالغی که در ازای این قرارها، تودیع یا تعهد به پرداخت آن می‌شود، آزادی عمل قابل توجهی دارند و این موضوع زمینه اتخاذ تصمیم‌های بسیار متفاوتی را در مجموع قرارهای صادره توسط قضات ایجاد کرده است. این شیوه تصمیم‌گیری که عمدتاً به دلیل ضوابط حداقلی پیش‌بینی شده در قانون آیین دادرسی کیفری پیگیری می‌شود، زمینه اعمال معیارهای شخصی و غیر نظام‌مند را فراهم کرده است. اما از سویی با توجه به اجتناب‌ناپذیری آزادی عمل در تصمیم‌گیری‌های قضایی و از سوی دیگر آثار مهمی که به کارگیری این اختیارات در تحقق عدالت یا ایجاد تبعیض در پرونده‌های مختلف به همراه دارد، موضوع کنترل این آزادی‌ها اهمیت دوچندانی پیدا می‌کند. در میان متخصصان عدالت در مورد امکان، میزان و بهترین راهکار کنترل آزادی عمل اختلاف نظرهای جدی و فراوانی وجود دارد.

برخی صاحب‌نظران بر این باورند که اقدامات صورت گرفته در این زمینه تأثیر چندانی ندارد و در نهایت با شکست مواجه می‌شود. از نظر آنها مقررات ناظر بر کنترل آزادی عمل، در نهایت به فورمالیسم یا صورت‌گرایی قانونی منتهی می‌شود. به موجب این رویکرد، قوانین و بخشنامه‌های مرتبط با آزادی عمل تأثیر عملی بر نحوه فعالیت روزمره کارکنان عدالت کیفری ندارد و حتی اگر مجریان قوانین مذکور از آنها تبعیت کنند، این اقدامات تأثیری بر کیفیت عدالت به همراه نخواهد داشت. از نظر آنها قوانین و مقررات ناظر بر کنترل آزادی عمل مشکل را حل نمی‌کند، بلکه آن را از جایی به جای دیگر در فرایند عدالت منتقل می‌کند (Walker, 1993: 15-16).

موافقان امکان کنترل آزادی عمل با رویکردی خوشبینانه‌تر نسبت به دیدگاه پیشین

مدعی‌اند که اگر سطح انتظارات خود را از کنترل آزادی عمل به اندازه معقولی برسانیم و اصلاحات لازم را به دقت طراحی و به اجرا درآوریم، می‌توان در کنترل این پدیده توفیقاتی حاصل کرد. از جمله اشخاص قائل به امکان کنترل آزادی عمل، دیویس^۱ استاد حقوق اداری است. از نظر وی حاکمیت مطلق قوانین تنها در شرایط ایدئال میسر است و چنانچه نگاهی واقع‌بینانه به موضوع داشته باشیم، درمی‌یابیم که آزادی عمل جزء اجتناب‌ناپذیر نظام‌های حقوقی است و مدل حاکمیت محض قانون، رویکردی غیرواقعی و مکانیکی است؛ بنابراین وجود آزادی عمل مشکل‌آفرین نیست بلکه کنترل و تنظیم نسبت میان آن و قواعد حقوقی مسئله اساسی برای تضمین کارآمدی نظام‌های حقوقی است. از نظر دیویس بهترین راه برای دستیابی به این مقصود، استفاده از روش‌های موجود در قواعد حقوق اداری است (Ibid.: 17). علاوه بر ظرفیت بخشنامه‌ها و دستورالعمل‌های اداری در کنترل آزادی عمل، راهکارهای دیگری از قبیل افزایش سطح رؤیت‌پذیری کارکنان و ارتقای نظارت بر عملکرد آنان، آموزش‌های مستمر مسئولان عدالت کیفری در مورد استفاده حرفه‌ای از اختیارات، تهیه منشورهای اخلاقی و اصول رفتاری مرتبط با اعمال آزادی عمل و ... تاکنون ارائه شده است (McLaughlin, 2001: 96).

برخی صاحب‌نظران دیگر در زمینه کنترل آزادی عمل قضات در مرحله صدور قرارهای تأمینی مجموعه‌ای از معیارها^۲ را پیشنهاد کرده‌اند که تحت سازوکار معینی به ارزیابی وضعیت متهمان می‌پردازد و با نتیجه‌ای که از این معیارها حاصل می‌شود، قضات نسبت به نوع قرار و مبلغ آن تصمیم‌گیری می‌نمایند. بنابراین در رویکرد اخیر کنترل آزادی عمل از طریق محدود و مشخص کردن معیارهای قانونی انجام می‌شود که قضات با در نظر گرفتن آنها اتخاذ تصمیم می‌کنند و در نهایت به کاهش آزادی عمل در مرحله صدور قرارها منتهی می‌گردد (Gottfredson and et al., 1998: 105).

به نظر می‌رسد برای کنترل آزادی عمل در مرحله صدور قرارهای تأمینی به کار بستن دو رویکرد فوق به صورت تلفیقی باید در دستور کار قرار گیرد. برای این منظور اولاً قانونگذار باید همچون قرار بازداشت موقت، معیارهایی را که قضات با در نظر گرفتن آنها

1. Kenneth C. Davis
2. Bail Guidelines

نسبت به انتخاب هریک از قرارهای وثیقه، کفالت و ... اقدام می کنند، به صورت دقیق تر از وضعیت فعلی تعیین کند. همچنین باید در خلال دوره های کارآموزی و آموزش های ضمن خدمت قضات، مفهوم و آثار آزادی عمل قضایی در حفظ حقوق و آزادی های فردی و صیانت از امنیت اجتماعی تبیین شود و در نهایت با ارتقای ابزارهای نظارتی موجود، زمینه به کارگیری مناسب تر آزادی عمل قضایی فراهم شود تا به این وسیله اختیارات مذکور به سمتی هدایت شود که از تبعیض جلوگیری و به تحقق بهتر عدالت کمک کند.

منابع و مآخذ

۱. آشوری، محمد (۱۳۸۸). *آیین دادرسی کیفری*، ج ۲، سمت.
۲. جوانمرد، بهروز (۱۳۸۵). «بازداشت موقت در آیین دادرسی کیفری ایران»، *مجله کانون وکلا*، ش ۱۹۴ و ۱۹۵.
۳. حبیب پروین، کریم (۱۳۸۷). *قرارهای منتهی به بازداشت*، تهران، آثار اندیشه.
۴. خالقی، علی (۱۳۹۲). *آیین دادرسی کیفری*، تهران، شهر دانش.
۵. خزانی، منوچهر (۱۳۶۸). «بحثی پیرامون توقیف احتیاطی یا قرار بازداشت متهم و آثار آن»، *مجله کانون وکلا*، ش ۱۴۸ و ۱۴۹.
۶. شیخزاده، محمود (۱۳۸۲). «نقد و بررسی قرارهای تأمین کیفری»، *مجله علامه*، دوره اول، ش ۶ و ۷.
۷. عمرانی، سلمان (۱۳۸۸). «بازداشت موقت و حقوق شهروندی در اروپا»، *مجله دادنامه*، ش ۳.
۸. فنازاد، رضا (۱۳۹۱). «صلاحیت اختیاری و حاکمیت قانون»، رساله دکتری دانشکده حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۹. محسنی، مرتضی (۱۳۹۳). *دوره حقوق جزای عمومی پدیده جنایی*، ج ۲، تهران، گنج دانش.
۱۰. مؤذن‌زادگان، حسن علی (۱۳۸۰). «نقد و بررسی قرار بازداشت موقت در قانون دادرسی مصوب سال ۱۳۷۸»، *مجله پژوهش حقوق عمومی*، ش ۴.
۱۱. میلکی، ایوب (۱۳۸۵). «بهبود شیوه بازداشت موقت؛ اندیشه‌ای بهنجارساز در قلب نظام قضایی»، *مجله اصلاح و تربیت*، ش ۵۰.
۱۲. ناجی زواره، مرتضی (۱۳۸۹). «تناسب در قرارهای تأمین کیفری»، *مجله تحقیقات حقوقی آزاد*، ش ۸، ۹ و ۱۰.

13. Bunin, Alexander (2010). "Reducing Sentencing Disparity by Increasing Judicial Discretion", *Federal Sentencing Reporter*, Vol. 22, No. 2.
14. Burns, Stacy Lee (2008). "Reclaiming Discretion Judicial Sanctioning Strategy in Court-Supervised Drug Treatment", *Journal of Contemporary Ethnography*, Vol. 37, No. 6.
15. Bushway, Shawn, D. and et al. (2001). "Judging Judicial Discretion: Legal Factors and Racial Discrimination in Sentencing", *Law and Society Review*, Vol. 35, No. 4.
16. Cohen, Ben-zion (1985). "Judicial Discretion and Sentencing Disparity in Adult Felony Courts in Israel", *Journal of Criminal Justice*, Vol. 13.
17. Fischman, Joshua B. and et al. (2012). "Racial Disparities Under the Federal Sentencing Guidelines: The Role of Judicial Discretion and Mandatory Minimums".

18. Fitz-Gibbon, Kate (2012). "The Mandatory Life Sentence for Murder: An Argument for Judicial Discretion in England", *Criminology and Criminal Justice*, Vol. 13(5).
19. Gelsthorpe, Loraine and et al. (2003). *Exercising Discretion Decision Making in the Criminal Justice System and Beyond*, Willan Publishing.
20. Gottfredson, Michael R. and et al. (1998). *Decision Making in Criminal Justice, Toward the Rational Exercise of Discretion*, Springer Science Business Media, LLC.
21. Iglesias Vila, Marisa (2001). *Facing Judicial Discretion*, Kulwer Academic Publishers.
22. McLaughlin, Eugene (2001). *Discretion in Sage Dictionary of Criminology*, Eugene McLaughlin (editor), SAGE Publications.
23. Miceli, Thomas J. (2007). "Criminal Sentencing Guidelines and Judicial Discretion", *Contemporary Economic Policy*, Vol. 26, No. 2.
24. Nagel, Stuart and et al. (1983). "Effects of Reducing Judicial Sentencing Discretion", *Criminology*, Vol. 21, No. 3.
25. Ntanda Nsereko, Daniel D. (1999). "Minimum Sentences and their Effect on Judicial Discretion", *Crime, Law and Social Change*, Vol. 31.
26. Roberts, Julian V. (2011). "Sentencing Guidelines and Judicial Discretion", *Brit. J. Criminol*, Vol. 51.
27. Walker, Samuel (1993). *Taming the System The Control of Discretion in Criminal Justice 1950-1990*, Oxford University Press.

مفهوم مقررات دست‌وپاگیر و تبیین آثار آن بر محیط کسب‌وکار احمد مرکز مالگیری*

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۱۰/۱۳ | تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

قوانین و مقررات دست‌وپاگیر همواره در اظهارنظرهای سیاستگذاران و فعالان بخش خصوصی از مهم‌ترین موانع در توسعه اقتصادی و گسترش تولید ملی شمرده می‌شوند؛ اما اینکه در محیط حقوقی کسب‌وکار ایران، چه مقرراتی دست‌وپاگیر محسوب می‌شوند، اشتراک نظری وجود ندارد و کمتر تأملی راجع به مسئله مذکور صورت گرفته است.

در این نوشتار، مجموعه‌ای از دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر تبیین شده است که به نقض اصول قانونگذاری (یا به تعبیر عام‌تر، مقرراتگذاری) بازمی‌گردد. در چنین وضعیتی، قانونگذار به تصویب قوانین جدید و یا اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین می‌پردازد و به این ترتیب، فعالان اقتصادی را با فضایی مبهم و غیرقابل پیش‌بینی مواجه می‌کند. زبان مبهم و دشوار قانون، مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود، رویه قانونگذاری پراکنده و اصلاح مکرر قوانین و مقررات، از موارد نقض اصول قانونگذاری محسوب می‌شود. در جمع‌بندی مباحث مطرح شده می‌توان گفت نه تعداد قوانین و مقررات، بلکه هزینه‌های مختلف آنهاست که در شناسایی مقرره‌ای به‌عنوان مقرره دست‌وپاگیر، واجد اهمیت است. به این ترتیب نمی‌توان صرفاً تعداد قوانین و مقررات یا حجم آنها را ملاکی برای ارزیابی بار مقرراتی یا دست‌وپاگیر بودن نظام مقرراتی یک کشور در نظر گرفت. ضرورت دارد قوانین با توجه به ملاک‌هایی از جمله حجم، موضوع و نوع دسته‌بندی شوند و آنگاه با استفاده از روش شناسایی دقیق، بار (هزینه اجرا) آنها برای کسب‌وکارها ارزیابی شود.

کلیدواژه‌ها: مقررات دست‌وپاگیر؛ قانونگذاری؛ مقرراتگذاری؛ محیط کسب‌وکار؛ حقوق و اقتصاد

مقدمه و طرح مسئله

در ادبیات حقوقی - اقتصادی و همچنین در اظهارنظرهای سیاستمداران و فعالان اقتصادی، همواره سخن از مقرراتی است که به انحای مختلف، برای فعالیت اقتصادی مزاحمت ایجاد می‌کنند یا مانعی بر سر راه فعالیت فعالان اقتصادی محسوب می‌شوند. برای نمونه، اظهارنظرهای زیر قابل توجه‌اند:

اول: وزیر صنعت، معدن و تجارت با انتقاد از «مقررات دست‌وپاگیر در حوزه تولید»، چنین اظهارنظر کرده است: «واقعیت این است که در بخشی از حوزه‌ها، ما مقرراتی وضع کردیم که کار نکنیم، چراکه برخی مقررات مانع از شکل‌گیری کار و تولیدند» (خبرگزاری ایسنا، ۱۳۹۳).

دوم: با قرار گرفتن صنعت نساجی در فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور، انجمن صنعت نساجی ایران به شدت اعتراض کرده و خواهان لغو این قانون شده است (به‌کیش، ۱۳۹۴/۴/۱۷: ۹۴).^۱ نایب‌رئیس انجمن صنایع نساجی ایران اخیراً اعلام کرده است براساس مصوبه ۳۰ سال قبل که کار نساجی را سخت و زیان‌آور عنوان کرده‌اند، کارگران صنعت نساجی ۱۰ سال زودتر بازنشسته می‌شوند و کارفرما باید بابت این مسئله هزینه اضافه به بیمه پرداخت کند که این مسئله بار مالی به بخش تولید وارد می‌کند (همان: ۹۵-۹۴).^۲ استدلال

۱. جست‌وجوی نگارنده برای یافتن متن بخشنامه، یا هر نوع مصوبه دیگر در این خصوص بی‌نتیجه بود. ظاهراً چنان‌که در منابع مورد استفاده اشاره شده است، سخن از «احیای قانون زیرخاکی» است؛ چنان‌که نایب‌رئیس انجمن صنایع نساجی ایران اظهار کرده است: «این قانون، قانون جدیدی نیست و تصویب آن به قبل از انقلاب برمی‌گردد. اما در آن زمان صنایعی مثل معادن، کوره‌های ذوب و فولاد و صنایعی را که به معنای واقعی کلمه، سخت و زیان‌آور بودند شامل می‌شد؛ رک: «اشتغال‌زایی مضر: علیمردان شیبانی می‌گوید قوانین دست‌وپاگیر قدرت رقابت را از صنعت نساجی سلب کرده است» (هفته‌نامه تجارت فردا، ۱۳۹۴/۳/۳۰: ۹۴). در هیچ‌یک از اظهارنظرهای مخالف و موافق، اشاره به مقرره‌ای که این بحث مطرح شده باشد، صورت نگرفته است. در این باره، دبیرکل کانون عالی انجمن‌های صنفی کارفرمایی ایران در مصاحبه‌ای اظهار کرده است: «هم‌اکنون با وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی و دیوان عدالت اداری در حال صحبت هستیم تا اصلاحاتی در قانون مشاغل سخت و زیان‌آور صورت گیرد؛ چرا که یک قانون قدیمی است و احتیاج به اصلاحات جدی دارد» (سایت خبرآنلاین، ۵ مرداد ۱۳۹۴). به این ترتیب، ظاهراً اختلاف‌نظر درباره اجرای قانونی است که وجود داشته، اما به دلایلی تاکنون اجرا نشده است.

۲. همچنین قابل مشاهده در آدرس اینترنتی زیر:

مطرح شده آن است که با این مصوبه حداقل ۴ درصد هزینه بیمه‌های تأمین اجتماعی افزایش خواهد یافت (حداقل هزینه ماهانه‌ای معادل ۸ درصد حقوق برای تمام مدت ۲۰ ساله خدمت را به کارفرما تحمیل می‌کند)، بهره‌مندی از پرسنل باتجربه محدود خواهد شد^۱ و در نهایت قیمت تمام‌شده محصول افزایش خواهد یافت (همان: ۹۵). همچنین استدلال شده است «شاید این قانون در ظاهر به سود کارگران باشد، برای اینکه آنها می‌توانند ۲۰ ساله بازنشسته شوند و در کنار حقوق بازنشستگی شغل دوم برای خود در نظر بگیرند اما این موضوع کارگر را در مقابل کارفرما قرار می‌دهد. همچنین به بیکاری زودرس کارگران منجر خواهد شد» (همان).

در اظهارنظرهای پیش‌گفته، مقررات از دو منظر متفاوت دست‌وپاگیر تلقی شده‌اند، در اظهارنظر وزیر صنعت، معدن و تجارت، به دست‌وپاگیر بودن مقررات مربوط به آغاز کسب‌وکار، یعنی مجوزها، اشاره شده است. تعدد مجوزهای کسب‌وکار و تلقی آنها به مثابه مانعی برای فعالیت اقتصادی در سال‌های اخیر به یکی از دغدغه‌های اصلی مجلس و دولت تبدیل شده و طبق سیاق معمول، اولین و عاجل‌ترین اقدام، تصویب قوانین متعدد، همراه با اصلاحاتی زود هنگام در این خصوص بوده است.^۲ اما در اظهارنظر نایب‌رئیس انجمن صنعت نساجی ایران، شمول صنعت نساجی به یک قانون، سبب مزاحمت و ایجاد مانع برای کارفرمایان صنعت مذکور تلقی شده است. به این ترتیب، وصف دست‌وپاگیر بودن برای مقررات در دو معنای کاملاً متفاوت از دو منظر تبیین شده است. این

۱. تبصره «۳» ماده واحده «قانون بازنشستگی پیش از موعد بیمه‌شدگان تأمین اجتماعی» (مصوب ۱۳۶۷/۲/۲۸) مقرر می‌دارد: «داشتن حداقل سن موضوع این قانون برای کارگران بیمه‌شده‌ای که دارای یکی از شرایط زیر می‌باشند ضروری نمی‌باشد: ... ب) دارا بودن حداقل ۲۰ سال سابقه پرداخت حق بیمه در کارهای سخت و زیان‌آور ...».

۲. در این زمینه، ابتدا ماده (۷) با پنج تبصره در «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸) در خصوص «... تسهیل و تسریع در امر سرمایه‌گذاری و صدور مجوز فعالیت‌های اقتصادی برای بخش‌های غیردولتی ...» به تصویب رسید. ماده مذکور به موجب «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۹۳/۴/۱۶) اصلاح شد. متعاقباً، ماده (۳) «قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» - که ناظر به تسهیل صدور مجوزها بود - براساس ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) اصلاح شد.

امر ضرورت توضیح دقیق‌تر مفهوم مقررات دست‌وپاگیر را نشان می‌دهد. از سوی دیگر، وضعیت ایران در گزارش‌های بین‌المللی ارزیابی محیط کسب و کار، نامناسب و حتی وخیم گزارش شده است. در بین ارزیابی‌های انجام شده، شاخص «سهولت انجام کسب و کار» - که بانک جهانی در قالب پروژه انجام کسب و کار انجام می‌دهد - بر مبنای قوانین و مقررات به ارزیابی نماگرهای متعددی در این خصوص می‌پردازد. در آخرین گزارش پروژه مذکور در سال ۲۰۱۶، جایگاه ایران در بین ۱۸۹ کشور، در رتبه ۱۱۸ قرار گرفته است (World Bank, 2015).

برجسته‌ترین و ملموس‌ترین مقررات دست‌وپاگیر برای فعالان اقتصادی در ایران، مجوزهای متعدد برای شروع کسب و کار و پیچیدگی و زمان‌بر بودن فرایندهای اخذ مجوزهاست. براساس بخشی از تبصره «۳» ماده (۵۷) «قانون رفع موانع تولید رقابت‌پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)، «کلیه مراجعی که مجوز کسب و کار صادر می‌کنند موظف‌اند نوع، شرایط و فرایند صدور، تمدید و لغو مجوزهایی که صادر می‌کنند را به همراه مبانی قانونی مربوطه ظرف مدت یک ماه پس از ابلاغ این قانون، تهیه و به «هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل صدور مجوزهای کسب و کار»، مستقر در وزارت امور اقتصادی و دارایی ارسال کنند...». چنان‌که در یکی از گزارش‌ها آمده است، تا مهر ماه ۱۳۹۴، ۱۷۸۰ مجوز توسط دستگاه‌های اجرایی احصاء شده که از این تعداد، ۲۳ مورد اجازه‌نامه، ۱۸ مورد استعلام، ۷۶۴ مورد پروانه، ۹۰ مورد تأییدیه، ۲۲ مورد مجوز، ۴ مورد مصوبه، ۳ مورد مفاصاحساب و ۱۶۸ مورد موافقت بوده است (اختیاری نیکجه، ۱۳۹۴: ۶). قطعاً این ارقام همچنان رو به افزایش است و بیانگر انبوهی از اسناد و مراحل متعددی است که شهروندان در بدو ورود به محیط کسب و کار، با آنها مواجه خواهند بود. این واقعیت، ضرورت بررسی و تأمل به این موضوع را در کشور ما نشان می‌دهد.

در این نوشتار، در بخش نخست، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر با استفاده از ادبیات راجع به «مقررات‌گذاری» به‌ویژه در خصوص «بار مقررات» و سنجش و ضرورت متناسب‌سازی یا کاهش آن برای کسب و کارها، تبیین شده است. در این بخش، معنای موسع از مقررات دست‌وپاگیر، یعنی تشریفات زائد اداری، کاغذبازی یا مقرراتی که اجرای آنها مستلزم

هزینه‌های غیرقابل پیش‌بینی و غیرمعقول برای کسب‌وکارهاست، مدنظر قرار گرفته است. در بخش دوم، آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، به‌ویژه برای کسب‌وکارها، مورد بررسی قرار گرفته است. در بخش سوم، دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر تبیین شده است. آنچه در این بخش بر آن تأکید شده، دلایلی است که سبب خواهد شد قانونگذار به تصویب قوانین جدید یا اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین پردازد و به‌این ترتیب فعالان اقتصادی را با فضایی مبهم و غیرقابل پیش‌بینی مواجه سازد. در این نوشتار، صرفاً به آن دسته از دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر پرداخته شده که به نقض اصول قانونگذاری (یا به تعبیر عام‌تر، مقرراتگذاری) مرتبط‌اند. این دلایل به این شرح دسته‌بندی شده‌اند: ۱. زبان مبهم و دشوار قانون؛ ۲. مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود؛ ۳. رویه قانونگذاری پراکنده؛ اصلاح مکرر قوانین و مقررات.

روش تحقیق مقاله حاضر، تلفیقی از روش‌های تحقیق (هنجاری و توصیفی - تحلیلی) است. توضیح اینکه به‌نظر می‌رسد مناسب‌ترین نوع روش‌شناسی برای تحلیل و تبیین موضوعات مربوط به قانون و قانونگذاری، روش‌شناسی‌ای ترکیبی است مبتنی بر نمونه‌هایی از توصیف عملکرد قانونگذار (قوانین مصوب)، به‌ویژه اصلاحیه‌ها و الحاقیه‌ها و برخی داده‌های آماری از قوانین) و آموزه‌های هنجاری که در این نوشتار مشتمل بر هنجارهایی است که تحت عنوان «اصول قانونگذاری» مورد توجه قرار گرفته‌اند. در واقع، در این مقاله، عملکرد قانونگذار در پرتوی اصول قانونگذاری، بررسی و ارزیابی شده است.

شایان ذکر است دامنه بررسی نوشتار حاضر، محدود به تبیین مفهومی مقررات دست‌وپاگیر و آسیب‌های آن برای محیط کسب‌وکار و توضیح برخی از مهم‌ترین دلایل شکل‌گیری نظامی مشحون از مقررات است. گرچه اشاراتی به راهکارهای پیشگیری از شکل‌گرفتن چنین نظام حقوقی یا راهکارهای مقابله با چنین نظامی در متن شده، اما موضوع اخیر، خارج از حیطه بررسی این نوشتار محسوب می‌شود و نیازمند مطالعه‌ای جداگانه است.

۱. چیستی مقررات دست‌وپاگیر

خصایص متعددی برای چنین مقرراتی ذکر شده است. از جمله دست‌وپاگیر، مخمل، مزاحم و

طاقت فرسا. اما سؤال مهم این است که چه مقرراتی را می‌توان دست‌وپاگیر^۱ یا مخل یا مزاحم دانست؟ به عبارت دیگر، آیا می‌توان ویژگی‌ها یا شاخص‌هایی را برای مقررات «خوب» یا «تسهیل‌کننده» برشمرد و آنگاه اگر مقرره‌ای مغایر با آنها بود، آن را واجد وصف «دست‌وپاگیر بودن» قلمداد کرد؟ در این بخش تلاش می‌کنیم به‌ویژه با توجه به ادبیات تولیدشده توسط نهادهای بین‌المللی فعال در ارزیابی محیط کسب‌وکار و وضعیت اقتصادی کشورها، و همچنین با تبیین مفهوم بار مقررات، مفهوم مقررات دست‌وپاگیر را تبیین کنیم.

در آغاز نکته‌ای درباره تاریخچه اصطلاح "Red Tape" مناسب به نظر می‌رسد. ریشه این اصطلاح را می‌توان تا سده شانزدهم ردیابی کرد، زمانی که بسیاری از اسناد دادگاه‌های واتیکان و سلطنتی در روبان‌های قرمز نگهداری می‌شدند. سنت استفاده از روبان قرمز برای مکاتبات و اسناد حکومتی در طول زمان، منجر به رابطه میان "Red Tape" و مقررات شد. این رابطه بعدها در اثر استفاده نویسندگان انگلیسی از جمله چارلز دیکنز که "Red Tape" را به‌عنوان صورت مختصر برای اشاره به قوانین مصوب پارلمان بریتانیا استفاده می‌کردند، عمومیت یافت. سپس "Red Tape" به نماد مقررات و دیوان‌سالاری بیش از حد در حکومت تبدیل شد. چنان‌که توضیح داده خواهد شد، امروزه این اصطلاح به هر نوع مقررات غیرضروری یا زائد که مانع از تولید شود، اطلاق می‌شود (Canadian Federation of Independent Business, 2010).

دیوان‌سالاری (بوروکراسی) بیش از حد و وجود مقرراتی فراتر از طاقت تابعان مقررات، یکی از پدیده‌های کم‌وبیش قابل مشاهده در جوامع امروزی است. به‌عنوان نمونه، ال‌گور، معاون بیل کلینتون، رئیس‌جمهور ایالات متحده آمریکا بین سال‌های ۱۹۹۳ تا ۲۰۰۱، در گزارشی در سال ۱۹۹۳ با عنوان «از تشریفات بیهوده اداری تا حصول به نتایج مطلوب؛ ایجاد دولتی با هزینه کمتر و کارایی بهتر» که به رئیس‌جمهور ارائه کرد، چنین آورده است: «مدیران دولت فدرال در مقابل قوانین و مقررات، دست‌وپا بسته و بی‌اختیارند ... این توده عظیم مقررات و قوانین، راه درک صحیح را بر کارکنان می‌بندد. هر رویه جدیدی که ارائه می‌شود، مستلزم تصویب فرد یا ارگان دیگری است؛ در نتیجه،

کارکنان دولت بیشتر به‌جای اینکه کار خود را انجام دهند، گرفتار حل‌وفصل موانع قانونی هستند. به‌قول پتر داکر ... «بیشتر چیزهایی که از آنها به‌عنوان مدیریت یاد می‌کنیم، در واقع موانعی بر سر راه کارکنان هستند» (گور، ۱۳۷۵: ۴۴).^۱

در کشورهای مختلف، مطالعاتی توسط نهادهای داخلی و بین‌المللی برای ارزیابی و ارائه توصیه‌ها و راهکارهایی برای کاهش، یا به‌عبارت دقیق‌تر متناسب‌سازی، بار مقررات صورت گرفته است. یکی از دقیق‌ترین مطالعات که به‌طور خاص در این خصوص انجام شده، گزارشی است که شرکت PwC^۲ به سفارش وزارت صنعت کانادا (Government of Canada, 2012) تهیه کرده است.^۳

یکی از حوزه‌هایی که تشریفات اداری غیر ضرور - اغلب در قالب مقررات - به‌عنوان مانع و مزاحم ظاهر می‌شود، حوزه کسب‌وکار و به‌طور کلی امور اقتصادی است؛ به همین دلیل است که در گزارش‌های بین‌المللی ارزیابی محیط کسب‌وکار، کیفیت و کمیت مقررات از محورهای اصلی مورد بحث است. در چنین گزارش‌هایی، از عبارت «بار مقررات»^۴ (یا مقررات‌گذاری) برای ارزیابی سهولت یا صعوبت ایجاد شده به‌موجب مقررات برای کسب‌وکارها، استفاده می‌شود.

در یکی از تعاریف ارائه‌شده برای اصطلاح مورد بحث، با استفاده از گزارش کمیته کاری کسب‌وکارهای کوچک،^۵ بار مقررات در قالب عبارت «بار [ناشی از مقررات‌گذاری] حکومت»^۶

۱. نمونه دیگر، اظهار نظر استفان هارپر، نخست‌وزیر سابق کانادا است: «مقررات دست‌وپاگیر، مالیات مخفی و قاتل خاموش مشاغل است»؛ به نقل از:

Government of Canada (2012), Red Tape Reduction Commission, "Recommendation Report", January, p. 9, Available online at: <http://www.reducedredtape.gc.ca/index-eng.asp>.

۲. شرکت Pricewaterhouse Coopers (PwC) یکی از بزرگ‌ترین شرکت‌های خدماتی جهان است. خدمات این شرکت دربرگیرنده مشاوره، مشاوره مالی، مالیات و حسابداری است. شرکت پرایس واترهاوس کوپرز، یکی از شرکت‌های بزرگ حسابداری در جهان محسوب می‌شود. این شرکت در ۱۵۷ کشور، بیش از ۱۸۶۰۰۰ نفر را در استخدام خود دارد؛ به نقل از: ویکی پدیا.

۳. مشخصات گزارش مذکور به شرح زیر است:

Publishing and Depository Services, Public Works and Government Services Canada, "Regulatory Burden: Reduction and Measurement Initiatives", Prepared for Industry Canada by Price Waterhouse Coopers (PwC), March 31, 2005.

4. Regulatory Burden

5. Small Business Working Committee

6. The Burden of Government

چنین تعریف شده است: «زیرمجموعه‌ای از مسائل مقررات‌گذاری، دخالت و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کار، هزینه مربوط به رعایت الزامات مقرراتی، جمع‌آوری مالیات و پاسخ به تقاضاهای اطلاعاتی از سوی حکومت را شامل می‌شود. [این بار شامل] موانع اداری، عدم ارائه خدمات به مشتری، تأخیرها، ناطمینانی‌ها و ناکامی‌ها در مواجهه با دیوان‌سالاری دولتی است»؛ به عبارت خلاصه‌تر، «مداخله و مزاحمت دولت در عملیات کسب و کار». مسئله بار مقررات، لزوماً به وجود مقررات مربوط نمی‌شود، بلکه به دلیل هزینه‌های غیرضروری و مخربی است که آن مقررات تحمیل می‌کنند (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۱).

همچنین بار مقررات در قالب عبارت «بار [تشریفات] اداری»^۱ توسط کارگروه ابتکار کاهش بار تشریفات اداری^۲ چنین تعریف شده است: «زمان و منابع مولد اقتصادی که کسب و کارها برای درک و رعایت قواعد و مقررات صرف می‌کنند و بیش از هزینه‌های متعارف روزمره مرتبط با اداره یک کسب و کار است» (همان: ۲-۱).

در گزارشی از بانک جهانی، اصطلاح «بار مقررات» به «هزینه‌های اداری وارده بر شرکت‌ها در مواجهه با مقررات دولتی کسب و کار» اطلاق شده است (بانک جهانی، ۱۳۹۳: ۷). به این ترتیب، از انواع هزینه‌هایی که مقررات برای کسب و کارها ایجاد می‌کنند، هزینه‌های اداری بیشتر مورد توجه قرار گرفته است. چنین هزینه‌هایی، هم شامل هزینه‌های قانونی و معمول، از جمله حق الزحمه، مالیات، بیمه‌ها، صرف زمان به‌ویژه توسط مدیران ارشد است و هم شامل هزینه‌های غیرقانونی از جمله پرداخت رشوه (همان).

درواقع، متابعت از هر مقرره‌ای، مستلزم انجام زنجیره‌ای از امور است که می‌توان آنها را در مراحل به این شرح خلاصه کرد: نخست، فهم تعهدات؛ دوم، آماده‌سازی اطلاعات؛ سوم، ارائه اطلاعات؛ و چهارم، انجام مراحل تکمیلی. هر یک از این مراحل نیز مشتمل بر اجزای متعدد است؛ برای نمونه، مرحله اول (فهم مقررات) شامل اجزایی به این شرح است:

1. Administrative Burdens

2. Paperwork Burden Reduction Initiative (PBRI);

به‌موجب بودجه سال ۲۰۰۴، کارگروهی برای کاهش بار تشریفات اداری پیش روی کسب و کارهای کوچک، پیش‌بینی شد. این کارگروه تلاش می‌کند تا با سنجش‌پذیر کردن کاهش بار پیش روی کسب و کارهای کوچک، سنگینی مقررات بر دوش اقتصاد را سبک کند (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۲).

درصد و شناسایی و/ یا تغییرات مقرراتی؛ فهم و ارزیابی تعهدات اطلاعاتی؛ استخدام و آموزش کارکنان؛ استخدام سرویس‌های حرفه‌ای (داخلی و/ خارجی).^۱

نکته دیگر اینکه وصف دست‌وپاگیر بودن برای مقررات، اغلب برای نوع «اداری» مقررات اطلاق می‌شود؛ توضیح اینکه مقررات‌گذاری به مجموعه متنوعی از ابزارها اشاره دارد که دولت‌ها به وسیله آنها، الزاماتی را بر کسب و کارها و به‌طور کلی شهروندان وضع می‌کنند. مقررات‌گذاری به سه دسته عمده تقسیم می‌شود:

- مقررات‌گذاری‌های اقتصادی که به‌نحو مستقیم در تصمیم‌گیری‌های بازار مانند قیمت‌گذاری، رقابت، ورود به بازار و خروج از آن، مداخله می‌کنند؛

- مقررات‌گذاری‌های اجتماعی که از منافع عمومی مانند سلامتی، ایمنی، محیط زیست و انسجام اجتماعی حمایت می‌کنند؛

- مقررات‌گذاری اداری، شامل امور دفتری و تشریفات اداری که دولت‌ها از طریق آنها به گردآوری اطلاعات و مداخله در تصمیمات اقتصادی افراد می‌پردازند (سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، ۱۳۹۵: ۹-۸).

بنابراین حاصل مقررات‌گذاری اداری، مقرراتی است که در بسیاری از حوزه‌ها رفتارهای کسب‌وکارها را تمشیت می‌کند و درواقع فعالیت‌های آنها را به‌لحاظ اداری سامان می‌دهد. این مقررات، اصولاً محیطی را فراهم می‌کند که انجام فعالیت‌های اقتصادی تسهیل شوند و با تعیین چارچوب‌هایی که در آن مبادلات تجاری در محیطی رقابتی و کم‌هزینه انجام می‌شود، منافی را برای فعالیت‌های کارآفرینان به‌دنبال دارد (همان: ۸).

اما آنچه گفته شد، کارکرد اصولی مقررات است؛ آسیبی که امروزه گریبانگیر بسیاری از کشورها، حتی کشورهای توسعه‌یافته شده، آن است که مقررات به‌جای آنکه در خدمت کسب‌وکارها و فعالان اقتصادی و تسهیل گردش کار آنان باشند، تبدیل به موانعی پیش روی آنان شده است. چنان که در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است: مقررات‌گذاری‌های اداری، مانع بروز نوآوری‌ها یا باعث ایجاد موانع غیرضروری در مسیر تجارت، سرمایه‌گذاری و کارایی اقتصادی شده و حتی تهدیدی بر

1. Industry Canada (2007). Communications and Marketing Branch, "Measuring the Costs of Red Tape for Small Business", Briefing #2, p. 4, Available online at: <http://www.reducingpaperburden.gc.ca>.

مشروعیت مقررات محسوب می‌شوند؛ «هرچه مقررات‌گذاری‌ها پیچیده‌تر و وابسته به اطلاعات می‌شوند، بسیاری از هزینه‌های مبتنی بر آنها نیز به شهروندان و کسب و کارها منتقل می‌شود. این انتقال در قالب‌های مختلفی همچون پر کردن فرم‌ها، درخواست مجوزها، ارائه گزارش‌ها، مطلع کردن دولت و حفظ سوابق صورت می‌گیرد. در برخی موارد، این شیوه‌ها به حدی رشد می‌کنند که تبدیل به اموری بی‌ربط و مایه زحمت شده و بارهای مقرراتی غیر ضروری یا به اصطلاح «مقررات دست‌وپاگیر» ایجاد می‌کنند» (همان: ۹).

چنان‌که از توضیح پیش گفته برمی‌آید، میان بار مقررات و دست‌وپاگیر بودن آنها رابطه‌ای مستقیم وجود دارد؛ چنان‌که بار مقررات به معنای هزینه‌های متعدد اجرای آنها، بیش از حد و خارج از توان کسب و کارها باشد، مقررات، مزاحم و دست‌وپاگیر تلقی خواهند شد. به عبارت دیگر، دست‌وپاگیر بودن مقررات در مرحله اجرا نمایان خواهند شد. آنچه در دست‌وپاگیر بودن مقررات محوریت دارد، هزینه‌های عمدتاً اداری مستقیم و غیرمستقیم اجرای مقررات است؛ هزینه‌های اداری مستقیم، شامل وقت و هزینه‌ای است که صرف تشریفات و کاغذبازی‌های مورد نیاز برای رعایت مقررات می‌شود. هزینه‌های غیرمستقیم، زمانی به وجود می‌آیند که مقررات، بهره‌وری و نوآوری فعالیت‌های کارآفرینی را کاهش می‌دهد (همان).

تعداد و پیچیدگی تشریفات اداری و کاغذبازی‌ها، یکی از عمده‌ترین شکایت‌های صاحبان کسب و کار است.^۱ اما به رغم همه‌گیر بودن این آسیب، برآورد هزینه اجرای

۱. گرچه تمرکز این مقاله بر آسیب مقررات دست‌وپاگیر بر محیط کسب و کار است، اما این آسیب قابل بررسی در همه بخش‌ها و نظامات سیاسی و اجتماعی و ... است. برای نمونه، دیوید گریبر (David Graeber)، اخیراً در کتابی با عنوان *آرمان‌شهر قانون‌ها: درباره فناوری، حماقت و لذت‌های پنهانی بوروکراسی* که در سال ۲۰۱۵ انتشارات ملویل هوس (Melville House) منتشر کرده است، آنچه را «قانون آهنین لیبرالیسم» می‌خواند، این گونه تعریف کرده است: «هر نوع اصلاح بازار، هر گونه اقدام دولتی در جهت کاهش قوانین دست‌وپاگیر و بهبود وضعیت بازار، در نهایت منجر به افزایش قوانین، رشد کاغذبازی و افزون شدن تعداد کسانی است که دولت باید برای انجام این مراحل بوروکراتیک استخدام کند». این مردم‌شناس آمریکایی، زمانی موضوع کتاب مذکور را پیگیری کرد که تصمیم داشت مادر بیمارش را در آسایشگاه سالمندان نام‌نویسی کند. او دریافت که فرایند تکمیل فرم‌های قانونی برای این کار، به طرز حیرت‌آوری پیچیده و زمان‌بر است. گریبر با رویکردی چپ‌گرایانه به دنبال آن است که با بررسی این نمونه نشان دهد که چگونه سلسله قوانینی پیچیده می‌تواند به ایجاد وضعیتی تأسف بار منجر شود؛ ر.ک.: گری، ۱۳۹۴ قابل مشاهده در

مقررات (بار مقررات) و متعاقباً داوری درخصوص دست‌وپاگیر بودن یا نبودن آنها، بسیار دشوار و نیازمند به کارگیری روش‌هایی پیچیده است؛ به‌ویژه آن‌که هزینه‌های اجرای مقررات، نه فقط برای کسب‌وکارهای بخش خصوصی، بلکه برای دولت نیز چشمگیر است. در برخی کشورها، مطالعات بسیاری برای برآورد هزینه بار مقرراتگذاری انجام شده است. هر کدام از این مطالعات، عواملی را بررسی کرده و حوزه‌های متفاوتی را پوشش می‌دهد. گرچه برآوردهای جامعی از هزینه‌های بار مقررات برای تمام کشورها در دسترس نیست، و از لحاظ روش‌شناسی نیز چنین مطالعاتی با موانع جدی مواجه است،^۱ برآوردهای صورت گرفته نشان می‌دهد که هزینه‌های بار اداری، چشمگیر هستند؛ نمونه‌های زیر از این حیث قابل توجه است:

- در بررسی سال ۱۹۹۳ ایالات متحده آمریکا، نشان داد هزینه تطبیق با مقررات، سالانه برای بخش خصوصی به بهای حداقل ۴۳۰ میلیارد دلار تمام می‌شود و به رقمی معادل ۹ درصد کل تولید ناخالص ملی بالغ می‌گردد (گور، ۱۳۷۵: ۸۷).

- مک آوی^۲ در مطالعه‌ای درباره آثار مقررات بر رشد بلندمدت، نشان داد حدود ۱/۵ تا ۲ درصد از کاهش تولید ناخالص ملی (GNP) به دلیل وضع مقررات بوده است (تاری، ۱۳۸۵: ۱۶).

- نظرسنجی سازمان توسعه و همکاری‌های اقتصادی در سال ۲۰۰۱ نشان داد که میانگین هزینه‌های رعایت امور اداری برای هر شرکت، سالیانه ۲۷۵۰۰ دلار آمریکا یا به‌ازای هر کارگر ۴۱۰۰ دلار آمریکاست. برآوردها به‌ازای هر شرکت در بین کشورها تفاوت چشمگیری دارد: از ۵۱۱۰۰ دلار در کشور پرتغال تا ۸۹۰۰ دلار در نیوزیلند. بنگاه‌های کوچک، به‌طور متوسط سالیانه از ۴۶۰۰ دلار تا ۵۵۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر، در مقابل بنگاه‌های بزرگ با ۹۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر هزینه می‌کنند. بررسی دیگری، برآوردهای بار مالی رعایت (اجرای) مقررات را به میزان ۱۷۰۰۰ دلار به‌ازای هر کارگر در سه حوزه جداگانه نشان داد؛ نتیجه به‌دست آمده حاکی از آن بود که اکثر هزینه‌های

۱. از جمله محدودیت‌های اصلی در برآورد بار هر مقرره این است که پیش از وضع مقرره، نمی‌توان به ارزیابی‌ها اتکا کرد؛ به‌این ترتیب که ارزیابی‌های پیشینی از بار و هزینه‌های بالقوه مقررات، در برخی از مواقع، با بار و هزینه‌های واقعی آن مقررات هم‌خوانی ندارد؛ ر. ک. OECD, 2007.

رعایت مقررات اداری، صرف رعایت مقررات مالیاتی (۴۶ درصد) و مقررات (قانون) کار (۳۵ درصد) شده و سهم مقررات زیست محیطی (۱۹ درصد) کمتر از دو حوزه پیش گفته است. - چنان که گفته شد، مطالعات متعدد نشانگر آن است که هزینه‌های مقررات بر «بنگاه‌های خرد، کوچک و متوسط»^۱ واجد تأثیراتی به مراتب شدیدتر از بنگاه‌های بزرگ است؛ به‌طور نمونه تحقیقات یک کمیسیون دولتی در سوئد بیانگر آن است که هزینه‌های سرانه اداره مالیات‌ها و مشارکت‌های اجتماعی کارمندان در شرکت‌های دارای یک تا چهار کارمند، ۲۰۰۰ کرون سوئد است، درحالی که این هزینه در شرکت‌های دارای بیش از ۵۰۰ کارمند، ۸۶ کرون سوئد است؛ به‌این ترتیب، این هزینه برای شرکت‌های کوچک‌تر، ۲۰ برابر بیشتر است. علاوه بر این، گزارشی از اداره بنگاه‌های کوچک و متوسط در ایالات متحده در واشنگتن نیز نتایج پیش گفته را تأیید می‌کند (Palm, 1998: 162).

- بانک جهانی در مطالعه‌ای در سال ۲۰۰۵ نشان داده است که مجموع هزینه‌های رعایت مقررات در ایالات متحده در گستره‌ای بین ۴۲۰ تا ۶۷۰ میلیارد دلار برآورد شده بود که تقریباً معادل ۵ درصد تولید ناخالص داخلی این کشور است.

- مطالعه‌ای در بانک جهانی در سال ۲۰۰۵، چنین نتیجه گرفت که سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند بین ۸ تا ۱۱ درصد کل مخارج دولت را صرف اجرای مقررات کسب و کار می‌کنند و هزینه‌های رعایت مقررات اداری که بنگاه‌های کوچک و متوسط متحمل شده‌اند، به‌طور متوسط ۴ درصد از تولید ناخالص داخلی بخش کسب و کار در کشورهای مورد بررسی بوده است (از کمتر از ۲ درصد در فنلاند تا حدود ۷ درصد در اسپانیا). براساس این مطالعه، کاهش ۱۵ درصدی مقررات دست‌وپاگیر باعث کاهش ۱/۲ تا ۱/۸ درصدی در کل مخارج دولت در سوئد، انگلستان، نروژ، بلژیک و هلند می‌شود (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۳-۲).

براساس مطالعات پیش گفته، کاهش بار مقررات نه تنها می‌تواند اسباب فعالیت کسب و کارها و تسهیل فعالیت‌های آنان را فراهم سازد، بلکه می‌تواند هزینه‌های دولت را نیز به شدت کاهش دهد. در واقع تلاش دولت برای کاهش بار مقررات،

تأمین‌کننده منافع همگان، اعم از بخش دولتی و بخش خصوصی است. بر همین اساس است که مجموعه تحقیقات و پژوهش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه با عنوان «مقررات‌گذاری بهتر»^۱ عموماً منتج به این دستاورد شده است که بار مقررات در کسب‌وکارها افزایش یافته و ضروری است با توسل به سازوکارهایی، به‌ویژه ارزیابی تأثیرات مقررات^۲ بار مقررات را کاهش دهند (Brown and Scott, 2011: 468-469).

۲. آسیب‌های نظام مقرراتی دست‌وپاگیر

آسیب‌های نظام مقرراتی متشکل از قوانین و مقررات متعدد و فراتر از طاقت تابعان، از منظرهای مختلف قابل بررسی است. از جمله، پدیده‌ای که در مطالعات قانونگذاری به «تورم مقررات»^۳ (تورم قوانین)^۴ یا «تورم مقررات‌گذاری» (تورم قانونگذاری) تعبیر می‌شود، آسیبی است که بسیاری از نظام‌های سیاسی را به چاره‌اندیشی وادار کرده است. تولید مقررات در قالب‌های متنوع، توسط نهادهای مقرراتگذار صورت می‌گیرد و نظام حقوقی به‌نحو روزافزونی فربه‌تر می‌شود. چنین نظام‌هایی، آسیب‌های مختلفی را برای نظام حقوقی - سیاسی به‌دنبال دارند. اولین نکته‌ای که درخصوص آسیب تورم مقررات قابل طرح است، عدم اجرای بسیاری از مفاد قانونی است؛ «مقررات اقتدارگرایانه» تحمیلی و صوری که زائیده نیازهای شهروندان نباشد، بلکه با انگیزه‌هایی از قبیل سیاسی یا حزبی به تصویب رسیده باشد، برای اجرا با موانع بسیاری مواجهه می‌شوند (شمس، ۱۳۸۱: ۹۶). یکی از پدیده‌هایی که در چنین نظام‌هایی به‌وفور به چشم می‌خورد، قانون‌گریزی و قانون‌شکنی به انحای مختلف و با توسل به طرق متنوع است؛ چرا که برخی شهروندان، به‌ویژه فعالان اقتصادی، دور زدن مقررات دست‌وپاگیر را بهترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای تمشیت امور خود می‌دانند. چنان‌که ساموئل هانتینگتون، در دهه ۱۹۶۰ «با طرح یک نظر شوک‌آور»، مدعی شد «چون نظام اداری کشورهای در حال توسعه مملو از مقررات متضاد و دست‌وپاگیر است، مقدار زیادی از رشوه‌هایی که تجار و صنعتگران به کارمندان و

1. Better Regulation (BR)

2. Regulatory Impact Assessment (RIA)

3. Regulatory Inflation

4. Legislative Inflation

مسئولان می‌پردازند، صرفاً برای تسریع در انجام امور اداری است و رفع موانع و وقفه‌های اداری سبب افزایش تولید و بهبود وضع اقتصادی می‌شود» (همان: ۹۷).^۱

دیگر آنکه، مواعی که قوانین و مقررات نامطلوب و بی کیفیت بر سر راه کارآفرینان بخش خصوصی به وجود می‌آورند، آنها را مجبور می‌کند تا به سمت اقتصاد غیررسمی و غیرقانونی روی آورند. طبعاً نیروی کار و سرمایه‌دارانی که در بخش غیررسمی فعالیت می‌کنند، از انواع امکانات و مزایای بخش رسمی محروم خواهند شد؛ اما عدم استفاده از ظرفیت بالقوه این نیروها برای توسعه و رشد کشور، بزرگ‌ترین زیانی است که جامعه از این حیث متحمل خواهد شد (خیرخواهان، ۱۳۸۸: ۳۴).

علاوه بر این، تورم مقرراتی به معنای فربه شدن بیش از حد حجم مقررات می‌تواند سبب از میان رفتن ارزش قانون و قانون‌مداری شود. در چنین نظام‌هایی، عمدتاً هر بار که مصوبه‌ای در زمینه‌ای به تصویب می‌رسد، به مصوبات قبلی اضافه می‌شود و شهروندان شاهد پیدایش تعداد زیادی مصوبات هستند که با محتوایی بسیار فنی، وارد جزئیات می‌شوند؛ این تراکم قوانین و مقررات به استحکام حاکمیت قانون کمک نمی‌کند، بلکه برعکس موجب قانون‌ستیزی و قانون‌گریزی می‌شود» (شمس، ۱۳۸۱: ۹۹). یکی از صریح‌ترین انتقادهای ژاک شیراک^۲ رئیس‌جمهور فرانسه در نخستین پیامش به دو مجلس در ۱۹ مه ۱۹۹۵ از فراوانی قوانین و آیین‌نامه‌ها بود و به این عبارت اشاره کرد که «زیادی قوانین، قانون را می‌گشدد» (متیو، ۱۳۹۱: ۹۴-۹۳).

به این ترتیب، گرچه دغدغه قانونگذاران از وضع قوانین مکرر و پرحجم، تمشیت امور با ابزار قانون است، اما نتیجه عملی، در بسیاری از موارد چیزی غیر از آن، یعنی قانون‌شکنی و قانون‌گریزی است. برای نمونه، استدلال شده است که هر اندازه مقنن، قوانین بیشتری وضع کند، قوانین در نظر شهروندان از قدرت کمتری برخوردار خواهند بود و از سوی دیگر، قانونگذار نیز توانایی کمتری در اجرای آنها دارد. دلونی ادعای مذکور را از قیاس تجارب والدین در خصوص برخورد با فرزندانشان تبیین می‌کند: «هرقدر در منزل به

۱. گفتنی است در این نظریه، فساد اقتصادی، به‌ویژه رشوه، به نوعی روان‌کننده (گریس) چرخ‌دنده‌های اقتصادی تلقی شده است. نظریه مذکور اینک با دلایلی قاطع رد شده و فساد، «سنگ‌ریزه‌های» چرخ‌دنده‌های اقتصاد معرفی شده است.

2. Jacques Chirac

فرزندان امر و نهی بیشتر شود، میزان قدرت والدین نیز کاهش می‌یابد؛ زیرا آنها نمی‌توانند همه آن فرامین را به اجرا درآورند و بنابراین ناتوانی خود را برای فرزندانشان آشکار می‌کنند. در صورت وقوع چنین حالتی، اعمال قوانین مهم‌تر به انرژی بیشتری نیاز خواهد داشت» (دلونی، ۱۳۹۰: ۳۳۵).

به‌طور خاص، نظام مشحون از مقررات - که به‌نحو روزافزونی نیز بر تعداد مقررات آن نظام افزوده می‌شود - آسیب‌های چشمگیری را برای کسب‌وکارها و به‌طور کلی محیط اقتصادی، به‌دنبال دارد و به همین دلیل در نظرسنجی‌های متعدد کشورها در خصوص محیط کسب‌وکار، بار مقررات و وجود نظام مقرراتی دست‌وپاگیر، در زمره موانع کسب‌وکار به‌شمار می‌آید. برای نمونه، در مطالعه‌ای که فدراسیون کسب‌وکارهای مستقل کانادا^۱ در سال ۲۰۰۴ انجام داده است، پاسخ‌دهندگان مسائل مهم را به‌ترتیب زیر واجد اولویت دانستند:

رتبه اول: بار مالیات کل (۸۱ درصد)؛ رتبه دوم: مقررات و بار مالی کاغذبازی‌های اداری (۶۱ درصد)؛ رتبه سوم: بدهی/کسری دولت (۵۶ درصد)؛ رتبه چهارم: کمبود نیروی کار واجد شرایط (۴۷ درصد)؛ و رتبه پنجم: دسترسی به منابع مالی (۲۸ درصد) (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۰).^۲

در گزارش ال‌گور - که در ابتدای نوشتار به آن اشاره شد - از مقررات «کهنه و فرسوده» به‌عنوان تشریفات بیهوده‌ای یاد شده است که هزینه‌بر و وقت‌گیر هستند؛ به این شرح که: «بازسازی ساختار نظام‌های بودجه، کارگزینی و کارپردازی بیشتر مستلزم رهایی از تشریفات بیهوده‌ای است که برای دولت مشکلاتی ایجاد کرده است. هزاران هزار مقررات کهنه و فرسوده هنوز پابرجا و باقی مانده است. این مقررات روی شئون افراد دولتی و همچنین افرادی که از خارج با آنها تماس دارند، اثرات منفی می‌گذارد. در داخل دولت، نمی‌توانیم به‌طور دقیق بفهمیم که این مقررات چقدر هزینه در برداشته و تا چه اندازه وقت‌گیر بوده و ما را از کارهای سودآور باز داشته است...» (گور، ۱۳۷۵: ۸۷-۸۶).

همچنین در خصوص آثار نامطلوب کمیت بیش از حد مقررات بر محیط کسب‌وکار

1. Canadian Federation of Independent Business (CFIB)

2. L. Jones and B. Gartner (2004). *Making Red Tape Transparent: A Regulator Reform Model for Western Canada*, Canadian Federation of Independent Business.

در مقدمه گزارش «انجام کسب و کار» ۲۰۰۴ با عنوان «مقررات بیشتر،^۱ پیامدهای ناگواری به همراه دارد» چنین تصریح شده است: «به طور کلی مقررات بیشتر، با افزایش ناکارآمدی نهادهای عمومی، افزایش تأخیرها و هزینه‌های بیشتر... و با تعداد بیشتر بیکاران، فساد...، بهره‌وری و سرمایه‌گذاری کمتر مرتبط است، درحالی که تأثیر خوشایندی [نیز بر] کیفیت کالاهای بخش خصوصی یا عمومی ندارد. حکومت‌های کشورهای فقیر که بیش از همه [مقررات] وضع می‌کنند، کمترین [قابلیت برای اجرا] و کمترین نظارت و بازرسی را به منظور حصول اطمینان از عدم سوءاستفاده دستگاه قضایی و اخذ رشوه از صاحبان کسب و کار انجام می‌دهند. مقررات بیش از حد،^۲ تأثیری منحرف‌کننده (فسادبرانگیز) بر همان [افرادی] دارند که به قصد حمایت از آنها وضع می‌شوند. افراد ثروتمند و کسانی که از روابط [ویژه] بهره‌مندند، توانایی گریز از [مقررات] مزاحم^۳ را دارند و حتی در برخی موارد، تحت حمایت این قوانین قرار می‌گیرند» (بانک جهانی، ۱۳۸۷: ۳۱ و ۲۳۲-۲۳۱).

برای نمونه، بررسی تأثیرات سوء بار مقررات بر محیط کسب و کار در کانادا به شرح زیر توضیح داده شده است^۴ (وزارت صنعت کانادا، ۱۳۹۱: ۱۲-۱۱).

نخست، تخصیص ناکارایی منابع: طبق نظر بنگاه‌ها، مقررات دست‌وپاگیر به معنای سودآوری کمتر، و همچنین زمان و پول کمتر برای گسترش عملیات آنهاست. براساس یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه، نه تنها برخی فعالیت‌های تجاری برای کسب و کارهای موجود از میان رفته است، بلکه برخی از کسب و کارها به دلیل هزینه سنگین و طاقت‌فرسای مقررات، هرگز شروع به کار نمی‌کنند. همچنین یک بررسی تحت عنوان «نظراتی درباره مقررات دست‌وپاگیر»،^۵ نشان داده است «اکثریت بنگاه‌های کوچک و متوسط بر این باورند که رعایت مقررات کار، بر کسب و کار و عملکرد آنها تأثیر دارد. این آثار در سه حوزه بیشتر از همه مشهود بود: مقررات باعث افزایش هزینه‌های

1. Heavier Regulation
2. Excessive Regulation
3. Cumbersome

۴. این بررسی، در گزارشی با مشخصات زیر منتشر شده است:

OECD (2001). "Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Mediumsized Enterprises".

5. Views on Red Tape

غیردستمزدی نیروی کار می‌شد؛ مقررات، مشکلاتی [برای] کاهش دادن کارکنان به وجود می‌آورد و مقررات، مشکلاتی در استخدام کارکنان جدید ایجاد می‌کرد.^۱ همچنین در گزارش دیگری از فدراسیون کسب‌وکارهای مستقل کانادا تصریح شده است: «بار مقررات و کاغذبازی، کارایی کسب‌وکارها را محدود می‌کند و به هزینه‌های متابعت یا انطباق بر مقررات در عملیات کسب‌وکار می‌افزاید. این هزینه‌ها، ۳۳ میلیارد دلار در سال برآورده شده است» (Canadian Federation of Independent Business, 2010).

دوم، محدود کردن منابع سرمایه‌گذاری شده: تصویب مقرراتی مغایر با مقررات موجود یا متناقض، به عنوان عاملی بازدارنده برای سرمایه‌گذاری بنگاه‌های خارجی در کانادا عمل می‌کند.

سوم، محدود کردن نوآوری و توانایی تغییر: چنان‌که در یکی از گزارش‌های سازمان همکاری اقتصادی و توسعه آمده است، بررسی‌ها نشان می‌دهد هزینه‌های مستقیم و غیرمستقیم مقررات، توانایی شرکت‌ها را به‌ویژه در این زمینه‌ها تحت تأثیر قرار می‌دهد: نوآوری، توسعه و بهره‌برداری از محصولات، خدمات و فرایندهای عملیاتی جدید، بیشینه کردن کارایی عملیاتی و انجام تعدیل‌های ساختاری در طول زمان (همان: ۱۱).

چهارم، کاهش رفاه اقتصادی: هزینه‌های مقررات، بیش از همه به‌طور مستقیم توسط شرکت‌ها احساس می‌شود؛ اما، مهم‌تر اینکه مقررات هزینه‌های قابل توجهی برای جامعه ایجاد می‌کند؛ از قبیل تضعیف رقابت‌پذیری شرکت‌ها، کاهش انتخاب مصرف‌کننده، کاهش رشد اقتصادی و مانع‌تراشی در ایجاد مشاغل جدید (همان: ۱۲).

در مجموع می‌توان گفت هر چه قوانین و مقررات دست‌وپاگیر اداری در یک کشور

۱. به نقل از وزارت صنعت کانادا (۱۳۹۱)، نظر بنگاه‌های کوچک و متوسط (SMES) از این حیث حائز اهمیت است که در یکی از گزارش‌ها تصریح شده است، ۹۵ درصد همه بنگاه‌های کانادا کمتر از ۵۰ نفر کارکن دارند. همچنین بیش از ۶۰ درصد کانادایی‌های کارکن، در بنگاه‌های کوچک و متوسط مشغول به کار هستند و این بنگاه‌ها حدود نیمی از درآمد کانادا را تولید می‌کنند؛ ر.ک.:

Corinne Pohlmann, (Vice-President, National Affairs), Review of Federal Support to Research and Development , February 18, 2011, in Canadian Federation of Independent Business (CFIB), "Building Business Success: A Survey of SMEs on Productivity", Aneliese Debus, Research Analyst, April 2007, Available online at: https://www.db.kosbi.re.kr/download.asp?uri=attach_files/705/70526E01_1.pdf

بیشتر باشد، اولاً، مداخله دولت افزایش می‌یابد و از این جهت حیطه فعالیت و عملکرد بخش خصوصی به شدت محدود می‌شود و متعاقباً، کارایی اقتصادی کاهش می‌یابد و ثانیاً، به دلیل آنکه شرکت‌ها با سهولت قادر به تجارت و فعالیت نیستند، فاصله آن کشور از دیگر کشورها در عرصه رقابت جهانی بیشتر می‌شود (صدیقی، ۱۳۸۹: ۲۶۹-۲۶۷).

۳. دلایل شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر از منظر اصول مقرراتگذاری

در این بخش، به تبیین و توضیح برخی از دلایلی می‌پردازیم که به نظر می‌رسد نقشی پررنگ را در شکل‌گیری یک نظام مقرراتی دست‌وپاگیر ایفا می‌کنند. چنان‌که گفته شد، تمرکز این مقاله بر آن دسته از دلایلی است که معطوف به نقض اصول مقرراتگذاری هستند.^۱ در مجموع، این قسم از دلایل توضیح داده شده، از منظر اصول مقرراتگذاری، سبب می‌شوند نهادهای مقرراتگذار به نحوی حداکثری، به وضع مقررات روی آورند و در نتیجه بار مقررات حاکم بر محیط کسب‌وکار (محیط حقوقی کسب‌وکار) را افزایش دهند.

نقض اصول قانونگذاری، منجر به کاهش کیفیت قانون خواهد شد. به عبارت دقیق‌تر، الزامات قانون با کیفیت - که در ادبیات مطالعات قانونگذاری از آن به‌عنوان «قانون خوب»/ قانونگذاری خوب^۲ نیز یاد می‌شود - رعایت اصول متعدد قانونگذاری است. توضیح اینکه از ابتدای دهه ۱۹۸۰، سیاستمداران و محققان به ضرورت ارتقای کیفیت قانون پی برده‌اند.

۱. برای نمونه، از جمله دلایل تصویب مکرر قوانین و مقررات توسط نهادهای مقرراتگذار از منظری متفاوت با اصول مقرراتگذاری، وضعیت‌های ویژه یا استثنایی است که به سبب شرایط خاص داخلی و بین‌المللی، گریزی از کنترل اوضاع و احوال به‌وسیله مقررات نیست. در چنین شرایطی، طبیعی است که برای کنترل شرایط بحرانی، بار مقررات به یک‌باره افزایش می‌یابد و کسب‌وکارها ناگزیر از تطابق فعالیت‌هایشان با تدابیر ویژه ضروری برای مدیریت و تمشیت این فضای بحرانی هستند. برای نمونه، در ایران، بین سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱، حوزه ارزی به دلایل مختلف، به‌ویژه تحریم‌ها، دستخوش نوسانات قابل توجهی شد. در چنین شرایطی بود که بانک مرکزی از فروردین ماه ۱۳۹۰ لغایت ۱۷ مهرماه ۱۳۹۱ در حدود ۷۰ مورد اقدام به سیاستگذاری و یا مقرراتگذاری در حوزه ارزی نمود که حدود ۵۱ مورد آن مربوط به صدور بخشنامه، دستورالعمل، تمهیدات سیاستی و اتخاذ تصمیم در حوزه اختیارات این بانک بود؛ ر.ک.: عزیزنژاد، ۱۳۹۱: ۲-۱.

«کیفیت قانون در این معنا با قابلیت اجرای آن،^۱ سازگاری،^۲ فهم‌پذیر بودن،^۳ شفافیت،^۴ وضوح،^۵ سادگی^۶ و در دسترس بودن تعریف شده است. مصوبات پارلمان باید روشن، قابل فهم، منسجم (متلائم) و سازگار با قوانین و سیاست‌های موجود باشد. متن مصوبه باید منطبق با اهدافی باشد که بدان منظور طراحی شده است و به زبان ساده و همه‌فهم نوشته شده باشد» (مویل، ۱۳۹۰: ۲۸۰).^۷

در ادامه توضیح داده خواهد شد که چنان‌که قانونگذار و مراجع وضع آیین‌نامه‌ها، بخشنامه و اسناد قانونی نظایر این، در وضع مقررات احتیاط و وسواس لازم را به خرج ندهند، مجبور به اصلاح زود هنگام، یا وضع مقررات دیگری در همان موضوع خواهند شد. مقررات‌گذاری غیراصولی، موضوع بسیار گسترده‌ای است که نیازمند توضیح و تبیین اصول مقررات‌گذاری و شیوه‌های نقض آنهاست.^۸ در این نوشتار، به چهار مورد از نقض اصول قانونگذاری خواهیم پرداخت که به نظر می‌رسد بیشترین سهم از شکل‌گیری نظام مقرراتی دست‌وپاگیر مربوط به آنهاست.

۱-۳. زبان مبهم و دشوار قانون

از جمله اصولی که باید در قانونگذاری مورد توجه قرار گیرند، اصول مربوط به زبان متن قانون است. مراد از اصول مربوط به زبان متن، اصول و قواعد دستوری و همچنین نگارشی است. در واقع می‌توان گفت با رعایت این اصول، متن قانون می‌تواند به‌طور مؤثر به ایفای کارکرد خود بپردازد. اعمال اصل تصویب قانون واضح و شفاف، به‌عنوان یکی از اصول قانونگذاری، از طریق اصول و فنون نگارشی امکان‌پذیر است، و به‌عبارت‌دیگر، توجه به

1. Enforceability

2. Consistency

3. Comprehensibility

4. Transparency

5. Clarity

6. Plainness

۷. برای مطالعه بیشتر در این باره در خصوص نظام تقنینی ایران، ر.ک.: حبیب‌زاده، دانش‌ناری و هژبرالساداتی، ۱۳۹۲:

۶۱-۷۵.

۸. برای مطالعه بیشتر راجع به اصول قانونگذاری، ر.ک.: والدرون، ۱۳۸۸: ۱۳۶-۱۱۵.

زبان قانون، سبب تأمین اصل واضح بودن قانون خواهد شد. زبان متن قانون در صورتی قابل قبول خواهد بود که فاقد ابهام و ابهام باشد، واجد ویژگی دقت معقول باشد و همچنین، خوانا و ساده باشد.

۱. **فاقد ابهام بودن:** قانونی ابهام دارد که واژگان به کار رفته در آن، دارای معانی مختلف باشد. این ابهام، فهم دقیق منظور قانونگذار را با دشواری مواجه می‌کند. گرچه بسیاری از واژه‌ها و عبارات از ابهام ذاتی برخوردارند، اما دقت قانونگذار در به کارگیری درست آن واژه‌ها و عبارات در بافت^۱ می‌تواند رافع ابهام باشد. ابهام همچنین در مواردی که یک ضمیر در جمله‌ای به بیش از یک اسم بازمی‌گردد یا یک صفت که بعد از موصوف‌های متعدد می‌آید، وجود دارد (دورسی، ۱۳۸۸: ۸-۷).^۲ برای نمونه، در بند «ه» ماده «قانون برگزاری مناقصات» (مصوب ۱۳۸۳/۱/۲۵) مقرر شده است که «ارزیابی کیفی مناقصه‌گران: عبارت است از ارزیابی توان انجام تعهدات مناقصه‌گران که از سوی مناقصه‌گزار یا به تشخیص وی توسط کمیته فنی بازرگانی انجام می‌شود». معنای حکم مذکور روشن نیست؛ آیا مراد مقنن از حکم پیش گفته آن است که مناقصه‌گزار یا کمیته فنی بازرگانی، توان انجام تعهدات مناقصه‌گران را ارزیابی می‌کند؟ یا اینکه مجاز است که شخص ثالثی از سوی مناقصه‌گزار این ارزیابی را انجام دهد؟ «ساخت نحوی مجهول به تقلید از ساخت متداول زبان انگلیسی» را می‌توان دلیل ابهام متن قانونی مذکور دانست (حلاج، ۱۳۹۴: ۱۴۲-۱۴۱). نمونه‌ای دیگر از همین قانون، بخش آخر بند «ج» ماده (۲۵) است که مقرر داشته است: «در صورت اعتراض هریک از طرفین، موضوع جهت رسیدگی قانونی به مراجع ذی‌صلاح ارجاع می‌شود و فرایند برگزاری مناقصه نیز روال معمول خود را طی خواهد کرد». معلوم نیست آیا منظور از روال «معمول»، روال «مورد عمل» دستگاه مناقصه‌گزار طرف دعوی است یا روال «متداول» در عموم دستگاه‌های مناقصه‌گزار کشور؟ (همان: ۱۴۲).

۲. **فاقد ابهام بودن:** قانونی مبهم شمرده می‌شود که مردم از محدوده شمول آن اطمینان

1. Context

۲. این متن، ترجمه بخشی از اثری با مشخصات زیر است:

Tobias A. Dorsey (2006). *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*, The Capital. Net.

نداشته باشند. تفاوت ابهام داشتن و ابهام داشتن آن است که زمانی متن دارای ابهام است که بتوان دو یا چند مفهوم از یک واژه یا عبارت برداشت کرد؛ اما در موارد ابهام، گرچه تنها یک مفهوم وجود دارد، اما مرزهای آن مفهوم روشن نیست (همان: ۱۰). این امر اغلب از عدم ذکر جزئیات ضروری در متن و اکتفا به کلیات ناشی می‌شود.

۳. **دقت معقول:** چنان که گفته شد، نگارش متن پیش‌نویس قانون باید به‌نحوی باشد که دامنه شمول آن روشن باشد. اگر ابهام در متن عمدتاً به دلیل عدم ذکر جزئیات ضروری و حداقلی ایجاد می‌شود، پرداختن به جزئیات بیش از حد که «دقت افراطی»^۱ خوانده شده است نیز از جمله نقایص قانون به‌شمار می‌آید. در این حالت، جزئیاتی بی‌فایده در قانون وجود دارد که فاقد هرگونه اثر الزام‌آور حقوقی و صرفاً لفاظی یا ذکر بدیهیات است. این جزئیات بیش از اندازه سبب آشفتگی و ابهام در معنای متن قانون می‌شود (همان: ۱۲-۱۱).

۴. **خوانا و ساده بودن:** در متن قانون باید از به کار بردن واژه‌ها و اصطلاحات دشوار، مهجور و غیرمستعمل خودداری شود. تدوین‌کنندگان پیش‌نویس قانون باید به این مهم توجه داشته باشند که ساده‌نویسی و منتقل کردن روان و مستقیم منظور متن، مزیتی است که باید با هنرمندی در متن منعکس شود. به کار گرفتن کلمات و عبارات ساده، به کار بردن جملات کوتاه و مستقیم، انباشته نکردن اطلاعات فراوان در یک جمله، و استفاده از ساختار معمول در جمله، دستور، دیکته و علامت‌گذاری، می‌تواند برای این ساده‌نویسی مفید باشد (همان: ۱۵ و ۱۹).^۲

1. Over-precision

۲. برای نمونه، در قسمتی از ماده (۶۲) قانون برنامه پنج‌ساله پنجم جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰) (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) مقرر شده است: «کارگروه موظف است ظرف شش ماه پس از اتمام مهلت فوق‌ضمن بررسی و جاهت قانونی آنها با رویکرد تسهیل، تسریع، کاهش هزینه صدور و تمدید مجوز و هماهنگی دستگاه‌های مختلف و حذف مجوزهای غیرضرور و اصلاح یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه‌ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز، نسبت به ابلاغ دستورالعمل مشتمل بر بازرگری و تسهیل و اصلاح و جایگزینی روش‌ها، تجمع مجوزها و لغو مجوزهای غیرضروری در چهارچوب ضوابط قانونی برای هر نوع فعالیت پس از تأیید رئیس‌جمهور اقدام نماید...». عبارت «یا جایگزینی شیوه تنظیم مقررات هر نوع فعالیت و بازرسی نوبه‌ای برای احراز مراعات آن مقررات به جای شیوه موکول بودن فعالیت به اخذ مجوز»، غامض بوده و مغایر با اصول نگارش قانون است.

۲-۳. مقرراتگذاری بدون ملاحظه کافی یا آگاهی از نظام حقوقی موجود

چنان که گفته شد، در صورتی که مرجع وضع قانون یا آیین‌نامه، از قوانین و مقررات موجود در حوزه مقرراتگذاری آگاه نباشد و رابطه آنها را با یکدیگر به نحو بایسته ملاحظه نکند، به احتمال زیاد، نتیجه، وضع مقرراتی متناقض یا هم‌پوشان با مقررات موجود خواهد بود. طبعاً انتظار چنین تسلطی از مرجع مقرراتگذاری، انتظاری نامعقول است. بر همین اساس است که چنین کارکردی با توسل به نظامی که تدوین و تنقیح قوانین و مقررات (کدیفیکاسیون)^۱ خوانده می‌شود، صورت می‌گیرد. در نتیجه انجام فرایند تدوین و تنقیح، قوانین جامعی تدوین می‌شوند که می‌توان با مراجعه به آنها، به وضعیت حقوقی موجود پی برد و در تصویب هر مقررات، از نسبت آن با مقررات پیشین آگاهی حاصل کرد. متأسفانه با گذشت حدود نیم قرن از آغاز فرایند تدوین و تنقیح در ایران (یعنی از زمان تصویب «قانون تشکیل سازمان تنقیح و تدوین قوانین و مقررات کشور»، مصوب ۱۳۵۰/۱۲/۲۹) همچنان نظام حقوقی ایران از عدم برخورداری از چنین موهبتی رنج می‌برد.

گرچه با تصویب «قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور» در تاریخ ۱۳۸۹/۳/۲۵، انتظار می‌رفت انجام این فرایند شتاب گیرد؛ اما همچنان به دلایلی این امر مهم در پیچ و خم اجرایی معطل مانده است. در ماده (۱) قانون مذکور مقرر شده: «به موجب این قانون تدوین و تنقیح قوانین کشور به عهده معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی ... به شرح مندرج در این قانون می‌باشد». در ماده (۲) نیز تصریح شده است: «کلیه دستگاه‌های حکومتی که مقررات وضع می‌کنند از قبیل هیئت دولت، شورای عالی انقلاب فرهنگی، هیئت عمومی دیوان عالی کشور، هیئت عمومی دیوان عدالت اداری همچنین دستگاه‌هایی که مقررات آنها لزوم اجرا دارد، موظفند تمام مصوبات خود را جهت اعمال این قانون به مجلس شورای اسلامی ارسال نمایند». بدین ترتیب در حال حاضر، مرجع تدوین و تنقیح قوانین کشور، معاونت قوانین مجلس شورای اسلامی

است.^۱ وجود انبوهی از قوانین^۲ و مقررات در نظام حقوقی ایران که به‌نحو روزافزونی در حال افزایش هستند، و تصویب مقررات تکراری، متناقض و ناسازگار، به‌نحوی جدی بر فضای بی‌ثباتی و عدم اطمینان دامن می‌زند.

۳-۳. رویه قانونگذاری پراکنده

از دیگر دلایلی که به‌ویژه در کشورهایی نظیر ایران، برای افزایش ناگهانی بار مقررات قابل ذکر است، رویه‌ای در خصوص قانونگذاری است که می‌توان آن را «قانونگذاری پراکنده» نامید (مرکز مالگیری و مهدی‌زاده، ۱۳۹۴: ۱۸۴-۱۵۷). یکی از صورت‌های اصلی قانونگذاری پراکنده آن است که قانونگذار به‌موجب تصویب یک قانون، تعداد زیادی از قوانین دیگر را اصلاح می‌کند. این روش قانونگذاری که می‌توان آن را نوعی اصلاح «فله‌ای» قوانین دانست، ناشی از این طرز نگرش است که باید تصویب هر قانون را فرصتی مغتنم برای اصلاح دیگر قوانینی که ناقص و ناکارآمد تلقی می‌شوند، شمرد. درواقع از آنجا که قانونگذار خود واقف به نقصان قوانین موجود است، از این روش قانونگذاری برای اصلاح مفاد پیشین مصوب خود بهره می‌برد. برای نمونه، در اقدام اخیر قانونگذار در

۱. قانون مذکور به موجب «قانون اصلاح قانون تدوین و تنقیح قوانین و مقررات کشور مصوب ۱۳۸۹» (مصوب ۱۳۸۹/۱۲/۱۸) اصلاح شد و در تبصره بند «۱» آن مقرر شد: «کلیه دستگاه‌های موضوع مواد (۵) و (۱۱۷) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۷/۸ و قوه قضائیه به استثناء مراجع مذکور در تبصره ماده (۲) این قانون موظفند اقدامات زیر را در خصوص تنقیح قوانین و مقررات انجام دهند: الف) تا پایان تیرماه ۱۳۹۰ کلیه قوانین مرتبط با حوزه فعالیت خود را که تا پایان سال ۱۳۸۹ تصویب شده است تنقیح نمایند و توسط بالاترین مقام دستگاه خود قوانین معتبر، منسوخ صریح و ضمنی، قوانین معارض و مغایر با یکدیگر و یا موضوع منتفی شده را به تفکیک و با ذکر دلایل آن به معاونت ارائه نمایند...» همچنین در جزء «ج» تبصره بند «۱» قانون مذکور مقرر شد: «با همکاری معاونت حقوقی ریاست جمهوری تا پایان اسفند ۱۳۹۰ کلیه تصویب‌نامه‌ها، آیین‌نامه‌ها و دستورالعمل‌ها و به‌طور کلی مقررات مربوط به خود را تنقیح نمایند و با شناسایی موارد نسخ صریح، آنها را از مجموعه مقررات حذف و موارد نسخ ضمنی، زائد، متروک و موضوع منتفی شده را مشخص و برای تنقیح به مراجع تصویب‌کننده ارسال کنند». البته هیچ یک از تکالیف قانونی مذکور تا این تاریخ اجرا نشده است. شایان ذکر است معاونت قوانین مجلس در شهریور ۱۳۸۹ طی قراردادی انجام فرایند تدوین و تنقیح را در اقدامی عجیب، به سازمان بازرسی کل کشور واگذار کرد که تاکنون خروجی خاصی از آن سازمان در اختیار عموم قرار نگرفته است.

۲. برای مطالعه تحلیلی آماری از قانونگذاری، ر.ک.: مرکز مالگیری و پارسا، ۱۳۹۲.

تصویب «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰) مفاد متعددی از ۱۳ قانون اصلاح شد. در جدول زیر، عناوین قوانین اصلاح شده و مواد اصلاحی درج شده است.

جدول ۱. قوانین اصلاح شده به موجب «قانون رفع موانع تولید رقابت پذیر و ارتقای نظام مالی کشور» (مصوب ۱۳۹۴/۲/۲۰)

ردیف	عنوان قانون اصلاحی	شماره ماده/ مواد اصلاحی	تاریخ تصویب
۱	قانون اصلاح ماده (۳۴) اصلاحی قانون ثبت مصوب ۱۳۵۱ و حذف ماده (۳۴) مکرر آن	ماده واحد	۱۳۸۶/۱۱/۲۹
۲	قانون مالیات های مستقیم	• الحاق یک ماده مکرر • ۱۳۲ • ۱۳۸	۱۳۶۶/۱۲/۳
۳	قانون حداکثر استفاده از قوانین تولیدی و خدماتی در تأمین نیازهای کشور و تقویت آنها در امر صادرات و اصلاح ماده (۱۰۴) قانون مالیات های مستقیم	۱۶ (لغو)	۱۳۹۱/۵/۱
۴	قانون اصلاح موادی از قانون مالیات های مستقیم مصوب سوم اسفند ماه ۱۳۶۶ مجلس شورای اسلامی	الحاق یک ماده (۱۳۸) مکرر	۱۳۷۱/۲/۷
۵	قانون معادن	• ۱۴ • الحاق یک ماده (۳۵)	۱۳۷۷/۳/۲۳
۶	قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور و اصلاح ماده (۱۱۳) قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران	۲۰	۱۳۸۲/۵/۲۶
۷	قانون امور گمرکی	۱۱۹	۱۳۹۰/۸/۲۲
۸	قانون تأمین اجتماعی	• ۳۸	۱۳۵۴/۴/۳
۹	قانون کار	• ۷ • ۱۰ • ۲۱	۱۳۶۹/۸/۲۹

ردیف	عنوان قانون اصلاحی	شماره ماده/ مواد اصلاحی	تاریخ تصویب
۱۰	قانون حمایت از شرکت‌ها و مؤسسات دانش‌بنیان و تجاری‌سازی نوآوری‌ها و اختراعات	۳ • ۹ • ۵ •	۱۳۸۹/۸/۵
۱۱	قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی	۹ • ۳۲ •	۱۳۸۹/۴/۲۳
۱۲	قانون برنامه پنجساله پنجم توسعه جمهوری اسلامی ایران (۱۳۹۴-۱۳۹۰)	۶۲ (لغو) • ۷۰ (لغو) •	۱۳۸۹/۱۰/۱۵
۱۳	قانون اصلاح مواد (۱)، (۶) و (۷) قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴)	۳	۱۳۹۳/۴/۱۶

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

چنین رویه‌ای در قانونگذاری، اولاً، باعث ابهام در نظام حقوقی می‌شود؛ چراکه قابلیت دسترسی به قانون و نظام حقوقی (به معنای فهم و آگاهی شهروندان از قانون) به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های حاکمیت قانون، نیازمند قانونگذاری کارشناسی شده و حداقلی است.^۱ ثانیاً، انسجام، سازگاری و نظام حقوقی را مخدوش می‌کند؛ چرا که هم‌زمان به‌موجب یک قانون، قوانین متعدد اصلاح می‌شوند و این امر، با ویژگی‌های یک نظام حقوقی خوب و کارآمد در تناقض است.^۲

۱. نمونه‌ای که در ابتدای نوشتار ذکر شد، یعنی عدم دسترسی به مقرره‌ای که در خصوص شمول صنعت نساجی به فهرست مشاغل سخت و زیان‌آور در حال بحث و جدل بین تشکل‌های کارگری و کارفرمایی است، نمونه‌ای از این نقصان است.

۲. با بهره‌گیری از این رویه، اخیراً قانون دیگری با عنوان «قانون الحاق برخی مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مورخ ۱۳۹۳/۱۲/۱۲ به تصویب رسید. این قانون در واقع - چنان‌که از عنوان آن نیز برمی‌آید - ادامه «قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت» (مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷) و اصلاحات بعدی آن است. در ماده (۸۶) «قانون الحاق برخی از مواد به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۲)» مقرر شده است: «عنوان «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۴ و اصلاحات بعدی آن» به «قانون الحاق موادی به قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت (۱)» تغییر می‌یابد». به‌این ترتیب باید در انتظار شماره‌های بعدی قانون مذکور بود. متن قوانینی که به «تنظیم ۱ و ۲» مشهور شده است، حاوی تکالیف متعدد برای نهادها و دستگاه‌های اجرایی در خصوص امور مالی، بودجه‌ای و استخدامی است.

۴-۳. اصلاح مکرر قوانین و مقررات

فوری‌ترین و عینی‌ترین اثر قانونگذاری غیراصولی و بدون ملاحظه و تأمل کارشناسی، اصلاح مکرر و زود هنگام قوانین پیشین است. چنان‌که در توضیح رویه قانونگذاری پراکنده گفته شد، قانونگذار با استفاده از روش‌های مختلف، مفاد قانونی پیشین را اصلاح می‌کند و یا مفادی جدید را به آن قوانین الحاق می‌کند. در این نوشتار، به‌طور خاص بر حوزه قوانین مالیاتی تمرکز شده است؛ چرا که حوزه مالیات، در بسیاری از نظرسنجی‌ها، اصلی‌ترین حوزه مورد شکایت صاحبان کسب و کار از حیث دست‌وپاگیر بودن است.

برای نمونه یک نظرسنجی که در خصوص «بار مقررات و کاغذبازی» در سال‌های ۲۰۰۸ و ۲۰۰۹ در کانادا صورت گرفت، نشان می‌دهد بیشترین مقررات مزاحم و دست‌وپاگیر فدرال، مشتمل بر چهار دسته است: نخست: مالیات بر کالاها و خدمات، شامل مالیات بر فروش (۶۹ درصد)؛ دوم: مالیات‌های بر حقوق (CPP, EL) (۷۰ درصد)؛ سوم: مالیات‌های بر درآمد (حقیقی و حقوقی) (۶۷ درصد)؛ چهارم: سوابق شغلی (۴۷ درصد).^۱ به این ترتیب، بیش از ۵۰ درصد پاسخ‌دهندگان به این سؤال که مزاحم‌ترین نوع مقررات از نظر آنها کدام‌اند، بر انواع مالیات‌ها تصریح کرده‌اند (Canadian Federation of Independent Business, 2010: 11).

قانونگذار ایرانی سوای آن‌که قوانین و مقررات پرشماری را درباره آن وضع کرده، به کرات قوانین مربوط به آن را نیز اصلاح کرده است. در این نوشتار، برای نمونه، به اصلاحات قانون مالیات‌های مستقیم اشاره می‌کنیم. از انواع مالیات‌ها، مالیات‌های مستقیم از جمله موضوعاتی است که همواره مورد توجه قانونگذاران قبل و بعد از انقلاب بوده است. پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۴۵/۱۲/۲۸) انواع و اقسام قوانین اصلاحی و الحاقی به قانون مذکور، به تصویب رسید. بر همین سیاق، پس از تصویب «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) نیز از حجم اصلاحیه‌ها و الحاقیه و استفساریه‌ها کاسته نشد. نکته دیگر آنکه قانون مالیات‌های مستقیم به‌موجب برخی قوانین با

عناوینی غیر از مالیات‌های مستقیم نیز اصلاح شده است.^۱ به این ترتیب، قوانین اصلاحی، الحاقی و استفساریه‌های متعددی درباره قانون مالیات‌های مستقیم در پس از انقلاب و صرفاً توسط مجلس شورای اسلامی به تصویب رسیده است.

با این همه، اخیراً «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱) به تصویب رسید و در قالب ۶۰ بند،^۲ بسیاری از مفاد قانونی مربوط به قانون مالیات‌های مستقیم را دستخوش تغییر ساخت.^۳ در جدول ۲، اصلاحاتی که به موجب قانون مذکور بر قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) وارده شده، قید شده است. لازم به توضیح است چنان‌که در ابتدای ماده واحده قانون مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱ تصریح شده است، براساس قانون مذکور، «قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳ با اصلاحات بعدی به شرح بندهای زیر اصلاح می‌شود...»، اما قانونگذار به دلیل آنکه قانون مالیات‌های مستقیم به دفعات پس از سال ۱۳۶۶ اصلاح شده،^۴ در عنوان قانون به عبارت «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» اکتفا کرده و برخلاف رویه‌های پیشین، از تصریح تاریخ قانون اصلاحی خودداری کرده است.

۱. برای مشاهده عناوین برخی از مهم‌ترین قوانین و مصوبات ناظر بر مالیات‌های مستقیم، رک.: رئیس جعفری مطلق، ۱۳۹۴: ۶.

۲. از دیگر ویژگی این قانون آن است که هر قانونی با حجم حدود ۱۱ هزار کلمه، در قالب «ماده واحده» به تصویب رسیده و بنابراین، به جای تقسیم‌بندی براساس «ماده»، بر مبنای «بند» تنظیم شده است و به عنوان نمونه تنها به موجب بند «۶۰» قانون مورد بحث، ۹ ماده با شماره‌های ۲۷۴ تا ۲۸۲ به قانون مالیات‌های مستقیم الحاق شده است.

۳. این در حالی است که پس از تصویب قانون مالیات‌های مستقیم مصوب ۱۳۸۰/۱۱/۲۷ نیز ادعا شد که اصلاحاتی اساسی بر قانون صورت گرفته است؛ رک.: رئیس جعفری مطلق، ۱۳۹۴: ۶.

۴. چنان‌که اشاره شد، فقط در یکی از اصلاحاتی که براساس «قانون اصلاح موادی از قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۸۰/۱۲/۲۷) انجام شد، حجم کثیری از مواد قانون مالیات‌های مستقیم (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) در قالب ۱۳۳ ماده اصلاح شد؛ در کتاب مجموعه قوانین مالیاتی حجم اصلاحات انجام شده به موجب قانون مصوب ۱۳۸۰ بر قانون مالیات‌های مستقیم به خوبی قابل مشاهده است؛ به نحوی که صرفاً معدودی از قوانین مورد اصلاح قرار نگرفته‌اند؛ رک.: معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم)، ۱۳۹۰. گردآوری اصلاحات وارده توسط قانونگذار بر قانون مالیات‌های مستقیم آنچنان متعدد بوده است که در مجموعه قوانین گردآوری شده، حتی در برخی تبصره‌ها، هم قوانین الحاقی و هم قوانین اصلاحی اعمال شده است. برای نمونه، تبصره «۲» ماده (۲۶۶) که به موجب الحاقی ۱۳۷۱/۲/۷ و اصلاحی ۱۳۸۰/۱۱/۲۷، تغییر یافته است.

جدول ۲. مفاد اصلاح شده «قانون مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۶۶/۱۲/۳) به موجب «قانون اصلاح مالیات‌های مستقیم» (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
۱	- الحاق بند «۴» ماده (۴) - حذف تبصره «۳» ماده (۴)	۳۱	- اصلاح ماده (۱۳۳)
۲	- جایگزینی متنی با ماده (۱۷) - حذف مواد (۱۹)، (۲۰) و (۲۲) - حذف مواد (۲۷) تا (۳۲) و تبصره‌های آنها	۳۲	- اصلاح ماده (۱۳۴)
۳	- اصلاح ماده (۲۱)	۳۳	- اصلاح ماده (۱۳۶) - اصلاح ماده (۱۳۷)
۴	- اصلاح بند «۱» ماده (۲۴) - جایگزینی متنی با بند «۴» ماده (۲۴)	۳۴	- اصلاح بند «ح» ماده (۱۳۹) - الحاق یک تبصره ذیل بند «ط» ماده (۱۳۹) - الحاق یک تبصره به ماده (۱۳۹) - اصلاح بند «ل» ماده (۱۳۹)
۵	- جایگزینی متنی با ماده (۲۶)	۳۵	- جایگزینی متنی با ماده (۱۴۱) و تبصره آن
۶	- جایگزینی متنی با ماده (۳۴) - حذف مواد (۳۵) تا (۳۷) - حذف مواد (۴۰) تا (۴۳) - حذف ماده (۱۲۴)	۳۶	- الحاق متنی به عنوان ماده (۱۴۶) مکرر به قانون
۷	- جایگزینی متنی با ماده (۳۸)	۳۷	- حذف تبصره ماده (۱۴۷) - الحاق تبصره‌های «۱»، «۲» و «۳» به ماده (۱۴۷)
۸	- اصلاح ماده (۳۹) - اصلاح تبصره ماده (۳۹)	۳۸	- اصلاح بند «۲» و «۱۸» ماده (۱۴۸) - الحاق یک بند به عنوان بند «۲۹» به ماده (۱۴۸)
۹	- اصلاح ماده (۴۵)	۳۹	- جایگزینی متنی با ماده (۱۴۹) و تبصره آن

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
	- حذف مواد (۱۵۰) و (۱۵۱) و تبصره آنها		
۱۰	- اصلاح ماده (۴۸)	۴۰	- اصلاح ماده (۱۶۱)
۱۱	- جایگزینی متنی با ماده (۵۴)	۴۱	- جایگزینی متنی با ماده (۱۶۹) و تبصره آن
۱۲	- الحاق متنی به‌عنوان ماده (۵۴) مکرر	۴۲	- جایگزینی متنی با ماده (۱۶۹) مکرر و تبصره‌های آن
۱۳	- جایگزینی متنی با ماده (۶۴) و تبصره‌های آن	۴۳	- اصلاح تبصره «۳» ماده (۱۷۷)
۱۴	- اصلاح ماده (۷۶)	۴۴	- جایگزینی متنی با ماده (۱۸۱) و تبصره آن
۱۵	- جایگزینی متنی با ماده (۷۷)	۴۵	- الحاق تبصره‌های «۳» و «۴» به ماده (۱۸۶)
۱۶	- جایگزینی متنی با ماده (۸۴)	۴۶	- الحاق تبصره‌های «۳» و «۴» به ماده (۱۸۷)
۱۷	- جایگزینی متنی با ماده (۸۵)	۴۷	- اصلاح ماده (۱۸۹) - اصلاح ماده (۱۹۳)
۱۸	- اصلاح تبصره ماده (۸۶)	۴۸	- اصلاح ماده (۱۹۲) و تبصره آن
۱۹	- اصلاح ماده (۹۰) - اصلاح بند «۵» ماده (۹۱)	۴۹	- جایگزینی متنی با ماده (۱۹۸)
۲۰	- حذف تبصره ماده (۹۲)	۵۰	- جایگزینی متنی با ماده (۱۹۹) و تبصره‌های آن
۲۱	- جایگزینی متنی با ماده (۹۵) و تبصره‌های آن - حذف ماده (۹۶) و تبصره‌های آن	۵۱	- اصلاح ماده (۲۰۰) - حذف تبصره ماده (۲۰۱)
۲۲	- جایگزینی متنی با ماده (۹۷) و تبصره‌های آن - حذف مواد (۹۸)، (۱۵۲)، (۱۵۴) و (۱۵۸) و تبصره‌های آنها	۵۲	- اصلاح ماده (۲۰۲)

شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی	شماره بند قانون مصوب ۱۳۹۴	اصلاحات قانون مصوب ۱۳۹۴ و شماره مواد اصلاحی
			- حذف ماده (۲۷۱)
۲۳	- حذف تبصره ماده (۱۰۰) - الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۰)	۵۳	- حذف تبصره ماده (۲۱۹) - الحاق سه تبصره به ماده (۲۱۹)
۲۴	- الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۱)	۵۴	- حذف ماده (۲۳۳)
۲۵	- حذف ماده (۱۰۴) و تبصره‌های آن - الحاق یک تبصره به ماده (۱۰۵)	۵۵	- اصلاح بند «۳» ماده (۲۵۵)
۲۶	- اصلاح ماده (۱۰۶)	۵۶	- اصلاح ماده (۲۵۸)
۲۷	- جایگزینی متنی با ماده (۱۰۷) و تبصره‌های آن	۵۷	- اصلاح بند «الف» ماده (۲۶۴)
۲۸	- اصلاح تبصره‌های «۲» ماده (۱۱۵)	۵۸	- حذف ماده (۲۶۱) و تبصره ذیل آن - حذف ماده (۲۶۲) - جایگزینی متنی با ماده (۲۶۶)
۲۹	- اصلاح تبصره ماده (۱۳۰)	۵۹	- جایگزینی متنی با ماده (۲۷۲) و تبصره‌های آن
۳۰	- جایگزینی متنی با ماده (۱۳۱)	۶۰	- الحاق ۹ ماده با عناوین مواد (۲۷۴) تا (۲۸۲) به قانون

مأخذ: همان.

توجه به سه نکته علاوه بر آنچه درباره قوانین مربوط به مالیات‌های مستقیم گفته شد، آشفتگی و دست‌وپاگیر بودن قوانین و مقررات مالیاتی را بیشتر آشکار خواهد کرد: نخست، آنچه که در مطالب و جداول پیشین شرح داده شد، صرفاً تغییرات اعمال شده بر موضوع مالیات‌های مستقیم بود. بر همین منوال، انواع دیگر مالیات‌های غیرمستقیم، به‌ویژه مالیات بر ارزش افزوده، به دفعات موضوع قانونگذاری قرار گرفته‌اند. دوم، اصلاحات قانونی منحصر به اصلاح قوانین مالیاتی نبوده است و قوانین مختلف کشور، از جمله قوانین برنامه‌های توسعه، قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت، قانون

توسعه ابزارها و نهادهای مالی جدید به منظور تسهیل اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی، قانون هدفمندی یارانه‌ها، قانون محاسبات عمومی کشور، قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم قانون اساسی و قانون تنظیم بخشی از مقررات تسهیل نوسازی صنایع کشور، متعرض قوانین مالیاتی شده‌اند (رئیس جعفری مطلق، ۱۳۹۴).

سوم، آنچه در این مقاله مورد توجه قرار گرفته است، صرفاً قوانین مربوط به موضوع مالیات‌های مستقیم بوده‌اند، نه آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی. طبعاً حجم آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی، چندین برابر حجم قوانین مربوط است. در جدول پیوست یکی از گزارش‌های مرکز پژوهش‌های مجلس، فهرست آیین‌نامه‌ها و بخشنامه‌های مالیاتی که از ابتدای سال ۱۳۹۰ تا ابتدای مردادماه ۱۳۹۱ ابلاغ شده آورده شده است. جدول مذکور نشانگر آن است که در این بازه زمانی، ۱۱۲ آیین‌نامه و بخشنامه مالیاتی ابلاغ شده است؛ به این معناست که به‌طور متوسط هر ۵ روز یک آیین‌نامه و بخشنامه صادر شده است (همان: ۲۵ و ۳۷-۳۰).

با توجه به آنچه در این قسمت گفته شد، می‌توان نکاتی را به شرح زیر برشمرد:

۱. حجم انبوه قوانین و مقررات، فقط در موضوع مالیات‌های مستقیم، ویژگی‌های اساسی نظام حقوقی، یعنی وضوح یا شفافیت و قابلیت دسترسی (یا قابلیت فهم و درک) را مخدوش می‌کند. مادامی که قوانین و مقررات به‌نحو مقتضی منتشر نشوند، امکان دسترسی همگان به آنها وجود ندارد. این انتشار با هدف تحقق «قطعیت حقوقی»^۱ و متعاقباً پیش‌بینی‌پذیر کردن اوضاع و احوال سیاسی، اجتماعی و اقتصادی صورت می‌گیرد. با در نظر گرفتن آنچه گفته شد، چگونه می‌توان از فعالان اقتصادی - که طبعاً از دانش حقوقی لازم برای پی بردن به روابط قوانین (از جمله قواعد مربوط به انواع نسخ) برخوردار نیستند - اطلاع از قانون و متعاقباً تبعیت از قانون را انتظار داشت؟ درخصوص موضوع بحث، اصلاح قوانین آنچنان به سرعت و زود هنگام صورت گرفته است که شاید بتوان گفت متخصصان مالیاتی نیز فاقد توان کافی برای اشراف بر آنها باشند. لازمه اطلاع همگان از مقررات و در گام بعد، تبعیت از آنها، وجود نظام حقوقی قابل فهم و در دسترس است.

۲. البته قانونگذار با توجه به ملاحظات مطرح شده، در ماده (۲۸۱) قانون مورد بحث، تاریخ اجرای آن را ۸ ماه پس از تصویب مقرر کرده است (تاریخ تصویب قانون، ۳۱ تیر ۱۳۹۴ است).^۱ قانونگذار چنین فرض کرده است که اگر تاریخ تصویب قانون را به تعویق اندازد، فعالان اقتصادی از مفاد آن مطلع شده و طبعاً برای اجرای آن آماده خواهند شد. با وجود این، استثنایی که بر زمان اجرای قانون آمده، این تدبیر منطقی را تا حدی بلااثر کرده است؛ به این ترتیب مقرر شده است: «تاریخ اجرای این قانون (مصوب ۱۳۹۴/۴/۳۱)، به استثنای مواردی که در همین قانون ترتیب دیگری برای آن مقرر شده است، از ابتدای سال ۱۳۹۵ می‌باشد». این قید، راه تفسیر و تعبیر را برای تاریخ اجرا باز می‌کند؛ چرا که به قطع نمی‌توان مواردی که «ترتیب دیگری برای آن مقرر شده است» را احصا کرد. این قید مبهم، به مقام اجرایی برای اعمال خودسرانه قانون، اختیاراتی ناموجه اعطا می‌کند و زمینه را برای سوءاستفاده و اجرای نادرست قانون، و به‌ویژه نقض حقوق شهروندان، فراهم می‌کند. بهتر بود قانونگذار صریحاً موادی را که ترتیب دیگری برای آن در قانون مقرر شده، برمی‌شمرد و به این ترتیب، قانون را به نحوی واضح و شفاف به تصویب می‌رساند. چنان‌که گفته شد، یکی از لوازم اساسی اجرای شایسته قانون، وضوح مفاد قانون و فهم آن هم برای مقامات اجرایی و هم برای شهروندان است.

۳. نکته سوم اینکه اصلاح مکرر قوانین و مقررات، لاجرم به ابهام و پیچیدگی آنها دامن خواهد زد. این ابهام و پیچیدگی اجزای نظام حقوقی، بر شهروندان و همچنین بر حکومت آثاری سوء دارد که مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

- تحمیل هزینه‌های اداری گزاف و بیش از حد متناسب بر آنها؛
- دشوار ساختن اتخاذ تصمیم در مسائل مختلف برای شهروندان؛
- گسترش بیشتر نابرابری و ایجاد ناامنی حقوقی.

در نمونه‌ای که در این نوشتار به آن پرداخته شد، صاحبان کسب و کارها باید برای

۱. البته در قسمت انتهایی ماده مذکور مقرر شده است: «... لیکن کلیه اشخاص حقوقی و صاحبان مشاغل موضوع ماده (۹۵) این قانون که سال مالی آنها از ۱۳۹۴/۱/۱ و بعد از آن شروع می‌شود از لحاظ تسلیم اظهارنامه، ترتیب رسیدگی و مقررات ماده (۲۷۲) و نرخ مالیاتی، مشمول احکام این قانون می‌باشند». توضیح اینکه براساس ماده (۲) قانون مدنی: «قوانین ۱۵ روز پس از انتشار در سراسر کشور لازم‌الاجراست مگر آنکه در خود قانون، ترتیب خاص برای موقع اجرا مقرر شده باشد».

شناخت، فهم و اعمال قوانین و مقررات مالیاتی هزینه‌هایی را متحمل شوند، و این پیچیدگی قوانین و مقررات که با اصلاحات مکرر و زود هنگام افزایش می‌یابد، سبب می‌شود زمان و هزینه بیشتری برای انجام امور اداری هزینه شود (انصاری، ۱۳۸۶: ۳۸). در اوضاع و احوال کشور ما که در نظام حقوقی، تدوین و تنقیح صورت نگرفته است، دسترسی به مقررات معتبر و لازم‌الاجرا، به لحاظ دشواری تشخیص آنها، باعث اتلاف بیهوده بخشی از ساعات کار روزانه مراجعان به قانون است؛ اما با انجام فرایند تدوین و تنقیح قوانین و صرفه‌جویی در اوقات مزبور، روند انجام کار و پیشبرد کمی و کیفی امور تسهیل می‌شود (الموتیان، ۱۳۸۹: ۶۴).

۴. پیچیدگی قوانین و مقررات، موجب سردرگمی و افزایش هزینه‌های مبادله^۱ در اتخاذ تصمیمات فعالان حوزه کسب‌وکار می‌شود. هرچه ابهام و پیچیدگی قوانین و مقررات بیشتر باشد، به همان اندازه برنامه‌ریزی اشخاص برای فعالیت در پرتو آن مقررات دشوار می‌شود. اگر قابلیت پیش‌بینی معقول و تاحدی قابل‌اتکای آینده را یکی از لوازم اصلی کسب‌وکار بدانیم، قانون ابزار اصلی فراهم‌کننده این ضرورت محسوب می‌شود. چنان‌که ماکس وبر نیز مهم‌ترین عنصر نظام حقوقی را «میزان بالای ثبات و قابلیت محاسبه» می‌داند؛ از نظر وی، ویژگی مذکور «افراد را قادر به پیش‌بینی اقدامات سایرین و دولت می‌سازد و در پی آن، افراد قادر به مشارکت در دادوستدهای اقتصادی به نحو تضمین‌شده خواهند بود» (سانتوس، ۱۳۹۱: ۱۶).

در نمونه‌های ذکر شده در این نوشتار، صاحبان کسب‌وکار امکان برنامه‌ریزی و قابلیت پیش‌بینی حوزه فعالیت خود را با تغییرات پی‌درپی قوانین مالیاتی از دست خواهند داد. نتیجه این وضعیت، به احتمال بسیار زیاد، سرپیچی، طفره رفتن، به اصطلاح «دور زدن» و گریز از اجرای قانون خواهد بود. علاوه بر این، نوعی بدبینی و سوءظن نسبت به حکومت در طول زمان شکل خواهد گرفت؛ به این ترتیب که صاحبان کسب‌وکار به جای آنکه

۱. Transaction Costs: هزینه‌های مبادله چنین تعریف شده است: «عوامل بازار برای آنکه قادر به انجام دادن مبادله‌ای [مطمئن] شوند، مجبور به تقبل هزینه‌ها هستند تا بفهمند فرصت‌های مبادله چگونه و کجا رخ می‌دهد و مخاطرات و نااطمینانی‌های احتمالی کدام است. این هزینه‌ها اصطلاحاً هزینه‌های مبادله نام دارند»؛ ر. ک.: گروینوگن، اسپیتهورن و ون دی برگ، ۱۳۹۱: ۴۱.

حکومت را پشتیبان خود تلقی کنند، آن را نهادی می‌پندارند که به انحراف مختلف - و در موضوع مورد بحث، از طریق تصویب مکرر قوانین و مقررات تغییر زود هنگام آنها - در پی ایجاد مانع در فعالیت‌های اقتصادی است. تلقی «رقیب» یا «مزاحم» به جای «شریک» و «مشوق» از حکومت، یکی از پیامدهای مقررات‌گذاری غیراصولی است.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در انتها، به این موضوع می‌پردازیم که چه راهکارهایی برای مواجهه با نظام مقرراتی دست‌وپاگیر در ایران مناسب است. آنچه در این قسمت به نحوی اجمالی مطرح خواهد شد، صرفاً چکیده‌ای از مباحثی است که مستلزم انجام پژوهشی مستقل است. چنان که در مقدمه گفته شد، هدف این مقاله، تبیین مفهوم مقررات دست‌وپاگیر، آسیب‌های چنین نظامی برای محیط کسب و کار و دلایل شکل‌گیری نظامی با این خصیصه بود.

در اظهارنظرهای مختلفی که توسط سیاستمداران و دانشگاهیان در این خصوص مطرح می‌شود، همواره ضمن تأکید بر زیادی بیش از حد مقررات - به‌ویژه مجوزهای کسب و کار - راه‌حل‌هایی نیز ارائه می‌شود. برای نمونه یکی از اقتصاددانان در پاسخ به این سؤال که «چه تعداد قانون مازاد داریم که باید حذف و تبدیل شود؟» چنین اظهارنظر کرده است: «ما حدود ۲۵ تا ۳۰ هزار قانون داریم که باید به دو هزار قانون کاهش یابد» (بهکیش، ۱۳۹۴: ۵۹-۵۸). اظهارنظر نقل شده - که یکی از نمونه‌های پرشمار راهکارهایی است که برای حل معضل مقررات دست‌وپاگیر ارائه شده - بسیار مبهم و کلی است. فرض محوری چنین نظراتی، مطلوب بودن «حذف» مقررات و برقراری نظامی است که حداقلی از مقررات بر آن حاکم باشد. درباره اظهارنظر مطرح‌شده، و نظرات دیگری که «مقررات زدایی» - با تعریف حذف یا لغو مقررات «زائد» یا «مخل» - را چاره مقابله با نظام مقرراتی دست‌وپاگیر می‌دانند، تأکید بر دو نکته مفید به‌نظر می‌رسد:

نخست؛ نه تعداد قوانین و مقررات، بلکه هزینه‌های مختلف آنهاست که واجد اهمیت است. به این ترتیب که نمی‌توان به سادگی تعداد قوانین و مقررات را ملاکی برای ارزیابی بار مقرراتی یا دست‌وپاگیر بودن نظام مقرراتی یک کشور در نظر گرفت. برای نمونه، «قانون

برنامه پنج‌ساله توسعه جمهوری اسلامی ایران» (مصوب ۱۳۸۹/۱۰/۱۵) یا «قانون اجرای سیاست‌های کلی اصل چهل و چهارم (۴۴) قانون اساسی» (مصوب ۱۳۸۶/۱۱/۸)، دو قانونی محسوب می‌شوند که نمی‌توان آنها را در کنار قوانین متعدد اصلاحی و الحاقی، دارای وزن یکسان دانست. در ارتباط با موضوع مورد بحث، قوانین باید بر مبنای حجم، موضوع، نوع و ... دسته‌بندی شوند و آنگاه با استفاده از روش‌شناسی دقیق، بار (هزینه اجرا) آنها برای محیط کسب‌وکار ارزیابی شود. البته چنین مطالعه‌ای بسیار دشوار و زمان‌بر است.

دوم؛ نکته دیگر اینکه با چه معیاری باید قانون یا مقرره‌ای را «مازاد» دانست؟ روش تشخیص قوانین یا مقررات «مازاد» و توصیه به حذف یا لغو آنها نیز نیازمند انجام فرایندهایی مانند «ارزیابی تأثیرات مقررات» (RIA) است (مرکز مال‌میری، ۱۳۹۲: ۲۵۶-۲۱۹). در واقع، هر توصیه‌ای برای حذف مقررات دست‌وپاگیر، باید با در نظر گرفتن پیچیدگی‌ها و دشواری‌های روش‌شناسی اجرای توصیه‌های ارائه‌شده باشد؛ در غیر این صورت، توصیه‌های مطرح‌شده هیچ‌گاه اجرایی نخواهد شد، کما اینکه متأسفانه واقعیت‌های کشور ما نیز دلیلی بر صحت ادعای پیش‌گفته است.

به نظر می‌رسد راهکاری که همچنان در ایران با وجود تأکید فراوان بر اهمیت آن، در عمل اجرایی نشده است، تدوین و تنقیح قوانین و مقررات است. به انجام رساندن فرایند تدوین و تنقیح قوانین و مقررات - چنان‌که در متن توضیح داده شد - منتج به شکل‌گیری چند مجموعه قوانین (قانون جامع) موضوعی خواهد شد. در این حالت، اولاً، قوانین و مقررات پراکنده، گردآوری، موضوع‌بندی و تنقیح خواهند شد و در هر موضوع، یک قانون جامع و پیراسته به تصویب مرجع قانونگذار خواهد رسید؛ ثانیاً، قانونگذار و دیگر نهادهای مقرراتگذار پیش از تصویب هر مقرره‌ای، نسبت مقررره در حین رسیدگی را با نظام حقوقی موجود مورد توجه قرار می‌دهند و به‌این ترتیب، از تصویب مقررات تکراری یا متناقض با مقررات جاری، اجتناب می‌کنند. این تدبیر گرچه نمی‌تواند از قوانین و مقررات موجودی که چه‌بسا دست‌وپاگیر تلقی شوند بکاهد، اما می‌تواند دست‌کم از اضافه شدن بی‌ضابطه مفادی بر حجم قوانین و مقررات جلوگیری کند.

منابع و مآخذ

۱. اختیاری نیکجه، سارا (۱۳۹۴). «گزارش پنجم دبیرخانه هیئت مقررات‌زدایی و تسهیل‌ صدور مجوزهای کسب‌وکار تا تاریخ ۱۳۹۴/۶/۳۱»، دفتر پایش محیط کسب‌وکار و دبیرخانه شورای عالی اجرای سیاست‌های کلی اصل ۴۴ قانون اساسی.
۲. انصاری، باقر (۱۳۸۶). «تنقیح قوانین و مقررات: تدبیری برای مبارزه با ابهام حقوقی»، فصلنامه اطلاع‌رسانی حقوقی، سال ششم، ش ۱۱.
۳. المویان، ابوالفضل (۱۳۸۹). «مقدمه‌ای بر اصول و قواعد تنقیح قوانین (مصاحبه با اساتید و صاحب‌نظران)»، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۴. بانک جهانی (۱۳۹۳). «روند فساد اداری و بار مقررات در کشورهای اروپای شرقی و آسیای مرکزی (براساس نتایج نظرسنجی محیط کسب‌وکار و عملکرد بنگاه‌ها)»، ویرایش دوم، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱-۱۲۷۶۶.
۵. _____ (۱۳۸۷). «گزارش انجام کسب‌وکار در ۲۰۰۴ (فهم مقررات)»، سنجش و بهبود محیط کسب‌وکار، جهاد دانشگاهی، واحد تهران.
۶. بهکیش، محمدمهدی (مصاحبه) (۱۳۹۴/۴/۱۷). هفته‌نامه تجارت فردا، ش ۱۴۱.
۷. تار، فتح‌اله (۱۳۸۵). «استفاده از مقررات‌زدایی در رفع موانع تولید»، مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۲.
۸. حبیب‌زاده، محمدجعفر، حمیدرضا دانش‌ناری و هانیه هژبرالساداتی (۱۳۹۲). «قانون‌مداری ماهوی در گفتمان تقنینی جمهوری اسلامی ایران»، در *دایرةالمعارف علوم جنایی* (مجموعه مقاله‌های تازه‌های علم جنایی)، علی حسین نجفی ابرندآبادی (زیرنظر)، کتاب دوم، تهران، میزان.
۹. حلاج، شهرام (۱۳۹۴). «پیشنهاد روشی برای ارزیابی قوانین و مقررات با مطالعه موردی مقررات برگزاری مناقصات»، مجلس و راهبرد، سال بیست‌ودوم، ش ۸۱.
۱۰. خبرگزاری ایسنا (۱۳۹۳). <http://isna.ir/fa/news/93121508673>.
۱۱. خیرخواهان، جعفر (۱۳۸۸). «اقتصاد رانتی (توزیعی) در برابر اقتصاد تولیدی (رقابتی)»، حقوق و اقتصاد، ش ۶.
۱۲. دلونی، پل (۱۳۹۰). «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، تألیف و ترجمه حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۳. دورسی، توییس‌ای. (۱۳۸۸). «تهیه پیش‌نویس قانون کارآمد»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات حقوقی)، شماره مسلسل ۹۶۶۳.

۱۴. رئیس‌جعفری مطلق، رسول (۱۳۹۴). «پراکندگی قوانین مالیاتی»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۴۹.
۱۵. سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (۱۳۹۵). «از مقرراتگذاری دست‌وپاگیر به سوی مقرراتگذاری هوشمند: ساده‌سازی اداری در کشورهای حوزه سازمان همکاری اقتصادی و توسعه (OECD)»، ترجمه سمیه عالی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۴۸۴۴.
۱۶. سانتوس، آلوارو (۱۳۹۱). «بهره‌گیری بانک جهانی از آموزه حاکمیت قانون در توسعه اقتصادی»، ترجمه لیلی منفرد، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب‌وکار)، شماره مسلسل ۱۲۴۲۵.
۱۷. شمس، عبدالحمید (۱۳۸۱). *مقررات‌زدایی*، تهران، سمت.
۱۸. صدیقی، کوروس (۱۳۸۹). *الزامات توسعه بخش خصوصی در اقتصاد ایران با نگاهی به فرایند جهانی شدن و دکترین نوین توسعه*، تهران، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تهران.
۱۹. عزیزنژاد، صمد (۱۳۹۱). «ارزیابی اقدامات و بخشنامه‌های بانک مرکزی در حوزه ارزی؛ فروردین‌ماه سال ۱۳۹۰ لغایت مهرماه سال ۱۳۹۱»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۲۶۶۱.
۲۰. گروینوگن، جان، آنتون اسپیتوون و آنت ون دی برگ (۱۳۹۱). *مقدمه‌ای بر اقتصاد نهادگرا*، ترجمه اصلان قودجانی، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۲۱. گری، جان (۱۳۹۴). «لذت‌های پنهانی بوروکراسی (بررسی کتاب آرمان‌شهر قانون‌ها: درباره فناوری، حماقت و لذت‌های پنهانی بوروکراسی)»، ترجمه محمدحسین کازرون، وب‌سایت ترجمان علوم انسانی، <http://tarjomaan.com/vdcg.q9urak97ypr4a.html>.
۲۲. گور، ال (۱۳۷۵). *نبرد با بوروکراسی*، ترجمه انتشارات همشهری، تهران، همشهری.
۲۳. متیو، برتران (۱۳۹۱). *قانون*، ترجمه و تحقیق مجید ادیب، تهران، میزان.
۲۴. مرکز‌المیری، احمد (۱۳۹۲). «حاکمیت قانون و محیط کسب‌وکار»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۵۳۸.
۲۵. مرکز‌المیری، احمد و محمدباقر پارسا (۱۳۹۲). «اولویت قانونگذاری از طریق لایحه یا طرح؟ بررسی آماری نقش قوای مجریه و مقننه در ابتکار قانونگذاری»، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (دفتر مطالعات اقتصادی)، شماره مسلسل ۱۳۰۰۲.
۲۶. مرکز‌المیری، احمد و مهدی مهدی‌زاده (۱۳۹۴). «قانونگذاری پراکنده در نظام تقنینی ایران»، پژوهش حقوق عمومی، سال هفدهم، ش ۴۷.
۲۷. معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات (تهیه و تنظیم) (۱۳۹۰). *مجموعه قوانین مالیاتی*، تهران، اداره چاپ و انتشار معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات.

۲۸. مویل، کوئن جی. (۱۳۹۰). «نقش تهیه‌کنندگان پیش‌نویس قانون در تعیین محتوای قوانین»، گفتارهایی در قانون و قانونگذاری (مجموعه مقالات)، ترجمه و تألیف حسن و کیلیان، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۲۹. هفته‌نامه تجارت فردا (۱۳۹۴/۳/۳۰). ش ۱۳۵.

۳۰. والدرون، جرمی (۱۳۸۸). «اصول قانونگذاری»، ترجمه حسن و کیلیان، حقوق اساسی، سال ششم، ش ۱۲.

۳۱. وزارت صنعت کانادا (۱۳۹۱). «اقدامات ابتکاری برای سنجش و کاهش بار مقررات»، ترجمه جعفر خیرخواهان و جواد براتی، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (گروه مطالعات محیط کسب و کار)، شماره مسلسل ۱۲۷۴۵.

32. Brown, Ciara and Colin Scott (2011). "Regulation, Public Law, and Better Regulation", *European Public Law* 17, No. 3.
33. Canadian Federation of Independent Business (CFIB) (2007). "Building Business Success: A Survey of SMEs on Productivity", Aneliese Debus, Research Analyst, Available online at: https://www.db.kosbi.re.kr/download.asp?uri=/attach_files/705/70526E01_1.pdf.
34. _____ (2010). "Prosperity Restricted by Red Tape", 2nd edition, Available online at: <http://www.cfib-fcei.ca/cfib-documents/rr3104.pdf>.
35. Dorsey, Tobias A. (2006). *Legislative Drafter's Deskbook: A Practical Guide*, The Capital. Net.
36. Government of Canada (2012). Red Tape Reduction Commission, "Recommendation Report", Available online at: <http://www.reducedredtape.gc.ca/index-eng.asp>.
37. <http://tejarat.donya-e-egtesad.com/fa/packagestories/all?package=w135>.
38. Industry Canada (2007). Communications and Marketing Branch, "Measuring the Costs of Red Tape for Small Business", Briefing #2, Available online at: <http://www.reducingpaperburden.gc.ca>.
39. Jonesand, L. and B. Gartner (2004). *Making Red Tape Transparent: A Regulator Reform Model for Western Canada*, Canadian Federation of Independent Business.
40. OECD (2001). "Businesses' Views on Red Tape: Administrative and Regulatory Burdens on Small and Mediumsized Enterprises".
41. _____ (2007). "Cutting Red Tape: National Strategies", OECD Policy Briefs, Available online at: www.oecd.org/publications/Policybriefs.
42. Palm, Lennart (1998). "Organising a Simplification Programme", In Kellermann, Alfred E. and Azzi, Giuseppe Ciavarini and others (eds.) *Improving the Quality of Legislation in Europe*, Cambridge, Kluwer Law International.
43. World Bank (2015). *Doing Business 2016; Measuring Regulatory Quality and Efficiency*, Washington DC.

ارائه الگوی نظارت عمومی به منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران امین نیکپور*

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۹/۲۷

هدف از این پژوهش، ارائه الگوی نظارت عمومی به منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران است. پژوهش حاضر توصیفی و از نوع همبستگی به روش پیمایشی انجام شده است. همچنین این پژوهش از نظر هدف، توسعه‌ای - کاربردی است. جامعه آماری پژوهش، از ۳۰۲۱ کارکنان سازمان‌های دولتی ایران با استفاده از روش نمونه‌گیری خوشه‌ای دو مرحله‌ای، به عنوان حجم نمونه انتخاب شده‌اند. به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش آمار توصیفی و استنباطی استفاده شده و ابزار گردآوری داده‌ها پرسشنامه‌های نظارت عمومی و فساد اداری است. یافته‌های پژوهش نشان‌دهنده معنادار بودن الگوی پیشنهادی است و ابعاد نظارت عمومی یعنی نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب، نظارت نهادهای مذهبی، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت کارکنان سازمان، نظارت شهروندان، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه، نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه و نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد بر فساد اداری تأثیر منفی معنادار می‌گذارند. یافته دیگر پژوهش نیز نشان داد که از بین ابعاد نظارت عمومی، بُعد نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه بالاترین رتبه را در سازمان‌های دولتی ایران داشته است. در پایان نیز پیشنهادهای کاربردی پژوهش ارائه شده است.

کلیدواژه‌ها: نظارت عمومی؛ فساد اداری؛ سازمان‌های دولتی ایران

*استادیار گروه مدیریت دولتی، واحد کرمان، دانشگاه آزاد اسلامی، کرمان، ایران؛

Email: nikpour2003@yahoo.com

مقدمه

حکومت‌ها و دولت‌ها، از قرن‌ها پیش با مشکل فساد اداری^۱ روبه‌رو بوده‌اند به طوری که در متون باستانی نیز اشارات متعددی به این پدیده شده است. امروزه نیز فساد در نظام اداری، کم و بیش گریبان‌گیر همه کشورهاست. بررسی پیامدهای فساد اداری نشان می‌دهد فساد اداری مانع رشد رقابت و موجب خنثی شدن تلاش‌ها در جهت کاهش فقر و تبعیض اجتماعی؛ باعث تضعیف انگیزه‌ها، موجب زیان‌های اجتماعی یا تضعیف نهادهای موجود، زیان‌های سیاسی یا توزیع ناعادلانه منابع و بالاخره زیان‌های اقتصادی می‌شود. هزینه معاملات را افزایش داده و امکان پیش‌بینی‌های اقتصادی را کاهش می‌دهد و مانع توسعه پایدار می‌شود و در نهایت موجب تضعیف اعتماد مردم به توانایی و اراده سیاسی دولت برای جلوگیری از زیاده‌طلبی‌ها و نیز قطع امید مردم به آینده‌ای بهتر می‌شود (قلی‌پور و نیک‌رفتار، ۱۳۸۵: ۳۴-۳۳). از این رو، جمهوری اسلامی ایران تلاش‌های جدی و گسترده‌ای را جهت پیشگیری از بروز فساد اداری، جرم‌شناسی انواع فساد اداری و مبارزه قاطعانه با آن انجام داده است (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۹: ۴۱). اگرچه در ایران برنامه‌های زیادی برای مبارزه با فساد در نظام اداری طراحی و به اجرا درآمده است، اما در این خصوص موفقیت اندکی حاصل شده است (محمودی، ۱۳۸۴: ۴۰). به طوری که آمار منتشر شده از طرف سازمان شفافیت جهانی^۲ (TI) نشان می‌دهد که فساد در نظام اداری ایران زیاد و در حال رشد و توسعه است (قلی‌پور و نیک‌رفتار، ۱۳۸۵: ۳۴).

حال آنکه یکی از راهکارهای کنترل و کاهش فساد اداری در دستگاه‌های دولتی،

1. Administrative Corruption

۲. سازمان شفافیت جهانی (Transparency International) در سال ۱۹۹۳ به عنوان نهاد غیردولتی در آلمان تأسیس شد و مقر آن در شهر برلین قرار دارد. این سازمان برای مبارزه با فساد در زمینه تجارت بین‌المللی و سایر حوزه‌ها فعالیت می‌کند و دولت‌ها را تشویق به کارگیری برنامه‌ها، سیاست‌ها و قوانین کارآمد در جهت مبارزه با فساد می‌کند. سازمان شفافیت بین‌الملل از سال ۱۹۹۵، دست به رده‌بندی کشورها از لحاظ میزان فساد اداری، اقتصادی و انتشار شاخص تشخیص فساد موسوم به شاخص درک از فساد (CPI) زده است. این سازمان با شکل‌گیری داوطلبانه توسط شهروندان، تنها نهاد غیردولتی و بین‌المللی در مبارزه با فساد است که درصدد ایجاد ائتلاف جهانی بین مجامع مدنی، اقتصادی و دولت‌ها برای این مبارزه است.

نظارت عمومی است؛ به این معنا که نهادهای جامعه مدنی اعم از احزاب، جمعیت‌ها، اتحادیه‌های کارگری و رسانه‌های گروهی بتوانند بر عملکرد دستگاه‌های دولتی نظارت داشته باشند (فرهادی‌نژاد، ۱۳۸۰: ۲۹۸).

از سوی دیگر نیز، اهمیت نظارت در نظام جمهوری اسلامی ایران به اندازه‌ای است که در قانون اساسی توجه بسیار بالا و ویژه‌ای به موضوع نظارت، از جمله نظارت عمومی شده است (سازمان بازرسی کل کشور، ۱۳۸۳: ۱۳). به طوری که از مجموع ۱۷۵ اصل قانون اساسی در ۲۱ اصل به صورت مستقیم و غیرمستقیم به انواع نظارت‌ها اشاره شده است (علی‌اکبری و همکاران، ۱۳۸۹: ۳۸). از جمله این اصول در خصوص نظارت عمومی، اصل (۵۵)، (۷۶)، (۱۷۳)، (۱۷۴) و ... است (قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران). علاوه بر این، در سیاست‌های کلی نظام اداری «ابلاغی مقام معظم رهبری» نیز بر ارتقای سلامت نظام اداری و کارآمدسازی شیوه‌های نظارت و کنترل در نظام اداری تأکید شده است (بندهای «۲۴ و ۲۵»).

حال اینکه به رغم اهمیت این مسئله، مطالعات نشان داده است که راهکارها و مکانیزم‌هایی برای نظارت عمومی در ایران به طور شفاف تبیین نشده است (طالقانی، ۱۳۸۳: ۱۳۲). با توجه به این مطالب، طراحی الگوی جامع و یکپارچه نظارت عمومی به منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران هدف اصلی این پژوهش است.

۱. ادبیات پژوهش

۱-۱. نظارت عمومی (همگانی)

نظارت همگانی، مجموع وسایل و شیوه‌هایی است که با استفاده از آنها یک گروه یا یک واحد، اعضای خود را به پذیرش رفتارها، هنجارها، قواعدی در سلوک و حتی آداب و رسومی منطبق با آنچه گروه مطلوب تلقی می‌کند، سوق می‌دهد. نظارت همگانی، به معنای ارزیابی و سنجش عملکرد فرد یا سازمان توسط همه گروه‌های مختلف جامعه است (پیرعلی، ۱۳۹۰: ۶-۷). صفت همگانی خود، دارای دو بُعد نظارت همگانی به معنای اعم شامل نهادهای نظارتی حاضر در سه عرصه دولتی، خصوصی و مدنی و نظارت همگانی به

معنای آخص شامل مشارکت نظارتی شهروندان بر عملکرد نهادهای فعال در حوزه‌های مختلف کشور است (نادری ملک‌شاه، ۱۳۹۳: ۱۴۹).

نظارت عمومی شامل نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها،^۱ نظارت احزاب،^۲ نظارت نهادهای مذهبی،^۳ نظارت رسانه‌ها و مطبوعات،^۴ نظارت کارکنان سازمان،^۵ نظارت شهروندان،^۶ نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه،^۷ نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه،^۸ نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه^۹ و نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد^{۱۰} است.

۱. **اتحادیه‌ها و انجمن‌ها:** اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، گروه‌های عملگرایی هستند که افراد ذی‌نفع را برای رسیدن به هدف مشترکی دور هم جمع کرده و سازمان‌دهی می‌کند (Hague and Harrop, 2013). اتحادیه‌ها و انجمن‌ها در جوامع دموکراتیک نقش مهمی ایفا می‌کنند و در برخی کشورها وسایل ارتباط جمعی وسیعی در اختیار دارند (ربیعی‌مندجین و گیوریان، ۱۳۸۴: ۵۲-۵۱).

۲. **احزاب:** احزاب سیاسی، یکی از مشخصه‌های اصلی حیات سیاسی در کشورهای معاصر هستند و شکل‌گیری و توسعه آنها به قرون نوزدهم و بیستم برمی‌گردد (Blondel, 1997). احزاب سیاسی را به‌عنوان یکی از شاخصه‌های اصلی حکومت و پل ارتباطی ملت‌ها با حکومت‌های مدرن نام می‌برند. بدون تردید، دموکراسی تنها با حضور مستمر و فعال احزاب می‌تواند دوام یابد. احزاب سیاسی در کشورها و رقابت بین آنها برای به‌دست گرفتن قدرت، باعث می‌شود تا هر حزبی سعی کند تلاش بیشتری برای کسب رضایت مردم خود انجام دهد تا بتواند قدرت را به‌دست گیرد و یا در قدرت باقی بماند. حتی احزاب مخالفی که قدرت را در اختیار ندارند، همانند یک دولت سایه عمل می‌کند و به این طریق از انحرافات دولت تا حدود زیادی جلوگیری می‌کند (ساجدی، ۱۳۸۹: ۱۰۷).

1. Supervision by Unions and Associations

2. Supervision by Parties

3. Supervision by Religious Institutions

4. Supervision by Media and Newspapers

5. Supervision by Staff

6. Supervision by Citizenries

7. Supervision by Executive

8. Supervision by Judicial System

9. Supervision by Legislature

10. Supervision by Independent Organization to Fight Corruption

۳. **نهادهای مذهبی:** نهادهای مدنی مذهبی در جامعه ایران، دربرگیرنده هرگونه نهاد مستقل یا نیمه‌مستقلی در ایران است که کارویژه اصلی آن به حوزه دین و هویت دینی افراد جامعه مربوط است. این نهادها در جامعه ایران، نهادهای جدیدی محسوب نمی‌شوند و همواره طی تاریخ برخی نهادها و تشکلهای مذهبی بوده که به دنبال ایفای نقش در حوزه‌های مختلف سیاسی و اجتماعی بوده است و ستیز و تعامل آنها با دولت نیز از رویه واحدی تبعیت نمی‌کرده است (رنجبر، ۱۳۸۶: ۷).

۴. **رسانه‌ها و مطبوعات:** رسانه‌ها به‌عنوان یک نهاد اجتماعی و مدنی همواره از عوامل و متغیرهای مهم در بحث نظارت بر محیط و حراست از آن با اطلاع‌رسانی، آگاهی‌بخشی، تحلیل، تفسیر و نقد رویدادها بوده‌اند. تا جایی که یکی از نظریه‌پردازان ارتباطات هارولد لاسول^۱ نخستین و مهم‌ترین نقش رسانه‌ها را نظارت بر محیط زندگی انسانی می‌داند. بنابراین یکی از کارکردهای اساسی رسانه‌ها، نقش نظارتی و مراقبتی است (ساعی، غفوریان و عسکرنیا، ۱۳۹۲: ۶). مطبوعات نیز به‌عنوان بخشی از رسانه جمعی، به‌عنوان ابزاری مرتبط با اجزا و نهادهای اجتماعی، همواره ارتباطی دوسویه با نهاد حاکمیت از یک سو و توده‌های اجتماعی از سوی دیگر برقرار ساخته‌اند. به تعبیر دیگر، ایجاد وسیله ارتباط جمعی از یک سو به‌عنوان چشم و گوش جامعه می‌تواند از خوب و بد کارها اطلاع یابد و از سوی دیگر به‌عنوان آینه‌ای حقیقت‌نما و زبان گویای جامعه، اطلاعات خود را در معرض افکار عمومی قرار دهد. در این تعامل دوگانه، نقاط ضعف و یا قوت و صلاح نیز نمایان خواهد شد. این نظارت دوسویه مطبوعات بر نهاد حاکمیت و توده‌های اجتماعی، جلوه‌ای از همان اهتمام به امور مسلمین است که در روایات بر آن تأکید بسیار رفته است و از این حیث رسالت و تعهد سنگینی را متوجه این رسانه عمومی می‌سازد (ساداتی، ۱۳۸۹: ۱۶۰).

۵. **کارکنان سازمان:** در این نوع از نظارت همگانی، همه اعضا و کارکنان سازمان بر عملکرد یکدیگر، مدیران و مسئولان سازمان نظارت می‌کنند و در صورت مشاهده هرگونه کوتاهی و کم‌کاری، انحراف از اهداف سازمان و برنامه‌های آن و یا تخطی از وظایف، به یکدیگر تذکر می‌دهند (ولیعانی، محمدانصاری و کریم‌پور، ۱۳۹۱: ۳۲).

۶. **شهروندان:** مردم به عنوان مهم ترین رکن هر جامعه‌ای، می‌توانند بر کار کارکنان سازمان‌های دولتی نظارت کنند و در صورت مشاهده تخلف، آن را به مراجع مربوطه گزارش دهند (نیک‌پور، ۱۳۹۴: ۸۵).

۷. **نهادهای وابسته به قوه مجریه:** شامل نظارت بر اعمال اداری از طریق سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی (در نقش نظارتی خود) و دفاتر حراست و نظارت مالی از طریق سازمان امور مالیاتی (سازمان حسابرسی و ذی حساب‌ها) است (نادری ملک‌شاه، ۱۳۹۳: ۱۵۶).

۸. **نهادهای وابسته به قوه قضائیه:** شامل نظارت بر اعمال اداری از طریق دیوان عدالت اداری (شکایت شهروندان از مأموران و نهادهای دولتی) و سازمان بازرسی کل کشور (بازرسی مستمر از کلیه ادارات سیاسی - اداری - نظامی - شهری) است (همان).

۹. **نهادهای وابسته به قوه مقننه:** شامل نظارت بر اعمال اداری از طریق کمیسیون اصل (۹۰) و نظارت مالی از طریق دیوان محاسبات کشور است (همان).

۱۰. **سازمان مستقل مبارزه با فساد:** سازمان مستقل مبارزه با فساد، مؤسسه‌ای است که می‌تواند در زمینه مبارزه با فساد اداری مؤثر باشد. این نهاد به وسیله مدیریت صحیح و گروهی حرفه‌ای می‌تواند در زمینه مبارزه با فساد مؤثر باشد. این نهاد به وسیله مدیریت صحیح و گروهی حرفه‌ای می‌تواند به بخش‌های مختلف دولت و قراردادهای کاری سرکشی کند و امکان بروز فساد را کاهش دهد (شریف بجستانی، ۱۳۸۵: ۶۷). تشکیل سازمان دائمی مستقل برای مبارزه با فساد به دو دلیل مهم است، اولاً میزان تخلفات اداری در برخی موارد بسیار پیچیده است و کشف آنها به تخصص‌های ویژه‌ای نیاز دارد و وجود اداره مستقل برای مبارزه با فساد سبب فزونی تجربه و مهارت لازم می‌شود و به مرور زمان کارایی این واحد را افزایش می‌دهد. ثانیاً استقلال این ادارات جلو اعمال نفوذ مسئولان را در تجسس آنها خواهد گرفت و بدون استقلال این نهاد، مبارزه با فساد در رده‌های بالای دولت ناموفق خواهد ماند. در مجموع، چنانچه سازمان مستقل مبارزه از استقلال و اقتدار و امکانات مالی و فنی کامل برخوردار باشند، نقش مهمی را در فسادزدایی ارائه می‌کنند (لطیفیان، ۱۳۷۵: ۱۸).

۲-۱. فساد اداری

موضوع فساد اداری به مفهوم علمی آن در سال ۱۹۶۰ ظهور پیدا کرد (Ertimi and Saeh, 2013: 1). فساد اداری، به رفتاری اطلاق می‌شود که ضمن آن فرد به دلیل تحقق منافع خصوصی خود و دستیابی به رفاه بیشتر و یا موقعیت بهتر، خارج از چارچوب رسمی وظایف یک نقش دولتی عمل می‌کند (Scott, 1972: 4). فساد اداری، عبارت است از هر اقدامی که در چارچوب فعالیت‌های اداری از دید مردم یک جامعه غیراخلاقی و مضر باشد (Heidenheimer, 1978). فساد اداری، استفاده غیرقانونی از اختیارات اداری برای نفع شخصی است (Theobald, 1990). فساد اداری، انجام دادن اعمال اداری توسط مأموران دولتی به شکل ناقص و غیرصادقانه است (Independent Commission Against Corruption, 1998). فساد اداری، بهره‌برداری نادرست و غیرصحیح از جایگاه‌های دولتی برای برآوردن منافع شخصی است (Thomas and et al., 2000). فساد اداری، به آن گروه از اقدامات کارکنان و مسئولان دولت اطلاق می‌شود که به منافع عمومی صدمه می‌زند (زاهدی، محمدنبی و شهبازی، ۱۳۸۸: ۳۳). فساد اداری، همان است که در هر روز برخورد با مدیران عمومی در بخش‌های مختلف مانند بیمارستان‌ها، مدارس، پلیس، گمرک و مواردی از این قبیل رخ می‌دهد (ریعی و آصف، ۱۳۹۱: ۴۸). به‌طور خلاصه، فساد اداری سوءاستفاده از قدرت عمومی برای منافع شخصی است (Ertimi and Saeh, 2013: 1). ابعاد فساد اداری عبارت‌اند از (سالارزهی و امیری، ۱۳۸۹):

۱. رفتارهای شغلی نامناسب^۱: اشاره به ترک خدمت، تأخیر و تعجیل، سرپیچی، کم‌کاری و صرف وقت در اداره برای انجام کارهایی به‌غیر از وظایف اصلی دارد.
۲. سوءاستفاده^۲: اشاره به اختلاس، دریافت رشوه، تبانی در انجام معاملات، جعل اسناد، دست‌کاری در اسناد، نابود کردن اسناد، سوءاستفاده از مقام سازمانی، سریاز زدن از قوانین، استفاده شخصی از وسایل و امکانات سازمان، دزدی وسایل و مواد مصرفی متعلق به سازمان، افشاء و فروش اطلاعات محرمانه سازمان به دیگران، گزارش‌های غیرواقعی، اسراف و تبذیر و اعمال فشار دارد.

1. Inappropriate Job Behavior

2. Abuse

۳. **فعالیت‌های مجهول**:^۱ اشاره به صدور مجوزهای مجهول، خرید و فروش‌های مجهول و قراردادهای مجهول دارد.

۴. **تبعیض**:^۲ اشاره به تبعیض در روابط اداری با شهروندان، پرداخت، توزیع فرصت‌های ارتقا و استخدام دارد.

۵. **سهل‌انگاری**:^۳ اشاره به سهل‌انگاری در انجام وظایف، در نگهداری اموال متعلق به سازمان، در رسیدگی به شکایات کارکنان، در رسیدگی به شکایات شهروندان، در شناسایی قانون‌شکنان و ایجاد نارضایتی برای شهروندان دارد.

۲. پیشینه پژوهش

با بررسی اولیه‌ای که در پژوهش‌های داخلی صورت گرفت مشخص شد که تاکنون الگویی جامع و یکپارچه در زمینه نظارت عمومی به‌منظور پیشگیری از بروز فساد اداری طراحی نشده است. لذا در اینجا به پژوهش‌هایی پرداخته شده است که به نوعی در ارتباط موضوع این پژوهش هستند:

- افتخاری (۱۳۸۱) در مطالعات خود به این نتیجه رسید که نظارت عمومی بهترین وسیله حفظ نظام از خطرات و مفاسد است و در دوران مدرن امروزی یکی از ابزارهای مهم نظارت عمومی بر زمامداران و نهادهای دولتی، رسانه‌ها هستند.

- دایک^۴ (۲۰۰۸) در پژوهشی تحت عنوان «فساد در نیجریه: یک پارادایم جدید برای کنترل مؤثر» از جمله راهکارهای کنترل فساد را اعمال نظارت عمومی از طریق مطبوعات، رسانه‌های الکترونیکی و جامعه مدنی می‌داند.

- عابدی جعفری و حبیبی (۱۳۸۸) در پژوهشی تحت عنوان «مبارزه با فساد: نقش سازمان‌های مردم‌نهاد» از جمله راهکارهای مبارزه با فساد را نظارت عمومی از طریق سازمان‌های مردم‌نهاد می‌داند.

1. Unclear Activities
2. Discrimination
3. Nonchalance
4. Dike

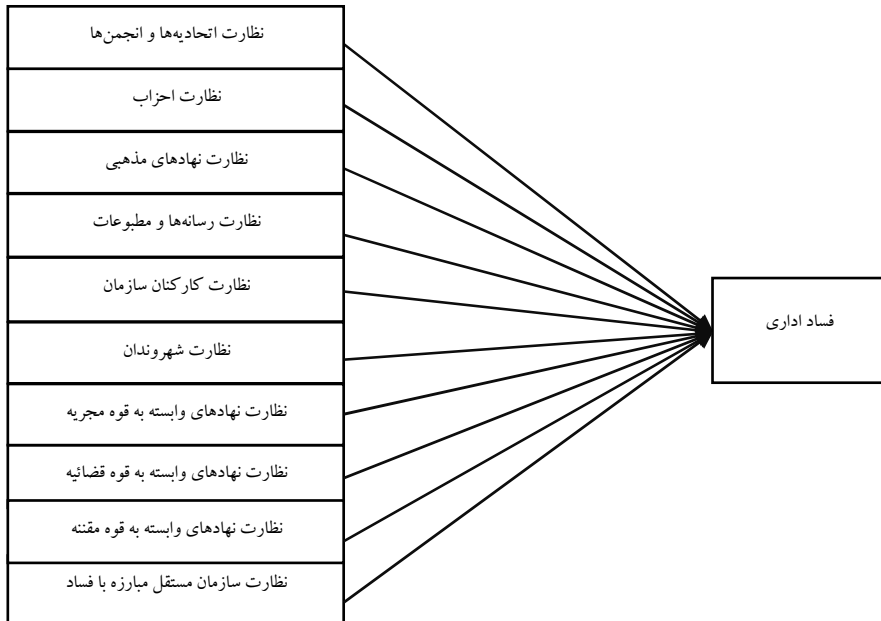
- جدی (۱۳۸۹) در پژوهشی تحت عنوان «ریشه‌های فساد اداری و شیوه‌های مبارزه با آن» از جمله عوامل فساد اداری را ضعف نظارت عمومی می‌داند.
- ساداتی (۱۳۸۹) در پژوهشی تحت عنوان «نقش رسانه‌های دیداری و شنیداری در نظارت همگانی» نتیجه گرفت که رسانه‌های دیداری و شنیداری در نظارت همگانی نقش مهمی دارند.
- کویفن^۱ (۲۰۱۰) در پژوهشی تحت عنوان «تجزیه و تحلیل رشد فساد در چین» نتیجه گرفت که ضعف نظارت عمومی از جمله عوامل اصلی در وقوع فساد ارتشاء (رشوه‌گیری) است.
- عطار (۱۳۹۰) در پژوهشی تحت عنوان «آسیب‌شناسی نظارت همگانی در ایران، درآمدی بر نظریه مثلث نظارت همگانی» نظارت همگانی را شامل نظارت نهادهای دولتی، نظارت نهادهای مردمی و مدنی و نظارت رسانه‌های جمعی می‌داند. همچنین نتایج این پژوهش نشان داد که بین افزایش نظارت همگانی با بروز فساد رابطه معکوس وجود دارد، به این معنا که با افزایش نظارت همگانی، فساد اداری کاهش می‌یابد.
- شمس (۱۳۹۱) در پژوهشی تحت عنوان «مقدمه‌ای بر مهندسی نظام نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند» از جمله عوامل مؤثر بر ایجاد فساد اداری را عدم کارکرد بهینه نظام نظارت عمومی می‌داند.
- اشرفی (۱۳۹۲) در پژوهشی تحت عنوان «پیشگیری از رشوه و ضرورت مقابله با آن» از جمله راهکارهای مقابله با فساد را قانونی شدن نظارت همگانی می‌داند.
- امامی و دهقان (۱۳۹۲) در پژوهشی تحت عنوان «نظارت درونی سلسله‌مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران» انواع نظارت بیرونی بر قوه مجریه را شامل نظارت قوه قضائیه و نظارت قوه مقننه می‌دانند.
- ساعی، غفوریان و عسکرنیا (۱۳۹۲) در پژوهشی تحت عنوان «مواع اداری - سازمانی نظارت رسانه‌ای بر سازمان‌های دولتی» نتیجه گرفتند که نظارت رسانه‌ای بخشی از نظارت مستمر همگانی (مردمی) بر دولت و سازمان‌های دولتی در نظام‌های مردم‌سالار است و اگر نقش نظارتی رسانه‌ها مسئولانه و درست ایفا شود، قدرت‌ها و سازمان‌های فاسد و غیرپاسخ‌گو شکل نمی‌گیرند.

- عامری (۱۳۹۳) در پژوهشی تحت عنوان «ارائه مدل و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری با نگرش به منابع اسلامی» از جمله عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری را نظارت همگانی می‌داند.

۳. چارچوب نظری پژوهش

در این پژوهش برای طراحی متغیر نظارت عمومی که به‌عنوان متغیر مستقل مدنظر بوده است، از مطالعات کتابخانه‌ای، مصاحبه خبرگی و توزیع پرسشنامه استفاده شده است. به این صورت که ابتدا ابعاد نظارت عمومی از طریق مطالعات کتابخانه‌ای مورد شناسایی قرار گرفته است (منابع مورد بررسی، شامل کتب و مقالاتی است که درخصوص نظارت عمومی و موضوعات مرتبط تألیف شده است). هم‌زمان با شناسایی ابعاد نظارت عمومی، مصاحبه خبرگی با ۵ نفر از خبرگان مربوطه (اشخاص آگاه به موضوع) ترتیب داده شده است. مصاحبه خبرگی با دو هدف انجام گرفته است. ارائه ابعاد استخراج شده ناشی از مطالعات کتابخانه‌ای به خبرگان و نظرخواهی از آنها درخصوص ابعاد استخراج شده و شناسایی ابعاد که در مطالعات کتابخانه‌ای مورد لحاظ قرار نگرفته‌اند. هدف دیگر مصاحبه خبرگی، درک بهتر متغیرها جهت دسته‌بندی مناسب آنها بوده است. سپس پرسشنامه‌ای به صورت باز و بسته به‌منظور تعیین روایی متغیر نظارت عمومی در اختیار ۳۳ نفر از خبرگان آگاه به موضوع قرار گرفته است و این متغیر به تأیید خبرگان رسیده است (خبرگان آگاه به موضوع، شامل اشخاص متخصص در رشته مدیریت دولتی و امور اداری بوده‌اند که برخی از آنها دارای مسئولیت در بخش‌های دولتی هستند یا تجربه مسئولیت در بخش دولتی را داشته‌اند). همچنین برای طراحی متغیر فساد اداری که به‌عنوان متغیر وابسته مدنظر بوده است از مدل سالارزهی و امیری (۱۳۸۹) استفاده شده است. سپس مدل طراحی شده در جامعه مورد نظر (سازمان‌های دولتی ایران) به آزمون گذاشته شده است. شکل ۱ مدل مفهومی پژوهش را نشان می‌دهد:

شکل ۱. مدل مفهومی پژوهش



۴. فرضیه‌های پژوهش

۱. نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۲. نظارت احزاب بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۳. نظارت نهادهای مذهبی بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۴. نظارت رسانه‌ها و مطبوعات بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۵. نظارت کارکنان سازمان بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۶. نظارت شهروندان بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۷. نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۸. نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.

۹. نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.
۱۰. نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی می‌گذارد.

۵. روش‌شناسی پژوهش

پژوهش حاضر توصیفی و از نوع همبستگی است که به روش پیمایشی انجام شده است. همچنین این پژوهش از نظر هدف، توسعه‌ای - کاربردی است. جامعه آماری پژوهش، کارکنان سازمان‌های دولتی ایران هستند (منظور از سازمان‌های دولتی، سازمان‌هایی هستند که در رأس آنها وزارتخانه قرار دارد) و نمونه‌گیری به روش خوشه‌ای دو مرحله‌ای^۱ بوده است و تعداد ۳۰۲۱ نفر به‌عنوان حجم نمونه انتخاب شده‌اند؛ به این صورت که ابتدا از بین ۳۱ مرکز استان کشور ایران، ۵ مرکز استان به صورت تصادفی انتخاب شده است، سپس از بین سازمان‌های دولتی موجود در هر یک از این مراکز استان‌ها، ۲ سازمان به صورت تصادفی انتخاب شده است، سپس کلیه کارکنان سازمان‌های منتخب در هر مرکز استان به‌عنوان حجم نمونه انتخاب شده‌اند. مراحل نمونه‌گیری به صورت ذیل است:

مرحله اول: انتخاب ۵ مرکز استان؛

مرحله دوم: انتخاب ۲ سازمان دولتی از هر مرکز استان.

جدول ۱ تعداد کارکنان سازمان‌های منتخب را نشان می‌دهد:

جدول ۱. جامعه آماری کارکنان سازمان‌های دولتی منتخب

ردیف	مرکز استان‌ها	عنوان سازمان‌ها	حجم جامعه (حجم نمونه)
۱	بندرعباس	سازمان تعاون، کار و رفاه اجتماعی	۵۵
		سازمان راه و شهرسازی	۸۳
۲	تبریز	سازمان آموزش و پرورش	۳۴۴
		سازمان صنعت، معدن و تجارت	۳۳۰
۳	تهران	سازمان جهاد کشاورزی	۶۹۱
		سازمان ورزش و جوانان	۴۰۰

ردیف	مرکز استان‌ها	عنوان سازمان‌ها	حجم جامعه (حجم نمونه)
۴	شیراز	سازمان آموزش و پرورش	۳۳۹
		سازمان ورزش و جوانان	۱۵۱
۵	کرمان	سازمان جهاد کشاورزی	۳۸۰
		سازمان صنعت، معدن و تجارت	۲۴۸
مجموع			۳۰۲۱

در این پژوهش به منظور جمع‌آوری داده‌های مورد نیاز از ۲ پرسشنامه بسته استفاده شده است که بی‌نام بوده و براساس طیف ۵ درجه‌ای لیکرت^۱ تنظیم شده‌اند. پرسشنامه اول که محقق ساخته بوده است و متغیر نظارت عمومی را از طریق ۱۰ خرده‌مقیاس نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب، نظارت نهادهای مذهبی، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت کارکنان سازمان، نظارت شهروندان، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه، نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه و نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد مورد ارزیابی قرار می‌دهد. پرسشنامه دوم نیز متغیر فساد اداری را از طریق ۵ خرده‌مقیاس رفتارهای شغلی نامناسب، سوءاستفاده، فعالیت‌های مجهول، تبعیض و سهل‌انگاری مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

الف) روایی:^۲ به منظور تعیین روایی، پرسشنامه نظارت عمومی از روش اعتبار محتوایی استفاده شده است (نظرات متخصصان) و روایی این پرسشنامه با درصد بالایی به تأیید رسیده است. پرسشنامه فساد اداری نیز به‌رغم اینکه قبلاً در پژوهش‌های سالارزهی و امیری (۱۳۸۹) مورد استفاده قرار گرفته است، مجدداً تعیین روایی شده است.

ب) پایایی:^۳ پایایی این پرسشنامه‌ها با استفاده از آلفای کرونباخ^۴ به ترتیب (۰/۸۵۷) و (۰/۹۱۹) محاسبه شده است و با توجه به اینکه ضریب آلفای کرونباخ به‌دست آمده برای هر یک از پرسشنامه‌ها بیش از (۰/۷) است، از این رو پرسشنامه‌ها دارای اعتبار هستند.

در این پژوهش، به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها از روش آمار توصیفی و استنباطی

1. Likert Scale
 2. Validity
 3. Reliability
 4. Cronbach's Alpha

(آزمون Z ، رگرسیون چند گانه به روش گام به گام^۲ و مقایسات چند گانه فریدمن^۳) استفاده شده است و داده‌ها پس از ورود به رایانه از طریق نرم افزار SPSS مورد تجزیه و تحلیل قرار گرفته‌اند.

۶. یافته‌های پژوهش

۶-۱. بررسی نرمال بودن توزیع متغیرها

برای تصمیم‌گیری درباره نحوه آزمون هر یک از فرضیه‌های مطرح شده، یکی از مسائل اساسی این است که آیا داده‌ها از توزیع خاصی پیروی می‌کنند یا خیر؟ به منظور بررسی این موضوع در ادامه به یکی از قضایای مشهور نظریه احتمال اشاره می‌شود. این قضیه که تحت عنوان «قضیه حد مرکزی»^۴ شهرت دارد به این صورت بیان می‌شود:

فرض کنید X_1, X_2, \dots, X_n یک نمونه تصادفی از توزیع $F(x)$ با میانگین μ و واریانس σ^2 باشد به طوری که $\sigma^2 < \infty$. اگر n به اندازه کافی بزرگ باشد، دو نتیجه تقریبی زیر را داریم:

الف) $T_n = X_1 + X_2 + \dots + X_n$ تقریباً دارای توزیع $N(n\mu, n\sigma^2)$ است.

ب) $\bar{X}_n = \frac{X_1 + X_2 + \dots + X_n}{n}$ تقریباً دارای توزیع $N(\mu, \frac{\sigma^2}{n})$ است.

از آنجا که در این پژوهش برای ساخت هر یک از متغیرها، از شاخص میانگین استفاده شده است و از سوی دیگر، طبق آنچه در قضیه حد مرکزی بیان شده است و با توجه به اینکه در متغیرهای مورد بررسی دو شرط اساسی قضیه حد مرکزی ($\sigma^2 < \infty$) و بزرگ بودن حجم نمونه به اندازه کافی) برقرار است، بنابراین با استناد به این قضیه می‌توان گفت تمامی متغیرهای مورد استفاده در این پژوهش از توزیع نرمال پیروی می‌کنند. بنابراین برای بررسی فرضیه‌های پژوهش می‌توان از آزمون‌های آماری پارامتری (آزمون‌هایی که به شرط نرمال بودن نیازمندند) مربوطه استفاده کرد. که در اینجا از آزمون Z ، رگرسیون چند گانه به روش گام به گام و مقایسات چند گانه فریدمن استفاده شده است.

1. Z Test

2. Stepwise Multiple Regression

3. Friedman Multiple Comparisons Test

4. Central Limit Theorem

۲-۶. بررسی نتایج آزمون Z

در این بخش با استفاده از آزمون Z به بررسی وضعیت ابعاد نظارت عمومی در سازمان‌های دولتی ایران پرداخته می‌شود:

جدول ۲. وضعیت ابعاد نظارت عمومی در سازمان‌های دولتی ایران

میانگین نظری = ۳/۰۰				
مقدار - P	آماره z	انحراف معیار	میانگین	ابعاد نظارت عمومی
۱/۰۰۰	-۷/۶۶	۱/۱۵	۲/۷۶	نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها
۱/۰۰۰	-۹/۶۶	۱/۱۷	۲/۶۹	نظارت احزاب
۰/۶۱	-۰/۲۸	۱/۱۳	۲/۹۹	نظارت نهادهای مذهبی
۰/۹۹	-۲/۶۳	۱/۰۹	۲/۹۲	نظارت رسانه‌ها و مطبوعات
۱/۰۰۰	-۶/۱۸	۰/۹۷	۲/۸۳	نظارت کارکنان سازمان
۱/۰۰۰	-۶/۲۷	۱/۱۴	۲/۸	نظارت شهروندان
۰/۰۰۹	۲/۳۶	۱/۱۶	۳/۰۷	نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه
۰/۰۰۲	۲/۸۳	۱/۱	۳/۰۸	نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه
۰/۰۰۰	۳/۹۶	۱/۱۱	۳/۱۱	نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه
۱/۰۰۰	-۸۷/۵۶	۰/۵۷	۱/۰۳	نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد

- وضعیت نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح کمتر از متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت احزاب: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت احزاب در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح کمتر از متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت نهادهای مذهبی: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت نهادهای مذهبی در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت رسانه‌ها و مطبوعات: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت رسانه‌ها و مطبوعات در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح کمتر از متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت کارکنان سازمان: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت کارکنان سازمان در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح کمتر از متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت شهروندان: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت شهروندان در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح کمتر از متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، می‌توان گفت وضعیت نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، وضعیت نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح بالاتر از متوسط این پژوهش قرار گرفته است.

- وضعیت نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد: همان‌گونه که در جدول ۲ مشاهده می‌شود، با توجه به میانگین به‌دست آمده برای این متغیر، وضعیت نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد در سازمان‌های دولتی ایران، در سطح پایین این پژوهش قرار گرفته است.

۳-۶. بررسی نتایج رگرسیون

در این بخش با استفاده از آزمون رگرسیون چندگانه به روش گام به گام به بررسی مدل پیشنهادی و فرضیه‌های پژوهش پرداخته می‌شود:

قبل از بررسی مدل پیشنهادی و فرضیه‌های پژوهش، ابتدا پیش فرض‌های رگرسیون مورد بررسی و تأیید قرار گرفته‌اند. پیش فرض‌های رگرسیون شامل نرمال بودن توزیع خطاها، استقلال خطاها^۱ و عدم هم خطی چندگانه^۲ است.

یکی از پیش فرض‌هایی که در رگرسیون مدنظر قرار می‌گیرد، نرمال بودن توزیع خطاهاست. حال آنکه در الگوی پیش‌رو، مانده‌ها تقریباً دارای توزیع نرمال هستند و میانگین آنها تقریباً صفر و انحراف استاندارد آنها نزدیک به ۱ است و واریانس مانده‌ها تقریباً ثابت است (نمودارهای پیوست).

یکی دیگر از پیش فرض‌هایی که در رگرسیون مدنظر قرار می‌گیرد، استقلال خطاها از یکدیگر است. در الگوی پیش‌رو، با توجه به مقدار آماره دوربین - واتسون در جدول ۳، می‌توان گفت که خطاها ناهمبسته‌اند.

یکی دیگر از مفروضاتی که در رگرسیون مدنظر قرار می‌گیرد، هم خطی چندگانه است. در الگوی پیش‌رو، با توجه به مقادیر به دست آمده برای عامل تورم واریانس در جدول ۵، می‌توان گفت بین متغیرهای مستقل هم خطی چندگانه برقرار نیست.

با توجه به برقراری پیش فرض‌های رگرسیون، به بررسی مدل پیشنهادی و فرضیه‌های پژوهش پرداخته می‌شود.

جدول ۳. خلاصه مدل رگرسیون ابعاد نظارت عمومی بر فساد اداری

ضریب همبستگی	ضریب تعیین	ضریب تعیین تعدیل شده	آماره دوربین واتسون (D-W)
۰/۵۵۷	۰/۳۳۳	۰/۳۲۶	۲/۰۰۶

1. Errors Independence
2. Multicollinearity

جدول ۴. تحلیل واریانس مدل رگرسیون ابعاد نظارت عمومی بر فساد اداری

مدل	مجموع مربعات	درجه آزادی	میانگین مربعات	آماره F	P- مقدار
رگرسیون	۱۲۶/۹۵۳	۱۰	۱۲/۶۹۵	۵۶/۴۲۲	۰/۰۰۰
باقی مانده	۲۵۴/۴۳۲	۱۱۲۷	۰/۲۲۵		
جمع	۳۸۱/۳۸۵	۱۱۳۷	-		

جدول ۵. ضرایب رگرسیون ابعاد نظارت عمومی بر فساد اداری

متغیر	ضرایب غیر استاندارد		ضریب استاندارد شده	آماره t	P- مقدار	ضریب همبستگی جزئی	عامل تورم واریانس
	خطا	بتا					
عرض از مبدأ	۴/۴۶۴	۰/۰۶۷	-	۶۶/۵۸۳	۰/۰۰۰	-	-
نظارت کارکنان سازمان	-۰/۰۷۵	۰/۰۲۳	-۰/۱۱	-۳/۲	۰/۰۰۰	-۰/۰۹۹	۱/۸۵۴
نظارت رسانه‌ها و مطبوعات	-۰/۰۵۳	۰/۰۱۷	-۰/۰۹۵	-۳/۱۱۵	۰/۰۰۰	-۰/۰۹۶	۱/۴۶۱
نظارت احزاب	-۰/۰۰۵	۰/۰۱۷	-۰/۰۰۹	-۲/۹۸۶	۰/۰۰۰	-۰/۰۹۲	۱/۴۰۵
نظارت شهروندان	-۰/۰۶۳	۰/۰۱۸	-۰/۱۱۳	-۳/۵۸۲	۰/۰۰۰	-۰/۱۱	۱/۵۴۷
نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه	-۰/۰۵۲	۰/۰۱۷	-۰/۰۹۲	-۳/۰۴	۰/۰۰۰	-۰/۰۹۴	۱/۴۴۴
نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه	-۰/۰۴۳	۰/۰۱۶	-۰/۰۸۱	-۲/۶۵۸	۰/۰۰۰	-۰/۰۸۲	۱/۴۳۷
نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد	-۰/۰۴۳	۰/۰۱۷	-۰/۰۷۷	-۲/۵۳۳	۰/۰۰۰	-۰/۰۷۸	۱/۴۵
نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها	-۰/۰۴۷	۰/۰۱۷	-۰/۰۸۵	-۲/۷۷۳	۰/۰۰۰	-۰/۰۸۶	۱/۴۴۹
نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه	-۰/۰۳۹	۰/۰۱۷	-۰/۰۶۹	-۲/۲۸۳	۰/۰۰۰	-۰/۰۷۱	۱/۴۲۳
نظارت نهادهای مذهبی	-۰/۰۳۴	۰/۰۱۷	-۰/۰۰۶	-۲/۰۲۸	۰/۰۰۰	-۰/۰۶۳	۱/۳۷۹

همان گونه که در جدول ۴ مشاهده می شود، با توجه به اینکه P - مقدار آزمون $(0/000)$ کوچک تر از سطح معناداری $(0/05)$ است، لذا فرضیه صفر مبنی بر معنادار نبودن مدل رگرسیون رد می شود؛ بنابراین می توان گفت که مدل ارائه شده، مدل معناداری است. همچنین ضریب تعیین به دست آمده در جدول ۳، نشان می دهد که تقریباً ۳۳ درصد تغییرات فساد اداری، از روی ابعاد نظارت عمومی قابل تبیین است و همان گونه که در جدول ۵ مشاهده می شود، با توجه به اینکه برای همه ابعاد نظارت عمومی P - مقدار آزمون $(0/000)$ کوچک تر از سطح معناداری $(0/05)$ است، لذا این متغیرها در مدل باقی می ماندند. مدل رگرسیونی به صورت ذیل است:

(نظارت احزاب) $0/09$ - (نظارت رسانه ها و مطبوعات) $0/095$ - (نظارت کارکنان سازمان) $0/11$ - = فساد اداری

(نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه) $0/092$ - (نظارت شهروندان) $0/113$ -

(نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد) $0/077$ - (نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه) $0/081$ -

همچنین با توجه به معیار ضریب همبستگی جزئی در جدول ۵ می توان گفت که در میان ابعاد مورد بررسی، نظارت شهروندان بیشترین تأثیر منفی را بر فساد اداری نسبت به دیگر ابعاد نظارت عمومی دارد و نظارت کارکنان سازمان، نظارت رسانه ها و مطبوعات، نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه، نظارت احزاب، نظارت اتحادیه ها و انجمن ها، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد، نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه و نظارت نهادهای مذهبی در رده های بعدی قرار دارند.

۴-۶. بررسی نتایج آزمون فریدمن

در این بخش با استفاده از آزمون مقایسات چندگانه فریدمن، به رتبه بندی ابعاد نظارت عمومی در سازمان های دولتی ایران پرداخته می شود.

همان گونه که در جدول ۶ مشاهده می شود، با توجه به اینکه P - مقدار آزمون $(0/000)$ از سطح معناداری $(0/05)$ کوچک تر است، لذا فرض صفر رد می شود و ادعای یکسان بودن رتبه طبقات پذیرفته نمی شود و می توان گفت که بُعد نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه بالاترین رتبه را در بین ابعاد نظارت عمومی در سازمان های دولتی ایران داشته

است و ابعاد نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت نهادهای مذهبی، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت کارکنان سازمان، نظارت شهروندان، نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب و نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد در رده‌های بعدی قرار دارند.

جدول ۶. رتبه‌بندی ابعاد نظارت عمومی در سازمان‌های دولتی ایران

مقدار - P	درجه آزادی	کای اسکور	تعداد	میزان رتبه	میانگین رتبه‌ها	ابعاد نظارت عمومی
۰/۰۰۰	۹	۱۷۷۰/۰۶۸	۱۲۱۷	۸	۵/۴۸	نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها
				۹	۵/۳۴	نظارت احزاب
				۴	۶/۰۴	نظارت نهادهای مذهبی
				۵	۵/۸۵	نظارت رسانه‌ها و مطبوعات
				۶	۵/۶۱	نظارت کارکنان سازمان
				۷	۵/۵	نظارت شهروندان
				۳	۶/۱۱	نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه
				۲	۶/۱۲	نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه
				۱	۶/۳۱	نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه
				۱۰	۲/۰۴	نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

یافته‌های حاصل از پژوهش، نشان‌دهنده مناسب بودن مدل پیشنهادی است و اینکه همه ابعاد نظارت عمومی بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران تأثیر منفی معنادار می‌گذارند؛ به این معنا که این ابعاد بر فساد اداری اثر کاهنده دارند و در میان ابعاد مورد بررسی، نظارت شهروندان بیشترین اثر کاهنده را بر فساد اداری نسبت به دیگر ابعاد نظارت

عمومی دارد و نظارت کارکنان سازمان، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه، نظارت احزاب، نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد، نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه و نظارت نهادهای مذهبی در رده‌های بعدی قرار دارند. یافته دیگر پژوهش نیز نشان داد که بعد نظارت نهادهای وابسته به قوه مقننه بالاترین رتبه را در بین ابعاد نظارت عمومی در سازمان‌های دولتی ایران داشته است و ابعاد نظارت نهادهای وابسته به قوه قضائیه، نظارت نهادهای وابسته به قوه مجریه، نظارت نهادهای مذهبی، نظارت رسانه‌ها و مطبوعات، نظارت کارکنان سازمان، نظارت شهروندان، نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب و نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد در رده‌های بعدی قرار دارند. یافته حاصل از آزمون فرضیه‌های پژوهش با نتایج پژوهش‌های مختلف مورد مقایسه و تحلیل قرار گرفت که به شرح ذیل است:

یافته این پژوهش نشان داد که نظارت اتحادیه‌ها و انجمن‌ها، نظارت احزاب و نظارت نهادهای مذهبی بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران اثر کاهنده دارد که این یافته با نتایج پژوهش ابراهیم‌آبادی (۱۳۸۳)، عباس‌زادگان (۱۳۸۳)، دایک (۲۰۰۸) انطباق و هم‌خوانی دارد.

ابراهیم‌آبادی، در مطالعات خود نتیجه گرفت که برای مبارزه با فساد اداری باید از استراتژی‌های جامع و چندگانه‌ای استفاده کرد که در آن بر اتکا به نهادهای جامعه مدنی تأکید شود. عباس‌زادگان، در مطالعات خود به این نتیجه رسید که ضعف نهادهای اجتماعی جامعه مدنی از جمله عوامل مؤثر در بروز فساد اداری هستند. دایک، از جمله راهکارهای کنترل فساد را اعمال نظارت عمومی از طریق جامعه مدنی می‌داند.

یافته دیگر پژوهش نشان داد که نظارت رسانه‌ها و مطبوعات بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران اثر کاهنده دارد، که این یافته با نتایج پژوهش خدادادحسینی و فرهادی‌نژاد (۱۳۸۰)، دایک (۲۰۰۸)، زاهدی، محمدنی و شهبازی (۱۳۸۸)، نجف‌پور و کمالی (۱۳۸۸)، رضایی، نثاری و حسن‌آبادی (۱۳۹۰)، یومینت^۱ (۱۳۹۰) انطباق دارد.

خداداد حسینی و فرهادی نژاد، در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که فقدان آزادی مطبوعات از جمله مهم ترین عوامل مؤثر بر بروز و گسترش فساد اداری هستند. دایک، از جمله راهکارهای کنترل فساد را اعمال نظارت عمومی از طریق مطبوعات، رسانه‌های الکترونیکی می‌داند. زاهدی، محمدنبی و شهبازی، در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که تقویت نقش و جایگاه مطبوعات و رسانه‌های آزاد و مستقل در مبارزه با فساد اداری در سازمان و ضمانت اجرایی آن، از جمله عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری هستند. نجف‌پور و کمالی، در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که حضور رسانه‌های توانمند، نقش و تأثیر زیادی در مبارزه با فساد دارد. رضایی و همکاران، در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که رسانه‌ها نقش مهمی در پیشگیری از بروز فساد دارند. یومینت، از جمله راهکارهای مبارزه با فساد را وجود رسانه‌ها و مطبوعات هوشیار و مسئولیت‌پذیر می‌داند.

یافته دیگر پژوهش نشان داد نظارت کارکنان سازمان بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران اثر کاهنده دارد، که این یافته با نتایج پژوهش قائمی (۱۳۸۵) همخوانی دارد. به زعم قائمی، عدم توجه یا بی‌تفاوتی برخی کارکنان در قبال اعمال و رفتار همکاران خویش می‌تواند نقش بسزایی در وقوع جرائم و مفساد داشته باشد.

یافته دیگر پژوهش نشان داد که نظارت شهروندان بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران اثر کاهنده دارد که این یافته با نتایج پژوهش زاهدی، محمدنبی و شهبازی (۱۳۸۸)، عابدی جعفری و حبیبی (۱۳۸۸)، یومینت (۱۳۹۰) هماهنگ است.

زاهدی، محمدنبی و شهبازی، در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که توسعه مشارکت مردم در مبارزه با فساد از جمله عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری است. عابدی جعفری و حبیبی، از جمله راهکارهای مبارزه با فساد را نظارت مردم می‌داند. یومینت، از جمله راهکارهای مبارزه با فساد را مشارکت فعال عموم شهروندان می‌داند.

یافته دیگر پژوهش نشان داد که نظارت نهادهای وابسته به قوای مجریه، قضائیه و مقننه بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران اثر کاهنده دارد که این یافته با نتایج پژوهش ابراهیم‌آبادی (۱۳۸۳) انطباق دارد.

ابراهیم‌آبادی، در مطالعات خود نتیجه گرفت که برای مبارزه با فساد اداری باید از

استراتژی‌های جامع و چندگانه‌ای استفاده کرد که در آن بر نقش نهادهای نظارتی تأکید شود. یافته دیگر پژوهش نشان داد که نظارت سازمان مستقل مبارزه با فساد بر فساد اداری در سازمان‌های دولتی ایران اثر کاهنده دارد، که این یافته با نتایج پژوهش فرخ‌سرشت (۱۳۸۳)، صفری‌جعفرلو و همکاران (۱۳۸۸)، رضایی، ثاری و حسن‌آبادی (۱۳۹۰) انطباق و هم‌خوانی دارد. فرخ‌سرشت، از جمله راهکارهای مؤثر در مبارزه با فساد اداری را ایجاد مؤسسه مستقل بازدارنده فساد می‌داند. صفری‌جعفرلو و همکاران، در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که ایجاد نهاد مستقل مبارزه با فساد اداری در کاهش فساد اداری نقش دارد. رضایی، ثاری و حسن‌آبادی در مطالعاتشان نتیجه گرفتند که ایجاد نهادهای مستقل و حرفه‌ای به‌منظور نظارت و بازرسی، نقش مهمی در پیشگیری از بروز فساد دارند.

- پیشنهادهای کاربردی پژوهش

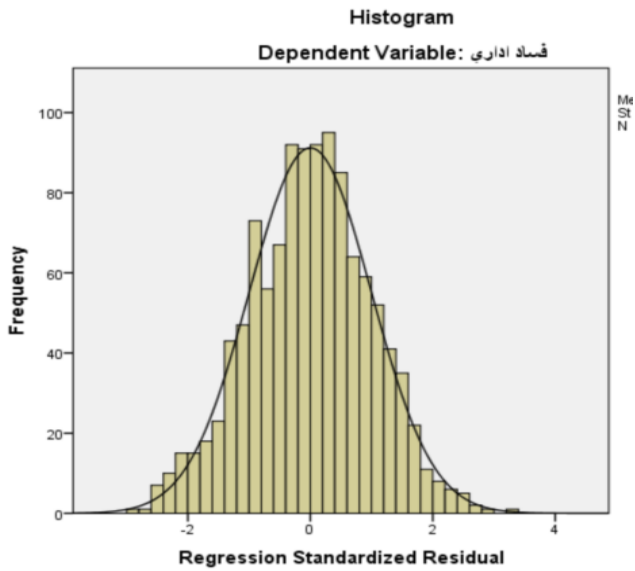
- با توجه به نتایج به‌دست آمده، پیشنهادهای ذیل در جهت تحقق ابعاد نظارت عمومی ارائه می‌شود:
 - مشروعیت بخشیدن، نهادینه کردن و توسعه نظارت عمومی بر عملکرد دستگاه‌های دولتی از طریق وضع قوانین مربوطه؛
 - آگاهی‌سازی و توانمندسازی مردم در جهت نظارت بر عملکرد کارکنان دستگاه‌های اجرایی از طریق آموزش، تبلیغات و راه‌اندازی سیستم‌ها و مراکز اطلاع‌رسانی عمومی مانند پایگاه‌های اینترنتی؛
 - ایجاد و تقویت نهاد مستقل مبارزه با فساد که از لحاظ بودجه، نیروی انسانی و امور اداری کاملاً استقلال داشته باشد؛
 - تأسیس دفتر رسیدگی به شکایات مردمی در هر منطقه و استفاده از سیستم‌های الکترونیکی و تلفن گویا جهت رسیدگی به شکایات مردمی (به‌گونه‌ای که شکایات‌های مربوطه به سازمان مستقل مبارزه با فساد برگشت داده شود)؛
 - آگاهی‌سازی مراجعه‌کنندگان به سازمان نسبت به حقوق خود، قوانین و مقررات سازمان و نظارت بر عملکرد کارکنان آن سازمان از طریق نصب بروشور در سازمان و تهیه و توزیع کتابچه راهنما بین مراجعه‌کنندگان؛

- ایجاد واحدی به منظور رسیدگی به شکایات اداری شهروندان در سازمان؛
- به کارگیری نظام انتقادات و پیشنهادات در سازمان؛
- استقرار سیستم نظرسنجی از شهروندان در سطح سازمان؛
- تدوین و استقرار منشور اخلاقی شهروندی که در آن مردم با استانداردهای اخلاقی و عملی هریک از خدمات آشنا شوند و در صورتی کارگزاران دولتی از رعایت آن سر باز زنند، بتوانند با سازوکارهای شکایاتی عمومی این مسئله را پیگیری کنند؛
- امکان ملاقات شهروندان با مدیران و مسئولان سازمان در فواصل زمانی منظم و مشخص؛
- تقویت نقش و جایگاه رسانه‌ها و مطبوعات (به ویژه رسانه‌ها و مطبوعات مستقل) در نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی؛
- توانمندسازی اصحاب رسانه و مطبوعات در زمینه نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی از طریق آموزش‌های مربوطه؛
- آزادی‌سازی و مصونیت رسانه‌ها و مطبوعات در جهت نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی و افشای آزادانه مفاسد؛
- ترغیب و تشویق رسانه‌ها و مطبوعات برای نظارت بر عملکرد دستگاه‌های دولتی؛
- صلاحیت‌بخشی و تقویت نهادهای مردمی مانند نهادهای مذهبی، اتحادیه‌های کارگری، احزاب و غیره به منظور ایفای نقش نظارتی بر عملکرد دستگاه‌های دولتی؛
- استقلال و بی‌طرفی دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده؛
- تبیین وظایف و مسئولیت‌های نظارتی دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده؛
- فعال نگه داشتن و تقویت کلیه دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده؛
- سازمان‌دهی و هماهنگ کردن دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده از طریق تشکیل یک نهاد بالادستی تحت عنوان «نهاد هماهنگی دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده»؛
- برقراری ارتباط مستمر و تبادل اطلاعات بین دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده؛
- استقرار دفتری از سازمان بازرسی کل کشور در هر سازمان به منظور نظارت بر عملکرد کارگزاران و رسیدگی به شکایات اداری آن سازمان؛
- ارتقای توانایی و مهارت ناظران دستگاه‌ها و واحدهای نظارت کننده از طریق

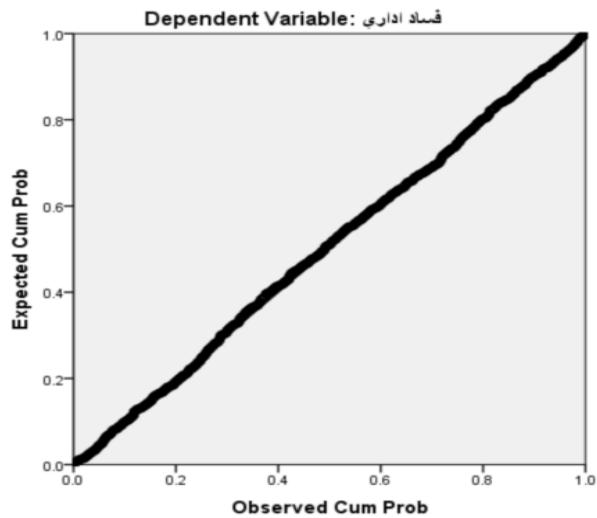
آموزش‌های مربوطه و بهره‌گیری از نظرات و تجربیات متخصصان در امر نظارت؛
- به کارگیری مدیرانی که درک درستی از مفهوم نظارت همگانی دارند در رأس هرم سازمان‌ها؛

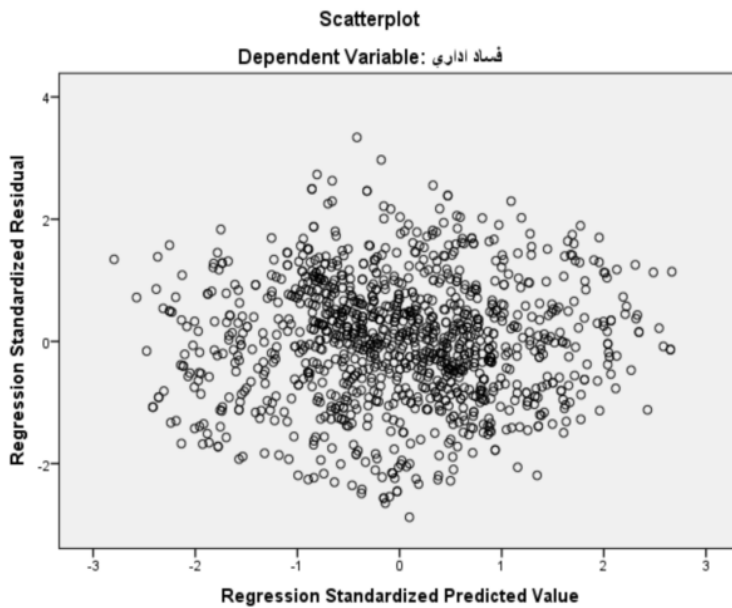
- فراهم آوردن شرایط لازم جهت نظارت کارکنان بر عملکرد یکدیگر و مسئولان سازمان از طریق کاهش فاصله قدرت؛
- تهیه و اجرای برنامه‌های آموزشی برای کارکنان در زمینه نظارت بر عملکرد یکدیگر و مسئولان سازمان؛

- تشویق کارکنان و شهروندان به نظارت و افشاگری موارد تخلف در سازمان؛
- مصونیت کارکنان و شهروندانی که موارد تخلف را گزارش می‌کنند و حمایت همه‌جانبه از آنها.



Normal P-P Plot of Regression Standardized Residual





منابع و مآخذ

۱. ابراهیم آبادی، غلامرضا (۱۳۸۳). «تحلیلی بر وضعیت فساد در ایران»، مجله مجلس و پژوهش، سال یازدهم، ش ۴۶.
۲. اشرفی، ارسلان (۱۳۹۲). «پیشگیری از رشوه و ضرورت مقابله با آن»، فصلنامه کارآگاه، سال دوم، ش ۲۲.
۳. افتخاری، اصغر (۱۳۸۱). «ثبات سیاسی رسانه‌ای»، مجموعه مقالات همایش رسانه‌ها و ثبات سیاسی - اجتماعی جمهوری اسلامی ایران، تهران، پژوهشکده مطالعات راهبردی.
۴. امامی، محمد و فرشته دهقان (۱۳۹۲). «نظارت درونی سلسله‌مراتبی بر دستگاه‌های اداری در نظام حقوقی ایران»، فصلنامه مطالعات حقوقی، سال پنجم، ش ۱.
۵. پیرعلی، مصطفی (۱۳۹۰). «نظارت همگانی؛ چرایی، چگونگی»، مجموع مقالات اولین همایش ملی نظارت همگانی، تهران، دانشگاه شهید بهشتی.
۶. جدی، حسین (۱۳۸۹). «ریشه‌های فساد اداری و شیوه‌های مبارزه با آن»، مجله اطلاعات سیاسی - اقتصادی، سال بیست و پنجم، ش ۲۸۲.
۷. خداداد حسینی، سیدحمید و محسن فرهادی‌نژاد (۱۳۸۰). «بررسی فساد اداری و روش‌های کنترل آن»، فصلنامه مدرس علوم انسانی، سال پنجم، ش ۱۸.
۸. ربیعی، علی و هاجر آصف (۱۳۹۱). «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، فصلنامه مدیریت دولتی، سال چهارم، ش ۱۰.
۹. ربیعی مندجین، محمدرضا و حسن گیوریان (۱۳۸۴). «نقش گروه‌های ذی‌نفع (فشار) و احزاب در خط‌مشی‌گذاری دولتی»، فصلنامه مطالعات علوم اجتماعی ایران، سال اول، ش ۴.
۱۰. رضایی، ایمان، خلیل نثاری و مرتضی حسن‌آبادی (۱۳۹۰). «به‌کارگیری هوش تجاری به‌منظور کشف فساد اداری در راستای تحقق جهاد اقتصادی (با تأکید بر نقش نیروی انتظامی)»، فصلنامه کارآگاه، سال دوم، ش ۱۴.
۱۱. رنجبر، مقصود (۱۳۸۶). «نهادهای مدنی دینی و هویت در ایران (قسمت اول)»، مجله پگاه حوزه، ش ۲۱۴.
۱۲. زاهدی، شمس‌السادات، سینا محمدنئی و مهدی شهبازی (۱۳۸۸). «بررسی عوامل مؤثر بر کاهش فساد اداری (مطالعه موردی در شهرداری تهران)»، مجله مدیریت فرهنگ سازمانی، سال هفتم، ش ۲۰.
۱۳. ساجدی، امیر (۱۳۸۹). «موانع توسعه دموکراسی در خاورمیانه»، فصلنامه مطالعات سیاسی، سال دوم، ش ۸.
۱۴. ساداتی، سیدنصرا... (۱۳۸۹). «نقش رسانه‌های دیداری و شنیداری در نظارت همگانی»، فصلنامه نظارت و بازرسی، سال چهارم، ش ۱۴.

۱۵. سازمان بازرسی کل کشور (۱۳۸۳). «سخنرانی رئیس قوه قضائیه در افتتاحیه سومین همایش نظارت کارآمد»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، مرکز آموزش و پژوهش سازمان بازرسی کل کشور.

۱۶. _____ (۱۳۸۹). «سیاست‌ها و اقدامات جمهوری اسلامی ایران در مبارزه با فساد»، مجموعه مقالات همایش همت مضاعف، کار مضاعف و ارتقاء سلامت نظام اداری، تهران، معاونت پژوهشی مرکز پژوهش و برنامه‌ریزی سازمان بازرسی کل کشور.

۱۷. ساعی، منصور، محمدحسن غفوریان و سارا عسکرنیا (۱۳۹۲). «موانع اداری - سازمانی نظارت رسانه‌ای بر سازمان‌های دولتی»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال پنجم، ش ۱۵.

۱۸. سالارزهی، حبیب... و یاسر امیری (۱۳۸۹). «بررسی ارتباط بین نوع ساختار سازمانی و میزان فساد اداری مطالعه موردی دستگاه‌های اجرایی منتخب شیراز»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال دوم، ش ۶.

۱۹. شریف بجستانی، نیلوفر (۱۳۸۵). «اجرای موازین حقوق بشر مناسب‌ترین راه در مبارزه با فساد اداری»، دو ماهنامه حقوق عمومی، ش ۲.

۲۰. شمس، عبدالحمید (۱۳۹۱). «مقدمه‌ای بر مهندسی نظام کنترل و نظارت برای جلوگیری از پیدایش فساد نظام‌مند»، فصلنامه فرایند مدیریت و توسعه، سال بیست و پنجم، ش ۷۹.

۲۱. صفری جعفرلو، حمیدرضا، محمود گودرزی، سیدنصرا... سجادی، محمدحسین قربانی و حجت... دارابی (۱۳۸۸). «تعیین عوامل مؤثر بر بروز و گسترش فساد اداری و روش‌های کنترل آن در سازمان تربیت بدنی از دیدگاه کارشناسان»، فصلنامه پژوهش در علوم ورزشی، سال ششم، ش ۲۵.

۲۲. طالقانی، غلام‌رضا (۱۳۸۳). «مطالعه تطبیقی نظارت در جمهوری اسلامی ایران با چندین کشور جهان»، مجموعه مقالات سومین همایش نظارت کارآمد، تهران، مرکز آموزش و پژوهش سازمان بازرسی کل کشور.

۲۳. عابدی جعفری، حسن و لیلی حبیبی (۱۳۸۸). «مبارزه با فساد: نقش سازمان‌های مردم‌نهاد»، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، تهران، شورای دستگاه‌های نظارتی کشور.

۲۴. عامری، محمدعلی (۱۳۹۳). «ارائه مدل و رتبه‌بندی عوامل مؤثر بر سلامت نظام اداری با نگرش به منابع اسلامی»، فصلنامه نظارت و بازرسی، سال هشتم، ش ۲۷.

۲۵. عباس‌زادگان، سیدمحمد (۱۳۸۳). فساد اداری، تهران، دفتر پژوهش‌های فرهنگی.

۲۶. عطار، سعید (۱۳۹۰). «آسیب‌شناسی نظارت همگانی در ایران، درآمدی بر نظریه مثلث نظارت همگانی»، فصلنامه دانش ارزیابی، سال سوم، ش ۹.

۲۷. علی اکبری، حسین، محمد بازرگانی، مجتبی اسکندری و محمد قاسم سبحانی (۱۳۸۹). «طراحی و تبیین الگوی نظارت و کنترل سازمانی»، دو ماهنامه علوم انسانی، سال هفدهم، ش ۷۹.
۲۸. فرح بخش، علی نقی (۱۳۸۰). «روش های افزایش کارایی نظارت و بازرسی در کشور همراه با پیشنهاداتی برای اصلاح ساختار اداری»، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، تهران، مرکز آموزش و پژوهش سازمان بازرسی کل کشور.
۲۹. فرخ سرشت، بهزاد (۱۳۸۳). «بررسی عوامل مؤثر در بروز فساد اداری به منظور ارائه الگویی جهت کاهش اثرات آن در روند توسعه جمهوری اسلامی ایران»، مجله دانش مدیریت، سال هفدهم، ش ۶۶.
۳۰. فرهادی نژاد، محسن (۱۳۸۰). «فساد اداری و شیوه های کنترل آن»، مجموعه مقالات دومین همایش نظارت و بازرسی در کشور، تهران، مرکز آموزش و پژوهش سازمان بازرسی کل کشور.
۳۱. قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.
۳۲. قائمی، محمدحسن (۱۳۸۵). «عوامل مؤثر در بروز جرائم و مفسد اداری و شیوه های پیشگیری از آن»، ماهنامه د/د/رسی، سال دهم، ش ۵۷.
۳۳. قلی پور، رحمت... و طیبه نیک رفتار (۱۳۸۵). «فساد اداری و راهکارهای مناسب برای مبارزه با آن»، فصلنامه مجلس و پژوهش، سال سیزدهم، ش ۵۳.
۳۴. لطیفیان، احمد (۱۳۷۵). «عوامل مؤثر در فساد اداری و راه های مبارزه با آن»، مجله دانش و توسعه، ش ۴.
۳۵. محمودی، مهدی (۱۳۸۴). «نقش فرهنگ سازمانی در پیشگیری از بروز فساد اداری»، ماهنامه تدبیر، سال شانزدهم، ش ۱۶۰.
۳۶. نادری ملک شاه، محمد (۱۳۹۳). «نقش نهادهای مدنی در پیشگیری از فساد». فصلنامه دانش ارزیابی، سال ششم، ش ۲۰.
۳۷. نجف پور، شعبان و یحیی کمالی (۱۳۸۸). «نقش رسانه ها در پیشگیری و مبارزه با فساد و ارائه راهکارهای عملی»، مجموعه مقالات همایش ارتقای سلامت اداری، تهران، شورای دستگاه های نظارتی کشور.
۳۸. نیک پور، امین (۱۳۹۴). «طراحی الگوی نظارت بر کار کارکنان براساس معیارهای پیشنهادی دانشمندان مسلمان به منظور پیشگیری از بروز فساد اداری در سازمان های دولتی ایران در راستای سیاست های کلی نظام اداری»، رساله دکتری مدیریت دولتی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد کرمان.
۳۹. ولیخانی، ماشاء... اسماعیل محمد انصاری و جلیل کریم پور (۱۳۹۱). «بررسی میزان تحقق ابعاد و عوامل نظارت و کنترل اسلامی در دستگاه های دولتی (با استناد بر آیات و روایات اسلامی)»، فصلنامه نظارت و بازرسی، سال ششم، ش ۲۰.

۴۰. یومینت (۱۳۹۰). «فساد: ریشه‌ها، پیامدها و درمان‌ها»، ترجمه سیدحسین علوی لنگرودی، ماهنامه بانک و اقتصاد، ش ۱۱۶.

41. Blondel, J. (1997). *Comparative Government: An Introduction*, 2nd Edition, Routledge, New York.
42. Cuifen, W. (2010). "Analysis on the Growth of Bribery in China- a Preliminary Study", Thesis of Master, Department of Political Science, National University of Singapore, Singapore.
43. Dike, V. E. (2008). "Corruption in Nigeria: A New Paradigm for Effective Control", *Africa Economic Analysis*. Available at: <http://www.africaeconomicanalysis.org/articles/gen/corruptiondikehtm.html>
44. Ertimi, B. E. and M. A. Saeh (2013). "The Impact of Corruption on Some Aspects of the Economy", *International Journal of Economics and Finance*, Vol. 5, No. 8.
45. Hague, R. and M. Harrop (2013). *Comparative Government and Politics: An Introduction*, 9th Edition, Palgrave Macmillan, New York.
46. Heidenheimer, A. J. (1978). *Political Corruption: Readings in Comparative Analysis*, Reprint Edition, Transaction Books, New Jersey.
47. Independent Commission Against Corruption (1998). *A major Investigation into Corruption in the Former State Rail Authority of New South Wales*, Independent Commission Against Corruption, Sydney, New South Wales, Australia.
48. Scott, J. C. (1972). *Comparative Political Corruption*, 1th Edition, Prentice Hall, New Jersey.
49. Theobald, R. (1990). *Corruption, Development, and Underdevelopment*, Duke University Press, Carolina.
50. Thomas, V., M. Dailami, A. Dhareshwar, D. Kaufmann, N. Kishor, R. Lopez and Y. Wang (2000). *The Quality of Growth*, Working Paper, World Bank, Washington D.C, USA.

مفهوم و اوصاف قرارداد مدیریت جمعی حق اختراع و تمییز آن از مفاهیم مشابه

محمود جعفری چالشتری*

تاریخ دریافت ۱۳۹۳/۱۰/۱۹

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

با پیشرفت فناوری، استفاده از اختراع و روابط بین مخترعان گسترده شده است. در کنار قراردادهای «انتقال» و «لیسانس» اختراع، نوع جدیدی از قراردادها مطرح شده است که «قرارداد مدیریت جمعی حق اختراع» یا «توافق ائتلافی حق اختراع» نام دارد. ائتلاف، توافقی است که دارندگان اختراع در یک حوزه فناوری ضمن واگذاری جزئی یا کلی حقوق انحصاری که قوانین مالکیت فکری برای آنها به رسمیت شناخته (ماده ۱۵) قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری مصوب ۱۳۸۶)، اقدام به اداره و یا تجاری‌سازی اختراع‌های انبوه خود می‌کنند. از جمله مزایای حقوقی اقتصادی که سبب توجه به این قراردادها می‌شود آن است که باعث افزایش فعالیت‌های تحقیقی، کاهش دعاوی احتمالی نقض اختراع، کاهش هزینه‌های معاملاتی، دسترسی به اختراعات دارویی در حوزه حقوق بشر و ... می‌شود. با توجه به اینکه کشور ایران در مسیر پیشرفت، با این قراردادها مواجه است، این مقاله درصدد است به تبیین این موضوع بپردازد. سؤال اصلی این است که مفهوم و اوصاف این توافقات چیست؟ و با مفاهیم ظاهراً مشابه چه ارتباطی دارد؟ به‌طور کلی می‌توان آن را تابع آزادی قراردادی و ماده (۱۰) قانون مدنی دانست. از این رو، برخلاف سایر قراردادهای انتقال فناوری که نویسندگان به بیان ابعاد آنها پرداخته‌اند، بحث ائتلاف اختراع در ادبیات حقوقی ما چندان به آن پرداخته نشده و بیان ویژگی و اوصاف آن و تمایز آن از مفاهیم مشابه می‌تواند به فعالان حوزه مالکیت فکری در جهت ارتقای سیستم اختراع و استفاده از این قراردادها کمک کند. به همین جهت این مقاله در دو بخش به بررسی مفهوم‌شناسی و تفکیک مفاهیم می‌پردازد.

کلیدواژه‌ها: توافق ائتلافی؛ لیسانس متقابل؛ انباشت حق اختراع؛ مدیریت جمعی اختراع؛ مفاهیم مشابه؛ ترول اختراع؛ لیسانس مجموعه‌ای

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، دانشکده حقوق، دانشگاه تربیت مدرس تهران؛

مقدمه

با «ابلاغ سیاست‌های کلی علم و فناوری» از سوی مقام معظم رهبری، دغدغه‌های کلان کشور، در خصوص حوزه مالکیت فکری روشن شده است. با اجرایی شدن این سیاست، در سال‌های آینده کشور ایران باید بتواند از جمله در حوزه اموال فکری و اختراع به رشد معقولی برسد. این امر از بند «۱» سیاست مذکور که بیانگر «جهاد مستمر علمی با هدف کسب مرجعیت علمی و فناوری در جهان» است، هویدا می‌شود. برای اینکه کشور ایران بتواند در سال‌های آتی در حوزه مالکیت فکری بدرخشد، باید به تمام ظرفیت‌های حاکم بر حوزه مالکیت فکری توجه داشته باشد. در همین راستا است که در بندهای «۲، ۴ و ۵» سیاست مذکور از «مدیریت دانش و پژوهش...»، «ارتقا روحیه کار جمعی...» و «حمایت مادی و معنوی از فرایند تبدیل ایده به محصول...» صحبت شده است؛ امری که استفاده از این قراردادها می‌تواند، ارمغانی داشته باشد. به همین جهت هدف کلی این مقاله با توجه به اینکه این قراردادها در راستای تقویت روحیه کار جمعی و استفاده از تمام ظرفیت‌های حق اختراع می‌باشد، باید با این مفهوم آشنا شده تا بتوانیم در قوانین آتی جایگاهی برای این قراردادها بیابیم.

«توافق ائتلافی»^۱ را به «شاهراه اطلاعاتی» تشبیه کرده‌اند که باعث می‌شود مصرف‌کنندگان از تولید و دسترسی به کالاهای جدید و فراوان بهره‌مند شوند؛^۲ چراکه اکثر کالاها و فناوری‌هایی که با آنها سروکار داریم، ناشی از وجود توافق ائتلافی بین دارندگان اختراع است. ائتلاف اختراع در زمینه‌های فناوری اطلاعات و ارتباطات،

1. Patent Pool, Packaging Arrangement, Pooling Arrangements, Patent Portfolio

۲. نویسنده‌ای (محمودی، ۱۳۹۲: ۲۹) در مورد ترجمه این واژه، «تسهیلات اشتراکی اختراع» را برگزیده است، با این حال، اگرچه ترجمه مذکور بیان‌کننده عمده هدف ائتلاف است، اما ماهیت آن را کاملاً مشخص نمی‌کند و به نظر می‌رسد که «توافق ائتلافی اختراع» ترجمه مناسب‌تری باشد، به این علت که بین دارندگان اختراع قرارداد استفاده از اختراع‌های یکدیگر وجود دارد و به همین جهت بهتر می‌توان آثار آن را با توجه به حقوق رقابت یا مالکیت فکری بررسی کرد؛ مضافاً اینکه با توجه به مقالات انگلیسی مطالعه شده، ماهیت قراردادی بودن آن برجسته‌تر از دیگر ابعاد آن است.

زمینه‌های دارویی و «بیوفناوری» (Dequiedt and Versaavel, 2012: 2) و برای توسعه در «تلفن‌های هوشمند» و «تبلت‌ها» و «فناوری‌های فشرده‌سازی ویدئو» (مثل دیسک‌های فشرده دی.وی.دی.) و در داروها و درمان بیماری‌ها مثل «ایدز/اچ.آی.وی.»^۱ و در سایر حوزه‌های مربوط به اختراع به کار^۲ می‌روند (Lampe and Moser, 2012: 3).

جوامع بشری در حرکت خود به سوی دارایی‌های غیر ملموس، به «حق اختراع» به‌عنوان یک عامل تأثیرگذار در توسعه، رفاه و کارایی اقتصادی جامعه نظر کرده‌اند. «اختراع» نتیجه فکر فرد است که برای اولین بار فرایند یا فرآورده‌ای خاص را ارائه می‌کند و مشکلی را در یک حرفه، فن، فناوری، صنعت و مانند آنها حل می‌کند (ماده (۱) قانون ثبت اختراعات، طرح‌های صنعتی و علائم تجاری، مصوب ۱۳۸۶). در همین راستا، انعقاد قرارداد لیسانس که موجب استفاده لیسانس‌گیرنده از اختراع می‌شود، راهی برای تجاری‌سازی پدیده فکری است (حبیب‌ا و میرشمسی، ۱۳۸۸: ۲۶). به‌این ترتیب که لیسانس‌گیرنده در قرارداد لیسانس فناوری، متعهد به راه‌اندازی و استفاده از اختراع و حتی اعطای بهتر آن می‌شود. پس هدف اولیه از سیستم حق اختراع، حل مشکل در یک زمینه خاص است. در سال‌های اخیر، با گسترده شدن ثبت اختراع‌ها و اعطای «حق اختراع‌ها» به مخترعان و استفاده از آنها، اشخاص فعال در این زمینه هر یک با به‌دست آوردن اختراع‌های جدید گوی سبقت در تسلط بر بازار را از یکدیگر می‌ربایند. با مطرح شدن هرچه بیشتر استفاده از حق اختراع خصوصاً در فضای رقابتی، در عین تعامل، گاه تعارضاتی ایجاد می‌شود که لازمه این پیشرفت فناوری است. موضوع توافق ائتلافی، از یک طرف، با بحث «پروانه بهره‌برداری از فناوری (لیسانس)»^۳ در ارتباط است و به‌نوعی باید گفت اساس توافق ائتلافی بر محور قرارداد لیسانس است؛ چراکه مجموع فناوری‌های تحت ائتلاف در قالب

1. HIV

۲. تشبیه این نهاد حقوقی به «ائتلاف» (Pool) برای اولین بار در صنعت نفت بود که بعضی از صاحبان چاه‌های سطحی دارای منافع در چاه (pool)های زیرزمینی نفتی بودند. آنها از طریق ایجاد یک چاه منفرد و تسهیم هزینه‌های اجرایی و درآمدهای کسب‌شده، منافع خود را افزایش داده و میزان تنش‌های موجود بین خود را کم کردند.

3. License

قرارداد لیسانس به لیسانس گیرندگان عرضه می‌شود. از طرفی، مخترعان نفع خود را در ایجاد تشکلهای گروهی می‌بینند که به هم‌افزایی دانش و دسترسی به سازوکاری کارآمد برای اجرای حقوق خود بپردازند. از طرف دیگر، از مهم‌ترین دلایلی که باعث مطرح شدن بحث توافق ائتلافی^۱ است، افزایش حجم مرافعه‌های مربوط به حق اختراع (خصوصاً در اختراعاتی که تشابه هم‌پوشانی دارند (حق اختراعاتی مکمل) و دعاوی مربوط به آن در بین صاحبان حق اختراع است (Lavine, 2008: 606). این امر از آنجا ناشی می‌شود که مراکز ثبت اختراع کشورها، اقدام به ثبت اختراع و صدور ورقه اختراع - اصولاً بدون توجه به اینکه در گذشته اختراعی مطابق یا همانند اختراع حاضر ایجاد و ثبت شده است - می‌کنند، یا صرف نظر از این قضیه، ممکن است در حوزه فناوری اختراعاتی مختلفی ثبت شده باشد، به طوری که استفاده از اختراعی مانع استفاده از اختراع دیگر شود یا استفاده بهتر و کاراتر از یک اختراع، ملازمه با این دارد که در کنار اختراع دیگری به کار رود. به عبارت دیگر ممکن است در بعضی زمینه‌ها، بسیاری از حق اختراعات با یکدیگر هم‌پوشانی داشته باشند (که از آن به عنوان «انباشت حق اختراع»^۲ یاد می‌شود) و از نتایج آن این است که یک حق اختراع (چون زودتر ثبت شده باشد) ممکن است چندین اختراع دیگر را از تجاری‌سازی بازدارد؛ به طوری که حق اختراع اولی، مانع تجاری‌سازی حق اختراع ثانویه می‌شود. برای مثال در کالای «DVD» بیش از ۸۰۰ حق اختراع وجود دارد که لزوماً هم‌پوشانی بین آنها مطرح می‌شود. بدیهی است در صورتی که بین این دارندگان اختراع ائتلاف تشکیل نمی‌شد، هیچ‌گاه با کالای «DVD» مواجه نمی‌شدیم؛ چراکه با توجه به هم‌پوشانی که بین دارندگان این اختراع وجود داشت، با طرح دعاوی نقض اختراع^۳ و

۱. استفاده از عنوان «قرارداد مدیریت جمعی اختراع» در واقع تعریف به نتیجه است، چراکه با انعقاد چنین قراردادی، حق اختراعاتی زیادی که پیرامون یک حوزه فناوری وجود دارد، تحت مدیریت شخص حقیقی یا حقوقی درآمده و او اقدام به کنترل و عرضه فناوری می‌کند، اما عنوان «توافق ائتلافی اختراع» به علت ماهیت قراردادی است که بین دارندگان اختراع منعقد می‌شود و آنها توافق به ائتلاف در اختراعاتی مشابه خود می‌کنند.

2. Patent Thicket

3. Patent Infringement

اخذ دستور موقت، تولید این محصول با مانع روبه‌رو می‌شد که این امر حاکی از اهمیت این قراردادها دارد.

در این مقاله به یکی از مسائلی که می‌پردازیم مزایای حاکم بر ائتلاف‌هاست و به‌طور مختصر در پی پاسخ به این مسئله که منافع اقتصادی مدیریت جمعی اختراع تا چه حد است؟ اگرچه در مورد کارایی اقتصادی نظریات مختلفی ارائه شده است؛ به‌نظر می‌رسد آنچه کارا محسوب می‌شود، به «حداکثر رساندن ثروت» است و ثروت در صورتی به حداکثر می‌رسد که ارزش کالا و خدمات افزایش یابد و از تمام «ظرفیت‌های» یک کالا استفاده شود (باقری و جعفری چالشری، ۱۳۹۲: ۳۷۶). توافق ائتلافی با فراهم آوردن امکان عرضه یکجا اختراع‌های مرتبط باعث می‌شود تا حق اختراع‌هایی که مکمل یکدیگر هستند، به‌صورت یکجا عرضه شوند و لیسانس‌گیرنده بتواند با دریافت مجموع حق اختراع‌های ضروری، به تولید و یا راه‌اندازی یک فناوری بپردازد؛ به‌این ترتیب از اختراع‌هایی که به‌صورت منفرد کاربرد زیادی ندارند، استفاده می‌شود.^۱

این مقاله که مبنای مفهوم‌شناسی دارد، از آن جهت اهمیت دارد که مفاهیم ابزار تحلیل علمی و برای کشف زوایای پنهان یک موضوع هستند و به همین جهت مفهوم‌شناسی برای پیشروی در شناخت احکامی است که بر توجیه یک عمل بار می‌شود (زند و کیلی و صادقی، ۱۳۹۲: ۱۱۵) و از آنجا که این موضوع در ادبیات حقوقی ما مبهم مانده است پرداختن به آن می‌تواند برای مخترعان و محققان آینده، کارساز باشد.

با توجه به بررسی‌های به‌عمل آمده اگرچه در ادبیات حقوق خارجی، مدیریت جمعی اختراع یکی از مباحث به‌روز می‌باشد، اما در حقوق ما مقاله یا کتابی که به‌صورت مستقیم به این امر پرداخته باشد مشاهده نشده است.

حال با توجه به اینکه مقتضیات حقوقی و اقتصادی ضرورت استفاده از این قراردادها را گسترده‌تر کرده است، پرداختن به این موضوع می‌تواند به مخترعان در جهت استفاده از

۱. برای مطالعه بیشتر در این زمینه ر.ک.: صادقی و جعفری چالشری، ۱۳۹۵.

این قابلیت کمک کند و با توجه به خلأ قانونی، قانونگذار را در جهت بیان احکام آن یاری رساند. بنابراین با توجه به جدید بودن موضوع در ادبیات حقوق مالکیت فکری ما به دنبال پاسخ به این سؤالات هستیم که قرارداد مدیریت جمعی اختراع به چه معناست؟ از چه ویژگی و اوصافی برخوردار است؟ ساختار این قراردادها چگونه است و از چه مزایای اقتصادی برخوردار است؟ و مفاهیم مرتبط با آن کدام است و فایده تفکیک این مفاهیم چیست؟ لذا چارچوب مقاله در جهت پاسخ گویی به این سؤالات می باشد.

۱. مفهوم، اوصاف و مزایای توافق ائتلافی حق اختراع

در این قسمت به بررسی مفهوم توافق ائتلافی و به بیان ویژگی آن و بررسی مزایای ناشی از انعقاد این قراردادها می پردازیم.

۱-۱. مفهوم و اوصاف

با توجه به بدیع بودن بحث، در این بخش به دنبال ارائه تعریف از توافق ائتلافی و بیان ویژگی های آن هستیم.

۱-۱-۱. مفهوم توافق ائتلافی حق اختراع

«اداره مالکیت صنعتی و اختراع آمریکا» در توصیف ائتلاف بیان داشته است: «یک توافق ائتلافی این امکان را برای طرفین قرارداد فراهم می آورد تا همه وسایل ضروری برای ایجاد یک فناوری معین را در یکجا گردآوری کرده و امکان عرضه فناوری های ضروری فراهم می شود (امکان خرید یک دفعه ای) تا اعضا اقدام به تولید کالا کنند» (Jeanne and et al., 2000: 5). این اداره، به جای اینکه به تعریف ائتلاف بپردازد، نتایج حاصل از ایجاد آن را بیان داشته است. به همین جهت در اصلاح بعدی خود، بیان می دارد: «توافقی بین دو یا چند دارنده حق اختراع مبنی بر امکان لیسانس دادن یک یا چند حق اختراع خود به یکدیگر یا به شخص ثالث». در این حالت اعضا جهت به اشتراک گذاری استفاده از حق اختراع های خود دورهم

جمع می‌شوند. در واقع، ائتلاف در حق اختراع یک توافق است که در بین دارندگان حق اختراع منعقد می‌شود تا حق اختراع‌های خود را باهم ترکیب کرده (Kim, 2004: 234) و به یکدیگر (ایجاب خاص)^۱ یا به اشخاص ثالث خارج از ائتلاف - با توجه به قرارداد مبنایی بین اعضا - (ایجاب عمومی)^۲ لیسانس دهند (میرحسینی، ۱۳۹۱: ۴۰۸).

با وجود این، ساختار توافق ائتلافی ممکن است متفاوت باشد و ائتلاف‌ها اقدام به ایجاد یک «شرکت مرکزی» جهت مدیریت حق اختراع‌های خود کنند. در این حالت، شرکت فوق اقدام به انعقاد قرارداد لیسانس با «لیسانس گیرندگان بالقوه»^۳ می‌کند (Lerner, Strojwas and Tirole, 2003: 12). ایجاد شرکت مذکور ممکن است در قالب شرکت‌های قانون تجارت باشد؛ مثلاً در آلمان در قالب شرکت با مسئولیت محدود است (Fiscor, 2003: 32). ممکن است اعضا اقدام به تشکیل یک شرکت مدیریتی نکنند و خود اعضای ائتلاف، حق اختراع‌های خود را به ثالث انتقال دهند یا یک عضو به نمایندگی اقدام به این امر کند. در ائتلاف، امکان لیسانس دادن به اشخاص ثالث از ویژگی‌های بارز محسوب می‌شود (ائتلاف به معنای عام)؛ اما ممکن است ائتلاف به صورت «لیسانس متقابل»^۴ تشکیل شود و فقط خود اعضا بتوانند از اختراع‌های تحت ائتلاف استفاده کنند. با این حال، همه ائتلاف‌ها دارای یک ویژگی مشترک هستند: صاحبان اختراع با یکدیگر توافق می‌کنند که حقوق انحصاری که قوانین مالکیت فکری برای آنها قائل شده است را نسبت به حق اختراع‌های تحت ائتلاف به یکدیگر واگذار (اسقاط)^۵ کنند و برای یکدیگر مصونیت استفاده

۱. از این جهت آن را ایجاب خاص نامیده‌ایم که فقط شرکت کنندگان ائتلاف حق استفاده از فناوری‌های تحت ائتلاف را دارند.

۲. نه تنها اعضا، بلکه اشخاص ثالث می‌توانند از فناوری‌های تحت ائتلاف استفاده کنند؛ معمولاً ائتلاف که به این معنا تشکیل می‌شوند، چنین هدفی را دنبال می‌کنند.

۳. منظور از لیسانس گیرنده «بالقوه» (Potential Licensee) همان «استفاده کنندگان احتمالی» است که اگر شخصی خواهان انعقاد قرارداد لیسانسی با ائتلاف باشد تا قبل از اینکه قراردادی با او منعقد شود، چون هنوز لیسانس گیرنده محسوب نمی‌شود، او را لیسانس گیرنده بالقوه نامیده‌ایم.

4. Cross-licensing

5. Waive

از اختراع‌های یکدیگر را فراهم آورند؛ به این منظور که به همدیگر یا به اشخاص ثالث حق استفاده از حق اختراع‌های تحت ائتلاف را دهند. لذا اساس ائتلاف، مربوط به از بین بردن حق انحصاری است (Andewelt, 1985: 611) پس عقد ائتلافی یک عقد معوض است (Lerner and Tirole, 2007: 731) چراکه معمولاً استفاده از حق اختراع هریک از اعضای ائتلاف، عوض استفاده از حق اختراع دیگری قرار می‌گیرد^۱ و به این ترتیب هریک از طرفین از نوعی مصونیت از طرح دعوای نقض اختراع^۲ توسط دیگری برخوردار می‌شوند.^۳

۲-۱-۱. ویژگی‌ها و اوصاف توافق ائتلافی اختراع

می‌توان مهم‌ترین اوصاف یک قرارداد توافق ائتلافی را به قرار زیر خلاصه کرد:

۱. در بین انواع اموال فکری، توافق ائتلافی اختراع، بین دارندگان «حق اختراع» صورت می‌گیرد؛

۲. در ائتلاف‌ها جهت مدیریت حق اختراع‌های موجود و عرضه آنها به لیسانس‌گیرندگان و یا استفاده خود اعضای ائتلاف، یک شرکت مدیریتی به‌عنوان نهاد جدا تشکیل شود. این شرکت با توجه به اختیاراتی که از سوی اعضا (صاحبان اختراع) به او محول شده اقدام به انعقاد قرارداد لیسانس با لیسانس‌گیرندگان بالقوه می‌کند (عقد خارجی)^۴؛

۳. دارایی اعضا و موضوع آن همان حق اختراع‌هایی است که به شرکت آورده‌اند. البته

۱. به همین جهت این حالت را نمی‌توان یک ائتلاف اختراع دانست: حالتی که شخصی از قبل حق اختراعی را دارد و با طرف مقابل پیمان می‌بندد که او اقدام به تجاری‌سازی اختراع خود کند. اگرچه می‌توان گفت که در این حالت نوعی شرکت ایجاد می‌شود (آورده مخترع حق اختراع و آورده طرف مقابل تعهد به توسعه آن است) اما ائتلاف نیست.

۲. مطابق ماده (۶۰) قانون ثبت اختراعات: «نقض حقوق مندرج در این قانون، عبارت است از معنای انجام هرگونه فعالیتی در ایران که توسط اشخاصی غیر از مالک حقوق تحت حمایت این قانون و بدون موافقت او انجام می‌گیرد...».

۳. برای مطالعه بیشتر در مورد ساختار این قراردادها ر.ک: عادل و جعفری چالشتی، مقاله در دست چاپ.

۴. در این بیان، عقد خارجی در برابر عقد داخلی قرار دارد: منظور از عقد خارجی، عقدی است که ائتلاف با لیسانس‌گیرندگان خارج از ائتلاف (غیر اعضای ائتلاف) در جهت عرضه فناوری‌های تحت ائتلاف منعقد می‌کنند؛ و عقد داخلی، عقد مبنایی تشکیل ائتلاف است که بین مؤسسان اولیه منعقد می‌شود. بدیهی است که امکان انعقاد عقد خارجی با توجه به توافق داخلی بین اعضاست.

باید تفکیکی انجام داد. بین شرکتی که برای مدیریت (شرکت مدیریتی) ائتلاف تشکیل می‌شود (شرکت با هدف مشخص) و شرکتی که ممکن است خود اعضا با توجه به دارایی‌های خود تشکیل دهند که همان ائتلاف است؛ یعنی ممکن است شرکت مدیریتی تشکیل شود (این امر می‌تواند با توجه به بند «د» ماده (۱۵) قانون ثبت اختراعات صورت گیرد که حقوق ناشی از اختراع، قابل انتقال به مدیریت است) یا خیر، ولی در هر حال قرارداد مبنایی که همان قرارداد ائتلاف است - که منجر به اعطای مصونیت است - وجود دارد؛ چراکه خود ائتلاف به نحوی شرکت دارایی‌هاست. توضیح آنکه از ماده (۵۷۱) برمی‌آید امتزاج مالکیت‌ها شرط تحقق شرکت است: شرکت عبارت است از اجتماع حقوق مالکین متعدد در شی واحد به نحو اشاعه (کاتوزیان، ۱۳۶۳: ۲۵)؛ به گونه‌ای که تمیز ملک کسی در آن مشخص نباشد. پس شرکت عقدی است که به موجب آن چند شخص به منظور تصرف مشترک و تقسیم سود و زیان و مقاصد دیگر حقوق خود را در میان می‌نهند تا به جای آن مالک سهم مشاع از این مجموعه شوند؛ اما به نظر می‌رسد که در ائتلاف‌ها شرکت به این معنا تشکیل نمی‌شود؛ چراکه نمی‌توان گفت موضوع مالکیت هیچ‌یک از مالکان در شی واحد مشخص نیست و بیش از آنکه اشاعه در مالکیت وجود داشته باشد، «همکاری شرکا» وجود دارد و آنها مالکیت خود را نسبت به اختراعات خود از دست نمی‌دهند، اما از طرف دیگر، ائتلاف به ماهیت شرکت به این معنا نزدیک می‌شود و آن در صورتی است که براساس حق اختراع‌های تحت ائتلاف، اقدام به تولید و فعالیت مشترک کنند و به این وسیله آنها در محصول مشترک، شریک خواهند بود. البته اگر عقد شرکت را به تعریف برخی از فقها، عقدی بدانیم که ثمره‌اش تصرف در مال مشترک است (عاملی کرکی، بی تا: ۹)، شاید بتوان ائتلاف را شرکت دانست؛ این مفهوم از شرکت، به شرکا سمت و کالت می‌دهد و ماهیت اذنی و جایز دارد. در شرکتی که ممکن است جهت مدیریت ائتلاف و کنترل اختراع‌ها و عرضه فناوری تشکیل شود، رنگ و بوی این مفهوم در آن به چشم می‌خورد. البته یکی از اساتید برجسته، تعریف وسیعی از عقد شرکت ارائه داده‌اند و آن را عقدی دانسته‌اند که دو یا

چند شخص برای رسیدن به هدف معین و به دست آوردن سود احتمالی، باهم متحد می‌شوند، خواه آنچه در میان می‌نهند مال یا طلب یا اعتبار یا کار باشد (کاتوزیان، ۱۳۶۳: ۸). و در این صورت توافق اولیه میان اعضا را می‌توان شرکت دانست؛ اما اگر بخواهیم به متن قانون توجه کنیم، باید گفت در حقوق ایران باید توافق اولیه یک توافق ائتلافی بر مبنای قرارداد لیسانس فناوری و ماده (۱۰) قانون مدنی دانست و آن را نوعی عقد مختلط دانست که ترکیبی از آثار عقد وکالت، قرارداد لیسانس اختراع و مشارکت است. به‌رحال اگر بخواهیم به مبانی فقهی توجه کنیم اشاعه در مالکیت لازم است، در صورتی که ما در اینجا با اشاعه مالکیت‌ها مواجه نیستیم. باید توجه کرد که توافق ائتلافی یک عقد لازم می‌باشد و اختیاری که اعضا به مدیریت ائتلاف جهت کنترل اختراع‌های خود می‌دهند با توجه به قرارداد بین آنها اصولاً غیرقابل فسخ است مگر اینکه ترتیب دیگری مقرر کنند.

۴. اعضا با انعقاد قرارداد ائتلافی، باعث از بین بردن حق انحصاری^۱ خواهند شد که قانون برای آنها شناخته است؛ به عبارت ساده‌تر، آنها با انعقاد قرارداد نوعی مصونیت برای یکدیگر در استفاده از اختراع‌های ائتلافی مقرر یا توافق می‌کنند که هر یک از آنها مجوز بهره‌برداری از فناوری متعلق به خود را به طرف(های) دیگر قرارداد واگذار نمایند (نوروزی شمس، ۱۳۸۶: ۱۹۹).

۵. با توجه به تقسیم‌بندی سنتی از لحاظ حقوق مدنی، ائتلاف را باید از عقود معاملی دانست؛ چراکه هر یک از طرفین استفاده از حق اختراع خود را در ازای استفاده از حق اختراع دیگری فراهم می‌کند و به‌نوعی با تعارض منافع اطراف قرارداد روبه‌رو هستیم و به همین جهت جزو عقود مغایه‌ای هستند. اصل مغایه‌ای بودن عقود نیز این امر را تأیید می‌کند. در عین مغایه‌ای بودن، اطراف قرارداد به دنبال همکاری مشترک و رسیدن به هدف مشترک خود هستند.

۶. در قرارداد «واگذاری»^۲ حق مالکیت اختراع، صاحب اختراع، حقوق خود را کلاً یا

1. Exclusive Rights

2. Assignment

جزئاً به دیگر منتقل می‌کند و رابطه دارنده حق با موضوع مالکیت فکری قطع شده، درحالی که در ائتلاف، حقوق انحصاری، با قطع رابطه مالکیت به مدیریت ائتلاف منتقل نمی‌شود و مدیریت ائتلاف مطابق شرایط تعیین شده توسط او عمل می‌کند و همچنین حقوق انحصاری اعضا توسط ائتلاف به لیسانس گیرندگان منتقل نمی‌شود. این سازمان مدیریتی معمولاً وظیفه تنظیم ارتباط بین اعضا از یک طرف و اعضا و لیسانس گیرندگان خارج از ائتلاف از طرف دیگر را به عهده دارد، به این ترتیب که مدیر ائتلاف اقدام به عرضه فناوری کرده و لیسانس گیرندگان اقدام به دریافت فناوری از این طریق می‌کنند، لیسانس گیرندگان با او طرف بوده و او متعهد به توسعه فناوری و نیز طرح دعوا علیه او و به طرفیت او خواهند بود و حق الامتیاز خود را به او پرداخت کرده و از این طریق بین اعضا توزیع می‌شود.

۲-۱. مزایای استفاده از توافق ائتلافی اختراع

اگرچه انعقاد توافق ائتلاف اختراع مزایای حقوقی و اقتصادی زیادی است، ما با توجه به محدودیت صفحات و اینکه تأکید ما بر جنبه مفهوم‌شناسی قضیه است، به مهم‌ترین آنها می‌پردازیم.^۱

۱-۲-۱. مزایای اقتصادی

مزایای اقتصادی به معنای این است که ایجاد توافق ائتلافی باعث می‌شود رفاه دارندگان اموال فکری، مصرف‌کننده و در نهایت جامعه افزایش یابد (Shapiro, 2001: 124). باید توجه شود که این مبانی اقتصادی اساس تشکیل توافق ائتلافی را به خود اختصاص می‌دهد و اگر این فواید اقتصادی نبود، تشکیل توافق ائتلافی بی‌معنا بود.

انعقاد قرارداد لیسانس باعث گردش ثروت و رشد اقتصادی می‌شود (باقری و جعفری چالشری، ۱۳۹۲: ۹) ائتلاف اختراع با کاهش هزینه‌های معاملاتی از طریق کاهش تعداد معاملات و نیز عرضه یکجای فناوری در قالب قرارداد لیسانس، باعث رشد اقتصادی و افزایش گردش ثروت می‌شود. در همین راستا، ائتلاف باعث افزایش رقابت در بازار - از

۱. برای مطالعه بیشتر در مورد مبانی اقتصادی این قراردادها ر.ک.: جعفری چالشری، ۱۳۹۴.

طریق یکپارچه کردن و توأم کردن (ترکیب کردن) فناوری‌های مکمل و کاهش «هزینه معامله»^۱ و از بین بردن «مسئله بازدارندگی» (موقعیت انسدادی)^۲ و پرهیز از دعوای پرهزینه^۳ نقض حق اختراع^۴ می‌شود (Janis, 2005: 6).

۱. توافق ائتلافی با امکان ارائه «لیسانس بسته‌ای» (عرضه فناوری‌های مکمل و مرتبط به صورت یکجا) باعث کاهش هزینه مبادله (کاهش قیمت تمام شده کالا) می‌شود؛ چرا که لیسانس گیرنده با یک سازمان مدیریتی برای تهیه همه اختراع‌های مورد نیاز خود روبه‌روست. توضیح آنکه انعقاد هر قراردادی مستلزم هزینه‌هایی است: از هزینه یافتن طرف قرارداد و مذاکرات اولیه تا الزام قضایی متخلف قراردادی، از این قبیل هزینه‌ها به عنوان هزینه معاملات یاد می‌شود؛ بدون ائتلاف، کسانی که به دنبال انعقاد قرارداد هستند، مجبورند به تک‌تک صاحبان حق اختراع مراجعه کنند و به هریک از آنها حق امتیاز بپردازند. در این حالت یک ائتلاف باعث می‌شود که اعضا یک حق امتیاز مشخص تعیین کنند که همه حق اختراع را پوشش دهند (Hovenkamp, 2007: 197; Nelson, 2007: 540).

۲. در صورت عدم انعقاد توافق ائتلافی، فعالان بازار باید قراردادهای لیسانس را با دارندگان حق اختراع‌های مختلف منعقد کنند. نتیجه اینکه این امر ممکن است باعث شود فناوری جدید با «توقف» بیشتری به بازار وارد شود. در حالی که ائتلاف وجود ندارد، دارندگان حق اختراع ممکن است از دادن لیسانس اختراع، خودداری کند. برای مثل اگر دارنده بداند که او آخرین فناوری برای به راه اندازی یک فعالیت معین را در اختیار دارد، ممکن است حق امتیاز بالایی دریافت کنند؛ چرا که او می‌داند ارزش قراردادهای لیسانس که قبلاً منعقد شده، همگی وابسته به انعقاد آخرین قرارداد لیسانس (با او) است. ائتلاف می‌تواند «امتناع» که منجر به توقف می‌شود را کاهش، بدین طریق که حق اختراع‌های ضروری برای راه اندازی یک فناوری را یک جانبه گرد آورد. این امر در ماده (۱۷) قانون ثبت اختراعات ما مورد توجه قرار گرفته است: «در صورتی که در یک گواهینامه اختراع ادعا شده باشد که بدون استفاده از یک اختراع ثبت شده قبلی قابل بهره‌برداری نیست... اداره مالکیت صنعتی به درخواست مالک اختراع مؤخر پروانه بهره‌برداری از اختراع مقدم را در حد ضرورت، بدون موافقت مالک آن، صادر می‌کند». و در جزء «۲» ماده بیان می‌دارد: «در مواقعی که طبق جزء «۱» این بند، پروانه بهره‌برداری بدون موافقت مالک صادر شده باشد، اداره مالکیت صنعتی به درخواست مالک اختراع مقدم، پروانه بهره‌برداری از اختراع مؤخر را نیز بدون موافقت مالک آن صادر می‌کند». این امر نوعی لیسانس متقابل است که شکل خاصی از ائتلاف است. بدیهی است که این راه حل قانونگذار برای کاهش مسئله توقف در تولید و بازدارندگی است.

۳. منظور از هزینه، هم هزینه‌های دعاوی است (هزینه‌های وکیل و دادگاه) و هم هزینه‌هایی است که در پی دادخواست احتمالی «توقف» (دادخواست منع) ممکن است علیه هریک از طرفین صادر شود.

۴. یکی از مباحث داغ و به روز در مبحث حل اختلافات در حوزه‌های مختلف و به خصوص حوزه اموال فکری استفاده از این قبیل توافقات است که می‌توانند هم جنبه پیشگیری و هم درمان باشند. در واقع، در کنار روش‌های قضایی حل اختلاف و روش‌های شبه قضایی (داوری)، شاید بتوان از راهکار ایجاد ائتلاف برای جلوگیری از اختلاف و رفع اختلافات موجود در حوزه‌هایی که امکان این امر وجود دارد، استفاده کرد.

همچنین ائتلاف باعث مدیریت «انباشت حق اختراع» می‌شود؛ این مفهوم، به معنای اعطای حق اختراع به ابتکاراتی است که «هم‌پوشانی»^۱ دارند و این هم‌پوشانی، منجر به نقض اختراع‌های یکدیگر، در صورت استفاده مالک از حق اختراع خود می‌شود. انباشت حق اختراع بیانگر گسترده فشرده از اختراعات و هنگامی اتفاق می‌افتد که چندین حق اختراع، یک فناوری معینی را پوشش دهند. چون تمایل برای فناوری‌های جدیدتر وجود دارد، انگیزه برای ابداع و توسعه بیشتر و در نتیجه اعطای حق اختراع زیاد می‌شود (Kim, 2004: 233). بنابراین، ذات سیستم حق اختراع است که انباشت حق اختراع را به دنبال دارد. زمانی که به علت صدور حق اختراع‌های متعدد، اختراعات به صورت «خرد و جزئی» درمی‌آیند، آنها دارای مالکان مختلفی هستند (حاجی‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۰). انباشت حق اختراع، سرمایه‌گذاری و تجاری‌سازی اختراع را با مشکل روبه‌رو و انجام فعالیت‌های تحقیقی را برای مخترعان محدود و نیز برای اشخاص ثالث دسترسی به اختراع را سخت می‌کند^۲ و «هزینه معاملات»^۳ را افزایش داده و باعث «انباشت شدن حق الامتیاز»^۴ می‌شود^۵ و از آنجا که ممکن است هزینه زیادی برای تولید اختراعات و ابداعات صرف شود، باعث کاهش ابداعات می‌شود. به این طریق که هرچقدر حق اختراع‌های بیشتری موجود داشته باشد، تعداد مذاکرات بیشتری برای انعقاد قرارداد لیسانس لازم است که هزینه و زمان زیادی جهت مدیریت آنها، نیاز است. ایجاد توافق ائتلافی، روش مؤثری است که به وسیله فعالان بازار در حوزه حق اختراع مورد

1. Overlap

۲. در چند صنعت، «نیمه‌رساناها»، «فناوری‌های زیستی»، «نرم‌افزار» و «اینترنت»، اختراعات دارویی و حوزه‌های ژنتیکی انباشت اختراع بیشتر است.

3. Transaction Costs

4. Royalty Stacking

۵. انباشت شدن حق الامتیاز درحالتی است که هر یک از صاحبان حق اختراع به صورت منفرد حق الامتیازی را بگیرند که در نظر آنها معقول به نظر می‌رسد، اما در مجموع مقدار زیادی باشد. مثالی را فرض کنید که یک کشتی سعی در انتقال بار خود از نقطه (آ) به نقطه (ب) در طول یک رودخانه دارد که $n = \text{تعداد معینی}$ ایستگاه مالیاتی در مسیر او قرار دارد. استفاده‌کنندگان از یک فناوری (کشتی) با انباشت حق الامتیاز مواجه می‌شوند؛ چراکه کشتی باید به تمام ایستگاه‌های فوق (دارندگان اختراع) مالیات پردازد. نتیجه اینکه از نظر اقتصادی، قیمت کالای فوق از حالتی که هر یک از طرف‌های قرارداد (ایستگاه‌ها) در قیمت‌گذاری مشارکت کنند و یک قیمت معین، تعیین کنند، بیشتر می‌شود.

استفاده قرار می‌گیرند تا بتوانند این مسئله را مدیریت کنند (Shapiro, 2001: 121)؛ به طوری که ائتلاف به اشخاص فعال در بازار امکان ترکیب حق اختراع‌های خود را (تحت یک شرکت منفرد) می‌دهند و اعضای ائتلاف می‌توانند با ترکیب اختراع، به اختراع‌های یکدیگر دسترسی داشته و دیگر حقوق انحصاری حاکم بر حق اختراع‌ها، مانع فعالیت آنها نخواهند شد و به این ترتیب از این سد عبور می‌کنند و می‌توانند در فضای رقابتی بهتری قرار گیرند. معمولاً هدف از ایجاد یک ائتلاف «امکان تجاری‌سازی ابداعات جدید» یا ایجاد استانداردهای صنعتی در فناوری‌های مختلف^۱ یا پیشنهاد عرضه لیسانس بسته‌ای (مجموعه‌ای) که شامل همه اختراع‌های تحت ائتلاف است، می‌شود (Azetsu and Seiji, 2011: 38).

۲-۲-۱. سایر مزایا

با اینکه مزیت‌های اقتصادی در توافق ائتلافی چشمگیرتر است، اما در حوزه‌های دیگر مزایای دیگری را ممکن است دربرداشته باشد که بعضی از آنها را بررسی می‌کنیم.

۱-۲-۲-۱. کاهش دعاوی نقض اختراع

در طول سال‌های اخیر با جهانی شدن اقتصاد و فناوری، شاهد گسترش اعطای حق اختراع و افزایش چشمگیر حجم مرافعه‌های مربوط به حق اختراع (طرح دعاوی نقض اختراع و

۱. استاندارد، امروزه در زندگی ما بسیار متداول شده است و آثار و نمادهای آن را می‌توان در جنبه‌های مختلف زندگی خود در رایانه‌ای که استفاده می‌کنیم یا در غذایی که می‌خوریم، مشاهده کرد. از مزایای ایجاد ائتلاف این است که باعث معرفی استانداردهای صنعتی می‌شود. استاندارد می‌شود که با ائتلاف تشکیل می‌شود، باعث می‌شود آن فناوری بتواند بخشی از بازار آن فناوری را به خود اختصاص دهد؛ چرا که وقتی یک اختراع تحت استاندارد خاص قرار می‌گیرد، مزیت فوق‌العاده یافته و بر کیفیت آن افزوده می‌شود. استانداردها مجموعه‌ای از «ویژگی‌های فنی» هستند که به منظور تهیه یک طرح و روش مشترک برای کالاها و فرایندهایی که به وسیله دارندگان حق اختراع‌های مختلف تهیه می‌شوند، ایجاد می‌شوند. استفاده از استانداردهای صنعتی باعث افزایش رفاه و کاهش هزینه‌ها و نیاز مصرف‌کننده به استفاده از فن‌های متفاوت، زائد و موازی می‌شود. استانداردها می‌توانند به وسیله هیئت‌های صنعتی (توافق ائتلافی) - که «سازمان تنظیم‌کننده (ایجادکننده) استاندارد» نامیده می‌شوند، انتخاب و اتخاذ شوند. هدف سازمان تنظیم‌کننده استاندارد، معین کردن بهترین استاندارد (ویژگی) با توجه به هزینه و محدودیت‌های فنی است.

صدور دستور موقت^۱ از سوی دادگاه^۲ تا اتمام رسیدگی^۳ در بین فعالان بازار بوده‌ایم. این امر باعث «توقف» ورود فناوری به بازار می‌شود. هنگامی که فعالان حوزه فناوری در زمینه‌های مشابه فعالیت می‌کنند، ممکن است اختلافاتی در روند فعالیت آنها به وجود آید. معمولاً نتیجه این اختلافات را به سختی می‌توان پیش‌بینی کرد و هزینه‌هایی که برای حل این اختلافات از طریق دادخواهی وجود دارد، بسیار زیاد است. برای کاهش این اختلافات، ایجاد ائتلاف و اتحاد در زمینه حق اختراع مورد اختلاف یک راه‌حل برتر است (Andewelt, 1985: 614).^۴ ائتلاف در حق اختراع می‌تواند از این جهت مفید باشد که باعث مصونیت از طرح دعوای نقض از سوی شرکت کنندگان در ائتلاف، «کنترل دعوای» و کاهش آنها شود؛ چرا که دریافت‌کننده مصونیت در موقعیت مناسب برای توسعه اختراع قرار می‌گیرد و آنها دیگر نه تنها نمی‌توانند طرح دعوا کنند بلکه ملتزم به فعالیت مشترک براساس حسن‌نیت با توجه به اختراع‌های خود می‌شوند.^۵

1. Injunction

۲. مطابق ماده (۱۸۳) آیین‌نامه قانون ثبت اختراعات مصوب ۱۳۸۷ «دستور موقت نسبت به عدم ساخت، فروش یا ورود این محصولات» سخن گفته است.

۳. از مباحث داغ در مبحث حل اختلافات در حوزه اموال فکری استفاده از این قبیل توافقات است که می‌توانند هم جنبه پیشگیری و هم درمان باشند. در واقع، در کنار روش‌های قضایی حل اختلاف و روش‌های شبه‌قضایی (داوری)، شاید بتوان از راهکار ایجاد ائتلاف برای جلوگیری از اختلاف و رفع اختلافات موجود در حوزه‌هایی که امکان این امر وجود دارد، استفاده کرد.

۴. به‌عنوان مثال هدف از «ائتلاف فناوری ماشین‌های ریسندگی» (۱۸۵۶) آن بود که بتواند اختراع‌های مربوط به این صنعت را بهتر مدیریت کنند و نیز از دعوای نقض بین دارندگان حق اختراع کنترل کند. از آنجا که ائتلاف ایجاد شد و هزینه‌های طرح دعوا (که در غیر این صورت ممکن بود به ورشکستگی آن منجر شود) کاهش یافت، سازندگان شروع به تولید انبوه ماشین‌های ریسندگی کردند که قبلاً این تولید و سود انبوه سابقه نداشت. برای مثال تولید آنها از ۲۵۰۰ به ۱۳۰۰۰ ماشین در سال ۱۸۶۰ افزایش یافت. آنها توانستند اقدام به طراحی و تولید ماشین‌های ریسندگی براساس همکاری مشترک برای اولین بار در مصارف خانگی کنند (Thomson, 1987: 433).

۵. در همین راستا، «سازمان تجارت فدرال» آمریکا در پرونده (Complaint, Summit Tech., Inc., v. F.T.C. Docket No. 9286, 1998). حکمی صادر کرد که بر این ادعا استوار بود که ایجاد یک ائتلاف باعث از بین رفتن اختلافات در بین دو شرکت شده است. در دعوای بین دو شرکت (VISX, Summit) طرفین ادعاهای مختلفی نسبت به حقوق انحصاری در فناوری «PRK» (فناوری چشم‌پزشکی) داشتند. آنها این اختلاف خود را با ایجاد ائتلاف رفع و از دعوای مطرح‌شده، چشم‌پوشی کردند و براساس حق اختراع‌های خود اقدام به تولید کردند.

۲-۲-۱. مزایای حقوق بشری؛ تسهیل درمان و دسترسی به دارو

منظور از حق درمان و دسترسی به دارو، حق دسترسی به فناوری‌های حوزه سلامت به‌عنوان یک حق بشری است. حق بشر نسبت به واکسیناسیون و فناوری‌های دارویی که به‌طور کلی از آنها تحت عنوان «حق دسترسی به دارو» یاد می‌شود، از حق بر سلامت و استفاده از پیشرفت‌های علمی ناشی می‌شود. اختراعات دارویی از حوزه‌هایی است که توافقات ائتلاف در آن ایجاد شوند.^۱ ائتلاف‌هایی که در زمینه اختراعات دارویی تشکیل می‌شوند، شامل حوزه‌های ذیل می‌باشند: فرمول‌ها و ترکیب‌های دارویی، ابداعات مربوط به زیست‌فناوری و ابداعات مربوط به ابزارها و تجهیزات پزشکی است (شهبازی‌نیا و رضایی، ۱۳۸۹: ۱۲). این حوزه‌ها از حوزه‌های پرطرفدار تشکیل ائتلاف هستند که نه تنها ضرورت همکاری زمینه تشکیل آنها می‌باشد، بلکه اهداف حقوق بشری و تسهیل دسترسی به فناوری‌های حوزه درمان توجیه‌گر آن است. با توجه به مبانی اقتصادی، ایجاد ائتلاف باعث کاهش هزینه تولید دارو، دسترسی بهتر کشورهای با درآمد پایین به دارو و درمان بیماری‌ها می‌شود.^۲

۳-۲-۱. امکان مدیریت جمعی حق اختراع

مدیریت جمعی اموال فکری،^۳ اصطلاحی است که برای بیان روش‌های مدیریت انبوه دارایی‌های فکری از جمله «حق اختراع» و «حق تألیف» به کار می‌رود. توافق ائتلافی یکی از

۱. منظور از اختراعات دارویی، هر فرایند یا فرآورده دارای خاصیت دارویی است که به‌دلیل برخورداری از شرایط ماهوی اختراع از قابلیت حمایت برخوردار است. مقصود از فرایند نحوه ساخت یک دارو و مراد از فرآورده، محصول دارویی ساخته شده است (صادقی، ۱۳۸۸: ۲۰۳).

۲. سازمان بهداشت جهانی در سال ۲۰۰۸ با تشخیص نقش مهم ائتلاف فناوری در زمینه به اشتراک‌گذاری دانش فنی و توسعه فناوری، دارندگان اختراع را ترغیب به تشکیل ائتلاف‌های داوطلبانه جهت توسعه دسترسی به محصولات بهداشتی کرد. پس از آن، ائتلاف‌هایی در حوزه‌های دارویی تأسیس شدند. این ائتلاف صاحبان فناوری‌های دارویی را به صدور داوطلبانه مجوز لیسانس مربوط به درمان بیماری صعب‌العلاج از طریق ائتلاف ترغیب می‌کند. تولیدکنندگان دارو و مخترعان می‌توانند از طریق ائتلاف اختراع به فناوری‌های مورد نیاز خود برای توسعه فرمول‌های جدید جهت تولید و فروش دارو به کشورهای در حال توسعه دسترسی پیدا کنند (Overwall, 2009: 15-17).

سازوکارهای مدیریت جمعی اختراع است که برای بهینه‌سازی سیستم حمایتی از اختراع و نواقص موجود در آن به کار می‌رود. این سازوکار با توجه به ارتقای فناوری و افزایش تعداد حق اختراع‌های صادر شده مطرح شده است تا مخترعان بتوانند از اختراع خود به بهترین نحو استفاده کنند. در واقع، در مدیریت جمعی برای دوری از مشکلات ناشی از ناکارایی‌های سیستم حق اختراع - بررسی بعضی از آنها گذشت - اقدام به ایجاد یک سازمان مدیریتی برای عرضه اختراع می‌کنند. پس توافق ائتلافی نوعی مدیریت جمعی فناوری است که به‌عنوان فرایند برنامه‌ریزی، جهت‌دهی، کنترل و هماهنگی توسعه و پیاده‌سازی توانمندی‌های فناورانه در راستای شکل‌دهی و تحقق اهداف راهبردی و عملیاتی در حوزه حق اختراع تعریف می‌شود (انصاری و سلطان‌زاده، ۱۳۹۱: ۲۲).

۲. تمیز توافق ائتلافی اختراع از مفاهیم مشابه و فواید این تفکیک

در این بخش با توجه به اینکه به این موضوع در ادبیات حقوقی ما پرداخته نشده، بررسی این موضوع در مقایسه با مفاهیم مشابه ضروری است. به همین جهت به مقایسه توافق ائتلافی اختراع با مفاهیم مشابه و مرتبط می‌پردازیم و ضمن بیان زمینه خلط مفهوم، فایده این تفکیک را بررسی خواهیم کرد.

۲-۱. مقایسه ائتلاف با مفاهیم مرتبط با لیسانس

در اینجا به مقایسه مفهوم توافق ائتلافی اختراع با مفاهیم مرتبط با حوزه قرارداد لیسانس می‌پردازیم. فایده آن، این است که شاید به علت تشابه‌هایی، مفهوم ائتلاف اختراع با مفهوم لیسانس متقابل و یا عرضه لیسانس به صورت مجموعه‌ای باهم خلط شوند. در عین حال، مفاهیم زیر حسب مورد ممکن است شکل خاصی از توافق ائتلافی باشد.

۱-۱-۲. مقایسه ائتلاف با لیسانس متقابل

در متون لاتین، «ائتلاف» در معنای اعم خود شامل «لیسانس متقابل» و «ائتلاف به معنای

خاص» (که تعریف آن قبلاً گذشت) می‌شود. ائتلاف به معنای خاص و لیسانس متقابل اهداف مشترکی را دنبال می‌کنند و هر دو برای دوری از دعاوی نقض، مدیریت بهتر اختراع و تولید براساس اختراع مشترک بین اعضا به کار می‌روند، ولی در ساختار این دو نوع قرارداد و نوع عرضه فناوری تفاوت وجود دارد.

به‌طور خاص، اگر دو دارنده حق اختراع هریک به حق اختراع دیگری برای تولید یک کالا جدید نیاز داشته باشند و نیز هریک از این دو، توانایی تولید کالا را داشته باشند، یک قرارداد لیسانس متقابل می‌تواند کارایی زیادی برای آنها داشته باشد؛ چراکه باعث همکاری در ارتقای فناوری و تولید یک کالای جدید است که در غیر این صورت ممکن است منجر به تولید آن کالا نشود. در این راستا، وجود «لیسانس متقابل با حق الامتیاز رایگان» خیلی بهتر از قراردادهای لیسانس‌های یک‌جانبه همراه با دریافت حق الامتیاز است.^۱ لیسانس متقابل، توافقی است بین دو یا چند شخص که به یکدیگر حق استفاده از اختراع یکدیگر را می‌دهند و طرف‌های قرارداد تصمیم می‌گیرند که بین آنها تبادل اطلاعات در رابطه با پیشرفت‌های فنی وجود داشته باشد به نحوی که هر طرف برای بهره‌برداری (مجانی) از پیشرفت‌های فنی دیگری، آزاد باشد (میرحسینی، ۱۳۹۱: ۱۴۲).

معمولاً هنگامی از لیسانس متقابل بحث می‌شود که دو یا چند شخص (حقیقی یا حقوقی) دارای حق اختراعی هستند که در تولید کالا یا فرایند تولید یکدیگر مؤثر است. آنها به جای اینکه مانع فعالیت یکدیگر شوند (موقعیت مسدودکننده)، وارد یک توافق لیسانس متقابل می‌شوند. در توافق لیسانس متقابل، هریک از طرفین آزاد به رقابت خواهند بود، همچنین در این حالت در طراحی کالا و محصولات خود بدون ترس از نقض حقوق دیگری به فعالیت می‌پردازند و آنها در تعیین قیمت کالاهای خود آزادند. در این نوع توافق، استفاده

۱. به این معنا که چون در لیسانس متقابل، همانند ائتلاف به معنای خاص، استفاده از حق اختراع یکدیگر عوض استفاده از حق اختراع خود است، به همین جهت در واقع استفاده از اختراع دیگری برای استفاده‌کننده به‌نوعی رایگان است؛ اما در مقابل، ممکن است بدون اینکه بین دو دارنده قرارداد لیسانس متقابل وجود داشته باشد، هریک با عقد لیسانس اقدام به دریافت فناوری طرف مقابل کند.

از اختراع طرف دیگر، حق الامتیاز استفاده از اختراع او قرار می‌گیرد (به صورت متقابل). در این حالت شرکت کنندگان در توافق لیسانس متقابل در عین امکان استفاده از اختراع خود، می‌توانند از اختراع دیگری که با اختراع او در یک فناوری معین تشابه دارد، استفاده کنند.

پس اگر بخواهیم بین توافق ائتلافی (به معنای خاص) و لیسانس متقابل از لحاظ نظری تمایز قائل شویم (معنای عام ائتلاف که هم شامل ائتلاف به معنای خاص و هم شامل لیسانس متقابل است)، توافق ائتلافی از این جهت از قراردادهای لیسانس متقابل متمایز می‌شود که در قرارداد لیسانس متقابل که بین چند طرف منعقد می‌شود که بر مبنای آن - به منظور استفاده از فناوری تحت اختراع - حقوق یکدیگر را به هم دیگر اعطا می‌کنند (یا به عبارت دیگر حقوق خود را اسقاط می‌کنند)، در حالی که ائتلاف یک قدم فراتر می‌رود و به اشخاص ثالث اجازه استفاده از حق اختراع‌های داخل ائتلاف را می‌دهد، (Levy, Marden and Warren, 2010: 79). اعم از اینکه حقوق انحصاری خود را ساقط کنند؛ یعنی ائتلاف اختراع به معنای خاص، ممکن است فقط اختراع‌های مشابه در حوزه خاص و برای عرضه آن به اشخاص ثالث را تحت ائتلاف قرار داده باشد و اعضای آن نتوانند از فناوری‌های تحت ائتلاف استفاده کنند؛ چراکه حقوق انحصاری مالکیت فکری بین آنها اسقاط نشده است.

ابتدایی‌ترین شکل ائتلاف، قرارداد متقابل میان صاحبان دو یا چند فناوری به هم مرتبط است. قراردادهای متقابل نوعاً مستلزم تشکیل یک شخصیت حقوقی مستقل برای تملک فناوری نیستند، حال آنکه ائتلاف عموماً با این وجه مشخصه متمایز می‌شود که مستلزم تأسیس یک شرکت جهت مدیریت اختراع‌های تحت ائتلاف هستند (عریضی، ۱۳۹۱: ۱۵-۱۱). طرف‌های یک قرارداد لیسانس متقابل به صورت دوجانبه برای یکدیگر مجوز بهره‌برداری صادر می‌کنند تا در عوض به فناوری طرف مقابل دست یابند. در حقوق آمریکا، مقررات یکسانی برای این دو نوع ائتلاف وجود دارد. در اتحادیه اروپا به‌رغم اینکه غالباً ائتلاف اختراع و قرارداد لیسانس متقابل به نتایج یکسانی منجر می‌شوند، در سال ۲۰۰۴ کمیسیون اروپا میان ائتلاف اختراع و سایر اشکال بهره‌برداری از مالکیت فکری مثل لیسانس متقابل تمایز قائل شده و بیان داشت که ائتلاف‌های اختراع را همچنان خارج از

استثنائات ماده (۸۱) معاهده رُم نگه می‌دارد.^۱ از دیدگاه حقوق اروپا، ائتلاف اختراع در ارتباط با شرایطی است که در آن اشخاص به‌طور مشترک قصد صدور مجوز لیسانس برای اشخاص ثالث را دارند که این مستلزم عرضه محصول به‌صورت مجموعه‌ای است، درحالی‌که لیسانس متقابل اصولاً اشاره به تولید یا توزیع حقوقی دارد که اشخاص به یکدیگر اعطا می‌کنند و بنابراین با بازار محصول خاصی در ارتباط است. برخلاف نظر برخی نویسندگان (محمدی، ۱۳۹۲: ۴۱)، قوانین ایران اگرچه درخصوص ائتلاف اختراع ساکت است اما لیسانس متقابل را به‌عنوان شکلی از ائتلاف، در ماده (۱۷) قانون ثبت اختراعات به‌صورت ضمنی تعیین کرده است؛ چیره گشتن بر مشکل «بازدارندگی» از دیدگاه قانون ایران از چنان اهمیتی برخوردار بوده است که در جزء «۱» ماده (۱۷) قانون فوق صدور مجوز بهره‌برداری اجباری را لازم دانسته است. در جزء «۱» می‌خوانیم «در صورتی که در یک گواهی‌نامه اختراع ادعا شده باشد که بدون استفاده از یک اختراع ثبت‌شده قبلی (= اختراع پایه‌ای) قابل بهره‌برداری نیست و اختراع مؤخر نسبت به اختراع مقدم، متضمن پیشرفت مهم فنی و دارای اهمیت اقتصادی قابل توجه باشد (حق اختراع‌های مسدودکننده)، اداره مالکیت صنعتی به درخواست مالک اختراع مؤخر پروانه بهره‌برداری از اختراع مقدم را در حد ضرورت، بدون موافقت مالک آن، صادر می‌کند». سپس در جزء «۲» ماده بیان می‌دارد «در مواقعی که طبق جزء «۱» این بند، پروانه بهره‌برداری بدون موافقت مالک صادر شده باشد، اداره مالکیت صنعتی به درخواست مالک اختراع مقدم، پروانه بهره‌برداری از اختراع مؤخر را نیز بدون موافقت مالک آن صادر می‌کند». نتیجه آنکه، موضوعی که در این قسمت مقرر گردیده چیزی جز تشکیل «لیسانس متقابل» نیست؛ چراکه برای هر یک از دارندگان اختراع پایه‌ای و اختراع مؤخر، استفاده از حق اختراع

۱. «موارد ذیل به‌دلیل عدم سازگاری با بازار مشترک ممنوع خواهد بود: تمامی توافقات میان مؤسسات و بنگاه‌های تجاری، تصمیمات اتحادیه‌های صنفی و اقدامات هماهنگی که ممکن است تجارت میان دولت‌های عضو را تحت تأثیر قرار داده و هدف یا تأثیر آن ایجاد مانع، محدودیت یا از بین بردن رقابت در بازار مشترک باشد، به‌خصوص، در موارد ذیل ممنوع است...».

دیگری طبق قانون مجاز شده است؛ با این تفاوت که اگر طرفین با اراده و رضایت خود به توافق نرسند، اداره مالکیت صنعتی قهراً اقدام به صدور مجوز اجباری می‌کند.

۲-۱-۲. مقایسه ائتلاف با لیسانس مجموعه‌ای

«لیسانس مجموعه‌ای (بسته‌ای)»^۱ یکی از شیوه‌های عرضه فناوری است. ممکن است این شُبهه ایجاد شود که چون ائتلاف از مجموع چند حق اختراع تشکیل می‌شود، در مقام عرضه فناوری اقدام به عرضه تمام اختراعاتی تحت ائتلاف می‌کند، درحالی که یک توافق ائتلافی ممکن است سازوکاری را فراهم آورده باشد که لیسانس گیرندگان، با توجه به نیاز و تمایل خود اقدام به دریافت حق اختراع‌های ضروری کنند. درواقع، یکی دیگر از نهادهایی که ارتباط زیادی با نهاد ائتلاف حق اختراع دارد، لیسانس بسته‌ای است. پیوند یک قرارداد لیسانس با لیسانس دیگر به «لیسانس بسته‌ای» معروف است. در این نوع لیسانس فناوری‌های مشابه در قالب یک قرارداد لیسانس به صورت یکجا به لیسانس گیرنده واگذار می‌شود (رهبری، ۱۳۹۲: ۲۸۶). لیسانس بسته‌ای، دو یا چند حق اختراع را پوشش می‌دهد و در صورتی انجام می‌شود که همه حق اختراع‌هایی که برای تولید و مبادله آن کالا ضروری باشند را دربرداشته باشد. استفاده از لیسانس بسته‌ای باعث کاهش «هزینه مبادله» می‌شود؛ چراکه در غیر این صورت، باید به تک‌تک صاحبان حق اختراع مراجعه و به هریک از آنها حق‌الامتياز مورد رضایت او پرداخت شود (Hovenkamp, 2007: 197). از این رو لیسانس گیرنده اطمینان دارد که می‌تواند به همه اختراعات ضروری برای راه‌اندازی یک فناوری دسترسی خواهد داشت و به همین جهت با «موقعیت مسدودکننده» مواجه نخواهد شد. پس می‌توان گفت لیسانس بسته‌ای، یک شکل توافق ائتلافی است که دربردارنده مجموعه‌ای از حق اختراع‌هایی است که برای راه‌اندازی یک فناوری لازم است. درحالی که در ائتلاف‌های معمولی که ممکن است شرکتی برای مدیریت عقود لیسانس تعیین می‌شود، نه تنها ممکن است لیسانس به صورت بسته‌ای (یک استاندارد) عرضه می‌شود بلکه ممکن است

لیسانس گیرنده بالقوه با توجه به نیاز، یکی از اختراعاتی مورد نیاز خود را دریافت کند.

۳-۱-۲. مقایسه ائتلاف با ليسانس اجباری

شبهت این دو مفهوم از آنجا ناشی می‌شود که ممکن است با توجه به سیاست و نیاز دولت، مخترعان مجبور شوند که نه تنها به یکدیگر حق استفاده از اختراعاتی خود را دهند، بلکه براساس حق اختراع مشترک خود اقدام به تولید کنند. نمونه این را در بحث ليسانس متقابل و ماده (۱۷) قانون ثبت اختراعات دیدیم. در واقع، اگرچه ائتلاف با مجوز بهره‌برداری اجباری دارای احکام و شرایط متفاوتی است، اما وقتی ایجاد ائتلاف براساس نیاز دولت باشد، مرز بین مجوز بهره‌برداری اجباری و ایجاد ائتلاف کم‌رنگ می‌شود. برای مثال، در سال ۱۹۱۷ دو شرکت از بزرگ‌ترین دارندگان حق اختراع در زمینه فناوری هواپیماسازی به نام شرکت «برادران رایت»^۱ و شرکت «کرت سیز»^۲ صنعت تولید انواع هواپیماها را در دست داشتند. هر یک دارای حق اختراع‌های ضروری جهت توسعه و اجرای هواپیما بودند. با توجه به پیشرفت‌هایی که در صنعت هواپیماسازی انجام شده بود، این دو شرکت در بسیاری از حوزه‌های فناوری دارای هم‌پوشانی بودند. در این هنگام بود که شرکت‌های مذکور در انجام فعالیت‌های خود دچار تعارضات و اختلافاتی شدند. به همین جهت بود که دعاوی خود را در دادگاه مطرح کردند. دادگاه با توجه به وظیفه‌ای که داشت تا رسیدگی نهایی و صدور رأی قرار توقف در ساخت و تولید را علیه تولیدکنندگان فوق صادر کرد. در این زمان بود که دولت ایالات متحده آمریکا در راه ورود به جنگ جهانی اول بود و نیاز شدیدی به صنعت هواپیماسازی - به‌عنوان یک عامل برتری در میدان نبرد - داشت. دولت آمریکا در نتیجه توصیه‌های که رئیس‌جمهور وقت - «روزولت» - بیان داشت، در این صنعت اقدام به ایجاد یک توافق ائتلافی در حق اختراع در حوزه فناوری‌های صنعت هواپیماسازی و توسعه آن داشت که منجر به ایجاد «اتحادیه

1. Wright

2. Curtiss

سازندگان هواپیما^۱ شد. در واقع برای رفع اختلاف بین طرفین و تسریع در تولید، طرفین را تشویق (و در حقیقت اجبار) به ترکیب حق اختراع‌های خود و ایجاد یک اتحادیه (ائتلاف) و تولید براساس اختراعات مشترک خود کرد (Goter and Princo, 2011: 712).

مجوز اجباری، ابزاری برای محدود ساختن حقوق مالکیت فکری و حمایت از منفعت عمومی و منع سوءاستفاده از حق است. ذی‌نفع یک لیسانس اختیاری می‌تواند بهره‌برداری را با اجازه‌ای که دارد، اعمال کند. این اجازه قرارداد لیسانس نام دارد. در مقابل، ذی‌نفع مجوز بهره‌برداری اجباری در ازای اجازه‌ای که مقام دولتی به او داده است، از آن استفاده کند (William, 1987: 135). بنابراین، ائتلاف اختراع از این جهت با «مجوز بهره‌برداری اجباری» متفاوت است که «حق‌الامتیاز» براساس شروط مورد توافق طرفین تعیین می‌شود. پس در توافق ائتلافی، باید رضایت طرفین یا اطراف قرارداد وجود داشته باشد.

یکی از مبانی‌ای که ایجاد ائتلاف را توجیه می‌کند، خودداری از صدور مجوز اجباری احتمالی از سوی مقام دولتی به نفع لیسانس گیرنده بالقوه است. به عبارت دیگر، وقتی لیسانس دهنده از دادن لیسانس اختراع، خودداری می‌کند و لیسانس گیرنده به دنبال کسب مجوز اجباری است، راهکاری که وجود دارد این است که اقدام به ایجاد ائتلاف کنند که به نفع هر دو است: در وقت و هزینه‌های هر دو صرفه‌جویی می‌شود و به‌جای اینکه لیسانس گیرنده بخواهد با مراجعه به نهاد مسئول و اثبات شرایط مجوز اجباری، به این صورت به هدف خود برسد، اقدام به این کار می‌کنند. لیسانس دهنده هم با مجوز اجباری روبه‌رو نمی‌شود و کنترل خود را بر اختراع خود حفظ خواهد کرد. پس در جایی که شمار اختراع‌ها زیاد است، استفاده از مجوز اجباری روال قانونی و اداری زیادی را می‌طلبد، استفاده از ائتلاف کاراتر است. پس از لحاظ اقتصادی و حقوقی بهتر است به مجوز اجباری به‌عنوان آخرین راهکار نگاه شود. پس توافق ائتلافی می‌تواند به‌عنوان یک وسیله جذاب در سیاست‌های اقتصادی باشد؛ به همین جهت توافق ائتلافی اولیه که با دخالت دولت‌ها ایجاد شدند (برای مثال در صنعت هواپیماسازی که بیان شد)، به دنبال همین هدف بودند (Versaavel, 2006: 3).

۲-۲. مقایسه ائتلاف با مفاهیم مرتبط با اختراع؛ ترول اختراع

«ترول اختراع»،^۱ شخصی (حقیقی یا حقوقی) است که حقوق قانونی حاکم بر حق اختراع را بر ضد نقض کنندگان آن اعمال می‌کند، به این منظور که قیمت‌های لیسانس را جمع‌آوری کند، اما هیچ‌گونه کالایی را تولید یا خدماتی را تأمین نمی‌کند و قصد تجاری‌سازی امری را ندارد. «ترول اختراع» معمولاً بیانگر خریدن حق اختراع از شرکت‌های ورشکسته یا دیگران و سپس دادخواهی کردن علیه استفاده کنندگان از این حق اختراع‌ها مبنی بر اینکه کالای ساخته شده توسط آنها، حق اختراع خرید شده توسط ترول را نقض کرده است (حاجی‌زاده، ۱۳۹۲: ۳۳). در مقابل، قراردادهای توافق ائتلافی که به وسیله آن، ائتلاف، حق اختراع‌ها را جمع و اقدام به تولید و عرضه فناوری می‌کند. شباهت این دو مفهوم از آنجا ناشی می‌شود که هر دو با اختراع سروکار دارند و ترول‌ها همانند ائتلاف، اختراع‌های زیادی در خود داشته باشند و اقدام به جمع‌آوری آنها کرده و همانند ائتلاف اقدام به لیسانس اختراع کنند و حتی از شرکت مدیریتی برخوردار باشند، اما در ساختار و هدف باهم تفاوت دارند. پتنت ترول‌ها در زمره مؤسسات غیرتولیدی در حوزه اختراعات است که مالکیت گواهی اختراع را بدون قصد بهره‌برداری از آن به دست می‌آورند. پتنت ترول‌ها، اختراعات مورد نظر را خریداری کرده (قرارداد واگذاری اختراع) و منتظر نقض اختراع توسط دیگران می‌مانند؛ به این ترتیب که چون در حوزه فناوری ممکن است حق اختراع‌های زیادی صادر شده باشد، فعالان بازار ممکن است ناآگاهانه اقدام به نقض اختراع یک ترول کنند؛ چرا که هم‌پوشانی زیادی ممکن است بین دارندگان اختراع وجود داشته باشد به طوری که دارندنده اختراع حتی با استفاده از اختراع خود، اختراع دیگری (ترول) را که با اختراع او هم‌پوشانی دارد، نقض کند. پس از وقوع نقض و تجاری‌سازی اختراع از سوی بنگاه تولیدکننده، ترول‌ها با تهدید به طرح دعوای نقض، به دنبال اعطای

۱. ترول (Patent Pirate: also-Patent Troll) در لغت به معنای «غول» است، به معنای یک موجود خیالی می‌باشد که اقدام به دزدیدن و ترساندن مردم می‌کرد. این اصطلاح، برای اولین بار به وسیله مشاور شرکت «اینتل» (Intel) آقای «پیتر دتکین» به کار گرفته شد.

لیسانس با حق الامتیاز بالا هستند. همچنین آنها هیچ گونه ساختاری در جهت مدیریت اختراع‌های گسترده ندارند و در واقع هدف آنها در تقابل با اهداف یک ائتلاف است؛ چراکه ائتلاف اصولاً برای دوری از دعاوی نقض بین مخترعان تشکیل می‌شود در حالی که تروال به دنبال چنین دعوایی و کسب سود از این طریق است.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با پیشرفت علم و فناوری، نه تنها استفاده از قراردادهای جدید انتقال فناوری مطرح می‌شود، بلکه دغدغه‌هایی، استفاده از قراردادهای ائتلافی را توجیه می‌کند. قراردادهای ائتلافی، نوعی قرارداد مدیریت جمعی اختراع است که دارندگان حق اختراع با انعقاد آن به دنبال اهداف حقوقی و اقتصادی هستند. در این قراردادها دو یا چند دارنده اختراع تصمیم می‌گیرند که براساس حق اختراع‌های مشترک خود، به تولید یا عرضه اختراع بپردازند. یک نهاد مدیریتی وجود دارد که به نمایندگی، اقدام به لیسانس اختراع و نظارت به بهره‌برداری از اختراع می‌کند. بنابراین:

۱. یکی از ابزارهای بسیار مؤثر برای تجارتهای سازی اختراعات استفاده از این توافقات است. استفاده از توافق ائتلافی خصوصاً در حق اختراع‌هایی که کمتر استفاده می‌شود یا حق اختراع‌های مکمل، بسیار می‌تواند مفید باشد. این امر زمانی از اهمیت بیشتری برخوردار می‌شود که می‌دانیم بسیاری از اختراعاتی که ثبت می‌شوند، لزوماً به تجارتهای سازی منتهی نمی‌شود.

۲. استفاده از ائتلاف هم می‌تواند برای مخترعان منافی در جهت افزایش و توسعه فناوری‌های خود و آماده شدن جهت رقابت در بازارهای جهانی و هم برای مصرف‌کنندگان نهایی از این جهت که باعث کاهش هزینه نهایی تولیدی می‌شود، داشته باشد.

۳. با توجه به جدید بودن مفهوم، بیان شد که ائتلاف اختراع چه اوصاف و کارکردی دارد؛ نهادی است که برای سامان‌دهی نظام حق اختراع و اصلاح کاستی‌های آن به کار می‌رود و هدف آن عرضه فناوری‌های مرتبط و مکمل با لیسانس‌گیرندگان جهت کاستی از

هزینه‌های معاملاتی آنها یا تولید براساس حق اختراع‌های تحت ائتلاف است. مفهوم‌شناسی این بحث این فایده را دارد که به‌طور کامل این قرارداد را شناخته و آن را از مفاهیم مرتبط که ممکن است با آن خلط شود، بازمی‌شناسیم و به این طریق مفاهیمی که قانونگذار، محققان و فعالان بازار به کار می‌برند، دقت بیشتر می‌شود؛ چراکه هر یک آثار متفاوتی دارد.

۴. ائتلاف اختراع با لیسانس متقابل این شباهت را دارد که هم در ائتلاف و هم در لیسانس متقابل رابطه‌ای که بین اعضا وجود دارد براساس همان تعریفی است که در ائتلاف گذشت و آن اسقاط جزئی یا کلی حقوق انحصاری است که قوانین مالکیت فکری برای دارنده اختراع به رسمیت شناخته است، با این تفاوت که در ائتلاف معمولاً برای عرضه یا تولید فناوری یک شرکت مدیریتی ایجاد می‌شود؛ چراکه دارندگان اختراع در یک ائتلاف معمولاً زیاد هستند و اعضا، خود نمی‌توانند این تعداد اختراع را کنترل و مدیریت کنند، درحالی‌که در لیسانس متقابل رابطه معمولاً محدود به خود اعضای اولیه است و معمولاً اقدام به ایجاد شرکت مدیریتی و عرضه اختراع با لیسانس گیرندگان بالقوه نمی‌شود؛ البته ممکن است یکی از اعضا به نمایندگی از دیگران این امر را انجام دهد، اما در حال با توجه به تعداد کم اعضا، ایجاد شرکت مدیریتی توجیه اقتصادی ندارد. از طرف دیگر، لیسانس متقابل معمولاً راهکاری برای رفع اختلافات موجود بین دارندگان اختراع و دوری از دعوی نقض است (مسئله‌ای که در بند «۱۷» قانون ثبت اختراعات دیدیم) اما یک ائتلاف صرفاً به این هدف تشکیل نمی‌شود و ممکن است اعضا با تعریف یک استاندارد فنی، حق اختراع‌های ضروری برای ایجاد یا راه‌اندازی آن فناوری را ابتدا جمع‌آوری کرده تا بتوانند تولید بهتر و از موازی‌کاری جلوگیری کنند.

۵. ائتلاف با لیسانس مجموعه‌ای ممکن است از این جهت اشتباه شود که چون در هر دو تعدادی اختراع عرضه می‌شود، پس ممکن است یکسان باشند، اما باید گفت عرضه فناوری به صورت لیسانس مجموعه‌ای، شکل خاصی از عرضه فناوری در ائتلاف است اما لزوماً این تنها شکل عرضه فناوری نیست؛ زیرا ممکن است در ائتلاف نه تنها فناوری به صورت مجموعه‌ای عرضه شود، بلکه لیسانس گیرنده بالقوه با توجه به نیاز خود اقدام به

دریافت یک یا چند - و نه لزوماً تمام حق اختراع‌های تحت ائتلاف - کند؛ البته معمولاً تمام حق اختراع‌هایی که تحت یک ائتلاف قرار می‌گیرند، از نوع اختراع‌های ضروری برای راه‌اندازی یک فناوری است. مضافاً اینکه عرضه فناوری به صورت مجموعه‌ای ممکن است نگرانی‌های مقامات رقابتی را به جهت عرضه فناوری به صورت پیوندی به دنبال داشته باشد اما در ائتلاف چون امکان لیسانس مستقل اعضا و نیز عرضه فناوری به صورت تکی نیز وجود دارد، چنین نگرانی‌ای کمتر ایجاد می‌شود.

۶. با توجه به اینکه این قبیل قراردادها در ادبیات حقوقی ما گم مانده‌اند، لازم است قانونگذار در اصلاحات قوانین آینده، خصوصاً با توجه به ابلاغ سیاست‌های کلی علم و فناوری که تأکید بر کار جمعی و گروهی دارد، به جایگاه این قراردادها در جهت به گردش درآوردن ثروت، استفاده از ظرفیت‌های اموال فکری و در نهایت رشد اقتصادی، توجه داشته باشد.

منابع و مآخذ

۱. انصاری، رضا و جواد سلطانزاده (۱۳۹۱). «ارائه چارچوب برای پیاده‌سازی مدیریت فناوری در بنگاه‌های فناوری محور»، فصلنامه تخصصی پارک‌ها و مراکز رشد، سال هشتم، ش ۳۲.
۲. باقری، محمود و محمود جعفری چالشتری (۱۳۹۲). «تحلیل اقتصادی رهن اموال فکری»، تحقیقات حقوقی، ش ۶۲.
۳. حاجی‌زاده، سارا (۱۳۹۲). «احتکار اختراع»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق مالکیت فکری، دانشگاه شهید بهشتی.
۴. حبیبیا، سعید و محمدهادی میرشمسی (۱۳۸۸). «جایگاه حقوق رقابت در قراردادهای انتقال و اجازه بهره‌برداری از حقوق مالکیت صنعتی»، حقوق خصوصی، سال ششم، ش ۱۴.
۵. جعفری چالشتری، محمود (۱۳۹۴). «بررسی رژیم حقوقی حاکم بر توافقات ائتلافی در حق اختراع»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق تجاری اقتصادی بین‌المللی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۶. رهبری، ابراهیم (۱۳۹۲). حقوق انتقال فناوری، تهران، سمت.
۷. زند و کیلی، علی و محسن صادقی (۱۳۹۲). «نام تجاری و تمیز آن از مفاهیم مشابه»، فصلنامه پژوهشنامه بازرگانی، ش ۶۸.
۸. شهبازی‌نیا، مرتضی و ابوالفضل رضایی (۱۳۸۹). «موافقت‌نامه جنبه‌های تجاری حقوق مالکیت فکری (تریپس) و حق دسترسی به دارو»، فصلنامه تجارت نوین، سال پنجم، ش ۱۸ و ۱۹.
۹. صادقی، محسن (۱۳۸۸). «نقد قانون سیاست‌های کلی اصل (۴۴) قانون اساسی ایران از منظر رابطه مالکیت فکری و حقوق رقابت»، فصلنامه پژوهش‌های حقوق و سیاست، سال سیزدهم، ش ۳۳.
۱۰. صادقی، محسن و محمود جعفری چالشتری (۱۳۹۵). «تحلیل اقتصادی توافق ائتلافی اختراع»، پژوهش‌های حقوق خصوصی، ش ۱۴.
۱۱. عاملی کرکی، علی ابن حسین (بی‌تا). جامع المقاصد فی شرح القواعد، ج ۸، چاپ دوم، مؤسسه آل‌البیت علیهم‌السلام.
۱۲. عادل، مرتضی و محمود جعفری چالشتری (در دست چاپ). «قرارداد ائتلاف اختراع»، مجله دیدگاه‌های حقوق قضایی.
۱۳. عربی، عباس (۱۳۹۱). «ائتلاف فناوری و حقوق رقابت»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد حقوق، دانشگاه شهید بهشتی.
۱۴. کاتوزیان، ناصر (۱۳۶۳). مشارکت‌ها، صلح و عطایا، تهران، اقبال.

۱۵. محمدی، رافونه (۱۳۹۲). نظام حقوقی حاکم بر مدیریت جمعی مالکیت فکری، تهران، جنگل.
۱۶. میرحسینی، سید حسن (۱۳۹۱). فرهنگ حقوق مالکیت معنوی (حقوق مالکیت صنعتی)، ج ۱، چاپ دوم، تهران، میزان.
۱۷. نوروزی شمس، مشیت... (۱۳۸۶). «رابطه حقوق مالکیت فکری و حقوق رقابت (با تأکید بر حقوق اتحادیه اروپا و ایران)»، پایان‌نامه دکتری حقوق خصوصی، دانشگاه شهید بهشتی.
18. Andewelt, Roger B. (1985). "Analysis of Patent Pools Under the Antitrust Laws", *Antitrust Law Journal*, 53.
19. Azetsu, Kenji and Yamada Seiji (2011). "Licenses In Patent Pools", *Kobe University Economic Review*, 57.
20. Dequiedt, Dequiedt and Bruno Versaavel (2012). "Patent Pools and Dynamic R & D Incentives", Available at: <http://ssrn.com/abstract=988303>.
21. Fiscor, Mihaly (2003). "Collective Management of Copyright and Related Rights", *Journal of Industrial Economics*, No. 62.
22. Goter, Phillip and W. Princo (2011). "Patent Pools, and the Risk of Foreclosure: A Framework for Assessing Misuse", *Iowa Lawreview*, Vol. 96.
23. Hovenkamp, Herbert (2007). "IP and Antitrust: An Analysis of Antitrust Principles Applied to Intellectual Property Law", No. 34.
24. Janis, Mark D. (2005). "Aggregation and Dissemination Issues in Patent Pools, College of Law", University of Iowa, Number 05-14.
25. Jeanne, Clark, Joe Piccolo, Brian Stanton and Karin Tyson (2000). "Patent Pools: A Solution to the Problem of Access in Biotechnology Patents?", United States Patent and Trademark Office.
26. Kim, Hwan Sung (2004). "Vertical Structure and Patent Pools", *Review of Industrial Organization*, No. 25.
27. Lampe, Ryan L. and Petra Moser (2012). *Do Patent Pools Encourage Innovation? Evidence from 20 U.S. Industries Under the New Deal*, National Bureau of Economic Research, Cambridge, MA.
28. Lavine, Michael A. (2008). "Ripple In the Patent Pools: The Impact and Implications of The Evolving Essentiality Analysis", *Nyu Journal Law and Bussines*, Vol. 4.
29. Lerner, Josh and Jean Tirole (2007). "Public Policy Toward Patent Pools, Innovation Policy and the Economy", *The University of Chicago Pressp*, Vol. 8.
30. Lerner, Josh, Marcin Strojwas and Jean Tirole (2003). "Cooperative Marketing Agreements Between Competitors: Evidence from Patent Pools", Harvard NOM Research Paper No. 03-25.
31. Lerner, Josh, Marcin Strojwas and Jean Tirole (2007). "The Design of Patent Pools: the Determinants of Licensing Rules", *The Rand Journal of Economics*, Vol. 38, No. 3.

32. Levy, ED, Emily Marden and Ben Warren (2010). "Patent Pools and Genomics: Navigating a Course to Open Science?", *B. U. J. Science and Technology Law*, Vol. 16.
33. Overwalle, Geertrui Van (2009). *Gene Patents and Collaborative Licensing Models: Patent Pools, Clearinghouses, Open Source Models and Liability Regimes*, Cambridge University Press, First published.
34. Nelson, Philip B. (2007). "Patent Pools: an Economic Assessment of Current Law and Policy", *Rutgers Law Journal*, Vol. 38.
35. Shapiro, Carl (2001). *Navigating The Patent Thicket: Cross Licenses, Patent Pools, and Standard Setting, Innovation Policy and the Economy*, National Bureau Economic Research, Cambridge: MIT Press.
36. Thomson, Ross (1987). "Learning by Selling and Invention: the Case of the Sewing Machine", *The Journal of Economic History*, Vol. 47, No. 2.
37. Versaevel, B. (2006). "Dequiedt, 'Patent Pools and the Dynamic Incentives to R & D' Cahiersde Recherche", Working Papers.
38. William, B. Miller (1987). Giving the Patent Owner his due, Recent Developments in the Antitrust/ Patent Misuse Interface, DEL. J. CORP. Law.

دور باطل رکود تورمی در ایران از منظر اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی

محدثه صفشکن* و فرشاد مؤمنی**

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۴/۱۰ تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

به لحاظ نظری، رکود تورمی معضل اقتصادی و اجتماعی است که ریشه در اوضاع اقتصادی، سیاسی و اجتماعی کشور دارد. یکی از چالش‌انگیزترین بحث‌های نظری برای مطالعه عوامل به وجود آورنده رکود تورمی، نقش سیاست‌های تعدیل اقتصادی در شکل گرفتن آن است. این مقاله با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی نشان می‌دهد که اجرای سیاست‌های تعدیل ساختاری در قالب شوک‌های وارده به قیمت‌های کلیدی، با ایجاد تورم‌های فزاینده و با به خطر انداختن منافع بخش‌های مولد، موجب تضعیف بنیه ملی تولید شده و به معضل رکود تورمی خصلت دور باطل داده است. به این منظور ابتدا سال‌هایی که رکود تورمی در ایران شکل گرفته تعیین و سپس روند تغییر متغیرهای مهم اقتصادی مانند نرخ ارز، حداقل مزد، بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی، کسری بودجه دولت، نقدینگی، تشکیل سرمایه، درآمد ملی، سهم درآمدهای نفتی و بهره‌وری نیروی کار با دوره‌های رکود تورمی مقایسه شده و اثرگذاری آنها بر شکل‌گیری و استمرار این دوره‌ها با تکیه بر الگوی نظری نهادگرایی مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. نتایج به دست آمده نشان‌دهنده آن است که شوک درمانی‌هایی که در قالب برنامه تعدیل ساختاری اجرا شده‌اند، با افزایش ناطمینانی در اقتصاد، انگیزه سرمایه‌گذاری در بخش‌های مولد که موجب ایجاد رشد با کیفیت می‌شوند را کاهش داده است. ضمن آنکه با طولانی‌تر شدن این دوره‌های باطل رکود تورمی، اقتصاد در وضعیت بحرانی‌تری قرار گرفته است. مهم‌ترین پیشنهادهایی که در راستای یافته‌های پژوهش ارائه شده عبارت‌اند از: ایجاد ثبات در فضای اقتصاد کلان، بهبود وضعیت تولید و کسب و کار، بازآرایی ساختار سیاستی و تغییرات نهادی، ارتقای بهره‌وری و ایجاد رشد با کیفیت.

کلیدواژه‌ها: رکود تورمی؛ دور باطل؛ سیاست‌های تعدیل اقتصادی؛ نهادگرایی

* کارشناسی ارشد توسعه اقتصادی و برنامه‌ریزی، دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی (نویسنده مسئول)؛

Email: m5.safshakan@gmail.com

Email: farshad.momeni@gmail.com

** استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبایی؛

مقدمه

رکود تورمی به عنوان پدیده نسبتاً جدیدی در اقتصاد تلقی می‌شود. این پرسش که به چه اوضاع اقتصادی رکود تورمی می‌گویند؟ شاید سؤالی باشد که در سال‌های اخیر اذهان جمع‌کثیری از اقتصاددانان و مردم ایران را درگیر کرده است. یکی از پاسخ‌هایی که می‌توان به این سؤال داد آن است که رکود تورمی عبارت از وقوع هم‌زمان دو معضل رکود و بیکاری‌های همراه با تورم‌های شدید است. یا به تعبیر مارتینز و ژولینگ^۱ (۲۰۰۸) رکود تورمی به دوره‌هایی در اقتصاد اطلاق می‌شود که مشخصه اصلی آن، رشد کم و افزایش مداوم در سطح عمومی قیمت‌هاست. بلایندر و رود^۲ (۲۰۰۸)، نرخ‌های تورم چند رقمی و شوک‌های سمت عرضه اقتصاد را از اولین شاخص‌هایی معرفی کرده‌اند که احتمال بروز رکود تورمی را افزایش می‌دهند. برخلاف دوره‌های رکودی در شرایطی که اقتصاد در رکود تورمی قرار می‌گیرد با کاهش تولید اقتصادی و بیکار شدن کارگران، رشد اقتصادی ادامه پیدا می‌کند اما مقدار آن به حدی کاهش می‌یابد که توانایی ایجاد اشتغال برای همه افراد جویای کار را ندارد.

براساس بررسی‌های جهانی مؤثرترین عامل در به وجود آمدن رکود تورمی در دهه ۱۹۷۰ میلادی، نرخ‌های تورم فزاینده در چند دوره متوالی و اعمال سیاست‌های پولی نادرست بود و هنگامی که این اوضاع اقتصادی با شوک‌های قیمت نفت همراه شدند این معضل اقتصادی آشکار شد. از لحاظ فنی، رکود تورمی را می‌توان با بررسی عوامل متعددی مورد بررسی قرار داد. قدرت اتحادیه‌های کارگری، تغییر قیمت نفت برای تولیدکنندگان و مصرف‌کنندگان آن، اجرای سیاست‌های کلان اقتصادی نامناسب از سوی دولت‌ها، شوک‌های منفی طرف عرضه و بسیاری از عوامل غیراقتصادی دیگر، از عوامل شناخته شده تأثیرگذار بر شکل‌گیری رکود تورمی به‌شمار می‌روند. در ادامه چگونگی تبدیل شدن این پدیده به دور باطل مورد ارزیابی قرار می‌گیرد.

در ابتدای امر تعریفی از مفهوم دور باطل ارائه می‌شود. دور باطل به مجموعه‌ای از

1. Martens and Zuleeng

2. Blinder and Rudd

عوامل نامساعد و ناپسند به هم پیوسته، به صورت حلقه‌های زنجیر گفته می‌شود (جیروند، ۱۳۶۸: ۳۷). به منظور تبیین اینکه رکود تورمی چگونه خصلت دور باطل می‌یابد، توجه به عوامل ساختاری و نهادی و نحوه تعامل آنها با جهت فعالیت سازمان‌های اقتصادی و سیاسی است. در کشورهایی که ساختار نهادی جامعه، سازمان‌های موجود را به انجام فعالیت‌های مولد تشویق کنند، رشد اقتصادی مستمر شکل خواهد گرفت؛ اما اگر به جای آنها، نهادهایی وجود داشته باشند که فعالیت‌های غیرمولد را گسترش دهند، فعالیت‌های مولد تضعیف و محدود شده و اقتصاد در تنگناهای ساختاری قرار خواهد گرفت. در چنین وضعیتی هزینه فرصت انجام فعالیت‌های اقتصادی مولد به شدت افزایش یافته و نهادهای کژکارکردی که به توزیع رانت می‌پردازند و فعالیت اقتصادی نامولد دارند قدرت خواهند گرفت. چنین نهادهایی با تشدید محدودیت‌های ساختاری به عمق مشکلات اقتصادی خواهند افزود. از سوی دیگر، هنگامی که نهادهای ناکارآمد قدرت پیدا کنند، ساختار انگیزشی شکل می‌گیرد که در مقابل حل مشکلات به صورت ریشه‌ای مقاومت کرده و استفاده از راهکارهای کوتاه‌مدت مانند دستکاری قیمت‌های کلیدی که فقط در کوتاه‌مدت سرپوشی بر بحران‌های اقتصادی می‌گذارند، مورد توجه سیاست‌گذاران اقتصادی قرار می‌گیرد. به همین دلیل با گذشت زمان، مسائل و مشکلات حل نشده تبدیل به مشکلات ساختاری خواهند شد و اکنون سؤال اصلی این است که ریشه اصلی این گرفتاری را در کجا باید جست‌وجو کرد؟ نورث و توماس^۱ (۱۹۷۳) نهادها را عامل تعیین‌کننده عملکرد اقتصادی و تغییرات نسبی قیمت‌ها را منبع و منشأ تغییرات نهادی معرفی کرده‌اند. بررسی نهادگرایانه تاریخ اقتصادی کشورها این مهم را به اثبات رسانده است که بسیاری از مشکلات اقتصادی کشورها از وجود مشکلاتی در سیاست‌های جاری و بلندمدت اقتصادی آنها نشئت می‌گیرد و آنها برای ادامه حیات اقتصادی خود نیاز به بازنگری در سیاست‌های جاری و بلندمدت اقتصادی خود دارند.

برخی کشورها برای تغییر شرایط اقتصادی خود از کمک‌های نهادهای بین‌المللی مانند صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی بهره می‌گیرند. صندوق بین‌المللی پول و بانک

جهانی در خصوص کشورهایی که علاوه بر مشکلات مزمن توسعه نیافتگی، انبوه بدهی های خارجی نیز دارند، برنامه ای در قالب سیاست های تعدیل ساختاری را معرفی کرده است. توجه آنها از اجرای بسته سیاست های تعدیل، بهبود و ارتقای رشد بلندمدت کشورهاست (وودوارد، ۱۳۷۵: ۱۰). صندوق بین المللی پول برای پیشبرد این سیاست ها وام هایی با نرخ بهره متفاوت در اختیار کشورهای در حال توسعه قرار می دهد. اما این کشورها را مجاب می کند تا پیش شرط هایی را بپذیرند و کمک های دریافتی را فقط در راستای برنامه های از پیش تعیین شده به کار برند (استیگلیتز، ۱۳۸۷: ۵۱). این پیش شرط ها به طور کلی شامل: کاهش شدید نرخ رشد عرضه پول برای مهار تورم، کاهش شدید هزینه های دولتی برای کاستن از کسری بودجه دولت، مقررات زدایی و به فروش گذاشتن شرکت های دولتی به بخش خصوصی، کاهش دستمزدها برای کاستن از قیمت تمام شده و تضعیف ارزش پول ملی است (مهر آرا، ۱۳۷۸: ۷). هر یک از این برنامه ها حسب تجربه های مشاهده شده، منشأ شدت یافتن عدم اطمینان ها، بی ثبات شدن فضای کلان اقتصادی و دادن علائم ناصحیح و تشدید کننده ناهنجاری ها به عاملان اقتصادی می شود. در این میان شوک های قیمتی که در راستای اجرای سیاست های تعدیل به وجود می آید علاوه بر آنکه به سهم خود منجر به ثبات زدایی از اقتصاد کلان شده و با افزایش هزینه های سرمایه گذاری و تولید، بیکاری را نیز شدت خواهند بخشید. این شوک های قیمتی در اقتصادهایی که از مشکلات تورم فزاینده و بیکاری شدید و رکود اقتصادی رنج می برند، با آسیب رساندن به بخش تولید، دور باطل رکود تورمی را تشدید خواهد کرد.

این پژوهش در نظر دارد آثار برنامه های تعدیل اقتصادی بر اقتصاد ایران را از منظر تأثیر گذاری آن بر شکل گیری دور باطل رکود تورمی بررسی کرده و چرایی تأکید بر ادامه اجرای آن را در حالی که کشور در دور باطل رکود تورمی قرار گرفته تجزیه و تحلیل کند.

نوشتار پیش رو در پنج قسمت تنظیم شده است. در قسمت نخست مروری بر مفاهیم رکود تورمی، دور باطل و سیاست های اجرایی برنامه تعدیل اقتصادی صورت می پذیرد. در قسمت دوم، ضمن بررسی مطالعه های موجود در این زمینه، مبانی نظری ارتباط بین اجرای این برنامه ها با شکل گیری دور باطل رکود تورمی بیان می شود. در قسمت سوم عوامل مؤثر

بر شکل‌گیری رکود تورمی تشریح می‌شود. در قسمت چهارم روند تحولات نرخ رشد اقتصادی و نرخ تورم در دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۱ بررسی می‌شود تا دوره‌های رکود تورمی در اقتصاد ایران تعیین شود. سپس این دوره‌ها با روند تغییرات متغیرهای اقتصادی که به صورت مستقیم تحت تأثیر سیاست‌های تعدیل دستخوش تغییر شده‌اند، مقایسه می‌شوند. در قسمت پایانی جمع‌بندی و نتیجه‌گیری، پیشنهادهایی برای پژوهش‌های آتی ارائه خواهد شد.

۱. مبانی نظری

پیش از دهه ۱۹۷۰ میلادی اقتصاددانان جهان، صرفاً با بررسی طرف تقاضای اقتصاد و براساس آموزه منحنی فیلیپس انتظار داشتند چرخه‌های اقتصادی به گونه‌ای باشد که در دوره‌های تورمی، بیکاری کاهش یابد و در دوره‌هایی که بحران اقتصاد را فرا گرفته است و رکود بر اقتصاد سایه افکنده، بیکاری افزایش و تورم کاهش یابد. اما در اوایل سال ۱۹۷۰، پس از شوک اول نفتی، با افزایش قیمت نفت و افزایش قیمت کالاهای تولیدی کشورهای صنعتی، تقاضا برای منابع مالی خارجی در کشورهای توسعه نیافته به شدت افزایش پیدا کرد و برای نخستین بار، برخی کشورهای صنعتی پیشرفته و در حال توسعه، با شرایطی مواجه شدند که دوره‌های رکود مزمن و بیکاری گسترده، با تورم‌های شدید هم‌زمان شدند. به این ترتیب به آموزه منحنی فیلیپس که بیانگر رابطه معکوس بین نرخ بیکاری و نرخ تورم بود، خدشه وارد و با وخیم‌تر شدن اوضاع، به کینزگرایی نیز لطمه جدی وارد شد.

در اواخر دهه ۱۹۷۰ میلادی هم‌زمان با وقوع شوک دوم نفتی و وقوع بحران در اقتصادهای صنعتی، تجارت جهانی افت چشمگیری پیدا کرد. کاهش رشد اقتصادی در کشورهای صنعتی، تقاضا برای صادرات کشورهای توسعه نیافته را کاهش داد. وقتی این وضعیت، با پیدا شدن هر چه بیشتر جایگزین‌های مصنوعی برای مواد خام، افزایش قیمت کالاهای وارداتی کشورهای توسعه نیافته و اعمال سیاست‌های حمایتی در کشورهای پیشرفته همراه شد، وخامت اوضاع بیش از پیش شد. مجموعه این مسائل کشورهای

توسعه نیافته را در بحران بی سابقه بدهی‌ها قرار داد (مؤمنی، ۱۳۹۴: ۴۲). به این ترتیب رکود تورمی به مشکل بزرگی برای کشورهای درگیر آن بدل شد.

از دیدگاه مکتب کلاسیک امکان بروز هم‌زمان دو پدیده رکود و تورم برای مدت زمان طولانی وجود ندارد. چراکه فرض می‌شود نظام بازار از کارایی کامل برخوردار است و اشتغال کامل برقرار است و امکان بروز سیکل‌های طولانی مدت پیش‌بینی نشده وجود ندارد.

در الگوی کینز و تا پیش از دهه ۱۹۷۰ میلادی، فقط دو نوع مشکل افزایش مستمر قیمت‌ها و دیگری رکود و بیکاری برای اقتصاد در نظر گرفته شده بود (قبادی و رئیس دانا، ۱۳۶۸: ۳۱۴). اما پس از آنکه این دو مشکل به صورت هم‌زمان بروز کردند، کینزین‌ها سعی کردند ضمن حفظ چارچوب اولیه نظریه خود، توضیحی برای رکود تورمی ارائه کنند. رویکرد اساسی رکود تورمی طبق نظریه‌های کینزگرایان، خارج شدن بازار نیروی کار از حالت طبیعی است. از نظر آنان قدرت اتحادیه‌های کارگری در تعیین دستمزد از فاکتورهای محرک این پدیده به‌شمار می‌رود. آنها فشار هزینه و رشد بیکاری تعادلی را علت اصلی وقوع این پدیده عنوان کردند. تعداد زیادی از طرفداران این نظریه معتقد بودند فشار هزینه ناشی از رکود تورمی، منجر به حرکت منحنی فیلیس به طرف راست شده است و علت اصلی این حرکت را شوک‌های طرف عرضه اقتصاد مانند افزایش قدرت انحصاری داخلی و خارجی، افزایش قیمت نهاده‌های تولید همچون نفت و سایر کالاها معرفی کردند. همچنین برای خروج از رکود تورمی نیز بر اجرای سیاست‌های مالی تأکید کردند.

فریدمن (۱۹۶۸) یکی از نخستین اقتصاددانانی بود که با زیر سؤال بردن منحنی فیلیس به بررسی پدیده رکود تورمی پرداخت. او بیان کرد تداوم و تشدید انتظارات تورمی در طول زمان می‌تواند شرایطی را پدید آورد که نرخ‌های بیکاری شدید با تورم‌های افسارگسیخته هم‌زیستی کنند (همان: ۳۲۷). پول‌گرایان معتقدند دخالت دولت در اقتصاد به بهانه کاهش بیکاری و اعمال سیاست‌های انبساطی منجر به چرخش منحنی فیلیس خواهد شد. براساس این تئوری، تغییرات عرضه پول عامل کلیدی رکود تورمی شناخته شده است و نقش آن برجسته‌تر از عوامل دیگر است. راهکار این گروه برای مقابله با رکود تورمی، برنامه‌های تثبیت و بهبود فعالیت‌های اقتصادی است. آنها معتقدند با ترکیب سیاست‌های

سمت عرضه کل همراه با سیاست کنترل شدید عرضه پول می‌توان متغیرهای اقتصادی را در ثبات قرار داده و در عمل با کاهش تورم و افزایش بهره‌وری با رکود تورمی مقابله کرد. طرفداران مکتب کلاسیک‌های جدید رکود و بیکاری را ناشی از وضعیت عدم تعادل موقتی و زودگذر دانسته و معتقدند عاملان اقتصادی با فعالیت خود خواهند توانست مجدداً وضعیت تعادلی را به وجود آورند. لوکاس در دهه ۱۹۷۰ میلادی با معرفی الگوی خود و ضمن بهره‌گیری از فرضیه اطلاعات ناقص، به تبیین منبع بروز چرخه‌های اقتصادی پرداخت. پس از ناکارآمدی دیدگاه وی در تشریح چرخه‌های تجاری، سایر نظریه‌پردازان این مکتب اقتصادی، به بررسی نقش تغییرات فنی و تکنولوژی در شکل‌گیری چرخه‌های تجاری و تورم پرداختند و آن را برای توجیه رکود تورمی به کار بردند (ساعدی، ۱۳۸۲: ۷۶). طرفداران این مکتب معتقدند تنها از طریق افزایش موجودی سرمایه می‌توان زمینه افزایش اشتغال را ایجاد کرد و استفاده از متغیرهای پولی سبب وخیم‌تر شدن اوضاع و تشدید رکود تورمی خواهد شد.

یکی از برجسته‌ترین نظریه‌ها درباره رکود تورمی، نظریه تورم رهبری شده است که لرنر، یکی از پساکینزین‌ها، مطرح کرده است (قبادی و رئیس دانا، ۱۳۶۸: ۳۲۸). لرنر با بیان اینکه ریشه رکود تورمی را باید در عملکرد سازمان‌های متمرکز و نیرومندی جست که در جوامع سرمایه‌داری ظهور کرده‌اند و توان افزایش سطح عمومی قیمت‌ها حتی در شرایط رکودی را دارند. این سازمان‌ها از چنان قدرتی برخوردارند که دولت‌ها نیز توانایی لازم برای کاهش قیمت‌ها را در مقابل آنها ندارند و اقدامات پیشگیرانه دولت برای کاهش تقاضا نیز شرایط را نامطلوب‌تر کرده و خود عاملی برای ایجاد دور باطل رکود تورمی می‌شود. راه‌حلی که او برای خروج از رکود تورمی عنوان کرده اجرای «سیاست‌های درآمدی» مانند کاهش دستمزدها و قیمت‌ها، جلوگیری از افزایش دستمزدها بیش از بهره‌وری و مقابله با افزایش قیمت‌ها بیش از افزایش هزینه‌هاست.

نهادگرایان با فراتر رفتن از چارچوب بازار و با توجه به اهمیت نهادهای اجتماعی و فرهنگی در عملکرد اقتصادی، تأثیر نهادها را در فعالیت‌های اقتصادی مورد بررسی قرار داده‌اند. آنها تحولات نهادی را راهکار از میان برداشتن مشکلات اقتصادی معرفی کرده‌اند.

نهادگرایان معتقدند در جامعه‌ای که نهادها و سیاست‌های اقتصادی باثبات و کارا داشته باشد، ازهم‌گسیختگی تورم شدید و غیرقابل کنترل با رکود شدید به‌طور کامل محقق نخواهد شد و وجود چنین نهادها و سیستم سیاستگذاری اقتصادی می‌تواند بی‌ثباتی را کاهش دهد (مینسکی، ۱۳۹۱: ۱۵). راهکار نهادگرایان برای مقابله با معضلات اقتصادی استفاده از نهادهای رسمی و غیررسمی موجود در جامعه است. خصلت عملکردی نهادهای مولد و اطلاعات کم‌هزینه، ایجاد انگیزه تغییرات و اصلاحات اقتصادی در کشورهایی است که عملکرد اقتصادی‌شان ضعیف است (نورث، ۱۳۸۵: ۲۱۴). قیدوبندهای غیررسمی تأثیری ماندگار بر ساختار نهادی بر جای خواهند گذاشت. دولت‌ها با تغییرات ذره‌ای و فراهم کردن زمینه‌هایی برای گسترش فعالیت نهادهای کارا و با کاهش دادن هزینه کسب اطلاعات و افزایش شفافیت در بازار، خواهند توانست هزینه مبادله را کاهش داده و به راه‌حلی کارا برای خروج از دور باطل رکود تورمی دست یابند.

از برنامه اول توسعه اقتصادی پس از انقلاب تاکنون، سیاست‌های مختلفی در قالب کلی تعدیل ساختاری به صورت‌های کوتاه‌مدت و بلندمدت اجرا شده‌اند و پیامدهای مختلفی داشته‌اند. در وضعیت کنونی، بخش‌های تولیدی در وضعیت مساعدی قرار ندارند و نرخ‌های تورم بالا با نوسان‌های زیاد آثار نامطلوبی بر رشد و توسعه اقتصادی و زندگی مردم جامعه بر جای گذاشته است. در پژوهش پیش‌رو این پرسش که آیا اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی موجب تبدیل شدن معضل رکود تورمی به دور باطل شده است مورد بررسی قرار می‌گیرد. اقتصاددانان عوامل متعددی را مسبب به‌وجود آمدن رکود تورمی تلقی کرده‌اند که مهم‌ترین آنها فاکتورهایی چون افزایش قیمت نفت، پایین بودن بهره‌وری عوامل تولید، ناکارآمدی تغییرات سیاستی دولت، کاهش توان جذب سرمایه‌های داخلی و خارجی و بالا بودن هزینه‌های تولید معرفی شده‌اند. در این پژوهش تغییرات سیاستی دولت در قالب تغییر عوامل اقتصادی مانند افزایش نقدینگی، افزایش نرخ ارز، افزایش نرخ بهره و افزایش قیمت حامل‌های انرژی بررسی شده است.

به‌شرحی که اشاره شد، بخشی از ارکان سیاستی برنامه‌های تعدیل ساختاری بر کاهش ارزش پول ملی، آزادسازی تجاری، آزادسازی نرخ ارز، افزایش نرخ بهره، کاهش

بوروکراسی دولتی و آزادسازی قیمت‌ها استوار است، در حالی که این سیاست‌ها به‌طور مستقیم با فعالیت بخش‌های تولیدی در ارتباط هستند. این پژوهش با بررسی نوسان‌های متغیرهای کلیدی اقتصادی که در اثر سیاست‌های تعدیل ساختاری و شوک درمانی‌ها دستخوش تغییر شده‌اند و مانعی در مقابل افزایش بهره‌وری عوامل تولید ایجاد کرده و با تضعیف بنیه تولید کشور دور باطل رکود تورمی را ایجاد کرده‌اند، خواهد پرداخت. در بخش پایانی نیز با استفاده از دیدگاه‌های نهادگرایان در این زمینه، به توضیح وضعیت موجود پرداخته و راه‌حلی برای خروج از این دور باطل ارائه خواهد کرد.

۱-۱. پیشینه تحقیق

نگاهی به پژوهش‌های انجام شده در زمینه رکود تورمی و سیاست‌های تعدیل اقتصادی نشان می‌دهد که مطالعه‌های گسترده‌ای در مورد ارتباط بین دور باطل رکود تورمی و سیاست‌های تعدیل اقتصادی انجام نشده است. بیشتر آنها به بررسی یک یا چند عامل مؤثر بر شکل‌گیری رکود تورمی پرداخته‌اند. در ادامه بخشی از این پژوهش‌ها معرفی می‌شوند.

ترن^۱ (۱۹۸۷)، تعارض بین اهداف کارگران و سرمایه‌داران در تعیین دستمزد و استفاده از سهم درآمدی بیشتر را برای اقتصاد آمریکا در دوره ۱۹۴۸-۱۹۸۱ با استفاده از مدل LVG بررسی کرده است. متغیرهای این مدل شامل نرخ بیکاری، نرخ تورم، تشکیل سرمایه خالص، خالص درآمد ملی، نرخ دستمزد، هزینه‌های دولت، تغییرات قیمت انرژی، شاخص قیمت تولیدکننده، قیمت کالاهای سرمایه‌ای و بهره‌وری نیروی کار است. در نهایت این نتیجه حاصل شده که منحنی فیلیپس طی زمان به طرف بالا حرکت کرده است. او تورم‌های شدید در دهه‌های ۱۹۵۰ و ۱۹۶۰ میلادی را با طرف تقاضای اقتصاد و رکود تورمی دهه ۱۹۷۰ میلادی را با استفاده از طرف عرضه اقتصاد توضیح داده است. در نهایت ضمن بررسی ارتباط بین تورم و بیکاری؛ عرضه ناکافی پس‌انداز و سرمایه‌گذاری، کمبود مواد خام اساسی برای تولید، کند بودن پیشرفت تکنولوژی و سرعت پایین رشد اقتصادی به دلیل پایین بودن بهره‌وری نیروی کار را از عوامل مؤثر بر رکود تورمی برشمرده است.

بارسکی و کیلیان^۱ (۲۰۰۰)، عوامل به وجود آورنده رکود تورمی را در آمریکا برای دوره زمانی ۱۹۹۷-۱۹۶۰ بررسی کرده‌اند. این مقاله برای به وجود آمدن رکود تورمی دو عامل شوک‌های هزینه‌ای مانند افزایش قیمت نفت و سایر مواد اولیه وارداتی و اثر شوک‌های پولی را معرفی کرده است. در نهایت این نتیجه حاصل شده است که نوسان‌های پولی هم یکی از دلایل به وجود آورنده رکود تورمی هستند که در پاسخ به نوسان‌های برونزای سیاست‌های پولی به وجود آمده‌اند.

کیلیان (۲۰۰۹)، این فرضیه را بیان کرده، در شرایطی که سیاست‌گذاران فقط در کنترل تورم موفق باشند، رکود تورمی به وجود خواهد آمد. براساس فرضیه او، اگر شکل‌گیری رکود تورمی را واکنشی به سیاست‌های پولی داخلی به دلیل شوک‌های خارجی مانند شوک‌های قیمت نفت تلقی کنیم، می‌توان نبود رکود تورمی را با بهبود در عملکرد سیاست‌های پولی در مقابل شوک‌های قیمت نفت توضیح داد. اما به دلیل تفاوت شرایط اقتصادی طی زمان، علل به وجود آورنده بحران‌های اقتصادی نیز متفاوت از یکدیگر خواهند بود. کیلیان در مدل خود نرخ تورم، نرخ رشد واقعی و عرضه و تقاضای نفت را در نظر گرفته و به این نتیجه رسیده است که گرچه اقتصاد آمریکا در دهه ۱۹۸۰-۱۹۷۰ میلادی نسبت به تغییرات قیمت نفت بسیار حساس بوده، اما در دهه ۲۰۰۰ میلادی با وجود رژیم سیاست پولی که کمک بانک مرکزی به ایجاد ثبات در قیمت‌ها می‌پردازد، از میزان این حساسیت کاسته شده است.

بخشی از مطالعه‌های مرتبط که در ایران انجام شده‌اند شامل پژوهش‌های ذیل است: ساعدی (۱۳۸۲)، با استفاده از مدل مطالعات هم‌زمان با چهار معادله، این فرضیه که خاستگاه تورم‌های دو رقمی در اقتصاد ایران، وقوع شوک‌های قیمت نفت خام است را در دوره زمانی ۱۳۷۹-۱۳۴۷ مورد مطالعه قرار داده و اثر سیاست‌های اقتصادی مدیریت تقاضا که در دو حوزه سیاست‌های پولی و مالی اجرا شده‌اند را بر شکل‌گیری رکود تورمی بررسی کرده است. برای برآورد مدل از متغیرهای رشد اقتصادی، رشد حجم پول واقعی، رشد نقدینگی، رشد پول بیرونی، رشد مخارج واقعی دولت و رشد درآمد واقعی حاصل از

صادرات نفت خام استفاده کرده است. نتایج به دست آمده گویای آن است که تورم با وقفه در به وجود آمدن تورم مؤثر بوده اما رشد حجم پول واقعی و رشد تولید واقعی، فاقد اثر معناداری بر تورم هستند. پس از برآورد رابطه بین تورم و تولید، این نتیجه حاصل شده است که شوک مثبت پولی، منجر به کاهش میانگین رشد تولید ثابت و افزایش میانگین تورم شده است و بین دوره‌های رکود تورمی است.

تقوی و نخجوانی (۱۳۸۲)، برای تعیین رکود تورمی به بررسی رشد اقتصادی، نرخ بیکاری، فرصت‌های شغلی ایجاد شده در اقتصاد و نرخ تورم در دوره ۱۳۵۵ تا ۱۳۷۹ پرداخته‌اند. تنگناهای بخش تولید، رابطه عرضه کل و تقاضای کل، کارایی سرمایه‌گذاری در ایجاد فرصت‌های شغلی جدید و ریسک آنها در اقتصاد ایران و نقش درآمدهای نفتی بر افزایش سهم بخش خدمات در اقتصاد از طریق گسترش واردات کالاهای نهایی را بررسی کرده‌اند، آنها به این نتیجه رسیده‌اند که درآمدهای نفتی در آشکار شدن رکود تورمی در ایران مؤثر بوده است. سپس به نقش بازار سهام در جهت‌گیری پس‌اندازها اشاره کرده و این نکته را ذکر کرده‌اند که اگر این بخش به فعالیت‌های سوداگرانه روی آورد، مشکلات تولیدی و اقتصادی کشور بیشتر خواهد شد.

سامتی، صامتی و جنتی مشکانی (۱۳۸۳)، این فرضیه که هزینه مبادله مؤثرترین عامل در به وجود آمدن رکود تورمی است را برای دوره زمانی ۱۳۷۹-۱۳۵۰ با استفاده از روش سیستم معادلات هم‌زمان و روش حداقل مربعات معمولی سه‌مرحله‌ای و روش تصحیح خطا برای رابطه کوتاه‌مدت بررسی کرده‌اند. آنها برای تبیین اثر هزینه مبادله بر رکود تورمی متغیرهای نرخ تورم، نرخ رشد سرمایه‌گذاری بخش خصوصی، نرخ بیکاری، نرخ رشد هزینه مبادله، نرخ تورم با یک دوره تأخیر، نرخ رشد درآمدهای نفتی و نرخ رشد بهره‌وری نیروی کار است. برآورد نتایج حاکی از آن است که افزایش هزینه مبادله منجر به کاهش اندازه بنگاه، افزایش هزینه و قیمت‌ها، افزایش تورم، کاهش سرمایه‌گذاری بخش خصوصی و افزایش بیکاری خواهد شد. همچنین طبق مدل تصحیح خطا در کوتاه‌مدت اثر تورم بر بیکاری منفی است و منحنی فیلیس برقرار نیست و هزینه مبادله یکی از عوامل به وجود آورنده رکود تورمی در ایران است.

شاگری (۱۳۹۳)، به بررسی رکود تورمی بر سه پایه اصلاح دیدگاه‌های نادرست، توجه به شرایط ساختاری اقتصاد و لحاظ متغیرهای سیاسی پرداخته است. این مقاله نگاه پول‌گرایانه مسئولان نسبت به اقتصاد را عامل عدم موفقیت سیاست‌های اقتصادی دانسته که اجازه شوک‌درمانی برای حل مشکلات اقتصادی را به آنها داده است. وابستگی تولید به واردات، فقدان سیاست‌گذاری مناسب ارزی، عدم پویایی تکنولوژی، عدم دسترسی بنگاه‌های تولیدی به نقدینگی، بالا بودن نرخ بهره، عدم تناسب بین فعالیت‌های اقتصادی و اندازه بنگاه‌ها، فقدان سیاست‌گذاری‌های صحیح تجاری و ضعف نوآوری و تحقیق و توسعه و ابداع از عوامل ساختاری مؤثر بر رکود تورمی در اقتصاد ایران معرفی شده‌اند. همچنین تنگناهای اقتصاد سیاسی مانند افزایش فساد، عدم شفافیت بودجه و عملکرد نظام بانکی و ... خروج از رکود تورمی را مختل کرده‌اند. در بخش کمی، آمارهای رشد تولید ناخالص داخلی، متوسط رشد اقتصادی، نرخ تورم، سهم واردات کالاهای مختلف، مؤلفه‌های مربوط به محیط کسب و کار و چند متغیر مقایسه‌ای دیگر ارزیابی شده‌اند. بررسی آمار و ارقام مزبور حاکی از آن است که رشد اقتصادی در ایران وضعیت مطلوبی ندارد؛ تولید در ایران به واردات مواد اولیه، کالاهای واسطه‌ای و کالاهای سرمایه‌ای وابسته است و عدم دسترسی بنگاه‌های تولیدی به نقدینگی و سرمایه در گردش و ارز از مهم‌ترین مشکلات آنان است.

۲. روش‌شناسی

از دهه ۱۹۷۰ میلادی که اولین بار پدیده رکود تورمی در جهان به وقوع پیوست تا کنون، مطالعه‌های مختلفی درباره نحوه شکل‌گیری رکود تورمی انجام شده است. در این پژوهش ابتدا مبانی نظری مربوط به عوامل تغییرات قیمت و درآمدهای نفتی، قیمت نهاده‌های تولید، نقدینگی و نرخ بهره به‌عنوان ریشه‌های رکود تورمی بررسی خواهند شد. سپس با استفاده از آمارهای مربوط به نرخ تورم و نرخ رشد اقتصادی، دوره‌های رکود تورمی در ایران بین دوره زمانی ۱۳۶۸-۱۳۹۱ تعیین خواهند شد. پس از تعیین دوره‌ها، با استفاده از روش توصیفی - تحلیلی و دستگاه نظری نهاد‌گرایان، ارتباط آن با اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی تجزیه و تحلیل خواهند شد.

۱-۲. ریشه‌های رکود تورمی در ایران و اثرات اجرای سیاست‌های تعدیل

اقتصادی بر آن براساس بررسی‌های داخلی و خارجی

۱-۱-۲. نقش تغییرات قیمت نفت

شوک‌های حاصل از تغییر قیمت نفت عامل مهمی در ایجاد رکود تورمی هستند. افزایش قیمت نفت در دهه ۱۹۷۰ میلادی در کشورهای صنعتی با شوک بزرگی که در طرف عرضه اقتصاد ایجاد کرد، بخش تولید را مختل کرده و موجب بروز رکود تورمی شد. اما تغییرات قیمت نفت علاوه بر تأثیراتی که در کشورهای صنعتی بر جای می‌گذارد، در کشورهایی که صادرکننده نفت بودند نیز موجب بروز مشکلاتی شده است. بخش بزرگی از درآمدهای کشورهای صادرکننده نفت از فروش این ماده اولیه به دست می‌آید که بدون برنامه‌ریزی صحیح، افزایش درآمدهای نفتی و کاهش آن می‌تواند بر شکل‌گیری رکود تورمی تأثیرگذار باشد. هنگامی که درآمدهای نفتی افزایش می‌یابند و درآمدهای حاصل از این افزایش قیمت؛ بدون وجود ظرفیت مناسب برای جذب آن به اقتصاد تزریق شود، پایه پولی افزایش یافته و موجب افزایش تقاضای کل خواهد شد. این افزایش درآمد بی‌انضباطی‌های مالی دولت را نیز افزایش می‌دهد. از طرفی چون در کوتاه‌مدت عرضه نمی‌تواند پاسخ‌گوی افزایش تقاضا باشد، سطح قیمت‌ها افزایش خواهد یافت. افزایش سطح قیمت‌ها باعث افت ارزش پول ملی و در نتیجه کاهش قیمت نسبی کالاهای وارداتی نسبت به کالاهای مشابه داخلی می‌شود (مجیدزاده، ۱۳۹۳: ۳۳). در چنین شرایطی، واردات کالاهای قابل مبادله برای تأمین نیاز داخلی به شدت گسترش می‌یابد. از طرفی در کشورهای غیرصنعتی، بخش وسیعی از واردات برای تأمین مواد اولیه تولید انجام می‌شود، در نتیجه بخش‌های تولیدی با مشکلاتی در عرضه محصولات خود مواجه خواهند شد. دولت معمولاً در این وضعیت، با تکیه بر افزایش درآمدهای نفتی، واردات کالاهای مصرفی را برای جبران تقاضای اضافی گسترش خواهند داد اما این امر می‌تواند به بخش‌های تولیدی کشور آسیب‌های جدی وارد کند. هنگامی که نوسان‌های فزاینده تورمی با تضعیف هر چه بیشتر بخش‌های مولد و تولیدی همراه شوند، شکل گرفتن دور باطل رکود تورمی محتمل‌تر خواهد شد.

از سوی دیگر در اغلب کشورهای صادرکننده نفت، رشد اقتصادی اندک و پرنوسان

است. در هنگام کاهش درآمدهای نفتی به دلیل وابستگی تولید به واردات مواد اولیه و واسطه‌ای، مقدار تولید کاهش خواهد یافت. در شرایطی که کشورها از درآمدهای نفتی برای تأمین منابع مالی خود استفاده کنند، افول درآمدهای نفتی کسری بودجه دولت را تشدید خواهد کرد. به دلیل آنکه در دوره‌های شکوفایی درآمدهای نفتی روند فعالیت‌های سایر کارآفرینان اقتصادی اختلال ایجاد شده است، آنها قادر نخواهند بود با کمتر شدن فعالیت‌های اقتصادی دولت، کاهش تولید و کمبود عرضه را پوشش دهند، بنابراین اقتصاد با مشکلاتی در طرف عرضه مواجه می‌شود. از سوی دیگر، به دلیل آنکه میل نهایی به مصرف و تقاضای مردم در کوتاه‌مدت چندان کاهش نمی‌یابد، تورم اقتصاد را فرا خواهد گرفت و به این ترتیب با کاهش درآمدهای نفتی و اختلال در سمت عرضه اقتصاد، رکود تورمی پدیدار خواهد شد. در واقع گسترش فعالیت‌های دولت، در هنگام افزایش درآمدهای نفتی و تزریق برنامه‌ریزی نشده آن به اقتصاد، منجر به وجود آمدن نهادهای کژکارکردی خواهد شد که هزینه فرصت فعالیت‌های مولد اقتصادی را افزایش خواهند داد. این نهادها فعالیت‌های اقتصادی که مشوق توزیع مجدد هستند را گسترش داده و مانعی بر سر راه فعالیت‌های تولیدی مولد ایجاد خواهد کرد (نورث، ۱۳۸۵: ۲۸). به این ترتیب طی زمان، اقتصاد در مقابل تغییرات بسیار آسیب‌پذیر خواهد شد و در پی رفتارهای نادرست کارآفرینان سیاسی و اقتصادی، وقوع دور باطل رکود تورمی محتمل خواهد شد.

۲-۱-۲. افزایش قیمت نهادهای تولید

با افزایش قیمت نهادهای تولید، هزینه‌های تولید افزایش خواهد یافت. هنگامی که قیمت نهادهای تولید افزایش یابد، منحنی هزینه نهایی به بالا منتقل شده و منجر به کاهش عرضه خواهد شد. در نتیجه مقدار تولید کاهش یافته و رکود اقتصاد را فرا خواهد گرفت. از طرفی اگر با افزایش هزینه‌ها، مقدار تولید کاهش یابد، اقتصاد با کمبود عرضه داخلی مواجه شده و تورم افزایش خواهد یافت. از جمله عواملی که افزایش هزینه‌های تولید را به دنبال خواهند داشت، افزایش نرخ ارز، افزایش نرخ بهره، افزایش قیمت حامل‌های انرژی هستند. به این ترتیب افزایش قیمت نهادهای تولید با تغییرات سیاستی دولت، منجر به وقوع

رکود تورمی می‌شود. به همین منظور برای ارزیابی میزان آسیب‌پذیری اقتصاد از تغییرات قیمت نهاده‌های تولید، نوسان‌های قیمتی این متغیرها بررسی خواهند شد.

۳-۱-۲. افزایش نقدینگی

میزان نقدینگی در کشورها باید متناسب با فعالیت بخش‌های مختلف اقتصادی باشد. عملکرد بودجه‌ای دولت و سیاست‌های بانکی، بر میزان نقدینگی و نحوه تخصیص آن در اقتصاد تأثیرگذار است (عظیمی آرانی، ۱۳۹۲: ۱۵۱-۱۵۰). با افزایش نقدینگی بیش از ظرفیت اقتصاد و تخصیص ناکارآمد حجم عظیم پول، بخش‌های غیرمولد در اقتصاد متورم و در مقابل بخش‌های مولد که به انجام فعالیت‌های تولیدی می‌پردازند، تحلیل خواهند رفت. دولت معمولاً در چنین وضعیتی سعی می‌کند با دخالت در اقتصاد و کنترل بازار، موجب کاهش سرعت گردش پول شده و از شدت تورم بکاهد، اما این اقدامات در بلندمدت کارایی خود را از دست خواهند داد. از سوی دیگر، هنگامی که تورم شدید با رکود همراه شود و سیاست‌گذاران بخواهند برای کنترل تورم با اعمال سیاست‌های پولی انقباضی، مقدار نقدینگی را کاهش دهند، بخش تولید با مشکلات جدی مواجه خواهد شد. به این ترتیب عدم تخصیص بهینه نقدینگی از یک سو موجب تضعیف بخش تولید و از سوی دیگر با قدرت بخشیدن به نهادهای کژکارکردی که به انجام فعالیت‌های غیرمولد می‌پردازند، دور باطل رکود تورمی را شکل داده و تشدید خواهد کرد.

۴-۱-۲. افزایش نرخ بهره

تغییر نرخ بهره بانکی همواره در عملکرد اقتصادی جوامع اعم از پیشرفته یا در حال توسعه بسیار مؤثر بوده است. افزایش نرخ بهره به عنوان یکی از شوک‌های طرف تقاضا به شمار می‌رود. هنگامی که شوک‌های طرف عرضه پدیده رکود تورمی را تأیید کنند، باید در طرف تقاضا نیز دنبال نشانه‌هایی از رکود تورمی بود و افزایش نرخ بهره یکی از عواملی است که می‌تواند از این سمت، تأییدکننده رکود تورمی باشد (Loyo, 2000: 1). تغییر نرخ بهره بانکی در جهت گیری‌های اقتصادی چشمگیر و سرنوشت‌ساز است. براساس

تئوری‌های کلان، نرخ بهره یکی از هزینه‌های سرمایه‌گذاری است و به منزله قیمت در بازارهای مالی محسوب می‌شود. نوسان‌های نرخ بهره علاوه بر تأثیراتی که بر شروع و ادامه فعالیت‌های اقتصادی دارد، در جذب سرمایه نیز مؤثر است. بنابراین نحوه تعیین آن به‌طور مستقیم بر بخش تولید و تصمیمات مصرف‌کنندگان اثرگذار است و باید برای تبیین علل پیدایش رکود تورمی مورد توجه قرار گیرد.

۵-۱-۲. بهره‌وری عوامل تولید

یکی از چالش‌های اساسی که دور باطل رکود تورمی را تشدید می‌کند، مسئله بهره‌وری است. این عامل منجر به استفاده بهینه از منابع تولید شده و کارایی بخش تولید را افزایش خواهد داد. اما پایین بودن بهره‌وری موجب می‌شود تولید در کمتر از ظرفیت بالقوه خود انجام شود که موجب آسیب‌پذیر شدن اقتصاد می‌گردد. ارتقای بهره‌وری عاملی است که رهایی از دور باطل رکود تورمی را ممکن خواهد کرد. با توجه به مشخصات اصلی رکود تورمی، این پدیده در شرایطی به وقوع خواهد پیوست که اقتصاد با مشکل رشد اقتصادی پایین همراه با نرخ‌های تورم و بیکاری فزاینده مواجه باشد. بهره‌وری به‌عنوان عاملی که رشد اقتصادی فزاینده نسبت به مقیاس ایجاد می‌کند، راهکاری کارآمد برای مقابله با این معضل اقتصادی به‌شمار می‌رود (Martens and Zuleeng, 2008: 1).

در این بخش، عواملی تأثیرگذار بر ایجاد رکود تورمی با تحریک طرف عرضه و تقاضای اقتصاد بررسی شدند. بخشی از آنها مانند نقدینگی، نرخ ارز و نرخ بهره متغیرهایی هستند که در اثر سیاست‌های تعدیل دستخوش تغییر شده‌اند. در بخش بعدی، روابط علی مابین این متغیرها بر رکود تورمی ارزیابی می‌شوند.

۳. بررسی ارتباط بین متغیرهای مختلف اقتصادی و رکود تورمی در ایران

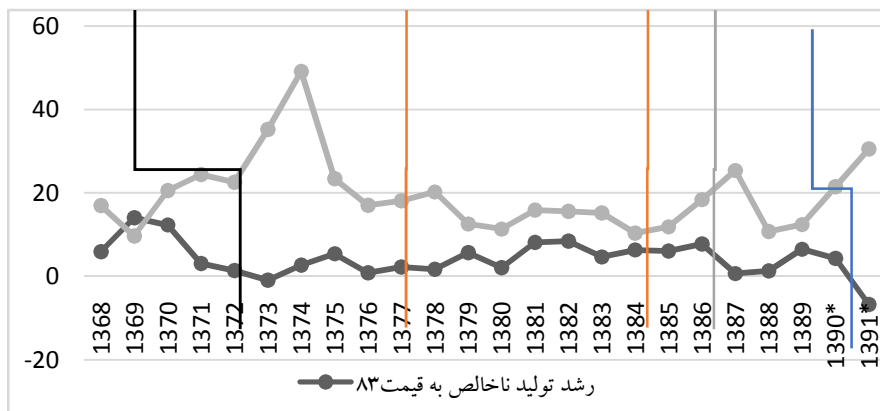
در این پژوهش برای تعیین دوره‌های رکود تورمی، از تعریف هم‌زمانی بین تغییرات مثبت نرخ تورم با تغییرات منفی نرخ رشد اقتصادی استفاده شده است. متغیرهای مورد مطالعه در این پژوهش رشد اقتصادی، شاخص قیمت مصرف‌کننده و تولیدکننده، نرخ ارز مبادله‌ای، نرخ

بهره موزون، درآمدهای نفتی، رشد نقدینگی، کسری بودجه دولت، رشد درآمد ملی، رشد تشکیل سرمایه و بهره‌وری نیروی کار است. دوره زمانی نیز شامل سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۱ است.

۳-۱. دوره‌های رکود تورمی

در این بخش، تغییرات نرخ تورم که از طریق رشد شاخص قیمت کالاها و خدمات مصرف‌کننده شهری به دست آمده و با آمارهای تغییر رشد تولید ناخالص داخلی به قیمت ثابت ۱۳۸۳ مقایسه شده است. دوره‌هایی که در آن رکود تورمی به وقوع پیوسته است شامل تغییر مثبت نرخ تورم و تغییرات منفی نرخ رشد اقتصادی است.

نمودار ۱. رکود تورمی در ایران



مأخذ: آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

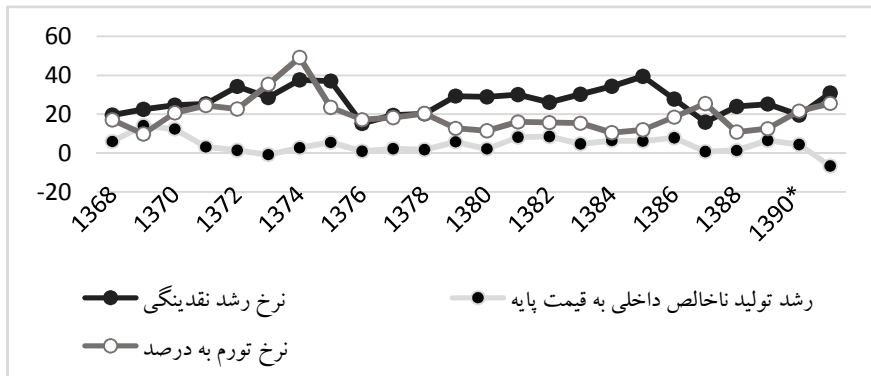
اقتصاد ایران در این دوره زمانی در ۹ سال و با توالی‌های زمانی اندک و شدت‌های متفاوت، درگیر رکود تورمی شده است. رکود تورمی در شرایطی ایجاد می‌شود که نرخ‌های رشد اقتصادی سرعت‌های رشد بسیار اندک داشته باشند، به طوری که این نرخ‌ها تمایل به کاهش داشته باشند. معمولاً در چنین شرایطی، احتمال آنکه دور باطل رکود تورمی شکل گیرد، افزایش خواهد یافت. رشدهای تجربه شده در دوره فوق با توجه به درجه توسعه‌نیافتگی کشور به هیچ وجه مطلوب نیست و نوسان‌های شدید آن گویای

بی‌ثباتی در این متغیر کلیدی و محوری است (شاگری، ۱۳۸۷: ۹). بررسی روند تورم در ایران حاکی از آن است که قیمت‌ها در ایران به صورت فزاینده و نامنظمی در حال افزایش بوده است. نرخ‌های تورم فزاینده خبر از گسترده‌گی این معضل در حوزه‌های سیاسی و اجتماعی جامعه می‌دهد و تأثیرات منفی چنین نرخ‌های تورمی بر سایر متغیرهای کلان دور از انتظار نخواهد بود. با توجه به نمودار ۱، نرخ تورم دورقمی تقریباً در همه سال‌های این دوره وجود داشته و ضمیمه شدن نرخ‌های رشد پایین به آن، موجب شده تا مشکلات اقتصادی حل نشده در ایران شکل ساختاری یابند و حلقه باطلی از رکود تورمی را ایجاد کنند.

۲-۳. تأثیر نرخ رشد نقدینگی

تغییرات نقدینگی به‌عنوان ابزار سیاستی دولت برای کنترل وضعیت اقتصاد در کوتاه‌مدت به‌شمار می‌رود، درحالی‌که تورم در هر اقتصادی به درجه قدرت جذب پول در آن اقتصاد بستگی دارد. اگر درجه جذب پول در اقتصاد بالا باشد، نقدینگی افزایش یافته جذب تولید خواهد شد و تورم بالایی ایجاد نخواهد کرد، اما اگر چنین نباشد تورم‌های شدید آشکار خواهد شد. وقتی بخش عرضه اقتصاد بی‌کشش یا کم‌کشش باشد، افزایش نقدینگی موجب تورم شدید شده و خسارت‌های جدی به سمت عرضه اقتصاد وارد می‌آورد. با تضعیف بخش‌های تولیدی، شکل‌گیری دور باطل رکود تورمی محتمل می‌شود.

نمودار ۲. روند رشد نقدینگی و رکود تورمی

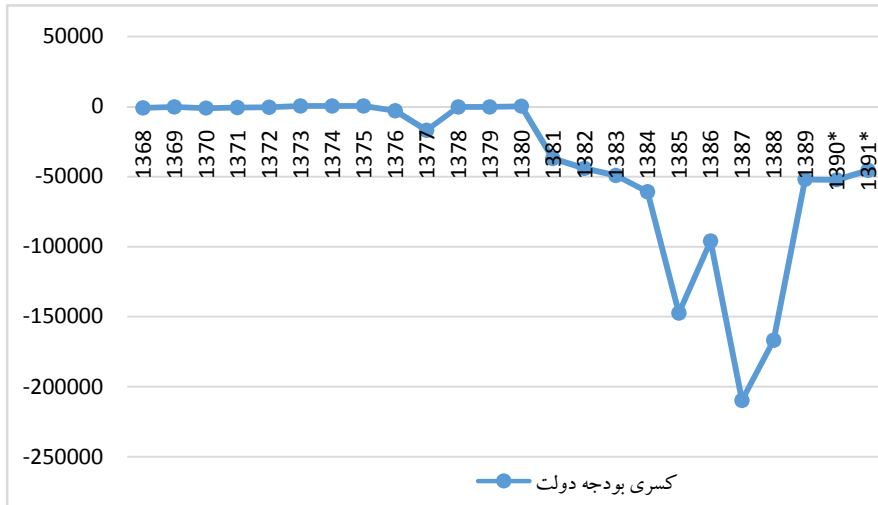


در اغلب سال‌هایی که اقتصاد ایران در رکود تورمی قرار گرفته است، نرخ رشد نقدینگی به شدت فزاینده بوده است. روند تغییرات این متغیر اقتصادی بیانگر آن است که اقتصاد ایران از فقدان نهادهای کارایی که به جای توزیع رانت، به فعالیت‌های تولیدی مولد پردازند، رنج می‌برد و به‌رغم رشدهای بی‌سابقه نقدینگی، تولیدکنندگان با مشکل کمبود نقدینگی مواجه هستند. گویی با نگرش تک‌بعدی دولت‌ها به مشکل رکود تورمی و استفاده از نگره‌های سیاستی کوتاه‌مدت، این ابزار را به‌وسیله‌ای برای کنترل سرعت شاخص قیمت مصرف‌کننده در کوتاه‌مدت بدل کرده است. درحالی که افزایش نقدینگی موجب افزایش پایه پولی شده و در نهایت خود دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده در اقتصاد، از مشکلات تورمی که در جامعه شکل می‌گیرد، آسیب خواهد دید و مشکل رکود تورمی نیز حل نشده بر جای خواهد ماند.

۳-۳. کسری بودجه دولت

کسری بودجه، معضل اقتصادی بسیار بزرگی برای اکثر کشورهای جهان است. هنگامی که تأمین مالی کسری بودجه از طریق بهره‌گیری از تسهیلات تکلیفی نظام بانکی صورت می‌گیرد، محدودیت اعتبارات برای بخش خصوصی به‌وجود خواهد آمد. با افزایش تقاضای وام و اعتبارات از طرف دولت، نرخ بهره افزایش خواهد یافت. افزایش نرخ بهره به هزینه‌های تولید خواهد افزود و مقدار تولید را کاهش خواهد داد. بنابراین فزونی تقاضای وام و اعتبارات نسبت به عرضه آنها منجر به جان‌سختی جبری تأمین مخارج دولت به جای بخش خصوصی خواهد شد و این عامل هم می‌تواند زمینه کاهش سرمایه‌گذاری و کاهش تولید را ایجاد کند. از طرفی وقتی دولت برای تأمین کسری بودجه خود از نظام بانکی بهره می‌گیرد، مازاد تقاضایی ایجاد خواهد کرد که خود تشدیدکننده تورم است. به این ترتیب پیشی گرفتن درآمدهای دولت بر مخارج آن محرک شکل‌گیری رکود تورمی خواهد شد. در نمودار ۳ کسری بودجه دولت به تصویر کشیده شده است.

نمودار ۳. کسری بودجه دولت در ایران



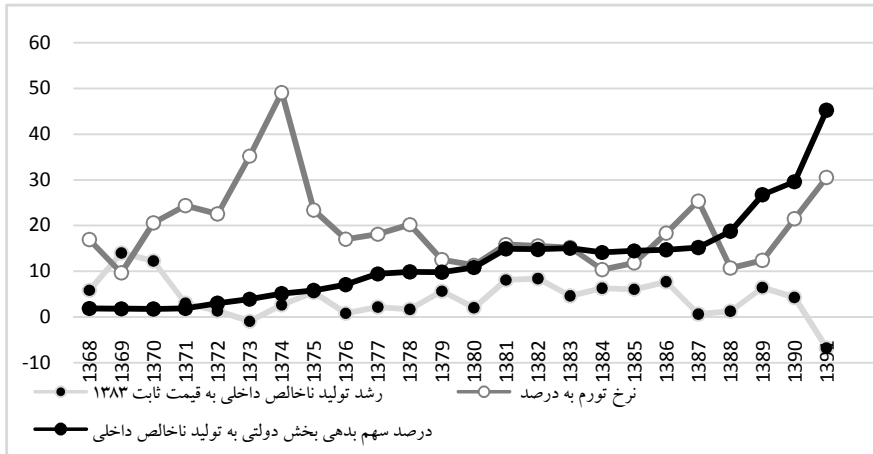
مأخذ: همان.

کسری بودجه دولت و روش های تأمین مالی آن بر متغیرهای کلان اقتصادی آثار متفاوتی دارد. تأثیرات اولیه کسری بودجه به علل به وجود آمدن آن بستگی دارد، درحالی که تأثیرات ثانویه کسری بودجه به روش های تأمین مالی آن ارتباط دارد. با توجه به اینکه دولت در ایران درآمدهای نفتی را به عنوان منبع اصلی تأمین بودجه می داند و در این سال ها، از ابزارهای سیاستی دیگر چون تغییر نرخ ارز و نرخ سد بانکی برای رفع مشکلات خود استفاده کرده است، موجب شده که کسری بودجه دائمی آسیب های جدی به اقتصاد ایران خصوصاً بخش تولید از طریق افزایش نااطمینانی و ناامنی فضای تولید به ویژه در بلندمدت، وارد آورد.

۳-۴. تأثیر رشد بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی و بانک مرکزی

پیشی گرفتن مخارج دولت از درآمدهای آن، یکی از عوامل شکل گیری رکود تورمی است. در ادامه روند رشد بدهی های بخش دولتی که شامل دولت و شرکت ها و مؤسسات دولتی است، ارزیابی می شود:

نمودار ۴. روند تحولات سهم بدهی بخش دولتی و رکود تورمی



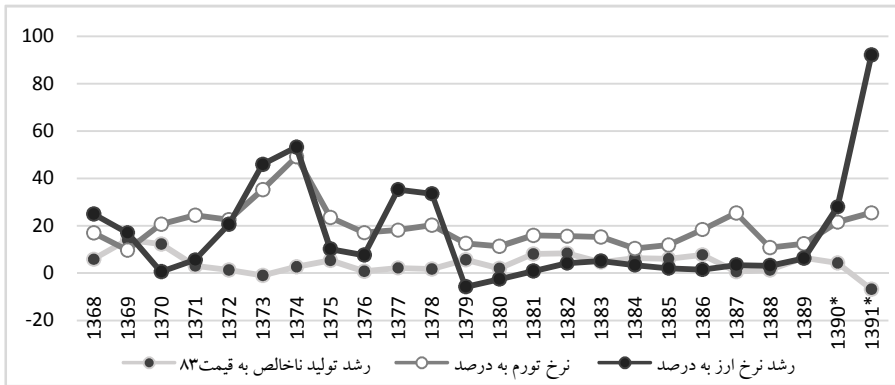
مأخذ: همان.

در یک جمع‌بندی کلی و براساس آنچه در بررسی روند کسری بودجه دولت نیز به آن اشاره شده می‌توان گفت، افزایش بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی موجب کاهش پویایی‌های بخش غیردولتی شده و به سهم خود انگیزه فعالیت‌های اقتصادی توسط بخش غیردولتی را کاهش داده است. سهم بدهی بخش دولتی به سیستم بانکی در ایران همواره روند صعودی داشته و از سال ۱۳۸۷ به بعد به شدت افزایش پیدا کرده است. این در حالی است که این اقدام دولت موجب افزایش نرخ بهره در بازارهای مالی شده و بخش تولیدی و غیردولتی را با مشکل کمبود نقدینگی مواجه کرده است. هنگامی که دولت از چنین رویکردی برای تأمین منابع مالی خود استفاده کند، ضمن ایجاد عدم اطمینان نسبت به آینده فعالیت‌های اقتصادی، هزینه فرصت سرمایه‌گذاری‌ها در بخش‌های تولیدی را افزایش داده و انگیزه آنها برای سرمایه‌گذاری را کاهش خواهد داد و در به وجود آمدن رکود تورمی سهم بسیاری داشته است. بنابراین افزایش انضباط مالی دولت و پایبندی دولت به تعهدات مالی، خود موجب کاهش حجم بدهی‌های بخش دولتی به سیستم بانکی شده و با کاهش فشار تأمین نقدینگی بخش تولیدی، گامی مؤثر برای خارج شدن از دور باطل رکود تورمی خواهد بود.

۳-۵. تأثیر رشد نرخ ارز

در اقتصاد ایران نرخ ارز در برخی سال‌ها با نظام ارزی ثابت و در برخی دیگر با نظام انعطاف پذیر تعیین شده است. تغییرات سیاستی دولت در مواجهه با این متغیر اقتصادی برای آنکه اثرگذاری نوع نظام ارزی بر قیمت ارز تقلیل یابد تغییرات نرخ ارز بازار آزاد ارزیابی شده است:

نمودار ۵. روند رشد نرخ ارز و رکود تورمی



مأخذ: همان.

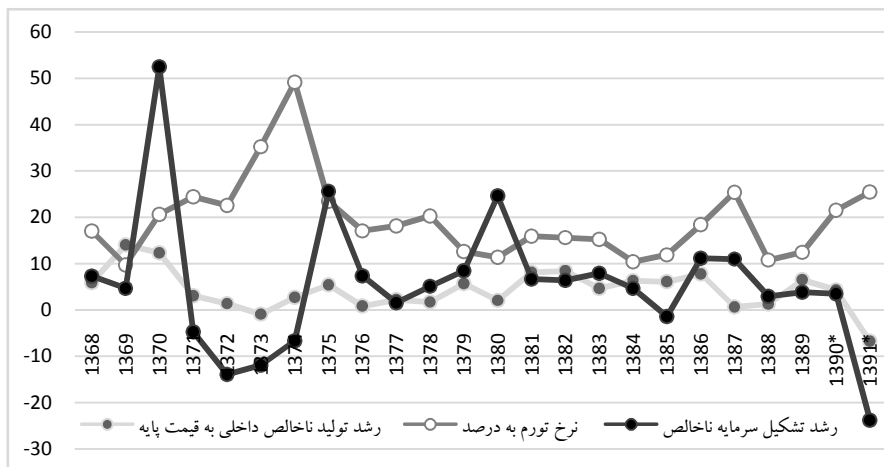
تأثیرات رشد نرخ ارز بر اقتصاد کشور در شکل‌گیری دوره‌های رکود تورمی از طریق اثرگذاری آن بر کاهش تولید با افزایش قیمت هزینه‌های تولید و افزایش تورم تعیین می‌شود. آمارهای مربوط به تغییرات نرخ ارز در بازار آزاد گویای این است که ارتباط تنگاتنگی بین رشد نرخ ارز در ایران با تغییرات تولید و رشد اقتصادی و نرخ تورم وجود دارد. سیاست‌های ارزی که با هدف حفظ قدرت رقابتی خارجی اجرا شده‌اند، از طریق رابطه‌ای که بین نرخ تورم داخلی و تعدیل نرخ ارز براساس تورم داخلی وجود دارد، موجب بی‌ثباتی در اقتصاد شده و حتی در شکل‌گیری تورم‌های لجام‌گسیخته تأثیرگذار بوده‌اند. همچنین با توجه به اینکه اقتصاد ایران برای تولید هم به واردات وابسته است، افزایش نرخ ارز برای بخش تولید هم مشکلات زیادی ایجاد کرده است. افزایش نرخ ارز با گران کردن هزینه واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای مورد نیاز بخش تولید به‌ویژه

صنعت، موجب شده از سرعت رشد سرمایه‌گذاری در این بخش کاسته شود و با تضعیف بخش تولید، عرضه در اقتصاد با مشکلات عدیده‌ای مواجه شود. همچنین افزایش نرخ ارز با گران کردن کالاها، تقاضای مصرف‌کنندگان را نیز تحت تأثیر قرار می‌دهد و تقاضای آنها کاهش پیدا می‌کند. کمبود تقاضای مؤثر نیز به رکود دامن می‌زند. از طرفی با تورمی که افزایش این متغیر به‌عنوان ابزار سیاستی دولت ایجاد کرده، اقتصاد ایران آسیب‌پذیرتر شده و در ایجاد دور باطل رکود تورمی در اقتصاد ایران تأثیرگذار است.

۳-۶. تأثیر رشد تشکیل سرمایه

در سیستم حساب‌های ملی تشکیل سرمایه ناخالص همان مفهوم سرمایه‌گذاری در کالاهای سرمایه‌ای است. سرمایه‌گذاری و تشکیل سرمایه پارامتر بسیار مهمی در ایجاد زمینه مناسب برای افزایش توان تولید داخلی هستند و رشد تولید ناخالص داخلی خود نیروی محرکی برای افزایش روند تشکیل سرمایه در کشور است.

نمودار ۶. روند رشد تشکیل سرمایه در ایران



مأخذ: همان.

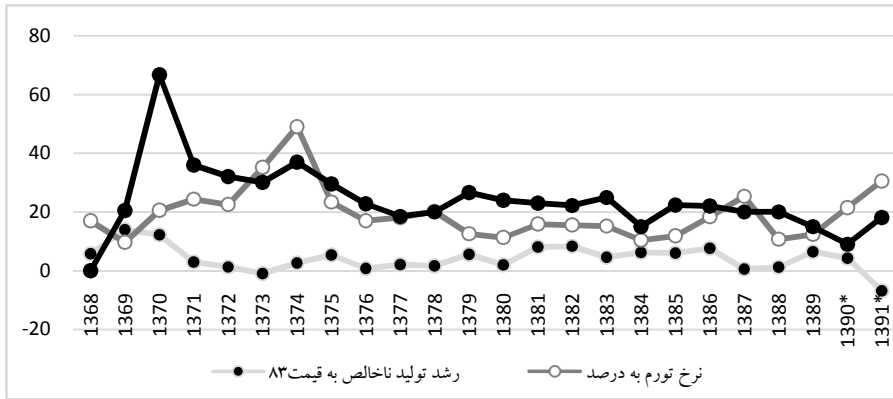
سرمایه‌گذاری به‌عنوان یکی از مهم‌ترین اجزای هزینه ملی تلقی می‌شود. بدون رشد

مناسب آن، تولید و اشتغال نمی‌توانند به رشد پایدار دست یابند. محدودیت منابع و کمیابی از عمده‌ترین مسائلی هستند که غالب کشورهای در حال توسعه را با مشکل مواجه کرده است. سیاست‌های اقتصادی نادرست که زمینه افزایش نرخ‌های تورم را ایجاد کرده و فضای اقتصاد را بی‌ثبات کنند، موجب می‌شوند که تشکیل سرمایه به تعویق افتد. با توجه به ناامنی‌های موجود در بازار تولید در ایران، وجود تورم‌های فزاینده و نرخ رشد اندک، ریسک سرمایه‌گذاری در ایران افزایش پیدا کرده و همین عامل در ناکارایی بیشتر کمیت و کیفیت سرمایه‌گذاری‌ها در ایران تأثیرگذار بوده است. در بیشتر سال‌های این دوره زمانی، رشد تشکیل سرمایه بسیار کم و پرنوسان بوده به طوری که بیشترین نرخ تشکیل سرمایه در سال ۱۳۷۰ و متناظر با مقدار ۵۲ درصد بوده است و به‌رغم اینکه چنین رشدی مجدداً تکرار نشده است، از سال ۱۳۸۰ به بعد حتی نرخ‌های رشد دو رقمی نیز به ندرت شکل گرفته‌اند. مشکلات بخش تولید؛ مساعد نبودن فضای سرمایه‌گذاری به لحاظ عدم ثبات سیاسی و اقتصادی و ناتوانی اقتصاد در کنترل تورم از مهم‌ترین عوامل پایین بودن نرخ رشد تشکیل سرمایه در ایران است. عدم تشکیل سرمایه متناسب با نیازهای بخش تولید در تولید پایین‌تر از ظرفیت این بخش اثر مستقیم دارد. ناتوانی در استفاده از ظرفیت تولید از یک سو به معنی کاهش تولید و اشتغال و از سوی دیگر به مفهوم بالارفتن هزینه و قیمت تلقی می‌شود و عاملی مهم در ایجاد رکود تورمی است.

۷-۳. تأثیر رشد حداقل دستمزد

بنگاه‌ها در شرایط رقابتی، بهره‌وری نیروی کار را به‌عنوان عامل اساسی تعیین دستمزد می‌پذیرند و به لحاظ نظری اگر افزایش دستمزدهای واقعی براساس افزایش بهره‌وری نیروی کار باشد، توجیه اقتصادی خواهد داشت. اما در اکثر کشورها به‌منظور تحقق عدالت اجتماعی و حمایت از کارگران با تخصص و مهارت پایین، دولت‌ها اقدام به تعیین حداقل دستمزد می‌کنند. تعیین حداقل دستمزد و افزایش‌های منظم یا نامنظم آن تأثیر اجتماعی - اقتصادی مختلفی به دنبال دارد که می‌توان به اثر بر اشتغال، بهره‌وری نیروی کار، سطح قیمت‌ها، سطح سایر دستمزدها، فقر و مواردی از این دست اشاره کرد (طائی، ۱۳۹۰).

نمودار ۷. رشد حداقل دستمزد و رکود تورمی



مأخذ: همان.

در دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۰، رشد حداقل دستمزد از نرخ تورم پیشی گرفته است. در سال ۱۳۷۰ حداقل دستمزد رشد قابل ملاحظه‌ای داشته است و به ۶۶/۷ درصد رسیده است. در فاصله سال‌های ۱۳۶۹ تا ۱۳۷۲، نرخ رشد حداقل مزد بیشتر از نرخ تورم بوده است. اما نرخ‌های تورم فزاینده در سال‌های ۱۳۷۳ و ۱۳۷۴ به قدری بوده است که از رشد حداقل دستمزد هم فراتر رفته است. در سال‌های ۱۳۷۵ تا ۱۳۷۸ هم رشد حداقل دستمزد در محدوده نرخ تورم در نوسان بوده است. در فاصله سال‌های ۱۳۷۹ تا ۱۳۸۶، همواره رشد حداقل مزد بیشتر از نرخ تورم بوده و با فاصله حداکثر ۱۴ درصدی بالاتر از نرخ تورم رشد کرده است. در سال ۱۳۸۷ نرخ تورم فراتر از رشد حداقل مزد قرار گرفته است، اما در سال‌های ۱۳۸۸ و ۱۳۸۹، رشد حداقل مزد بیشتر از نرخ تورم بوده است. در سال‌های ۱۳۹۰ و ۱۳۹۱ هم که آخرین دوره رکود تورمی به وقوع پیوسته است، تورم بسیار فراتر از رشد حداقل دستمزد افزایش یافته است.

افزایش دستمزدها به معنی افزایش هزینه تولید است، روند بهره‌وری نیروی کار هم که پیش از این بررسی شد، بیانگر آن بود که بهره‌وری نیروی کار در دوره زمانی مورد بررسی تغییر چشمگیری نکرده است. بنابراین افزایش دستمزدها به مقداری بیشتر از بهره‌وری نیروی کار، منجر به افزایش هزینه‌های تولید کننده شده است و سیاست‌گذاری‌های غلط دولت، علاوه بر آسیب رساندن به بخش تولید، نیروی کار را نیز در وضعیت نامطلوبی قرار داده است.

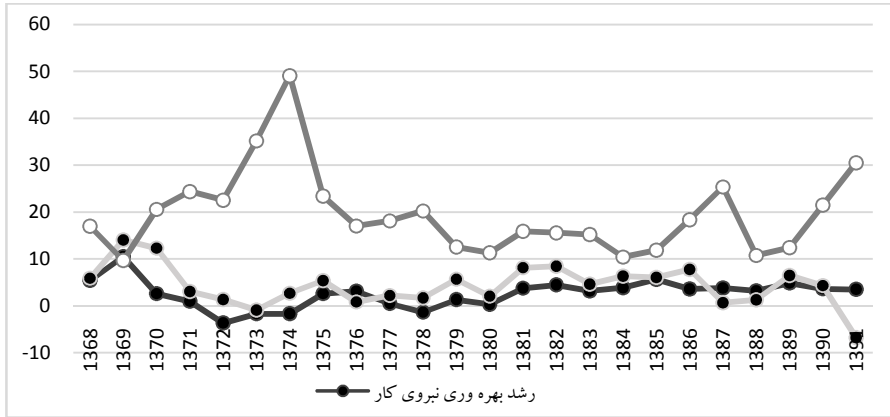
در این سال‌ها، دولت بدون آنکه به راه‌حلی اساسی برای بهبود وضعیت موجود بیندیشد، با اعمال سیاست‌های کوتاه‌نگرانه همواره سعی کرده حداقل دستمزد نیروی کار را نسبت به تورم تا حدودی تعدیل کند، اما حتی در اجرای این سیاست هم به موفقیت دست نیافته است و در بسیاری از سال‌ها نرخ تورم از افزایش حداقل مزد پیشی گرفته است. از سوی دیگر اجرای همین تغییرات سیاستی کوتاه‌نگرانه که بدون توجه به بخش‌های تولیدی اجرا شده‌اند، توانایی بنگاه‌ها برای افزایش ظرفیت تولید و حتی ادامه فعالیت را مختل کرده‌اند.

۸-۳. تأثیر رشد بهره‌وری نیروی کار

شاخص‌های بهره‌وری با توجه به نقش تعیین‌کننده بهره‌وری در رشد و توسعه اقتصادی کشور مورد توجه قرار می‌گیرد. یک مقیاس بهره‌وری به بیان ساده نسبت یک شاخص مقداری از یک ستانده معین به یک شاخص مقداری از یک داده معین یا ترکیبی از چندین داده است. به لحاظ مفهومی بهره‌وری را حاصل جمع کارایی و اثربخشی در نظر می‌گیرند که اولی ناظر بر میزان مؤثر بودن منابع مورد استفاده برای تولید یک محصول مفید است و دیگری ناظر بر میزان دستیابی به اهداف مورد نظر از تولید آن محصول می‌باشد. به این ترتیب وجه ناظر بر کارایی در مفهوم بهره‌وری به معنای انجام درست کار است و وجه ناظر بر اثربخشی به معنای انجام کار درست است و در مجموع بهره‌وری را می‌توان به‌عنوان انجام درست کار تعریف کرد (مؤمنی، ۱۳۹۳: ۱).

عامل بهره‌وری، ارتباط فزاینده با رشد دارد، یعنی هر چه میزان بهره‌وری نیروی کار یا سایر عوامل تولید افزایش پیدا کند، بر میزان تولید و در پی آن رشد اقتصادی اضافه خواهد شد بدون آنکه بازدهی کاهنده به مقیاس ایجاد شود. بنابراین بهره‌وری با پایداری، نوآوری و توسعه در هم تنیده است و یکی از راهکارها برای اینکه رشد اقتصادی در مسیر رشد باثبات قرار گیرد، ارتقای بهره‌وری است. اما آمار و ارقام گویای آن است که بهره‌وری نیروی کار در ایران بسیار کم بوده و در طول دوره مورد بررسی تحول شگرفی را نیز تجربه نکرده است. این در حالی است که یکی از مهم‌ترین راهکارها برای برون‌رفت از رکود تورمی از طریق بهبود بنیه ضعیف تولیدی و افزایش بهره‌وری حاصل می‌شود.

نمودار ۸. رشد بهره‌وری نیروی کار و رکود تورمی



مأخذ: آمارهای سازمان ملی بهره‌وری و بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

طبق تعریف‌های ارائه شده، رکود تورمی به دوره‌های افزایش سطح عمومی قیمت‌ها با رشدهای اقتصادی اندک و کاهنده اطلاق می‌شود. در این پژوهش برای تبیین علل قرار گرفتن اقتصاد در چنین وضعیتی، ارتباط آن با تغییرات سیاستی و شوک‌درمانی‌هایی که در قالب برنامه‌های تعدیل ساختاری اجرا شده‌اند، استفاده شده است. مجموعه این تغییرات سیاستی که این پژوهش برای بررسی دور باطل رکود تورمی به آن پرداخته شامل رشد درآمدهای نفتی، رشد نقدینگی، رشد بدهی‌های بخش دولتی، رشد نرخ ارز، رشد درآمدهای ملی، رشد تشکیل سرمایه، رشد حداقل دستمزد و رشد بهره‌وری است. همچنین علاوه بر متغیرهای مذکور، روند شاخص‌های تولید ناخالص داخلی، مقدار نقدینگی و کسری بودجه دولت هم در دوره زمانی ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۱ بررسی شدند. مطابق نتایج به‌دست آمده:

۱. اقتصاد ایران در طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۹۱ در پنج دوره که متناظر با ۹ سال است، در دام رکود تورمی قرار گرفته است.

۲. ضعف شدید بنیه تولیدی و رشد اقتصادی که کیفیت لازم برای فراهم کردن رشد پایدار را ندارد، از مهم‌ترین عوامل به‌وجود آورنده دور باطل رکود تورمی در ایران هستند.

۳. متغیرهایی مانند رشد اقتصادی، رشد درآمد ملی و رشد تشکیل سرمایه در وضعیت بسیار نامطلوبی قرار دارند.

۴. نرخ‌های تورم در ایران ارتباط مستقیمی با افزایش سهم درآمدهای نفتی از کل درآمدهای دولت و افزایش نقدینگی داشته است و رابطه دوسویه‌ای با افزایش کسری بودجه دولت و افزایش بدهی‌های بخش دولتی به سیستم بانکی دارد.

۵. روند تغییرات متغیرهای حداقل مزد، سود تسهیلات اعطایی بانک‌ها، نقدینگی و نرخ ارز گویای آن است که دولت سعی کرده با سیاست‌گذاری‌های خود، این متغیرها را در طول زمان نسبت به تورم تعدیل کند.

۶. روند شاخص‌های تولید و تشکیل سرمایه بیانگر این واقعیت است که هرچه دوره‌های رکود تورمی طولانی‌تر شده‌اند، بخش تولید در وضعیت بحرانی‌تری قرار گرفته است.

۷. نتایج به دست آمده از مقایسه بین هریک از متغیرها و رکود تورمی نشان‌دهنده این است که در هریک از دوره‌های رکود تورمی که در ایران شکل گرفته‌اند، مجموعه‌ای از متغیرها، در شکل‌گیری و استمرار رکود تورمی مؤثر بوده‌اند و میزان اثرگذاری این متغیرها در سال‌های مختلف متفاوت از یکدیگر است.

با توجه به نتایج مذکور، دولت باید برای حل مشکلات بخش تولید که ریشه در ساختارهای اقتصاد دارند و موجب شده‌اند که دور باطل رکود تورمی در کشور شکل گیرد، به جای استفاده از سیاست‌های کوتاه‌مدت و شوک‌درمانی‌ها، درصدد حل ریشه‌ای مشکلات با هدف‌گذاری و اجرای سیاست‌های بلندمدت برآید. برای تحقق این اهداف پیشنهاد می‌شود که:

۱. دولت باید ضمن توجه به آثار منفی شوک‌درمانی در اقتصاد، به جای چنین اقدامات شتاب‌زده‌ای که تاکنون هم نتوانسته‌اند اهداف مورد انتظار خود را محقق سازند، به ثبات اقتصاد کلان و بهبود فضای تولید و کسب و کار در اقتصاد پردازد و با کاهش هزینه کسب اطلاعات، تضمین قراردادهای و امنیت حقوق مالکیت، هزینه تولیدکنندگان، مصرف‌کنندگان و مبادله را کاهش دهد.

۲. اعمال تغییراتی در قاعده رفتاری دولت، به‌طوری‌که رفتار مالی دولت ثبات اقتصاد

کلان را مختل نکند و وابستگی دولت به اعمال سیاست‌های پولی و مالی کمتر شود. همچنین استقلال بانک مرکزی از نکاتی است که باید مورد توجه قرار گیرد. با استقلال بانک مرکزی از دولت، امکان اعمال نظارت بیشتر بر افزایش پایه پولی فراهم شده و با رشد بی‌رویه نقدینگی نیز مقابله می‌شود.

۳. جایگزین شدن نهادهای کارآمد به جای نهادهای کژکارکرد، نیاز به بازآرایی ساختارهای اقتصادی، سیاسی و اجتماعی دارد. دولت برای تحقق این هدف باید با جدیت تمام ضمن مبارزه با فضای رانتی موجود در اقتصاد کشور، تدابیر ویژه‌ای برای مبارزه با فساد بیندیشد. اما توجه به این نکته ضروری است که به موفقیت رسیدن این اهداف در گرو پابندی به اجرای صحیح این اهداف در بلندمدت و اجرای صحیح قانون است. ثبات در رفتارهای مالی دولت، از بی‌ثباتی اقتصاد کلان پیشگیری کرده و در عین حال فضای اقتصاد کلان برای سرمایه‌گذاری و افزایش رشد تشکیل سرمایه تضمین می‌شود.

۴. با توجه به مشکلات عدیده‌ای که سیاست‌گذاری‌های نادرست در کشور ایجاد کرده است، نیاز جدی به بازنگری در رویه‌های سیاست‌گذاری و اجرا مشاهده می‌شود. دولت باید از طریق تغییر شرایط موجود و اجتناب از شوک‌درمانی‌ها که موجب افزایش هزینه‌های تولید می‌شوند، زمینه لازم برای بهبود فضای اقتصاد کلان و تخصیص بهینه منابع را فراهم کند.

۵. دولت باید ضمن ایجاد بستر مناسب برای افزایش بهره‌وری عوامل تولید و تخصیص گرایی، انگیزه افزایش تولید و سرمایه‌گذاری‌های جدید را فراهم آورد و این چنین موجب افزایش وسعت بازارها شود. با افزایش وسعت بازار، زمینه تقسیم کار و تخصیص گرایی ایجاد شده و کشور از دور باطل رکود تورمی خارج خواهد شد. همچنین دولت چاره‌ای برای تنگناهای زیربنایی کشور اندیشیده و از این طریق کارایی فنی و اقتصادی تخصیص منابع بین بخش‌ها را نیز بهبود بخشد.

۶. دولت به‌عنوان بزرگ‌ترین مصرف‌کننده، تولیدکننده و سرمایه‌گذار در اقتصاد ایران تلقی می‌شود و خود نیز از اعمال سیاست‌های اقتصادی مانند شوک‌درمانی‌ها و دستکاری قیمت‌های کلیدی به شدت متضرر می‌شود. بنابراین دولت علاوه بر اینکه باید به بازآرایی ساختارهای هزینه‌ای خود بپردازد و هزینه‌های غیرضروری خود را کاهش دهد؛

از اجرای سیاست‌هایی که موجب بی‌ثباتی در فضای اقتصاد کلان می‌شوند، به‌شدت پرهیزد. ۷. در نهایت اینکه باید به کلیدی‌ترین نکته یعنی رشد باکیفیت که از طریق اشتغال مولد و ارتقای بهره‌وری حاصل می‌شود، برای خارج شدن از دور باطل رکود تورمی توجه کرد؛ زیرا هرگونه جهت‌گیری سیاستی که در روند تحقق این اهداف خدشه‌ای وارد کند و از فراهم کردن شرایط برای رشدی با این کیفیت، سر باز زند، نه تنها دستاوردی برای ایران نخواهد داشت بلکه با بحرانی‌تر کردن شرایط، برون‌رفت از دور باطل رکود تورمی را دشوارتر خواهد کرد.

منابع و مآخذ

۱. آمارهای بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، www.cbi.ir.
۲. استیگلیتز، جوزف (۱۳۸۷). *جهانی‌سازی و مسائل آن*، ترجمه حسن گلریز، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
۳. تقوی، مهدی و سیداحمد غروی نخجوانی (۱۳۸۲). «تورم رکودی در اقتصاد ایران»، *پژوهش‌نامه اقتصادی*، ش ۲.
۴. جیروند، عبدا... (۱۳۶۸). *توسعه اقتصادی (مجموعه عقاید)*، چاپ سوم، تهران، مولی.
۵. سازمان ملی بهره‌وری ایران، www.nipo.gov.ir.
۶. ساعدی، مهرداد (۱۳۸۲). «بررسی علل اقتصادی وقوع رکود تورمی در اقتصاد ایران»، *پژوهش‌ها و سیاست‌های اقتصادی*، ش ۲۷.
۷. سامتی، مرتضی، مجید صامتی و ابوالفضل جنتی مشکانی (۱۳۸۳). «بررسی نقش هزینه مبادله بر رکود تورمی در ایران (۱۳۷۹-۱۳۵۰)»، *جستارهای اقتصادی*، ش ۱.
۸. شاکری، عباس (۱۳۹۳). «تحلیل وضعیت اقتصادی کشور هشت ارکان سیاست‌گذاری برای برون‌رفت از شرایط رکود تورمی»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات اقتصاد کلان، کد موضوعی ۲۲۰، شماره مسلسل ۱۳۸۱۶.
۹. _____ (۱۳۸۷). *اقتصاد کلان نظریه‌ها و سیاست‌ها*، ج ۱ و ۲، چاپ سوم، تهران، پارس‌نویسا.
۱۰. صف‌شکن، محدثه (۱۳۹۳). «بررسی دور باطل رکود تورمی در ایران، از منظر اجرای سیاست‌های تعدیل اقتصادی»، پایان‌نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشگاه علامه طباطبایی.
۱۱. عظیمی آرانی، حسین (۱۳۹۲). *مدارهای توسعه‌نیافتگی در اقتصاد ایران*، چاپ چهاردهم، تهران، نشر نی.
۱۲. طائی، حسن (۱۳۹۰). *مجموعه سخنرانی‌های دانشگاه اقتصاد دانشگاه علامه طباطبایی*، انتشارات علامه طباطبایی.
۱۳. قبادی، فرخ و فریبرز رئیس‌دانا (۱۳۶۸). *پول و تورم*، چاپ دوم، تهران، پایروس - پیشبرد.
۱۴. مجیدزاده، رضا (۱۳۹۳). «اقتصاد سیاسی رانتی و رکود تورمی»، *ندای صنعت*، ش ۴.
۱۵. مهرآرا، محسن (۱۳۷۸). *بدهی‌های خارجی در اقتصاد ایران*، چاپ اول، تهران، مؤسسه تحقیقات پولی و بانکی.
۱۶. مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۳). «ساختار نهادی ایران به نفع رانت و رباست»، *ندای صنعت*، ش ۴.
۱۷. _____ (۱۳۹۴). *اقتصاد ایران در دوران تعدیل ساختاری*، چاپ دوم، تهران، نقش و نگار.
۱۸. مینسکی، هایمن (۱۳۹۱). *ثبات بخشیدن به اقتصاد بی‌ثبات*، ترجمه مهدی تقوی، تهران، کتابخانه فروردین.

۱۹. نورث، داگلاس سی. (۱۳۸۵). *نهادهای، تغییرات نهادی و عملکرد اقتصادی*، ترجمه محمدرضا معینی، چاپ دوم، تهران، سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور.

۲۰. وودوارد، دیوید (۱۳۷۵). *تعدیل اقتصادی، بحران بدهی و فقر در کشورهای در حال توسعه*، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی و محمود محمدیان، چاپ اول، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

21. Barsky, Robert B. and Lutz Kilian (2000). "A Monetary Explanation of the Great Stagflation of the 1970s", University of Michigan, fordschool.umich.edu/rsie/workingpapers/Papers451-475/r452.pdf.
22. Blinder, Alan S. and Jeremy Rudd (2008). "The Supply-Shock Explanation of the Great Stagflation Revisited", CEPS Working Paper, No. 176.
23. Kilian, Lutz (2009). "Oil Price Shocks, Monetary Policy and Stagflation", CEPR Discussion Paper, No. DP7324.
24. Loyo, Eduardo (2000). "Demand-Pull Stagflation", National Bureau of Economic Research New Working Papers.
25. Martens, Hans and Fabain Zuleeng (2008). "The Spectre of Stagflation", European Policy Center.
26. North, Douglass C. and Robert Paul Thomas (1973). *The Rise of the Western World a New Economic History*, First Published, Cambridge Univeridge University Press.
27. Tran, Dang T. (1987). "A Confilict Model of Stagflation", *Eastern Economic Journal*, Vol. 13, No. 1.
28. World Bank World Development Report (1991). *The Challenge of Development*, Washington, Oxford University Press.

تحلیل ماهیت نمایندگی مجلس در نظام جمهوری اسلامی ایران

محمدرسول آهنگران،* محمدجعفر صادق پور** و علیرضا میربد***

تاریخ دریافت ۱۳۹۳/۱۲/۲۴	تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸
-------------------------	-----------------------

پس از ورود مفهوم نمایندگی مجلس به ادبیات سیاسی ایران در عصر مشروطه، اندیشمندان عرصه فقه و حقوق به تحلیل و تبیین ماهیت این نهاد پرداختند؛ و در این خصوص تاکنون نظرات مختلفی ارائه داده‌اند. گروهی نمایندگی مجلس را همان وکالت شرعی و عده‌ای، آن را نیابت دانسته‌اند. برخی نیز نمایندگی را صرف کارگزاری ولایت به‌شمار آورده‌اند. با بررسی و دقت در مبانی و تحلیل‌های نظریه پردازان می‌توان دریافت، هریک از این دیدگاه‌ها دارای اشکالات متعددی است. از این رو در نظر عده‌ای نمایندگی، یک قرارداد نو تأسیس در حوزه حقوق عمومی است. در این نوشتار پس از تقویت این دیدگاه، ماهیت نمایندگی به‌عنوان قبول تفویض حقوقی ویژه، در قالب قراردادی جمعی، تشریح می‌شود.

کلیدواژه‌ها: نمایندگی؛ وکالت؛ نیابت؛ کارگزاری ولایت؛ نظریه تأسیس؛ قرارداد جمعی؛ تفویض

* دانشیار دانشگاه تهران، پردیس فارابی (نویسنده مسئول)؛

Email: dr.ahangaran@yahoo.com

** دانشجوی دکتری فقه و حقوق جزا، دانشگاه خوارزمی؛

Email: jafar.samen.1367@gmail.com

*** کارشناس ارشد حقوق عمومی، دانشکده حقوق، دانشگاه تهران، پردیس فارابی؛

Email: ali.mirbod@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال بیست‌وسوم، شماره هشتادوهفت، پاییز ۱۳۹۵

مقدمه

پس از تلاش‌های فراوانی که مردم، علما، دانشمندان و شخصیت‌های سیاسی انجام دادند و بعد از تحصنات و بسط‌نشینی‌های بسیاری که از سوی ایشان صورت گرفت، بالاخره طبق فرمان مظفرالدین شاه قاجار، نخستین مجلس شورای ملی، در چهاردهم مهر ۱۲۸۵ هـ. ش. تشکیل شد و کار تدوین قانون اساسی ایران آغاز گردید (شفیعی سروستانی، ۱۳۸۱: ۶۸). زمینه فکری مناسب، آمادگی فرهنگی و نیز ظرفیت‌های اندیشه اسلامی موجب گشت که ایده تأسیس مجلس قانونگذاری، دارای هواداران بسیار، از اقشار مختلف جامعه، مخصوصاً علمای دینی باشد.^۱ با تشکیل مجلس، رفته‌رفته ادبیات مخصوص آن نیز وارد عرصه سیاست شد و قشری جدید با نام «نماینده»، به انتخاب مردم، پا به عرصه وجود نهادند و منصبی بانفوذ و قدرت بسیار به نام «نمایندگی»، پدیدار گشت. از زمانی که نمایندگی، به معنای مصطلح در حقوق اساسی، وارد قاموس سیاسی جامعه ایران شد، میان اندیشمندان، مباحث بسیاری در مورد ماهیت این نهاد سیاسی صورت گرفت که هنوز نیز ادامه دارد. البته باید توجه داشت که سخن از ماهیت نمایندگی، بیشتر جنبه ضمنی داشته است تا اینکه بحث اصلی به حساب آید. چراکه علما و اندیشمندان اسلامی در عرصه فقه و حقوق، به مجرد مواجه شدن با این ارگان سیاسی، با چند سؤال اساسی که همگی در بدو امر به گونه‌ای به مشروعیت آن برمی‌گردند، روبه‌رو بودند؛ سؤالاتی از این قبیل که؛ نهاد نمایندگی چگونه نهادی است؟ آیا همانند عقود معین شرعی چون وکالت، نیابت و غیره یک عقد و قرارداد معین است یا ماهیتی دیگر دارد؟ رابطه میان منتخب مردم و خود مردم چگونه رابطه‌ای است؟ اهل تحقیق در پاسخ به این سؤالات، نظریات گوناگونی ارائه داده‌اند. این نظریات را می‌توان به چهار نظریه متفاوت تقسیم کرد؛ زیرا برخی عالمان فقه، نمایندگی مجلس را با قرارداد وکالت که در فقه اسلامی مورد توجه است، یکی دانسته‌اند

۱. یکی از فقیهان و عالمان بزرگی که در حمایت از مشروطه و تأسیس مجلس نقش بسزایی ایفا کرد و در همین راستا کتابی به رشته تحریر درآورد، محقق نائینی است. نائینی با نگارش *تنبيه الامه و تنزيه الملة* و با توجه به تقریظات مراجعی چون آخوند خراسانی بر این کتاب، در حوادث مشروطه نقش مهمی داشت. علاوه بر نائینی، عالمان دیگری نیز در دفاع از مشروطه و به تبع، تأسیس مجلس، نوشته‌هایی منتشر کردند. برای اطلاع بیشتر از این نوشته‌ها ر. ک: زرگری نژاد، ۱۳۷۴.

و عده‌ای نیز نمایندگان را نمایان مردم در مجلس به‌شمار آورده‌اند. دیدگاه نخست، نظریه وکالت و دیدگاه دوم، نظریه نیابت خوانده می‌شود. علاوه‌بر این دو دیدگاه، برخی اندیشمندان اسلامی با مطرح کردن نظریه کارگزاری ولایت، علاوه‌بر اشاره به مشروعیت نمایندگی، چستی آن را تحلیل نموده‌اند. با وجود این، گروهی از پژوهشگران، هیچ‌یک از تحلیل‌های پیش‌گفته را نپسندیده‌اند و نمایندگی را عقدی نو تأسیس در حوزه حقوق عمومی دانسته‌اند. با دقت در همه این نظریات، آنچه حاصل می‌آید این است که به‌رغم نقاط قوتی که در هر کدام از این دیدگاه‌ها منعکس شده است، همگی کاستی‌ها و ضعف‌هایی دارند که مانع التزام به آنها می‌شوند. از این رو ضروری است، با رویکردی علمی، فارغ از جانبداری‌های فاقد برهان، ماهیت این نهاد سیاسی حیاتی را بررسی کرد و به یک نظریه صائب نائل آمد. اهمیت و ضرورت اختیار یک دیدگاه منسجم و استوار در این زمینه آنگاه بیشتر روشن می‌شود که دریابیم در راستای تشریح نحوه‌گزینش نمایندگان و تحلیل رابطه میان ایشان و مردم و نیز محدوده اختیاراتشان، لاجرم بایستی در چارچوبه‌ای نظر داد که ماهیت قرارداد نمایندگی اقتضا کند. از همین رو در این نوشتار پس از بررسی نهاد نمایندگی و نظریات مطرح در باب ماهیت و چستی آن، ضمن تعمیم قراردادهای جمعی از حوزه حقوق خصوصی به حیطه حقوق عمومی، بر محور نظریه تفویض حقوق، به تشریح چستی و ماهیت مسند نمایندگی پرداخته می‌شود.

۱. نمایندگی

۱-۱. معنا و مفهوم نمایندگی

واژه نماینده در لغت به معنای «آنکه می‌نماید و هویدا می‌کند» (نفیسی، ۲۵۳۵: ۳۷۶۵) «نشان‌دهنده، ظاهرکننده، نمایان‌کننده، عرضه‌کننده، نمایش‌دهنده» می‌باشد (دهخدا، ۱۳۷۳: ۲۰۱۰۵). در اصطلاح عام حقوقی «عنوان کسی است که عملی برای دیگری و به نام او کند و این یا به حسب قدرت قانونی شخص است که به او نماینده قانونی گویند و یا به حسب اختیار ناشی از عقدی است که در این صورت نماینده قراردادی نام دارد. نمایندگی در اصطلاح عام خود، اعم از وکالت، ولایت بر محجورین، وصایت و قیمومت

و مانند اینهاست» (جعفری لنگرودی، ۱۳۷۸: ۳۶۹۰). اما در اصطلاح حقوق اساسی، شخص نماینده در حقیقت گزیده مردمان در مجلس شورا به حساب می آید، (همان: ۳۶۹۲) «نماینده گی منصبی است که از طریق آرای عمومی و انتخابات فعلیت می یابد و از طریق آن حاکمیت ملی اعمال می گردد» (هاشمی، ۱۳۷۹: ۱۵۲).

۲-۱. جایگاه نمایندگی مجلس

هرچند در کنار مجلس شورای اسلامی، مراجعه به آرای عمومی به عنوان سیستمی برای قانونگذاری پیش بینی شده است (عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۲۹۸) چنانکه برخی نهادهای موازی چون مجلس تشخیص مصلحت نظام نیز گاه وضع قانون را در دستور کار خویش دارند، اما اغلب، وضع قوانین از طریق مجلس شورای اسلامی صورت می گیرد. از این رو مجلس، اصلی ترین نهاد قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی ایران محسوب می شود. (همان، ۱۳۷۷: ۱۲۱). علاوه بر این در قانون اساسی برای مجلس و نمایندگان، اختیارات و وظایف بسیاری تعیین شده است؛ همچون قانونگذاری، تصویب وضع مالیات، تصویب تغییر در خطوط مرزی، تصویب برقراری حکومت نظامی و ... (شعبانی، ۱۳۸۴: ۱۶۵-۱۶۲؛ مدنی، ۱۳۷۳: ۱۹۵؛ عمید زنجانی، ۱۳۸۵: ۳۲۲-۳۱۶). لذا منصب نمایندگی، دارای جایگاهی خطیر و مهم است.

۳-۱. ماهیت نمایندگی مجلس

در مورد ماهیت نمایندگی مجلس نظرات مختلفی از سوی صاحب نظران مطرح شده است. این نظرات عبارت اند از:

۱-۳-۱. نظریه وکالت

بسیاری از علما بر این باورند که نمایندگی مجلس همان قرارداد وکالت در فقه و حقوق خصوصی است. ایشان نمایندگی را نوعی وکالت از سوی مردم برای انجام وظایف نمایندگی می دانند (نائینی، ۱۴۲۴: ۱۱۰؛ امام خمینی، ۱۳۶۹، ج ۲۱: ۱۸۵ و ج ۱۸: ۴۶۸؛

مطهری، ۱۳۹۱: ۱۰۲؛ جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۴۱۰؛ حائری یزدی، بی تا: ۱۷۷؛ روحانی، ۱۳۷۸: ۳۱۳). بسیاری از حقوقدانان و شارحین قانون اساسی نیز همین دیدگاه را پذیرفته‌اند آنچنان که برخی صریحاً بیان داشته‌اند: «نماینده، وکیل مردم است» (نجفی اسفاد و محسنی، ۱۳۷۹: ۱۶۰) و «نمایندگی در حقوق عمومی معادل وکالت در حوزه حقوق خصوصی است» (عمید زنجانی، ۱۳۸۹: ۷۳۹) و آن را نوعی «وکالت جمعی» به حساب آورده‌اند که در عرصه سیاسی کاربرد دارد (مؤتمنی طباطبایی، ۱۳۸۰: ۷۶). برخی نیز به صورت تلویحی، منتخبان مردم را وکیل و مردم را موکلان آنان برشمرده‌اند (بوشهری، ۱۳۸۴: ۱۰۹).

۱-۱-۳-۱. نقد نظریه وکالت

بر نظریه وکالت اشکالات متعددی وارد است که برخی از مهم‌ترین آنها عبارت‌اند از:

۱. وکالت را چه عقد بدانیم و چه ایقاع، شرعاً جایز است و هر وقت که موکل بخواهد می‌تواند وکیل را عزل کند. این در حالی است که در نمایندگی مجلس، مردم بعد از رأی‌گیری، حق عزل نمایندگان را ندارند (زرگری‌نژاد، ۱۳۷۴: ۵۲؛ حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۵۶).
۲. جعل وکالت در اموری صحیح است که خود موکل، صلاحیت انجام آن کارها را داشته باشد (ممدوحی کرمانشاهی، ۱۳۸۷: ۵۵). در حالی که ما می‌دانیم بسیاری از آحاد ملت که در رأی‌گیری شرکت می‌کنند، صلاحیت انجام وظایف نمایندگی؛ همچون وضع مالیات یا تنظیم نظام‌نامه و لایحه و ... را ندارند و اگر هم داشته باشند نمی‌توانند به دیگری که صلاحیت آن را ندارد، به نحو ولایت تفویض کنند (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۱۸۴).
۳. اگر فاعل، کاری را براساس وکالت از دیگری انجام دهد، اصالت رأی و تصمیم‌گیری از آن همان دیگری است و حدود کار فاعل، بستگی به تشخیص موکل دارد (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۲۰۸). به همین جهت، در وکالت، موکل اصل و وکیل فرع می‌باشد، در صورتی که در نمایندگی، نماینده اصل است و این مردم هستند که باید تابع تصمیمات و قانونگذاری‌های نمایندگان باشند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۵۶).
۴. در شریعت مطهره، هر کس که بالغ و عاقل باشد، توکیل او در هر امری مشروع، صحیح و جایز است؛ چه مرد باشد چه زن، چه پیر باشد و چه جوان (زرگری‌نژاد، ۱۳۷۴: ۵۲۶).

اما برای نمایندگان، علاوه بر بلوغ، شرایطی همچون، محدوده سنی خاص، مدرک تحصیلی و میزان تحصیلات ویژه، شرط شده است.

۵. وکالت تنها در مواردی صورت می‌پذیرد که آن مورد به‌طور کامل در اختیار موکل باشد و لذا هیچ‌کس نمی‌تواند امر مشترک میان خود و دیگران را بدون اجازه از آنان به صورت وکالت تام و مستقیم به شخص سومی تفویض کند (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۲۰۹).

۶. در وکالت شرعی هم وکیل مشخص و معین است و هم موکل، همچنین مورد وکالت نیز آشکار و معین است. اما در نمایندگی مجلس، معلوم نیست که «موکل کیست؟ و موکل فیه چیست؟» (زرگری‌نژاد، ۱۳۷۴: ۱۵۴)؛ چه اینکه مردم نمایندگان را با رأی مخفی در انتخاباتی آزاد برمی‌گزینند و مشخص نیست که چه کسانی به فلان نماینده رأی داده و او را وکیل خود کرده‌اند و چه کسانی، دیگری را برگزیده‌اند. علاوه بر این، بسیاری از مردم، حتی وظایف نمایندگان مجلس را نیز نمی‌دانند و به محدوده کار آنان واقف نیستند.

۷. اگر وکالت با ایجاب و قبول ایراد شود، بدون شک، عقد است و اگر بدون صیغه ایراد شود، ایقاع یا اباحه در تصرف است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۴۲۵). بنابراین دیدگاه‌هایی که در این زمینه مطرح شده، حداقل رضایت موکل در وکالت شرط است. این در حالی است که در نمایندگی مجلس، گاه گروهی از مردم که اقلیت را تشکیل می‌دهند، به‌رغم عدم رضایت به وکالت فلان نماینده، باید به رأی اکثریت، سر فرود آورند و او را به‌عنوان وکیل اجباری خویش بپذیرند؛ اصلاً پذیرش و عدم پذیرش آنان هیچ ثمره‌ای ندارد.

نکته شایان توجه این است که اگر وکالت نمایندگان را وکالت مطرح در فقه و حقوق خصوصی ندانیم، بلکه آن را نوعی خاص و ویژه از وکالت که در حقوق عمومی و در مسائل حکومتی مطرح می‌شود بدانیم، با وجود اینکه به چنین وکالتی، وکالت شرعی گفته نمی‌شود و اساساً قراردادی جدید به‌شمار می‌رود، باز صرف این تحلیل نمی‌تواند برون‌رفت جامعی برای حل مشکل تبیین ماهیت نمایندگی به حساب آید؛ زیرا علاوه بر اینکه چنین ادعایی نیازمند تشریح و توضیح لازم است، تحدید حدود و تفصیل خصوصیات چنین وکالتی ضروری است.

۲-۳-۱. نظریه نیابت

بر اساس نظریه نیابت، نمایندگان مجلس، نمایان مردم در مجلس شورای اسلامی هستند. ایشان جانشین و جایگزین صاحبان و صاحبان حق واقعی حکومت، یعنی مردم می‌باشند. بر اساس این نظریه، نماینده، نایب مردم است و مردم، منوب عنه او که در انتخاباتی آزاد، نیابت در امور خویش را به او واگذار کرده‌اند^۱ (الحسینی الشیرازی، ۱۹۸۷: ۷؛ ۱۴۰۳: ۲۸۰).

۱-۳-۲-۱. نقد نظریه نیابت

بسیاری از اشکالاتی که بر نظریه و کالت وارد بود، در نتیجه به نظریه نیابت نیز وارد است؛ چرا که خصوصیات عمده این دو قرارداد یکسان است. برخی از عمده‌ترین این اشکالات عبارت‌اند از:

۱. اگر نیابت در قالب یک عقد لازم منعقد نشود، در هر صورت قراردادی جایز است و هر دو طرف نایب و منوب عنه، هر زمان که بخواهند، توانایی ابطال آن را دارند. این در حالی است که در نمایندگی مجلس چنین امکانی وجود ندارد.
۲. نایب هرگز نمی‌تواند علیه منوب عنه در راستای نیابت خود اقدامی انجام دهد؛ مثلاً جعل مالیات کند؛ در حالی که نماینده، گاه به ضرر حوزه انتخابیه خود و به نفع کل کشور اقدامات خاصی انجام می‌دهد.
۳. نیابت هر کس که بالغ و عاقل باشد، طبق قاعده بایستی صحیح باشد در حالی که در

۱. برخی از صاحب‌نظران، با تفکیک میان و کالت و نیابت، معنایی خاص برای نیابت بیان کرده‌اند؛ ایشان میان و کالت و نیابت چنین تفاوت گذاشته‌اند که: «نیابت به شخص (فاعل) برمی‌گردد و و کالت به عمل؛ گاهی کسی می‌خواهد خودش جایی برود ولی معذور است یا برایش مقدور نیست، در اینجا نایب می‌گیرد، که شخص نایب در این حالت جایگزین شخص منوب عنه باشد. اما گاهی انسان شخصی را برمی‌گزیند تا کاری را برای او انجام دهد، در اینجا، خود کار مهم است و شخص وکیل، جانشین موکل نیست؛ بلکه کار او به منزله کار موکل است. خلاصه آنکه اگر فاعل به منزله فاعل باشد، می‌شود نیابت و اگر فعل به منزله فعل باشد، می‌شود و کالت» (جوادی آملی، ۱۳۷۸: ۳۹۵). بر این اساس نیابت به معنای خاص آن، معنایی مقابل و کالت خواهد داشت و اختلاف ماهوی باهم پیدا می‌کنند؛ زیرا نیابت مربوط می‌شود به شخص و شخصیت نایب و و کالت مربوط می‌شود به فعل و اعمال وکیل. ما بر مبنای تفکیک این دو از هم آنها را تقسیم یکدیگر قرار داده‌ایم.

نماینده‌گی مجلس شرایط خاص سنی یا شرط مدرک و ... لحاظ شده است.

۴. منوب‌عنه خود می‌تواند عمل مورد نیابت را انجام دهد؛ البته بدین وسیله نیابت باطل می‌شود. اما مردم شخصاً و رأساً نمی‌توانند وظایف نمایندگی را انجام دهند.

۵. نیابت باید در اموری باشد که به‌طور کامل در اختیار منوب‌عنه باشد؛ لذا امور مشترک میان خود و دیگران را نمی‌توان جداگانه و مستقل به غیر، تفویض کرد.

۶. منوب‌عنه به‌عنوان یکی از طرفین اصلی قرارداد نیابت باید به صورت آشکار، معین و مشخص باشد؛ درحالی‌که در نمایندگی، چون رأی‌ها مخفی است، مشخص نیست چه کسی، به کدام نماینده رأی داده است (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۵۷).

۳-۳-۱. نظریه کارگزاری ولایت

براساس این نظریه نمایندگان و دیگر زمامداران و کارگزاران حکومت اسلامی، بازوان ولی فقیه در اجرای امور مورد نظر می‌باشند؛ زیرا مشروعیت حکومت وابسته به حضور فقیه جامع‌الشرایط است و او در همه امور مربوط به حکومت، ولایت دارد. لذا هر کس در حکومتی که او در رأس آن قرار دارد، خدمتی انجام دهد و مسئولیتی داشته باشد، مشروعیت خود را از وجود او دارد و به نوعی همگی منتسب به هستند. نمایندگان مجلس نیز هرچند از طریق مردم انتخاب می‌شوند اما مشروعیت خود را از ولی فقیه دارند؛ چنانکه خود قانون نیز مشروعیتش را از ولی فقیه کسب می‌کند (مصباح یزدی، ۱۳۷۷: ۱۶۳). پس نقش ایشان چیزی بیش از مشاوران و کارگزاران حاکم نیست و این نقش است که ماهیت نمایندگی آنان را قوام می‌بخشد. بنابراین نمایندگی عبارت است از نوعی کارگزاری ولایت.

۳-۳-۱-۱. نقد نظریه کارگزاری ولایت

اولین نکته‌ای که در مورد این نظریه به ذهن می‌رسد در باب سنگ بنا و زیربنای فکری این نظریه یعنی ولایت مطلقه فقیه است. درست است که ولایت مطلقه، طرفداران بسیاری دارد اما مخالفانی نیز برای آن وجود داشته و دارد؛ لذا اگر بتوان در قالبی دیگر، نهاد نمایندگی را تفسیر کرد که با مبانی متفاوت در عرصه ولایت فقیه، سازگار باشد، آن نظر جامع‌تر

خواهد بود. دیگر اینکه، این نظریه بیشتر نظر به مشروعیت نهاد مجلس و نمایندگی دارد و کمتر معطوف به ماهیت و چیستی آنهاست. به عبارت دیگر، هر چند این نظریه به نوع و ماهیت نمایندگی و رابطه میان منتخبان مردم و خود مردم مربوط می‌شود، اما آنچه که در این نظریه صریحاً مورد کنکاش قرار می‌گیرد و صاحبان آن در صدد پاسخ‌گویی هستند، مسئله مشروعیت و چگونگی مشروع بودن نهاد نمایندگی، مجلس و قانون است؛ نه چیستی و ماهیت آن.

۴-۳-۱. نظریه تأسیس

از آنجا که نظریه تأسیس، نیازمند تبیین و تشریح است ابتدا به توضیح آن پرداخته می‌شود، آنگاه در باب صحت و سقم آن سخن به میان می‌آید.

۱-۴-۳-۱. عقود معین و نامعین

عقد که جمع آن عقود می‌باشد، «عبارت است از اینکه یک چند نفر در مقابل یک یا چند نفر دیگر تعهد بر امری نمایند و مورد قبول آنها باشد» (امامی، بی تا: ۱۵۸). از منظرهای گوناگون می‌توان عقود را به انواع مختلف تقسیم کرد، مثلاً گاه به جایز و لازم و گاه به معلق و منجز منقسم می‌شوند. یکی از تقسیمات مهم عقود، به معین و نامعین است. عقود معین در قانون و شرع، نام خاص دارند و قانونگذار شرایط انعقاد و آثار آنها را معین کرده است؛ مانند بیع، اجاره، قرض، ضمان، حواله و مانند اینها. و عقود نامعین عقود هستند که در قانون عنوان خاصی ندارند و شرایط و آثار آنها طبق قواعد عمومی قراردادها و اصل حاکمیت اراده، تعیین می‌شوند؛ مانند قرارداد مربوط به طبع و نشر کتاب، انتقال سرقفلی، اقامت در مهمانخانه، بستری شدن در بیمارستان، تبلیغ درباره کالای معین، باز کردن حساب جاری و مانند اینها (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ج ۱: ۹۶-۹۵).

با توجه به تقسیم فوق، حقوقدانان و بسیاری از فقهای متأخر بر این باورند که برای صحت و مشروعیت یک عقد و قرارداد، لازم نیست که حتماً در زمره عقود معین جای داشته باشد؛ بلکه چه بسا عقد و قراردادی که در زمان شارع مقدس جریان نداشته و بعد از

سال‌ها، به مرور زمان، پدید آمده است، باین حال چون عقلایی است و هیچ‌گونه تنافی با اصول کلی شریعت و شرایط عمومی قراردادها ندارد، محکوم به صحت و مشروع بودن باشد.^۱ از این رو عقود نامعینی که از طرف شریعت مورد نهی واقع نشده‌اند و مخالفتی هم با آن ندارند، در عداد عقود صحیحه محسوب می‌شوند. جریان این عقود به فراخور بستر آنها می‌تواند متفاوت باشد؛ برخی از آنها میان اشخاص حقوقی منعقد می‌شوند و برخی میان شخصیت‌های حقیقی و محل جریان عده‌ای هم مابین شخص یا اشخاصی حقیقی با شخصیتی حقوقی است.

۲-۴-۳-۱. حقوق عمومی و خصوصی

علم حقوق که عبارت از «دانش قانون» است (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۰: ۱۲) دارای شعب و بخش‌های متفاوتی است. این تفکیک و تقسیمات به لحاظ‌های مختلفی ارائه شده‌اند. اگر در نوع نگرش خود به علم حقوق، عامل دولت را لحاظ کنیم و آن را بخشی از موضوع علم حقوق به حساب آوریم، از تمرکز بر آن، حقوق عمومی و خصوصی پیدا می‌شوند (مدنی، ۱۳۷۲: ۸۱). حقوق عمومی رشته‌ای از علم حقوق است که از روابط حقوقی بین اتباع یک کشور با سازمان‌های دولتی و نیز سازمان‌های عمومی غیردولتی سخن می‌گوید (حمیتی واقف، ۱۳۸۷: ۲۸). و رسالت اصلی آن تنظیم روابط ارگان‌های حکومت و ساختار سیاسی و اداری جامعه و تعیین حقوق اساسی و آزادی‌های فردی و بالاخره استقرار نظم و امنیت است (مدنی، ۱۳۷۲: ۸۳).

گاهی در ضمن تقسیم علم حقوق، «عامل مرز» نیز دخالت داده می‌شود که با لحاظ آن، حقوق داخلی یا ملی و حقوق خارجی و بین‌الملل ظاهر می‌شود (همان: ۸۱) با مدنظر قرار دادن تقسیم اخیر و همچنین دخالت دادن برخی از حد و حدودهای خاص در رویکرد بررسی علم حقوق، حقوق عمومی خود، شامل حقوق بین‌الملل عمومی، حقوق اساسی، حقوق اداری، حقوق کار، تشکیلات قضایی، حقوق جزا، آیین دادرسی مدنی،

۱. برای اطلاع بیشتر نسبت به نظرات برخی فقیهان معاصر ر.ک: یزدی، ۱۴۱۹: ۲۹۹. [عبارت سیدیزدی در این رابطه چنین است: «... کل معامله عقلانی، صحتی الا ماخرج بالدلیل الخاص، كما هو مقتضى العمومات»].

آیین دادرسی کیفری و حقوق مالیه است (ساکت، ۱۳۸۷: ۲۳۴). از این میان، حقوق اساسی که مقررات آن، شکل حکومت و سازمان‌های دولتی و حدود حقوق و وظایف دولت را معین می‌کنند (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۸: ۸۷)، از اهمیت بیشتری برخوردار است. در این رشته حقوقی از شکل حکومت، سازمان قوای مملکت و وظایف و اختیارات هریک از آنها و تعیین پیوندهای قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه با یکدیگر گفت‌وگو می‌شود (ساکت، ۱۳۸۷: ۲۳۸). پرواضح است که قوه مقننه و مسائل مربوط به آن و نیز نظرات مطرح شده در رابطه با مجلس و نمایندگی، همه و همه در حقوق عمومی شاخه حقوق اساسی مورد بررسی قرار می‌گیرند.

۳-۴-۱. نمایندگی، عقدی مستقل و نو تأسیس

برخی از پژوهشگران بر این باورند که نمایندگی قراردادی نوین در عرصه حقوق عمومی است. طبق این نظریه، «با توجه به اشکالاتی که در نظریه و کالت مطرح است، باید گفت نمایندگی مجلس، قرارداد و پیمانی مستقل و البته غیرمعین در حوزه حقوق عمومی است» (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۵: ۶۳). که طی آن «مردم، وظایفی را که در قوانین به‌ویژه قانون اساسی، برای اعضای پارلمان معین کرده، بر دوش نمایندگان منتخب خود می‌گذارند و از آنها می‌خواهند تا در چارچوب قانون، این وظایف را انجام دهند» (همان: ۶۳).

۳-۴-۱. نقد نظریه تأسیس

نگارندگان هرچند با نظریه تأسیس موافقاند اما این موجب نمی‌شود که بتوان از ابهامات آن چشم‌پوشی کرد. چه اینکه صرف نو تأسیس قلمداد کردن نمایندگی و جای دادن آن در حوزه حقوق عمومی همراه با ذکر چند مورد از خصوصیات این قرارداد با معیار و ملاک قرار دادن قانون اساسی، نمی‌تواند گویای ماهیت ژرف این قرارداد باشد. به همین جهت، برای درک صحیح از این منصب سیاسی، باید چارچوب این نوع قرارداد نو تأسیس و نوع و جنس آن مشخص شود، سپس توضیحات لازم در جهت تشریح آن صورت گیرد و خصوصیات آن تبیین شود. کوتاه سخن اینکه صرف تأسیسی بودن و نامعین دانستن یک

قرارداد، موجب تعیین ماهیت آن و آشکار شدن خصوصیاتش نمی‌شود. از این رو اندیشمندان غربی، با اینکه منکر نو تأسیس بودن نمایندگی نیستند، به تحلیل مفهومی آن مبادرت ورزیده‌اند.

۴-۱. نظریه‌های نمایندگی در مغرب زمین

در میان دانشمندان غربی، نظرات گوناگونی در خصوص ماهیت نمایندگی مطرح شده است که هر یک، بر پایه فرضیه‌های ایدئولوژیک و سیاسی خاصی قرار دارند. پیش از بررسی این دیدگاه‌ها به طور خلاصه می‌توان در نگاه کلی این نظریات را چنین بیان داشت: نظریه اول طرح شده در مغرب زمین نظریه قیومت است. طبق این نظریه مردم موجوداتی ناآگاه و بی‌بصیرت تلقی می‌شوند که باید سرپرستی برای اداره امور برگزینند والا در کار خویش بازمی‌مانند. نظریه دوم و کالت را مطرح می‌کند و مشخص است که وکیل در حیطه‌ای اقدام می‌کند که موکل نیز می‌تواند آن کار را انجام دهد و در حیطه حقوق عمومی از باب نظم باید نفراتی مشخص و محدود اقدامات حاکمیتی را انجام دهند ولی این به معنای ناتوانی مردم در انجام آن دست از امور نیست. نظریه سوم با شکل‌گیری احزاب و به اقتضای پذیرش اقدامات چارچوب‌بندی شده و پایدار در عرصه سیاسی و اجتماعی در قالب احزاب و گروه‌های سیاسی مطرح می‌شود تا هم مطالبات مشخص باشد و هم پاسخ‌گویی سهل و ساده‌تر. طرح نظریه چهارم را نیز می‌توان مقارن با توجه بیشتر بشر به امورات پایدار - و با اندکی تسامح امور ذاتی - انسان همچون جنسیت، نژاد، دین و غیره دانست که از جنگ جهانی دوم به این سو به صورت جدی دنبال شد - که مثلاً نماینده‌ای را برای جامعه زنان مفید می‌پندارد که اولاً زن باشد و ثانیاً از نیازها و خواسته‌های آنها مطلع. بر این اساس مردان هر چند شعاری از جنس حمایت از حقوق زنان سردهند اما فقط یک زن می‌تواند بهترین نماینده زنان باشد و این رویکرد تا حدودی مخالف رویکرد سوم است که عرضیاتی همچون حزب را معیار می‌داند. با عنایت به این نکات این چهار نظریه را می‌توان به شکل زیر طرح کرد.^۱

۱. برای اطلاع بیشتر از این نظریه‌ها ر.ک: هیوود، ۱۳۹۳: ۳۲۷-۳۲۲.

الف) الگوی قیمومیت:^۱ این دیدگاه که قدیمی‌ترین نظریه در باب نمایندگی است، نماینده را قیم مردم می‌داند که با استفاده از فهم و شعور خویش و نیز درک عمیقش از مسائل گوناگون، به آنان خدمت می‌رساند. بنای این نظریه بر عدم تقسیم برابر بصیرت و دانش در جامعه استوار است و اجتماع را مملو از انسان‌هایی معرفی می‌کند که نمی‌دانند چه چیز برایشان سودمند و چه چیز مضر است (Heywood, 2007: 249). ادموند بورک در این راستا چنین استدلال می‌کند که نمایندگان با فکر کردن به جای رأی‌دهندگان و به کارگیری قضاوت پخته و سنجیده خود به آنان خدمت می‌کنند. بر این اساس مردم در ضمن انتخاب نماینده خویش، به این نکته اعتراف می‌کنند که عاجز از انجام این امور هستند و در واقع همه اختیارات خود را به کارشناسی می‌سپارند که بهترین اقدام خویش را با نظر شخصی خود انجام می‌دهد^۲ (Pitkin, 1997: 147).

ب) الگوی وکالت:^۳ نماینده در این نظریه، شخصی است که برگزیده شده تا بر پایه راهنمایی‌های روشن یا دستورات معین مردم عمل کند. به سخن دیگر، از نماینده انتظار می‌رود، به صورت عامل انتقال‌دهنده نظرات دیگران عمل کند و درعین حال، اختیار زیاد یا هیچ اختیاری برای اعمال داوری یا ترجیحات خود نداشته باشد.

ج) الگوی سرپرستی:^۴ از آنجاکه امروزه نمایندگان در واقع سربازان پیاده حزب خویشند و اساساً در گزینش آنها، بیشتر به حزب آنان نگریسته می‌شود تا توانایی‌های شخصی‌شان، با پیروزی حزب در انتخابات، این حزب است که سرپرستی عمومی را در دست می‌گیرد. این سرپرستی، نماینده را به اجرای سیاست‌ها یا برنامه‌هایی که در جریان مبارزه انتخاباتی مشخص کرده است، مکلف می‌سازد و در این صورت بیشتر، احزاب سیاسی و نه سیاستمداران فردی کارگزاران اصلی نمایندگی هستند (هیوود، ۱۳۸۷: ۱۸۹). و در این عرصه است که نماینده به‌عنوان یک خدمتکار تنها می‌تواند وعده‌هایی که پیش از این داده را عملیاتی کند (Ibid.: 146).

1. Trustee Model

۲. هانا پتکین نظریه قیمومت را با عنوان کلی Independence در مقابل نظریه سرپرستی با عنوان Mandate بیان می‌کند (Pitkin, 1997: 144-167).

3. Delegate Model
4. Mandate Model

(د) الگوی همانندی^۱: این دیدگاه بیشتر بر این پایه است که آیا نمایندگان معرف یا شبیه گروهی هستند که می‌گویند نماینده آنهایند یا خیر؟ با استفاده از این معیار، حکومت نمایندگی می‌تواند نمونه کوچکی از جامعه بزرگ‌تر باشد و دربرگیرنده اعضایی از همه گروه‌ها و بخش‌های جامعه و از لحاظ شمار هم به‌طور کلی، با اندازه گروه‌ها در جامعه متناسب باشد. به عبارت دیگر نمایندگان خود نمود کاملی از تنوع و تفاوت‌های موجود در جامعه هستند که مدل کوچک شده از جامعه^۲ را بنا می‌کنند. این نظریه در تقسیم‌بندی پتکین با نام نمایندگی توصیفی معرفی می‌شود (Ibid.: 144). بر این اساس نمایندگانی که مردم برمی‌گزینند علاوه بر آنکه این افراد منتخب، نماینده تمامی انتخاب‌کننده‌ها هستند به صورت ویژه نماینده افرادی هستند که در اموری همچون: نژاد، منطقه جغرافیایی، شغل و حرفه، جنسیت و روابط سیاسی با هم مشترک‌اند.

۱-۴-۱. نقد نظریه‌های نمایندگی در مغرب زمین

هرچند در نظریات مذکور، رگه‌هایی از واکاوی مفهومی نمایندگی ملحوظ است و سعی بر تحلیل ماهیت نمایندگی شده است، اما با این وجود، نمی‌توان این نظریات را وافی در رسیدن به مقصود دانست؛ زیرا در برخی از آنها همچون نظریه اول و دوم، هرچند مفهوم نمایندگی با قیومیت و وکالت، هم‌عرض دانسته شده است، اما باز هم معلوم نشده که این قیومیت یا وکالت، در چه قالب و شاکله حقوقی از مردم به نماینده، اعطا شده است. در واقع اقتضانات و ماهیت این افاضه و استفاضه، همچنان نامعلوم است. علاوه بر این تمامی این چهار نظریه تمرکز اصلی خود را در انتاج آزادی عمل یا بسط ید نماینده مصروف داشته‌اند و کمتر به تحلیل نوع رابطه حقوقی میان نماینده و مردم حوزه انتخابیه او شده است.

در نظریه سوم نیز ماهیت نمایندگی بررسی نشده است، بلکه تنها مرجعی را که نماینده با اعتبار او بر مسند نمایندگی می‌نشیند و لذا لازم است برای پیشبرد خواسته‌هایش سعی کند، معین می‌کند و در واقع ناظر بر ارتباط حزب با نماینده است، نه مردم با نماینده.

1. Resemblance Model

2. Microcosmic Representation

درواقع این نظریه برای هر چه بهتر شدن کارکرد نماینده است؛ زیرا اگر در ساختار حزبی نماینده مفهوم پیدا کند، مطالبات و برنامه‌ها ضابطه‌مندتر خواهند بود.

نظریه چهارم نیز در راستای تأکید بر تناسب منتخبان مردم با خود مردم است، نه در جهت تحلیل ارتباط حقوقی آنها با یکدیگر. به عبارت دیگر آنچه مدنظر این نظریه است اینکه نماینده، بایستی آن گونه شبیه مردم حوزه انتخابی خود باشد و از حیث جنسیت و نژاد و دین و ... با آنان همگرا و همانند باشد که بتواند معرف و نماد آنان به‌شمار آید و در راستای اهداف ایشان، گام‌های کارا و استوار بردارد. از این رو در این نظریه نیز، رابطه حقوقی مردم و نمایندگان همچنان مجهول و نامفهوم باقی می‌ماند. لذا باید راهی دیگر پویید تا به چستی نمایندگی و ماهیت این قرارداد پی برد.

۲. تحلیل نمایندگی مجلس بر اساس قراردادهای جمعی

۱-۲. دمکراسی، برابری و تبعیت از اکثریت

پیگیری دمکراسی را اغلب مرتبط با فکر مساوات می‌دانند. در واقع سنگ بنای دمکراسی، ایده برابری است؛ زیرا روش «هر نفر، یک رأی» یعنی حق رأی برای همه - که آبخشور دمکراسی می‌باشد - زاییده تفکر برابری است (اکلشال و همکاران، ۱۳۷۵: ۱۵۹). همین سنگ بنا موجب شده تا مراجعه به آرای عمومی به‌عنوان معقول‌ترین روش مقدر حاکمیت دمکراسی، مورد عمل واقع شود و از همین رهگذر «دمکراسی نمایندگی»، موافق طبع عمومی اندیشمندان سیاسی قرار گیرد. دمکراسی هرچند حکومت مردم بر مردم، تلقی شده است؛ اما از آنجا که «در همه جوامع، جدایی و اختلاف نظر وجود دارد، لذا «مردم»، در عمل ممکن است، «اکثریت» معنی دهد» (هیوود، ۱۳۹۳: ۱۰۳). بنابراین در مفهوم دمکراسی، حکومت اکثریت و تبعیت از آرای آنها نهفته است. به عبارت دیگر «حاکمیت اکثریت ذاتی مفهوم دمکراسی و از استلزامات بی‌چون و چرای آن است» (لیپست، ۱۳۸۵: ۲۲۱) و دقیقاً به همین علت است که هابز، مخالفان اکثریت را کسانی می‌داند که به ناحق، پیمان خود را زیر پا نهاده‌اند؛ پیمانی که با ورود داوطلبانه در جرگه

انجمن رأی دهندگان، مبنی بر پذیرش آنچه اکثریت مقرر می‌دارد، اعلام می‌شود؛ (هابز، ۱۳۸۷: ۱۹۵). زیرا این مخالفان در واقع مخالف دموکراسی هستند، نه اکثریت. بر این اساس، در تحلیل نمایندگی که از اقتضائات دموکراسی است، بایستی چگونگی حکومت اکثریت و نوع رابطه آنها با نماینده و نیز اصل برابری که مقتضی مراجعه به آرای عمومی است، مورد عنایت قرار گیرند و به گونه‌ای وابسته با این مفاهیم، به تبیین آن پرداخت. مضافاً اینکه باید توجه داشت که صرف تشریح کثرت‌گرایی و اصل برابری و نیز بررسی برخی از مفاهیم مربوط به دموکراسی، نمی‌تواند گویای ماهیت این نهاد سیاسی باشد و از سوی نیز، تبیین این مهم، بایستی با استعانت از مفاهیم حقوقی موجود در نظام حقوقی کشورمان صورت پذیرد تا به صورت یک جزء منفک از نظام حقوقی کشور تلقی نشود. بر همین مبنا، در ادامه با توجه به قراردادهای جمعی و نظریه تفویض، دیدگاهی نوین در این زمینه، ارائه می‌شود.

۲-۲. قراردادهای جمعی

«قرارداد جمعی عبارت است از قراردادی که لاقفل در یک طرف آن عده‌ای از اشخاص دارای هدف مشترک قرار گرفته و رضای آنان توسط اکثریت یا نماینده آن اشخاص اعلان شود» (جعفری لنگرودی، ۱۳۸۱: ۵۳۷). قراردادهای جمعی که در حوزه حقوق خصوصی کاربرد دارند، هم در مسائل کار و کارگری و هم در تجارت دیده می‌شوند (همان، ۱۳۷۸: ۲۸۹۴). این نوع قراردادها، حالت استثنایی در حوزه معاملات و معاهدات دارند؛ زیرا «یکی از نتایج حاکمیت اراده این است که هر شخص تنها به اراده خویش متعهد به امری می‌شود و اثر عقد نیز محدود به کسانی است که یا در انعقاد آن دخالت مستقیم داشته‌اند یا قائم مقام طرفین محسوب می‌شوند؛ ولی حفظ نظام در همه گروه‌های انسانی ایجاب می‌کند که در اداره امور، اقلیت، تابع اکثریت باشد، چراکه اگر اقلیت نخواهد با افکار عمومی ستیزه کند، به ناچار باید آن را گردن نهد و همین اطاعت از رأی اکثریت است که امکان رسیدن به هدفی را که آن گروه دنبال می‌کند فراهم می‌آورد. در

این گونه موارد چون پیروی از افکار گوناگون تمام اعضا و خشنود ساختن همه آنها امکان ندارد، بهترین راه این است که با پیروی از نظر اکثریت، شمار کمتری از آراء، بی اثر شود و جمع بیشتری راضی شوند. به همین دلیل، قانونگذار ناچار است در قراردادهای نیز گاهی اراده اکثریت جمعیتی را بر تمام اعضای آن تحمیل کند و آثار پیمانی را که این گروه بسته‌اند به همه سرایت دهد. عقود و قراردادهای جمعی نیز بر همین بنیان استثنایی بنا شده‌اند که عبارت‌اند از عقودی که دسته‌ای اشخاص را بدون اینکه رضایتشان لازم باشد، پای بند و ملتزم می‌کنند» (کاتوزیان، ۱۳۸۵، ج ۱: ۱۰۳). این نوع قراردادها به علت حاکمیت اکثریت، در بدو امر، منافی آزادی اراده در قراردادها و نیز نسبی بودن آنها نسبت به اقلیت است؛ اما بر پایه ضرورت آنها و توجیحات علمی که حقوقدانان ارائه داده‌اند، این تنافی بدوی، نمی‌تواند مانع صحت آنها شود. یکی از اصلی‌ترین توجیحاتی که در این زمینه ارائه شده، اعطای شخصیت حقوقی به این جمعیت‌هاست؛ بر مبنای این تحلیل، جمع، وجودی انتزاعی و مستقل می‌یابد که از شخصیت اعضای آن ممتاز می‌شود. قراردادی که بسته می‌شود به نام و به حساب این شخصیت انتزاعی است و حقوق تعهدات ناشی از آن قرارداد نیز تنها به او ارتباط دارد. به این ترتیب، در جایی که جمع، شخصیت حقوقی می‌یابد، آثار پیمان‌های جمعی با اصل نسبی بودن قراردادها به طور معمول برخوردی ندارد، چرا که اشخاص طبیعی در آن دخالت نمی‌کنند و اکثریت به وحدت می‌انجامد (همان، ج ۳: ۴۴۰-۴۳۹).

بر این اساس، اصل این است که نباید اثر قرارداد دامنگیر اشخاص ثالث شود و آنها را به تعهد ناخواسته وادارد. فقط قانونگذار می‌تواند هر جا که مصلحت جامعه اقتضا کند با تجویز قراردادهای جمعی و تسری اثر آنها بر اشخاص ثالث بر استثنای اصل نسبی بودن قراردادها بیفزاید (قاسم‌زاده، ۱۳۸۳: ۱۶۱).

۱. اشخاصی که از اطراف قرارداد نمی‌باشند و قانون آنها را قائم مقام نیز نشناخته است، از قراردادی که منعقد می‌شود منتفع و متضرر نخواهند شد، زیرا عمل طرفین قرارداد نمی‌تواند به اشخاصی که بیگانه از آن می‌باشند سرایت نماید (امامی، بی تا: ۲۵۲).

۲-۳. قراردادهای جمعی و نمایندگی

آنچنان که بیان شد، قرارداد جمعی، پیمانی است که در یک طرف آن گروهی از افراد با اهداف مشترک قرار دارند که برای انعقاد این قراردادها، نیازی به رضایت همگی آنها نیست؛ بلکه به جهت نظام بخشی به امور و دوری از هرج و مرج و نیز به علت اقتضائات زندگی بشر در عصر حاضر، نظر و ایده اکثریت آنان، غالب می شود و اقلیت، مکلف به اطاعت از نظر آنان هستند و اثر این انعقاد، بر اقلیت نیز تحمیل می گردد. چنان که مثلاً در یک آپارتمان، وقتی در باب مسئله ای تصمیمی گرفته می شود، با نظر اکثریت اعمال می گردد و عملاً، اقلیت، محکوم به پیروی و رضایت به تصمیمات آنان هستند. مناط و ملاک جعل و نیز حکم به صحت چنین قراردادهایی، به رغم اینکه مخالف برخی اصول مسلم معاهدات است، همانا حفظ نظام، پرهیز از ستیزه و تسهیل در امور مربوط به شهروندان در جامعه انسانی است. این مناط و ملاک کلی که در حوزه حقوق خصوصی مطرح است، در حوزه حقوق عمومی هم بالمآل قابل طرح است؛ با این تفاوت که در این حوزه، تمکین از رأی اکثریت و گردن نهادن به خواسته های ایشان، ضرورت بیشتری دارد، چرا که حوزه حقوق عمومی، حوزه مسائل کلان سیاسی و اجتماعی است و هرج و مرج و وقوع اصطکاک میان ارکان و عناصر آن، به مراتب خطرناک تر و خانمان سوزتر از حوزه حقوق خصوصی است.

از همین رهگذر، می توان نمایندگی مجلس که در حوزه حقوق عمومی مطرح می شود را نوعی قرارداد جمعی به شمار آورد که میان اکثریت مردم یک محدوده جغرافیایی خاص و شخص یا اشخاصی با ویژگی ها و معیارهای مشخص، منعقد می شود. این پیمان که در قالب فرایند کاندیداتوری و انتخابات و در نتیجه تعیین نماینده، منعقد می گردد، دارای دو طرف قرارداد مستقل است؛ یک طرف آن جمعی از مردم که ساکنان حوزه انتخابیه معین هستند و در طرف دیگر نماینده حضور دارد. اگر طی انتخابات، اکثریت مردم، به نماینده ای رأی دهند، همه مردم متعهد، مکلف و محکوم به تبعیت از دیدگاه آنان هستند و جلب رضایت اقلیت به منظور انعقاد و صحت نمایندگی شخص منتخب، الزامی نیست. بنابراین، نمایندگی نیز نوعی قرارداد جمعی به حساب می آید که در حوزه حقوق عمومی منعقد می شود.

مطلبی که در اینجا بعد از مشخص شدن طرفین قرارداد نمایندگی و تعیین نوع آن، پرداختن به آن ضرورت دارد، این است که مفاد این قرارداد جمعی چیست؟ و چه چیزی مورد و موضوع آن به‌شمار می‌رود؟ به‌نظر می‌رسد، متن و مفاد قرارداد جمعی نمایندگی، که میان مردم و نماینده، منعقد می‌گردد، تفویض تکلیف مشورت‌دهی و نیز حق اتخاذ تصمیمات کشوری و حق نظارت اجرایی بر عملکرد مسئولان^۱ توسط اکثریت یا همه مردم، به‌نماینده است.

۴-۲. نظریه تفویض

یکی از دیدگاه‌هایی که در خصوص مبحث نمایندگی قابلیت طرح دارد، نظریه تفویض است. نخستین و چه‌بسا تنها شخصیتی که درباره نظریه تفویض با همین عنوان مشخص و یک نظریه مستقل، سخن گفته است، شهید مطهری می‌باشد. براساس این دیدگاه، معنا و طبیعت رأی دادن، تفویض حق حکومت به متخبان است. با این بیان که اگر ما نظریه تفویض را نسبت به امر حکومت و ولایت در نظر بگیریم، چون از یک سو اجتماع نیازمند طبقه حاکم و قیام و سرپرست است که همه در مقابل آن مطاع باشند و از سوی، چون این طبقه در میان انسان‌ها برخلاف زنبورهای عسل، یک طبقه مشخص و منصوب و معین نیست و همه افراد بالذات علی‌السویه هستند و بالقوه می‌توانند حاکم باشند؛ پس باید عده‌ای انتخاب شوند، اینجاست که نظریه تفویض متولد می‌شود و بر مبنای آن، افراد، این حق بالقوه را دارند که به دیگری تفویض کنند (مطهری، ۱۳۹۱: ۱۰۱). یعنی در واقع اعضای جامعه که هر کدام بالسویه نسبت به امر حکومت حق دارند، به علت اینکه همه با هم به صورت مشترک و مستقیم، نمی‌توانند این حق را اعمال کنند و از آن استفاده برند، از سوی خود، افرادی را با خصوصیات ویژه برمی‌گزینند و با رأی خویش، حق حکومت و حکمرانی را به آنان تفویض می‌کنند.

با توجه به مبانی حکومت اسلامی که براساس آنها حکومت بالاصاله تنها حق خداوند و سپس به واسطه اذن الهی متعلق به منصوبان و منصوبانِ منصوبان اوست، نه همه مردم به

۱. اینکه امور مذکور را حق مردم برشمریم، هیچ‌گونه منافاتی با تکلیف بودن آنها ندارد؛ چرا که در تفکر اسلامی همان‌گونه که هر حقی، اقتضای تکلیفی را در مقابل دارد، یک امر، می‌تواند از یک نظر، حق باشد و از نظرگاه دیگر تکلیف.

صورت علی‌السویه؛ نظریه تفویض در باب حکومت به معنای خاص آن یعنی زعامت و ولایت عامه، دارای اشکالات جدی است؛ و چه بسا از همین روست که شهید مطهری آن را نمی‌پذیرد (همان). اما به هر شکل این نظریه نسبت به نهاد نمایندگی مجلس می‌تواند راهگشا باشد؛ چه اینکه، منصب نمایندگی، زعامت و ولایت عامه محسوب نمی‌شود، بلکه مجلس که سیستمی شورایی به‌شمار می‌رود، درحقیقت «نهادی است که قانون اساسی به آن اختیار پیشنهاد، شور و تصویب قوانین و نظارت بر امور اجرایی و عملکرد قوه مجریه را داده است» (عباسی (لاهیجی)، ۱۳۸۸: ۳۳۹) و این وظایف و اختیارات از اساس مربوط به مردم جامعه است که به علت عدم تمکن از اجرایی کردن آنها به صورت همگانی و منضبط، حق شرکت در تصمیمات مملکتی، حق امر به معروف و نهی از منکر یا همان نظارت سیاسی که همگی حقوق مردم هستند، به نماینده تفویض می‌شود. بنابراین، این نظریه در مورد نمایندگی، دقیقاً منطبق و از هر نظر قابل دفاع است.

۵-۲. تفویض حقوق در قالب انعقاد قراردادی جمعی

حاصل آنچه تاکنون بیان شد، این است که، اکثریت یا آحاد مردم، طی قرارداد جمعی که میان جمع آنها و شخص نماینده صورت می‌گیرد، در شکل و قالب انتخابات و رأی‌گیری، برخی از تکالیف و حقوقی که برای خود ایشان ثابت و مسلم است، همچون مشورت‌دهی، حق نظارت و حتی حق قانونگذاری به معنای خاص آن که نوعی حاکمیت بر سرنوشت خویش است را، به نماینده‌ای با شرایط و ویژگی‌های معین و از پیش تعیین شده، تفویض می‌کنند. در واقع، چنین تحلیلی از ماهیت نهاد نمایندگی، نتیجه تلفیق نظریه تفویض و قراردادهای جمعی که به حقوق عمومی نیز تسری یافته، می‌باشد. از این رو و بر پایه نظریه مختار، نمایندگی چنین تعریف می‌شود: نمایندگی، افاضه و قبول تفویض حق و حقوقی ویژه، در قالب قراردادی جمعی است که میان همه یا اکثریت مردم یک محدودده خاص جغرافیایی و شخص نماینده در فرایند انتخابات منعقد می‌شود و نماینده، شخصی است که مردم با حضور در انتخابات، با او قراردادی منعقد می‌سازند تا براساس آن، در قبال

تسهیلاتی که به او تعلق می‌گیرد، حقوق و وظایف معینی را انجام دهد، این حقوق که اصالتاً از آن مردم است، با انعقاد این قرارداد جمعی، به نماینده تفویض می‌شود و از آن پس مردم خود از اعمال آنها ممنوع می‌شوند؛ چراکه آنها را به مدتی معین، به نماینده تفویض کرده و منتقل ساخته‌اند. براین اساس است که بسیاری از غوامض ماهیت نمایندگی برطرف می‌شود که برخی از آنها عبارت‌اند از:

۱. اگر نمایندگی را حاصل تفویض مردم در قالب یک قرارداد جمعی بدانیم، دیگر سخن از لازم و جایز بودن این قرارداد به میان نمی‌آید تا با اصول قانون اساسی ناسازگار باشد، بلکه از آنجا که مردم حقوق مذکور را تفویض کرده‌اند و این تفویض با علم به محدوده زمانی خاص صورت گرفته، رجوع از آن تنها در فرضی ممکن خواهد بود که اکثریت مردم اعلان رجوع نمایند؛^۱ اینکه برخی به علت نارضایتی از این قرارداد منصرف شوند و قصد انصراف از تصمیم و رأی خود را داشته باشند، نه با طبیعت تفویض سازگار است و نه با غرض جعل قراردادهای جمعی.

۲. در این تحلیل، این اشکال که مردم زمانی می‌توانند امری را تفویض کنند که خود صلاحیت انجام آن را داشته باشند نیز، پاسخ داده می‌شود؛ زیرا با توجه به توجهی که در مورد قراردادهای جمعی ارائه شد، این مسئله با شخص حقوقی به حساب آوردن همه مردم و تبدیل انتزاعی کثرت آنان به وحدت، قابل پاسخ‌گویی است. بی‌شک حقوقی که به نماینده تفویض می‌شود و وظایف و مسئولیت‌هایی که برای او ثابت می‌شود، برای آحاد مردم نیز ثابت و مسجل است؛ اما به علت اینکه همه آنها یا به جهت عدم تخصص و یا به جهت حفظ نظام امور و ممانعت از هرج و مرج و رعایت قانون، نمی‌توانند این مسئولیت‌ها و وظایف را انجام دهند، به‌عنوان یک شخصیت واحد حقوقی، شخصی را برمی‌گزینند و حقوق مربوطه را به او تفویض می‌کنند. شخصیت حقوقی که از مجموع مردم انتزاع شده، در واقع از لحاظ

۱. برخی شارحان قانون اساسی عزل نماینده را به دو شرط اصلی ممکن دانسته‌اند؛ اول اینکه، در سال اول و همچنین سال دوم نباشد. دوم اینکه تشریفات عزل متضمن دو مرحله باشد؛ یکی تقاضای عزل و دیگری اجرای آن. در مرحله اول، هرگاه بیش از نصف کسانی که در حوزه انتخابیه حق رأی دارند، تمایل خود را به عزل، کتباً ابراز دارند نماینده منعزل می‌شود. مرحله دوم یعنی اخذ رأی نسبت به عزل وی انجام شود. ر.ک: بوشهری، ۱۳۸۴: ۱۱۰.

تئوریک، صلاحیت انجام تمامی وظایف نمایندگی را داراست و درست بر همین مبنا، حقوق مربوطه را به نماینده منتخب خود تفویض می‌کند. در این تفویض، حتی کسی که هیچ تخصصی ندارد، نیز به نوعی سهام است و نمی‌توان از او سلب صلاحیت کرد؛ زیرا از یک سو، او عضوی از جامعه است و حداقل، دارای حق اظهار نظر و نظارت است و از دیگر سو، او در دل یک واحد کلی حقوقی حل و هضم شده و مقوم شخصیت حقوقی این جمع است، که یک طرف قرارداد به‌شمار می‌رود. از این طریق و طی این فرایند است که مجلس تشکیل می‌شود؛ چنان که «توماس هابز» بر مبنای اندیشگانی غربی، حتی نحوه تشکیل دولت و حکومت را چنین بیان می‌دارد: «کشور یا دولت زمانی به وجود می‌آید که گروهی کثیر از افراد توافق کنند و با هم میثاق ببندند که یک نفر یا یک گروه، حق عرض اندام به‌عنوان شخصیت همه آنان را داشته باشد، یعنی نماینده همه آنان باشد.» (لاکلین، ۱۳۸۸: ۱۴۲).

۳. در نمایندگی اصالت تصمیم‌گیری با نماینده است؛ همچنین مردم از انجام وظایف نمایندگی مخلوع می‌گردند و این مسئله با نظریه تفویض کاملاً منطبق است. برخلاف وکالت که نایب گرفتن برای انجام اعمال و افعال است و موکل، از انجام عمل مخلوع نمی‌شود، در تفویض، حق به‌طور کلی منتقل می‌گردد و تمام حقوق مفوضه، از یک طرف به طرف دیگر انتقال می‌یابد و شخص یا اشخاص مفوض، مخلوع می‌شوند. چرا که به اصطلاح فنی‌تر، در توکیل انضمام صورت می‌گیرد و در تفویض، انتقال. از این رو، در توکیل شخص موکل، خود نیز می‌تواند، عمل مورد توکیل را انجام دهد اما در تفویض، حقی که ثابت بوده، انتقال یافته و مفوض، دیگر ذی‌حق به حساب نمی‌آید. بنابراین هم اصالت تصمیم‌گیری با شخص نماینده است که حقوق و وظایف به او تفویض شده‌اند و هم مردم از اعمال حقوق به صورت مستقیم، ممنوع شده‌اند.

۴. در نمایندگی چون در یک طرف شخصیت حقوقی متشکل از آحاد مردم قرار دارد و یک کلی واحد به‌شمار می‌رود، نیاز نیست تا منافع افراد این مجموعه به شکل مفروز، لحاظ شود، بلکه منافع این شخصیت حقوقی که در گرو منافع ملی است، اهمیت دارد. به همین علت، نمایندگی یک منصب ملی است.

۵. از آنجا که قوه مقننه از حساس‌ترین نهادهای سیاسی کشور به حساب می‌آید و تصمیمات نمایندگان در مجلس، بر زندگی مردم به صورت مستقیم و غیرمستقیم تأثیرگذار است؛ برای ایفای نقش نمایندگی، باید افرادی برگزیده شوند که دارای شرایط و ویژگی‌های خاص باشند تا مردم بتوانند با اطمینان و اعتماد، آنان را راهی مجلس سازند. بنابراین، قرار دادن شرایط خاص سنی و تحصیلی، یک عمل کاملاً عاقلانه و سنجیده است که با نظریه تفویض و نیز قراردادهای جمعی هیچ‌گونه منافاتی ندارد. همچنین قائل شدن شرایط سنی مخصوص برای شرکت‌کنندگان در انتخابات که ناشی از احتیاط قانونگذار در واگذاری سرنوشت امت به رأی افرادی است که صلاحیت لازم را جهت این امر، داشته باشند، با نظریه تفویض تنافی ندارد. مضافاً بر این، با توجه به مبنای اصلی بحث که نو تأسیس و نامعین بودن نمایندگی است، بلامانع است.

۶. هرگاه مردم، با تفویض حقوق خود به نمایندگان، آنان را رهسپار مجلس می‌کنند، چون این حقوق منتقل شده‌اند، حجر، جنون، فوت و اغما برخی از مردم^۱ و یا حتی همه آنان، موجب انحلال این تفویض، نخواهد شد. علاوه بر این، از آنجا که در قراردادهای جمعی برای گروهی که در یک طرف قرارداد قرار گرفته‌اند، یک شخصیت مستقل حقوقی انتزاع می‌شود، ضرورتی ندارد که افراد موجود در این گروه، رأساً و به‌شخصه، مشخص و معلوم باشند؛ تا مخفی بودن رأی مردم و در نتیجه، نامعین بودن و نامفروز بودن کسانی که در یک طرف قرارداد قرار دارند، نقضی بر مسئله به حساب آید.

۷. همچنین، با تحلیل نمایندگی بر پایه قراردادهای جمعی، عدم رضایت اقلیت، ایجاد خلل نمی‌کند؛ چه اینکه، در این نوع قراردادها، دیدگاه اکثریت بر اقلیت حاکم است. مضاف بر این، در این نوع قرارداد، مشترک بودن حق نظارت، مشورت و دیگر حقوق، مانعی به وجود نمی‌آورد، چون در قراردادهای جمعی معمولاً این حقوق مشترک مورد معاهده قرار می‌گیرند؛ جز این، طبیعت تفویض نیز، با این امر کاملاً سازگار است. نکته

۱. البته در صورتی که فوت، جنون یا حجر بر برخی از مردم عارض شود، با توجه به جمعی بودن قرارداد نمایندگی و نیز شخصیت حقوقی آحاد مردم، به نمایندگی، هیچ خللی وارد نخواهد آمد.

دیگر اینکه، اگر نماینده، محکوم به عمل یا تصمیمات انجام شده توسط خود شود؛ در صورتی که این عمل یا تصمیم، در دایره حقوق مفوضه صورت پذیرفته، شامل حال خود او نیز می‌شود، هیچ‌گونه بُعدی ندارد و اتفاقاً چون اموری که تفویض شده‌اند، اموری سیاسی - اجتماعی و عامه به‌شمار می‌روند، طبیعت کلی و کشور شمول دارند و از این رو محذوری پیش نخواهد آمد.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

۱. در مورد ماهیت و چیستی نهاد نمایندگی مجلس، نظرات گوناگونی از سوی اندیشمندان مطرح شده است. گروهی آن را وکالت و برخی نیابت و عده‌ای صرف کارگزاری ولایت دانسته‌اند. در دیدگاهی دیگر، نمایندگی یک عقد مستقل در حیطه حقوق عمومی است.
۲. نظریه وکالت که طرفداران بسیاری دارد از جهات گوناگون قابل مناقشه است؛ چه اینکه وکالت شرعی، با توجه به ویژگی‌های خاصش همچون جایز بودن، لزوم تعیین موکل و موکل فیه و ... به‌هیچ‌وجه قابل تطبیق بر نمایندگی نیست.
۳. نظریه نیابت نیز به بسیاری از اشکال‌های نظریه وکالت مبتلاست؛ زیرا حتی بر پایه مبنایی که ما نیابت را به‌عنوان قراردادی در عرض وکالت بپذیریم، این اشکال‌ها به‌دلیل تشابه در مفاد این دو قرارداد بالمآل واردند.
۴. نظریه کارگزاری ولایت از این جهت که بیشتر ناظر بر بررسی مشروعیت و جنبه حقانیت و نفوذ قانون و تصمیم‌های نمایندگان است، ناتمام است و لذا نمی‌تواند مبین ماهیت نمایندگی باشد. مضافاً اینکه این دیدگاه تنها بر مبنای نظریه ولایت مطلقه فقیه توجیه پذیر است.
۵. صرف اینکه نمایندگی مجلس، یک عقد مستقل در حیطه حقوق عمومی به‌شمار آید، قابلیت آن را ندارد که ماهیت واقعی آن را آشکار سازد، بنابراین می‌توان نمایندگی که یک عقد نامعین و نو تأسیس است را قراردادی جمعی دانست که در حوزه حقوق عمومی صورت می‌گیرد و در قالب آن مردم با توجه به شرایط و ویژگی‌های خاص، حقوق و وظایفی را به شخص نماینده تفویض می‌کنند.

منابع و مأخذ

۱. اکشلال، رابرت، و دیگران (۱۳۷۵). *مقدمه‌ای بر ایدئولوژی‌های سیاسی*، ترجمه محمد قاندر، چاپ اول، تهران، نشر مرکز.
۲. الحسینی الشیرازی، السیدمحمد (۱۹۸۷). *الفقه*، ج ۱۰۶، چاپ دوم، بیروت، دارالعلوم.
۳. _____ (۱۴۰۳). *الفقه السیاسه*، قم، دارالایمان للطباعة و النشر.
۴. امام خمینی، روح‌ا... (۱۳۶۹). *صحیفه نور*، (مجموعه رهنمودهای امام خمینی)، ج ۲۱ و ۱۸، چاپ اول، سازمان مدارک فرهنگی انقلاب اسلامی.
۵. امامی، سیدحسن (بی‌تا). *حقوق مدنی*، ج ۱، تهران، اسلامیه.
۶. بوشهری، جعفر (۱۳۸۴). *حقوق اساسی، اصول و قواعد*، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۷. جعفری لنگرودی، محمدجعفر (۱۳۷۸). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، ج ۵، چاپ اول، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۸. _____ (۱۳۷۵). *دانشنامه حقوقی*، ج ۵، چاپ اول، تهران، امیرکبیر.
۹. _____ (۱۳۸۱). *ترمینولوژی علم حقوق*، چاپ دوازدهم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۱۰. _____ (۱۳۸۱). *مبسوط در ترمینولوژی حقوق*، ج ۴، چاپ دوم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۱۱. _____ (۱۳۸۰). *مقدمه عمومی علم حقوق*، چاپ ششم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۱۲. _____ (۱۳۸۸). *الفارق دایرةالمعارف عمومی حقوق*، ج ۵، چاپ دوم، تهران، کتابخانه گنج دانش.
۱۳. جوادی آملی، عبد... (۱۳۷۸). *ولایت فقیه و ولایت فقاهت و عدالت*، قم، اسراء.
۱۴. حائری یزدی، مهدی (بی‌تا). *حکمت و حکومت* {فاقد هرگونه مشخصات، موجود در مؤسسه پژوهشی امام خمینی (ره)}.
۱۵. حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۵). *نمایندگی مجلس، حقوق و وظایف*، چاپ اول، بی‌جا، کانون اندیشه جوان.
۱۶. حمیتی واقف، احمدعلی (۱۳۸۷). *مقدمه علم حقوق*، چاپ اول، تهران، حقوقدان.
۱۷. دهخدا، علی‌اکبر (۱۳۷۳). *لغت‌نامه دهخدا*، ج ۱۳، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.
۱۸. روحانی، سیدمحمدصادق (۱۳۷۸). *استفتائات قضائیه و مؤسسه حقوقی و کلامی بین‌الملل*، چاپ اول، قم، سپهر.
۱۹. زرگری‌نژاد، غلامحسین (۱۳۷۴). *رسائل مشروطیت (۱۸ رساله و لایحه درباره مشروطیت)*، چاپ اول، تهران، کویر.
۲۰. ساکت، محمدحسین (۱۳۸۷). *حقوق‌شناسی*، چاپ اول، تهران، ثالث.

۲۱. شعبانی، قاسم (۱۳۸۴). *حقوق اساسی و ساختار حکومت اسلامی ایران*، چاپ هجدهم، تهران، اطلاعات.
۲۲. شفیع سروستانی، ابراهیم (۱۳۸۱). *فقه و قانونگذاری آسیب شناسی قانونگذاری در نظام جمهوری اسلامی*، ایران، بی جا، کتاب طه.
۲۳. عباسی (لاهیجی)، بیژن (۱۳۸۸). *مبانی حقوق اساسی*، چاپ اول، تهران، جنگل، جاودانه.
۲۴. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۸۹). *دانشنامه فقه سیاسی*، ج ۲، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات دانشگاه تهران.
۲۵. _____ (۱۳۸۴). *فقه سیاسی*، ج ۷، چاپ اول، تهران، امیرکبیر.
۲۶. _____ (۱۳۷۷). *فقه سیاسی*، ج ۱، چاپ سوم، تهران، امیرکبیر.
۲۷. _____ (۱۳۸۵). *حقوق اساسی ایران*، چاپ اول، تهران، مؤسسه انتشارات و چاپ دانشگاه تهران.
۲۸. قاسم زاده، سیدمرتضی (۱۳۸۳). *اصول قراردادها و تعهدات*، چاپ اول، تهران، دادگستر.
۲۹. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). *حقوق مدنی؛ قواعد عمومی قراردادها*، ج ۱، چاپ هفتم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۳۰. _____ (۱۳۸۵). *قواعد عمومی قراردادها*، ج ۳، چاپ سوم، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۳۱. لاگین، مارتین (۱۳۸۸). *مبانی حقوق عمومی*، ترجمه محمد راسخ، چاپ اول، تهران، نشر نی.
۳۲. لپیست، سیمور مارتین (۱۳۸۵). *دایرةالمعارف دمکراسی*، ترجمه کامران فانی و نورآ... مرادی، ج ۱، چاپ سوم، تهران، کتابخانه تخصصی وزارت امور خارجه.
۳۳. مدنی، سیدجلال الدین (۱۳۷۲). *مبانی و کلیات علم حقوق*، چاپ دوم، تهران، نشر همراه.
۳۴. _____ (۱۳۷۳). *حقوق اساسی و نهادهای سیاسی*، ج ۱، چاپ دوم، تهران، نشر همراه.
۳۵. مصباح یزدی، محمدتقی (۱۳۷۷). *حقوق و سیاست در قرآن*، ج ۱، چاپ اول، قم، مؤسسه امام خمینی (ره).
۳۶. مطهری، مرتضی (۱۳۹۱). *زن و مسائل قضایی و سیاسی*، چاپ اول، تهران، صدرا.
۳۷. ممدوحی کرمانشاهی، حسن (۱۳۸۷). *حکمت حکومت فقیه*، چاپ چهارم، بی جا، مؤسسه بوستان کتاب.
۳۸. مؤتمنی طباطبایی، منوچهر (۱۳۸۰). *حقوق اساسی (کلیات و رژیم های مهم سیاسی)*، چاپ اول، تهران، میزان.
۳۹. نائینی، میرزا محمدحسین (۱۴۲۴). *تنبيه الامة و تنزيه الملّة*، چاپ اول، قم، دفتر تبلیغات اسلامی حوزه علمیه قم.
۴۰. نجفی اسفاد، مرتضی و فرید محسنی (۱۳۷۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران، الهدی.

۴۱. نفیسی (ناظم الاطباء)، علی اکبر (۲۵۳۵). *فرهنگ نفیسی*، ج ۵، تهران، کتابفروشی خیام.
۴۲. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۷۹). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، ج ۲، چاپ چهارم، تهران، دادگستر.
۴۳. هیوود، اندرو (۱۳۹۳). *سیاست*، ترجمه عبدالرحمن عالم، چاپ چهارم، تهران، نشر نی.
۴۴. _____ (۱۳۸۷). *کلید واژه‌ها در سیاست و حقوق عمومی*، ترجمه اردشیر امیرارجمند و سیدباسم موالی‌زاده، تهران، امیرکبیر.
۴۵. هابز، توماس (۱۳۸۷). *لویاتان*، ترجمه حسین بشیریه، چاپ پنجم، تهران، نشر نی.
۴۶. یزدی، سیدمحمد کاظم (۱۴۱۹)، *العروة الوثقی فیما تعم به البلوی*، ج ۵، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی وابسته به جامعه مدرسین حوزه علمیه قم.
47. Pitkin, Hanna (1997). *The Concept of Representation*, California, University of California Press.
48. Heywood, Andrew (2007). *Politics*, Plagrove Macmillan.

واکاوی تأثیرپذیری صادرات صنعتی از نرخ ارز در

اقتصاد ایران

علی اصغر اژدری*

تاریخ پذیرش ۱۳۹۵/۳/۱۸

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۹/۲۳

در این پژوهش مدل تقاضای صادرات صنعتی و نرخ ارز حقیقی در قالب الگوی هم‌انباشتگی جوهانسون جوسلیوس و با استفاده از آمار سری زمانی ۱۳۹۱-۱۳۵۲ برآورد شده است. یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که کشش‌پذیری صادرات صنعتی به نرخ ارز در اقتصاد ایران بسیار پایین و اندک بوده و در خوشبینانه‌ترین حالت به‌ازای هر ۱ درصد افزایش در نرخ ارز، ارزش صادرات صنعتی کشور حدود ۰/۳۵ درصد تحریک می‌شود.

در مجموع نتایج برآورد تابع تقاضا برای صادرات نشان می‌دهد که شرایط بازار جهانی اعم از چرخه‌های رکود و رونق و نیز قیمت‌های نسبی به میزان زیادی بر تقاضا برای صادرات صنعتی ایران تأثیرگذارند. در این شرایط، حفظ رقابت‌پذیری قیمتی محصولات صادراتی ایران بسیار اهمیت دارد. اگرچه ضریب نرخ ارز در این خصوص تأثیرگذار نیست، باین حال، به آن معناست که سیاست‌های اصلاح ساختار از جمله توجه به بهره‌وری بنگاه‌ها و سیاست‌های توسعه نوآوری بنگاه‌ها برای افزایش صادرات اهمیت بیشتری دارند.

کلیدواژه‌ها: صادرات صنعتی؛ نرخ ارز؛ الگوی هم‌انباشتگی جوهانسون

مقدمه

یکی از اهداف کشورهای در حال توسعه دستیابی به رشد و توسعه اقتصادی پایدار است. در این راستا شناخت عواملی که بر رشد اقتصادی و صنعتی کشورها مؤثر هستند از اهمیت ویژه‌ای برخوردارند و بسیاری از صاحب‌نظران در زمینه رشد و توسعه اقتصادی بر این باورند که افزایش تجارت، موجبات رشد اقتصادی و صنعتی کشورها را فراهم می‌سازد. پس از جنگ جهانی دوم از مهم‌ترین موضوعات مورد توجه در کشورهای در حال توسعه، موضوع رشد اقتصادی بود و هدف اصلی نظریه‌های رشد اقتصادی، بررسی و تحلیل عوامل تعیین‌کننده رشد اقتصادی بوده است. از جمله عوامل مهم و مؤثر بر رشد اقتصادی که در سال‌های پس از فروپاشی «نظام برتن وودز»^۱ توجه بسیاری از اقتصاددانان را به خود معطوف داشت، ادبیات مربوط به ارتباط بین صادرات و رشد اقتصادی بوده است که در این باب نظریات و تجربیات مختلفی وجود دارد.

مقوله صادرات به خصوص صادرات کالاهای صنعتی، پس از سرمایه‌گذاری دارای بیشترین اثر تولیدی در اقتصاد بوده و پس از سرمایه‌گذاری‌های دولت در زمینه ایجاد اشتغال، از بیشترین اثر اشتغال‌زایی برخوردار است. صادرات سبب می‌شود عرضه ارز از انحصار دولت خارج شده و با طیف وسیع‌تری از فعالان اقتصادی به کشور انتقال یابد که این امر سبب افزایش کارایی در زمینه ایجاد تعادل در بازار ارز شده و اقتصاد کشور از طریق پیوند با اقتصاد جهانی توانمند می‌شود.

در این مطالعه تلاش بر این است تا نوع تعاملات بین نرخ ارز و سنجه‌های تولید و صادرات صنعتی ایران طی دوره زمانی ۱۳۹۱-۱۳۵۲ مورد بررسی و تحلیل قرار گیرد. همچنین روند متغیرهای کلان بخش صنعت طی دو دهه اخیر مورد تأکید خواهد بود. به این منظور پس از تصریح مدل و انتخاب نوع روش تخمین، مدل تقاضای صادرات صنعتی و نرخ ارز با استفاده از الگوی هم‌انباشتگی جوهانسون جوسلیوس، برآورد و نتایج آن مورد تفسیر و تحلیل قرار می‌گیرد.

۱. مروری بر ادبیات موضوع

نرخ مبادله پول رایج یک کشور با پول سایر کشورها را در اصطلاح «نرخ ارز»^۱ گویند. این نرخ در کشورهای مختلف براساس یکی از نظام‌های ثابت، متغیر، چندگانه، مدیریت شناور شده تعیین می‌شود. سیاست تعیین نرخ ارز، تنظیم جریان ورود و خروج ارز در اقتصاد ملی است و از آن طریق میزان ورود و خروج کالا، خدمات و سرمایه بین کشور با سایر کشورها مشخص می‌شود. بازار ارز تنها بازار جهان است که به دلیل جهانی بودن نرخ آن و وجود نوسانات نرخ ارز، در هر لحظه، خرید و فروش صورت می‌گیرد؛ در واقع نرخ ارز می‌باید از طریق عرضه و تقاضا تعیین شود. عرضه و تقاضا نیز به کسری یا مازاد تراز پرداخت‌های هر کشور برای پرداخت تعهدات و نیز انتظارات مربوط به تغییرات آتی نرخ ارز بستگی دارد.

به موازات افزایش روزافزون نقش تجارت خارجی در رشد اقتصادی کشورها، به‌طور طبیعی نوسانات ارز از اهمیت بیشتری برخوردار شده است. در کشور ما نیز بخش تجارت خارجی جایگاه حیاتی در عرصه اقتصاد دارا می‌باشد و به همین دلیل هرگونه تنش در بازار ارز آزاد نه تنها روی بخش تجارت خارجی بلکه بر بخش‌های داخلی نیز اثرات مهمی داشته است. همچنین با توجه به اثرات مثبت واردات کالاهای واسطه‌ای و سرمایه‌ای بر صادرات بخش صنعت باید ترکیب واردات این کالاها به سمت واردات کالاهای سرمایه‌ایی و مولد که بیشترین کارایی و بهره‌وری در اقتصاد ایجاد می‌کنند، سوق یابد. استقرار اقتصاد باز، کاهش وابستگی به نفت و توسعه صادرات غیرنفتی از ضروریات توسعه صنعتی ایران است و تأکید بر نقش محوری صنعت در این فرایند نیازمند بررسی و مطالعه در این بخش است.

بررسی عملکرد راهبردهای توسعه در کشورهای تازه صنعتی شده^۲ حاکی از این است که به کارگیری انگیزه‌های صادراتی در بخش صنعت و توسعه صادرات صنعتی، از دلایل عمده جهش در فرایند تولید صنعتی آنها به‌شمار می‌رود. این ملاحظات و ضرورت اتخاذ

1. Exchange Rate

2. Newly Industrialized Countries (NICs)

سیاست‌های انگیزشی با ثبات برای ارتقای صادرات صنعتی ایران، لزوم بررسی آثار نظام انگیزشی در صنایع صادراتی ایران را توجیه می‌کند. همان‌گونه که نوسانات نرخ ارز بر تولید و صادرات بخش صنعت کشور می‌تواند آثار منفی را به همراه داشته باشد، موضوع تثبیت نرخ ارز نیز می‌تواند تبعات مختلفی را در پی داشته باشد که بررسی و تحلیل این تبعات بسیار حائز اهمیت است.

مطالعات انجام شده در زمینه موضوع مورد بررسی را می‌توان به دو گروه خارجی و داخلی تقسیم کرد. از جمله مطالعات خارجی می‌توان به مطالعات هاتاگر و مگی^۱ (۱۹۶۹)، گلدشتاین و خان^۲ (۱۹۷۸)، باند^۳ (۱۹۸۷)، خان و نایت^۴ (۱۹۸۹)، سوژو^۵ (۱۹۹۵)، سكات و واروداکیس^۶ (۲۰۰۰) و سینق^۷ (۲۰۰۲) اشاره کرد. همچنین در بخش داخلی مطالعات شهشهانی (۱۳۵۷)، عسلی (۱۳۷۵)، میلانی و همکاران (۱۳۷۵)، ولدخانی (۱۳۷۶)، تقوی (۱۳۷۶)، فتحی (۱۳۷۷)، هادیان و طاهری‌فرد (۱۳۷۷)، اشرف‌زاده و عسگری (۱۳۸۵)، رستمی و احمدلو (۱۳۸۹) و گودرزی و صبوری دیلمی (۱۳۹۳) را می‌توان معرفی کرد. در مطالعه هاتاگر و مگی (۱۹۶۹) تقاضا برای صادرات در هر کشور تابعی از درآمد کشورهای واردکننده محصولات کشور مورد نظر، قیمت کالاهای صادراتی در داخل و قیمت کالاهای جانشین آنها در کشورهای واردکننده در نظر گرفته شده است.

در مطالعه گلدشتاین و خان (۱۹۷۸) با هدف توسعه مطالعات پیشین، رابطه هم‌زمان میان مقدار صادرات و قیمت در هشت کشور آمریکا، انگلستان، هلند، ژاپن، ایتالیا، آلمان، بلژیک و فرانسه در دوره ۱۹۷۰-۱۹۵۵ بررسی شده است. در این مطالعه مدل عرضه و تقاضای صادرات جهت کاهش تورش ناشی از رابطه دو طرفه میان مقدار صادرات و قیمت صادرات به‌طور هم‌زمان برآورد شده‌اند. نتایج به‌دست آمده از این مطالعه نشان می‌دهد که ککش قیمتی صادرات در شش کشور بلژیک، فرانسه، ایتالیا، هلند، انگلستان و ایالات

-
1. Houtakker and Magee
 2. Goldstein and Khan
 3. Bond
 4. Khan and Knight
 5. Su Zhou
 6. Sekkat and Varoudakis
 7. Singh

متحدہ آمریکا بزرگ تر از یک است. در طرف عرضه صادرات، کشش قیمتی محاسبه شده برای تمامی کشورهای مورد بررسی غیر از ژاپن در دامنه ۱/۱ (ایتالیا) و ۶/۶ (ایالات متحدہ آمریکا) قرار دارد.

باند (۱۹۸۷) به بررسی عملکرد صادرات کشورهای در حال توسعه با تأکید بر صادرات کالاهای اولیه پرداخته است. در این مطالعه، تقاضا و عرضه صادرات هر کالا تابعی از متغیرهای سطح قیمت داخلی، قیمت کالاهای صادراتی، درآمد کشورهای واردکننده، نرخ ارز، شاخص ظرفیت بهره‌وری کل و تکنانه (شوک)های عرضه در نظر گرفته شده است. خان و نایت (۱۹۸۹) در مطالعه تجربی به بررسی رابطه محدودیت وارداتی و عملکرد صادرات ۳۴ کشور در حال توسعه پرداخته‌اند. در این مطالعه عرضه صادرات در هر دوره تابعی از متغیرهای واردات، تولید ناخالص داخلی، نسبت قیمت کالاهای صادراتی به قیمت کالاهای داخلی آن دوره و عرضه صادرات دوره قبل در نظر گرفته شده است. همچنین متغیرهای درآمد کشورهای واردکننده، شاخص قیمت صادراتی کشور صادرکننده، شاخص قیمت کالاهای جانشین در کشورهای واردکننده و ارزش صادرات دوره قبل به عنوان متغیرهای توضیحی برای تابع تقاضای صادرات معرفی شده‌اند.

سوژو (۱۹۹۵) عکس‌العمل نرخ‌های واقعی ارز در مقابل تکنانه‌های مختلف اقتصادی را بررسی کرده است. در این تحقیق نرخ واقعی ارز به عنوان تابعی از متغیرهای قیمت جهانی نفت، مخارج دولت، اختلاف در بهره‌وری و عرضه پول در نظر گرفته شده است. نتایج این تحقیق بیانگر عدم کارایی سیاست‌های پولی در تغییر روند بلندمدت نرخ واقعی ارز به منظور تحت تأثیر قرار دادن بخش واقعی اقتصاد است. سکات و واروداکیس (۲۰۰۰) نرخ مؤثر واقعی ارز را به عنوان تابعی از متغیرهای رابطه مبادله بازرگانی (تجاری)، نسبت تولید ناخالص داخلی به مجموع صادرات و واردات، جریان خالص، مازاد توسعه اعتبارات داخلی و درصد تغییرات نرخ رسمی ارز و صادرات به عنوان تابعی از متغیرهای نسبت ارزش افزوده کالاهای صنعتی به GDP، نرخ مؤثر واقعی ارز، نوسان در نرخ مؤثر واقعی ارز و شاخص اندازه‌گیری انحراف نرخ واقعی ارز از حالت تعادلی آن در نظر گرفته‌اند. در مطالعه سینق (۲۰۰۲)، تراز تجاری هند به صورت تابعی از متغیرهای درآمد حقیقی داخلی و خارجی و نرخ واقعی ارز

در نظر گرفته شده است. در مطالعه مزبور نشان داده شده که در بین نرخ‌های واقعی ارز، نرخ مؤثر واقعی موزون تجاری ارز مناسب‌تر است.

در مطالعه شهشهانی (۱۳۵۷) متغیر صادرات غیرنفتی به صورت تابعی از متغیرهای واردات کالاهای سرمایه‌ای و واسطه‌ای و رابطه مبادله تجاری (نسبت قیمت کالاهای صادراتی به وارداتی) معرفی شده است. عسلی (۱۳۷۵) یک الگوی اقتصادسنجی با انتظارات عقلایی و کنترل سرمایه را برای ایران برآورد کرده است. در این تحقیق، متغیرهای نرخ واقعی ارز، درآمد کشورهای عضو سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۱ و صادرات دوره قبل به عنوان مهم‌ترین عوامل تعیین‌کننده صادرات معرفی شده است. میلانی و همکارانش (۱۳۷۵) در مطالعه‌ای، با بهره‌گیری از روش هم‌جمعی، رابطه بلندمدت بین نرخ ارز و برخی متغیرهای کلان را طی دوره ۱۳۷۲-۱۳۳۸ بررسی کرده‌اند. به علاوه روابط کوتاه مدت بین نرخ ارز و متغیرهای مورد نظر براساس یافته‌های بلندمدت و تشکیل مدل تصحیح خطا مورد بررسی قرار گرفته است. نتایج این تحقیق بیانگر نبود رابطه بلندمدت بین نرخ ارز و تولید است.

در تحقیق ولدخانی (۱۳۷۶)، صادرات به عنوان تابعی از متغیرهای نرخ ارز بازار آزاد، مجموع ارزش افزوده بخش‌های کشاورزی، صنعت و معدن، حمل و نقل و ارتباطات و درجه باز بودن اقتصاد در نظر گرفته شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد که رابطه بلندمدتی بین صادرات کالاهای غیرنفتی و متغیرهای مذکور وجود دارد، به طوری که این متغیرها تأثیر مثبت بر صادرات غیرنفتی دارند.

تقوی (۱۳۷۶) با استفاده از الگوی اقتصادسنجی، نوع و میزان اثرگذاری متغیرهای درآمد حاصل از صادرات نفت، صادرات غیرنفتی، واردات، شاخص قیمت مصرف‌کننده، تولید ملی، نقدینگی و نرخ رسمی ارز بر نرخ ارز بازار آزاد را مطالعه کرده است. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد در اقتصاد ایران متغیرهای درآمد حاصل از صادرات نفت، شاخص قیمت مصرف‌کننده، صادرات غیرنفتی، تولید ناخالص داخلی و نرخ رسمی ارز، اصلی‌ترین متغیرهای مؤثر بر نرخ ارز بازار آزاد بوده ولی نقدینگی یا پول در جریان، دارای

تأثیر معناداری نیست. در مطالعه فتحی (۱۳۷۷) کشش‌پذیری صادرات غیرنفتی نسبت به تغییرات نرخ ارز بررسی شده است. در این مطالعه صادرات غیرنفتی تابعی از نرخ مؤثر ارز، تولید ناخالص داخلی، شاخص قیمت کالاهای صادراتی، شاخص قیمت عمده فروشی و صادرات غیر نفتی دوره قبل در نظر گرفته شده است. نتایج نشان می‌دهد کشش صادرات غیر نفتی نسبت به تغییرات نرخ ارز تنها در مورد صادرات صنعتی بیش از واحد است.

هادیان و طاهری فرد (۱۳۷۷) ضمن تحلیل روند شاخص نرخ واقعی ارز با استفاده از داده‌های فصلی، چگونگی تأثیر تغییرات نرخ واقعی ارز بر صادرات غیرنفتی را در دو مقطع کوتاه‌مدت و بلندمدت در ایران مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد صادرات غیرنفتی نسبت به تغییرات نرخ واقعی ارز کشش‌پذیر بوده و هر سیاستی که موجب تعدیل نرخ واقعی ارز شود، زمینه را برای بهبود صادرات غیرنفتی فراهم می‌سازد.

در مطالعه اشرف‌زاده و عسگری (۱۳۸۵) آثار سیاست‌های تجاری و ارزی بر صادرات و قیمت محصولات صنعتی و همچنین بر واردات این محصولات با استفاده از تکنیک داده‌های تلفیقی برای ۹ زیر بخش صنعتی کدهای ISIC مورد بررسی قرار گرفته است. در تابع صادرات نرخ ارز مؤثر و نرخ تعرفه مستقیماً وارد و آثار منفی انتشار حمایت‌گرایی در مقابل واردات به بخش صادراتی برآورد شده است. براساس نتایج حاصل از این مطالعه اعمال سیاست‌های تعرفه‌ای دارای تأثیر معنادار و منفی بر صادرات بوده و از طرف دیگر اگرچه نرخ ارز دارای اثری مثبت بر تقاضای صادرات است اما این اثر در مقایسه با اثر منفی تعرفه‌ها بسیار ناچیز است.

رستمی و احمدلو (۱۳۸۹) آثار تکانه‌های نرخ ارز بر صادرات و واردات را در ایران بررسی کردند. نتایج این مطالعه نشان‌دهنده اثرات نامتقارن تکانه‌های نرخ ارز بر صادرات و واردات است، به طوری که تکانه‌های پیش‌بینی شده و پیش‌بینی نشده نرخ ارز به صورت متفاوت از هم روی صادرات تأثیر می‌گذارد، به این صورت که تکانه‌های پیش‌بینی شده نرخ ارز بیشتر از تکانه‌های پیش‌بینی نشده آن، صادرات را دچار نوسان می‌کند. نتایج این تحقیق نشان می‌دهد که تکانه‌های منفی نرخ ارز (افزایش ارزش پول ملی) بیشتر از تکانه‌های مثبت نرخ ارز (کاهش ارزش پول ملی) صادرات را تحت تأثیر قرار می‌دهد. ولی در مورد واردات عکس این حالت صادق است. گودرزی و صبوری دیلمی (۱۳۹۳)، توابع

تقاضا و عرضه صادرات غیرنفتی ایران در سال‌های ۲۰۰۹-۱۹۷۶ را با استفاده از روش هم‌جمعی برآورد کرده‌اند. نتایج مطالعه آنها حاکی از آن است که نرخ ارز مؤثر واقعی تأثیر چشمگیری بر مقدار صادرات غیرنفتی کشور ندارد.

۲. بررسی روند متغیرهای کلان بخش صنعت

۲-۱. روند ارزش افزوده بخش صنعت کشور

بررسی مقادیر ارزش افزوده بخش صنعت طی دوره ۱۳۹۳-۱۳۷۳ گویای این امر است که روند ارزش افزوده بخش صنعت در کل این دوره صعودی است. تحلیل بخش‌های مختلف این تابع نشان می‌دهد که در برنامه پنج‌ساله دوم توسعه (۱۳۷۴-۱۳۷۸) جز سال ۱۳۷۷ در بقیه سال‌ها، روند ارزش افزوده بخش صنعت صعودی بوده و از رقم ۹۷۴۶۳ میلیارد ریال به قیمت ثابت سال ۱۳۸۳ در سال اول برنامه، به ۱۳۷۶۸۰ میلیارد ریال در انتهای برنامه افزایش یافت. در برنامه سوم (۱۳۸۳-۱۳۷۹) و چهارم توسعه (۱۳۸۸-۱۳۸۴) مقادیر ارزش افزوده بخش صنعت کشور همواره صعودی و از روندی باثبات و یکنواختی برخوردار بوده که این دو برنامه را از برنامه‌های قبل و بعد متمایز ساخته است. در چهار سال اول برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) برخلاف روند صعودی، حدود ۲۰ سال اخیر، میزان ارزش افزوده صنعت دچار افول شد و روند سال‌های گذشته تداوم پیدا نکرد و از حدود ۳۵۸۷۱۰ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۰ به ۳۱۵۴۷۶ میلیارد ریال در سال ۱۳۹۲ تنزل یافت. در سال ۱۳۹۳ این سیر نزولی، کمی رو به بهبودی رفت و میزان ارزش افزوده بخش صنعت به رقم ۳۳۶۸۵۴ میلیارد ریال رسید (جدول و نمودار ۱).

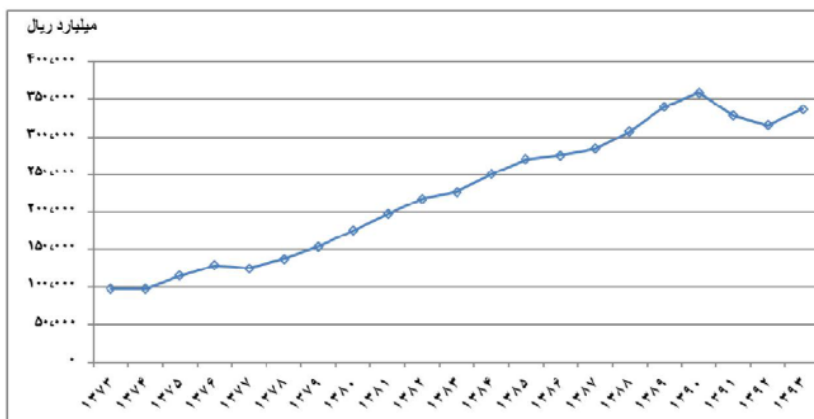
جدول ۱. روند ارزش افزوده صنعت طی دوره ۱۳۹۳-۱۳۷۳ به قیمت ثابت ۱۳۸۳

سال	ارزش افزوده صنعت (میلیارد ریال)	نرخ رشد (درصد)
۱۳۷۳	۹۷،۴۷۴	—
۱۳۷۴	۹۷،۴۶۳	-۰/۰۱
۱۳۷۵	۱۱۵،۳۵۶	۱۸/۳۶
۱۳۷۶	۱۲۸،۸۴۴	۱۱/۶۹

سال	ارزش افزوده صنعت (میلیارد ریال)	نرخ رشد (درصد)
۱۳۷۷	۱۲۴,۹۷۰	-۳/۰۱
۱۳۷۸	۱۳۷,۶۸۰	۱۰/۱۷
۱۳۷۹	۱۵۴,۱۲۰	۱۱/۹۴
۱۳۸۰	۱۷۵,۲۱۳	۱۳/۶۹
۱۳۸۱	۱۹۷,۱۸۹	۱۲/۵۴
۱۳۸۲	۲۱۷,۹۰۰	۱۰/۵۰
۱۳۸۳	۲۲۶,۸۳۱	۴/۱۰
۱۳۸۴	۲۵۰,۶۶۴	۱۰/۵۱
۱۳۸۵	۲۷۰,۵۳۳	۷/۹۳
۱۳۸۶	۲۷۵,۷۷۴	۱/۹۴
۱۳۸۷	۲۸۴,۳۴۸	۳/۱۱
۱۳۸۸	۳۰۷,۳۶۹	۸/۱۰
۱۳۸۹	۳۳۹,۵۹۸	۱۰/۴۹
۱۳۹۰	۳۵۸,۷۱۰	۵/۶۳
۱۳۹۱	۳۲۸,۳۷۹	-۸/۴۶
۱۳۹۲	۳۱۵,۴۷۶	-۳/۹۳
۱۳۹۳	۳۳۶,۸۵۴	۶/۷۸

مأخذ: محاسبات تحقیق براساس آمار سری زمانی بانک مرکزی.

نمودار ۱. روند ارزش افزوده بخش صنعت طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۹۳ به قیمت ثابت ۱۳۸۳



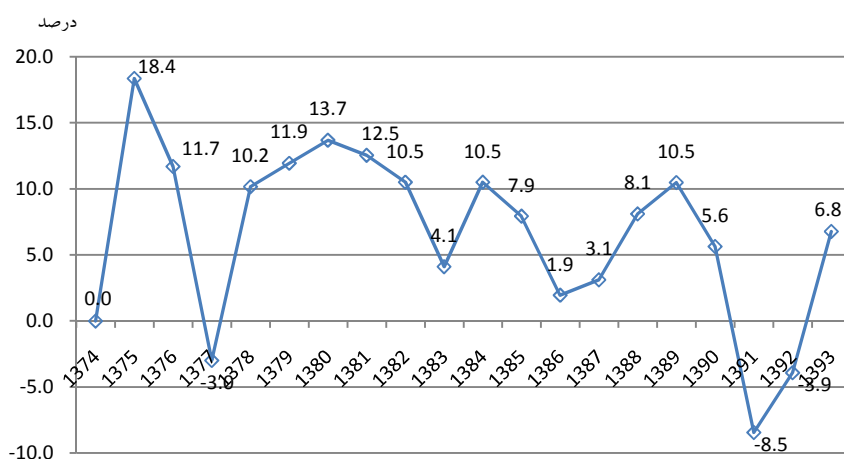
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

روند نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت طی دوره مورد بررسی حاکی از وجود موج سینوسی و عدم رشد پایدار و یکنواخت است که طی سال‌های برنامه‌های پنج‌ساله قابل مشاهده است. این نوسان و ناپایداری در سال‌های برنامه سوم و چهارم توسعه نسبتاً کمتر بوده و به رشد منفی صنعت منجر نشده است. اما روند رشد صنعت در انتهای برنامه دوم توسعه و سه سال اول برنامه پنجم توسعه علاوه بر بودن نوسان‌های مشابه دارای نرخ رشد منفی شدند که نقطه اوج آن نرخ رشد $-۸/۵$ درصد بخش صنعت در سال ۱۳۹۲ است. نوسانات نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت در طول سال‌های برنامه دوم توسعه به گونه‌ای بوده است که از نرخ رشد حدود صفر درصد در سال ۱۳۷۴ به -۳ درصد در سال ۱۳۷۷ و $۱۰/۲$ درصد در ۱۳۷۸ سال پایانی برنامه رسید. در برنامه دوم نیز این نوسان‌های شدید در نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت کشور ادامه پیدا کرد به گونه‌ای که نوسانات نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت طی سال‌های برنامه دوم توسعه که با اتخاذ دوره سیاست‌های تعدیل اقتصادی همراه بوده است، نشان‌دهنده مقطعی بودن سیاست‌ها و حمایت‌های صنعتی و فقدان رویکردهای بلندمدت در این خصوص است. در مقابل در سال‌های برنامه سوم توسعه به دلیل اتخاذ سیاست‌های صنعتی مدون و منسجم اعم از سیاست‌های عمودی (گزینشی) و افقی (عمومی)، نرخ رشد صنعت تقریباً در سطح بالای ۱۰ درصد (به‌طور متوسط حدود $۱۰/۵$ درصد) بوده و به‌طور نسبی از کمترین میزان نوسان‌ها طی سال‌های اخیر برخوردار بوده و نرخ رشد صنعت طی سال‌های برنامه سوم توسعه از حالت پایدار و باثباتی برخوردار بوده که نقطه عطفی در زمینه نرخ رشد بخش صنعت طی دو دهه اخیر محسوب می‌شود. در سال‌های برنامه چهارم توسعه به‌رغم اینکه نرخ رشد بخش صنعت مثبت بوده و طی این دوره به‌طور متوسط معادل $۴/۷$ درصد بوده اما از حیث روند، نزولی بوده است (نمودار ۲).

عامل اصلی موج نزولی و ۷ شکل سال‌های برنامه چهارم توسعه که کف آن به سال‌های ۱۳۸۶ و ۱۳۸۷ مربوط می‌شود، بیشتر به دلیل پیامدهای رکود مالی غرب در سال ۲۰۰۷ میلادی است. اقتصاد ایران نیز از شرایط دشوار مالی جهان در امان نماند. اگرچه برخی تحلیل‌های خوش‌بینانه میزان آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از آثار دور اول بحران یعنی

سقوط اولیه بازار سرمایه و بورس‌های بین‌المللی را ناچیز می‌پنداشت، لکن گسترش دامنه و شدت بحران سبب شد اقتصاد و تولید کشور به‌طور معناداری از بحران مالی غرب تأثیر پذیرد. هر چند ارتباط ضعیف نهادهای مالی و بازارهای هم‌تراز بین‌المللی سبب مصون ماندن نسبی برخی شاخص‌های عملکردی شد اما وابستگی شدید درآمدهای ارزی کشور به قیمت جهانی نفت، سبب تغییر روند اجزای اصلی تراز پرداخت‌ها در نیمه دوم سال گردید. در سال‌های برنامه پنجم توسعه، نرخ رشد بخش صنعت در دو سال متوالی ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به دلیل بروز رکود عمیق توأم با تورم بالا، تشدید تحریم‌های بین‌المللی از سال ۱۳۹۰ و افزایش مشکلات مالی ناشی از افزایش نرخ ارز، منفی شد که طی دو دهه اخیر بی‌سابقه بوده است. در سال ۱۳۹۳ با تدابیر دولت یازدهم برای درمان مشکلات کوتاه‌مدت و میان‌مدت اقتصاد و به‌ویژه بخش صنعت با تدوین بسته‌های سیاسی خروج از رکود و حمایت از تولید و سرمایه‌گذاری، رشد ارزش افزوده بخش‌های مختلف اقتصادی به‌ویژه بخش‌های مولد صنعت و کشاورزی روند بهبود و رونق نسبی شکل گرفت به طوری که نرخ رشد بخش صنعت به رشد مثبت حدود ۶/۸ درصد رسید.

نمودار ۲. روند نرخ رشد ارزش افزوده بخش صنعت طی دوره ۱۳۹۳-۱۳۷۴



مأخذ: همان.

۲-۲. روند تجارت خارجی در اقتصاد و بخش صنعت کشور

سیاست تجاری بیان‌کننده راهبرد اساسی دولت در مورد بازرگانی خارجی است. این سیاست در تنظیم جریان تجارت و همچنین تخصیص منابع در اقتصاد، نقش مهمی دارد. در ایران همانند بسیاری از کشورهای در حال توسعه طی نیم قرن اخیر در تدوین برنامه‌های عمرانی و برنامه‌های توسعه اقتصادی - اجتماعی، راهبرد توسعه صنعتی با رویکردهای جایگزینی واردات و توسعه صادرات مورد توجه قرار گرفته است. از دهه ۴۰ تا پایان برنامه پنج‌ساله اول توسعه (حدود ۳ دهه) راهبرد توسعه کشور، صنعتی شدن با رویکرد جایگزینی واردات بود اما نتایج این سیاست، اهداف مورد نظر را فراهم نساخت و بسیاری از عوارض آن نیز، گریبانگیر اقتصاد کشور شد. تغییر رویکرد از درون‌گرایی به برون‌گرایی و توسعه صادرات در کشور با تأخیر محسوسی نسبت به تغییر این رویکرد در سطح دنیا اتفاق افتاد و این مهم در برنامه‌های دوم، سوم و چهارم توسعه بعد از انقلاب اسلامی در عرصه تجارت خارجی با اتخاذ رویکرد توسعه صادرات و به‌خصوص جهش صادراتی تحقق پیدا کرد.

بخش صنعت ایران که سهم عمده‌ای از صادرات غیرنفتی (به‌ویژه در سال‌های اخیر بیش از ۷۵ درصد بوده است) را در اختیار دارد، دچار نوسان‌های فراوانی شد. طی سال‌های اخیر هر چند رشد صادرات صنعتی متأثر از افزایش قیمت محصولات پتروشیمی و مشتقات نفتی در نتیجه افزایش قیمت نفت خام بوده است اما ارزش صادرات صنعتی کشور طی سال‌های اخیر به‌رغم وجود تحریم و بحران مالی غرب با افزایش مواجه بوده و از رقم حدود ۴۸۲۷ میلیون دلار در سال ۱۳۸۳ به رقم ۲۷۵۹۰ میلیون دلار در سال ۱۳۹۰ رسید و در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲ به دلیل تشدید تحریم‌های غرب و از دست رفتن برخی بازارهای هدف در اتحادیه اروپا ارزش صادرات صنعتی کشور به رقم ۲۴۹۹۷ میلیون دلار در سال ۱۳۹۲ تنزل یافته است. طی بیست سال اخیر همواره تراز تجاری بدون نفت کشور همواره منفی بوده و شکاف بین واردات کل و تجارت خارجی غیرنفتی بیشتر شده اما از سال ۱۳۸۹ به بعد این شکاف در حال کم شدن بوده و حجم واردات به دلیل تحریم‌های غرب و محدودیت در نقل و انتقال منابع مالی بوده است (جدول ۲).

جدول ۲. روند تجارت خارجی بخش صنعت کشور طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۷۳

سال	ارزش صادرات غیرنفتی ایران (میلیون دلار)	ارزش صادرات صنعتی ایران (میلیون دلار)	نرخ رشد صادرات صنعتی (درصد)	سهم صادرات صنعتی در صادرات غیرنفتی (درصد)	ارزش کل واردات ایران (میلیون دلار)
۱۳۷۳	۴۸۲۴/۵	۱۵۱۰	...	۳۱/۳	۱۱۷۹۵
۱۳۷۴	۳۲۵۰/۷	۱۲۷۶/۳	-۱۵/۵	۳۹/۳	۱۲۳۱۳
۱۳۷۵	۳۱۰۵/۷	۱۴۱۳/۱	۱۰/۷	۴۵/۵	۱۵۱۱۷
۱۳۷۶	۲۸۷۵/۶	۱۵۷۹/۸	۱۱/۸	۵۴/۹	۱۴۱۹۶
۱۳۷۷	۳۰۱۳/۳	۱۵۸۸/۲	۰/۵	۵۲/۷	۱۴۳۲۳
۱۳۷۸	۳۳۶۲	۱۸۴۷/۷	۱۶/۳	۵۵/۰	۱۲۶۸۳
۱۳۷۹	۳۷۶۲/۷	۲۲۵۹/۲	۲۲/۳	۶۰/۰	۱۴۳۴۷
۱۳۸۰	۴۲۲۴/۳	۲۵۴۵	۱۲/۷	۶۰/۲	۱۷۶۲۶
۱۳۸۱	۴۶۰۸/۲	۲۸۵۳	۱۲/۱	۶۱/۹	۲۲۲۷۵
۱۳۸۲	۵۹۷۲	۳۸۵۱	۳۵/۰	۶۴/۵	۲۶۵۹۸
۱۳۸۳	۶۸۴۷/۴	۴۸۲۶/۸	۲۵/۳	۷۰/۵	۳۵۳۸۸/۶
۱۳۸۴	۱۰۴۷۴/۳	۷۷۰۲/۱	۵۹/۶	۷۳/۵	۳۹۲۴۷
۱۳۸۵	۱۲۹۹۷	۹۵۴۹/۵	۲۴/۰	۷۳/۵	۴۱۷۲۲/۶
۱۳۸۶	۱۵۳۱۲/۴	۱۱۵۴۸/۵	۲۰/۹	۷۵/۴	۴۸۴۳۹
۱۳۸۷	۱۸۳۳۳/۶	۱۴۶۶۱/۸	۲۷/۰	۸۰/۰	۵۶۰۴۲
۱۳۸۸	۲۱۸۹۱/۵	۱۷۰۱۷/۴	۱۶/۱	۷۷/۷	۵۵۲۸۷
۱۳۸۹	۲۶۵۵۰/۸	۲۰۱۹۴/۴	۱۸/۷	۷۶/۱	۶۴۴۵۰
۱۳۹۰	۳۳۸۱۸/۶	۲۷۵۸۹/۸	۳۶/۶	۸۱/۶	۶۱۸۰۸/۲
۱۳۹۱	۳۲۵۶۷/۲	۲۵۱۳۷/۴	-۸/۹	۷۷/۲	۵۳۴۵۰/۸
۱۳۹۲	۳۱۵۵۲	۲۴۹۹۷	-۰/۶	۷۹/۲	۴۹۷۰۹

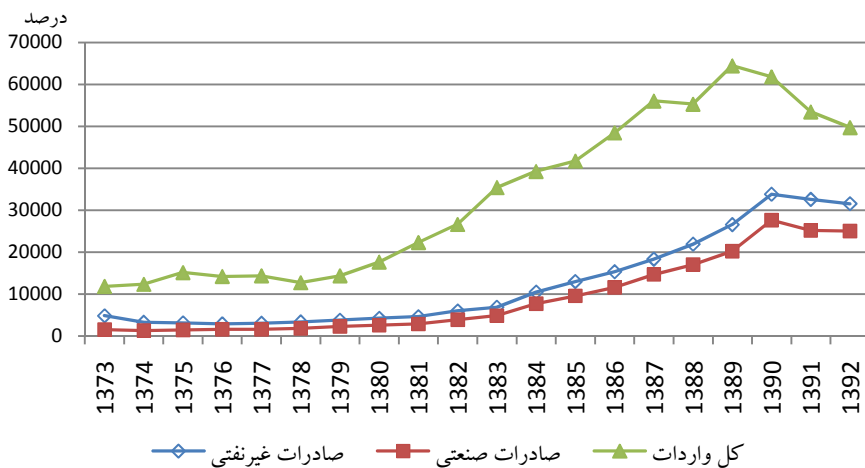
مأخذ: محاسبات تحقیق براساس آمار سری زمانی بانک مرکزی و گمرک جمهوری اسلامی ایران.

بررسی روند ارزش صادرات صنعتی و صادرات غیرنفتی کشور طی دوره مورد بررسی گویای همگرایی این دو شاخص تجاری است. این همگرایی زمانی تشدید می‌شود که سهم صادرات صنعتی در صادرات غیرنفتی کشور از حدود ۳۰ درصد در ابتدای دوره مورد بررسی به حدود ۸۰ درصد در سال‌های اخیر رسیده است. همان‌گونه که در نمودار ۳ نشان داده شد تا سال ۱۳۸۳ (سال پایانی برنامه سوم توسعه) میزان صادرات صنعتی کشور کمتر از ۵ میلیارد دلار بوده است که با شروع برنامه چهارم توسعه و اتخاذ سیاست‌های

حمایتی - انگیزشی در این برنامه در راستای مقررات زدایی و تسهیل مبادلات خارجی از قبیل افزایش اعتبارات جوایز صادراتی، پوشش بخشی از هزینه‌های بازاریابی، حمل و نقل، بسته‌بندی و هزینه‌های برگزاری و حضور در نمایشگاه‌های خارجی بنگاه‌های صادراتی، تشویق شرکت‌های بزرگ و توانمند صادراتی و دارای جهش صادراتی، تقویت توانمندی‌های صادراتی استان‌ها، پرداخت یارانه و جوایز صادراتی براساس ارزش افزوده و مزیت رقابتی و دستیابی به بازارهای جدید، افزایش موافقت‌نامه‌های تجارتنی منطقه‌ای، کاهش بوروکراسی اداری و گمرکی با استقرار مدیریت ریسک جهت حذف تشریفات زاید و یکسان‌سازی تشریفات گمرکی در گمرکات کشور، اجرای پروژه آسیکودا و استقرار سیستم‌های مکانیزه ترانزیت و ... جهش بزرگی در زمینه صادرات صنعتی و به تبع آن صادرات غیرنفتی به وقوع پیوسته است.

درحقیقت در سال ۱۳۸۳ نقطه عطف رشد صادرات صنعتی کشور نمایان شد و روند جهشی طی کرد به طوری که در سال‌های اخیر به رغم محدودیت‌های ناشی از تحریم و بحران رکود جهانی، کماکان ادامه دارد.

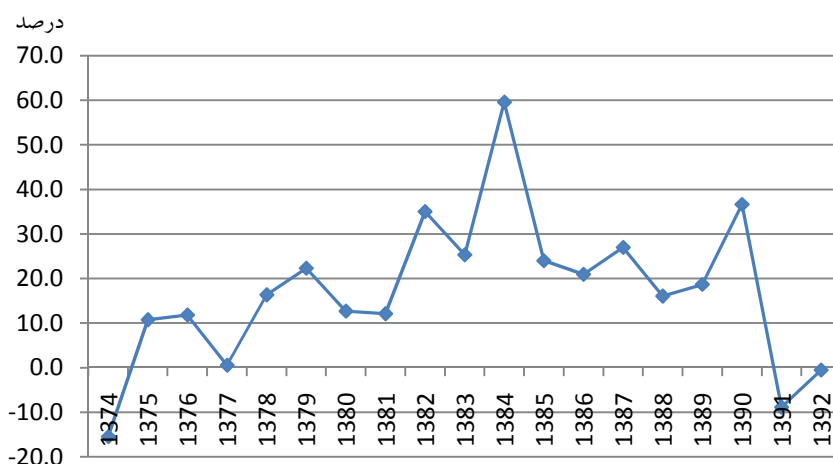
نمودار ۳. مقایسه روند ارزش صادرات غیرنفتی و صادرات صنعتی طی دوره ۱۳۷۳-۱۳۹۲



مأخذ: همان.

روند نرخ رشد صادرات صنعتی کشور در دوره مورد بررسی حکایت از این امر دارد که به‌رغم نوسان‌های زیاد نرخ رشد صادرات صنعتی کشور از ۱۳۷۴ تا سال ۱۳۸۴ و دستیابی به نرخ رشد حدود ۶۰ درصد در این سال، در مجموع دارای روند صعودی بوده اما از شروع برنامه چهارم توسعه به‌رغم افزایش در ارزش صادرات صنعتی کشور از میزان سرعت نرخ رشد به تدریج کاسته شد و در سال‌های ۱۳۹۱ و ۱۳۹۲، حتی منفی شده است.

نمودار ۴. روند نرخ رشد صادرات صنعتی طی دوره ۱۳۷۴-۱۳۹۲



مأخذ: همان.

۲-۳. روند نرخ ارز رسمی و سیاست‌های ارزی کشور

پیشینه تاریخی بخش خارجی اقتصاد حاکی از این واقعیت است که قبل از پیروزی انقلاب اسلامی، نظام حاکم بر بخش ارزی کشور، نظام نرخ ارز ثابت بوده که براساس مقتضیات زمان و با توجه به توانمندی‌های مالی خارجی، نرخ اسعار از سوی دولتمردان تنظیم و تعیین شده است.

در قانون بودجه سال ۱۳۸۰ مقرر شد که سال ۱۳۸۱ با لحاظ نمودن سیاست تک‌نرخ‌ی شدن ارز تنظیم شود. البته دو نکته حائز اهمیت است؛ اول آنکه با افزایش قیمت نفت در اواخر ۱۳۷۸ و سپس در سال ۱۳۷۹، توان منابع ارزی کشور به میزان چشمگیری افزایش

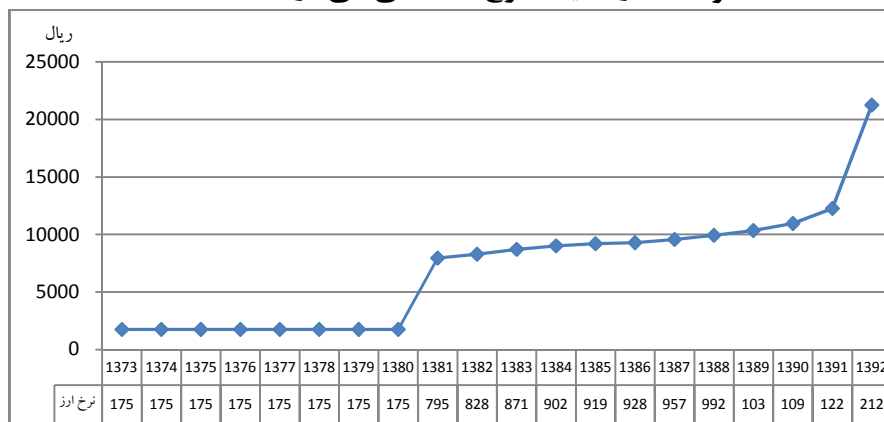
یافت که این افزایش منابع مالی موجبات افزایش توان حضور دولت در بازارهای مالی از جمله بازار بورس اوراق بهادار، در زمینه عرضه ارز و اریزنامه‌ای را فراهم آورد ثانیاً براساس بند «ث» تبصره «۲۹» قانون سال ۱۳۸۰، تک‌نرخی شدن ارز منوط به رعایت پنج شرط به شرح زیر شد:

۱. باعث افزایش بدهی‌های دولت به بانک مرکزی در سال ۱۳۸۱ و سال بعد نشود.
 ۲. قیمت کالاها، اساسی و خدماتی که ارز آنها با نرخ دولتی تأمین شده افزایش نیابد.
 ۳. تعادل بودجه دولت از لحاظ درآمد و هزینه را حفظ کند.
 ۴. نظام تعرفه‌های بازرگانی دچار نوسان شدید نشود.
 ۵. سیاست‌هایی را اتخاذ کند که موجبات تقویت تولید ملی و صادرات را فراهم آورد.
- بندهای فوق جریان خاصی برای حرکت به سمت سیاست تک‌نرخی کردن ارز را سبب شد ولی نکته حائز اهمیت این است که در هیچ یک از بندهای فوق و مفاد بند «ث» تبصره «۲۹» اشاره‌ای به نوع نظام ارزی نشده است. لذا به طور رسمی نمی‌توان بیان کرد که نظام ارزی کشور مجدداً به سمت نظام شناور مدیریت شده و یا هر نوع نظام دیگر سوق داده شده است. در این خصوص صرفاً می‌توان گفت که نرخ مبنای اعلام شده هر دلار معادل ۷۷۰۰ ریال (نرخ منظور شده در قانون بودجه سال ۱۳۸۱) صرفاً نرخ مبنای بوده و آن نرخ است که درآمدهای ریالی دولت از بابت معادل‌سازی درآمدهای ارزی به درآمدهای ریالی تحقق می‌یابد اما اینکه شیوه حرکت نرخ ارز بعد از این یکسان‌سازی و نحوه دخالت دولت در بازار ارزی در صورت بروز شوک، چگونه باشد، به طور رسمی و بدون اعلام نشده است. باین حال براساس ماده (۴۱) قانون برنامه چهارم و ماده (۸۱) قانون برنامه پنجم توسعه اقتصادی اجتماعی و فرهنگی، دولت موظف به اجرای ترتیبات شناور مدیریت شده و کاهش نوسان‌های نرخ ارز در این چارچوب شده است.

همان‌طور که در نمودار ۵ ملاحظه می‌شود نرخ ارز رسمی کشور در سال‌های اخیر به‌خصوص از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۹۰ تقریباً تثبیت شده بود که این مسئله در حالت معمول و با فرض ثابت ماندن سایر شرایط می‌تواند به کاهش انگیزه صادراتی و تحریک بیشتر واردات کشور کمک کند و در نهایت به واردات بی‌رویه محصولات نهایی و تعطیلی

بخشی از واحدهای تولید در داخل کشور به دلیل از دست رفتن بازار داخلی و عدم رقابت پذیری در داخل و خارج بیانجامد. با یکسان سازی و تثبیت نرخ ارز از سال ۱۳۸۱، انتظار می رفت دولت و بانک مرکزی خود را بیشتر متعهد به اعمال انضباط مالی و پولی کند، اما به دلیل مهیا نشدن این بسترها از یک سو و تداوم سیاست تثبیت نرخ ارز رسمی به همراه نرخ های تورم بالا، موجبات کاهش نرخ واقعی ارز و از دست رفتن توان رقابتی صنایع کشور در بازارهای داخلی و خارجی را فراهم ساخت.

نمودار ۵. روند قیمت نرخ ارز رسمی طی دوره ۱۳۹۲-۱۳۷۳



مأخذ: همان.

البته ذکر این نکته لازم است که تأکید صرف بر سیاست افزایش نرخ اسمی ارز، به تنهایی نمی تواند مشکل صنایع کشور را حل کند و به افزایش صادرات بیانجامد، چه بسا ممکن است جواب عکس دهد زیرا موضوع نرخ ارز، مقوله ای چندبعدی است و باید در قالب یک بسته سیاستی و همراه با دیگر سیاست های حمایتی مورد توجه قرار گیرد. با توجه به حجم بالای واردات صنعتی اعم از مواد اولیه، کالاهای واسطه ای و قطعات و تجهیزات افزایش نرخ اسمی ارز (کاهش ارزش پول ملی) بدون در نظر گرفتن ابعاد و زوایای آن و همساز نشدن آن با دیگر سیاست ها در قالب یک بسته سیاستی - حمایتی نتیجه مطلوبی به دست نخواهد داد.

۳. ساختار الگو و روش برآورد آن

در این قسمت ابتدا الگوی اقتصادسنجی برای برآورد تابع تقاضای صادرات صنعتی برآورد می‌شود سپس نتایج برآوردها و تحلیل نتایج به دست آمده صورت خواهد گرفت.

با توجه به مطالعات انجام شده در زمینه صادرات می‌توان دریافت که شکل این تابع و متغیرهای توضیح دهنده آن یکسان نبوده و فرم تابع صادرات نیز تابع عوامل مختلفی است و با توجه به اینکه مطالعه در چه کشوری صورت می‌گیرد و ارزش صادرات به چه گروهی از کالاها اختصاص دارد یا اینکه عرضه صادرات مدنظر است یا تقاضای آن و ... این عوامل تغییر پیدا می‌کنند.

در مجموع مطالعات داخلی در زمینه تأثیر نرخ ارز بر صادرات نشان می‌دهد که سیاست ارزی به صورت مستقیم بر صادرات اثرگذار است اما اثرات غیرمستقیم سیاست ارزی از طریق نرخ تورم باعث خنثی شدن این اثر می‌شود. به همین دلیل در این مطالعه از نرخ ارز حقیقی به عنوان ابزار سیاست ارزی استفاده خواهد شد تا آثار تورمی و تأثیرات آنها نیز به طور هم‌زمان در الگو سنجیده شوند.

مطالعات تجربی جهانی نشان می‌دهند که رابطه تقاضای صادرات با رشد تقاضای جهانی، مثبت و با نسبت قیمت صادراتی کشور صادرکننده به قیمت کالاهای جانشین، منفی است. اکثر این مطالعات مبتنی بر الگوهای است که گلدشتاین و خان (۱۹۷۸) و (۱۹۸۶)، جیورجیانی و میلی فراتی^۱ (۱۹۹۷) و بهار و لاورنس^۲ (۲۰۰۴) برای تصریح تقاضای صادرات صنعتی به کار گرفته‌اند. لذا در این مطالعه نیز تابع تقاضای صادرات براساس این الگو و به صورت زیر تصریح می‌شود:

معادله ۱

$$\text{Log (Export)}_t = \beta_0 + \beta_1 \log (\text{IM})_t + \beta_2 \log (Y_G)_t + \beta_3 \log (P_X/P_M)_t + \beta_4 \log (\text{RER})_t + U_t$$

t = 1352-1391

Export = ارزش حقیقی صادرات صنعتی (میلیون دلار)،

1. Giorgianni and Milesi Ferretti
2. Behar and Lawrence

$IM =$ ارزش حقیقی واردات (میلیون دلار)^۱،

$Y_G =$ تولید ناخالص داخلی جهان به قیمت‌های دلاری ثابت سال ۲۰۰۵،

$P_X =$ شاخص ضمنی قیمت کالاهای صادراتی ایران،

$P_M =$ شاخص ضمنی قیمت کالاهای وارداتی به ایران،

$RER =$ نرخ ارز حقیقی که از حاصل ضرب نرخ ارز اسمی بازار غیررسمی در نسبت شاخص

قیمت مصرف‌کننده آمریکا به شاخص قیمت مصرف‌کننده ایران به دست آمده است،

$U_t =$ عامل اخلاص (پسماند).

انتظار بر این است که ارزش صادرات صنعتی کشور با تولید ناخالص جهانی رابطه مثبت داشته باشد. رابطه صادرات با واردات کشور از نظر تئوریک قابل پیش‌بینی نیست چون از یک سو می‌توان گفت واردات که بخشی از آن به‌عنوان ماده اولیه و تجهیزات استفاده می‌شود می‌تواند موجب رشد صادرات شود و از سوی دیگر افزایش واردات سبب می‌شود تولید داخل تضعیف شده و مقیاس تولیدکننده داخلی را کاهش داده و در نهایت توان تولید صادراتی را کاهش دهد. نسبت قیمت صادرات به واردات به‌عنوان قیمت نسبی محصولات ایرانی در بازارهای جهانی شناخته می‌شود که براساس آن انتظار داریم با افزایش قیمت نسبی محصولات صادراتی نسبت به کالاهای وارداتی (به‌عنوان معیاری از قیمت در بازارهای جهانی) میزان صادرات کاهش یابد. از منظر تئوریک ارتباط بین نرخ ارز حقیقی با صادرات صنعتی مثبت است، لذا انتظار داریم ضریب آن مثبت باشد. تصریح متغیرها به صورت لگاریتمی سبب می‌شود که ضرایب تفسیر کشش داشته باشند.

۴. برآورد الگو و تحلیل نتایج

قبل از برآورد الگو ابتدا باید مانایی متغیرها آزمون شود. به این منظور می‌توان از آزمون‌های ریشه واحد استفاده کرد. در اینجا از آزمون ریشه واحد KPSS برای آزمون این فرضیه استفاده شده است. نتایج این آزمون در جدول ۳ به صورت خلاصه بیان شده است:

۱. ارزش حقیقی صادرات صنعتی و واردات با استفاده از شاخص قیمت مصرف‌کننده آمریکا به قیمت‌های ثابت تبدیل شده است و تورم دلار از آن بیرون کشیده شده است.

جدول ۳. نتایج آزمون ریشه واحد KPSS بر روی متغیرهای معادله (۱)
در سطح خطای نوع اول ۵ درصد

نام متغیر	نتایج آزمون در سطح	نتایج آزمون در تفاضل مرتبه ۱
Export	نامانا	مانا
IM	نامانا	مانا
Y_G	نامانا	مانا
RER	مانا	-
P_X/P_M	مانا	-

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌طور که انتظار می‌رفت، جز شاخص قیمت صادرات به واردات و نرخ ارز حقیقی که قیمت‌های نسبی را نشان می‌دهند، سایر متغیرها نامانا هستند. از آنجاکه ترکیب متغیرهایی که مانا (نرخ ارز حقیقی و نسبت قیمت صادرات به واردات) هستند با متغیرهای نامانا (سایر متغیرها) یک ترکیب خطی نامانا ایجاد می‌کند، در این صورت استفاده از روش تخمین حداقل مربعات معمولی مناسب نیست. در اینجا دو گزینه در اختیار محققان قرار دارد: گزینه اول تفاضل‌گیری از متغیرهای نامانا و استفاده از روش معمول حداقل مربعات معمولی است. این روش از این نظر که با تفاضل‌گیری اطلاعات بلندمدت متغیرها از بین می‌رود، چندان مطلوب نیست. گزینه دوم استفاده از روش هم‌انباشتگی^۱ است، به این معنا که آزمون کنیم آیا می‌توان یک بردار بلندمدت که ارتباط بین سطح متغیرها را نشان می‌دهد یافت که ترکیب خطی مانایی از متغیرها به دست بدهد. در این صورت آن رابطه را می‌توان به‌عنوان رابطه بلندمدت تفسیر کرد. از این‌رو در این مقاله استفاده روش هم‌انباشتگی با کمک آزمون‌های مربوطه در نظر گرفته شده است. از این‌رو ما از آزمون حداکثر مقدار ویژه^۲ برای آزمون وجود حداقل یک رابطه بلندمدت بین متغیرها استفاده کرده‌ایم. نتایج این آزمون در جدول ۴ تشریح شده است.

1. Cointegration
2. Maximum Eigenvalue Test

جدول ۴. نتایج آزمون حداکثر مقدار ویژه برای بررسی تعداد بردارهای هم‌انباشتی در متغیرهای معادله (۱)

Hypothesized No. of CE(s)	Eigenvalue	Max-Eigen Statistic	0.05 Critical Value	Prob. **
None *	0.745950	54.80893	33.87687	0.0001
At most 1	0.495910	27.40000	27.58434	0.0528
At most 2 *	0.412591	21.28135	21.13162	0.0476
At most 3	0.228489	10.37615	14.26460	0.1884
At most 4	0.048789	2.000775	3.841466	0.1572

* نشانگر رد فرضیه مورد نظر است.

همان‌طور که جدول ۴ نشان می‌دهد، فرضیه وجود حداکثر یک رابطه بلندمدت هم‌انباشتی بین متغیرهای تحقیق رد نشد. از این رو، می‌توان گفت بین متغیرهای معادله ۱ در سطح یک رابطه بلندمدت هم‌انباشتی وجود دارد. با توجه به نتایج این آزمون، معادله ۱ با استفاده از روش یوهانسون - جوسلیوس برآورد شده است. نتایج حاصل از برآورد رابطه بلندمدت با نرمال‌سازی متغیر صادرات صنعتی به‌عنوان متغیر وابسته به این صورت بوده است:

$$\text{Log (Export)}_t = 142.32 - 1.47\text{log (IM)}_t + 4.79\text{log (Y}_G)_t - 6.029\text{log (P}_X/\text{P}_M)_t + 0.35\text{log (RER)}_t$$

Standard Deviation:	(1.095)	(1.099)	(1.143)	(1.065)
t-Ratios:	[-1.349]	[4.362]	[-5.274]	[0.329]

همان‌طور که نتایج نشان می‌دهد، ضرایب واردات و نیز نرخ ارز حقیقی در سطح احتمال خطای نوع اول ۵ درصد معنادار نیستند، اما سایر متغیرها دارای علائم مورد انتظار بوده و ضرایب آنها معنادار است. بر این اساس، صادرات در ایران به میزان واردات ارتباطی ندارد. از سوی دیگر، علامت ضریب نرخ ارز حقیقی اگرچه مطابق با انتظارات نظری مثبت است، اما به لحاظ آماری معنادار نیست. به این معنا که سیاست ارزی به تنهایی نمی‌تواند بر صادرات صنعتی در ایران تأثیرگذار باشد، بلکه باید سیاست‌های اصلاحات ساختاری مانند افزایش بهره‌وری بنگاه‌های صنعتی و توجه به نوآوری و تحقیق و توسعه باید به‌صورت جدی در دستور کار قرار گیرد. البته بی‌معنا بودن نرخ ارز حقیقی به معنای عدم توجه به

سیاست‌های قیمتی نیست، چرا که به نظر می‌رسد بخشی از اثر نرخ ارز در نسبت شاخص قیمت صادرات به واردات تبیین شده است. از سوی دیگر، با حذف این شاخص، علائم ضرایب برخلاف انتظار به دست آمد که نشانگر اهمیت وجود این متغیر در رگرسیون است. علامت و معناداری ضرایب مربوط به تولید ناخالص جهانی و نیز قیمت کالای صادراتی به کالاهای وارداتی ایران مطابق انتظارات نظری است. علامت تولید ناخالص جهانی مثبت است به این معنا که صادرات صنعتی ایران با چرخه‌های رکود و رونق جهانی تحت تأثیر قرار می‌گیرد. از سوی دیگر، نسبت قیمت کالای صادراتی به وارداتی منفی است، بدان معنا که با افزایش قیمت نسبی کالای صادراتی ایران، تقاضا برای آن کاهش می‌یابد. با توجه به سهم پایین ایران در بازار جهانی و قیمت‌پذیر بودن محصولات صادراتی ایران، این نشان می‌دهد که رقابت‌پذیری قیمتی عنصر مهمی در ارتقای توان صادراتی کالاهای صنعتی ایران است.

در مجموع نتایج برآورد تابع تقاضا برای صادرات نشان می‌دهد که شرایط بازار جهانی اعم از چرخه‌های رکود و رونق و نیز قیمت‌های نسبی به میزان زیادی بر تقاضا برای صادرات صنعتی ایران تأثیرگذارند. در این شرایط، حفظ رقابت‌پذیری قیمتی محصولات صادراتی ایران بسیار اهمیت دارد. اگرچه ضریب نرخ ارز در این رابطه تأثیرگذار نیست، باین حال، سیاست‌های اصلاح ساختار از جمله توجه به بهره‌وری بنگاه‌ها و سیاست‌های توسعه نوآوری بنگاه‌ها برای افزایش صادرات اهمیت بیشتری دارند.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در این تحقیق برآورد مدل تقاضای صادرات صنعتی ایران و نرخ ارز در قالب ادبیات هم‌انباشتگی و با استفاده از آمار سری زمانی بیست‌ساله ۱۳۹۱-۱۳۵۲ صورت گرفته است. هدف اصلی این مطالعه، تخمین میزان تأثیرپذیری صادرات صنعتی در نتیجه تحولات نرخ ارز در اقتصاد ایران و برآورد متغیرهای اثرگذار بر نرخ ارز و صادرات صنعتی طی بیست سال اخیر بوده است.

یافته‌های این تحقیق نشان می‌دهد که صادرات صنعتی کشور به تغییرات نرخ ارز از

حساسیت پایین و تقریباً ناچیزی برخوردار است (بی‌کشش یا کشش‌پذیری اندک) و با توجه به برآورد مقادیر کشش نرخ ارز صادرات صنعتی در قالب تخمین به‌دست آمده می‌توان نتیجه گرفت در خوشبینانه‌ترین وضعیت به‌ازای هر ۱ درصد افزایش نرخ ارز، صادرات صنعتی کشور حدود ۰/۳۵ درصد تحریک شده و افزایش می‌یابد. همچنین تقاضای صادرات صنعتی ایران با تحولات درآمد جهانی رابطه مثبت و با شاخص قیمت کالای صادراتی به وارداتی رابطه منفی دارد. با توجه به سهم پایین ایران در بازار جهانی و قیمت‌پذیر بودن محصولات صادراتی ایران، این نشان می‌دهد که رقابت‌پذیری قیمتی عنصر مهمی در ارتقای توان صادراتی کالاهای صنعتی ایران است.

در مجموع، نتایج برآورد تابع تقاضا برای صادرات نشان می‌دهد که شرایط بازار جهانی اعم از چرخه‌های رکود و رونق و نیز قیمت‌های نسبی به میزان زیادی بر تقاضا برای صادرات صنعتی ایران تأثیرگذارند. در این شرایط، حفظ رقابت‌پذیری قیمتی محصولات صادراتی ایران بسیار اهمیت دارد. اگرچه ضریب نرخ ارز در این خصوص تأثیرگذار نیست، با این حال، سیاست‌های اصلاح ساختار از جمله توجه به بهره‌وری بنگاه‌ها و سیاست‌های توسعه نوآوری بنگاه‌ها برای افزایش صادرات اهمیت بیشتری دارند.

منابع و مآخذ

۱. اشرف‌زاده، سیدحمیدرضا و منصور عسگری (۱۳۸۵). «آثار سیاست‌های تجاری و ارزی بر تجارت کالاهای صنعتی در ایران»، پژوهشنامه بازرگانی، دوره ۱۰، ش ۳۹.
۲. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، آمار سری زمانی حساب‌های ملی ایران، قابل مشاهده در <http://tsd.cbi.ir>.
۳. تقوی، مهدی (۱۳۷۶). «عوامل مؤثر بر نرخ ارز و بازار موازی در اقتصاد ایران»، اطلاعات سیاسی اقتصادی، سال ۲۱، ش ۵ و ۶.
۴. رستمی، نسرین و مجید احمدلو (۱۳۸۹). «بررسی تأثیر تکانه‌های نرخ ارز واقعی بر میزان صادرات و واردات در ایران (۸۷-۱۳۴۰)»، اقتصاد کاربردی، دوره ۱، ش ۲.
۵. شهشهبانی، احمد (۱۳۵۷). الگوی اقتصادسنجی ایران و کاربردهای آن، مؤسسه توسعه و تحقیقات اقتصادی دانشگاه تهران.
۶. عسلی، مهدی (۱۳۷۵). «برآورد یک مدل اقتصادسنجی با انتظارات عقلایی و کنترل سرمایه برای ایران»، مجله برنامه و بودجه، سال اول، ش ۹.
۷. صمصامی، حسین و سعید تونوچی ملکی (۱۳۸۹). «بررسی اثرات مستقیم و غیرمستقیم تغییرات نرخ ارز بر صادرات غیرنفتی»، اقتصاد، دوره ۱، ش ۱.
۸. طاهری‌فرد، احسان (۱۳۸۳). «نقش نرخ ارز در توسعه صادرات غیرنفتی در اقتصاد ایران»، مجله برنامه و بودجه، دوره ۹، ش ۸۹.
۹. طباطبایی، سعادت و علی اصغر اژدری (۱۳۸۷). سیاست‌های حمایت از صنایع کوچک در ایران (با رویکرد افزایش توان صادرات)، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. عباسی‌نژاد، حسین (۱۳۸۶). اقتصادسنجی پیشرفته، ج ۱، دانشگاه تهران، نشر برادران.
۱۱. فتحی، یحیی (۱۳۷۷). «بررسی کشش‌پذیری صادرات غیرنفتی نسبت به تغییرات نرخ ارز»، پژوهشنامه بازرگانی، ش ۸.
۱۲. گجراتی، دامودار (۱۳۸۷). مبانی اقتصادسنجی، ترجمه دکتر حمید ابریشمی، تهران، ج ۲، چاپ دوم، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۳. گمرک جمهوری اسلامی ایران، www.irica.ir.
۱۴. گودرزی، آتوسا و محمدحسن صبوری دیلمی (۱۳۹۳). «بررسی رابطه بلندمدت میان نرخ ارز و صادرات غیرنفتی در ایران»، فصلنامه مجلس و راهبرد، دوره ۲۱، ش ۷۷.

۱۵. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). «ارزیابی تحلیل عملکرد بخش صنعت در سال ۱۳۹۲»، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، ش ۱۴۱۵۴.

۱۶. _____ (۱۳۹۳). «تحلیل ارزش واردات صنعتی ایران طی دوره ۱۳۹۳-۱۳۸۰»، دفتر مطالعات انرژی، صنعت و معدن، ش ۱۴۱۵۸.

۱۷. میلانی، عبدالله و همکاران (۱۳۷۵). «بررسی رابطه نرخ ارز با برخی متغیرهای کلان اقتصادی در ایران»، مجله برنامه و بودجه، سال اول، ش ۱۰.

۱۸. ولدخانی، عباس (۱۳۷۶). «عوامل تعیین‌کننده صادرات غیرنفتی در ایران با استفاده از روش‌های همگرایی انگل - گرنجر و یوهانسن (۱۳۷۴-۱۳۳۸)»، مجله برنامه و بودجه، سال دوم، ش ۲۲ و ۲۳.

۱۹. هادیان، ابراهیم و احسان طاهری فرد (۱۳۷۷). «سیاست‌های تعدیل نرخ ارز و تأثیر آن بر صادرات غیرنفتی»، پنجمین همایش صادرات غیرنفتی کشور، تبریز، اتاق بازرگانی و صنایع و معادن تبریز.

۲۰. یاوری، کاظم، مهدیه رضاقلی و مجید آقایی (۱۳۹۰). «بررسی تأثیر سیاست‌های ارزی در توسعه صادرات غیرنفتی کشور (با تأکید بر سیاست پیمان ارزی و سیاست تک‌نرخ‌ی ارزی)»، پژوهش‌های اقتصادی، دوره ۱۱، ش ۲.

21. Behar, Alberto and Edwards Lawrence (2004). "Estimating Elasticities of Demand and Supply for South African Manufactured Exports Using a Vector Error Correction Model", Center for the Study of African Economies Series WPS/2004-04, England: University of Oxford.
22. Bond, M. (1987). "An Econometrics Study of Primary Commodity Exports from Developing Country Regions of the World", *IMF Staff Paper*, Vol. 34, No. 2.
23. Edwards, S. (1988). "Real and Monetary Determinants of Real Exchange Rate Behavior: Theory and Evidence from Developing Countries", *Journal of Development Economics*, Vol. 29, Issue. 3.
24. Goldestein, Morris and Mohsin S. Khan (1978). "The Supply and Demand for Exports: A Simultaneous Approach", *Review of Economics and Statistics*, Vol. 60, Issue, 2.
25. _____ (1986). "Income and Price Effects in Foreign Trade", Chapter 20 of *Handbook of International Economics*, Ed. By Ronald W. J. Jones and Peter B. Kenen.
26. Giorgianni, L. and G. M. Milesi Ferretti (1997). "Determinants of Korean Trade Flows and Their Geographical Destination", IMF Working Paper, WP/95/54.
27. Khan, Mohsin S. (1974). "Import and Export Demand in Developing Countries", IMF Staff Papers, *International Monetary Fund*, Vol. 21.
28. Houthakker and Stephen P. Magee (1969). "Income and Price Elasticities in World Trade", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 11, No. 2.

29. Khan, Mohsin and Maclom D. Knight (1989). "Import Compression and Export Performance in Developing Countries", *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 70.
30. Sekkat, K. and A. Varoudakis (2000). "Exchange Rate Management and Manufactured Exports in Sub-Saharan Africa", *Journal of Development Economics*, Vol. 61.
31. Singh, T. (2002). "India's Trade Balance: The Role of Income and Exchange Rates", *Journal of Policy Modeling*, Vol. 24.
32. Su Zhou, S. (1995). "The Response of Real Exchange Rates to Various Economic Shocks", *Southern Economic Journal*, 61(4).

نقد سیاست کیفری ایران در قبال جرائم زیست‌محیطی

حسن پوربافرانی* و مرضیه همتی**

تاریخ پذیرش ۱۳۹۴/۱۲/۱۱

تاریخ دریافت ۱۳۹۴/۵/۱۸

امروزه یکی از دغدغه‌های اساسی جامعه جهانی بحث حفاظت از محیط زیست است، به گونه‌ای که سازمان ملل متحد یکی از هفت مؤلفه امنیت انسانی را امنیت زیست‌محیطی قلمداد کرده است؛ اهمیت این مسئله از منظر جوامع مختلف به حدی است که ضرورت حفاظت از محیط زیست در اسناد مختلف داخلی، منطقه‌ای و بین‌المللی، منعکس شده است. با توجه به اینکه تأمین هدف حفاظت از محیط زیست در گرو اتخاذ یک سیاست جنایی منسجم و کارآمد در قبال جرائم زیست‌محیطی است، در این مقاله با تمرکز بر حقوق ایران، تلاش شد تا ضمن نقد قوانین ماهوی و شکلی، یکی از مهم‌ترین بخش‌های سیاست جنایی، یعنی سیاست کیفری در قبال جرائم زیست‌محیطی به بوته نقد گذاشته شده و در پرتو آن با درک خلأها و کاستی‌های سیاست‌های کنونی، زمینه اتخاذ یک سیاست کیفری مطلوب و کارآمد فراهم شود. در این پژوهش که از طریق مطالعه کتابخانه‌ای و به روش توصیفی - تحلیلی صورت گرفته، مشخص شد که سیاست کیفری ایران در قبال جرائم زیست‌محیطی از مواردی نظیر تشتت قوانین، جرم‌انگاری‌های مقید به نتیجه، خلأ ضمانت اجراهای کارآمد، ناکارآمدی جهات عام شروع به تعقیب، فقدان مراجع تخصصی در رسیدگی و اطاله دادرسی و ضعف مشارکت نهادهای مدنی رنج می‌برد و لذا بازنگری و اصلاح قوانین موجود در این عرصه امری ضروری به نظر می‌رسد.

کلیدواژه‌ها: جرائم زیست‌محیطی؛ سیاست کیفری؛ محیط زیست؛ قوانین ماهوی؛ قوانین شکلی

* استادیار دانشکده حقوق، دانشگاه اصفهان (نویسنده مسئول)؛

Email: hpoorbafrani@yahoo.com

** دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشکده حقوق دانشگاه آزاد، واحد علوم و تحقیقات؛

Email: marzieh.hemati@yahoo.com

مقدمه

امروزه حفاظت از محیط زیست یکی از دغدغه‌های اساسی جامعه جهانی است، در قالب «حق بر محیط زیست سالم»^۱ در عرض ارزش‌های بنیادینی همچون «حق حیات»^۲ و «حق بر سلامتی»^۳ مورد توجه و پذیرش کشورهای مختلف قرار گرفته است؛ به نحوی که در قانون اساسی بالغ بر ۱۱۰ کشور، حق بر محیط زیست سالم و یا ضرورت حفاظت از محیط زیست مورد تأکید قرار گرفته است (مشهدی، ۱۳۹۲: ۷۷-۷۶) و انعکاس این مسئله در بالغ بر هزار سند مختلف بین‌المللی^۴ نیز گواه این مدعاست (شیلتون و کیس، ۱۳۸۹: ۶۲). اهمیت این مسئله به اندازه‌ای است که در تعریف مرکز توسعه سازمان ملل متحد از امنیت انسانی که معادل «رهایی از ترس»^۵ و «رهایی از نیاز»^۶ دانسته شده، هفت شاخص^۷ مورد بررسی قرار گرفته که یکی از این موارد امنیت زیست‌محیطی می‌باشد (رهامی، ۱۳۹۳: ۱۳). بر این اساس و با توجه به عدم کارایی مناسب ضمانت‌اجراهای اداری و مدنی، جامعه بین‌المللی مدت‌هاست از ابزار حقوق کیفری برای حمایت از محیط زیست بهره‌مند شده است (Pereira, 2015: 24). از جمله در این خصوص می‌توان به قطعنامه شورای اروپا مبنی بر «توسل به حقوق کیفری در جهت حمایت از محیط زیست» و نیز هفدهمین کنفرانس وزرای دادگستری اروپا تحت عنوان «حمایت از محیط زیست با توسل به حقوق کیفری» و تلاش‌های فراوان دیگر این شورا اشاره کرد (Ibid.: 45; Eurojust: 2014: 5). در حقوق ایران نیز مسئله حمایت و حفاظت از محیط زیست سال‌هاست که مورد توجه قرار گرفته و

1. Right to Healthy Environment

2. Right to Life

3. Right to Health

۴. این اسناد اعم از معاهدات بین‌المللی چندجانبه یا دوجانبه، قطعنامه‌های الزام‌آور و قطعنامه‌های غیرالزام‌آور هستند (تقی‌زاده انصاری، ۱۳۷۴: ۲۲). از جمله این اسناد می‌توان به اعلامیه محیط زیست انسانی استکهلم (۱۹۷۲)، اعلامیه محیط زیست و توسعه ریو (۱۹۹۲)، اعلامیه توسعه پایدار ژوهانسبورگ (۲۰۰۲)، منشور جهانی طبیعت (۱۹۸۲)، کنوانسیون بازل در خصوص کنترل انتقالات فرامرزی مواد زائد زیان‌بار و دفع آنها (۱۹۸۹)، کنوانسیون تغییرات اقلیمی (۱۹۹۲)، کنوانسیون رامسر در خصوص تالاب‌های مهم بین‌المللی به ویژه زیستگاه پرندگان آبی (۱۹۷۱)، کنوانسیون تنوع زیستی (۱۹۹۲) و کنوانسیون حقوق دریاها (۱۹۸۲) اشاره کرد.

5. Freedom From Fear

6. Freedom From Want

۷. هفت شاخص امنیت انسانی عبارتند از: امنیت شخصی، قضایی، بهداشتی، زیست‌محیطی، اجتماعی، سیاسی و اقتصادی.

مقنن تلاش کرده تا با تصویب قوانین متعدد به این مهم جامه عمل بپوشاند و در راستای تحقق یک سیاست جنایی تقنینی مطلوب گام بردارد. بدین منظور موضوع برخورداری از محیط زیست سالم در اصل (۵۰) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران نیز، به عنوان مهم ترین سند قانونی کشور، منعکس شده و با اجماع اعضای خبرگان قانون اساسی و بدون مخالف به تصویب رسیده است (اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی، ۱۳۶۱: ۱۲۱۱). طبق این اصل: «در جمهوری اسلامی، حفاظت محیط زیست که نسل امروز و نسل های بعد باید در آن حیات اجتماعی رو به رشدی داشته باشند، وظیفه عمومی تلقی می شود. از این رو فعالیت های اقتصادی و غیر آن که با آلودگی محیط زیست یا تخریب غیر قابل جبران آن ملازمه پیدا کند، ممنوع است.»

با توجه به اینکه تأمین هدف حمایت و حفاظت از محیط زیست در گرو اتخاذ یک سیاست جنایی منسجم و کارآمد در قبال جرائم و صدمات زیست محیطی می باشد و به رغم اینکه مقنن در راستای عمل به رسالت خود سال هاست که ضمن وضع قوانین متعدد، در جهت حمایت از محیط زیست تلاش کرده، ولی همواره در این مسیر با کاستی های مختلفی مواجه بوده است؛ لذا هدف این مقاله آن است تا با نقد سیاست کیفری ایران در قبال جرائم زیست محیطی، زمینه اتخاذ یک سیاست کیفری کارآمد و مطلوب فراهم شود.

بر این اساس در این مقاله طی دو بخش ابتدا به «نقد قوانین ماهوی» و سپس به «نقد قوانین شکلی» با هدف شناسایی و تبیین مهم ترین خلأها، معایب و کاستی های سیاست کیفری ایران در قبال جرائم زیست محیطی می پردازیم تا زمینه اصلاح وضع موجود فراهم شود.

۱. نقد قوانین ماهوی

جرم انگاری و تعیین و اعمال ضمانت اجراهای کیفری، ابزارهای اساسی سیاست جنایی برای تأمین اهداف خویش است. بر همین مبنا، قوانین ماهوی نظام کیفری ایران را می توان به شرح ذیل در دو حوزه جرم انگاری لطمه به محیط زیست و ضمانت اجراهای نقض مقررات آن به نقد گذاشت.

۱-۱. جرم انگاری جرائم زیست محیطی

در نظام کیفری ایران، به منظور تأمین اهداف سیاست جنایی در قبال جرائم زیست محیطی،

جرم‌انگاری‌های متعددی در سالیان مختلف صورت گرفته است. به‌رغم اینکه این میزان از جرم‌انگاری، دلالت بر دغدغه مقنن مبنی بر حمایت کیفری از محیط زیست دارد، تأمل در این مقررات حاکی از این است که در مواردی، اصل کیفی بودن قوانین^۱ و به‌تبع آن جرم‌انگاری مؤثر که تضمین‌کننده کارآمدی وضع مقررات کیفری می‌باشد، رعایت نشده است که موارد ذیل را می‌توان به‌عنوان اهم مصادیق مدعای فوق برشمرد.

۱-۱-۱. عدم انسجام قوانین

اصل قانونی بودن جرم و مجازات، به‌عنوان یکی از بنیادی‌ترین اصول حقوق کیفری، اقتضا می‌کند که سیاستگذاران عرصه کیفری جهت آشنایی تابعان حقوق کیفری با حقوق و تکالیف خود، اعمالی را که جرم شناخته و برای آنها مجازات در نظر گرفته‌اند به صورت شفاف و روشن و در قالب مجموعه‌ای از قوانین منسجم، تدوین و در اختیار تابعان قرار دهند. بنابراین زمانی که در راستای سیاست‌گذاری کیفری یک مجموعه قانونی تنظیم می‌گردد، تلاش می‌شود تا جرم‌انگاری‌ها و مجازات‌ها با توجه به اهداف کلی سیاست‌ها صورت گیرد و معمولاً روح واحدی بر آن حاکم شود درحالی که پراکندگی قوانین باعث تشتت سیاست‌ها، برنامه‌ها و عدم هماهنگی لازم میان آنها می‌گردد به‌نحوی که وضع قوانین پی‌درپی، جرم‌انگاری‌های بی‌رویه و تورم کیفری،^۲ نتیجه‌ای جز سردرگمی تابعان حقوق کیفری نخواهد داشت و نه تنها شهروندان عادی، بلکه حتی گاهی اهل فن و مقامات قضایی نیز در تشخیص ناسخ و منسوخ بودن قوانین دچار ابهام و مشکل می‌شوند (حبیب‌زاده، نجفی ابرندآبادی و کلانتری، ۱۳۸۰: ۶۰؛ کوشکی، ۱۳۸۸: ۹۰). مروری بر قوانین حوزه محیط‌زیست در ایران و وجود حجم انبوهی از مواد قانونی در مجموعه‌های

۱. اصل کیفی بودن قوانین کیفری مستلزم در دسترس بودن، صراحت (که خود مستلزم دقت در قانونگذاری است) و قابل پیش‌بینی بودن آثار متون قانونی است. به‌عبارت‌دیگر علاوه‌بر دسترسی همگان به قانون، قانون کیفری باید آنچنان صریح و شفاف انشا شده باشد که هر شهروندی بتواند رفتار خود را براساس آن تنظیم کند و علاوه‌بر آن شهروند باید بتواند پیامدهای ملموس ناشی از ارتکاب جرم را هم پیشاپیش بداند (مارتی، ۱۳۹۳: ۱۱۰؛ نجفی ابرندآبادی، ۱۳۹۱: ۵۳).

متعدد، حاکی از پراکندگی و آشفتگی در جرم‌انگاری است؛^۱ به نحوی که تدوین مجموعه‌ای حجیم بالغ بر ۱۰۰۰ صفحه تحت عنوان «مجموعه قوانین محیط زیست» توسط سازمان حفاظت محیط زیست گواه این مدعاست، این در حالی است که همه این مسائل و موضوعات مهم را می‌توان در قالب یک مجموعه قانونی تنظیم کرد و به تصویب رساند؛ بنابراین به منظور اتخاذ یک سیاست جنایی کارآمد و در راستای تحقق اهداف اصول قانونی بودن جرائم و مجازات‌ها و کیفی بودن قوانین، جرم‌انگاری‌ها باید در قالب واژگان صریح و شفاف و در قالب یک مجموعه قوانین مشخص و منسجم - که روح و نظمی واحد بر آن حکمفرما باشد - صورت گیرد. در کشورهایی مانند استرالیا و کانادا، این رویه به کار بسته شده (دبیری و کیانی، ۱۳۸۶: ۹۶) و کلیه مقررات زیست محیطی اعم از کیفری و غیر کیفری در ذیل قانون جامع حمایت از محیط زیست برشمرده شده است.

۲-۱-۱. مقید به نتیجه بودن رکن مادی جرائم

با تأمل در مقررات کیفری زیست محیطی ایران می‌توان مشاهده کرد که برخی جرم‌انگاری‌های صورت گرفته مقید به ورود آسیب به عنوان نتیجه گردیده‌اند و حال آنکه با عنایت به تأثیر عمدتاً غیرقابل جبران جرائم زیست محیطی، مداخله کیفری قبل از حصول نتیجه در قالب وضع جرائم مطلق و همچنین پیش‌بینی «جرائم مانع»، در جهت جلوگیری از وقوع جرائم گسترده‌تر و تبعات زیست محیطی، ضرورت دارد. در همین خصوص می‌توان مداخله کیفری در خصوص دسترسی و استفاده از مواد اولیه آلاینده در کارخانجات، جرم‌انگاری عدم رعایت مقررات نظارتی زیست محیطی در کارخانه‌ها، کارگاه‌ها و یا ساخت‌وساز در حریم رودخانه‌ها را به عنوان مصادیقی از جرائم مانع ذکر کرد که ضرورت دارد مقنن به آنها توجه بیشتری داشته باشد.

۱. قوانین ذیل، نمونه‌ای از قوانین موجود در زمینه محیط زیست است که به صورت پراکنده و در سالیان مختلف به تصویب رسیده است: قانون جنگل‌ها مصوب ۱۳۲۱، قانون اکتشاف و بهره‌برداری از منابع طبیعی (فلات قاره) مصوب ۱۳۳۴، قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها و مراتع مصوب ۱۳۴۶، قانون شکار و صید اصلاحی ۱۳۷۵، قانون اراضی مستحدث و ساحلی مصوب ۱۳۵۴، قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳، قانون توزیع عادلانه آب مصوب ۱۳۶۱، قانون نحوه جلوگیری از آلودگی هوا مصوب ۱۳۷۴، قانون مدیریت پسماندها و مواد زائد مصوب ۱۳۸۳ و بسیاری دیگر از مقررات زیست محیطی.

۲-۱. ضمانت اجرای جرائم زیست محیطی

یکی از مؤلفه‌های ارزیابی یک سیاست جنایی کارآمد، وضع ضمانت اجرای مطلوب و متناسب و اجرای صحیح و دقیق آنها در قبال نقض قوانین و مقررات است تا از این رهگذر یکی از مهم‌ترین اهداف سیاست جنایی، یعنی پیشگیری از جرم - اعم از پیشگیری پیشینی که ناظر به پیشگیری از ارتکاب جرم توسط افراد ناکرده بزه و پیشگیری پسینی که ناظر بر پیشگیری از تکرار جرم توسط مجرمین می‌باشد - محقق شود. با توجه به این اهمیت، در مقام ارزیابی سیاست جنایی تقنینی ایران از منظر ضمانت اجرا، موارد ذیل را می‌توان به‌عنوان اهم ایرادات موجود در این حوزه برشمرد.

۱-۲-۱. بازدارنده نبودن مجازات‌های موجود

یکی از ایرادهای بارز در حوزه ضمانت اجرای زیست محیطی، بازدارنده نبودن ضمانت اجراهاست؛ توضیح آنکه در تبیین دلایل رفتارهای آلاینده‌گان محیط زیست، بالأخص اشخاص حقوقی به‌عنوان مهم‌ترین و عمده‌ترین مرتکبان این اقدامات، نظریه‌های مختلفی مطرح گشته است^۱ و یکی از نظریه‌های برجسته در این خصوص «رویکرد اقتصادی»^۲ است. رویکرد اقتصادی، بر این مبنا که مجرم با سنجش و محاسبه سود ناشی از ارتکاب جرم و زیان ناشی از اعمال ضمانت اجراها و مجازات، تصمیم به ارتکاب جرم و یا انصراف از آن می‌گیرد، مقرر می‌دارد که اگر به‌طور متعارف و با توجه به عواملی نظیر شدت و حتمیت مجازات‌ها و قدرت و قاطعیت مقامات در تعقیب و مجازات مجرمان، هزینه‌های ارتکاب جرم سنگین‌تر از سود حاصل از آن باشد، مجرم بالقوه از عملی کردن قصد خود مبنی بر ارتکاب جرم، منصرف خواهد شد؛ درحالی که برابر بودن سود و زیان یاد شده و یا به صرفه بودن سود حاصل از جرم نسبت به مجازات احتمالی آن، منجر به عدم تحقق

۱. رویکردهای اقتصادی، مشروعیت، تفاوت فرهنگی، نمایندگی، اقتصاد سیاسی و چرخه حیات از جمله رویکردهایی است که به‌منظور تبیین رفتارهای مشروع و غیرقانونی واحدهای آلاینده محیط زیست مطرح شده‌اند (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۱۰۸) که رویکرد اقتصادی و رویکرد رقیب آن یعنی رویکرد مشروعیت مهم‌ترین تئوری‌های مطرح شده در این خصوص هستند (Mark, 1992: 1054-1108).

کارکرد پیشگیرانه مجازات‌ها خواهد شد.^۱ با توجه به اینکه اکثر جرائم زیست محیطی توسط اشخاص حقوقی مطلع، با نقشه از پیش طراحی شده و توأم با سنجش سود و زیان ناشی از جرم ارتکاب می‌یابد، توجه به رویکرد اقتصادی توسط قانونگذار می‌تواند از رهگذر اتخاذ اقدامات و تدابیری مناسب و وضع ضمانت اجرای کارآمد به کارکرد پیشگیرانه ضمانت اجراها مدد رساند (Rees, 2006: 411)؛ حال آنکه در مقام ارزیابی مقررات موجود ایران در حوزه محیط زیست، به نظر می‌رسد به رغم اینکه در وضع و اعمال مجازات‌های زیست محیطی، توجه به عوامل متعددی نظیر سود ناشی از جرائم زیست محیطی، میزان احتمال کشف این جرائم و نقش مجازات‌ها در لطمه به حسن شهرت و اعتبار مرتکبان جرائم و آلاینده‌های زیست محیطی، می‌تواند نقش مؤثری در بازدارندگی مجازات و تحقق کارکردهای پیشگیرانه سیاست جنایی ایفا کند (عبداللهی، ۱۳۸۶: ۹۹)، از این رو ضمانت اجرای موجود در تأمین این اهداف کارایی مکفی را نداشته است. اغلب مقررات زیست محیطی که عمدتاً به جهت قدمت و مدت زیادی که از عمر آنها می‌گذرد مشتمل بر مبالغ ناچیزی به عنوان جزای نقدی هستند،^۲ فاقد اوصاف و کارکردهای مجازات مناسب و بازدارنده می‌باشند و در راستای اتخاذ یک سیاست جنایی مطلوب، بازنگری و

۱. این تئوری که به تئوری انتخاب عقلایی نیز معروف است اولین بار توسط جرمی بنتام، فیلسوف انگلیسی، مطرح شد که بعدها به عنوان مبنای یکی از مهم‌ترین مدل‌های پیشگیری از جرم یعنی پیشگیری وضعی مطرح گشت.

۲. به عنوان نمونه می‌توان به ناچیز بودن مبالغ جزای نقدی در قوانین ذیل اشاره کرد:

ماده (۴۳) قانون حفاظت و بهره‌برداری از جنگل‌ها مصوب ۱۳۴۶: «بریدن و ریشه کن کردن بوته‌ها و خارها و درختچه‌های بیابانی و کویری و کوهستانی در مناطق کویری و بیابانی، ممنوع است. متخلف به حبس تا ده روز یا پرداخت غرامت تا دو بیست و یک ریال محکوم و در صورت تکرار به هر دو مجازات محکوم خواهد شد».

ماده (۱۳) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست مصوب ۱۳۵۳ و اصلاحی ۱۳۷۱: «کسانی که از مقررات و ضوابط مذکور در آیین‌نامه‌های موضوع ماده (۱۰) تخلف نمایند، بر حسب مورد ... به جزای نقدی از پانصد ریال تا پنجاه هزار ریال محکوم خواهند شد».

ماده (۱۶) قانون مدیریت پسماند مصوب ۱۳۸۳: «نگهداری، مخلوط کردن، جمع‌آوری، حمل و نقل، خرید و فروش، دفع، صدور و تخلیه پسماندها در محیط، طبق مقررات این قانون و آیین‌نامه اجرایی آن خواهد بود. در غیر این صورت اشخاص متخلف به حکم مراجع قضایی به جزای نقدی در بار اول پسماندهای عادی از پانصد هزار تا یکصد میلیون ریال و برای سایر پسماندها از دو میلیون ریال تا یکصد میلیون ریال و در صورت تکرار، هر بار به دو برابر مجازات قبلی در این ماده محکوم می‌شوند ...».

اصلاح آنها از سوی قانونگذار ضروری است.^۱ البته با توجه به ماده (۶۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت مصوب ۱۳۸۰ دولت می‌تواند هر سه سال یکبار در مبالغ جزای نقدی تجدیدنظر کند ولی در عمل با توجه به این که اعمال این مقررره برای دولت، الزامی نیست و اختیارات دولت در اعمال این ماده وسیع بوده و نرخ تورم یکی از معیارهای تعدیل جزای نقدی است، تغییرات به وجود آمده در مبالغ جزای نقدی کافی نبوده و لذا در راستای اتخاذ سیاست جنایی کارآمد و مؤثر واقع شدن ضمانت‌های اجرایی کیفری از جمله جزای نقدی، باید با در نظر گرفتن واقعیت‌های جامعه و همکاری کارشناسان اقتصادی و اهل فن، نسبت به اصلاح مقررات موجود اقدام کرد (کوشکی، ۱۳۸۸: ۹۹-۹۸).

در ماده (۲۸) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نیز برای جبران عقب‌افتادگی جزای نقدی مقرر در همه قوانین گفته شده است: «کلیه مبالغ مذکور در این قانون و سایر قوانین از جمله جزای نقدی به تناسب نرخ تورم اعلام شده به وسیله بانک مرکزی هر سه سال یک بار به پیشنهاد وزیر دادگستری و تصویب هیئت وزیران تعدیل و در مورد احکامی که بعد از آن صادر می‌شود، لازم‌الاجرا می‌گردد». این ماده تا حدود زیادی می‌تواند مفید واقع شود ولی چاره کار پیش‌بینی مقرراتی در خود قوانین ناظر به محیط زیست است. به نظر می‌رسد یکی از اقدامات مفیدی که برای برطرف کردن ضعف تأثیرپذیری جزای نقدی از نوسان‌های پول رایج می‌توان انجام داد، اعمال جزای نقدی نسبی به جای جزای نقدی ثابت است، به عبارت دیگر به جای تعیین مبالغ ثابتی (مثلاً ده میلیون تا صد میلیون ریال) به عنوان جزای نقدی در قوانین، می‌توان با تعیین نسبت‌هایی در قوانین (مثلاً دو یا چند برابر عواید حاصل

۱. با توجه به اینکه جزای نقدی به عنوان یک مجازات، بسیار تأثیرپذیر از نرخ تورم و نوسان‌های ارزش پول رایج است، قانونگذار ناگزیر از هماهنگ کردن مبالغ جزای نقدی با وضعیت اقتصادی کشور است و از آنجا که تقنین، فرایندی طولانی و زمان‌بر است، عملاً این نوع مجازات، کارایی و تأثیرگذاری خود را از دست خواهد داد.

۲. ماده (۶۸) قانون تنظیم بخشی از مقررات مالی دولت: «به دولت اجازه داده می‌شود براساس پیشنهاد سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور و متناسب با عواملی همانند کاهش هزینه‌های دولتی ناشی از اصلاح ساختار اداری و کاهش نیروی انسانی و نرخ تورم، هر سه سال یکبار نسبت به کاهش یا افزایش مبالغ ریالی مندرج در قوانین و مقررات در زمینه جرائم، تعرفه‌ها و خدمات دولتی، حقوق دولتی و عناوین مشابه با رعایت مفاد برنامه‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران اقدام و مراتب را ابلاغ نماید».

از جرم و یا خسارات ناشی از جرم) تعیین مبلغ جزای نقدی به نسبت آثار جرم را در اختیار مقامات قضایی قرار داد.

علاوه بر ضعف در کمیت مجازات‌ها، سیاست تقنینی ایران از حیث نوع واکنش اتخاذی در مقابل مرتکبین جرائم زیست محیطی و عدم توجه به رویکرد موصوف به «رویکرد مشروعیت»^۱ نیز قابل نقد می‌باشد.^۲ توضیح آن که اشخاص حقوقی که براساس میل و اراده اجتماع و از طریق قرارداد اجتماعی تأسیس می‌شوند، برای حفظ موجودیت و ادامه حیات خویش، باید مشروعیت و مقبولیت اجتماعی داشته باشند (Deegan, 2002: 293). براساس این رویکرد، مجازات‌ها و به‌طور کلی ضمانت اجراها باید با مورد هدف قرار دادن اعتبار اجتماعی، اقتصادی و سیاسی آلاینده‌گان، در پیشگیری از جرائم آنان مؤثر واقع شوند (Emery and Watson, 2004: 741-759) و حال آنکه بسنده کردن به جزای نقدی در واکنش به جرائم اشخاص حقوقی، نه تنها ممکن است لطمه‌ای به حسن شهرت شخص حقوقی نزند، بلکه ممکن است هزینه این مجازات‌های مالی، به مصرف کنندگان محصولات و خدمات شخص حقوقی تحمیل شود (Faure and Visser, 2004: 17)؛ در همین خصوص، اتخاذ ضمانت اجراهای «سالب حیثیت» مانند انتشار حکم محکومیت شخص حقوقی در رسانه‌ها و نیز ضمانت اجراهای «اخلالگر در فعالیت شخص حقوقی» همچون تعطیلی موقت شخص حقوقی، یا محرومیت دائم یا موقت وی از یک یا چند فعالیت شغلی یا اجتماعی و سایر ضمانت اجراهای متصور که حسن شهرت و کارکرد شخص حقوقی را مورد هجوم قرار می‌دهد، می‌تواند به مراتب قدرت بازدارندگی بیشتری داشته باشد. گفتمنی است یکی دیگر از مجازات‌هایی که می‌تواند جلو ارتکاب آن دسته از جرائم زیست محیطی که به هدف کسب سود و منفعت واقع می‌شوند را سد کند، مصادره

1. Legality Approach

۲. از منظر رویکرد مشروعیت، تئوری اقتصادی، فقط قادر به تبیین بخشی از رفتارهای آلاینده‌گان محیط زیست است چرا که در برخی موارد با وجود احتمال اندک کشف جرم و ناچیز بودن ضمانت اجراهای پیش‌بینی شده در خصوص جرائم زیست محیطی، باز هم این قوانین و مقررات به جهت حفظ وجهه و حسن شهرت اجتماعی، سیاسی و اقتصادی رعایت می‌شود.

اموال است که این مجازات اگر چه در برخی مقررات زیست‌محیطی تقریر شده است،^۱ ولی با توجه به محدود بودن آن موارد، ضروری است که اعمال آن با در نظر گرفتن مقتضیات شخص حقوقی و اهداف کیفرشناختی، به سایر مصادیق لازم تسری یابد.

شایان ذکر است در ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ مجازات‌های مورد اشاره برای اشخاص حقوقی در نظر گرفته شده‌اند. این مجازات‌ها اعم از «نابودگر» شخص حقوقی، «مجازات‌های اخلاک‌گر» در فعالیت شخص حقوقی و «مجازات‌های سالب حیثیت» شخص حقوقی هستند. لذا تا حدودی در این خصوص پیشرفت حاصل شده است. بنابراین اگر در حال حاضر یک شخص حقوقی مرتکب جرائم زیست‌محیطی شود، دادگاه‌ها می‌توانند با استناد به این ماده مجازات‌های مندرج در ماده (۲۰) را اعمال کنند. در عین حال اگر در قانون خاصی صرفاً برای رفتار مجرمانه متناسب به شخص حقوقی، جزای نقدی در نظر گرفته شده باشد، به جهت خاص بودن آن قانون و اینکه قانون عام مجازات اسلامی ۱۳۹۲ نمی‌تواند نسخ آن باشد، کماکان دادگاه‌ها مکلف به صدور حکم به جزای نقدی (نه مجازات‌های مندرج در ماده (۲۰)) هستند. مضافاً که ضرورت اتخاذ سیاست کیفری یکسان، منسجم و قابل اجرا در مورد مجازات‌های زیست‌محیطی، اقتضای بازنگری در همه مجازات‌های وضع شده چه در مورد اشخاص حقیقی و چه در مورد اشخاص حقوقی را دارد.

۲-۲-۱. خلأ ضمانت اجرای اجتماعی

هرچند عدم شدت و بازدارندگی مجازات‌های زیست‌محیطی در زمره ضعف‌های بارز سیاست جنایی تقنینی ایران است اما به نظر می‌رسد که صرف افزایش میزان و شدت مجازات‌ها، حداقل در برخی حوزه‌های زیست‌محیطی، نمی‌تواند کارآمد باشد زیرا ارتکاب بسیاری از جرائم زیست‌محیطی ریشه در فرهنگ ناصحیح توسعه دارد و از همین حیث، صرف به کار بستن کیفرهای سنتی در قبال این جرائم، نه تنها تأثیر بسزایی در پیشگیری از ارتکاب آنها ندارد بلکه قابلیت سرزنش مرتکبان آنها نیز در خور تأمل است (O'hear, 2004: 229-230)؛ به همین دلیل امروزه حقوق کیفری مدرن، به این سمت

۱. بند «ج» ماده (۲۲) قانون حفاظت و بهره‌برداری از منابع آبی جمهوری اسلامی ایران مصوب ۱۳۷۴.

حرکت می‌کند که در کنار مجازات‌های سنتی، در سیاست جنایی خود از مجازات‌های جدیدی همچون اجبار آلاینده‌گان به اعاده وضع به حال سابق، پاکسازی محیط آلوده شده، انتشار حکم صادر شده برای آگاهی عمومی،^۱ محرومیت از تبلیغ، تکلیف به درج محکومیت بر روی کالاهای تولید شده، تکلیف به عذرخواهی عمومی و انتشار بودجه‌های زیست‌محیطی استفاده کند (عبدالهی و همکاران، ۱۳۸۸: ۳۸).

گفتنی است یکی از موانع عمده که بر سر راه حمایت مؤثر از محیط زیست وجود دارد، عدم درک و آگاهی ناقضان حقوق محیط زیست نسبت به تبعات رفتار خویش و ارزش‌هایی است که به مناسبت رفتار آنها مورد خدشه قرار می‌گیرد (Levin and Reddy, 2012: 1-6) و لذا اتخاذ اقداماتی نظیر الزام مرتکبان جرائم زیست‌محیطی به گذراندن دوره‌های آموزشی محیط زیست که با حضور متخصصان علوم رفتاری و زیست‌محیطی برگزار می‌شود، می‌تواند گامی مؤثر در ارتقای آگاهی مجرمان، افزایش حس مسئولیت‌پذیری، ایجاد حس شرمساری بازگرداننده و در نتیجه بازدارندگی نسبت به تکرار جرائم توسط این مجرمان باشد. در حقوق ایران مصادیقی از مجازات‌های اجتماعی از قبیل الزام به انجام خدمات عمومی،^۲ محرومیت از خدمات اجتماعی^۳ و الزام به گذراندن دوره‌های آموزشی^۴ پیش‌بینی شده است؛ اما اولاً این تدابیر، صرفاً تحت نهادهای مجازات تکمیلی و تبعی و یا مجازات‌های جایگزین حبس (و نه به‌عنوان مجازات اصلی) تعبیه شده است که به فرض وجود شرایط آن، اختیار اجرای آن با مقام قضایی است؛ ثانیاً علاوه بر

۱. مجازات انتشار حکم برای آگاهی عمومی و در راستای تحقق سیاست «افشای نام و شرم‌ساز» (Naming and Shaming) صورت می‌گیرد.

۲. محکومیت به خدمات عمومی، در زمره مجازات‌های تکمیلی (موضوع بند «د» از ماده (۲۳)) و همچنین از مصادیق مجازات‌های جایگزین حبس (موضوع ماده (۶۴)) در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده است.

۳. این نوع مجازات، به صورت کاملاً موردی در قالب مجازات‌های تکمیلی (ماده (۲۳)) و همچنین در قالب مجازات‌های تبعی (موضوع ماده (۲۵)) قانون مجازات اسلامی) و مجازات‌های جایگزین حبس (موضوع ماده (۶۴)) قانون مجازات اسلامی) آمده است که مصداق اول، ناکافی و مصداق دوم منصرف از بحث حاضر می‌باشد و شرایط اعمال این محرومیت در مصداق سوم نیز مطابق ماده (۶۴) کمتر در مورد جرائم زیست‌محیطی قابل صدق است.

۴. الزام به گذراندن دوره‌های آموزشی در حال حاضر، در بند «ح» از ماده (۴۳) قانون مجازات اسلامی و در زمره تدابیر مراقبتی در تعویق صدور حکم و یا تعلیق مجازات پیش‌بینی شده است.

محدودیت از حیث جرائم، بعضاً اجرای آنها منوط به تحقق شرایط خاصی همچون گذشت شاکی خصوصی است؛ ثالثاً اعمال این نهادهای جایگزین درخصوص جرائم زیست محیطی نهادینه سازی نشده و به تبع آن بسترهای اجرایی آن فراهم نگشته است و حال آنکه کارآمدی این ضمانت اجراها منوط به تخصیص جایگزین های متناسب با جرائم زیست محیطی مانند الزام به پاکسازی منطقه آلوده شده و یا الزام به انجام هزینه برای حفاظت از محیط زیست است.

۳-۲-۱. فقدان ضمانت اجرا در قبال اشخاص حقوقی دولتی یا عمومی

ماده (۱۴۳) قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲، مسئولیت کیفری اشخاص حقوقی را به نحو مستقل از اشخاص حقیقی به رسمیت شناخته^۱ و در ماده (۲۰) این قانون ضمانت اجرای مختلفی (از مصادره اموال تا انتشار حکم محکومیت به وسیله رسانه ها) را در قبال جرائم اشخاص حقوقی پیش بینی کرده است^۲؛ بنابراین، تبصره ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی، اشخاص حقوقی دولتی و اشخاص عمومی غیردولتی در مواردی که اعمال حاکمیت می کنند را از شمول ضمانت اجرای ماده (۲۰) مستثنا دانسته است. هر چند پیش بینی مفاد این تبصره در مقام مرتفع کردن دغدغه مقنن در تداوم اعمال دولتی و حاکمیتی به نظر می رسد اما نمی توان از نظر دور داشت که بسیاری از آسیب های حوزه محیط زیست می تواند ناشی از اقدامات سازمان ها و شرکت های دولتی یا عمومی باشد که در عرصه صنایع و تأمین انرژی کلان کشور متصدی هستند و فقدان هرگونه ضمانت

۱. ماده (۱۴۳) قانون مجازات اسلامی: «در مسئولیت کیفری، اصل بر مسئولیت شخص حقیقی است و شخص حقوقی در صورتی دارای مسئولیت کیفری است که نماینده قانونی شخص حقوقی به نام یا در راستای منافع آن مرتکب جرمی شود...».

۲. ماده (۲۰) قانون مجازات اسلامی: «در صورتی که شخص حقوقی براساس ماده (۱۴۳) این قانون مسئول شناخته شود، با توجه به شدت جرم ارتكابی و نتایج زیان بار آن به یک تا دو مورد از موارد زیر محکوم می شود. این امر مانع از مجازات اشخاص حقیقی نیست: الف) انحلال شخص حقوقی، ب) مصادره کل اموال، پ) ممنوعیت از یک یا چند فعالیت شغلی یا اجتماعی به طور دائم یا حداکثر برای مدت پنج سال، ت) ممنوعیت از دعوت عمومی برای افزایش سرمایه به طور دائم یا حداکثر برای مدت پنج سال، ث) ممنوعیت از اصدار برخی اسناد تجاری حداکثر برای مدت پنج سال، ج) جزای نقدی، چ) انتشار حکم محکومیت به وسیله رسانه ها».

اجرای قابل اعمال در خصوص این دسته از اشخاص حقوقی محل تأمل است. از این رو، هر چند اعمال برخی ضمانت اجراها مانند انحلال و یا مصادره اموال معارض با ماهیت اشخاص حقوقی دولتی است، اما اعمال گونه‌هایی از این ضمانت اجراها مانند انتشار حکم محکومیت به وسیله رسانه‌ها، می‌تواند جلوه‌ای از مسئولیت دولت در قبال مخاطرات زیست محیطی باشد که ایجاد آن به هیئت دولت یا سیاست‌های کلان یک ارگان دولتی منتسب است.

۲. نقد قوانین شکلی

برخلاف بزه‌دیدگان جرائم سنتی، محیط زیست، بزه‌دیده خاموشی است که هرگز توان دفاع از خود را ندارد. گاهی اوقات که به جهت ارتکاب جرائم زیست محیطی خساراتی به اشخاص یا اموال دیگران وارد می‌شود مانند پیدایش بیماری‌های ناشی از دفع پسماندهای خطرناک در آب‌های شیرین، به علت وجود شاکی خصوصی، محیط زیست نیز به طور غیرمستقیم از حمایت‌های حقوق کیفری بهره‌مند می‌شود، اما در مواردی که تخریب و آلودگی محیط زیست مستقیماً باعث بروز خسارت به کسی نمی‌شود، شناسایی و پیگرد متهمان جرائم زیست محیطی کاملاً به وجود و عملکرد صحیح دستگاه‌های نظارتی، اعم از ضابطان و مقامات قضایی، وابسته است؛ قطع بی‌رویه درختان جنگل‌ها و تولید گازهای گلخانه‌ای توسط شرکت‌ها و کارخانه‌ها از جمله این جرائم هستند که با توجه به نداشتن شاکی خصوصی مستقیم، نظارت قوی، جدی و بموقع دستگاه‌های نظارتی را ضروری می‌کنند. بنابراین با توجه به اینکه تحقق اهداف یک سیاست جنایی مطلوب برای حمایت از محیط زیست و پیشگیری از جرائم زیست محیطی در گرو ایجاد و تقویت دستگاه‌های نظارتی نوین، قوی و تخصصی به منظور پایش اقدامات خطرناک و مخرب محیط زیست و گزارش این جرائم به مقامات قضایی و مراجع ذیصلاح است، فرهنگ‌سازی و ارتقای سطح آگاهی‌های عمومی، تربیت و بهره‌گیری از ضابطان و قضات متخصص در عرصه محیط زیست، روزآمد کردن اطلاعات ضابطان و قضات از طریق برگزاری دوره‌های آموزشی، تشکیل دادگاه‌های تخصصی در رسیدگی به دعاوی مربوطه و پذیرش سمت

سازمان‌ها و تشکل‌های مردم‌نهاد در طرح و پیگیری این دعاوی ضرورتی انکارناپذیر است. در این قسمت، به سه مورد از مهم‌ترین ایرادهای قوانین شکلی اشاره می‌شود که رفع آنها به تحقق سیاست جنایی مطلوب در قبال جرائم زیست‌محیطی کمک شایانی می‌کند.

۱-۲. ناکارآمدی جهات عام شروع به تعقیب در قبال جرائم زیست‌محیطی

کشف جرم و شروع به تعقیب متهم در زمره مراحل اساسی دادرسی محسوب می‌شود که نیازمند تخصیص نهادهای قدرتمند دارد. در قانون آیین دادرسی کیفری ایران این جهات در ماده (۶۴) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ برشمرده شده است. طبق این ماده: «جهات قانونی شروع به تعقیب به شرح ذیل است: الف) شکایت شاکی یا مدعی خصوصی، ب) اعلام و اخبار ضابطان دادگستری، مقامات رسمی یا اشخاص موثق و مطمئن، پ) وقوع جرم مشهود، در برابر دادستان یا بازپرس، ت) اظهار و اقرار متهم، ث) اطلاع دادستان از وقوع جرم به طرق قانونی دیگر». ملاحظه می‌شود که بسیاری از این جهات، فاقد کارایی لازم در خصوص جرائم زیست‌محیطی است که خود به افزایش رقم خاکستری^۱ و رقم سیاه بزهکاری منجر می‌شود. در خصوص شکایت شاکی، بزه‌دیده بسیاری از جرائم زیست‌محیطی ممکن است هرگز مشخص نشود و اساساً خود شخص بزه‌دیده نیز در کی از قربانی شدن خویش نداشته باشد مانند شخصی که بر اثر آلودگی هوا مبتلا به بیماری می‌شود. همچنین گاهی قربانی جرائم زیست‌محیطی، منابع طبیعی و حیوانات هستند که استفاده از ظرفیت شکایت شاکی برای کشف و شروع به تعقیب این جرائم منتفی است. از سوی دیگر، در بسیاری از جرائم به دلیل تخصصی بودن، آشکار نبودن بسیاری از جرائم زیست‌محیطی، عدم آشنایی ضابطان و عام بودن وظایف ایشان، درصد کمی از این جرائم توسط ضابطان امکان کشف و اعلام جرم (براساس گزارش ضابطان دادگستری) دارد و اختیارات ضابطان خاص در حوزه جرائم زیست‌محیطی نیز به صورت محدود بوده و درصد کمی از جرائم زیست‌محیطی را پوشش می‌دهد. علاوه بر این ماهیت بسیاری از جرائم زیست‌محیطی، امکان مشهود بودن آن در برابر مقام قضایی را سلب می‌کند و همین

۱. به نرخ جرائمی که با وجود کشف جرم، مرتکبان آن شناخته نمی‌شود، رقم خاکستری بزهکاری اطلاق می‌شود.

موضوع در منابع اطلاع دادستان از وقوع جرم نیز مؤثر است. در خصوص اعلام جرم اشخاص ثالث و عموم مردم موضوع ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری^۱ نیز به دلیل نداشتن دغدغه‌های زیست محیطی بسیاری از مردم، پنهان ماندن بسیاری از این جرائم از دید عموم و عدم درک از اهمیت آن، نسبت به گزارش این جرائم اقدام نمی‌کنند؛ در نتیجه به نظر می‌رسد که جهات عام شروع به تعقیب فاقد کارایی مورد انتظار در جرائم زیست محیطی باشد و پیش‌بینی ضابطان خاص و افزایش اختیارات مقامات نظارتی در این حوزه‌کی از ضرورت‌های انکار نشدنی در کشف و تعقیب جرائم زیست محیطی است.

شایان ذکر است، ماده (۶۶) قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ (اصلاحی ۱۳۹۴/۳/۲۴)، برخی از این ایرادها را بر طرف کرده است. طبق این ماده: «سازمان‌های مردم‌نهادی که اساسنامه آنها در زمینه حمایت از اطفال و نوجوانان، زنان، اشخاص بیمار و ناتوان جسمی یا ذهنی، محیط زیست، منابع طبیعی، میراث فرهنگی، بهداشت عمومی و حمایت از حقوق شهروندی است، می‌توانند نسبت به جرائم ارتكابی در زمینه‌های فوق اعلام جرم کنند و در تمام مراحل دادرسی شرکت کنند». ملاحظه می‌شود که این ماده حق اعلام جرم برای سازمان‌ها و انجمن‌های زیست محیطی را پیش‌بینی کرده و حتی حق شرکت در تمامی مراحل دادرسی را هم به آنها داده است. بدیهی است اعلام جرم از سوی سازمان‌های مردم‌نهاد مشمول شرایط و محدودیت‌های مقرر در ماده (۶۵) قانون آیین دادرسی کیفری نیز نمی‌باشد (ناجی زواره، ۱۳۹۴: ۹۱). با این وجود عدم پیش‌بینی حقوق شاکی برای سازمان‌های مردم‌نهاد، تا حد زیادی دامنه کارآمدی این مقرر را کاهش می‌دهد. توضیح اینکه در این ماده (اصلاحی ۱۳۹۴) فقط حق اعلام جرم و شرکت در جلسات دادرسی به نهادهای مردم‌نهاد داده شده و برعکس متن اولیه قانون (۱۳۹۲) حق اقامه دلیل و اعتراض نسبت به آرای مراجع قضایی به آنها داده نشده است.

۱. ماده (۶۵): «هرگاه کسی اعلام کند که خود ناظر وقوع جرمی بوده و جرم مذکور از جرائم غیرقابل گذشت باشد، در صورتی که قرائن و اماراتی مبتنی بر نادرستی اظهارات وی وجود نداشته باشد، این اظهار برای شروع به تعقیب کافی است، هرچند قرائن و امارات دیگری برای تعقیب موجود نباشد؛ اما اگر اعلام‌کننده شاهد قضیه نبوده، به صرف اعلام نمی‌توان شروع به تعقیب کرد، مگر آنکه دلیلی بر صحت ادعا وجود داشته باشد یا جرم از جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی باشد».

۲-۲. عدم پیش‌بینی نهادهای اختصاصی - تخصصی کیفری در قبال جرائم زیست‌محیطی

تأسیس مراجع و نهادهای اختصاصی در حقوق کیفری، در زمره استلزامات تخصص‌گرایی و به‌کارگیری افراد متخصص و اهل فن، به‌عنوان ضابط و مقام قضایی است که به جهت فنی و پیچیده بودن جرائم زیست‌محیطی، در تحقق اهداف عدالت کیفری در حوزه محیط زیست بسیار تأثیرگذار است و موارد ذیل را می‌توان از اهم جلوه‌های آن دانست.

۱-۲-۲. عدم تخصص‌گرایی ضابطان دادگستری

ضابطان دادگستری، علاوه بر آنکه نقش بارزی در کشف جرائم دارند، در شناسایی مجرمان و اجرای دستورات و آرای مقامات قضایی نیز وظایف اساسی بر دوش دارند؛ به‌نحوی که در بسیاری موارد گزارش این ضابطان منشأ تعقیب کیفری یا تصمیمات قضایی قرار می‌گیرد و یا به‌عنوان اشخاص حاضر در صحنه جرم، در رویارویی مستقیم با مجرمان قرار می‌گیرند. بدیهی است آشنایی این ضابطان با قوانین زیست‌محیطی، تخصص این ضابطان در نحوه تنظیم گزارش‌ها و انجام اقدامات ضروری اولیه در قبال جرائم زیست‌محیطی در زمره موارد با اهمیتی است که تحقق آن در گرو وجود ضابطان ویژه جرائم زیست‌محیطی است.

با وجود این اهمیت، ضابطان خاص در جرائم زیست‌محیطی منحصر به موارد خاصی از جمله جنگلبانان،^۱ مأموران سازمان حفاظت از محیط زیست در اجرای قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست و قانون شکار و صید^۲ و مأموران شهرداری در اجرای وظایف قانون حفظ و گسترش فضای سبز در شهرها^۳ به صورت محدود می‌باشند و هرچند ماده (۳۰)

۱. ماده (۱۲) قانون حفاظت از جنگل‌ها و مراتع: «نسبت به بزه‌های مذکور در این قانون، مأمورین جنگلبانی وزارت کشاورزی جزء ضابطین دادگستری به‌شمار آمده و گزارش آنها، مطابق تکلیفی که در فصل دوم از باب یکم قانون آیین دادرسی کیفری ذکر شده، معتبر خواهد بود».

۲. ماده (۱۵) قانون حفاظت و بهسازی محیط زیست: «مأمورین سازمان که از طرف سازمان مأمور کشف و تعقیب جرائم فوق‌الذکر می‌شوند، در صورتی که وظایف ضابطین دادگستری را در کلاس مخصوص زیر نظر دادستان شهرستان تعلیم گرفته باشند، از لحاظ اجرای این قانون و قانون شکار و صید در ردیف ضابطین دادگستری محسوب می‌شوند».

۳. ماده (۸) قانون حفظ و گسترش فضای سبز شهرها: «گزارش مأمورین شهرداری‌های مأمور اجرای این قانون که قبلاً با وظایف ضابطین دادگستری آشنا شده‌اند، به‌منزله گزارش ضابطین دادگستری است».

قانون آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲ و اصلاح مقررات مربوط به ضابطان دادگستری، گام‌های مثبتی را در خصوص الزامی کردن فراگیری مهارت‌های لازم با گذراندن دوره‌های آموزشی تحت نظر مرجع قضایی و تحصیل کارت ویژه برای احراز عنوان دادگستری برداشته است که نسبت به قانون سابق آیین دادرسی کیفری، اقدامی مثبت و گامی رو به جلو محسوب می‌شود، ولی با توجه به اینکه آموزش‌های عمومی ناظر به مواردی همچون تشخیص حقوق و تکالیف ضابطان و اشخاص در مواجهه با جرائم مشهود و غیرمشهود است و نه آموزش‌های تخصصی مربوط به دعاوی فنی زیست محیطی، تا رسیدن به نقطه مطلوب همچنان فاصله است و ضرورت تشکیل ضابطان دادگستری خاص جرائم زیست محیطی به صورت عام‌الشمول ملموس به نظر می‌رسد.

۲-۲-۲. عدم امکان تشکیل دادگاه‌های تخصصی

تحقق یک سیاست جنایی مطلوب، مستلزم اتخاذ سیاست‌های منسجم و هماهنگ تقنینی، اجرایی، قضایی و مشارکتی است و همان‌طور که وضع قوانین صریح، شفاف و به دور از تشتت و پراکندگی و اجرای این قوانین از شاخصه‌های یک سیاست جنایی کارآمد محسوب می‌شود، نظارت بر اجرا، پیشگیری از نقض و برخورد با تخلف از قوانین نیز ضامن نیل به اهداف سیاست جنایی می‌باشد؛ اتخاذ واکنش متناسب با شدت و اهمیت جرائم زیست محیطی نیازمند آگاهی قضات نسبت به شدت لطمات زیست محیطی است که متأسفانه فقدان این آگاهی منجر به شکل‌گیری یک سیاست قضایی معارض با سیاست تقنینی می‌شود که نمود آن را تا قبل از تصویب قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، در تبدیل مجازات‌های حبس مقرر در قانون به جزای نقدی مشاهده می‌کردیم (کوشکی، ۱۳۸۸: ۹۷-۹۶)؛^۱ به‌عنوان نمونه برخلاف سیاست تقنینی که در آن حبس به‌عنوان یکی از مجازات‌های متداول نظام کیفری و به‌وفور در قوانین و از جمله در قوانین و مقررات زیست محیطی پیش‌بینی شده است، رویه

۱. طبق ماده (۲۷) قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲، مجازات حبس فقط تا سه درجه قابل تقلیل (تخفیف) است و قابل تبدیل نیست. باین حال نهادهای دیگری مانند تعویق صدور حکم، تعلیق اجرای مجازات و جایگزین‌های حبس در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲ پیش‌بینی شده است که در صورت وجود شرایط لازم می‌توان با توسل به آنها از صدور حکم حبس خودداری کرد.

عملی محاکم و سیاست قضایی حاکم بر آن، دلالت بر عدم تمایل به اعمال این مجازات در خصوص پاسخ‌دهی به جرائم زیست‌محیطی داشته و دارد.

از سوی دیگر، فقدان دادگاه ویژه برای رسیدگی به جرائم زیست‌محیطی، سبب می‌شود که رسیدگی به این پرونده‌ها با اطاله دادرسی مواجه شده و برای مدت زمان طولانی به طول بیانجامد، حال آنکه با عنایت به ابعاد خسارات احتمالی ناشی از جرائم زیست‌محیطی، در برخی موارد فوریت در واکنش مناسب می‌تواند موجب جلوگیری از تبعات مرگبار و زیان‌باری شود که با طولانی شدن زمان از دست می‌رود و از همین حیث نیز قوانین جمهوری اسلامی ایران در برخی موارد نسبت به فوریت و خارج از نوبت رسیدگی شدن پرونده‌های زیست‌محیطی تصریح داشته‌اند^۱ که متأسفانه به واسطه حجم کثیر پرونده‌ها، به‌نظر نادیده انگاشته می‌شود. تمامی این موارد و این موضوع که اساساً تشکیل دادگاه‌های اختصاصی جلوه‌ای از اهمیت موضوع و سبب انسجام رویه قضایی می‌گردد، ضرورت تشکیل دادگاه‌های تخصصی را می‌رساند. مطالعه قوانین و مقررات کیفری در حوزه آیین دادرسی از ابتدا تاکنون حاکی از خلأ قانونی در خصوص لزوم تشکیل دادگاه‌های تخصصی در عرصه حقوق محیط زیست است و هرچند قانون جدید آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، در ماده (۲۵) این اجازه را به ریاست قوه قضائیه اعطا کرده است که به تشکیل دادرسی‌های تخصصی مبادرت ورزد اما تاکنون اقدامی در خصوص تشکیل دادرسی‌های تخصصی جرائم زیست‌محیطی صورت نگرفته است. تنها در موارد محدودی شعبه خاصی از دادگاه‌ها این جرائم را رسیدگی می‌کند ولی اینکه آیا متصدی رسیدگی کننده به این جرائم دارای تخصص لازم به شرح پیش گفته است، محل ابهام جدی است.

۲-۲-۳. عدم تشکیل هیئت‌های تخصصی اداری در رسیدگی به جرائم زیست‌محیطی
علاوه بر تشکیل دادگاه‌های تخصصی، ایجاد هیئت‌های تخصصی اداری - شبه قضایی از

۱. از جمله تبصره ماده (۶۹۰) قانون مجازات اسلامی ۱۳۷۵ که در برخی مصادیق خود به حمایت کیفری از محیط زیست می‌پردازد، بیان می‌کند که: «رسیدگی به جرائم فوق‌الذکر خارج از نوبت به عمل می‌آید و مقام قضایی با تنظیم صورت مجلس دستور متوقف ماندن عملیات متجاوز را تا صدور حکم قطعی خواهد داد».

ضرورت‌های سیاست تقنینی به نظر می‌رسد که می‌تواند زمینه اتخاذ اقدامات فوری، تخصصی و چه بسا کارآمدتر از واکنش‌های کیفرگرا را فراهم آورد؛ توضیح آنکه تجربه عملی بسیاری از کشورها در کاربست مجازات‌های کیفری شدید و تورم قوانین کیفری در قبال جرائم زیست محیطی نشان می‌دهد که صرف شدت کیفرها نه تنها نمی‌تواند در قبال جرائم زیست محیطی از بازدارندگی برخوردار باشد (Castillo and et al., 2015: 5)، بلکه با عنایت به عدم نهادینه‌سازی فرهنگی احترام به محیط زیست و فقدان درک قبح ارزشی لطمه به آن، در برخی موارد قابلیت سرزنش کیفری مرتکبان جرائم زیست محیطی زیر سؤال است؛ از این رو بسیاری از کشورها، با قضاودایی از برخی حوزه‌های جرائم زیست محیطی، مبادرت به اعمال ضمانت‌اجراهای اداری در خصوص جرائم زیست محیطی کرده‌اند (Fanagan and Joyce, 2009: 16-21) که فقدان آنها در نظام حقوقی ایران محل تأمل است. پیش‌بینی نهادهای تخصصی اداری که مبادرت به اعمال ضمانت‌اجراهای اداری کنند، از این مزیت برخوردار است که علاوه بر فوریت در رسیدگی، سبب می‌شود که ضمانت‌اجراهای جایگزین (به شرحی که پیش از این بیان شد) با تخصص و انعطاف‌پذیری بیشتر اعمال شود (Bethel, 2009: 21). گفتنی است، «لایحه قضاودایی و حذف برخی از عناوین مجرمانه از قوانین»^۱ نیز با لحاظ این موضوع، صلاحیت رسیدگی به تخلفات زیست محیطی را برعهده «هیئت‌های بدوی و تجدیدنظر سازمان حفاظت از محیط زیست» قرار داده است که با حضور یک مقام قضایی تشکیل می‌شوند.

۴-۲-۲. عدم بهره‌گیری مکفی از ظرفیت تشکل‌های مردم‌نهاد

تشکل‌های مردم‌نهاد یا سازمان‌های غیردولتی،^۲ ابزارهای قدرتمند و مؤثری جهت تحقق اهداف یک سیاست جنایی کارآمد محسوب می‌شوند. این تشکل‌ها که در واقع چشمان بیدار جامعه مدنی محسوب می‌شوند، با اقدام به همکاری بموقع با نهادهای نظارتی در

۱. لایحه مزبور در تاریخ ۱۳۹۱/۴/۶ توسط قوه قضائیه به مجلس وصول شده است و در حال حاضر در کمیسیون‌های مجلس در دست بررسی است. با این وجود آخرین اظهارنظر کارشناسی نسبت به این لایحه مربوط به آذر ۱۳۹۲ است.

2. Non Governmental Organization (N.G.O.)

کشف و اعلام جرم و طرح و پیگیری دعاوی در مراحل مختلف دادرسی، در تحقق و نهادینه شدن یکی از اصول مهم حقوق محیط زیست، یعنی اصل مشارکت و همکاری^۱ که ناظر بر ضرورت همکاری جهت حفظ محیط زیست است (کیس، سند و لانگ، ۱۳۹۲: ۷۵-۷۲)، نقش بسزایی ایفا می‌کنند. این تشکل‌ها، همچنین با ایجاد بسترهای فرهنگی و اجتماعی لازم در جامعه از طریق حساس کردن افکار عمومی، تبلیغات و اطلاع‌رسانی بموقع و درواقع با توجه به ارزش‌های فرهنگی و اجتماعی کشور، می‌توانند زمینه مشارکت مؤثر مردمی را در راستای مسائل و موضوعات زیست‌محیطی فراهم کنند و چه بسا بتوان از وجود چنین نهادهایی در فرایند پاسخ‌دهی به جرائم زیست‌محیطی نیز استفاده کرد و برخی محکومان جرائم زیست‌محیطی را مجبور به مشارکت در فعالیت‌های این سازمان‌ها یا شرکت در برنامه‌های آموزشی آنها نمود.

درخصوص جایگاه تشکل‌های مردم‌نهاد در مقررات کیفری ایران، باید ذکر کرد که اگر چه در قوانین آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۲۹۰ و ۱۳۷۸، از ظرفیت‌های این سازمان‌ها جهت مشارکت در فرایند کیفری، استفاده نشده و آنان را همانند سایر شهروندان عادی صرفاً دارای حق اعلام جرم دانسته بود، ولی در قانون جدید آیین دادرسی کیفری مصوب ۱۳۹۲، همسو با اندیشه‌های نوین بزه‌دیده‌شناسی حمایتی، در جهت حمایت از بزه‌دیده و مشارکت دادن سازمان‌های مردم‌نهاد، ماده (۶۶) به تصویب رسید. براساس مفاد متن اولیه این ماده، سازمان‌های مردم‌نهاد فعال در زمینه حمایت از محیط زیست، علاوه بر حق اعلام جرم (به شرحی که گذشت)، حق معرفی نماینده جهت حضور در دادسرا و دادگاه و دریافت اظهارنامه، حق اظهارنظر و ارائه نظر در مرجع قضایی را داشتند و در پایان نیز چنانچه از نتیجه رسیدگی راضی نبودند، می‌توانستند نسبت به رأی صادر شده اعتراض کنند و در نظر گرفتن همین میزان از اختیارات نیز تحولی در راستای مشارکت جامعه مدنی در فرایند کیفری و درواقع گامی مهم در اتخاذ یک سیاست جنایی مشارکتی قلمداد می‌شد و جایگاه این سازمان‌ها را از یک اعلام‌کننده صرف به یک دنبال‌کننده فعال ارتقا

۱. اصل مشارکت و همکاری که یکی از اصول پایه‌ای حقوق محیط زیست می‌باشد ناظر بر این است که همکاری برای نگهداری محیط زیست، موضوعی ضروری است (کیس، سند و لانگ، ۱۳۹۲: ۷۵-۷۲).

داده بود (خالقی، ۱۳۹۳: ۷۱)، اما بنا به تغییراتی که تحت عنوان اصلاحات در ۱۳۹۴/۳/۲۴ به این ماده وارد شد، حق سازمان‌های خصوصی برای مشارکت در فرایند کیفری، صرفاً محدود به حق شرکت در جلسات (بدون حق اظهارنظر و یا اعتراض به رأی) شده است که همین اختیار هم منحصر به موارد رضایت بزه‌دیده خاص (در جرائم واجد بزه‌دیده خاص) و با لحاظ موارد ممنوعیت علنی بودن جلسات رسیدگی به عمل می‌آید؛^۱ حال آن که حق شرکت در جلسات در مواردی که منافی عفت نباشد و یا در جرائم قابل گذشت مورد درخواست طرفین قرار نگیرد، اساساً به‌عنوان یک حق عام در آیین دادرسی کیفری پیش‌بینی شده است و نتیجتاً تغییرات به عمل آمده در این خصوص، مفاد ماده (۶۶) را تا حد زیادی تبدیل به یک مقرر تشریفاتی نموده است که فاقد اثربخشی و یا اصلاحی در وضع پیشین می‌باشد.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

توسل به قانون و استعانت از حقوق کیفری، یکی از ابزارهای مؤثر در حمایت از محیط زیست می‌باشد که در کشورهای دیگر نیز تجربه شده است (پرادل، کورستنز و فرملن، ۱۳۹۳: ۲۴). اما باید اذعان داشت که به‌رغم تنوع و تعدد قوانین کیفری و ... در عرصه محیط زیست، متأسفانه حمایت مؤثری از محیط زیست به عمل نیامده است. دلایل این امر متعدد است، می‌توان این دلایل را در مواردی چون عدم فرهنگ‌سازی در این حوزه، عدم اعتقاد متولیان امر در سه قوه به ارزش و حفاظت از محیط زیست و حمایت از آن، عدم وجود بزه‌دیده خاص و ... جست‌وجو کرد. اما از حیث حقوق کیفری که مدنظر این مقاله است، دلایل عمده را می‌توان در آسیب‌های موجود در دو حوزه حقوق ماهوی و حقوق شکلی دانست. تشتت، پراکندگی و عدم انسجام قوانین زیست محیطی، عدم کفایت جرائم مانع در این حوزه و عدم تناسب مجازات‌ها با جرائم ارتكابی که به جهت فقدان وصف

۱. تبصره «۴» ماده (۶۶) (الحاقی ۱۳۹۴/۳/۲۴): «اجرای این ماده با رعایت اصل یکصد و شصت و پنجم قانون اساسی است و در جرائم منافی عفت سازمان‌های مردم‌نهاد موضوع این ماده می‌توانند با رعایت ماده (۵۵۲) این قانون و تبصره‌های آن تنها اعلام جرم نموده و دلیل خود را به مراجع قضایی ارائه دهند و حق شرکت در جلسات را ندارند.»

ارباب آمیز بودن و قدرت بازدارندگی، مرتکبان جرائم زیست محیطی را در ادامه فعالیت مجرمانه خود جسورتر می‌کند، در زمره عمده‌ترین ضعف‌های حقوق ماهوی ایران در قبال جرائم زیست محیطی به‌شمار می‌رود و از لحاظ مقررات ناظر به کشف و تعقیب جرائم به ترتیب توسط ضابطان دادگستری و دادستان‌ها نیز، جهات عام پیش‌بینی شده برای شروع به تعقیب در آیین دادرسی، با عنایت به ماهیت جرائم زیست محیطی، برای کشف و تعقیب این جرائم کفایت نمی‌کند و بنابراین بسیاری از جرائم زیست محیطی کشف نشده باقی می‌ماند. همچنین، نبود دادگاه‌های تخصصی و یا نهادهای اداری که به اعمال ضمانت اجراهای مدنی در قبال جرائم زیست محیطی مبادرت ورزند، سبب اطاله دادرسی و تعارض سیاست جنایی قضایی با سیاست جنایی تقنینی می‌شود که عملاً وجود مجازات‌های قانونی را بی‌اثر می‌سازد.

از این رو تخصیص آیین دادرسی ویژه، تخصص‌گرایی و استفاده از نهادهای اداری در پاسخ‌دهی نسبت به جرائم زیست محیطی مورد پیشنهاد است ولی در کنار همه عوامل مذکور، به نظر می‌رسد عمده‌ترین معضل و مهم‌ترین عامل در عدم تحقق اهداف سیاست جنایی در حوزه محیط زیست، مشکلات عمیق فرهنگی و عدم درک و آگاهی صحیح از اهمیت محیط زیست و حفظ آن در نزد افکار عمومی است؛ لذا در کنار حمایت‌های کیفری و به‌طور کلی حمایت‌های قانونی از محیط زیست، باید با تقویت نهادها و تشکل‌های مردمی و به‌کارگیری ظرفیت‌های اجتماعی از راه‌های مختلفی نظیر آموزش، اطلاع‌رسانی و انجام تبلیغات، افکار عمومی را نسبت به فجایع زیست محیطی اطراف خود حساس کرده و با ایجاد احساس مسئولیت، تقویت روحیه پرسشگری در شهروندان و ترغیب آنان به پیگیری مطالبات و حقوق خود در داشتن محیطی سالم در مقابل آلاینده‌گان محیط زیست، مشارکت آحاد اجتماع را در پیشگیری از جرائم زیست محیطی و توسعه فرهنگ سبز حمایت از محیط زیست به‌کار گرفت. علاوه بر آن پیشنهاد می‌شود قوای سه‌گانه با به‌کار گرفتن ظرفیت‌های خود در فکر تدوین «قانون جامع حمایت از محیط زیست» که حاوی تمامی رفتارهای صدمه‌زننده مستقیم یا غیرمستقیم به محیط زیست اعم از صدمه به آب، خاک، هوا، جنگل، جانوران، اراضی طبیعی، حریم رودخانه‌ها، تالاب‌ها،

دریاها، سواحل و غیره می‌شود، باشند. بدیهی است گروه تدوین‌کننده که متشکل از کارشناسان حقوقی و کارشناسان رشته‌های مختلف محیط زیست‌اند تمامی مقررات موجود را بازبینی کرده و با توجه به تجربه سایر کشورها، حسب اهمیت و ارزش موضوع مورد لطمه واقع شده، واکنش‌های کیفری مطلوب و متناسب را هم در مورد اشخاص حقیقی و هم در مورد اشخاص حقوقی، در نظر خواهند گرفت. جنبه‌های شکلی موضوع نیز مانند ایجاد ضابطان قضایی تخصصی، مراجع قضایی اعم از دادسرا یا دادگاه تخصصی با وجود قضات متخصص یا مراجع شبه قضایی و فوریت رسیدگی و غیره هم می‌تواند در این قانون جامع پیش‌بینی شود.

منابع و مآخذ

۱. اداره کل قوانین مجلس شورای اسلامی (۱۳۶۱). صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی قانون اساسی، تهران.
۲. پرادل، ژان، گئرت کورستنز و گرت فرملن (۱۳۹۳). حقوق کیفری شورای اروپا، ترجمه محمد آشوری، چاپ اول، تهران، خرسندی.
۳. تقی زاده انصاری، مصطفی (۱۳۷۴). حقوق محیط زیست در ایران، تهران، سمت.
۴. حبیب زاده، محمدجعفر، علی حسین نجفی ابرندآبادی و کیومرث کلانتری (۱۳۸۰). «تورم کیفری: عوامل و پیامدها»، مجله مدرس، ش ۲۱.
۵. خالقی، علی (۱۳۹۳). نکته‌ها در قانون آیین دادرسی کیفری، تهران، شهر دانش.
۶. دبیری، فرهاد و مزده کیانی (۱۳۸۶). «بررسی قوانین و مقررات پیشگیرانه از جمله ارزیابی اثرات زیست محیطی در کشور ایران و چند کشور صنعتی»، علوم و تکنولوژی محیط زیست، دوره نهم، ش ۴.
۷. رهامی، روح... (۱۳۹۳). امنیت انسانی و دولت، چاپ اول، تهران، میزان.
۸. شیلتون، دینا و الکساندر کیس (۱۳۸۹). کتابچه قضایی حقوق محیط زیست، ترجمه محسن عبدالهی، چاپ اول، تهران، خرسندی.
۹. عبدالهی، محسن (۱۳۸۶). «حمایت کیفری از محیط زیست: تأملی بر بایسته‌های حمایت کیفری زیست محیطی»، مجله علوم محیطی، سال پنجم، ش ۱.
۱۰. عبدالهی، محسن، محمدحسین رضانی قوام‌آبادی، مسعود فریادی و زهرا ساجدی (۱۳۸۸). حقوق کیفری محیط زیست: ملاحظات و راهکارها، چاپ اول، تهران، انتشارات روزنامه رسمی جمهوری اسلامی ایران.
۱۱. کوشکی، غلامحسین (۱۳۸۸). «چالش‌های نظام کیفری ایران در حوزه جرائم زیست محیطی»، فصلنامه اطلاع رسانی حقوقی، ش ۱۷ و ۱۸.
۱۲. کیس، الکساندر، پیتز سند و وینفراید لانگ (۱۳۹۲). حقوق محیط زیست، ترجمه محمدحسن حبیبی، ج ۱، چاپ چهارم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۱۳. مارتی، می ری دلماس (۱۳۹۳). نظام‌های بزرگ سیاست جنایی، ترجمه علی حسین نجفی ابرندآبادی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۱۴. مشهدی، علی (۱۳۹۲). حق بر محیط زیست سالم (الگوی ایرانی - فرانسوی)، تهران، میزان.
۱۵. ناجی زواره، مرتضی (۱۳۹۴). آیین دادرسی کیفری، ج ۱، چاپ اول، تهران، خرسندی.

۱۶. نجفی ایرندآبادی، علی حسین (۱۳۹۱). «درآمدی بر پژوهش در نظام عدالت کیفری: فرصت‌ها و چالش‌ها»، ماهنامه قضاوت، ش ۷۷.

17. Bethell, Emma (2009). "Environmental Regulation: Effective or Deeffective?", *Plymouth Law Review*, No. 1.
18. Castillo, Teresa Fajardo de, Juan Fuentes Osorio, Inmaculada Ramos Tapia and Jesus Verdu Baeza (2015). Fighting Environmental Crime in Spain: A Country Report, European Union Action to Fight Environmental Crime, Work package 2 on "Instruments, Actors and Institutions".
19. Deegan, C. (2002). "The Legitimizing Effect of Social and Environmental Disclosures: a Theoretical Foundation, Accounting", *Auditing and Accountability Journal*, 15.
20. Emery, A. and M. Watson (2004). "Organization and Environmental Crime: Legal and Economic Perspectives", *Managerial Auditing Journal*, 19(6).
21. Eurojust (2014). "Strategic Project on Environmental Crime" (Report), Finalized in October.
22. Fanagan, Alison and Orla Joyce (2009). A Study on the use of Administrative Sanctions for Environmental Offences in other Comparable Countries and Assessment of their Possible use in Ireland, Office of Environmental Enforcement, Environmental Protection Agency, Ireland, Web Only, Available at <http://www.epa.ie>.
23. Faure, Michael G. and Marjolein Visser (2004). "Law and Economics of Environmental Crime", a Survey, New Perspectives on Economic Crime, Chapter 5.
24. Mark A., Cohen (1992). "Environmental Crime and Punishment: Legal/Economic Theory an Empirical Evidence on Enforcement of Federal Environmental Statutes", *Journal of Criminal Law and Criminology*, 82 (4).
25. O'Hear, Michael M. (2004). "Sentencing the Green-Collar Offender: Punishment, Culpability and Environmental Crime", *Journal of Criminal Law and Criminology*, Vol. 95, Issue 1, Article 3.
26. Pereira, Ricardo (2015). *Environmental Criminal Liability and Enforcement in European and International Law*, Brill Publication.
27. Rees, H. (2006). "Can Criminal Law Protect the Environment?": In South, Niger and Beivne Piers, *Green Criminology*, London, Ashgate Publications.
28. Levin, Marc A. and Vikrant P. Reddy (2012). "Engulfed by Environmental Crimes: Over Criminalization on the Gulf Coast", Report of Texas Public Policy Foundation.

فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب سیبا ۲۰۰۸۰۲۹۰۴۲۹۰۲۱۷، به نام تمرکز وجوه درآمد عمومی مرکز پژوهش‌ها نزد بانک ملی شعبه بلوار کشاورز کد ۱۹۰ واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: درخواست سالانه ۴ شماره ۶۰۰,۰۰۰ ریال + هزینه پستی هر شماره ۴,۰۰۰ ریال.

ضمناً برای مشترکین قبلی تا اتمام حق اشتراک آنها فصلنامه به نرخ سابق ارسال خواهد شد.

نشانی: تهران، خیابان شهید سپهبد قری، بعد از چهارراه شاداب، پلاک ۱۳۱، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی، دفتر امور مشترکین.

فرم درخواست اشتراک

به پیوست حواله بانکی به مبلغ ریال ارسال می‌شود، خواهشمند است

به تعداد ۴ یا ۸ شماره فصلنامه مجلس و راهبرد را به نام به نشانی

زیر ارسال فرمایید:

نام و نام خانوادگی: شغل: تحصیلات:

نشانی:

کدپستی: تلفن: دورنگار:

E-mail:

شیوه‌نامه نگارش مقاله

۱. ساختار مقاله باید مطابق یک روش علمی شناخته شده باشد و چکیده، کلیدواژه‌ها، مقدمه، متن ساختارمند، نتیجه‌گیری و منابع و مآخذ نیز داشته باشد و روش تحقیق شامل موضوع تحقیق، اهداف تحقیق، فرضیه‌ها یا سؤالات تحقیق و ادبیات موضوع به صورت مختصر ولی روشن و در حد امکان در بخش مقدماتی (مقدمه مقاله) ارائه شود.

۲. چکیده حداکثر دارای ۳۰۰ واژه و دربردارنده عنوان و موضوع مقاله، روش تحقیق و مهم‌ترین نتایج و فهرستی از کلیدواژه‌ها (حداکثر ۱۰ واژه) باشد و به طور جداگانه ضمیمه مقاله شود و در پاورقی رتبه دانشگاهی، دانشگاه محل خدمت و پست الکترونیکی مؤلف (نویسنده مسئول) و دیگر همکاران احتمالی ارائه شود.

۳. ارسال ترجمه انگلیسی عنوان مقاله، چکیده و کلیدواژه‌ها نیز همراه مقاله ضرورت دارد.

۴. مقاله در قالب صفحه A4 با رعایت فضای مناسب در حاشیه‌ها و میان سطرها حروفچینی شود.

۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.

۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰۰ تا ۸۰۰۰ کلمه باشد (۱۰ تا ۱۵ صفحه قطع A4 با احتساب چکیده‌های فارسی و انگلیسی).

۷. مقاله ارسالی نباید در هیچ مجله داخلی یا خارجی چاپ و یا به سایر مجلات فرستاده شده باشد.

۸. فصلنامه مجلس و راهبرد در اصلاح و ویرایش مقالات آزاد است.

۹. در مقابل اطلاعات، آمارها و هرگونه ادعایی، منبع مربوطه به صورت درون‌متنی آورده و در پایان نیز مرجع کامل آن ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.

- منابع فارسی: نام‌خانوادگی مؤلف، سال نشر: صفحه.

- منابع لاتین: با حروف فارسی و همانند منابع فارسی و ذکر آن به صورت لاتین در پانویس صفحه ذکر شود.

- در صورت تکرار پی در پی (بدون فاصله) منابع، به ذکر کلمه همان با شماره صفحه و در لاتین "Ibid" نیز به همین ترتیب اکتفا شود.

- چنانچه از نویسنده‌ای در یک سال بیش از یک اثر منتشر شود آن آثار، با ذکر حروف الفبا پس از سال انتشار، از یکدیگر متمایز شوند.

۱۰. ذکر معادل غیرفارسی واژه‌های تخصصی، اسامی افراد یا مکان‌ها در پاورقی ضروری است.

۱۱. در پایان مقاله، فهرست الفبایی منابع فارسی و لاتین (کتابنامه) به صورت زیر ارائه شود (ابتدا منابع فارسی و عربی و سپس منابع لاتین) همچون مثال‌های زیر:

الف - کتاب: نام‌خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ). نام کتاب، نام مترجم، محل انتشار، نام ناشر، شماره چاپ، جلد.

ب - مقاله مندرج در مجلات: نام‌خانوادگی و نام نویسنده (سال انتشار). «عنوان مقاله»، نام نشریه، دوره نشریه، شماره نشریه.

خلاصہ انجیسی مقالات

A Critique on Iranian Criminal Policy towards Environmental Crimes

Hasan Pourbafrani and Marzieh Hemati

Nowdays, environmental protection is seen as important and fundamental values, included in UN discourse on human security. Moreover, this issue has been reflected in national as well as regional documents. Since environmental protection requires a consistent and effective criminal policy towards environmental crimes, Iranian criminal law has passed some acts about environmental protection. In this framework, this article tries to identify deficiencies in environmental acts and propose solutions for eliminating them. The results of this paper, which has been done by drawing on library sources and based on analytical approach, show that Iranian criminal law has some deficiencies such as incoherence in legislation, disproportionate punishments, weakness in ways of beginning pursuit and disregarding of non-governmental organization participation. Therefore, we propose passage of a coherent code which contains deterrence, sanction, supervision through efficient and specialized training, and particularly, utilization of non-governmental organization for environmental protection.

Keywords: *Environmental Protection; Substantive Acts; Criminal Policy; Environmental Crimes; Criminal Sanctions; Non-governmental Organizations; Formal Acts*

An Analysis on Effects of Exchange Rate on Industrial Exports in Iranian Economy

Aliasghar Azhdari

This article estimates demand for the industrial exports and real exchange rate in the form of simultaneous equations and on the basis of the Generalized Method of Moments (GMM), using time series data for twenty years from 1373 to 1392. According to the findings of the study, the elasticity of industrial exports to exchange rate is desperately low in Iranian economy. on almost optimistic view, every one percent increase in the exchange rate would be stimulated about third a percent the industrial exports value.

Finding in this article is that demand for Iranian industrial export has a positive relationship with the world revenue and the world export price index in these circumstances. a continued price competitiveness for Iranian export products is of great importance. It means that policies based on structural adjustment including attention to business productivity and innovation aimed at strengthening exports are essential.

Keywords: *Industrial Exports; Exchange Rate; Generalized Method Moments (GMM)*

An Analysis on the Nature of Parliamentary Representation in the Islamic Republic of Iran

Mohammad Rasoul Ahangaran, Mohammad Jafar Sadeghpour and Alireza Mirbod

Since concept of parliamentary representation arrived into the Iranian political literature in Constitutional Era, scholars on law and Islamic jurisprudence have attempted to explain it, presenting various opinions. Some have regarded it as a religious advocacy, others have believe that it is the pure agency. a critical examination on analytical foundations offered by theorists shows that each of these two responses has its own defeciencies. Thus, According to a third view, representation of a newly- established contract in the field of public law. In the present article, having strengthened this view, nature of representation as the acceptance of *a* unique legal delegation, in the form of the collective contract will be outlined out.

Keywords: *Representation; Advocacy; Brokerage; Theory of the Collective Agreement; The Province; The Delegation*

Vicious Circle of Stagflation in Iran in the Light of Implementing Structural Adjustment Approach

Mohaddeseh Safshekan and Farshad Momeni

Theoretically, stagflation is considered as an economic and social dilemma which has its root in domestic economic, political and social situations. One of the most challenging issues in studying the causes of stagflation is the role of economic adjustment policies. Using a descriptive-analytical manner, this paper illustrates that implementing structural adjustment policies in the form of shocks to key prices leads to rising inflation and endangering benefits of productive sectors which brings about the weakening of national vigor production and clearly, it has injected vicious circle feature to the stagflation. In doing so, at first, the years which stagflation has been formed in Iran, have been determined and then the process of changing important economic variables such as currency, minimum wage, public sector debt in the banking system, the government budget deficit, liquidity, capital formation, national income, the share of oil revenues, and labor productivity have been compared with the age of stagflation, and their impacts on formation and persistence of this cycles are evaluated according to an institutionalist theoretical model. The result shows that shock-therapies which have been executed in the form of structural adjustment programmes, along with increasing unemployability in economy, have decreased the motivation of investment in productive sections that causes quality growth. In the meanwhile, with extending this vicious circle of stagflation, the economy may experience a more critical condition. The most important suggestions which have been proposed during this article include stability in macroeconomic environment, improved production and business situation, reordering the political structure and institutional changes, elevating the efficiency, and making quality growth.

Keywords: *Stagflation; Vicious Circle; Structural Adjustment Programme; Institutionalism*

The Concept and the Distinguishing Features of Contract on Patent Pools

Mahmood Jafari Chaleshtari

Following the expansion of technology, the patent and relationships between inventors have increasingly been widespread. Along with the contracts related to "transfer" and "license" of the invention, a new type of contract is put forward which is called patent pools. Pool is a means to manage and commercialize patent. Pool is a collective management of inventions which Legal-economic circumstances have led to them; patent thicket which is essential component of globalization, has brought about collaboration between inventors, increased research activities, attempt to avoid the Possible patent infringement, and reduced transaction costs. since Iran inevitably will be faced with such contracts in a foreseen future, this article tries to explain legal literature on this issue. The real question is what the nature of these contracts as well as their distinguishing features are. Therefore it is necessary to define the pool, its relationship to other concepts, and differentiate the same concepts.

Keywords: *Patent Pools; Cross License; Intellectual Property Rights; Patent Thicket; Collective Management of Invention*

Designing a Model on the Public Supervision Aiming at Administrative Corruption Prevention in Iran's State Agencies

Amin Nikpour

This research aims to design a model on the public supervision in order to prevent administrative corruption in Iran's Governmental Agencies. This study is a descriptive research that has been conducted through the survey method as well as correlation-based analysis. In this framework, using sampling two-stage cluster, employees working in Iran's State Agencies have been selected as sample. In order to analyze the data, the paper has used descriptive and inferential statistics, and questionnaires on the public supervision and administrative corruption have been utilized to collect the data. The finding in this the research is that the suggested model has appropriately meaningful, and such public supervisions as supervision by unions and associations, supervision by parties, supervision by religious institutions, supervision by media and newspapers, supervision by staff, supervision by citizenries, supervision by the executive, supervision by judicial system, supervision by the legislature, and supervision by anti-corruption independent organization have negative impact on administrative corruption, and in the meanwhile, supervision by the legislature has had the highest rank in Iran's State Agencies. Finally, some applied suggestions have been presented.

Keywords: *Public Supervision; Administrative Corruption; State Agencies of Iran*

The Concept of Red Tapes, and its Impact on the Business Environment

Ahmad Markaz Malmiri

According to private sector activists as well as politicians, red tapes have always been considered as the main obstacles to economic development and national production. However, there is no agreement on which regulations are being qualified as red tape. This paper argues red tape is caused by violating the legislative (or in a more general sense, regulation-related) principles. In such a situation, the legislators adopt new laws or amended legislation frequently and early, and as a result, economic activists are faced with uncertain and unpredictable environment. Obscure and difficult legislation; regulation without sufficient attention to, or knowledge of, the existing legal system; the legislative sectoralization; and repeatedly amended laws, are a contradict the legislative principles.

The paper concludes that the number of laws and regulations rather than the costs of those who identify laws and regulations should be considered as main indicators for red tape. Thus it is appropriate to consider legislations and regulations in terms of volume, issue, and the type, and category, and then drawing an exact methodology, administrative costs for the businesses are evaluated.

Keywords: *Red Tapes; Legislation; Regulation; Business Environment, Law and Economics*

Judicial Discretion on Issuance of Criminal Warrants

Gholamhossein Elham and Mostafa Nasiri

Discretion is one of the concepts which has been prominent as a result of arriving empirical studies into criminal justice. Discretion is a set of powers that authorities on criminal justice utilize them in order to perform their duties. Such phenomenon often occurs because of legal shortcomings or legislative vagueness and sometimes through crossing the law borders despite its existence. Discretion is available in different phases of criminal process, ranging from the police entrance to implementation of court orders. One of the issues that the criminal procedure act of 1392 only has been asserted its basic principles and judges have a relative discretion towards them is Criminal Warrants except in detection. Although discretion is a neutral concept, it can bring about various positive and negative consequences for criminal justice agencies. Drawing on qualitative method and deep interviews with a group of judges, this paper tries to study the concept of discretion. The finding in this paper is that judges actively use this discretion, which has led to various, and sometimes conflicting, warrants and bails for the same crimes, which in turn can cause disorder and prevent justice from performing for the same charges. Amending the legislations, considering the discretion in the process of training the judges, and improving the regulatory mechanisms are considered as the possible ways for managing the discretion.

Keywords: *Discretion; Criminal Preliminary Orders; Bail; Detention; Criminal Justice Agencies*

Implications of Distributional Policies on Revenues Related to Energy Carriers Price Reform for Welfare and Economic Variables in Iran in the Light of Computable General Equilibrium Model

Roohollah Mahdavi

Social and economic costs imposed by energy carriers' price reform policy cause policy-makers to pay attention to revenue recycling of this policy and its redistribution into economics aiming at reducing or removing these costs. Thus, drawing on Computable General Equilibrium (CGE) and SAM in 2017, this paper tries to analyse economic Implications of Distributional Policies on Revenues Related to Energy Carriers price Reform. In doing so, scenarios have been considered in terms of cash payments, labour-related payments, and production-related subsidies. Analysis on possible scenarios shows that if three ways of distributing avenues related to energy carriers' price reform policy is to combine together, inflation will ensue minimally. Moreover, if government cease to distribute these avenues, gross domestic production will go through a maximal decrease, and in the event of combining three ways, or cash payments and labour-related payments, production will go through a maximal decrease, and as a result, household welfare will be minimized.

Keywords: *Distributional Policies; Energy Subsidy; Computable General Equilibrium Model; Fiscal Policy*

An Analysis on Conflict between Situational-policy-Based Approaches on Cyber Crime Monitoring and User's Privacy

Zahra Farhadi Alashti and Abdorreza Javanjafari Bojnourdi

The expansion of information and communication technologies has led to the formation of a new generation of crime, and some crimes has now become easier to commit. application of technology has facilitated the possible delinquency prevention in order to meet this challenge. Despite extensive monitoring features that are designed following expansion of information and communication technologies, it is sometimes very difficult to strike a balance between their use and possible delinquency prevention, and in some cases, over-reliance on them may bring about various dilemmas for users' data security. As a result, there is always a dual challenge facing the authorities. On the one hand, the supervisory bodies are required to move under general rules, documents and provisions of international and regional privacy advocates, and in the event of any violation, they have international responsibility. On the other hand, they have to provide an atmosphere devoid of criminal opportunities and delinquency prevention. online victimization prevention requires appropriate measures towards the potential crime and the idea of applying them by the judicial authority. Thus, in order to provide a safe space, above-mentioned constraints can not be ignored and potential crime can not be prevented through pervasive surveillance. Hence, in this paper, we investigate alignment or non-alignment of the most popular electronic monitoring measures with human-rights requirements on the protection of privacy and various aspects of their interference with privacy.

Keywords: *Surveillance; Cyber Crime; Situational Crime Prevention; Privacy; Data Protection; Human Rights*

Islamic Consultative Assembly's Legislative Challenges and Tensions in the Light of Discourses on Social Control

Ali Mirzamohammadi, Mohammad Javad Zahedi, Amir Maleki and Parvaneh Danesh

This article studies control on legislative tensions and conflicts and its origins at Islamic Consultative Assembly. These tensions and challenges can be explained in terms of Discourses on Social Control. Depending on crime prevention policy shaping legislation, These discourses can be distinguished as “discourse of punishment”, “discourse of reparation”, and “discourse of value return”. These discourses apply different methods to meeting legislative challenges and tensions, but increase in crimes shows that they have not successful. Understanding weaknesses and inefficiencies implicit in system of social control, making an appropriate decision and containing crimes require a deep knowledge on different and complex dimensions of social control. From this perspective, this article will introduce a strategic Model of social control.

Keywords: *Social Control; Discourse; Islamic Consultative Assembly; Law; Social Changes; Legislative Challenges*

Bureaucratic Channels Affecting the Economic Performance in Iran

Seyed Ehsan Khandoozi and Zahra Kaviani

Policy making and public controlling in modern societies and Economics are undertaken through bureaucracy, But mainstream Economics has not shown enough concern on bureaucracy. Researches done during last two decades show that the quality of bureaucracy can effect economic performance through different channels. Revolving Doors Theory is one of the latest concepts in International Studies. This paper is trying to examine how bureaucracy effects economic performance, What are the components of bureaucracy in Iran and from which channels the current situation of bureaucracy in Iran can effect the economic performance. The results show that in all common triggers in the economic policy-making, inappropriate and poor quality of the bureaucracy in Iran leads to non-conductive bureaucracy and reduces the efficiency of reformative policies. Therefore, legislating a reformative law in parliament and applementing by the government is not an ending point, because the poor quality of bureaucracy can hinder its effectiveness.

Keywords: *The Quality of Bureaucracy; Iranian Economy; Policy-Making; Revolving Doors Theory; Economic Growth; Corruption; Government*

English Abstracts

Publisher: Majlis Research Center

Director in Charge: Jalali, K.

Editor-in-Chief: Sobhani, H.

Managing Editor: Sadrinia, H.

Editorial Board:

Beygzade, E. (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

Ghasemi Sheshdeh, M. (Assistant Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Masoudi Asl, I. (Assistant Professor, Majlis Research Center)

Naderan, E. (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Pourseyed, S. B. (Assistant Professor, Majlis Research Center)

Seyednourani, S. M. R. (Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Sobhani, H. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Sohrabbpour, S. (Professor, Faculty of Mechanical Engineering, Sharif University of Technology)

Tari, F. (Associate Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Yousefi, M. Gh. (Professor, Faculty of Economics, Allameh Tabatabaee University)

Editorial Advisory Board:

Amiri Esfehiani, M.; Arasti, Z.; Ashoori, M.; Athari, S. H.; Bahrehmand Bagnazar, H.; Habiba, S.; Habibzadeh, M. J.; Hashemi, S. M.; Javan Jafari, A. R.; Khaleghi, A.; Khodadad Kashi, F.; Lotfalipour, M. R.; Mehregan, N.; Monavarian, A.; Noori Youshanlooei, J.; Omid, J.; Parvin, F.; Pourseyed, S. B.; Raghfar, H.; Saeeda Ardakani, S.; Seyednourani, S. M. R.; Seyf, A.; Sobhani, H.; Soori, A.; Taleghani, Gh. R.; Tari, F.; Vakilian, H.

According to Letter No 3/27-958, Dated 14 March 2012 of the Ministry of Science, Research and Technology the Quarterly has been Accredited as a Scientific - Research Journal.

Majlis Research Center,

No. 131, After Shadab Crossroad, Sepahbod
Gharani Ave., Tehran, Iran

Publication: +9821-83357158

Fax: +9821-83357157

Subscription: +9821-83357742

www.nashr.majles.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

Editor: Amin Eskandari, Sh.

English Editor: Mohamadi, A.

Lay Out: Sanavi, N.

Designer: Ashourzade, A.

Site: Sanavi, N. & Atarodi, N.

• The Views Expresse in Majlis & Rahbord are those of the Authors and not Necessarily those of the Editors or MRC.

• All or Parts of the Articles in this Quarterly maybe Freely Quoted our Reprinted, but Acknowledgment is Requested.