



صاحب امتیاز: مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی

مدیر مسئول: بابک نگاهداری

سر دبیر: حسن سبحانی

مدیر داخلی: سیدمحمد خوئی

اعضای هیئت تحریریه (به ترتیب حروف الفبا):

ابراهیم بیگزاده (استاد دانشکده حقوق دانشگاه شهید بهشتی)

محمدسعید جبل‌عاملی (استاد دانشکده مهندسی صنایع دانشگاه علم و صنعت ایران)

علی جهان (دانشیار مهندسی صنایع دانشگاه آزاد اسلامی سمنان)

پرویز داودی (استاد دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی دانشگاه شهید بهشتی)

علیرضا رهایی (استاد دانشکده مهندسی عمران و محیط زیست دانشگاه صنعتی امیرکبیر)

حسن سبحانی (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمدجواد شریف‌زاده (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و اقتصاد دانشگاه امام‌صادق (ع))

احمدحسین شریفی (استاد گروه فلسفه مؤسسه آموزشی و پژوهشی امام‌خمینی (ره))

محمدحسن صادقی‌مقدم (استاد دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران)

علی طیب‌نیا (استاد دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

علی غلامی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و حقوق دانشگاه امام‌صادق (ع))

الیاس نادران (دانشیار دانشکده اقتصاد دانشگاه تهران)

محمد صادق نصراللهی (دانشیار دانشکده معارف اسلامی و فرهنگ و ارتباطات دانشگاه امام‌صادق (ع))

داوران این شماره: سید داوود آقایی، سید محمد اعرابی، حجت‌الله ابراهیمیان، سیدعباس ابراهیمی، احمد تقی زاده، فتح‌الله تاری، احمد جعفری صمیمی، محمدجواد جاوید، محمد جلالی، سید مهدی حسینی، علی حمیدی زاده، مهدی ذوالفقاری، سیدمحمدهادی راجی، علی رفیعی مقدم، مریم صنیع اجال، مریم ضیائی، محمد قاسمی، آیت مولائی، سید شهاب‌الدین موسوی زاده مرکیه، سید محمود مجیدی، محمدرضا مالکی، بهرام نوازی، سید یونس نورانی مقدم، خدیجه نصر الهی، سعید نظری توکلی، نورمحمد نوروزی، مسعود همایونی فر، محمدرضا یوسفی شیخ رباط

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:

پایگاه استنادی علوم جهان اسلام

مرکز اطلاعات علمی جهاد دانشگاهی

بانک اطلاعات نشریات کشور

پایگاه مجلات تخصصی نور

ویراستار: ناهید عطاردی

صفحه آرا: بهمن سرداری

www.isc.gov.ir (ISC)

www.sid.ir

www.magiran.com

www.noormags.ir

تهران، خیابان پاسداران، روبروی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲

صندوق پستی: ۱۵۸۷۵-۵۸۵۵

دفتر فصلنامه (پرستو اجاقیان):

دورنگار:

امور مشترکین:

۰۲۱-۷۵۱۸۳۲۸۳

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۸۶

۰۲۱-۷۵۱۸۳۱۴۹

nashr.majles.ir

mrcmag@majlis.ir

rc.majlis.ir

ویژگی‌های یک مقاله راهبردی علمی

از منظر هیئت تحریریه فصلنامه مجلس و راهبرد، مقاله راهبردی علمی 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. در بردارنده 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

تعیین نرخ مطلوب مالیات بر عایدی در بازار دارایی‌ها. ۵

پرویز داوودی، حسین صمصامی و محمدرضا سزاوار

راهبرد مقابله با حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری

در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲. ۲۹

هادی مرسی و نفیسه متولی‌زاده نایینی

طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی ۵۷

علی‌نقی امیری، حمید زارع، حسن دانایی‌فرد و رضا بنی‌اسد

بررسی تحولات اندیشه‌ای پیرامون ارتباط و اثرات متقابل نابرابری و رشد و دلالت‌های

آن برای اقتصاد ایران. ۱۰۱

قدسیه بخشی، فرشاد مؤمنی و تیمور محمدی

کووید - ۱۹، امنیت بهداشتی و دیپلماسی جهانی بهداشت. ۱۳۹

مهدی محمدنیا

تحلیل حقوقی شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری با تأکید بر تبیین شرایط «رجال

مذهبی و سیاسی» ۱۷۵

ابراهیم موسی‌زاده و شهاب اقبال

استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی: روش فراترکیب ۲۱۳

اسدالله پدرود، فرج‌الله رهنورد آهن و حبیب‌الله طاهرپور کلانتر

بررسی چالش‌ها و موانع دسترسی به اطلاعات شرکت‌های تجاری توسط ذی‌نفعان ... ۲۵۳

فاطمه عزیززاده، علی رضایی و حجت مبین

ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه ۲۸۹

سیدحجت‌الله علم‌الهدی، کمال کدخدامرادی و محمدصادق فراهانی

نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران... ۳۲۳

حسین رحمت‌الهی، سیداحمد حبیب‌نژاد و سمانه تقی‌زاده

خلأهای حقوقی در حمایت از کشت چوب در ایران..... ۳۵۵

مسعود فریادی

سازمان همکاری شانگهای و دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی: تبیینی از

منظر ظرفیت‌ها و چالش‌ها..... ۳۸۳

فریبرز ارغوانی پیرسلامی، حسین علی‌پور و حبیبه امینی

تعیین نرخ مطلوب مالیات بر عایدی در بازار دارایی‌ها

پرویز داوودی،* حسین صمصامی** و محمدرضا سزاوار***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۱۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۵-۲۸
-------------------	--------------------------	-------------------------	------------------

وضع مالیات بر عایدی سرمایه به خصوص در عرصه بازار دارایی‌هایی مانند ارز، طلا، سهام و مسکن می‌تواند راهکار مناسبی برای مواجهه با نوسان‌ها و کاهش سودآوری در این بازارها باشد. با این حال اقتصاد ایران طی سال‌های اخیر از ظرفیت مالیات بر عایدی سرمایه استفاده نکرده است که این موضوع همراه با افزایش در حجم نقدینگی و نبود فضای کسب‌وکار مناسب، موجب افزایش انگیزه برای فعالیت‌های سوداگرانه در بازارهای مذکور شده است. هدف از مقاله حاضر بررسی اثر عایدی دارایی‌های ارز، طلا، سهام و مسکن بر رشد تولید ناخالص داخلی، رشد سرمایه‌گذاری در کشور و در نهایت تعیین نرخ مطلوب مالیات بر دارایی‌های گفته شده است. نتایج این مطالعه نشان می‌دهد بیشترین نرخ مطلوب مالیات بر مبنای تابع تولید ناخالص داخلی، مربوط به دارایی طلا به میزان ۹۲/۳ درصد و بر مبنای تابع سرمایه‌گذاری مربوط به دارایی ارز به میزان ۹۳/۲ درصد است. کمترین نرخ مطلوب مالیات نیز در هر دو تابع تولید و سرمایه‌گذاری مربوط به دارایی مسکن به ترتیب معادل ۶۹/۲ و ۵۲/۱ درصد است.

کلیدواژه‌ها: مالیات بر عایدی؛ نرخ مطلوب مالیات؛ اقتصاد ایران

* استاد دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران (نویسنده مسئول)؛

Email: p_davoodi@sbu.ac.ir

** استادیار دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران؛

Email: h-samsami@sbu.ac.ir

*** دانش‌آموخته اقتصاد دانشکده اقتصاد و علوم سیاسی، دانشگاه شهید بهشتی، تهران، ایران؛

Email: mr.sezavar@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2107-4704

مقدمه

در ادبیات متعارف اقتصادی، کسب سود در کسب و کار به عنوان یکی از عوامل انگیزش در زمینه تحرک فعالیت‌ها به حساب می‌آید، به نحوی که صاحبان مشاغل با مشاهده سود در فعالیتی که دارند، انگیزه بیشتری به دست می‌آورند. نکته مهم آن است که به هنگام بروز سودهای قابل توجه در یک حوزه کاری، فعالین سایر مشاغل نیز انگیزه حضور در آن کسب و کار را پیدا می‌کنند و با توجه به محدودیتی که در منابع وجود دارد، این کار به معنای حرکت منابع از یک فعالیت به فعالیت دیگری است. گفتنی است که این پدیده در امور نامولد سریع تر رخ می‌دهد و در امور مولد با سرمایه‌گذاری‌های اولیه بالا، در مدت زمان طولانی‌تری حادث می‌شود. بنابراین آنچه که در این مورد نگران‌کننده است، بروز سودهای قابل توجه و نامتعارف در امور نامولد است، به گونه‌ای که موجب می‌شود تا منابع مالی و انسانی برای برهه‌ای از سمت فعالیت‌های مولد به سمت فعالیت‌های سوداگرایانه حرکت کند و در نهایت آسیب به سطح حقیقی تولیدات در اقتصاد را به همراه آورد. مذاقه در وضعیت اقتصاد ایران طی دهه ۹۰ شمسی نشان می‌دهد که این اقتصاد با دو ویژگی قابل تأمل مواجه است. نخست آنکه در این دهه رکود کم‌سابقه‌ای بر فعالیت‌های حقیقی اقتصاد حاکم شده است، به نحوی که تولید ناخالص داخلی حقیقی سرانه در سال ۱۳۹۸ نسبت به سال ۱۳۹۰، بالغ بر ۱۲/۵ درصد کاهش یافته است. از سوی دیگر مشاهده می‌شود که در بازه زمانی مذکور، موجی از نوسانات عدیده قیمتی در بازارهای مالی نظیر سهام، ارز و بازارهای غیرمالی نظیر طلا، مسکن، خودرو و ... رخ داده است و این روند همچنان ادامه دارد. نرخ ارز بیش از ۸۵۰ درصد، سکه بهار آزادی بیش از ۷۰۰ درصد، شاخص کل بورس بیش از ۱۸۷۰ درصد و متوسط قیمت هر متر مربع مسکن در شهر تهران بیش از ۵۵۰ درصد افزایش

یافته است. با توجه به وضعیت گفته شده، اقتصاد ایران در دهه ۹۰ شاهد گسترش فعالیت‌های سوداگری و کاهش فعالیت‌های حقیقی و مولد بوده است.

از آنجاکه گسترش فعالیت‌های سوداگری تأثیر مخرب بر رشد فعالیت‌های مولد دارد، دو سؤال مطرح می‌شود که این پژوهش به دنبال پاسخگویی به آنهاست: اول آنکه آیا تأثیر مخرب فعالیت‌های سوداگری بر بخش حقیقی اقتصاد ایران طی بازه زمانی سال‌های ۱۳۹۰-۱۳۹۸ قابل تأیید است؟

دوم آنکه در صورت تأیید سؤال اول و با توجه به آنکه مالیات‌ها ابزار مناسبی برای مهار فعالیت‌های سوداگری هستند، نرخ بهینه مالیات برای جلوگیری از تأثیر مخرب فعالیت‌های سوداگری بر بخش حقیقی اقتصاد چقدر است؟

در راستای پاسخ به دو سؤال ذکر شده، این پژوهش در پنج قسمت تدوین شده است. در قسمت اول مقدمه‌ای از مسئله و اهمیت موضوع در اقتصاد ایران ذکر می‌شود. قسمت دوم پژوهش به بررسی مبانی نظری و پیشینه پژوهش می‌پردازد. در قسمت سوم روش‌شناسی موضوع مورد بررسی قرار گرفته است و قسمت چهارم تجزیه و تحلیل داده‌ها و استخراج نتایج حاصل از مدل را بسط داده است. در قسمت پایانی نیز جمع‌بندی و ارائه پیشنهادها ارائه شده است.

۱. مبانی نظری

فعالیت‌های سوداگری با ایجاد سودهای نامتعارف برای سوداگران، از جمله مهمترین مسائلی هستند که دغدغه‌های سیاستگذاران کشورها، به ویژه در حوزه اقتصاد را بر می‌انگیزانند. این نوع فعالیت‌ها اولاً با ترویج کسب سودهای نامتعارف از فعالیتی که مابه‌ازای کوشش حقیقی برای فعالیت مولد نبوده است، به نظام انگیزشی فعالان اقتصادی - به ویژه در بخش تولید - آسیب می‌رساند که دستاورد آن بروز

آشفته‌گی در بخش‌های مولد خواهد بود. ثانیاً از آنجاکه نفع سوداگران در افزایش بی‌رویه قیمت‌هاست، زمینه بروز اختلال در معیشت اقشار متوسط و ضعیف را فراهم می‌آورد که نتیجه نهایی آن بروز و افزایش شکاف طبقاتی است که یکی از نمودهای آن، افزایش ضریب جینی خواهد بود. مذاقه در آمارهای رسمی منتشر شده در ایران نیز نشان می‌دهد که طی دهه ۹۰، ضریب جینی از رقم ۰/۳۷ در سال ۱۳۹۰ به حدود ۰/۴۱ در سال ۱۳۹۸ رسیده است. از ابزارهای مهمی که می‌تواند برای مهار و مدیریت وضعیت مذکور مورد استفاده قرار گیرد، بهره‌گیری از ابزار مالیاتی و به‌طور خاص مالیات بر فعالیت‌های سوداگری و مالیات بر عائدی سرمایه است.

مالیات مهمترین ابزار سیاست مالی دولت است که منابعی باثبات برای درآمدهای دولت ایجاد می‌کند. بررسی‌های انجام شده نشان می‌دهد که بین ابزارهای در دسترس برای تأمین مخارج دولت، هر چه سهم مالیات‌ها در تأمین مخارج بیشتر باشد، بروز آثار نامطلوب اقتصادی به میزان چشمگیری کاهش می‌یابد (عرب‌مازار و دهقانی، ۱۳۸۸). همچنین مالیات‌ها از جمله ابزارهایی هستند که دولت‌ها با استفاده از آنها می‌توانند بر نحوه هدایت منابع به بخش‌های مختلف اقتصادی، مؤثر واقع شوند (خداداد کاشی و جانی، ۱۳۹۴). با این حال نوع نگاه به مقوله مالیات صرفاً به عنوان مجرای تأمین درآمد برای مخارج دولت نیست، بلکه آن را باید بخشی از منظومه بزرگتری قلمداد کرد که همان نقش‌آفرینی دولت در نظام اجتماعی کشور است.

نظام مالیاتی مطلوب دارای اهدافی چون تأمین درآمد کافی برای دولت، تخصیص بهینه منابع و توزیع عادلانه درآمد است که به منظور دستیابی به این اهداف؛ پایه‌های مالیاتی کارا، عادلانه و کم‌هزینه از نظر اجرایی را انتخاب می‌کند (طیبنیا و زاهدی خوزانی، ۱۳۹۰). از آنجاکه یکی از مهمترین وظایف اقتصادی

دولت‌ها، کنترل وضعیت نابرابری درآمد و اختلاف طبقاتی در جامعه است، دولت‌ها باید در راستای مقابله با این وضعیت و کاهش نابرابری و اختلاف طبقاتی، اقدام به بهره‌گیری از ابزارهای مختلف کنند (سیفی پور و رضایی، ۱۳۹۰). با توجه به آنکه بروز فعالیت‌های سوداگری از موارد مهم در برهم خوردن توازن جامعه از منظر توزیع درآمد است، برقراری مالیات بر این نوع فعالیت‌ها امری ضروری برای دولت‌هاست. به عبارت دیگر برقراری سیاست‌های مالی از طریق وضع مالیات بر فعالیت‌های سوداگری می‌تواند نحوه توزیع مجدد درآمدها را به نحوی تنظیم کند که به افزایش درآمد فقرا و تعدیل درآمد ثروتمندان منجر شود (همان). بنابراین نقش آفرینی مالیات بر سوداگری و عائدی سرمایه را باید در راستای تثبیت وضعیت اقتصادی و جلوگیری از بروز تلاطمات اجتماعی قلمداد کرد. در قلمرو دانش اقتصاد نیز این نوع مالیات جایگاه خاص خود را دارد.

به‌طور کلی در نظام‌های مالیاتی دو نوع مالیات وجود دارد. گروه اول شامل مالیات بر جریان درآمد حاصل از دارایی‌هاست و گروه دوم شامل مالیات بر منبع درآمد است. مالیات بر سوداگری و مالیات بر عائدی سرمایه، نوعی از مالیات بر افزایش ارزش دارایی است، بر این اساس جزء دسته اول قرار دارد (تقوی، درویشی و شهیکی تاش، ۱۳۸۸). مالیات بر فعالیت‌های سوداگری و عائدی سرمایه، در دنیا حدود یک قرن است که بر عائدات سرمایه حاصل از سرمایه‌گذاری در تملک دارایی وضع می‌شود. این نوع مالیات بر افزایش ارزش مازادی وضع می‌شود که ناشی از کار و تولید نیست و به دلیل بروز شرایط خاص در بازار به وجود می‌آید (صامتی، صمدی و شریفی، ۱۳۹۴) که از مهمترین این شرایط، ورود و تهاجم سوداگران به بازارهایی نظیر مسکن، طلا، ارز و سهام است که به ایجاد حباب در بازارهای مذکور منجر می‌شوند.

از آنجاکه هدف از برقراری مالیات‌ها صرفاً کسب درآمد برای دولت نیست، نوع

آثاری که برقراری مالیات بر پایه‌های مالیاتی مختلف بر جای می‌گذارد، امری مهم و قابل بررسی است. مطالعات انجام شده در مورد مالیات بر سوداگری و مالیات بر عائدی سرمایه نشان می‌دهد که برقراری این نوع مالیات، از مجاری مختلف بر روی مؤلفه‌های مهمی همچون سرمایه‌گذاری و پس‌انداز، توزیع درآمد، ترکیب دارایی خانوارها، سیاست مالی دولت‌ها و بنگاه‌ها و تقاضا برای دارایی‌های حقیقی تأثیرگذار است (تقوی، درویشی و شهیکی تاش، ۱۳۸۸) و این تأثیر بیشتر در راستای بهبود عملکرد سیستم اقتصادی و افزایش رفاه اجتماعی است.

با توجه به نکات ذکر شده و گزاره‌هایی که پیرامون نقش مؤثر مالیات بر فعالیت‌های سوداگری و عائدی سرمایه مطرح می‌شود، تحقیقات اندکی به برآورد نرخ مطلوب و مؤثر این نوع مالیات پرداخته‌اند. به عبارت دیگر پس از پذیرش برقراری این نوع مالیات در سیستم اقتصادی، این سؤال به وجود می‌آید که نرخ مطلوب و مؤثر این نوع مالیات در چه سطحی باید قرار گیرد؟

نرخ مؤثر مالیاتی یکی از مهمترین شاخص‌های کارایی مالیاتی و از مسائل مهم در پژوهش‌های مالیاتی است که علاوه بر کاربردهای گسترده آن در تصمیمات اقتصادی و سیاست‌گذاری‌ها، به عنوان ابزاری جهت هدایت سرمایه نیز مطرح است (حسنی و شفیعی، ۱۳۸۹)، با این حال برآورد این نرخ در مقوله سوداگری کمتر از سایر زمینه‌ها مورد تحلیل و کنکاش قرار گرفته است.

«نرخ مؤثر مالیاتی نرخی واحد است که براساس آن از فعالیت‌هایی که مشمول مالیات هستند، مالیات اخذ می‌شود» (همان). در واقع مؤثر بودن این نرخ از آنجا ناشی می‌شود که سیاستگذار را علاوه بر تأمین اهداف درآمدی، به هدف اصلی که بدان منظور اقدام به وضع مالیات کرده است، می‌رساند. هدف اصلی سیاستگذار درباره مالیات بر فعالیت‌های سوداگری و عائدی سرمایه، پیشگیری از وقوع

حالت‌های حسابی و پیشگیری از بروز سودهای نامتعارف در بازارهای دارایی است که می‌توانند به انگیزه‌های تولید و بهبود فاصله طبقاتی، ضربه وارد کنند. بنابراین منظور از نرخ مطلوب مالیاتی در این نوع فعالیت‌ها، نرخ‌ی است که سوداگران را از بروز رفتارهای سوداگری در بازارهای دارایی بر حذر دارد و انگیزه آنان برای اخلال در سیستم اقتصادی کشور را به‌طور جدی کاهش داده و یا از بین ببرد. این امر موضوعی است که در این پژوهش مورد بررسی قرار می‌گیرد.

گفتنی است در بسیاری از نظریه‌های اقتصادی، از مالیات به عنوان عاملی اخلال‌کننده در فرایند رقابت و کاهش‌دهنده سودآوری و در نتیجه کاهش‌دهنده انگیزه سرمایه‌گذاری یاد می‌شود (موسوی جهرمی، خداداد کاشی و زیارتی، ۱۳۸۸). خاطرنشان می‌شود هرچند که در ادبیات متعارف اقتصادی، برقراری مالیات، دخالت در سازوکار بازار قلمداد می‌شود که می‌تواند آثار ناکارایی تخصیصی و زیان رفاهی به همراه آورد، اما دولت‌ها می‌توانند با عملکرد کارا در این حوزه، اقدام به تخصیص بهینه منابع حاصل از مالیات کنند و به این ترتیب رفاه جامعه را بیش از هزینه پرداختی بابت مالیات‌ها افزایش دهند (خداداد کاشی و جانی، ۱۳۹۴). در زمینه مالیات بر فعالیت‌های سوداگری این نکته مهم است که بروز فعالیت‌های سوداگرایانه در اقتصاد، زمینه انحراف منابع از فعالیت‌های مطلوب را فراهم می‌آورد که در نهایت به زیان رفاه جامعه است، از این رو با برقراری مالیات بر این نوع فعالیت‌ها می‌توان رفاه جامعه را افزایش داد. این بحث موضوعی آزموده شده است، به نحوی که در کشورهای ثروتمند و توسعه‌یافته، اخذ مالیات بر عایدی سرمایه در بخش‌هایی نظیر املاک و... به عنوان یک ابزار کارآمد و عادلانه جهت افزایش درآمد مورد توجه قرار گرفته است (صامتی، صمدی و شریفی، ۱۳۹۴).

از اواخر دهه ۸۰ تحقیقات زیادی در زمینه الگوهای رشد انجام گرفت که به

ایجاد الگوهای جدیدی به نام «الگوهای رشد درون‌زا» منجر شد. این الگوها نشان می‌دهند که سازوکارهای درونی اقتصاد مانند آموزش، سطح مناسبی از علم و مهارت، پژوهش و... در رشد اقتصادی نقش دارند. البته هدف نظریه پردازان رشد درون‌زا، بی‌توجهی به عامل سرمایه و فناوری نیست، بلکه معتقدند هر دو این موارد از اجزای ضروری رشد هستند، اما به‌کارگیری مجموعه‌ای از سیاست‌ها در کنار سرمایه و فناوری، نرخ رشد اقتصاد را تحت تأثیر قرار می‌دهد.

الگوهای جدید رشد، رویکردها و الزامات سیاستی جهت تحقق یک رشد پایدار را گسترش تجارت، توسعه سرمایه انسانی، ارتقای بهره‌وری و سیاست‌های کارآمد دولت می‌دانند. به‌عبارت‌دیگر رشد اقتصادی براساس مجموعه‌ای از سازوکارها اتفاق می‌افتد که غیر از نهاده‌های اولیه تولید، عوامل دیگری نیز دخیل هستند. با توجه به این مسئله اگر زمینه لازم جهت کارکرد این سازوکارها ایجاد نشود، نمی‌توان رشد پایدار اقتصادی را انتظار داشت.

۲. پیشینه پژوهش

۲-۱. مطالعات داخلی

در مطالعات داخلی که پیرامون موضوع پژوهش و موضوعات مشابه انجام شده است، مقالات بسیار اندکی هستند که به برآورد نرخ مطلوب مالیاتی برای فعالیت‌های اقتصادی اختصاص یافته‌اند، با این حال همان مطالعات اندک نیز نسبت به برآورد نرخ بهینه مالیاتی برای فعالیت‌های سودآوری و عائدی بر سرمایه، پژوهشی را انجام نداده‌اند. به‌طور کلی این پژوهش‌ها در چهار دسته کلی قابل بررسی هستند.

دسته اول، مقالاتی هستند که نرخ‌های مالیاتی در فعالیت‌های غیراخلال‌زا

را مورد بررسی قرار داده‌اند و حوزه شمول پژوهش در سطح اقتصاد خرد است. نجارزاده، رضایی‌پور و آقایی (۱۳۸۷) در پژوهشی تحلیلی، روند تعیین نرخ‌های بهینه مالیاتی در ایران را با استفاده از رویکرد تحلیل کشش‌های تقاضا بررسی کردند. موسوی جهرمی، خداداد کاشی و زیارتی (۱۳۸۸) در پژوهشی به تحلیل نرخ مؤثر مالیات بر شرکت‌ها پرداختند که بیانگر تحلیل مالیات بر فعالیت‌های مولد و غیراخلال‌زا در اقتصاد است. حسنی و شفیعی (۱۳۸۹) در پژوهشی مشابه، نرخ مؤثر مالیاتی در مشاغل و اشخاص حقوقی را بررسی و اقدام به برآورد آن کردند. این پژوهش نیز فعالیت‌های سفته‌بازانه را تحلیل نکرده است.

دسته دوم از پژوهش‌های مرتبط، نرخ‌های مؤثر و مطلوب را در سطح کلان اقتصاد و برای فعالیت‌های غیراخلال‌زا تحلیل کرده‌اند. عرب‌مازار و باجلان (۱۳۸۷) نرخ بهینه مالیات بر کالاها و خدمات در ایران را در سطح کلان و با استفاده از روش داده‌های تابلویی مورد بررسی قرار داده‌اند. کیارسی، دلالی اصفهانی و طیبی (۱۳۸۹) نیز به برآورد نرخ بهینه مالیات و سطح مخارج دولت در اقتصاد ایران اقدام کردند. در این پژوهش برای تجزیه و تحلیل داده‌ها از الگوی سه‌بخشی درون‌زا استفاده شده است. هژبرکیانی، غلامی و نوبخت سیاه‌رود کلایی (۱۳۹۱) در چارچوب تحلیلی کلان، نرخ بهینه مالیات برای ارزش افزوده اقتصاد ایران را برآورد و برای پیشبرد موضوع از الگوی دایموند-میرلس استفاده کردند. مهربانی و نصیری اقدم (۱۳۹۲) نیز با استفاده از روش خودرگرسیون با وقفه گسترده اقدام به تحلیل موضوع کرده و به دنبال کاربردی از رفاه اجتماعی رالزی برای بهینه‌یابی هستند. شهنازی و نصیرآبادی (۱۳۹۴) نیز در پژوهشی با تقسیم‌بندی دارایی‌ها به دو دسته مسکن و غیرمسکن، مالیات بهینه بر این دو دسته را بررسی کرده‌اند. دسته سوم از پژوهش‌های مرتبط، نرخ‌های مؤثر برای فعالیت‌های اخلال‌زا را

مورد بررسی قرار داده‌اند، اما بررسی‌ها آنها نشان می‌دهد که مربوط به فعالیت‌های سوداگری نبوده و اقدام به تحلیل موضوع در زمینه آلودگی‌های زیست‌محیطی فعالیت‌های اقتصادی کرده‌اند. هادیان و استادزاد (۱۳۹۲) سطح بهینه مالیات بر آلودگی در اقتصاد ایران را مورد بررسی قرار دادند و به منظور برآورد سطح بهینه نیز از روش رشد تعمیم‌یافته استفاده کردند. امیر تیموری و همکاران (۱۳۹۳) نیز در پژوهشی مالیات بهینه بر گاز کربن دی‌اکسید گوگرد منتشره توسط مجتمع مس سرچشمه را مورد بررسی قرار داده و در همین راستا برای تخمین نرخ بهینه مالیات بر آلاینده مذکور، از رویکرد اقتصاد - مهندسی استفاده کردند. حیدری و همکاران (۱۳۹۴) نیز در پژوهشی، نرخ بهینه مالیات‌های زیست‌محیطی را برای صنعت برق استخراج کردند. در این پژوهش برای برآورد نرخ بهینه مالیات از مدل بازی اشتاکلبرگ استفاده شده است. دیگر پژوهش مرتبط با این دسته، مربوط به بلالی، خالدیان و سام دلیری (۱۳۹۷) است. آنها نرخ بهینه مالیات سبز بر گازهای گلخانه‌ای در گاوداری‌های همدان را مورد بررسی قرار دادند و برای برآورد نرخ بهینه از روش ISUR استفاده کردند.

دسته چهارم از پژوهش‌های مرتبط، نرخ‌های مؤثر برای فعالیت‌های سوداگری را مورد بررسی قرار داده‌اند. در این زمینه تنها یک مطالعه در ایران وجود دارد. شهنازی و نصیرآبادی (۱۳۹۴) در پژوهش خود، اقدام به تفکیک دارایی‌ها به دو دسته مسکن و غیرمسکن کرده‌اند و پس از آن، برآورد نرخ بهینه مالیات بر سرمایه‌های مذکور را مورد بررسی قرار داده‌اند. به منظور تجزیه و تحلیل داده‌ها مدل تعادل عمومی استفاده شده و نرخ بهینه برآورد شده است.

جمع‌بندی پژوهش‌های انجام شده درباره مالیات در ایران نشان می‌دهد که مطالعه‌ای در حوزه برآورد نرخ مطلوب مالیات بر فعالیت‌های سوداگری انجام

نشده است که حکایت از موقعیت بسیط این حوزه از مالیات برای فعالیت‌های پژوهشی معتبر دارد.

۲-۲. مطالعات خارجی

بررسی ادبیات موضوع در مطالعات خارجی نشان می‌دهد که پایه پژوهش‌ها در مورد بررسی وضع مالیات در زمینه‌های مختلف، عمدتاً بر اساس مطالعه رمزی (۱۹۲۷) قرار دارد.

هیدی و میترا (۱۹۸۰) به بررسی نرخ‌های بهینه مالیات در انگلستان پرداختند. آنها بیان کردند که برقراری نرخ واحد بر همه کالاها، خدمات و فعالیت‌ها، نرخ بهینه نخواهد بود و به کاهش رفاه اجتماعی منجر می‌شود.

کلین (۱۹۹۹) در پژوهشی اثبات کرده است که اخذ مالیات سوداگری بر دارایی‌ها به کاهش بازدهی دارایی‌های بدون ریسک منجر خواهد شد.

از مهمترین مطالعاتی که در زمینه نرخ‌های مؤثر و بهینه مالیاتی طی سالیان اخیر انجام شده، مطالعه چن و مینتز (۲۰۱۰) است. آنان نرخ مؤثر مالیاتی بر اشخاص حقوقی در هشتاد کشور جهان را بررسی و برآورد کردند. نتایج آنها نشان داد: الف) نرخ یکسانی برای کشورهای مختلف وجود ندارد، ب) متوسط نرخ بهینه در حدود ۱۸/۲ درصد است و ج) نرخ بهینه در کشورهای پیشرفته صنعتی، عمدتاً به میزان قابل توجهی بالاتر از نرخ متوسط مذکور است.

نورگارد (۲۰۱۳) نشان داد که سطح توسعه‌یافتگی و میزان شهرنشینی تأثیر بالایی بر مالیات دارایی دارند و مؤلفه‌هایی نظیر درآمد سرانه تأثیر کمتری بر این موضوع دارند.

لی، و روبینسون (۲۰۱۶) نیز در پژوهشی تأثیر برقراری نرخ بهینه مالیات بر عائدی سرمایه را بر قیمت دارایی‌های سهام مورد بررسی قرار دادند. نتایج

آنها نشان می‌دهد که برقراری مالیات مذکور در بلندمدت به کاهش قیمت‌های پیشنهادی منجر می‌شود.

آگاروال و همکاران (۲۰۲۰) تأثیر برقراری مالیات عائدی سرمایه بر رفتارهای سوداگری را در بخش مسکن بررسی کردند. نتایج پژوهش آنان نشان می‌دهد که با اعمال مالیات مذکور، متوسط تعداد سال‌های نگهداری مسکن افزایش می‌یابد که حکایت از کاهش انگیزه‌های سفته‌بازانه است.

ادوارد و تادنهاپت (۲۰۲۰) نقش مالیات عائدی سرمایه و سوداگری را در فعالیت‌های نوآورانه مورد بررسی قرار داده‌اند. نتایج آنها نشان می‌دهد که برقراری این نوع مالیات در کسب‌وکارهای نوآورانه نتیجه مطلوبی ندارد، به نحوی که با کاهش نرخ مالیات، سرمایه‌گذاری در فعالیت‌های مذکور رشد می‌کند.

گو و همکاران (۲۰۲۰) تأثیر کارایی برقراری مالیات عائدی سرمایه را بر رفتار سرمایه‌گذاران در انتخاب و نگهداری پورتفوی بهینه تحلیل کردند. سیاست‌های مالیات عائدی سرمایه‌گذاران در انتخاب و نگهداری پورتفوی بهینه تحلیل کردند. سیاست‌های مالیات عائدی سرمایه‌گذاران در انتخاب و نگهداری پورتفوی بهینه تحلیل کردند. سیاست‌های مالیات عائدی سرمایه‌گذاران در انتخاب و نگهداری پورتفوی بهینه تحلیل کردند. سیاست‌های مالیات عائدی سرمایه‌گذاران در انتخاب و نگهداری پورتفوی بهینه تحلیل کردند.

آگاپوآ و وولکوف (۲۰۲۱) تأثیر تغییرات در نرخ مالیات عائدی سرمایه بر جهت و میزان تجارت را بررسی کرده‌اند. نتایج آنها نشان می‌دهد که فعالان حوزه تجارت، پاسخ نامتقارنی به تغییرات نرخ مالیات مذکور می‌دهند و پاسخ مذکور در حالت کاهش مالیات، به مراتب بیشتر از زمانی است که نرخ مالیات افزایش می‌یابد.

۳. روش‌شناسی پژوهش

در این مطالعه ابتدا با استفاده از روش گشتاورهای تعمیم‌یافته^۱ به بررسی اثر عایدی دارایی‌ها بر رشد سرمایه‌گذاری و رشد تولید ناخالص داخلی پرداختیم. روش گشتاورها یک روش تخمین است که بیان می‌کند پارامترهای مجهول باید به وسیله تطبیق گشتاورهای جامعه (که توابعی از پارامترهای مجهول هستند) با گشتاورهای نمونه‌ای مناسب تخمین زده شوند.

علت استفاده از روش گشتاورهای تعمیم‌یافته مزایای این روش نسبت به سایر روش‌های اقتصادسنجی است. در این روش می‌توان متغیرهای درون‌زا را نیز استفاده کرد. یکی از راه‌های کنترل درون‌زایی متغیرها، استفاده از متغیر ابزاری است. یک ابزار زمانی قدرت لازم را خواهد داشت که با متغیر مورد بررسی همبستگی بالایی داشته باشد، در حالی که با اجزای خطا همبستگی نداشته باشد. پیدا کردن چنین ابزاری بسیار مشکل است. روش برآورد گشتاورهای تعمیم‌یافته حداقل به سه دلیل مناسب است. اولین مزیت این است که اجازه می‌دهد از وقفه این متغیرها به عنوان ابزارهای مناسبی جهت کنترل درون‌زایی استفاده کنیم. دومین مزیت این است که می‌توان پویایی‌های موجود در متغیر مورد بررسی را در مدل لحاظ کرد و سومین مزیت این است که در داده‌های سری زمانی، مقطعی و پانل قابل استفاده است.

در مرحله بعد با استفاده از رگرسیون حد آستانه‌ای، ابتدا حد آستانه مربوط به آثار هر یک از عایدی‌ها را محاسبه و سپس براساس آن و همچنین بر مبنای میانگین نرخ عایدی‌ها، به محاسبه نرخ مطلوب مالیات در هر بازار می‌پردازیم.

1. Generalized Method of Moments (GMM)

روش رگرسیون آستانه‌ای ارائه شده توسط هنسن^۱ (۱۹۹۹) به دنبال پاسخ به این پرسش است که آیا توابع رگرسیونی به‌طور یکنواخت از همه مشاهده‌ها عبور می‌کنند یا می‌توانند به گروه‌های مجزا شکسته شوند؟ تجزیه و تحلیل سنتی روابط غیرخطی به‌طور معمول بر اساس رهیافت تقسیم نمونه به دو گروه برون‌زا است که بر پایه داوری و ترجیح‌های فردی استوار است. در صورت استفاده از این روش، انتخاب تعداد الگوها و محل آن اختیاری و براساس راهنمایی‌های نظریه‌های اقتصادی پیشین است. در این صورت درستی نتایج و پارامترهای تخمین زده شده پرسش برانگیز است؛ زیرا به‌طور وسیعی به انتخاب نقطه‌ای وابسته است که آستانه در آنجا رخ می‌دهد.

روش دیگر که در تجزیه و تحلیل‌های آستانه‌ای مورد استفاده قرار می‌گیرد، روش رگرسیونی پی‌درپی یا درخت رگرسیونی است که شمار و محل آستانه‌ها را به‌طور کاملاً درون‌زا و با استفاده از مرتب‌سازی داده‌های موجود تعیین می‌کند. این مبحث به‌طور جدی توسط هنسن (۱۹۹۹؛ ۲۰۰۰) با ارائه یک روش جدید در اقتصادسنجی توسعه داده شد. از مزایای دیگر این است که تصورهای ذهنی در شکل‌گیری نوع رابطه غیرخطی دخالتی ندارند و به فرم تابع معین غیرخطی در بررسی روابط غیرخطی نیاز ندارند (زیبایی و مظاهری، ۱۳۸۸).

اگر داده‌های ترکیبی متوازن به صورت $\{y_{it}, q_{it}, X_{it}, 1 \leq i < n, 1 \leq t < T\}$ باشند، اندیس i نشان‌دهنده مقاطع و اندیس t نمایانگر زمان است. y_{it} متغیر وابسته و q_{it} متغیر آستانه‌ای اسکالر هستند؛ در صورتی که رگرسور X_{it} یک بردار است. فرم ساختاری این مدل به صورت رابطه (۱) است.

$$y_{it} = \mu_i + \beta_1' I(q_{it} \leq \gamma) + \beta_2' X_{it} I(q_{it} > \gamma) + e_{it} \quad \text{رابطه (۱)}$$

در این رابطه $I(0)$ تابع شاخص است.

منظور از حد آستانه، نرخ‌ی از مالیات است که مجموع مجدورات خطا را در رابطه (۱) حداقل می‌کند.

مشاهده‌ها بر اساس اینکه متغیر آستانه q_{it} کمتر یا بیشتر از γ است، به دو الگو تقسیم می‌شوند. این الگوها توسط تفاوت شیب‌های رگرسیون β_1 و β_2 مشخص می‌شوند. شناسایی β_1 و β_2 نیازمند این است که عناصر X_{it} در طول زمان تغییر نپذیر نباشند. فرض می‌شود که متغیر آستانه‌ای q_{it} در طول زمان تغییر نپذیر نباشد. در مورد جمله خطای ε_{it} فرض می‌شود که غیر وابسته و به‌طور یکسان توزیع شده و دارای میانگین صفر و واریانس محدود σ^2 است (iid). پس از تعیین نقاط آستانه‌ای به روش هنسن، مدل مطالعه حاضر به شرح رابطه (۲) برآورد می‌شود:

$$v_{it} = \mu_i + \theta' h_{it} + \alpha_1 d_{it} I(d_{it} \leq \gamma) + \alpha_2 d_{it} I(d_{it} > \gamma) + \varepsilon_{it} \quad \text{رابطه (۲)}$$

۴. تصریح مدل و متغیرهای مورد استفاده

در این قسمت برای بررسی اثر عایدی دارایی‌های مالی شامل سهام، مسکن، ارز و طلا بر رشد تولید ناخالص داخلی و رشد سرمایه‌گذاری، از الگوی گشتاورهای تعمیم‌یافته استفاده خواهیم کرد. از این رو بر اساس مبانی نظری ارائه شده و همچنین مطالعات تجربی ابتدا معادله رشد تولید ناخالص داخلی به صورت زیر ارائه می‌شود:

$$\begin{aligned} \text{DGDP} = & C(1) + C(2)*\text{DINV} + C(3)*\text{DG} + C(4)*\text{DXOIL} + C(5)*\text{DTEP} + \\ & C(6)*\text{DTOP} + C(7)*\text{INF}(-1) + C(8)*\text{DSAN} + C(9)*\text{DGOLD} + C(10)*\text{DEF} \\ & (-1) + C(12)*\text{DL} + C(14)*\text{DH}(-2) + \text{DGDP}(-1) \end{aligned}$$

این مدل رشد اقتصادی را با بررسی انباشت سرمایه و رشد جمعیت یا نیروی کار توضیح می‌دهد. هسته اصلی مدل، تابع تولید نئوکلاسیک کاب داگلاس است

که ارتباط با مبانی اقتصاد خرد را فراهم می‌کند. علاوه بر این، براساس مدل‌های رشد درون‌زا عواملی مانند تجارت و سیاست‌های دولت نیز لحاظ شده است. همچنین برای بررسی تأثیر این عایدی‌ها بر رشد سرمایه‌گذاری، همانند مدل ولدخانی، کمالیان و پهلوانی (۲۰۰۸) معادله رشد سرمایه‌گذاری به صورت زیر ارائه می‌شود:

$$\begin{aligned} \text{DINV} = & C(21) + C(22) * \text{DGDP} + C(23) * \text{DYV2} + C(24) * \text{DTOP} + C(25) * \text{TC} + \\ & C(26) * \text{INF}(-1) + C(27) * \text{R}(-1) + C(28) * \text{DEF} + C(29) * \text{DGOLD} + C(30) * \text{DEF} \\ & (-1) + C(32) * \text{DH} + C(33) * \text{DTEP}(-2) + \text{DINV}(-1) \end{aligned}$$

DGDP رشد تولید، DINV رشد سرمایه‌گذاری، DG رشد هزینه مخارج مصرفی دولت، DTOP شاخصی برای درجه باز بودن اقتصاد که از جمع صادرات کالا و خدمات و واردات کالا و خدمات بر تولید ناخالص داخلی به دست می‌آید، DXOIL رشد صادرات نفت و گاز (دلاری)، DL رشد نیروی کار، INF تورم، DGOLD رشد قیمت (عایدی) طلا، DEF رشد قیمت (عایدی) نرخ ارز، DH رشد قیمت (عایدی) ارزش افزوده مسکن، DTEP رشد قیمت (عایدی) شاخص سهام، DSAN متغیر مجازی تحریم دهه ۹۰ (سال‌های ۱۳۹۲-۱۳۹۰ و ۱۳۹۸-۱۳۹۷) مقدار یک و بقیه سال‌ها مقدار صفر)، DYV2 رشد نوسانات اقتصادی و TC نرخ مالیات بر درآمد شرکت‌هاست.

برای محاسبه نوسانات اقتصادی روش‌های متفاوتی وجود دارد. در پژوهش‌های اولیه، فاصله متغیر از میانگین آن را به عنوان نوسانات در نظر می‌گرفتند. روش‌های دیگر شامل تغییرات انتظاری پیش‌بینی‌کنندگان از متغیر در طول زمان است. رویکرد دیگر براساس مدل‌های اقتصادسنجی است. در چنین شرایطی، مدل‌های عمومی مدل خودرگرسیون واریانس ناهمسانی شرطی^۱ و شکل گسترش یافته آن

1. Auto Regressive Conditional Heteroskedasticity (ARCH)

مدل خودرگرسیون واریانس ناهمسانی شرطی تعمیم‌یافته^۱ ارجحیت دارند. در این مدل‌ها، نااطمینانی متغیر به وسیله واریانس شرطی جمله خطای مدل برآوردی که در طول زمان تغییر می‌کند، به دست می‌آید.

برای محاسبه نوسانات اقتصادی، ابتدا آثار مدل خودرگرسیونی واریانس ناهمسانی شرطی در تولید ناخالص داخلی آزمون و سپس معادله خودرگرسیونی واریانس ناهمسانی شرطی تعمیم‌یافته برآورد می‌شود. از آنجاکه لحاظ رشد نوسانات موجب عملکرد بهتر مدل حاضر شد، از آن استفاده شده است.

R نرخ سود سپرده یک‌ساله بانک‌های دولتی به عنوان نرخ بهره در نظر گرفته شده است.

۵. برآورد معادلات الگو

در این قسمت نتایج مربوط به ضرایب برآورد شده هر یک از عایدی‌ها بر متغیرهای وابسته مدل محاسبه شده‌اند. برآورد مدل به روش گشتاورهای تعمیم‌یافته برای دوره زمانی ۱۳۷۱-۱۳۹۸ انجام شده است. نتایج حاکی از اثر منفی متغیرهای مربوط به عایدی بازارها بر رشد تولید و رشد سرمایه‌گذاری است.

1. Generalized Auto Regressive Conditional Heteroskedasticity (GARCH)

جدول ۱. ضرایب هر یک از عایدی‌ها بر متغیر رشد تولید ناخالص داخلی

عایدی طلا	عایدی ارز	عایدی مسکن	عایدی سهام	
-۰,۰۲۴	-۰,۰۰۴۹	-۰,۰۴۰	-۰,۰۰۶۸	ضریب
-۱۴,۷۱	-۵,۴۲	-۱۶,۴۴	-۱۱,۴۲	آماره t

مأخذ: یافته‌های تحقیق.

همان‌گونه که در جدول ۱ ملاحظه می‌شود، عایدی هر یک از دارایی‌ها بر رشد تولید ناخالص داخلی اثر منفی دارد. همچنین ضرایب برآورد شده از لحاظ آماری معنادار هستند.

جدول ۲. ضرایب هر یک از عایدی‌ها بر متغیر رشد سرمایه‌گذاری

عایدی طلا	عایدی ارز	عایدی مسکن	عایدی سهام	
-۰/۰۵۵	-۰/۳۹۳	-۰/۲۸	-۰/۰۹۸	ضریب
-۱۰/۱۰	-۲۲/۷۹	-۷/۵۹	-۳۲/۴۶	t آماره

مأخذ: همان.

همان‌گونه که در جدول ۲ ملاحظه می‌شود، عایدی هر یک از دارایی‌ها بر رشد سرمایه‌گذاری اثر منفی دارد. همچنین ضرایب برآورد شده از لحاظ آماری معنادار هستند. پس از تأیید رابطه منفی میان اثرگذاری عایدی دارایی‌ها بر رشد تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری، به محاسبه نرخ مطلوب مالیات بر هر یک از دارایی‌ها می‌پردازیم.

ابتدا نتایج برآورد مدل آستانه‌ای را می‌توان به صورت زیر خلاصه کرد:

۱. حد آستانه عایدی سهام، در تابع تولید و تابع سرمایه‌گذاری به ترتیب معادل ۵ و ۴ درصد به دست آمده است. آزمون هسن نشان می‌دهد آستانه برآورد شده معنادار و مدل دارای آستانه است. به این معنا که عایدی سهام بر روی تولید و سرمایه‌گذاری در دو سطح مختلف اثر می‌گذارد. عایدی سهام، در

سطوح کمتر از ارقام فوق تأثیر مثبت و معناداری بر تولید و سرمایه‌گذاری دارد و نرخ‌های بالاتر تأثیر منفی بر جای می‌گذارند.

۲. حد آستانه عایدی مسکن، در تابع تولید و تابع سرمایه‌گذاری به ترتیب معادل با $5/6$ و $8/7$ درصد به دست آمده است. آزمون هسن نشان می‌دهد آستانه برآورد شده معنادار و مدل دارای آستانه است.

۳. حد آستانه عایدی ارز، در تابع تولید و تابع سرمایه‌گذاری به ترتیب معادل با $2/6$ و $1/4$ درصد به دست آمده است. آزمون هسن نشان می‌دهد آستانه برآورد شده معنادار و مدل دارای آستانه است.

۴. حد آستانه عایدی طلا، در تابع تولید و تابع سرمایه‌گذاری به ترتیب معادل با $2/1$ و 5 درصد به دست آمده است. آزمون هسن نشان می‌دهد آستانه برآورد شده معنادار و مدل دارای آستانه است.

میانگین عایدی سالیانه هر دارایی در طول بازه زمانی ۱۳۷۱ تا ۱۳۹۸ در جدول ۳ ارائه شده است.

جدول ۳. میانگین عایدی سالیانه هر دارایی در بازه زمانی ۱۳۷۱-۱۳۹۸

طلا	ارز	مسکن	سهام	
۲۷/۱	۲۰/۷	۱۸/۲	۳۶/۷	میانگین عایدی

مأخذ: همان.

برای محاسبه اختلاف عایدی هر دارایی از حد آستانه برآورد شده در مدل، میانگین عایدی سالیانه هر دارایی را از مقادیر حد آستانه‌ای توابع تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری کسر می‌کنیم. نتایج در جدول ۴ ارائه شده است.

جدول ۴. اختلاف عایدی هر دارایی از حد آستانه برآورد شده در مدل

طلا		ارز		مسکن		سهام		
تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	
۲۲/۱	۲۵	۱۹/۳	۱۸/۱	۹/۵	۱۲/۶	۳۲/۷	۳۱/۷	اختلاف عایدی‌ها از حد آستانه

مأخذ: همان.

برای محاسبه نرخ‌های مطلوب مالیات، ارقام اختلاف عایدی هر دارایی از حد آستانه مربوط به توابع تولید و سرمایه‌گذاری را به میانگین عایدی سالیانه هر دارایی تقسیم می‌کنیم. در این صورت نسبت‌هایی به دست می‌آید که به عنوان نرخ‌های مطلوب مالیات در هر یک از دارایی‌ها در نظر گرفته می‌شود. نتایج در جدول ذیل ارائه شده است.

جدول ۵. نرخ‌های مطلوب مالیات در هر یک از دارایی‌ها

طلا		ارز		مسکن		سهام		
تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	تابع سرمایه‌گذاری	تابع تولید	
۸۱/۶	۹۲/۳	۹۳/۲	۸۷/۵	۵۲/۱	۶۹/۲	۸۹/۱	۸۶/۴	نرخ مطلوب مالیات

مأخذ: همان.

همان‌گونه که در جدول فوق ملاحظه می‌شود، در صورتی که تولید را در تعیین نرخ مطلوب مالیات ملاک عمل قرار دهیم، بیشترین نرخ مطلوب مالیات مربوط به بازار طلا به میزان ۹۲/۳ درصد و کمترین آن مربوط به بازار مسکن به میزان ۶۹/۲ درصد است. از سوی دیگر اگر سرمایه‌گذاری را در تعیین نرخ مطلوب مالیات ملاک عمل قرار دهیم، بیشترین نرخ مطلوب مالیاتی مربوط به بازار ارز به میزان ۹۳/۲ درصد و کمترین آن مربوط به بازار مسکن به میزان ۵۲/۱ درصد است.

۶. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

بسیاری از صاحب‌نظران اقتصادی معتقدند از جمله علل عمده آشفته‌گی بازارهای مختلف دارایی در کشور، نبود نظام کارآمد مالیات بر عایدی سرمایه است. این امر سبب شده که سفته‌بازان علاوه بر کسب درآمدهای سرشار، به افزایش هر چه بیشتر قیمت دامن بزنند. بنابراین می‌توان مالیات بر عایدی سرمایه را راهکار مناسبی برای مقابله با فعالیت‌های منفعت‌طلبانه معاملاتی دانست. در این مطالعه ضمن بررسی اثر عایدی دارایی‌های مختلف بر رشد تولید و رشد سرمایه‌گذاری در کشور، ابتدا حد آستانه‌ای اثر عایدی هر دارایی بر متغیرهای مذکور محاسبه و سپس نرخ‌های مطلوب مالیات برای هر یک از عایدی‌ها محاسبه شد.

براساس نتایج به دست آمده اولاً عایدی دارایی‌ها بر رشد تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری در کشور اثر منفی دارد و ثانیاً وضع نرخ‌های مطلوب مالیات که در این مطالعه محاسبه شده‌اند، می‌توانند به‌عنوان یک سیستم بازدارنده از شدت افزایش قیمت‌ها از طریق سفته‌بازی بکاهند. در واقع با لحاظ مالیات بر عایدی می‌توان انتظار داشت سفته‌بازی کالاهای سرمایه‌ای دیگر توجیه اقتصادی نداشته باشد زیرا با افزایش قیمت، سود حاصله در قالب مالیات اخذ می‌شود. از آنجاکه حجم عظیم نقدینگی در اقتصاد ایران، عامل مهمی برای ایجاد تلاطمات شدید در بازار دارایی‌هاست، برای جلوگیری از هجوم نقدینگی سرگردان به بازارهایی مانند مسکن، ارز، طلا و سهام و جلوگیری از ایجاد تقاضاهای هیجانی در آنها، پیشنهاد می‌شود مالیات بر عایدی سرمایه به‌طور همزمان و در همه بازارها بر عواید حاصل از نگهداری این دارایی‌ها اعمال شود.

منابع و مآخذ

۱. امیر تیموری، سمیه، صادق خلیلیان، حمید امیرنژاد و علی محبی (۱۳۹۳). «برآورد میزان بهینه اجتماعی گاز دی اکسید گوگرد (SO₂) منتشر شده از مجتمع مس سرچشمه و مالیات بهینه بر آن»، *تحقیقات اقتصادی*، ۴۹(۴).
۲. بلالی، حمید، قاسم خالدیان و احمد سام دلیری (۱۳۹۷). «تعیین نرخ بهینه مالیات سبز بر انتشار گازهای گلخانه‌ای در گاوداری‌های شیری استان همدان»، *اقتصاد و توسعه کشاورزی*، ۳۲(۳).
۳. تقوی، مهدی، باقر درویشی و محمدنبی شهیکی تاش (۱۳۸۸). «بررسی مالیات بر عایدی سرمایه (CGT)»، *پژوهشنامه مالیات*، ۱۷(۷).
۴. جعفری صمیمی، احمد، سعید کریمی پتانلار و کورش اعظمی (۱۳۹۵). «کاربرد الگوی رشد درون‌زا برای محاسبه نرخ بهینه مالیات بر ارزش افزوده با تأکید بر کالاهای مضر و پسماند»، *فصلنامه علمی - پژوهشی مدل‌سازی اقتصادی*، ۱۰(۳۴).
۵. حسنی، محسن و سعیده شفیعی (۱۳۸۹). «تخمین نرخ مؤثر مالیاتی در پایه‌های مشاغل و اشخاص حقوقی»، *پژوهشنامه مالیات*، ۱۸(۸).
۶. حیدری، مهدی و یحیی یعقوب‌نژاد، ریحانه هلالی و مرتضی عباسپور (۱۳۹۴). «ارائه مدلی جهت تعیین نرخ بهینه مالیات‌های زیست‌محیطی (با تأکید بر اثر تخصیص مجدد در صنعت برق ایران)»، *پژوهشنامه مالیات*، ۲۳(۲۶).
۷. خداداد کاشی، فرهاد و سیاوش جانی (۱۳۹۴). «بررسی امکان برقراری مالیات بر سود سپرده‌های بانکی در ایران با تأکید بر کارایی تخصیصی»، *پژوهشنامه مالیات*، ۲۳(۲۶).
۸. زیبایی، منصور و زهرا مظاهری (۱۳۸۸). «اندازه دولت و رشد اقتصادی در ایران با تأکید بر رشد بخش کشاورزی، رهیافت رگرسیون آستانه‌ای»، *مجله اقتصاد و توسعه کشاورزی*، ۲۳(۱).
۹. سیفی پور، رویا و محمد قاسم رضایی (۱۳۹۰). «بررسی عوامل مؤثر بر توزیع درآمد در اقتصاد ایران با تأکید بر مالیات‌ها»، *پژوهشنامه مالیات*، ۱۹(۱۰).

۱۰. شهنازی، روح‌اله و شهره نصیرآبادی (۱۳۹۴). «تعیین مالیات بهینه بر سرمایه مسکن در مقایسه با سرمایه غیرمسکن»، فصلنامه علمی - پژوهشی *مدلسازی اقتصادی*، ۹(۳۰).
۱۱. صامتی، مجید، سعید صمدی و مرضیه شریفی (۱۳۹۴). «مالیات بر عایدی سرمایه و تأثیر آن بر قیمت مسکن مطالعه تطبیقی ایران و کشورهای عضو (OECD)»، *پژوهشنامه مالیات*، ۲۳(۲۶).
۱۲. طیب‌نیا، علی و کریم زاهدی خوزانی (۱۳۹۰). «ارائه الگوی مناسب برای اجرای مالیات بر ارزش زمین در ایران»، *پژوهشنامه مالیات*، ۱۹(۱۰).
۱۳. عرب‌مازار، عباس و علی‌اکبر باجلان (۱۳۸۷). «نرخ‌های بهینه مالیات بر کالاها و خدمات در ایران»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ۸(۳۰).
۱۴. عرب‌مازار، علی‌اکبر و علی‌دهقانی (۱۳۸۸). «برآورد کارایی مالیات بر درآمد مشاغل و اشخاص حقوقی در استان‌های کشور»، *پژوهشنامه مالیات*، ۱۷(۷).
۱۵. کیارسی، مهرباب، رحیم دلالی اصفهانی و سیدکمیل طیبی (۱۳۸۹). «تعیین نرخ بهینه مالیات و مخارج دولتی در چارچوب الگوی سه‌بخشی رشد درون‌زا - مورد ایران»، فصلنامه *مطالعات اقتصاد بین‌الملل*، دوره ۲۱، ۳۷(۲).
۱۶. مهربانی، وحید و علی نصیری‌ا قدم (۱۳۹۲). «نرخ مؤثر بهینه مالیات بر درآمد در اقتصاد ایران: کاربردی از رفاه اجتماعی رالزی»، *رفاه اجتماعی*، ۱۳(۴۹).
۱۷. موسوی جهرمی، یگانه، فرهاد خداداد کاشی و مینو زیارتی (۱۳۸۸). «بررسی رابطه بین درجه تمرکز بازار و نرخ مؤثر مالیات بر شرکت‌ها: مطالعه موردی صنایع لاستیک و پلاستیک ایران (۱۳۸۴-۱۳۷۴)»، *پژوهشنامه مالیات*، ۱۷(۷).
۱۸. نجارزاده، رضا، محمد رضایی‌پور و مجید آقایی (۱۳۸۷). «بررسی روند تعیین نرخ‌های بهینه مالیاتی در ایران با استفاده از رویکرد تحلیل کشش‌های تقاضا»، *پژوهشنامه اقتصادی*، ۸(۳۱).
۱۹. هادیان، ابراهیم و علی حسین استادزاد (۱۳۹۲). «برآورد سطح بهینه مالیات بر آلودگی در اقتصاد ایران»، فصلنامه علمی - پژوهش‌های رشد و توسعه اقتصادی، ۳(۱۲).

۲۰. هژبرکیانی، کامبیز، الهام غلامی و جوادنویخت سیاه‌رودکلایی (۱۳۹۱). «برآورد نرخ بهینه مالیات بر ارزش افزوده در ایران: کاربردی از الگوی دایموند-میرلس»، *تحقیقات اقتصادی*، ۴۷(۲).
21. Agapova, A. and Volkov, N. (2021). "Asymmetric Tax-induced Trading: The Effect of Capital Gains Tax Changes", *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 79(C).
22. Agarwal, S., K. Li, Y. Qin, J. Wu and J. Yan (2020). "Tax Evasion, Capital Gains Taxes and the Housing Market", *Journal of Public Economics*, 188.
23. Asano, S., A. Luiza, N. H. Barbosa and P. S. Fiuza (2003). "Optimal Commodity Taxes for Brazil Based on AIDS", *Revista Brasileira de Economia*, 58.
24. Chen, Duanjie and Jack Mintz (2010). "U.S Effective Corporate Tax Rate on New Investments: Highest in the OECD", *Tax and Budget Bulletin, CATO Institute*, No. 62.
25. Edwards, A. and M. Todtenhaupt (2020). "Capital Gains Taxation and Funding for Start-ups", *Journal of Financial Economics*, 138(2).
26. Guo, S. and W. K. Ching (2021). "High-order Markov-switching Portfolio Selection with Capital Gain Tax", *Expert Systems with Applications*, 165.
27. Guo, S., W. K. Ching, W. K. Li, T. K. Siu and Z. Zhang (2020). "Fuzzy Hidden Markov-switching Portfolio Selection with Capital Gain Tax", *Expert Systems with Applications*, 149.
28. Hansen, B.E. (1999). "Threshold Effects in Non-dynamic Panels: Estimation, Testing and Inference", *Journal of Econometrics*, 93(2).
29. --- (2000). "Sample Splitting and Threshold Estimation", *Econometria*, 68(3).
30. Heady, C. J. and P. K. Mitra (1980). "The Computation of Optimum Linear Taxation", *Review of Economic Studies*, 37.
31. Klein, P. (1999). "The Capital Gain Lock-in Effect and Equilibrium Returns", *Journal of Public Economics*, 71.
32. Li, O. Z., Y. Lin and J. R. Robinson (2016). "The Effect of Capital Gains Taxes on the Initial Pricing and Underpricing of IPOs", *Journal of Accounting and Economics*, 61(2-3).
33. Norregaard, John (2013). "Taxing Immovable Property Revenue Potential and Implementation Challenges", *IMF Working Paper*, No. WP/129/13.
34. Valadkhani, Abbas, Amin Reza Kamalian and Mosayeb Pahlavani (2008). "Analyzing the Asymmetric Effects of Inflation on Real Investment: the Case of Iran", *University of Wollongong, Economics Working Paper Series*.

راهبرد مقابله با حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲

هادی مرسی* و نفیسه متولی‌زاده نایینی**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۲۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۵۵-۲۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	-------------------

حملات سایبری که علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری ارتکاب می‌یابند، مصداق ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی (ماده (۱۱) قانون جرائم رایانه‌ای) قرار می‌گیرند. براساس ماده یاد شده مرتکب آن صرفاً به مجازات تعزیری حبس ۳ تا ۱۰ سال محکوم می‌شود؛ در حالی که وقوع حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری از قبیل خدمات درمانی، آب، برق، گاز، مخابرات، حمل و نقل و... موجب به خطر انداختن امنیت، آسایش و امنیت عمومی می‌شود. بنابراین صرف اکتفای مقنن به تعیین مجازات تعزیری و عدم تعیین مجازات حدی برای آن قابل نقد است. به این منظور، پژوهش حاضر به صورت کتابخانه‌ای و با روش توصیفی - تحلیلی در صدد است تا با بررسی مبانی فقهی و شرایط قانونی دو عنوان حدی «محاربه» و «افساد فی الارض»، امکان تسری ماده (۲۷۹) قانون مجازات اسلامی (محاربه) و ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی (افساد فی الارض) نسبت به حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای موضوع ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی را مورد تحلیل و ارزیابی قرار دهد تا مشخص کند با کدام یک از دو عنوان حدی ذکر شده در قانون مجازات اسلامی می‌توان مرتکب آن را مجازات کرد. در نهایت مقاله حاضر نتیجه‌گیری می‌کند سلاح‌های غیرمادی و غیر ملموس سایبری را به آنچه که مشهور فقها و قانونگذار از واژه سلاح ارائه کرده‌اند نمی‌توان تسری داد، در نتیجه عنوان حدی «محاربه» بر این‌گونه حملات سایبری قابل تسری نیست، بلکه عنوان حدی «افساد فی الارض» با لحاظ شرایط مقرر در قانون مجازات اسلامی قابل تسری خواهد بود.

کلیدواژه‌ها: جرائم سایبری؛ خدمات ضروری؛ حملات سایبری؛ محاربه؛ افساد فی الارض

* دانشجوی دکتری حقوق جزا و جرم‌شناسی، دانشگاه میبد؛

Email: stu.h.mersi@meybod.ac.ir

** استادیار گروه حقوق، دانشگاه میبد (نویسنده مسئول)؛

Email: motavallizade@meybod.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2107-4724

مقدمه

قانونگذار ایران در تاریخ ۱۳۸۸/۳/۵ با تصویب قانون جرائم رایانه‌ای به مقابله کیفری با جرائم سایبری پرداخت اما در آن زمان حملات سایبری روند رو به رشد خود را طی نکرده بودند و تفاوت میان مفهوم آن با مفهوم جرائم رایانه‌ای چندان ملموس و قابل درک نبود و این عوامل باعث شده بود قانونگذار از مقابله کیفری با این رفتار شنیع مجرمانه سایبری غافل بماند و در قالب جرائم رایانه‌ای به مقابله با آن بپردازد. در حالی که امروزه مشخص شده است از حیث ماهیت، حملات سایبری از جرائم رایانه‌ای متفاوت است زیرا حملات سایبری دارای ماهیت فراملی، سازمان یافته بوده و میان دولت‌ها با یکدیگر تحقق می‌یابد، در حالی که چنین امری در جرائم سایبری صادق نیست. همچنین هدف از پیش‌بینی مواد مقرر در قانون جرائم رایانه‌ای حمایت از داده‌ها و سامانه‌های رایانه‌ای شهروندان است در حالی که هدف در عنوان مجرمانه حمله سایبری حمایت از داده‌ها و سامانه‌های رایانه‌ای است که هرگونه اختلال در آنها موجب لطمه دیدن نظم عمومی در سطح وسیع شده و امنیت یک کشور را به مخاطره می‌اندازد. برای نمونه می‌توان به حمله سایبری استاکس نت^۱ در سال ۱۳۸۹ علیه نیروگاه هسته‌ای و حمله سایبری دوکو^۲ در سال ۱۳۹۰ و حمله سایبری فلیم^۳ در سال ۱۳۹۱ اشاره کرد و حمله‌ای که اخیراً مورخ ۱۴۰۰/۱/۲۲ علیه شبکه برق تأسیسات غنی‌سازی نطنز در ایران ارتکاب یافت که موجب انفجار در آن مرکز شد که ممکن بود صدها نفر جان خود را از دست بدهند.

عدم تفکیک دو عنوان مجرمانه «حمله سایبری» و «جرائم سایبری» موجب

1. Stuxnet
2. Duqu
3. Flame

شده است مجازات قابل اعمال برای مرتکبان حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای که برای ارائه خدمات ضروری عمومی از قبیل خدمات درمانی، آب، برق، گاز، مخابرات، حمل‌ونقل و بانکداری به کار می‌روند، با توجه به ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی میزان حبس تعزیری ۳ تا ۱۰ سال باشد. این میزان مجازات ممکن است برای جرائم سایبری که از چنان گستردگی آثار زیان‌بار برخوردار نیست، قابل توجیه باشد اما این میزان مجازات برای حملات سایبری که اغلب از آن طرف مرزها و توسط دولت‌های متخاصم و به نحو سازمان‌یافته تحقق می‌یابند که علاوه بر اخلال در فضای سایبر موجب اخلال و رعب و وحشت در فضای واقعی نیز می‌شوند و زندگی بسیاری از شهروندان، اقتصاد و امنیت یک کشور را تحت تأثیر خود قرار می‌دهد، چندان قابل توجیه نباشد. برای مثال تصور کنید تداخل در سامانه‌های ناوبری هوایی که باعث سقوط هواپیما شده و جان صدها انسان را می‌گیرد، چه آثار نامطلوبی از خود باقی خواهد گذاشت. از نمونه آثار مخرب حملات سایبری می‌توان به حملات ارتكابی علیه کشور استونی اشاره کرد که بسیاری از بخش‌های تجاری و صنعتی آن کشور را تحت تأثیر قرار داد و انجام فعالیت‌های روزمره بسیاری از کاربران را مختل کرد، به‌گونه‌ای که مانع خدمات عمومی اینترنتی از قبیل ارائه گزارش‌های مالیاتی، درخواست برای یارانه‌ها، مزایای دولتی و ... شد که توسط دولت برای رفاه حال شهروندان در نظر گرفته شده بود (Eneken, Kardri and Liis, 2010: 10).

ضرورت این پژوهش از آن رو نمایان می‌شود که مشخص نمی‌باشد برای مقابله با حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری (داده‌ها و سامانه‌های رایانه‌ای موضوع ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی) آیا باید همانند یک جرم عادی رایانه‌ای برخورد کرد و میزان مجازات تعزیری ۳ تا ۱۰ سال را

در نظر گرفت یا می‌توان به عناوین حدی از قبیل «محرابه» یا «افساد فی الارض» تمسک جست؟ در صورت تمسک به عناوین حدی برای مقابله با حملات سایبری به کدام یک از دو عنوان حدی یعنی «محرابه» یا «افساد فی الارض» پیش‌بینی شده در قانون مجازات اسلامی می‌توان تمسک جست و شرایط تحقق هر یک از آنان چیست؟ از این رو پژوهش حاضر ابتدا به بیان مفهوم حمله سایبری و ویژگی‌ها و گستردگی آثار مخرب آن می‌پردازد تا وجه تمایز آن از مفهوم جرم رایانه‌ای مشخص شده و سپس با توجه به مبانی فقهی و قانونی دو عنوان «محرابه» و «افساد فی الارض» قابلیت اعمال هر یک از آنان را نسبت به این‌گونه حملات سایبری مورد ارزیابی قرار می‌دهد.

۱. مفهوم حملات سایبری، ویژگی‌ها و گستردگی آثار آن

برای آنکه بتوان به رویکردهای مقابله با حملات سایبری در قانون مجازات اسلامی دست یافت، لازم است مفهوم حمله سایبری، ویژگی‌ها و گستردگی آثار آن تبیین شود.

۱-۱. مفهوم حمله سایبری

در مورد مفهوم حمله سایبری تعریف واحد و مشترکی وجود ندارد، بلکه هر یک از کارشناسان و صاحب‌نظران از دید خود به بیان مفهوم حمله سایبری پرداخته‌اند. به عنوان مثال در تعریف حمله سایبری گفته شده است: «حملات سایبری مجموعه اقداماتی هستند که توسط یک دولت به منظور نفوذ یا ایجاد اختلال در سامانه‌های رایانه‌ای و یا شبکه رایانه‌ای، علیه دولت دیگر ارتکاب می‌یابد» (خلیل‌زاده، ۱۳۹۳: ۲۶). حملات سایبری به معنای «ایجاد اختلال در صحت یا درستی داده‌هاست که معمولاً از طریق اعمال کد مخرب و تغییر در منطق

برنامه‌ها و کنترل داده‌ها انجام می‌شود و به خروجی اشتباه توسط سامانه‌های رایانه‌ای منجر می‌شود» (جالینوسی، ابراهیمی و قنواتی، ۱۳۹۲: ۱۰). یک حمله سایبری شامل چهار حوزه از دست دادن تمامیت، از دست دادن قابلیت دسترسی، از دست دادن محرمانگی داده و اطلاعات و در نهایت تخریب فیزیکی سامانه‌های رایانه‌ای است (Army, 2005: 1-3).

هر یک از تعاریف ذکر دارای اشکالات و ایراداتی است که بررسی آنها از موضوع پژوهش حاضر خارج است. بنابراین پژوهش حاضر این تعریف را از حمله سایبری اختیار کرده است که «حملات سایبری به اعمالی اطلاق می‌شود که به وسیله سامانه‌های رایانه‌ای به قصد تضعیف تمام یا بخشی اعظمی از سامانه‌های رایانه‌ای متعلق به یک گروه خاص اعم از کاربران اینترنتی، سازمان‌ها، نهادها و... ارتکاب می‌یابد» (مرسی، ۱۳۹۷: ۱۲۲). از این رو حمله سایبری هر یک از اعمال شرح داده زیر است که به قصد تضعیف تمام یا بخش اعظمی از سامانه‌های رایانه‌ای متعلقه یک گروه خاص از حیث همین عناوین ارتکاب می‌یابد:

- اخلال در سامانه‌های رایانه‌ای که متعلق به یک گروه خاص است.
- تخریب داده‌های ذخیره شده موجود در سامانه‌های رایانه‌ای که متعلق به یک گروه خاص است.
- تغییر داده‌های ذخیره شده موجود در سامانه‌های رایانه‌ای که متعلق به یک گروه خاص است.
- ممانعت از دسترسی به سامانه‌های رایانه‌ای و داده‌های موجود ذخیره شده در آنها که متعلق به یک گروه خاص است.
- رونوشت یا برش از داده‌های ذخیره شده موجود در یک سامانه‌ها یا رایانه‌ای که متعلق به یک گروه خاص است. منظور از گروه خاص در تعریف مذکور اعم

از کاربران اینترنتی، سازمان‌ها، نهادها و... است (همان: ۱۲۳-۱۲۲).
 مطابق این تعریف مصادیق عنصر مادی حملات سایبری را می‌توان تحت
 عناوین جرائم عیله صحت، تمامیت و دسترس‌پذیری سامانه‌های رایانه‌ای و
 داده‌های ذخیره شده در درون آن قرار داد.

عنصر روانی در حمله سایبری عبارت است از قصد تضعیف عملکرد تمام
 یا بخش اعظمی از شبکه‌های رایانه‌ای متعلق به یک گروه خاص. به عبارت دیگر
 سامانه‌های رایانه‌ای قربانی حملات سایبری، نه به عنوان یک سامانه رایانه‌ای
 بلکه به عنوان عضوی از یک شبکه رایانه‌ای متعلق به یک گروه خاص، قربانی
 می‌شوند (همان: ۱۲۴-۱۲۳). از سوی دیگر باید در نظر داشت احراز قصد و نیت
 خاص حملات سایبری، یعنی قصد تضعیف تمام یا بخش اعظمی از سامانه‌های
 رایانه‌ای متعلق به گروه خاص امری دشوار است، زیرا قصد امری ذهنی و درونی
 است و تأکید بر لزوم اثبات آن باعث بلاکیفر ماندن بسیاری از مهاجمان سایبری
 می‌شود. بنابراین می‌توان برای حل این مشکل، شرایط و اوضاع احوال پیرامون
 حملات سایبری یا قرائن و شواهد بیرونی قضیه که جنبه عینی دارند را مورد توجه
 قرار داد. این اوضاع و احوال عوامل گوناگونی چون ماهیت کلی آن اعمال؛ ارتکاب
 آن در منطقه‌ای خاص، تکرار، استمرار و وسعت حملات سایبری و... را شامل
 خواهد شد. به عبارت دیگر کیفیت وقایع ممکن است به گونه‌ای باشد که اثبات کند
 مهاجم می‌دانسته یا علم به وقوع داشته است.

۲-۱. ویژگی‌های حملات سایبری و گستردگی آثار آن

کم‌رنگ شدن نقش جغرافیا یکی از ویژگی‌های بستر حملات سایبری به شمار
 می‌آید. این امر بر کسی پوشیده نیست که شبکه جهانی اینترنت،^۱ به عنوان

1. Internet

وسیع‌ترین بستر حملات سایبری، تأثیر بسزایی در کم‌رنگ شدن نقش جغرافیا داشته و این امکان را برای مهاجمان سایبری فراهم کرده است که از توانایی‌های لازم برای عبور از محدوده مرزهای جغرافیایی خود جهت رسیدن به اهداف اصلی خود برخوردار شوند (عظیمی و خشنودی، ۱۳۹۵: ۱۶۴). این امر موجب شده است نهادهای دولتی به صورت غیررسمی از حملات سایبری ارتکاب یافته از آن سوی مرزها حمایت کنند و موجب حملات سایبری منسجم‌تر و هدفمندتری شوند تا نتایج بسیار زیانباری را سبب شوند، در حالی که در جرائم رایانه‌ای چنین امری صادق نیست.

صرف زمان کوتاه و هزینه کم یکی دیگر از امکاناتی است که بستر حملات سایبری برای مهاجمان سایبری فراهم می‌آورد تا در مدت زمان کوتاه با کمترین هزینه بیشترین خسارت را وارد آورند. به عنوان مثال در برخی از موارد که مهاجمان سایبری برای ارتکاب حملات خود نیاز به چندین هزار سامانه رایانه‌ای دارند، آنان از این توانایی برخوردارند که بدون تهیه چندین هزار سامانه رایانه‌ای فقط با ایجاد یک بد افزار و انتشار آن در شبکه جهانی اینترنت سبب شوند که سامانه‌های رایانه‌ای متصل به شبکه جهانی اینترنت را تحت فرمان و کنترل خود درآورده و از آنان برای حملات خود استفاده کنند که نمونه بارز آن حملات سایبری «دی داس» است.

1. Distributed Denial of Service (DDOS)

حملات اختلال در سرویس‌دهی (دی داس) از جمله تهدیدات اصلی علیه تجارت الکترونیک محسوب می‌شود و به همین علت است که معمولاً مورد توجه گسترده رسانه‌ها قرار می‌گیرند. این نوع حملات عمدتاً از طریق ارائه درخواست‌های ساختگی برای دریافت اطلاعات به وبسایت‌ها انجام می‌شود تا دسترسی کاربران مجاز به خدمات‌های مختلف را مسدود کند (دستر، جورج، امی آلیز و الکس هرواتین، «حملات اختلال در سرویس‌دهی (دی داس): پیشگیری، تشخیص نفوذ و کاهش تأثیرات»، امنیت و جنگ سایبری ۲، ترجمه مؤسسه فرهنگی و مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر، چاپ نخست، تهران، ۱۳۹۱، ص ۱۲۷. به عبارت دیگر مهاجم با ارسال درخواست‌های بسیار به یک سرور یا رایانه، باعث استفاده بیش از حد از منابع آن مانند پردازنده سرور، بانک

بستر حملات سایبری از لحاظ ساختاری به گونه‌ای نامتمرکز است، این ماهیت ساختاری توجه بسیاری از مهاجمان سایبری را به سوی خود جلب کرده است؛ زیرا این توانایی و قابلیت را به آنان داده است تا بدون آنکه اثر یا نامی از خود باقی بر جای گذارند حملات سایبری خود را متوجه اهداف خود کنند (Lord and Sharp, 2011: 20-28).

تأثیرگذاری شگرف یکی دیگر از ویژگی‌های بستر حملات سایبری است. ماهیت خاص فضای سایبر سبب اتکای روزافزون کاربران، شرکت‌ها، نهادهای دولتی و ... به فضای سایبر شده است. این اتکا و وابستگی تا جایی پیش رفته است که اکثر منابع کاربران، سازمان‌ها و ... در فضای سایبر قرار گرفته است. وجود منابع اطلاعاتی کاربران، سازمان‌ها و شرکت‌ها در فضای سایبر و همچنین زیرساخت‌ها و منابع حیاتی یک کشور در این فضا نظر مهاجمان سایبری را به سوی خود معطوف کرده است تا اعمال مجرمانه خود را علیه منابع اطلاعاتی که در فضای سایبر قرار دارند به منصفه ظهور برسانند و بر دامنه خسارات ناشی از رفتارهای مجرمانه خویش بیافزایند (Ibid.). همچنین موجب آشکار شدن نقاط ضعف زیرساخت‌های حیاتی یک کشور دز فضای سایبر شوند (حسن بیگی، ۱۳۸۴: ۳).

۲. مقابله با حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات

ضروری در قالب محاربه یا افساد فی الارض

بر اساس مفهوم حملات سایبری و ویژگی‌های آن، به نظر می‌رسد در مواردی که حملات علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری ارتکاب می‌یابند، بتوان در قالب دو عنوان فقهی «محاربه» و «افساد فی الارض» در فقه

و حقوق اسلامی قرار داد. بنابراین باید توجه داشت که امکان تحقق محاربه یا افساد فی الارض در فضای سایبر متفرع بر آن است که موضوع آیه ۳۳ سوره مائده چیست؟ زیرا اکثریت قریب به اتفاق فقهای شیعه در آیه شریفه، افساد فی الارض را به محاربه معطوف می‌کنند در نتیجه معتقدند که آیه شریفه در مقام بیان تنها یک جرم است و افساد فی الارض عنوان مستقلی از محاربه نیست (هاشمی شاهرودی، ۱۳۷۶: ۲۰۰-۱۴۳؛ برهانی، ۱۳۹۴: ۳۴-۲۲). برخی معتقدند قانونگذار ایران در برخی از قوانین مصوب پس از انقلاب، برای اعمال مجازات اعدام تعیین کرده است که در آنها سلاح کشیدن مشاهده نمی‌شود مانند ماده (۲۳) قانون جرائم نیروهای مسلح مصوب سال ۱۳۸۲، ضمن اینکه مجازات اعدام پیش‌بینی شده در قوانین مورد اشاره جز از باب افساد فی الارض قابل توجیه نیست، چون با هیچ‌یک از حدود دیگر سنخیت ندارد و نمی‌توان آن را تعزیر (که لاجرم باید دون الحد باشد) تلقی کرد (میرمحمد صادقی، ۱۳۹۳: ۶۰)، زیرا این قاعده «التعزیر دون الحد» در کیفرگذاری تعزیرات مانع رسیدن به میزان مجازات‌های تعزیری به حد اعدام می‌شود (منتظری، ۱۳۶۷: ۵۴۴-۵۳۱؛ موسوی گلپایگانی، ۱۴۱۲: ۳۰۰-۲۹۷؛ موسوی اردبیلی، ۱۴۲۷: ۳۷۰-۳۶۵). در مقابل تعداد بسیار معدودی از فقها حد افساد فی الارض را از حد محارب مستقل دانسته‌اند (مؤمن، ۱۴۱۵: ۴۰۰).

بنابراین برخی متون فقهی و نیز برخی قوانین به تبع قرآن کریم این دو عنوان را در کنار هم ذکر کرده‌اند، به‌گونه‌ای که موهم این معناست که این دو، یک جرم به شمار می‌روند. در مقابل برخی از فقیهان ضمن بحث از جرائمی نظیر به آتش کشیدن منازل، تکرار قتل بردگان و غیرمسلمانان و ... متعرض عنوان افساد شده و مرتکبان اعمال مزبور را به عنوان مفسد فی الارض مستحق مجازات قتل یا قطع دانسته‌اند.

اکنون دو حالت قابل تصور است: حالت اول آنکه آیه شریفه در مقام بیان دو

عنوان مجرمانه است، حالت دوم آیه شریفه در مقام بیان یک عنوان مجرمانه است اما آن عنوان، عنوان افساد فی الارض است و عنوان محاربه از باب ذکر خاص قبل از عام در آیه آورده شده است. قانونگذار ایران در سال ۱۳۹۲ با تصویب قانون مجازات اسلامی به صراحت جرم افساد فی الارض را از محاربه تفکیک کرده و ماده (۲۸۶) و تبصره آن را به جرم افساد فی الارض تخصیص داد و مجازات اعدام را برای مرتکبان این جرم تعیین کرد. از این رو مبحث حاضر در دو قسمت به بررسی امکان تحقق عنوان فقهی «محاربه» و امکان تحقق عنوان فقهی «افساد فی الارض» در حملات سایبری علیه سامانه‌های ارائه‌دهنده خدمات ضروری عمومی می‌پردازد.

۱-۲. امکان تحقق عنوان مجرمانه محاربه در حملات سایبری علیه سامانه‌های

رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری

در این قسمت به امکان سنجی تحقق عنوان فقهی «محاربه» در صورت وقوع یک حمله سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری عمومی پرداخته شده است. از این رو ابتدا به تبیین مفهوم محاربه و سلاح پرداخته شده است تا مشخص شود آیا سلاح‌های سایبری وجود قید «سلاح» را در عنوان فقهی «محاربه» در برمی‌گیرند؟ سپس به بررسی شرایط لازم برای تحقق عنوان «محاربه» در این‌گونه حملات سایبری پرداخته شده است.

۱-۱-۲. مفهوم محاربه

ریشه واژه محاربه «حرب» است که متضاد کلمه «سلم» به معنی صلح است. محاربه و حربه مصدر باب مفاعله و مشتق از حرب است که با فتح را به معنای سلب و با سکون را به معنای جنگیدن و نزاع است. در *لسان‌العرب* آمده: «غارت مال انسان و ترک آن شخص به گونه‌ای که هیچ چیزی برایش نماند» (ابن منظور، ۱۴۰۸: ۳۰۳).

۲-۱-۲. شرایط تحقق عنوان محاربه در حملات سایبری

ماده (۲۷۹) ق.م.ا.س سال ۱۳۹۲، ماده مبنایی جرم محاربه است. این ماده مقرر می‌دارد: «محاربه عبارت از کشیدن سلاح به قصد جان، مال یا ناموس مردم یا ارباب آنهاست، به نحوی که موجب ناامنی در محیط شود...». این تعریف متخذ از منابع فقهی است. محقق حلی در تعریفی گفته است: «محارب کسی است که سلاح می‌کشد» (محقق حلی، ۱۴۰۸: ۱۶۷). به این ترتیب علاوه بر وجود سوءنیت عام، یعنی عمد در کشیدن سلاح (تجرید سلاح)، سوءنیت خاص، یعنی قصد تعرض به جان، مال یا ناموس مردم، برای تحقق این جرم ضرورت دارد (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۴۸). بر این اساس برای آنکه یک حمله سایبری تحت عنوان محاربه قرار گیرد، لازم است به قصد تعرض به جان، مال یا ناموس مردم ارتکاب یابد.

۱-۲-۲-۱. سلب امنیت در محیط

همچنین با توجه به ماده (۲۷۹) قانون مجازات اسلامی از اطلاق واژه (محیط) می‌توان گفت که این محیط اعم از سنتی (واقعی) و سایبری است و باید در نظر داشت نتایج زیان بار ناشی از حملات سایبری فقط بر امنیت فضای سایبر مؤثر نخواهد بود، بلکه امنیت فضای فیزیکی را نیز را به مخاطره می‌اندازد. از این رو قانونگذار در ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی مقرر می‌دارد: «هرکس به قصد به خطر انداختن امنیت، آسایش و امنیت عمومی اعمال مذکور در مواد (۸)، ۹ و (۱۰) این قانون را علیه سامانه‌های رایانه‌ای و مخابراتی که برای ارائه خدمات ضروری عمومی به کار می‌روند، از قبیل خدمات درمانی، آب، برق، گاز، مخابرات، حمل‌ونقل و بانکداری مرتکب شوند، به حبس از ۳ تا ۱۰ سال محکوم خواهد شد». شایسته بود مقنن قید «در صورتی که عمل ارتكابی مصداق محاربه نباشد مرتکب به حبس از ۳ تا ۱۰ سال محکوم خواهد شد» را به آن می‌افزود. ممکن

است این پرسش مطرح شود که در چه شرایطی ممکن است عمل ارتكابی مصداق محاربه نباشد؟ در پاسخ باید گفت با توجه به عدم تفکیک عنوان مجرمانه «حملات سایبری» از «جرائم سایبری»، فقط با تمسک به ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی می توان مرتکبین رفتارهای مجرمانه علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری را مجازات کرد و از آنجاکه این‌گونه رفتارهای مجرمانه می‌توانند ناشی از حملات سایبری یا جرائم سایبری باشند، در فرضی که رفتار مجرمانه ناشی از جرائم سایبری باشد و ارتکاب جرائم سایبری مستلزم استفاده از بدافزارها به عنوان سلاح نیستند، بنابراین امکان تحقق محاربه در اغلب موارد برای جرائم سایبری میسر نیست.

نکته دیگر وجود قید «مردم» در ماده (۲۷۹) ق.م.ا است که دلالت بر آن دارد برای صدق عنوان محاربه باید نوعی «عمومیت» در جرم وجود داشته باشد. از این رو در ادامه ماده (۲۷۹) آمده است: «هرکس با انگیزه شخصی به سوی یک یا چند شخص سلاح بکشد و عمل او جنبه عمومی نداشته باشد... محارب محسوب نمی‌شود». از آنجاکه موضوع جرم در ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی سامانه‌های رایانه‌ای هستند که برای ارائه خدمات ضروری عمومی است، قید «عمومی» در ماده موجب می‌شود وجود انگیزه شخصی را منتفی دانست. به عبارت دیگر انتفای انگیزه شخصی مرتکب ناشی از ماهیت سامانه‌های رایانه‌ای موضوع ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی، یعنی کاربرد همگانی و عمومی بودن آنان است.

نکته دیگری که از متن ماده (۲۷۹) استنباط می‌شود، مقید بودن جرم محاربه به سلب امنیت است. با توجه به ماهیت سامانه‌های رایانه‌ای موضوع ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی و کاربرد آنان که ارائه خدمات ضروری عمومی است، هرگونه اخلال در عملکرد آنان موجب سلب امنیت می‌شود. این امر از یک سو از قید «ارائه

خدمات ضروری عمومی» و از سوی دیگر از مثال‌هایی که مقنن از سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری عمومی ارائه کرده است، قابل استنباط است.^۱ با آنکه مثال‌های ذکر شده جنبه تمثیلی دارند اما ماهیت تمامی آنان بیانگر عمومی بودن و مرتبط بودن با نیازهای ضروری شهروندان جامعه است. نمونه دیگر سامانه‌های ارائه‌دهنده خدمات ضروری عمومی، سامانه‌های نظارت بر دسترسی و کنترل داده‌ها (اسکادا)^۲ است.

۲-۲-۱-۲. کشیدن سلاح

در میان فقها درباره وجود یا عدم وجود قید «سلاح» در تحقق محاربه دو قول وجود دارد: قول اول که مشهور فقها قائل به آن هستند شرط بودن قید سلاح است به طوری که حتی برخی از آنان تشهیر سلاح را نیز شرط دانسته‌اند (مفید، ۱۴۱۰: ۸۰۴؛ طوسی، ۱۴۰۰: ۷۲۰؛ همان، ۱۴۰۷: ۴۵۸). قول دوم که در مقابل قول اول است و اقل فقها را شامل می‌شود از جمله علامه حلی در قواعد الاحکام (حلی، ۱۴۱۳: ۵۶۸) و فرزندش فخرالمحققین در ایضاح الفوائد (حلی، ۱۳۸۷: ۵۴۳) و تعدادی از فقهای معاصر همچون آیت‌الله موسوی اردبیلی قائل به این امر هستند

۱. ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی در این زمینه مقرر می‌دارد: «هرکس به قصد به خطر انداختن امنیت، آسایش و امنیت عمومی ...، از قبیل خدمات درمانی، آب، برق، گاز، مخابرات، حمل‌ونقل و بانکداری مرتکب شود، به ...».

۲. سامانه‌های اسکادا برای کنترل و نظارت بر فرایندهای مختلف (صنعتی، زیرساختی، تأسیساتی) به کار می‌روند. فرایندهای صنعتی شامل تأسیسات تولیدی، تولید برق، پالایش نفت، استخراج معدن یا فعالیت‌های مشابه دیگر است که در محیط‌های شبیه به کارخانه رخ می‌دهند. فرایندهای زیرساختی حول سامانه‌های آب و فاضلاب، خطوط لوله انتقال نفت و گاز طبیعی، انتقال برق، سامانه‌های ارتباطی نظیر سامانه‌های تلفن همراه و کابل‌های ارتباط زمینی و دیگر سامانه‌های اداره‌کننده کالا و خدمات انجام می‌گیرند و معمولاً با نام خدمات عمومی رفاهی شناخته می‌شوند. فرایندهای تأسیساتی نیز فرایندهای مختلف گرمایشی، تهویه، یا مصرف انرژی را تنظیم می‌کنند. سامانه‌های اسکادا تقریباً در همه اموری که با آن سروکار داریم به چشم می‌خورند. ر.ک:

Address, Jason and Steve Winterfeld, *Cyber Warfare: Techniques, Tactics and Tools for Security Practitioners*, Amsterdam, Boston, Syngress/Elsevier, 2011, 123.

که در صدق محاربه نیازی به تشهیر سلاح و یا حمل سلاح نیست، بلکه آنچه که به عنوان مناط و ملاک در نظر گرفته می‌شود، صرف ایجاد ناامنی عمومی و برهم زدن اجتماعی مردم و ایجاد ترس و رعب در دل آنهاست (موسوی اردبیلی، ۱۴۲۷: ۵۱۴-۵۱۵). حال منشأ این ناامنی از راهی که می‌خواهد باشد مثل اینکه شخصی بخواهد با شکندن و تخریب سدهای آب و روانه کردن سیلاب به منازل و مزارع، جان و مال آنها را به خطر بیندازد (ایزدی فر و حسین نژاد، ۱۳۹۵: ۳۲).

بنابراین براساس قول دوم که اقل فقها را شامل می‌شود و قائل به این امر هستند که ایجاد ناامنی عمومی و برهم زدن اجتماع مردم موضوعیت داشته و منشأ این ناامنی‌ها موضوعیت ندارد دیگر نیازی به اثبات قید سلاح در حملات سایبری نبوده و کافی است تنها شرط ایجاد ناامنی توسط حملات سایبری تبیین شود. اما قانونگذار ایران در قانون مجازات اسلامی مصوب ۱۳۹۲ به تبعیت از نظر مشهور فقها در ماده (۲۷۹) ق.م.ا مقرر داشته است: «محاربه عبارت از کشیدن سلاح به قصد جان، مال یا ناموس مردم یا ارباب آنهاست، به نحوی که موجب ناامنی در محیط شود...».

در مورد معنای «سلاح» سه قول در میان فقها وجود دارد: قول اول با اشاره به خبر جابر از امام محمد باقر (ع): «کسی که در شهر با سلاح تهدید کند دستش قطع می‌شود و اگر با این ابزار کسی را بزند کشته می‌شود» (عاملی، ۱۴۰۱: ۵۲۸)، سلاح را محدود به سلاح آهنین مثل شمشیر، نیزه، قمه، خنجر و چاقو کرده‌اند و وسایلی چون چوب و سنگ و تازیانه را از شمول آن خارج دانسته‌اند (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۵۰). در *تحریر الوسیله* نیز چنین آمده است: «اگر کسی بدون سلاح به دیگری حمله کند برای اینکه مال او را بستاند یا او را بکشد دفاع جایز است، بلکه در حالت دوم واجب است حتی اگر به قتل مهاجم بیانجامد. ولی حکم محارب در مورد چنین کسی ثابت نیست. اگر کسی با تازیانه و عصا و سنگ مردم را بترساند، ثبوت حکم

محارب در مورد او مشکل است، بلکه عدم ثبوت آن در صورت نخست [تازیانه و عصا] به واقع نزدیک تر است» (موسوی خمینی، ۱۳۹۳: ۴۹۲). قول دوم استفاده از سنگ، چوب، عصا، تازیانه و امثال آنها که عرف به صورت مجازی آنها را سلاح می‌داند را برای تحقق عنوان محاربه کافی دانسته‌اند (طباطبایی، ۱۴۱۸: ۱۴۹؛ مقدس اردبیلی، ۱۴۰۳: ۲۸۷؛ فاضل هندی، ۱۴۱۶: ۶۸۴). مستند این نظر روایت سکونی از امام صادق (ع) از قول پدرشان از امام علی (ع) است (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۵۰). قول سوم، مطلق اخذ بالقوه و به کار بردن زور و قهر و غلبه حتی با استفاده از توان و قدرت بدنی، کافی می‌دانند (حلی، ۱۴۱۳: ۵۶۸). پیرامون تجرید سلاح نیز گروهی از فقها همچون صاحب جواهر حمل سلاح را در صدق محاربه کافی و مشروط به تشهیر سلاح ندانسته‌اند (نجفی، ۱۴۰۴: ۵۶۴).

همان‌طور که مشخص است هر سه قول قید سلاح را در تعریف محاربه شرط دانسته اما با تفصیل در جزئیات آن با یکدیگر اختلاف نظر دارند. برخی حقوقدانان معتقدند با پذیرش قول دوم یا سوم که در مورد سلاح موسع است، می‌توان اعمالی چون شکستن سد و سرازیر کردن آب به سوی خانه‌های مردم، پاشیدن فلفل یا اسید بر روی آنها و پخش کردن مواد آلوده و مسموم در هوا را از مصادیق محاربه دانست (میرمحمدصادقی، ۱۳۹۳: ۵۰). بنابراین با پذیرش نظرهای موسع پیرامون مفهوم سلاح می‌توان قائل به این امر شد که سلاح سایبری قابلیت انطباق با قید سلاح که شرط اساسی محاربه تلقی می‌شود را داراست و می‌توان حملات سایبری را در صورت تحقق سایر شرایط مصادیق محاربه دانست. نکته مهم این است که عملکرد سلاح‌های سایبری اگرچه به مراتب خطرناک‌تر از چوب، سنگ و مثال‌های دیگری است که فقها ذکر کرده‌اند؛ اما رویکرد مشهور فقهی و حقوقی، ناظر بر سلاح‌های ملموس و مادی است.

قانونگذار ایران در ماده (۵) «قانون مجازات قاچاق اسلحه و مهمات و دارندگان سلاح و مهمات غیرمجاز» مصوب سال ۱۳۹۰ به سلاح‌هایی مانند سلاح سرد جنگی، سلاح گرم سبک غیر خودکار، سلاح گرم سبک خودکار و سلاح گرم نیمه‌سنگین و سنگین اشاره کرده است و در ماده (۲) همان قانون مقرر داشته است: «مقصود از سلاح و مهمات در این قانون انواع سلاح‌های گرم و سرد جنگی و شکاری، اعم از گلوله‌زنی و غیرگلوله‌زنی و مهمات مربوط به آنهاست». در تبصره این ماده آمده است: «اسلحه لیزری و آن دسته شبه‌سلاح‌هایی که به دلیل مشابهت و کاربرد، قابلیت جایگزینی سلاح را دارند از حیث احکام مندرج در این قانون، حسب مورد تابع احکام سلاح گرم قرار می‌گیرند و سلاح‌های آموزشی و بی‌هوش‌کننده تابع احکام سلاح شکاری هستند». برخی حقوقدانان معتقدند که مهمترین ضابطه در تعریف سلاح آن چیزی است که برای نزاع و جنگیدن ساخته شده است یا به کار می‌رود و معنای آن از لحاظ زمان و مکان متغیر است (همان: ۵۲). همچنین گفته می‌شود متون حقوقی برای آن وضع شده‌اند که به اهدافی مانند رعایت حقوق اشخاص و یا نظم اجتماعی نائل شوند. بنابراین لازم است تفسیر متن حقوقی در راستای این هدف انجام شود. از این رو نمی‌توان تنها به نظر مقنن تأکید ورزید؛ زیرا در زمان وضع قانون جرائم رایانه‌ای پدیده حملات سایبری از چنین رشدی برخوردار نبودند، اما امروزه با توجه به رشد روزافزون آنها ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی قابلیت آن را دارد که در راستای هدف کلی حقوق قرار گیرد. در خصوص سلاح نیز اگرچه در زمان تصویب، نظر مقنن بی‌گمان بر حملات سایبری نبوده اما اکنون به نظر می‌رسد از آنجاکه حملات سایبری گونه‌ای جدید از مبارزات را رقم زده‌اند، دیگر نتوان اصطلاح سلاح را محدود به موارد سنتی آن دانست. اما در پاسخ باید گفت تسری مفهوم سلاح به سلاح‌های غیرملموس و غیرمادی

مانند بدافزارها چندان شایسته به نظر نمی‌رسد و نمی‌توان چنین مفهوم موسعی از سلاح ارائه داد، به ویژه آنکه آموزه‌های فقهی و شرعی چنین توسعه دامنه جرم‌انگاری در جرائم حدی را بر نمی‌تابد. اما باید توجه داشت مقنن به عنوان یک جرم مانع، تولیدکنندگان، منتشرکنندگان و توزیع‌کنندگان بدافزارها را به حال خویش رها نکرده است بلکه در قبال بدافزارها که امروزه به عنوان یک ابزار در جهت حملات سایبری استفاده می‌شوند، در بند «الف» ماده (۲۵) «قانون جرائم رایانه‌ای»^۲ به جرم‌انگاری فرایند تولید، انتشار یا توزیع و در دسترس قرار دادن آن اهتمام ورزیده است (یکرنگی و مرسی، ۱۳۹۹: ۳۲۳).

۳. مفهوم افساد فی الارض و امکان تحقق آن در حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری

همان‌طور که بیان شد نمی‌توان سلاح سایبری را به آنچه که مشهور فقها و قانونگذار از واژه «سلاح» اراده کرده‌اند سرایت و توسعه داد و نمی‌توان با عنوان حدی محاربه به مقابله با حملات سایبری پرداخت. بنابراین در این قسمت به قابلیت اعمال عنوان فقهی «افساد فی الارض» در خصوص حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری خواهیم پرداخت.

۳-۱. مفهوم افساد فی الارض

از نظر لغوی افساد از باب افعال از «فسد» به معنای فساد کردن و برپا کردن

۱. نرم‌افزارهای مخربی هستند که به صورت مخفیانه وارد سامانه‌های رایانه‌ای می‌شوند و اعمال مخرب خاص خود را بر روی داده‌های ذخیره شده در سامانه‌های رایانه‌ای مورد هدف قرار می‌دهند. این امر به وقوع خساراتی منجر می‌شود و چون اغلب آنان به تضعیف عملکرد سامانه‌های رایانه‌ای منجر می‌شوند، به این نام مشهورند (داوری دولت‌آبادی، ۱۳۹۳: ۶).

۲. بند «الف» ماده (۲۵) قانون جرائم رایانه‌ای مقرر می‌دارد: «تولید یا انتشار یا توزیع و در دسترس قرار دادن یا معامله داده‌ها یا نرم‌افزارها یا هر نوع ابزار الکترونیکی که صرفاً به منظور ارتکاب جرائم رایانه‌ای به کار می‌رود».

فتنه است (معین، ۱۳۸۴: ۹۲۶) و از ریشه فساد است (فراهیدی، ۱۴۰۹: ۲۳۱؛ حمیری، ۱۴۲۰: ۵۱۸۳) و به معنای گرفتن مال به صورت ظالمانه (فیروزآبادی، ۱۴۲۴: ۲۷۷) قحط و خشکی (طریحی، ۱۳۷۵: ۱۲۱) نیز آمده است. این واژه در معنای خروج از چیزی از حالت اعتدال نیز به کار می‌رود. چنانکه راغب در مفردات راغب آورده است: «کسی که در شهر با سلاح تهدید کند دستش قطع می‌شود و اگر با این ابزار کسی را بزند کشته می‌شود» (راغب، ۱۴۱۲: ۶۳۶) بر این اساس برخی با توجه به معنای لغوی فساد معتقدند که می‌توان قتل، ظلم، کفر، جنگ، تزییع حقوق دیگران و اخلال در احکام الهی، قوانین و مقررات اسلامی را که همگی ضد اصلاح‌اند، از مصادیق افساد برشمرد (بای، ۱۳۹۵: ۳۰).

درباره مفهوم «فی الارض» برخی قائل بر دو احتمال هستند. احتمال اول آن است که محل حلول فساد و ظرف ارتکاب این گناه کره خاکی است. احتمال دوم آن است که قید «فی الارض» کنایه از گستردگی عمل مرتکب و گویای برپا کردن فساد در منطقه یا ناحیه‌ای از زمین است (همان: ۳۲). بر این اساس گفته شده است: «افساد فی الارض در اصطلاح هر نوع عملی است که جامعه را از حالت تعادل خارج کند و منشأ فساد گسترده در محیطی شود؛ هر چند بدون توسل به اسلحه باشد. بدیهی است که در این اندیشه حیات اجتماعی، اخلاقی، اقتصادی و فرهنگی و ... متعادل متصور شده است که افساد این حالت را دچار آشفتگی و اختلال می‌کند» (برهانی و احمدزاده، ۱۳۹۷: ۲۱۲).

ایجاد آشفتگی و اختلال تنها محدود به فضای سنتی نیست، بلکه امروزه فضای سایر یا به اصطلاح «فضای مجازی» امکانات و تسهیلاتی را برای افراد جامعه به ارمغان آورده است که این امر اکثر افراد جامعه را به سوی خود کشانده و خود را در کنار فضای سنتی قرار داده است. برای مثال اگر یک حمله سایبری باعث قطع

برق سراسری شود، چه آثار نامطلوبی در جامعه از خود باقی خواهد گذاشت. اگر با توجه به معنای لغوی فساد بتوان مواردی همچون ظلم، تضییع حقوق دیگران و اخلال در قوانین و مقررات اسلامی را از مصادیق افساد برشمرد در این صورت تفاوتی نمی‌کند که این مصادیق در فضای سنتی تحقق یابند یا در فضای سایبر که امروزه تمامی افراد جامعه بخشی از زندگی خود را در آن می‌گذارند.

۳-۲. شرایط تحقق عنوان افساد فی الارض در حملات سایبری

قانونگذار در ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی بدون ارائه تعریف مجزایی از رفتار مجرمانه افساد فی الارض مقرر داشته است: «هرکس به‌طور گسترده مرتکب جنایات علیه تمامیت جسمانی افراد، جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور، نشر اکاذیب، اخلال در نظام اقتصادی کشور، احراق و تخریب، پخش مواد سمی و میکروبی خطرناک یا دایر کردن مراکز فساد و فحشا یا معاونت در آنها شود، به‌گونه‌ای که موجب اخلال شدید در نظم عمومی کشور، ناامنی یا ورود خسارت عمده به تمامیت جسمانی افراد یا اموال عمومی و خصوصی، یا سبب اشاعه فحشا در حد وسیع شود مفسد فی الارض محسوب و به اعدام محکوم می‌شود».

با توجه به منطوق ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی، مقنن در رابطه با رکن مادی، بیش از هر چیز به گسترده‌گی اقدامات مرتکب و وسعت نتایج زیان‌بار حاصل از آن توجه داشته است و اوصاف مذکور نقش اساسی و محوری در ساختار جرم افساد فی الارض ایفا می‌کنند (رهبرپور و نورمحمدی، ۱۳۹۷: ۲۱۱).

حملات سایبری نیز طیف وسیعی از شبکه‌های رایانه‌ای را تحت تأثیر قرار می‌دهد، در نتیجه وسیع و گسترده بودن جرائم ارتكابی مذکور در ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی که در حقیقت مربوط به رکن مادی جرم افساد فی الارض است در ذات حملات سایبری نهفته است.

با توجه به مفهوم حمله سایبری و سامانه‌های رایانه‌ای ذکر شده در ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی (تعزیرات) و هشت دسته عمده جرائم یاد شده در ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی بدیهی است فقط ۶ مورد آن یعنی «جنایات علیه تمامیت جسمانی افراد»، «جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور»، «اخلال در نظام اقتصادی کشور»، «احراق»، «تخریب» و «پخش مواد سمی و میکروبی و خطرناک» توسط حملات سایبری قابل تحقق هستند^۱ و دو مورد دیگر یعنی «نشر اکاذیب» و «دایر کردن مرکز فساد و فحشا» از شمول مفهوم حملات سایبری خارج هستند. علت آن است که در یک تقسیم‌بندی جرائم رایانه‌ای به دو دسته وسیله‌محور و موضوع‌محور تقسیم می‌شوند. جرائم رایانه‌ای وسیله‌محور جرائمی هستند که در آن سامانه رایانه‌ای وسیله ارتکاب است؛ مانند نشر اکاذیب یا ایجاد مرکز فساد و فحشا از طریق سامانه رایانه‌ای. در حالی که در جرائم رایانه‌ای موضوع‌محور (محض)، سامانه رایانه‌ای موضوع جرم هستند که با توجه به مفهوم اتخاذ شده از حمله سایبری در پژوهش حاضر، حملات سایبری زیرمجموعه‌ای از جرائم رایانه‌ای موضوع‌محور قرار می‌گیرند.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

قانونگذار ایران در ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی (ماده (۱۱) قانون جرائم رایانه‌ای) به جرم‌انگاری رفتارهای مجرمانه‌ای که علیه سامانه‌های ارائه‌دهنده خدمات ضروری عمومی ارتکاب می‌یابند، پرداخته است و برای مرتکب آن صرفاً

۱. برای مثال حمله سایبری به سامانه‌های رایانه‌ای کنترلی گازرسانی ممکن است به انفجار در خط لوله‌های گازرسانی منجر شده و باعث احراق، تخریب و از دست دادن جان چندین شهروند شود یا حمله به سامانه‌های رایانه‌ای کنترلی بانکداری به اخلال در نظام پولی و بانکی یک کشور منجر شود. همچنین حمله به سامانه‌های رایانه‌ای کنترلی حمل و نقل مواد سمی و میکروبی منجر به انتشار آنان در فضای واقعی شود.

مجازات تعزیری حبس ۳ تا ۱۰ سال پیش‌بینی کرده است، در حالی که ماهیت و کاربردهای سامانه‌های رایانه‌ای موضوع ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی موجب می‌شود هرگاه آنها موضوع حملات سایبری قرار گیرند در حد وسیع و گسترده‌ای نظم، امنیت و آسایش عمومی در فضای سایبر و واقعی (فیزیکی) را برهم زنند.

ممکن است به نظر آید سلب امنیت در محیط توسط حملات سایبری ایجاد می‌شود و گزینش عنوان حدی «محرابه» برای مجازات مرتکبین آن مناسب به نظر آید، اما از آنجاکه مفهوم سلاح مدنظر مشهور فقها و حقوق ایران ناظر بر سلاح‌های ملموس و مادی است و نمی‌توان آن را به سلاح‌های سایبری غیرمادی و غیرملموس تسری داد، در نتیجه با فقدان یکی از ارکان و شرایط عنوان حدی «محرابه» یعنی سلاح کشیدن تمسک به عنوان حدی «محرابه» صحیح نیست.

با توجه به منطوق ماده (۲۸۶) قانون مجازات اسلامی قانونگذار در رابطه با رکن مادی بیش از هر چیز به گستردگی اقدامات مرتکب و وسعت نتایج زیان‌بار حاصله توجه داشته است، به نحوی که اوصاف مذکور نقش اساسی و محوری در ساختار جرم افساد فی الارض ایفا می‌کنند. در این صورت همان‌طور که گفته شد به دلیل آنکه یک حمله سایبری گروه یا شبکه‌ای از سامانه‌های رایانه‌ای را تحت تأثیر قرار می‌دهد، این امر موجب گستردگی و وسعت نتایج زیان‌بار ناشی از حملات سایبری می‌شود، در نتیجه شرط وسیع و گسترده بودن جرائم ارتكابی مذکور در ماده (۲۸۶) ق.م.ا. که در حقیقت مربوط به رکن مادی جرم افساد فی الارض است توسط حملات سایبری تحقق می‌یابند. همچنین با توجه به ذکر عناصر مادی حمله سایبری و هشت دسته عمده جرائم ذکر شده در ماده (۲۸۶) ق.م.ا فقط ۶ مورد آن یعنی «جنايات عليه تمامیت جسمانی افراد»، «جرائم علیه امنیت داخلی یا خارجی کشور»، «اخلال در نظام اقتصادی کشور»، «احراق»، «تخریب»، «پخش

مواد سمی و میکروبی و خطرناک» توسط حملات سایبری قابل تحقق هستند. پیرامون عنصر معنوی نیز باید بیان داشت، احراز قصد و نیت خاص حملات سایبری در جهت افساد فی الارض، یعنی اخلال گسترده در نظم عمومی، ایجاد ناامنی، ایراد خسارت عمومی و یا اشاعه فساد یا فحشا در حد وسیع و یا علم به مؤثر بودن اقدامات امری دشوار است، زیرا قصد امری ذهنی و درونی است و تکید بر لزوم اثبات آن باعث بلاکیفر ماندن بسیاری از مهاجمان سایبری می‌شود. بنابراین می‌توان برای حل این مشکل، شرایط و اوضاع احوال پیرامون حملات سایبری یا قرائن و شواهد بیرونی قضیه که جنبه عینی دارند را مورد توجه قرار داد. این اوضاع و احوال عوامل گوناگونی چون ماهیت کلی آن اعمال، ارتکاب آن در منطقه‌ای خاص، تکرار، استمرار و وسعت حملات سایبری و... را شامل خواهد شد. با بررسی و تحلیل عناصر مادی و معنوی افساد فی الارض و تطبیق آن با حملات سایبری ارتكابی علیه سامانه‌های رایانه‌ای موضوع ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی، شایسته است یک تبصره به ماده (۷۳۹) قانون مجازات اسلامی (ماده (۱۱) قانون جرائم رایانه‌ای) اضافه شود: «هرکس به قصد به خطر انداختن امنیت، آسایش و امنیت عمومی اعمال مذکور در مواد (۸، ۹ و ۱۰) این قانون را توسط حمله سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای و مخابراتی که برای ارائه خدمات ضروری عمومی به کار می‌روند، از قبیل خدمات درمانی، آب، برق، گاز، مخابرات، حمل و نقل و بانکداری مرتکب شوند، چنانچه حمله ارتكابی مصداق عنوان افساد فی الارض نباشد، به حبس از ۳ تا ۱۰ سال محکوم خواهد شد». همان‌طور که از تعریف پیشنهاد شده قابل استنباط است شرط تحقق عنوان حدی «افساد فی الارض» آن است که در وهله اول رفتار ارتكابی از ماهیت حمله سایبری برخوردار باشد نه ماهیت جرم رایانه‌ای چرا که حملات سایبری دارای ماهیت گسترده و سازمان یافته هستند. در وهله دوم موضوع حمله

سایبری سامانه‌ها و داده‌های رایانه‌ای مطرح است که باید در راستای ارائه خدمات ضروری عمومی مشغول به فعالیت باشند. از این رو هر سامانه یا داده رایانه‌ای را نمی‌توان موضوع این تبصره در نظر گرفت و در نهایت لزوم قصد به خطر انداختن امنیت، آسایش و امنیت عمومی ضروری است.

بنابراین با توجه به ویژگی‌ها و آثار و نتایج گسترده و زیان‌بار حملات سایبری علیه سامانه‌های رایانه‌ای ارائه‌دهنده خدمات ضروری، جهت پیشگیری از جرم و بازدارنده بودن مجازات‌ها و مقابله مناسب با این حملات همان‌طور که ذکر شد نیاز به اصلاح قانون در این زمینه وجود دارد و رعایت اصل تناسب جرم و مجازات چنین اقتضایی را دارد و صرفاً برای واکنش در مقابل این حملات سایبری نمی‌توان به حبس تعزیری در قبال مرتکب حمله سایبری اکتفا کرد.

منابع و مأخذ

۱. ابن منظور، محمد بن مكرم (۱۴۰۸). *لسان العرب*، جلد اول، چاپ اول، بيروت، نشر دارالاحياء التراث العربيه.
۲. ایزدی فر، علی اکبر و مجتبی حسین نژاد (۱۳۹۵). «بررسی فقهی افساد فی الارض»، مجله پژوهش‌های فقه و حقوق اسلامی، دوره ۱۲، ش ۱۴.
۳. بای، حسینعلی (۱۳۹۵). «افساد فی الارض، مفسد فی الارض کیست؟»، مجله حقوق اسلامی، دوره ۳، ش ۲۹.
۴. برهانی، محسن (۱۳۹۴). «افساد فی الارض، ابهام مفهومی، مفسد عملی (تحلیل حقوقی ماده ۲۸۶) قانون مجازات اسلامی»، مجله مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۲، ش ۳ و ۲.
۵. برهانی، محسن و رسول احمدزاده (۱۳۹۷). «معیارهای ناظر بر شناسایی مفسد فی الارض با تأکید بر جرائم مواد مخدر»، مجله مطالعات حقوق کیفری و جرم‌شناسی، دوره ۴۸، ش ۲.
۶. جالینوسی، احمد، شهروز ابراهیمی و طیبه قنوانی (۱۳۹۲). «جایگاه فضای سایبر و تهدیدهای سایبری در استراتژی امنیت ملی ایالات متحده آمریکا»، فصلنامه دانش سیاسی و بین‌الملل، سال دوم، ش ۵.
۷. حائری، سید کاظم (۱۳۸۶). «انواع تعزیرات و ضوابط آن»، فصلنامه تخصصی فقه اهل بیت، سال سیزدهم، ش ۵۱.
۸. حر عاملی (۱۴۰۱). *وسائل الشیعه*، جلد هجدهم، باب دوم از ابواب حدالمحارب، چاپ پنجم، تهران، نشر مکتبه الاسلامیه.
۹. جسین بیگی، ابراهیم (۱۳۸۴). حقوق و امنیت در فضای سایبر، چاپ اول، تهران، مؤسسه فرهنگی مطالعات و تحقیقات بین‌المللی ابرار معاصر.
۱۰. حلی، حسن بن یوسف (۱۴۱۳). *قواعد الاحکام*، جلد سوم، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی قم.

۱۱. حلی، محمدبن حسن بن یوسف (۱۳۸۷). *ایضاح الفوائد*، جلد چهارم، چاپ اول، قم، نشر مؤسسه اسماعیلیان.
۱۲. حمیری، نشوان بن سعید (۱۴۲۰). *شمس العلوم*، جلد هشتم، چاپ اول، بیروت، نشر دارالفکر.
۱۳. خلیل‌زاده، مونا (۱۳۹۳). *مسئولیت بین‌المللی دولت‌ها در قبال حملات سایبری*، چاپ اول تهران، نشر مجد.
۱۴. داوری دولت‌آبادی، مجید (۱۳۹۳). *بدا فزارها و راهکارهای مقابله*، چاپ اول، تهران، نشر پندارپارس.
۱۵. راغب، حسین بن محمد (۱۴۱۲). *المفردات فی غریب القرآن*، چاپ اول، دمشق، نشر دارالقلم.
۱۶. رحمتی، محمد (۱۳۷۵). *کتاب الحدود والتعزیرات*، جلد دوم، چاپ اول، قم، نشر مؤلف.
۱۷. رهبرپور، محمدرضا و حسین نورمحمدی (۱۳۹۷). «چالش‌های حقوقی - قضایی جرم افساد فی الارض در قانون مجازات اسلامی ۱۳۹۲»، پژوهش حقوق کیفری، سال ششم، ش ۲۲.
۱۸. طباطبایی، سیدعلی (۱۴۱۸). *ریاض المسائل*، جلد شانزدهم، چاپ اول، قم، مؤسسه آل‌البیت علیهم‌السلام لاحیاء التراث.
۱۹. طریحی، فخرالدین (۱۳۷۵). *مجمع‌البحرین*، جلد سوم، چاپ سوم، تهران، نشر مکتبه‌المرتضویه.
۲۰. طوسی، ابو جعفر محمد بن حسن (۱۴۰۰). *النهایه*، چاپ دوم، بیروت، نشر دارالکتب العربی.
۲۱. --- (۱۴۰۷). *الخلاف*، جلد پنجم، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
۲۲. عظیمی، فاطمه و هادی خشنودی (۱۳۹۵). «نقش تروریسم سایبری در تهدید علیه امنیت ایران و راه‌های پیشگیری از آن»، فصلنامه مطالعات سیاسی، سال نهم، ش ۳۴.
۲۳. فاضل‌هندی، محمد بن حسن (۱۴۱۶). *کشف‌اللثام*، جلد دهم، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی.

۲۴. فراهیدی، عبدالرحمن خلیل بن احمد (۱۴۰۹). کتاب العین، جلد هفتم، چاپ دوم، قم، نشر مؤسسه دارالهجره.
۲۵. فیروزآبادی، محمد بن یعقوب (۱۴۲۴). القاموس المحيط، چاپ اول، تهران، نشر دارالفکر.
۲۶. محقق حلی، ابوالقاسم (۱۴۰۸). شرائع الاسلام، جلد چهارم، چاپ دوم، قم، نشر مؤسسه اسماعیلیان.
۲۷. مرسی، هادی (۱۳۹۷). «مقابله با حملات سایبری در حقوق کیفری ایران و اسناد بین المللی (با تأکید بر حملات سایبری علیه ایران)»، پایان نامه کارشناسی ارشد، تهران، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران.
۲۸. معین، محمد (۱۳۸۴). فرهنگ معین، تهران، چاپ دوم، نشر راه ارشد.
۲۹. مفید، محمد بن محمد بن نعمان (۱۴۱۰). المقنعه، چاپ دوم، قم، مؤسسه نشر اسلامی.
۳۰. مقدس اردبیلی، احمد بن محمد (۱۴۰۳). مجمع الفوائد، جلد سیزدهم، چاپ اول، قم، دفتر انتشارات اسلامی.
۳۱. منتظری، حسینعلی (۱۳۶۷). مبانی فقهی حکومت اسلام، ترجمه محمود صلواتی، جلد سوم، چاپ اول، تهران، مؤسسه کیهان.
۳۲. موسوی اردبیلی، سید عبدالکریم (۱۴۲۷). فقه الحدود والتعزیرات، جلد اول، چاپ اول، قم، دارالعلم.
۳۳. --- (۱۴۲۷). فقه الحدود والتعزیرات، جلد سوم، چاپ دوم، قم، مؤسسه نشر الجامعه المفید.
۳۴. موسوی الخمینی، سید روح الله (۱۳۹۳). تحریر الوسیله، جلد دوم، چاپ سیزدهم، قم، نشر دارالعلم.
۳۵. موسوی گلپایگانی، سید محمد رضا (۱۴۱۲). الدر المنصود فی الاحکام الحدود، جلد دوم، چاپ اول، قم، دارالقرآن الکریم.
۳۶. مؤمن، محمد (۱۴۱۵). کلمات سدیده فی مسائل جدیده، چاپ اول، قم، مکتبه امیر المؤمنین (دارالعلم مفید).

۳۷. میرمحمدصادقی، حسین (۱۳۹۳). *جرائم علیه امنیت و آسایش عمومی*، چاپ بیست و پنج، تهران، نشر میزان.
۳۸. نجفی الجواهری، محمدحسن (۱۴۰۴). *جواهر الکلام فی شرح شرائع الإسلام*، جلد ۴۱، چاپ هفتم، نشر، دار احیاء التراث العربی.
۳۹. هاشمی شاهرودی، سید محمود (۱۳۷۶). «محارب کیست و محاربه چیست؟ (بحثی در شناخت موضوع محاربه)»، *مجله فقه اهل بیت (ع)*، ش ۱۱ و ۱۲.
۴۰. یکرنگی، محمد و هادی مرسی (۱۳۹۹). «تحلیل جرم‌انگاری تولید و پخش نرم‌افزار و ابزار الکترونیکی صرفاً مجرمانه در سیاست کیفری ایران در پرتو اسناد فرامرزی»، *فصلنامه دیدگاه حقوق قضایی*، دوره ۲۵، ش ۹۲.
41. Andress, Jason and Steve Winterfeld (2011). *Cyber Warfare: Techniques, Tactics and Tools for Security Practitioners*, Amsterdam, Boston, Syngress/Elsevier.
42. Army, U. (2005). "Cyber Operations and Cyber Terrorism In U. Army", U.S. Army Trainin, Available at: https://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/other/tradoc-dcsint-hbk_1-02-2005.pdf.
43. Eneken, T., K. Kardri and V. Liis (2010). "International Cyber Incidents: Legal Considerations, Cooperatative Cyber Defence Center of Excellence", Tallinn, Estonia, CCDCOE, Available at: <https://ccdcoe.org/publications/books/legalconsiderations.pdf>.
44. Kimburg, A. and H. Tirmaa-Klaar (2011). "Cybersecurity and Cyberpower: Consept, Condition and Capabilities for Cooperaion for Action Within the EU", European Parliament, Avalaible at: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2011/433828/EXPOSEDE_ET\(2011\)433828_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2011/433828/EXPOSEDE_ET(2011)433828_EN.pdf).
45. Lord, K.M. and T. Sharp (2011). "America's Cyber future Security and Prosperity in the Information Age, Center for a New American Security", *Center for a New American Security*, Vol. 1, No. 2.

طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

علی‌نقی امیری،* حمید زارع،** حسن دانایی‌فرد*** و رضا بنی‌اسد****

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۳/۳۱	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۵۷-۱۰۰
-------------------	--------------------------	-------------------------	--------------------

ظرفیت خط‌مشی‌به‌توانایی توسعه «گزینه‌های خط‌مشی» برای دستیابی به اهداف عمومی اشاره دارد. خط‌مشی‌گذاری با قانونگذاری در تعامل تنگاتنگ است؛ از یک سو، خط‌مشی‌هایی در قالب لوایح و طرح‌ها به قانون تبدیل می‌شوند و از سوی دیگر، برخی از قوانین خود جنبه خط‌مشی دارند؛ بنابراین، هرچه ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس تقویت شود، قانونگذاری نیز تقویت می‌شود. قراین و مسائلی همچون تورم قوانین، صف طولانی طرح‌ها و لوایح در کمیسیون‌ها و همچنین لزوم خط‌مشی‌پژوهی برای ایجاد قوانین پویا و مادر، وجود دارد که بر لزوم مطالعه ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی می‌افزاید. هدف از این پژوهش، طراحی الگواز طریق شناسایی عناصر تشکیل‌دهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری و شناسایی روابط بین آنهاست. این پژوهش با رویکرد کیفی و استراتژی مطالعه موردی انجام شده است که در آن مجلس شورای اسلامی به عنوان مورد مطالعه به صورت عمیق و کیفی بررسی می‌شود. بررسی برخی از بیانات مقام معظم رهبری، مصاحبه‌های نمایندگان مجلس شورای اسلامی، خبرگان قانونگذاری و خط‌مشی‌گذاری، گزارش‌های کارشناسی و طرح‌ها و لوایح، ابزارهای گردآوری اطلاعات هستند؛ زیرا این پژوهش مبتنی بر چند روشی یا کثرت‌گرایی است. روش تحلیل داده‌ها بر اساس تحلیل مضمون است که سرانجام الگوی نهایی با چارچوب ورودی - پردازش - محصول - زمینه طراحی شده است. زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی، غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌ها و ظرفیت خط‌مشی‌های ارتقا یافته و همچنین محیط حاکم بر ظرفیت خط‌مشی‌ها از عناصر شکل‌دهنده الگو هستند که توجه و عملیاتی‌سازی آنها به وضع قوانین مادر و تقویت کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی منجر می‌شود.

کلیدواژه‌ها: ظرفیت خط‌مشی؛ پارلمان؛ مطالعه موردی؛ قانونگذاری؛ خط‌مشی تقنینی؛ مجلس

شورای اسلامی

* استاد دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی، دانشگاه تهران؛

Email: anamiri@ut.ac.ir

** دانشیار دانشکده مدیریت و حسابداری، پردیس فارابی، دانشگاه تهران؛

Email: hzarea@ut.ac.ir

*** استاد گروه مدیریت دولتی، دانشکده مدیریت و اقتصاد، دانشگاه تربیت مدرس؛

Email: hdanaee@modares.ac.ir

**** استادیار گروه مدیریت کسب‌وکار، دانشکده معارف اسلامی و مدیریت، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

Email: baniasad@isu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2106-4692

مقدمه^۱

مطالعه پدیده «ظرفیت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری در نظام حکمرانی» موضوعی جدید و درعین حال پویاست. کشورهای کانادا، استرالیا و آمریکا بیشترین سهم را در مطالعه ظرفیت خط‌مشی‌گذاری داشته‌اند. توجه به منابع نهادی و سازمانی، وجود گزینه‌های خط‌مشی فراوان و لزوم انتخاب بهترین آن، ظهور و بروز مسائل عمومی برخی از عواملی هستند که مطالعات پدیده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را در سطوح مختلف بسط و گسترش داده است (Flynn, 2011; O'Connor, Roos and Vickers-Willis, 2007).

مطالعات خط‌مشی‌گذاری درباره هر یک از خط‌مشی‌های کلی نظام (سیاست‌های کلی) و خط‌مشی‌های قانونی مانند سیاست‌های قانون برنامه پنجم و ششم، خط‌مشی‌های عمومی همچون خط‌مشی‌های اجرایی قوه مجریه (مستند به اصل (۱۳۴) قانون اساسی)، خط‌مشی‌های قضایی قوه قضائیه و خط‌مشی‌های تقنینی قوه مقننه انجام می‌شود. قلمرو موضوعی پژوهش حاضر، خط‌مشی‌گذاری تقنینی است. در نظام تقنینی کشور، صلاحیت وضع خط‌مشی‌های تقنینی بر عهده مجلس شورای اسلامی است. صلاحیت شورای نگهبان اصول (۹۱ تا ۹۹) است و صلاحیت مجمع طبق اصل (۱۱۲) در خصوص قوانین صرفاً در مقام ترفع و اعمال مصلحت است. زمانی که لوایح قانونی دولت و لوایح قضایی قوه قضائیه نیاز به تصویب دارند، وجهه خط‌مشی تقنینی پیدا می‌کنند که بر اساس اصل (۵۸) قانون اساسی از طریق مجلس شورای اسلامی اعمال می‌شود. بنابراین صلاحیت قانونگذاری در اختیار مجلس شورای اسلامی است.

۱. این مقاله مستخرج از رساله دکتری با عنوان «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی ایران: پژوهشی کیفی» است.

مطالعه ظرفیت نیز قلمرو متنوع و وسیعی دارد. ظرفیت حکمرانی ملی عمدتاً در سطوح حکومت،^۱ خط‌مشی^۲ و اداری مطالعه می‌شود (Painter and Pierre, 2005) این پژوهش از نظر قلمروی ظرفیت، بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری - ظرفیت خط‌مشی بخشی از آن است - متمرکز بوده که در آن ظرفیت دولت و ظرفیت اداری مطالعه نمی‌شود.

پژوهش حاضر قلمرو مکانی و مورد مطالعه خود را حول «مجلس شورای اسلامی» قرار داده است. در این قلمرو به تعاملات و درهم‌تنیدگی روابط آن با شورای نگهبان، قوه مجریه، قوه قضائیه و مجمع تشخیص مصلحت نظام، به مثابه محیط نزدیک (محیط خرد)^۳ مجلس شورای اسلامی توجه شده است. قلمرو موضوعی و موردی نیز «ظرفیت خط‌مشی‌گذاری تقنینی در مجلس شورای اسلامی»^۴ است.

با وجود مطالعات غنی در حوزه ظرفیت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری، در سطح خرد و کلان در برخی از کشورها همچون کانادا، آمریکا و استرالیا، مطالعات پژوهشگران ایران در این حوزه اندک و بعضاً پراکنده است. وجود برخی از مسائل در نظام حکمرانی این کشورها، مطالعات دانشگاهی را به سمت وسوی ظرفیت‌شناسی و ظرفیت‌سازی سوق داده است. ممکن است برخی از مسائل گریبان‌گیر همه کشورها بوده و برخی صرفاً در یک یا چند کشور ظهور و بروز پیدا کنند. برای مثال، شکاف بین تدوین و اجرای خط‌مشی مسئله‌ای فراگیر است؛ در حالی که عامل اثرگذار محیطی همچون سرکوب خط‌مشی‌ها از سوی نظام سلطه که در روند خط‌مشی‌گذاری و اجرای آن تأثیر جدی دارد ممکن است صرفاً مسئله

1. Government Capacity

2. Policy Capacity

3. Task Environment (Micro Environment)

۴. با توجه به اینکه مورد مطالعه مجلس شورای اسلامی به اندازه کافی گویای تقنینی بودن خط‌مشی‌هاست؛ اصطلاح تقنینی از عنوان و البته مباحث آتی حذف شده است.

خط‌مشی‌گذاری ایران یا چند کشور معدود باشد.

در حوزه ظرفیت خط‌مشی‌گذاری عمدتاً مشکلاتی همچون تورم قوانین و در عین حال وجود تبصره‌ها و الحاقیه‌های زیاد به آنها، رفت‌وبرگشت قوانین بین شورای نگهبان قانون اساسی و مجلس شورای اسلامی به‌ویژه در مورد اصل (۷۵) قانون اساسی، تعداد زیاد لوایح و طرح‌ها، قوانین معارض، نبود قوانین مادر در برخی از حوزه‌های قانونگذاری، عدم کار کارشناسی و قوی در مورد همه طرح‌ها و لوایح، شکست برخی از قوانین در اجرا و عمل و بی‌تمایلی برخی از دولت‌ها برای تهیه آیین‌نامه‌های اجرایی برای تعدادی از قوانین وجود دارد. این شواهد نشان می‌دهد که خط‌مشی‌های مجلس با ضعف‌های خرد و کلان روبه‌روست.

هدف اصلی این پژوهش «طراحی الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی» است که با نیل به اهداف فرعی، عناصر کلیدی تشکیل‌دهنده ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی و تبیین روابط بین عناصر کلیدی فوق‌محقق خواهد شد؛ بنابراین سؤال‌های اصلی و فرعی این پژوهش عبارتند از:

- الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی چگونه است؟
- عناصر کلیدی تشکیل‌دهنده ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی کدام‌اند؟
- روابط بین عناصر کلیدی فوق‌در الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری چگونه است؟

۱. ادبیات پژوهش

۱-۱. بررسی سابقه پژوهش

هرچند پژوهش درباره ظرفیت‌سازی در بخش عمومی به سال ۱۹۸۱^۱ و درباره ظرفیت خطمشی‌گذاری به ۱۹۷۸ برمی‌گردد (Sundquist, 1978: 194 - 200) اما سیر تکامل و توسعه ظرفیت خطمشی، ظرفیت خطمشی‌گذاری و ظرفیت تحلیلی خطمشی‌گذاری در سه دهه اخیر رو به رشد بوده است. برای مثال، با جست‌وجوی واژه‌های Policy و Capacity در عنوان مقاله‌های پایگاه اطلاعاتی وایلی^۲ در آذرماه ۱۳۹۸، ۱۱۵ مقاله یافت شد که ۹۳ مقاله بعد از سال ۲۰۰۰ چاپ شده بودند. مسائلی همچون افول ظرفیت خطمشی‌ها، جهانی شدن و رویکرد مدیریت دولتی نوین در بخش عمومی، باعث شده است که پژوهش‌ها در این زمینه رشد و توسعه پیدا کند.

جدول ۱ به برخی از مطالعات ظرفیت خطمشی و خطمشی‌گذاری در سطح داخلی و جهانی اشاره می‌کند.

۱. با توجه به بررسی ادبیات موضوع، یکی از اولین پژوهش‌ها در زمینه ظرفیت‌سازی مقاله زیر است که در سال ۱۹۸۱ در مجله *PAR* چاپ شده است.

Honadle, Beth Walter (1981). "A Capacity-building Framework: A Search for Concept and Purpose", *Public Administration Review*, 41(5), pp. 575-580.

2. Wiley

جدول ۱. برخی از مطالعات ظرفیت خطمشی و خطمشی‌گذاری در منابع معتبر داخلی و خارجی

نویسندگان	پژوهش
حسینی، دانایی‌فرد و امامی، ۱۳۹۵	«مفهوم‌پردازی ظرفیت خطمشی عمومی انقلاب اسلامی ایران در اندیشه مقام معظم رهبری (مدظله)»
حمیدی‌زاده، دانایی‌فرد، معافی و اخوان علوی، ۱۳۹۷	«پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خطمشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری»
دانایی‌فرد، امامی و حسینی، ۱۳۹۴	«درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خطمشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد»
دانایی‌فرد، باباشاهی، آذر و کردنائیج، ۱۳۹۳	«تحقق رفاه ملی از رهگذر ارتقای ظرفیت رقابت‌پذیری ملی»
دانایی‌فرد، جاوید و فانی، ۱۳۹۱	«ارتقای ظرفیت گردشگری جمهوری اسلامی ایران: تحلیلی بر ابزارهای خطمشی‌گذاری ملی گردشگری»
دانایی‌فرد، حسینی و فانی، ۱۳۹۲	«ظرفیت خطمشی‌گذاری ملی: کلید توسعه‌یافتگی ملی»
دانایی‌فرد، کردنائیج و لاجوردی، ۱۳۸۹	«ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»
زارع‌پور، درویشی سه‌تانی، بیات و خزایی، ۱۳۹۷	«کاربست روش‌های آینده‌پژوهی به منظور توسعه ظرفیت فرایند سیاست‌گذاری نفت و گاز»
صادقی، موحدی سبحانی، رجب‌زاده و شیرازی، ۱۳۹۵	«بررسی نقش میانجی ظرفیت جذب دانش بر رابطه بین خطمشی‌های مدیریت منابع انسانی و عملکرد سازمانی (مورد مطالعه: شرکت گاز استان قم)»
محمدی فاتح، دانایی‌فرد، رهنورد و فروزنده، ۱۳۹۵	«طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه کشور»
منوریان، محمدی و محمدی فاتح، ۱۳۹۴	«خطمشی‌گذاری خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی»
دانایی‌فرد، آذر و شیرزادی، ۱۳۹۰	«چارچوبی برای شناسایی شایستگی‌های خطمشی‌گذاران ملی (نمایندگان مجلس قانونگذاری)»
Belyaeva, 2018	«ماهیت پویای ظرفیت خطمشی: خطمشی اینترنت در ایتالیا، بلاروس و روسیه»
Bettini and Head, 2018	«کشف ظرفیت برای کار خطمشی استراتژیک: خطمشی آب در استرالیا»
Brenton, 2018	«ظرفیت خطمشی در فدراسیون: مورد مطالعه استرالیا»

نویسندگان	پژوهش
Daugbjerg, Fraussen and Halpin, 2018	«گروه‌های ذی‌نفع و ظرفیت خطمشی: حالت‌های نامزدی، شبکه‌ها و کالاهای سیاسی»
Dunlop, 2018	«ایجاد ظرفیت سیاسی سازمانی از طریق آموزش خطمشی: برقراری ارتباط با شهروندان در زمینه بهداشت و ایمنی در انگلیس»
Fobé, Pattyn, Brans and Aubin, 2018	«خطمشی تحلیلی مورد بررسی: کاوش در الگوهای استفاده از تکنیک‌های تحلیلی سیاست»
Guy Peters, 2018	«ظرفیت خطمشی‌گذاری در مدیریت عمومی»
Hartley and Zhang, 2018	اندازه‌گیری ظرفیت سیاست از طریق شاخص‌های مدیریت
Howlett, 2018	«ظرفیت تحلیلی سیاست: عرضه و تقاضا برای تحلیل سیاست در دولت»
Hsu, 2018	«اندازه‌گیری ظرفیت تحلیلی سیاست برای محیط‌زیست: موردی برای جذب بازیگران جدید»
Hu, Wang and Fei, 2018	«مکانیسم‌های پویا برای حل حوادث جمعی در چین: تجزیه و تحلیل ظرفیت سیاست»
Karo and Kattel, 2018	«نوآوری و دولت: به سمت یک تئوری تکاملی ظرفیت سیاست»
Mazepus, 2018	«آیا مشروعیت سیاسی برای ظرفیت سیاست مهم است؟»
Olejniczak, Śliwowski and Trzciński, 2018	«نقش تحلیلگران در آژانس‌های عمومی: به سمت یک تیپ‌شناسی مبتنی بر تجربی»
Polášek, Novotný and Perottino, 2018	«کارشناسی و سیاست مرتبط با سیاست در احزاب سیاسی: چک: نظریه و روش‌ها»
Wu, Howlett and Ramesh, 2018	«ظرفیت سیاست و حاکمیت: ارزیابی شایستگی‌ها و توانایی‌های دولت در نظریه و عمل»
Wu, Ramesh and Howlett, 2018	«ظرفیت خطمشی: چارچوب مفهومی و مؤلفه‌های اصلی»
Yap, 2018	«پاسخگویی قابل اعتماد دولت و ظرفیت خطمشی‌گذاری راهبردی: شواهدی از NIC های آسیا از تایوان، کره جنوبی، مالزی و سنگاپور»

۱-۲. تعاریف و مفاهیم

جدول ذیل تعاریف ظرفیت خط‌مشی را از دیدگاه متخصصان این حوزه بررسی می‌کند.

جدول ۲. تعاریف ظرفیت خط‌مشی و مفاهیم عملیاتی مستخرج از آن

مفاهیم عملیاتی	نویسندگان	تعاریف ظرفیت خط‌مشی
ظرفیت تصمیم‌گیری.	Davis and Keating, 2000: 231	توانایی حکومت به منظور تصمیم و اجرای جریانی از اقدامات ترجیحی که تغییراتی را برای جامعه و اقتصاد آن پدید می‌آورد.
ساختاردهی به فرایند تصمیم‌گیری، هماهنگی در تصمیمات، تحلیل‌های آگاهانه تصمیمات.	Polidano, 2000: 808	توانایی ساختاربندی فرایند تصمیم‌گیری، هماهنگی آن در سراسر حکومت، فراهم کردن تحلیل‌های آگاهانه برای دست یافتن به آن و اطمینان از اینکه تحلیل به صورت جدی مورد قبول واقع شده است.
آرایش و نظم در منابع ضروری برای خط‌مشی، تصمیمات جمعی و هوشمندانه درباره منابع، تعیین دستورالعمل‌های راهبردی، تخصیص منابع کمیاب به اهداف عمومی.	Painter and Pierre, 2005: 2	توانایی آرایشی منابع ضروری به منظور اتخاذ انتخاب‌های جمعی هوشمند درباره آن منابع و تعیین دستورالعمل‌های راهبردی برای تخصیص منابع کمیاب به اهداف عمومی.
انتخاب راهبرد برای اهداف عمومی.	Peters, 2005: 73	توانایی اتخاذ انتخاب‌های راهبردی به منظور دستیابی به اهداف تعیین شده.
تصمیمات جمعی و هوشمندانه، استفاده و بهره‌برداری از منابع، دارا بودن اطلاعات و دانش کافی.	Christensen and Læg Reid, 2005: 137	توانایی استفاده از منابع به صورت نظام‌مند به منظور اتخاذ تصمیمات جمعی هوشمند در یک نظام اداری - سیاسی مردم‌سالار براساس شناخت اطلاعات و اقتدار کافی.

مفاهیم عملیاتی	نویسندگان	تعاریف ظرفیت خطمشی
تمرکز بر همه منابع سازمان، تمرکز بر ظرفیت‌های بین‌بخشی و تمرکز بر متغیرهای گوناگون در تعریف ظرفیت خطمشی.	Rasmussen, 1999	ظرفیت خطمشی تک‌متغیره نیست و علاوه بر متغیرهای داخل یک بخش به ارتباط آن با سایر بخش‌ها و دولت مرکزی نیز اشاره دارد. هر چه ظرفیت خطمشی ارتقا یافته باشد، تصمیمات بهینه نیز اتخاذ می‌شود.
توجه به ظرفیت خطمشی خدمات عمومی برای انجام خطمشی‌های دولت ضروری است.	Peter and Bakvis, 2005	انتخاب خطمشی‌ها در دولت براساس شواهد و تحلیل آنها انجام می‌شود؛ دولت‌ها عمدتاً به دنبال شناسایی بهترین بیان از منافع عمومی در بین گزینه‌های رقیب هستند که ظرفیت خطمشی خدمات عمومی یکی از بهترین گزینه‌هاست. بنابراین دولت‌ها باید به بهبود و ارتقای ظرفیت خدمات عمومی برای انجام خطمشی‌ها تلاش کنند.
آن دسته از منابعی که هوشمند باشند برای ظرفیت خطمشی مفیدند.	Cummings and Nørgaard, 2004	منابع سازمانی و هوشمند دولت.
تأکید بر اثربخشی در خطمشی‌ها.	Goetz and Wollmann, 2001	ظرفیت خطمشی به معنای تدوین اثربخشی خطمشی‌هاست.
تمرکز عمده بر منابع؛ هم جذب منابع و هم لزوم بهره‌برداری از آنها.	Honadle, 1981	توانایی در پیش‌بینی و اثرگذاری بر تغییرات، ایجاد تصمیمات هوشمند و مبتنی بر اطلاعات در مورد خطمشی، توسعه برنامه‌هایی برای اجرای خطمشی، جذب و بهره‌برداری از منابع، مدیریت منابع و ارزیابی فعالیت‌های فعلی به منظور راهنمایی برای آینده.
نوآوری به عنوان یکی از منابع ظرفیت‌سازی.	O'Connor, Roos and Vickers-Willis, 2007	تمرکز بر ظرفیت نوآوری خطمشی.
دانش زیربنای ظرفیت تحلیلی خطمشی.	Parsons, 2004	مدیریت دانش و یادگیری سازمانی.

هرچند این تعاریف متنوع هستند اما نکته قابل توجه این است که هر پژوهشگر مطالعات خود را حول محور تعریفی که ارائه کرده است سامان می‌دهد؛ بنابراین در این پژوهش ظرفیت خط‌مشی تقنینی به «توانایی مجلس شورای اسلامی در بسط و گسترش گزینه‌های خط‌مشی برای دستیابی به اهداف عمومی» اشاره دارد. ظرفیت خط‌مشی‌گذاری تقنینی (ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی) بر فرایند شناسایی زیرساخت‌ها، پردازش ظرفیت‌ها و رهاوردهای حاصل از آنها به منظور دستیابی به اهداف عمومی تأکید می‌کند. براساس تحلیل و بررسی تعاریف مختلف در زمینه ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی تقنینی به صورت زیر تعریف می‌شود:

توانایی قوه مقننه (به ویژه مجلس شورای اسلامی) در توسعه یا ایجاد «گزینه‌های خط‌مشی باکیفیت» با استفاده از ترکیب و بهره‌برداری از منابع نهادی و سازمانی به منظور دستیابی به اهداف نظارت و قانونگذاری. این تعریف مبنای تحقیق و پژوهش در این مقاله قرار گرفته است.

۱-۲-۱. محورهای کلی دسته‌بندی تعاریف

۱-۲-۱-۱. تعریف به اعتبار افول خط‌مشی

به زعم متخصصان، ظرفیت خط‌مشی‌ها، به ویژه در بخش دولتی رو به افول است؛ عمده‌ترین دلایل آن را توجه خط‌مشی‌گذاران به مدیریت دولتی نوین (Painter and Pierre, 2005)، عدم تحلیل عوامل اثرگذار محیط خط‌مشی، کوچک‌سازی بخش دولتی و اصلاحات مربوط به مدیریت و فقدان ظرفیت تحلیلی در نیروی کار خط‌مشی^۱ (Gleeson, 2009: 61) می‌دانند.

۱-۲-۱-۲. تعریف ظرفیت خطمشی براساس فرایند خطمشی‌گذاری

در برخی از تعاریف مرتبط با ظرفیت خطمشی، فرایند ظرفیت خطمشی‌گذاری از تدوین تا اجرا و کنترل بررسی شده است. به عنوان مثال تعاریف پیترز (Peters, 2005) مارتین پینتر و جان پیره (Painter and Pierre, 2005) از این‌گونه هستند.

۱-۲-۱-۳. تعریف براساس جدایی کارکرد و اجرای خطمشی‌گذاری

برخی از صاحب‌نظران کارکرد خطمشی‌گذاری و اجرا را از یکدیگر جدا می‌دانند و تعریفی بسیار محدود برای ظرفیت خطمشی ارائه می‌کنند. برای مثال، سامی کامینگز (به نقل از باسکوی) ظرفیت فنی دولت را به مثابه ظرفیت خطمشی به این شرح تعریف می‌کند: «ظرفیت فنی دولت اشاره به منابع مفهومی و سازمانی دارد که در تملک دولت است؛ همانند تخصص یا تجربه داخلی که ممکن است از تمامی آنها به منظور طراحی خطمشی‌های همسو و منعطف سیاسی و در طراحی فرایند خطمشی‌گذاری استفاده شود» (Baskoy, Evans and Shields, 2011: 219-220).

۱-۲-۲. محورهای کلی مفاهیم کلیدی ظرفیت خطمشی تقنینی

نگاه منشوری^۱ و عملیاتی به تعاریف باعث می‌شود تا جنبه‌های گوناگونی از عناصر فرایند ظرفیت خطمشی‌گذاری و خطمشی در مجلس شورای اسلامی و خطمشی‌های تقنینی مرتبط با آن تحلیل و بررسی شود. برای درک بهتر از ظرفیت خطمشی‌گذاری و ظرفیت تقنینی خطمشی در مجلس شورای اسلامی، مفاهیم کلیدی حاصل از پیشینه به شرح زیر است (Gleeson, 2009).

۱. نگاه منشوری همان‌طور که در استعاره‌ها هم از آن یاد می‌شود، نگاهی است که برای دستیابی به یک تعریف جامع از ظرفیت خطمشی باید همه جنبه‌های آن دیده شود تا بتوان بهتر به تحلیل آن پرداخت.

۱-۲-۲-۱. ظرفیت برای تصمیم‌گیری جمعی و هوشمندانه

هسته اصلی مفهوم ظرفیت خط‌مشی، تصمیم‌گیری هوشمندانه یا جمعی است. به عبارت دیگر تصمیمات جمعی و هوشمندانه است که ظرفیت یک خط‌مشی را افزایش می‌دهد. با این نگاه، تصمیم‌گیرندگان باید دانش، مهارت و خبرگی و تخصص لازم را داشته باشد تا بتوانند از بین گزینه‌های مختلف خط‌مشی بهترین را انتخاب کنند (Davis and Keating, 2000: 231; Painter and Pierre, 2005: 2).

۱-۲-۲-۲. ظرفیت برای بهره‌برداری از منابع

مفهوم منابع در ارتقای ظرفیت خط‌مشی نقش کلیدی را ایفا می‌کند. هیچ خط‌مشی بدون وجود منابع محقق نمی‌شود. منابع در ترکیب با یکدیگر قابلیت‌های جدیدی به وجود می‌آورند که باعث ارتقای ظرفیت خط‌مشی می‌شوند. منابع دارای طبقه‌بندی‌های مختلفی است: برخی از منابع همچون تجهیزات، اعتبارات، منابع مشهود و فیزیکی بوده و برخی دیگر که ارزشمندتر هستند به منابع نامشهود شهرت دارند. این‌گونه منابع همچون دانش، مهارت‌ها، تجربه، فرهنگ و سرمایه اجتماعی، به‌طور مستقیم در خروجی و پیامدهای یک خط‌مشی اثر می‌گذارند.

۱-۲-۲-۳. ظرفیت اجرای تصمیمات خط‌مشی

آن دسته از مفسران و پژوهشگران که ظرفیت خط‌مشی‌گذاری را براساس چرخه خط‌مشی تعریف می‌کنند، علاوه بر ظرفیت تصمیم‌گیری در مرحله تدوین بر ظرفیت اجرا و ارزیابی تصمیمات خط‌مشی نیز تأکید دارند.

۱-۲-۲-۴. ظرفیت ابزارهای خط‌مشی

بیترز استدلال می‌کند که اگر ظرفیت خط‌مشی مستلزم توانایی در اجرای

برنامه‌ها و کسب اهداف باشد، آنگاه بخشی از ظرفیت خطمشی حکومت وابسته به ابزارهای خطمشی در دسترس و بهره‌برداری به موقع از آنان است. وجود یا عدم وجود ابزار خطمشی مناسب است که امکان ارتقای خطمشی‌ها را در سطح دولت فراهم می‌کند (Peters, 2005).

۵-۲-۱. پیامدها و اهداف ظرفیت خطمشی

خطمشی‌ها دارای ستاده‌ها، پیامدهای کوتاه‌مدت و بلندمدت هستند. اتخاذ تصمیمات خطمشی به صورت جمعی و هوشمندانه برای حصول به اهداف عمومی و همچنین تغییر در اجرای خطمشی‌هاست. در اکثر تعاریف هدف و پیامد پایه اصلی ظرفیت خطمشی‌هاست.

۶-۲-۱. ظرفیت هماهنگی در فرایند خطمشی‌گذاری

هماهنگی در طول فرایند خطمشی‌گذاری و در بین حوزه‌های خطمشی به عنوان یک جنبه مهم مورد توجه قرار گرفته است. برخی از مفسران استدلال می‌کنند که ظرفیت کنشگران سیاسی، همچون وزرا، یک جنبه مهم از ظرفیت خطمشی و ظرفیت بوروکراسی است (Bakvis, 2000). عدم حضور نمایندگان نخبه و اثرگذار مجلس و حتی مجریان سیاسی در فعالیتهای ظرفیت‌سازی، کمبودی است که در بلندمدت ممکن است مشروعیت و اثربخشی برخی از فعالیتهای را تضعیف کند.

۳-۱. قانونگذاری و خطمشی‌گذاری

یکی از سؤال‌های جدی این است که به کدام یک از فعالیتهای مجلس شورای اسلامی و حوزه تقنین، خطمشی اطلاق می‌شود؟ آیا قانون همان خطمشی است؟ برای پاسخ به این سؤال ابتدا باید گفت که نظام خطمشی‌گذاری در ایران،

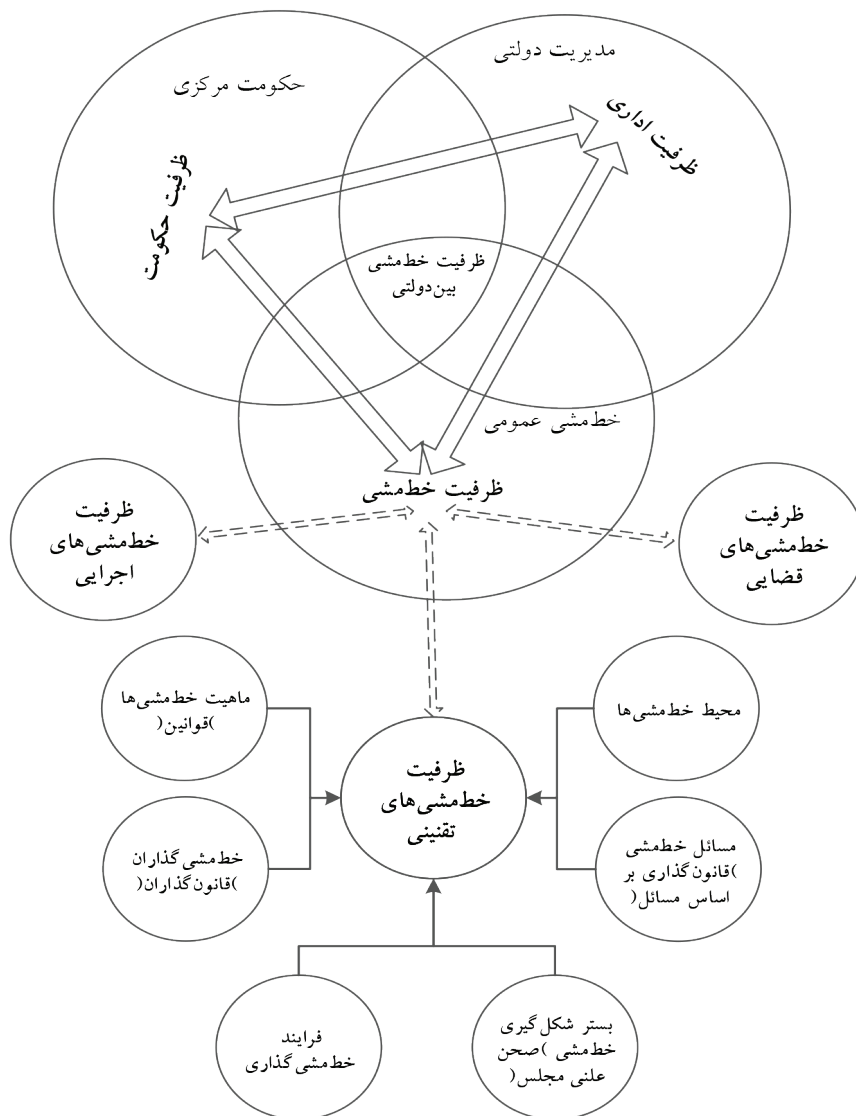
بنیادهای معرفتی و نظری خاصی دارد که به وجود آورنده ابزارها و فنون متناسب با خود هستند؛ از این رو برای شناخت خط‌مشی و خط‌مشی‌گذاری، شناخت این بنیادها می‌تواند با بررسی خط‌مشی‌ها فراهم آید که از یک سو به بهینه‌سازی فرایندهای خط‌مشی‌گذاری آینده کمک شایانی می‌کند و از سوی دیگر ما را با نقاط قوت و ضعف و خلأهای موجود آشنا می‌کند. خط‌مشی‌های تقنینی توسط قوه مقننه وضع می‌شوند که علاوه بر تصمیم‌گیری برای تصویب یک قانون، نتایج اقدامات در اجرا، تفسیر و اعمال قانون را نیز شامل می‌شوند (قلی‌پور و غلام‌پور آهنگر، ۱۳۸۹: ۱۶-۳).

خط‌مشی‌گذاری عمومی جزء تصمیماتی است که دولت اتخاذ می‌کند و از قانونگذاری عام‌تر است چون امکان اتخاذ خط‌مشی دیگر دستگاه‌های دولتی را غیر از قوه مقننه شامل می‌شود، بنابراین هر نوع قانونگذاری نیز خط‌مشی‌گذاری به حساب می‌آید و الزاماً هر خط‌مشی‌گذاری، قانونگذاری محسوب نمی‌شود. از نگاه منطقی، خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری به عنوان دو مفهوم دارای ویژگی‌های عام و خاص است. بر همین اساس هر نوع قانونگذاری، خط‌مشی‌گذاری و برخی از خط‌مشی‌گذاری‌ها، قانونگذاری است. یکی از گونه‌های خط‌مشی‌گذاری عمومی، خط‌مشی‌گذاری تقنینی است (همان: ۱۷).

۴-۱. چارچوب مفهومی حاصل از ادبیات پژوهش

بر اساس یافته‌های حاصل از پژوهش، تعاریف، مفاهیم و همچنین بررسی مدل‌ها و نظریه‌های مرتبط با ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، چارچوب مفهومی که مبنایی برای شیوه‌نامه‌های مصاحبه و بهره‌برداری از سایر ابزارها می‌شود به شرح شکل زیر است.

شکل ۱. چارچوب ظرفیت خطمشی های حکمرانی و عوامل ارتقادهنده ظرفیت های تقنینی



۲. روش‌شناسی پژوهش و شیوه انجام آن

این پژوهش با رویکرد کیفی^۱ و راهبرد مطالعه موردی تکی^۲ (مجلس شورای اسلامی) با استفاده از تحلیل مضمون^۳ منابع داده‌ای و با بهره‌برداری از ابزارهای چندگانه روش زاویه‌بندی همچون مصاحبه، بررسی مستندات، تحلیل و کدگذاری بیانات مقام معظم رهبری در جمع نمایندگان و مسئولان انجام شده است. در پژوهش حاضر براساس داده‌های حاصل و تحلیل مستندات مجلس شورای اسلامی؛ مضامین پایه، سازمان‌دهنده و فراگیر براساس رویکرد آتراید-استرلینگ و چارچوب کلان آن در قالب نقشه و شبکه مضامین متناسب با هر سؤال استخراج شد (شیخ‌زاده و بنی‌اسد، ۱۳۹۹). در نهایت با استفاده از چارچوب ورودی - پردازش - محصول - زمینه^۴ الگوی ارتقای ظرفیت طراحی شده است.

برای فیش‌برداری و سازمان‌دهی مآخذ و ادبیات پژوهش از نرم‌افزار سیتاوی^۵ و برای کدگذاری و تحلیل مضامین نیز از نرم‌افزار MAXQDA استفاده شده است.

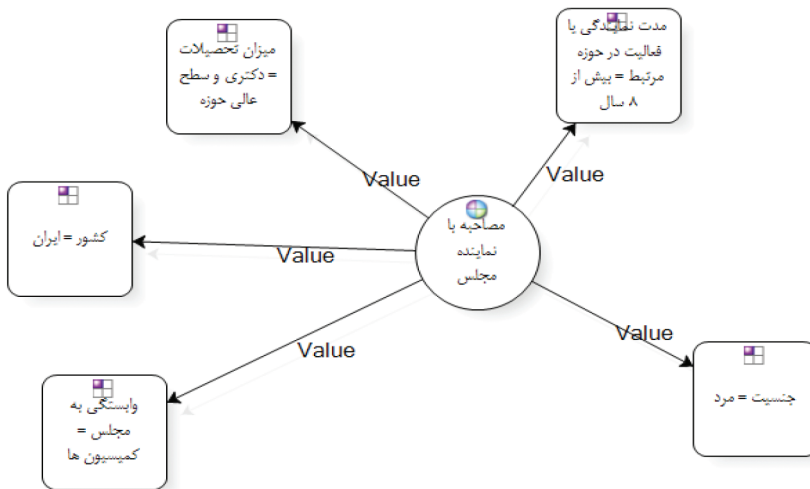
-
1. Qualitative Approach
 2. Single Case Study
 3. Thematic Analysis
 4. Context, Input, Process, Product (CIPP)
 5. Citavi

جدول ۳. ابزارهای متداول گردآوری شواهد در مطالعه موردی و کاربرد آن در پژوهش حاضر

نوع مستندات	ابزار	کاربرد در روش‌شناسی این پژوهش
صوتی	مصاحبه‌های ساختاریافته، نیمه‌ساختاریافته و بدون ساختار	مصاحبه با نمایندگان و ذی‌نفعان اصلی خارجی و داخلی و متخصصان حوزه خط‌مشی‌گذاری و قانونگذاری
صوتی، تصویری و متنی	ضبط‌های آرشویی	بیانات مقام معظم رهبری در جمع نمایندگان مجلس و مسئولان کشوری و لشکری
عمدتاً متنی و در برخی از موارد صوتی و الکترونیکی	مستندات و گزارش‌ها (مقاله‌های روزنامه‌ها، نامه‌ها، رایانامه‌ها و گزارش‌های تخصصی کمیسیون‌ها)	پیام‌های رهبر معظم انقلاب اسلامی، متن قوانین و همچنین لوایح و طرح‌ها، مصاحبه‌ها و نگارش‌های نمایندگان در مورد مجلس و قانونگذاری و موارد مرتبط، مراجعه به سایت‌های خبری مجلس و مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی
فایل‌های متنی	مصنوعات فیزیکی (بررسی فایل‌های رایانه‌ای در مورد جلسات برگزار شده در مجلس)	بررسی انواع فایل‌های مربوط به مجلس شورای اسلامی و تحلیل و شناسایی مضامین حاصل در آنها

جمع‌آوری داده‌ها از طریق مطالعه پیشینه پژوهش، مصاحبه‌ها، مستندات و ضبط‌های آرشویی انجام می‌شود. هدف از مصاحبه، کشف تجربیات کارگزاران خط‌مشی در فرایند خط‌مشی مجلس شورای اسلامی به منظور شناسایی مؤلفه‌های ظرفیت خط‌مشی و مسائل مجلس است. این مصاحبه‌ها صرفاً برای نمایندگان نیست، بلکه شامل کارشناسان مرکز پژوهش‌های مجلس و سایر خبرگان نیز می‌شود. به عنوان نمونه ویژگی‌های یکی از مصاحبه‌شوندگان در شکل زیر نشان داده شده است.

شکل ۲. طراحی ویژگی‌های نمایندگان مصاحبه‌شونده در نرم‌افزار Nvivo



۳. تحلیل یافته‌ها: طراحی الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

در این قسمت مبنای تحلیل، سؤال‌های پژوهش است. سؤال‌های پژوهش در کنار هم یک کل واحد را جهت ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری شکل داده و سپس تحلیل می‌شوند. محور قرار دادن سؤال‌های پژوهش برای تحلیل منجر به نتایج بهتری برای پژوهش خواهد شد. چرا که با اقتضات پژوهش همخوانی بیشتری دارد و از شفافیت بیشتری برای ارائه نتایج برخوردار است (Gibson and Brown, 2009: 196).

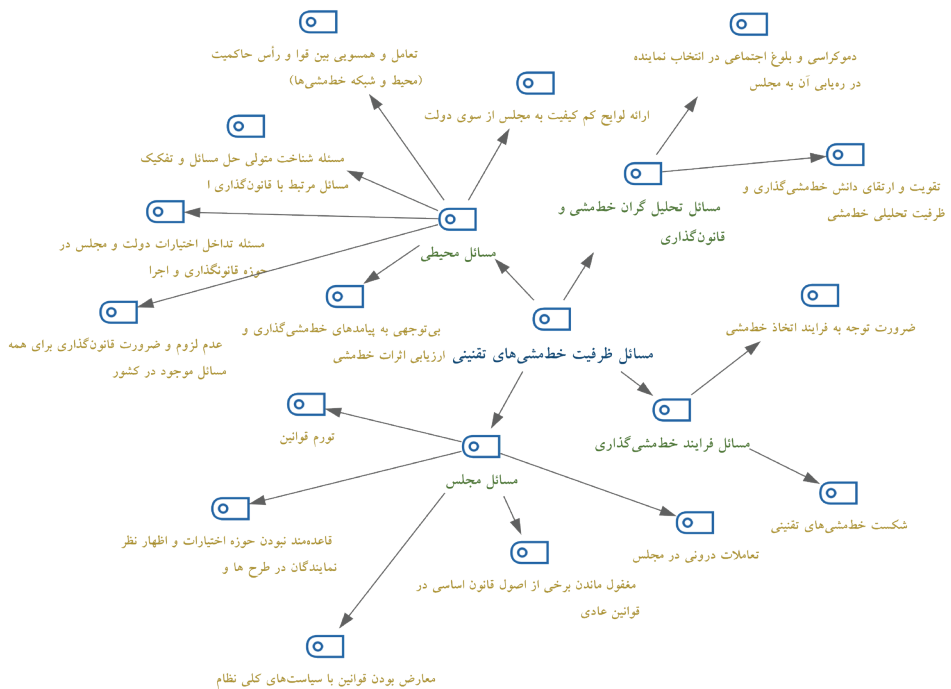
۳-۱. عناصر کلیدی الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

در این قسمت براساس مضامین به دست آمده و کدگذاری مصاحبه‌ها و مستندات، عناصر کلیدی مربوط به ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری شناسایی می‌شوند. در این قسمت صرفاً شناسایی مضامین از کدگذاری‌ها مدنظر است.

۱-۱-۳. مسائل ظرفیت خطمشی گذاری

یکی از مضامین جامع حاصل شده برای شناسایی عناصر خطمشی، ورودی‌های مربوط به مسائل مختلف هستند. تحلیل ظرفیت خطمشی گذاری بر تحلیل مسائل متمرکز است. در این قسمت عمده مسائلی که در قالب یک یا چند مضمون در منابع داده‌ای شناسایی شده‌اند در پاسخ به این سؤال گردآوری و ارتباطات آنها با یکدیگر بررسی می‌شود. تحلیل هر ظرفیتی بر بودونبود یک مسئله‌ای تکیه می‌کند که اتفاقاً مسیر حل آن از ظرفیت خطمشی می‌گذرد. پس از تحلیل داده‌های گردآوری و کدگذاری در نرم‌افزار MAXQDA، مضامین اصلی، سازمان‌دهنده و جامع شناسایی شدند که در شکل ذیل به آنها اشاره شده است.

شکل ۳. مضامین اصلی احصا شده در مورد مسائل مجلس شورای اسلامی

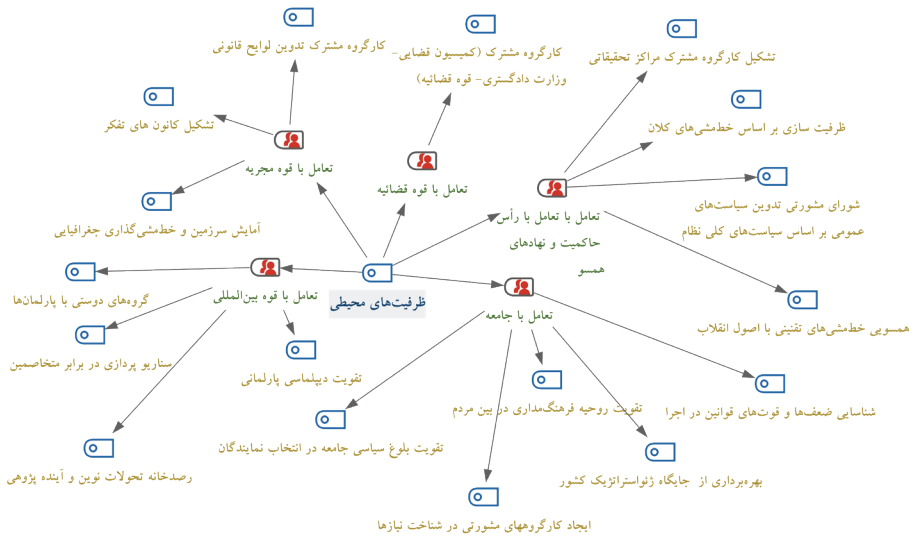


۲-۱-۳. ظرفیت‌های محیطی

یکی از کارویژه‌های اصلی مجلس شورای اسلامی، دیپلماسی پارلمانی است. دیپلماسی پارلمانی یعنی تعامل بهینه مجلس با محیط خود؛ به طوری که بر قوت نظام تقنین کشور بیفزاید و از ظرفیت‌های محیط برای کسب اهداف عمومی بهره‌برداری کند.

در تحلیل‌های حاصل، برخی از مضامین بیانگر عوامل محیطی به عنوان یک عنصر ظرفیت‌ساز یا کاهنده ظرفیت بودند که باعث ارتقا یا کاهش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس می‌شوند. عمدتاً در حوزه محیط خط‌مشی مجلس، ۶ مضمون سازمان‌دهنده همچون تعامل با جامعه، تعامل با قوه مجریه، تعامل با قوه قضائیه، تعامل با خط‌مشی‌های کلان و نظام ولایت فقیه به عنوان مضامین کلیدی محیط نزدیک مجلس و تعامل با سایر مجالس (دیپلماسی پارلمانی) و همچنین محیط متخاصمین (مجموعه عوامل محیطی اثرگذار از سوی دشمنان در خط‌مشی‌گذاری مجلس شورای اسلامی) به عنوان مضامین محیط جهانی و بین‌المللی که تأثیر جدی در ارتقا یا شناخت ظرفیت خط‌مشی دارند شناخته شدند. مضامین حاصل از عوامل اثرگذار محیط در ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی در شکل ۴ نشان داده شده است.

شکل ۴. مضامین حاصل از عوامل اثرگذار محیط در ارتقای ظرفیت خطمشی گذاری



۳-۱-۳. ظرفیت‌های سازمانی

تحلیل ظرفیت سازمانی اشاره به شناخت و تحلیل ظرفیت‌های صحن علنی مجلس، کمیسیون‌ها و هر یک از کارویژه‌های مجلس دارد. در تحلیل و بررسی برای شناخت ظرفیت سازمانی مجلس عمدتاً مضامین زیر شناسایی و بررسی شدند:

الف) مضامینی که اشاره به تعاملات درونی مجلس، فرایندها، فرهنگ و ساختار آن دارند؛

ب) مضامینی که گزینه‌ها و منابع خطمشی موجود در مجلس را به منظور ظرفیت‌سازی تحلیل می‌کنند.

براساس کدها و مضامین تحلیل شده، مضامین ظرفیت خطمشی گذاری در مجلس شورای اسلامی به شرح زیر است:

۱. ظرفیت کارویژه‌های مجلس شورای اسلامی؛

۱-۱. ظرفیت کارویژه نظارت مجلس؛

- ۱-۱-۱. خودنظارتی مجلس و نمایندگان؛
- ۱-۱-۲. تبیین شاخص‌های نظارت درست؛
- ۱-۱-۳. تقوای جمعی و خودنظارتی؛
- ۱-۲. نظارت نسبت به دستگاه‌های اجرایی کشور؛
- ۱-۳. آسیب‌های نظارت؛
- ۱-۴. ظرفیت کارویژه قانونگذاری مجلس؛
- ۱-۵. شاخصه‌های قانونگذاری؛
۲. ظرفیت‌های سازمانی و نهادی مجلس؛
 - ۲-۱. ظرفیت نهادی و اداری در مجلس شورای اسلامی؛
 - ۲-۲. مجلس مستقل و متحد؛
 - ۲-۲-۱. اتحاد درونی مجلس؛
 - ۲-۲-۲. اتحاد با سایر قوا؛
 - ۲-۳. استقلال مجلس؛
 - ۲-۴. مجلس سالم؛
 - ۲-۴-۱. سلامت اخلاقی و حقوقی؛
 - ۲-۴-۲. سلامت تصمیم‌گیری؛
 - ۲-۴-۳. سلامت سیاسی؛
 - ۲-۴-۴. سلامت فرایندی؛
 - ۲-۴-۵. سلامت مالی و اقتصادی؛
۳. ظرفیت کمیسیون‌های تخصصی.

۳-۱-۴. ظرفیت‌ها و شایستگی‌های نمایندگان

ظرفیت خط‌مشی باکیفیت علاوه بر محیط بیرونی مجلس، صحن علنی و کمیسیون‌ها به خود نمایندگان و تحلیلگران خط‌مشی‌ها نیز بستگی دارد. هر نماینده برای اینکه بتواند ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس را ارتقا دهد باید قابلیت و ظرفیت‌هایی در شأن و سطح قانونگذاری داشته باشد. اگر برخی از ویژگی‌های ظرفیتی در نمایندگان وجود نداشته باشد طبیعی است که باید از روش‌های مختلف ایجاد شوند.

نمایندگان از یک سو قوانینی را وضع می‌کنند که به شرایط ورود نمایندگان در دوره‌های بعد اشاره دارد؛ طبیعی است این اقدام مستقیماً روی ظرفیت نمایندگان در دوره‌های بعد تأثیر خواهد داشت. به عنوان مثال، برای اینکه نماینده‌ای که در دوره‌های بعد وارد مجلس می‌شود سابقه ظرفیتی و شایستگی متناسب با مجلس را داشته باشد؛ لازم است طرح‌هایی جهت تدوین قانون تنظیم شود. هر چه نماینده‌ای با ظرفیت بالاتر و سابقه شایستگی بالاتر وارد مجلس شود، فکر و اندیشه وی اثر خود را روی تصویب قوانین با ظرفیت‌تر در آینده خواهد گذاشت.

امروزه به دلایل مختلف همچون پیچیدگی و وابستگی متقابل مسائل به یکدیگر و همچنین جهانی شدن ابزارهای خط‌مشی و هوش راهبردی نمایندگان در برابر مسائل محیطی، نیاز به ظرفیت خط‌مشی بهبود یافته^۱ است. برای اینکه ظرفیت خط‌مشی‌های حوزه تقنین بهبود یابد لازم است برای هر یک از نمایندگان مجلس به عنوان خط‌مشی‌گذار، سابقه شایستگی و ظرفیتی^۲ شناسایی و تحلیل شود. براساس تحلیل مضامین و کدهای موجود، فهرست مضامین سابقه ظرفیتی شامل

1. Improved Policy Capacity

2. A Competency Profile for Policy Analysts

موارد زیر است:

۱. دانش محوری و اجتهاد نمایندگی؛

۱-۱. اجتهاد نمایندگی؛

۱-۲. مشاوره نمایندگی؛

۱-۳. بهره‌برداری از تخصص نمایندگان باتجربه؛

۱-۴. تقویت سواد مطالعاتی طرح‌ها و لوایح؛

۱-۵. نخبه‌منتصر بودن نماینده به جای منتظر بودن؛

۱-۶. درس‌آموزی نمایندگان؛

۲. شایستگی‌های فنی و شناختی؛

۲-۱. ظرفیت‌های فنی؛^۱

۲-۲. ظرفیت‌شناختی؛^۲

۲-۳. خلاقیت؛

۳. شایستگی‌های فردی^۳ و رابطه‌ای^۴؛

۳-۱. مقاومت در برابر استرس؛

۳-۲. اخلاق‌مداری و ارزش‌محوری؛

۳-۳. پیشرفت مستمر؛^۵

۳-۴. توانایی روابط بین‌فردی؛^۶

۳-۵. ارتباطات؛

۳-۶. وقت‌شناسی و مدیریت زمان؛

1. Technical Competencies

2. Cognitive Capacity

3. Personal Competencies

4. Relationship Competencies

5. Self-improvement

6. Interpersonal Relationships

۴. شایستگی‌های سازمانی؛

۵. شایستگی‌های معنوی^۱ و مذهبی؛

۵-۱. تقوای نمایندگی.

۵-۱-۳. خطمشی‌های ارتقایافته

زمانی که مسائل مرتبط با ظرفیت خطمشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی شناسایی و عناصر کلیدی آن برای تعامل و ارتقای ظرفیت اتخاذ شدند، مجلس شورای اسلامی با برون‌دادهایی در خطمشی مواجه خواهد شد که می‌توان از آنها به ظرفیت خطمشی ارتقایافته^۲ یاد کرد. با تحلیل و کدگذاری مصاحبه‌ها و مستندات، رهاوردهای ذیل برای خطمشی‌هایی که ظرفیت آنها ارتقا یافته حاصل می‌شود.

۱. انسجام در خطمشی‌ها؛

۲. انعطاف‌پذیری خطمشی‌ها؛

۳. حکمرانی مبتنی بر همکاری؛

۴. جلوگیری از سرکوب خطمشی‌ها؛

۵. شناخت گزینه‌های خطمشی منعطف و بالقوه؛

۶. همسویی خطمشی‌ها با اسناد بالادستی؛

۷. ظرفیت نوآوری خطمشی‌ها؛

۸. سبب خطمشی‌ها؛

۹. یکپارچگی خطمشی‌ها؛

۱۰. شناوری خطمشی‌ها؛

۱۱. پرهیز از خطاهای خطمشی؛

۱۲. جورچین خطمشی‌ها.

1. Intellectual Competencies

2. Improved Policy Capacity

۳-۲. رابطه بین عناصر کلیدی ارتقادهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

رابطه بین هر یک از عناصر حاصل شده به صورت سیستمی و براساس الگوی ورودی - پردازش - محصول - زمینه تحلیل می‌شود.

۳-۲-۱. رابطه سیستمی بین عناصر تشکیل دهنده ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

این چارچوب بیانگر بستر (زمینه)، ورودی‌ها، پردازش و محصول است. بر اساس این چارچوب هر یک از عناصر تشکیل دهنده ظرفیت خط‌مشی‌گذاری ذیل این موارد دسته‌بندی می‌شوند:

زمینه: مضامین شناسایی شده در قسمت محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در این بخش قابل بررسی و ارائه است. عوامل محیطی همواره بر ارتقا و یا تضعیف ظرفیت‌ها در سراسر الگو اثر می‌گذارند. قانونگذاری پویا بدون توجه به آثار محیط امکان ندارد.

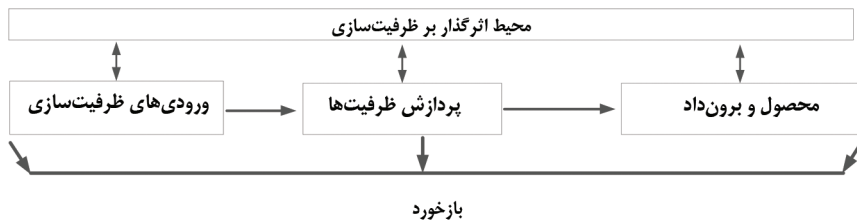
ورودی‌ها: ورودی‌های الگوی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری به آن دسته از عناصری اشاره می‌کند که برای تقویت و ارتقای لوايح، طرح‌ها و سایر خط‌مشی‌های مرتبط با حوزه تقنین ضروری هستند. در این بخش می‌توان به نهادهای وابسته به مجلس، شورای نگهبان، مجمع تشخیص و موارد مشابه اشاره کرد.

پردازش: پردازش درباره ظرفیت خط‌مشی‌گذاری، زمانی اتفاق می‌افتد که یک طرح و لایحه و سایر خط‌مشی‌ها توسط نمایندگان و در درون مجلس بررسی و تحلیل شوند. پردازش و تقویت ظرفیت خط‌مشی‌ها عمدتاً با عنصر سازمانی و نمایندگان مرتبط خواهند بود. طبیعی است صحن علنی مجلس، سازوکار تصمیم‌گیری نمایندگان، وضعیت بررسی طرح‌ها و لوايح در کمیسیون‌ها و همچنین تعاملات نظارتی مجلس از مواردی است که باید در این بخش به عنوان عناصر اصلی ظرفیت‌ساز بررسی شوند.

محصول: این فرایند دارای برون‌داد و محصولی است که با توجه به پردازش، ورودی‌ها و عوامل محیطی، یک خط‌مشی ارتقا یافته است. خط‌مشی‌ای که اگر مبنای قانون‌گذاری قرار گیرد؛ انحراف از اهداف عمومی کمتر بوده و قانون را ماندگار و پویاتر خواهد کرد (Zhang et al., 2011).

شکل ۵. روابط بین عناصر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری براساس چارچوب ورودی - پردازش

- محصول - زمینه



آنچه تاکنون بررسی شد تحلیل دو سؤال فرعی پژوهش است. در ادامه برای طراحی الگو از طریق مدل ورودی - پردازش - محصول - زمینه، سؤال اصلی بررسی می‌شود.

۳-۳. الگوی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

با تحلیل و بررسی مضامین (سؤال فرعی اول) هم‌عناصر مربوط به ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شناسایی شدند و هم‌رابطه آنها از طریق الگوی سیستمی ورودی - پردازش - محصول - زمینه (سؤال فرعی دوم) بررسی شد. در این بخش با توجه به یافته‌های فوق، چهار عنصر (ورودی‌ها) تشکیل‌دهنده الگو بررسی و تحلیل می‌شود.

۳-۳-۱. زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی

براساس الگوی ورودی - پردازش - محصول - زمینه، زیرساخت‌ها ورودی‌های ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی هستند. ظرفیت‌سازی در

خط‌مشی‌های مجلس شورای اسلامی نیازمند زیرساخت‌هایی است که به‌رصد مسائل ملی و جهانی پرداخته و به‌طور کلی بر نمایندگان، مجلس و تعاملات آن با محیط توجه می‌کند. برای تحقق این ظرفیت‌سازی، عناصر این قسمت به صورت زیر خواهد بود:

۱-۱-۳-۳. رصدخانه مسائل ملی

با توجه به شرایط محیطی حاکم بر مجلس شورای اسلامی، ضرورت دارد که رصدخانه‌ای برای رصد، پالایش، متراکم‌سازی و اولویت‌بندی مسائل محیطی وجود داشته باشد. رصد مسائل از کنکاش و بررسی‌های محیط پیرامون به دست آمده و در مرحله پالایش، مسائل غیرمرتبط با کارویژه‌های مجلس حذف شده و در متراکم‌سازی مسائل تکراری حاصل از بررسی‌ها تجمیع می‌شوند. در نهایت برای پردازش و بهره‌برداری در مجلس شورای اسلامی، این مسائل اولویت‌بندی شده و ممکن است تبدیل به طرح جهت ارائه به مجلس شوند.

۲-۱-۳-۳. دانشگاه تربیت نماینده

مجلس رکن اساسی حکومت اسلامی است و قانونگذاری در آن با حیات و ممات جامعه سروکار دارد. بنابراین برای اینکه ظرفیت دانشی نمایندگان در مورد خط‌مشی‌گذاری بالا رود و همچنین جانشین‌پروری از طریق انتقال دانش و تدریس نمایندگان با تجربه صورت گیرد یکی از زیرساخت‌های آن، تأسیس دانشگاه است که سطح خبرگی و تخصص را افزایش می‌دهد.

۳-۱-۳-۳. پروژه‌های خط‌مشی

یکی از زیرساخت‌های مهم برای تقویت خط‌مشی‌ها تعریف پروژه‌های مرتبط است. به عنوان مثال، برای لوایحی که از سوی دولت به مجلس ارائه شده است پروژه‌هایی تعریف شود تا سازوکارهای نظارت مجلس برای آنها طراحی شود.

۴-۱-۳-۳. تالارهای مشاوره‌ای

همکاری با دانشگاهیان از یک‌سو برای بررسی لوایح و طرح‌های ارسالی و از سوی دیگر ارائه پیشنهادهایی برای بهبود خط‌مشی‌ها و شناسایی حوزه‌های مختلف خط‌مشی‌گذاری ضروری است. این عوامل زیرساخت‌هایی برای ارتقای ظرفیت خط‌مشی محسوب می‌شوند.

۵-۱-۳-۳. کانون‌های تفکر (هیئت‌های اندیشه‌ورز)

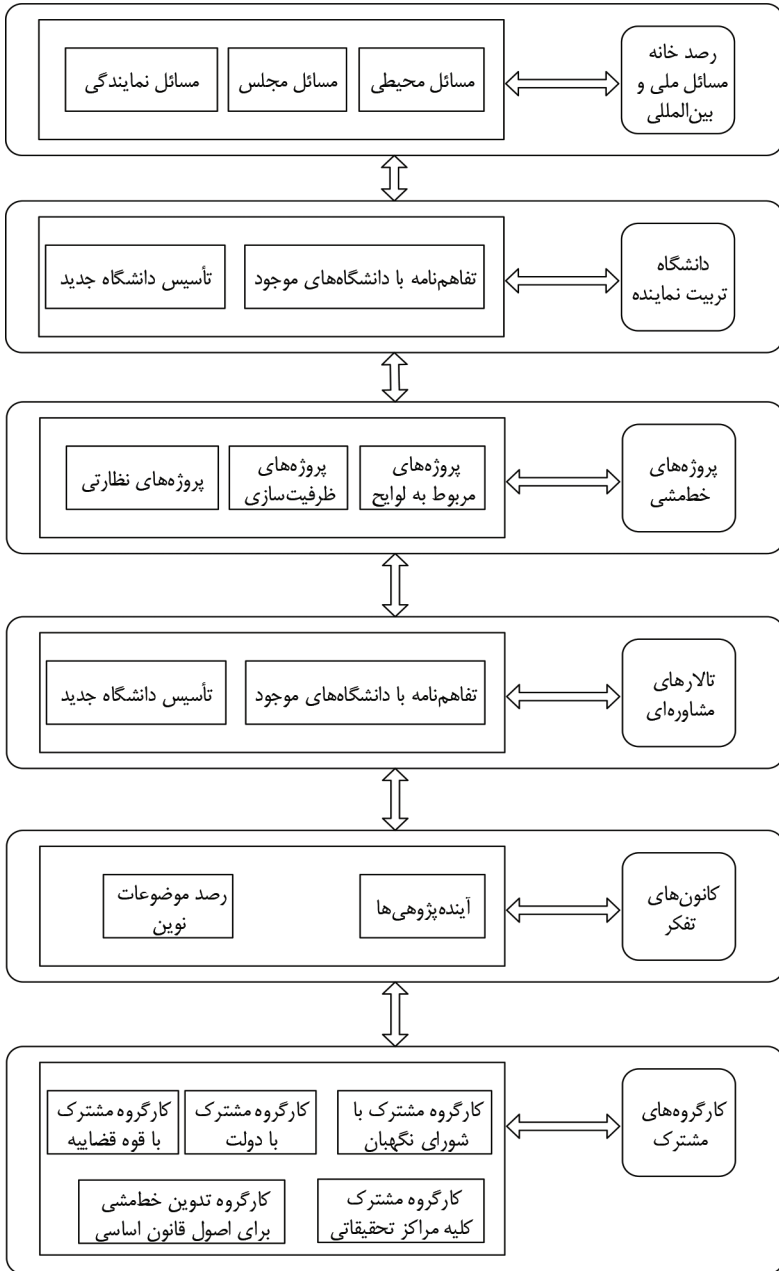
برخی از بندها در اصول قانون اساسی وجود دارند که هیچ‌گونه قانون عادی برای آنها وضع نشده است. با توجه به محیط پویا، لازم است که همواره وضعیت آینده جهان و رشد و تکامل پژوهش‌ها مبنایی برای بررسی‌های ظرفیت خط‌مشی باشد؛ بنابراین در این مرحله کانون‌های تفکر نقش نادیدنی‌ها را ایفا کرده و خط‌مشی‌هایی را برای قانون وضع می‌کنند.

۶-۱-۳-۳. کارگروه‌های مشترک

مجلس علاوه بر حوزه ستادی، مرکز پژوهش‌ها و مرکز تحقیقات اسلامی را تأسیس کرده است. شورای نگهبان قانون اساسی نیز پژوهشکده شورای نگهبان را جهت ارائه گزارش‌های کارشناسی و تخصصی در مورد قوانین ارسالی مجلس در اختیار دارد. اما همواره رفت‌وبرگشت لوایح و طرح‌ها بین مجلس و شورای نگهبان وجود دارد. ایجاد کارگروه مشترک بین این مراکز تحقیقاتی امکان ظرفیت‌سازی بیشتر در خط‌مشی‌ها را به وجود آورده و طبیعی است که رفت‌وبرگشت قانون کمتر خواهد شد. براساس عناصر فوق‌ورودی‌های ظرفیت‌سازی با عنوان الگوی زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی به صورت شکل ذیل است.

شکل ۶. عناصر تشکیل دهنده ورودی‌های ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

(زیرساخت‌ها)



۳-۳-۲. عملیات (پردازش) غنی سازی ظرفیت خطمشی

در بخش دوم الگوی ورودی - پردازش - محصول - زمینه، تحلیل پردازش انجام می شود. ظرفیت های سازمانی و ظرفیت های نمایندگان دو عنصر اصلی شناخته شده برای ارتقای ظرفیت خطمشی هاست.

زیرساخت های ظرفیت سازی در مجلس شورای اسلامی به تقویت ورودی های خطمشی مجلس کمک می کند. به عبارت دیگر با وجود زیرساخت ها هم طرح ها و هم لوایح و همچنین خطمشی های نظارتی و دیپلماسی پارلمانی با ظرفیت بالاتر وارد بخش پردازش الگوی ارتقای ظرفیت خطمشی گذاری در مجلس می شوند. در این بخش به پردازش و غنی سازی خطمشی ها توجه می شود. غنی سازی ظرفیت ها به دو عنصر اصلی ظرفیت سازمانی مجلس و شایستگی های نمایندگان وابسته است. از این رو هر چه ظرفیت این دو عنصر بالاتر باشد ظرفیت خطمشی گذاری ارتقا یافته تر و غنی تر خواهد بود.

۳-۳-۲-۱. ظرفیت های سازمانی مجلس

ظرفیت های سازمانی یکی از عناصر ظرفیت خطمشی گذاری است که هم در ادبیات پژوهش و هم در تحلیل مآخذ داده ای این پژوهش وجود دارد. مجلس شورای اسلامی حداقل سه کارویژه اصلی دارد و مشخص است که ظرفیت سازی برای خطمشی ها نیز براساس این سه کارویژه انجام می شود:

الف) کارویژه قانونگذاری

در بخش پردازش الگوی ظرفیت خطمشی گذاری، باید شرایطی فراهم شود تا خطمشی ها و چارچوب های زیربنایی قانونگذاری با ظرفیت بیشتری تدوین شوند. کارویژه قانونگذاری پیچیده است؛ از یک سو با طرح های نمایندگان و

شورای عالی استان‌ها در کمیسیون‌ها سروکار دارد و از سوی دیگر با لوایح قانونی و مصوب شده از سوی هیئت وزیران. فرایند تبدیل شدن یک خط‌مشی هم به قانون با فرازونشیب‌هایی روبه‌روست که برخی از خط‌مشی‌ها را به حاشیه برده یا توری در بخش قوانین ایجاد می‌کند.

ب) کارویژه نظارت

این کارویژه از طریق تذکر، سؤال و استیضاح مجریان قانون (دولت) انجام می‌شود. ضرورت نظارت بر اجرای قوانین که خود نیازمند نوعی خط‌مشی است، بیانگر پردازش قوی‌تر خط‌مشی‌های نظارتی به منظور ارتقای ظرفیت این کارویژه است.

ج) دیپلماسی پارلمانی

این کارویژه مربوط به تعامل مجلس با مجالس جهان است که ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌ها به ویژه در این بخش نیز ضروری است. برای تحقق وظایف کارگروه‌های سه‌گانه فوق یکی از ظرفیت‌های مهم ظرفیت سازمانی مجلس است که عناصر آن به شرح زیر است:

ظرفیت کمیسیون‌ها: کمیسیون‌ها جایگاه تخصصی اظهار نظر در مورد لوایح تخصصی و طرح‌ها هستند. از یک سو، تعاملات آنها با صحن علنی مجلس باید صورت بگیرد و از سوی دیگر ساختار و فرهنگ حاکم بر آنها باید به صورتی باشد که بهترین انتخاب در مورد گزینه‌های خط‌مشی حاصل شود.

ظرفیت نهادی و اداری در مجلس شورای اسلامی: هر چه منابع نهادی و بهره‌وری اداری در مجلس بالاتر باشد ظرفیت قوانین و خط‌مشی‌ها بیشتر خواهد بود.

ظرفیت‌شناسی لوایح و طرح‌ها: مجلس شورای اسلامی همواره دریافت‌کننده لوایح و طرح‌های متعدد است. برخی از این لوایح و طرح‌ها ملی بوده و برخی نیز

مرتبط با اولویت یک استان یا یک بخش است. بنابراین یکی از رسالت‌های اصلی نمایندگان شناخت ظرفیت‌های موجود در یک لایحه و طرح است.

ظرفیت صحن علنی مجلس: صحن علنی مجلس نماد مشورت و هم‌اندیشی درباره طرح‌ها و لوایح است. طرح‌های دوفوریتی، سه‌فوریتی و ورود تحقیقات در مورد طرح‌ها و قوانین برای قانون شدن به صحن علنی مجلس وارد می‌شوند، در این بخش همه ظرفیت‌های تعاملی، نمایندگی و سازمانی باید بسیج شود تا بتواند ظرفیت خط‌مشی‌ها و قوانین را افزایش دهد.

۲-۲-۳. شایستگی نمایندگان

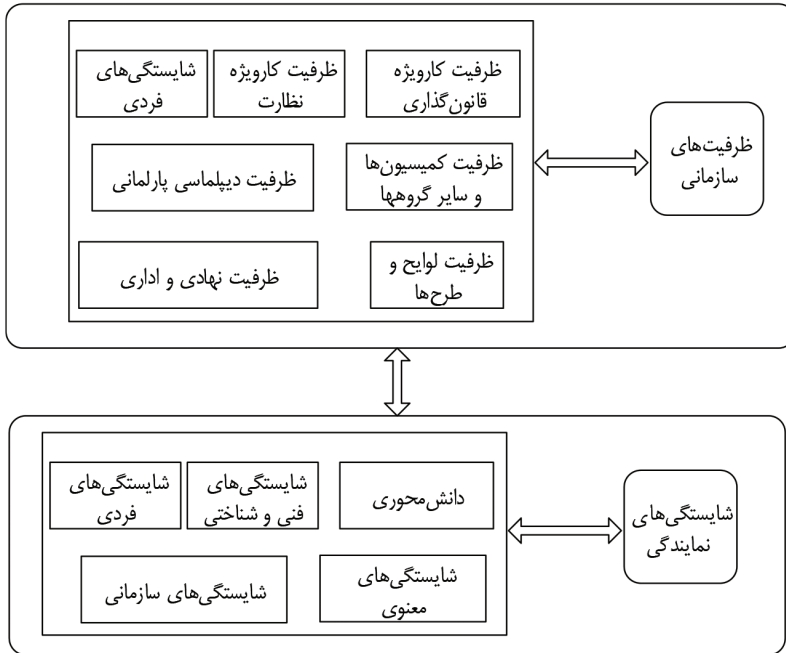
یکی از اصلی‌ترین عناصر در بخش پردازش و غنی‌سازی ظرفیت‌ها، شایستگی‌های خط‌مشی‌گذاران (نمایندگان) است. هرچند در این مرحله ارتباط تنگاتنگی با عناصر زیرساختی وجود دارد و نماینده می‌تواند از روش‌های مختلف این بخش را تقویت کند اما در هر صورت تصمیم‌گیرنده نهایی در مورد خط‌مشی‌ها و قانونگذاری، خود نماینده است. بنابراین لازم است شایستگی‌هایی در این زمینه داشته باشد تا بتواند در مرحله پردازش بر ظرفیت خط‌مشی‌های تقنینی بیفزاید. عناصر مرتبط با شایستگی نمایندگان عبارت‌اند از:

- دانش محوری و اجتهاد نمایندگی؛
- شایستگی‌های فنی و شناختی؛
- شایستگی‌های فردی و رابطه‌ای؛
- شایستگی‌های معنوی و مذهبی؛
- شایستگی‌های سازمانی.

عناصر عملیات غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی در شکل ذیل نشان داده شده است:

شکل ۷. غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی

عملیات غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌ها

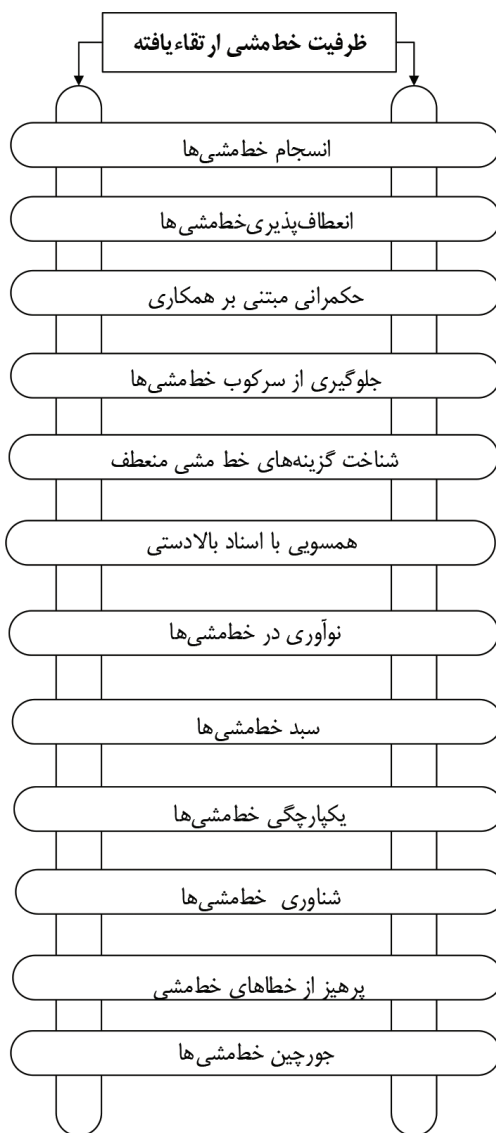


۳-۳-۳. ظرفیت خط‌مشی ارتقایافته

پرسشی که ممکن است همواره وجود داشته باشد این است که عملیات پردازش و تحلیل ورودی‌ها در چرخه خط‌مشی‌گذاری و ارتقای ظرفیت آن در کجا خود را بروز خواهد داد؟ طبیعی است که در این مدل، برای تحلیل باید خروجی آن را بررسی کرد. هر سیستمی دارای خروجی بلافاصله و البته رهاوردهایی است. زمانی که عملیات غنی‌سازی روی هر یک از خط‌مشی‌ها در مجلس شورای اسلامی صورت‌گرفت خط‌مشی‌های ارتقایافته حاصل خواهند شد. زمانی که خط‌مشی‌های ارتقایافته وارد چرخه قانونگذاری کشور شوند طبیعی است که مسائل مربوط به معارض بودن قوانین، تورم قوانین، صف طولانی لویح و طرح‌ها به حداقل ممکن خواهد رسید و

قوانین به صورت ارگانیک و پویا طراحی خواهند شد. براساس تحلیل‌هایی که گفته شد، عناصر مربوط به ظرفیت خطمشی ارتقایافته به صورت شکل ذیل است.

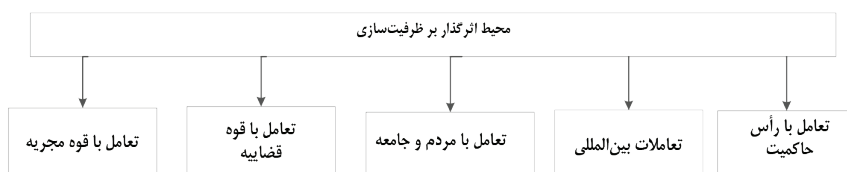
شکل ۸. عناصر ظرفیت خطمشی ارتقایافته



۳-۳-۴. محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌ها

ظرفیت‌سازی در هر یک از خط‌مشی‌های مرتبط با نظام تقنین باید همواره پویا باشد و لازم است که دائماً محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری رصد شود. در این بخش براساس مضامین مشخص شده فوق، عناصر محیط اثرگذار بر خط‌مشی به صورت شکل زیر است.

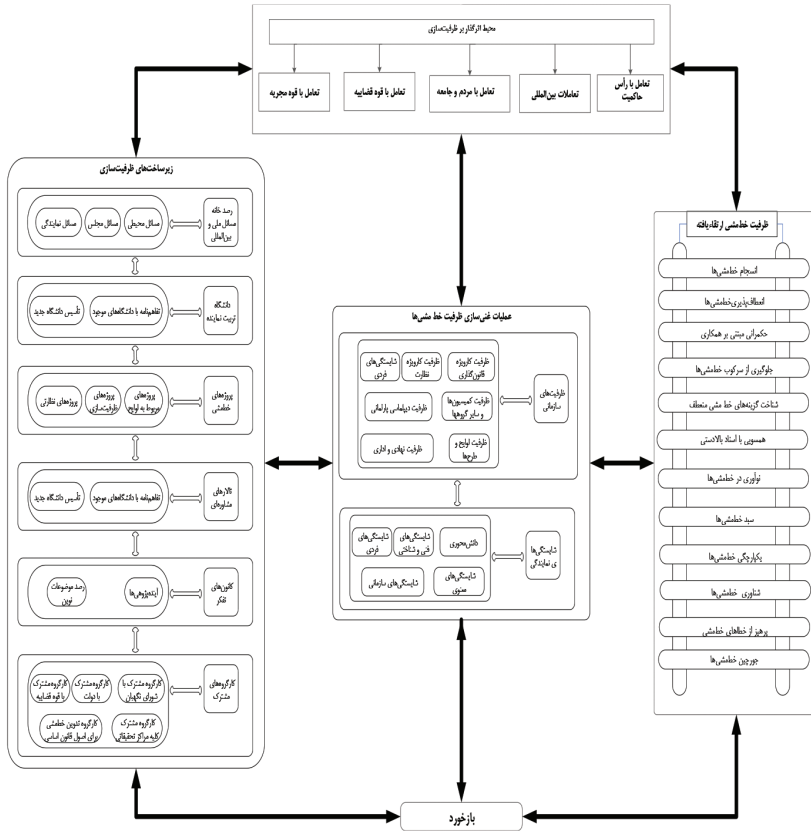
شکل ۹. محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی‌گذاری



۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری و پیشنهادها

براساس مؤلفه‌های تحلیل شده و شکل‌های فوق، الگوی نهایی ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس شورای اسلامی به صورت شکل ۱۰ نشان داده شده است. همان‌طور که ملاحظه می‌شود زیرساخت‌های ظرفیت‌سازی، محیط اثرگذار بر ظرفیت خط‌مشی، ظرفیت خط‌مشی ارتقا یافته و همچنین عملیات و پردازش غنی‌سازی ظرفیت خط‌مشی‌ها از طریق بازخورد و به صورت سیستمی به هم پیوند خورده تا با عملیاتی‌سازی آن امکان ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌ها در مجلس شورای اسلامی فراهم شود.

شکل ۱۰. چارچوب ظرفیت خط‌مشی‌گذاری



در مقایسه با چارچوب مفهومی حاصل از مطالعه ادبیات، اجرای این الگو باعث افزایش جایگاه خط‌مشی‌گذاری نمایندگان و مجلس شده و در فرایند خط‌مشی‌گذاری تقنینی کشور به تصویب قوانین مادر و بنیادی کمک کرده و از تعدد تبصره‌ها و استفساریه‌های قوانین می‌کاهد. فایده دیگر اجرای این الگو شناخت مسائل راهبردی و محیطی و تعامل اثربخش قوا با یکدیگر برای اجرا و نظارت بر قوانین است.

چارچوب این الگو برای قوای دیگر جهت افزایش ظرفیت خط‌مشی‌گذاری

قابل‌تعمیم است. برای انجام پژوهش‌های آتی توصیه می‌شود که برای هر یک از مؤلفه‌های این الگو همچون جورچین خط‌مشی، اجتهاد‌نماینده‌گی، ظرفیت‌شایستگی‌نماینده و موارد متعدد دیگر از سوی دانشجویان، استادان، کارشناسان مرکز پژوهش‌ها و مرکز تحقیقات اسلامی مجلس و نمایندگان؛ پژوهش‌های عمیق‌کمی و کیفی انجام شود تا به ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری در مجلس به صورت مستمر و پویا کمک کند.

در مسیر انجام این پژوهش، محدودیت‌هایی همچون دسترسی به نمایندگان برای مصاحبه، نبود پژوهش‌های بنیادی در کشور در این زمینه وجود داشت که سعی شد از طریق کثرت‌گرایی در پژوهش (مراجعه به مستندات، لوایح و قوانین، بیانات مقام معظم رهبری و بررسی عمیق ادبیات متعارف در پایگاه‌های مختلف اطلاعاتی) تا جایی که قلمرو موضوعی، زمانی و مکانی پژوهش اجازه می‌دهد اثر مستقیم آنها بر پژوهش کاهش یابد.

۱. حسینی، سید کاظم، حسن دانایی فرد و سیدمجتبی امامی (۱۳۹۵). «مفهوم‌پردازی ظرفیت خط‌مشی عمومی انقلاب اسلامی ایران در اندیشه مقام معظم رهبری (مدظله)»، فصلنامه مدیریت اسلامی، ۲۵(۱).
۲. حمیدی‌زاده، علی، حسن دانایی فرد، مهدی معافی و سیدحسین اخوان علوی (۱۳۹۷). «پیشایندهای ظرفیت هماهنگی خط‌مشی‌های ملی در ایران: واکاوی سه‌گانه سخت‌افزاری، نرم‌افزاری و ذهن‌افزاری»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی ۴(۴).
۳. دانایی فرد، حسن، سیدمجتبی امامی و سیدکاظم حسینی (۱۳۹۴). «درآمدی تحلیلی بر فهم موضوع ظرفیت خط‌مشی عمومی: بررسی ماهیت، موضوع و کارکرد»، فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۲(۳).
۴. دانایی فرد، حسن، جبار باباشاهی، عادل آذر و اسدالله کردنائیج (۱۳۹۳). «تحقق رفاه ملی از رهگذر ارتقای ظرفیت رقابت‌پذیری ملی»، مدیریت دولتی، ۷(۲).
۵. دانایی فرد، حسن، سیدداریوش جاوید و علی‌اصغر فانی (۱۳۹۱). «ارتقای ظرفیت گردشگری جمهوری اسلامی ایران: تحلیلی بر ابزارهای خط‌مشی‌گذاری ملی گردشگری»، مطالعات مدیریت گردشگری، ۷(۱۹).
۶. دانایی فرد، حسن، سیدیعقوب حسینی و علی‌اصغر فانی (۱۳۹۲). «ظرفیت خط‌مشی‌گذاری ملی: کلید توسعه‌یافتگی ملی، ویرایش اول، تهران، انتشارات صفار».
۷. دانایی فرد، حسن، اسدالله کردنائیج و سمانه لاجوردی (۱۳۸۹). «ارتقای ظرفیت خط‌مشی‌گذاری کشور: گونه‌شناسی نقش کانون‌های تفکر»، مدیریت دولتی، ۳(۶).
۸. دانایی فرد، حسن، عادل آذر و مهدی شیرزادی (۱۳۹۰). «چارچوبی برای شناسایی شایستگی‌های خط‌مشی‌گذاران ملی (نمایندگان مجلس قانونگذاری)»، مجلس و راهبرد، ۱۹(۷۰).
۹. زارع‌پور، آریا، فرهاد درویشی سه‌تلانی، روح‌الله بیات و سعید خزایی (۱۳۹۷). «کاربست

روش‌های آینده‌پژوهی به منظور توسعه ظرفیت فرایند سیاست‌گذاری نفت و گاز»،
فصلنامه سیاست‌گذاری عمومی، ۴(۲).

۱۰. شیخ‌زاده، محمد و رضا بنی‌اسد (۱۳۹۹). تحلیل مضمون: مفاهیم، رویکردها و کاربردها،
قم، انتشارات لوگوس.

۱۱. صادقی، محمدتقی، فرزاد موحدی سبحانی، علی رجب‌زاده و حسین شیرازی (۱۳۹۵).
«بررسی نقش میانجی ظرفیت جذب دانش بر رابطه بین خطمشی‌های مدیریت منابع
انسانی و عملکرد سازمانی (مورد مطالعه: شرکت گاز استان قم)»، فصلنامه مدیریت منابع
انسانی در صنعت نفت، ۸(۳۲).

۱۲. قلی‌پور، رحمت‌اله و ابراهیم غلام‌پور آهنگر (۱۳۸۹). فرایند سیاست‌گذاری عمومی در
ایران، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.

۱۳. محمدی فاتح، اصغر، حسن دانایی‌فرد، فرج‌اله رهنورد و لطف‌الله فروزنده (۱۳۹۵).
«طراحی مدلی برای ارتقای ظرفیت خطمشی‌گذاری در قوه مجریه کشور»، فصلنامه
فرایند مدیریت و توسعه، ۲۹(۳).

۱۴. عباس منوریان، داریوش محمدی و اصغر محمدی فاتح (۱۳۹۴). «خطمشی‌گذاری
خوب در قوه مجریه، مدل‌سازی نقش ظرفیت‌های سازمانی و زمینه ملی»، مدیریت
دولتی، ۸(۲).

15. Bakvis, h. (2000). "Rebuilding Policy Capacity in the Era of the Fiscal Dividend: A Report from Canada", *Governance*, 13(1).

16. Baskoy, T., B. Evans and J. Shields (2011). "Assessing Policy Capacity in Canada's Public Services: Perspectives of Deputy and Assistant Deputy Ministers", *Canadian Public Administration*, 54, <https://doi.org/10.1111/j.1754-7121.2011.00171.x>.

17. Belyaeva, N. (2018). "The Dynamic Nature of Policy Capacity: Internet Policy in Italy", Belarus and Russia, In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

18. Bettini, Y. and B. W. Head (2018). "Exploring Capacity for Strategic Policy Work: Water Policy in Australia", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.),

- Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
19. Brenton, S. (2018). "Policy Capacity Within a Federation: The Case of Australia", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 20. Christensen, T. and P. Lægreid (2005). "Autonomization and Policy Capacity: The Dilemmas and Challenges Facing Political Executives", In M. Painter and J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 21. Cummings, S. N. and O. Nørgaard (2004). "Conceptualising State Capacity: Comparing Kazakhstan and Kyrgyzstan", *Political Studies*, 52(4).
 22. Daugbjerg, C., B. Fraussen and D. Halpin (2018). "Interest Groups and Policy Capacity: Modes of Engagement, Policy Goods and Networks", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 23. Davis, G. and M. Keating (Eds.) (2000). *The Future of Governance*, St. Leonards N.S.W: Allen and Unwin.
 24. Dunlop, C. A. (2018). "Building Organizational Political Capacity Through Policy Learning: Communicating with Citizens on Health and Safety in the UK", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 25. Flynn, G. (2011). "Rethinking Policy Capacity in Canada: The Role of Parties and Election Platforms in Government Policy-making", *Canadian Public Administration*, 54(2).
 26. Fobé, E., V. Pattyn, M. Brans and D. Aubin (2018). "Policy Analytical Practice Investigated: Exploring Sectoral Patterns in use of Policy Analytical Techniques", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 27. Gibson, W. J. and A. Brown (2009). *Working with Qualitative Data*, London, Thousand Oaks Calif: SAGE.
 28. Gleeson, D. (2009). *Developing Policy Leadership: A Strategic Approach to Strengthening Policy Capacity in the Health Bureaucracy*, School of Public Health.
 29. Goetz, K. H. and H. Wollmann (2001). "Governmentalizing Central Executives in Post-communist Europe: A Four-country Comparison", *Journal of European Public*

- Policy*, 8(6).
30. Guy Peters, B. (2018). "Policy Capacity in Public Administration", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 31. Hartley, K. and J. Zhang (2018). "Measuring Policy Capacity Through Governance Indices", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 32. Honadle, Beth Walter (1981). "A Capacity-building Framework: A Search for Concept and Purpose", *Public Administration Review*, 41(5).
 33. Howlett, M. (2018). "Policy Analytical Capacity: The Supply and Demand for Policy Analysis in Government", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 34. Hsu, A. (2018). "Measuring Policy Analytical Capacity for the Environment: A Case for Engaging New Actors", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 35. Hu, J., G. Wang and J. Fei (2018). "Dynamic Mechanisms for Resolving Collective Incidents in China: A Policy Capacity Analysis", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 36. Karo, E. and R. Kattel (2018). "Innovation and the State: Towards an Evolutionary Theory of Policy Capacity", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 37. Mazepus, H. (2018). "Does Political Legitimacy Matter for Policy Capacity?", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance. Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 38. O'Connor, A., G. Roos and T. Vickers-Willis (2007). "Evaluating an Australian Public Policy Organization's Innovation Capacity", *European Journal of Innovation Management*, 10(4).
 39. Olejniczak, K., P. Śliwowski and R. Trzeciński (2018). "The Role of Analysts in Public Agencies: Toward an Empirically Grounded Typology", In Xun Wu, Michael

- Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
40. Painter, M. and J. Pierre (Eds.). (2005). *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, London: Palgrave Macmillan UK.
 41. Parsons, W. (2004). "Not Just Steering but Weaving: Relevant Knowledge and the Craft of Building Policy Capacity and Coherence", *Australian Journal of Public Administration*, 63(1).
 42. Peter, A. and H. Bakvis (2005). "Public Service Reform and Policy Capacity", In M. Painter and J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 43. Peters, B. G. (2005). "Policy Instruments and Policy Capacity", In M. Painter and J. Pierre (Eds.), *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, Houndmills Basingstoke Hampshire, New York: Palgrave Macmillan.
 44. Polásek, M., V. Novotný and M. Perottino (2018). "Policy-related Expertise and Policy Work in Czech Political Parties: Theory and Methods", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 45. Polidano, C. (2000). "Measuring Public Sector Capacity", *World Development*, 28(5).
 46. Rasmussen, K. (1999). "Policy Capacity in Saskatchewan: Strengthening the Equilibrium", *Canadian Public Administration*, 42(3).
 47. Sundquist, J. L. (1978). "A Comparison of Policy-making Capacity in the United States and Five European Countries: The Case of Population Distribution", *Policy Studies Journal*, 6(3).
 48. Wu, X., M. Howlett and M. Ramesh (Eds.). (2018). *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance: Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 49. --- (2018). "Policy Capacity: Conceptual Framework and Essential Components", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.
 50. Yap, O. F. (2018). "Government's Credible Accountability and Strategic Policy Capacity: Evidence from the Asian NICs of Taiwan, South Korea, Malaysia and Singapore", In Xun Wu, Michael Howlett, M. Ramesh (Eds.), *Studies in the Political Economy of Public Policy, Policy Capacity and Governance, Assessing Governmental Competences and Capabilities in Theory and Practice*, Cham, Switzerland: Palgrave Macmillan.

بررسی تحولات اندیشه‌ای پیرامون ارتباط و اثرات متقابل نابرابری و رشد و دلالت‌های آن برای اقتصاد ایران

قدسیه بخشی،* فرشاد مؤمنی** و تیمور محمدی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۰۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۰۸/۱۱	شماره صفحه: ۱۳۷-۱۰۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

واکاوی ریشه‌های نابرابری و نسبت آن با توسعه اقتصادی - اجتماعی به یکی از دیرپاترین مجادلات تاریخ علم اقتصاد در عرصه‌های نظری و سیاستگذاری‌های عملی تبدیل شده است. بررسی سیر تحولات نابرابری در دو سطح درون‌کشوری و بین‌المللی علاوه بر اینکه نشان‌دهنده افزایش حساسیت‌ها نسبت به آن و لزوم توجه جدی است، حاکی از پیچیدگی‌های بسیاری در عرصه‌های علوم اجتماعی، سیاسی و فرهنگی، به خصوص در کشورهای در حال توسعه است. مطالعه آرای متقدمین و بررسی نظرهای رقیب به نحوی که در بردارنده تجربه‌های کشورهای موفق و ناموفق در تحقق برابری و توسعه باشد، می‌تواند در ارائه طریق برای تصمیم‌گیران و دغدغه‌مندان توسعه کشور نقش روشنگرانه و بسزایی داشته باشد.

در این پژوهش با رویکرد تحلیلی - توصیفی، تبیین نظری ارتباط متقابل نابرابری و رشد انجام و با تمرکز بر مجاری اثرگذاری مثبت و منفی نابرابری بر رشد، مهمترین آنها همراه با سازوکار اثرگذاری مطرح می‌شوند. در پایان نیز ضمن ارائه شواهد آماری، دلالت‌های موضوع برای اقتصاد ایران مورد بحث و بررسی قرار خواهد گرفت. نتایج نشان می‌دهد کارکردهای ضد توسعه‌ای نابرابری در اقتصاد ایران از دو مجرای مهم رانت جویی و تغییر الگوی مصرف و ایجاد وابستگی قابل بررسی است.

کلیدواژه‌ها: نابرابری؛ رشد؛ توزیع درآمد؛ پارادایم‌های رقیب؛ اقتصاد ایران

* دانشجوی دکتری دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی (نویسنده مسئول)؛

Email: Bakhshi.eco@gmail.com

** استاد دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: f.momeni@atu.ac.ir

*** دانشیار دانشکده اقتصاد، دانشگاه علامه طباطبائی؛

Email: mohammadi@atu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2105-4646

نگاهی به روند تغییرات نابرابری در طول زمان و در سطح بین‌کشوری و درون‌کشوری نشان می‌دهد نابرابری در بلندمدت، تقریباً در همه جهان در حال افزایش بوده است. در مقیاس بین‌المللی (مقایسه بین کشورها) بزرگترین انفجار نابرابری با اولین انقلاب صنعتی در قرن هجدهم آغاز شد. پدیده‌ای که مورخان اقتصادی نظیر کروگمن^۱، مدیسون^۲ و ... به آن «واگرایی بزرگ»^۳ می‌گویند. در این دوران برخی کشورها (ابتدا بریتانیا و سپس کشورهایمانند بلژیک، آلمان، سوئد، آمریکا و ژاپن) به سمتی حرکت کردند که درآمدهای آنان به‌طور قابل توجهی افزایش یافت در حالی که درآمد سایر کشورها، نسبت به گذشته تغییر چندانی پیدا نکرده بود. سیمون کوزنتس^۴ این مرحله را نقطه آغاز «رشد اقتصادی نوین» می‌نامد که ویژگی آن دستیابی به نرخ رشد تولید ناخالص داخلی سرانه‌ای است که قبلاً هرگز در تاریخ بشریت رخ نداده و دلیل عمده آن تبدیل شدن سیستم تولید از شیوه معیشتی به صنعتی بوده است. روند افزایشی نابرابری بین‌المللی از آن زمان تاکنون ادامه داشته است (Gajardo, 2016).

نابرابری در داخل کشورها از زمان رکود بزرگ تا دهه ۷۰ میلادی که مجدداً افزایش یافت، روند کاهشی را طی می‌کرد. در این مدت برخی کشورهای فقیر، به‌ویژه در آسیا و آمریکای لاتین، قدم در مسیر توسعه گذاشتند و فقر^۵ را به شدت کاهش دادند (Thirlwall, 2013). طی دهه ۸۰، نابرابری در داخل کشورها مجدداً

1. Paul Krugman

2. Angus Maddison

3. Great Divergence

4. Simon Kuznets

۵. تأکید همزمان بر فقر در کنار نابرابری در نوشتار حاضر به این دلیل است که بسیاری از اندیشمندان اقتصاد، فقر را نتیجه نابرابری شدید دانسته‌اند.

افزایش یافته و این روند تا به امروز ادامه داشته است. در حال حاضر نخبگان جهانی بیش از همیشه پول درمی‌آورند، در حالی که درآمد طبقه متوسط شاهد رکود است. رشد اقتصادی، مجدداً گروه‌های با درآمد بیشتر را منتفع می‌کند و جمعیت با درآمد پایین را به ورطه فراموشی می‌سپارد (Gajardo, 2016).

۱. ضرورت پرداختن به موضوع نابرابری

سازمان ملل از سال ۲۰۱۰ مبادرت به محاسبه شاخصی با عنوان «شاخص توسعه انسانی براساس نابرابری»^۱ کرده است که در سال ۲۰۰۵ توسط فوستر، لویز کالوا و سیکلی^۲ معرفی شد. وجه تمایز آن با شاخص توسعه انسانی^۳ این است که در محاسبه آن، ضمن در نظر گرفتن وضع سلامت، بهداشت و آموزش، هر یک با توجه به سطح نابرابری در جامعه تعدیل می‌شوند و همه اقشار جامعه، به جای میانگین، مورد ارزیابی قرار می‌گیرند. در واقع معرفی این شاخص تعدیل شده به منظور لحاظ کردن نابرابری، یا همان هزینه نابرابری توسعه انسانی (از دست دادن توسعه انسانی به دلیل نابرابری) صورت گرفته است. به این ترتیب در شرایط برابری کامل، این دو شاخص یکسان خواهند شد، اما در عمل به دلیل وجود نابرابری، شاخص تعدیل شده توسعه انسانی براساس نابرابری همواره مقدار پایین‌تری نسبت به شاخص توسعه انسانی خواهد داشت و هر چه نابرابری بیشتر باشد، توسعه پایین‌تری را نشان خواهد داد.

در مورد درک ضرورت توجه به مسئله نابرابری از دیدگاه سایر نهادهای بین‌المللی در دهه‌های اخیر می‌توان به موارد زیر اشاره داشت:

1. Inequality-adjusted Human Development Index (IHDI)

2. Foster, Lopez-Calva and Szekely

3. Human Development Index (HDI)

- صندوق بین‌المللی پول^۱ طی گزارشی در سال ۲۰۱۵ بیان می‌کند گسترش نابرابری درآمد مهمترین چالش عصر کنونی است و در اقتصادهای پیشرفته، شکاف بین فقیر و غنی به بالاترین سطح خود طی دهه‌های گذشته رسیده است (صندوق بین‌المللی پول، ۲۰۱۵).

- گزارشی توسط سازمان همکاری و توسعه اقتصادی^۲، صندوق بین‌المللی پول، سازمان جهانی کار^۳ و بانک جهانی در سال ۲۰۱۵ نیز تصدیق می‌کند «مجموعه جدیدی از تحقیقات، دیدگاهی متضاد با نتایج پیشین را مطرح می‌کنند. پیشتر این اعتقاد وجود داشت که نابرابری، بهایی است که باید برای رشد بیشتر پرداخته شود، اما اسناد و ادله نشان می‌دهند که عکس این نتایج صحت دارد و این برابری بیشتر است که موجب ارتقای رشد می‌شود» (مؤسسه حقوق استخدامی استرالیا)^۴.

- در سال ۲۰۱۳ بانک جهانی دو هدف عمده برای خود اعلام کرد: پایان فقر سخت و شدید تا سال ۲۰۳۰ و ترویج و ارتقای رفاه همگانی که مورد دوم به‌عنوان ارتقای رشد درآمد واقعی سرانه ۴۰ درصد از فقیرترین افراد جامعه تعریف می‌شود. موضوع ضمنی این هدف کمک به فقیرترین بخش جامعه برای رشد سریع‌تر و کاهش نابرابری بود. برای اولین بار بود که بانک مذکور محدود کردن نابرابری را به‌عنوان یک هدف عمده مشخص می‌کرد (World Bank Annual Report, 2013).

- دستاورد مهم دیگر، گزارش توسعه انسانی^۵ در سال ۲۰۰۶ است که توسط برنامه توسعه ملل متحد^۶ تدوین و ارائه شده است. در این گزارش ادعا می‌شود

-
1. International Monetary Fund (IMF)
 2. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)
 3. International Labour Organization (ILO)
 4. Australian Institute of Employment Rights (AIER)
 5. Human Development Report (HDR)
 6. United Nations Development Programme

کم‌آبی در بطن بحران جهانی آب، نه به علت کمبود فیزیکی آب، بلکه ریشه در قدرت، فقر و نابرابری دارد. مشکل این است که برخی انسان‌ها - به ویژه انسان‌های فقیر - به واسطه فقر، حقوق قانونی محدود و یا سیاست‌های عمومی از تمامی ارزیابی‌ها و آمارها کنار گذاشته می‌شوند. به‌طور کلی کمبود آب در نتیجه فرایندهای سیاسی و نهادهایی است که فقرا را نادیده می‌گیرند (HDR, 2006).

در پژوهش حاضر ضمن بررسی سیر مطالعات انجام شده در خصوص نقش و جایگاه توجه به نابرابری در ملاحظات توسعه و برنامه‌ریزی، نظریات رقیب در خصوص نابرابری بر توسعه به بحث گذاشته شده و استدلال‌های مطرح شده توسط هر گروه ارائه می‌شود. در پایان نیز به دلیل اهمیت مسئله و دغدغه نگارندگان در خصوص نحوه اصابت موضوع با مسائل اقتصاد ایران و امکان توضیح برخی چالش‌های جدی اقتصاد ملی از این مسیر، اشاره‌ای به دلالت‌های مسئله ایران خواهد شد.

۲. سیر تحول نظریات پیرامون فقر و نابرابری

تحولات فکری و اندیشه‌ای پیرامون نسبت توسعه و نابرابری در دو وجه کلی قابل بررسی است:

- پرداختن به معضلاتی همچون فقر گسترده و عمیق و نابرابری‌های ناموجه، اساساً از چه زمانی شکل جدی به خود گرفت و چه عواملی در جلب توجه اقتصاددانان، اندیشمندان و به تبع سیاست‌گذاران در حل این مشکلات تأثیر مهمتری داشته‌اند؟
- تبیین نسبت فقر و نابرابری با رشد (توسعه) و تعیین اولویت‌های رسیدگی به آن چه تحولاتی را پشت سر گذاشته و آرای مختلف در این باره چگونه ارائه و استدلال شده است؟

۱-۲. جلب توجه به فقر و نابرابری

به جرئت می‌توان گفت یکی از دیرپاترین مجادلات تاریخ علم اقتصاد در عرصه‌های نظری و سیاستگذاری‌های عملی، نوع نگاه به موضوع فقر بوده است. اقتصاد سنتی ریشه‌های فقر را در چارچوب روش‌شناسی خود از جنبه فردی بررسی کرده و فقر را نتیجه عواملی مانند راحت‌طلبی، اسراف و بدشانسی می‌داند. در میان آرای نظریه‌پردازانی مانند رابرت مالتوس^۱ شاهدیم که در چارچوب فلسفه قانون طبیعی و الگوی تعادل پایدار، فقر «امری طبیعی» است. وی معتقد بود به دلیل «فردی» بودن مسئله فقر، جامعه مسئولیتی در مقابل فرد فقیر نداشته و او نیز حقی برای اعتراض ندارد. وی بی‌توجهی به فقرا را از نظر اخلاقی مذموم نمی‌دانست و معتقد بود هرگونه کمکی به فقرا موجب «فرزندآوری بیشتر» آنها و در نتیجه افزایش تعداد فقرا خواهد شد. در همان دوران، ریکاردو نیز دلیل اصلی فلاکت کارگران و فقرا را خودشان می‌دانست، نه بی‌انصافی و بی‌عدالتی سرمایه‌داری صنعتی (مؤمنی، ۱۳۹۶: ۱۰۳).

آنها با مطرح کردن موضوع مسئولیت، چنین می‌پنداشتند که هر شخص باید خودش برای آنچه برایش پیش می‌آید کاملاً مسئول باشد و نباید دیگران در تأثیرگذاری بر زندگی او مسئول شناخته شوند. زیرا وابستگی نه تنها از نظر اخلاقی پسندیده نیست، بلکه انگیزه، ابتکار، تلاش فردی و عزت نفس را نیز تضعیف می‌کند. از این رو هیچ‌کس بهتر از خود فرد نمی‌تواند در مراقبت و پیگیری منافع و مشکلات فردی عمل کند (سن، ۱۳۸۲: ۳۱۶).

در میان آرای دیگر متقدمین، دورکیم^۲ نیز بر موجه بودن نابرابری اجتماعی

1. Thomas Robert Malthus

2. David Émile Durkheim

اشاره دارد و به تأسی از وی، پیروان مکتب کارکردگرایی ساختاری^۱ نیز برای نابرابری منافع انسجام‌بخشی متصور هستند و آن را امری طبیعی و اجتناب‌ناپذیر می‌دانند. آلفرد مارشال^۲ در یک نگاه ساده‌انگارانه، امید داشته است که به مرور زمان، به‌طور نسبی ثروتمندان فقیرتر و فقرا ثروتمندتر شوند. پارتو^۳ نیز نابرابری درآمد را یک داده ثابت اجتماعی می‌دانست که توسط نیروهای خارج از فهم و کنترل ما تعیین می‌شود (زنوز، ۱۳۸۴: ۲۴۴).

تسلط و ترویج چنین دیدگاه‌هایی موجب اعتراض‌های اجتماعی بسیاری از اواسط قرن نوزدهم شد که از یک سو موجب ظهور مارکسیسم شده و از سوی دیگر، برقراری مجموعه‌ای از حقوق انسانی را در پی داشت. استراتژیست‌های سرمایه‌داری با هوشمندی‌های به‌موقع دریافتند که قطبی‌سازی جامعه به همان اندازه که برای فقرا شکنندگی و فشار به همراه دارد، می‌تواند به دلیل نحوه واکنش فقرا به شرایط، برای ادامه حیات سرمایه‌داران و ثروتمندان نیز خطرناک باشد. بنابراین برنامه‌های رفاهی پیاده کردند که چه‌بسا در غیاب چنین احساس خطری، شکل نمی‌گرفتند.^۴ پس از بحران بزرگ ۱۹۲۹ و ظهور اقتصاد کینزی، توجه به نقش «طبقات متوسط» در مهار بحران‌های ادواری کشورهای صنعتی، به حداقل رساندن تعداد و نسبت گروه‌های بسیار فقیر و بسیار غنی و حرکت به سمت «تعادل و توازن اجتماعی» موجب شد تا فقر و بیکاری گسترده و نابرابری‌های شدید، به عنوان یکی از علل اصلی بحران بزرگ مدنظر قرار گیرد (مؤمنی، ۱۳۹۶: ۱۰۱).

۱. در این دیدگاه که مبتنی بر تمثیل ارگانیک بین جامعه و ارگانیسم زنده است، جامعه دارای نظامی واجد نظم و ترتیب است که مانند یک اندام زیست‌شناختی، متشکل از اعضا و اجزای بی‌شماری است که هر یک باید کارکردهایی مشخص برای بقای کل سیستم و سایر اعضا داشته باشند.

2. Alfred Marshall

3. Vilfredo Pareto

۴. به‌طور مثال، بیسمارک در آلمان با طرح پرداخت مستمری به سالمندان و نظام بهداشت و درمان عمومی، چرچیل در انگلیس با راه‌اندازی بیمه بیکاری و روزولت در آمریکا با طراحی نظام تأمین اجتماعی.

بر این اساس مواجهه با واقعیت‌ها و پیامدهای بی‌توجهی به موضوع فقر مزمن و گسترده و نابرابری‌ها، موجب شد تا ریشه بسیاری از نابسامانی‌ها را در وجود فقر و نابرابری جستجو کنند و حرکت به سمت الگوهای عادلانه‌تر را به عنوان راه نجات معرفی کنند. همچنین در متون علمی توسعه از دهه ۱۹۶۰ به بعد، غایت توسعه را «رفع فقر» دانسته‌اند و با اینکه تا سال‌های پایانی دهه ۱۹۷۰ معیار سنجش توسعه، رشد درآمد سرانه بود، به تدریج و با اثبات نارسایی‌های این معیار به عنوان تنها ملاک توسعه، لزوم توجه به معیارهای مرتبط با بیکاری، فقر و نابرابری برجسته‌تر شد و هر چه به سال‌های پایانی قرن بیستم نزدیک می‌شویم، نقش و جایگاه عدالت اجتماعی و لزوم برخورد جدی با انواع نابرابری‌های ناموجه، پررنگ‌تر شد تا اینکه با وقوع بحران ۲۰۰۸ به عنوان یک چالش توزیعی، پایانی بر تردیدها در اهمیت و اولویت توجه به نابرابری رقم خورد (Cornia, 1999).

۲-۲. تعیین اولویت در رسیدگی به نابرابری یا رشد (توسعه)

هنگامی که اصل اهمیت «عدالت» اقتصادی - اجتماعی مورد تردید نبود بحث «اولویت» آن نسبت به رشد مطرح شد. در یک مرور کلی تاریخی، می‌توان پارادایم‌های مختلف در تعریف و تبیین نسبت توسعه و برابری را به دو دسته کلی تقسیم کرد:

الف) پارادایم‌های سرمایه‌داری و نئوکلاسیک‌ها که پرداختن به برابری و توسعه را ناسازگار دانسته و با تأکید بر تأثیر پس‌انداز و سرمایه‌گذاری بر روند رشد و نقش سرمایه‌داران و کارآفرینان، اولویت رسیدگی را به رشد می‌دهند.

ب) پارادایم‌های اقتصاد رفاه، نیازهای اساسی، نئومارکسیستی و ساختارگرایان که برابری را به عنوان شرط لازم توسعه می‌شناسند و بر توجه به ساختار توزیع درآمد و تأمین نیازهای اساسی تأکید دارند.

اگر فرض بر این باشد که فقر را می‌توان با افزایش تولید ناخالص ملی از میان برداشت، آنگاه «توزیع» به عنوان یک امر ثانوی، فرع بر رشد به حساب می‌آید و پس از تولید بیشتر، با توزیع این افزوده، رضایت اجتماعی نیز به دست می‌آید و به دلیل سازوکاری به نام نشت به پایین (توسعه بالا به پایین)^۱ پرداختن به رشد، نسبت به نابرابری در اولویت قرار می‌گیرد. بنابراین ابتدا باید به دنبال تحقق رشد (بزرگ‌تر کردن کیک اقتصاد) بود، سپس به صورت طبیعی و خودبه‌خود، نتایج این رشد همه اقشار جامعه را منتفع خواهد کرد و هم به رشد دست یافته‌ایم و هم به عدالت.

۳. فرضیه کوزنتس و اثرات آن

یکی از نقاط عطف در تبیین موضوع ارتباط نابرابری و توسعه را می‌توان به مطالعات و نظرات کوزنتس و کالدور^۲ نسبت داد که حدود سه دهه بر تحلیل‌های اقتصادی سایه افکنده بود و به ویژه برای کشورهای در حال توسعه که به صورت همزمان از نابرابری زیاد و پایین بودن درآمد و رشد رنج می‌بردند، سؤالات بسیاری مطرح کرده بود، زیرا با طرح مبادله‌ای بین رشد و عدالت، آنها را مجبور به تعیین اولویت‌های خود در رسیدن به اهداف و برنامه‌ریزی‌های اقتصادی می‌کرد.

کوزنتس (۱۹۵۵) با معرفی منحنی U معکوس^۳، این فرضیه را مطرح کرد که در مسیر توسعه کشورها، ابتدا نابرابری افزایش می‌یابد و سپس سطح ثابتی را تجربه می‌کند و در نهایت به تدریج کاهش خواهد یافت. قبل از صنعتی شدن، اکثر مردم زندگی را به سختی می‌گذراندند و نابرابری پایین بود، اما با شروع صنعتی شدن، به دلیل افزایش درآمد کارگران کارخانه‌ها نسبت به کشاورزان، فاصله طبقاتی

1. Trickle-down Effect

2. Nicholas Kaldor

3. Kuznets's U-Inverted Curve

گسترش یافت و با افزایش روند تخصصی شدن مشاغل، افزایش فاصله طبقاتی همچنان ادامه پیدا کرد اما با شروع اخذ مالیات‌های بیشتر توسط دولت‌ها و توزیع آن، فاصله‌ها کمتر شد (Keeley, 2015).

به دلیل اهمیت موضوع و به خصوص تأثیری که می‌توانست در جهت‌گیری‌ها و سیاستگذاری‌های کشورهای در حال توسعه داشته باشد، این فرضیه به کرات مورد آزمون‌های تجربی و مباحث نظری قرار گرفت. اما این آزمون‌ها با مشکلات اساسی مواجه بودند و شواهد کمی در تأیید آن مشاهده شد؛ زیرا نتایج مطالعه کوزنتس بر مبنای یک نمونه از برخی داده‌های معلوم از سه کشور (آمریکا، بریتانیا و آلمان) بوده اما در بسیاری از آزمون‌هایی که اقتصاددانان جهت آزمون فرضیه وی ترتیب دادند، در یافتن آمارهای قابل اعتمادی برای سری زمانی شاخص‌های توزیع درآمد (چه در کشورهای توسعه یافته و چه در حال توسعه) با مشکلات جدی مواجه بودند^۱ و مجبور به استفاده از داده‌های مقطعی (از کشورهایایی که در مراحل مختلف توسعه بودند) شدند که از نظر روش‌شناسی با مشکلات جدی مواجه است و نتایج به دست آمده قطعاً به کشورهای مورد مطالعه حساس خواهد بود. مثلاً اینکه کشورهای شرق و جنوب شرق آسیا (به عنوان نمونه‌های موفق رشد بالا و بهبود توزیع درآمد) یا کشورهای آمریکای لاتین (به عنوان نمونه‌هایی از تجربه رشد اندک و ناعادلانه) در آزمون آماری وجود داشته‌اند یا خیر در نتایج آزمون تفاوت‌های قابل ملاحظه‌ای را رقم خواهد زد. همچنین بررسی‌های دیگر نشان دادند که فرضیه کوزنتس، به نحوه اندازه‌گیری توزیع درآمد و انتخاب داده‌ها بسیار

۱. برخی اقتصاددانان معتقدند گسترش نظری در این حوزه بسیار بیشتر و سریع‌تر از مطالعات و پیشرفت‌های تجربی بوده است. مهمترین دلیل آن را هم، عدم امکان دستیابی به داده‌ها و اطلاعات قابل اعتماد در خصوص کشورهای مختلف و عملکرد آنها در زمینه توزیع درآمد و از آن بدتر، توزیع ثروت می‌دانند (Perotti, 1996).

حساس است و نحوه انتخاب فرم تابعی^۱ رابطه میان میزان درآمد و نحوه توزیع درآمد و همچنین کشورهای مورد بررسی، می‌تواند نتایج متفاوتی را نشان دهد. بنابراین شاید بتوان در بازه‌هایی از قرن بیستم، فرضیه کوزنتس را در توضیح برخی وقایع به کار بست، اما در دهه‌های اخیر این کاربرد بسیار کمرنگ شده، زیرا مسیر نابرابری - به جای آنکه افزایشی و سپس کاهشی باشد - بیشتر U شکل شده است؛ نابرابری در ابتدای سده بیستم میلادی بالا بوده، در اواسط سده کاهش یافته اما مجدداً از دهه ۱۹۷۰ میلادی افزایش یافته است (Ibid.).

عدم موفقیت فرضیه کوزنتس نشان‌دهنده مسئله دیگری در تعیین ارتباط بین نابرابری و رشد است؛ اگر رابطه‌ای وجود داشته باشد، این رابطه مستقیم نخواهد بود، اگر مستقیم بود - حداقل در نظریه - این احتمال وجود داشت که بتوان نرخ رشد یک کشور را براساس سطح نابرابری آن سنجید (Ibid.).

به موازات فرضیه‌سازی کوزنتس، کالدور (۱۹۵۷) نیز با فرض اشتغال کامل و بالاتر بودن نرخ پس‌انداز ناشی از سود نسبت به دستمزد، استدلال می‌کند که هر چه توزیع به نفع صاحبان سرمایه تغییر کند، میزان بیشتری از درآمد به سمت سرمایه‌گذاری می‌رود و در نتیجه رشد اقتصادی سریع‌تر می‌شود؛ زیرا ثروتمندان نسبت به فقرا گرایش بیشتری به پس‌انداز دارند و نابرابری بیشتر، افزایش پس‌انداز و در نتیجه افزایش انباشت سرمایه و رشد را به دنبال خواهد داشت. در واقع در مدل ارائه شده توسط کالدور که بعدها مدل کمبریج^۲ نام گرفت، توزیع (تابعی) درآمد بین سود و دستمزد، مهمترین محرک رشد از طریق انباشت سرمایه تلقی می‌شود. اما این فرضیه نیز در طول زمان با اقبال روبه‌رو نشد. به عنوان مثال فریدمن^۳ (۱۹۵۷)

1. Functional Form
 2. Cambridge Model
 3. Milton Friedman

نشان داد که در نظر گرفتن این گونه عملکرد (تابع) مصرف ناشی از اشتباه درآمد کل با درآمد دائمی بوده و اگر مؤلفه ناپایدار درآمد از مصرف حذف شود، پس انداز متناسب با درآمد (دائمی) خواهد بود که یک تمایل ثابت برای مصرف وجود دارد و توزیع درآمد تأثیری در پس انداز ندارد (Furman and Stiglitz, 1998).

یکی دیگر از مخالفان برابری و توزیع درآمد، اوکان^۱ (۱۹۷۵) بود که انتقال از ثروتمندان به فقرا را با عنوان «سطلی سوراخ»^۲ معرفی می کند که بخشی از پول، حین فرایند انتقال گم می شود. همچنین برابری انگیزه را تحت تأثیر قرار می دهد و سیاستمداران باید انتخاب کنند برایشان عدالت مهم است یا بهره‌وری اقتصادی، همان مبادله‌ای که نئوکلاسیک‌ها بین برابری و کارآمدی مطرح می کنند (Kandek and Kajling, 2017).

لوکاس^۳ نیز اغواکننده‌ترین و مسموم‌ترین تفکر را تمرکز روی مسئله چگونگی توزیع می داند و مانند اکثر اقتصاددانان محافظه‌کار و بنا به همان سنت دیرینه قائل به تفکیک بین کارآمدی و توزیع، بر این باور است که بهترین راه کمک به فقرا، افزایش سهم ملت از اقتصاد است. در این میان اقتصاددانان فقط باید بدانند چگونه اندازه کیک اقتصاد باید افزایش یابد و از تقسیم کیک که موضوعی سیاسی است، دور بمانند و توجهی به وضعیت نابرابری نداشته باشند (Stiglitz, 2015).

در مقابل اقتصاددانی همچون محبوب الحق^۴ با اشاره به عدم تحقق انتظارات تئوریک در اولویت قائل شدن به رشد در مقابل توزیع عادلانه، معتقد است مشکلات از آنجا ناشی می شوند که کشورهای توسعه نیافته بر این باور بودند که حاصل رشد

1. Arthur Melvin Okun

2. Leaky Bucket

3. Robert Lucas, Jr

4. Mahbub Ul Haq

بیشتر، سرریز شدن آن به پایین و رفع فقر است و موضوع توزیع نیز بعد از دست یافتن به نرخ‌های بالاتر رشد، حل خواهد شد. در حالی که داوری درباره سطوح مختلف رشد، جدا و مجزا از چگونگی توزیع آن ممکن نیست و ارقام تولید ناخالص داخلی به تنهایی نمی‌توانند رضایت اجتماعی را منعکس کنند.

از طرفی، همواره بین انتخاب استراتژی و منافع طبقات حاکم ارتباط نزدیکی وجود دارد. بنابراین مؤسسات، سازمان‌ها و نهادهایی که رشد بالاتر را به وجود می‌آورند، نسبت به توزیع آن بی‌تفاوت نیستند، بر آن اثر می‌گذارند و در مقابل تعدیل ثروت و قدرت مقاومت خواهند کرد و انباره رشد نیز موجب تقویت همان نهادها می‌شود. به علاوه کشورهای فقیر، نهادها و ابزارهای لازم از جمله نظام مالیاتی کارآمد، جهت توزیع مجدد ثروت را در اختیار ندارند و امید به توزیع درآمد بعد از دستیابی به نرخ رشد بالا، واهی است. از این رو باید تولید بیشتر همزمان با توزیع بهتر در دستور کار قرار گیرد و اشتغال که مهمترین ابزار توزیع درآمد در جوامع فقیر است، به عنوان هدف اصلی (و نه فرعی) توسعه تلقی شود (محبوب الحق، ۱۳۷۰).

۴. کسب تجربه جهانی از تحولات گذشته

بانک جهانی در مطالعه‌ای^۱ با هدف یافتن راه حل برای کشورهای در حال توسعه، نتایج قابل توجهی را در اختیار اقتصاددانان قرار داد که از مهمترین آنها این بود که مبادله مطرح شده بین کارایی و برابری گمراه‌کننده است و سیاستگذاران باید برنامه‌های رشد را با هدف بهبود در سطح درآمد و زندگی گروه‌های کم‌درآمد، ارتقای سطح سرمایه انسانی جامعه (از طریق آموزش) و گسترش اشتغال طراحی کنند تا آنجا که ریشه‌کن شدن فقر به همراه رشد در دستور کار قرار گیرد و بدانند که رابطه میان رشد و توزیع درآمد به طرز قابل توجهی به سیاستگذاری حساس

1. Redistribution with Growth (1974)

است. تا اوایل دهه ۱۹۹۰ بسیاری از اقتصاددانان، نابرابری درآمد و ثروت را به دلیل ایجاد انگیزه لازم برای انباشت و رشد اقتصادی ضروری می‌دانستند و بحث از مبادله‌ای اجتناب‌ناپذیر بین کارایی و برابری بود.

همچنین انعکاس تفاوت‌های چشمگیر در عملکرد کشورهای بسیاری در زمینه رشد و توزیع درآمد در گزارش توسعه جهانی ۱۹۹۱، نشان می‌داد که نمی‌توان نمونه موفق‌تری از همزمانی رشد بالا و نابرابری شدید یافت. شاید بتوان رشد کوتاه‌مدت یا اندک را با نابرابری درآمدی تجربه کرد، اما رشد سریع و قابل توجه تنها با توزیع برابرتر درآمدها ممکن است و استدلال‌های تک‌محوری نمی‌تواند تحلیل درستی ارائه دهد (نیلی، ۱۳۷۸: ۱۲-۱۱). در نتیجه تبیین نظری و تجربی ارتباط متقابل رشد و توزیع درآمد در برنامه‌های مطالعاتی قرارگرفت و سعی بر این بود تا تجربیات قابل توجه در دهه ۱۹۸۰ در کشورهای آسیای شرقی و جنوب شرقی در مقایسه با آنچه که در آمریکای لاتین اتفاق افتاده بود، تبیین شود تا در ارائه راهکار به کشورهای در حال توسعه نیز موفق‌تر عمل شود. همچنین در طول دهه‌های ۱۹۷۰ و ۱۹۸۰ اطلاعات جدیدتر و قابل اعتمادتری نیز در خصوص وضعیت توزیع درآمد کشورهای مختلف به دست آمد که می‌توانست در مدل‌های اقتصادسنجی و تخمین روابط به کار رود (همان: ۹-۱۱).

راوی باترا^۱ در مطالعه بحران بزرگ ۱۹۹۰ از طریق رویکرد تحلیلی-تاریخی و با توجه به فرایند تحولات و نوسان‌های چهار متغیر مهم پول، تورم، مقررات و قوانین و بحران‌ها نشان داد، عنصر محوری که به بهترین شکل به تبیین بحران بزرگ ۱۹۲۹ و حتی پیش‌بینی تحولات آتی قادر است، «نحوه توزیع درآمد و ثروت» است. به‌طور کلی «سیاست‌های اشتباه پولی و مالی» به عنوان علت بحران معرفی

و برجسته می‌شوند در حالی که آن سیاست‌ها در رکودهای پیشین هم اعمال شده بود، اما چرا یک رکود معمولی به یک فروپاشی بی‌سابقه در سال‌های ۱۹۳۰ تبدیل شد؟! وی پاسخ این سؤال را در «تمرکز بی‌سابقه ثروت» می‌داند که در ۱۹۲۹ به اوج خود رسیده بود. همچنین با ترا با بررسی دوره ۱۷۵۰ تا ۱۹۸۵ نشان می‌دهد جریان انقباض و انبساط و رونق‌ها و رکودهای کوچک و بزرگ همگی به طرز شگفت‌انگیزی با فرایند نحوه توزیع درآمدها و ثروت‌ها همسویی دارد.

یکی دیگر از مطالعات تجربی که در سال ۱۹۹۹ توسط مؤسسه جهانی پژوهش‌های اقتصاد توسعه^۱ (وابسته به سازمان ملل) انجام شد و ناظر بر تجربیات کشورهای پیشرفته و در حال توسعه بوده، نشان می‌دهد فقر و نابرابری از مسیرهای متعدد منشأ استمرار و تشدید توسعه‌نیافتگی می‌شود. این مطالعه به دو نکته مهم در ارزیابی تجربیات توسعه در قرن بیستم اشاره می‌کند:

الف) در حالی که نمونه‌های موفق توسعه در برنامه‌ریزی‌های خود به عدالت اجتماعی به‌عنوان مؤلفه اصلی دقت داشته‌اند، نارسایی‌های تجربیات ناموفق، ریشه در بی‌توجهی به عدالت داشته و کلیه عوامل تعیین‌کننده در تداوم توسعه‌نیافتگی از یک سو به نابرابری و بی‌عدالتی ختم می‌شوند و از سوی دیگر، یک منشأ اصلی بازتولیدشان نیز روابط ناعادلانه بوده است.

ب) تمام تجربیات معطوف به عدالت نیز موفق نبوده و به توسعه منجر نشده است. نمونه‌های ناموفق مربوط به رویکردهایی بوده که جایگاه و سهم مشارکت مردم در نظر گرفته نشده و جهت‌گیری‌های عدالت اجتماعی با ارتقای تولید و پیشرفت علم و فناوری همراه نبوده است (Cornia, 1999).

شواهد نشان می‌دهد برخلاف تصور قبلی که میزان نابرابری را در ارتباط

1. World Institute for Development Economics Research (WIDER)

نزدیک با سطح درآمد سرانه می‌دانست، باید نابرابری را به عواملی مربوط دانست که در استراتژی‌های اتخاذ شده جهت توسعه تعیین می‌شوند؛ عواملی مانند توزیع دارایی‌های مولد، توزیع فرصت‌ها، میزان اشتغال‌زایی مسیر توسعه و موضع کلی سیاست‌گذاری دولت‌ها. بنابراین اجتناب از نابرابری فزاینده و از هم‌گسیختگی ساختار درآمدی با در نظر داشتن الگو و استراتژی توسعه مناسب، ممکن خواهد بود (گریفین، ۱۳۸۴: ۴۰).

باید توجه شود که این قواعد حاکم بر اقتصاد و بازارها هستند که تأثیر بسیاری بر نحوه توزیع درآمد دارند. صاحبان سرمایه قادرند بر تدوین و اجرای قوانین اعمال نفوذ کنند. تمرکز ثروت در اقتصاد باعث ایجاد تمرکز قدرت در نظام سیاسی می‌شود و در نتیجه سیاست‌های مدنظر ثروتمندان، بیشتر مورد اقبال قرار می‌گیرند که نشان‌دهنده نقش مهم ساختار قدرت در عملکرد اقتصاد است. درآمد نجومی برای اقلیتی و مزدهای کم برای بقیه، پدیده‌های مجزا و مستقلاً نیستند، بلکه نشانه‌هایی از اقتصاد معیوبی هستند که به بازی با سیستم بیشتر از کار سخت و سرمایه‌گذاری پاداش می‌دهد و درآمدهای ناکافی، همواره نتیجه عدم تلاش نیست (استیگلیتز، ۱۳۹۵: ۱۳ و ۲۲).

۵. سازوکارها و کانال‌های اثرگذاری نابرابری بر رشد (توسعه)

مجادله بر سر نابرابری و آثار آن بسیار مفصل و آموزنده بوده است. بسیاری آن را دارای آثار مثبت و بسیاری هم دارای آثار منفی و سوء کارکردهایی دانسته‌اند که مبارزه با آن لازمه حرکت در مسیر توسعه و ترقی کشورهاست. هر دو گروه برای ادعای خود استدلال‌ها و شواهدی ارائه می‌دهند که در ادامه فهرستی از مهمترین آنها ارائه می‌شود:

۱-۵. آثار مثبت نابرابری

۱. شکاف بین افراد ثروتمند و فقیر انگیزه‌ای برای فقر است که موجب می‌شود برای ثروتمند شدن هر کاری که می‌توانند انجام دهند، از قبیل:
 - بیشتر و سخت‌تر کار کردن (افزایش بهره‌وری)،
 - توجه بیشتر به آموزش (افزایش سطح سرمایه‌های انسانی)،
 - تخصص یافتن در توانمندی‌ها (تقسیم کار و کارآمدی)،
 - ریسک‌پذیری و مشارکت در کارآفرینی (افزایش نوآوری و رقابت).این انگیزه‌ها می‌تواند منجر به رشد اقتصادی بیشتر برای کل جامعه شود (Gajardo, 2016). زیرا نابرابری انگیزه‌های لازم برای کار بیشتر، سرمایه‌گذاری و پذیرفتن ریسک برای بهره‌مند شدن از مزایای نرخ‌های بازدهی بالا را به وجود می‌آورد (Lazear and Rosen, 1981; Mirrlees, 1971; Cingano, 2014).
۲. میزان صرفه‌جویی فردی با افزایش سطح درآمد افزایش می‌یابد. بنابراین باز توزیع ثروت از ثروتمندان به فقرا باعث کاهش میزان کل صرفه‌جویی و سرمایه‌گذاری می‌شود. یعنی همان تمایل بیشتر ثروتمندان برای پس‌انداز و تمایل بیشتر فقرا به مصرف (به دلیل مطلوبیت نهایی بالاتر مصرف) که در مدل‌های رشد کلاسیک و نئوکلاسیک مشاهده می‌شود. بر این اساس رشد نابرابری، صرفه‌جویی بیشتر (افزایش پس‌انداز کل) و سپس افزایش انباشت سرمایه و سطح سرمایه‌گذاری و رشد را به دنبال خواهد داشت (Cingano, 2014).
۳. بر اساس دیدگاه‌های مدرن‌تر، سازوکار دیگری نیز مبتنی بر هزینه‌های راه‌اندازی زیاد یا تقسیم‌ناپذیر بودن سرمایه‌گذاری^۱ وجود دارد که در رویکرد نقص‌های بازار سرمایه مورد استفاده است. تحت شرایط ناپایداری

سرمایه‌گذاری، نابرابری بیشتر منجر به سرمایه‌گذاری کل بیشتر خواهد شد (Aghion, Caroli and Garcia-Penalosa, 1999). بنابراین با اشاره به مسئله هزینه‌های عمده سرمایه‌گذاری، مثل ایجاد صنایع و اجرای نوآوری‌های جدید در کشورهای توسعه‌نیافته که بازارهای مالی نامناسبی دارند، تمرکز ثروت می‌تواند در تأمین مالی این هزینه‌ها مؤثر باشد، زیرا حداقل برخی اشخاص منابع لازم و کافی برای سرمایه‌گذاری‌های جدید را خواهند داشت (Kandek and Kajling, 2017).

۴. برخی نیز به تاسی از گزارش توسعه جهانی سال ۲۰۰۶ بین دو مفهوم برابری فرصت‌ها و برابری درآمدها تمایز قائل می‌شوند. براساس گزارش فوق «نابرابری فرصت‌ها مضر و آسیب‌رسان به توسعه پایدار و مخل کاهش فقر است» اما «تفاوت درآمدی نقش مهمی در ایجاد انگیزه برای سرمایه‌گذاری در بخش آموزش و سرمایه‌های فیزیکی برای افزایش تلاش و کار بیشتر، و برای ریسک‌پذیری ایفا می‌کند» (Castells-Quintana and Royuela, 2014).

بنابراین در مطالعات مختلف، تأثیر مثبت نابرابری بر رشد از طریق:

- انگیزه‌های انباشت سرمایه (Galor, 2009)،
- نوآوری (Mirrlees, 1971)،
- انگیزه برای سخت کار کردن و خطرپذیری (WDR, 2006)،
- صرفه‌های ناشی از تراکم^۱ (Castells-Quintana and Royuela, 2011; Fallah and Partridge, 2007) تبیین می‌شود.

دیویس و هاپکینز^۲ (۲۰۱۱) بر این باورند که بررسی و اثبات آثار مثبت نابرابری

1. Agglomeration Economies

2. Davis and Hopkins

در فرایند رشد به شدت به تجزیه و تحلیل‌های پانلی وابسته بوده در حالی که روش‌های پانلی نمی‌توانند به خوبی رابطه بین نابرابری و رشد بلندمدت را توضیح دهند. براساس مطالعات متعدد این تأثیر مثبت به میزان درآمدهای کشور (Barro, 2000)، توزیع اولیه درآمد (Chen, 2003)، رشد کوتاه‌مدت (Forbes, 2000)، مشخصات نابرابری (Voitchovsky, 2005) یا به فرایند شهری شدن (Castells-Quintana and Royuela, 2011) نیز بستگی دارد.

۲-۵. آثار منفی نابرابری بر رشد

انجام مطالعاتی در رد آثار مثبت و اثبات اثر منفی نابرابری بر رشد به خصوص پس از بحران جهانی ۲۰۰۸، توجه جامعه علمی جهانی را به تأثیر پیچیده نابرابری بر پویایی رشد اقتصادی جلب کرده و نقش افزایش چشمگیر این نابرابری‌ها در بسیاری کشورها به عنوان عامل همین بحران نیز از نظر آنها دور نمانده است (Krugman, 2008; Stiglitz, 2009; Brescia, 2010; Rajan, 2010). پیشتر نیز نویسندگان متعددی از ایده تأثیر منفی نابرابری بر رشد بلندمدت حمایت کرده‌اند (Alesina and Rodrik, 1994; Persson and Tabellini, 1994; Clarke, 1995; Perotti, 2007; Easterly, 1996, 1994). از نظر ایشان سطوح بالای نابرابری به توصیف کمبودهای آشکار در عملکردهای اقتصادی که در بلندمدت حاصل شده است، کمک می‌کند (Castells-Quintana and Royuela, 2014).

به‌طور کلی وجود نابرابری به عنوان تهدیدی جدی هم برای کشورهای پیشرفته صنعتی و هم برای کشورهای در حال توسعه مطرح می‌شود:

- پل استریتن (۱۳۸۲) در توضیح خطرهای نابرابری برای کشورهای پیشرفته، نابرابری را منشأ سوء عملکردهای بسیاری در حوزه‌های اقتصادی و اجتماعی می‌داند که با درجات مختلف در کشورهای متفاوت؛ نابرابری،

بی‌ثباتی، خشونت و جرم‌زایی را در پی خواهد داشت. این پدیده‌ها نیز به نوبه خود منجر به کاهش سرمایه‌گذاری‌های مولد، تولید و درآمد ملی می‌شوند. نابرابری ضربه‌های مهلکی به اعتماد و تعهد اجتماعی می‌زند و همچنین موجب بروز و افزایش حسادت، چشم‌وهم‌چشمی و کاهش عزت نفس می‌شود. از لحاظ اجتماعی نیز جامعه را به سمت آشتی‌ناپذیری و از لحاظ اقتصادی به سمت کاهش کارایی ابزارهای سیاستی قیمتی می‌کشاند.

- در مورد کشورهای در حال توسعه نیز استیگلیتز و یوسف (۱۳۸۲) نشان می‌دهند در شرایط جهانی شدن اقتصاد، نابرابری به عنوان یکی از علل اصلی عدم مشارکت، گرایش به سمت محلی شدن و افزایش میزان خشونت‌ها باید به عنوان تهدیدی برای تمامیت ارضی کشورها مورد توجه جدی قرار گیرد. نابرابری فزاینده و روزافزون باعث می‌شود تا طبقه محروم هر روز احساس کنند که از نظر سیاسی در حاشیه قرار دارند و قدرت اظهار نظر ندارند. این امر در ابتدا به بی‌رغبتی جهت مشارکت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی منجر و در نهایت به خشم و خشونت منتهی می‌شود. حتی ممکن است بروز تنش‌های ناشی از نابرابری‌های منطقه‌ای به تجزیه کشورها نیز بیانجامد.

- گزارش سازمان توسعه و همکاری اقتصادی (۲۰۱۴) رابطه منفی و قابل ملاحظه‌ای را بین نابرابری و رشد در بین کشورهای عضو سازمان در بازه سی ساله نشان داده است. این گزارش با تمرکز بر فاصله بین خانوارهای با درآمد پایین با سایر اقشار جامعه نشان داد نابرابری باعث به وجود آمدن شکاف فزاینده‌ای بین آموزش و درآمد می‌شود؛ زیرا در جوامع نابرابر، فقرا سرمایه‌گذاری کمتری بر آموزش و مهارت‌های خود می‌کنند (Cingano, 2014).

- گزارش صندوق بین‌المللی پول نیز با تجزیه و تحلیل نرخ رشد میان‌مدت و بلندمدت نشان داده است برای یک سطح توزیع مجدد مشخص، نابرابری خالص کمتر با رشد سریع‌تر و قدرتمندتر مرتبط بوده و می‌توان گفت توزیع درآمد بر رشد موثر بوده اما خطری برای آن نداشته است (Ostry, Berg and Tsangarides, 2014).

- یکی دیگر از مطالعات بسیار ارزشمند، اثر قابل اعتنای توماس پیکتی^۱ با عنوان «سرمایه در قرن بیست و یکم» است که به صورت مفصل به بررسی آنچه که در حدود سیصد سال بر سرمایه‌داری گذشته، پرداخته و تمرکز ویژه‌ای بر موضوع نابرابری داشته است. محور مباحث وی این است که علت نابرابری ثروت مدرن (نه درآمد) در معادله $r > g$ یافت می‌شود (r: نرخ خالص بازگشت سرمایه و g: نرخ رشد تولید). تا وقتی که نرخ بازگشت سرمایه از نرخ رشد بیشتر است، نابرابری رشد خواهد کرد و از آنجا که نرخ عایدی‌های ناشی از ثروت همواره از نرخ رشد بیشتر است، در نتیجه سهمی از درآمد ملی که به سرمایه تعلق می‌گیرد بیشتر از سهمی است که به نیروی کار تعلق می‌گیرد و بنابراین نابرابری به صورت سیستمی فزاینده است.^۲ حتی فراتر از این بین تاریخ و تئوری اقتصادی ارتباط برقرار کرده و با اشاره به مجاری شکست بازار، نشان می‌دهد نیروی ذاتی که در درون بازار باشد و بتواند آن را به سمت برابری سوق دهد، وجود ندارد بلکه این

1. Thomas Piketty

۲. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳) به بررسی این اثر پرداخته و با بررسی روابط مورد نظر پیکتی برای اقتصاد ایران نشان می‌دهد که با توجه به اینکه براساس داده‌های در دسترس و تحلیل‌های داده - ستانده، سهم سرمایه از تولید ملی، حدوداً ۷۰ درصد و سهم نیروی کار ۳۰ درصد است، در ایران نیز ثروت یکی از ریشه‌های اصلی نابرابری است.

نیروی ذاتی در مسیر کاملاً مخالف عمل می‌کند.^۱

- استیگلیتز (۱۳۹۴) نیز در بررسی هزینه‌های ناشی از نابرابری، اختلاف‌های فزاینده و قطبی شدن را به عنوان عاملی تأثیرگذار در آشفتگی‌های سیاسی معرفی می‌کند. زیرا در پس این آشفتگی‌ها علت عمیق‌تری وجود دارد که ریشه آن در حس ناامیدی و احساسات عمیق بی‌عدالتی و نابرابری در برخورداری از حق اظهار نظر در فرایندهای سیاسی برای گروهی از مردم است. نابرابری شدید نه تنها بسیاری از مردم را از سهمیدن در منافع توسعه محروم می‌کند، بلکه با محروم کردن مردم از مشارکت و بیان خواسته‌ها، دموکراسی را تخریب می‌کند. بنابراین نمی‌توان تأثیر نابرابری را یک‌وجهی و صرفاً در حوزه اقتصاد بررسی کرد، بلکه باید توجه ویژه به پیچیدگی رابطه بین رشد و توزیع درآمد داشت که در کشورهای در حال توسعه شدیدتر است.

چنانچه مشاهده می‌شود در حالی که درباره مضر بودن نابرابری برای رشد، توافقی در حال شکل گرفتن است، ارتباط تحلیلی بین نابرابری و توسعه پیچیده‌تر از تأثیر منفی مستقیم نابرابری درآمد بر رشد است. این در حالی است که نابرابری (با وجود همه کارکردهای ضد توسعه‌ای خود) یک ضرورت اجتناب‌ناپذیر نیست، بلکه انتخابی است که توسط قواعد اجتماعی و اقتصادی صورت می‌گیرد؛ قواعدی که ساختار اقتصاد بر آنها بنا نهاده می‌شود (استیگلیتز، ۱۳۹۵: ۱۳).

۱. میردال (۱۳۴۲) در ارائه تحلیل خود از تئوری اقتصاد و توسعه نیافتگی کشورها، به این موضوع به‌طور مفصل اشاره کرده و نشان داده که برخلاف باور کلاسیک‌ها مبنی بر اصلاح خودبه‌خودی توسط بازار، نمی‌توان حل معضل نابرابری را به بازار واگذار کرد، چرا که نتیجه‌ای عکس خواهیم گرفت.

۶. دلالت‌های موضوع برای اقتصاد ایران

چنانچه از بررسی مطالعات و شواهد تجربی برمی‌آید نابرابری دارای کارکردهای ضد توسعه‌ای در ابعاد و گستره متنوعی است که مهمترین آنها عبارتند از: بی‌ثباتی، خشونت و جرم‌زایی، کاهش سرمایه‌گذاری‌های مولد و کاهش تولید و درآمد ملی، کاهش اعتماد و تعهد اجتماعی، بروز و افزایش حسادت، چشم‌وهم‌چشمی و کاهش عزت نفس، حس ناامیدی و بی‌عدالتی و عدم مشارکت سیاسی، اجتماعی و اقتصادی و بروز تنش‌ها. همچنین تشدید نابرابری به کاهش سرمایه‌گذاری بلندمدت در آموزش، تحقیق و توسعه و در نهایت کاهش نوآوری منجر می‌شود (Barro, 2000; Alesina and Perotti, 1996).

البته هر یک از مجاری تأثیرگذاری نابرابری بر رشد، براساس شرایط کشورها از قدرت تأثیر و توضیح‌دهندگی متفاوتی برخوردارند که می‌توان به سطح توسعه‌یافتگی کشورها (Barro, 2000; Partridge, 1997) و مقدار اولیه^۱ نابرابری اشاره کرد (Chen, 2003).

این نتایج بر پیچیدگی رابطه بین توزیع درآمد و رشد اقتصادی تأکید می‌کنند. این پیچیدگی در همه جا وجود دارد، اما در کشورهای در حال توسعه شدیدتر است و به منظور ارزیابی تأثیر نابرابری بر رشد اقتصادی در یک کشور مدنظر، باید تمرکز خود را بر تحلیل عوامل پیش‌برنده نابرابری گذاشت (Castells-Quintana and Royuela, 2014). با توجه به وضعیت اقتصادی و اجتماعی کنونی ایران، پرداختن به موضوع نابرابری و سیاستگذاری مناسب، نه انتخابی دلخواه بلکه ضرورتی ناگزیر برای جلوگیری از فروپاشی اقتصادی و اجتماعی است؛ چرا که به اعتبار نتایج پیمایش‌های انجام شده در گزارش‌های آینده‌پژوهی ایران (۱۳۹۶ و ۱۳۹۷)، کاهش

چشمگیر همبستگی و اعتماد اجتماعی یکی از بحران‌هایی است که کشورمان در صورت تداوم روند فعلی و کم‌توجهی در سالیان آینده به خود می‌بیند.

هرچند بسیاری از حقایق مطرح شده در خصوص اهمیت پرداختن به نابرابری و آسیب‌های ناشی از آن در همه کشورهای جهان موضوعیت و عمومیت دارد، اما در مورد ایران، در نظر داشتن دو جنبه بسیار حیاتی رانت‌جویی و تغییر الگوی مصرف و ایجاد وابستگی ضروری است که با دقت به این موضوعات ابعاد و اهمیت برخورد فعال با این مسئله نشان داده می‌شود.

در ادامه ضمن ارائه مختصر پایه‌های نظری بحث، به بیان شواهدی از اقتصاد ایران پرداخته خواهد شد.

الف) رانت‌جویی

اصطلاح «رانت» در اصل برای توصیف بازده زمین مورد استفاده قرار گرفت؛ زیرا منافعی که عاید صاحبان زمین می‌شد، به واسطه مالکیت ایشان بود و نه به دلیل کاری که انجام می‌دهند. در حال حاضر استفاده از این اصطلاح به دلایل ذیل همچنان بیش از گذشته مورد توجه است: اولاً، هرچند کمی‌سازی میزان «رانت‌جویی» و تحریف‌های ناشی از آن آسان نیست، اما مشخص است که مقدار آن قابل توجه است؛ ثانیاً، رانت‌جویی به یکی از دلایل دستیابی طبقات بالایی جامعه به عایدات و منافع بسیار تبدیل شده است، به نحوی که آنها توانسته‌اند در تصاحب سهم بیشتر از یک اقتصاد و کوچک شدن اندازه کیک بقیه موفق شوند، در حالی که این توفیق لزوماً به معنای مشارکت اجتماعی مثبت آنها نیست و الگویی که بهتر می‌تواند درآمد طبقات بالا را توضیح دهد، تلاش فردی آنها یا همان نظریه بهره‌وری نهایی نیست.^۱ به این ترتیب در شرایط ناشی از رانت‌جویی

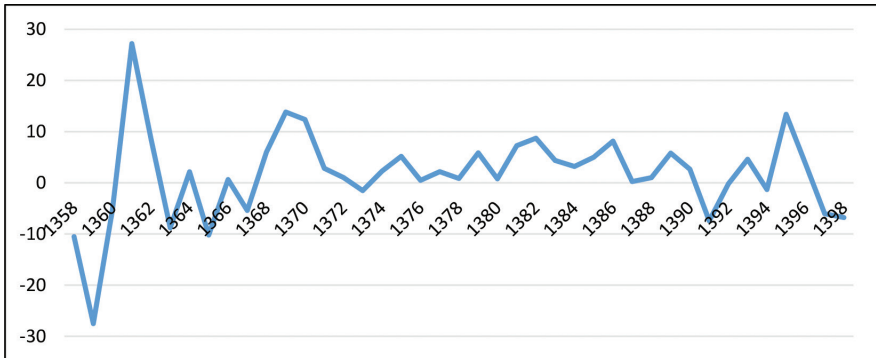
۱. البته بحث از سهم رانت در عایدات طبقات بالای جامعه، به معنای نادیده گرفتن عده‌ای که تلاش‌های

طبقات بالادست، بازده خصوصی و اجتماعی به میزان زیادی غیر هم‌جهت می‌شود (استیگلیتز، ۱۳۹۴: ۱۹۷، ۲۱۰، ۵۱۵).

ترکیب نابرابری و رانت اختلالات بسیاری را بر اقتصاد و نظام سیاسی وارد می‌آورد که می‌توان به دو مورد از مهمترین آنها اشاره کرد: اول، به‌طور مستقیم میزان تولید را نسبت به شرایط بهینه و عدم وجود رانت، کاهش می‌دهد. دوم، انگیزه افراد را به سمت تخصیص منابع در فعالیتهای رانت‌جویانه غیرمولد مانند بازاریابی مفرط، هزینه‌های هنگفت برای افزایش فروش و لابی‌گری سوق می‌دهد. با افزایش میزان رانت، انگیزه ورود به چنین فعالیتهایی نیز افزایش می‌یابد (همان، ۱۳۹۵: ۴۱). در نظر گرفتن این آسیب‌ها در کنار این حقیقت که اقتصادهایی با مزیت نسبی در بحث استخراج مواد خام، در عمل، عزم و تمایل چندانی به توسعه صنایع بزرگ و فعالیتهای مولد ندارند که این باعث به وجود آمدن مشاغل با کیفیت پایین و درآمدهای کم در این جوامع نسبت به جوامع صنعتی می‌شود (Gajardo, 2016)، می‌تواند در شناسایی نقاط آسیب‌پذیری اقتصاد ایران مفید واقع شود.

نگاهی به شواهد آماری (نمودار ۱) نشان می‌دهد که نرخ‌های رشد تولید ناخالص داخلی در ایران، علاوه بر پایین بودن، به شدت نوسانی هستند و تولید علاوه بر اینکه همیشه در حاشیه قرار گرفته، همواره با تزلزل و تهدید همراه بوده است. می‌توان یکی از علل اساسی این مسئله را در فرایند خلق ثروت و دارایی در ایران واکاوی کرد که تا حدود زیادی متفاوت از کشورهای صنعتی است؛ به این معنا که محوریت تولید ثروت در کشورهای پیشرفته بر تولید قرار گرفته است، اما در ایران، رانت نقش محوری را در این زمینه ایفا می‌کند.

نمودار ۱. نوسانات نرخ رشد تولید ناخالص داخلی



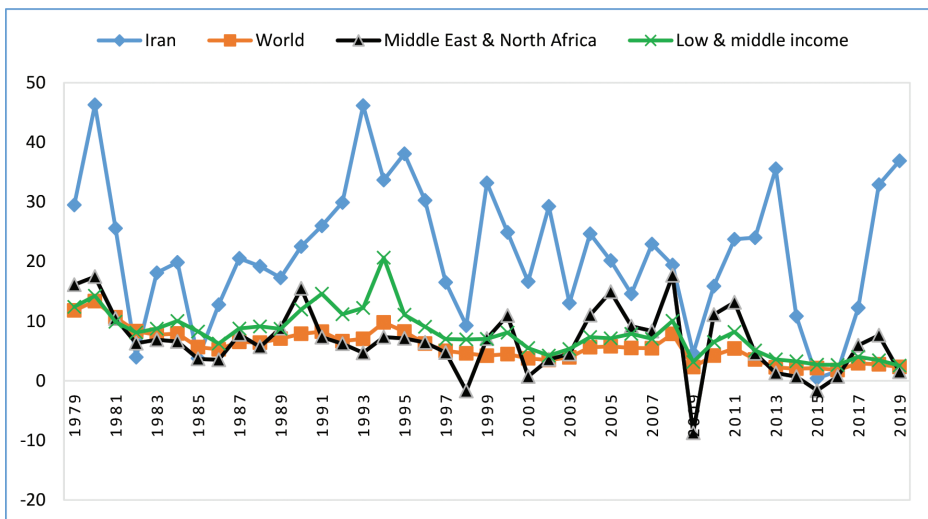
مأخذ: یافته‌های تحقیق.

بخش عمده افزایش ثروت، ناشی از افزایش ارزش دارایی‌های ثابت بوده و نه افزایش در ارزش تولیدی این دارایی‌ها؛ که شایع‌ترین و گسترده‌ترین نمونه آن افزایش چشمگیر ارزش املاک و مستغلات است. بخش اعظم این افزایش ارزش در اثر افزایش قیمت دارایی‌ها صورت گرفته و نه به دلیل نوسازی آنها و این افزایش قیمت نمی‌تواند به شکل‌گیری اقتصادی مولدتر منجر شود؛ همچنین نه نیروی کار بیشتری استخدام شده، نه دستمزدی پرداخت شده و نه سرمایه‌گذاری صورت گرفته است. آمار و داده‌ها به خوبی نشان می‌دهد سرمایه‌گذاری در ساختمان، سودآورترین روش پولسازی از محل مازاد نقدینگی بوده و رونق خرید و فروش مسکن و زمین و فعالیت‌های دلالی از هر سرمایه‌گذاری مولدی بیشتر بوده است (کاتوزیان، ۱۳۸۴).

عوامل متعددی در کاهش انگیزه‌های سرمایه‌گذاری و رونق رانت دخیل بوده‌اند مانند سیاست‌های ثبات‌زدا و شوک‌های ارزی که موجب شده‌اند تا چشم‌انداز سرمایه‌گذاری برای بخش خصوصی مولد تحت تأثیر قرار گرفته و ریسک سرمایه‌گذاری مولد به شدت بالا باشد. علاوه بر اینکه به دلیل وجود تورم دو رقمی در اغلب سال‌ها (نمودار ۲) منافع تولید کاهش یافته و برعکس فعالیت‌های

رانت جویانه، بسیار پر بازده شده‌اند. به این ترتیب تورم مزمن نیز با افزایش هزینه سرمایه و کاهش امنیت سرمایه‌گذاری مولد، در ایجاد انحراف قیمت‌های نسبی، رانت و رونق فعالیت‌های رانت جویانه مؤثر بوده است (گزارش اتاق بازرگانی، صنایع معادن و کشاورزی ایران، ۱۳۸۷).

نمودار ۲. نرخ‌های تورم پس از انقلاب در قیاس با کشورهای خاورمیانه، کشورهای با درآمد کم و متوسط و کل جهان

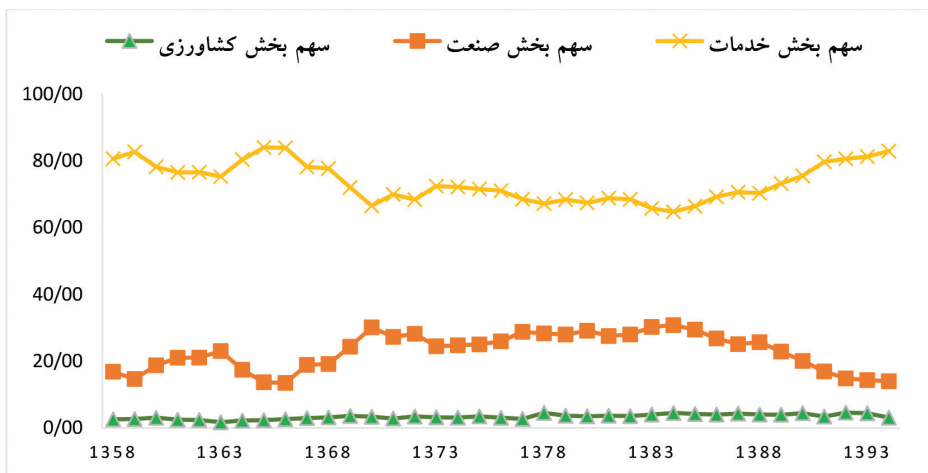


Source: World Development Indicators.

نگاهی به ترکیب و سهم بخش‌های مختلف در تولید ناخالص داخلی و سرمایه‌گذاری (تشکیل سرمایه ثابت ناخالص) نشان می‌دهد چنانچه بخش‌های صنعت و کشاورزی را به عنوان دو بخش مولد در نظر بگیریم، همواره سهم بخش‌های مولد در ایران بسیار کمتر از بخش سوم، یعنی خدمات بوده است. نمودار ذیل نشان می‌دهد که همواره بخش کشاورزی با کمترین سهم (در بازه ۲

تا ۵ درصد)، بخش صنعت به رغم اهمیت بسیار در بازه ۱۳ تا ۳۱ درصد و بخش خدمات با فاصله نسبتاً قابل توجه در بازه ۶۵ تا ۸۴ درصد در سرمایه‌گذاری ناخالص داخلی سهمیم بوده‌اند.

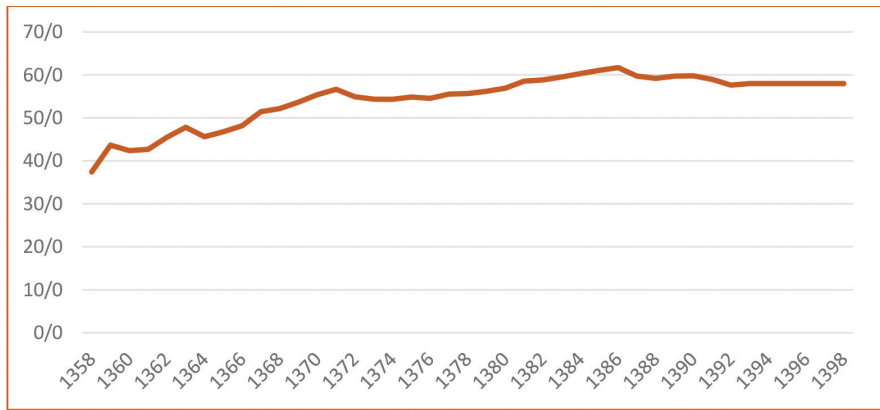
نمودار ۳. سهم هر یک از بخش‌های اقتصاد از سرمایه‌گذاری ناخالص داخلی



مأخذ: بانک مرکزی.

همچنین ترکیب سهم بخش‌های مختلف از کل درآمد بخش خدمات نیز نشان‌دهنده سهم بالای بخش‌های بازرگانی، مالی و مستغلات (بیش از ۵۰ درصد) و سهم اندک خدمات علمی و دانش بنیان است که حکایت از نامولد بودن خدمات در ایران دارد.

نمودار ۴. سهم بخش‌های مالی، بازرگانی و مستغلات از کل درآمد بخش خدمات



مأخذ: همان.

گفتنی است که سایر بخش‌های خدمات شامل خدماتی است مانند (الف) خدمات عمومی دربردارنده سه مجموعه فعالیت خدماتی در سطح دولت مرکزی (فعالیت‌های جاری کلیه وزارتخانه‌ها و دستگاه‌های دولتی و سازمان‌های وابسته به دولت)، دولت محلی (شهرداری‌ها) و سازمان تأمین اجتماعی بوده و طیف وسیعی از فعالیت‌های خدماتی دولت عمومی در زمینه‌های دفاع، امور اداری، امنیت و نظم عمومی، آموزش، بهداشت، رفاه و مسکن و خدمات تفریحی و تأمین اجتماعی را شامل می‌شود، (ب) حمل‌ونقل و ارتباطات، (ج) خدمات اجتماعی، خدمات شخصی و خانگی؛ دربردارنده طیف وسیعی از فعالیت‌های (بخش خصوصی و د) سایر خدمات که مجموع این اقسام، همواره عدد کوچکتري را نسبت به سه بخشش پیش‌گفته (مالی، بازرگانی و مستغلات) نشان می‌دهد و این گواهی است بر کم‌توجهی به خدمات مرتبط با «دانش، مهارت و تخصص»، «آموزش و بهداشت» و خدمات حوزه «فناوری اطلاعات و ارتباطات» و گرایش بیشتر به خدمات توزیعی و واسطه‌گری‌های مالی که جنبه تولیدی و مولد ندارند. مشاهده رونق در بخش‌های غیرمولد برخلاف ناامنی سرمایه‌گذاری در

بخش‌های مولد، در کنار بی‌ثباتی اقتصادی که موجب کاهش پیش‌بینی‌پذیری می‌شود، به خوبی غفلت از الزامات توسعه را نشان می‌دهد.

ب) تغییر الگوی مصرف و ایجاد وابستگی

نابرابری‌ها نیروی محرکه پدیده‌ای با عنوان اثر نمایشی^۱ است که در مباحث مربوط به الگوهای مصرف دارای مبانی نظری غنی است و بر پایه دو فرض اساسی زیر توسط دوزنبری^۲ صورت‌بندی نظری شده است:

الف) رفتار مصرفی افراد با یکدیگر ارتباط داشته و مستقل از هم نیست. به این معنا که دو شخص که با درآمد جاری یکسان در دو طبقه متفاوت توزیع درآمدی زندگی می‌کنند، سطوح مصرفی متفاوتی خواهند داشت و رفتار مصرف‌کنندگان مبتنی بر موقعیت نسبی ایشان خواهد بود.

ب) رفتار مصرفی در طول زمان غیرقابل برگشت است. مخارج مصرفی، زمانی که درآمد کاهش می‌یابد، چسبندگی داشته و برگشت‌ناپذیر است و سطح مصرف جاری افراد، متأثر از بالاترین مصرف گذشته آنهاست. بنابراین افراد پس از تجربه کردن افزایشی در درآمد خود و دستیابی به استاندارد بالاتری از زندگی، سعی در حفظ آن استاندارد با وجود نوسانات درآمدی می‌کنند.

به این ترتیب مصرف هر فرد مستقل از مصرف سایر افراد نبوده و متأثر از عادات و آداب مصرفی دیگران است. بر این اساس افراد در طبقات پایین درآمدی، نسبت بیشتری از درآمدشان را مصرف می‌کنند تا وانمود کنند که وضعیت مناسبی دارند (شاگری، ۱۳۸۷: ۷۱۳-۷۱۲).

شواهد تجربی و آزمون‌های انجام شده بر الگوهای مصرف در ایران مؤید الگوی

1. Demonstration Effect

2. James Stemple Duesenberry

فوق بوده و نشان می‌دهند هر چند با افزایش درآمد، مصرف افزایش می‌یابد، اما در زمان کاهش درآمد، مصرف با شدت و نسبت بسیار کمتری کاهش می‌یابد (حسن‌شاهی، ۱۳۹۸: ۸۵).

این پدیده در کنار بخش مولد ضعیف و ناچیز موجب می‌شود هزینه مصرف‌گرایی از طریق خام‌فروشی و واردات تأمین شود و بستر و عاملی برای ایجاد وابستگی و پس از آن تعمیق وابستگی شود. تبعات چنین پدیده‌هایی بر اصل بازیگری در اقتصاد جهانی و تقویت یا تضعیف قدرت رقابت و تولید در عرصه‌های بین‌المللی نیز خود بحث مفصلی است که بی‌توجهی به آن آثار سوئی بر اقتصاد کشور دارد و هر روز کشور را در تأمین نیازهای خود کم‌توان‌تر و وابسته‌تر می‌کند.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

پس از درک لزوم توجه به ابعاد گسترده کارکردهای ضد توسعه‌ای نابرابری و ضرورت اقدام برای کاهش مخاطرات و آسیب‌های ناشی از آن، لازم است چنانچه پیشتر نیز در ریشه‌یابی معضلات به تأکید استیگلیتز بر نقش دولت‌ها در تعیین قواعد حاکم بر اقتصاد و بر بازارها اشاره شد، به دلیل تأثیر بسیاری که بر نحوه توزیع درآمد دارند، تمرکز ویژه‌ای انجام شود. دولت‌ها قدرت جابه‌جایی پول از طبقات بالا به طبقات پایین و متوسط و برعکس را دارند؛ در یک اقتصاد نوین، دولت قواعد اصلی بازی را ترسیم و اجرا می‌کند و شاید این مهمترین نقش دولت باشد؛ حتی سیاست‌های دولت می‌تواند نیروهای بازار را شکل دهد.

در نظر گرفتن این سطح از اختیارات و وظایف برای دولت‌ها، در ایران نیازمند توجه بیشتری است، چراکه با توجه به دسترسی انحصاری به درآمدهای کلان نفتی، به عنوان منبع عظیم ایجاد و توزیع رانت، نحوه عملکرد دولت‌ها از حساسیت

بیشتری برخوردار است. اما مقدار زیادی از نابرابری موجود امروز نتیجه سیاست دولت است، هم سیاست‌هایی که دولت اجرا می‌کند و هم آنهایی که اجرا نمی‌کند. بنابراین دستور کار اصلاحات اقتصادی هم زمان می‌تواند کارایی اقتصادی، عدالت و فرصت‌ها را افزایش دهد.

لازم است در جهت توجه جدی به تولید (به خصوص تولید فناورانه)، تشویق و تسهیل سرمایه‌گذاری و کار مولد در دستور کار قرار گرفته و الزامات سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و بین‌المللی آن توسط دولت‌ها فراهم شود. به‌طور قطع یکی از الزامات ترویج و توسعه تولید، افزایش ثبات و پیش‌بینی‌پذیری فضای اقتصاد کلان از طریق مهار و کنترل تورم بوده و در کنار آن کنترل و کاهش رانت‌های مخرب به منظور حداکثرسازی منافع اجتماعی ناشی از به‌کارگیری منابع و دارایی‌ها از وظایف حتمی دولت خواهد بود.

گفتنی است پرداختن به سیاست‌هایی که به‌طور هم‌زمان به کاهش نابرابری و افزایش آهنگ رشد اقتصادی منجر می‌شوند، نه تنها به‌عنوان یک ضرورت اخلاقی، بلکه به دلیل منافع اقتصادی قابل توجه آن برای افراد جامعه و به‌طور گسترده‌تر برای اقتصاد ضروری است، زیرا با مولدتر کردن جامعه و ایجاد فرصت‌های بیشتر برای افراد به کل اقتصاد یاری می‌رساند و در دستیابی همگان به کالاهای ضروری برای داشتن یک زندگی کامل و غنی مؤثر خواهند بود.

منابع و مآخذ

۱. استریتن، پل (۱۳۸۳). «اظهار نظر درباره اهداف توسعه»، *پیشگامان اقتصاد توسعه آینده در چشم‌انداز*، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، چاپ اول، تهران، نشر نی.
۲. استیگلیتز، ژوزف و شاهد یوسف (۱۳۸۲). «مسائل توسعه: حل شده و حل نشده»، *پیشگامان اقتصاد توسعه آینده در چشم‌انداز*، ترجمه غلامرضا آزاد ارمکی، چاپ اول، تهران، نشر نی.
۳. استیگلیتز، ژوزف (۱۳۹۵). *ضرورت باز نویسی قوانین اقتصادی*، ترجمه زهرا کریمی، تهران، انتشارات مؤسسه عالی پژوهش تأمین اجتماعی.
۴. --- (۱۳۹۴). *بهای نابرابری*، ترجمه محمدرضا فرزین و یکتا اشرفی، تهران، انتشارات دانشگاه علامه طباطبائی.
۵. باترا، راوی (۱۳۶۸). *بحران بزرگ ۱۹۹۰*، ترجمه خسرو اسدی، تهران، وزارت امور خارجه، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی.
۶. بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران، حساب‌های ملی طی سال‌های (۱۳۹۸-۱۳۵۷).
۷. پیکتی، توماس (۱۳۹۴). *سرمایه در قرن بیست‌ویکم*، ترجمه محمدرضا فرهادی پور و علی صباغی، تهران، نشر کتاب آمه.
۸. حسن‌شاهی، مرتضی (۱۳۹۸). «آزمون تجربی نظریه مصرف براون، دوزنبیری، هانتاکر و تیلور، جکسون اسمیت، کوزنتس و فریدمن در ایران»، *پژوهشنامه اقتصاد کلان*، سال ۱۴، ش ۲۷.
۹. جوادی یگانه، محمدرضا (۱۳۹۴). *ارزش‌ها و نگرش‌های ایرانیان (موج سوم) گزارش کشوری*، تهران، دفتر طرح‌های ملی وزارت فرهنگ و ارشاد اسلامی.
۱۰. زنوز، هادی (۱۳۸۴). «فقر و نابرابری درآمد در ایران»، *فصلنامه رفاه اجتماعی*، سال ۴، ش ۱۷.

۱۱. سن، آمارتیا (۱۳۸۲). توسعه به مثابه آزادی، ترجمه وحید محمودی، تهران، انتشارات دانشکده مدیریت دانشگاه تهران.
۱۲. شاکری، عباس (۱۳۸۷). نظریه و سیاست‌های اقتصاد کلان، جلد دوم، تهران، انتشارات پارس نوپسا.
۱۳. کاتوزیان، محمدعلی (۱۳۹۴). اقتصاد سیاسی ایران: از مشروطیت تا پایان سلسله پهلوی، ترجمه محمدرضا نفیسی و کامبیز عزیزی، چاپ بیستم، تهران، نشر مرکز.
۱۴. گریفین، کیت (۱۳۸۴). راهبردهای توسعه اقتصادی، ترجمه حسین راغفر و محمدحسین هاشمی، تهران، نشر نی.
۱۵. گزارش اتاق بازرگانی، صنایع، معادن و کشاورزی ایران (۱۳۸۷). «تورم در ایران و پیامدهای آن بر تولید و اقتصاد»، کمیسیون اقتصاد کلان.
۱۶. محبوب الحق، محمد (۱۳۷۰). «بحران در استراتژی‌های توسعه»، ترجمه سهراب ساعی، ماهنامه نگاه نو، ش ۲.
۱۷. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری (۱۳۹۶). آینده‌پژوهی ایران، تهران، مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری.
۱۸. مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی (۱۳۹۳). «خلاصه و نقد کتاب سرمایه در قرن بیست و یکم توماس پیکتی»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی، دفتر مطالعات برنامه و بودجه، شماره مسلسل ۱۳۸۰۴.
۱۹. مؤمنی، فرشاد (۱۳۹۶). عدالت اجتماعی، آزادی، توسعه در ایران امروز، تهران، نشر نقش و نگار.
۲۰. میردال، گونار (۱۳۴۳). تئوری اقتصادی و کشورهای کم رشد، ترجمه غلامرضا سعیدی، چاپ اول، تهران، بی‌نا.
۲۱. نیلی، فرهاد (۱۳۷۸). «رشد اقتصادی و توزیع درآمد: چهار دهه پس از کوزنتس و کالدور»، برنامه و بودجه، ش ۳۸ و ۳۹.

- ۱۳۵ _____ بررسی تحولات اندیشه‌ای پیرامون ارتباط و اثرات متقابل ...
22. Aghion ,P ,E .Caroli and C .Garcia-Penalosa (1999).“Inequality and Economic Growth :The Perspective of New Growth Theories”, *Journal of Economic Literature*, Vol. 37, No. 4.
 23. Alesina, A. and R. Perotti (1996). “Income Distribution, Political Instability and Investment”, *European Economic Review*, 40.
 24. Alesina, A. and D. Rodrik (1994). “Distributive Politics and Economic Growth”, *The Quarterly Journal of Economics*, 109.
 25. Australian Institute of Employment Rights (2016). “Inequality and Insecurity”, The Ron McCallum Debate.
 26. Barro, R. J. (2000). “Inequality and Growth in a Panel of Countries”, *Journal of Economic Growth*, 5.
 27. Brescia, R. (2010). “The Cost of Inequality: Social Distance, Predatory Conduct and the Financial Crisis”, *NYU Annual Survey of American Law*, Vol. 66.
 28. Castells-Quintana, D. and V. Royuela (2011). “Agglomeration, Inequality and Economic Growth”, IREA-WP Series.
 29. --- (2014). *Tracking Positive and Negative Effects of Inequality on Long-run Growth*, University of Barcelona.
 30. Chen, B. (2003). “An Inverted-U Relationship between Inequality and Long-run Growth”, *Economics Letters*, 78.
 31. Cingano, F. (2014). “Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth”, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 163, OECD Publishing.
 32. Clarke, G. (1995). “More Evidence on Income Distribution and Growth”, *Journal of Development Economics*, 47.
 33. Cornia, G.A. (1999).“Liberalization, Globalization and Income Distribution”, UNU/WIDER, Helsinki, Finland.
 34. Davis, L. and M. Hopkins (2011). “The Institutional Foundations of Inequality and Growth”, *Journal of Development Studies*, 47(7).
 35. Easterly, W. (2007).“Inequality does Cause Under Development: Insights from a New Instrument”, *Journal of Development Economics*, 84.
 36. Fallah, B. and M. Partridge (2007). “The Elusive Inequality-economic Growth Relationship: are There Differences between Cities and the Countryside?”, *Annals of Regional Science*, 41.

37. Foster , J., L. Lopez-Calva and M. Szekely (2005). "Measuring the Distribution of Human Development: Methodology and an Application to Mexico", *Journal of Human Development and Capabilities*, Vol. 6, Issue. 1.
38. Forbes, K. (2000). "A Reassessment of the Relationship between Inequality and Growth", *The American Economic Review*, 90(4).
39. Furman, Jason and Joseph E. Stiglitz (1998). "Economic Consequences of Income Inequality", Proceedings - Economic Policy Symposium - Jackson Hole, Federal Reserve Bank of Kansas City.
40. Gajardo, Christian Ivan Partal (2016). *Inequality and Its Impact on Development*, Universitat de Girona.
41. Galor, O. (2009). *Inequality and Economic Development: The Modern Perspective*, Edward Elgar Publishing Ltd.
42. Human Development Report (HDR) (2006). "Power, Poverty and the Global Water Crisis".
43. Kalpana Kochhar, E. D. N. (2015). "Causes and Consequences of Income Inequality: A Global Perspective", IMF Staff Discussion Notes.
44. Kandek, Barbara and Veronika Kajling (2017). "Income Inequality and Economic Growth", Bachelor Thesis.
45. Keeley, Brian (2015). "How Does Income Inequality Affect Our Lives?" in *Income Inequality: The Gap between Rich and Poor*, OECD Publishing, Paris.
46. Krugman, P. (2008). *The Return of Depression Economics and the Crisis of 2008*, Penguin. London.
47. Mirrlees, J. A. (1971). "An Exploration in the Theory of Optimum Income Taxation", *The Review of Economic Studies*, Vol. 38, No. 2.
48. Ostry, J., A. Berg and C. Tsangarides (2014). "Redistribution, Inequality and Growth", IMF Staff Discussion Note.
49. Partridge, M. D. (1997). "Is Inequality Harmful for Growth? A note", *American Economic Review*, 87(5).
50. Perotti, R. (1994). "Income Distribution and Investment", *European Economic Review*, 38.
51. --- (1996). "Growth, Income Distribution and Democracy: What the Data Say?", *Journal of Economic Growth*, 1.
52. Persson, T. and G. Tabellini (1994). "Is Inequality Harmful for Growth? Theory and Evidence", *American Economic Review*, 84.

53. Rajan, R.: Fault Lines. (2010). *How Hidden Fractures Still Threaten the World Economy*, Princeton University Press.
54. Stiglitz, Joseph E. (2009). "The Global Crisis, Social Protection and Jobs", *International Labour Review*, Vol. 148, No. 1-2.
55. ---. (2015). *The Great Divide: Unequal Societies and What We Can do about Them*, New York, W.W. Norton and Company.
56. Thirlwall, A. P. (2013). *Economic Growth in an Open Developing Economy: The Role of Structure and Demand*, Northampton, USA, Edwar Elgar Publishing Limited.
57. Voitchovsky, S. (2005). "Does the Profile of Income Inequality Matter for Economic Growth? Distinguishing between the Effects of Inequality in Different Parts of the Income Distribution", *Journal of Economic Growth*, 10(3).
58. World Bank Annual Report (2013). "End Extreme Poverty, Promote Shared Prosperity".
59. World Bank World Development Report (WDR) (2006).
60. World Bank World Development Indicators.
61. www.cbi.ir.

کووید-۱۹، امنیت بهداشتی و دیپلماسی جهانی بهداشت

مهدی محمدنیا*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۶/۰۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۱۷۴-۱۳۹
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

شیوع ویروس کووید-۱۹ و انتشار سریع آن در عرصه جهانی، همه معادلات سیاسی، اقتصادی و امنیتی جهان را در مدت زمان کوتاهی به هم ریخت. سرعت همه‌گیری و کشندگی این ویروس جهانی به حدی بوده است که حتی کشورهای توسعه یافته نیز نتوانستند خود را از گزند آسیب‌های انسانی، اقتصادی و سیاسی دور نگه دارند. امروزه بعد از دو سال از زمان شیوع این ویروس، هنوز چگونگی کنترل و مواجهه با آن در صدر اولویت‌های تصمیم‌گیری کشورهای دنیا قرار دارد. شیوع سریع این ویروس که با افزایش تعداد مرگ و میرها همراه بود، دولت‌ها را وادار به اتخاذ اقدامات فوری و اضطراری جهت کنترل آن کرد و مجدداً مقوله امنیت انسانی، به‌طور جدی در کانون توجه سیاستمداران و تحلیلگران سیاسی قرار گرفت. امنیت بهداشت زیربنای مفهوم امنیت انسانی به‌طور خاص و امنیت مشترک به‌طور عام است، چرا که ثبات و امنیت بین‌المللی بدون تضمین امنیت بهداشت و سلامت قابل تصور نیست. بدون شک شیوع ویروس کرونا با برجسته کردن مفهوم امنیت انسانی، نقش غیرقابل انکاری در تعدیل نگاه سنتی دولت-محور و سخت‌افزاری به مفهوم امنیت داشته است. این ویروس، خوانش جدید از مفهوم امنیت مشترک را در مطالعات امنیتی اجتناب‌ناپذیر کرد و همکاری و هم‌اندیشی بین‌المللی را برای کنترل این ویروس در چارچوب دیپلماسی جهانی بهداشت گسترش داد. این مقاله با استفاده از روش توصیفی-تحلیلی و در چارچوب مفهوم امنیت انسانی در پی پاسخ به این سؤال اصلی است که شیوع ویروس کووید-۱۹ چگونه برگسترش دیپلماسی جهانی بهداشت تأثیرگذار بوده است؟ فرضیه مقاله این است «ویروس کرونا نگاه خودیارانه به مفهوم امنیت را به چالش کشیده و لزوم حرکت به سوی امنیت مشترک بر پایه همکاری‌های بین‌المللی را اجتناب‌ناپذیر کرده است. بر این اساس توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت یک ضرورت استراتژیک برای کنترل همه‌گیری‌های جهانی است». جمع‌آوری داده‌ها برای تحقیق حاضر به صورت کتابخانه‌ای، مجلات تخصصی و سایت‌های معتبر اینترنتی بوده است.

کلیدواژه‌ها: کووید-۱۹ (ویروس کرونا); امنیت; امنیت مشترک; امنیت بهداشتی; دیپلماسی جهانی بهداشت; سیاست خارجی; قدرت نرم

* استادیار علوم سیاسی، دانشکده علوم انسانی دانشگاه آیت‌الله العظمی بروجردی (ره):

Email: mahdi.mohammadnia@abru.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2108-4787

بشر در طول تاریخ انواع مختلف همه‌گیری را تجربه کرده است (جدول ۱) و متناسب با شرایط و امکانات وقت توانسته است بر آنها فائق آید. آنچه که همه‌گیری کرونا را از دیگر انواع بیماری‌ها متمایز می‌کند، قدرت سرایت این ویروس است که توانسته در مدت کوتاهی همه کشورهای دنیا را آلوده کرده و با از بین رفتن بیش از پنج میلیون نفر (تا زمان نگارش)، دنیای پزشکی را در مواجهه با آن غافلگیر کند (Worldometer, 2021).

از زمان شیوع ویروس کرونا در اکتبر ۲۰۱۹ به عنوان یک تهدید فراگیر جهانی، مفهوم امنیت مشترک بیش از پیش مورد توجه اندیشمندان، دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی قرار گرفته است.

با توجه به طیف وسیعی از پیامدهای جهانی همه‌گیری‌ها در دنیای به هم پیوسته امروز، حرکت از شکل سنتی دولت‌محور امنیت، به سمت امنیت جهانی یک الزام و ضرورت بین‌المللی است. متأسفانه هنوز نگرانی‌های نظامی بر درک بسیاری از دولت‌ها از مفهوم امنیت ملی غالب است. معمولاً دولت‌ها در تدوین استراتژی امنیت ملی خود، بیشترین سرمایه‌گذاری‌ها را در زمینه جنگی می‌کنند تا پیشگیری و مبارزه با بیماری‌های عفونی. بنابراین تا وقتی سلامت عمومی به عنوان یک نگرانی اصلی در مرکز ثقل استراتژی‌های امنیتی کشورها قرار نگیرد، نمی‌توان انتظار برون‌رفت زودهنگام از بحران بین‌المللی سلامت را داشت.

استفان الب (۲۰۱۲) معتقد است که پاسخ دولت‌ها به بیماری‌های واگیردار نشانگر «پزشکی شدن ناامنی»^۱ است (Elbe, 2012: 320). کنش‌های امنیتی که تا پیش از این در چارچوب مفاهیمی خارج از علوم پزشکی تفسیر می‌شد، اکنون

تحت قلمرو پزشکی درآمده‌اند و با ابزارها و مداخلات پزشکی کنترل و مدیریت می‌شوند. از نظر الب، حاکمیت رویکرد واقع‌گرایانه به مفهوم امنیت در تاریخ روابط دولت‌ها حتی در نوع نگاه آنها به همه‌گیری‌ها تأثیر گذاشته و دولت‌ها به جای کنترل با استانداردهای جهانی بهداشت، موضوع را از لنز امنیت ملی خود نگاه می‌کنند (Ibid.: 321). حاکمیت این رویکرد واقع‌گرایانه باعث شد که در ابتدای همه‌گیری کرونا، بسیاری از رهبران جهان از همکاری جهانی برای کنترل این ویروس فاصله بگیرند، به طوری که در ماه‌های آغازین شیوع این ویروس، به علت عدم همکاری بین‌المللی، برخورد یکپارچه و موفقیت‌آمیز در برابر کووید - ۱۹ را از بین برد (Javed and Kumar Chattu, 2020: 301). در ابتدای این همه‌گیری، ویروس کرونا ناسیونالیسم را تقویت کرد و کشورها را از اتخاذ یک نگرش جهانی به سمت تمرکز بر منافع ملی سوق داد. دولت‌ها چنین تصور می‌کردند که می‌توانند با اتخاذ یک رویکرد ناسیونالیستی و بستن مرزهای خود دژ مستحکمی در برابر نفوذ ویروس کرونا ایجاد کنند، اما گذشت زمان ثابت کرد که اقدامات یکجانبه و انحصارطلبانه ناسیونالیستی قادر به مقابله با قدرت سرایت این ویروس نیست.

جدول ۱. فهرست برخی از همه‌گیری‌هایی که در طول تاریخ رخ داده‌اند.

شمار کشته‌شدگان	منطقه ظهور	دوره زمانی	نوع همه‌گیری
ناشناخته	اتیوپی	۴۳۰-۴۲۶ ق.م	طاعون آتن
۵ میلیون	عراق	۱۶۵-۱۸۰م	طاعون آنتونین
۳۰-۵۰ میلیون	مصر	۵۴۳-۵۴۱	طاعون ژوستینین
۲۰۰ میلیون	آسیای مرکزی	۱۳۴۷-۱۳۵۱	مرگ سیاه
۴۰ میلیون	هند	۱۸۱۷-تاکنون	هفت بیماری همه‌گیر وبا
۵۰ میلیون	آمریکا	۱۹۱۸-۱۹۱۹	آنفولانزای اسپانیایی

شمار کشته‌شدگان	منطقه ظهور	دوره زمانی	نوع همه‌گیری
۱ میلیون	چین	۱۹۵۷-۱۹۵۸	آنفلوآنزای آسیایی
۴-۱ میلیون	چین	۱۹۶۸	آنفلوآنزای هنگ‌کنگ
۳۶ میلیون	آفریقای مرکزی	۱۹۸۱-تاکنون	اچ‌آی‌وی/ایدز
۱۴۸-۲۴۹ هزار	مکزیک	۲۰۰۹-۲۰۱۰	آنفلوآنزای خوک
۱۱ هزار	آفریقای مرکزی	۲۰۱۴-۲۰۱۶	ابولا
۵ میلیون (در جریان)	چین	۲۰۱۹-تاکنون	کووید ۱۹

Source: Sampath et al., 2021: 4.

تجربه دولت‌ها در برخورد با ویروس کووید-۱۹ به خوبی نشان داد که رویکرد سنتی دولت‌محور نمی‌تواند تضمین‌کننده امنیت پایدار برای کشورها باشد. بوت اعتقاد دارد «امنیت واقعی (پایدار) تنها در صورتی امکان‌پذیر است که افراد یا گروه‌هایی، دیگران را از آن محروم نکنند» (Booth, 1991: 319). زمانی دنیا خواهد توانست به امنیت پایدار دست یابد که نگاه «فردمحور» به امنیت، بتواند به الگوی غالب در رویکردهای امنیتی دولت‌ها تبدیل شود (Abbott, 2021: 3). در امنیت فردمحور، مرجع امنیت، انسان‌ها هستند. مسیر دستیابی به امنیت جهانی از امنیت فردی می‌گذرد. بنابراین نیل به امنیت جهانی بدون امنیت فردی انسان‌ها قابل تصور نیست.

بسیاری تمایزی بین دو مفهوم امنیت بین‌المللی و امنیت جهانی قائل نمی‌شوند؛ در امنیت جهانی تأکید بر انسان‌هاست و نه بر دولت‌ها و این همان تفاوت ظریف بین این دو مفهوم است (ابراهیمی، ۱۳۷۹: ۱۱۹).

ویروس کرونا با به خطر انداختن امنیت انسان‌ها، تهدیدی جدی علیه امنیت جهانی به شمار می‌رود. برای پاسخگویی کارآمدتر به این ویروس و سایر بیماری‌های مشابه، لازم است که سلامت عمومی به عنوان یک مسئله امنیت ملی و جهانی در کانون راهبرد امنیتی دولت‌ها قرار گیرد.

سخن تدروس آدانوم^۱ مدیر کل سازمان بهداشت جهانی، به خوبی بیانگر امنیت مشترک دولت‌ها در برخورد با ویروس کروناست. وی بیان کرد «تازمانی که همه ما در امنیت نباشیم، هیچ کشوری ایمن نخواهد بود» (Adhanom, 2020). شیوع ویروس کرونا فرصت‌های جدیدی را برای همکاری جهانی در زمینه سلامت عمومی به وجود آورده است. جهان توسط یک دشمن مشترک و نامرئی تهدید می‌شود؛ امروزه بیشتر از هر زمان دیگری، رویکردی جدید مبتنی بر امنیت مشترک جهانی ضروری است. به‌رغم همکاری‌های کنونی در بهداشت جهانی همچون تلاش‌های بین‌المللی برای شناسایی بیماری‌های عفونی و برنامه‌های تحقیقاتی مشترک برای ساخت واکسن، شیوع ویروس کرونا نشان داد که دولت‌ها برای یک بیماری همه‌گیر جهانی آماده نبوده و از ظرفیت لازم برای هماهنگی و واکنش‌های اضطراری برخوردار نیستند (Yang, 2020).

شورای امنیت بعد از بحث‌های فراوان در اول ژوئیه ۲۰۲۰، با تصویب قطعنامه ۲۵۳۲ همه‌گیری کووید-۱۹ را به عنوان تهدیدی برای امنیت مشترک و ثبات بین‌المللی معرفی کرد (Security Council Report, 2021). آنتونیو گوترش، دبیر کل سازمان ملل متحد نیز همه‌گیری ویروس کرونا را در جهان «نبرد یک نسل»^۲ برای بقا نامیده که صلح و امنیت بین‌المللی را تهدید می‌کند (UN Secretary Council, 09/04/2020).

برای کنترل این ویروس، احساس مسئولیت مشترک و هماهنگی میان دولت‌ها در سطح جهانی در چارچوب دیپلماسی جهانی بهداشت به ویژه در حوزه‌های پیشگیری و درمان یک نیاز استراتژیک است. این همه‌گیری نشان داد که سلامتی چقدر سیاسی است و تصمیم‌گیری‌های سیاسی چگونه بر سلامت جهانی تأثیر

1. Tedros Adhanom
2. Fight of a Generation

می‌گذارد. در واقع این ویروس به‌طور بی‌سابقه‌ای ارتباط تنگاتنگ بین وضعیت بهداشت داخلی و سلامت جهانی را آشکار کرد (Colglazier et al., 2021).

شیوع کووید-۱۹ به همگان ثابت کرد که امنیت موضوعی مشترک و تقسیم‌ناپذیر است و امنیت هر ملتی به امنیت جهانی بهداشت وابسته است. به عبارتی توانایی یک کشور در محافظت از سلامت جمعیت خود به‌طور مستقیم به این امر بستگی دارد که آیا بقیه کشورها از چنین توانایی برای تشخیص و واکنش سریع به عوامل بیماری‌زای اپیدمیک برخوردارند یا خیر (Almeida and Cruz, 2020: 36). در شرایط همه‌گیری، یکی از مهمترین سازوکارهای بین‌المللی برای کنترل بیماری‌ها، توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت است که می‌تواند با ایجاد فضای مثبت همکاری از تبدیل شدن همه‌گیری‌ها به ابزاری برای تأمین اهداف ژئوپلیتیک جلوگیری کند.

همه‌گیری کووید-۱۹ این واقعیت را آشکار کرد که بهداشت و سلامت جهانی می‌تواند به عنوان یک نقطه ورود برای گفتگو به عنوان بخشی از تلاش‌ها برای ارتقای صلح و امنیت مشترک جهانی به حساب آید (Javed and Kumar Chattu, 2020: 303). سؤال اصلی پژوهش این است که شیوع ویروس کووید-۱۹ چگونه برگسترش دیپلماسی جهانی بهداشت تأثیرگذار بوده است؟ فرضیه مقاله حاضر این است «ویروس کرونا نگاه خودیاریانه به مفهوم امنیت را به چالش کشیده و لزوم حرکت به سوی امنیت مشترک بر پایه همکاری‌های بین‌المللی را اجتناب‌ناپذیر کرده است. بر این اساس توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت یک ضرورت استراتژیک برای کنترل همه‌گیری‌های جهانی است».

۱. پیشینه تحقیق

در ذیل بخشی از مطالعات مهم در رابطه با دیپلماسی جهانی بهداشت آورده می‌شود: در مقاله «چارچوب‌ها و استراتژی‌های مفهومی برای تحقیق در مورد دیپلماسی جهانی بهداشت» نویسندگان تلاش کردند تا چارچوب‌های نظری به کار گرفته شده از سوی محققان، روش تحقیق و ابزارهای تحلیلی را شناسایی کنند. آنها نتیجه گرفتند که مطالعات انجام شده در این زمینه در آفریقا کم است و تمرکز اصلی پژوهش‌های موجود بر چگونگی استفاده دولت‌ها از «بهداشت» برای دستیابی به اهداف استراتژیک، اقتصادی یا ایدئولوژیک است (Blouin, Molenaar and Pearcey, 2012: 5).

در مقاله «دیپلماسی جهانی بهداشت: مروری انتقادی بر ادبیات» نویسندگان با استفاده از نظریه‌های روابط بین‌الملل، نیروهای پیش‌برنده دیپلماسی جهانی بهداشت را در سه سطح جهانی، ملی و فردی بررسی کردند و معتقدند که دیپلماسی جهانی بهداشت را می‌توان جنبه‌ای از روابط بین‌الملل دانست که از نظر مطالعه و توضیح همکاری بین بازیگران دولتی و غیردولتی در نظام بین‌الملل، دارای مبانی نظری قوی است؛ بنابراین در توضیح دیپلماسی جهانی بهداشت باید از نظریه‌های روابط بین‌الملل استفاده شود (Ruckert et al., 2016).

در مقاله «بازاندیشی و تقویت دیپلماسی جهانی بهداشت از طریق پیوند مثلثی بین سیاستگذاران، دانشمندان و جامعه در پرتو بحران جهانی کووید-۱۹» (AlKhalidi et al., 2021)، نویسندگان به بررسی اثربخشی سازوکارهای پاسخ جهانی مانند نقش و ارتباط نهادهای بهداشتی در رابطه با کووید-۱۹ پرداخته‌اند. این مقاله بر گسست بین علم، سیاست‌گذاری و جامعه تأکید می‌کند و معتقد است که رویکردهای تأمین مالی بهداشت جهانی، سیاسی کردن همه‌گیری

همچون بازی‌های سرزنش سیاسی، بی‌اعتمادی به دولت و سایر نهادها و فقدان اقدامات پاسخگویی قوی از جمله مهمترین موانع پاسخ به این همه‌گیری هستند. با این حال به عقیده نویسندگان، کووید-۱۹ فرصتی برای همکاری ایجاد کرده که ممکن است از طریق گسترش دیپلماسی واکسن و دیپلماسی علمی همبستگی جهانی را تقویت کند.

تحقیق حاضر به‌طور خاص به بررسی ویروس کرونا و نقش آن در توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت می‌پردازد. با توجه به اهمیت رو به رشد مسئله بهداشت عمومی در نظام بین‌الملل به ویژه در دهه اخیر و پیوند تنگاتنگ آن با سیاست خارجی، این ضرورت احساس می‌شود که محققان و سیاستمداران توجه جدی‌تری به این امر داشته باشند و از آنجاکه در این زمینه به ویژه در ادبیات سیاسی فارسی به شدت فقر پژوهشی وجود دارد، انجام این پژوهش یک ضرورت علمی به نظر می‌رسد.

۲. مبانی نظری: مفهوم‌سازی امنیت بهداشت در چارچوب الگوی امنیت انسانی

امنیت انسانی چارچوبی مناسب برای پرداختن به مسائل بهداشتی است. امنیت بهداشت زیربنای مفهوم امنیت انسانی به‌طور خاص و امنیت مشترک به‌طور عام است، چراکه حفظ ثبات و امنیت جهانی در گرو تضمین امنیت انسانی است. امنیت بهداشت و سلامت یکی از این ابعاد هفت‌گانه امنیت انسانی است که برای اولین بار در گزارش برنامه توسعه ملل متحد^۲ در سال ۱۹۹۴، مدنظر قرار گرفت که هدف از آن

۱. امنیت اقتصادی (آزادی از فقر)، امنیت غذایی (دسترسی به غذا)، امنیت بهداشت (دسترسی به مراقبت‌های بهداشتی و محافظت در برابر بیماری‌ها)، امنیت زیست‌محیطی (محافظت در برابر خطر آلودگی محیط زیست)، امنیت شخصی (محافظت فیزیکی در برابر شکنجه، جنگ، حملات جنایی، خشونت خانگی، ...)، امنیت جامعه (بقای فرهنگ‌های سنتی و گروه‌های قومی) و امنیت سیاسی (حفظ حقوق سیاسی و آزادی از ستم سیاسی).

«تضمین حفاظت از بیماری و شیوه‌های ناسالم زندگی» اعلام شد (UNDP, 1994).

مفهوم امنیت انسانی از نظر سازمان ملل شامل سه جزء اصلی می‌شود:

۱. رهایی از ترس^۱ (امنیت شخصی، سیاسی و اجتماعی و...);

۲. رهایی از نیاز^۲ (اقتصادی، غذایی، بهداشتی، امنیت محیطی و...);

۳. زندگی باوقار^۳ (آموزش، دسترسی به آزادی‌ها، برابری، حقوق بشر، اجتماع

امنیت، امنیت سیاسی و...) (UNOCHA, 2009: 23).

این نوع تهدیدات رانمی‌توان تنها با سازوکارهای سنتی و متعارف امنیتی خنثی کرد. مقابله با این تهدیدات به اجماع جدیدی احتیاج دارند که بیانگر ارتباطات و وابستگی متقابل بین توسعه، حقوق بشر و امنیت بین‌المللی است (Ibid.: 6).

مفهوم امنیت انسانی در پایان دهه ۱۹۹۰، به یکی از مهمترین مباحث مربوط به سیاست خارجی تبدیل شد. بعد از پایان جنگ سرد، تحقیقات در زمینه امنیت «گسترده» و «عمیق‌تر» شده است. «گسترش» به شمول تهدیدهای غیرنظامی از جمله تخریب محیط زیست، افزایش جمعیت، مهاجرت گسترده پناه‌جویان، ملی‌گرایی و تروریسم، همه‌گیری و بیماری‌های ویروسی و... اشاره دارد و «تعمیق» نیز به گسترش حوزه‌های موضوعی امنیت اشاره دارد؛ یعنی امنیت فقط معطوف به تهدیدهای خارجی علیه دولت‌ها نیست بلکه شامل تهدیدات علیه افراد و هویت‌ها نیز می‌شود (Baluev et al., 2017: 2). در امنیت غیرسنتی، بیشترین تمرکز بر روی امنیت انسانی است.

مفهوم امنیت انسانی مکمل مفهوم امنیت فراگیر^۴ است که به شیوه‌ای چندبعدی

-
1. Freedom from Fear
 2. Freedom from Want
 3. Life with Dignity
 4. Comprehensive Security

و فراتر از محدوده امنیت دولت محور می‌نگرد. امنیت فراگیر منعکس‌کننده انواع تهدیدها و ناامنی‌های افراد و جوامع است که نیاز به رویکردی بیش از دولت محور دارد و بر اقدام جمعی برای پاسخگویی به تهدیدات امنیتی تأکید می‌کند.

امنیت بهداشت و سلامت، هسته اصلی امنیت انسانی را تشکیل می‌دهد و سلامت نه صرفاً به عنوان یک موضوع پزشکی بلکه به عنوان یک موضوع امنیتی مورد توجه قرار گرفته است (Caballero-Anthony, 2002: 29). البته با توجه به این سؤال که چه کسی موضوعات را «امنیتی» می‌کند، ممکن است علاقه به «امنیت غیرسنتی» به دلیل چشم‌پوشی از این واقعیت که در نهایت این دستگاه دولتی است که تعیین می‌کند کدام موضوعات برای امنیت ملی مهم هستند، مورد انتقاد قرار گیرد. این انتقاد اهمیت فرایندی را که از طریق آن موضوعات سیاست عمومی به دلیل فشار جامعه و نگرانی‌های غیردولتی وارد حوزه‌های امنیت ملی می‌شوند، نادیده می‌گیرد (Akaha, 2003: 7). بنابراین با توجه به اینکه تهدیدهای بهداشتی به‌طور مستقیم توسط جامعه احساس می‌شود، نقش جامعه در انتقال بهداشت عمومی به حوزه امنیتی بسیار کلیدی است. امنیت بهداشتی به رهایی انسان‌ها از هر نوع بیماری‌های مسری و انگلی و دسترسی آنان به مراقبت‌های سلامتی اشاره دارد (شریفی طرازکوهی و مصطفی‌لو، ۱۳۹۵: ۱۳۳).

بحران جهانی ناشی از همه‌گیری کووید-۱۹ با آشکار کردن نقایص امنیت دولت محور، مفهوم‌سازی مجدد از امنیت بهداشت را با استفاده از مفهوم گسترده‌تر و جامع‌تر امنیت انسانی به ویژه در عصر جهانی شدن ضروری کرده است. جهانی شدن، دولت‌ها را به جای تمرکز صرف بر امنیت سرزمینی به بازاندیشی در امنیت فردی سوق داده است و بقای بشر را در آینده، نه با دفاع از مرزهای ملی بلکه با ترویج درک جمعی از به هم پیوستگی سرنوشت معنا می‌کند. تمرکز بر امنیت سرزمینی ملت‌ها را از هم جدا

می‌کند، در حالی که امنیت انسانی آنها را به هم پیوند می‌دهد (Malik et al., 2021: 5). هنگامی که اساسی‌ترین نیازهای انسانی مانند مراقبت‌های بهداشتی به یک منبع کمیاب تبدیل می‌شود، صرف‌نظر از تلفات انسانی، می‌تواند ساختارهای اجتماعی، اقتصادی و سیاسی دولت‌ها را به‌طور جدی تضعیف کند و صلح و ثبات بین‌المللی را به مخاطره بیاندازد. بنابراین نمی‌توان مسائل بهداشتی را صرفاً در چارچوب توسعه و توسعه‌نیافتگی بررسی کرد. هنگامی که مسائل بهداشتی نادیده گرفته می‌شوند یا قربانی انواع دیگر مسائل می‌شوند، پیامدهای اجتماعی و اقتصادی آن می‌تواند جوامع را بی‌ثبات کند، دستاوردهای رشد و توسعه اقتصادی را معکوس و ثبات سیاسی را تهدید کند (Caballero-Anthony, 2002: 29). تجربه کرونا نشان داده که اپیدمی‌ها می‌توانند به مرحله بحرانی فراتر از توانایی دولت‌ها برای کنترل آن برسند. مهمترین ویژگی‌های مفهوم امنیت انسانی با تأکید بر امنیت سلامت عبارتند از: الف) مفهوم امنیت انسانی بر امنیت افراد تأکید دارد و امنیت دولت‌ها را به‌طور اجتناب‌ناپذیری به امنیت انسان‌ها گره می‌زند.

ب) مفهوم امنیت انسانی مبتنی بر مفهوم «تقسیم‌ناپذیری» تهدید است و بر پایه یک رویکردی چندبخشی معتقد است که تهدیدات امنیتی در بخش‌های مختلف و در سطوح مختلف (فردی، ملی، بین‌المللی و جهانی) به هم مرتبط هستند. به عنوان مثال ناامنی سلامتی ممکن است به ناامنی اقتصادی و ناامنی اقتصادی به ناامنی سیاسی منجر شود. به این ترتیب این مفهوم بر اتصال جغرافیایی و فضایی تهدیدها تأکید می‌کند.

ج) این مفهوم، اقدام جمعی و همکاری جویانه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی را برای رسیدگی به چالش‌های جهانی انسانی اجتناب‌ناپذیر می‌داند. امروزه افزایش پوپولیسم و ناسیونالیسم جهانی، چالش‌هایی را برای ارتقای

همکاری‌های جهانی، همبستگی و چندجانبه‌گرایی ایجاد کرده است. با این حال بحران‌های بزرگ در گذشته نقاط عطفی را در تغییر گفتمان‌های جهانی و تجدید ساختار سیاست‌های عمومی ایجاد کرده‌اند. بحران کنونی کرونا با توجه به پیامدهای سیاسی، اقتصادی و اجتماعی آن فرصت بی نظیری را برای پذیرش مفهوم امنیت مشترک ایجاد کرده است.

د) مفهوم امنیت انسانی بر رویکردی کل نگر تأکید می‌کند و بر این باور است که امنیت سلامت بدون تقویت سیستم‌های بهداشتی و بدون پرداختن به طرد اجتماعی و اقتصادی گروه‌های خاص جمعیتی محقق نمی‌شود. مطالعات اخیر به نقش اقدامات بهداشت عمومی در شرق آسیا پرداخته است و عواملی چون بهبود سیستم‌های بهداشت عمومی، آمادگی در شرایط اضطراری، گسترش پوشش بهداشتی همگانی، رشد هزینه سرانه سلامت و بهبود ارائه مراقبت‌های بهداشتی؛ نقش اصلی در موفقیت نسبی این کشورها در مقابله با همه‌گیری ویروس کرونا داشته است.

ه) مفهوم امنیت انسانی مبتنی بر جهان شمولی است. این جهان شمولی دوگانگی «ما» در مقابل «آنها» را با مکان‌یابی مشکلات ناامنی انسانی در جهان در حال توسعه و توسعه یافته به چالش می‌کشد (5: Malik et al., 2021).

گسترش غافلگیرانه ویروس کرونا به عنوان یک تهدید جدی نشان داد که چاره‌اندیشی این همه‌گیری، به عنوان یک معضل امنیت جهانی، فقط از گذرگاه همکاری‌های بین‌المللی می‌گذرد. بنابراین لازم است «دیپلماسی جهانی بهداشت» به عنوان ضرورتی اجتناب‌ناپذیر در کنترل این همه‌گیری و ارتقای امنیت بهداشتی در صدر اولویت‌های دیپلماتیک جهانی قرار گیرد.

۳. دیپلماسی جهانی بهداشت: امنیت سلامت و همکاری بین‌المللی

مفهوم نوین «دیپلماسی جهانی بهداشت» نتیجه اهمیت موضوع سلامت در سیاست خارجی کشورهاست که با بازیگری چندجانبه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی و با هدف پی‌ریزی اشکال جدیدی از حکمرانی جهانی بهداشت، توسعه پیدا کرد (Labonté and Gagno, 2010: 4). همکاری بین‌المللی برای کنترل خطرات سلامت جهانی از اواسط قرن نوزدهم آغاز شد. در سال ۱۸۵۱ برای نخستین بار کشورهای اروپایی در کنفرانس بین‌المللی بهداشت گردهم آمدند تا در مورد چگونگی کنترل وبا، طاعون و تب زرد همکاری کنند که به یک موضوع دیپلماتیک تبدیل شده بود. از این تاریخ به بعد به دلیل نگرانی در مورد ظهور بیماری‌های عفونی، شاهد تبدیل بهداشت عمومی از یک موضوع ملی به جهانی هستیم. بنابراین به تدریج همکاری‌های بین‌المللی در زمینه مواجهه با بیماری‌های واگیردار توسعه یافت و صد سال بعد دنیا شاهد تحول در همکاری بین‌المللی در رابطه با بیماری‌های عفونی و توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت بود. در این دوره، دولت‌ها کنفرانس‌های مختلفی در حوزه بهداشت عمومی تشکیل دادند و معاهدات مختلفی را تصویب کردند و مهمتر از همه برای تسهیل در کنترل بیماری‌های عفونی، چندین سازمان بین‌المللی در رابطه با بهداشت از جمله سازمان جهانی بهداشت را ایجاد کردند (Fidler, 2001: 842-843).

در قرن بیست و یکم، با شیوع بیماری سارس در سال ۲۰۰۳ و آنفلوآنزای نوع A(H1N1) در سال ۲۰۰۹، دیپلماسی بهداشتی جایگاه ویژه‌ای در سیاست خارجی دولت‌ها پیدا کرد. تمرکز اولیه دیپلماسی بهداشتی بر این نکته بود که چگونه سیاست خارجی می‌تواند به بهبود سلامت جهانی، توسعه روابط بین‌الملل و ارتقای بهداشت به عنوان یک حق انسانی و افزایش منافع عمومی جهانی کمک کند.

یکی از مهمترین تعاریف دیپلماسی جهانی بهداشت توسط نوتنی و آدامز ارائه شده است. از نظر آنها دیپلماسی جهانی بهداشت عبارت است از: «یک تغییر سیاسی در راستای رسیدن به دو هدف بهبود سلامت جهانی و تقویت روابط بین الملل، به ویژه در مناطق بحرانی و محیط‌های فقیر» (Lee and Richard, 2011: 2). دیپلماسی جهانی بهداشت را می‌توان به عنوان «یک زمینه نوظهور که اهداف دوگانه بهبود سلامت جهانی و بهبود روابط میان دولت‌ها را به ویژه در مناطق درگیر و کم‌برخوردار دنبال می‌کند» تعریف کرد (Hunter et al., 2013: 86-87). این همکاری‌ها می‌تواند از حوزه بهداشت عمومی به سایر حوزه‌های موضوعی انتقال یابد. پیتربورن، دستیار ویژه کارتر رئیس‌جمهور اسبق آمریکا، با وضع اصطلاح «دیپلماسی پزشکی»^۱ اظهار داشت «برخی از مسائل بشردوستانه از جمله بهداشت، می‌تواند مبنایی برای برقراری گفتگو و پل زدن از روی موانع دیپلماتیک باشد» (Bourne, 1378: 121).

دیپلماسی جهانی بهداشت همچنین رشته‌های بهداشت عمومی، حقوق، روابط بین‌الملل، مدیریت و اقتصاد را با تمرکز بر مذاکرات و با هدف تأثیرگذاری بر سیاست جهانی سلامت به هم مرتبط می‌کند. اولین اصل دیپلماسی جهانی بهداشت، پیوستن کشورها به مجامع دیپلماتیک برای رسیدگی به مشکلات بهداشت عمومی است (Javed and Kumar Chattu, 2020: 300). دیپلماسی جهانی بهداشت به عنوان ابزاری برای خنثی‌سازی، مدیریت و اصلاح تهدیدات بهداشتی محسوب می‌شود.

بازیگران دیپلماسی جهانی بهداشت به دو دسته تقسیم‌بندی می‌شوند: اول، دولت‌ها که مجری دیپلماسی رسمی در روابط بین‌الملل هستند. دوم، سازمان‌های غیردولتی و فعالان بین‌المللی بهداشت عمومی که مجری دیپلماسی غیررسمی

هستند. حفظ سلامت و بهداشت از دیرباز در قلمرو انحصاری صلاحیت دولت‌ها بوده است و جزء امور حاکمیتی تلقی می‌شد. به تدریج با تحول بنیادین در حوزه تبادلات تجاری بین دولت‌ها و وابستگی متقابل و روند جهانی شدن، مشخص شد که دولت‌ها در مقابله با بیماری‌های مسری و واگیردار نمی‌توانند اقدامات شایسته و سریع را انجام دهند، امروزه همکاری بین بازیگران دولتی و غیردولتی در عصر جهانی شدن برای فائق آمدن بر همه‌گیری‌ها گریزناپذیر است (رمضانی قوام‌آبادی، ۱۳۹۹: ۱۸۶).

انگیزه اصلی در توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت، نگرانی در مورد ظهور تهدیدات نوین امنیت جهانی از گذرگاه بهداشت عمومی است که با گسترش این امر فرصت کم‌نظیری برای متخصصان بهداشت جهانی برای ورود به حوزه دیپلماسی فراهم شده است.

دیپلماسی جهانی بهداشت به عنوان یک رشته جدید اهداف زیر را دنبال می‌کند:

الف) ارائه چارچوبی برای درک بهتر مسائل بهداشت جهانی و موضوعات مرتبط در بستر مذاکره‌های بین‌المللی،

ب) رشته‌ای با پتانسیل تحول‌پذیر برای پیشبرد گفتگوهای حقوق بشری،

ج) الگویی که سلامت را در متن مذاکره‌های سیاست خارجی دنبال می‌کند (Kickbusch et al., 2021).

مهمترین ویژگی‌های تهدیدات جهانی بهداشت عبارتند از:

الف) تمایل به جهانی شدن خطرهای بهداشتی به دلیل توسعه ارتباطات و رشد تجارت بین‌الملل،

ب) نیاز به همکاری دولت‌ها از طریق قوانین بین‌المللی برای مقابله با تهدیدهای جهانی سلامت،

ج) مشارکت سازمان‌های غیردولتی و شرکت‌های چندملیتی (Fidler, 2001: 846).

در واقع دیپلماسی جهانی بهداشت، هنر دیپلماسی را با علم بهداشت عمومی درهم می‌آمیزد و بین منافع ملی و نگرانی جمعی جهانی پیرامون سلامت تعادل برقرار می‌کند. دیپلماسی جهانی بهداشت تلاش می‌کند با ارائه کمک‌های بهداشتی به کشورهای کم‌برخوردار، نابرابری‌های سلامت را کاهش و سطح حقوق بشر را ارتقا دهد (Hunter et al., 2013: 87). افزایش چشمگیر بودجه جهانی بهداشت، افزایش تعداد سازمان‌های درگیر در بهداشت جهانی، جهانی شدن فزاینده علوم و تحقیقات دارویی و نگرانی‌های روزافزون در مورد امنیت زیستی را می‌توان نتیجه توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت تلقی کرد (Ibid.: 88).

پیوند سیاست سلامت با سیاست خارجی به این معناست که مشکلات بهداشتی در مقیاس جهانی نیاز به راه‌حل‌های مشارکتی دارند. واکنش همکاری جویانه جامعه بین‌المللی به بحران ابولا یا واکنش فعلی به همه‌گیری کووید-۱۹، به خوبی مؤید این موضوع است که با نگاه دولت‌محوری نمی‌توان بر تهدیدات بهداشتی غلبه کرد (Stoeva, 2020: 3). از این رو می‌توان گفت سلامت یک موضوع امنیتی غیرقابل انکار است که پرداختن به آن به اقدامات چندجانبه دولت‌ها و سازمان‌های بین‌المللی نیاز دارد.

به‌طور کلی تأثیر متقابل سلامت و سیاست خارجی را در چهار حوزه می‌توان بررسی کرد:

سیاست خارجی به عنوان مخرب سلامتی: تأثیر سیاست خارجی بر سلامتی وقتی می‌تواند زیان‌آور باشد که با مداخله بخش‌های غیربهداشتی، سیاست‌های بهداشتی کشور از روند اصلی خود خارج شود و یا خروج از توافق‌نامه‌های بین‌المللی بدون درک ملاحظات بهداشتی، بخشی از اهداف سیاست خارجی باشد. به عنوان مثال آمریکا در دوره ریاست جمهوری ترامپ، در ۷ جولای ۲۰۲۰ در اوج شیوع ویروس

کرونا، با این بهانه که این سازمان تحت نفوذ چین قرار گرفته است، رسماً تصمیم خود را برای خروج از سازمان بهداشت جهانی اعلام کرد. با توجه به اینکه آمریکا بالاترین سهمیه را در تأمین بودجه این سازمان دارد،^۱ خروج آمریکا می‌توانست آثار مخربی بر بهداشت جهانی داشته باشد (البته این کشور در دوره ریاست جمهوری بایدن مجدداً به این سازمان بازگشت). گاهی موضوع بهداشت و سلامت می‌تواند تحت تأثیر رویکرد منفعت‌طلبانه دولت‌ها و عدم توافق آنها در موضوعات بهداشت جهانی باشد.

بهداشت به عنوان ابزاری برای سیاست خارجی: ممکن است از بهداشت به شیوه‌های مختلف به عنوان ابزاری برای بهبود روابط بین کشورها استفاده شود. از ابتکارات دیپلماسی بهداشتی می‌توان برای انتقال پیام معنادار برای بهبود چهره یک کشور در داخل و خارج استفاده کرد. بهداشت به عنوان یکی از مهمترین ابزارهای دیپلماسی، می‌تواند به تقویت همکاری‌های بهداشتی میان کشورها کمک کند و جایگاه کشورها را در صحنه روابط بین‌الملل ارتقا دهد. به عنوان مثال زمانی که به علت عدم رعایت بهداشت غذایی توسط چینی‌ها، این کشور به عنوان منشأ شیوع ویروس کرونا به سایر نقاط جهان مطرح شد، این امر یک چهره منفی از این کشور نزد جهانیان به ویژه در آغاز شیوع کرونا بر جای گذاشت، به طوری که ترامپ، رئیس‌جمهور سابق آمریکا، از اصطلاح «ویروس چینی» برای بدنام کردن این کشور در صحنه بین‌المللی استفاده کرد. در مقابل چینی‌ها تلاش کردند با به‌کارگیری دیپلماسی بهداشتی، اعطای مشاوره و ارسال کمک‌های پزشکی به کشورهایی که به‌طور جدی با ویروس کرونا درگیر بودند، نگاه منفی جهانی را از خود دور کرده و به نوعی از آنها دلجویی کرده باشند.

۱. به عنوان مثال آمریکا در سال مالی ۲۰۱۹ - ۲۰۱۸ با پرداخت ۸۹۳ میلیون دلار، به تنهایی حدود ۱۵ درصد بودجه سازمان جهانی بهداشت را تأمین کرد.

سلامت به عنوان عنصر جدایی ناپذیر سیاست خارجی: براساس این رویکرد اگر در گذشته یک کشور در چارچوب مرزهایش می توانست به تنهایی از سلامت مردمان خود مراقبت کند، امروزه امکان پذیر نیست. این رویکرد مبتنی بر این درک درست است که بیماری های ویروسی با توجه به ارتباطات گسترده جوامع بشری، تهدید عمده ای برای زندگی، سلامتی و رفاه انسان ها چه در زمان صلح و چه در زمان جنگ است. بنابراین اگر یک بیماری ویروسی از کنترل خارج شود، این قابلیت را دارد که به یک تهدید جدی علیه امنیت ملی و صلح جهانی تبدیل شود. انتشار سریع و غافلگیرکننده ویروس کرونا نشان داد که به کارگیری دیپلماسی بهداشتی و همکاری های بهداشتی کشورها در سطوح منطقه ای و جهانی برای کنترل بیماری های ویروسی، نه یک انتخاب بلکه یک ضرورت بین المللی است. در این راستا می توان به توافق نامه های مقررات بین المللی بهداشت^۱، آمادگی آنفلوآنزای همه گیر^۲، کنوانسیون چارچوب کنترل دخانیات^۳ اتحادیه بین المللی واکسن^۴، اتحادیه دسترسی جهانی به واکسن های کووید-۱۹^۵ (کواکس) و ... اشاره کرد که محصول دیپلماسی جهانی بهداشت بوده اند.

سیاست خارجی در خدمت اهداف سلامت: هنگامی که سیاست خارجی در خدمت منافع سلامت باشد، تغییر کیفی میان سیاست خارجی و سلامت جهانی رخ می دهد (Chattu et al., 2019). برای اولین بار و به طور رسمی در سال ۲۰۰۷ در اجلاس اسلو که با مشارکت وزیران امور خارجه هفت کشور برزیل، فرانسه، اندونزی، نروژ، سنگال، آفریقای جنوبی و تایلند آغاز به کار کرد، بهداشت به عنوان

-
1. International Health Regulations (IHR)
 2. Pandemic Influenza Preparedness
 3. Framework Convention on Tobacco Control (FCTC)
 4. Global Alliance for Vaccines
 5. COVID-19 Vaccines Global Access (Covax)

یک «یک مسئله مبرم سیاست خارجی حال حاضر» معرفی و برای اولین بار یک دستورالعمل عملیاتی برای بالا بردن اولویت سلامت در سیاست خارجی صادر و موضوع سلامت به بخشی از مذاکرات سیاست خارجی کشورها تبدیل شد (Labonté and Gagno, 2010: 1). در بخشی از بیانیه اسلو آمده است: «ما بر این باوریم که سلامتی یکی از مهمترین موضوعات بلندمدت مربوط به سیاست خارجی است که هنوز هم به طور گسترده مورد غفلت واقع شده است... ما معتقدیم که سلامت به عنوان یک موضوع سیاست خارجی نیاز به تمرکز استراتژیک قوی تری در دستور کار بین‌المللی دارد» (National Library of Medicine, 2007).

امروزه توسعه ارتباطات متقابل بشری و گسترش روزافزون جهانی شدن همراه با نفوذپذیری مرزها، انسان‌ها را بیش از گذشته نسبت به شیوع همه‌گیری‌ها آسیب‌پذیر کرده که این موضوع ضرورت قرارگیری سیاست خارجی در ریل اهداف سلامت جهانی را دوچندان کرده است.

۴. چالش‌های دیپلماسی جهانی بهداشت

بدون شک حرکت دیپلماسی جهانی بهداشت بر روی یک ریل صاف نیست و موانع مختلفی در مسیر دیپلماسی بهداشتی وجود دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

- عدم رعایت بی‌طرفی عمدتاً زمانی اتفاق می‌افتد که متولیان بهداشتی با به حاشیه راندن موضوع سلامت، درگیر سیاست‌های متعارض دولتی بوده باشند که البته این سیاست‌زدگی‌ها تأثیر منفی در اعتبار متولیان بهداشتی در صحنه جهانی و مذاکرات بین‌المللی برجای می‌گذارد. نمونه بارز آن را در سیاست‌های بهداشتی ایران از زمان شیوع کرونا شاهد بودیم. در این برهه متولیان سیاسی و بهداشتی ایران از یک سو با تحریم واردات واکسن‌های معتبر تولید آمریکا و انگلستان که مورد تأیید سازمان جهانی

بهداشت بودند و از سوی دیگر با مبالغه در رابطه با توانمندی تولید واکسن داخلی، مقابله با کرونا را به یک موضوع سیاسی تبدیل کردند که نتیجه آن اوج‌گیری سرسام‌آور میزان تلفات و مبتلایان در پیک پنجم کرونا بود. در نهایت در اثر فشار افکار عمومی متولیان مجبور به رفع ممنوعیت برای واردات این واکسن‌ها شدند؛ موضوعی که می‌توانست قبل از اینکه جان هزاران نفر را بگیرد، اتفاق بیفتد.

- اولویت دادن به منافع محدود دولت‌ها نسبت به منافع جمعی در رسیدگی به مسائل بهداشت جهانی.

- تمرکز بر سلامت به عنوان ابزاری سیاسی به جای یک مسئله حقوق بشری به ویژه زمانی که کمک‌های بین‌المللی بهداشت با اهداف سیاسی مرتبط باشد (Ingram, 2005). تمرکز بر سلامتی به عنوان یک ابزار سیاسی، اغلب توانایی ابتکارات جهانی بهداشت را برای رسیدگی به مشکلات بهداشتی اولویت‌دار محدود می‌کند (Hunter et al., 2013: 88).

سیاست‌زدگی بهداشت جهانی را شاید بتوان مهمترین چالش پیش روی امنیت جهانی بهداشت تلقی کرد.

متخصصان بهداشت جهانی نسبت به آنچه که آنها سیاست‌زدگی بهداشت جهانی می‌دانند محتاط هستند، اما این تصور که می‌توان از آن اجتناب کرد نیز توهم است. مشارکت فزاینده رهبران و بازیگران سیاسی در امور بهداشتی می‌تواند از دو جهت تأثیرگذار باشد: از یک سو، می‌تواند عامل تعیین‌کننده‌ای در ایجاد حمایت سیاسی از بهداشت جهانی باشد و از سوی دیگر می‌تواند سلامت جهانی را تحت تأثیر اهداف ژئوپلیتیک یا ایدئولوژیک قرار دهد. هر دو این تأثیرات را می‌توان طی بیماری کووید-۱۹ مشاهده کرد. از یک طرف در اوایل شیوع همه‌گیری

کووید-۱۹، به رغم پاسخ زود هنگام در بستن مرزها، سیاست‌های حمایت‌گرایانه و اعمال محدودیت‌های تجاری؛ دولت‌ها به تدریج مسیر چندجانبه‌گرایی در سطوح منطقه‌ای (اتحادیه اروپا و آ.سه.آن) و بین‌المللی و همکاری با سازمان جهانی بهداشت را برای مقابله با ویروس کرونا در پیش گرفتند. از طرف دیگر از اوایل سال ۲۰۲۰، اختلافات در رابطه با منشأ ویروس کرونا به تنش‌های ژئوپلیتیکی بین چین و ایالات متحده انجامید (Kickbusch et al., 2021: 22). ایالات متحده در دوره ترامپ با این بهانه که سازمان جهانی بهداشت در خدمت منافع چین است، از سازمان جهانی بهداشت خارج شد. این دو کشور یکدیگر را متهم به شروع جنگ بیولوژیکی علیه خود کردند.^۱ این اختلافات مانع از پیشرفت زود هنگام در سازمان جهانی بهداشت، G7، G20 و شورای امنیت سازمان ملل متحد شد.

چالش‌هایی که دیپلماسی جهانی بهداشت در طی بیماری همه‌گیر کووید-۱۹ با آن روبه‌رو شده است، تا حد زیادی نشان‌دهنده ضعف‌هایی است که سیستم چندجانبه جهانی در دهه گذشته تجربه کرده است. شکنندگی این سیستم در عدم همکاری اولیه جهانی در پاسخ به همه‌گیری خیلی زود آشکار شد. به‌طور کلی ایجاد مبانی قانونی جدید برای آمادگی و واکنش جهانی به همه‌گیری، بازنگری بیشتر در مقررات بین‌المللی بهداشت و شناسایی رویکردهای جدید برای تأمین مالی کالاهای مشترک به منظور حفظ امنیت جهان، ناسیونالیسم واکسن و دسترسی عادلانه به آزمایش‌ها، درمان‌ها و واکسن‌های کووید-۱۹، سازوکار تقسیم ریسک جهانی برای خریدهای مشترک و توزیع عادلانه واکسن‌های نهایی

۱. چینی‌ها در ابتدا معتقد بودند که این ویروس توسط نظامی‌های آمریکا که برای مسابقات ارتش‌های جهان در ماه اکتبر ۲۰۱۹ به ووهان رفته بودند، به‌طور عمدی به بازار ماهی هونان منتقل شده است! ترامپ رئیس‌جمهور سابق آمریکا نیز با ابداع «ویروس چینی» دولت چین را متهم کرد که این ویروس عمداً از آزمایشگاه‌های نظامی چین به بیرون از مرزهای این کشور منتقل شده تا اقتصاد آمریکا را تحت تأثیر قرار دهند.

کووید-۱۹ از مهمترین معضلات بهداشت جهانی خواهد بود (Ibid.: 41-42). امروزه دسترسی عادلانه همه جمعیت جهان به واکسن کرونا به ویژه کشورهای کم درآمد به یک چالش بزرگ بین‌المللی تبدیل شده است که از نظر مقیاس، سرعت و پیچیدگی بی سابقه است. این توزیع غیرمنصفانه مورد اعتراض شدید آنتونیو گوترش، دبیرکل سازمان ملل قرار گرفت. وی در این باره بیان کرد: پیروزی علمی در مورد واکسن‌های کووید-۱۹ به دلیل «تراژدی فقدان اراده سیاسی، خودخواهی و بی‌اعتمادی» خنثی شده است (Unric, 2021). براساس برنامه‌ریزی سازمان جهانی بهداشت باید تا پایان سال ۲۰۲۲، حدود ۷۰ درصد از جمعیت جهان واکسینه شوند (WHO, 2021).

۵. کووید-۱۹ و چندجانبه‌گرایی

ویروس کرونا به خوبی لزوم ادغام مسائل بهداشتی در بحث‌های سیاست خارجی را نشان داد و به جهانیان ثابت کرد که هنوز چندجانبه‌گرایی بهترین راه حل برای برون رفت از چالش‌های جهانی است. در مواجهه با بیماری کووید-۱۹، بشر برای اولین بار دست‌کم در تاریخ معاصر، با یک تهدید مشترک مواجه شده که از بین بردن آن تنها از طریق اقدام جمعی ممکن شده است. برخلاف رویکرد نظریه‌های دولت‌محور همچون نواقع‌گرایی که تضمین بقا و حفظ جایگاه را هدف اصلی دولت‌ها در نظام بین‌الملل می‌داند، شیوع ویروس کرونا به بازیگران سیاست بین‌الملل هشدار داد که امنیت جهانی در گرو عقلانیت جمعی است. این همه‌گیری به ما آموخت که امنیت ملی فقط از طریق توانایی‌های نظامی یک کشور تأمین نمی‌شود؛ سلاح‌های هسته‌ای و سایر سلاح‌های مدرن قادر به مقابله با یک بیماری همه‌گیر یا سایر تهدیداتی چون تغییرات آب و هوایی نیستند (ترابی، ۱۳۹۹). همچنان که استفان والت معتقد است که واقع‌گرایی

دولت محور حرف‌های زیادی برای گفتن در مورد انتقال ویروس، اپیدمیولوژی یا بهترین روش‌های بهداشت عمومی ندارد (Walt, 2020). هر چند با شیوع این ویروس کشورها به سرعت سمت رویکردهای ناسیونالیستی همچون بستن یا محدود کردن مرزهای خود حرکت کردند؛ اما این‌گونه اقدامات خودمحوری نه تنها هیچ دولتی را مصون از همه‌گیری نکرد، بلکه تقسیم‌ناپذیر بودن امنیت را بر همگان ثابت کرد. برخلاف رقابت‌های اقتصادی یا امنیتی که راحت‌تر با ملاحظات واقع‌گرایانه «سود نسبی»^۱ یا منطق رقابتی حاصل جمع جبری صفر^۲ قابل تحلیل است؛ همه‌گیری‌های فراملی قابل تطبیق با هیچ منطق واقع‌گرایانه‌ای نیست (Johnston, 2020). بنابراین ضروری است تا دولت‌ها از این همه‌گیری به عنوان فرصتی برای ارزیابی مجدد از مفهوم امنیت و وابستگی‌های متقابل خود و همچنین طرح‌ریزی راهبردهای کلان بهداشتی برای آینده استفاده کنند.

عوامل تعیین‌کننده بهداشت عمومی بیش از هر چیز تحت تأثیر متغیرهای جهانی است که حل آنها همکاری همه کشورها را می‌طلبد (احمدی، ۱۳۸۹: ۲۶). تجربه شیوع ویروس‌هایی مانند کرونا و ابولا اثبات کردند که توقف همه‌گیری پشت مرزهای یک کشور امکان‌پذیر نیست، از این رو همکاری و واکنش فوری دولت‌ها برای جلوگیری از گسترش عواقب زیان‌بار آن انکارناپذیر است (Chattu et al., 2019).

یکی از مهمترین نمودهای این همکاری بین‌المللی و دیپلماسی جهانی بهداشت در ارتباط با ویروس کرونا را می‌توان در تعهد هشتاد میلیارد دلاری بانک جهانی در دسامبر ۲۰۲۰ به منظور توسعه سطح بهداشت عمومی در کشورهای جهان سوم مشاهده کرد که شامل دوازده میلیارد دلار بودجه برای کمک به کشورهای در حال

1. Relative Gains

2. Zero-sum Game

توسعه برای خرید و توزیع واکسن کرونا، تقویت سیستم‌های واکسیناسیون، آزمایش و درمان مردم این کشورهاست. در این راستا سازمان کوآکس که در آوریل ۲۰۲۰ با عضویت ۱۶۵ کشور جهان توسط سازمان جهانی بهداشت، کمیسیون اروپا و دولت فرانسه در پاسخ به پاندمی کرونا تشکیل شد؛ روی توزیع عادلانه واکسن کرونا متمرکز شده و در حال حاضر به بیش از ۱۴۰ کشور در حال توسعه خدمات واکسن ارائه داده است (Wilson, 2021). از موارد مهم دیگر دیپلماسی جهانی بهداشت، مربوط به اجلاس سران گروه ۲۰ در ۲۷ مارس ۲۰۲۰ است که در آن اعضا متعهد شدند پنج تریلیون دلار هزینه مالی به اقتصاد جهانی تزریق کنند تا آثار اقتصادی ویروس کرونا را تعدیل کنند. همچنین متعهد شدند که تمام اقدامات بهداشتی لازم برای متوقف کردن این بیماری را اجرا و تأمین مالی کنند. در ۲ آوریل ۲۰۲۰ نیز مجمع عمومی قطعنامه‌ای درباره همه‌گیری کووید-۱۹ با حمایت ۱۸۸ کشور جهان تصویب کرد که در آن بر اهمیت همبستگی جهانی برای مبارزه با این بیماری تأکید کرد و خواستار «تشدید همکاری بین‌المللی برای مهار، کاهش و شکست این همه‌گیری» از طریق «تبادل اطلاعات و دانش علمی، به‌کارگیری دستورالعمل‌های توصیه شده توسط سازمان بهداشت جهانی و ...» شد (Reliefweb, 2020).

کووید-۱۹ فقط یک بحران سلامتی نبود بلکه با به هم ریختن تعادل عرضه و تقاضای جهانی و تأثیر بر فعالیت شرکت‌های بزرگ و کوچک به ویژه در بخش گردشگری، به یک بحران اقتصادی تبدیل شد. کرونا این پتانسیل را دارد که در صورت عدم توانایی کشورها در کنترل آن، به یک بحران سیاسی تبدیل شود. بخشی از فوریت بین‌المللی در کنترل ویروس کرونا به درک این موضوع برمی‌گردد که سلامت و اقتصاد جهانی از هم جدایی‌ناپذیرند و توسعه یکی بدون دیگری امکان‌پذیر نیست. آمارها نشان می‌دهند ویروس کرونا رشد اقتصادی جهانی را در سال ۲۰۲۰، حدود

منفی ۳/۲ درصد کاهش داد (Congressional Research Service, 2021).

درواقع پیوند اقتصاد و سلامت، یکی از مهمترین پایه‌های همکاری‌های بین‌المللی در مناطق مختلف جهان، حول محور کووید-۱۹ بوده است. به عنوان مثال دولت‌های عضو آسه‌آن،^۱ سازوکارهای نظارت و بهداشتی عمومی را فراتر از نهادهای جهانی مانند صندوق بین‌المللی پول دنبال کردند. این دولت‌ها به ویژه بعد از بحران سارس، منطقه‌ای سازی شبکه‌های بهداشتی (همچون مرکز ارزیابی ریسک آسه‌آن،^۲ شبکه فوریت‌های بهداشت عمومی^۳ و شبکه آزمایشگاه‌های بهداشت عمومی منطقه‌ای^۴) را به عنوان مکمل ضروری برای سازمان جهانی بهداشت پایه‌گذاری کردند (Ba, 2020).

بر این اساس کشورهای سنگاپور و فیلیپین با همکاری واحدهای تحقیقاتی تایلند، اندونزی، مالزی و ویتنام یک پروژه منطقه‌ای را کلید زدند که با نگاهی فراتر از همه‌گیری کنونی، همکاری‌های تحقیقاتی منطقه‌ای را تقویت می‌کند و با اشتراک‌گذاری اطلاعات در مورد ویروس‌ها، آمادگی دولت‌های منطقه را در جلوگیری از شیوع همه‌گیری‌های آتی ارتقا می‌دهد. به‌طور کلی مهمترین زمینه‌های همکاری بین‌المللی جهت کنترل ویروس کرونا عبارتند از:

۱. تقویت سیستم اطلاعات جهانی از طریق به اشتراک گذاشتن به موقع اطلاعات در زمینه‌های جهش ویروس و انتقال بیماری، نیازهای سیستم بهداشتی، تأمین واکسن، مشکلات سلامت روان، عدم دسترسی به خدمات دیجیتال و سایر ابعاد

1. ASEAN

2. ASEAN Risk Assessment

3. Network for Public Health Emergencies

4. Regional Public Health Laboratories Network

- این بیماری می‌تواند کیفیت تصمیم‌گیری آگاهانه در سطوح ملی و بین‌المللی را افزایش و سطح آسیب‌پذیری و غافل‌گیری کشورهای را کاهش دهد.
۲. تأمین مالی اضطراری از سوی نهادهایی چون صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سایر بانک‌های توسعه چندجانبه که می‌تواند توانایی کشورهای عضو را در مدیریت این ویروس به‌طور قابل‌توجهی افزایش دهد.
۳. تضمین تأمین سریع و عادلانه جهانی واکسن‌ها به‌ویژه از طریق کوآکس و نهادهای مرتبط بین‌المللی می‌تواند از سلطه کشورهای قدرتمند بر چرخه توزیع واکسن جلوگیری کند. اجتناب از ناسیونالیسم واکسن و پروتکل‌های رقابت تحقیقاتی، در توانمند کردن کشورهای ضعیف‌تر برای ساخت واکسن‌های داخلی بسیار اهمیت دارد.
۴. بررسی منشأ کووید-۱۹ از سوی نهادهای تحقیقات بین‌المللی و شناسایی تعاملات انسان، حیوان و محیط زیست که منجر به پیدایش کووید-۱۹ و سایر بیماری‌های مشترک بین انسان و دام شده است، برای جلوگیری از تهدیدات همه‌گیر آینده، بسیار اهمیت دارد (Sharma, 2021).

۶. کووید-۱۹ و قدرت نرم

کشورها از دیپلماسی بهداشتی علاوه بر هدف اصلی آن یعنی ارتقای سطح سلامت جهانی، برای دستیابی به اهداف ژئوپلیتیک، افزایش نفوذ و کسب اعتبار بین‌المللی نیز بهره‌برداری می‌کنند. امروزه دیپلماسی بهداشتی به ابزاری فراتر از اهداف بشردوستانه تبدیل شده است. در این راستا کشورهای چین، هند و چین از جمله کشورهایی هستند که درصددند با استفاده از اهرم دیپلماسی بهداشتی، نفوذ ژئوپلیتیکی خود را توسعه داده و منزلت و اعتبار سیاسی خود را در جهان بازیابی یا تقویت کنند. بنابراین دیپلماسی بهداشتی به عنوان یک ابزار مهم قدرت نرم نقش

بسزایی در تقویت نفوذ یک ملت بر سایر کشورها دارد و به کشورها کمک می‌کند تا از طریق برنامه کمک‌های بهداشتی، تصویر ایدئالی از خود در ذهنیت دیگران بر جای گذارد (Pirya, Sing and kaur, 2020: 322). چین به دلیل اینکه مورد سرزنش بین‌المللی قرار گرفته بود، همزمان تلاش کرد از مواجهه جهانی با این ویروس، به عنوان ابزار قدرت نرم برای گسترش نفوذ ژئوپلیتیکی خود، احیای منزلت بین‌المللی و به چالش کشیدن هژمونی آمریکا در کشورهای در حال توسعه استفاده کند، این در حالی بود که ایالات متحده و اتحادیه اروپا به طرز انتقادی در دام همه‌گیری کرونا افتادند و در واکنش جهانی به کووید ۱۹، بی‌تحرک باقی ماندند (Ibid.: 318). چین توانست از فرصت پیش آمده در راستای به تصویر کشیدن چهره خیرخواهانه از خود با ارائه مشاوره و کمک‌های پزشکی همچون ماسک، کیت‌های آزمایش، لباس محافظ و اخیراً واکسن به کشورهای آفریقایی، آمریکای لاتین، آسیای شرقی و جنوبی استفاده کند. اظهار نظر «شی جین پینگ»، رئیس‌جمهور چین، مبنی بر اینکه واکسن چین یک کالای عمومی جهانی است (Politico, 2020) به خوبی تلاش این کشور را برای گسترش نفوذ نرم در کشورهای در حال توسعه نشان می‌دهد.

با گسترش ویروس کرونا، متخصصان پزشکی چین در بسیاری از کشورهای آفریقایی و آسیایی، وینارهایی را با هم‌تایان خود در مورد چگونگی کنترل مؤثر شیوع ویروس کرونا برگزار کردند. کووید-۱۹ فرصتی را برای چین فراهم آورد تا نشان دهد این کشور نه تنها یک ارائه‌دهنده کالا و کمک‌های بشردوستانه است - که زمانی در انحصار ایالات متحده آمریکا بود - بلکه متخصص مدیریت همه‌گیری و بهداشت جهانی است (Pirya, Sing and kaur, 2020: 330).

اثر بخشی این بُعد از قدرت نرم برای کشورهای در حال توسعه مانند ایران نیز جذاب شده است. ایران تلاش کرده است با فعال کردن دیپلماسی بهداشتی در سطح

منطقه‌ای جایگاه سیاسی خود را نزد افکار عمومی منطقه‌ای بهبود بخشد. از اوایل دهه ۲۰۰۰، چهار رویداد مهم منطقه‌ای رخ داده که به کشور امکان داد تا دیپلماسی بهداشتی خود را فعال تر کند. این حوادث عبارتند از: حمله آمریکا به افغانستان در سال ۲۰۰۱، عراق در سال ۲۰۰۳، حمله اسرائیل به لبنان در سال ۲۰۰۶ و شروع جنگ داخلی سوریه در سال ۲۰۱۱. از آنجاکه زیرساخت بیمارستان‌ها و آزمایشگاه‌ها در اثر جنگ در هر چهار کشور از بین رفته بود، ایران توانست از این فرصت استفاده کرده و گام‌هایی را برای تأمین نیازهای بهداشتی در کشورهای مذکور بردارد. از این رو ایران بین سال‌های ۲۰۰۷ و ۲۰۱۶ کمتر از بیست بیمارستان در لبنان، چهار بیمارستان در عراق، دو بیمارستان در افغانستان و یک بیمارستان در سوریه ساخته است. ایران بزرگترین بیمارستان خود را در خارج از کشور و در شهر کربلا تأسیس کرده است (Bagheri Dolatabadi and Kamrava, 2021: 5). امروزه یکی از مهمترین ظرفیت‌های ایران در فعال کردن دیپلماسی بهداشتی، صادرات واکسن کروناست. در این راستا با توجه به اینکه واکسن کوایران - برکت در آستانه دریافت مجوز از سازمان جهانی بهداشت قرار دارد، جمهوری اسلامی ایران می‌تواند با صادرات این نوع واکسن به کشورهای منطقه به ویژه به کشورهای عراق، افغانستان، یمن، سوریه، لبنان، پاکستان، آذربایجان، عمان و بسیاری از کشورهای جهان سوم، در جهت ارتقای قدرت نرم و افزایش نفوذ و سطح تأثیرگذاری خود در این کشورها عمل کند.

۷. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

شیوع ویروس کرونا در جهان را می‌توان به عنوان نقطه عطفی در بازتعریف مفهوم امنیت در نظر گرفت. این ویروس نقایص امنیت دولت‌محور را بیش از هر زمان دیگری آشکار کرد و با نشان دادن به هم پیوستگی سرنوشت در عصر ارتباطات و جهانی شدن، خوانش جدیدی از مفهوم امنیت و تعدیل نگاه سنتی دولت‌محور و توجه بیشتر جامعه بین‌المللی به سوی امنیت جهانی را ضروری کرد. برخلاف امنیت بین‌المللی، در امنیت جهانی به جای دولت‌ها، انسان‌ها مرجع امنیت هستند. امنیت انسانی، هسته مرکزی امنیت جهانی و امنیت بهداشتی نیز مرکز ثقل امنیت انسانی است. بنابراین دستیابی به امنیت مشترک جهانی بدون لحاظ امنیت سلامت امکان‌پذیر نیست. اگر تا پیش از این امنیت انسانی، تا حدودی جنبه فانتزی رویکردهای امنیتی تلقی می‌شد، اما شیوع بی‌رحمانه این ویروس و مستأصل شدن دولت‌ها در کنترل آن، منجر به ارتقای جایگاه امنیت انسانی در میان رویکردهای امنیتی شد و بیش از پیش محققان و سیاستمداران را نسبت به اهمیت بهداشت عمومی در نظم نظام جهانی آگاه کرد. این همه‌گیری نشان داد بقای بشر در آینده، نه صرفاً با دفاع از مرزهای ملی و تمرکز بر امنیت سرزمینی، بلکه با درک جمعی از مفهوم امنیت میسر است.

امنیت جهانی با گستره وسیع و نگاه چندبعدی به مفهوم امنیت، آن را فراتر از مفهوم محدود دولت‌محور مورد تحلیل قرار می‌دهد. احساس مسئولیت جمعی برای پرداختن به تهدیدات یکی از مهمترین عناصر قوام‌بخش مفهوم امنیت جهانی است.

با گسترش جهانی کووید-۱۹، این موضوع به خوبی روشن شد که امنیت موضوعی تقسیم‌ناپذیر است و حرکت‌های ناسیونالیستی در حوزه بهداشت و

سلامت نمی تواند به تنهایی تضمین کننده امنیت کشورها باشد؛ چراکه همه گیری ها مرزهای ملی را به رسمیت نمی شناسند و این قابلیت را دارند که با عبور از مرزها به یک معضل جهانی تبدیل شده و طیف وسیعی از پیامدهای سیاسی، اقتصادی و امنیتی ایجاد کنند. این امر مسئولیت مشترک بین المللی و لزوم توجه کشورها به مفهوم امنیت جهانی را دوچندان می کند.

گسترش کووید-۱۹ به خوبی به هم پیوستگی جهانی بهداشت عمومی و لزوم توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت برای ارتقای سلامت عمومی را بر همگان ثابت کرد. امروزه همکاری و دیپلماسی بهداشتی میان کشورها و سازمان های بین المللی برای کنترل همه گیری های جهانی، یک انتخاب نیست، بلکه یک ضرورت برای حصول امنیت مشترک است. تجربه موفق کشورهای جنوب شرق آسیا و عضو آسه آن در توسعه دیپلماسی بهداشتی، به خوبی اهمیت همکاری های منطقه ای و بین المللی در تأمین امنیت بهداشت و سلامت عمومی را نمایان می کند. در واقع تلاش دولت ها برای توسعه دیپلماسی جهانی بهداشت بعد از همه گیری کرونا، اذعان به این واقعیت است که این ویروس به عنوان یک مشکل جهانی، راه حل جهانی دارد و برای کنترل آن، همکاری همه کشورها در سطوح منطقه ای و بین المللی و در عرصه های مختلف سیاسی، اقتصادی و علمی ضروری است. به طور کلی با گسترش ویروس های پاندمیک به ویژه در دهه اخیر، پیوند بهداشت عمومی با سیاست خارجی موضوعی اجتناب ناپذیر شده است. در نتیجه این پیوند، کشورها ناگزیر به سمت تربیت متخصصانی حرکت خواهند کرد که با آشنایی دوسویه نسبت به بهداشت عمومی و محیط روابط بین الملل، بتوانند ظرفیت های خود را برای مقابله با همه گیری های جهانی افزایش دهند.

در این بزنگاه، با توجه به ناتوانی آمریکا در پاسخ مناسب به این چالش

بهداشتی جهانی، برخی دولت‌ها از جمله چین تلاش کردند با تبدیل این تهدید به یک فرصت جهانی از کمک‌ها و مشاوره‌های بهداشتی به عنوان یک ابزار قدرت نرم در جهت رقابت ژئوپلیتیک و توسعه حوزه نفوذ خود به ویژه در کشورهای جهان سوم بهره‌برداری کنند. در واقع چینی‌ها توانستند با کمک‌های بهداشتی به این کشورها جهت کنترل ویروس کرونا، گفتمان «ویروس چینی» را که از سوی ترامپ رئیس‌جمهور سابق آمریکا، به منظور بدنام کردن این کشور در صحنه بین‌المللی ابداع شده بود، خنثی کنند؛ این در حالی است که ایران با توجه به ظرفیت‌های پزشکی به خوبی نتوانسته است از دیپلماسی بهداشتی خود در سطح منطقه‌ای، بهره‌برداری مناسب بکند. هرچند گام‌های کوچکی در این حوزه برداشته شده اما تناسبی با توانمندی پزشکی ایران نداشته است. بنابراین شایسته است تصمیم‌گیرندگان جایگاه ویژه‌ای برای دیپلماسی بهداشتی در سیاست خارجی قائل شوند. البته تا وقتی که تحریم‌های بین‌المللی رفع نشوند، جمهوری اسلامی نمی‌تواند متناسب با ظرفیت‌های پزشکی خود در عرصه دیپلماسی بهداشتی فعالیت کند. بر این اساس رفع تحریم‌ها، فرصت‌های جذابی را می‌تواند در راستای توسعه دیپلماسی بهداشتی و تبدیل آن به قدرت نرم در اختیار ایران قرار دهد.

منابع و مآخذ

۱. ابراهیمی، شهروز (۱۳۷۹). «تحول مفهوم امنیت: از امنیت ملی تا امنیت جهانی»، سیاست دفاعی، ش ۳۱.

۲. احمدی، کوروش (۱۳۸۹). «سیاست خارجی و امنیت سلامت بین‌المللی»، فصلنامه سیاست خارجی، سال ۲۴، ش ۱.

۳. ایرنا (۱۴۰۰). «واکسن برکت در فرایند ثبت جهانی قرار گرفت»

<https://www.irna.ir/news/84658369>.

۴. ترابی، مهدی (۱۳۹۹). «تبیین تهدید امنیتی کووید-۱۹ از منظر نئورئالیسم»، دیپلماسی ایرانی.

<https://irdiplomacy.ir/fa/news/1993847>.

۵. رضانی قوام‌آبادی، محمدحسین (۱۳۹۹). «بیماری همه‌گیر کرونا و صلح و امنیت بین‌المللی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۳، ویژه‌نامه حقوق و کرونا.

۶. شریفی طرازکوهی، حسین و جواد مصطفی‌لو (۱۳۹۵). «مبانی هنجاری دکترین امنیت انسانی»، آفاق امنیت، دوره ۹، ش ۳۳.

7. Abbott, Lachlan (2021). "Global Covid 19-Responses Through a Critical Security Studies Perspective", *E-International Relations*, Available at: <https://www.e-ir.info/pdf/89475>.

8. Adhanom, Tedros (2020). "A global Pandemic Requires a world Effort to End it—none of us will be safe until Everyone is Safe", *World Health Organization*, <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/a-global-pandemic-requires-a-world-effort-to-end-it-none-of-us-will-be-safe-until-everyone-is-safe>.

9. Akaha, Tsuneo (2003). "Non-traditional Security Cooperation for Regionalism in Northeast Asia", *Core, Waseda University*, Available at: <https://core.ac.uk/download/pdf/144457426.pdf>.

10. AlKhalidi and et al. (2021). "Rethinking and Strengthening the Global Health Diplomacy Through Triangulated Nexus between Policy Makers, Scientists and the Community in Light of COVID-19 Global Crisis", *Global Health Research and Policy*, 6(12), <https://doi.org/10.1186/s41256-021-00195-2>.

11. Almeida, Celia and Fundacao Oswaldo Cruz (2020). "Global Health Diplomacy:

- ۱۷۱ _____ کووید - ۱۹، امنیت بهداشتی و دیپلماسی جهانی بهداشت
A Theoretical and Analytical Review”, *Oxford Research Encyclopedias, Global Public Health*, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190632366.013.25>.
12. Ba, Alice (2020). “Global Cooperation in the Time of COVID-19”, *Institute on Global Conflict and Cooperation*, Available at: <https://igcc.ucsd.edu/news-events/news/global-cooperation-in-the-time-of-covid-19.html>.
 13. Bagheri Dolatabadi, Ali and Mehran Kamrava (2021). “Medical Diplomacy and Iranian Foreign Policy”, *Sociology of Islam*, 9 (1), Available at: <https://brill.com/view/journals/soi/9/1/soi.9.issue.1-xml>.
 14. Baluev, Dmitry et al (2017). “Human Security Concept as an Analytical Framework for the Study of Asymmetric Conflict”, *Revista*, 38(44), Available at: <http://www.revistaespacios.com/a17v38n44/a17v38n44p28.pdf>.
 15. Blouin, C., B. Molenaar and M. Pearcey (2012). “Annotated Literature Review: Conceptual frameworks and Strategies for Research on Global Health Diplomacy”, Ottawa: IDRC, Available at: https://equinetafrica.org/sites/default/files/uploads/documents/Diss92_GHD_Litrev_July2012.pdf.
 16. Booth, K. (1991). “Security and emancipation”, *Review of International Studies*, 17(4).
 17. Bourne P. (1978). “A Partnership for International Health Care”, *Public Health Reports*, 39(2).
 18. Caballero-Anthony, Mely (2002). “Overview of Health and Human Security Case Studies”, *Japan Center for International Exchange*, Available at: http://www.jcie.org/researchpdfs/HealthHumSec/health_overview.pdf.
 19. Chattu, Vijay Kumar et al. (2019). “Global Health Diplomacy, Health and Human Security: The Ascendancy of Enlightened self-interest”, *Journal of Education and Health Promotion*, 8(1).
 20. Colglazier, E. William et al. (2021). “COVID-19 as a Revelation: Challenges in Global Health Diplomacy and Disaster Diplomacy”, *Science Diplomacy*, <https://www.sciencediplomacy.org/perspective/2021/covid-19-revelation-challenges-in-global-health-diplomacy-disaster-diplomacy>.
 21. Congressional Research Service (2021). “Global Economic Effects of COVID-19”, <https://sgp.fas.org/crs/row/R46270.pdf>.
 22. Elbe, S. (2012). “Bodies as Battlefields: Toward the Medicalization of Insecurity”, *International Political Sociology*, 6(3).
 23. Fidler, David P. (2001). “The Globalization of Public Health: the First 100 Years of International Health diplomacy”, *Bulletin of the World Health Organization*, 79(9).

24. Hunter, Anita et al. (2013). “Global Health Diplomacy: An Integrative Review of the Literature and Implications for Nursing,” *Nursing Outlook*, 61(2).
25. Ingram, Alan (2005). “The New Geopolitics of Disease: Between Global Health and Global Security”, *Geopolitics*, 10(3), <http://dx.doi.org/10.1080/14650040591003516>.
26. Javed, Sumbal and Vijay Kumar Chattu (2020). “Strengthening the COVID-19 Pandemic Response, Global Leadership and International Cooperation Through Global Health Diplomacy”, *Health Promot Perspect*, 10(4).
27. Johnston, Seth A. (2020). “The Pandemic and the Limits of Realism”, *Foreign Policy* Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/06/24/coronavirus-pandemic-realism-limited-international-relations-theory>.
28. Kickbusch, Ilona et al. (2021). *A Guide to Global Health Diplomacy*, Geneva, Global Health Centre, Available at: <https://www.graduateinstitute.ch/sites/internet/files/2021-02/GHC-Guide.pdf>.
29. Labonté, Ronald and Michelle L. Gagno (2010). “Framing Health and Foreign Policy: Lessons for Global Health Diplomacy”, *Globalization and Health*, 6(14).
30. Lee, Kelley and Richard Smith (2011). “What is’ Global Health Diplomacy ? A Conceptual Review”, *Global Health Governance*, (1)5 ,Available at :https://blogs.shu.edu/ghg/files/2011/11/Lee-and-Smith_What-is-Global-Health-Diplomacy_Fall.2011-pdf.
31. Malik, SM et al. (2021). “Reconceptualizing Health Security in Post-COVID19-World” , *BMJ Global Health*.(7)6
32. MPH Online (2020). “Outbreak 10.of the Worst Pandemics in History”, Available at :<https://www.mphonline.org/worst-pandemics-in-history>.
33. National Library of Medicine (2007). “Oslo Ministerial Declaration-global Health: A Pressing Foreign Policy Issue of Our Time” ,Available at :<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/17448824/>
34. Pirya ,Gauttam, Singh Bawa and jaspal Kaur (2020). “COVID 19-and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China’s Hegemony”,? *Millennial Asia*, 11(3).
35. Politico (2020). “Chinese Vaccine Would be Global Public Good, Xi Says”, Available at: <https://www.politico.eu/article/chinese-vaccine-would-be-global-public-good-xi-says/>.
36. Reliefweb (2020). “International Peace and Security and Pandemics: Security Council Precedents and Options”, Available at: <https://reliefweb.int/report/world/international-peace-and-security-and-pandemics-security-council-precedents-and-options>.

37. Rokni, Ladan and Sam-Hun Park (2019). "Medical Tourism in Iran, Reevaluation on the New Trends: A Narrative Review", *Iran J Public Health*, 48(7).
38. Ruckert, A. et al. (2016). "Global Health Diplomacy: A Critical Review of the Literature", *Social Sciences and Medicines*, No. 155.
39. Sampath et al. (2021). "Pandemics Throughout the History", *Cureus*, 13(9).
40. Security Council Report (2021). "Briefing on the Implementation of Resolution 2532 on COVID-19", Available at: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2021/01/briefing-on-the-implementation-of-resolution-2532-on-covid-19.php>.
41. Sharma, Yojana (2021). "ASEAN Countries Strengthen Pandemic Research Cooperation", *University World News*, Available at: <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20210824094908338>.
42. Stoeva, Preslava (2020). "Dimensions of Health Security—A Conceptual Analysis", *Global Challenges*, No. 1700003.
43. UN Secretary Council (2020). "Secretary-General's Remarks to the Security Council on the COVID-19 Pandemic", Available at: <https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2020-04-09/secretary-generals-remarks-the-security-council-the-covid-19-pandemic-delivered>.
44. UNDP (1994). "Human Development Report", Available at: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nostats.pdf.
45. Unric (2021). "COVID-19: UN Secretary-General Says the World Has Failed an Ethics Test", <https://unric.org/en/covid-19-un-secretary-general-says-the-world-has-failed-an-ethics-test/>.
46. UNOCHA (2009). "Human Security in Theory and Practice", Available at: <https://www.unocha.org/sites/dms/HSU/Publications%20and%20Products/Human%20Security%20Tools/Human%20Security%20in%20Theory%20and%20Practice%20English.pdf>.
47. Walt, Stephen M. (2020). "The Realist's Guide to the Coronavirus Outbreak", *Foreign Policy*, Available at: <https://foreignpolicy.com/2020/03/09/coronavirus-economy-globalization-virus-icu-realism/>.
48. WHO (2021). "WHO, UN Set Out Steps to Meet World COVID Vaccination Targets", Available at: <https://www.who.int/news/item/07-10-2021-who-un-set-out-steps-to-meet-world-covid-vaccination-targets>.
49. Wilson, David (2021). "World Health Day: Fair Access to COVID-19 Vaccines for Developing Countries", *World Bank Blog*, Available at: <https://blogs.worldbank.org/health/world-health-day-fair-access-covid-19-vaccines-developing-countries>.

50. Worldometer (2021). "Covid-19 Cronavirous Pandemic", Available at: <https://www.worldometers.info/coronavirus/>.
51. Yang, Lu (2020). "The Coronaviruses Requires International Security Cooperation, *Carnegie Endowment*", Available at: <https://carnegieendowment.org/2020/04/07/coronavirus-requires-international-security-cooperation-pub-81482>.

تحلیل حقوقی شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری با تأکید بر تبیین شرایط «رجال مذهبی و سیاسی»

ابراهیم موسی‌زاده* و شهاب اقبال**

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۱۶	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۱۷۵-۲۱۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

گرچه شرایط نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری در اصل (۱۱۵) قانون اساسی تصریح شده است، اما عدم ذکر مصادیق، مبهم بودن بعضی شرایط نامزدها، لزوم جامه عمل پوشاندن به سیاست‌های کلی انتخابات و ضرورت مبذولیت اهتمام حداکثری در تعریف شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری به خصوص شرایط مربوط به رجل مذهبی و سیاسی برای نامزدها توسط شورای نگهبان، این زمینه را ایجاد کرد که شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری در یک برهه زمانی خاص، توجه عموم مردم و سیاست‌مداران را به خود معطوف کند. در مصوبه شورای نگهبان، برخی از شرایط نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری عینی‌تر شده، به نحوی که شناخت نامزدهای بالقوه ملموس‌تر شده است. با این حال تبیین حقوقی شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری علاوه بر اینکه مصادیق را شفاف‌تر جلوه می‌دهد سنجه‌های شناخت نامزدهای ریاست‌جمهوری از سایرین را نیز به نحوی تبیین می‌کند تا از ابهامات سابق به دور بوده و برای عموم مردم قابل تشخیص باشد. تلقی شدن رجل مذهبی و سیاسی برای نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری نیاز به مقدماتی دارد تا شرایط مورد نظر برای هر نامزد توسط شورای نگهبان احراز شود. تبیین شرایط رجل مذهبی و سیاسی علاوه بر اینکه رویه و طریقت رسیدگی شورای نگهبان به صلاحیت داوطلبان را مشخص می‌کند، ملاک‌های افراد واجد شرایط را نیز برای عموم مردم شفاف‌تر می‌کند. با این حال چون مصوبه یاد شده شرایط نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری را جزئی‌تر بیان می‌کند، کمک شایانی به شفاف‌تر شدن فرایند انتخابات می‌کند. در این پژوهش ابتدا شرایط نامزدهای انتخابات ریاست‌جمهوری به طور اجمالی ذکر شده، سپس شرط رجل مذهبی و سیاسی بودن نامزدها مورد بررسی قرار گرفته و در نهایت مصوبه شورای نگهبان مورد نقد و بررسی واقع شده است.

کلیدواژه‌ها: رجل مذهبی و سیاسی؛ رئیس‌جمهور؛ شرایط؛ شورای نگهبان؛ نامزدهای ریاست‌جمهوری

* استاد گروه حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران؛

Email: E.Mousazadeh@ut.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه تهران، تهران، ایران

(نویسنده مسئول)؛

Email: sh.eghbal@ut.ac.ir

امام خمینی (ره) جمهوری اسلامی را به عنوان نوع حکومتی که محتوای آن مطابق موازین اسلامی است به عنوان حکومت مطلوب معرفی و پس از تصویب این نوع حکومت به عنوان حکومت انتخابی مردم، بر تصویب قانون اساسی کاملاً اسلامی تأکید کردند. اهتمام و حساسیت امام (ره) باعث شد که در تصویب قانون اساسی به مسائل اسلامی توجه و سعی شود اصول قانون اساسی و موضوعات مندرج در آنها مغایر موازین اسلامی نباشد. از جمله این موارد می‌توان به پیش‌بینی شرایطی چون رجال مذهبی بودن و مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور بودن در اصل (۱۱۵) قانون اساسی برای رئیس‌جمهور اشاره کرد که متأثر از تأکیدات و مواضع امام (ره) است (اصلانی و میرزاده کوهشاهی، ۱۳۹۶: ۳۳۰). شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری بسته به نظام‌های سیاسی و نوع الگوی کشورها، متفاوت و خاص است. به عنوان مثال این شرایط در کشورهای دارای الگوی پارلمانی کاملاً متمایز از الگوی ریاستی است و در کشورهای بسیط و تک‌بافت نیز متفاوت از کشورهای چندپارچه و مرکب است. نظام جمهوری اسلامی ایران نیز از این شرایط مستثنا نیست، چنان‌که قبل از انقلاب اسلامی نیز چنین شرایطی بوده است، اما بعد از انقلاب اسلامی و حذف دیکتاتوری از کشور، الگوی انتخاب‌زمامداران متفاوت و مردمی شد. با توجه به اینکه کشور ما اسلامی است، ضرورت دارد مبانی و مؤلفه‌های اسلامی در آن تبیین شود. شرایط مذکور در اصل (۱۱۵) قانون اساسی نیز مورد مذاقه قانونگذار قرار گرفته است. این دقت در مشروح مذاکرات خبرگان قانون اساسی و شورای بازنگری قانون اساسی قابل رؤیت است.

گرچه قانونگذار دقت لازم در ذکر شرایط نامزدهای ریاست‌جمهوری را مبذول داشته، اما حصری بودن برخی شرایط از یک‌سو و ابهام در برخی گزاره‌ها از سوی

دیگر اشکالاتی برای نظام حقوقی کشور به وجود آورده است. این در حالی است که طبق قانون اساسی شرایط یاد شده در پرتو نظرات شورای نگهبان باید تفسیر شود. تفسیر شورای نگهبان می‌تواند شرایط مذکور در اصل (۱۱۵) قانون اساسی را از خصلت ایستایی خارج و از پویایی لازم برخوردار کند. نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران روش‌های متعددی برای تبیین شرایط نامزدهای ریاست جمهوری در نظر گرفته است. این طریقت از راه اصلاح قانون اساسی، ارائه نظر تفسیری شورای نگهبان، قانون مصوب مجلس شورای اسلامی، سیاست‌های کلی نظام مطابق اصل (۱۱۰) قانون اساسی و حکم حکومتی مقام معظم رهبری اعمال می‌شود.

از آنجاکه انتخاب رئیس جمهور بر مبنای رأی و نظر مردم است، هر چه بر شرایط لازم برای نامزد شدن در انتخابات ریاست جمهوری افزوده شود، در مقابل قدرت انتخاب مردم تقلیل می‌یابد و دایره انتخاب آنها محدودتر می‌شود. دموکراسی در معنای اصیل، انطباق دایره انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان را مطرح می‌کند. یعنی هر فردی که در انتخابات شرکت می‌کند و حق رأی دارد، صلاحیت انتخاب شدن هم داشته باشد. این تعریف، دموکراسی در مقیاس حداکثری خود را بیان می‌کند. هر چه از این مفهوم فاصله گرفته شود و تعداد افرادی که می‌توانند انتخاب شوند محدودتر شود، به این معناست که از دموکراسی اصیل فاصله گرفته شده، چرا که دایره انتخاب افراد تنگ‌تر و محدودتر شده است (قاضی، ۱۳۸۸: ۲۹۶). بنابراین هر چه شرایط مقدماتی لازم برای احراز صلاحیت افراد جهت کاندید شدن در انتخابات ریاست جمهوری بیشتر شود، دموکراسی از حد اعلای خود دورتر شده و مبانی آن تقلیل می‌یابد. این در حالی است که خود دموکراسی و انتخابات، ابزاری در جهت اداره جامعه به شمار می‌رود و موجب تنظیم و انتظام امور می‌شود. بنابراین ابزار یاد شده نباید به حدی تقدس پیدا کند که هدف را

تحت الشعاع قرار دهد، چرا که هدف، انتخاب افراد اصلح است و سایر موضوعات ابزار هستند. پس به ابزارها باید تا حدی اهمیت داد که هدف را مخدوش نکند. بنابراین در تبیین شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری باید به نحوی عمل کرد که شرایط مندرج در قانون اساسی تضییق نشود و توسعه شرایط نیز اصول قانون اساسی را تهی از مفهوم نکند.

پس از بررسی مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی و مشخص شدن این موضوع که مقصود مدونان از شرایط نامزدهای ریاست جمهوری و به ویژه گنجانیدن عبارت رجل مذهبی و سیاسی، انعکاس اهمیت، دشواری این منصب و لزوم احراز خصایصی متعدد در شخص متصدی آن است، باید گفت این شرایط که قانونگذار اساسی به شکل گذرا و با بیان یک مفهوم حقوقی به آن اشاره نکرده است جز از رهگذر بررسی مبانی دینی، اندیشه اسلامی، اقتضای کنونی کشور و تفسیر و تبیین شرایط توسط دادرس اساسی و مجلس شورای اسلامی، قابلیت شناسایی و احصا ندارد. از این رو به ذکر اصلی ترین شرایطی که در قانون اساسی، قانون انتخابات ریاست جمهوری و منابع دینی برای رئیس جمهور تعیین شده است، می پردازیم. سپس براساس اهمیت و جایگاه مناصب در نظام اسلامی به تطابق میزان این شرایط و اهمیت جایگاه آن خواهیم رسید.

در خصوص شرط رجل مذهبی و سیاسی بودن نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری، قانون و مقرره خاصی وضع نشده است تا موازین سنجش عینی شده و از ابهام خارج شود. تنها مصوبات مترتب بر این شرط پس از ابلاغ سیاست های کلی انتخابات، در سال های ۱۳۹۶ و ۱۴۰۰ توسط شورای نگهبان ارائه شده است. برخی از شرایط مذکور در مصوبات شورای نگهبان عینی است و برخی هم به طور کلی بیان شده که به نظر می رسد هنوز هم واجد ابهام باشد.

اما مسئله و ابهام اصلی این است که ملاک و سنجه ترتب شرایط رجل مذهبی و سیاسی بودن برای نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری در قاموس فکری اعضای شورای نگهبان چیست؟ آیا صرفاً سابقه و کارنامه عملکرد فرد در مناصب قبلی ملاک تشخیص شرایط یاد شده است یا فرد باید از ویژگی‌های دیگری هم برخوردار باشد؟ همچنین شرایط مذکور ایجابی است یا اثباتی؟ به این مفهوم که آیا لازم است برای اعضای شورای نگهبان هم این شرایط احراز شود یا خیر؟

در پاسخ به پرسش‌های مذکور فرضیه پژوهش بر این مدار استوار است که اولاً وفق جزء «۵» بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، شورای نگهبان صلاحیت تعریف ملاک‌های رجال مذهبی و سیاسی را دارد و ثانیاً شرایط یاد شده از خصیصه اثباتی بودن برخوردار است و رجل مذهبی و سیاسی بودن هر کدام از نامزدها باید برای حداقل هفت عضو شورای نگهبان احراز شود.

به منظور پاسخ به پرسش‌ها و اثبات فرضیه پژوهش بحث با رویکرد تحلیلی و در سه محور کلی بررسی می‌شود. به این ترتیب که ابتدا شرایط نامزدهای ریاست جمهوری ذکر می‌شود و سپس شرط رجل مذهبی و سیاسی بودن مورد بررسی قرار می‌گیرد. با توجه به مصوبه شورای نگهبان در بازتعریف شرایط رجل مذهبی و سیاسی ضرورت دارد در انتها نیز علاوه بر ذکر مبانی صلاحیت شورای نگهبان در ورود به این موضوع، منطوق مصوبه شورای نگهبان را هم مورد بحث و بررسی قرار دهیم.

۱. بررسی شرایط نامزدهای ریاست جمهوری

اهمیت و حساسیت پست ریاست جمهوری، شرایط و ویژگی‌های خاصی را طلب می‌کند. از این رو در اصل (۱۱۵) قانون اساسی و همچنین قانون انتخابات

ریاست جمهوری، شرایطی برای نامزدهای ریاست جمهوری ذکر شده است. مستفاد از اصل (۱۱۳) قانون اساسی رئیس جمهور عالی ترین مقام رسمی کشور پس از رهبری است. اهمیت پست ریاست جمهوری سبب شده است شرایط شایستگی رئیس جمهور و چگونگی انتخاب وی در قانون اساسی بیان شود. در این قسمت شرایط نامزدها را از ابعاد مختلف مورد بررسی قرار خواهیم داد و ضمن تفکیک شرایط شخصی و سازمانی نامزدها، مؤلفه‌های اصلی این شرایط را نیز ذکر خواهیم کرد.

۱-۱. شرایط شخصی نامزدها در قانون اساسی و قانون انتخابات ریاست جمهوری

اصل (۱۱۵) قانون اساسی اشعار می‌دارد: «رئیس جمهور باید از میان رجال مذهبی و سیاسی که واجد شرایط زیر باشند انتخاب شود: ایرانی‌الاصل، تابع ایران، مدیر و مدبر، دارای حسن سابقه و امانت و تقوا، مؤمن و معتقد به مبانی جمهوری اسلامی ایران و مذهب رسمی کشور».

۱-۱-۱. ایرانی‌الاصل

طبق این شرط نه تنها نامزد ریاست جمهوری بلکه پدر او نیز باید تابعیت اصلی ایران را داشته باشد. به عبارت دیگر رئیس جمهور باید اصالتاً ایرانی بوده تا ریشه عمیق و اصیل ملی داشته باشد (نظرپور، ۱۳۹۰: ۱۲۲). بنابراین صرف داشتن تابعیت ایرانی که ممکن است تابعیت اکتسابی باشد کافی نیست، بلکه نامزد ریاست جمهوری باید در خانواده ایرانی به دنیا آمده باشد. با توجه به اینکه از واژه ایرانی‌الاصل تعریف خاصی ارائه نشده است و از مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نیز در این باره چیزی به دست نمی‌آید، ظاهراً باید ایرانی‌الاصل را در مقابل کسانی که خارج از کشور بوده و کسب تابعیت ایرانی کرده‌اند قرار داد.

بنابراین کسی که بر اساس بند «۲» ماده (۹۷۶) قانون مدنی از پدر ایرانی متولد شده است را می توان ایرانی الاصل به حساب آورد (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۸۷). این در حالی است که برخی از اساتید از باب احتیاط ذکر کرده اند که پدر رئیس جمهور هم باید تابعیت اصلی ایران را داشته باشد و کسب تابعیت اکتسابی را مقبول نمی دانند. ذکر این شرایط از این جهت است که رئیس جمهور را ایرانی الاصل به حساب آورند (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۲۶). گفتنی است بر اساس ماده (۹۸۲) قانون مدنی اشخاصی که تحصیل تابعیت ایرانی کرده یا بنمایند از کلیه حقوقی که برای ایرانیان مقرر است بهره مند می شوند، اما نمی توانند عهده دار برخی از مقامات شوند که یکی از آنها ریاست جمهوری است. دکترین تعابیر و تفاسیر دیگری نیز از ایرانی الاصل بودن رئیس جمهور ارائه کرده اند. «ایرانی الاصل یعنی تابعیت ایران را داشته باشد و تابعیت او اکتسابی نباشد. ممکن است با توجه به کلمه اصل که معنای پدر، نژاد و خاندان است این بند را این گونه تفسیر کرد که داوطلب ریاست جمهوری از حیث نژاد و ریشه و اعقاب ایرانی باشد. از این رو کسی که جدا از سرزمینی دیگر به ایران آمده و در ایران متوطن شده نمی تواند نامزد ریاست جمهوری شود. اما با در نظر گرفتن اینکه قانون اساسی طبق موازین اسلامی تدوین شده، به نظر نمی رسد که چنین اهمیت و اولویتی برای نژاد قائل شده باشد؛ بلکه با شرط ایرانی الاصل خواسته است کاندیدا تابعیت اصلی ایران را داشته باشد و نه تابعیت اکتسابی. به چنین شخصی عرفاً ایرانی الاصل اطلاق می شود» (مدنی، ۱۳۸۴: ۲۸۹).

۲-۱-۱. تابعیت کشور ایران

تابعیت هر کشوری مبتنی بر شرایط و علقه بین شخص و کشور متبوعش است. نگرش به مفهوم تابعیت برای احراز پست ریاست جمهوری کمی متفاوت است. برای احراز سمت ریاست جمهوری در ایران علاوه بر ایرانی الاصل بودن، داشتن تابعیت

و باقی بودن بر آن نیز لازم است. به بیان دیگر فردی که نامزد این مقام می‌شود، نباید تابعیت کشور دیگری را کسب کرده باشد (نجفی، ۱۳۷۹: ۲۹۳) هر چند برخی از حقوقدانان اظهار داشته‌اند که با ذکر شرط ایرانی‌الاصل، آوردن این شرط ضرورتی ندارد، اما باید گفت این بند بیانگر وضعیت فعلی شخص داوطلب است که باید رابطه تابعیت را با ایران حفظ کرده باشد. ممکن است شخصی ایرانی‌الاصل بوده ولی بعداً تابعیت ایرانی خود را از دست داده باشد که در این صورت چنین شخصی نمی‌تواند نامزد ریاست جمهوری شود. بنابراین داوطلب ریاست جمهوری علاوه بر اینکه ایرانی‌الاصل است، باید در زمان ثبت نام در انتخابات تابعیت ایران را نیز داشته باشد. شرط تابعیت به این دلیل برای داوطلبان مقرر می‌شود که بین رئیس‌جمهور و کشور تحت مدیریتش، پیوند همه‌جانبه حقوقی، سیاسی و معنوی وجود داشته باشد تا با توجه به علایق ملی، وظایف سنگین خود را عهده‌دار باشد. این شرط مبین این است که رئیس‌جمهور و به تبع کسی که می‌خواهد کاندیدای ریاست جمهوری شود باید تابعیت جمهوری اسلامی ایران را داشته باشد و فردی که فاقد این تابعیت است، نمی‌تواند داوطلب شود. باید گفت این شرط ناظر به وضع فعلی کاندیداست که باید رابطه تابعیت را با ایران حفظ کرده باشد، زیرا ممکن است افرادی ایرانی‌الاصل باشند ولی تابعیت فعلی ایران را نداشته باشند که قطعاً نمی‌توانند کاندیدا شوند (مدنی، ۱۳۸۴: ۲۸۹).

۳-۱-۱. مدیر و مدبر

یکی از شرایط ریاست جمهوری ذکر شده در اصل (۱۱۵)، مدیر و مدبر بودن است. به نظر می‌رسد این عنوان دو وصف را برای رئیس‌جمهور در نظر گرفته است. گفتنی است که نظر تفسیری از شورای نگهبان هم درباره این اصل ارائه نشده است.

الف) شرط مدیر بودن قطعاً ناظر به توانایی خاص رئیس جمهور است که برای اداره امور کشور ضروری است، این سطح مدیریت فراتر از توانایی در اداره یک سازمان است چراکه مبتنی بر توانایی مدیریت کلان کشور است. برای اینکه رئیس جمهور سیاست‌های اجرایی کشور را مدیریت می‌کند و نسبت به کمبودها اطلاعات کافی در اختیار دارد، این ضرورت وجود دارد که به مبانی و مؤلفه‌های تدبیر و تدبیر و وقوف و اطلاع کافی داشته باشد (رنجبر، ۱۳۹۱: ۱۱). این شرط با کسب مدرک تحصیلی خاصی در مدیریت و یا سابقه مدیریت در دستگاه خاص، سازمان یا وزارتخانه قابل تحصیل نیست. بر این اساس سابقه مدیریت بر یک دستگاه اجرایی خاص، دلیل توانایی مدیریت امور کشور به عنوان رئیس جمهور نیست. از جمله مشکلاتی که برای مدیران و کارگزاران کشور در قوانین و مقررات درج می‌شود، نبود شرایط عینی قابل احراز است. به این معنا که هیچ‌گونه ضابطه‌ای وجود ندارد تا در این باره شورای نگهبان بتواند توانایی مدیریت را در خصوص کاندیداها احراز کند. این امر به خصوص برای کسانی که قبلاً حداقل سابقه‌ای از مدیریت یک قوه نداشته باشند، دشوارتر است. آیا صرف تصدی به وزارت یا نمایندگی مجلس یا شهرداری و... می‌تواند شاخصی برای احراز توانایی فرد در مدیریت کشور باشد؟ پاسخ به این سؤال نمی‌تواند به راحتی مثبت فرض شود و این موضوع خود چالشی جدی برای احراز صلاحیت کاندیداهاست که شاید لازم باشد در تفسیر این اصل یا اصلاحات آتی قانون اساسی مدنظر قرار گیرد. مدیر بودن در توانایی اداره امور کشور به معنای توانایی در سطح کلان مدیریت کشور است. بدیهی است به لحاظ گستره کشور و بی‌شمار بودن موضوعات آن و تنوع آنها به لحاظ موضوعی و تخصصی، رئیس جمهور باید توانایی اداره یک تیم کاری را داشته باشد چراکه خود نمی‌تواند در همه امور مدیریت شخصی داشته

باشد. بدیهی است که اداره امور جمعی توسط دولت و هیئت وزیران خود نیازمند اقتضائاتی است که لازمه کار جمعی است.

ب) مدبر بودن به معنای تدبیر کردن در امور کشور است و تدبیر کردن مستلزم قدرت پیش‌بینی و برنامه‌ریزی است. تدبیر کردن برای اجرای سیاست‌های کلی نظام و سند چشم‌انداز که از سوی مقام معظم رهبری ابلاغ شده است و باور به آن و تلاش برای تحقق و دست یافتن به این اهداف و آرمان‌های تبیین شده، برای نقش‌آفرینی بنای رفیع و پرشکوه انقلاب اسلامی مستلزم تلاشی خستگی‌ناپذیر در این باره است. گلایه‌های مستمر مقام معظم رهبری در برخی موارد از جمله سیاست‌های کلی اصل (۴۴) که مستلزم اصلاحی عمیق در ساختار اقتصادی کشور است و یا قطع ارتباط اقتصاد کشور با درآمدهای نفتی مبین این است که در این خصوص چالشی مستمر در حوزه اجرای کشور قابل مشاهده است. آینده کشور، منطقه و جهان اسلام در گروی موفقیت الگوی انقلاب اسلامی در جهان است. نظام‌سازی و ارائه مدلی در اداره امور حکومت و جهان مستلزم موفقیت در اداره امور کشور و دست یافتن به اهداف نظام جمهوری اسلامی ایران است. در حال حاضر منطقه و جهان چنان پیچیدگی و اهمیتی دارد که ایجاب می‌کند رئیس‌جمهور آینده از توانی خاص در آینده‌نگری، ولایت‌پذیری و برنامه‌ریزی برخوردار باشد.

۴-۱-۱. دارای حسن سابقه، امانت و تقوا

اصل (۱۱۵) قانون اساسی شرایط اخلاقی حسن سابقه، امانت و تقوا را مورد تأکید قرار داده است. «امانت و تقوا اصولاً امری درونی به شمار می‌رود و از این جهت، چه بسا افراد خصلت واقعی خویش را کتمان کرده و با ظاهرسازی خود را موجه جلوه دهند. با این حال تجارب علمی و کردار گذشته، تا حدودی می‌تواند

معرف سوابق اخلاقی داوطلبان باشد. به این دلیل است که قانونگذار اساسی، شرایط حسن سابقه را مقدم بر دیانت و تقوا بیان کرده است» (مدنی، ۱۳۸۴: ۲۷۱).
حسن سابقه: برای شناختن سوابق افراد باید به بازتاب شخصیت آنها در افکار عمومی مراجعه کرد؛ گرچه ممکن است نتوان به طور قطع بر این جنبه حساب کرد؛ اما معیار خوبی برای شناخت افراد به نظر می‌رسد. امام علی (ع) می‌فرماید: افراد شایسته را از طریق آنچه خدا بر زبان بندگانش جاری می‌کند می‌توان شناخت. بنابراین در گزینش مدیران باید سوابق آنها را در نظر گرفت، همان‌گونه که خود آنها نیز باید سوابق افراد زیردست خود را در نظر بگیرند.

امانت: رئیس‌جمهور براساس رویه مذکور در قانون اساسی موظف است در مجلس شورای اسلامی در حضور نمایندگان مجلس، رئیس قوه قضائیه و اعضای شورای نگهبان سوگند یاد کند. صیانت از آرای مردم از عمده مفاهیم امانت‌داری محسوب می‌شود. رئیس‌جمهور باید امین مردم و نظام باشد. شرط وثاقت از مؤلفه‌های مستتر در امانت محسوب می‌شود. جمهوری اسلامی ایران نظامی است که بر پایه اعتقاد به اصول دین و مذهب شیعه بنیان‌گذاری شده است. بدیهی است که دست‌اندرکاران اصلی و مدیران سیاسی نظام باید معتقد به این مبانی باشند تا بتوان به بقای نظام امیدوار بود. ایمان و اعتقاد به مبانی جمهوری اسلامی ایران که در سوگندنامه رئیس‌جمهور در مجلس نیز قرائت می‌شود از شروطی است که شرط امانت از آنها به ذهن متبادر می‌شود.

تقوا: تقوا اسم مصدر از ماده وقایه به معنای محافظت کردن نفس از آلوده شدن به گناه و آنچه می‌ترسد به کار رفته است. در اصطلاح شرع تقوا عبارت است از: حفظ نفس از گناه و از آنچه شایسته نیست انجام شود. تقوا در آیات و روایات عامل سعادت و رستگاری انسان و یکی از هدف‌های نزول قرآن معرفی شده و

رعایت آن مورد تأکید فراوان قرار گرفته است. همچنین در اهمیت و ضرورت تقوا ذکر این نکته ضروری است که بدون آن، اخلاق و ایمان مفهومی ندارد، همان طور که امیرمؤمنان (ع) فرمودند: پرهیزگاری پیشوای اخلاقیات است و ایمان بدون تقوا سود نمی‌دهد.

۲-۱. شرایط سازمانی نامزدها

پس از ذکر شرایط شخصی نامزدهای ریاست جمهوری که در قانون اساسی و قانون انتخابات ریاست جمهوری بود، اکنون به ذکر بند دوم شرایط نامزدها؛ یعنی شرایط سازمانی آنها می‌پردازیم. فارغ از تفسیرها و برداشت‌های متداول که فقط بند اول شرایط نامزدها را مدنظر و ملاک اصلی نامزدهای ریاست جمهوری قرار می‌دهند و اعتقادی به شرایط سازمانی نامزدهای ریاست جمهوری ندارند. بی‌شک بدون در نظر گرفتن شرایط سازمانی، افراد زیادی می‌توانند ادعای واجد صلاحیت بودن برای شرکت در انتخابات ریاست جمهوری را مطرح کنند که علاوه بر خطرهای ظهور این تفکر در جامعه، شأن، منزلت و جایگاه ریاست جمهوری هم تا حد بسیار زیادی زیر سؤال خواهد رفت. از این رو ذکر شرایط سازمانی امری مهم و بی‌بدیل در انتخاب اشخاص واجد شرایط پست ریاست جمهوری خواهد بود. توسعه متعالی موازین مطروح در نظام مقدس جمهوری اسلامی ایران مستلزم وضع چشم‌انداز مشخص و تدابیر سیاسی پویایی است که کشور و نظام سیاسی را به پیشرفت سوق دهد (صدرا، ۱۳۹۶: ۴۳).

شرایط سازمانی در برابر شرایط شخصی قرار دارد. وقتی از شرایط شخصی سخن می‌گوییم؛ یعنی فرد حقیقی که می‌خواهد به سازمان و مجموعه‌ای وارد شود؛ باید چه ویژگی‌هایی داشته باشد. منظور از شرایط شخصی، ویژگی‌هایی است که به شخصیت حقیقی فرد مربوط است مثل ایمان، تقوا، عدالت، امین

بودن، دارای حسن شهرت بودن و... اینها جزء شرایطی هستند که به شخصیت افراد مربوط است. ولی یک سری از شرایط نیز وجود دارد که برآمده از جایگاه و موقعیت خاصی هستند که افراد در آن قرار گرفته اند.

گفتنی است با توجه به ملاک سنجش و اینکه از چه زاویه و با چه هدفی در پی بررسی این شرایط باشیم، خصایص یاد شده متفاوت و حتی به هم مرتبطند. ممکن است موارد و مؤلفه های مختلفی که جزء شرایط شخصی نامزدهای ریاست جمهوری بوده اند؛ جزء شرایط شخصی هم باشند و حتی ممکن است یک صفت بینابین پیدا کنند. به عنوان مثال مدیر و مدبر بودن و یا رجل سیاسی و مذهبی بودن بر این مبنا که ملاک سنجش و سنگ محک را چه چیزی قرار بدهیم، ممکن است جزء ویژگی های شخصی قرار بگیرند و هم ممکن است جزء ویژگی های سازمانی باشند. اگر شرط مدیر و مدبر بودن را ملاک ماهوی در نظر بگیریم، بدون شک این شرط یک ویژگی شخصی است که فرد در ماهیت، افکار و تیپ شخصیتی خود؛ باید فرد مدیر و مدبری باشد. حال اگر ملاک سنجش را ملاک سازمانی قرار بدهیم، مثل سابقه کار و مدیریت اجرایی، در اینجا وضعیت حقوقی مطرح است. همچنین اگر هر دو ملاک را با هم در نظر بگیریم یعنی هم ملاک های ماهوی و هم ملاک های فردی و حقیقی، این ملاک واجد بینشی دوگانه است که هم شامل یک ویژگی شخصی است و هم شامل ویژگی سازمانی است. با این حال باید مقصود از ویژگی های سازمانی صرفاً خارج از حواشی به شکل شفاف بیان کرد. ویژگی سازمانی صرفاً، آن ویژگی هایی هستند که هم رجل سیاسی و مذهبی و هم مدیر و مدبر بودن و سایر شروط را به نحوی در خود مستتر دارند. توضیح آنکه این ویژگی ها و شرایط در یک تفسیر جزء ویژگی های شخصی هستند و در تفسیر و دیدی دیگر جزء ویژگی های سازمانی اند؛ این در حالی است که از جهت دیگر هم

جزء ویژگی‌های بینابین هستند؛ یعنی هم شخصی و هم سازمانی هستند. ولی در کل برخی از ویژگی‌هایی که بر رئیس‌جمهور بار می‌شود؛ فقط مختص به شخصیت حقوقی رئیس‌جمهور است و برآیندی از سازمان نهاد ریاست‌جمهوری هستند. برخی از این ویژگی‌ها عبارتند از: ممنوعیت جمع بین مشاغل و صرفاً داشتن یک شغل برای رئیس‌جمهور. داشتن صرفاً یک شغل برای رئیس‌جمهور یک ویژگی است؛ اما یک ویژگی سازمانی مختص به رئیس‌جمهور است و هیچ ارتباطی به ویژگی‌های حقیقی شخص رئیس‌جمهور ندارد. از این رو اگر ایشان رئیس‌جمهور نبودند هرگز این ویژگی بر ایشان تحمیل نمی‌شد. ولی ویژگی‌های دیگر از جمله مدیر و مدبر بودن فرضی خاص است.

به فرض عوام مردم ممکن است به شخص دیگری هم که مثلاً از صنف کسبه باشد بگویند فردی مدیر و مدبر است؛ چرا که وقتی درباره فردی خارج از سازمان صحبت می‌کنند ملاکشان یک ملاک ماهوی است و از این باب که این صفت یک معیار ماهوی است آن را به کار می‌برند. از آنجاکه این صفت هم ممکن است در کنار ملاک شکلی خود ملاک ماهوی هم داشته باشد لذا ممکن است در ادبیات‌های مختلف و تعابیر مختلف توسط افراد برای هر فرد دیگری به کار برده شود؛ ولی در عالم خارج و برای شخصی که شخصیت حقیقی او مد نظر است هرگز نمی‌گوییم که باید یک شغل داشته باشد چرا که ویژگی یک شغله بودن فقط مختص به افراد خاصی است. بنابراین، این ویژگی یکی از ویژگی‌های سازمانی ایشان است. ویژگی دیگر مدیر و مدبر بودن است. شرط رجال مذهبی و سیاسی بودن بر مبنای شکلی از دیگر ویژگی‌هاست. بنابراین منظور از ویژگی سازمانی، این قبیل ویژگی‌هاست و در کل منظور، ویژگی‌هایی است که مختص به آن جایگاه است و برآمده از شخصیت حقوقی فرد است و نه شخصیت حقیقی فرد.

۲. بررسی شرط رجل مذهبی و سیاسی

تاکنون برداشت‌ها و نظرات مختلفی درباره شفاف‌سازی مفهوم رجال مذهبی و سیاسی عنوان شده است. به نظر می‌رسد در میان این تعاریف و برداشت‌ها، باید تفسیر قانونگذار را مستمسک نظر قرار داد تا علاوه بر احترام به قانون و رعایت فصل‌الخطابی آن، یک تعریف واحد و بی‌شائبه نیز از رجال مذهبی و سیاسی ارائه کرده باشیم.

۱-۲. رجال

رجل منبع تعابیر متفاوتی بوده است. معنای اول رجل «مردمان بزرگ و نامدار و مشهور و شاخص» است. معنای دوم آن «مردان در مقابل زنان» است (معین، ۱۳۵۳: ۵۲۱). در این باره تفاسیر مختلفی مطرح شده است که عبارتند از:

در صورت مشروح مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران ابتدا کلمه «مرد» پیشنهاد شده بود که رأی کافی نیاورد. بعد از این بود که کلمه «رجال» جایگزین مرد و مورد تصویب قرار گرفت.

تفسیر دیگری اصل را بر قاعده استصحاب می‌گذارد. بنابر قاعده استصحاب، معنای حقیقی و اولیه کلمات ملاک تفسیر و برداشت از آن است و اصل بر معنای حقیقی کلمات است و معنای مجازی مدنظر نیست مگر اینکه قرینه صارفه‌ای وجود داشته باشد که دلالت بر معنای مجازی کند. بنابراین معنای رجال ناظر به مردان است (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۱۴).

تفسیر دیگر بر پایه اصل ولایت شکل می‌گیرد. با توجه به اصل (۶۰) قانون اساسی که بیان می‌کند: «اعمال قوه مجریه جز در اموری که در این قانون مستقیماً بر عهده رهبری گذارده شده، از طریق رئیس‌جمهور و وزراست» و همچنین اصل (۱۱۳) قانون اساسی که عنوان می‌دارد: «پس از مقام رهبری، رئیس‌جمهور عالی‌ترین مقام رسمی کشور است

و مسئولیت اجرای قانون اساسی و ریاست قوه مجریه را جز در اموری که مستقیماً به رهبری مربوط می‌شود، بر عهده دارد». با استناد به اصول ذکر شده از آنجاکه رئیس جمهور اعمال کننده بخشی از ولایت مطلقه فقیه در امور اجرایی کشور است و ولایت در فقه به مردان تعلق دارد؛ بنابراین رئیس جمهور هم باید از میان مردان انتخاب شود (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۷۷۰).

به نظر می‌رسد باید تعریف و تفسیری جدا از موارد پیش گفته برای رجال مذهبی و سیاسی ارائه کرد. مبحث ولایت ارتباط مستقیم و خاصی با شخص ولی فقیه دارد و شامل دیگران و حتی نمایندگان ولی فقیه نیست. شرط مرد بودن برای ولی فقیه و حاکم شرع در نظر گرفته شده است. جایگاه ریاست جمهوری به اجرا در آوردن وظایف حاکم شرع در حوزه‌های اجرایی است. از آنجاکه در عمل زنان در جمهوری اسلامی ایران در پست‌های مختلفی اعم از نمایندگی مجلس، قضاوت، وزارت، مدیریت و... به کار گمارده شده‌اند؛ پس منعی برای نامزد شدن برای کسب مقام ریاست جمهوری هم ندارند. با این حال پست ریاست جمهوری و پذیرش آن امر خطیری است و احراز این سمت مستلزم ذکر شرایط خاصی در قانون اساسی و قانون انتخابات ریاست جمهوری است. در استعمال عربی و به خصوص در قرآن کریم می‌توان گفت کلمه رجال در هر دو معنای مردان در مقابل زنان و همچنین شخصیت‌های برجسته به کار رفته است. مثلاً در آیات (۳۲ و ۳۴) سوره نساء مسلماً منظور از رجال همان مردان است ولی در آیه (۳۷) سوره نور و یا آیه (۲۳) سوره احزاب که ویژگی‌های اشخاص مؤمن را ذکر می‌کند توجه به جنسیت خاص در میان نیست و شامل تمام مسلمانان با ایمان اعم از زن و مرد می‌شود. به هر حال در هنگام طرح این بحث در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی در خصوص قرار دادن شرط مرد برای داوطلب ریاست جمهوری بحث و اختلاف نظر زیادی بین

نمایندگان وجود داشته است. برخی ریاست جمهوری را به نوعی اعمال ولایت دانسته و چون ولایت را از لحاظ شرعی و فقهی به طور کامل برای زن قائل نبودند، از شرط مرد بودن رئیس جمهور دفاع می کردند. برخی هم ظاهراً ریاست جمهوری را مشمول عنوان ولایت ممنوعه نمی دانستند و زن را نیز صالح برای احراز مقام ریاست جمهوری می دانستند. عده ای هم لزومی برای آوردن قید مرد بودن در زمره شرایط ریاست جمهوری نمی دیدند و ابتدا که این اصل به رأی گیری گذاشته شد و صریحاً مرد بودن نیز جزء شرایط بود، رأی کافی نیاورد و تصویب نشد. به نظر می رسد اگر از لحاظ شرعی این مسئله که ریاست جمهوری همچون قضاوت اعمال ولایت است و زنان از ولایت منع شده اند حل شود و قطعیت آن، چه از لحاظ قطعیت حکم و چه از لحاظ تطبیق مورد ریاست جمهوری بر آن حکم پذیرفته نشود، از نظر قانون اساسی می توان، رجال مذهبی و سیاسی را به شخصیت های مذهبی و سیاسی تفسیر کرد و داوطلبی زنان را برای ریاست جمهوری پذیرفت (مهرپور، ۱۳۸۷: ۲۸۹).

۱-۱-۲. موافقان پذیرش زنان به عنوان رجال

عمده ادله موافقان زنان به عنوان رجال به شرح ذیل است:

الف) «اگر با تعبیری ظریف در اصل (۱۱۵) قانون اساسی مقام ریاست جمهوری به مردان اختصاص یافته است، صرفاً به لحاظ رعایت مصلحت مقطعی مملکت بوده نه به جهت رعایت اصل شرعی ممنوعیت زن از ولایت و حکومت» (مهرپور، ۱۳۸۷: ۳۰۰).

ب) «رجال کلمه ای عربی است که فقط به معنی مردان نیست و به معنای شخصیت ها، بزرگان و برجستگان است. در قانون اساسی هم اگر منظور مردان بود، لزومی به استفاده از کلمه رجال وجود نداشت و مستقیماً از کلمه مردان استفاده می شد» (موسوی بجنوردی، ۱۳۷۶: ۳).

ج) «با توجه به تفسیرهایی که علما کرده‌اند و در فرهنگ لغت آمده است، معنای اصطلاحی کلمه رجال به هیچ وجه نمی‌تواند مردان باشد بلکه رجال به معنای بزرگان، نخبگان، شخصیت‌ها و در واقع عقلای جامعه است» (طالقانی، ۱۳۷۶: ۵).

۲-۱-۲. مخالفان پذیرش زنان به عنوان رجال

الف) «حکم ریاست جمهوری را رهبر تنفیذ و امضا می‌کند و به این وسیله اختیارات اجرایی و اقتدارات قانونی رئیس‌جمهور که معمولاً با اعلام یک نوع ولایت و حاکمیتی همراه است، از مشروعیت دینی و الهی برخوردار است» (عمید زنجانی، ۱۳۶۲: ۱۸۴).

ب) «کلمه رجال دارای معانی مشخص است و می‌دانیم اصل بر این است که کلمات در معانی حقیقی خود به کار رفته‌اند و چنانچه معنای مجازی مدنظر گوینده بوده باشد لازم است قرینه‌ای دلالت بر آن کند. بنابراین اصل بر آن است که منظور قانونگذار معنای حقیقی کلمه رجال بوده است» (نجفی، ۱۳۷۹: ۲۸۱).

ج) «از نظر لغوی رجال به معنای مردان در مقابل نساء به معنای زنان حکایت از آن دارد که داوطلبان ریاست جمهوری باید از میان مردان باشند» (هاشمی، ۱۳۸۴: ۳۲۷).

۲-۲. رجال مذهبی

قانونگذار عبارت «رجال مذهبی و سیاسی» را به این دلیل ذکر کرده است که رئیس‌جمهور فردی خیره در عرصه‌های دینی و سیاسی باشد. مستفاد از مذاکرات شورای بازنگری قانون اساسی به وضوح پیداست که قانونگذار به دنبال عبارت پردازی و موارد تئوری نبوده است بلکه شخص جامع‌الشرایطی را مخاطب خود قرار می‌دهد که در مسائل اجرایی، دینی و سیاسی برجسته است. اگر رجال

به مفهوم عرفی و متعارف آن مدنظر باشد از این واژه معنای «شخصیت» استنباط می‌شود. وقتی گفته می‌شود رجال مذهبی، منظور شخصیت‌هایی است که در عالم دین و ادبیات معروف و مشهور هستند؛ ممکن است بیشتر مصادیق آن را مردان تشکیل دهند ولی توجه به جنسیت مطرح نیست و در این صورت این عبارت می‌تواند شامل زنانی که این شرایط و اوصاف را دارند نیز بشود (لطفی، ۱۳۹۱: ۳۱۳). افراد مذهبی در جامعه اسلامی به دو خصلت شناخته می‌شوند:

۱. داشتن معلومات مذهبی و اطلاعات نسبتاً جامع در زمینه‌های مختلف اسلام، اعم از آنکه شخص این اطلاعات را به‌طور تحقیقی و به صورت اجتماعی به دست آورده باشد یا با مطالعه منابع دست دوم و به صورت تقلیدی آموخته باشد.

۲. موقعیت اجتماعی که از شیوه زندگی و نحوه برخورد مشخص می‌شود (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۳۲۵).

البته عبارت رجال مذهبی چندان روشن و واضح نیست که علت آن نه به جهت خود لفظ بلکه به جهت مصادیقی است که از ابتدای انقلاب تاکنون به آن داده شده است. زیرا تمام کسانی که توسط شورای نگهبان مجوز نامزدی ریاست جمهوری را کسب کرده‌اند از مصادیق این لفظ شناخته شده‌اند (رستمی، ۱۳۹۰: ۶). تعبیر رجال مذهبی در عرف ما، این است که شخص در مسائل مذهبی شناخته شده باشد، همچنین به عنوان یک فرد مذهبی که به‌طور متعارف پایبند به وظایف و فرایض مذهبی است و ترجیحاً معلومات مذهبی هم دارد. مذهبی بودن یعنی اینکه شخص دارای اطلاعات و منویات مذهبی کامل باشد و در علوم و احکام اسلامی مطالعه و تسلط کافی داشته باشد و همچنین فردی معتمد، متشرع و عامل ضوابط و احکام دین باشد (حسنی، ۱۳۷۶: ۱۶). «البته عبارت رجال مذهبی لزوماً

به معنای تلبس به لباس روحانیت و به طریق اولی برخورداری از درجه اجتهاد نیست. همچنین به این معنا نیست که باید معتقد به مذهب باشد، چرا که این شرط به طور جداگانه ذکر شده است» (عمید زنجانی، ۱۳۷۳: ۳۲۵). حال آنکه این موضوع درباره همه آنها صدق نمی‌کند و تمامی آنها از حیث مذهبی شناخته شده و دارای احترام و اعتبار نبوده‌اند و از این نظر مانند سایر مسلمانان در جامعه اسلامی دارای مقام و منزلت بوده‌اند» (شهبازی، ۱۳۸۲: ۱۲۰). در مصوبه شورای نگهبان عبارت «رجال مذهبی» این‌گونه تعریف شده است: «رجال مذهبی، رجالی هستند که آگاهی لازم به دین اسلام و مذهب تشیع داشته و تدین و تقیدشان به انجام شعائر و مناسک دینی در زندگی فردی و اجتماعی از برجستگی ویژه‌ای برخوردار باشد، به‌گونه‌ای که در میان مردم به این خصوصیت، شناخته و مشهور باشند».

۲-۳. رجال سیاسی

به نظر می‌رسد صفات مذهبی و سیاسی بودن برای رجال، دنباله منطقی هم هستند و صفتهایی مکمل برای رجل هستند. رجل مذهبی بودن به تنهایی برای رسیدن به ریاست جمهوری کافی نیست و از سوی دیگر هم مذهبی بودن به تنهایی و بی‌بهره از عالم سیاست و سیاسی نبودن برای کسب عنوان ریاست جمهوری کافی نیست. شخصیت مذهبی و سیاسی به معنای مقبولیت و پذیرش اجتماعی و برخورداری از موقعیت اسلامی و رعایت احکام و موازین و حسن شهرت در این باره و داشتن تجربیات مفید و شایسته در حوزه سیاسی و مدیریتی است.

سیاسی بودن به معنای واقف بودن به مسائل اجتماعی و قدرت تحلیل مسائل اجتماعی را داشتن است. امام صادق (ع) درباره آگاهی به اوضاع و احوال زمانه برای سیاسیون کشور می‌فرماید: کسی که به اوضاع زمان خویش آگاه باشد مورد هجوم امور ناگهانی و پیش‌بینی نشده واقع نمی‌شود. آیت‌الله سبحانی نیز این‌گونه

تعبیر می‌کنند که تسلیم بخشی از امور جامعه اسلامی به دست کسی که قدرت بر تحلیل مسائل اجتماعی را نداشته باشد، همچون اداره کشور توسط افراد نابالغ خواهد بود. البته سیاسی بودن و احراز شخصیت سیاسی به مفهوم آن نیست که شخص دارای تحصیلات عالی در رشته علوم سیاسی باشد، بلکه در احراز این عنوان کافی است که شخص دارای بینش سیاسی بوده، در مبارزات سیاسی ایفای نقش کرده و لیاقت و کفایت خود را در تحلیل مسائل سیاسی و برخورد صحیح با آنها به اثبات رسانده باشد (عمید زنجانی، ۱۳۸۴: ۳۲۵).

علت اصلی تأکید بر شروط این است که اسلام در اثر اقدامات نسنجیده و غیرمنطقی کارگزاران به بن‌بست نخورد و غفلت کارگزاران موجب خدشه دار شدن نظام اسلامی نشود. مدیریت کردن امور اجرایی جامعه مستلزم تدبیر مذهبی و سیاسی، بینش صحیح و تحلیل‌های کاربردی است. این مهم ایجاب می‌کند کارگزاران و به طریق اولی رئیس جمهور بینش سیاسی و تجربه کافی برای مدیریت کشور برخوردار باشند. قدرت تحلیل و درک در تعریف رجل سیاسی بدون شک بعد از مرحله مشاهده عملکرد وی امکان‌پذیر است.

تا زمانی که یک مشاهده کامل از مسائل و پدیده‌های مستحدثه برای فرد پدید نیاید، تحلیل و درک صحیحی از سیاسی بودن شخص وجود نخواهد داشت. اگر از داوطلب مصادیق بیرونی خوبی بدون مشاهده صحیح و کامل دیده شود قدرت تحلیل و درک او ارزیابی نشده است زیرا شخصی که در مقام ارزیابی و تحلیل و درک داوطلب است باید بداند ورودی داده‌های داوطلب چگونه بوده است تا بتواند ارزیابی صحیحی از سیاسی بودن داوطلب داشته باشد. بنابراین داوطلب باید از مشاهدات و دید خوبی در مسائل سیاسی برخوردار باشد تا از منظر شورای نگهبان رجل سیاسی به حساب آید.

در خصوص حضور شخص در صحنه‌های سیاسی نیز باید گفت شخصی که صحنه‌های سیاسی را از نزدیک دیده است قاعدتاً توانایی بیشتری برای تحلیل آن شرایط و مدیریت کردن آن دارد. البته حضور در صحنه‌های سیاسی به معنای رفتار سیاسی فرد نیست و ملاک سیاسی تلقی شدن داوطلب نیست اما مؤلفه‌ای است که می‌تواند در سیاسی تلقی شدن فرد از حیث تجربی و مدیریتی کارگشا باشد. این گزاره یعنی نامزد انتخابات ریاست جمهوری تا حدی در میداين داخلی و بین‌المللی سیاسی حضور دارد که امکان کسب اطلاعات اولیه و مشاهده دقیق مسائل سیاسی برایش فراهم بوده است و عرفاً این شخص باید از آگاهی سیاسی بالایی برخوردار باشد (طحان نظیف، ۱۳۹۹: ۵۵).

سیاسی بودن به دو شکل می‌تواند در شورای نگهبان سنجیده و احراز شود. شکل اول اینکه حضور داوطلب در میداين سیاسی به گونه‌ای باشد که شخص با حضور در عرصه‌های سیاست داخلی و خارجی امکان مشاهده مسائل سیاسی را داشته باشد و از این حیث دارای تجربه حضور در میداين سیاسی باشد. شکل دوم مبتنی بر عملکرد شخص داوطلب در عرصه سیاست است. این عملکرد براینندی از موضع‌گیری‌ها و رفتارهای سیاسی فرد است که مبتنی بر تحلیل وی از مسائل سیاسی است. یعنی با بررسی مواضع شخص به قدرت تحلیل و درک مسائل سیاسی که مدنظر دارد می‌توان پی برد و بینش سیاسی نامبرده را سنجید. گفتنی است رعایت مصالح نظام اسلامی و معیارهای اصیل انقلابی از مؤلفه‌های مهم رجل سیاسی بودن برای داوطلب شناخته می‌شود. چرا که رعایت مصالح نظام و معیارهای اصیل انقلابی مواردی هستند که در رفتار سیاسی فرد بیانگر قدرت تحلیل و درک او از مسائل سیاسی است. زیرا رفتار سیاسی فردی که مشاهدات صحیح و کافی داشته عرفاً به این سبب صحیح و مناسب شده است که مصالح نظام

و معیارهای اصیل انقلابی را در مرحله تحلیل و درک خود از مسائل سیاسی مدنظر قرار داده است. بنابراین رفتار سیاسی فرد باید به گونه‌ای باشد که قرینه صارفه‌ای باشد بر تحلیل و درک صحیح او از مسائل سیاسی. پس شورای نگهبان جایگاه فرد در جامعه و مواضع سیاسی وی را بررسی می‌کند و عملکرد فرد را مستمسک نظر قرار می‌دهد تا به الگوی مناسب جهت سیاسی بودن فرد مورد نظر دست یابد. بعد از این است که عملکرد سیاسی انجام شده توسط داوطلب را بررسی می‌کند و با الگوی عملکردی مطلوب می‌سنجد. اگر عملکرد سیاسی داوطلب به الگوی مطلوبی که شورای نگهبان برای شخص با جایگاه او در نظر گرفته شده است در حدی نزدیک باشد که شورای نگهبان بتواند عملکرد سیاسی و قدرت درک سیاسی داوطلب را احراز کند، این شخص از لحاظ سیاسی بودن مورد تأیید است، اما اگر عملکرد داوطلب با الگوی مدنظر شورای نگهبان انطباق نداشته باشد، سیاسی بودن داوطلب احراز نمی‌شود (همان: ۵۶).

نکته مهم در تفاوت دو ویژگی سیاسی و مذهبی بودن رجال، نسبت به سایر ویژگی‌های داوطلبان ریاست جمهوری در اصل (۱۱۵) قانون اساسی، این است که این دو صفت می‌توان جنس و سایر صفات را فصل داوطلبان ریاست جمهوری دانست؛ توضیح آنکه این دو صفت از الزامات اساسی برای هر داوطلب به شمار می‌رود و در بررسی صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری ابتدا باید این صفات و سپس سایر ویژگی‌ها بررسی شوند. پس این دو ویژگی اساسی‌تر و مهمتر از سایر مصادیق یاد شده برای نامزدهای ریاست جمهوری است (عمید زنجانی، ۱۳۶۶: ۳۲۴).

در مصوبه شورای نگهبان عبارت «رجال سیاسی» به این صورت تعریف شده است: «رجال سیاسی، رجالی هستند که قدرت تحلیل و درک آنها از مسائل و پدیده‌های سیاسی به جهت آگاهی عمیق‌شان از مسائل سیاسی اجتماعی اعم از

داخلی و بین‌المللی و حضورشان در صحنه‌های سیاسی به نحوی باشد که همواره مصالح نظام اسلامی و معیارهای اصیل انقلابی در عملکرد آنها لحاظ شده باشد، به‌گونه‌ای که در میان مردم به این خصوصیت، شناخته و مشهور باشند».

وفاق ماده (۲) مصوبه شورای نگهبان، شرایط و معیارهای لازم جهت تشخیص راجل سیاسی مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری عبارتند از:
۱. سوابق کافی و قابل ارزیابی در فعالیت‌های مذهبی و سیاسی از قبیل مکتوبات، سخنرانی‌ها و اعلام مواضع،

۲. سابقه تصدی حداقل مجموعاً چهار سال در مناصب ذیل که در احراز مدت جمع سابقه تصدی در یک یا چند مورد از مناصب مذکور کفایت می‌کند:

۲-۱. مقامات سیاسی موضوع بندهای «الف»، «ب» و «ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری مصوب ۱۳۸۶/۸/۷،

۲-۲. معاونین رؤسای قوای سه‌گانه،

۲-۳. اعضای شورای عالی امنیت ملی،

۲-۴. اعضای مجمع تشخیص مصلحت نظام،

۲-۵. مدیر مرکز مدیریت حوزه‌های علمیه کشور،

۲-۶. رؤسای سازمان‌ها، مؤسسات و نهادهای دولتی و مؤسسات و نهادهای

عمومی غیردولتی در سطح ملی،

۲-۷. فرماندهان عالی نیروهای مسلح با جایگاه سرلشکری و بالاتر،

۲-۸. رئیس دانشگاه آزاد اسلامی در سطح کشور،

۲-۹. استانداران،

۲-۱۰. شهرداران شهرهای بالای دو میلیون نفر جمعیت،

۲-۱۱. اشخاص، مقامات و مدیران هم‌تراز مناصب فوق‌به تشخیص شورای نگهبان.

۳. تحلیل شرایط نامزدهای ریاست جمهوری در پرتو مصوبه شورای نگهبان

پس از ابلاغ سیاست‌های کلی انتخابات در تاریخ ۱۳۹۵/۷/۲۴، شورای نگهبان وفق جزء «۵» بند «۱۰» سیاست‌ها، موظف به تعریف و اعلام شرایط نامزدهای ریاست جمهوری شد.^۱ شورای نگهبان دو مرتبه در تاریخ‌های ۱۳۹۶/۱۰/۲۰ و ۱۴۰۰/۲/۸ نسبت به بازتعریف شرایط مذکور اعلام نظر کرده است. نظر اول شورای نگهبان در تاریخ ۱۳۹۶/۱۰/۲۰ ابلاغ شد.^۲ شورای نگهبان پس از عدم وصول و تصویب نهایی طرح جهت اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری توسط مجلس شورای اسلامی در راستای تبیین عینی شرایط نامزدهای ریاست جمهوری، در تاریخ ۱۴۰۰/۲/۱۱ مصوبه دیگری در این باره صادر کرد.^۳ در این مصوبه ملاک‌های عینی‌تر نیز درج شده است.

۳-۱. بررسی صلاحیت شورای نگهبان در تعیین شرایط نامزدهای انتخابات

ریاست جمهوری

اگر براساس جزء «۵» بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، باید معیارها و شرایط نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان مشخص می‌شده است، بنابراین شورای نگهبان صلاحیت تعریف و تعیین مصادیق رجال مذهبی و سیاسی را داشته است؛ اگر این موضوع را نپذیریم، باید به این سؤال پاسخ دهیم که چرا در جزء «۵» بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات، برای تشخیص معیارها و شرایط نامزدها، بلافاصله بعد از واژه «تعریف» از واژه «اعلام» استفاده شده است؟ اگر این مصوبه شورای نگهبان را داخلی و صرفاً برای استفاده در جلسات شورا کارگشا بدانیم و کسی از آن شرایط

۱. «۵-۱۰»: تعریف و اعلام معیارها و شرایط لازم برای تشخیص رجل سیاسی، مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری توسط شورای نگهبان».

۲. قابل مشاهده در لینک: <https://b2n.ir/y/76594>.

۳. قابل مشاهده در لینک: <https://b2n.ir/a09409>.

خبر نداشته باشد، این کار چه فایده عقلانی دارد؟ فلسفه و ضرورت جزء «۵» بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات چه خواهد بود؟ ذکر این بند در سیاست‌های کلی انتخابات چه معنایی خواهد داشت؟ از این رو صلاحیت شورای نگهبان از جزء «۵» بند «۱۰» سیاست‌های کلی انتخابات مستفاد می‌شود.

از سوی دیگر مستند به بند «۲» اصل (۱۱۰) قانون اساسی نظارت بر حسن انجام سیاست‌های کلی نظام از وظایف و اختیارات مقام معظم رهبری است. از آنجاکه رهبری در سال ۱۳۹۵ سیاست‌های کلی نظام را وضع کردند، وفق بند «۲» اصل (۱۱۰) حق نظارت بر حسن انجام سیاست‌های کلی نظام را هم دارا هستند چراکه اذن در شئی اذن در لوازم آن است. نمی‌شود اختیار گسترده‌ای برای یک مقام رسمی کشور در نظر گرفت اما ابزار و لوازم نظارت بر اجرای آن را از وی دریغ کرد. بنا به سیاست‌های کلی انتخابات، شورای نگهبان باید شرایط رجال مذهبی و سیاسی برای شرکت در انتخابات ریاست‌جمهوری را تعیین می‌کرد. شورای نگهبان نیز دو بار به انجام این مهم مبادرت ورزید که در نهایت شرایط یاد شده را در سال ۱۴۰۰ به‌طور گسترده‌تر و رسمی‌تر منتشر کرد. اگر شرایط یاد شده در صلاحیت شورای نگهبان نبود و یا ایراد و ابهام خاصی داشت، رهبری صلاحیت داشتند وفق بند «۲» اصل (۱۱۰) و در راستای نظارت بر حسن انجام سیاست‌های کلی به مصوبه شورای نگهبان ایراد بگیرند و آن را واجد ابهامات و معایبی بدانند. رهبر معظم نیز در بیانات خود مصوبه شورای نگهبان را دارای ایراد ندانستند. از این رو صلاحیت شورای نگهبان در وضع چنین مصوبه‌ای محل خدشه نیست و قابلیت اثبات شدن دارد.

نکته دیگری که ممکن است محل نقد منتقدان به صلاحیت شورای نگهبان در وضع مصوبه یاد شده باشد؛ این است که مرجع قانونگذاری مجلس شورای اسلامی

است و شورای نگهبان نباید اقدام به مقررہ‌گذاری کند و صلاحیت اولیه در این خصوص از آن مجلس شورای اسلامی است.

به نظر می‌رسد در خصوص صلاحیت مجلس در وضع این شرایط باید نکاتی ذکر شود تا گستره اختیارات مجلس در این موضوع نیز مشخص شود.

اگر مجلس صلاحیت داشته باشد در موضوعی قانونگذاری کند، نافی صلاحیت سایر مراجع رسمی و قانونی نیست چرا که ورود مجلس به چنین موضوعاتی لزوماً به این معنا نیست که نهادهای دیگر نمی‌تواند به موضوع مورد نظر ورود کنند. در موضوع تعیین شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری خاصه شرایط رجال مذهبی و سیاسی صلاحیت ذاتی متعلق به شورای نگهبان است. این در حالی است که شورای نگهبان از حیث احترام به نظرات کارشناسانه مجلس اجازه داده است در این موضوع و در قالب اصلاح قانون انتخابات ریاست جمهوری ورود کند.

این نکته را باید مدنظر قرار داد که قانون اساسی اختیار و صلاحیت مجلس در تصویب قانون برای تعیین شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری خاصه شرایط رجال مذهبی و سیاسی را به رسمیت نشناخته است. مؤید عدم صلاحیت مجلس در این موضوع نیز گزاره‌های موجود در قانون اساسی است؛ مبتنی بر بند «۹» اصل (۱۱۰) قانون اساسی «صلاحیت داوطلبان ریاست جمهوری از جهت دارا بودن شرایطی که «در این قانون می‌آید»، باید قبل از انتخابات به تأیید شورای نگهبان و در دوره اول به تأیید رهبری برسد». بنابراین شرایط داوطلبان انتخابات ریاست جمهوری در قانون اساسی ذکر شده و تفسیر آن نیز مطابق اصل (۹۸) قانون اساسی به عهده شورای نگهبان است.

مجلس شورای اسلامی در امر قانونگذاری دارای صلاحیتی دوگانه است. وفق اصل (۷۱) قانون اساسی مجلس در عموم مسائل «در حدود مقرر در قانون

اساسی» می‌تواند قانون وضع کند. این اصل هم صلاحیت عام مجلس را ذکر کرده است و هم عدم صلاحیت مجلس در خصوص تعیین شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری؛ چرا که عبارت در حدود مقرر در قانون اساسی نشان‌دهنده اختیار ذاتی شورای نگهبان در تعیین شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری است. بنابراین گرچه مجلس صلاحیت عام در قانونگذاری دارد اما چون اولاً شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری در قانون اساسی ذکر شده است و ثانیاً وفق اصل (۹۸) تفسیر قانون اساسی در صلاحیت شورای نگهبان است، بنابراین مجلس حق ورود به این موضوع را ندارد. دیگر صلاحیت مجلس در امر قانونگذاری صلاحیت خاص است یعنی هیچ نهادی به جز مجلس شورای اسلامی حق ورود به موضوعات مذکور در برخی اصول قانون اساسی که اختیار ذاتی وضع قانون در آن زمینه به عهده مجلس شورای اسلامی است را ندارد. به عنوان مثال اصول (۷۶، ۷۸ و ۸۰) قانون اساسی از جمله اصولی است که صلاحیت اختصاصی مجلس شورای اسلامی را متذکر شده است. گفتنی است گرچه ذیل اصل (۶۲) قانون اساسی این مهم ذکر شده است که «شرایط انتخاب‌کنندگان و انتخاب‌شوندگان و کیفیت انتخابات را قانون معین خواهد کرد» و ذیل اصل (۱۱۶) هم اختصاصاً درباره انتخابات ریاست جمهوری عنوان شده است که «نحوه برگزاری انتخاب رئیس جمهوری را قانون معین می‌کند»؛ اما باید گفت امر اجرا و تعیین شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری دو موضوع مجزا هستند. شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری در اصل (۱۱۵) قانون اساسی ذکر شده است. از این رو هم حق تفسیر شرایط وفق اصل (۹۸) قانون اساسی برای شورای نگهبان باز است و هم حق تخصیص شرایط بر اساس سیاست‌های کلی نظام برای شورای نگهبان مهیاست. از این حیث مجلس شورای اسلامی حق ورود و قاعده‌گذاری ندارد.

مجلس در مصوبه مرحله اول، معیارها و شرایط را به طور منجز و حصری و به صورت الزام برای شورا تعیین کرده بود و شورای نگهبان ایراد گرفت که چون بر طبق سیاست‌ها، این موضوع در صلاحیت اولیه شورا است، مجلس نمی‌تواند به طور مطلق و مبسوط در این موضوع ورود کند، بنابراین مجلس در مصوبه مرحله دوم که شورای نگهبان هم آن را تأیید کرد، معیارها و شرایط را به طور تمثیلی و به صورت مورد نظر شورای نگهبان تعیین کرد. مشخص است که شورا ورود مجلس به این موضوع را به صورت مشروط و با حفظ صلاحیت اولیه خودش در تعیین شرایط و معیارها پذیرفته و این مورد یکی از رویه‌های تغییر یافته شورا است؛ چرا که شورای نگهبان همواره قبل از وضع و ابلاغ سیاست‌ها نه تنها ورود مجلس به این موضوعات را مطلقاً نمی‌پذیرفت، بلکه حتی خودش نیز چنین کاری را انجام نمی‌داد.

در سیاست‌های کلی انتخابات آمده است شورای نگهبان باید معیارها و شرایط رجل سیاسی مذهبی را «تعریف» کند، اگر این تعریف به صورت تدوین و تصویب نباشد، به چه صورتی باید انجام شود؟ باید توجه داشت که موضوع مصوبه شورای نگهبان، الزام نامزدها به ارائه مدارک نیست، بلکه این موضوع فرع است و اصل مصوبه، تعیین شرایط و معیارها برای نامزدهاست. شورا اصل موضوع را بیان کرده و بعد در انتها، الزام منطقی ارائه مدارک را هم مطرح کرده ولی اگر هم این موضوع فرعی را بیان نمی‌کرد، باز هم نامزدها باید مدارک مثبت را ارائه می‌کردند. همچنین در تحلیل مصوبه شورا و نقد و بررسی آن باید به این اصل و فرع توجه کرد. ایراد داشتن فرضی این فرع لزوماً نمی‌تواند و نباید به معنای ایراد داشتن اصل موضوع دانسته شود.

۲-۳. نقد و بررسی مصوبه شورای نگهبان

گرچه مصوبه شورای نگهبان شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری را به واقعیت نزدیک تر کرد، اما ایرادها و نقاط مبهمی هم دارد.

در بند «۱» ماده (۱) این مصوبه رجال مذهبی تعریف شده است. این تعریف تا حدودی ملاک‌های مذکور در قانون اساسی را شفاف و ابهامات اولیه‌ای که در اذهان عموم مردم و نامزدهای انتخاباتی وجود داشت را کمتر کرد. در این بند رجال مذهبی تعریف شده اما سنجه مناسب برای شناخت رجال مذهبی در نظر گرفته نشده است. با این تعریف امکان دارد افرادی ظاهراً خود را متشرع نشان دهند و از مقبولیت عمومی نیز در میان مردم برخوردار باشند، اما به واقع آگاهی کافی به موازین اسلامی و شعائر اسلامی را نداشته باشند. در این صورت شورای نگهبان ملاک‌های ظاهری افراد را مدنظر قرار داده و سنجه‌ای برای تعیین میزان آگاهی افراد به دین اسلام و شعائر مذهبی در نظر نگرفته است. از این رو به نظر می‌رسد شورای نگهبان باید به شکل عملی آگاهی افراد به دین اسلام و مذهب تشییع را مورد بررسی قرار دهد و از تأیید ظاهری افراد خودداری کند.

بند «۲» ماده (۱) رجال سیاسی را افرادی تعریف می‌کند که آگاهی عمیقی از مسائل سیاسی و اجتماعی دارند و در عملکردشان مسائل نظام را لحاظ کرده باشند و در بین مردم به چنین خصوصیتی شهره باشند. تعریف یاد شده نیز آنقدر جامع و وسیع است که بسیاری از افراد جامعه را مستحیل در جامعیت خود می‌کند. از سوی دیگر این تعریف نیز فاقد سنجه‌های عملیاتی است تا بتوان مبتنی بر آن شرایط یاد شده را نسبت به داوطلبان مورد سنجش و راستی‌آزمایی قرار داد. به نظر می‌رسد یکی از ملاک‌هایی که می‌توان به رجل سیاسی بودن داوطلب پی برد این است که با افراد واجد صلاحیت مصاحبه و گفتگوی مستقیم صورت گیرد تا

بتوان مواضع فکری و سیاسی وی را نسبت به مسائل مستحدثه مورد بررسی قرار داد و توانایی وی در مواجهه با مسائل سیاسی را سنجید.

در بندهای «۳ و ۴» این مصوبه مدیر و مدبر بودن داوطلب مورد بررسی قرار گرفته است. تعریفی که از اشخاص مدیر و مدبر ارائه شده است به نحوی کلیشه‌ای است، چراکه عموماً مدیر و مدبر شناخته شدن داوطلب از راه بررسی سابقه او به دست می‌آید. از این حیث نمی‌توان تنها با تکیه بر سابقه داوطلب، صلاحیت وی در عرصه مدیریت کلان کشور را احراز کرد. در کنار سابقه موفق داوطلب باید توان مدیریتی، تدبیر و تدبر وی را از راه‌های دیگر احراز کرد.

ماده (۲) این مصوبه هم شرایط دوازده‌گانه‌ای برای تشخیص رجل سیاسی مذهبی و مدیر و مدبر بودن نامزدهای ریاست جمهوری عنوان کرده است. شرایط یاد شده از جهاتی جامع و مانع نیست. به عنوان مثال در جزء «اول» بند «۲» ماده (۲) مقامات سیاسی مذکور در بندهای «الف، ب و ج» ماده (۷۱) قانون مدیریت خدمات کشوری ذکر شده است و از سایر مقامات مذکور در ذیل ماده (۷۱) نامی برده نشده است. این در حالی است که از مقام مذکور در بند «د» ماده (۷۱) قانون مدیریت در جزء «۹» بند «۲» ماده (۲) به‌طور مجزا یاد شده است و از سایر مقامات سیاسی از جمله سفیران و معاونان وزرا ذکری به میان نیامده است اما افرادی مانند استانداران، شهرداران و رؤسای برخی از سازمان‌های دولتی، با داشتن شرایط ایجابی جزء رجال سیاسی و مذهبی در نظر گرفته شده‌اند. از سوی دیگر در جزء «۱۱» بند «۲» ماده (۲) این مصوبه، رجل مذهبی و سیاسی تلقی شدن داوطلبان و مدیران هم‌تراز مناصب قبلی به تشخیص شورای نگهبان منوط شده است. در این باره نیز باید گفت هم‌تراز دانستن مدیران کاری زمان‌بر است و نیاز به قواعد خاص دارد. همچنین بهتر بود شورای نگهبان سایر مقامات و اعضای که امکان

عضویت در دایره رجال سیاسی مذهبی برایشان متصور بود، مثل معاونان وزیر را نیز ذکر می‌کرد. بند «۳» ماده (۲) سلامت و توانایی لازم برای ایفای مسئولیت‌های ریاست جمهوری را ذکر کرده است. در این بند نیز مشخص نشده که سلامت و توانایی لازم به چه مقدار و میزانی برای داوطلبان ملاک است. آیا شخصی که از محدودیت و معلولیت جزئی برخوردار است ولی فردی توانمند است هم می‌تواند داوطلب شود یا خیر؟ به نظر می‌رسد در بسیاری از مواد این مصوبه از جمله ذیل این ماده باید جزئیات مورد نظر شورای نگهبان به گونه‌ای درج می‌شد که ابهامات موجود به حداقل ممکن برسد.

بررسی سایر مواد مصوبه به شکل جزئی‌تر و مذاقه در گزاره‌های مصوب شورای نگهبان امری ضروری است اما از حوصله این مقاله خارج است. در کل و به رغم ابهامات زیاد در این مصوبه باید خاطر نشان کرد که اولاً شورای نگهبان صلاحیت وضع مصوبه یاد شده را داشته است و وضع این مصوبه از اختیارات قانونی شورای نگهبان محسوب می‌شود. ثانیاً ذکر جزئیات شرایط رجال مذهبی و سیاسی گامی رو به جلو و پنجره‌ای منجر به شفافیت در اذهان عموم مردم باز کرد تا شرایط داوطلبان عینی‌تر شود و از شفافیت لازم برخوردار باشد. این اقدام شورای نگهبان در خور ستایش و تقدیر به نظر می‌رسد. امید است نقایص این مصوبه نیز به مرور زمان و در پرتو تفاسیر و مصوبات شورای نگهبان به حداقل برسد و نظام انتخابات ریاست جمهوری رو به شفافیت و پویایی حداکثری باشد.

۴. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

ابهام در شرایط و مصادیق تشخیص رجال مذهبی و سیاسی از غیر، ضرورت تعیین مصادیق و ترسیم طریقت احراز شرایط یاد شده در مورد نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری را به نحو فزاینده‌ای در فضای جامعه متجلی می‌کرد. گرچه مصوبات شورای نگهبان در هر مرحله به نحوی از ابهامات موجود کاسته است؛ اما از حیث تعیین مصادیق و تخصیص و پیاده‌سازی مبانی عینی بر نامزدها همچنان ابهاماتی وجود دارد. به عنوان مثال چارچوب مذهبی بودن رجال یا نحوه سیاسی تلقی شدن افرادی که در مناصب ذیل مصوبه شورای نگهبان جایی ندارند هنوز ابهام دارد. به نظر می‌رسد شورای نگهبان می‌تواند سنجه‌های شفاف‌تری برای شناخت داوطلبان تراز شایسته نظام جمهوری اسلامی ایران در نظر بگیرد. این در حالی است که احراز توانایی افراد جهت عضویت در برخی نهادها عینی‌تر شده است. همان‌طور که عضویت در مجلس خبرگان رهبری نیازمند سنجش توان علمی داوطلب از طریق برگزاری آزمون علمی است، به نظر می‌رسد می‌توان رجل مذهبی بودن نامزدها را هم از طریق برگزاری آزمون سنجید و به این مهم وقوف پیدا کرد که داوطلب چه میزان به مسائل شرعی آگاهی دارد. این طریقت باعث می‌شود شفافیت حداکثری شود و از عینیت و مقبولیت بیشتری نزد عموم مردم برخوردار باشد. از سوی دیگر سیاسی بودن رجال نیز مستلزم آن است که دایره سیاسی تلقی شدن افراد به نحوی بسته شود تا هر شخص واجد شرایطی را بتوان به آن راه داد. علاوه بر سابقه، تصدی مسئولیت‌ها و سنجش میزان کارایی شخص در مناصب یاد شده می‌تواند ملاک خوبی برای تشخیص سیاسی پنداشتن یک نامزد انتخابات ریاست جمهوری باشد. شخصی که عهده‌دار مناصب خطیری بوده اما توان تحلیل و استراتژی حل مسائل سیاسی را نداشته باشد، مسلماً نمی‌تواند

در قواره یک رئیس جمهور کارآمد عمل کند. بنابراین سنجش سیاسی بودن شخص می تواند برآیندی از کارآمدی نامزد در مناصب قبلی باشد که مستخرج از کارنامه عملکردی هر فرد است، همچنین میزان قدرت تحلیل و خط مشی حرکتی هر فرد نیز ممکن است با بررسی برنامه های وی مشخص شود. از این رو می توان برنامه های پیشنهادی نامزدها را نیز ملاکی برای وقوف به دارا بودن شرایط لازم جهت حضور در منصب ریاست جمهوری قلمداد کرد. با این وصف، احراز صلاحیت و تطبیق شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری برای داوطلبانی که در دوره های گذشته صلاحیت آنها بررسی شده و مورد تأیید واقع شده اند هم ضروری است؛ چراکه این شرایط ثابت نیست و بسته به عملکرد داوطلب قابلیت مسلوب شدن دارد. بنابراین تأیید داوطلب در ادوار گذشته برای وی حقی ایجاد نمی کند. از آنجاکه مصادیق مذکور در مصوبه شورای نگهبان عینی تر شده است می توان نتیجه گرفت نظام انتخاباتی ریاست جمهوری به سمت شفافیت حداکثری در حال حرکت است و ابهامات موجود با توجه به وضع مصوبات کارآمد از سوی شورای نگهبان رفته رفته در حال کاهش است.

با این حال گرچه مصوبه شورای نگهبان ملاک وقوف به دارا بودن برخی از شرایط لازم جهت احراز صلاحیت نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری را مورد بررسی قرار نداده است، اما از اهمال های موجود در نظام انتخابات ریاست جمهوری به نحو فزاینده ای کاسته است. مصوبه شورا، نظام انتخاباتی ریاست جمهوری را به نحوی تنظیم و تنسیق کرد که هرچو مرج و سردرگمی انتخاباتی کمتر شود. این مصوبه بسیاری از شرایط مبهم نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری را برای مردم و خود کاندیداها روشن کرد و نوعی شفافیت سیاسی را در جامعه ترویج داد. به نظر می رسد شورای نگهبان می تواند نظرات خود را در بازه های زمانی مختلف تکمیل

تحلیل حقوقی شرایط نامزدهای ریاست جمهوری با تأکید بر تبیین شرایط... _____ ۲۰۹

کند و با صدور مصوبات عینی تر، شرایط نامزدهای انتخابات ریاست جمهوری را وفق اصل (۱۱۵) قانون اساسی کامل تر کند. این قبیل مصوبات علاوه بر شفاف تر کردن نظام انتخابات ریاست جمهوری، اقبال بیشتر مردم به شرکت در فعالیت های انتخاباتی را در پی خواهد داشت و گزاره «اداره امور کشور با اتکا به آرای عمومی» را تقویت خواهد کرد.

منابع و مأخذ

۱. اصلانی، فیروز و نادر میرزاده کوهشاهی (۱۳۹۶). *امام خمینی و حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات دادگستر.
۲. حسنی، حسن (۱۳۷۶). *مقامات عالی قوه مجریه در قانون اساسی ایران و فرانسه و مطالعه تطبیقی آنها*، چاپ دوم، تهران، انتشارات دانشگاه تهران.
۳. رستمی، ولی (۱۳۹۰). «تحلیل حقوقی اصل (۱۱۵) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در خصوص شرایط ریاست جمهوری»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران، دوره ۴۱، ش ۱.
۴. رنجبر، احمد (۱۳۹۱). «حدود اختیارات رئیس جمهور در سیاستگذاری و برنامه‌ریزی کشور»، مجموعه مقالات ارائه شده در اولین همایش ملی قوه مجریه در حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، دانشگاه شهید بهشتی.
۵. شهبازی، خیرالله (۱۳۸۲). «بررسی شرایط انتخاب‌شوندگان در حقوق ایران»، مجلس و راهبرد، ش ۳۸.
۶. صدرا، علیرضا (۱۳۹۶). «افق و تدابیر سیاسی الگوی توسعه متعالی جمهوری اسلامی ایران»، سیاست متعالیه، ش ۱۶.
۷. صورت مشروح مذاکرات مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم. و روابط عمومی مجلس شورای اسلامی، چاپ سوم.
۸. طحان نظیف، هادی و محمدجواد مطیعی (۱۳۹۹). «واکاوی تعاریف مصوبه شورای نگهبان از رجل مذهبی و سیاسی، مدیر و مدبر»، مجله دانش حقوق عمومی، سال نهم، ش ۲۷.
۹. علایی طالقانی، اعظم (۱۳۷۶). «زن و ریاست جمهوری»، مجله زنان، ش ۳۵.
۱۰. عمید زنجانی، عباسعلی (۱۳۶۲). *مبانی فقهی کلیات قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران*، چاپ اول، تهران، انتشارات جهاد دانشگاهی.

۱۱. --- (۱۳۶۶). فقه سیاسی، جلد اول، چاپ اول، تهران، نشر امیرکبیر.
۱۲. --- (۱۳۷۳). فقه سیاسی، جلد اول، چاپ سوم، تهران، نشر امیرکبیر.
۱۳. --- (۱۳۸۴). حقوق اساسی کشورهای غربی و کشورهای اسلامی، چاپ اول، تهران، انتشارات میزان.
۱۴. قاضی، سیدابوالفضل (۱۳۸۸). بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی و پنجم، تهران، انتشارات میزان.
۱۵. لطفی، اسدالله (۱۳۹۰). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ دوم، تهران، انتشارات جنگل.
۱۶. مدنی، سیدجلال‌الدین (۱۳۸۴). حقوق اساسی و نهادهای سیاسی، چاپ هفتم، تهران، انتشارات پایدار.
۱۷. معین، محمد (۱۳۵۳). فرهنگ معین، جلد دوم، چاپ اول، تهران، امیرکبیر.
۱۸. موسوی بجنوردی، سیدمحمد (۱۳۷۶). «زنان و ریاست جمهوری»، مجله زنان، ش ۳۵.
۱۹. مهرپور، حسین (۱۳۸۷). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ اول، تهران، نشر دادگستر.
۲۰. نجفی، مرتضی (۱۳۷۹). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، تهران، انتشارات بین‌المللی الهدی.
۲۱. نظرپور، مهدی (۱۳۹۰). آشنایی با قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران، چاپ سیزدهم، تهران، دفتر نشر معارف.
۲۲. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۴). حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران، جلد دوم، چاپ دهم، تهران، انتشارات میزان.

استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی: روش فراترکیب

اسدالله پدرو،* فرج‌الله رهنورد آهن** و حبیب‌الله طاهرپور کلانتر***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۲۵۲-۲۱۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

منشور شهروندی سندی مکتوب است که به عنوان ابزاری برای افزایش توانمندسازی شهروندان، تقویت پاسخگویی کارگزاران، افزایش اعتماد میان کاربران خدمت و عرضه‌کنندگان آن به کار می‌رود و موجب افزایش اثربخشی و عملکرد سازمانی با ایجاد یک تعهد عمومی به پایبندی برای اندازه‌گیری استانداردهای ارائه خدمات می‌شود. در حال حاضر با گذشت بیشتر از سه دهه از طرح مفهوم منشور شهروندی هنوز در این باره خلأ علمی و کاربردی وجود دارد. با توجه به این موضوع هدف اصلی مقاله حاضر شناخت مراحل استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی است. این مقاله از نظر هدف، کاربردی و از نظر نوع داده‌ها، کیفی است و با روش فراترکیب و تکنیک فرایند هفت مرحله‌ای ساندولوسکی و یاروسو (۲۰۰۷) و چارچوب مهارت‌های ارزیابی حیاتی، از بیست مقاله استفاده شده است. با مرور ادبیات مشخص شد چارچوب و پایه‌های نظری منشور شهروندی بر اساس حقوق شهروندی، حاکمیت عمومی، مدیریت دولتی نوین و مدیریت ارزش‌های عمومی استوار است. همچنین پس از ارزیابی مقاله‌های به دست آمده مدل استقرار منشور شهروندی شامل چهار مرحله آماده‌سازی، طراحی، استقرار، پایش و ارزشیابی با استفاده از تحلیل متون در قالب نرم‌افزار MAXQDA ارائه شد. در نهایت نتیجه گرفته می‌شود که اجرای منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی، موجب ارتقا پیدا کردن استانداردهای خدمات، اطلاعات، قابلیت دسترسی، مشارکت، عدم تبعیض، پاسخگویی، شفافیت، قابلیت اعتماد و سازگاری و کارر ف نار ضای تی است.

کلیدواژه‌ها: منشور شهروندی؛ مدیریت دولتی نوین؛ مدیریت ارزش‌های عمومی؛ حقوق شهروندی؛ حاکمیت عمومی

* دانشجوی دکتری مدیریت دولتی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی (نویسنده مسئول)؛
Email: a.pedroud@gmail.com

** استاد گروه مدیریت دولتی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛
Email: frahnavard@imps.ac.ir

*** دانشیار گروه مدیریت دولتی، مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی؛
Email: h.taherpour@imps.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سی‌دو، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2108-4754

مقدمه

یکی از ویژگی‌های مدیریت دولتی، مردم‌محوری است که بر اساس آن دولت‌های مردم‌سالار خدمت به مردم را وظیفه خود می‌دانند. مردم‌محوری به معنای ارضای تمایلات مردم و مسئول دانستن خود در قبال آنهاست. یکی از ارزش‌های بنیادین برای توسعه دموکراسی، شهروندمداری است که هسته اصلی فعالیت‌های سیاسی در حکومت‌ها قلمداد می‌شود (Cooper, 2012). در نظریه شهروندمداری، خدمتگزاران مردم را باید به عنوان شهروندان بافضیلت و به عنوان نگهبان منافع جامعه در نظر گرفت. وفاداری به ارزش‌های دموکراتیک، پاسخگویی، مسئولیت و رفتار اخلاقی از فضائل شهروندی دموکراتیک است. در پارادایم حاکمیت، شهروندان به عنوان مشتری و یا رأی‌دهنده دیده نمی‌شوند، بلکه شهروندان به عنوان مشارکت‌کننده، آموزش‌دهنده و یا سازمان‌دهنده فعالیت‌ها دیده شده و مجریان دولتی نه به عنوان تدارک‌دهندگان خدمات، بلکه به عنوان هماهنگ‌کننده و حل‌کننده مشکلات شناسایی می‌شوند (Boyte, 2005). اساسی‌ترین ویژگی خدمات عمومی باید تعهد آن به خدمت‌رسانی به شهروندان در جهت پیشبرد کالای عمومی باشد (Denhardt and Denhardt, 2000). مأموریت خدمات عمومی باید برای بهبود مستمر خدمات و احترام به شهروندانی که خدمت‌رسانی می‌شوند، به رسمیت شناخته شده باشد (Bourgon, 2007). نبود احساس مسئولیت در قبال مردم، مانع از خدمت مؤثر مدیران می‌شود و مدیران باید به این خدمت به عنوان یک امر خیر توجه کنند (Norman and MacDonald, 2009). توجه به خواست شهروندان و بهره‌مندی از نظرهای آنان در فرایند برنامه‌ریزی از اهمیت زیادی برخوردار است (Chado and Johar, 2016). در گذشته اداره امور عمومی توجه به درون نظام اداری داشته، اما اکنون ضرورت توجه به بیرون از این نظام به ویژه به شهروندان بیش از پیش

اهمیت یافته است (Osborne and Gaebler, 1992). دگرگونی و تجدید حیات اداره امور عمومی برای بهبود ظرفیت اداری به منظور اجرای سیاست‌ها و ارائه خدمات عمومی لازم و ضروری است و بسیاری از کشورها به منظور ایجاد چنین ظرفیت اداری و بهبود حکومتداری تحت فشار هستند. تبیین منشور شهروندی با هدف ارائه کالاها و خدمات باکیفیت به جامعه، می‌تواند موجب بهبود و ارتقای ظرفیت نظام اداری جهت پاسخگویی به شهروندان شده و در همین راستا شاهد کاهش فشار از سوی آنان به سازمان‌های دولتی باشیم (Jreisat, 2010).

برابری، جهانی بودن و به هم پیوستگی از جمله عناصر سازنده شهروندی است. یکی از عناصر پایدار شهروندی، از قدیم‌الایام تا اکنون، شرایط آزادی بوده است. ارسطو این دیدگاه را داشت که زندگی در شهر بدون به اشتراک‌گذاری تفکر غیرقابل تحمل می‌شود. ایده شهروند، به خودی خود مفهوم دوگانگی واجبی را در دل خود دارد، به این ترتیب که افراد در قالب یک فرد، هم‌زمان عضوی از اجتماع نیز شناخته می‌شوند. در لحظات مختلف تاریخی، معنای «شهروند شدن» یا گسترش وضعیت شهروندی، مشمول کردن افراد بیشتری به عنوان شهروند شده است (Marshall, 2006). روند کنونی جهانی‌سازی، باعث اهمیت یافتن روزافزون بازیگران غیردولتی در امر اداره امور و وابستگی متقابل جهانی بیشتر شده که دمکراتیزاسیون افزون‌تر و مشارکت بیشتر مردم را در پی دارد. اداره امور جامعه، باید به تقاضای گروه‌های جدیدی که به دنبال دریافت حفاظت و توسعه از طرف دولت هستند، پاسخ دهد. مسائلی چون پیشرفت قبایل، کار کودک، تساوی بین دو جنس و حقوق بشر از جمله مسائلی هستند که امروزه دولت نمی‌تواند آنها را نادیده بگیرد. دولت نمی‌تواند در چنین شرایطی که دنیا به این حد پویاست، راکد باقی بماند. امروزه شهروندان آن قدر هوشیار هستند که در هر زمینه‌ای

تقاضای شفافیت دارند. طی سال‌های اخیر، فساد در اداره امور دولتی، هم از نظر کارایی و هم از نظر رعایت اخلاق در سطح ملی، هزینه زیادی برای دولت‌ها داشته است. رفتار اخلاقی همان چیزی است که در سال‌های آینده انتظار رعایت بیشتر آن می‌رود. امروزه شاهد اوج‌گیری دوباره سندرم مردم بازیگر هستیم تا از طریق تمرکززدایی، قدرت پذیرش، شفافیت و پاسخگویی، بر کنترل عمومی واقعی بر دولت تأکید شود. منشور شهروندی، ابزاری برای اطمینان پیدا کردن از پاسخگویی دولت در اداره امور است.

نتایج پژوهش رزاق^۱ و همکاران (۲۰۱۲) نشان می‌دهد که منشور شهروندی به عنوان گامی مثبت برای ارائه خدمات شفاف و پاسخگو است. اگرچه منشور برای تقاضای عمومی خدمات عمومی تأثیر مثبت داشته ولی به دلیل عدم همدلی کارکنان دولت نسبت به نیازها و خواسته‌های مشتریان و همچنین کمبود سرمایه انسانی، شیوه تصمیم‌گیری بالا به پایین و ... باعث می‌شود که تأثیر و شیوه اجرای منشور با مشکل مواجه شود. امروزه به دلیل زمامداری قانون و دموکراسی، انتظار شهروندان آن است که کارمندان دولت، در کار خود بی‌طرفی را رعایت کرده، صداقت داشته، پاسخگو بوده، منصف باشند و از نظر عمل به مسئولیت رسمی خود توانمند باشند. بنابر اصول دموکراسی صدای شهروندان باید شنیده شده و در ضمن ارائه خدمات توسط نهادهای دولتی در نظر گرفته شوند. لازم است دولت‌ها این مسئله را مدنظر قرار دهند و به شهروندان، تقاضاهایشان و انتظاراتشان پاسخگو باشند و ظرفیت لازم را برای پرداختن به انتظارات شهروندان پرورش دهند. بنابر این منشور شهروندی، ابزاری است که می‌توان از آن استفاده و از امکان برقراری ارتباطی سالم‌تر مابین خدمات‌دهنده و کاربر استفاده کرد. در

ایران به استقرار منشور شهروندی کم‌توجهی زیادی شده است به طوری که آخرین موضوع مورد توجه دولت در سال‌های اخیر استقرار حقوق شهروندی است. مرور مطالعات پیشین نشان می‌دهد که تاکنون به صورت مشخص و در چارچوب واحد به تعیین مراحل استقرار منشور شهروندی در کشورهای مختلف پرداخته نشده است. در نتیجه این پژوهش به دنبال این است که با روش فراترکیب و مرور مبانی نظری و مدل‌های متفاوت استقرار منشور شهروندی در کشورهای مختلف، به ارائه چارچوب و مراحل استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی بپردازد.

۱. مبانی نظری

بریتانیا اولین کشور به‌کارگیرنده منشور شهروندی بوده است. از جمله عواملی که موجب شد تا دولت بریتانیا منشور شهروندان را تعریف کند عبارت بودند از: تلاش برای پاسخگویی به نیازهای روزافزون برای قابلیت حسابرسی، شفافیت و کارایی و فشارهای جامعه برای دریافت خدمات بیشتر و بهتر. سپس چندین کشور منشور شهروندی را متناسب با شرایط جامعه خود بازنویسی کردند از جمله استرالیا (منشور خدمات، ۱۹۹۷)، بلژیک (۱۹۹۲)، کانادا (دستورالعمل استانداردهای خدمات، ۱۹۹۵)، فرانسه (۱۹۹۲)، هند (منشور شهروندی، ۱۹۹۷)، جامائیکا (منشور شهروندی، ۱۹۹۴)، مالزی (منشور ارباب‌رجوع، ۱۹۹۳)، پرتغال (منشور کیفیت در خدمات عمومی، ۱۹۹۳)، اسپانیا (رصدخانه کیفیت، ۱۹۹۲)، بنگلادش (منشور شهروندان، ۲۰۰۷)، آفریقای جنوبی (مردم در اولویت، ۱۹۹۷)، سوئد (خدمات شهروندان، ۱۹۹۸)، تانزانیا (منشور خدمات‌رسانی به مشتری، ۲۰۰۱)، ایالات متحده (ارباب‌رجوع در اولویت، ۱۹۹۴) و اخیراً اتیوپی (منشور شهروندان، ۲۰۱۲). کشورهای دیگری مانند آرژانتین، کاستاریکا، هنگ‌کنگ، نامیبیا و سمائو

نیز اقداماتی مشابه این کشورها اتخاذ کرده‌اند (Drewry, 2005; OECD, 1996). با توجه به مرور مطالعات و اسناد پیشین، مشاهده می‌شود که محتوای حقیقی، مراحل استقرار منشور شهروندی و انگیزه برای تعریف آن از کشوری به کشور دیگر متفاوت است و مفروضات بنیادین منشور شهروندی به صورت پراکنده بیان شده است که پس از مرور متون و اسناد علمی پیشین، این مفروضات جمع‌بندی و در ادامه به آنها پرداخته شده است.

۱-۱. مدیریت دولتی نوین

از دهه ۱۹۸۰ به بعد، بخش خصوصی به الگویی برای اداره امور عمومی تبدیل شد و اداره امور عمومی به عنوان عرصه فراهم‌سازی خدمات به شهروندانی در نظر گرفته می‌شد که در تعریف جدید آنان را مشتریان یا ارباب‌رجوع می‌خوانند. در ابتدای دهه ۱۹۹۰، در بیشتر کشورهای پیشرفته، مدل جدیدی از مدیریت بخش عمومی پدید آمد که دلالت مفهومی مختلفی بر آن متصور بود. به عنوان نمونه به واژه‌های «مدیریت‌گرایی» (Pollitt, 1993) و «مدیریت عمومی جدید» (Hood, 1991) می‌توان اشاره کرد (Osborne and Gaebler, 1992).

منشور شهروندی، تحویل خدمات مؤثر و کارآمد از نظر هزینه، کیفیت، خط زمانی را تسهیل کرده و مؤسسات عمومی را پاسخگو کرده و مشارکت بیشتر شهروندان را در سیاستگذاری و اجرا آن ترویج می‌دهد (Acharya, 2010).

دروری (۲۰۰۵) بیان می‌کند «منشور را می‌توان صرفاً یک جنبه از دستورکار پراکنده مدیریت عمومی نوین و «مدرنیزاسیون» خدمات عمومی دانست» (Drewry, 2005). فرلی (۱۹۹۶) نیز از چهار مدل مدیریت عمومی نوین مختلف صحبت می‌کنند که عبارتند از: «مدل محرک کارآمدی»، «مدل کوچک‌سازی و تمرکززدایی»، «در جستجوی مدل تعالی» و «مدل جهت‌گیری خدمات عمومی

مدیریت عمومی نوین» (Ferlie, 1996). براساس این مدل‌ها، «مدل جهت‌گیری خدمات عمومی» بر جنبه مشتری یا کاربری بخش عمومی تمرکز دارد که نقطه کانونی منشور شهروندی نیز است. همچنین ترکیبی از ایده‌های مدیریت بخش عمومی و خصوصی را در اختیار می‌گذارد. این مدل به شدت بر روی ضمانت پاسخگویی خدمات به کاربران و شهروندان محلی تمرکز می‌کند. دغدغه اصلی منشور شهروندی کیفیت خدمات، راهبرد ارزش‌محور اما متکی بر مأموریت دستیابی به تعالی در خدمات عمومی، انعکاس دادن دغدغه‌ها و ارزش‌های کاربران در فرایند مدیریت، اتکا به صدای کاربران، مفهوم شهروندی، نهادهای محلی انتخابی توانمندسازی شده و مشارکت و پاسخگویی به عنوان دغدغه مشروع مدیریت در بخش عمومی است.

ایده اصلی مدیریت عمومی نوین، تمرکز بر کاربردی بودن و کارآمدی است که منشور شهروندی قصد دارد با معرفی استانداردهایی برای خدمات، اطلاعات و قدرت پذیرش در فرایند خدمات و ارزش به ازای پول پرداختی؛ منشور شهروندی را در سازمان عمومی اجرا کند. سیستم جدید پاسخگویی که مدیریت عمومی نوین آن را معرفی کرده است، سبب تمرکز رو به پایین مدیران می‌شود؛ به این‌گونه که تمرکز خود را بر شهروندان معطوف می‌کنند تا به سوی بالا و به سمت مقامات انتخابی باشد (Christensen and Lægreid, 2007:110). سازوکار رفع نارضایتی منشور شهروندی این فرصت را به مشتریان می‌دهد تا مدیران عمومی را به ازای اعمال خود پاسخگو بدانند. در نتیجه هدف منشور شهروندی آن است که به واسطه اصول انتخاب و مشورت؛ احترام و کمک؛ رفع نارضایتی و ارزش به ازای پول پرداختی مشتریان، به سه هدف از مدیریت عمومی نوین دست یابد (کاهش هزینه‌کرد عمومی، تقویت مسئولیت / پاسخگویی و رضایت مشتری). همه این

ویژگی‌ها با اصول مدیریت عمومی نوین در یک راستا قرار دارد (Monem and Benjamin, 2011). بنابراین مشخص است که اصول بنیادین و ایده‌هایی که در منشور شهروندی مطرح می‌شود بر پایه مدیریت عمومی نوین هستند.

۲-۱. حقوق شهروندان

انسان در هر جامعه‌ای که زندگی می‌کند به عنوان شهروند آن جامعه دارای حقوقی است که رعایت آن توسط هم‌نوعان و سیستم حکومتی حاکم بر آن جامعه، امری الزامی و انکارناپذیر است. از نظر اصطلاحی، مفهوم شهروندی به عنوان منزلتی اجتماعی در نگرش به جامعه مدنی تلقی می‌شود که به موجب آن شرایط برخورداری فرد را از حقوق و قدرت فراهم می‌کند. این حقوق عبارتند از:

حقوق مدنی: شامل آزادی بیان و برابری در مقابل قانون،

حقوق سیاسی: شامل حق رأی و ایجاد تشکل سیاسی و صنفی،

حقوق اقتصادی: دربرگیرنده رفاه اقتصادی به وسیله تولید، بازرگانی،

کشاورزی و مصرف.

بنابراین می‌توان گفت حقوق شهروندی، حقوقی است فردی، مدنی، سیاسی، اجتماعی و اقتصادی که یک شهروند به واسطه زندگی در قلمرو جغرافیایی خاص و با وجود رابطه‌ای میان او و دولت حاکم از آن برخوردار می‌شود.

منشور شهروندی مفاهیم نزدیک و مشابهی به خود دارد که ممکن است مخاطب را دچار خطا کند. مفاهیم نزدیک به منشور شهروندی، منشور اخلاقی و حقوق شهروندی است. منشور اخلاقی سندی است رسمی که اصول اخلاقی و شئون معنوی و ارزشی یک سازمان یا گروه در آن قید شده است. در این سند انتظاراتی که سازمان یا گروه از نظر رفتارهای اخلاقی از افراد دارد نیز نوشته می‌شود. همچنین منشور اخلاقی شامل مجموعه ارزش‌هایی است که نسبت به دیگر ارزش‌ها برای سازمان دارای

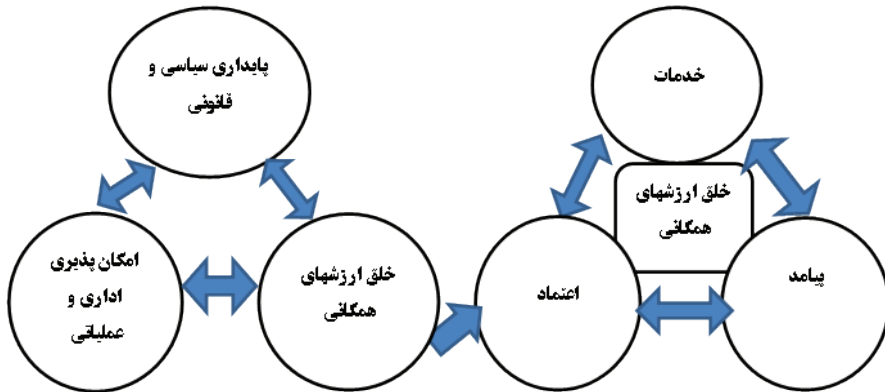
اولویت بیشتری بوده و باید از سوی کارکنان و مدیران پیروی شوند؛ ارزش‌هایی چون صداقت، درستی، عمل به وعده، وفاداری، احترام، استقلال، حفظ اسرار، متانت، ادب، مدارا، ایمان و اعتقاد، پاسخگویی، کمال‌جویی، دلسوزی، ملاحظه دیگران را کردن، تقسیم منافع، مهربانی، عدالت و انصاف، بی‌طرفی، ثبات رأی، پایبندی به قانون، خدمت به اجتماع و در تعریف دیگری می‌خوانیم منشور اخلاقی بیانیه‌ای حاوی خط‌مشی‌ها، اصول و مقررات است که رفتارها را هدایت می‌کند. اما حقوق شهروندی در دیدگاه لیبرال به مجموعه‌ای جهان‌شمول از حقوق فردی اشاره دارد که همه شهروندان به‌طور یکسان از آن برخوردارند و بسترهای قانونی و شرعی را برای شهروندان در مقابله با نابرابری و بی‌عدالتی‌ها فراهم می‌کند. حقوق شهروندی ناشی از قانون اساسی هر کشوری است که بر اثر رابطه شهروندی یا اقامت در کشور خاصی به آنها اعطا شده و مورد حمایت قانون اساسی قرار گرفته است (Nasr, 2013). حقوق شهروندی مجموعه مقررات و قوانینی است که در ابعاد حقوق مدنی، سیاسی، اجتماعی، فرهنگی و قضایی برای اتباع یک کشور به‌طور یکسان در نظر گرفته شده و این افراد در مقابل، مکلف به مساعدت مسئولانه در برابر جامعه سیاسی خود (دولت) هستند (Tasioulas, 2012).

۳-۱. مدیریت ارزش‌های عمومی

مدیریت ارزش همگانی بر پایه نظریه خدمات همگانی استوار است. این رویکرد با تأکید بر جامعه مدنی، دموکراسی، همکاری و شهروندگرایی به دنبال آن است که منافع همگانی را در اولویت قرار دهد (Denhardt and Denhardt, 2000). مطابق نظر استاگر علاقه به ارزش همگانی در درجه اول به دلیل انتقاداتی بود که در مورد مدیریت دولتی نوین مطرح شد. با این حال طرفداری از ارزش همگانی با رویکردهای سنتی در این انگاره که بخش دولتی متفاوت از بخش خصوصی

است، مشترک است. نظریه ارزش همگانی بحث می‌کند که خلق ارزش همگانی، هدف غایی برنامه‌ها و فعالیت‌های بخش دولتی است. مور پیشنهاد می‌کند برای خلق ارزش همگانی، مدیران ارشد باید سه زمینه کلیدی را تبیین کنند: تأمین خدمات با کیفیت بالا و اثربخشی هزینه‌ای، دستیابی به نتایج مطلوب، حمایت گسترده از اعتماد میان شهروندان و دولت (Moore, 2012).

شکل ۱. الگوی مدیریت ارزش‌های همگانی



Source: Moore, 2012.

بر اساس شکل فوق فعالیت‌های بخش دولتی باید تحت قیومیت قانونی، بیانیه‌های چشم‌انداز و مأموریت‌های سازمانی و خواسته‌های عمومی و سیاسی قرار داشته باشد. باید در نظر داشت که بویور و لافلر ارزش همگانی را نه یک حقیقت علمی، بلکه در زمره نظریه‌های روایتی قرار می‌دهند که باورهای خاصی را ایجاد کرده است (Bovaird and Loffler, 2009).

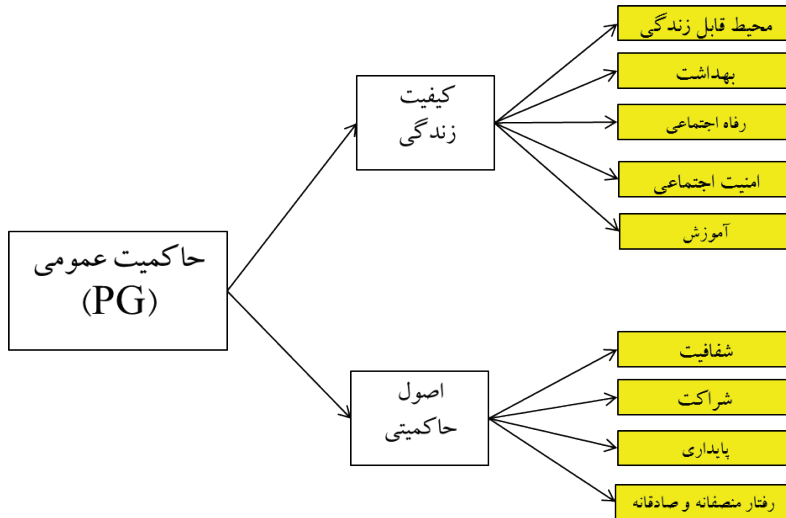
۴-۱. حاکمیت عمومی

حاکمیت عمومی^۱ بر این نکته توجه دارد که چگونه سازمان‌های مختلف برای نیل به سطح بالاتری از نتایج مورد نظر با شهروندان و ذی‌نفعان تعامل می‌کنند. همچنین در حاکمیت عمومی، روش تصمیم‌گیری (فرایندهایی که از طریق آنها ذی‌نفعان مختلف تعامل می‌کنند) نیز از اهمیت عمده‌ای برخوردار است. به عبارت دیگر حاکمیت عمومی این گفته سنتی را زیر سؤال می‌برد که مهم نیست ما چکار می‌کنیم، مهم آن است که مردم در مورد آنچه انجام می‌دهیم چه احساسی دارند و هدف وسیله را توجیه نمی‌کند. حاکمیت عمومی خوب^۲ نشانگر ارائه خدمات مبتنی بر تقاضاهای غیرقابل مذاکره شهروندان در جامعه مدرن است (Ibid.). به عبارت دیگر دستگاه‌های عمومی در ارائه خدمات باید در راستای افکار عمومی و انتظارات شهروندان حرکت کنند. بوواردو لافلر (۲۰۰۹) ابعاد و مؤلفه‌های زیر را برای ارزیابی حاکمیت عمومی پیشنهاد می‌کند:

- کیفیت زندگی: ^۳ محیط قابل زندگی، ^۴ امنیت اجتماعی، ^۵ بهداشت، ^۶ رفاه اجتماعی، ^۷ آموزش رسمی و غیررسمی. ^۸
- اصول حاکمیت عمومی: ^۹ شفافیت، ^{۱۰} شراکت، ^{۱۱} پایداری، ^{۱۲} رفتار منصفانه و صادقانه.

-
1. Public Governance
 2. Good Public Governance
 3. Quality of Life
 4. Liveable Environment
 5. Safety Community
 6. Health
 7. Social Well-being
 8. Education and Training
 9. Of Public Governance Principles
 10. Transparency
 11. Partnership
 12. Sustainability

شکل ۲. ابعاد و مؤلفه‌های حاکمیت عمومی

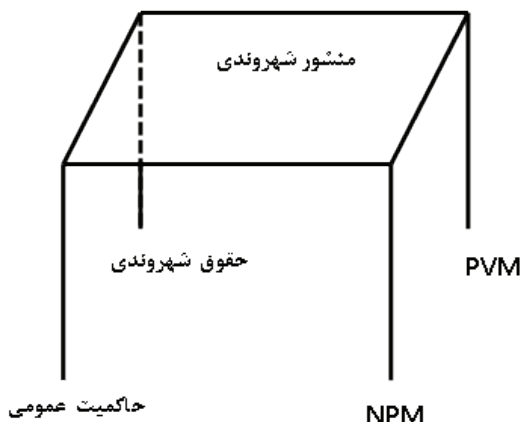


Source: Bovaird and Löffler, 2009.

با توجه به مبانی نظری فوق می‌توان گفت منشور شهروندی برایند حاکمیت عمومی، حقوق شهروندی و الگوهای نوین مدیریت دولتی (مدیریت ارزش‌های عمومی^۱ و مدیریت دولتی نوین^۲) است که هر یک از آنها به نحوی در منشور شهروندی تجلی یافته است. به عنوان نمونه پاسخگویی که در منشور شهروندی مورد تأکید قرار گرفته است، ریشه در حاکمیت عمومی و مدیریت ارزش‌های عمومی دارد.

1. Public Value Management (PVM)
2. New Public Management (NPM)

شکل ۳. چارچوب و پایه‌های منشور شهروندی

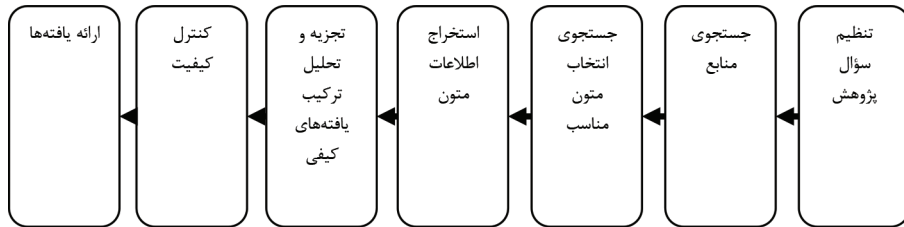


مأخذ: یافته‌های تحقیق.

۲. روش پژوهش

هدف اصلی این مقاله شناخت مراحل استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی است. مقاله حاضر از نظر هدف، کاربردی و از نظر نوع داده‌ها، کیفی است و با روش تحقیق کتابخانه‌ای، با تکنیک فراترکیب انجام شده است. روش فراترکیب کیفی تفسیر محقق از یافته‌های مطالعات منتخب است و تنها یک مرور ادبیات نظام‌مند از یک حوزه خاص و یا تحلیل ثانویه داده‌های اولیه مستخرج از گروهی از مطالعات تحقیقاتی شناخته شده نیست. ساندولوسکی و باروسو فرایندی هفت مرحله‌ای برای انجام فراترکیب معرفی کرده‌اند که در پژوهش حاضر نیز از آن استفاده شده است (Sandelowski and Barroso, 2007).

شکل ۴. الگوی هفت مرحله‌ای



Source: Sandelowski and Barroso, 2007.

گام اول: تنظیم سؤال تحقیق

برای هر اقدام پژوهشی، ابتدا باید یک سؤال یا یک هدف طرح شود. در این مطالعه استقرار منشور شهروندی در پاسخ به پرسش «چه چیزی»، بررسی پایگاه‌های داده و مجلات در پاسخ به پرسش «چه کسی»، چارچوب زمانی مقالات بررسی شده در پاسخ به پرسش «چه وقت» و گردآوری داده‌ها از همه پژوهش‌های انجام شده (اعم از کیفی، کمی و آمیخته) در حوزه پاسخ به پرسش «چگونه» مطرح می‌شوند. با توجه به موارد بیان شده سؤال تحقیق برای پیمودن گام‌های بعدی فراترکیب به این شرح است: مراحل استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی در بازه سی‌ساله از سال ۱۹۹۰ تا ۲۰۲۰ چگونه بوده است؟

گام دوم: جستجوی منابع

جامعه آماری این پژوهش را تمام مقاله‌ها، گزارش‌های پژوهشی، کتاب‌ها، پایگاه‌های داده و نشریه‌های داخلی و خارجی موجود از سال ۱۹۹۰ تا سال ۲۰۲۰ برای مطالعات خارجی و سال ۱۳۸۰ تا ۱۳۹۹ برای مطالعات داخلی تشکیل داده است.^۱

۱. کلیدواژه‌های پژوهش مطابق جدول ۱ در مجلات پایگاه‌های داده زیر جستجو شدند: Magiran, SID, Civilica Science Direct, Springer, Scopus, Google Scholar, Emerald.

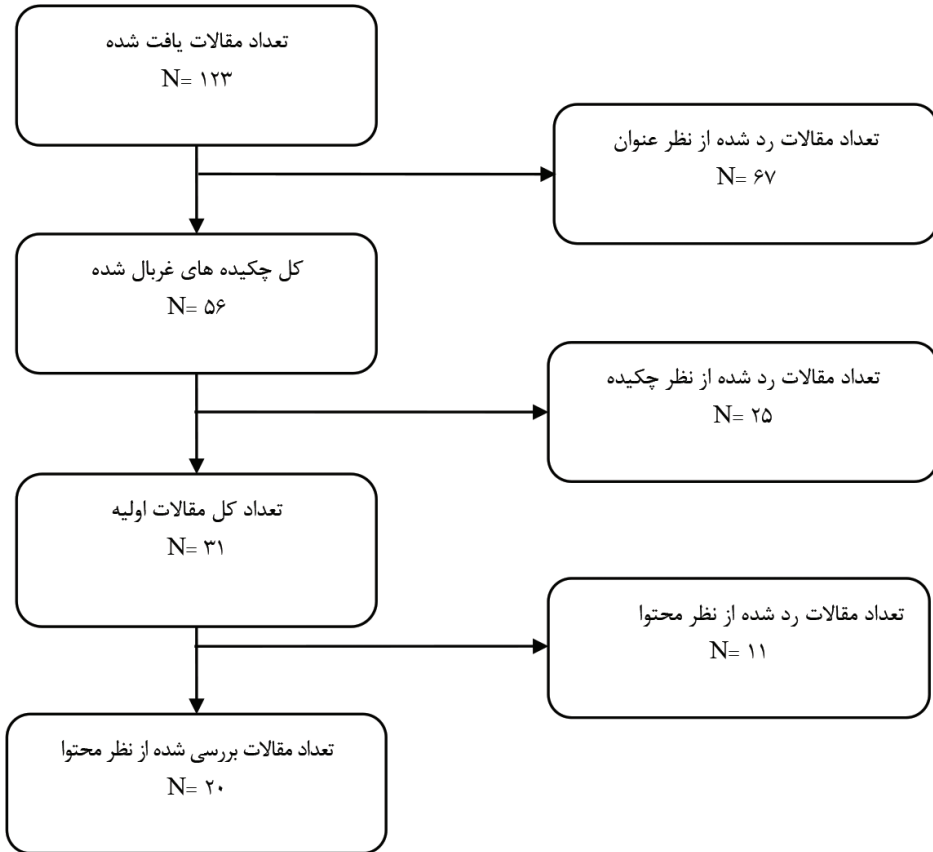
جدول ۱. کلیدواژه‌های جست‌وجو شده

خارجی	فارسی	ردیف
Citizen Charter	منشور شهروندی	۱
Citizen Charter deployment	استقرار منشور شهروندی	۲
Citizenship Charter Document	سند منشور شهروندی	۳
Citizen Charter Pattern	الگوی منشور شهروندی	۴
Citizen Charter Model	مدل منشور شهروندی	۵

گام سوم: جست‌جو و انتخاب متون مناسب

در این گام به جمع‌آوری مقالات متناسب با پژوهش پرداخته شده است و با هر بازبینی تعدادی از مقالات حذف و بررسی نشدند. در حقیقت مطالعات انتخاب شده در این گام چند بار مورد بازبینی قرار گرفتند و در هر مرحله مقالات و پژوهش‌هایی که متناسب با موضوع نبودند حذف شدند. در پژوهش حاضر فرایند بازبینی به صورت خلاصه در شکل زیر نشان داده شده است. در این مرحله پس از گردآوری تمام مقالات مرتبط با استقرار منشور شهروندی، به ترتیب با بررسی عنوان، چکیده و متن کامل مقالات نسبت به حذف موارد تکراری و غیرمرتبط اقدام شد. پس از چهار مرحله پالایش، از میان ۱۲۳ مطالعه، ۱۰۳ مطالعه حذف و ۲۰ پژوهش برای تجزیه و تحلیل اطلاعات انتخاب شدند.

شکل ۵. مراحل انتخاب چک لیست پژوهش‌های مورد مطالعه از پایگاه‌های اطلاعاتی منتخب



در این گام پس از بررسی مقالات از نظر عنوان، به بررسی چکیده آنها پرداخته و سپس محتوای مقالات بررسی شدند. همچنین کیفیت روش مطالعه مورد ارزیابی واقع شد و مقالاتی که از این نظر دارای کیفیت قابل قبولی نبودند حذف شدند. در پژوهش حاضر از برنامه مهارت‌های ارزیابی حیاتی^۱ به عنوان ابزار به منظور ارزیابی کیفیت مطالعه‌های اولیه پژوهش کیفی استفاده شده است. با استفاده از این برنامه با ۱۰ شرط هر مقاله به لحاظ کیفی مورد ارزیابی قرار می‌گیرد. شرایط در نظر

1. Critical Appraisal Skills Program (CASP)

گرفته شده برای روش برنامه مهارت‌های ارزیابی حیاتی در این پژوهش عبارت‌اند از:

۱. **اهداف تحقیق:** بررسی اینکه آیا مقاله دارای هدفی مشخص و معین است.
۲. **منطق روش:** از چه روشی استفاده شده و آیا منطقی‌ترین، مناسب‌ترین، عملی‌ترین یا علمی‌ترین روش است.
۳. **طرح تحقیق:** بررسی اینکه محقق به خوبی موضوع، اهمیت آن، اهداف و فرضیه‌ها، روش‌ها و ابزارهای تحقیق و منابع را تعریف کرده باشد.
۴. **روش نمونه‌برداری:** نمونه بخشی از جامعه تحت بررسی است که با روشی که از پیش تعیین شده است انتخاب می‌شود. از چه روشی برای نمونه‌گیری استفاده شده و آیا این روش دارای اعتبار کافی برای این پژوهش است.
۵. **جمع‌آوری داده‌ها:** آیا برای جمع‌آوری داده‌ها از ابزارهای استاندارد و رایج استفاده شده است.
۶. **انعکاس‌پذیری:** شامل رابطه بین محقق و شرکت‌کنندگان است.
۷. **ملاحظات اخلاقی:** آیا محقق از منابع علمی معتبر در مراجع خود استفاده کرده و به درستی به آنها منبع داده است.
۸. **دقت تجزیه و تحلیل داده‌ها:** آیا از ابزار خاصی استفاده کرده و تجزیه و تحلیل داده‌ها را به خوبی انجام داده است.
۹. **بیان واضح و روشن یافته‌ها:** آیا نتیجه کار به گونه‌ای بیان شده است که خواننده به راحتی هدف را درک کند.
۱۰. **ارزش تحقیق:** آیا تحقیق مورد نظر هم‌راستا با حوزه منشور شهروندی و دارای ارزش علمی یا کاربردی است.

برای بررسی هر سؤال یک امتیاز در نظر گرفته شد. امتیاز نهایی هر مقاله بین صفر تا پنجاه در دسته‌بندی‌های مختلف گروه‌بندی شد. در نهایت مقاله‌هایی که امتیاز کمتر از سی (خوب) دریافت کرده بودند حذف شدند.

جدول ۲. امتیازبندی مقالات براساس برنامه مهارت‌های ارزیابی حیاتی

امتیاز	۱۰ تا ۰	۲۰ تا ۱۰	۳۰ تا ۲۰	۴۰ تا ۳۰	۵۰ تا ۴۰
نوع ارزیابی	ضعیف	متوسط	خوب	خیلی خوب	عالی

گام چهارم: استخراج اطلاعات متون

متون مقالات منتخب به منظور دستیابی به یافته‌های درون‌محتوایی چند بار مطالعه و پس از گردآوری و بررسی داده‌ها، به صورت واحدهای معنایی و کدهای مشخص دسته‌بندی شدند. در پایان پژوهشگر ۵۶ کد را شناسایی کرد. فرایند نهایی شناسایی کدها در دو مرحله انجام شد:

مرحله اول: با توجه به هدف تحقیق، کدهایی که در تعداد معدودی از پژوهش‌ها بود در فرایند تحقیق به کار نرفتند و براساس قرابت معنایی و صرف تفاوت لفظی بین برخی از کدها، ادغام و با عنوان مشترک آورده شده‌اند.

مرحله دوم: مصاحبه با خبرگان دانشگاهی.

با انجام دو مرحله فوق در نهایت ۵۶ کد شناسایی شد. نتایج حاصل از این گام به صورت جدول زیر نشان داده شده است.

جدول ۳. کدبندی متون مورد پژوهش

منابع	کد	ردیف
Arora (2008) Post and Agarwal (2010) CARE (2016) Habib and Abera (2016) NMDC (2010)	طراحی سازوکارهایی برای شناسایی گروه‌های مشتری/ذی‌نفعان/کاربران با هدف تعیین سیاست‌هایی برای خدمت به آنها	۱
Habib and Abera (2016) Arora (2008)	شناسایی خدمات و یا بخش‌هایی که منشور شهروندی می‌تواند به‌طور بالقوه پوشش دهد	۲
Gamage (2018) Carty (2004) Post and Agarwal (2010) NMDC (2010) Saguin (2012) Arora (2008) Nayem (2010)	مشخص کردن فعالیت‌ها و جدول زمان‌بندی مربوط به اجرای آنها (از جمله ایجاد یک سازوکار ارزیابی درونی (توانمندی کارکنان) برای پیگیری پیشرفت و تطبیق مقررات داخلی و جریان کار برای انجام تعهدات مربوط به منشور شهروندی)	۳
Acharya (2010) Mang'era and Bichanga (2013) Post and Agarwal (2010) Arora (2008) Nayem (2010)	ارزیابی منابعی (اعم از انسانی و مالی) که برای تهیه و اجرای منشور لازم هستند (مدیریت باید از قبل، بودجه اختصاصی و زمان کارکنان را برای آموزش، عمومی کردن منشور شهروندی و اجرای تغییرات داخلی سازمانی لازم برای تهیه استانداردهای جدید ارائه خدمات را معین کند)	۴
Anil Kumar and Gyan Laxmi (2021) Sharma (2004) Center for Good Governance (2008) Shankar (2007) Habib and Abera (2016) Gamage (2018) Carty (2004) Nigussa (2014)	مشخص کردن استانداردهای کیفیت فعالیت‌ها	۵
Habib and Abera (2016) Post and Agarwal (2010) Carty (2004) Nigussa (2014) CARE (2016)	مشاوره و مشارکت با نهادهای مدنی در فرایند تهیه پیش‌نویس منشور شهروندی (می‌توانند با اشاره به نقص‌های احتمالی پیشنهادی منشور شهروندی از طرف شهروندان، آگاهی عمومی را در مورد منشور شهروندی افزایش دهند و به نظارت بر تعهدات انجام شده توسط ارائه‌دهندگان خدمات کمک کنند)	۶

منابع	کد	ردیف
CARE (2016) Post and Agarwal (2010) Arora (2008)	مشورت با مشتریان / ذی‌نفعان / کارمندان (در درجه اول کارکنان خط مقدم) و انجمن‌های نماینده آنها در تدوین منشور	۷
CARE (2016) Post and Agarwal (2010)	راه‌اندازی دفتر کارگروه، گروه اصلی و گلوگاهی برای نظارت بر طراحی و اجرای منشور شهروندی	۸
Arora (2008) Post and Agarwal (2010)	استفاده از ابزارهای نظرسنجی برای جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل آنها	۹
Post and Agarwal (2010) Shankar (2007) Razzaque (2012) Gamage (2018) Arora (2008)	اولویت‌بندی انتظارات ذی‌نفعان و مقایسه آنها با استانداردها	۱۰
CARE (2016) Nayem (2010) Rab and Rahaman (2017)	افزایش آگاهی در مورد منشور شهروندی از طریق مشارکت ذی‌نفعان	۱۱
Post and Agarwal (2010) Arora (2008) Beniwal (2005)	برگزاری مراسمی عمومی جهت راه‌اندازی منشور (شامل همه ذی‌نفعان از جمله کاربران، نهادهای مدنی، رسانه‌ها و کارکنان)	۱۲
DARPG (2002) Sharma (2012) CARE (2016)	استفاده از رادیو، روزنامه، دیگر رسانه‌ها، نهادهای مدنی، اعضای دولتی و اعضای جامعه برای افزایش آگاهی از منشور شهروندی (توصیف منشور شهروندی، اهداف و استانداردهای ارائه خدمت، چگونگی دسترسی به سازوکار شبکه و ...)	۱۳
Carty (2004) Post and Agarwal (2010)	ایجاد دفاتر اطلاع‌رسانی و تسهیلگر برای شهروندان	۱۴
Post and Agarwal (2010) Arora (2008)	ارائه اطلاعات مناسب در مورد وب‌سایت و منشور آنلاین	۱۵

منابع	کد	ردیف
Sharma (2004) Tamrakar (2010) Razzaque (2012) Habib and Abera (2016) Post and Agarwal (2010) Carty (2004) CARE (2016) Arora (2008) NMDC (2010) Doern (1993) Principe (2009) Nigussa (2014)	ارائه توضیحات در مورد حق دسترسی به اطلاعات	۱۶
Arora (2008)	ارائه منشور شهروندی در موقعیتی برجسته و قابل دید در ادارات و مکان‌های ارائه خدمات	۱۷
CARE (2016) NMDC (2010) Post and Agarwal (2010) Habib and Abera (2016) Shankar (2007) DARPG (2002) Sharma (2004)	معین و مشخص کردن دلیل، هدف و دامنه منشور شهروندی	۱۸
Habib and Abera (2016) Post and Agarwal (2010)	استفاده از اصطلاحات ساده و واضح قابل درک برای ذی‌نفعان در تدوین منشور شهروندی	۱۹
Anil Kumar and Gyan Laxmi (2021) CARE (2016) Tamrakar (2010) Carty (2004) Habib and Abera (2016)	ارائه اطلاعات شفاف در مورد مراحل / رویه‌های دسترسی به فعالیت‌ها	۲۰
CARE (2016) Doern (1993)	ارائه اطلاعات شفاف در مورد عملکرد دفاتر	۲۱
Post and Agarwal (2010)	آماده‌سازی پیش‌نویس منشور شهروندی	۲۲
Post and Agarwal (2010)	در اختیار قرار دادن پیش‌نویس منشور شهروندی برای دریافت نظرات ذی‌نفعان	۲۳
Post and Agarwal (2010)	اصلاح و نهایی‌سازی منشور شهروندی	۲۴
CARE (2016) Arora (2008)	به تأیید رساندن منشور توسط مراجع بالادستی مربوطه	۲۵

منابع	کد	ردیف
Acharya (2010) Arora (2008) Nayem (2010)	تخصیص منابع جهت آموزش فعالیت های مرتبط با منشور شهروندی به کارکنان	۲۶
Arora (2008) Post and Agarwal (2010) Nayem (2010)	برگزاری جلسات آموزشی / توجیهی برای کارکنان در زمینه منشور	۲۷
Center for Good Governance (2008) Arora (2008)	ارسال دستورالعمل های مربوط به منشور شهروندی برای تمامی کارکنان	۲۸
خبرگان	تدوین پودمان مفهوم منشور شهروندی برای توجیه و آموزش کارکنان در مرحله استقرار	۲۹
خبرگان	تدوین پودمان بررسی و مطالعه الگوهای منشور شهروندی کشورهای دیگر	۳۰
خبرگان	تدوین پودمان مفاد سند (اعلامیه) منشور شهروندی	۳۱
خبرگان	تدوین پودمان فرایند استقرار منشور شهروندی	۳۲
خبرگان	تدوین پودمان ارزشیابی منشور شهروندی	۳۳
خبرگان	تدوین پودمان عوامل بازدارنده استقرار منشور شهروندی	۳۴
Habib and Abera (2016) CARE (2016) Post and Agarwal (2010) Doern (1993) Sharma (2012) Razzaque (2012)	در نظر گرفتن سازوکار بازخورد برای ذی نفعان به منظور افزایش رضایت مشتریان و بهبود در ارائه خدمات	۳۵
Post and Agarwal (2010) Habib and Abera (2016)	ایجاد کانال هایی که کاربران از طریق آن بتوانند پیشنهادهای خود را ارائه دهند (شامل وبسایت، سرویس پیام کوتاه، نظرسنجی از مشتری در زمان ارائه خدمت، صندوق پیشنهادهای / شکایات، ایمیل و تلفن)	۳۶
Post and Agarwal (2010) Shankar (2007) Gamage (2018)	تعیین مسئولیت رسیدگی به شکایات در سازمان و تشریح فرایند گام های داخلی آن (ایجاد فرایندهای داخلی برای تعیین زیرگروه هر شکایت)	۳۷
Post and Agarwal (2010) Shankar (2007) Gamage (2018) Habib and Abera (2016)	طراحی فرایندهای داخلی استاندارد شکایات (شکایت می تواند هم دستی و هم کامپیوتری تنظیم شود که در آن صورت ارائه دهنده خدمت می تواند روند زمان واقعی داده ها را شناسایی کند)	۳۸

منابع	کد	ردیف
Post and Agarwal (2010)	توسعه جدول زمانی شفاف برای شکایات (تصدیق اولیه شکایت، مورد انتظار حل مسئله برای هر مرحله از بررسی و چارچوب زمانی برای به روز کردن اطلاعات ذی‌نفعان)	۳۹
Anil Kumar and Gyan Laxmi (2021) Arora (2008) Doern (1993) Sharma (2012) Sakshi Mehra (2017) Habib and Abera (2016)	تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری استانداردهای خدمات	۴۰
Doern (1993) Arora (2008) Post and Agarwal (2010) Gamage (2018) Sakshi Mehra (2017) Habib and Abera (2016)	اندازه‌گیری استانداردهای خدمات کنونی	۴۱
Arora (2008)	مستندسازی استانداردهای فعالیت‌ها	۴۲
Beniwal (2005) Center for Good governance (2008) Post and Agarwal (2010)	اطمینان از پاسخگویی منشور شهروندی به نیازهای کاربران	۴۳
Post and Agarwal (2010) CARE (2016) Arora (2008)	تفویض اختیار به یک نهاد هماهنگ برای طراحی، پیاده‌سازی و نظارت بر منشور شهروندی	۴۴
Post and Agarwal (2010) CARE (2016) Arora (2008)	ایجاد سیستم کنترل و ارزیابی داخلی (جهت کنترل پیروی سازمان از معیارهای عملکرد در منشور شهروندی)	۴۵
Post and Agarwal (2010) CARE (2016)	ارزیابی داده‌های سازوکار شکایات (جهت شناسایی نقاط مشکل‌آفرین بالقوه و اصلاح آنها)	۴۶
Arora (2008)	نظرسنجی از کارکنان در زمینه راه‌های بهبود روش انجام کار	۴۷
Razzaque (2012)	ارزیابی اثرگذاری استاندارد مشوق‌ها و ایجاد تغییرات لازم در آنها	۴۸

منابع	کد	ردیف
CARE (2016) Razzaque (2012) Arora (2008) Gautam (2008)	نظارت مستمر بر اجرای فرایندهای منشور	۴۹
CARE (2016) Doern (1993) Arora (2008)	راه‌اندازی و فعال‌سازی سیستم سنجش عملکرد (از جمله برنامه‌های اجرایی)	۵۰
CARE (2016)	انتشار منظم نتایج ارزیابی عملکرد	۵۱
Arora (2008)	توافق کردن با مراکز بر سر نقشه راه	۵۲
Post and Agarwal (2010)	مشارکت مدیریت عالی در راهبری ارائه خدمات	۵۳
Nayem (2010) Shankar (2007) Post and Agarwal (2010)	تصمیم‌گیری در زمینه گام‌هایی که باید در صورت انحراف از استانداردها برداشته شود (جبران خدمات یا نامه عذرخواهی)	۵۴
Gamage (2018)	ارتقای منشور شهروندی	۵۵
Gamage (2018) Sakshi Mehra (2017) Carty (2004)	بازیابی خدمات	۵۶

گام پنجم: تجزیه و تحلیل و تلفیق یافته‌های کیفی

هدف فراترکیب ایجاد تفسیر یکپارچه و جدید از یافته‌هاست. ساندولوسکی و باروسو (۲۰۰۷) این مورد را «بررسی موضوعی» می‌نامند؛ به این صورت که پژوهشگر ابتدا تمام عوامل استخراج شده از مطالعات را کد در نظر می‌گیرد و سپس با در نظر گرفتن مفهوم هر یک از این کدها، آنها را در یک مفهوم مشابه دسته‌بندی می‌کند. به این ترتیب مقوله‌های پژوهش شکل داده می‌شود.

جدول ۴. ارتباط میان مفاهیم، مقوله‌ها و قضایا

ردیف	کد	مقوله	قضیه
۱		مشاوره و مشارکت با نهادهای مدنی در فرایند تهیه پیش‌نویس منشور شهروندی (می‌توانند با اشاره به نقص‌های احتمالی پیشنهادی منشور شهروندی از طرف شهروندان، آگاهی عمومی را در مورد منشور شهروندی افزایش دهند و به نظارت بر تعهدات انجام شده توسط ارائه‌دهندگان خدمات کمک کنند)	مرحله اول: آماده‌سازی
۲		مشورت با مشتریان / ذی‌نفعان / کارمندان (در درجه اول کارکنان خط مقدم) و انجمن‌های نماینده آنها در تدوین منشور	
۳		افزایش آگاهی در مورد منشور شهروندی از طریق مشارکت ذی‌نفعان	
۴		استفاده از ابزارهای نظرسنجی برای جمع‌آوری داده‌ها و تحلیل آنها	
۵		اولویت‌بندی انتظارات ذی‌نفعان و مقایسه آنها با استانداردها	
۶		طراحی سازوکارهایی برای شناسایی گروه‌های مشتری / ذی‌نفعان / کاربران با هدف تعیین سیاست‌هایی برای خدمت به آنها	
۷		شناسایی خدمات و یا بخش‌هایی که منشور شهروندی می‌تواند به‌طور بالقوه پوشش دهد	
۸		راه‌اندازی دفتر کارگروه، گروه اصلی و گلوگاهی برای نظارت بر طراحی و اجرای منشور شهروندی	
۹		مشخص کردن فعالیت‌ها و جدول زمان‌بندی مربوط به اجرای آنها (از جمله ایجاد یک سازوکار ارزیابی درونی (توانمندی کارکنان) برای پیگیری پیشرفت و تطبیق مقررات داخلی و جریان کار به منظور انجام تعهدات مربوط به منشور شهروندی)	
۱۰		مشخص کردن استانداردهای کیفیت فعالیت‌ها	

ردیف	کد	مقوله	قضیه
۱۱		برگزاری مراسمی عمومی جهت راه اندازی منشور (شامل همه ذی نفعان از جمله کاربران، نهادهای مدنی، رسانه‌ها و کارکنان)	مرحله اول: آماده سازی
۱۲		استفاده از رادیو، روزنامه، دیگر رسانه‌ها، نهادهای مدنی، اعضای دولتی و اعضای جامعه برای افزایش آگاهی از منشور شهروندی (توصیف منشور شهروندی، اهداف و استانداردهای ارائه خدمت، چگونگی دسترسی به سازوکار شبکه و ...)	
۱۳		ایجاد دفاتر اطلاع رسانی و تسهیلگر برای شهروندان	
۱۴		ارائه اطلاعات مناسب در مورد وبسایت و منشور آنلاین	
۱۵		ارائه توضیحات در مورد حق دسترسی به اطلاعات	
۱۶		ارائه منشور شهروندی در موقعیتی برجسته و قابل دید در ادارات و مکان‌های ارائه خدمات	
۱۷		ارزیابی منابعی (اعم از انسانی و مالی) که برای تهیه و اجرای منشور لازم هستند (مدیریت باید از قبل بودجه اختصاصی، زمان کارکنان برای آموزش، عمومی کردن منشور شهروندی و اجرای تغییرات داخلی برای تهیه استانداردهای جدید ارائه خدمات را معین کند)	
۱۸		معین و مشخص کردن دلیل، هدف و دامنه منشور شهروندی	مرحله دوم: طراحی
۱۹		استفاده از اصطلاحات ساده و واضح قابل درک برای ذی نفعان در تدوین منشور شهروندی	
۲۰		آماده سازی پیش نویس منشور شهروندی	
۲۱		اصلاح و نهایی سازی منشور شهروندی	
۲۲		به تأیید رساندن منشور توسط مراجع بالادستی مربوطه	
۲۳		ارائه اطلاعات شفاف در مورد مراحل / رویه‌های دسترسی به فعالیت‌ها	
۲۴		ارائه اطلاعات شفاف در مورد عملکرد دفاتر	
۲۵		در اختیار قرار دادن پیش نویس منشور شهروندی برای دریافت نظرات ذی نفعان	

ردیف	کد	مقوله	قضیه
۲۶	تخصیص منابع جهت آموزش فعالیت‌های مرتبط با منشور شهروندی به کارکنان	آموزش و آگاه‌سازی کارکنان از سند منشور شهروندی	مرحله سوم: استقرار
۲۷	برگزاری جلسات آموزشی / توجیهی برای کارکنان در زمینه منشور		
۲۸	ارسال دستورالعمل‌های مربوط به منشور شهروندی برای تمامی کارکنان		
۲۹	تدوین پودمان مفهوم منشور شهروندی برای توجیه و آموزش کارکنان در مرحله استقرار		
۳۰	تدوین پودمان بررسی و مطالعه الگوهای منشور شهروندی کشورهای دیگر		
۳۱	تدوین پودمان مفاد سند (اعلامیه) منشور شهروندی		
۳۲	تدوین پودمان فرایند استقرار منشور شهروندی		
۳۳	تدوین پودمان ارزشیابی منشور شهروندی		
۳۴	تدوین پودمان عوامل بازدارنده استقرار منشور شهروندی		
۳۵	در نظر گرفتن سازوکار بازخورد برای ذی‌نفعان به منظور افزایش رضایت مشتریان و بهبود ارائه خدمات	استقرار سازوکار اخذ بازخورد و شکایت از شهروندان و ذی‌نفعان	مرحله سوم: استقرار
۳۶	ایجاد کانال‌هایی که کاربران از طریق آن بتوانند پیشنهادها/ شکایات خود را ارائه دهند (شامل وب‌سایت، سرویس پیام کوتاه، نظرسنجی از مشتری در زمان ارائه خدمت، صندوق پیشنهادها/ شکایات، ایمیل و تلفن)		
۳۷	تعیین مسئولیت رسیدگی به شکایات در سازمان و تشریح فرایند گام‌های داخلی آن (ایجاد فرایندهای داخلی برای تعیین زیرگروه هر شکایت)		
۳۸	طراحی فرایندهای داخلی استاندارد شکایات (شکایت می‌تواند هم دستی و هم کامپیوتری تنظیم شود که در آن صورت ارائه‌دهنده خدمت می‌تواند روند زمان واقعی داده‌ها را شناسایی کند)		
۳۹	توسعه جدول زمانی شفاف برای شکایات (شامل زمان تصدیق اولیه شکایت، زمان مورد انتظار حل مسئله برای هر مرحله از بررسی و چارچوب زمانی برای بروز کردن اطلاعات ذی‌نفعان)		

ردیف	کد	مقوله	قضیه
۴۰	تدوین شاخص‌های اندازه‌گیری استانداردهای خدمات	ارزشیابی استانداردهای ارائه خدمات منشور شهروندی	
۴۱	اندازه‌گیری استانداردهای خدمات کنونی		
۴۲	مستندسازی استانداردهای فعالیت‌ها		
۴۳	اطمینان از پاسخگویی منشور شهروندی به نیازهای کاربران		
۴۴	ارزیابی داده‌های سازوکار شکایات (جهت شناسایی نقاط مشکل آفرین بالقوه و اصلاح آنها)		
۴۵	ارزیابی اثرگذاری استاندارد مشوق‌ها و ایجاد تغییرات لازم در آنها		
۴۶	راه‌اندازی و فعال‌سازی سیستم سنجش عملکرد (از جمله برنامه‌های اجرایی)		
۴۷	نظرسنجی از کارکنان در زمینه راه‌های بهبود روش انجام کار	اصلاح فرایندهای ارائه خدمات	مرحله چهارم: پایش و ارزشیابی
۴۸	انتشار منظم نتایج ارزیابی عملکرد		
۴۹	ارتقای منشور شهروندی		
۵۰	بازیابی خدمات		
۵۱	تصمیم‌گیری در زمینه گام‌هایی که باید در صورت انحراف از استانداردها برداشته شود (جبران خدمات یا نامه عذرخواهی)	ایجاد سازوکار جبران خسارت	
۵۲	مشارکت مدیریت عالی در راهبری ارائه خدمات	حمایت مدیریت ارشد	
۵۳	تفویض اختیار به یک نهاد هماهنگ برای طراحی، پیاده‌سازی و نظارت بر منشور شهروندی	کنترل و نظارت بر اجرای منشور شهروندی	
۵۴	ایجاد سیستم کنترل و ارزیابی داخلی (جهت کنترل پیروی سازمان از معیارهای عملکرد در منشور شهروندی)		
۵۵	نظارت مستمر بر اجرای فرایندهای منشور		
۵۶	توافق کردن با مراکز بر سر نقشه راه		

گام ششم: کنترل کدهای استخراجی

در این مرحله جهت اعتباردهی فرایند کدگذاری و کنترل کیفیت آن از شاخص کاپای کوهن استفاده شده است. برای محاسبه شاخص کاپا از یک فرد خبره در امر موضوع خواسته می‌شود بدون اطلاع از کدگذاری محقق، نسبت به کدگذاری و دسته‌بندی مفاهیم اقدام کند. سپس با استفاده از نرم‌افزار اس.پی.اس.اس، مفاهیم ارائه شده توسط پژوهشگر با مفاهیم ارائه شده توسط فرد خبره مقایسه می‌شود. چنانچه کدهای این دو محقق نزدیک به هم باشند، نشان‌دهنده توافق بالا بین این دو کدگذار و بیان‌کننده پایایی است. مقدار شاخص کاپا برابر با ۰/۶۸۹ محاسبه شده که با توجه به جدول ذیل در سطح توافق معتبر قرار گرفته است.

جدول ۵. وضعیت شاخص کاپا و نتایج آماره ضریب توافق کاپای کوهن

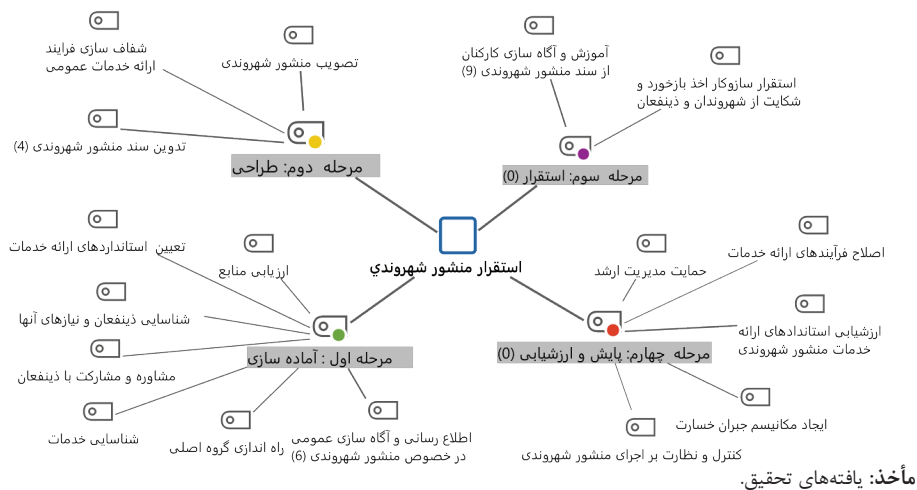
وضعیت توافق	مقدار عددی شاخص کاپا	نتایج آماره (ضریب توافق کاپای کوهن)	
		ارزش	تعداد نمونه‌ها
ضعیف بی‌اهمیت متوسط مناسب معتبر عالی	کمتر از ۰ ۰-۰/۲	۰/۸۶۷	۲۰
	۰/۲۱-۰/۴		
	۰/۴۱-۰/۶		
	۰/۶۱-۰/۸		
	۰/۸۱-۱	۰/۰۰۰	معناداری

۳. یافته‌های پژوهش

در انتها پس از انجام مراحل فراترکیب، داده‌های کدگذاری شده با توجه به تحلیل محتوا و معنای کدها و مفاهیم، مقوله‌ها به تعداد چهار دسته شکل گرفتند. به دلیل حجیم بودن متن پژوهش، صرفاً به ارائه نتایج در قالب سطح اصلی و فرعی اشاره شده است. به عبارتی عوامل مؤثر در قالب ۵۶ کد و چهار مقوله اصلی شناسایی و طبقه‌بندی شدند. برای تجزیه و تحلیل و دسته‌بندی به نرم‌افزار

مکس کیودا^{۱۰۱} منتقل و مدل استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی مشتمل بر دو لایه شامل (قضیه و مقوله) به دست آمد. چارچوب به دست آمده در شکل زیر قابل مشاهده می‌شود.

شکل ۶. دسته‌بندی مراحل استقرار منشور شهروندی با استفاده از نرم‌افزار مکس کیودا



۴. مفهوم منشور شهروندی

یکی از موضوعاتی که درباره دولت و شهروندان مطرح می‌شود، مفهوم منشور شهروندی است. منظور از تدوین این منشور، بهره‌گیری از پاسخ شهروندان نسبت به کارکرد واقعی سازمان‌های دولتی است. معمولاً منشور یاد شده تمام خدمات بخش عمومی را دربرمی‌گیرد و هدف از آن تقاضا کردن مواردی مانند پاسخگویی، شفافیت، رعایت کیفیت و انتخاب خدماتی که در اختیار مردم قرار خواهد گرفت، از جانب دولت و سازمان‌های ارائه‌دهنده خدمات (مانند اداره پست، شرکت‌های راه‌آهن و ...) است.

دروری (۲۰۰۵) بیان می‌کند منشور شهروندی سندی است که سازمان از طریق آن نسبت به مشتریان خود متعهد می‌شود تا استاندارد خدمات، اطلاعات، حق انتخاب و ارائه مشاوره، عدم تبعیض و قابلیت دسترسی، رفع موارد نارضایتی، احترام و ارزش به ازای پول پرداختی را رعایت کند. این امر انتظارات سازمان نیز را از شهروندان / مشتریان در برمی‌گیرد، به این معنا که آنان باید تعهداتی را در برابر سازمان برعهده گیرند. در حالی که با رویکرد تکریم شهروندان و رعایت حقوق شهروندی، منشور شهروندی را بیان آشکار آن چیزی می‌داند که نهادی عمومی، آماده است در قالب خدمات، حقوق و شایستگی افراد با ارجاع به آن خدمات عرضه کند و نیز اقدامات جبرانی در صورت رخ دادن مشکلات و اختلاف نظرها در جریان این تعاملات ارائه دهد.

منشأ منشور شهروندی به دوران تصدی جان میجر، نخست‌وزیر بریتانیا (۱۹۹۷-۱۹۹۰) بازمی‌گردد و ریشه در میل به «مشاهده خدمات عمومی از دید دریافت‌کنندگان این خدمات» دارد. به این ترتیب در لوای منشور شهروندی «کیفیت افزایش یافته، حق انتخاب شهروندان بیشتر شده، ارزش خدمات دریافتی بالاتر رفته و پاسخگویی ارتقا پیدا می‌کند». همچنین برخی از محققین منشور شهروندی را با رویکرد حاکمیت خوب تعریف کرده‌اند: منشور شهروندی سندی است که توسط سازمان‌های خدمات‌دهنده با هدف پاسخگویی و اثربخشی طراحی و تنظیم می‌شود و این کار صرفاً به یک تشکیلات دولتی یا وزارتخانه محدود نمی‌شود، بلکه تمام سازمان‌های دولتی که به نوعی خدمات به مردم ارائه می‌دهند، می‌توانند منشور شهروندی تهیه کنند و در اختیار شهروندان قرار دهند. همچنین منشور شهروندی یک ابزار جدید است که در زیر سایه حاکمیت خوب قرار می‌گیرد و برای اثربخشی ارائه خدمات عمومی است (Beniwal, 2005).

تعاریف متعددی در خصوص منشور شهروندی توسط محققین تعریف شده است که در جدول زیر به آنها پرداخته می شود.

جدول ۶. تعاریف منشور شهروندی

ردیف	منبع	تعاریف
۱	Barron and Scott (1992)	منشور شهروندی یک سند رسمی است که نشان دهنده تعهد نظام مند دولت برای بهبود خدمات عمومی است.
۲	Government of Jamaica (1995)	مجموعه ای از استانداردها در مناطق کلیدی عملکرد برای نشان دادن درک مشتریان است.
۳	Shankar (2007)	منشور شهروندی نوشته ای شامل ارائه داوطلبانه استانداردهای برجسته است.
۴	Center for Good Governance (2008)	منشور شهروندی بیان درک مشترک بین شهروندان و ارائه دهندگان خدمات عمومی در مورد کمیت و کیفیت خدمات در ازای پرداخت مالیات است؛ که اصولاً در مورد حقوق مردم و تعهدات کارگزاران عمومی و همچنین انتظارات شهروندان است.
۵	Monem and Baniamin (2011)	منشور شهروندان: تقویت شهروندان در خصوص شناسایی حقوق و امتیازات آن در مقابل ارائه دهندگان خدمات و ابزار مؤثری است برای افزایش ظرفیت دولت.
۶	Post and Agarwal (2010)	منشور شهروندی موافقت نامه عمومی بین شهروندان و ارائه دهندگان خدمات عمومی است که موجب تدوین واضح انتظارات و استانداردها توسط ارائه دهندگان و عرضه کنندگان خدمات می شود.
۷	Tamrakar (2010)	منشور شهروندی یکی از تکنیک هایی است که هدف اولیه آن بهبود کیفیت خدمات ارائه شده به شهروندان و تضمین رضایت شهروندان است.
۸	Ghuman (2011)	منشور شهروندی یک سند رسمی است که به طور مفصل تعهدات سازمان های دولتی را به شهروندان از طریق معیارهایی به وضوح مشخص می کند.
۹	Sharma (2012)	منشور شهروندان به عنوان یکی از استراتژی های مدیریت عمومی جدید، هدفش ارائه خدمات باکیفیت در یک بازه زمانی خاص است.

ردیف	منبع	تعاریف
۱۰	Razzaque (2012)	منشور شهروندی سندی است که از طریق آن یک سازمان تعهدات خود را نسبت به ارباب‌رجوع خود در خصوص استانداردهای خدمات، اطلاعات، انتخاب و مشاوره، عدم تبعیض و دسترسی داشتن، دادرسی به شکایات و ارزش‌آفرینی ابراز می‌دارد. چنین سندی باید پوشش‌دهنده انتظارات سازمان از مشتریان نیز باشد.
۱۱	Kamrul (2016)	منشور شهروندان متعهد می‌شود تا به موقع از طریق یک فرایند شفاف به موقع به ارائه خدمات بپردازد و خدمتگزاران دولتی را به مشتریان خود پاسخگو باشد.
۱۲	Sakshi Mehra (2017)	منشور شهروندی می‌تواند به عنوان یک ابزار برای تعریف یک رابطه سالم بین ارائه‌دهنده خدمات عمومی و مصرف‌کننده یا مشتری استفاده شود و منشور شهروند به عنوان یک عامل بازدارنده برای اعمال مدیریت ناعادلانه عمل می‌کند و همچنین مقاصد اداری مناسب و کارآمد را ایجاد می‌کند.
۱۳	Anil Kumar and Gyan Laxmi (2021)	منشور شهروندی ابزاری مشتری‌محور جهت تضمین کیفیت، پاسخگویی و شفافیت در ارائه خدمات سازمان‌های دولتی به شهروندان است.

در واقع منشور شهروندان اعلامیه‌ای کتبی است که داوطلبانه توسط ارائه‌دهندگان خدمات ارائه می‌شود و استانداردهای برجسته ارائه خدمات از جمله استانداردهای تحویل خدمات، دسترس‌پذیری، راه‌های شکایت و سایر اطلاعات گنجانده شده است. این یک تعریف مفید برای بیان مشارکت بین ذی‌نفعان، ماهیت و کیفیت خدمات است. در واقع منشور شهروندی بیان درک متقابل بین شهروندان و ارائه‌دهندگان در مورد ماهیت خدمات است. دولت‌ها راه‌های مختلفی برای بهبود روابط با شهروندان دارند. یکی از این راه‌ها که در کشورهای توسعه‌یافته نیز تجربه شده است منشور شهروندی است. بنابراین با توجه به تعاریف ارائه شده توسط صاحب‌نظران و با در نظر گرفتن همه جوانبی که برای منشور شهروندی در نظر گرفته شده است، می‌توان منشور شهروندی را به شرح ذیل تعریف کرد:

«منشور شهروندی سندی مکتوب و ابزاری برای یک سازمان است تا بتواند محصول یا خدمت خود را بر مبنای استانداردهای تعریف شده در راستای تقاضا و انتظارات مشتریان و ذی‌نفعان در اختیار آنها قرار دهد».

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به مبانی نظری و پیشینه پژوهش، مشخص شد که منشور شهروندی یک برنامه عملی و رویکردی فعال در زمینه حکمرانی خوب است. به عبارت دیگر حکمرانی خوب یک فناوری است و منشور شهروندی ابزار آن است. منشور شهروندی ابزاری مشتری‌محور جهت تضمین کیفیت، پاسخگویی و شفافیت در ارائه خدمات سازمان‌های دولتی به شهروندان است. از آنجاکه ایده پشتیبان معرفی منشور شهروندی و مفهوم توسعه، به این معنا که ارائه‌دهندگان خدمات (دولت‌ها) باید به بهبود کیفیت عملکرد اجرایی خود بیاورند، منشور شهروندی را به عنوان ابزاری برای بهبود کیفیت خدمات عمومی دانسته و به عنوان یک راهبرد مدیریت دولتی نوین، پاسخگویی، سرعت، شفافیت و قابلیت دسترسی را ارتقا می‌دهد. در این چارچوب منشور شهروندی به عنوان ابزاری به دنبال ایجاد سازمانی شفاف و پاسخگو همراه با ایجاد ارتباط صمیمانه با شهروندان است. با توجه به این موارد و مطالعه پژوهش‌های پیشین، خلأ ادبیاتی در استقرار و شناخت دقیق منشور شهروندی و عوامل مؤثر بر اجرای آن در دولت‌های کشورهای مختلف مشاهده می‌شود که هدف اصلی این مقاله شناخت مراحل استقرار منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی است. برای پاسخگویی به این مسئله، با استمداد از روش فراترکیب و تکنیک فرایند هفت‌مرحله‌ای (Sandelowski and Barroso, 2007) و چارچوب مهارت‌های ارزیابی حیاتی از ۱۲۳ مقاله، در نهایت بیست مقاله مورد

استفاده قرار گرفت که تاکنون چنین پژوهشی انجام نشده بود و توانست خلأ علمی در این زمینه را پوشش دهد. در واقع روش فراترکیب در این پژوهش این امکان را به وجود آورده است که با ادغام و ترکیب تمامی معیارهای پیشین (بدون حذف هیچ مرحله خاصی) و ادبیات موضوع در این زمینه، به مدلی جامع که تمامی مدل‌های پیشین را پوشش می‌دهد، دست یابیم.

از این رو ضروری است از نگاه خبرگان و با در نظر گرفتن مبانی نظری، محورهای فرعی یک بیانیه جامعه منشور شهروندی احصا شود که این کار مستلزم پاسخ به سؤال پژوهشی «عناصر و اجزای مراحل استقرار منشور شهروندی کدام‌اند؟» است. به عبارت دیگر باید منشور شهروندی را به مثابه یک سازه^۱ در نظر گرفت و به تبع آن ابعاد و مؤلفه‌های چنین سازه‌ای را از طریق خبره‌سنجی در شرایط محیطی شناسایی کرد. از آنجاکه اجرای منشور شهروندی در سازمان‌های دولتی، موجب ارتقا پیدا کردن استانداردهای خدمات، اطلاعات، قابلیت دسترسی، مشارکت، عدم تبعیض، پاسخگویی، شفافیت، قابلیت اعتماد و سازوکار رفع نارضایتی می‌شود؛ پیشنهاد شود که سازمان‌های دولتی، به خصوص در ایران از مدل به دست آمده در پژوهش حاضر به عنوان مبنایی برای پژوهش‌های خود در جهت استقرار منشور شهروندی بهره‌مند شوند.

منابع و مأخذ

1. Acharya, S. (2010). Implementation of Citizen's Charter and Improving Municipal Services in Nepal: Myth or Reality? (Master's Thesis, the University of Bergen), Department of Public Administration and Organization Theory University of Bergen, Norway.
2. Ahsan, A.K. and A.S. Huque (2018). "Citizen's Charter and Implementation Failure: Performance of Local Councils in Bangladesh", University of Rajshahi.
3. Anil Kumar, Gupta and Shrestha Gyan Laxmi (2021). Citizen Charter in Nepali Public Sector Organizations: Does it Really Work?, Center for Governance and State Management, Governance and Development Management Learning Group, Nepal Administrative Staff College, Jawalakhel, Lalitpur, Nepal.
4. Anwaruddin, A. (2005). Improving Public Service Delivery Through Bureaucracy Reform, *The Role of Public Administration in Alleviating Poverty and Improving Governance*.
5. Arora, D. (2008). Citizen's Charters in India Formulation, Implementation and Evaluation, Indian Institute of Public Administration, Department of Administrative Reforms and Public Grievances, Retrieved from https://darpg.gov.in/sites/default/files/IIPA_Report_Citizen_Charter.pdf.
6. Barron, A. and C. Scott (1992). "The Citizen's Charter Programme", *The Modern Law Review*, 55(4).
7. Beinecke, R.H. and J. Delman (2008). "Commentary: Client Involvement in Public Administration Research and Evaluation", *The Public Sector Innovation Journal*, 13 (1).
8. Beise-Zee, R. (2011). "Corporate Social Responsibility or Cause-related Marketing? The Role of Cause Specificity of CSR", *Journal of Consumer Marketing*, Vol. 28, No. 1.
9. Beniwal, V.S. (2005). *Challenges and Prospects of Implementing Citizen's Charter: A Study of Panchkula (Haryana) Municipal Council in India*, M. Phil. Dissertation, Department of Administration and Organisation Theory, University of Bergen, Norway, *Research on Humanities and Social Sciences*, Vol. 7, No. 3.
10. Bourgon, J. (2007). "Responsive, Responsible and Respected Government: Towards a New Public Administration Theory", *International Review of Administrative Sciences*, 73(1).
11. Boyte, H.C. (2005). "Reframing Democracy: Governance, Civic Agency and Politics", *Public Administration Review*, 65(5).
12. Bovaird, Tony and Elke Löffler (2009). *Public Management and Governance*, Second Edition, Routledge.

13. CARE Guidance Note (2016). "Developing a Citizens' Charter: Guidance Note. CARE International", Retrieved from https://insights.careinternational.org.uk/media/k2/attachments/CARE_Developing-a-Citizens-Charter_Guidance-Note_2016v2.pdf.
14. Carty, W. (2004). Citizen's Charters A Comparative Global Surveys, *Official Launch of the Mexican Citizen's Charter Initiative in June 2004*.
15. Center for Good governance (CGG) (2008). *Citizen's Charters Hand Book*.
16. Chado, J. and F.B. Johar (2016) "Public Participation Efficiency in Traditional Cities of Developing Countries: A Perspective of Urban Development in Bida, Nigeria", *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 219.
17. Charles, O. (2014). Influence of the Service Delivery Standards on Client Satisfaction: The Case of Public Health Facilities in Uganda.
18. Christensen, Tom and Per Lægred (2007). "New Public Management – Puzzles of Democracy and Influence of Citizens", *Paper Presented at IPSA World Congress, Quebec*.
19. Clifton, J., F. Comín and D. Díaz Fuentes (2005). "Empowering Europe's Citizens'? Towards a Charter for Services of General Interest", *Public Management Review*, 7(3).
20. Cooper, L.T. (2012). *Eastern Hemisphere Distribution: Handbook of Administrative Ethics*, USA, John and Wily Publishers.
21. Denhardt, R.B. (1999). "The Future of Public Administration", *Public Administration and Management*, 4(2).
22. Denhardt, R.B. and J.V. Denhardt (2000). "The New Public Service: Serving Rather Than Steering", *Public Administration Review*, 60(6).
23. Department of Administrative Reforms and Public Grievances New Delhi (DARPG) India (2002). "Citizen's Charters- A Handbook", available at: <http://darpg.nic.in/arpgwebsite/reforminitiatives/CitizenCentricInitiative/CitizensChartersIndianExperience.asp>.
24. Dhakal, T.N. and C.K. Ghimire (2009). "Are Citizens Satisfied with Municipal Services in Nepal? Decentralization and implementation of Citizens' Charter", *XXI IPSA World Congress in Santiago Held on July*, Vol. 12, No. 16.
25. Doern, G.B. (1993). "The UK Citizen's Charter: Origins and Implementation in Three Agencies", *Policy and Politics*, 21(1).
26. Drewry, G. (2005). "Citizens as Customers Charters and the Contractualisation of Quality in Public Services", *Public Management Review*, 7(3).

27. Farazmand, A. (2009). Public Service Ethics and Professionalism: A Primer for Public Officials, In *Bureaucracy and Administration*, CRC Press.
28. Ferlie (1996). *The New Public Management in Action*, Oxford: Oxford University Press.
29. Filizöz, B. and M. Fişne (2011). Corporate Social Responsibility: A Study of Striking Corporate Social Responsibility Practices in Sport Management, *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 24.
30. Fortuito, A.M., M. Bhuiyan, F. Haque, L. Shabnam, A. Krishna and C. Withana (2015). December. Citizen's Charter Driven Service Area Improvement, *2015 Asia-Pacific Software Engineering Conference (APSEC)*, IEEE.
31. Gamage, C.J.K. (2018). Enhancing Public Service Delivery: A Study of Citizen's Charter Practice in Galle District Sri Lanka.
32. Gautam, B.R. (2008). Factors Affecting Application of New Public Management Oriented Reforms for Reforming Nepalese Public Administration, At the Third Annual Himalyan Policy Research Conference Nepal Study Center, Madison New Mexico, USA.
33. Ghuman B.S. (2011). Dean Faculty of Arts, Panjab University, Chandigarh, India "Towards a Citizens Charter", Available at <http://www.tribuneindia.com>.
34. Government of Jamaica (Citizen's Charter Unit) (1995). *Citizen's Charter: Principles in to Practice, A Checklist of Public Bodies Participating in the Charter Programme*, Office of the Prime Minister.
35. Habib, M. and A.K. Abera (2016). "Assessment of Citizens' Charter Implementation Status in Oromia Region of Ethiopia: The Case of Selected Regional State Bureaus", *International Journal of African and Asian Studies*, Vol. 28.
36. Haque, M.S. (2005). "Limits of the Citizen's Charter in India: The Critical Impacts of Social Exclusion", *Public Management Review*, 7(3).
37. Hidayati, N.D. (2011). "Pattern of Corporate Social Responsibility Programs: A Case Study", *Social Responsibility Journal*. Vol. 7
38. Hood, C. (1991). "A Public Administration for All Seasons", *Public Administration*, 69.
39. Jreisat, J. (2010). "Comparative Public Administration and Africa", *International Review of Administrative Sciences*, 76(4).
40. Li, T., Kong, L. and H. Zhang (2009). "September. Performance Evaluation Model of Public Service-oriented Government Based on BP Neural Network", *2009 International Conference on Management and Service Science*, IEEE.

41. Mang'era, J.O. and W. Bichanga (2013). "Challenges Facing the Implementation of Citizen's Charter a Case Study of Kisii Level 5 Hospital Kenya", *Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Business*, 4(12).
42. Marshall, H.T. (2006). *Citizenship and Social Class in the Welfare State* Christopher Pierson and Francis G. Castles (Eds).
43. Ministry of Urban Development Government of India (2015). *Strategic Review of Structure of Urban Local Government and Civic*.
44. Monem, M. and H.M. Baniamin (2011). *Improving Public Services Through Citizen's Charter in Bangladesh: Rhetoric or Reality ?* Department of Administration and Organization Theory University of Bergen.
45. Moore, M. H. (2012). *Recognizing Public Value: Developing a Public Value Account and a Public Value Scorecard*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, Cambridge, MA. USA.
46. Nasr, S.H. (2013). "The Concept and Reality of Freedom in Islam and Islamic Civilisation", *Islamic Life and Thought*, Routledge.
47. Nayem, Z. (2010). *Problems of Implementing Citizen Charter: A Study of Upazila Land Office (AC Land Office)*, Master in Public Policy and Governance, Department of General and Continuing Education, North South University of Dhaka.
48. Nigussa, F. (2014). "A Critical Analysis of the Conceptualization and Implementation of Citizens' Charters: Case Studies from UK, India, South Africa and Ethiopia", *Public Policy and Administration Research*, 4(1).
49. NMDC (2010). *National Mineral Development Corporation's Citizen's Charter*, Retrieved from https://www.nmdc.co.in/Citizen-Charter/Citizen%20Charter_NMDC.pdf.
50. Norman, W. and C. MacDonald (2009). "Getting to the bottom of Triple bottom Line", *Business Ethics Quarterly*, 14(2).
51. OECD (1996). *Directorate for Public Governance and Territorial Development*, "Principal Elements of Good Governance".
52. Osborne, D. G. and T. T Gaebler (1992). "Reinventing Government, Reading, Mass: Addison-Wesley", *Journal of Political Science*, Vol. 2, No. 2.
53. Parast, M.M. and S.G. Adams (2012). "Corporate Social Responsibility, Benchmarking and Organizational Performance in the Petroleum Industry: A Quality Management Perspective", *International Journal of Production Economics*, 139(2).
54. Pollitt, C. (1994). "The Citizen's Charter: A Preliminary Analysis", *Public Money and Management*, 14(2).

55. Post, D. and S. Agarwal (2010). *Citizen Charters: Enhancing Service Delivery Through Accountability*, World Bank, Washington, DC.
56. Principe, A. P. (2009). "Exploring Public Service Improvement Initiative: A Case Study of Citizen's Charter Implementation in Naga City", *Master's Programme in Urban Management and Development*, University of Rotterdam.
57. Rab, A. and M.M. Rahaman (2017). "Challenges and Prospects of Implementing Citizen Charter: A Study of Union Parishad in Bangladesh", *Res Humanit Soc Sci*, 7(3).
58. Rahman, M.S. and M.R. Karim (2015). "Proactive Disclosure of Information, Service Delivery and Citizen Satisfaction: A Study of Dhaka South City Corporation", *Journal of Public and Private Management*, 22(2).
59. Razzaque, F. (2012). Citizen's Charter and its Effectiveness: A Case Study of Department of Immigration and Passports of Bangladesh.
60. Saguin, K.I. (2012). "Implementing the Citizen's Charter in the Philippines: Insight from Selected Local Government Units", *Retrieved August, 9*.
61. Sakshi Mehra. (2017). "An Analysis of Citizen Charter and Public Services", vanderbilt.edu/lapop/insights/I0818en.
62. Sandelowski, M. and J. Barroso (2006). *Handbook for Synthesizing Qualitative Research*, Springer Publishing Company.
63. Schiavo, L. L. (2000). "Quality standards in the Public Sector: Differences between Italy and the UK in the Citizen's Charter Initiative", *Public Administration*, 78(3).
64. Shankar, S. (2007). "Citizen's Charters: An Empirical Study, Published by Administrative Training Institute", Mysore, Available at: http://www.atimysore.gov.in/PDF/citizen_character.pdf, Accessed on 7 November. 2009.
65. Sharma, D. (2004). Citizen's Charter Initiative in India, New Delhi: Department of Administrative Reforms and Public Grievances, [http://www. Goicharters. nic. In/ ccinitives. Htm#_ftnref1](http://www.Goicharters.nic.In/ccinitives.Htm#_ftnref1), 12, 2008.
66. Sharma, D. (2012). "An Evaluation of a Citizen's Charter in Local Government: a Case study of Chandigarh, India", *J Administrat Govern*, 7.
67. Tamrakar, R. (2010). *Impact of Citizen Charter in Service Delivery: A Case of District Administration Office. Kathmandu*, North South University, Bangladesh.
68. Tasioulas, J. (2012). "Towards a Philosophy of Human Rights", *Current Legal Problems*, 65(1).

بررسی چالش‌ها و موانع دسترسی به اطلاعات شرکت‌های تجاری توسط ذی‌نفعان

فاطمه عزیززاده،* علی رضایی** و حجت مبین***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۱۷	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۲۵۳-۲۸۷
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

از مهمترین حقوق سهام‌داران که در قوانین تجاری و نظام‌های حقوقی بسیاری از کشورها از جمله ایران، مورد تصریح و تضمین قانونگذار قرار گرفته؛ حق کسب اطلاع سهام‌داران از وضعیت شرکت است. براساس ماده (۱۳۹) لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت مصوب سال ۱۳۴۷، حقوق اطلاعاتی سهام‌داران به صراحت مورد پذیرش قرار گرفته است؛ اما در خصوص گسترش این حق به برخی از انواع ذی‌نفعان شرکت‌ها، مقرر قانونی خاصی وجود ندارد. هرچند از جنبه نظری، برخی اصول اخلاقی حاکم بر نظریه ذی‌نفعان از قبیل اصل شفافیت و مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها، دسترسی برخی ذی‌نفعان به اطلاعات شرکت را موجه جلوه می‌دهند، اما از لحاظ عملی، تعارض میان حقوق و منافع سهام‌داران و ذی‌نفعان در قالب موانعی همچون حاکمیت روح رقابت بر شرکت، حق دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات شرکت را دشوار می‌کند. بنابراین مقاله حاضر سعی دارد به صورت توصیفی و تحلیلی، مفهوم ذی‌نفع، مبانی لزوم دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات و موانع و چالش‌های پیش رو در اجرای این حق را مورد بررسی و تحلیل قرار دهد. کلیدواژه‌ها: نظریه ذی‌نفعان؛ ذی‌نفعان؛ سهام‌داران؛ حقوق اطلاعاتی؛ شرکت‌های تجاری

* دانشجوی دکتری حقوق خصوصی، گروه حقوق پردیس بین‌الملل دانشگاه شیراز، ایران؛
Email: fatazizadeh21@yahoo.com

** استادیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، ایران
(نویسنده مسئول)؛

Email: a-rezaei@shirazu.ac.ir

*** استادیار گروه حقوق خصوصی و اسلامی، دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه شیراز، ایران؛
Email: mobayen@shirazu.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2108-4786

مقدمه

حاکمیت شرکتی، یک شیوه مدیریتی است که براساس آن شرکت‌های سهامی اداره و کنترل می‌شوند. همچنین نظامی است که شرکت را در برابر خطرهای ناشی از سوءاستفاده مدیران حفظ و از حقوق و منافع سهام‌داران حمایت می‌کند. در این فرایند حوزه اختیارات و مسئولیت‌های مدیران مشخص می‌شود. در مفهومی وسیع‌تر نظام حاکمیت شرکتی، تنها منحصر به اداره شرکت نمی‌شود بلکه به هدایت، نظارت و کنترل عملکرد مدیران و پاسخگویی آنها به تمامی ذی‌نفعان شرکت منتهی می‌شود. این نظام، مجموعه‌ای از روابط میان مدیریت شرکت، هیئت‌مدیره، سهام‌داران و سایر گروه‌های ذی‌نفع را دربرمی‌گیرد (سیداحمدی سجادی، ۱۳۸۸: ۲۶۲). در اواخر قرن بیستم به دلیل تحولات اجتماعی، توقعات جامعه در خصوص شرکت‌ها نیز تغییر کرد. تا قبل از این تحولات، شرکت‌ها صرفاً پدیده اقتصادی به شمار می‌آمدند که تنها دغدغه مدیران آن حداکثرسازی ثروت سهام‌داران بود. ولی با این تغییرات، شرکت‌ها به پدیده اجتماعی تبدیل شدند که لازم بود در کنار منافع سهام‌داران، به دنبال تحقق منافع اجتماع در شرکت نیز باشند. با تبدیل شرکت‌ها به پدیده اجتماعی، نگرش تک‌بعدی به سهام‌داران شرکت تا حدودی متحول شد و نگرش چندبعدی به شرکت جای آن را گرفت. در این نگرش، شرکت به ابزاری تبدیل شد که کاربرد آن سازماندهی عوامل تولید به منظور بیشترین رفاه ممکن برای مجموع گروه‌هایی بود که به نوعی در شرکت دخیل بودند. امروزه لازمه تداوم فعالیت شرکت‌های خصوصی ایجاد نوعی تعادل میان منافع کسانی است که ارتباط مؤثری با شرکت دارند و بسترهای لازم برای موفقیت آن را در درازمدت فراهم می‌کنند (نوروزی، ۱۳۹۶: ۳۳۳). مطابق با نظام حقوقی ایران درباره حقوق شرکت‌ها، فقط سهام‌دار به رسمیت شناخته شده است؛

اما با توجه به چگونگی پیدایش شخصیت حقوقی شرکت و ماهیت اجتماعی آن، دربرگیرنده ارتباط این ماهیت با ثالث است. ذی‌نفعان در حقوق شرکت‌های نوین افراد تأثیرگذار بر شرکت یا تأثیرپذیر از آن تلقی می‌شوند.

درباره پیشینه تاریخی مفهوم ذی‌نفعان، تحقیقات گسترده‌ای انجام شده است. «نظریه ذی‌نفعان» به تدریج از دهه ۱۹۷۰ توسعه یافت و توسط «فریمن» در سال ۱۹۸۴ ارائه شد. وی نظریه عمومی شرکت را مطرح و پاسخگویی شرکتی را به گروه گسترده‌ای از ذی‌نفعان پیشنهاد کرد. به مرور زمان نقش شرکت‌ها در جامعه توجه افراد زیادی را به سوی خود جلب کرد زیرا ترکیبی از نظریه‌های سازمانی و اجتماعی است. در واقع بیشتر یک سنت پژوهشی گسترده است که فلسفه، اخلاق، سیاست، اقتصاد، حقوق، علوم سیاسی و اجتماعی را درهم آمیخته و بر این اساس است که شرکت‌ها بسیار بزرگ شده‌اند و تأثیر آنها بر جامعه آنچنان عمیق است که باید علاوه بر سهام‌داران، به بخش‌های بیشتری از جامعه توجه کند و در قبال آنها پاسخگو باشد (کرمی و حسنی آذر، ۱۳۸۸: ۵۴). این نظریه توسعه‌دهنده گروه‌هایی است که شرکت در مقابل آنها مسئول است و بیان می‌کند که شرکت می‌تواند به عنوان مجموعه‌ای از روابط میان گروه‌هایی که سهمی در فعالیت شرکت دارند تلقی شود. بنابراین نظریه ذی‌نفعان یکی از تغییرات قابل توجه در قرن اخیر بوده که بحث‌های متعددی را در متون دانشگاهی و میان محققان به وجود آورده است (Schaltegger, Horisch and Fremman, 2019: 192). از نظر فریمن و همکاران ذی‌نفع شامل «هر شخص یا گروهی است که تحت تأثیر و تأثر دستاوردهای شرکت قرار دارد» (Freeman, Philips and Sisodia, 2020: 46). در تعریف دیگری نیز بیان می‌کنند، ذی‌نفعان گروه‌هایی هستند که برای بقا و موفقیت شرکت حیاتی‌اند (باقری و صادقیان ندوشن، ۱۳۹۵: ۳۳).

بنابراین محققان به منظور شناخت و توصیف ذی نفعان، آن را به گروه‌های مختلفی مانند درونی و بیرونی، اولیه و ثانویه، محدود و گسترده، اجتماعی و غیراجتماعی، اختیاری و غیراختیاری و ... طبقه‌بندی کرده‌اند (همان). از میان این طبقه‌بندی و انواع ذی نفعان، برخی همانند سهام‌داران، کارکنان، تأمین‌کنندگان، به عنوان ذی نفعان کلیدی یا درونی محسوب می‌شوند که ارتباط مستقیم یا نزدیک‌تری با شرکت داشته و به صورت مستقیم در امر تولید و سودآوری نقش بسزایی دارند. برخی دیگر همچون جامعه، دولت و محیط زیست به عنوان ذی نفعان بیرونی، اگرچه ارتباط دورتری با شرکت دارند اما از آنجاکه تحت تأثیر قدرت اجتماعی شرکت هستند، به صورت غیرمستقیم شرکت در برابر آنها دارای مسئولیت اجتماعی بوده و باید در اعمال و تصمیمات خود منافع حداقلی آنها را نیز رعایت کند.

در ابتدا، پذیرش نظریه ذی نفعان با مشکلاتی مواجه بود، زیرا چالش بزرگی را روبه‌روی مدیران شرکت قرار می‌داد و آن ایجاد موازنه و تعادل میان اهداف شرکت و منافع ذی نفعان بود. همچنین گاهی بین منافع گروه‌های مرتبط با شرکت، رقابت و تعارض به وجود می‌آمد و تصمیم‌گیری قاطعانه را برای مدیران دشوار می‌کرد. از این رو برخی اندیشمندان پذیرش نظریه ذی نفعان را غیرعقلایی می‌دانستند، حتی در مواردی که مدیران موفق به برقراری توازن بین منافع سهام‌داران و گروه‌های ذی نفع می‌شدند؛ این چندهدفی می‌توانست به بهانه‌ای برای مدیران برای عدم پاسخگویی و مسئولیت در برابر اعمالشان منتج شود و برای مدیران منفعت طلب زمینه بهانه‌جویی و سوءاستفاده را فراهم کند. در نتیجه مشکل اصلی این نظریه، در عملی کردن و اجرا کردن آن بود (عیسایی تفرشی و یحیی پور، ۱۳۹۲: ۱۵۵). ولی امروزه پایه و اساس عقیده مدیران ذی نفع‌گرایی است. شاید مدیران به‌طور صریح به این نظریه استناد نکنند ولی در عمل بر این

باورند که نقش آنها ارضای خاطر طیف وسیعی از ذی‌نفعان بوده و تأکید صرف بر منافع سهام‌داران را غیراخلاقی می‌دانند (Donaldson and Preston, 1995: 65). به هر حال اساس نظریه ذی‌نفعان این است که شرکت‌ها بسیار گسترش یافته‌اند و تأثیر آنها بر جامعه آنچنان عمیق است که باید غیر از سهام‌داران به بخش‌های بیشتری از جامعه که در شرکت سهام‌دارند ولی در عین حال دارای نفع هستند توجه کرده و پاسخگو باشند (Hill and Jones, 1992: 198). همان‌گونه که اشاره شد اگرچه ایجاد توازن میان نیازها و منافع گروه‌های ذی‌نفع امر دشواری است؛ اما چنین امری نباید بهانه‌ای برای عدم دستیابی به چنین تعادلی باشد، زیرا که ارزش‌آفرینی برای گروه‌های ذی‌نفع می‌تواند مترادف با ارزش‌آفرینی مالی برای سهام‌داران باشد. از سوی دیگر نادیده گرفتن نیازهای ذی‌نفعان می‌تواند به کاهش عملکرد مالی و حتی ورشکستگی شرکت‌ها منجر شود (Ibid.: 209). اگر قرار است که در راهبری شرکت‌ها، به غیر از گروه سهام‌داران، گروه‌های دیگری به نام ذی‌نفعان نیز شناسایی شوند؛ بهتر است مسئله شناسایی حقوق و مدیریت آنان، یکی از اولویت‌های اصلی در تعیین سیاست‌های راهبری باشد. در همین راستا تبصره «۱» ماده (۲) دستورالعمل راهبری شرکتی ناشران پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس ایران مصوب ۱۳۹۷ مقرر می‌دارد: «اصول راهبری شرکتی باید علاوه بر سهام‌داران، حقوق ذی‌نفعان که در قوانین و مقررات یا از طریق توافق‌های دوجانبه مشخص شده است را در نظر بگیرد».

بنابراین یکی از انواع حقوق قابل شناسایی برای ذی‌نفعان، حق «دسترسی به اطلاعات» شرکت است. لزوم «دسترسی به اطلاعات» در کنار ضرورت حفاظت از «محرمانگی» دو اصل به ظاهر متعارضی‌اند که برقراری تعادل میان آن دو در حوزه اطلاعات شرکت‌های تجاری همواره مورد توجه بوده است. از یک طرف حقوق

خصوصی همواره به دنبال ایجاد تعادل میان «الزام به ارائه برخی اطلاعات» و «حق در حفاظت از سایر اطلاعات» بوده است، اما برخی معتقدند که در عمل به دلیل تأکید بر لزوم حفاظت از اطلاعات، این موضوع بیشتر به نابرابری‌ها و عدم تقارن اطلاعاتی و نارسایی در اجرای عدالت منجر شده است (باقری، ۱۳۸۵: ۵۸). از طرف دیگر برخی محققان معتقدند که حقوق عمومی نیز با تأکید بر ارائه اطلاعات به طور «وسیع و حداکثری» بر مبنای اصل «لزوم دسترسی به اطلاعات» تعادل مدنظر را به نفع ذی‌نفعان و به ضرر شخصیت حقوقی شرکت تجاری از بین می‌برد و نظام اقتصادی را با بحران کاهش تأسیس شرکت تجاری مواجه می‌کند (طباطبایی حصاری و صفی‌زاده، ۱۳۹۹: ۷۲۶). بنابراین امروزه با ایجاد سیستم‌های ثبت شرکت‌های تجاری در نظام‌های حقوقی مختلف این اصل مورد پذیرش است که یکی از اهداف سیستم‌های مزبور ارائه اطلاعات ثبت شده به اشخاص ذی‌نفع در جهت ایجاد اعتماد و امنیت در تعاملات حقوقی با شرکت‌های تجاری است که با عنوان «کارکرد اطلاع‌رسانی» سیستم ثبتی نام برده می‌شود (طباطبایی حصاری و زمانی، ۱۳۹۷: ۲۴۱). تعهد به ارائه اطلاعات، از مفاهیم حقوقی است که سابقه‌ای طولانی دارد و امروزه در حقوق مصرف به آن بسیار توجه می‌شود. بنابراین یکی از مصادیق ارائه اطلاعات درباره کالاهای صنعتی مصرفی است. ساختار این نوع از کالاها و محصولات غالباً چنان پیچیده، فنی و تخصصی است که تشخیص سلامت یا عیب کالا توسط خریدار عادی و فاقد اطلاعات کارشناسی به عنوان یکی از ذی‌نفعان بیرونی به سادگی امکان‌پذیر نبوده و حتی در مواقعی خریدار یا مصرف‌کننده نحوه استفاده کالا را نیز نمی‌داند. از این رو در موارد متعددی مصرف‌کنندگان به علت بی‌اطلاعی از عیوب کالا و در نتیجه استفاده از کالای معیوب دچار ضرر و زیان فاحش و گاهی منجر به صدمات بدنی شدید و موارد دیگر می‌شوند. مطابق با بند

«۶» ماده (۲) لایحه حمایت از حریم خصوصی حق دسترسی اعم از مشاهده سند یا هر وسیله یا چیزی که اطلاعات در آن ثبت یا ذخیره شده است و اطلاع از محتوای آن از طریق مطالعه یا استنساخ یا تکثیر تمام یا برخی قسمت‌ها و یا با تهیه یک رونوشت کامل از آن است.

با اینکه بر مبنای اخلاقی نظریه ذی‌نفعان از قبیل اصل شفافیت و مسئولیت‌پذیری اجتماعی شرکت‌ها، دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات شرکت را توجیه می‌کند؛ ولی در مقابل تعارض میان گروه ذی‌نفعان، مدیران و سهام‌داران شرکت در قالب موانعی همچون اطلاعات نهانی مدیران و حفظ اسرار تجاری به نفع سهام‌داران به خصوص در کشورهای که دارای حاکمیت شرکتی در الگوی سهام‌دارمحوری هستند، دستیابی به اطلاعات با دشواری همراه است. بنابراین پرسشی‌هایی که در مقاله حاضر مطرح می‌شود به این شرح است، ۱. مبانی حق دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات شرکت چیست؟، ۲. مهمترین موانع در جهت اجرای این حق کدامند؟، ۳. چه سازوکار عملی در جهت تضمین رعایت این حق از طرف شرکت‌های تجاری قابل اجراست؟.

۱. مبانی حق دسترسی به اطلاعات

نظریه ذی‌نفعان از بُعد هنجاری مقرر می‌دارد که شرکت باید در برابر ذی‌نفعان دارای اصول و تعهدات اخلاقی باشد. شرکت‌ها باید همواره در نظر داشته باشند که کمک‌های ذی‌نفعان نقش مؤثری در سودآوری آنها دارد. بنابراین باید در سیاست‌گذاری‌های خود به آنان توجه کنند. ولی در عمل تشخیص این موضوع که

۱. محققان تئوری ذی‌نفعان را بر اساس بُعد توصیفی، ابزاری و هنجاری تقسیم کرده‌اند که جنبه هنجاری آن بر مسائل اخلاقی یا فلسفی تأکید دارد.

سیاستگذاری‌های شرکت به نفع گروه‌های ذی‌نفع بوده یا خیر امری دشوار است. برای نمونه به واسطه عدم گزارشگری اقلام مربوط به سرمایه فکری در مجموعه صورت‌های مالی، بین مدیریت و سهام‌داران شرکت، پیرامون سرمایه فکری سازمان، نوعی عدم تقارن اطلاعاتی وجود دارد. عدم تقارن اطلاعاتی به حالتی اطلاق می‌شود که مدیریت یا سهام‌داران در یک محیط نمایندگی خاص، دارای مزیت اطلاعاتی نسبت به طرف دیگر باشد و از آنجاکه مدیریت سازمان بیشتر درگیر عملیات واحد تجاری است، می‌توانند در مورد شرایط کنونی و چشم‌انداز آتی شرکت در مقایسه با سهام‌داران، از راه‌های گوناگون از مزیت اطلاعاتی برخوردار شوند که در نهایت می‌تواند به هزینه یا زیان سرمایه‌گذاران منتهی شود (چالاکسی، قادری و کفعمی، ۱۳۹۵: ۵). مدیران می‌توانند این اطلاعات را یا اصلاً در اختیار گروه‌های دیگر قرار ندهند یا اگر اقدام به انتشار اطلاعات می‌کنند بخش زیادی از آن را به نفع خود فیلتر یا تخریب کنند. علاوه بر این دسترسی به منابع اطلاعاتی در راستای نظارت بر عملکرد شرکت، نیازمند پرداخت هزینه‌های گزاف است که امکان دارد هیچ‌ذی‌نفعی توانایی تأمین منابع مالی برای جمع‌آوری اطلاعات شرکت را در جهت کاهش عدم تقارن اطلاعاتی نداشته باشد؛ در این شرایط کفه ترازو به سمت فرصت‌طلبی و سوءاستفاده مدیران و سهام‌داران سنگینی می‌کند (Hill and Jones, 1992: 241). با این حال باید بر لزوم دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات شرکت به عنوان یک ضرورت تأکید داشت. مبنای این لزوم را می‌توان در دو عنوان ذیل جستجو کرد.

۱-۱. اصل شفافیت^۱

با جهانی شدن اقتصاد و به تبع آن توسعه بازار در قرن ۲۱، ضرورت رعایت اصول اخلاقی در بین تجار بیش از پیش احساس شد. در تجارت اصول واجب تنها مبتنی بر قانون، مقررات و دستورالعمل‌ها نیستند؛ بلکه به مرور زمان تجار متوجه شدند که اگر بعضی از اصول را رعایت نکنند جایی برای نفوذ در بازارها یا حتی تداوم فعالیت خود ندارند. اصل شفافیت، یکی از این اصول تلقی می‌شود. اصل شفافیت یکی از شاخص‌های حکمرانی مطلوب است که براساس آن شهروندان جامعه حق دارند به اطلاعاتی که نزد مؤسسات، شرکت‌ها و نهادهای دولتی موجود است دسترسی پیدا کنند. هرچه مردم از تصمیمات و عملکرد مقامات و نهادها آگاهی بیشتری داشته باشند پاسخگویی آنها در مقابل مردم بیشتر می‌شود که این امر به اتخاذ تصمیمات شفاف‌تر و بهتری منجر و درعین حال به عنوان یک سازوکار قدرتمند برای مقابله با فساد تلقی می‌شود (محمدی، مزارعی و احمدی، ۱۳۹۸: ۱۹۵).

شفافیت، مفهوم وسیعی است که در بخش‌های مختلفی مانند شفافیت سازمانی، مالی و حسابداری، شفافیت اقدامات و مسئولیت‌های دولت و شفافیت اسنادی اعمال می‌شود. در این میان شفافیت اسنادی براساس قانون دسترسی به اطلاعات وضع شده که این قانون در ایران نیز به تصویب رسیده است. این اصل به اشخاص فرصت می‌دهد که بدون نیاز به ارائه دلیل یا توجیه ماهیت درخواست، اطلاعات یا یک سند حاوی اطلاعات را مطابق میل خود درخواست کنند (زندیه و سالار سروری، ۱۳۹۲: ۱۱۷). سازمان بین‌المللی شفافیت چنین مقرر می‌دارد: «شفافیت، اصلی است که افراد بتوانند مطابق آن از اصل موضوع، تعداد موضوعها و از شیوه‌های تصمیم‌گیری اداری، تجاری و امور خیریه مطلع شوند و نیز وظیفه و

1. The Principle of Transparency

تکلیف مستخدمان و مدیران دولتی براساس اصل ذکر شده این است که رفتار آنان قابل رؤیت، قابل پیش‌بینی و قابل درک باشد» (Christopher and Heald, 2006: 233). بر این اساس حق دانستن و به دست آوردن اطلاعات، به عنوان یکی از حقوق اساسی انسانی که در اصل (۱۹) بیاینه حقوق بشر نیز بر آن تأکید شده است این فرض مهم قید شده که افراد، موجوداتی خردورز، دارای قوه داوری و قادر به تشخیص صلاح خود هستند، از این رو هرگونه رفتار محافظه‌کارانه و مخفی‌کارانه نافی اصل شفافیت است (پدرام و رحمانی‌زاده دهکردی، ۱۳۸۱: ۸۷). ایجاد شفافیت و کسب اطلاعات در مورد یک شرکت یا یک مؤسسه تجاری بدون کمک آن شرکت یا مؤسسه قابل تحقق نیست. با این حال اکثر شرکت‌ها مخصوصاً شرکت‌های بزرگ ترجیح می‌دهند که امور خود را در خفا انجام دهند و همواره برای انجام این امور توجیهاتی نیز دارند. مدیران چنین شرکت‌هایی به جای اینکه خود را امانت‌دار اطلاعات شرکت بدانند، خود را مالک آن اطلاعات فرض می‌کنند. بنابراین به نظر می‌رسد فرهنگ‌سازی در رعایت اصل شفافیت امر بسیار مهمی است. مدیران شرکت باید آموزش ببینند که شفافیت، هدف نیست؛ بلکه ابزار و وسیله‌ای است برای تحقق اهداف شرکت تا از این طریق مدیران را پاسخگو نگه دارند و رفتار آنان قابل پیش‌بینی و درک باشد و با نشر اطلاعات و عینی کردن اقدامات خود موجب کاهش فساد مالی و سوءاستفاده در شرکت شوند (ناعمه، ۱۳۹۰: ۱۲).

یکی از دلایل قانونگذاری در مورد مناقصات، مسئله شفافیت است. کارشناسان حقوق مناقصات معتقدند که باید مقرراتی وضع شود تا ناظر بر فرایند مناقصه از آغاز تا پایان باشد. در نظام حقوقی ایران قانون برگزاری مناقصات سال ۱۳۸۳ و آیین‌نامه‌های مرتبط با آن به منظور شفاف‌سازی معاملات دولتی تدوین شده است. با این حال به نظر برخی محققان این قانون دارای نواقص و ایراداتی

است که نتوانسته اصل شفافیت را به خوبی تضمین کند (محمدی، مزارعی و احمدی، ۱۳۹۸: ۱۹۷-۱۹۶). بنابراین شفافیت مشخصه‌ای است که دولت‌ها، شرکت‌ها، سازمان‌ها و افراد در افشای واضح و روشن اطلاعات، قوانین، برنامه‌ها، فرایندها و اقدامات باید به صورت باز عمل کنند. به عنوان یک اصل، مقامات دولتی، کارکنان، مدیران شرکت‌ها، سازمان‌ها و هیئت‌مدیره‌ها وظیفه دارند که برای ارتقای مشارکت و پاسخگویی؛ به صورت واضح، قابل پیش‌بینی و قابل فهم عمل کرده و به اشخاص ثالث اجازه دهند تا اقداماتی که در حال انجام است را به آسانی درک کنند (نرگسیان و جمالی، ۱۳۹۸: ۲۱۴).

۲-۱. اصل مسئولیت اجتماعی^۱

امروزه به همراه رشد و توسعه صنایع و واحدهای تجاری مختلف، مسائل و مشکلات جدیدی به وجود آمده که عمدتاً ناشی از عواقب و تأثیرات فعالیت‌های واحدهای تجاری بر محیط زیست و اجتماع است. آثار شرکت‌ها در جامعه به ظهور مفهوم جدید و مهم در ادبیات کسب‌وکار به نام «مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها» منجر شده است. مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها به مشارکت داوطلبانه شرکت برای توسعه پاینده فراسوی الزامات قانونی اشاره دارد و روشی برای کاهش شکاف بین شرکت‌ها و انتظارات ذی‌نفعان در قالب گزارشگری و افشای اطلاعات اضافی با رویکرد پایداری به شمار می‌رود (حساس یگانه و برزگر، ۱۳۹۴: ۹۳). این مفهوم در دهه اخیر به پارادایم غالب و مسلط حوزه اداره شرکت‌ها تبدیل شده است و شرکت‌های بزرگ و معتبر جهانی مسئولیت در برابر اجتماع و محیط اجتماعی را جزئی از استراتژی شرکتی خود تلقی می‌کنند و در کشورهای توسعه‌یافته نیز به شدت از سوی تمامی بازیگران همچون حکومت‌ها، شرکت‌ها، جامعه مدنی، سازمان‌های بین‌المللی

و مراکز علمی دنبال می‌شود. از این رو شرکت‌ها، مسئولیت اجتماعی را نوعی استراتژی تجاری می‌بینند که باعث می‌شود در فضای به شدت رقابتی، بر اعتبارشان افزوده شود و سهم‌شان در بازار فزونی یابد (حاجی‌علیزاده، خواجه‌حسینی و امیری، ۱۳۹۹: ۲). ایجاد یک تصویر شفاف از محیط سازمانی شرکت برای ذی‌نفعان، یک تعهد اجتماعی است که از طریق دستیابی آنان به اطلاعات شرکت به دست می‌آید و به اعتمادپذیری و ارزیابی این گروه از شرکت منتج می‌شود. برخی پژوهشگران در تحقیقات خود دریافتند که ذی‌نفعان از شرکت‌های تجاری انتظار دارند تا اخلاق را در اداره امور واحدهای تجاری خود رعایت کنند. بعضی دیگر هم در تحقیقات خود اثبات کردند که مشتریان ترجیح می‌دهند تا از شرکت‌هایی خرید کنند که نسبت به مسئولیت اجتماعی خود آگاهی دارند و به آن عمل می‌کنند (عرب‌صالحی، صادقی و معین‌الدین، ۱۳۹۲: ۲). فرایند جهانی شدن قدرت شرکت‌ها را افزایش داده و شرکت‌ها با افزایش فشار از طرف جامعه برای برخورداری از یک نگرش وسیع‌تر به اهداف و فعالیت‌هایشان در ابعاد اجتماعی و محیطی مواجه هستند (حاجی‌ها و شاکری، ۱۳۹۸: ۱۷۷). بنابراین یکی از راهکارهای کاهش این فشار اجتماعی، ایجاد تعامل بیشتر با ذی‌نفعان است که بخشی از این تعامل در حق کسب اطلاعات از شرکت‌های تجاری نهفته است.

۲. موانع حق دسترسی به اطلاعات

در مقابل نظریه ذی‌نفعان، نظریه تفوق سهامداران^۱ قرار دارد. براساس این نظریه، قلمرو حاکمیت شرکت‌ها فقط محدود به مدیران، سهامداران و خود شرکت است و تنها تعهد مدیران شرکت‌های تجاری، تمرکز بر روی افزایش منافع سهامداران

1. Shareholders Primacy Theory

است (Naniwadekar and Varottil, 2016: 52). این نظریه که از نظریات سودجویانه و فردگرایانه اندیشمندان عصر لیبرالیسم نشئت گرفته است؛ ارائه اطلاعات به ذی‌نفعان را مجاز نمی‌داند. زیرا این کار موجب افشای مذاکرات سری سهام‌داران و مدیران می‌شود (Maltby, 1998: 24). بر پایه این تفکر برای ذی‌نفعان در دستیابی به اطلاعات شرکت، موانعی وجود دارد که مهمترین آنها عبارتند از:

۱-۲. سوءاستفاده مدیران از اطلاعات نهانی^۱

اطلاعات، ارزشمندترین دارایی در بازار رقابت است. از این رو سرمایه‌گذاران هر چقدر از اطلاعات بیشتری برخوردار باشند در فعالیت تجاری مربوطه موفق‌تر خواهند بود. اما گاهی به دلیل فاصله بین مدیریت و مالکیت شرکت‌های تجاری، مدیران این شرکت‌ها در موقعیت اطلاعاتی برتر نسبت به سهام‌داران و دیگر ذی‌نفعان قرار گرفته و به این ترتیب از یک سری اطلاعات نهانی برخوردار هستند (جنیدی و نوروزی، ۱۳۸۸: ۱۲۹). برخورداری مدیران از اطلاعات نهانی به علت جایگاه ویژه آنان در شرکت، امری اجتناب‌ناپذیر است، ولی زمانی خطرناک است که مورد سوءاستفاده قرار گیرد. بند «۳۲» ماده (۱) قانون بازار اوراق بهادار سال ۱۳۸۴ در تعریف اطلاعات نهانی مقرر می‌دارد: «هرگونه اطلاعات افشا نشده برای عموم که به‌طور مستقیم و یا غیرمستقیم به اوراق بهادار، معاملات یا ناشر آن مربوط می‌شود و در صورت انتشار بر قیمت و یا تصمیم سرمایه‌گذاران برای معامله اوراق بهادار مربوط تأثیر می‌گذارد». از این تعریف استنباط می‌شود که شرکت باید دو دسته از اطلاعات را در اختیار ذی‌نفعان قرار دهد:

الف) اطلاعات مربوط به اوضاع کلی اقتصاد داخلی و بین‌المللی آن قسمت از بازار و تجارت که شرکت‌ها فعالیت می‌کنند.

ب) اطلاعات داخلی شرکت و نحوه‌گذران امور شرکت. در دسته اول اطلاعات توسط رسانه‌های عمومی، نشریه‌های مالی و... منتشر می‌شوند و اصل بر آن است که همه از آنها آگاهی یابند. اما در دسته دوم به این سرعت منتشر نمی‌شوند و قبل از آگاهی عمومی، فقط در اختیار اشخاص نزدیک به شرکت مانند مدیران قرار می‌گیرد. بنابراین هرگونه سوءاستفاده از آنها قبل از انتشار باعث کاهش اعتماد عمومی به بازار رقابت می‌شود (همان: ۱۳۰). قانونگذار برای جلوگیری از سوءاستفاده از اطلاعات نهانی در ماده (۴۶) قانون بازار جرم‌انگاری کرده است و برای دارندگان اطلاعات نهانی، مجازات نقدی و یا حبس و یا هر دو را پیش‌بینی کرده است. همچنین در ماده (۱۲۹) لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت، مدیران را از رقابت با شرکت منع کرده است. البته در این ماده، ممنوعیت مطلق برای مدیران در زمینه رقابت با شرکت در نظر گرفته نشده است. زیرا براساس ماده فوق، در صورت اجازه هیئت‌مدیره و اطلاع دادن به مقامات مربوطه، امکان تنفیذ معامله وجود دارد (اسکینی، ۱۳۹۶: ۲۰۴). ضمانت اجرای این دسته معاملات هرچند در صورت عدم تصویب مجمع، اعتبار آن در برابر اشخاص ثالث بوده و نهایت امر مدیران محکوم به جبران خسارت می‌شوند. ضعف در ضمانت اجرای ماده (۱۲۹) انگیزه‌ای شد که هیئت دولت، لایحه حمایت از سهام‌داران خُرد و اصلاح موادی از قانون تجارت را در سال ۱۳۹۸، در راستای حمایت از آنان به عنوان یکی از ذی‌نفعان درونی شرکت بررسی و به تصویب برساند.^۱ یکی از اهداف این لایحه، حمایت از سهام‌داران اقلیت در خصوص ممنوعیت معامله مدیران است. با تصمیم کمیسیون اقتصاد، هر یک از مدیران یا مدیرعامل ذی‌نفع

۱. این لایحه در خصوص حمایت از سهام‌داران خُرد در مورخ ۱۳۹۸/۷/۲۴ در هیئت دولت تصویب و برای بررسی به مجلس شورای اسلامی نیز فرستاده شد که مجلس قبلی اعتنای چندانی نداشته و بررسی آن در مجلس فعلی کماکان بی‌نتیجه مانده است.

و نیز مؤسسات و شرکت‌هایی که اعضای هیئت‌مدیره و یا مدیرعامل شرکت شریک یا عضو هیئت‌مدیره یا مدیرعامل آنها باشند یا خود و یا نزدیکان موضوع تبصره «۱» ماده (۱) قانون منع مداخله در معاملات دولتی آنان در آن سهام‌کنترلی داشته باشند، نمی‌توانند بدون اجازه مجمع عمومی عادی در معاملاتی که شرکت یا به حساب شرکت انجام می‌شود به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم طرف معامله واقع یا سهام‌شوند. این لایحه مدیران را مکلف کرده است پیش از انعقاد معامله، جزئیات و موارد تعارض این معامله با منافع سهام‌داران را به هیئت‌مدیره و بازرسان اطلاع دهند. علاوه بر این مدیران مکلف هستند که جزئیات معامله و موارد تعارض منافع و شرایط منصفانه و رعایت حقوق سهام‌داران را به اولین مجمع عمومی گزارش دهند. موضوع قابل توجهی که در این لایحه آمده است ضمانت اجرایی است که برای معاملات مدیران مقرر شده است. این لایحه مقرر کرده در صورت عدم رعایت ترتیبات، وجود تعارض منافع و ورود خسارت به شرکت یا غیرمنصفانه بودن معاملات و اثبات آنها در مراجع قضایی، هر یک از مدیران هم‌مکلف به جبران خسارت و هم‌بازگرداندن منافع هستند که در اثر انجام معامله به دست آورده‌اند و به سهام‌داران نیز اجازه داده شده که ابطال چنین معاملاتی را از دادگاه درخواست کنند. همان‌گونه که بیان شد به علت جایگاه مدیران در شرکت، برخورداری ایشان از اطلاعات نهانی شرکت امری اجتناب‌ناپذیر است. قانونگذار نیز برای مقابله با سوءاستفاده‌کنندگان از اطلاعات نهانی، مقرراتی هم در زمینه حقوقی و هم جزایی وضع کرده است؛ ولی با این حال نگرانی‌های گروه‌های ذی‌نفع نسبت به این موضوع مشهود است. بنابراین به نظر می‌رسد در کنار این مقررات باید شرکت‌های تجاری به نظام نظارتی قوی نیز مجهز باشند. البته مشروط بر اینکه بازرسان با رعایت

اصل بی طرفی، حافظ حقوق و منافع همه گروه‌های ذی نفع در شرکت باشند^۱ (پاسبان، ۱۳۹۲: ۲۳۳).

۲-۲. حاکمیت روح رقابت^۲ بر شرکت

رقابت در لغت به معنای نگرهبانی و انتظار کشیدن است (معین، ۱۳۷۶: ۱۶۶۶). بنابراین رقابت تجاری یعنی اینکه همدیگر را زیر نظر بگیرند که مبادا مغلوب شده و از عرصه رقابت کنار گذاشته شوند (سیمایی صراف و حمداللهی، ۱۳۹۴: ۳۹). اندیشمندان غربی نیز در تعریف رقابت تجاری گفته‌اند: «کوشش برای پیروزی بر رقیب برای رسیدن به امتیازهای اقتصادی محدود» (Black, 2004: 18). همچنین در قانون اصلاح موادی از قانون برنامه چهارم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران و اجرای سیاست‌های کلی اصل (۴۴) مصوب سال ۱۳۸۷ در تعریف رقابت آمده است: «وضعیتی در بازار که تعدادی تولیدکننده، خریدار و فروشنده مستقل برای تولید، خرید و یا فروش کالا یا خدمت فعالیت می‌کنند، به طوری که هیچ‌یک از تولیدکنندگان، خریداران و فروشندگان قدرت تعیین قیمت را در بازار نداشته باشند یا برای ورود بنگاه‌ها به بازار یا خروج از آن محدودیتی وجود نداشته باشد» (بند «۱۱» ماده (۱) قانون برنامه چهارم توسعه). از این تعاریف استنباط می‌شود که رقابت تجاری باید

۱. ماده (۱۴۸) لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت: «بازرسان باید اطمینان حاصل کنند که حقوق صاحبان سهام در حدودی که قانون و اساسنامه شرکت تعیین کرده است، به طور یکسان رعایت شده باشد و در صورتی که مدیران اطلاعاتی برخلاف حقیقت در اختیار صاحبان سهام قرار دهند، بازرسان مکلفند که مجمع عمومی را از آن آگاه کنند». انتظار می‌رود که در شرکت‌های تجاری، بازرسان اصل بی طرفی را در مورد همه ذی‌نفعان (نه تنها سهام‌داران) رعایت کرده و این ماده در لایحه جدید تجاری که هنوز لباس قانون بر تن نکرده است به این نحو اصلاح شود: در صورتی که مدیران اطلاعاتی برخلاف حقیقت در اختیار ذی‌نفعان (اعم از سهام‌داران، طلبکاران، تأمین‌کنندگان مالی و رقبا) قرار دهند، بازرسان مکلفند که مجمع عمومی را از آن آگاه کنند.

بر اساس اصولی انجام گیرد که هرگونه انحراف از آن موجب می‌شود یک رقابت نامشروع^۱ به وجود آید؛^۲ که در قانون کشور ما به رقابت غیرمنصفانه و مکارانه تعبیر شده است.^۳ یکی از شکل‌های رقابت نامشروع، افشای اسرار تجاری است. اغلب شرکت‌های تجاری تمایلی به افشای اسرار تجاری ندارند و علاقه‌مند هستند این اسرار را تنها به نفع سهام‌داران خود حفظ کنند. علت علاقه مدیران به چنین امری این است که سهام‌داران، تحمل‌کننده بیشترین ریسک تجاری در درون ساختار شرکت هستند، چرا که هیچ سودی به آنها پرداخته نمی‌شود مگر آنکه گروه‌هایی از قبیل کارکنان، تأمین‌کنندگان مالی، مواد اولیه و... بهره‌خود را در رابطه با شرکت ببرند و در مرحله انحلال شرکت، بهره‌سهام‌داران از اموالی که در حقیقت متعلق به خودشان است معلق و مشروط به پرداخت مطالبات سایر ذی‌نفعان است (نوروزی، ۱۳۹۶: ۳۳۸). نکته قابل توجه در این باره افشای اسرار تجاری است. کسب اطلاعات غیرمجاز از اطلاعات تجاری و اقتصادی شرکت‌ها ممکن

1. Illegal Commercial

۲. در مقررات بین‌المللی و قوانین کشورها، تعریف واحدی از رقابت نامشروع وجود ندارد ولی تعبیر مختلفی از رقابت نامشروع تجاری ارائه شده است. برخی آن را با توجه به هدف اقتصادی که در رقابت نامشروع دنبال می‌شود تعریف می‌کنند. از آنجاکه هدف در رقابت نامشروع، جذب مشتریان رقیب است بر این اساس آن را این‌گونه تعریف کرده‌اند: «رقابت نامشروع هر نوع فعالیتی یا توسل به وسیله‌ای است که برای تحقق هدف معین جذب مشتریان تاجر رقیب صورت می‌گیرد». برخی آن را بر اساس وسایل مورد استفاده تعریف می‌کنند: «رقابت نامشروع آن دسته از فعالیت‌هایی است که ضمیر جمعی آن را قبول نمی‌کند و از آن بیزار است و مصلحت عمومی از وجود آن چشم‌پوشی نمی‌کند، بلکه مرتکب آن را مجازات کرده و او را در قبال ضررهای وارده مسئول می‌شمارد». حقوقدانان عربی رقابت نامشروع را این‌گونه تعریف می‌کنند: «استفاده کردن تاجر از وسایل غیرقانونی به قصد تأثیر بر مشتریان رقیب تجاری و جذب آنها». برای مطالعه بیشتر نگاه کنید: حسین سیمایی صراف و عاصف حمداللهی، «مفهوم رقابت نامشروع تجاری و مقایسه آن با نهادهای مرتبط»، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ۳، ش ۱۱، ۱۳۹۴، ص ۴۱-۴۰.

۳. مطابق ماده (۲۴۹) قانون مجازات عمومی ۱۳۱۰: «رقابت مکارانه یعنی تاجری برای انصراف مردم از خرید به استعمال متاعی مشابه متاع خود به وسیله اسباب چینی یا نسبت‌های کذب یا به‌طور کلی به هر وسیله متقلبانه دیگر متوسل شده و به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم، تلویحاً یا تصریحاً درصد معیوب یا نامرغوب جلوه دادن آن متاع برآید». قانون تعزیرات ۱۳۶۲ این تعریف را حذف کرد.

است زمینه سوءاستفاده بسیاری از ذی‌نفعان؛ از جمله رقبای شرکت را فراهم کند؛ این امر موجب می‌شود که نتیجه زحمات فراوان و پرهزینه شرکت‌ها از بین برود و دیگران بدون هیچ‌گونه زحمتی، اطلاعات و اسرار ایشان را که سرشار از منافع مادی است به نفع خود و به‌طور غیرقانونی مصادره کنند (سیمایی صراف و حمداللهی، ۱۳۹۴: ۴۶). بنابراین اجرای بی‌ضابطه اطلاع‌رسانی خطرناک است. برای دوری از این‌گونه مخاطرات لازم است شرکت‌ها در جهت ارائه اطلاعات به ذی‌نفعان، معیارها و ملاک‌هایی در نظر بگیرند نه اینکه راه هرگونه اطلاع‌رسانی به ذی‌نفعان را ببندند. به عنوان مثال در رابطه قراردادی خود با هر کدام از گروه ذی‌نفعان شامل (درونی یا بیرونی) شرکت تعیین کنند در صورتی اطلاعات را در اختیار آنان قرار می‌دهند که نسبت به آن اطلاعات نفع مشروعی داشته باشند و در قراردادهای نیز اعلام کنند هرگونه سوءاستفاده ذی‌نفعان از اطلاعات خارج از معیار نفع مشروع، آنان را با ضمانت اجراهای تعیین شده از سوی شرکت در قرارداد روبه‌رو خواهد کرد.

۳. راهکارهای حق دسترسی به اطلاعات

از یک سو تأمین نیازهای ذی‌نفعان، لزوم دستیابی به اطلاعات شرکت را مطرح و از سوی دیگر تأمین منافع سهام‌داران، لزوم حفظ اسرار تجاری و عدم افشای اطلاعات را مطرح می‌کند. دو نوع متعارض که بررسی آنها نشان می‌دهد جنس این تعارضات از نوع تعارض سهام‌دار - ذی‌نفع است. از این رو نیازمند ارائه راهکاری است که میان این تعارضات تعادل برقرار کند. برای حل این تعارض سه راهکار را بررسی می‌کنیم.

۱-۳. الگوی آزادی اطلاعات

آزادی اطلاعات در مفهوم عام به معنای اطلاع‌رسانی است، به طوری که تمامی اطلاعات در دسترس افراد بوده و قابلیت نشر و اشاعه داشته باشد. اما آزادی اطلاعات در مفهوم خاص، دربرگیرنده اطلاعاتی است که در اختیار مؤسسات یا مراکز دولتی و شبه‌دولتی است و هدف بسیاری از قوانین در خصوص دسترسی به اطلاعات و جریان آزاد اطلاعات در واقع دستیابی به این قسمت است (صلاحی، سهراب، طاهری و مرادی، ۱۳۹۸: ۸۳). شهروندان برخوردار از اطلاعات می‌توانند درباره زندگی سیاسی خود به‌گزینش‌ها و انتخاب‌های عاقلانه‌تری دست یابند، بهتر می‌توانند به استدلال و ارزیابی آنها بپردازند، ارتباط شهروندان با حکومت را بهینه می‌کند، بر امکانات شهروندان برای دستیابی به آگاهی اجتماعی و فرصت انتخاب آنها می‌افزاید، بنیان مستحکم‌تری را برای مشارکت عموم در موضوعات و فرایندهای سیاسی فراهم می‌کند و در نهایت افزایش مشارکت عموم در فرایندهای اجتماعی، حکومت را کارآمدتر و فساد را کنترل می‌کند (عین‌اللهی، ۱۳۹۶: ۱۳۲). دسترسی به اطلاعات آزاد در قانون اساسی نیز به رسمیت شناخته شده است. برای نمونه اصل (۶۹) قانون مذکور مقرر می‌دارد: «مذاکرات مجلس شورای اسلامی باید علنی باشد و گزارش کامل آن از طریق رادیو و روزنامه رسمی برای اطلاع عموم منتشر شود».

در ماده (۱) طرح یکپارچه‌سازی داده‌ها و اطلاعات ملی سال ۱۳۹۹ آمده است: «داده‌ها و اطلاعات کلیه دستگاه‌های اجرایی و هر داده و اطلاعاتی که به موجب قوانین و مقررات در اختیار دستگاه‌های اجرایی، نهادهای عمومی، نهادهای عمومی غیردولتی و ارائه‌دهندگان خدمات ذیل تنظیم‌گران بخشی قرار گیرد، در زمره مالکیت عمومی و در اختیار حاکمیت نظام جمهوری اسلامی است و از این

پس داده‌ها و اطلاعات ملی نامیده می‌شود». فرض حاکم بر دکتترین آزادی اطلاعات نظریه نمایندگی سنتی است. از این دیدگاه شرکت انسان نیست؛ بلکه یک نهاد قانونی - مصنوعی است که به عنوان کانونی برای فرایند پیچیده قراردادها به خدمت گرفته می‌شود که هدف‌های متضاد اشخاص در چارچوب روابط قراردادی به نقطه تعادل می‌رسد (شریعت پناهی، ۱۳۸۲: ۹۲). نظریه نمایندگی قراردادی است که براساس آن، فرد یا افرادی (کارگمار یا مالک)،^۱ فرد دیگری (کارگزار یا نماینده)^۲ را استخدام می‌کنند تا با توجه به خواسته آنان خدمتی را انجام دهند (Fontrodona and Sison, 2006: 34). یکی از صاحب نظران در تشریح نظریه نمایندگی و نقش بنیادین آن در شکل‌گیری مفهوم آزادی اطلاعات بیان می‌دارد: «در یک جامعه مردم‌سالار، کل حکومت و اطلاعات آن به مردم تعلق دارد و حاکمان و مدیران جامعه به‌طور مستقیم یا غیرمستقیم نماینده و وکیل مردم هستند. بر این اساس همان‌طور که هر مالکی می‌تواند به دارایی خود دسترسی داشته باشد و از کم‌وکیف آن مطلع شود، اطلاعات دستگاه‌های حکومتی نیز به مردم تعلق دارد و به عنوان موکل هر زمانی می‌توانند از وکیل خود بخواهند تا حساب دوره تصدی خود را پس دهد و معتقدند این مبنا همان موضوعی است که آزادی اطلاعات را به منزله یکی از مدل‌های پیشنهادی در کنترل تعارض منافع سهام‌دار - ذی‌نفع مطرح می‌کند. از این‌رو مدیران شرکت تنها به عنوان وکلای سهام‌داران عمل نمی‌کنند؛ بلکه ذی‌نفعان نیز به منزله موکل یا اصیل در نظر گرفته می‌شوند. زیرا هر چند در شرکت دارای سهم نیستند؛ اما دارای نفع هستند و در نتیجه در فرایند حاکمیت شرکتی ایفای نقش می‌کنند (طباطبایی حصار و صفی‌زاده، ۱۳۹۹: ۷۳۵). اندیشمندان

1. Principal

2. Agent

غربی نیز بر این باورند که اگر ذی‌نفعان بخواهند بدانند که اداره‌کنندگان شرکت در راستای تأمین منافع آنها اقدام می‌کنند، باید به‌طور مستمر و آزادانه به اطلاعات شرکت دسترسی داشته باشند (همان: ۷۳۵).

۲-۳. الگوی آزادی قراردادی

بر پایه نظریه سهام‌دارمحوری، هدف اصلی در شرکت‌های تجاری مبتنی بر ازدیاد ثروت است. این نظریه تلاش می‌کند که به بهترین شکل رابطه بین مدیران و سهام‌داران را تنظیم کند. بنابراین مبنای این نظریه، خارج کردن ذی‌نفعان از حقوق شرکت‌ها و وارد کردن آنها در شاخه دیگری به نام حقوق قراردادهاست (طوسی، ۱۳۹۳: ۲۹۸). براساس این الگو از شخص دارنده اطلاعات حمایت می‌شود؛ اما از ویژگی آن این است که حمایت از وی کم و مطابق با شروط قراردادی است. برای نمونه در خصوص قرارداد استفاده از دانش فنی، در نتیجه قرارداد واگذاری، تنها خودگیرنده است که می‌تواند از دانش فنی بهره‌بردار و نمی‌تواند اجازه استفاده آن را به دیگران واگذار کند، مگر اینکه در قرارداد به‌طور صریح آمده باشد. موضوع دیگر در خصوص استفاده از دانش فنی، تعیین افرادی است که حق دسترسی به دانش فنی قرارداد را دارند. اگر قراردادی در این خصوص با شرکت منعقد شود آیا شرکا نیز از اطلاعات مربوط به آن می‌توانند استفاده کنند؟ هرچند اصل استقلال شخصیت حقوقی شرکت از شرکا (مواد ۵۸۳ و ۱۲۸) قانون تجارت) و اصل نسبی بودن قراردادهای (مواد ۱۹۶ و ۲۳۱) قانون مدنی) اجازه دستیابی شرکا را به این اطلاعات نمی‌دهد ولی در چنین مواردی لازم است بین طرفین مذاکره شود (شهنیایی، ۱۳۹۰: ۲۳۳).

استفاده از الگوی آزادی قراردادی را می‌توان در بند «ب» ماده (۱۲) قانون ارتقای اطلاعات نظام اداری و مبارزه با فساد سال ۱۳۹۰ ملاحظه کرد. در این

ماده مقرر شده سازمان ثبت اسناد و املاک مکلف است ظرف یک سال پایگاه اطلاعاتی اشخاص حقوقی را ایجاد کند. در واقع این قانون با راه اندازی پایگاه‌های اطلاعاتی، کنترل‌کنندگان شرکت تجاری را مکلف به ارائه دادن یکسری اطلاعات کلی که موجب آشنایی اجمالی ذی‌نفعان نسبت به شرکت می‌شود کرده است. بنابراین کنترل‌کنندگان مکلف به دادن اطلاعات جزئی - همچون عملکرد شرکت - به ذی‌نفعان نیستند (طباطبایی حصارى و صفی‌زاده، ۱۳۹۹: ۷۳۶). همچنین مطابق متدولوژی حقوق قراردادها، برای الزام به ارائه هرگونه اطلاعات بیشتر ذی‌نفعان باید با مراجعه به دادگاه و اثبات تعهد کنترل‌کنندگان اطلاعات به ارائه اطلاعات یا وجود قوانین مطرح خاص، اطلاعات مدنظر خود را اخذ کنند (همان: ۷۳۷).

۳-۳. الگوی حق دسترسی به اطلاعات ثبت شده

در بازار معاملات، متعاملین در شناخت هویت و اهلیت طرف معامله منتفع هستند و بر این اساس مقنن ثبت احوال شخصیه را سازماندهی کرده است. اما ضرورت حمایت از منافع متعاملین ایجاب می‌کند که آنان توانایی شناسایی وضعیت حقوقی طرف معامله در مواردی که طرف مزبور شخص حقوقی است را نیز داشته باشند و به‌طور قابل اعتمادی از وجود یا عدم وجود، اعتبار یا عدم اعتبار و مشروعیت قانونی شخصیت حقوقی، انحلال، میزان سرمایه، صاحبان امضای مجاز و اعتبار تعهدات مورد توافق شرکت، قابلیت اتکا، اعتمادگزارش‌های مالی سالانه و... شخص مزبور آگاه باشند (طباطبایی حصارى و زمانى، ۱۳۹۷: ۲۲۸). بنابراین یکی از الگوهای که برای ایجاد تعادل بین منافع ذی‌نفعان و سهام‌داران در زمینه دستیابی ذی‌نفعان به اطلاعات و نیز حفظ منافع سهام‌داران شرکت به کار می‌رود، استفاده از ثبت اطلاعات شرکتی است. وجود نظام ثبتی که اطلاعات جامع و صحیحی را در خصوص شرکت‌های تجاری در خود گنجانده باشد

و امکان دستیابی به این اطلاعات را برای افراد ذی‌نفع فراهم کند، می‌تواند در کاهش اطلاعات نامتقارن مؤثر باشد. در واقع یکی از اهداف نظام‌های ثبت شرکت فراهم کردن امنیت معاملاتی از طریق کاهش اطلاعات نامتقارن و اطلاع‌رسانی صحیح در خصوص وضعیت حقوقی شرکت‌های تجاری و صاحبان امضای مجاز در آنهاست (طباطبایی حصار، ۱۳۹۴: ۳۲۳) از این‌رو هدف اصلی ثبت شرکت‌ها این است که از یک‌سو تشکیل شرکت‌ها مطابق قانون تضمین شود و از سوی دیگر این اطلاعات برای عموم قابل دستیابی باشد.

نوع، دامنه و میزان اطلاعاتی که ثبت آنها در خصوص شرکت‌های تجاری ضرورت دارد، در کشورهای مختلف متفاوت است. به هر حال عموماً اطلاعات مهم هم در مرحله ثبت اولیه که معمولاً همراه با ایجاد شخصیت حقوقی شرکت است (پروسه ثبت شخصیت حقوقی شرکت) و هم در طول حیات آن شرکت (مرحله ثبت ثانویه) جمع‌آوری می‌شود. بسیاری از کشورها شرکت‌ها را ملزم می‌کنند در طول حیات تجاری خود، ترازنامه و حساب سود و زیان سالیانه و هر تغییری در میزان سرمایه، ساختار و مدیریت شرکت‌ها، ادغام و تملک، هرگونه ورشکستگی یا انحلال و تسویه را به ثبت برسانند (طباطبایی حصار و زمانی، ۱۳۹۷: ۲۴۲).

مقنن ایران نیز در مقررات مختلف از جمله قانون تجارت، به لزوم ثبت شرکت‌های تجاری، تغییرات آنها و ضمانت اجرای عدم ثبت آن اشاره کرده است. ثبت و اعلان شرکت‌های تجاری به عنوان وظیفه اصلی اداره ثبت شرکت‌ها به صورت مخفیانه صورت نمی‌گیرد. دسترسی به اطلاعات شرکت‌ها در اداره ثبت شرکت‌ها به اشخاص ثالث طرف قرارداد با شرکت این امکان را می‌دهد که با مراجعه به دفتر ثبت شرکت از صحت، واقعیت، میزان دارایی، نام و حدود مسئولیت شرکا و سهام‌داران و اختیارات مدیران شرکت، موضوع و محدوده و

نحوه فعالیت شرکت اطلاع رسمی به دست آورند یا از مفاد اساسنامه، شرکت‌نامه و مندرجات دفاتر ثبت شرکت سواد مصدق تحصیل نمایند. براساس ماده (۲۶) نظام‌نامه اجرای قانون ثبت شرکت‌ها مصوب خرداد ۱۳۱۰ با اصلاحات بعدی مراجعه به دفاتر ثبت شرکت‌ها اعم از ایرانی و خارجی برای عموم مردم آزاد و هر ذی‌نفع می‌تواند از مندرجات آن سواد مصدق تحصیل کند. همچنین مطابق قسمت سوم بند «و» ماده (۴۶) قانون برنامه پنجم توسعه پیش‌بینی شده است که سازمان ثبت را نسبت به تکمیل پایگاه داده اطلاعات شرکت‌ها و مؤسسات ثبت شده... و با ذکر مشخصات سهام‌داران، اعضای هیئت‌مدیره و شماره کد ملی آنها و نیز شناسه یکتا مکلف کرده است. امتیاز مقرر مزبور آن است که مقنن پس از توجه به جنبه «جمع‌آوری اطلاعات» در خصوص شرکت‌های ثبت شده حق دسترسی به اطلاعات را به عنوان جنبه دیگر کارکرد اطلاع‌رسانی مورد توجه قرار داده و سازمان ثبت را به صراحت مکلف کرده است که «قابلیت جستجو و دسترسی همگان» به اطلاعات را فراهم کند که گام مؤثری در تکمیل کارکرد اطلاع‌رسانی سیستم ثبت شرکت‌هاست. در حال حاضر به موجب بخشنامه ۹۳/۱۳۸۷۴۶ مورخ ۱۳۹۳/۹/۲ سازمان ثبت اسناد و املاک کشور در اجرای بند «ب» ماده (۱۲) قانون ارتقای سلامت نظام اداری مصوب سال ۱۳۹۰ و مقابله با فساد و مواد (۳۶، ۳۷ و ۳۸) قانون مدیریت خدمات کشوری و ماده (۴۸) قانون برنامه پنجم توسعه، هرگونه ثبت تأسیس و تغییرات شرکت‌ها و مؤسسات غیرتجاری به صورت ثبت الکترونیکی انجام می‌شود.

با این حال اطلاعات در دسترس سیستم مزبور فقط کلیات مربوط به شرکت‌های ثبت شده را به جستجوگر می‌دهد و اطلاعات مورد نیاز برای اشخاصی که قصد انجام معامله با شرکت مورد نظر را داشته باشند، قابل دسترسی نیست. همچنین

میزان سرمایه و مدیران و هرگونه تغییرات بعدی در اساسنامه یا شرکت‌نامه اشخاص حقوقی در این سامانه قابل رؤیت نیست. در حالی که هر چقدر ذی‌نفعان اطلاعات بیشتری نسبت به قوانین و مقررات ثبتی شرکت‌ها و اطلاعات شرکت‌های ثبت شده داشته باشند، امنیت مالکیت و توسعه اقتصادی قابل وصول تر خواهد بود (نصیریان، ۱۳۹۰: ۴۰).

۳-۴. الگوی منتخب برای شرکت‌های تجاری ایران

انتخاب الگوی برتر در میان سه الگوی آزادی اطلاعات، قراردادی و ثبت شرکت‌ها بستگی به عواملی دارد. اول اینکه شرکت‌های تجاری کدام یک از نظریات مطرح شده در نظام حاکمیت شرکتی را بر نظام حقوقی خود حاکم کرده‌اند. دوم اینکه بستگی به نوع و فعالیت آن شرکت دارد. در مورد عامل اول، شرکت‌هایی که پذیرای نظریه سهام‌دارمحوری باشند؛ همچنان افزایش ثروت به نفع سهام‌داران، هدف اولیه آنان در تأسیس شرکت است. هر چند در این نظریه فرض شده است که مدیران به دنبال حداکثر کردن منافع شرکت باشند ولی وجود تعارض منافع میان مدیران و سهام‌داران به سهولت قابل درک است و نمی‌توان بدون توجه به این تعارضات، به حداکثرسازی منافع شرکت امیدوار بود (Jensen and Meckling, 1976: 320). با این ایرادات، سهام‌داران هسته اصلی و مالکان شرکت به شمار می‌آیند و مدیران به عنوان ناظم اقتصادی، به دنبال برآورده کردن خواسته‌های آنان هستند. در این نظریه، مدیران در خصوص امور مربوط به اطلاع‌رسانی نیز تعهدی در برابر ذی‌نفعان ندارند. اما در کشورهایی که از نظریه ذی‌نفعان استقبال کرده‌اند، نمی‌توان چنین عدم تعهدی را در قبال ذی‌نفعان قابل قبول دانست. ایران از جمله این کشورهاست؛ دلیل این ادعا اینکه قانونگذار در قانون تجارت و به خصوص در لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت سال ۱۳۴۷، بارها از واژه ذی‌نفع استفاده کرده است. با دقت

در جایگاه و مصادیق به کار رفته این واژه، ذی نفع عبارت است از شرکا، اشخاص ثالث و طلبکاران که با شرکت در ارتباط هستند (حیدری، ۱۳۹۸: ۸۲). در واقع مواردی که قانونگذار، مقررهای را برای ذی نفع پیش بینی کرده به نوعی حمایت از یک نفع مشروع است که بررسی مصادیق آن حاکی از رویکرد حمایتی مقنن از ذی نفعان است.^۱ علاوه بر قانون تجارت، بند «۴» ماده (۲) دستورالعمل حاکمیت شرکتی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران و فرابورس ایران مصوب سال ۱۳۹۷ نیز تأکید دارد که شرکت باید به حقوق ذی نفعان توجه کنند. با این حال ماده (۱۳۹) لایحه اصلاحی قسمتی از قانون تجارت به گونه‌ای تنظیم شده است که نشان از بی تمایلی مقنن در ارائه اطلاعات به ذی نفعان دارد (خودکار و رحمتی، ۱۴۰۰: ۴۵). در حالی که نیاز ذی نفعان هم در مورد اطلاعات بنیادین و مرجع و هم در مورد اطلاعات مالی و اقتصادی شرکت یک نیاز اساسی است. به فرض وقتی شرکت برای افزایش سرمایه خود به کمک تأمین‌کنندگان مالی احتیاج دارد، تأمین‌کننده مالی اعم از بانک‌ها یا خریداران اوراق مشارکت زمانی دست یاری به سمت شرکت دراز می‌کنند که اطلاعاتی در مورد اعتبار، هویت و امور مالی یا اقتصادی آن شرکت داشته باشند. مشتریان نیز سعی می‌کنند از شرکت‌هایی خرید کنند که اطلاعاتی در مورد هویت، شخصیت و سابقه آن شرکت داشته باشند (عرب صالحی، صادقی و معین‌الدین، ۱۳۹۲: ۳).

از سویی حاکم کردن یکی از الگوی‌های اطلاعاتی به نوع و فعالیت شرکت نیز بستگی دارد. شرکت‌های تجاری که براساس نظریه ذی نفعان عمل کرده و به حقوق آنان در کنار سهام‌داران توجه می‌کنند، به دنبال الگویی هستند که توازن و تعادل را بین منافع سهام‌داران و ذی نفعان برقرار کند. الگوی آزادی اطلاعات نمی‌تواند

۱. مواد (۱۵۳، ۱۳۶، ۱۲۶، ۱۱۱ و ۵) نمونه‌هایی از حمایت ذی نفعان در قانون تجارت ایران هستند.

این تعادل را اجرایی کند. در این الگو، اعتقاد به اصل افشای حداکثری اطلاعات، این فرض را ایجاد می‌کند که شرکت باید تمام اطلاعات نگهداری شده خود را در اختیار متقاضیان قرار دهد و فقط در موارد اندکی که به خسارات هنگفتی بیش از منافع عمومی منجر می‌شود، ارائه آن در دایره استثنائات باقی می‌ماند (طباطبایی حصاری و صفی‌زاده، ۱۳۹۹: ۷۴۰). موارد اطلاعات استثنائات شده هم باید توسط مقنن مشخص شود و نهاد ارائه‌کننده باید اثبات کند که این دسته از اطلاعات در قلمرو استثنائات بوده و به همین دلیل منتشر نشده است. به فرض حق دسترسی وسیع و بدون محدودیت، ممکن است به حریم خصوصی اشخاص تعرض وارد کند. به همین دلیل مطابق ماده (۱۴) قانون انتشار و دسترسی آزاد مصوب سال ۱۳۸۸، یکی از استثنائات حق دسترسی به اطلاعات عمومی نزد مؤسسات عمومی اطلاعاتی است که موجب تعرض به حریم خصوصی اشخاص شود. حریم خصوصی در بند «۱» ماده (۲) لایحه حمایت از حریم خصوصی که تاکنون تصویب نشده این‌گونه تعریف شده است: «قلمرویی از زندگی هر فرد است که فرد نوعاً و عرفاً یا با اعلان قبلی انتظار دارد دیگران بدون رضایت وی، به اطلاعات راجع به آن قلمرو دسترسی نداشته باشند یا به آن قلمرو وارد نشوند یا به آن نگاه یا نظارت نکنند یا به هر صورت دیگری وی را در آن قلمرو مورد تعرض قرار ندهند. جسم، البسه و اشیای همراه افراد، اماکن خصوصی و منازل، محل‌های کار، اطلاعات شخصی و ارتباطات خصوصی با دیگران حریم خصوصی محسوب می‌شوند». در این تعریف انتظار عدم دسترسی به اطلاعات زندگی هر فرد به واسطه اعلان قبلی ضابطه مناسبی نیست و تحقق آن دشوار است و قسمت اول که متضمن یک ضابطه عرفی و نوعی است، رویه بهتری به نظر می‌رسد (فرخی، ۱۳۹۶: ۶).

حاکم کردن الگوی قراردادی برای ایجاد تعادل بین منافع ذی‌نفعان و

سهام‌داران کارآمد نیست. زیرا براساس این الگو حداقل اطلاعات باید به ذی‌نفعان ارائه شود. در این روش کفه ترازو به سمت سهام‌داران است و چه بسا ذی‌نفعان بخواهند برای کسب اطلاعات بیشتر از نهادهای قضایی کمک بگیرند و حتی هزینه نیز متقبل شوند (طباطبایی حساری و صفی‌زاده، ۱۳۹۹: ۷۴۰). به نظر می‌رسد حق دسترسی به اطلاعات ثبت شده از طریق ثبت شرکت‌ها روش بهتری باشد؛ زیرا این الگو سعی می‌کند بین منافع سهام‌داران و ذی‌نفعان تعادلی ایجاد کند که هم نیازهای اطلاعاتی ذی‌نفعان در شرکت رفع شود و هم با حفظ روحیه رقابت‌پذیری شرکت‌ها و حفظ اسرار تجاری به نفع سهام‌داران، به آنان آسیبی وارد نشود. در این نظام ذی‌نفعان هم حق دستیابی به اطلاعات مرجع شرکت و هم اطلاعات مالی و اقتصادی را دارند.

۴. جمع‌بندی، نتیجه‌گیری و ارائه پیشنهاد

اطلاعات ارزشمندترین دارایی‌ها در بازار تجارت برای سهام‌داران شرکت محسوب می‌شود. هر چقدر اطلاعات سرمایه‌گذاران از شرکت بیشتر باشد درصد موفقیت آنان را به ویژه در عرصه رقابت‌هایی مثل بازار بورس بالاتر می‌برد. در حقیقت اطلاعات، کلیدواژه موفقیت سهام‌داران یک شرکت است. قبل از ظهور نظریه ذی‌نفعان، شرکت‌های تجاری رویکرد سهام‌دارمحورانه داشتند و بر پایه این نظریه، هسته اصلی شرکت از سهام‌داران تشکیل می‌شد؛ از این رو بیشترین دغدغه مدیران ارائه خدمت به سهام‌داران در قالب به حداکثر رساندن سود و ثروت آنها بود. به دلیل اینکه سهام‌داران، مالکان شرکت بودند ارائه حقوق اطلاعاتی شرکت نیز به آنان اختصاص داشت. با ظهور نظریه ذی‌نفعان، رویکرد شرکت‌های تجاری در قالب سهام‌دارمحوری صرف شکسته شد و با به‌کارگیری واژه ذی‌نفع

در بسیاری از مواد قانونی معلوم شد که قانونگذار از این نظریه استقبال کرده است. شناسایی گروه ذی‌نفعان، بیانگر اجتماعی شدن شرکت‌های تجاری نیز است. این امر نشان می‌دهد که شرکت‌ها نه تنها در برابر سهام‌داران بلکه در برابر طیف وسیعی از ذی‌نفعان نیز باید پاسخگو باشند و نیازهای آنان را مرتفع کنند. یکی از نیازهای گروه‌های ذی‌نفع، دسترسی به اطلاعات شرکتی است که بتوانند از منابع مشروع خود استفاده کنند، اما هیچ مقرره‌ای برای شناسایی این حق در قوانین تجاری وجود ندارد. موانعی همچون سوءاستفاده مدیران از اطلاعات نهانی و حاکمیت روح رقابت بر شرکت‌ها و در رأس آنها حفظ اسرار تجاری به نفع سهام‌داران، اجازه چنین دسترسی را به ذی‌نفعان نمی‌دهد؛ ولی عدم شناسایی ذی‌نفعان و بی‌توجهی به نیازها و حقوق آنان می‌تواند برای شرکت خطرات مالی و حتی ورشکستگی را به ارمغان آورد. بر این اساس پیشنهاد می‌شود:

۱. با استفاده از اصول شفافیت و مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها، زمینه دستیابی ذی‌نفعان به اطلاعات شرکت فراهم شود. فقط کافی است که اطلاعات به شکل مطلوب و با رعایت حداقل‌های لازم در اختیار ذی‌نفعان قرار گیرد. چراکه افشای صحیح اطلاعات وسیله‌ای برای کسب اعتبار از لحاظ اقتصادی و حیثیتی و اثبات راستگویی برای شرکت‌ها در درازمدت محسوب می‌شود. شفاف‌سازی قوانین و قراردادهای تجاری به عنوان یک عامل مؤثر در جلوگیری از فساد و در نتیجه ایجاد اعتماد عمومی می‌تواند به نظام حقوقی و رشد و توسعه کشور بیانجامد.

۲. از میان الگوهای ارائه شده برای دسترسی ذی‌نفعان به اطلاعات، الگوی اطلاع‌رسانی ثبت شرکت‌ها می‌تواند گزینه بهتری برای شرکت‌های تجاری باشد؛ زیرا هدف اصلی آن ایجاد تعامل بین گروه‌های ذی‌نفع و سهام‌دار است و منافع و نیازهای هر دو گروه را مدنظر دارد. تعیین هویت و شناسایی اشخاص حقوقی و

تعیین وضعیت حقوقی آنها به عنوان مقدمه ایجاد اعتماد قراردادی با شرکت‌ها از جمله مباحث مورد توجه اکثر دولت‌ها و سازمان است. این الگو سعی دارد بین حق دسترسی اطلاعات ذی‌نفعان و حق سهام‌داران بر حفظ اسرار تجاری تعادل برقرار کند. الگوی آزادی اطلاعات شرکت‌ها را در حالت انفعالی قرار می‌دهد، زیرا باید به صرف درخواست متقاضیان و گاهی حتی بدون درخواست، به آنان اطلاعات ارائه داد. الگوی آزادی قراردادی نیز نمی‌تواند چندان کارساز باشد؛ زیرا اطلاعات را به صورت سربسته و کلی در اختیار ذی‌نفعان قرار می‌دهد و حتی ذی‌نفعان گاهی مجبور می‌شوند برای دستیابی به اطلاعات به دادگاه مراجعه کنند و هزینه‌هایی را متقبل شوند.

منابع و مأخذ

۱. اسکینی، ربیعا (۱۳۹۶). حقوق تجارت، جلد دوم، چاپ بیست‌ودوم، تهران، انتشارات سمت.
۲. اسکینی، ربیعا و محمد حیدری (۱۳۹۵). «ایرادات سازمانی شرکت‌های تجاری در برابر اشخاص ثالث»، حقوق تطبیقی، دوره ۳، ش ۱.
۳. باقری، محمود (۱۳۸۵). «اقتصاد مبتنی بر بازار و کاستی‌های حقوق خصوصی»، مجله پژوهش حقوق و سیاست، دوره ۸، ش ۱۹.
۴. باقری، محمود و مهرداد صادقیان ندوشن (۱۳۹۵). «تئوری ذی‌نفعان در حقوق شرکت‌ها»، فصلنامه قضاوت، ش ۸۷.
۵. پاسبان، محمدرضا (۱۳۹۲). حقوق شرکت‌های تجاری، چاپ هشتم، تهران، انتشارات سمت.
۶. پدرام، سعید و حمیدرضا رحمانی‌زاده دهکردی (۱۳۸۱). «شفاف‌سازی و پاسخگویی در نهادهای رسمی»، مجلس و راهبرد، ش ۳۶.
۷. جنیدی، لعیبا و محمد نوروزی (۱۳۸۸). «شناخت ماهیت اطلاعات نهانی در بورس اوراق بهادار»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، ش ۲.
۸. چالکی، پری، بهمن قادری و مهدی کفعمی (۱۳۹۵). «عدم تقارن اطلاعاتی و سرمایه فکری: دیدگاهی مبتنی بر نظریه نمایندگی»، تحقیقات حسابداری و حسابرسی، دوره ۸، ش ۳۱.
۹. حاجی‌علیزاده، سحر، میترا خواجه‌حسینی و علی‌امیری (۱۳۹۹). «بررسی رابطه بین تئوری ذی‌نفعان، مسئولیت اجتماعی شرکت‌ها و عملکرد مالی»، فصلنامه رویکردهای پژوهشی نوین در مدیریت و حسابداری، سال ۴، ش ۵۰.
۱۰. حاجیپها، زهره و عبدالرضا شاکری (۱۳۹۸). «حاکمیت شرکتی، افشای مسئولیت اجتماعی و ارزش شرکت»، پژوهش‌های حسابداری مالی و حسابرسی، سال ۱۱، ش ۴۴.
۱۱. حساس یگانه، یحیی و قدرت‌الله برزگر (۱۳۹۴). «مدلی برای افشای مسئولیت اجتماعی

- و پابندگی شرکت‌ها و وضعیت موجود در شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار ایران»، فصلنامه بورس اوراق بهادار، سال ۸، ش ۲۹.
۱۲. حیدری، محمد (۱۳۹۸). حقوق شرکت‌ها: حقوق بستانکاران در شرکت‌های تجاری، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۳. خودکار، رضا و پرویز رحمتی (۱۴۰۰). قاعده اکثریت در شرکت‌های سهامی: مبانی و قلمرو، چاپ اول، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۱۴. زندیه، حسن و حسن سالار سروری (۱۳۹۲). «شفافیت اسناد و حق دسترسی آزاد اطلاعات»، فصلنامه گنجینه اسناد، سال ۲۳، ش ۸۹.
۱۵. سیداحمدی سجادی، سیدعلی (۱۳۸۸). «نظریه نمایندگی در نظام راهبری شرکتی»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۳۹، ش ۴.
۱۶. سیمایی صراف، حسین و عاصف حمداللهی (۱۳۹۴). «مفهوم رقابت نامشروع تجاری و مقایسه آن با نهادهای مرتبط»، فصلنامه پژوهش حقوق خصوصی، سال ۳، ش ۱۱.
۱۷. شریعت پناهی، سیدمجید (۱۳۸۲). «ارزیابی عملکرد شرکت‌ها و سازوکارهای کنترل رفتار مدیران: دیدگاه نظریه نمایندگی»، مطالعات حسابداری، دوره ۱، ش ۱.
۱۸. شهینیایی، احمد (۱۳۹۰). «حمایت‌های حقوقی از دانش فنی و آثار آن»، فصلنامه حقوق، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۴۱، ش ۴.
۱۹. صلاحی، سهراب، مسعود طاهری و مریم مرادی (۱۳۹۸). «حاکمیت و امنیت ملی در پرتو آزادی اطلاعات»، مجله سیاست دفاعی، سال ۲۷، ش ۱۰۸.
۲۰. طباطبایی حصاری، نسرین (۱۳۹۴). «کارکردهای اقتصادی ثبت رسمی املاک در پرتو آموزه کارایی اقتصادی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۱۸، ش ۷۲.
۲۱. طباطبایی حصاری، نسرین و محمود زمانی (۱۳۹۷). «کارکرد ثبت شرکت‌های تجاری» در ایجاد اعتماد و امنیت قراردادی»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۱، ش ۸۲.

۲۸۵ _____ بررسی چالش‌ها و موانع دسترسی به اطلاعات شرکت‌های تجاری توسط ذی‌نفعان

۲۲. طباطبایی حصارى، نسرین و سروش صفی‌زاده (۱۳۹۹). «تحلیل اقتصادی تعامل «دسترسی به اطلاعات» و «حفاظت از محرمانگی» در کارکرد اطلاع‌رسانی نهاد ثبت شرکت‌های تجاری»، فصلنامه مطالعات حقوق خصوصی، دوره ۵۰، ش ۴.

۲۳. طوسی، عباس (۱۳۹۳). *تحلیل اقتصادی حقوق شرکت‌ها*، چاپ اول، تهران، مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های حقوقی شهر دانش.

۲۴. عرب‌صالحی، مهدی، غزل صادقی و محمود معین‌الدین (۱۳۹۲). «رابطه مسئولیت اجتماعی با عملکرد مالی شرکت‌های پذیرفته شده در بورس اوراق بهادار تهران»، پژوهش‌های تجربی حسابداری، سال ۳، ش ۹.

۲۵. عیسایی تفرشی، محمد و جمشید یحیی‌پور (۱۳۹۲). «تئوری ذی‌نفعان با رویکرد مقررات شرکت‌های سهامی ایران»، فصلنامه بورس اوراق بهادار، سال ششم، ش ۲۳.

۲۶. عین‌اللهی، تکتیم (۱۳۹۶). «آزادی اطلاعات و سناریوهای آینده»، مطالعات دانش‌شناس، سال سوم، ش ۱۲.

۲۷. فرخی، سعیده (۱۳۹۶). «حق دسترسی به اطلاعات ثبت املاک»، دومین کنفرانس ملی حقوق، الهیات و علوم سیاسی.

۲۸. کرمی، غلامرضا و الهام حسنی آذر (۱۳۸۸). «اخلاق و تعهدات مدیر طبق تئوری ذی‌نفعان»، مجله بانک و اقتصاد، ش ۹۸.

۲۹. محمدی، مینا، غلامحسین مزارعی و خلیل احمدی (۱۳۹۸). «کاستی‌های نظام حقوقی مناقصات و قراردادهای دولتی از منظر اصل شفافیت»، فصلنامه حقوق‌داری، سال ۸، ش ۱۸.

۳۰. معین، محمد (۱۳۷۶). *فرهنگ معین*، جلد دوم، تهران، مؤسسه انتشارات امیرکبیر.

۳۱. ناعمه، حسن (۱۳۹۰). «شفافیت و مبارزه با فساد در انعقاد قراردادهای اداری ایران»، نشریه تحقیقات حقوقی، ش ۴.

۳۲. نرگسیان، عباس و قاسمعلی جمالی (۱۳۹۸). «وضعیت شفافیت در سازمان‌های حاکمیتی ایران»، فصلنامه دولت‌پژوهی، مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دوره ۵، ش ۱۸.
۳۳. نصیریان، حسن (۱۳۹۰). «نقش سازمان ثبت در قضا‌دایی، پیشگیری از جرم و کاهش دعاوی»، مجموعه مقالات همایش نکوداشت یکصدمین سال تأسیس سازمان ثبت اسناد و املاک کشور، تهران، سازمان ثبت اسناد و املاک کشور.
۳۴. نوروزی، محمد (۱۳۹۶). «تأملی بر رابطه شرکت‌های تجاری و ذی‌نفعان آنها»، فصلنامه تحقیقات حقوقی، دوره ۲۱، ش ۸۲.
35. Black, Henry (2004). Campbell, Black Law Dictionary, Eighth Edition, Thomason West.
36. Christopher, Hood and Heald, David (2006). *Transparency: The Key to Better Governanc?*, Oxford, Oxford University Press.
37. Donaldson, Thomas and Lee Preston (1995). "The Stakeholder Theory of Corporation: Concepts, Evidences and Implication", *Academy of Management Review*, Vol. 20(1).
38. Freeman, Edward. R, Robert Philips and Rajendra Sisodia (2020). "Tensions in Stakeholder Theory", *Business and Society*, Vol. 19(1).
39. Fontrodona, J. and A. J. G. Sison (2006). "The Nature of the Firm, Agency Theory and Shareholder Theory: A Critique from Philosophical Anthropology", *Journal of Business Ethics*, Vol. 66 (1).
40. Hill, Charles, W. L and Tomas Mc Jones (1992). "Stakeholder-Agency Theory", *Journal of Manegment Study*, Vol. 29(2).
41. Jensen, Michael C. and William H. Meckling (1976). "Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure", *Journal of Financial Economics (JFE)*, Vol. 3, No. 4.
42. Kundu, Surinder (2019). "An Introduction to Business Statistics", Booklet of Business Statistics, Directorate of Distance Education Guru Jambheshwar University.
43. Longman (2010). Dictionary of Contemporary English, Harlow: Person Education Limited.
44. Maltby, Josephine (1998). "Uk Joint Stock Companies Legislationl 844-1900: Accounting Publicity and Mercantile Caution", *Accounting History*, Vol. 3(1).

۲۸۲ _____ بررسی چالش‌ها و موانع دسترسی به اطلاعات شرکت‌های تجاری توسط ذی‌نفعان

45. Naniwadekar, Mihir and Umakanth Varottil (2016). "The Stakeholder Approach Towards Director's Duties Under Indian Company Law: A Comparative Analysis", *NUS Centre for Law and Business Working*, Vol. 16, No. 3.
46. Schaltegger, Stefan, Jacob Horisch, Edward R. Fremman (2019). "Business Cases for Sustainability: A Stakeholder Theory Perspective", *SAGE Journal*, Vol. 13, Issue. 3.

ضوابط حاکم بر رسیدگی به لایحه بودجه

سیدحجت‌الله علم‌الهدی،* کمال کدخدامرادی** و محمدصادق فراهانی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۲۸۹-۳۲۱
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

به موجب اصل (۵۲) قانون اساسی واگذاری صلاحیت «تهیه بودجه» به دولت از یک سو و اعطای صلاحیت «رسیدگی و تصویب» آن به مجلس شورای اسلامی از سوی دیگر، سبب شده است تا در سایه سکوت قانونگذار عادی، اختلاف نظرهایی نسبت به حدود صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه مطرح شود. پژوهش پیش‌رو با بهره‌گیری از مطالعات کتابخانه‌ای و اتخاذ رویکردی تحلیلی-توصیفی در مقام پاسخگویی به این سؤال برآمده است که ضوابط حاکم بر رسیدگی مجلس به لایحه بودجه چیست؟ مبتنی بر ضوابط مستخرج از اصول مختلف قانون اساسی و نظرهای شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات مجلس با قانون اساسی مشخص شد که صلاحیت مجلس شورای اسلامی در «رسیدگی به کلیات شکلی لایحه بودجه» محدود به «احراز صحت تنظیم ساختار شکلی لایحه» با هدف نظارت بر تشکیل لایحه بودجه از «ماده واحده و تبصره‌ها»، «جداول» و «پیوست‌ها» و در مقام «رسیدگی به کلیات ماهوی لایحه بودجه» نیز محدود به «رد کلیات لایحه بودجه و الزام دولت به اصلاح آن» است. همچنین «عدم تغییر موضوع لایحه بودجه»، «عدم تغییر بنیادین در اجزای لایحه بودجه»، «عدم اخلال در ایفای وظایف نهادهای اساسی»، «عدم اخلال در برگزاری رویدادهای منبعت از قانون اساسی» و «ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان» از بایسته‌های حاکم بر مرحله رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه به حساب می‌آیند.

کلیدواژه‌ها: لایحه بودجه؛ دولت؛ مجلس شورای اسلامی؛ شاکله بودجه؛ اصل (۵۲) قانون اساسی

* دکتری حقوق عمومی، دانشگاه آزاد اسلامی واحد علوم و تحقیقات تهران؛

Email: h.alamolhoda@jri.ac.ir

** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه امام صادق (ع) (نویسنده مسئول)؛

Email: kadxhodamoradi@isu.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی، دانشگاه تهران؛

Email: Msfarahani72@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2108-4769

مقدمه

بودجه مهمترین و اساسی ترین سند مالی و اداری کشور و یکی از اصلی ترین ابزارها برای برنامه ریزی، سیاستگذاری، هدایت و کنترل فعالیت های دولت و سازمان های دولتی به شمار می رود (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۱۱). با توجه به برخورداری دولت از توان تخصصی، فنی و کارشناسی قابل توجه جهت تخمین و برآورد درآمدها و هزینه های عمومی، قانونگذار اساسی در اصل (۵۲) قانون اساسی، رسالت تهیه، تنظیم و پیشنهاد بودجه را برعهده «دولت» نهاده است. از سوی دیگر در همان اصل صلاحیت «رسیدگی و تصویب» بودجه را نیز در صلاحیت «مجلس شورای اسلامی» قرار داده است.

واگذاری صلاحیت «تهیه بودجه» به دولت و صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» به مجلس سبب شده است تا نسبت به حدود و ثغور صلاحیت این دو نهاد، اختلاف نظرهایی پدید آید. برخی مستند به واژه «رسیدگی» در اصل (۵۲) قانون اساسی و فقدان ممنوعیت ها و محدودیت های قانونی برای رسیدگی و تصویب بودجه، قائل به اختیارات گسترده برای مجلس هستند (همان). در مقابل، برخی دیگر معتقدند با توجه به آنکه بودجه و مسائل بودجه ای از شئون اصلی قوه مجریه است، لایحه بودجه، لایحه ای اجرایی است و نه تقنینی و از این رو صلاحیتی که براساس اصل (۵۲) قانون اساسی برای مجلس شورای اسلامی قابل استنباط است، صرفاً رد یا تصویب بودجه است؛ چرا که صلاحیت مجلس صرفاً رسیدگی به آن و صدور جواز خرج برای دولت است. بنابراین مجلس شورای اسلامی حق دخل و تصرف در بودجه را ندارد و فقط می تواند آن را رد یا تصویب کند (فلاحزاده و دیگران، ۱۳۹۱: ۱۶۴). در مقابل دو نگاه مذکور، برخی دیگر بر این باورند که مجلس شورای اسلامی در مقام نظارت استصوابی بر تدوین بودجه، با در نظر گرفتن

مصالح و منافع عمومی می تواند بودجه سالیانه کل کشور را بدون آنکه موجودیت بودجه را برهم زند، جرح و تعدیل کند (هاشمی، ۱۳۸۳: ۲۰۳). بنابراین اختیار مجلس در حدودی است که تعادل را برهم نزند و دولت را مکلف به تکلیف خارج از توان نکند (رنجبری و بادامچی، ۱۳۹۰: ۱۴۷).

بنابر اختلاف نظرهای مذکور، بررسی گستره و دامنه صلاحیت های مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه از موضوعات نیازمند بررسی است که فارغ از دستاوردهای فنی آن برای نظام حقوقی، می تواند در راستای ضابطه مندسازی حدود صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه مفید واقع شود. از این رو است که بند «۷» سیاست های کلی قانونگذاری ابلاغی مقام معظم رهبری مورخ ۱۳۹۸/۷/۶ نیز بر لزوم «تعیین محدوده اختیار مجلس در تصویب ساختار و مفاد بودجه سالیانه کل کشور (پیش بینی درآمدها، هدفگذاری ها، موارد هزینه و ...» با تصویب قانون لازم و اصلاح آیین نامه داخلی مجلس «(سیاست های کلی قانونگذاری، ۱۳۹۸) تصریح کرده است و همین امر پرداختن به ضوابط حاکم بر رسیدگی و تصویب لایحه بودجه را ضروری می کند.

آنچه سؤال اصلی این مقاله را رقم می زند آن است که صلاحیت مجلس در رسیدگی و تصویب لایحه بودجه تابع چه ضوابطی است؟

فرضیه نگارندگان این مقاله آن است که در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران، اصل صلاحیت تغییر لایحه بودجه برای مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده است، با این حال نظر به اینکه تهیه و تنظیم لایحه در صلاحیت انحصاری دولت قرار دارد، میزان تغییرات نباید به حدی باشد که مجلس را از مقام «رسیدگی کننده به بودجه» به مقام «تهیه کننده بودجه» تغییر دهد و «لایحه بودجه» را به «طرح بودجه» مبدل کند.

در خصوص پیشینه پژوهش حاضر باید گفت که هر چند در کتب و مقالات مرتبط با حقوق مالی نظیر کتاب *مالیه عمومی* (رستمی، ۱۳۹۵) و مقاله «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لایحه بودجه» (نجفی خواه و برزگر خسروی، ۱۳۹۳) دیدگاه‌های کلی پیرامون حدود اختیارات مجلس در اصلاح لایحه بودجه بیان شده است، اما تبیین ضوابط و بایسته‌های حاکم بر رسیدگی به کلیات و جزئیات بودجه که هدف پژوهش حاضر است، مورد توجه منابع مذکور نبوده و از این حیث، مقاله حاضر واجد وصف نوآوری و بدیع بودن است.

به منظور پاسخ به سؤال اصلی مقاله، بایسته‌های حاکم بر صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه را می‌توان در دو مرحله «رسیدگی به کلیات بودجه» (بخش اول) و «رسیدگی به جزئیات بودجه» (بخش دوم) مورد بررسی قرار داد.

۱. بایسته‌های رسیدگی به کلیات لایحه بودجه

نخستین مرحله‌ای که مجلس شورای اسلامی مستند به تبصره «۳» ماده (۱۸۲) قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی به بررسی لایحه پیشنهادی بودجه دولت می‌پردازد، رسیدگی به کلیات لایحه بودجه است. در این مرحله بررسی می‌شود که اولاً آیا کلیات لایحه بودجه به لحاظ شکلی و ساختاری به درستی تنظیم شده است یا خیر؟ و ثانیاً آیا این کلیات به لحاظ ماهوی مبتنی بر اولویت‌های حاکم بر اهداف و اسناد بالادستی کشور قوام یافته است یا خیر؟

۱-۱. بایسته‌های رسیدگی به شکل و ساختار لایحه بودجه

ساختار و شکل لایحه بودجه شامل ماده‌واحد و تبصره‌ها، جداول و پیوست‌هایی است که برای تصویب تقدیم مجلس شورای اسلامی می‌شود. در ماده‌واحد، میزان بودجه کل کشور از حیث منابع (درآمدها و سایر منابع تأمین

اعتبار) و مصارف (هزینه‌ها) به تفکیک بودجه عمومی دولت، بودجه شرکت‌های دولتی و بانک‌ها و بودجه مؤسساتی که تحت عناوینی غیر از این دو عنوان تشکیل می‌شوند، تعیین می‌شود و در تبصره‌ها نیز احکام مربوط به منابع و نحوه وصول آنها و اعتبارات مربوط به مصارف درج می‌شود (امامی، ۱۳۸۷: ۱۹۰). در جداول و پیوست‌های بودجه نیز با هدف تحقق اصل شمولیت یا تفصیل بودجه، صورت ریز و مشروح منابع و مصارف بودجه درج می‌شود (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۳۳).

در همین راستا نیز شورای نگهبان در بند «۳» نظر شماره ۹۲/۳۰/۵۳۱۷۲ مورخ ۱۳۹۲/۱۱/۲۸ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۹۳ کل کشور» که فاقد جداول و پیوست‌ها بود، ساختار لایحه بودجه را اعم از «متن»، «جداول» و «پیوست‌ها»ی آن دانست و مقرر داشت: «با توجه به اینکه جداول مربوط به بودجه، جزء بودجه محسوب می‌شوند و علی‌الاصول به تصویب مجلس محترم می‌رسند، باید متن مصوب جداول جهت اظهار نظر به این شورار سال شوند» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۴۰۰).
با دقت در این نظر می‌توان دریافت که:

الف) ساختار شکلی بودجه - متشکل از «متن»، «جداول» و «پیوست‌ها» - بخش جدایی‌ناپذیر از مفهوم بودجه تلقی می‌شود،

ب) دولت مکلف است تمامی این اجزا را به هنگام تنظیم لایحه بودجه مدنظر قرار دهد و پس از تهیه برای مجلس شورای اسلامی ارسال کند، در غیر این صورت مجلس موظف است لایحه را جهت تکمیل به دولت عودت دهد و از صلاحیت تکمیل لایحه برخوردار نیست؛ چراکه اعمال حجم‌گسترده اصلاحات تکمیلی از سوی مجلس نافی صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم لایحه بودجه خواهد بود،
ج) مجلس شورای اسلامی تمامی اجزای مذکور را مورد رسیدگی و تصویب قرار داده و برای شورای نگهبان ارسال کند،

د) شورای نگهبان به هنگام بررسی مصوبه بودجه، یکایک این اجزا را به لحاظ مطابقت با شرع و قانون اساسی مورد ارزیابی قرار دهد.

۲-۱. بایسته‌های رسیدگی به شاکله لایحه بودجه

افزون بر ساختار شکلی لایحه بودجه، این لایحه از مؤلفه‌های ماهوی همانند همسویی با اهداف و سیاست‌های توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی کشور، واقعی بودن پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها در آن (موسی‌زاده، ۱۳۸۹: ۱۷۷)، برقراری توازن بین اهداف مختلف بودجه و ... تشکیل شده است که همه آنها بخش ماهوی کلیات لایحه بودجه را تشکیل می‌دهند. رویکرد کلی حاکم بر این بخش را می‌توان «شاکله بودجه» نام نهاد. در این باره گاهی مجلس شورای اسلامی به هنگام بررسی لایحه بودجه، متوجه مغایرت کلیات بودجه با اسناد بالادستی و یا سایر الزامات حاکم بر نظام حقوقی می‌شود. در این مرحله بایسته‌ها و الزامات حاکم بر صلاحیت مجلس به این شرح است.

۱-۲-۱. عدم امکان تغییر شاکله بودجه در فرایند رسیدگی

یکی از اقتضائات ایجاد هماهنگی میان صلاحیت دولت در تقدیم لایحه بودجه کل کشور و رسیدگی و تصویب آن در مجلس شورای اسلامی این است که هرچند مجلس، صلاحیت رسیدگی به بودجه و تصویب آن را دارد اما این صلاحیت به معنای عدم محدودیت در فرایند رسیدگی نبوده و مجلس نمی‌تواند در مقام رسیدگی، شاکله آن را تغییر دهد و آن را از قالب لایحه دولت به مجموعه‌ای از پیشنهادهای طرح‌های نمایندگان تبدیل کند (رستمی، ۱۳۹۵: ۲۹۲). تغییر شاکله بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی مستلزم آن است که این نهاد در مقام رسیدگی و تصویب بودجه، تغییرات و تحولات بنیادین و دگرگون‌سازی را در لایحه

ایجاد کند تا آن را به لایحه مورد نظر مجلس تغییر دهد. با توجه به حجم اصلاحات منتهی به تغییر شاکله بودجه که لایحه دولت را به مجموعه‌ای از پیشنهادها و اصلاحات نمایندگان مجلس تبدیل می‌کند، دیگر اطلاق عنوان «لایحه» بر چنین بودجه‌ای صحیح نبوده و این امر به مثابه تدوین طرح بودجه از سوی مجلس است. بنابراین صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه را تا حدی می‌توان امکان پذیر دانست که شاکله لایحه بودجه را تغییر ندهد (همان). از این رو چنانچه پیشنهادهای نمایندگان در خصوص لایحه بودجه موجب تغییر شاکله آن نشود، این امر در چارچوب مفهوم رسیدگی در اصل (۵۲) قانون اساسی قرار می‌گیرد.

۲-۱. رد کلیات لایحه بودجه فاقد شاکله صحیح و الزام دولت به اصلاح آن

مطابق این بایسته، مجلس شورای اسلامی می‌تواند کلیات لایحه بودجه را رد کرده و دولت را ملزم به اصلاح شاکله بودجه کند. گفتنی است، هر چند بر اساس اصل (۵۲) قانون اساسی، صلاحیت ابتکار لایحه بودجه به دولت اعطا شده است اما قانونگذار اساسی، صلاحیت «رسیدگی و تصویب بودجه» را به نمایندگان مردم در مجلس شورای اسلامی واگذار کرده است. واگذاری این صلاحیت به مجلس به عنوان مرجع نهایی تصویب بودجه اقتضا می‌کند که چنانچه کلیات شاکله بودجه پیشنهادی دولت در راستای تحقق اولویت‌های نظام سیاسی - مندرج در اسناد بالادستی اعم از سیاست‌های کلی نظام و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی - تهیه نشده باشد، مجلس شورای اسلامی بتواند با رد کلیات لایحه بودجه، ارائه مجدد آن را مبتنی بر اولویت‌های کشور از دولت بخواهد. در این صورت برخلاف فرض دیگر که رد کلیات لایحه پیشنهادی دولت به مثابه رد سیاست و خط‌مشی حاکم بر برنامه دولت و نادیده انگاشتن اقتضات حاکم بر ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه قلمداد می‌شود، صلاحیت ابتکار لایحه

بودجه از دولت نفی نشده و همچنان دولت مسئول تهیه لایحه بودجه است، اما دولت ملزم شده که در مقام تهیه لایحه بودجه‌ای برآید که اولویت‌ها و برنامه‌های نظام جمهوری اسلامی ایران در آن پیش‌بینی شده باشد.

براساس فرض مذکور، صلاحیت ابتکار قانونگذاری در اصل (۷۴) قانون اساسی^۱ به صورت توأمان به هیئت وزیران - در قالب لایحه - و نمایندگان مجلس شورای اسلامی - در قالب طرح - اعطا شده است. این در حالی است که قانونگذار اساسی در اصل (۵۲) قانون اساسی که مقرر داشته «بودجه سالیانه کل کشور ... از طرف دولت تهیه ...»، ابتکار تهیه قانون بودجه را استثنایی بر حکم کلی اصل (۷۴) قانون اساسی قرار داده و صلاحیت تنظیم بودجه را صرفاً به دولت واگذار کرده است. از این رو صلاحیت رسیدگی مجلس شورای اسلامی در چارچوب لایحه پیشنهادی دولت معنا پیدا می‌کند. همچنین فلسفه واگذاری تهیه و تنظیم لایحه بودجه به دولت آن است که این نهاد، در میان قوای سه‌گانه بیشترین امکانات لازم را برای پیش‌بینی درآمدها و هزینه‌ها در اختیار دارد و می‌تواند مسائل پیچیده و ظریف انعکاس رقی فعالیت‌های خود را به نحو دقیق‌تری در بودجه درج کند (قاضی، ۱۳۸۸: ۲۲۳). بر همین اساس رد کلیات لایحه بودجه از سوی مجلس و الزام دولت به اصلاح شاکله بودجه مبتنی بر نظرات مجلس، به نادیده انگاشتن فلسفه مذکور منجر خواهد شد؛ چرا که در چنین حالتی بودجه اصلاح شده از سوی دولت، مبتنی بر نظرات مجلس تنظیم شده است نه ارزیابی‌های کارشناسانه دولت. بر همین اساس، از آنجاکه الزام دولت به اصلاح شاکله بودجه از سوی مجلس، به دیکته شدن اراده مجلس در تدوین لایحه اصلاحی منجر خواهد شد

۱. اصل (۷۴) قانون اساسی: «لوائح قانونی پس از تصویب هیئت وزیران به مجلس تقدیم می‌شود و طرح‌های قانونی به پیشنهاد حداقل پانزده نفر از نمایندگان، در مجلس شورای اسلامی قابل طرح است.»

و نفی صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم بودجه را در پی دارد، رد کلیات لایحه از سوی مجلس و الزام دولت به اصلاح آن فاقد وجاهت قانونی خواهد بود.

اما در مقابل باید گفت سند بودجه بیانگر جهت‌گیری‌های نظام سیاسی، خط‌مشی‌های عمومی و نحوه تحقق اهداف کشور در یک سال مالی است. بر همین اساس در نظام حقوقی جمهوری اسلامی علاوه بر پیش‌بینی ضوابط و قواعد شکلی برای تهیه و تدوین سند بودجه، اصول و ضوابط ماهوی در نظر گرفته شده است تا از این طریق، فرایند بودجه‌ریزی صحیح از حیث ماهوی تضمین شود. اسناد بالادستی چون قانون اساسی جمهوری اسلامی، سیاست‌های کلی نظام در امور مختلف و برنامه‌های پنج‌ساله توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی در زمره اسنادی قرار دارند که شاخصه‌ها و اولویت‌های کلی نظام اقتصادی کشور را ترسیم می‌کنند و لازم است تا فرایند بودجه‌ریزی و تهیه و تصویب لایحه بودجه براساس آنها انجام شود (شبیری‌نژاد، ۱۳۸۶: ۸۵-۸۲). به عنوان مثال می‌توان با بررسی قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران به برخی از شاخصه‌های کلی نظام بودجه‌ریزی اشاره کرد که لایحه بودجه باید با ابتنا بر آنها تهیه شود. این شاخصه‌ها عبارت است از:

۱. «رفع تبعیضات ناروا و ایجاد امکانات عادلانه برای همه در تمام زمینه‌های مادی و معنوی».^۱

۲. «پی‌ریزی اقتصادی صحیح و عادلانه مطابق ضوابط اسلامی جهت ایجاد رفاه و رفع فقر و برطرف کردن هر نوع محرومیت در زمینه‌های تغذیه و مسکن و کار و بهداشت و تعمیم بیمه».^۲

۳. «تأمین نیازهای اساسی: مسکن، خوراک، پوشاک، بهداشت، درمان،

۱. بند «۹» اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. بند «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

- آموزش و پرورش و امکانات لازم برای تشکیل خانواده برای همه».^۱
۴. «تأمین شرایط و امکانات کار برای همه به منظور رسیدن به اشتغال کامل و قرار دادن وسایل کار در اختیار همه کسانی که قادر به کار هستند ولی وسایل کار ندارند، در شکل تعاونی، از راه وام بدون بهره یا هر راه مشروع دیگر که نه به تمرکز و تداول ثروت در دست افراد و گروه‌های خاص منتهی شود و نه دولت را به صورت یک کارفرمای بزرگ مطلق در آورد. این اقدام باید با رعایت ضرورت‌های حاکم بر برنامه‌ریزی عمومی اقتصاد کشور در هر یک از مراحل رشد صورت گیرد».^۲
۵. «منع اسراف و تبذیر در همه شئون مربوط به اقتصاد اعم از مصرف، سرمایه‌گذاری، تولید، توزیع و خدمات».^۳
۶. «جلوگیری از سلطه اقتصادی بیگانه بر اقتصاد کشور».^۴
۷. «تأکید بر افزایش تولیدات کشاورزی، دامی و صنعتی که نیازهای عمومی را تأمین کند و کشور را به مرحله خودکفایی برساند و از وابستگی برهاند».^۵
۸. «عدم تبعیض در بهره‌برداری از منابع طبیعی و استفاده از درآمدهای ملی در سطح استان‌ها و توزیع فعالیت‌های اقتصادی میان استان‌ها و مناطق مختلف کشور به طوری که هر منطقه فراخور نیازها و استعداد رشد خود، سرمایه و امکانات لازم در دسترس داشته باشد».^۶

۱. بند «۱» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۲. بند «۲» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۳. بند «۶» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۴. بند «۸» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۵. بند «۹» اصل (۴۳) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

۶. اصل (۴۸) قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران.

علاوه بر قانون اساسی، بررسی نظرات شورای نگهبان در مقام تطبیق مصوبات بودجه با قانون اساسی بیانگر آن است که این شورا برخی از مصوبات بودجه را مغایر اصول و شاخصه‌های ماهوی مندرج در قانون اساسی اعلام داشته است و به این ترتیب می‌توان بر اساس این نظرها، ملاک‌هایی را در راستای ضابطه‌مندسازی تهیه و تصویب لایحه بودجه استنباط کرد.

به عنوان مثال شورای نگهبان در بند «۳» نظر شماره ۷۸/۲۱/۶۳۵۷ مورخ ۱۳۷۸/۱۲/۲۳ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۷۹ کل کشور»، بند «د» تبصره «۱۴» این لایحه را مغایر با اصول (۳ و ۴۳) قانون اساسی تشخیص داده و مقرر داشت: «نظر به اینکه مطابق اصل (۳) قانون اساسی، دولت باید در جهت تأمین خودکفایی صنعت حرکت کند و مطابق اصل (۴۳) تأمین شرایط و امکانات کار و پرهیز از اسراف و تبذیر در مصرف و نیز پیشرفت اقتصاد کشور باید مورد توجه باشد. دادن مجوز ورود خودرو در سال ۱۳۷۹ به گونه‌ای که در بند «د» تبصره «۱۴» آمده است مؤثر در بازار داخلی تولید خودرو و در شرایط فعلی موجب افزایش تقاضای ارز خواهد شد و بنابراین با روح و جهت‌گیری‌های کلی اقتصادی مورد نظر قانون اساسی مغایر است» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۳۹۱).

نمونه دیگر بند «۶» نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ شورای نگهبان راجع به بند «خ» تبصره «۷» «لایحه بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور» است که این بند را مغایر با بند «۱۲» اصل (۳) قانون اساسی و همچنین بند «۶» اصل (۴۳) تشخیص داد. شورای نگهبان در این نظر مقرر می‌دارد: «در بند «خ» تبصره «۷» اختصاص ۱ درصد از اعتبارات اجرای طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای (هشتصد و پنجاه میلیارد ریال) به ساخت و نصب آثار هنرهای تجسمی، با توجه به نیاز و گرفتاری مردم از جمله اشتغال، رفع فقر و محرومیت و مشکلات مربوط به

درمان خلاف موازین شرع و مغایر بند «۱۲» اصل (۳) و بند «۶» اصل (۴۳) قانون اساسی شناخته شد» (همان: ۳۹۲).

علاوه بر اصول قانون اساسی، شورای نگهبان در بند «۱» نظر شماره ۳۱۵۱/م.ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ درباره «لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور» با استناد به موازین شرعی، متعهد کردن دولت با وجود ناتوانی مالی و تأمین اعتبار و تنظیم بودجه بر اساس استقراض را مغایر با موازین شرعی اعلام کرد و مقرر داشت: «تبصره‌های (۲، ۳ و ۴) از لحاظ اینکه دولت و بیت‌المال را با عدم توان مالی عهده‌دار و ضامن بازپرداخت مبالغ مذکور در این تبصره‌ها می‌کند و با توجه به کسری بودجه و وام‌هایی که دولت از سال‌های قبل به عهده دارد و اینکه در سال‌های بعد نیز وام‌های دولت افزایش خواهد یافت و تأمین اعتبار و تنظیم بودجه با استقراض‌های جدید کل نظام اقتصادی را در مخاطره قرار خواهد داد مغایر با موازین شرعی است چنانچه مجلس شورای اسلامی در این موارد تشخیص ضرورت می‌دهد طبق فرمان حضرت امام مدظله عمل فرمایند» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۴۰۰).

همچنین این شورا در بند «۱۴» نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۵۶۳۷ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۳ خود پیرامون لایحه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور با در نظر گرفتن «منع اسراف و تبذیر در شئون اقتصادی بودجه» به عنوان معیاری ماهوی آورده است: «با توجه به اینکه بودجه کل کشور باید در امور لازم خرج شود و در عمل مشاهده می‌شود این بودجه در مواردی صرف اموری از قبیل چاپ نشریات، همایش‌ها و ... غیر ضرور می‌شود بنابراین مغایر بند «۶» اصل (۴۳) قانون اساسی است، ضرورت دارد مجلس در این خصوص اقدام مقتضی را در بودجه به عمل آورد» (همان).

با توجه به شاخصه‌ها و معیارهای ماهوی ذکر شده می‌توان گفت هر چند

براساس اصل (۵۲) قانون اساسی، صلاحیت ابتکار بودجه به دولت اعطا شده است اما صلاحیت دولت در این باره مطلق نبوده و الزامات و بایسته‌های ماهوی بیان شده بر فرایند تهیه بودجه حاکم است که در صورت عدم ابتنا شاکله بودجه بر این چارچوب‌ها، مجلس شورای اسلامی می‌تواند با رد کلیات بودجه، زمینه تهیه بودجه براساس شاخصه‌ها و اولویت‌های نظام اقتصادی مصرح در اسناد بالادستی را فراهم آورد.

با مشخص شدن ضوابط و الزام‌های حاکم بر رسیدگی به کلیات بودجه، در ادامه به بررسی بایسته‌های رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه خواهیم پرداخت.

۲. بایسته‌های رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه

سطح دیگر رسیدگی لایحه بودجه، ورود مجلس به رسیدگی در جزئیات این لایحه است. هرچند برای این مرحله از رسیدگی مبتنی بر اصل (۵۲) قانون اساسی و قانون آیین‌نامه داخلی مجلس، هیچ‌گونه الزامی مطرح نشده است اما به نظر می‌رسد صلاحیت مجلس شورای اسلامی در رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه، محدود به رعایت ضوابط و ملاک‌های مشخصی است. در ادامه تلاش خواهد شد تا به تبیین محدودیت‌های صلاحیت مجلس شورای اسلامی جهت رسیدگی به جزئیات لایحه بودجه پرداخته شود.

۲-۱. عدم ایجاد تغییر در موضوع لایحه

مطابق این ضابطه، اصلاح لایحه بودجه از سوی مجلس باید در چارچوب موضوع لایحه ارسالی دولت (امور بودجه‌ای) انجام شود و اعمال اصلاحات در لایحه فقط در فرضی ممکن است که مفاد اصلاحی به صورت صریح یا ضمنی به اصلاح محتوا لایحه منجر نشود (ابریشمی‌راد و نظریان، ۱۳۹۸: ۷۵).

از آنجاکه بودجه عبارت است از «سندی حاوی تخمین درآمدها و هزینه‌های عمومی دولت در مدت معین که به شکلی هدفمند و مطابق برنامه‌های عالی در راستای اهداف و سیاست‌های کشور از سوی مراجع ذیصلاح قانونی تهیه، تصویب و اجرا می‌شود» (هادی‌زاده، ۱۳۹۹: ۳؛ تاجداری، ۱۳۸۷: ۴۰۷) مؤلفه‌های بودجه که قوام‌بخش مفهوم امور بودجه‌ای به حساب می‌آیند عبارت‌اند از: «تخمینی بودن»، «درآمدی و هزینه‌ای بودن»، «مدت‌دار بودن»، «هدفمند و برنامه‌ای بودن»، «در راستای اهداف و سیاست‌های عالی کشور بودن» و «تصویب از سوی مراجع ذیصلاح». بنابراین هر امری که فاقد مؤلفه‌های ذکر باشد، خارج از دایره امور بودجه‌ای خواهد بود.

باید در نظر داشت، تغییر مؤلفه‌های بودجه‌ای مذکور به مؤلفه‌های غیربودجه‌ای در دو قالب کلی رخ خواهد داد: یا مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای تبدیل می‌شوند یا با حفظ مفاد بودجه‌ای لایحه، مفادی غیربودجه‌ای بر آنها افزوده می‌شود. هر دو این تغییرات که در ادامه بررسی خواهند شد، از آنجاکه به تغییر موضوع لایحه بودجه از امری بودجه‌ای به غیربودجه‌ای منجر می‌شوند، جایز نخواهند بود.

۱-۲-۱. ممنوعیت تبدیل مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای

چنان‌که اشاره شد، آن دسته از تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی در لایحه دولت که منجر به تبدیل مفاد بودجه‌ای لایحه به مفاد غیربودجه‌ای شود، از آنجاکه موضوع لایحه را تغییر می‌دهد، مجاز نخواهد بود.

به عنوان مثال می‌توان به تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی نسبت به تبصره «۱۶» لایحه بودجه سال ۱۳۶۴ کل کشور اشاره کرد. براساس این تغییرات، موضوع این تبصره در لایحه دولت از «استثنا شدن مصرف اعتبارات مندرج در

بندهای تبصره «۱۶» از قانون محاسبات عمومی کشور و سایر مقررات عمومی» به «موضوع مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت» تغییر یافت. شورای نگهبان نیز در مقام تطبیق موضوع با قانون اساسی، به موجب بند «۲» نظر شماره ۳۱۵۱ مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۸ و نظر شماره ۳۱۵۱/م ک مورخ ۱۳۶۳/۱۲/۲۹ ایراد تغییر موضوع لایحه پیشنهادی دولت را وارد و مقرر داشت: «از نظر شکلی اصلاحاتی که از طرف مجلس شورای اسلامی در لوایح انجام می شود باید مربوط به لایحه باشد و نمایندگان نمی توانند به عنوان اصلاح لایحه، پیشنهاد خارج از موضوع را که باید به وسیله طرح داده شود بدهند. بنابراین نظر به اینکه تبصره «۱۶» با پیشنهاد به نحوی اصلاح شده که ماهیت موضوع تبصره را در لایحه تقدیمی دولت تغییر داده و مربوط به قانون مالیات و کیفیت وصول مالیات و مجازات عدم پرداخت آن است با قانون اساسی مغایرت دارد» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۵۱۹).

۲-۱-۲. ممنوعیت الحاق مفاد غیر بودجه‌ای به لایحه

نوع دیگر از تغییرات اعمالی مجلس شورای اسلامی، اصلاحاتی است که به الحاق ابتدایی مفادی غیر بودجه‌ای به لایحه بودجه منجر می شود که تا پیش از آن در لایحه وجود نداشته است.

به عنوان نمونه می توان به بند الحاقی «۲» تبصره «۲» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۹ کل کشور^۱ که فاقد سابقه در لایحه بودجه دولت بوده است، اشاره کرد.

۱. بند مذکور مقرر می داشت:

«به سازمان تأمین اجتماعی اجازه داده می شود با هدف تسهیل وصول مطالبات خود تمام یا قسمتی از جریمه های قطعی شده تا پایان سال ۱۳۹۷ مقرر در قانون تأمین اجتماعی را بنا به درخواست کارفرما و با توجه به دلایل ابرازی مبنی بر خارج از اختیار بودن عدم انجام تکالیف مقرر و با در نظر گرفتن سوابق گذشته و خوش حسابی واحد تولیدی، صنعتی و معدنی و خدماتی و به تشخیص و موافقت این سازمان براساس بندهای ذیل ماده (۲) قانون دریافت جرائم نقدی از کارفرمایان کارگاه های مشمول قانون تأمین اجتماعی

شورای نگهبان نیز در مقام تطبیق موضوع با قانون اساسی، به موجب بند «۲-۵» نظر شماره ۹۸/۱۰۲/۱۶۴۴۴ مورخ ۱۳۹۸/۱۲/۲۵ مقرر داشت: «با توجه به اینکه بند الحاقی «۲»، دارای حکم غیربودجه‌ای است، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شد» (سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، ۱۴۰۰).

همچنین بند «۶» نظر شماره ۹۶/۱۰۲/۴۵۲۴ مورخ ۱۳۹۶/۱۲/۱۲ و بند «۶» نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ این شورا نسبت به بند الحاقی

که ظرف مهلت مقرر نسبت به ارسال صورت مزد و حقوق بیمه‌شدگان و حق بیمه مربوطه اقدام نمی‌کنند اصلاحی مصوب ۱۳۸۷/۱/۲۵ مورد بخشودگی قرار دهد. آیین‌نامه اجرایی این بند توسط وزارت تعاون، کار و رفاه اجتماعی تهیه می‌شود و حداکثر تا دو ماه پس از ابلاغ این قانون به تصویب هیئت وزیران برسد».

۱. این نظر در خصوص بند الحاقی «۲» تبصره «۶» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مقرر می‌دارد: «بند الحاقی «۲» چون ماهیت بودجه‌ای ندارد، مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی است».

بند الحاقی «۲» تبصره «۶» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷ کل کشور مقرر می‌داشت: «اسناد رسمی اعیان طلق منازل مسکونی و املاک اداری و تجاری در شهرها و روستاهایی که عرصه آنها موقوفه است، همانند سایر اسناد رسمی در بانک‌ها و مؤسسات مالی اعتباری جهت اعطای تسهیلات و ضمانت بانکی همچنین ضمانت بانکی همچنین ضمانت در محاکم دادگستری مورد قبول واقع می‌شود».

۲. این نظر در خصوص تبصره‌های «۱۶» و «۱۹» مصوبه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور مقرر می‌داشت: «بندهای الحاقی «۱» و «۳» تبصره «۱۶» و بندهای الحاقی «۱»، «۲»، «۳» و «۴» تبصره «۱۹» ماهیت بودجه‌ای ندارد بنابراین مغایر اصل (۵۲) قانون اساسی شناخته شدند».

بندهای مذکور مقرر می‌داشتند:

«تبصره ۱۶- عمران شهری و روستایی

...

بند الحاقی «۱»- به منظور کاهش خسارات انسانی و اقتصادی ناشی از زمین لرزه در کشور، در سال ۱۳۸۳:

۱. کلیه سازندگان و سرمایه‌گذاران احداث بنا در کلیه نقاط شهری و روستایی و شهرک‌ها و نقاط خارج از حریم شهرها و روستاها ملزم به رعایت آیین‌نامه (ایران) در رابطه با طراحی ساختمان‌ها در مقابل زلزله هستند.

وزارت مسکن و شهرسازی مکلف به اعمال نظارت عالی در مراحل مختلف طراحی و ساخت ساختمان‌هاست.

۲. صدا و سیما جمهوری اسلامی ایران و وزارتخانه‌های فرهنگ و ارشاد اسلامی، علوم، تحقیقات و فناوری، مسکن و شهرسازی و آموزش و پرورش مکلفند خطرهای ناشی از سکونت در ساختمان‌های غیرمقاوم در مقابل زلزله و لزوم رعایت اصول فنی در ساخت‌وسازها و نیز چگونگی مقابله با خطرهای ناشی از زلزله را به مردم آموزش دهند.

۳. وزارت امور اقتصادی و دارایی مکلف است با استفاده از تجارب سایر کشورها، نظام بیمه ساختمان و ابنیه در مقابل زلزله و سایر حوادث را گسترش داده و راهکارهای همگانی شدن بیمه حوادث را مشخص و

«۲» تبصره «۶» مصوبه بودجه سال ۱۳۹۷ (همان) و تبصره‌های «۱۶ و ۱۹» مصوبه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور (همان) که فاقد سابقه در لایحه بودجه دولت بوده‌اند.

مقدمات قانونی اجرای آن را فراهم کند.

۴. دولت مکلف است بازسازی و نوسازی بافت‌های قدیمی شهرها و روستاها و مقاوم‌سازی ابنیه موجود در مقابل زلزله را با استفاده از منابع داخلی و خارجی مذکور در بند «ز» تبصره «۲۱» این قانون آغاز و ترتیبی اتخاذ کند که حداکثر ظرف ۱۰ سال عملیات اجرایی مربوط به این امر در کل کشور خاتمه یابد.

۵. وزارتخانه‌های نفت، نیرو، ارتباطات و فناوری اطلاعات و شرکت‌های تابعه مکلفند با استفاده از آخرین فناوری‌ها، سیستم خدماتی آب، برق، گاز، مخابرات و سوخت‌رسانی را به گونه‌ای ایمن کنند که در اثر بروز حوادث، خدمات‌رسانی مختل نشود.

۶. در صورت عدم رعایت آیین‌نامه‌های مربوطه یا عدم اجرای صحیح نقشه‌های طراحی شده توسط مهندسين مشاور یا مهندسی محاسب با سازندگان ساختمان‌ها اعم از پیمانکار و کارفرما و مهندس ناظر مربوطه مکلف به جبران خسارت وارده به ساکنین و مالکین (در صورتی که خود مقصر نباشند) هستند. در صورت تکرار، پروانه کار مقصرین لغو خواهد شد.

بند الحاقی «۳»- به منظور تجهیز منابع و تسریع در اجرای طرح‌ها و پروژه‌های آب و فاضلاب کشور، به وزارت نیرو اجازه داده می‌شود در سال ۱۳۸۳ «شرکت‌های سهامی توسعه تأسیسات آب و فاضلاب» را تشکیل دهد. صددرصد (۱۰۰٪) سهام شرکت مذکور به شرکت مادر تخصصی مهندسی آب و فاضلاب کشور تعلق خواهد داشت. اساسنامه این شرکت بنا به پیشنهاد وزارت نیرو و تصویب هیئت وزیران خواهد رسید.

...

تبصره «۱۹»- صنعت، معدن و بازرگانی

بند الحاقی «۱»- سازمان اموال تملیکی و ستاد اجرایی فرمان حضرت امام (ره) مکلفند در مواردی که فروش کالا از طریق مزایده و بر مبنای ارزش سیف باشد ارزش سیف روز کالا به نرخ زمان صدور حکم و در مواردی که ارزش کارشناسی کالا ملاک عمل قرار گیرد ارزش کارشناسی بر مبنای ارزش روز صدور حکم را مبنای عمل قرار دهند.

بند الحاقی «۲»- از ابتدای سال ۱۳۸۳ نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران مکلف است در مبادی گمرکی بازارچه‌های مرزی غرب کشور مطابق سایر بازارچه‌ها به منظور انجام وظایف قانونی استقرار یابد. همچنین نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران و گمرک مکلفند نسبت به حضور مؤثر خود در دهانه بهمینشیر و ارون‌درو اقدام کنند.

بند الحاقی «۳»- از ابتدای سال ۱۳۸۳ درهای مجزای ورودی و خروجی منتهی به اسکله شهید باهنر غیرمجاز و تمامی درها تبدیل به درهای قابل کنترل توسط گمرک خواهد شد. وزارتخانه‌های امور اقتصادی و دارایی، کشور، دفاع و پشتیبانی نیروهای مسلح، جهاد کشاورزی و همچنین نیروی انتظامی جمهوری اسلامی ایران نسبت به اجرای این حکم مسئولیت مشترک دارند.

بند الحاقی «۴»- وزارت بازرگانی مکلف است با هماهنگی وزارت امور اقتصادی و دارایی اقدامات لازم در خصوص واردات کالا در سال ۱۳۸۳ را به نحوی تنظیم کند که واردات مجدد کالاهایی که منشأ اولیه از کشورهای حوزه خلیج فارس را دارند و به صورت صادرات مجدد از کشورهای حوزه خلیج فارس به ایران وارد می‌شود را حداقل چهل درصد (۴۰٪) کاهش دهد».

۲-۲. عدم تغییر بنیادین در اجزای لایحه

بر اساس این ضابطه، اصلاحات لایحه بودجه از سوی مجلس باید محدود به عدم تغییر در اجزای لایحه باشد. از آنجاکه گزاره‌های قانون بودجه - در حداکثری‌ترین حالت - دستگامی را مکلف می‌کنند تا موضوع مشخصی را از طریق سازوکار معینی در حدود ارقام (اعتبارات و هزینه‌های) درج شده محقق کند، تغییر بنیادین در اجزای مندرج در لایحه بودجه به مثابه تغییر برنامه‌های دولت در دستیابی به اهداف مدنظر خویش است. به عبارت دیگر گاهی اوقات ممکن است اصلاحات نمایندگان در راستای موضوع لایحه بودجه باشد اما حجم و گستره اصلاحات در اجزای آن به گونه‌ای باشد که بین لایحه دولت و مصوبه مجلس تفاوت‌های زیادی مشاهده شود. اگر اجزای لایحه بودجه را «الف» و اجزای مصوبه مجلس را «ب» در نظر بگیریم، الزامات حاکم بر تغییر اجزای لایحه از سوی مجلس در پنج دسته به شرح ذیل بیان می‌شود.

۲-۲-۱. ممنوعیت جایگزینی گزاره بودجه‌ای (الف) با گزاره بودجه‌ای (ب)

در این حالت، تغییرات اعمال شده در مفاد لایحه بودجه به نحوی است که به رغم حفظ ماهیت بودجه‌ای لایحه، تغییرات انجام شده به حدی است که نمی‌توان وجه اشتراک قابل توجهی میان متن اولیه لایحه و مصوبه نهایی مجلس یافت.

به عنوان مثال می‌توان به بند «د» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور^۱

۱. بند «د» تبصره «۸» لایحه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور مصوب دولت :

«د»

۱. در سال ۱۳۷۶، تولیدکنندگان کالا و ارائه دهندگان خدمات (اشخاص حقوقی) و همچنین واردکنندگان کالا (اعم از اشخاص حقیقی و حقوقی) مکلفند دو درصد (۲٪) قیمت نهایی فروش کالا و خدمات مذکور به مصرف‌کنندگان (شامل سهم سازمان حمایت مصرف‌کنندگان و تولیدکنندگان) را در مبادی تولید و فروش و ارائه خدمات اولیه به عنوان مالیات بر مصرف با درج در صورت حساب فروش از خریداران آنها دریافت و حداکثر ظرف مدت یک ماه به حسابی که به همین منظور توسط خزانه‌داری کل کشور تعیین می‌شود واریز

کند. حکم این بند در سال ۱۳۷۶ جایگزین بند «۲» ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲/۱۰/۲۶ می‌شود. کالاها و خدماتی که مصرف عمومی دارند و مورد نیاز طبقات کم‌درآمد جامعه نیز هستند از مالیات موضوع این بند معاف هستند. فهرست کالاها و خدمات مزبور به تصویب هیئت وزیران می‌رسد.

۲. به دولت اجازه داده می‌شود عوارض و عواید موضوع بندهای «۳» و «۴» ماده (۱۳) قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور مصوب ۱۳۷۲ را در سال ۱۳۷۶ دریافت و به حسابی که به همین منظور توسط خزانه‌داری کل تعیین می‌شود واریز کند.

۳. مطالبات دولت از اشخاص بابت دو درصد (۲٪) فروش کالاها و خدمات موضوع بند «د» تبصره «۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۴ و ۱۳۷۵ کل کشور توسط وزارت امور اقتصادی و دارایی وصول و به حساب درآمد موضوع این بند واریز خواهد شد.

۴. درآمدهای موضوع این بند براساس مقررات اجرایی قانون مالیات‌های مستقیم قابل وصول است.

۵. معادل چهل‌وهشت‌ونیم درصد (۴۸/۵٪) درآمدهای واریزی جزء «۱»، نودوهفت درصد (۹۷٪) جزءهای «۲» و «۳» فوق، از محل ردیف ۵۰۳۳۳۲ قسمت چهارم این قانون در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار می‌گیرد، تا جهت انجام فعالیت‌های آموزشی و پرورشی و تجهیز و تکمیل فضاهای آموزشی و پرورشی مورد نیاز آموزش و پرورش در استان‌ها اعم از استان‌هایی که شورا در آنها تشکیل شده یا نشده باشد هزینه کند.

۶. وزارت آموزش و پرورش مکلف است از محل اعتبارات حاصل از اجرای بند «د» این تبصره نسبت به اجرای موارد زیر اقدام کند:

۶-۱. پرداخت فوق‌العاده سختی شرایط محیط کار معلمان و کارکنان تا مبلغ یکصد و بیست میلیارد (۱۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۲. پرداخت کسری فوق‌العاده خاص مدیران و معاونین مدارس تا مبلغ پنجاه میلیارد (۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۳. استخدام کلیه معلمان حق‌التدریسی وزارت آموزش و پرورش و آموزشیاران نهضت سوادآموزی با حداقل چهار سال سابقه خدمت تمام‌وقت و فارغ‌التحصیلان استخدام نشده دانش‌سراها و مراکز تربیت‌معلم تا مبلغ سی و شش میلیارد (۳۶,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۴. استخدام حداکثر تعداد پنج هزار (۵,۰۰۰) نفر کادر سرایداری و خدماتی تا مبلغ سی میلیارد (۳۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۵. افزایش بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) به فوق‌العاده شغل کادر آموزشی و غیرآموزشی وزارت آموزش و پرورش به استناد ماده (۴) قانون نظام هماهنگ پرداخت کارکنان دولت تا مبلغ دویست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

۶-۶. احداث و تکمیل و تجهیز مدارس راهنمایی تحصیلی و متوسطه و شبانه‌روزی تا مبلغ دویست و چهل میلیارد (۲۴۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

مبلغ یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبار این بند به منظور تحت پوشش قرار دادن دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه روستایی مناطق آموزشی که نسبت دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه به ابتدایی آنها به ترتیب کمتر از متوسط روستایی کشور در سال تحصیلی ۱۳۷۴-۱۳۷۵ است اختصاص می‌یابد. وزارت آموزش و پرورش موظف است در این‌گونه مناطق آموزشی با دایر کردن مدارس شبانه‌روزی یا اجاره سرویس نقلیه برای جابه‌جایی دانش‌آموزان یا معلمان و همچنین حداکثر سی درصد (۳۰٪) کاهش

مصوب ۱۳۷۶/۹/۹ اشاره کرد که مصوبه نهایی مجلس شورای اسلامی مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۸

در نصاب جهت تشکیل کلاس و دایر کردن کلاس‌های ضمیمه ابتدایی و راهنمایی و کلاس‌های اقماری و راهنمایی و متوسطه نسبت به تحصیل دانش‌آموزان روستایی در مقاطع راهنمایی و متوسطه اقدام کند. معادل دو درصد (۲٪) از درآمدهای واریزی جزءهای «د-۱ و د-۲ و د-۳» فوق از محل ردیف ۵۰۳۱۳۲ قسمت چهارم این قانون جهت تأمین هزینه‌های سرمایه‌ای، اداری و پرسنلی در اختیار وزارت امور اقتصاد و دارایی قرار می‌گیرد. معادل یک درصد (۱٪) از درآمد واریزی فوق‌الذکر نیز از محل اعتبار ردیف ۵۰۳۱۳۳ قسمت چهارم برای امور فرهنگی و آموزشی کودکان شاهد اختصاص می‌یابد. سرانه آموزش دانش‌آموزان این قبیل مناطق در کلیه مقاطع نباید از متوسط سرانه کشور کمتر باشد. وزارت آموزش و پرورش موظف است همزمان با احداث فضاهای آموزشی جدید در روستاها هزینه مسکن معلمان مقیم روستاها را در صورت عدم واگذاری محل سکونت از اعتبارات همین بند پرداخت کند. وزارت آموزش و پرورش می‌تواند از محل این بند به کانون‌های پرورش فکری کودکان و نوجوانان کمک کند.»

۱. بند «د» تبصره «۸» مصوبه بودجه سال ۱۳۷۷ کل کشور مصوب مجلس شورای اسلامی:

«د» -

۱. اعتبار منظور شده در ردیف ۱۲۷۵۳۵ قسمت چهارم این قانون براساس موافقتنامه متبادله با سازمان برنامه و بودجه از محل عوارض و عواید موضوع بندهای «۲، ۳ و ۱۳» قانون تشکیل شوراهای آموزش و پرورش در استان‌ها، شهرستان‌ها و مناطق کشور (شامل عوارض و عواید سال ۱۳۷۶ و مطالبات سال‌های گذشته) منظور در ردیف ۴۱۹۹۶۱ پیوست شماره (۲) این قانون با نظر شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها به مصرف خواهد رسید. مطالبات وزارت آموزش و پرورش از شرکت‌های مشمول بند «د» تبصره «۸» قوانین بودجه سال‌های ۱۳۷۱ تا ۱۳۷۳ نیز از طریق این بند وصول و به مصرف خواهد رسید.

۲. عوارض کالاها و خدمات موضوع این بند توسط وزارت آموزش و پرورش وصول و به حساب درآمد موضوع این بند واریز خواهد شد. با تشخیص شورای آموزش و پرورش استان می‌توان از امکانات شهرداری‌ها و ادارات دارایی برای وصول عوارض کالاها و خدمات، استفاده کرد. برای تأمین امکانات اجرایی وصول درآمدها، حداکثر معادل دو درصد (۲٪) از درآمدهای فوق به نسبت وصولی آنها در اختیار وزارت آموزش و پرورش و دستگاه‌های وصول‌کننده قرار خواهد گرفت.

میزان عوارض برای کالاهایی که در سال ۱۳۷۶ در گروه کالاهای موضوع این تبصره قرار داشته‌اند، دو درصد (۲٪) و برای کالاهای و خدمات جدیدی که بنا به پیشنهاد وزارت آموزش و پرورش در سطح کشور یا شوراهای آموزش و پرورش استان‌ها برای هر استان به تصویب کمیسیونی متشکل از وزیران امور اقتصادی و دارایی، صنایع، بازرگانی، آموزش و پرورش و رئیس سازمان برنامه و بودجه می‌رسد، یک درصد (۱٪) خواهد بود. کالاها و خدمات مشمول طرح ستاد تنظیم بازار و کالاهایی که مشمول پرداخت مالیات موضوع تبصره «۵۸» این قانون هستند از شمول این بند مستثنا هستند.

۳. چهل درصد (۴۰٪) اعتبارات موضوع این بند خارج از شمول قانون محاسبات عمومی و دیگر مقررات عمومی دولت خواهد بود.

۴. خرید هرگونه ساختمان اداری و خودرو از محل اعتبارات موضوع این بند ممنوع است.

۵. سی درصد (۳۰٪) از مبالغ دریافتی در استان‌ها در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار خواهد گرفت تا بین استان‌های کم‌درآمد توزیع شود.

۶. شرکت‌ها و مؤسسات مشمول موظف هستند عوارض و مطالبات مذکور را حداکثر ظرف مدت یک ماه پس از وصول به حساب خزانه واریز و اسناد واریزی را در اختیار وزارت آموزش و پرورش قرار دهند. تأخیر

جایگزین آن شد. به رغم تغییر اساسی بند «د» تبصره «۸» از لایحه بودجه دولت و جایگزین

- در اجرای این بند تصرف در وجوه و اموال عمومی محسوب شده و موجب پیگرد قانونی خواهد شد.
۷. اعتبار حاصل از اجرای این بند در حد وصولی درآمدها تخصیص یافته تلقی می‌شود.
۸. مبلغ یکصد میلیارد (۱۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال از اعتبار این بند به منظور تحت پوشش قرار دادن دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه روستایی مناطق آموزشی که نسبت دانش‌آموزان راهنمایی و متوسطه به ابتدایی آنها به ترتیب کمتر از متوسط روستایی کشور در سال تحصیلی ۱۳۷۵-۱۳۷۴ است اختصاص می‌یابد. وزارت آموزش و پرورش موظف است در این‌گونه مناطق آموزشی با دایر کردن مدارس شبانه‌روزی یا اجاره سرویس نقلیه برای جابه‌جایی دانش‌آموزان یا معلمان و همچنین حداکثر سی درصد (۳۰٪) کاهش در نصاب جهت تشکیل کلاس و دایر کردن کلاس‌های ضمیمه ابتدایی و راهنمایی و کلاس‌های اقماری و راهنمایی و متوسطه نسبت به تحصیل دانش‌آموزان روستایی در مقاطع راهنمایی و متوسطه اقدام کند. سرانه آموزشی دانش‌آموزان این قبیل مناطق در کلیه مقاطع نباید از متوسط سرانه دانش‌آموزان کشور کمتر باشد. وزارت آموزش و پرورش موظف است همزمان با احداث فضاهای آموزشی جدید در روستاها هزینه مسکن معلمان مقیم روستاها را در صورت عدم واگذاری محل سکونت از اعتبارات همین بند پرداخت کند. وزارت آموزش و پرورش می‌تواند از محل این بند به کانون‌های پرورش فکری کودکان و نوجوانان کمک کند.
۹. دو درصد (۲٪) از عوارض وصولی این بند به امور تحصیلی فرزندان گرانقدر شاهد و امور ایثارگران اختصاص می‌یابد.
۱۰. وزارت آموزش و پرورش مکلف است در سال ۱۳۷۷ موارد ذیل را از محل اعتبارات حاصل از اجرای بند «د» این تبصره پرداخت کند:
- مابه‌التفاوت پرداخت فوق‌العاده جذب به کل مشمولین طرح طبقه‌بندی معلمان، دفترداران مدارس و مشاغل تخصصی و مدیریت حداکثر هفتاد درصد (۷۰٪) تا مبلغ دو بیست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - مابه‌التفاوت افزایش حداقل فوق‌العاده شغل معلمان زیر دیپلم به میزان شصت درصد (۶۰٪)، دیپلم هفتاد درصد (۷۰٪) و فوق دیپلم هشتاد درصد (۸۰٪) حقوق مبنا تا مبلغ یکصد و پنجاه میلیارد (۱۵۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - فوق‌العاده شغل موضوع جزء ۵-۶ بند «د» تبصره «۸» قانون بودجه سال ۱۳۷۶ کل کشور.
 - تبدیل وضعیت کارکنان قراردادی به پیمانی با حداقل پنج سال سابقه خدمت تمام‌وقت تا مبلغ ده میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - پرداخت کمک غیرنقدی به میزان یک‌دهم حداقل حقوق مبنای جدول حقوقی به هر یک از کارکنان و عائله تحت تکفل آنان (همسر و حداکثر سه فرزند) تا مبلغ دو بیست میلیارد (۲۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - استخدام حداکثر یک هزار (۱,۰۰۰) نفر مربی پرورشی با اولویت کارشناس ارشد و کارشناس فارغ‌التحصیل رشته علوم تربیتی.
 - توسعه فضاهای آموزشی استان سیستان و بلوچستان حداکثر تا مبلغ پنج میلیارد (۵,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.
 - اجاره سرویس نقلیه برای جابه‌جایی دانش‌آموزان عادی و استثنایی.
 - توسعه فضاهای آموزشی روستاهای محروم استان‌های مختلف کشور تا مبلغ بیست میلیارد (۲۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال.

شدن آن با متن جدید مصوبه مجلس، شورای نگهبان در نظر شماره ۷۶/۲۱/۲۲۵۴ مورخ ۱۳۷۶/۱۱/۷ اعمال این حد از تغییرات را مغایر اصل (۵۲) و صلاحیت ابتکاری دولت در تنظیم لایحه بودجه به شمار نیاورد و مصوبه مجلس را - پس از رفع ایراد ناظر به اصل (۵۳) و یک ایراد شرعی - تأیید کرد (همان).

۲-۲-۲. جواز تبدیل گزاره بودجه‌ای (الف) به گزاره بودجه‌ای (الف + ب)

در این حالت که ضمن حفظ مفاد اولیه لایحه بودجه، مفاد بودجه‌ای جدیدی - چه به لحاظ محتوایی و چه به لحاظ رقمی - به آن افزوده می‌شود؛ باید گفت از آنجاکه چنین تغییری در لایحه از سوی مجلس، منتهی به تغییر موضوع لایحه نمی‌شود و نافی ابتکار دولت در تهیه بودجه سالیانه نبوده و ضمن حفظ آن انجام می‌شود، منطبق با ضوابط اصل (۵۲) قانون اساسی است، مشروط بر آنکه تعداد و مفاد اضافه شده به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد. شورای نگهبان نیز در مواجهه با تغییراتی که در این قالب از سوی مجلس در لایحه بودجه انجام می‌شود، چنین رویکردی را در پیش گرفته است. به عنوان نمونه در خصوص تغییرات محتوایی می‌توان به نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ این شورا در خصوص مصوبه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور اشاره کرد که

به رغم افزایش محتوای لایحه اولیه دولت^۱ مصوب ۱۳۹۹/۳/۱۲ با مصوبه مجلس^۲ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۱۶، بدون ایراد نسبت به محتوای اضافه شده به تأیید نهایی رسیده است. در خصوص تغییرات رقمی نیز می توان به بند «۴۴» نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ شورای نگهبان در خصوص بند «ج» تبصره «۴۵» لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور^۳ مصوب ۱۳۷۹/۹/۹ اشاره کرد: مجلس شورای اسلامی در

۱. جزء «۳» بند «ب» تبصره «۱» لایحه دولت مقرر داشته بود:

«در صورت افزایش عواید حاصل از جزء «۱» این بند نسبت به ردیف‌های مصوب فوق‌الذکر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع حاصله را به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز کند. دولت موظف است منابع حاصله را در سقف اعتبارات بودجه عمومی صرف افزایش تخصیص برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون به ویژه طرح‌های حمل‌ونقل عمومی، تولیدی، دولت الکترونیک، آموزش، سلامت، محیط زیست و تحقیقات با اولویت حوزه دانش‌بنیان کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۲. مصوبه مجلس ضمن حفظ محتوای لایحه، موارد متعددی را به آن افزود که مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت و به تأیید نهایی رسید. این مصوبه مقرر می‌داشت:

«در صورت افزایش عواید حاصل از جزء «۱» این بند نسبت به ردیف‌های مصوب فوق‌الذکر، بانک مرکزی جمهوری اسلامی ایران مکلف است منابع حاصله را به ردیف ۲۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) این قانون واریز کند. دولت موظف است از ابتدای مهرماه سال ۱۴۰۰ منابع حاصله را در سقف اعتبارات بودجه عمومی صرف افزایش تخصیص برای تکمیل طرح‌های تملک دارایی‌های سرمایه‌ای این قانون به ویژه اصلاح نقاط حادثه‌خیز درون و برون شهری و احداث تقاطع‌های غیرهمسطح مورد نیاز در ورودی شهرها، طرح‌های و بهسازی روستایی، توسعه زیرساخت‌های آموزش، طرح‌های توسعه زیرساخت‌های آموزش الکترونیک مدارس، بهسازی و نوسازی مدارس تخریبی و دانشگاه‌ها و مدارس حوزه‌های علمیه برادران و خواهران و جامعه‌المصطفی، هسته‌ای، واحدهای دوم و سوم نیروگاه اتمی بوشهر، حمل‌ونقل عمومی، راه‌های روستایی، تولیدی، زیرساخت‌های شهرک‌ها و نواحی صنعتی، دولت الکترونیک، آموزش، آموزش‌های مهارتی و مهارت‌پروری و مهارت‌آموزی سربازان وظیفه، سلامت با اولویت حمایت از بیماران دارای بیماری‌های خاص و بیماری سالک، جمعیت، محیط زیست و مهار (کنترل) آب و سیلاب، آب و فاضلاب با اولویت مناطق روستایی و عشایری، تأمین آب شرب شهرها و روستاها، توسعه و بازتوانی نیروگاه‌های برق، بافت فرسوده، بازآفرینی شهری و تحقیقات کاربردی بخش کشاورزی با اولویت حوزه دانش‌بنیان، تحقیقات کاربردی به ویژه دفاعی و هزینه‌های معیشت و سلامت و کاهش آثار منفی کرونا کند. آیین‌نامه اجرایی این بند به پیشنهاد مشترک سازمان برنامه و بودجه کشور و وزارتخانه‌های نفت و امور اقتصادی و دارایی تهیه می‌شود و به تصویب هیئت وزیران می‌رسد».

۳. بند «ج» تبصره «۴۵» لایحه بودجه مصوب دولت مقرر داشته بود: «در سال ۱۳۸۰ اعتبار مورد نیاز برای اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری با اجاره به شرط تملیک به این شرح زیر تأمین می‌شود تا براساس موافقت‌نامه‌های متبادله با سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور جهت احداث

مقام رسیدگی به این لایحه، با افزایشی ۲۵ درصدی، سقف اعتبار مورد نیاز برای اجرای قانون تشویق احداث و عرضه واحدهای مسکونی استیجاری با اجاره به شرط تملیک مصوب ۱۳۷۷/۳/۲۴ را از ۲۰۰ میلیارد به ۲۵۰ میلیارد ریال افزایش داد که این اقدام نیز مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفت و به تأیید نهایی رسید.

۳-۲-۲. جواز تبدیل گزاره بودجه‌ای (الف) به گزاره بودجه‌ای (الف - ب)

در رابطه با این حالت که ضمن حفظ کلیت مفاد لایحه، بخشی از مفاد آن - چه به لحاظ محتوایی و چه به لحاظ رقمی - تقلیل می‌یابد؛ باید گفت از آنجاکه چنین تغییری در لایحه از سوی مجلس، منتهی به تغییر موضوع لایحه نمی‌شود و نیز نافی ابتکار دولت در تهیه بودجه سالیانه نبوده و ضمن حفظ آن انجام می‌شود، منطبق با ضوابط اصل (۵۲) قانون اساسی است، مشروط بر آنکه تعداد و مفاد تقلیل داده شده به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد.

به عنوان نمونه می‌توان به نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ این شورا در خصوص بند «د» تبصره «۳» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۱ که

واحدها و مجتمع‌های مسکونی استیجاری با اجاره به شرط تملیک اختصاص یابد:

۱. حداکثر معادل مبلغ دویست میلیارد (۲۰۰/۰۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل فروش اراضی سازمان ملی زمین و مسکن که موضوع ماده (۱۴۱) قانون برنامه پنج‌ساله سوم توسعه اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی جمهوری اسلامی ایران ...».

۲. بند «د» تبصره «۳» لایحه دولت مقرر داشته بود:

«دولت مجاز است در صورت تأمین پانزده درصد (۱۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد به بازپرداخت اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل دو میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات مالی خارجی در سقف سهمیه بند «الف» این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط قطار شهری و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد ...».

توسط مصوبه مجلس^۱ تقلیل یافته بود اشاره کرد که بدون ایراد نسبت به مفاد کاهش یافته به تأیید نهایی رسید.

۴-۲-۲. جواز حذف گزاره بودجه‌ای (الف)

در خصوص این حالت که با حذف یک گزاره بودجه‌ای، گزاره جدیدی جایگزین آن نمی‌شود باید گفت چنین تغییری در لایحه بودجه از سوی مجلس، با اینکه به تحدید ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه منجر می‌شود (به اندازه مفاد حذف شده از لایحه) اما نظر به اینکه مفاد جدیدی را به لایحه اضافه نمی‌کند، نافی ابتکار عمل دولت در تهیه لایحه بودجه نخواهد بود و بنابراین منطبق با ضوابط حاکم بر اصل (۵۲) قانون اساسی است، مشروط بر آنکه میزان مفاد حذف شده به حدی گسترده نباشد که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد.

به عنوان نمونه می‌توان به مصوبه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور مصوب ۱۳۷۹/۱۱/۱۱ اشاره کرد که مجلس شورای اسلامی اقدام به حذف گزاره‌ای بودجه‌ای از متن لایحه، بدون جایگزینی آن با گزاره بودجه‌ای دیگر کرد. شورای نگهبان نیز در نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۱۳ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۳ خود در خصوص مصوبه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور ایرادی را متوجه مصوبه مذکور ندانست و مصوبه به تأیید نهایی رسید.^۲ شاهد مثال دیگر این مورد، حذف کلی بند «ث» تبصره «۱۷» لایحه

۱. مجلس شورای اسلامی با کاهش تعهدات شهرداری‌ها مقرر داشت:

«دولت مجاز است در صورت تأمین هفت و نیم درصد (۷.۵٪) سهم دستگاه توسط شهرداری و دستگاه‌های ذی‌ربط و تعهد به بازپرداخت پنجاه درصد اصل و سود توسط همان دستگاه حداقل دو میلیارد (۲,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) دلار از تسهیلات مالی خارجی در سقف سهمیه بند «الف» این تبصره را در جهت ساخت و بهره‌برداری از خطوط قطار شهری و طرح‌های کاهش آلودگی هوا اختصاص دهد...».

۲. بند «ن» لایحه تنظیم شده از سوی دولت که مقرر می‌داشت: «رؤسای مجامع عمومی یا شوراهای عالی شرکت‌های دولتی و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت مکلفند که بودجه تفصیلی سال ۱۳۸۱ شرکت‌های تحت پوشش خود را در قالب دستورالعمل سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور به تصویب مجامع برسانند.

بودجه سال ۱۳۸۲ کل کشور^۱ و نیز حذف کلی جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱» لایحه بودجه سال ۱۴۰۰ کل کشور^۴ بدون جایگزینی آنها با مقرره‌ای دیگر است.

۵-۲-۲. ممنوعیت الحاق بدوی گزاره‌ای بودجه‌ای به لایحه

به نظر می‌رسد، این حالت که مفادی بدون سابقه درج در لایحه دولت، توسط مجلس شورای اسلامی به لایحه افزوده می‌شود، از آنجاکه منجر به پیش‌بینی محتوایی کاملاً مبتکرانه و مستقل، به لایحه دولت می‌شود، نافی ابتکار عمل دولت در تهیه بودجه بوده و مغایر با ضوابط اصل (۵۲) قانون اساسی است.

با این حال شورای نگهبان در مواجهه با تغییراتی که در این قالب از سوی مجلس در لایحه بودجه انجام می‌شود، رویکرد نادرستی را در پیش گرفته است.

دولت مکلف است بودجه تفصیلی شرکت‌ها و مؤسسات انتفاعی وابسته به دولت موضوع بند «و» این تبصره را به همراه لایحه بودجه سال ۱۳۸۱ در پیوست بودجه جداگانه تقدیم مجلس کند». به هنگام رسیدگی بودجه در مجلس شورای اسلامی به کلی حذف شد بدون اینکه مقرره‌ای جایگزین آن شده باشد و به همین صورت در متن نهایی قانون بودجه آن سال ظهور یافت.

۱. بند «ث» این تبصره مقرر می‌داشت: «اجازه داده می‌شود شهریه کلیه دانشجویان شاهد و جانباز بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و بالاتر و فرزند جانبازان بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) مؤسسات آموزش عالی غیرانتفاعی - غیردولتی که از طریق کنکور سراسری پذیرفته می‌شوند و دانشجویان شاهد و جانباز بیست‌وپنج درصد (۲۵٪) و بالاتر دانشگاه آزاد اسلامی حداکثر تا سقف مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون (۲۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۱۰۲۲۰۰ قسمت چهارم این قانون و مبلغ دو میلیارد و پانصد میلیون (۲۵۰۰/۰۰۰/۰۰۰) ریال از محل اعتبار ردیف ۱۰۲۲۰۰ قسمت چهارم این قانون پرداخت و مابقی توسط بنیاد مستضعفان و جانبازان انقلاب اسلامی و بنیاد شهید انقلاب اسلامی تأمین و پرداخت شود».

۲. ر.ک نظر شماره ۸۱/۳۰/۲۵۰۹ مورخ ۱۳۸۱/۱۱/۲۸ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۳۸۱.

۳. جزء «۲» بند «ب» تبصره «۱» مقرر می‌داشت: «به دولت اجازه داده می‌شود تا نسبت به پیش‌فروش نفت (ریالی - ارزی) با اولویت پیش‌فروش داخلی و یا انتشار اوراق مالی اسلامی اقدام و منابع حاصل را به ردیف شماره ۳۱۰۱۱۲ جدول شماره (۵) واریز کند. سهم شرکت ملی نفت ایران، مطابق این قانون از محل پیش‌فروش نفت به حساب آن شرکت واریز می‌شود. در صورت عدم تحقق منابع جزء «۱»، به همان میزان به سقف این جزء اضافه می‌شود».

۴. ر.ک نظر شماره ۹۹/۱۰۲/۲۴۴۷۴ مورخ ۱۳۹۹/۱۲/۲۳ شورای نگهبان در خصوص لایحه بودجه سال ۱۴۰۰.

برای نمونه می‌توان به الحاق بدوی دو بند به تبصره «۵»^۱ و نیز الحاق یک بند به تبصره «۱۰»^۲ لایحه بودجه ۱۳۹۸ کل کشور اشاره کرد که به‌رغم ورود مجلس شورای اسلامی به صلاحیت انحصاری ابتکار عمل دولت در تنظیم لایحه بودجه و الحاق مفاد جدید و بدون سابقه در لایحه دولت، مورد ایراد شورای نگهبان قرار نگرفته است.^۳

بنابراین آن دسته از تغییراتی که به نحوی به نافی ابتکار عمل دولت در تنظیم لایحه بودجه منجر می‌شود، از بایسته‌های سلبی و ممنوع اعمال تغییر در لایحه بودجه است و آن دسته از تغییراتی که نافی ابتکار عمل دولت در تنظیم لایحه بودجه نیستند، در زمره بایسته‌های ایجابی قرار می‌گیرند.

۲-۳. عدم اخلال در ایفای وظایف نهادهای اساسی

قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران در راستای تحقق ارزش‌ها و اهداف نظام حقوقی، ساختارها و نهادهای اساسی را پیش‌بینی کرده و مجموعه وظایف و اختیاراتی را در صلاحیت آنها قرار داده است. یکی از لوازم تحقق وظایف و اختیارات، تصویب بودجه متناسب با اقتضات حاکم بر وظایف هر یک از نهادهای اساسی است. به این ترتیب چنانچه قانونگذار بودجه غیرمتناسبی با وظایف و

۱. بند الحاقی «۱»- به دولت اجازه داده می‌شود مبلغ ده هزار میلیارد (۱۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰,۰۰۰) ریال اوراق مالی - اسلامی جهت احداث، تکمیل و تجهیز فضاهای آموزشی، پرورشی و ورزشی وزارت آموزش و پرورش (سازمان نوسازی، توسعه و تجهیز مدارس کشور) منتشر کند.

بند الحاقی «۲»- استفاده از اسناد خزانه اسلامی برای تأدیه بدهی ناشی از تملک اراضی مربوط به همان طرح در طرح‌ها و پروژه‌های ملی و استانی در چارچوب قانون برنامه ششم توسعه و این قانون بلامانع است.

۲. بند الحاقی - وجوه و هزینه‌هایی که توسط اشخاص حقیقی و حقوقی به منظور احداث، تکمیل، تجهیز فضاها، حفاظت، مرمت و نگهداری از بناهای تاریخی، فرهنگی، مساجد و حوزه‌های علمیه پرداخت می‌شود، با تأیید سازمان میراث فرهنگی، صنایع دستی و گردشگری و سازمان اوقاف و امور خیریه (حسب مورد) به عنوان هزینه‌های قابل قبول مالیاتی تلقی می‌شود.

۳. ر.ک نظر شماره ۵۲۵/۱۱۰۱۸۸ مورخ ۱۳۹۷/۱۲/۱۳ شورای نگهبان.

اختیارات نهادهای اساسی تصویب کند، باعث نارسایی در ایفای وظایف محول شده به نهادهای اساسی و تحت الشعاع قرار گرفتن احکام اساسی سازی شده در قانون اساسی می‌شود. بر همین اساس یکی از ضوابط حاکم بر رسیدگی مجلس شورای اسلامی به لایحه بودجه، «عدم اخلال در ایفای نهادهای اساسی» مصرح در قانون اساسی است.

شورای نگهبان با استناد به این موضوع، تعدادی از مصوبات بودجه را از این حیث، بررسی و خلاف قانون اساسی اعلام کرده است. به عنوان مثال شورای نگهبان در بند «۱۰» نظر شماره ۸۲/۳۰/۶۸۹۲ مورخ ۱۳۸۲/۱۲/۱۷ پیرامون «لایحه بودجه سال ۱۳۸۳ کل کشور»، بودجه سال ۱۳۸۳ شورای نگهبان در جهت ایفای وظایف محول شده به این شورا را کافی نمی‌داند و بر همین اساس مقرر می‌دارد: «با توجه به اینکه شورای نگهبان مطابق اصول متعدد قانون اساسی وظایف خطیری به عهده دارد و بدون تخصیص بودجه لازم قادر بر انجام وظایف نیست و نباید از جهت بودجه و امکانات تحت هیچ‌گونه فشار یا مضیقه‌ای قرار گیرد و مبلغ مندرج در لایحه بودجه با در نظر گرفتن منابع و مقدرات دولت براساس حداقل نیاز ضروری این نهاد برای انجام وظایف مصرح در قانون اساسی است که به تأیید دولت نیز رسیده است. بنابراین کاهش ردیف ۱۰۱۶۰۰ بودجه شورای نگهبان به یک چهارم لایحه دولت موجب اختلال جدی در وظایف شورای نگهبان است و مغایر اصول متعدد از جمله اصول (۹۴ و ۹۹) قانون اساسی شناخته شد» (همان). نمونه دیگر «لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور» است که شورای نگهبان در بند «۶» نظر شماره ۷۹/۲۱/۱۷۳۰ مورخ ۱۳۷۹/۱۱/۱۵ در خصوص «لایحه بودجه سال ۱۳۸۰ کل کشور» ضمن اشاره به وظایف سازمان صدا و سیما در قانون اساسی، اصلاحات مجلس شورای اسلامی در بودجه این سازمان را خلاف تحقق اهداف پیش‌بینی شده

در قانون اساسی دانسته و بر همین اساس مغایر بند «۲» اصول «۳ و ۱۷۵» قانون اساسی اعلام کرده است. شورای نگهبان در این زمینه مقرر داشته است: «اصلاح به عمل آمده در جهت رفع ابهام نسبت به کسر بودجه صدا و سیما مشعر بر تأیید نیاز ۲۲۰ میلیارد ریالی آن سازمان که در لایحه دولت منظور بوده و الزام آن سازمان برای تأمین کسری از طریق افزایش بی‌رویه پخش آگهی، موجب دور شدن آن سازمان از اهداف مورد نظر در قانون اساسی از جمله تأمین آزادی بیان و نشر افکار و خلل در انجام وظایف اصولی آن می‌شود از این حیث خلاف بند «۲» اصول «۳ و ۱۷۵» قانون اساسی شناخته شد. همچنین در نظر گرفتن عمده درآمد صدا و سیما از طریق پخش آگهی‌ها موجب اخلال امور بنیادی این سازمان و جلوگیری از نشر افکار با رعایت موازین اسلامی و مصالح کشور می‌شود. بنابراین مغایر با شرع شناخته شد» (همان).

۲-۴. عدم اخلال در برگزاری رویدادهای منبعث از قانون اساسی

یکی از مهمترین شاخصه‌های نظام‌های مردم‌سالار، مشارکت دادن مردم در صورت بندی قدرت و تصمیم‌گیری‌های عمومی است. بنیان این شیوه از حکمرانی به شناسایی حق مردم در تعیین سرنوشت خویش برمی‌گردد. براساس این حق مردم باید بتوانند آزادانه سرنوشت خود را در ساحت مختلف سیاسی، اقتصادی، اجتماعی، فرهنگی و حقوقی رقم بزنند. در این میان، مشارکت مستقیم مردم در تعیین نمایندگان خویش از طریق انتخابات و همه‌پرسی به عنوان وقایع مهم اساسی‌سازی شده در قانون اساسی، یکی از مظاهر اعمال حاکمیت در تعیین سرنوشت سیاسی و حقوقی خویش است.

تحقق وقایع اساسی ذکر شده نیازمند پیش‌بینی بودجه لازم در مصوبات بودجه سال‌هایی است که انتخابات یا همه‌پرسی برگزار می‌شود. این مهم در حالی است که در «لایحه سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور» هزینه‌های انتخابات

پیش‌بینی نشده بود. بنابراین شورای نگهبان در نظر شماره ۹۱/۳۰/۴۹۷۴۱ مورخ ۱۳۹۱/۱۲/۲۳ پیرامون لایحه سه‌دوازدهم بودجه سال ۱۳۹۲ کل کشور مقرر داشت: «نظر به اینکه طبق اصل (۱۱۹) قانون اساسی انتخاب رئیس‌جمهور جدید باید حداقل یک ماه پیش از پایان دوره ریاست‌جمهوری قبلی انجام شده باشد و عمده کارهای مربوط به انتخابات در سه ماه نخست سال ۱۳۹۲ باید انجام و هزینه‌های آن پرداخت شود و از طرفی سال گذشته انتخابات به این صورت برگزار نشده است، بنابراین باید هزینه‌های انتخابات در سه ماه اول در ردیف مربوطه منظور شود و الاً مغایر قانون اساسی است» (همان).

۵-۲. ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان

مطابق اصول (۹۴ و ۹۵) قانون اساسی، شورای نگهبان موظف است بر مصوبات مجلس شورای اسلامی در مواعد قانونی حداکثر ۱۰ روز و در صورت استمهال بیست روز از تاریخ وصول مصوبه نظارت کند. این در حالی است که عدم ارسال به موقع لایحه بودجه به خصوص در ایام پایانی سال منجر می‌شود که مواعد مهلت‌های قانونی شورای نگهبان در نظارت بر مصوبه بودجه محدود شود و به تبع آن، لزوم دقت همه‌جانبه بر مصوبه بودجه تحت‌الشعاع قرار گیرد. بنابراین مجلس شورای اسلامی باید در ارسال مصوبه بودجه به شورای نگهبان، مهلت‌های قانونی در نظر گرفته شده برای شورای نگهبان را رعایت کند.

این مهم به‌گونه‌ای است که شورای نگهبان در تذکر شماره ۵۹۰۹ مورخ ۱۳۷۲/۱۱/۲ به مجلس شورای اسلامی در خصوص توجه به حق قانونی این شورا هنگام بررسی لایحه بودجه کل کشور تذکر داده و مقرر داشته است: «نظر به اینکه مجلس محترم شورای اسلامی در سال‌های گذشته هنگام طرح لایحه بودجه سالیانه کل کشور بدون توجه به حق قانونی شورای نگهبان مصرح در

اصول (۹۴ و ۹۵) قانون اساسی، تبصره‌های تصویب شده لایحه بودجه را برای شورا ارسال می‌کرد و این امر مانع از دقت‌های همه‌جانبه شورای نگهبان هنگام بررسی مهمترین قانون مصوب مجلس محترم که ترسیم‌کننده راه و روش آینده کشور است می‌باشد، بنابراین مقتضی است هنگام ارسال لایحه بودجه سال ۱۳۷۳ کل کشور و سال‌های آینده به مدت اظهار نظر شورای نگهبان در قانون اساسی توجه شود تا با فرصت و دقت بیشتر بتوانیم اظهار نظر کنیم» (پژوهشکده شورای نگهبان، ۱۳۹۴: ۶۴۳-۴۶۲).

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با بررسی ابعاد مختلف مسئله و در مقام جمع‌بندی ضوابط حاکم بر تغییر لایحه بودجه از سوی مجلس شورای اسلامی در نظام حقوقی ایران، می‌توان گفت نظر به اینکه این نهاد در دو سطح «رسیدگی به کلیات» و «رسیدگی به جزئیات» به بررسی لایحه بودجه تقدیمی از سوی دولت می‌پردازد، بایسته‌های حاکم بر صلاحیت مجلس در رسیدگی به لایحه بودجه در دو مرحله قابل بررسی است: اول، بایسته‌های ناظر به کلیات لایحه و دوم بایسته‌های ناظر به جزئیات لایحه. براساس فرضیه پژوهش حاضر، اصل صلاحیت رسیدگی به لایحه بودجه برای مجلس شورای اسلامی پذیرفته شده است اما میزان تغییرات نباید به حدی باشد که مجلس را از مقام «رسیدگی کننده به بودجه» به مقام «تهیه‌کننده بودجه» تغییر دهد و «لایحه بودجه» را به «طرح بودجه» تبدیل کند. در راستای اثبات فرضیه مذکور، حدود صلاحیت مجلس در مرحله بررسی کلیات لایحه با توجه به محدودیت عدم امکان تغییر شاکله بودجه در فرایند رسیدگی و همچنین رد کلیات لایحه و الزام دولت به اصلاح لایحه، صلاحیت انحصاری دولت در ابتکار لایحه بودجه و تبدیل لایحه به طرح منتفی است. در مرحله بررسی جزئیات لایحه نیز الزاماتی چون عدم ایجاد

تغییر در موضوع لایحه بودجه، عدم ایجاد تغییر بنیادین در اجزای لایحه، عدم اخلال در ایفای وظایف نهادهای اساسی، عدم اخلال در برگزاری وقایع اساسی و ارسال به موقع مصوبه بودجه به شورای نگهبان بایسته‌های حاکم بر رسیدگی مجلس شورای اسلامی به جزئیات بودجه را تشکیل می‌دهد که با توجه به الزامات مذکور، حدود صلاحیت رسیدگی مجلس نیز کماکان به حدی نیست که محور و رویکرد کلی بودجه را از امری به امر دیگر تغییر دهد و تفاوت‌های چشمگیری بین لایحه دولت و مصوبه مجلس به وجود آورد.

منابع و مآخذ

۱. ابریشمی‌راد، محمدمامین و حمید نظریان (۱۳۹۸). «حدود صلاحیت مجلس شورای اسلامی در اصلاح لوایح قانونی»، فصلنامه دانش حقوق عمومی، سال هشتم، ش ۲۳.
۲. امامی، محمد (۱۳۸۷). حقوق مالیه عمومی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۳. پژوهشکده شورای نگهبان (۱۳۹۴). اصول قانون اساسی در پرتو نظرات شورای نگهبان (۱۳۹۴-۱۳۵۹)، جلد اول (اصول ۱ تا ۵۵ قانون اساسی)، چاپ اول، تهران، پژوهشکده شورای نگهبان.
۴. تاجداری، علی (۱۳۸۷). اقتصاد و مالیه عمومی، چاپ دوم، تهران، میزان.
۵. رستمی، ولی (۱۳۹۵). مالیه عمومی، چاپ پنجم، تهران، میزان.
۶. رنجبری، ابوالفضل و علی بادامچی (۱۳۹۰). حقوق مالی و مالیه عمومی، چاپ یازدهم، تهران، مجد.
۷. سامانه جامع نظرات شورای نگهبان، قابل دسترس در: <http://nazarat.shora-rc.ir>.
۸. سیاست‌های کلی قانونگذاری، ابلاغی ۱۳۹۸/۷/۶.
۹. شبیری‌نژاد، علی‌اکبر (۱۳۸۶). حقوق قوه مقننه در بررسی و رأی به بودجه؛ مبانی نظری و الگوی پیشنهادی، چاپ اول، تهران، مرکز پژوهش‌های مجلس شورای اسلامی.
۱۰. فلاح‌زاده، علی‌محمد و دیگران (۱۳۹۱). تفکیک تقنین و اجرا؛ تحلیل مرزهای صلاحیت تقنینی در روابط قوای مقننه و مجریه، چاپ اول، تهران، معاونت تدوین، تنقیح و انتشار قوانین و مقررات معاونت حقوقی ریاست جمهوری.
۱۱. قاضی، ابوالفضل (۱۳۸۸). بایسته‌های حقوق اساسی، چاپ سی‌وهشتم، تهران، میزان.
۱۲. قانون اساسی.
۱۳. قانون آیین‌نامه داخلی مجلس شورای اسلامی.
۱۴. موسی‌زاده، رضا (۱۳۸۹). مالیه عمومی، چاپ هشتم، تهران، میزان.

۱۵. نجفی خواه، محسن و محمد برزگر خسروی (۱۳۹۳). «حدود صلاحیت مجلس شورای

اسلامی در اصلاح لایحه بودجه»، فصلنامه برنامه ریزی و بودجه، سال نوزدهم، ش ۲.

۱۶. هادی زاده، علی (۱۳۹۹). «مفهوم بودجه و ماهیت احکام بودجه‌ای»، شماره مسلسل

۱۳۹۹۰۰۰۸.

۱۷. هاشمی، محمد (۱۳۸۳). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ هشتم،

تهران، نشر میزان.

نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی جمهوری اسلامی ایران

حسین رحمت‌الهی،* سیداحمد حبیب‌نژاد** و سمانه تقی‌زاده***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۴/۱۸	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۱/۰۵/۰۶	شماره صفحه: ۳۲۳-۳۵۳
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

اصل تداوم نظام سیاسی ایجاب می‌کند که مجالس قانونگذاری تعطیل بردار نباشند. حال آنکه ممکن است شرایطی به وقوع بپیوندد که مجالس قانونگذاری را دچار فترت یا وقفه کند. پژوهش حاضر با به‌کارگیری رویکردی قانون‌محور از رهگذر تطبیق و مقایسه ضمن به‌کارگیری روش هرمنوتیکی و تفسیری به فهم مفهوم فترت می‌پردازد. همچنین با ارائه برداشتی قصدگرایانه، با استفاده از صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، فترت در مجالس قانونگذاری را از حیث عملکردی و نهادی قابل بررسی می‌داند. اگرچه از ظاهر اصل (۶۳) قانون اساسی اصل عدم تعطیلی مجلس برداشت می‌شود؛ اما خلأها و ابهاماتی که در اصول متعدد قانون اساسی وجود دارد این پرسش را مطرح می‌کند که نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی ایران در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی چگونه است؟ در صورت امکان وقوع فترت کدام نهاد مناسب‌ترین جانشین برای مجلس شورای اسلامی است؟ سایر نظام‌های سیاسی به فراخور پارلمانی، ریاستی یا نیمه پارلمانی نیمه ریاستی بودن تمهیداتی را در قوانین خود پیش‌بینی کرده‌اند. در این میان نظام پارلمانی انگلیس پیش‌بینی کارآمدتری را در دوران فترت ارائه می‌کند، زیرا چنانچه دولت به حربه انحلال پارلمان متوسل شود، قضاوت میان پارلمان و دولت به مردم در قالب یک انتخابات عمومی واگذار می‌شود. این راهکار از یک سو موجب رهایی از بن بست می‌شود و از سوی دیگر به فترت پارلمان قالبی دمکراتیک می‌بخشد. همچنین تمهیداتی را برای اتخاذ تصمیم در دوران تعطیلات پارلمان با عنوان «فراخواندن پارلمان» پیش‌بینی کرده است. **کلیدواژه‌ها: اصل عدم تعطیلی؛ فترت؛ فترت عملکردی؛ فترت نهادی؛ نهاد جانشین؛ نظام‌های سیاسی**

* دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی؛

Email: h.rahmat@ut.ac.ir

** دانشیار گروه حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی؛

Email: a.habibnezhad@ut.ac.ir

*** دانشجوی دکتری حقوق عمومی دانشگاه تهران، پردیس فارابی (نویسنده مسئول)؛

Email: Samane.taghizade@ut.ac.ir

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2107-4712

مقدمه

کارویژه قانونگذاری و نظارت بر ساختار قدرت از سوی پارلمان آن را صدرنشین اندیشه سیاسی حقوقی دوران مدرن کرده است. یکی از مسائل قابل توجه در حوزه حقوق اساسی، لزوم ضربه‌ناپذیری مجلس است که می‌تواند به فترت آن بیانجامد. فرصت‌های بالقوه‌ای که در دوران فترت شکل می‌گیرد، موجب شده است تا این مسئله به یکی از مهمترین چالش‌های سیاسی تبدیل شود.

با توجه به کلاسیک بودن موضوع به صورت پراکنده در کتب متعدد حقوق عمومی به ویژه حقوق اساسی و حقوق پارلمانی به این موضوع در ذیل مناسبات دولت و پارلمان و در چارچوب مطالعات پارلمانی و یا پیرامون مباحث تاریخی پرداخته شده است. پژوهش حاضر با به‌کارگیری رویکردی قانون‌محور از رهگذر تطبیق و مقایسه ضمن به‌کارگیری روش تفسیری در فهم مفهوم فترت و ارائه برداشتی قصدگرایانه، با کمک صورت مشروح مذاکرات قانون اساسی، نظام حقوقی حاکم بر فترت در مجالس قانونگذاری را از حیث عملکردی و رسمی بررسی می‌کند.

تجارب ناخوشایند عصر مشروطه موجب شد تا قانونگذار اساسی پس از انقلاب در قالب اصل (۶۸) (تداوم عملکرد مجلس سابق در نتیجه وقوع جنگ و اشغال نظامی) و اصل (۶۳) (برگزاری انتخابات هر دوره پیش از پایان دوره قبل) و عدم پیش‌بینی امکان انحلال مجلس^۱ در صدد اجتناب از وقوع فترت رسمی برآمده است. حال آنکه خلاً موجود در اصل (۶۸) در پیش‌بینی نکردن مواردی چون انقلاب، کودتا^۲ و یا وقوع بلایای طبیعی که می‌تواند به توقف عملکرد مجلس منجر

۱. عدم پیش‌بینی امکان انحلال مجلس در قانون اساسی همان‌گونه که می‌تواند به عنوان بی‌تمایلی قانونگذار اساسی در انحلال نهاد قانونگذار تلقی شود؛ می‌تواند با سکوت قانونگذار اساسی و عدم ممنوعیت صریح آن به منزله روزنه‌ای برای امکان انحلال (با عنوان اختیار انحلال مجلس از سوی مقام رهبری در قالب اصل (۵۷) و بند «۸» اصل (۱۱۰)) تلقی شود.

۲. حتی چنانچه گفته شود که انقلاب و کودتا (فترت ناشی از گذار از یک نظام سیاسی به نظام سیاسی

شود از یک سو و ابهام موجود در اصل (۹۳) مبنی بر عدم اعتبار قانونی مجلس بدون وجود شورای نگهبان از سوی دیگر، وقوع فترت رسمی را محتمل می‌کند. با این احتمال لزوم تعیین جانشین برای پر کردن خلأهای زمان فترت ضروری است. برخلاف تصور رایج از معنای فترت که از آن به عنوان خلأ نهاد قانونگذاری یاد می‌شود، می‌توان گفت در برخی مواقع پارلمان بدون تعطیلی ظاهری دچار فترت و در عین رسمیت داشتن فاقد کارآمدی لازم می‌شود. از این رو باید ضمن تفکیک قائل شدن میان فترت ناشی از عمل قانونگذاری و فترت ناشی از نهاد قانونگذاری به بازشناسی فترت عملی از فترت رسمی و نهادی پرداخت.

از آنجاکه مناسبات قدرت در دوران فترت با ساختارهای سیاسی کشور یا نوع تفکیک قوا در ارتباط است، بنابراین پژوهش حاضر با نگاهی به سایر نظام‌های سیاسی ضمن اثبات وجود چنین پیوندی، در صدد پاسخگویی به این پرسش است که نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در قانون اساسی ایران در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی چگونه است؟ و کدام نظام حقوقی می‌تواند الگوی کارآمدتری در صورت امکان وقوع فترت تلقی شود؟

به نظر می‌رسد نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس در ایران در مقایسه با سایر نظام‌ها با خلأهایی همراه است. در این میان نظام پارلمانی انگلیس با واگذاری قضاوت نهایی به مردم در قالب یک انتخابات عمومی در صورت انحلال پارلمان از سوی دولت، پیش‌بینی کارآمدتری را در دوران فترت ارائه می‌کند.

جدید) را می‌توان با تسامح از موارد جنگ و اشغال نظامی دانست؛ نظیر فترت مجلس شورای ملی در سال ۱۳۵۷ و تشکیل شورای انقلاب به عنوان نهاد قانونگذاری (مجیدی و شفیعی، ۱۳۹۲: ۱۴۸-۱۴۵) امکان درج بلایای طبیعی در ذیل این اصل و عنوان وجود ندارد.

۱. مفهوم‌شناسی فترت پارلمانی

۱-۱. تعریف و مفهوم فترت

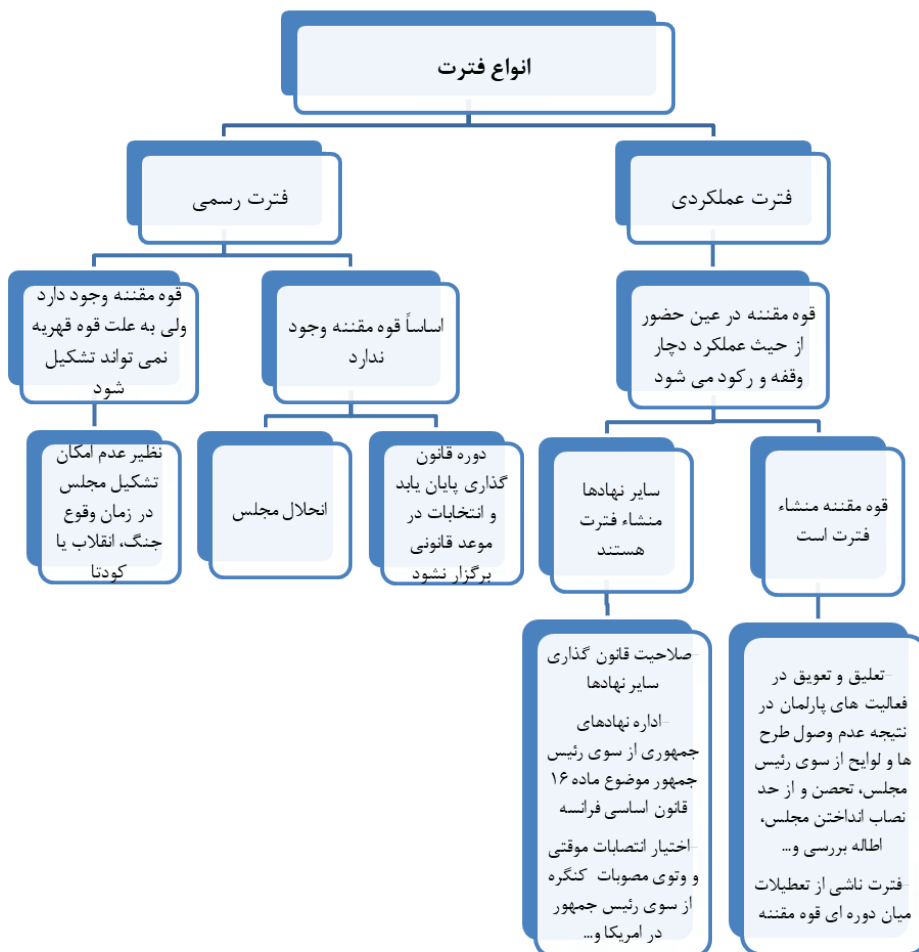
فترت از ریشه «فتور» است. فتور در لغت به معنای اهمال و رکود و فترت به معنای «راکد ماندن» و «متوقف گذاردن» است. ریشه عربی فترت نیز به معنای فاصله و وقفه میان دو دوره است. در فرهنگ سیاسی معاصر ایران به دوره بین دو دوره مجلس که مجلس قبلی تعطیل شده و مجلس تازه شروع نشده نیز ایام یا دوران فترت گفته می‌شود (سنجابی، ۱۳۹۶: ۳۳۹-۳۳۸).

اصل تداوم نظام سیاسی ایجاب می‌کند که نهادهای قانونگذار تعطیل بردار نباشند. با این حال گاهی پیشامدهای فوق‌العاده سبب فترت نهاد قانونگذار می‌شود. فترت نهاد قانونگذاری حالتی است که یا اساساً قوه مقننه وجود نداشته باشد (مانند آنکه دوره قانونگذاری پایان یابد و یا مجلس منحل شود و انتخابات در موعد قانونی به عمل نیاید و یا آنکه قوه مقننه قانوناً وجود داشته باشد ولی به علت قوه قهریه نتواند تشکیل شود) (فترت رسمی) (همان: ۳۳۸) یا به حالتی اطلاق می‌شود که پارلمان بدون تعطیلی ظاهری دچار فترت می‌شود و در عین رسمیت داشتن فاقد کارآمدی لازم می‌شود (فترت عملکردی). در ادامه جهت درک بهتر موضوع به دلایل وقوع فترت پرداخته می‌شود.

۱-۲. دلایل وقوع فترت

با توجه به پیوند میان انواع و دلایل وقوع فترت در شکل زیر دلایل وقوع فترت اعم از رسمی و عملکردی مشخص شده است.

شکل ۱. انواع فترت



مأخذ: یافته‌های تحقیق.

در شکل فوق، اگرچه هر انحلالی لزوماً موجب فترت در قانونگذاری و تعطیلی پارلمان نمی‌شود، اما یکی از محتمل‌ترین آثار انحلال پارلمان تعطیلی آن است و شامل: -انحلال خاص نظام‌های پارلمانی و نیمه پارلمانی نیمه ریاستی که به منزله

حربه و ابزاری برای دولت در مقابل اختیار پارلمان به ساقط کردن دولت است^۱ (نظارت و تعادل)^۲ (هریسی نژاد، ۱۳۹۲: ۳۸).

- انحلال در صورت عدم توافق دو مجلس در نظام‌های دومجلسی.^۳
 - تعطیلی پارلمان در نتیجه مداخلات نیروهای خارجی و اختلافات داخلی؛ نظیر فترت‌های پی‌درپی مجلس شورای ملی در عصر مشروطه به دلیل مداخله کشورهای روسیه و انگلیس (آبراهامیان، ۱۳۹۷: ۱۳۷) و اختلاف میان نمایندگان و اختلافات آنها با دولت (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۱۹۷).
- سکوت قانونگذار اساسی و لزوم تعیین تکلیف نسبت به مصوبات دوران فترت موجب شده است تا نظریه‌هایی از سوی نظریه‌پردازان مطرح شود.

۳-۱. مبانی فترت

۳-۱-۱. مبانی حقوقی و نظری فترت

اصل تداوم نظام سیاسی را می‌توان مهمترین مبنای حقوقی فترت نامید. به موجب قانون اساسی «انسان بر سرنوشت اجتماعی خویش حاکم است» و «امور کشور باید به اتکای آرای عمومی اداره شود» که مهمترین سازوکار شناخته شده آن نیز انتخابات است.^۴ انتخاب نمایندگان مجلس این امکان را فراهم می‌کند تا تداوم عملکرد مجلس - به عنوان یکی از مهمترین ارکان نظام سیاسی - تضمین شود و

۱. این نوع فترت در نظام‌های دومجلسی اغلب مختص مجالس اول است. برای مثال در نظام حقوقی فرانسه امکان انحلال مجلس سنا وجود ندارد. برای مطالعه بیشتر نک:

Association of Secretaries General of Parliament, 1995: 7-8.

2. Check and Balance

۳. انحلال پارلمان به علت عدم توافق دو مجلس در همه کشورها مرسوم نیست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۲۲۲-۲۲۱).

۴. برای مثال در عصر مشروطه غیرقابل اتکا بودن قانون انتخابات و تغییر مداوم این قانون سبب بروز فترت‌های پیاپی در این عصر شد (اتحادیه، ۱۳۷۵: ۶).

مردم بر سرنوشت سیاسی و اجتماعی خویش مسلط شوند. اهمیت مناسبات دوران فترت موجب طرح نظراتی از سوی حقوقدانان شده است. دیدگاه حقوقدانان در این حوزه در سه دسته جای می‌گیرد. برخی نظیر لاک با اینکه قوه مقننه را نخستین مظهر حاکمیت می‌دانست، معتقد بود چون وضع قانون در مدت کوتاهی انجام می‌پذیرد پس لازم نیست قوه مقننه پیوسته در حال فعالیت باشد و برای حفظ شخصیت قوه مجریه در مقابل قوه مقننه این قوه را در قانونگذاری سهیم می‌دانست (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۱۶۳). برخی نیز به رغم اعتقاد به لزوم واگذاری اداره امور کشور به قوه مجریه، به جهت ماهیت فسادپذیر آن معتقدند که چنین واگذاری در صورتی امکان‌پذیر است که قوه مجریه پس از پایان دوره فترت و بازگشت به وضعیت عادی مصوباتش را جهت تنفیذ یا لغو به قوه مقننه (جدید) تقدیم کند (ابوالحمد، ۱۳۶۰: ۲۵). لئون دوگی نیز با اینکه اختیار وضع این مقررات را برای قوه مجریه در مواقع استثنایی و بحرانی قائل است؛ آن را مشروط بر این می‌داند که زمان جنگ و یا انقلابات داخلی باشد، پارلمان در حال تعطیل باشد، مقررات مزبور پس از رفع محذور به تصویب قوه مقننه برسد و نیز ادامه فترت مربوط به وقایع فوق‌العاده باشد و نه ناشی از سوءنیت دولت (سنجایی، ۱۳۹۶: ۳۴۰). از این رو قوانین گذشته و مصوبات دوره موقت انقلاب نیز از جمله مصوبات زمان فترت تلقی می‌شوند که براساس ضوابط قانونگذاری سنتی در ایران و جهان، باید همه مصوبات دوره موقت انقلاب نیز به تصویب قوه مقننه برسد؛ حال اگر این ضوابط سنتی را در نظر نگیریم و بگوییم انقلاب از ضوابط ویژه خود پیروی می‌کند، این مصوبات برای تنفیذ و لغو به مجلس تقدیم نخواهد شد (هاشمی، ۱۳۸۶: ۲۴۵). در مقابل برخی حقوقدانان بدون هیچ قید و شرطی معتقدند: «قوه مجریه در هیچ حال حق وضع قانون و

اتخاذ تصمیم درباره اموری که در زمان فترت قوه‌ای که نظارت بر اعمال آن کند، ندارد» (سنجایی، ۱۳۹۶: ۳۳۹-۳۴۰). حال آنکه واگذاری اختیار قانونگذاری به قوه مجریه در دوران فترت با فلسفه تفکیک قوا در تضاد است که در بررسی امکان جانشینی قوه مجریه به آن پرداخته می‌شود. نظام‌های سیاسی تمهیداتی را برای جلوگیری از بروز فترت یا خروج از آن پیش بینی کرده‌اند.

۲-۳-۱. مبانی سیاسی فترت

نوع نظام‌های سیاسی از مؤلفه‌های تأثیرگذار در فترت پارلمان است. در نظام ریاستی آمریکا نه تنها فترت قالبی عملکردی به خود می‌گیرد، بلکه ممکن است براساس ضرورت‌های سیاسی نیز ایجاد شود. برای مثال اندیشه «اضطرارگرایی آمریکایی»^۱ به رئیس‌جمهور ایالات متحده قدرتی اعطا کرد که در نگاه نخست به عنوان عامل بازدارنده در فعالیت کنگره عمل می‌کند. حال آنکه در اضطرارگرایی، اگرچه قوه مجریه دستور جلسات و موضوعات مربوط به تحول‌گرایی در این حوزه را اداره می‌کند اما بقای اضطرارگرایی در کنگره بررسی می‌شود و در اغلب موارد در چارچوب مضامین حقوق بشری و مسائل اجتماعی جای می‌گیرد (Ignatieff, 2005: 305). اقدامات رئیس‌جمهور پیوسته در معرض کنترل و بازبینی کنگره قرار دارد و با واگذاری تصمیم نهایی به مردم و نمایندگان آنها در کنگره موجب می‌شود حاکم در ایالات متحده، معنایی متمایز از حاکم در اندیشه اضطرارگرایانه اشمیت بیابد. پیش‌بینی «اختیارات جایگزین»^۲ نظیر واگذاری اختیارات بودجه‌ای، برای رئیس‌جمهور که به تأخیر در فرایند قانونگذاری منجر می‌شود ابزاری است که به واسطه آن می‌تواند از مواضع بودجه‌ای خود در مقابل کنگره‌ای دفاع کند که

1. American Exceptionalism

2. Alternative Adoption

در بسیاری از مواقع حزب رقیب اکثریت اعضای آن را تشکیل می‌دهند (Shull, 113: 1999; Shull and Shaw, 2006: 5-6). از سوی دیگر پیش‌بینی حق و توبه رئیس‌جمهور اختیار نمی‌دهد تا قصد قانونگذار را اصلاح کند یا تغییر دهد؛ زیرا رئیس‌جمهور توانایی پذیرش یا رد مصوبه‌کنگره را صرفاً در کلیت آن دارد (تقی‌زاده، نجابت‌خواه و کلکلی، ۱۳۹۹: ۲۱۸). و تو این امکان را به او می‌دهد تا مانع تصویب قوانینی شود که آنها را مخالف قانون اساسی و غیرمنصفانه می‌داند و به تعبیر مدیسون موجب جلوگیری از تصویب قوانین نابخردانه می‌شود (Spitzer, 17: 1988). برخی معتقدند رئیس‌جمهور با توی قوانین مغایر قانون اساسی به تعهدات اساسی خود عمل می‌کند (Prakash, 2007: 81-82). مجوز اعطایی قانون اساسی ایالات متحده به رئیس‌جمهور در اتخاذ انتصابات موقتی^۱ به او این امکان را می‌دهد تا خلأهایی را که به موجب فترت و تعطیلی موقتی سنا ایجاد شده را پر کند و موجب تداوم فعالیت‌های اجرایی شود (Longley, 2016: 1). «پیام سالیانه» رئیس‌جمهور به‌کنگره که خطوط کلی سیاست کشور را مشخص می‌کند و در واقع طرح اولیه تصمیم‌گیری‌های کنگره به‌ویژه در زمینه قانونگذاری را پایه‌ریزی می‌کند؛ از دیدگاه نظریه‌پردازان به منزله راهکاری جهت برقراری ارتباط میان کنگره و رئیس‌جمهور است. از نقطه‌نظر حقوقی رئیس‌جمهور قادر به تحمیل چیزی به کنگره نیست (Delmonte, 2015: 1-2).

تعلیق و اعلام تعطیلی موقت کنگره از سوی رئیس‌جمهور آمریکا به موجب بخش ۳ از ماده (۲) قانون اساسی؛ تمامی پیش‌فرض‌ها از تفکیک مطلق قوا در این نظام را دگرگون می‌کند. در دوران ریاست جمهوری ترامپ امتناع سنا از تأیید انتصابات رئیس‌جمهور که باعث خالی ماندن سمت‌های متعددی در دولت شده

بود، موجب تهدید کنگره در به‌کارگیری این اختیار از جانب او شد؛ با این هدف که در زمان تعلیق کنگره بتواند با انتصابات موقتی به اهداف خود دست یابد.^۱ صرف تهدید به استفاده از چنین اختیاری می‌تواند زمینه تحقق اهداف رئیس‌جمهور را فراهم آورد هرچند بتوان این اختیار را در راستای توازن قوا و جلوگیری از تعطیلی امور اجرایی توجیه کرد. به‌کارگیری چنین اختیاری از سوی رئیس‌جمهور با محدودیت‌هایی همراه است که به آسانی امکان توسل به آن وجود ندارد؛ هرچند این اتفاق تاکنون در تاریخ سیاسی آمریکا رخ نداده است.

با برجسته شدن خصیصه پارلمانی، فترت ماهیتی رسمی می‌گیرد. قانون اساسی جمهوری پنجم فرانسه (۱۹۵۸) در راستای تقویت و تأثیرگذاری قوه مجریه به رئیس‌جمهور قدرت انحلال اختیاری پارلمان را اعطا کرده است (Bulmer, 2017: 13). در کنار پیش‌بینی امکان انحلال پارلمان از سوی رئیس‌جمهور طبق ماده (۱۲) قانون اساسی، لزوم برگزاری انتخابات و محدودیت زمان فترت نیز لحاظ شده است. همچنین امکان انحلال و تعطیلی پارلمان بیش از یک بار در سال مجاز نیست. اهمیت پارلمان برای قانونگذار اساسی تا جایی بوده که در زمان اعمال ماده (۱۶) قانون اساسی امکان انحلال مجلس شورای ملی وجود ندارد. از سویی تجربه ناشی از بحران می ۱۸۷۷ موجب شد که اختیار انحلال، بیشتر به عنوان حربه تهدید به کار گرفته شود و در عمل انحلال پارلمان رخ نمی‌دهد. این بحران نشان داد که تعیین‌کنندگان اصلی سرنوشت سیاسی مردم هستند و پارلمان به آسانی دچار فترت نمی‌شود (Washburne, 1887: 336-338).

در قانون اساسی فرانسه برای جلوگیری از بروز فترت تمهیداتی پیش‌بینی شده است.

1. Thomsen, Jacqueline (2020). Can Trump Force Congress to Adjourn? Theoretically, Legal Experts Say, but not Now, National Law Journal, <https://www.law.com/nationallawjournal/2020/04/15/>.

برای مثال رئیس مجلس سنا در دوران فترت به جای رئیس جمهور می‌نشیند و اداره کشور را تا تعیین تکلیف امور بر عهده می‌گیرد (ایوبی، ۱۳۹۲: ۱۰۴). به موجب ماده (۱۸) و بند «۳» از ماده (۲۸) زمانی که مجلس در اجلاسیه نباشد، اجلاسیه فوق‌العاده به فرمان رئیس جمهور تشکیل می‌شود. این فرایند تمهیدی مشابه فرایند «فراخواندن پارلمان»^۱ در نظام پارلمانی انگلستان است. به عبارت دیگر در انگلستان چنانچه پارلمان دچار وقفه^۲ یا فترت شود، در صورت درخواست دولت از سخنگو^۳ به جهت وقوع یک رویداد مهم ملی و اقتضای منافع عمومی فراخوانده می‌شود (Kelly, 2021: 15).

با این حال برخلاف سایر نظام‌های سیاسی که به دنبال افزایش اختیارات پارلمان هستند، در فرانسه همچنان به مسئله مبنایی میزان اختیارات پارلمان می‌پردازند و قدرت و اختیارات اساسی پارلمان در مقابل سایر نهادهای حکومتی نامشخص است (Loewenberg, 2010: 2,81). فترت ناشی از ابتکار قانونگذاری قوه مجریه و تفویض اختیار قانونگذاری موضوع ماده (۳۴) از همین خصیصه نظام حقوقی فرانسه نشئت می‌گیرد. این اقدام که برخی از آن به عنوان ابداعات اساسی^۴ یاد می‌کنند؛ تا حدود زیادی آزادی عمل پارلمان را در قانونگذاری کاهش داد^۵ (Ibid.: 82).

سیر تاریخ حقوق در انگلستان نشان می‌دهد مبنای سیاسی - حقوقی در این کشور نه به شیوه دفعی بلکه به تدریج محقق شده است. نظیر استیضاح وزرا در زمان جرج سوم^۶ از سوی نمایندگان به جهت پرداختن مبالغی به امپراتور آلمان

1. Recall of Parliament

2. Adjourned

3. Speaker

4. Constitutional Innovation

۵. هر چند با اصلاح قانون اساسی در سال ۲۰۰۸ و نیز به دنبال رویه قضایی در پیش گرفته شده از جانب شورای قانون اساسی، حوزه قانونگذاری پارلمان گسترش یافت (Departments of the French National Assembly, 2013: 200-201, 229-230).

6. George III

در زمان فترت پارلمان (Cobbett, 1818: 1307). استقرار نظامی با حاکمیت پارلمان موجب می‌شود تا فترت پارلمان در انگلستان شکلی متمایز از سایر نظام‌های سیاسی به خود بگیرد. به عبارتی موناشرسی انگلیسی به سوی مطلقه‌گرایی سوق پیدا نکرد و پارلمان به نمایندگی از ملت مظهر حکمرانی مردم تلقی شد.

فترت رسمی و اختیار انحلال مجلس عوام از سوی مقام سلطنت نیز به موجب قانون و به درخواست نخست‌وزیر انجام می‌شود و به حکم عرف، امکان مخالفت پادشاه با تصمیمی که کابینه تقاضای اخذ آن را کرده است وجود ندارد (هریسی‌نژاد، ۱۳۹۲: ۶۲). از این رو پادشاه در عین حال که قدرت انحلال بالاترین نهاد سیاسی را برای برگشت اوضاع به وضعیت عادی دارد، قدرت دیگری ندارد و بالاترین قدرت در دست نمایندگان مردم در پارلمان است. این ابداع ظریف از سوی بن‌بست‌شکن است و از سوی دیگر از تمرکز قدرت در فرد جلوگیری می‌کند. با تصویب قانون پیشامدهای غیرمترقبه (حوادث احتمالی غیرنظامی) در سال ۲۰۰۴ زمانی که دولت تشخیص دهد جامعه در معرض خطری قرار گیرد که احتمال محرومیت آن از ضروریات زندگی وجود دارد؛ می‌تواند با در دست گرفتن امور وضعیت فوق‌العاده اعلام کند (Civil Contingencies Act, 2004, Part 2, NO. 21). با وجود اعطای اختیار قانونگذاری به دولت در شرایط اضطراری خدشه‌ای به اختیار قانونگذاری پارلمان وارد نمی‌شود، زیرا به موجب این قانون شرایط اضطراری شرایط خاصی است که دولت به آسانی نمی‌تواند وقوع آن را دستاویزی برای در اختیار گرفتن این موضوع قرار دهد (Ibid.: Part 1, NO.1 and Part 2, NO. 26-28). ویژگی خودتنظیم‌گری پارلمان^۲ نیز موجب می‌شود مسائل مربوط به برقراری نظم

1. Civil Contingencies Act
2. Self-regulating Body

در اختیار مجلس باشد و هیچ قدرتی نتواند موجودیت آن را با فترت همراه کند (International Parliamentary Assemblies, 1990: 5). همان‌گونه که اقدام نخست وزیر بریتانیا - بوریس جانسون - برای خروج از پیمان برگزیت در سال ۲۰۱۹ که خواستار تمدید یکسره تعطیلات تابستانی و برگزاری مراسم افتتاح دوره جدید شد نیز نتوانست به تارو بود نظام حقوقی انگلستان خدشه وارد کند، زیرا در نهایت دیوانعالی تصمیم نخست‌وزیر را خلاف قانون دانست و اعلام کرد که رؤسای مجلس به فراخوانی پارلمان اقدام کنند (Coordinator, Akhtar and Archick, 2020: 4).^۱

اغلب نظریه پردازان درباره پیش‌بینی حق و تو برای مقام سلطنت بر این امر اتفاق نظر دارند که این حق در این مورد شامل وتویی گذشته‌نگر مشابه آنچه در دوران سلطنت پادشاهان پیشین وجود داشت نیست؛ بلکه می‌توان صرفاً وتویی تعلیقی را پیش‌بینی کرد که در چارچوب نظارت پارلمان و تهی شدن مقام سلطنت از اقتدار مانعی بر سر راه عملکرد قانونگذاری پارلمان تلقی نشود (Evans, 2020: 45). بنابراین در انگلستان قوه مجریه در مقام یک قانونگذار، جزئی کوچک از پارلمان محسوب می‌شود. کسب موافقت و رضایت مقام سلطنت^۲ زمانی صورت می‌گیرد که یک لایحه تمامی مراحل خود را در پارلمان طی کند و کسب چنین رضایتی جنبه تشریفاتی دارد.^۳ والتر باگهوت (بگت) این واقعیت مشروطه را چنین بیان می‌کند: «اگر دو خانه (دو مجلس)، پایان عمر سلطنت را برای او ارسال کنند او نیز باید حکم مرگ خود را امضا کند. انتساب قدرت قانونگذاری به ملکه یک داستان خیالی از گذشته است، زیرا او مدت‌هاست که دیگر هیچ اختیاری ندارد» (Bagehot, 1873: 122). به دنبال

1. <https://www.parliament.uk/business/news/2019/september/the-supreme-court-judgment-and-what-this-means-for-parliament/>.

2. Royal Assent

3. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/Brief-Guides/Making-Laws.pdf>.

ارزیابی مبانی فترت در نظام‌های سیاسی، بررسی فترت در قانون اساسی ایران ضروری است.

۲. فترت در قانون اساسی ایران

سکوت قانون اساسی در رابطه با امکان وقوع فترت و مناسبات حاکم بر آن موجب می‌شود نظام حقوقی فترت مجلس در ایران در مقایسه با سایر نظام‌های حقوقی با خلأهایی همراه باشد. همان‌گونه که از معنای لغوی واژه فترت فهمیده می‌شود لزوماً به معنای تعطیلی و دوران بین دو دوره مجلس که در فرهنگ سیاسی معاصر رایج است نیست، بلکه در معنای رکود و متوقف‌گذارن می‌تواند به توقف عملکردی یک نهاد از جمله نهاد قانونگذار در عین حضور منجر شود. چنین فترتی می‌تواند آثاری به مراتب بیشتر از فترت رسمی ایجاد کند، زیرا با حضور رسمی قوه مقننه، وظیفه قانونگذاری در این نهاد را با چالشی همراه می‌کند که شائبه روی‌گردانی از حاکمیت مردم و قانون را در اذهان تقویت می‌کند. از آنجاکه به تعبیر نظریه‌پردازان حقوق اساسی اعتقاد به منشأ قدرت یا به دارندگان آن یکی از مهمترین سرچشمه‌های اطاعت شهروندان از قدرت مسلط است (قاضی شریعت‌پناهی، ۱۳۸۵: ۷۰). از این رو ضرورت پیش‌بینی یک راهکار نه تنها برای خروج از فترت رسمی، بلکه برای خروج از فترت عملکردی همانند سایر نظام‌های سیاسی احساس می‌شود. در ادامه امکان وقوع فترت در قانون اساسی ایران بررسی می‌شود.

۲-۱. امکان‌سنجی وقوع فترت در قانون اساسی ایران

قانونگذار اساسی برای اجتناب از وقوع فترت راهکارهایی را پیش‌بینی کرده که غالباً جنبه موردی داشته و نتوانسته ابعاد همه‌جانبه‌ای را ارائه دهد. بنابراین ضمن اشاره به راهکارهای مذکور به خلأهای قانون اساسی پرداخته می‌شود.

تعیین مدت وقفه‌های پارلمانی: مرخصی، تعطیلات و فترت سه جزء متفاوت از وقفه‌های پارلمانی محسوب می‌شوند. با توجه به قابلیت انعطاف و تغییر مرخصی و تعطیلات، معمولاً در قوانین اساسی پیش‌بینی نمی‌شود. بنابراین تعیین مدت زمان دقیق آن را به آیین‌نامه‌های داخلی مجلس واگذار می‌کنند. اصل (۶۶) قانون اساسی نیز «امور مربوط به مذاکرات و انتظامات مجلس» را به آیین‌نامه داخلی مجلس سپرده است (مواد ۸۴ و ۸۵) آیین‌نامه داخلی مجلس).

با وجود پیش‌بینی مدت زمان تعطیلات مجلس در آیین‌نامه داخلی این نهاد، شیوع ویروس کرونا زمینه بروز وقفه در فعالیت مجلس شورای اسلامی را فراهم آورد و تعطیلی صحن و جلسات علنی مجلس، تعطیلی کمیسیون‌ها و به مرخصی فرستادن نمایندگان را به همراه داشت. مسئله مهم این است که چنین وقفه‌ای با اختلال در عملکرد مجلس و کندی جریان امور نهاد قانونگذاری همراه بود. از جمله تصویب بودجه از سوی کمیسیون تلفیق مجلس که با حکم حکومتی رهبر، مصوبه این کمیسیون به عنوان مصوبه مجلس تلقی شد. حال آنکه به موجب ماده (۱۵۵) آیین‌نامه داخلی مجلس، هنگام طرح لایحه بودجه در مجلس، جلسات باید بلاانقطاع منعقد شود. از سویی اگرچه محمل اصل (۶۳) که مقرر می‌دارد کشور هیچ زمانی نباید بدون مجلس باشد، برگزاری به موقع انتخابات است، اما اطلاق الفاظ مندرج در ذیل این اصل و برداشت اصل عدم تعطیلی مجلس از آن، تعطیلی مجلس آن هم در روزهای تصویب بودجه و پایان سال مالی دولت را غیرموجه می‌کند. از سویی به مرخصی فرستادن نمایندگان به بهانه شیوع ویروس کرونا که با وقفه در عملکرد مجلس همراه است نقض اصل (۶۳) است. مسئله دیگر، عدم برگزاری جلسه بررسی رأی اعتماد وزیر جهاد کشاورزی به دنبال پایان مدت سرپرستی وی بر این وزارتخانه است که موجب شد دولت به اذن از مقام رهبری

برای ادامه کار سرپرست این وزارتخانه اقدام کند.

تشکیل نشدن مجلس جدید موضوع اصل (۶۸): این اصل به گونه‌ای تدوین شده که توقف انتخابات در نتیجه جنگ و اشغال نظامی به توقف فعالیت مجلس و فترت آن نمی‌انجامد. زیرا به موجب ذیل اصل (۶۸) اولاً مدت توقف انتخابات باید مشخص باشد؛ ثانیاً پس از جنگ و اشغال نظامی برگزاری انتخابات ضروری است؛ ثالثاً در صورت تشکیل نشدن مجلس جدید، مجلس سابق همچنان به کار خود ادامه می‌دهد. از سویی قانون اساسی تصویب توقف انتخابات را منوط به تصویب سه چهارم مجموعه نمایندگان و تأیید شورای نگهبان کرد. اکثریتی که به آسانی حاصل نمی‌شود و هرگونه اختلاف را دستاویزی برای تعطیلی امور قرار نمی‌دهد.

نکته قابل توجه در رابطه با اصل (۶۸) این است که صرفاً ناظر بر زمان جنگ و اشغال است و قانونگذار اساسی مانع توقف عملکرد مجلس در زمان جنگ با تداوم فعالیت مجلس سابق شده است. پیش‌بینی این اصل را نمی‌توان به منزله راهکاری برای خروج از بن‌بست فترت در سایر شرایط و دلایل وقوع فترت دانست.

فترت و تفویض اختیار قانونگذاری: با پذیرش اصل تفکیک قوا، تصویب قوانین در اختیار قوه مقننه قرار گرفته است. اما در موارد استثنایی که ضرورت آزمایش موضوعی برای وضع هر چه بهتر یک قانون احساس می‌شود یا در صورت عدم فرصت کافی مجلس برای تصویب همه قوانین، امکان تفویض برای آن در شرایطی وجود دارد (سنجایی، ۱۳۹۶: ۳۳۷). بنابراین اگرچه قانون اساسی امکان واگذاری اختیار قانونگذاری را به موجب اصل (۸۵) قانون اساسی بسته است، اما امکان واگذاری اختیار قانونگذاری در موارد ضروری به کمیسیون داخلی وجود دارد. با این حال مجلس در مقام تفویض تصویب آزمایشی قوانین نمی‌تواند امر قانونگذاری را به طور کامل تفویض کند. از سویی این قوانین در مدتی که مجلس

تعیین می‌کند اجرا می‌شوند، تصویب نهایی آن با مجلس است و تفویض اختیار مجلس سالب حق مجلس در تصویب قوانین در همان موضوع نخواهد بود. بنابراین به اعتقاد برخی تفویض اختیار در این موارد استثنائی بر اصل است و سوابق استثنایی ناسخ قاعده اساسی غیر قابل تفویض بودن اختیارات قانونگذاری مجلس نخواهد بود (همان: ۳۳۸-۳۳۷).

با وجود تصریح قانون اساسی به استثنائات قانونگذاری، تشکیل ستاد مبارزه با کرونا از سوی دولت بعد از شیوع ویروس کرونا به یکی از مهمترین چالش‌های سال‌های اخیر تبدیل شد که به موجب آن دولت تمام مسئولیت‌هایی را که مستلزم قاعده‌گذاری در حوزه گسترده‌ای بود را به این نهاد واگذار کرد. این تفویض اختیار نه تنها سالب حق قانونگذاری مجلس و ناقض اصل (۸۵) است، بلکه صلاحیت گسترده ستاد مذکور در حوزه وضع قانون موجب شد تا با تداخل قاعده‌گذاری با سایر نهادهای موازی همراه شود و تصمیم‌گیری این نهادها را با چالش همراه کند. چنانچه تصمیمات این ستاد را در قالب برقراری محدودیت‌های ضروری موضوع اصل (۷۹) بدانیم، نیازمند تصویب مجلس است. یکی از مهمترین اصول اساسی که می‌تواند با فترت پارلمان در ارتباط باشد، اصل (۶۳) است که بسیاری از آن، اصل عدم تعطیلی مجلس را برداشت می‌کنند.

مراجع متعدد قانونگذاری: از دیگر موارد نقض اصل (۸۵)، قانونگذاری از سوی مراجع متعدد^۱ است که به عدم پایبندی به جایگاه قانونگذاری مجلس منجر می‌شود. مسئله مهم این است که چنانچه مجلس اقدام به وضع مقرره‌ای مغایر با مصوبات سایر مراجع قانونگذار که خود را صالح در وضع قانون می‌دانند، کند واکنش

۱. شورای نگهبان، شورای عالی امنیت ملی، شورای عالی انقلاب فرهنگی، مجمع تشخیص مصلحت نظام و شورای عالی فراقوه‌ای و شورای عالی فضای مجازی از جمله این نهادها هستند (الهام و نورایی، ۱۳۹۴: ۱۸-۱۰).

آن مراجع نسبت به مصوبه مجلس چه خواهد بود؟ چنانچه جایگاه این هنجارها در سلسله مراتب هنجاری پس از هنجارهای عادی (مصوبات قوه مقننه) باشد، در این صورت به موجب اصل تقدم قانون عالی بر تالی، هنجارهای پایین تر باید منطبق با هنجارهای بالاتر باشد. بنابراین صدور هنجارهای متعارض با مصوبات مجلس از همان ابتدا گران‌لم‌یکن است و اصرار بر اعتبار حقوقی چنین هنجارهایی فاقد مبنای حقوقی است. چنانچه این هنجارها در حکم قانون عادی شناخته شوند (الهام و نورایی، ۱۳۹۴: ۲۱) و یا در موارد صدور حکم حکومتی جایگاهی فراتر از قانون عادی را به خود اختصاص دهند (همان: ۹) موجب بروز فترتی عملی در مجلس می‌شود. برخی حقوقدانان برای رهایی از چنین بن‌بستی به تفسیری متن‌محور روی آورده و در تلاش برای تحدید صلاحیت چنین نهادهایی برآمده‌اند (حبیب‌نژاد، ۱۳۸۷: ۱۶۸). چنانچه منظور از قانون معنای خاص آن باشد تنها مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی و هر قاعده‌ای که با تشریفات لازم به تصویب قوه قانونگذاری برسد قانون نامیده می‌شود (کاتوزیان، ۱۳۸۵: ۱۲۴-۱۲۳). بنابراین مقررات وضع شده از سوی هر نهاد دیگر، مشمول عنوان قانون به معنای خاص نمی‌شود. از سوی دیگر اصل اولیه در کنترل و مهار قدرت و تحقق اصل حاکمیت قانون رعایت شرایط شکلی در تدوین قانون، از مقام واضع گرفته تا مراحل تدوین قانون، است که ابتدایی‌ترین شکل تضمین جایگاه قانونگذاری مجلس است.

اصل عدم تعطیلی مجلس موضوع اصل (۶۳): به موجب اصل (۶۳) «...»

انتخابات هر دوره باید پیش از پایان دوره قبل برگزار شود به طوری که کشور در هیچ زمانی بدون مجلس نباشد». قانونگذار اساسی در این اصل فقط به مسئله عدم تعطیلی مجلس و ممنوعیت فترت رسمی پرداخته و فترت عملکردی را لحاظ نکرده است. از سویی قانون اساسی صرفاً به طرح عبارت «به طوری که کشور در هیچ زمانی

بدون مجلس نباشد» بسنده کرده و در مورد شرایطی که ممکن است منجر به وقوع فترت شود و به دنبال آن تعیین تکلیف مصوبات در صورت وقوع فترت ساکت است. حال آنکه ابهامات اصول قانون اساسی نشانگر امکان وقوع فترت در مجلس است و صرف پیش بینی اصل عدم تعطیلی مجلس و سایر راهکارهای پیش بینی شده برای پر کردن خلأ کافی نیست. با توجه به عدم امکان ارائه تفسیری متن محور از اصول قانون اساسی، ارائه تفسیری قصدگرا برای روشن شدن ابهامات موجود با توجه به عدم دسترسی به مؤلف راهگشاست. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی می تواند مناسب ترین مرجع برای کشف قصد مؤلف تلقی شود. مذاکرات این مجلس پیرامون اصل (۶۳)، به عنوان محوری ترین اصلی که در حوزه تداوم عملکرد مجلس پیش بینی شده است، بدون هرگونه بحث و گفتگویی به رأی گیری انجامید تا جایی که رئیس وقت مجلس مذکور اعلام کرد: «این اصل فکر می کنم صحبتی نداشته باشد» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۸۰۰). از سایر اصولی که بتوان قصد قانونگذار اساسی را برداشت کرد می توان به اصل (۹۳) اشاره کرد که ساختار حقوقی متمایزی را در نظام حقوقی ایران رقم می زند. این اصل مقرر می دارد: «مجلس شورای اسلامی بدون وجود شورای نگهبان اعتبار قانونی ندارد، مگر...». از ظاهر اصل این گونه برداشت می شود که در صورت عدم تشکیل شورای نگهبان، مجلس نیز جز در دو قید اشاره شده در ذیل اصل فاقد اعتبار خواهد بود. اما این پرسش مطرح می شود منظور تدوین کنندگان قانون اساسی از «بدون وجود شورای نگهبان» چیست؟ آیا این عبارت به معنای عدم تشکیل و عدم انتخاب اعضا از سوی مقام رهبری یا رئیس قوه قضائیه است یا صرفاً عدم حضور اعضا برای برقراری جلسات و حتی عدم به حدنصاب رسیدن جلسات برای تشکیل جلسات از سوی اعضای شورا را در بر می گیرد؟ همچنین منظور قانونگذار اساسی از

«اعتبار قانونی ندارد» روشن نیست. آیا به معنای انحلال خودبه‌خودی مجلس است که در صورت عدم تشکیل شورای نگهبان با فترت رسمی مواجه می‌شود یا به معنای ناکارایی و فترت عملکردی آن در نتیجه بی‌اعتباری مصوبات آن است؟ چنانچه اصل (۴) قانون اساسی عامل انسجام و پیوند میان اصول قانون اساسی تلقی شود و با توجه به لزوم مطابقت همه قوانین با موازین اسلام و شرع؛ می‌توان منظور قانونگذار اساسی از «اعتبار قانونی ندارد» را به معنای عدم مشروعیت دانست. به عقیده برخی از حقوقدانان «معنای دقیق اصل (۹۳) این است که مجلس شورا، به مثابه مرجع قانونگذاری کشور، بدون وجود شورای نگهبان اعتباری ندارد، ادعا یا گزاره‌ای که بیان نتیجه منطقی اصول (۴، ۷۲ و ۸۵) است» (راسخ، ۱۳۹۷: ۱۰۷). برخی نیز این عبارت را این‌گونه تعبیر می‌کنند: «بدون موجودیت و اشتراک مساعی آنها اعمال قوه مقننه میسر نیست» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۸۶). در مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی مسئله عدم اعتبار یا تعطیلی مجلس چندان مورد توجه قرار نگرفت و مباحثات حول محور ذیل اصل (۹۳) در مورد انتخاب حقوقدانان شورای نگهبان در صورت بی‌اعتباری مجلس صورت گرفت. به‌گونه‌ای که در آخرین لحظه بی‌اعتباری مصوبات مجلس به بی‌اعتباری مجلس تغییر یافت؛ حال آنکه بین این دو عبارت تفاوت بسیار است و آثار متفاوتی را به دنبال خواهد داشت (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی، ۱۳۶۴: ۱۰۸۴).^۱ با این حال روح حاکم بر مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی نشان می‌دهد که قصد

۱. نایب رئیس در راستای فلسفه پیش‌بینی این اصل بیان کرد: «... یک اصلی لازم بود که نشان دهد مجلس شورای ملی و شورای نگهبان باید با هم باشند تا قوه قانونگذاری کاملی باشند». بنابراین در ابتدا اصل مربوط مقرر می‌کرد: «مجلس شورای ملی بدون وجود شورای نگهبان قانونی نیست» از این رو یکی از اعضا (سبحانی) اعلام کرد «اگر ما بگوییم مجلس شورای ملی بدون شورای نگهبان قانونی نیست چگونه می‌آید عده‌ای را انتخاب می‌کند. مگر آنکه مسئله نسبیت پیش بیاید ... یک مرتبه می‌رویم نسبت به انتخاب آنها و یک بار دیگر به مصوبات قانونی آنها. درباره قسمت اول اشکالی ندارد ولی درباره مصوبات بی‌اعتبار است ...» (صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی: ۱۰۷۸).

قانونگذار اساسی از «اعتبار ندارد» انحلال خودبه‌خودی مجلس نبوده؛ حال آنکه جایگاه شورای نگهبان به موجب اصول (۹۴، ۹۸ و ۹۹) قانون اساسی، ظاهر اصل (۹۳) و تأکید برخی اعضای مجلس بررسی نهایی بر اهمیت نقش شورای نگهبان در عمل می‌تواند به انحلال مجلس و بروز فترت رسمی در آن بینجامد.^۱ از این رو یکی از مهمترین مسائل، تعیین نهاد جانشین قوه مقننه برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان مجلس و تعیین تکلیف مصوبات است.

۲-۲. نهاد جانشین مجلس در دوران فترت

اهمیت تعیین نهاد جایگزین از آنجا ناشی می‌شود که نهاد مزبور به واسطه این جانشینی و با در اختیار گرفتن کارویژه قانونگذاری و نظارت به یکی از قدرتمندترین نهادهای سیاسی تبدیل می‌شود. در ادامه به فروض متعدد برای تعیین نهاد جانشین پرداخته می‌شود.

امکان جانشینی شورای نگهبان: چنانچه تشکیل مجلس و شورای نگهبان را لازم و ملزوم یکدیگر بدانیم، در صورت وقوع فترت در مجلس وجود شورای نگهبان نیز (با توجه به فلسفه شکل‌گیری آن به موجب اصل (۹۱) قانون اساسی) سالبه به انتفاء موضوع می‌شود. در مجلس بررسی نهایی قانون اساسی یکی از

۱. پیشنهادهایی از قبیل اینکه «مجلس شورای ملی بدون شورای نگهبان قانونی نیست»، «مجلس شورای ملی پس از انتخاب شورای نگهبان برای انجام وظایف خود رسمیت می‌یابد و بدون آن قانونیت ندارد» و ... (همان: ۱۰۸۰). یکی از نمایندگان (بیت‌اوشانا) اعلام کرد «مجلس شورای ملی به‌هیچ‌وجه تعطیل بردار نیست ما قبلاً اصلی به همین منظور تصویب کردیم و چطور می‌شود که غیرقانونی باشد ...» «باید این را هم بنویسید که شورای نگهبان به‌هیچ‌وجه تعطیل بردار نیست» نایب رئیس در پاسخ به ایشان اعلام کرد «آن تعطیل معنایش این است که انتخابات را انجام دهند و انتخابات به ثمر نرسد و قبل از پایان دوره وضع نمایندگان دوره قبل مشخص نشده باشد ... ولی این ... که بگویید شورای نگهبان به‌هیچ‌وجه تعطیل بردار نیست ... بیانش این است که با تعطیل شدن شورای نگهبان مجلس شورای ملی هم نتواند قانونگذاری کند. این در حقیقت نمی‌خواهد تعطیل کند و این معنایش این است که چون مجلس شورای ملی تعطیل بردار نیست و شورای نگهبان هم حتماً باید باشد پس وظیفه دولت و ملت این است که هم مجلس شورای ملی و هم شورای نگهبان را انتخاب کنند (همان: ۱۰۸۲).

اعضا پرسشی مبنی بر اینکه جایگاه حقوقی شورای نگهبان مکمل مجلس است یا منظور دومجلسی بودن است را مطرح کرد که با طرح مباحث دیگری پاسخ ماند (همان: ۱۰۸۲). از سویی چنانچه فلسفه شکل‌گیری شورای نگهبان را همان «قوه مؤسس ناظر» در اندیشه سی‌سوم بدانییم جانشینی شورای نگهبان با فلسفه شکل‌گیری آن مبنی بر تضمین برتری قانون اساسی در تعارض خواهد بود. از این رو به نظر می‌رسد به جای اینکه شورای نگهبان جانشین قوه مقننه در دوران فترت تلقی شود، می‌تواند مناسب‌ترین مقام ناظر بر نهاد جانشین قوه مقننه در دوران فترت تلقی شود.

امکان جانشینی مجمع تشخیص مصلحت نظام: قانونگذار اساسی به موجب اصل (۱۱۲) و نیز بندهای «۱ و ۸» اصل (۱۱۰) حدود صلاحیت مجمع را مشخص کرده است. اختلاف میان حقوقدانان در ارتباط با اختیار مجمع در قانونگذاری ابتدایی (در زمان حضور مجلس) موجب می‌شود تا در واگذاری اختیار جانشینی مجلس به این نهاد (در زمان فترت) تردید حاصل شود. فلسفه شکل‌گیری مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان می‌دهد که تأسیس این نهاد در واقع راهکاری در حل معضل تقابل مصالح نظام و موازین شرعی بوده است (وکیل و عسگری، ۱۳۸۸: ۴۳۶) چنانچه مسئله قانونگذاری در زمان فترت مجلس به منزله معضلی دانسته شود که برای حل آن اقدامات لازم باید اتخاذ شود، مجمع تشخیص را نیز می‌توان نهادی دانست که صلاحیت جانشینی مجلس را به موجب بندهای «۱، ۲ و ۸» اصل (۱۱۰) داراست. برخی با استناد به بند «۸» اصل (۱۱۰) و رویه مجمع صلاحیت گسترده‌ای را برای این نهاد قائل هستند (ارسطا، ۱۳۹۸: ۳۶۳). در مقابل با استناد به اصول (۵۸ و ۵۹) قانون اساسی می‌توان گفت که اعمال قوه مقننه از طریق مجلس انجام می‌شود. به موجب اصل (۱۲۳) نیز رئیس‌جمهور موظف به امضای

مصوبات مجلس و نتایج همه‌پرسی است؛ چنانچه مجمع نیز صلاحیت قانونگذاری داشت در این اصل باید امضای مصوبات این نهاد نیز قید می‌شد. همچنین ظاهر اصل (۱۱۲) در تعیین صلاحیت مجمع به وظیفه قانونگذاری آن اشاره نکرده است. بنابراین نباید قدرتی در عرض قوای دیگر باشد. شورای نگهبان در نظریه تفسیری خود (شماره ۴۵۷۵-۲/۳-۷۴) ابراز داشت که «مجمع نمی‌تواند مستقلاً در موارد قانونی مصوبه خود تجدیدنظر کند و حتی در مقام توسعه و تفسیر مصوبه خود مستقلاً نمی‌تواند اقدام کند» (هاشمی، ۱۳۸۶: ۵۴۸-۵۴۷). از این رو چنانچه جایگزین مناسب‌تری برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان مجلس وجود داشته باشد؛ دیگر نوبت به جانشینی مجمع نخواهد رسید.

امکان جانشینی قوه تعدیل‌کننده یا نهاد برتر: نهاد برتر، نهادی است که در صورت بروز بن‌بست در اداره امور به ویژه در وضعیت استثنایی، با اعمال اختیارات فوق‌العاده، کشور را از بحران‌هایی می‌بخشد. جان لاک این اختیار را اقدام (حاکم) در محدوده صلاحیت، در راستای منفعت عمومی، بدون تجویز قانون و حتی گاه در برابر آن تعریف می‌کند (Sarat, 2010: 1). عملکرد نهاد برتر در وضعیت استثنایی در قالب دورویکرد قانون‌محوری و حاکم‌محوری قابل بررسی است. رویکرد قانون‌محوری با اصالت دادن به قانون به دنبال خروج از بن‌بست در شرایط اضطراری است و در رویکرد حاکم‌محوری قانون هیچ قدرتی ندارد بلکه استثنا و اضطرار همه چیز را ثابت می‌کند (Neal, 2010: 57). از این رو چنانچه فترت در مجلس به مثابه وضعیتی استثنایی تلقی شود؛ نهاد برتر با عنوان رئیس کشور یا رئیس دولت می‌تواند سکان هدایت نهاد قانونگذار را در دوران فترت در اختیار گیرد. جانشینی نهاد برتر در زمان فترت در قالب رویکرد حاکم‌محوری قابل پذیرش نیست. زیرا علاوه بر دکتترین که مؤید این امر است که رویکرد حاکم‌محوری با فلسفه

تفکیک قوا در تعارض است؛ تجربه عملی آلمان در ۱۹۳۳ متأثر از نظریه پردازی‌های کارل اشمیت که با انحلال پارلمان از سوی هیتلر همراه بود، نیز خود تأییدکننده این موضوع است (طباطبایی، ۱۳۹۵: ۲۶۵). از سوی دیگر رویکرد حاکم‌محوری با تقدم اضطرارگرایی بر سیاست‌های هنجاری از تأیید تصمیم به وسیله نمایندگان مردم خودداری می‌کند (رحمت‌الهی، تقی‌زاده و داودی، ۱۴۰۰: ۲). حال آنکه در صورت وقوع فترت آنچه حائز اهمیت است تعیین تکلیف مصوبات زمان فترت برای جلوگیری از اطلاق‌گرایی مقام واضع مصوبات (نهاد جانشین) است. بنابراین تأیید یا رد تصمیم باید توسط نمایندگان مردم انجام شود تا حاکمیت مردم و قانون را ظاهر کند (همان).

به این ترتیب با پایبندی به اساس و با در پیش گرفتن رویکرد قانون‌محور نه تنها می‌توان به دنبال حل بحران و خروج از بن‌بست مورد نظر بنجامین کنستان بود؛ بلکه از شائبه اطلاق‌گرایی نیز دور ماند. پیش‌بینی اصول (۱۰۹ و ۱۱۱) در قالب نظارت درونی و بیرونی بر رهبر در کنار اصول (۵۷ و ۱۱۰) قانون اساسی و ضابطه‌مندی آن در قالب مشورت با مجمع تشخیص مصلحت نظام نشان از آن دارد که قانونگذار اساسی در چارچوب رویکردی قانون‌محور در صدد است تا رهبر را از اندیشه حاکم‌محور دور کند.

امکان جاننشینی قوه قضائیه: اگرچه در ظاهر به نظر می‌رسد قوه قضائیه به جهت بیشترین درگیری با مناسبات قانونی از تخصص لازم در حوزه قانونگذاری برخوردار است؛ اما حجم فعالیت‌های تخصصی مربوط به این قوه و نبود فرصت کافی در انجام وظایف واگذاری چنین اختیاری را به این نهاد منتفی می‌کند. از سوی دیگر جاننشینی قوه قضائیه در دوران فترت ناقض اصل تفکیک قواست و به تعبیر منتسکیو اگر قوه قضایی به قوه تقنینی منضم باشد، نیروی خودسرانه‌ای بر

زندگی و آزادی شهروندان مسلط خواهد شد؛ چرا که قاضی قانونگذار هم هست
(Montesquieu, Book. 11, Chapter. 6, 2001: 173).

امکان جاننشینی قوه مجریه: پیشتر به مبانی نظری پیرامون جاننشینی قوه مجریه پرداخته شد. مشخص است هدف نظریه پردازان اندیشه تفکیک قوا از پیش بینی ارکانی که از محدوده کار یکدیگر تجاوز نکنند، کنترل قوه مجریه و جلوگیری از مطلق العنانی آن بوده است که در نهایت با ایجاد ضابطه‌ای قانون محور (وضع قانون، اجرای قانون و قضاوت بر اساس قانون)، سه وظیفه حکومت را در قبال آن از یکدیگر متمایز کرد. تا جایی که معتقدند هنگامی که قدرت قانونگذاری با قدرت اجرایی در شخص واحدی گرد آید از آزادی اثری باقی نخواهد ماند (Ibid.). به همین جهت زمانی که در اندیشه ارسطو به عنوان اولین نظریه پردازان تفکیک قوا قدرت فرمانروایی می توانست قانون وضع کند؛ نظریه پردازان بعدی با علم به امکان سوءاستفاده قوه مجریه از قدرت به تحدید قدرت این نهاد در مقابل قوه مقننه پرداختند تا جایی که قوه مقننه را مادر قوا نامیدند. اهمیت تفکیک قوه مقننه از مجریه در تفکرات روسو تا جایی بود که او تفکیک عمودی قوا را مطرح کرد؛ به گونه‌ای که حاکمیت از سوی قوه مقننه به سایر قوا منتقل می شود و قوه مجریه با تبدیل شدن به عامل اجرایی قوه مقننه تا حدود زیادی از قدرت تهی می شود (قاضی شریعت پناهی، ۱۳۸۵: ۱۶۸). بنابراین به نظر می رسد جاننشینی قوه مجریه در دوران فترت قابل پذیرش نیست.

همان گونه که پیشتر بیان شد بررسی پیشینه قانونی اصول قانون اساسی راهکاری برای خروج از چنین بن بست‌ی ارائه نمی دهد. حال آنکه نظام حقوقی حاکم بر فترت مجلس مستلزم پیش بینی چارچوبی هنجاری در صورت وقوع فترت است. نهاد جانشین قوه مقننه باید نهادی باشد که هم از شائبه تمرکز

قدرت و خودسری دور بماند و هم از همکاری میان نهادهای متعدد تشکیل شود تا به واسطه این همکاری تصمیماتی به نفع صاحبان اصلی حاکمیت یعنی مردم اتخاذ شود. از این رو تشکیل شورای متشکل از سران قوای سه‌گانه مقننه، مجریه و قضائیه می‌تواند نمود عملی چنین نهادی باشد. اما از آنجاکه امکان سوءاستفاده از قدرت در هر نهادی وجود دارد و به تعبیر لرد آکتون قدرت ماهیتی فسادآور دارد (همان: ۱۶۱) از این رو باید برای جلوگیری از فسادپذیری چنین نهادی تمهیداتی را پیش‌بینی کرد. نظام‌های سیاسی دمکراتیک برای تضمین عملکرد مقامات و نهادها محدودیت‌هایی را در حقوق اساسی خود پیش‌بینی می‌کنند که می‌توان آن را برای کنترل و نظارت بر این نهاد شورایی نیز به کار گرفت. مشخص بودن حوزه صلاحیت، برابری اختیارات اعضا و عدم تفوق و سلطه یکی بر دیگری، تصمیم‌گیری بر مبنای اکثریت، اتخاذ اقدامات لازم برای برگزاری سریع انتخابات ظرف مدت مشخص، آگاهی‌بخشی و اطلاع‌رسانی نتایج اقدامات این شورا به مردم و در نهایت بازبینی و تصویب نهایی مصوبات این شورا در مجلس جدیدی که پس از انتخابات روی کار می‌آید از مهمترین این تمهیدات است.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

در قانون اساسی ایران راهکاری که بتواند مانع بروز فترت یا خروج از آن شود پیش‌بینی نشده است. چنین راهکارهایی غالباً جنبه موردی داشته و نتوانسته ابعاد همه‌جانبه‌ای را ارائه دهد. اصل (۶۳) نیز صرفاً به مسئله عدم تعطیلی مجلس و ممنوعیت فترت رسمی پرداخته و فترت عملکردی را لحاظ نکرده و فقط به طرح عبارت «به طوری که کشور در هیچ زمانی بدون مجلس نباشد» بسنده کرده است. علاوه بر این خلأ موجود در اصل (۶۸) و عدم پیش‌بینی مواردی چون انقلاب، کودتا و یا بروز وقایع طبیعی در کنار جنگ و اشغال نظامی که می‌تواند به توقف عملکرد مجلس منجر شود نیز به این خلأ دامن می‌زند و ابهاماتی در مورد شرایطی که ممکن است منجر به وقوع فترت شود، تعیین جانشین نهاد قانونگذار و تعیین تکلیف مصوبات در صورت وقوع فترت را ایجاد می‌کند. این امر شائبه امکان وقوع فترت در مجلس قانونگذاری را تقویت می‌کند و نشان از آن دارد که راهکارهای پیش‌بینی شده در قانون اساسی برای پر کردن خلأ موجود کافی نیست. همچنین تفسیری قصدگرا از اصول قانون اساسی نیز نتوانست راهگشا باشد. ابهامات اصل (۹۳)، تفویض اختیار قانونگذاری خارج از اصل (۸۵) و استقرار تفکیک قوا به صورتی متمایز موجب می‌شود تا فترت در نظام سیاسی ایران مفهومی متفاوت از سایر نظام‌های سیاسی بیابد. نظام‌های سیاسی روش‌های متفاوتی را برای جلوگیری از بروز فترت و خروج از آن در پیش گرفته‌اند. بررسی عملکرد حقوقی نظام‌های گوناگون نشان می‌دهد؛ فترت لزوماً به معنای خلأ نهاد قانونگذاری نیست بلکه می‌تواند راهکاری برای برون‌رفت از بحران تلقی شود و به فترت پارلمان قالبی دمکراتیک بخشد و با برگزاری مجدد و فوری انتخابات، فترت در مدت زمان کوتاهی به پایان رسد. همچنین باید ضمن تفکیک قائل شدن میان فترت مثبت که

ضرورت یک نظام سیاسی است و نیز فترت منفی که با متوقف ماندن مجلس مانع از تداوم عملکرد آن می‌شود، زمینه حل بحران ناشی از فترت منفی را فراهم کرد. همچنین جایگزینی مناسب را برای پر کردن خلأ ناشی از فقدان مجلس تعیین کرد. نهاد جانشین قوه مقننه باید نهادی باشد که هم از شائبه تمرکز قدرت دور بماند و هم از همکاری میان نهادهای متعدد تشکیل شود. از این رو تشکیل شورای متشکل از سران قوای سه‌گانه می‌تواند نمود عملی چنین نهادی تلقی شود. اما از آنجاکه امکان سوءاستفاده از قدرت در هر نهادی وجود دارد، باید برای جلوگیری از فسادپذیری چنین نهادی قیودی را پیش‌بینی کرد.

منابع و مأخذ

۱. آبراهامیان، پرواند (۱۳۹۷). *ایران بین دو انقلاب*، ترجمه احمد گل محمدی و محمد ابراهیم فتاحی، چاپ ۲۶، تهران، نشر نی.
۲. ابوالحمد، عبدالحمید (۱۳۶۰). «مسئله سلسله مراتب قوانین در نظام حقوقی جمهوری اسلامی ایران»، *مجله دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران*، دوره ۲۲.
۳. ارسطو، محمد جواد (۱۳۹۸). *تحلیل مبانی نظام جمهوری اسلامی ایران*، ویراست دوم، تهران، نشر مجد.
۴. ایوبی، حجت‌الله (۱۳۹۲). «دو قرن منازعه بین دولت و مجلس در فرانسه»، *پژوهشنامه روابط بین‌الملل*، ش ۲۱.
۵. الهام، غلامحسین و مهدی نورایی (۱۳۹۴). «وحدت یا تعدد مراجع مقررگذار در نظام جمهوری اسلامی ایران و تأثیر آن بر نظام حقوق اداری»، *اندیشه‌های حقوق عمومی*، ش ۲.
۶. اتحادیه، منصوره (۱۳۷۵). *مجلس و انتخابات (از مشروطه تا پایان قاجار)*، چاپ اول، تهران، انتشارات تاریخ ایران.
۷. تقی‌زاده، جواد، مرتضی نجابت‌خواه و الیاس کلکلی (۱۳۹۹). «وتوی رئیس‌جمهور در حقوق ایالات متحده آمریکا»، *فصلنامه تحقیقات حقوقی*، ش ۹۱.
۸. کاتوزیان، ناصر (۱۳۸۵). *مقدمه علم حقوق*، چاپ ۵۱، تهران، شرکت سهامی انتشار.
۹. راسخ، محمد (۱۳۹۷). *نظارت و تعادل در نظام حقوق اساسی*، چاپ پنجم، تهران، دراک.
۱۰. رحمت‌الهی، حسین، سمانه تقی‌زاده و حدیثه داودی (۱۴۰۰). «نقش نهاد برتر در وضعیت استثنایی»، *همایش بازخوانی میراث فکری ابوالفضل قاضی شریعت‌پناهی در قانون اساسی*، پردیس فارابی دانشگاه تهران.
۱۱. سنجابی، کریم (۱۳۹۶). *حقوق اداری ایران*، چاپ اول، تهران، خرسندی.
۱۲. صورت مشروح مذاکرات مجلس بررسی نهایی قانون اساسی (۱۳۶۴). *جلسات سی و دوم تا*

- پنجاهم، جلد دوم، چاپ اول، چاپخانه مجلس شورای اسلامی.
۱۳. طباطبایی، جواد (۱۳۹۵). «غیبت ملیت ایرانی در روشنفکری ایران»، ماهنامه سیاست‌نامه، ش ۲ و ۳.
۱۴. قاضی شریعت‌پناهی، ابوالفضل (۱۳۸۵). *بایسته‌های حقوق اساسی*، چاپ ۲۷، تهران، میزان.
۱۵. حبیب‌نژاد، سیداحمد (۱۳۸۷). *مشروعیت، وظایف و اختیارات مجلس خبرگان*، چاپ سوم، تهران، کانون اندیشه جوان.
۱۶. مجیدی، حسن و امید شفیعی (۱۳۹۲). «مناسبات دولت موقت با نهادها و نیروهای سیاسی اجتماعی»، فصلنامه علمی - پژوهشی *انقلاب اسلامی*، ش ۶.
۱۷. وکیل، امیرسعد و پوریا عسگری (۱۳۸۸). *قانون اساسی در نظم حقوقی کنونی*، چاپ سوم، تهران، نشر مجد.
۱۸. هاشمی، سیدمحمد (۱۳۸۶). *حقوق اساسی جمهوری اسلامی ایران*، جلد دوم، چاپ پانزدهم، تهران، میزان.
۱۹. هریسی‌نژاد، کمال‌الدین (۱۳۹۲). *حقوق اساسی تطبیقی*، چاپ سوم، تبریز، آیدین.
20. Association of Secretaries General of Parliaments (1995). Constitutional and Parliamentary Information, "The Parliamentary System of France and Denmark", 3rd Series, No. 1691.
21. Constitutional and Parliamentary Information, The U.K. Parliamentary System (1990). Association of Secretaries General of Parliaments, The International Parliamentary Assemblies, 1st Series - No. 1591 1st, First Series - Fortieth Year.
22. Bagehot, Walter (1873). *The English Constitution*, Second Edition, Cambridge, Press of John Wilson and Son, Boston, Little Brown and Company.
23. Bulmer, Elliot (2017). *Dissolution of Parliament*, International IDEA (International Institution for Democracy and Electoral Assistance) Constitution-Building Primer 16, Stockholm, Sweden, Second Edition.
24. Coordinator, Derek E. Mix, Shayerah Ilias Akhtar and Kristin Archick (2020). *Brexit: Status and Outlook*, Congressional Research Service.

25. Civil Contingencies Act (2004). Part 2, NO. 21.
26. Cobbett, William (1818). *The Parliamentary History of England, from the Earliest Period to the Year 1803*, Vol, XXXI, London.
27. Delmonte, Micaela (2015). "The US President's State of the Union Address, European Parliamentary Research Service", <https://www.europarl.europa.eu>.
28. Departments of the French National Assembly (2013).
29. Evans, Paul (2020). *Is There and Should There be, an Executive Veto Over Legislation in the UK Constitution?* First Published of The Constitution Unit, School of Public Policy University College London.
30. Ignatieff, Michael (2005). *American Exceptionalism and Human Right*, UK, Prinston University Press
31. Kelly, Richard (2021). "Recall of Parliament", *House of Commons Library*, No. 1186.
32. Loewenberg, Gerhard (2010). *British and French Parliaments in Comparative Perspective*, Transaction Publisher, New Brunswick and London.
33. Longley, Robert (2016). "The President and Cabinet, Recess and Appointment", available at: [http://www.usgovinfo. about. com](http://www.usgovinfo.about.com).
34. Montesquieu, Charles de Secondat (2001). *The Spirit of the Laws 1748*, Translated by Thomas Nugent 1752, Batoche Books, Ontario, Canada.
35. Neal, Andrew (2010). *Exceptionalism and Politics of Counter Terrorism*, London and New York, Routledge, First Published.
36. Prakash, Saikrishna B. (2007). "Why the President Must Veto Unconstitutional Bills", *William and Mary Bill of Rights Journal*, Vol. 16.
37. Thomsen, Jacqueline (2020). "Can Trump Force Congress to Adjourn? Theoretically, Legal Experts Say, but not Now", *National Law Journal*, <https://www.law.com/nationallawjournal/2020/04/15/>.
38. Sarat, Austin (2010). *Sovereignty, Emergency, Legality*, Cambridge University Press, First Published.
39. Shull, Steven (2006). *Policy By Other Means, Alternative Adoption by Presidents*, Texas A and M University Press, First Edition.
40. Shull, Steven and Tomas Shaw (1999). *Explaining Congressional-Presidential Relations: A Multiple Perspectives Approach*, New York, State University of New York Press.

41. Spitzer, Robert. J (1988). *The Presidential Veto: Touchstone of the American Presidency*, New York, State University of New York Press.
42. Washburne, Elihu Benjamin (1887). *Recollections of a Minister to France, 1869-1877*, Vol. 2, New York, C. Scribner's Sons.

خلأهای حقوقی در حمایت از کشت چوب در ایران

مسعود فریادی*

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۲۴	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۳۵۵-۳۸۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

یکی از مهمترین راهبردهای تأمین چوب مورد نیاز کشور و حفاظت از جنگل‌ها به‌طور همزمان، کشت چوب در زمین‌های مناسب است. نظر به اهمیت این راهکار قانونگذار دولت را مکلف به توسعه کشت چوب کرده است، اما این تدابیر برای تنظیم و توسعه تأمین چوب و حفظ جنگل‌ها کافی نیست و خلأهای حقوقی در این باره وجود دارد. اول اینکه ورود نهادینه دولت به این فعالیت لوازم اداری، حقوقی و مالی خاص خود را لازم دارد و دوم اینکه به منظور کاهش تصدیگری دولت و تقویت مشارکت بخش خصوصی، سازوکارهای حمایتی خاصی برای کشت چوب لازم است که این دو رکن لازم برای توسعه کشت در قوانین و مقررات ایران پیش‌بینی نشده است. در این مقاله با روش تحلیلی-آسیب‌شناختی مسئله خلأهای حقوقی در حمایت از کشت چوب به عنوان راهکاری برای حفظ جنگل‌های کشور بررسی می‌شود. در نهایت این نتیجه به دست می‌آید که با آنکه بستر حقوقی اولیه برای توسعه کشت چوب فراهم است، اما سازوکارهای حقوقی برای حمایت از توسعه مطلوب این فعالیت فراهم نیست. بنابراین پیشنهاد می‌شود ضمن مشخص شدن ساختار اداری لازم برای مدیریت مراحل مختلف کشت چوب، دستورالعمل جامعی برای تنظیم و تشویق این فعالیت و حمایت از بخش خصوصی در این زمینه تصویب شود.

کلیدواژه‌ها: کشت چوب؛ تنظیم بازار چوب؛ حقوق حفاظت از جنگل‌ها؛ تأمین چوب؛ مدیریت چوب

* استادیار گروه حقوق دانشکده حقوق و علوم سیاسی، دانشگاه مازندران، مازندران، ایران؛

Email: m.faryadi@umz.ac.ir

مقدمه

برای تأمین چوب مورد نیاز جامعه سه راهکار عمده وجود دارد: راهکار نخست قطع درختان جنگلی است که با آنکه ساده‌ترین و کم‌هزینه‌ترین روش برای تأمین چوب به نظر می‌رسد، اما نابودی جنگل‌ها و تنوع زیستی را در پی دارد. حال آنکه تخریب جنگل‌های جهان علاوه بر تشدید تهدیدهای محیط زیستی، آینده بازار چوب را نیز با ابهام روبه‌رو کرده است. چرا که در بسیاری از مناطق جهان مانند ایران زمین‌های جنگلی کاهش یافته و تداوم تأمین چوب از جنگل امکان‌پذیر نبوده و یا به صرفه نیست. راهکار دوم واردات چوب از کشورهای دیگر است که آن نیز مشکلات خاص خود را دارد. از جمله اینکه برخی از کشورهای صادرکننده چوب به منظور حفاظت از جنگل‌های خود و تأمین بازار داخلی، صادرات چوب به دیگر کشورها را کاهش داده یا خواهند داد و احتمال دارد صادرات چوب همواره پایدار و پررونق نباشد. در دهه اخیر نیز بحران‌های مالی در جهان باعث شدند تا تولید چوب توسط کشورهای اصلی صادرکننده کاهش یابد (Brack, 2018: 9). واردات چوب از دیگر کشورها ممکن است منجر به ورود آفات و بیماری‌های گیاهی شود (فراشانی و همکاران، ۱۳۹۸: ۷؛ علیزاده علی‌آبادی، ۱۳۸۸: ۱۷). همچنین نوسان‌های ارزی، نوسان قیمت چوب، تشریفات گمرکی (آرین و همکاران، ۱۳۹۶: ۱۶۲) و مشکلات تبادل مالی در کشوری مانند ایران می‌تواند واردات چوب را دشوار کند. در نتیجه با توجه به اینکه در سال‌های آینده نیاز جهانی برای مصرف چوب افزایش خواهد یافت (Brack, 2018: 20) و براساس پیش‌بینی‌ها تا سال ۲۰۵۰ چهار برابر خواهد شد (World Bank, 2016: 10)، تأمین پایدار نیازهای بازار یک مسئله اساسی در امنیت چوب است که اتخاذ روش‌های پایدارتری را برای تأمین آن ایجاب می‌کند.

در ایران نیز با آنکه تقاضا برای چوب افزایش یافته است، اما صنایع چوبی به دلیل کاهش بهره‌برداری از جنگل‌ها با مشکل کمبود چوب روبه‌رو بوده (بهمنی و همکاران، ۱۳۹۰: ۲۹؛ خسروی و همکاران، ۱۳۹۷: ۲) و بدیهی است که جنگل‌های آسیب‌پذیر کشور توان برآورده کردن نیازهای چوبی بازار را به‌طور مستمر نخواهند داشت (عزیزی، ۱۳۹۶: ۸۱). با توجه به تهدیدهای مختلفی که علیه سلامت و پایداری جنگل‌های کشور وجود دارد (شامخی و میرمحمدی، ۱۳۹۱: ۹-۱۲؛ مدیرحمتی، ۱۳۹۵: ۱۴)، بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه (۱۳۹۵/۱۲/۱۴) برداشت چوب از درختان جنگلی را ممنوع کرد و فقط بهره‌برداری از درخت‌کاری و جنگل‌کاری‌های دست‌کاشت را به منظور کشت چوب مجاز کرد. بنابراین آینده تأمین چوب به دلیل کاهش سطح جنگل‌ها و محدودیت بهره‌برداری از آنها و نیز مشکلات مالی در تبادل ارزی برای واردات در هاله‌ای از ابهام قرار دارد و بعید نیست که تأمین مستمر چوب به عنوان یک ماده خام مهم در آینده با مشکل روبه‌رو شود و اگر روش‌های مناسبی برای تأمین چوب مورد نیاز بازار پیش‌بینی نشود، احتمال دارد بهره‌برداری از جنگل‌های محدود کشور چه به صورت قانونی و چه غیرمجاز دوباره آغاز و جنگل‌های کشور برای همیشه نابود شود. از این‌رو اتخاذ تدابیر مقتضی برای تضمین تأمین پایدار چوب هم از لحاظ حفاظت از جنگل‌ها و هم از لحاظ اقتصاد چوب ضروری است. به این ترتیب راهکار سوم تأمین چوب، کشت آن به‌طور صنعتی است. کشت چوب یک راهکار اساسی برای حفظ جنگل‌ها و تأمین نیازهای بازار چوب است که به جای استفاده از درختان جنگلی، درختان به منظور استفاده از چوب آن کاشت، داشت و برداشت می‌شوند. منظور از کشت چوب لزوماً کاشت درختان میوه نیست؛ بلکه کاشت و برداشت درختانی است که بتواند نیاز به بهره‌برداری از درختان جنگلی را کاهش

دهد. با توجه به هدف تجاری کشت چوب، معمولاً گونه‌های درختی تندرشد مانند صنوبر کشت می‌شوند که هم سریع‌تر رشد کرده و هم اینکه بازدهی بیشتری نسبت به درختان جنگلی از لحاظ استحصال چوب داشته باشند (Wallin, 2020: 55) تا به این ترتیب بازگشت سرمایه نیز برای کشاورز سریع‌تر انجام شود.

کشت چوب از این جهت یک راهبرد ضروری است که همزمان باعث کاهش نیاز به قطع درختان جنگلی، کاهش برداشت غیرمجاز چوب جنگلی، تأمین چوب مورد نیاز صنایع چوبی، جلوگیری از خروج ارز از کشور برای واردات، استفاده از آب‌های بازیافتی برای آبیاری، ایجاد مشاغل و فرصت‌های اقتصادی جدید، جذب دی‌اکسیدکربن، حفظ خاک، کاهش انتشار گردوغبار، استفاده از زمین‌های بدون استفاده و نامناسب برای کشاورزی و گسترش فضای سبز می‌شود و از این لحاظ می‌توان آن را یکی از مصادیق اقتصاد سبز تلقی کرد. همچنین چوب یک منبع تجدیدپذیر بوده (Merz, 2016: 3) و نسبت به فلزات و مواد پلاستیکی که بازیافت آنها دشوار است، قابلیت تجزیه و بازیافت سریع‌تری داشته و باعث آلودگی محیط زیست نمی‌شود (Taylor and Warnken, 2008: 21,37).

با این حال کشت چوب افزون بر ابعاد فنی و اقتصادی، ابعاد حقوقی متعددی نیز دارد که برای تنظیم و توسعه بهتر این فعالیت باید مورد توجه قرار گیرند، مانند اینکه چه کسی مدیریت کشت چوب و تنظیم بازار چوب را برعهده دارد؟ چه مقرراتی در این زمینه حاکم است؟ چه سازوکارهایی برای تأمین منابع اولیه مانند زمین و آب مناسب و حمایت مالی و فنی از کشت چوب وجود دارد؟ آیا امکان خرید تضمینی چوب از کشاورزان وجود دارد یا خیر؟ آیا کشت چوب ممکن است خسارت‌های اقتصادی و محیط زیستی در پی داشته باشد؟ این پرسش‌ها به نحو مطلوبی مورد بررسی علمی واقع نشده و با توجه به اینکه یکی از دلایل

اصلی توسعه نیافتن مطلوب کشت چوب در کشور نبود سازوکارهای حقوقی، حمایتی و تنظیمی است، بنابراین به منظور تنظیم، حمایت و پیشگیری از بروز خسارت‌های اقتصادی و محیط‌زیستی، کلیه مراحل کشت چوب باید تابع ضوابط مشخصی باشد تا ضمن تسهیل این فعالیت، به تخریب خاک، کاهش منابع آبی، بروز مشکل در تأمین چوب و زیان‌های اقتصادی به کشاورز چوب و دیگر اشخاص منجر نشود. همچنین مقررات حمایتی خاصی لازم است تا این اطمینان حاصل شود که درختان کاشته شده به باروری رسیده و بازگشت سرمایه اولیه و سود امکان‌پذیر است. حال مسئله این است که آیا چنین مقرراتی در حقوق ایران برای تنظیم کشت چوب تصویب شده است یا خلاًها و چالش‌هایی در این زمینه وجود دارد؟ این مقاله با استفاده از روش تحلیلی و آسیب‌شناختی حقوقی به شناسایی خلاهای حقوقی حمایت از کشت چوب در قوانین و مقررات ایران می‌پردازد. با توجه به ضرورت تنظیم و نهادینه کردن کشت چوب در کشور و اینکه این موضوع تاکنون در ادبیات حقوقی ایران مورد بحث قرار نگرفته است، پژوهش حاضر در دو قسمت به بررسی خلاهای حقوقی حمایت از کشت چوب شامل سازوکارهای قانونی و نهادی، ابزارهای حمایتی و چالش‌های پیش‌روی این فعالیت پرداخته و راهکارهایی برای حل این چالش‌ها پیشنهاد می‌کند.

۱. ایجاد بستر حقوقی برای کشت چوب

کشت چوب به عنوان یک فعالیت اقتصادی باید تا حد ممکن با سازوکارهای بازار و با کمترین مداخله دولت انجام شود. بنابراین نظر به اهمیت حفاظت از جنگل‌ها به عنوان یک منفعت عمومی و مشکلات موجود در تأمین مستمر چوب، یک چارچوب حقوقی - حمایتی اولیه ضرورت دارد، چارچوبی که ضمن پیشگیری

از تصدی بیش از حد دولت در کشت چوب، زمینه لازم برای تنظیم و حمایت از این فعالیت را ایجاد کند. برای تأمین این چارچوب حمایتی، تصویب مقررات مقتضی و ایجاد نهادهای اداری صلاحیت‌دار لازم است.

۱-۱. قوانین و مقررات ناظر بر کشت چوب

در حقوق ایران مصوبه جامع و یا حداقلی مشخصی برای تنظیم کشت چوب وجود ندارد که دلیل آن را می‌توان در نبود یک نظام حقوقی جامع برای تنظیم فعالیت‌های کشاورزی و حفاظت از جنگل جستجو کرد. فقط در دهه اخیر قانونگذار در چند مصوبه قانونی، دولت را مکلف به توسعه کشت چوب کرده و به این ترتیب بستر قانونی اولیه برای حمایت از این فعالیت را فراهم کرده است. با این حال این مواد قانونی برای تنظیم همه ابعاد کشت چوب کافی نیستند و نظم مورد نیاز برای توسعه این فعالیت را ایجاد نمی‌کنند. برای نخستین بار کشت چوب در بند «۷» «مصوبه هیئت وزیران راجع به سیاست‌های دولت در مورد صیانت از جنگل‌های شمال کشور» (۱۳۸۰/۴/۲۴) تصریح شد. هیئت وزیران نیز از سازمان مدیریت و برنامه‌ریزی کشور خواست تا تدابیر لازم برای تولید چوب صنعتی به عنوان یک طرح با دو منظور تأمین چوب مورد نیاز صنایع و همچنین ایجاد اشتغال را اتخاذ کند. در راستای اجرای این مصوبه هیئت وزیران مصوبه دیگری با عنوان «برنامه جامع صیانت از جنگل‌های شمال کشور» (۱۳۸۲/۶/۲۴) تصویب کرد. به موجب بند «۳» ماده (۱۳) این مصوبه سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مکلف شد تا زمینه اجرای کشت چوب در مناطق مستعد خارج از جنگل، از طریق جلب مشارکت بخش غیردولتی (به ویژه صاحبان صنایع) را فراهم آورد. همچنین ماده «۸» «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» (۱۳۸۹/۴/۲۳) دولت را مکلف کرد تا به منظور حفاظت از منابع ملی شده و اراضی دولتی واقع در

حریم شهرها، جلوگیری از تجاوز به این عرصه‌ها و توسعه فضای سبز اعم از کشت چوب با حفظ مالکیت دولت، حق بهره‌برداری و یا حق انتفاع از عرصه‌های مستعد مذکور را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد.

کشت چوب به تدریج در قوانین برنامه توسعه نیز مورد توجه واقع شد و بند «د» ماده (۶۹) «قانون برنامه پنج‌ساله چهارم توسعه» (۱۳۸۳/۶/۱۱) دولت را مکلف به توسعه کشت چوب به میزان حداقل یکصد هزار هکتار کرد. بند «ب» ماده (۱۴۸) «قانون برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه» (۱۳۸۹/۱۰/۱۵) نیز دولت را مکلف کرد جهت اصلاح الگوی بهره‌برداری از جنگل‌ها، مراتع و آب و خاک، کشت چوب را توسعه دهد. بند «ف» ماده (۳۸) قانون برنامه ششم توسعه هرگونه بهره‌برداری از درختان جنگل را ممنوع کرده و فقط بهره‌برداری از درختان دست‌کاشت را با مجوز سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری کشور مجاز دانست. تبصره جزء «۳» این بند دولت را مکلف می‌کند تا تسهیلات لازم را جهت توسعه زراعت چوب و واردات مواد اولیه صنایع مرتبط با چوب در اختیار صاحبان صنایع و کشاورزان طرف قرارداد آنان قرار دهد. براساس گزارش سازمان برنامه و بودجه در خصوص اجرای قانون برنامه ششم توسعه؛ سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری موفقیت مطلوب را در این زمینه کسب نکرده است. چراکه کشت چوب در سال ۱۳۹۷ در سطح ۳/۲ هزار هکتار انجام شده که در مقایسه با سال ۱۳۹۶ (۳/۴ هزار هکتار) ۵/۹ درصد کاهش داشته است و فقط ۲۶ درصد اهداف این تبصره محقق شده و موانع آن بسترسازی نامناسب و اعتباری عنوان شده است (سازمان برنامه و بودجه، ۱۳۹۸: ۸۲-۸۳). در این سال واردات مواد اولیه چوبی نیز به دلیل موانع قرنطینه‌ای و نبود زیرساخت‌های لازم گمرکی انجام نشده است (همان: ۷۷). افزون بر مواد فوق، در بند «۱۰۵» «سند ملی آمایش سرزمین در افق ۱۴۲۴» (۱۳۹۹/۱۲/۱۱) مصوب

شورای عالی آمایش سرزمین، دولت مکلف است که نسبت به ساماندهی تأمین چوب صنایع از طریق کشت فراسرزمینی و تغییر الگوی کشت اراضی کم‌بازده زراعی آبی به کشت چوب اقدام کند که در راستای اجرایی کردن این تکلیف، تاکنون تدابیر خاصی اتخاذ نشده است. به لحاظ حقوق اداری، دولت برای اجرای مؤثر این تکالیف قانونی نیازمند مقررات و سازوکارهای متناسب است که تاکنون نه نهاد متصدی اجرای این مواد و نه سازوکارهای اجرایی آن با جزئیات و تفصیل لازم پیش‌بینی نشده است. بنابراین نه شیوه عملکرد دولت در مدیریت کشت چوب و نه سازوکارهای حمایتی لازم مشخص نیست و این خلأ حقوقی باعث می‌شود تا ابعاد مختلف حقوقی و اجرایی کشت چوب محل ابهام باقی مانده و مدیریت این امر در دایره صلاحیت تشخیصی دولت قرار گیرد، یعنی نحوه مدیریت دستگاه ذی‌ربط در این زمینه به صلاحدید مقام مربوطه بستگی دارد.

۲-۱. نهادهای تنظیم‌گر کشت چوب

یکی از مسائل اساسی در کشت چوب نهادینه‌سازی و ایجاد ساختار اداری باید مشخص شود مسئول تأمین چوب مورد نیاز بازار کیست، چه نهادی مسئول مدیریت کشت چوب است و این نهاد در زمینه کشت چوب چه وظایفی را باید بر عهده بگیرد؟ وجود یک نهاد اداری در مدیریت این کالا از چند لحاظ ضروری است: نخست اینکه به منظور برنامه‌ریزی بهتر در ابتدا باید نیاز کشور مشخص شود، اینکه صنایع چوبی و دیگر مصارف آن در کشور به چه میزانی است و به چه نوع چوب‌هایی نیاز دارند و از چه طریقی می‌توان این نیازها را تأمین کرد. مداخله دولت در بازار چوب و کشت آن از لحاظ اقتصادی با توجه به مشکلات ناشی از این مداخله باید کاملاً به‌طور محدود صورت گیرد. در این راستا ماده (۱۵) «قانون مدیریت خدمات کشوری» (۱۳۸۶/۷/۸) نیز دولت را مکلف می‌کند تا امور تصدی‌های اقتصادی را به بخش غیردولتی واگذار

کند. اما نظر به اهمیت حفظ جنگل‌ها و ضرورت حمایت از کشت چوب و فعالان این حوزه که با مشکلات متعددی روبه‌رو هستند، دولت و مؤسسات صنفی ذی‌ربط باید یک مداخله حداقلی حمایتی در تنظیم بازار چوب و پیش‌بینی بهتر شرایط آینده آن از روش‌های مقتضی داشته باشند؛ مانند نیازسنجی و شناسایی میزان عرضه و تقاضا، تنظیم قیمت، تسهیل دسترسی به انواع چوب، پیش‌بینی نوسان‌های تولید، تنظیم کشت و واردات به منظور پیشگیری از تولید بیش از حد نیاز بازار و یا کاهش سطح عرضه به نسبت تقاضای چوب و زیان مالی به کشاورزان، آمارگیری از درختان مجاز برای قطع شدن، برآورد توانایی برداشت از فعالیت‌های کشت چوب و ثبت تعداد درختان کاشته شده.

در نظام اداری ایران نهاد و مسئول اصلی مدیریت چوب و کشت آن چندان مشخص نیست و ماده (۳۸) قانون برنامه ششم هم بدون تصریح وزارت متصدی، فقط دولت را مکلف به توسعه کشت چوب کرده است. به نظر می‌رسد تأمین و مدیریت چوب به‌طور هم‌زمان در صلاحیت دو وزارتخانه جهاد کشاورزی (سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری) و وزارت صنعت، معدن و تجارت قرار دارد. از یک‌سو مدیریت زمین‌های کشور موسوم به منابع طبیعی و جنگل‌ها بر عهده سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری قرار دارد و با توجه به وظایف این سازمان در امر مدیریت حفاظت و بهره‌برداری جنگل‌های کشور، نهاد صلاحیت‌دار در مدیریت چوب به نظر می‌رسد. اما مشکل اینجاست که سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری مسئول مدیریت حفظ و بهره‌برداری از جنگل‌هاست نه تأمین چوب و هیچ ماده قانون صریحی این سازمان را مکلف به مدیریت چوب نکرده است. به ویژه آنکه با توجه به وضعیت نامطلوب جنگل‌ها و محدودیت در بهره‌برداری از درختان جنگل، عملاً وظیفه این سازمان در بهره‌برداری از درختان جنگل به موجب بند «ف» ماده (۳۸) «قانون برنامه ششم

توسعه» تا حدود زیادی محدود شده است. حتی اگر سازمان فوق را مسئول مدیریت چوب بدانیم، به عنوان یک نهاد حاکمیتی فقط باید نظارت کرده و از ورود به امور تصدیگری و تولیدی خودداری کند و اجازه دهد تا بخش خصوصی تحت نظارت این سازمان وارد این حوزه اقتصادی شود.

از سوی دیگر وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز مدیریت امور صنایع و تأمین کالاها را برعهده دارد و از این چشم‌انداز تولید، فراوری و فروش چوب به عنوان یک کالا باید برعهده این وزارتخانه باشد. اما کشت چوب در اصل یک فعالیت کشاورزی است و به تبع از مرحله کاشت تا برداشت باید زیر نظر یکی از معاونت‌های ذی‌ربط وزارت جهاد کشاورزی انجام شود. به هر حال به نظر می‌رسد بحث مدیریت کاشت درخت در عمل برعهده وزارت جهاد کشاورزی و مدیریت فراوری و فروش آن برعهده وزارت صنعت خواهد بود که این امر مسئله هماهنگی سازمانی میان این دو نهاد را پیش خواهد کشید. با این حال هنوز در ساختار اداری هیچ‌کدام تشکیلات اداری خاصی برای مدیریت کشت چوب ایجاد نشده است. واقعیت این است در عمل وظیفه مدیریت کشت چوب و مدیریت بازار چوب جدا از هم نیست و در نتیجه مدیریت و تنظیم کشت چوب یک وظیفه فرابخشی و چندبعدی فنی، اقتصادی، اجتماعی، محیط زیستی و حقوقی است؛ به نحوی که همزمان با وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی، نیرو، صنعت، معدن و تجارت و سازمان حفاظت محیط زیست به‌طور اصلی، و وزارت کشور و راه و شهرسازی (از لحاظ انتخاب زمین مورد نیاز برای کشت چوب) هم به‌طور فرعی ارتباط دارد. از این لحاظ تأسیس یک شورا یا کارگروه هماهنگی اداری برای تنظیم مدیریت کشت چوب ضروری به نظر می‌رسد. البته در خصوص نحوه تأسیس و فعالیت کمیسیون ملی صنوبر در سازمان جنگل‌ها، مراتع و آبخیزداری اطلاعی در دست نیست.

با این حال با توجه به ماهیت تجاری کشت چوب، ضرورت دارد تصدیگری دولت در این امر کاهش یافته و با تقویت مشارکت بخش خصوصی و مؤسسات صنفی چوب، تأمین چوب کشور بر عهده این بخش قرار گیرد. حد مطلوب مداخله دولت در این زمینه فقط باید ترویج، تسهیل، تنظیم‌گری و نظارت با همکاری مؤسسات صنفی باشد و در این راستا مواد (۵ و ۶) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» تا حدودی زمینه برای افزایش مشارکت مؤسسات صنفی در چنین اموری را فراهم کرده و به بهره‌برداران بخش کشاورزی و منابع طبیعی اجازه می‌دهد تا اقدام به تأسیس تشکل‌های صنفی و اتحادیه‌ها در زیربخش‌های مختلف کشاورزی و منابع طبیعی کنند. دولت نیز باید وظایف تصدیگری خود در خصوص مواردی مانند خریدهای تضمینی، تهیه و توزیع کلیه نهاده‌های تولید، اقدامات اجرایی خرید، انبارداری و توزیع اقلام مورد نیاز تنظیم بازار، صنایع تبدیلی و تکمیلی را به این تشکل‌ها واگذار کند. براساس این دو ماده متصدیان چوب می‌توانند اقدام به تأسیس تشکل صنفی و اتحادیه کشت چوب کرده و امور اجرایی این حوزه را مدیریت کنند. یکی از وظایف این واحدها تنظیم حوزه صنفی مربوطه است. با این حال باید آیین‌نامه اجرایی برای تشریح جزئیات این مواد تصویب می‌شد تا تشکیلات، وظایف و فرایند کار این تشکل‌ها و نیز شرح وظایف واگذار شده به آنها توسط وزارت جهاد کشاورزی مشخص شود. در حال حاضر کشت چوب اتحادیه صنفی خاصی در قالب مؤسسه غیردولتی عهده‌دار وظایف عمومی برای تنظیم امور فنی و صنفی این حرفه و کمک به وزارت جهاد کشاورزی ندارد و انجمن‌های مرتبط مانند انجمن صنفی کارفرمایان صنایع چوب و کاغذ ایران که به استناد ماده (۱۳۱) «قانون کار» (۱۳۶۹/۸/۲۹ با اصلاحات بعدی) تشکیل شده، جایگاه حقوقی مؤسسات صنفی مانند نظام مهندسی که از اختیارات تنظیمی در صنف خود بهره‌مند هستند را ندارند.

مشارکت بخش خصوصی در توسعه کشت چوب با مشکلات مختلفی روبه‌رو است از جمله کمبود اطلاعات و انگیزه کم، نبود دانش فنی و امکانات مالی و دشواری در تأمین منابع اولیه برای ورود جدی به کشت چوب (وطنی و دوانلو، ۱۳۸۷: ۳۶۱). بنابراین با توجه به این مشکل و نیز فشار ناشی از کاهش شدید جنگل‌ها، مشکلات ارزی و مبادله با کشورهای دیگر و نیاز به تأمین چوب برای بازار مصرفی، دولت ناچار به ورود به عرصه تأمین چوب و اطمینان از تأمین مستمر نیازهای چوب کشور خواهد شد. اما به جای مداخله مستقیم دولت، اتخاذ سازوکارهای حمایتی مناسب و ارائه تسهیلات لازم می‌تواند فضا را برای مشارکت بخش خصوصی در این فعالیت آماده کند.

۲. سازوکارهای حمایتی

ضرورت حفظ جنگل و انتخاب راهکارهای جایگزین برای تأمین چوب از یک‌سو و چالش‌های پیش‌روی کشت چوب از سوی دیگر اتخاذ سازوکارهای مناسب ساماندهی و حمایتی را ایجاب می‌کند. از این چشم‌انداز کاشت چوب نه فقط به عنوان یک فعالیت اقتصادی، بلکه باید به عنوان یک منفعت عمومی تلقی شود که حتی اگر بخش خصوصی نیز به انجام آن تمایل نداشته باشد، خود دولت باید به منظور تأمین خدمات و منافع عمومی نسبت به انجام آن اقدام کند. به ویژه اینکه بخش خصوصی برای صرفه اقتصادی ناچار به کشت فقط برخی از گونه‌های تندرشد است (حسین‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۵۲، ۱۴۲). بنابراین ضروری است تا دولت به منظور تأمین امنیت چوب در دهه‌های آینده از هم‌اکنون شخصاً یا با مشارکت بخش خصوصی اقدام به کاشت انواع درختان دیررشد در سطح وسیع کند. بر این اساس از آنجاکه کاشت چوب علاوه بر سود اقتصادی برای

سرمایه‌گذار آن، منافع اکولوژیکی و اجتماعی متعددی دارد که جامعه نیز از آن بهره‌مند می‌شود، دولت به نمایندگی از منافع عمومی باید از فعالیت‌های کاشت چوب حمایت‌های لازم را به عمل بیاورد. با توجه به اینکه ممکن است ممنوعیت قطع درختان جنگل برای حفاظت از جنگل‌ها طبق بند «ف» ماده (۳۸) «قانون برنامه ششم توسعه» تأمین چوب مورد نیاز برای صنایع را دچار اختلال جدی کند، بنابراین طبق اصل استمرار خدمات عمومی، دولت باید تدابیر لازم را جهت تسهیل و حمایت از تأمین چوب به عنوان یکی از کالاهای ضروری و مورد نیاز جامعه از روش‌های مختلف با همکاری انجمن‌ها مدنی و صنایع خصوصی اتخاذ و به اجرا درآورد.

در نظام حقوقی برخی کشورها نمونه‌هایی از این حمایت‌ها می‌توان ملاحظه کرد مانند مشوق‌هایی که ماده (۳۸) کد جنگل فلیپین ارائه می‌دهد از جمله معافیت متصدیان کشت چوب از پرداخت اجاره‌بهای زمین زیر کشت به مدت پنج سال (بند بی)؛ تخفیف در قیمت نهال و نیز مشاوره تخصصی رایگان برای متصدیان خصوصی کشت چوب (بند دی) و ممنوعیت اعمال تغییر در حدود و ثغور زمین‌های زیر کشت چوب (بند جی). در ایران نیز اصلی‌ترین راهکار لازم با توجه به بستر قانونی در «قانون برنامه ششم توسعه»؛ تصویب دستورالعمل یا آیین‌نامه‌ای برای تنظیم تمام ابعاد اداری، فنی، حقوقی و اقتصادی کشت چوب است تا در آن تکالیف نهادهای دولتی ذی‌ربط و تشکل‌ها و شرکت‌های چوبی، نحوه تأمین منابع اولیه، نحوه انعقاد قراردادها و اعطای مشوق‌ها و حمایت‌ها مشخص شود. اقدامات لازم برای تسهیل و حمایت از کشت چوب را در سه مرحله کاشت، داشت و برداشت می‌توان به عمل آورد.

۱-۲. تأمین منابع اولیه

دسترسی به منابع اولیه یعنی زمین، نهال مناسب و آب از ضروریات اصلی کشت چوب است که در این زمینه حداقل دو چالش اصلی وجود دارد: نخست اینکه به دلیل شرایطی اقلیمی و نیز بهره‌برداری‌های غیرمعقول از آب و زمین، مساحت زمین‌های مناسب برای کشاورزی، از جمله کشت چوب در ایران بسیار محدود بوده و درصد بسیار ناچیزی از سرزمین کشور را تشکیل می‌دهد (Mesgaran et al. 2017: 2) و در نتیجه سطح خاک مناسب برای کشت چوب در کشور بسیار محدود است. این مسئله مطرح است که با توجه به کمبود منابع آب و خاک مناسب برای کشاورزی و مشکلات عدیده در تأمین فرآورده‌های کشاورزی راهبردی در ایران، آیا مصرف آب، خاک، انرژی و نیروی انسانی برای کشت چوب از لحاظ اقتصادی و محیط زیستی عقلانی به نظر می‌رسد؟ در چنین شرایطی آیا بهتر نیست که منابع آب و خاک برای کشت فرآورده‌های کشاورزی اساسی‌تر اختصاص داده شده و نیاز بازار چوب از طریق کشت فراسرزمینی یا واردات از دیگر کشورها تأمین شود؟ طبیعتاً با توجه به کمبود منابع زمین و آب، واردات چوب به جای کشت چوب در کشور منطقی‌تر است، ولی در بررسی منافع کاشت چوب نباید صرفاً سود اقتصادی حاصل از آن را محاسبه کرد، بلکه این عمل منافع اکولوژیکی و اجتماعی بسیار بیشتری از منافع اقتصادی دارد که پیش از این اشاره شد. علاوه بر آن به دلیل اهمیت راهبردی چوب و به ویژه با توجه به مشکلات ارزی و تبادلات مالی موجود بهتر است بخشی از چوب در درون کشور با توسل به راهکارهای کشاورزی پایدار و استفاده از آب بازیافتی تولید شود.

چالش دوم اینکه منابع آب و بسیاری از زمین‌های کشور در اختیار دولت قرار دارد و عملاً کشت چوب محدود به زمین‌های خصوصی است، مگر اینکه دولت

منابع آب و زمین مورد نیاز را در اختیار متصدیان این فعالیت قرار دهد. در این راستا دولت می‌تواند با برنامه‌ریزی و حمایت‌های منطقی تعادل لازم میان حفاظت از منابع جنگلی، آب و خاک و تأمین نیاز چوب کشور را برقرار کند. این حمایت‌های اولیه عبارتند از:

۱-۱-۲. تأمین زمین مورد نیاز

مهمترین عامل تسهیل‌کننده برای کشت چوب، انتخاب و تأمین زمین مناسب برای کاشت و داشت درخت است. مسئله اول اینکه کشت درخت باید با ویژگی‌های طبیعی و اکولوژیکی منطقه همساز بوده و در مناطقی انجام شود که منجر به کاهش شدید منابع آبی و خسارت به درختان بومی منطقه به ویژه جنگل‌ها و یا انتشار آفات و بیماری‌های گیاهی نشود. انواع زمین‌ها قابلیت‌های متفاوتی از لحاظ جنس خاک، توپوگرافی زمین و اقلیم برای کشت انواع درخت دارند و هر درختی نوع خاصی از خاک را می‌پسندد (Forest Foundation Philippines, 2018: 8). بنابراین به منظور بهره‌وری هر چه بیشتر در کشت چوب باید زمین و خاک مناسب برای درخت انتخاب شود و این امر ممکن نیست مگر با آموزش تخصصی کشاورز، اطلاع‌رسانی و تهیه و انتشار نقشه خاک‌های مناسب برای کشت چوب در کشور.

مسئله دوم این است که به دلیل کمبود یا گران بودن زمین‌های مناسب برای کاشت درخت، خُرد بودن زمین‌های کشاورزی و نبود زمین‌های یکپارچه که امکان اجرای طرح‌های بزرگ را محدود می‌کند، رسمی نبودن سند مالکیت زمین کشاورزی و اختصاص بسیاری از زمین‌های کشاورزی برای دیگر انواع محصولات کشاورزی؛ تأمین زمین برای کشت چوب بسیار دشوار است. بسیاری از زمین‌های مناسب نیز تحت تملک اشخاص بوده و اجاره زمین برای کشت چوب نیز به دلیل دیربازده بودن آن به لحاظ اقتصادی سودمند نیست. بسیاری از زمین‌های

بایر نیز عموماً در اختیار وزارت جهاد کشاورزی یا دیگر دستگاه‌ها قرار داشته و اینکه میزان قابلیت آنها برای کشت چوب مشخص نیست. بنابراین عملاً دولت با در اختیار داشتن منابع زمین و آب مناسب می‌تواند رقیب جدی برای بخش خصوصی در کاشت چوب باشد. راهکار نخست این است که وزارت جهاد کشاورزی که بسیاری از زمین‌های کشور را با عنوان منابع طبیعی در اختیار دارد، زمین‌های مناسب برای کشت چوب را شناسایی کرده و از راه‌هایی مانند اجاره بلندمدت برای این فعالیت اختصاص دهد. در این زمینه ماده (۸) «قانون افزایش بهره‌وری بخش کشاورزی و منابع طبیعی» جواز قانونی این امر را فراهم کرده و به وزارت جهاد کشاورزی اجازه می‌دهد تا بتواند زمین‌های عمومی مورد نیاز برای فعالیت‌هایی مانند کشت چوب را در قالب طرح‌های مصوب در اختیار متقاضیان واجد شرایط قرار دهد. تبصره‌های این ماده و آیین‌نامه اجرایی آن نیز تا حدودی شرایط این واگذاری را به تفصیل بیان کرده‌اند. به منظور اطمینان از تغییر نیافتن کاربری این زمین‌ها و عمل به تعهدات توسط شخص متقاضی تبصره «۲» مقرر می‌کند که هرگونه واگذاری جزئی و یا کلی و یا تغییر کاربری غیرمجاز و یا تغییر طرح مصوب توسط مجری طرح، موجب فسخ یک‌طرفه قرارداد بهره‌برداری توسط وزارت جهاد کشاورزی می‌شود. البته چنانچه قرارداد فسخ شود، تکلیف درختان کاشته شده در این زمین‌ها مشخص نشده، ولی احتمالاً باید قلع و قمع شوند.

با این حال در مورد کیفیت و کمیت زمین‌هایی که به موجب این دو قانون قابل واگذاری به متقاضیان اجرای طرح‌های کاشت درخت واگذار می‌شوند تصریحی وجود ندارد و باید اطلاعات لازم در خصوص مرغوبیت و کیفیت زمین در اختیار متقاضیان قرار می‌گرفت و قواعدی در خصوص رقابت منصفانه میان متقاضیان در انعقاد این قراردادها پیش‌بینی می‌شد. با توجه به کمبود زمین‌های مرغوب،

احتمال دارد وزارت جهاد کشاورزی نتواند زمین‌های مناسبی را برای اجرای چنین طرح‌هایی در اختیار متقاضیان کشت چوب قرار دهد. افزون بر مشکل کمبود زمین مناسب، شناسایی و اعلام زمین‌های مناسب برای کشت چوب نیز به دلیل نهادینه نشدن پایش و آمایش سرزمین برای شناسایی زمین‌های مناسب برای انواع فعالیت‌های کشاورزی دشوار است. چراکه با وجود تکلیف وزارت جهاد کشاورزی در ماده (۶) «قانون حفاظت خاک» (۱۳۹۸/۳/۴) هنوز نقشه زمین‌های مناسب برای انواع فعالیت‌های کشاورزی تهیه نشده و پتانسیل‌های آبی و خاکی کشور برای کشت چوب شناسایی نشده‌اند (ثاقب طالبی، ۱۳۸۷: ۸). در نتیجه انتخاب نوع فعالیت کشاورزی مناسب برای یک زمین از نظم و دستورالعمل خاصی پیروی نمی‌کند و کشاورزان مجازند تا هرگونه درختی را در هر نوع زمینی بکارند. تخصصی و همساز نشدن کشت درختان با توجه به نوع زمین و خاک باعث می‌شود تا امکان انتخاب زمین برای کشت چوب نیز دشوار و زمین‌هایی انتخاب شود که بازدهی مناسبی برای کاشت درخت نداشته و زیان‌ده هستند. شناسایی زمین‌های مناسب برای کشت چوب در مناطق مختلف کشور، بیش از هر چیز مستلزم تهیه طرح آمایش سرزمین برای این فعالیت است و باید وزارت جهاد کشاورزی با همکاری شورای عالی آمایش سرزمین به آمایش زمین‌های کشور از لحاظ میزان تناسب آن برای انواع فعالیت‌های کشاورزی و تهیه و انتشار نقشه خاک‌های کشور اقدام کند تا امکان شناسایی زمین‌های مناسب برای کشت چوب نیز فراهم شود.

راهکار دوم این است که مؤسسات عمومی مانند ادارات، اماکن نظامی و دانشگاهی بخشی از زمین‌های خالی و بدون استفاده خود را برای کشت چوب اختصاص دهند که هم جنبه درآمدزایی و توسعه فضای سبز برای این دستگاه‌ها

دارد و هم بخشی از نیازهای چوبی کشور را تأمین می‌کند. بخش زیادی از زمین‌های کشور در اختیار دستگاه‌های دولتی است که بسیاری از آنها به صورت غیرمولد و با کاربری نامتناسب هستند. به همین دلیل اخیراً مولدسازی استفاده بهینه از زمین‌های دولتی مورد توجه واقع شده و تلاش می‌شود تا با برنامه‌های متناسب از طریق فروش یا اجاره بلندمدت این زمین‌ها با رعایت کاربری متناسب به اشخاص متقاضی واگذار شود (مرکز پژوهش‌های مجلس، ۱۴۰۰: ۷). با این حال برای تشویق این مؤسسات به استفاده از زمین‌های خود برای کشت چوب سازوکار قانونی خاصی وجود ندارد، ولی ممنوع هم نیست. اما به منظور هماهنگی بیشتر لازم است تاطی دستورالعمل‌های خاصی، این مؤسسات به کشت چوب مثلاً از طریق قرارداد برون‌سپاری تشویق شوند.

راهکار سوم استفاده از زمین‌های عمومی بدون استفاده است که بهره‌برداری خاصی از آنها صورت نمی‌گیرد مانند حاشیه رودخانه‌ها و آب دره‌ها، فضاها، آزاد در اماکن عمومی مانند آرامگاه‌ها، پیاده‌روها، میادین، حاشیه زمین‌های دولتی، حاشیه راه‌های روستایی و جاده‌های بین‌شهری. در چنین زمین‌هایی شهرداری‌ها، دهیاری‌ها، وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و راه و شهرسازی می‌توانند خود یا از طریق قرارداد برون‌سپاری امکان کشت چوب را فراهم آورند. یکی از مناطق مناسب برای کشت چوب، زمین‌های حاشیه‌ای رودخانه‌ها و تالاب‌هاست که قابلیت بهره‌برداری برای کشت چوب را دارند. کشت چوب در این مناطق هم نیاز آبی درخت را برآورده کرده و هم می‌تواند از فرسایش خاک و شدت سیلاب‌های احتمالی بکاهد. اما این کشت باید به نوعی انجام شود که در مواقع بروز سیل، منجر به قطع درختان، مسدود کردن مسیر رود و تشدید سیل نشود. ظاهراً با توجه به همین نکته هم «آیین‌نامه مربوط به بستر و حریم

رودخانه‌ها، انهار، مسیل‌ها، مرداب‌ها، برکه‌های طبیعی و شبکه‌های آبرسانی، آبیاری و زهکشی» (۱۳۷۹/۸/۱۱ با اصلاحات بعدی) کشت درخت در حریم و بستر رودخانه‌ها را محدود کرده و در ماده (۶) عنوان می‌کند که پس از تعیین بستر و حریم رودخانه و برکه طبیعی در صورتی که شرکت آب منطقه‌ای قلع و قمع اعیانی اعم از درختان و غیر آن واقع در بستر و حریم را برای استفاده از امور مربوط به آب و برق لازم بداند، براساس مقررات مربوط اقدام خواهد کرد. در ماده (۷) نیز با هدف بهره‌برداری بهینه از آب، ایجاد اعیانی و کاشت نهال و درخت در بستر رودخانه ممنوع شده است. با این حال به نظر می‌رسد به دلیل اهمیت کشت چوب، استفاده از آب رودخانه‌ها و تثبیت سواحل آنها، امکان کشت چوب در مناطقی از سواحل رود که وزارت نیرو مجاز بداند و موجب تشدید وضعیت سیل نشود منعی نداشته باشد. چالش عملی این است که متولی رودخانه‌ها و سواحل آن وزارت نیرو، متولی تالاب‌ها سازمان حفاظت محیط زیست و متولی سواحل تالاب‌ها وزارت جهاد کشاورزی است و به‌طور قطع بدون همکاری اداری سازنده میان این چند نهاد، امکان بهره‌برداری مناسب از این مناطق برای کشت چوب میسر نخواهد بود.

از فضاهای سبز و خالی شهری و روستایی مانند بوستان‌ها، پیرامون خیابان‌ها و زمین‌های بایر در شهر نیز می‌توان برای کشت چوب استفاده کرد که در این صورت همکاری شهرداری یا دهیاری برای تأمین زمین ضرورت دارد. کشت چوب در این مناطق به رشد فضای سبز و فضاهای باز، استفاده بهتر از زمین‌های بایر، تأمین نیازهای چوب، افزایش درآمد شهرداری و جلوگیری از گسترش بی‌رویه ساخت‌وسازهای شهری کمک می‌کند. در مورد کشاورزی شهری و کشت چوب در محدوده‌های شهری و روستایی منع یا چالش حقوقی خاصی وجود ندارد و شهرداری

یا دهیاری می‌توانند با برنامه‌ریزی فضایی مناسب در مناطق خالی یا مناطقی که طرح شهری وجود ندارد اقدام به کشت چوب‌کنند و یا کاربری‌های خاصی را به عنوان مناطق مناسب برای کشت چوب در طرح‌های شهری پیشنهاد دهند.

۲-۱-۲. تأمین نهال

انتخاب گونه‌های درختی مناسب با محیط زیست منطقه و دسترسی به نهال مناسب برای کاشت درختان تندرشد و دارای بازدهی اقتصادی یکی از ضروریات توسعه کشت چوب است. اما از آنجاکه ممکن است نهال این درختان در بازار کافی نبوده و یا اینکه برخی گونه‌های درختی جزء گونه‌های مهاجم و نامتناسب با محیط زیست طبیعی یک منطقه باشد، به منظور انتخاب گونه‌های درختی مناسب و تسهیل دسترسی به بذر و نهال درختان برای کشت چوب، وزارت جهاد کشاورزی باید با همکاری مؤسسات ذی‌ربط، بذر و نهال را تهیه کرده و اطلاعات فنی کشت این گونه‌ها را در اختیار متصدیان کشت چوب قرار دهد. چراکه براساس بند «۹» ماده (۱۷) «قانون تجدید تشکیلات و تعیین وظایف سازمان‌های وزارت کشاورزی و منابع طبیعی و انحلال وزارت منابع طبیعی» (۱۳۵۰/۱۱/۱۲) یکی از وظایف این وزارتخانه اصلاح و تهیه و تکثیر انواع نهال و بذر مرغوب و متناسب با شرایط اقلیمی و کشاورزی مناطق مختلف کشور است. همچنین مطابق ماده (۲۰) قانون تشکیل سازمان تحقیقات کشاورزی و منابع طبیعی (۱۳۵۳/۴/۹) این وزارتخانه مجاز است با تصویب هیئت وزیران ورود هر نوع نهال و بذر به کشور را کنترل کند. همچنین طبق ماده (۱) «تصویب‌نامه در خصوص بخشی از وظایف حاکمیتی وزارت جهاد کشاورزی» (۱۴۰۰/۲/۱) تعیین خط‌مشی و ضوابط مناسب در جهت تولید، تکثیر، توزیع و خرید و فروش نهاده از وظایف حاکمیتی این وزارت است. در خصوص استفاده از گونه‌های درختی اصلاح شده و تغییر یافته ژنتیکی برای کشت

چوب استانداردهای خاصی وجود ندارد، ولی تولید این گونه‌ها باید با رعایت مفاد «قانون ایمنی زیستی» (۱۳۸۸/۵/۷) انجام شود.

۳-۱-۲. تأمین آب

کمبود آب از دیگر چالش‌های اصلی کشت چوب است و بدون اطمینان از تأمین مستمر آب لازم برای کاشت و داشت درخت، نمی‌توان وارد این فعالیت شد. چراکه به دلیل دیربازده بودن این فعالیت چنانچه درختان کاشته شده در اثر کمبود آب خشک شوند، خسارت زیادی به کشاورز وارد خواهد شد و سازوکاری هم برای جبران آن وجود ندارد. توزیع آب به موجب «قانون توزیع عادلانه آب» (۱۳۶۱/۱۲/۱۶) برعهده وزارت نیرو است ولی هیچ تضمین حقوقی قوی برای استمرار تأمین آب برای فعالیت کشاورزی، به ویژه در مواقع خشکسالی وجود ندارد و از ظاهر این قانون چنین برمی‌آید که وزارت نیرو فقط در صورت وجود آب کافی موظف به توزیع آن است. با آنکه به دلیل نوسان‌های بارشی، تضمین توزیع آب برای فعالیت‌های کشاورزی دشوار است، ولی وزارتخانه‌های نیرو و جهاد کشاورزی می‌توانند این مشکل را با ارائه تسهیلات و خدمات فنی و مشاوره‌ای لازم برای اصلاح الگوهای آبیاری و استفاده از آبهای بازیافتی و غیرمتعارف تا حدودی حل کنند.

کشت درختان با نیاز آبی کمتر در مناطق کم‌آب می‌تواند ضمن تأمین فضای سبز، در مصرف منابع آب صرفه‌جویی کند. از این رو لازم است تا شهرداری‌ها و ادارات دولتی برای توسعه فضای سبز از درختانی استفاده کنند که نیاز آبی کمتری داشته و بتوان از چوب آنها استفاده کرد. در این راستا ماده (۴) «تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص تشکیل کارگروه ملی سازگاری با کم‌آبی» (۱۳۹۶/۱۲/۶) همه دستگاه‌های اجرایی را مکلف می‌کند تا با هدف آزادسازی منابع آب در اختیار فضای سبز و خدمات شهری به‌گونه‌ای برنامه‌ریزی کنند که تا پایان سال ۱۳۹۷ حداقل ۳۰ درصد

آب مصرفی فضای سبز و خدمات شهری در شهرها نسبت به سال ۱۳۹۶ با روش‌های مختلف از جمله انتخاب گونه‌های گیاهی متناسب با شرایط اقلیمی و کم‌آب‌بر برای فضای سبز کاهش یابد. البته با توجه به کمبود آب در کشور، اولویت‌بندی خاصی در توزیع آب میان انواع محصولات کشاورزی راهبردی و غیرراهبردی وجود ندارد. بند «الف» ماده (۱) تصویب‌نامه فوق اولویت مصارف آب را به این شرح تعیین کرده است: شرب و بهداشت، صنعت، کشاورزی، فضای سبز و محیط زیست. بنابراین در شرایط کم‌آبی، تأمین آب مورد نیاز برای کشت چوب چنانچه به عنوان فعالیت کشاورزی در نظر گرفته شود، در اولویت سوم و چنانچه به عنوان فضای سبز تلقی شود، در اولویت چهارم قرار خواهد داشت. اما این منطقی نیست که همه محصولات کشاورزی در دسترسی به آب در یک رده قرار گیرند و لازم است تا محصولات مهمتر که یکی از آنها می‌تواند درخت باشد، در اولویت دریافت آب قرار گیرند.

۲-۲. خدمات مشاوره‌ای و فنی

بهره‌وری در کشت چوب با استفاده از دانش فنی در انتخاب زمین، خاک و گونه درختی مناسب برای کاشت، نحوه نگهداری و فروش محصول ارتقا می‌یابد. بنابراین وزارت جهاد کشاورزی که متصدی آموزش و ترویج کشاورزی است و مؤسسات صنفی ذی‌ربط باید دانش فنی و رهنمودهای لازم برای کشت چوب را در اختیار کشاورزان قرار داده و مراکز مشاوره تخصصی و خدماتی ویژه‌ای برای حمایت و مشاوره در خصوص تأمین زمین، نهال و آب مورد نیاز، انتخاب گونه‌های درختی و منطقه مناسب و شیوه آبیاری درختان ایجاد کنند. همچنین وزارت صنعت، معدن و تجارت نیز می‌تواند خدمات لازم را در خصوص نگهداری، فراوری و فروش چوب ارائه دهد.

۲-۳. حمایت‌های اقتصادی

داشتن صرفه اقتصادی و امکان فروش چوب به قیمت مناسب و بازگشت سرمایه یکی از دغدغه‌های اصلی کشاورزان چوب است، چراکه به دلیل دیربازده بودن کشت چوب و نوسان قیمت‌ها، کشاورز تضمینی برای فروش آن به قیمت مناسب ندارد. کشت چوب به دلیل توسعه نیافتن و نهادینه نشدن با انبوهی از مشکلات روبه‌رو است مانند: نبود اعتبارات و مشکل تأمین منابع مالی اولیه برای آغاز فعالیت (ثاقب طالبی، ۱۳۸۷: ۸)، نوسان در هزینه‌های کشت چوب و تضمین سود دهی اقتصادی (Azizi, 2008: 325)، بالا بودن دوره برگشت سرمایه که ممکن است تا ۱۰ سال هم طول بکشد، نبود پیش‌درآمد برای متصدی کشت چوب تا هنگام فروش چوب‌ها، نبود تضمین مناسب برای فروش چوب تولیدی و نبود پوشش بیمه فروش این محصولات. بدیهی است بدون ایجاد سازوکارهای حمایتی مقتضی، کشت چوب با بودن این چالش‌ها توسعه مطلوبی نخواهد یافت. چالش دیگر این است که به منظور بازگشت سریع سرمایه، معمولاً گونه‌های درختی تندرشد خاصی کشت می‌شود. این روش نمی‌تواند همه نیازهای چوبی بازار را رفع کند، چراکه چوب درختان دیگری هم به دلیل مصارف متنوع در بازار مورد نیاز است (Elias and Boucher, 2014: 4) که اغلب دیررشد بوده و کشت چوب آنها در کوتاه‌مدت صرفه اقتصادی ندارد مانند بلوط و گردو. بنابراین کشت چوب به این شیوه همه نیازهای بازار به چوب را برطرف نمی‌کند و بازار نمی‌تواند بر این شیوه تأمین تکیه کند مگر آنکه مزایای اقتصادی ویژه‌ای برای کشت درختان دیررشد در نظر گرفته شود و یا اینکه جایگزین‌های دیگری برای چوب این درختان پیدا شود. با آنکه در نظر اول منافع کاشت چوب برای کشاورز زودبازده نیست و به لحاظ اقتصادی ممکن است سود چندانی عاید سرمایه‌گذار نکند، اما عملی است که باید

منافع بلندمدت آن را بیشتر مدنظر قرار داد. زیرا چنانچه کاشت چوب به طور مستمر توسعه یابد، در سال‌های آینده نیاز صنایع کشور به چوب تأمین خواهد شد و در واقع کاشت چوب منفعتی برای آینده نسل حاضر و نسل‌های دیگر است. بنابراین به منظور ایجاد چارچوب‌ها و بستر مناسب برای کشت چوب، سازوکارهای حمایتی خاصی برای کاهش این مشکلات باید ایجاد شوند، و گرنه بخش غیردولتی نخواهد توانست تأمین مستمر چوب کشور را تضمین کند. خرید تضمینی از متصدی کشت چوب یکی از راهکارهای مناسب است. چنین راهکاری برای حمایت از محصولات کشاورزی در «قانون تضمین خرید محصولات اساسی کشاورزی» (۱۳۶۸/۶/۲۱) با اصلاحات بعدی پیش‌بینی شده که به منظور حمایت از تولید محصولات اساسی کشاورزی و ایجاد تعادل در نظام تولید و جلوگیری از ضایعات محصولات کشاورزی و زیان کشاورزان، دولت را موظف می‌کند تا همه‌ساله خرید محصولات اساسی کشاورزی را تضمین کرده و حداقل قیمت خرید تضمینی را اعلام و نسبت به خرید آنها اقدام کند. در این راستا به عنوان مثال بند «۳» «تصویب‌نامه هیئت وزیران در خصوص خرید گندم مازاد بر نیاز کشاورزان» (۱۳۹۸/۲/۴) به بانک مرکزی اجازه می‌دهد تا مبالغی را برای خرید گندم داخلی در اختیار شرکت مادر تخصصی بازرگانی دولتی ایران قرار دهد. باین حال در این قانون، چوب جزء این محصولات اساسی تلقی نشده و مشمول خرید تضمینی توسط دولت نیست. با آنکه بند «الف» ماده (۳۲) «قانون برنامه ششم توسعه» به دولت اجازه داده تا به منظور کاهش التهابات بازار کالاهای اساسی کشاورزی و تأمین ذخایر محصولات راهبردی اقدام به پیش‌خرید این محصولات کند، اما مشخص نیست که چوب از نظر دولت یک محصول راهبردی است یا خیر. باین حال چوب از لحاظ اهمیت اقتصادی یک کالای راهبردی تلقی می‌شود

(حسین‌زاده و همکاران، ۱۳۹۵: ۱۴۲) و باید که چوب حاصل از طرح‌های کشت چوب به عنوان محصول اساسی در این قانون درج و دولت ملزم به خرید تضمینی آن با قیمت مناسب شود. البته با آنکه قیمت‌گذاری توسط دولت هم چالش‌هایی مانند پیش‌بینی ناپذیری کامل بازار چوب (عزیزی، ۱۳۹۶: ۷۴) یا مشکلات ناشی از مداخله دولت در بازار را دارد، اما به هر حال چنانچه تسهیلات مالی مشابه برای خرید چوب از متصدیان کشت چوب پیش‌بینی نشود، این فعالیت‌ها توسعه چشمگیری نخواهد داشت. در واقع در اینجا ضرورت حفاظت از جنگل‌ها و تأمین چوب به روشی پایدار و ضعف بخش خصوصی در مدیریت پایدار چوب، دخالت سازنده دولت در تأمین و عرضه چوب را توجیه می‌کند.

۳. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

با توجه به اهمیت تأمین پایدار چوب کشور و حفاظت از جنگل‌ها، تسهیل و توسعه کشت چوب به عنوان یک راهبرد اساسی برای تأمین این دو هدف، سازوکارهای تنظیمی و حمایتی خاصی را نیاز دارد و این فعالیت نه فقط به عنوان یک فعالیت اقتصادی، بلکه باید به عنوان راهکاری اساسی در سیاست‌های تقنینی و اجرایی حفاظت از جنگل‌های کشور و کاهش گازهای گلخانه‌ای ادغام شود. با آنکه توسعه کشت چوب در چند قانون مورد تأکید قانونگذار قرار گرفته و دولت مکلف به توسعه این فعالیت شده است، اما این مصوبات هنوز ساختار و بستر حقوقی مناسبی برای تنظیم و توسعه این فعالیت ایجاد نکرده و عملاً حمایت‌های نهادینه و خاصی ارائه نمی‌دهد. در نتیجه کشت چوب به لحاظ حقوقی با دو دسته خلأ نهادی و حمایتی روبه‌رو است: از یک سو نهاد اصلی مدیریت چوب از کاشت تا برداشت و فروش مشخص نبوده و سازوکارهای اداری اختصاصی برای مدیریت این کالا مانند ارائه

مشاوره و تسهیلات کشت و فروش وجود ندارد. همچنین مؤسسات صنفی خاصی هم برای تنظیم بهتر امور چوب و ایجاد همکاری میان دولت و بخش خصوصی شکل نگرفته‌اند و بخش خصوصی نیز عملاً نقش خاصی در مدیریت امور چوب ندارد. از سوی دیگر سازوکارهای حمایتی مناسبی برای تأمین منابع اولیه، مشاوره فنی و تضمین فروش چوب‌ها به ویژه برای حمایت از بخش خصوصی ایجاد نشده است. این خلأهای حقوقی می‌توانند مانع توسعه کشت چوب شده و در نتیجه به دلیل کمبود چوب مورد نیاز، زمینه قطع بیشتر درختان جنگل برای تأمین چوب فراهم شود. به این ترتیب با توجه به نقش تنظیمی و نظارتی دولت از یک سو و دولتی بودن منابع آب و بسیاری از زمین‌های کشور، راهکارهایی پیشنهادی می‌شود:

- آیین‌نامه خاصی توسط هیئت وزیران برای تنظیم مسائل مربوط به کشت چوب از مطالعه و برنامه‌ریزی تا کشت و برداشت چوب، شیوه‌ارائه تسهیلات برای تأمین منابع اولیه، اعطای حمایت‌های مالی و فنی و تنظیم بازار چوب تصویب شود،

- صلاحیت‌های اداری وزارتخانه‌های جهاد کشاورزی و صنعت، معدن و تجارت در مدیریت چوب مشخص شود،

- به منظور هماهنگی‌های لازم میان نهادهای ذی‌ربط در مدیریت و تنظیم کشت چوب، کمیسیونی اداری با مشارکت دستگاه‌های دولتی و مؤسسات صنفی و بخش خصوصی ایجاد شود،

- تنظیم امور اجرایی کشت چوب به مؤسسات صنفی تخصصی که باید در زمینه مدیریت چوب تأسیس گردند و اگذار شود،

- شیوه‌اعطای حمایت‌های مالی و فنی لازم برای توسعه کشت چوب مانند مشوق‌ها و تسهیلات مالی و فنی، ارائه خدمات اداری و تسهیل دسترسی به منابع اولیه مانند زمین و آب برای بخش خصوصی در این آیین‌نامه تنظیم شود.

منابع و مأخذ

۱. آرین، امین و همکاران (۱۳۹۶). «بررسی چالش‌های موجود در واردات چوب با استفاده از روش تحلیل سلسله‌مراتبی دلفی فازی»، *مجله صنایع چوب و کاغذ/ ایران*، سال هشتم، ش ۲.
۲. بهمنی، علی‌اکبر و همکاران (۱۳۹۰). «شناسایی و ارزیابی چالش‌های فراوری صنایع چوب و کاغذ کشور»، *مجله صنایع چوب و کاغذ/ ایران*، سال ۲، ش ۲.
۳. ثاقب طالبی، خسرو (۱۳۸۷). «برنامه راهبردی جنگل‌های کشور»، وزارت جهاد کشاورزی.
۴. حسین‌زاده، امید و همکاران (۱۳۹۵). «تحلیل ضریب تجمع زنجیره ارزش فراوری چوب صنوبر در ایران»، *مجله صنایع چوب و کاغذ/ ایران*، سال هفتم، ش ۱.
۵. خسروی، شیدا و همکاران (۱۳۹۷). «آینده تجارت و صنعت تولیدات چوبی در ایران»، *مجله صنایع چوب و کاغذ/ ایران*، سال ۹، ش ۱.
۶. سازمان برنامه و بودجه (۱۳۹۸). «گزارش عملکرد قانون برنامه ششم توسعه در سال ۱۳۹۷، جلد دوم، حوزه بخشی (۱)»، شماره مسلسل ۹۸/۰۰/۳۳، انتشارات سازمان برنامه و بودجه کشور.
۷. شامخی، تقی و سیدمحمد میرمحمدی (۱۳۹۱). «چالش‌های جنگل‌ها و مراتع ایران و پیشنهادهایی برای رفع مشکلات»، معاونت پژوهش‌های اقتصادی مرکز تحقیقات استراتژیک، گزارش راهبردی ۱۵۰، کدگزارش ۱۲-۹۱-۸-۰۴.
۸. عزیزی، مجید (۱۳۹۶). *بازار و مدیریت چوب*، تهران، نشر سازمان انتشارات جهاد دانشگاهی.
۹. علیزاده علی‌آبادی، علی (۱۳۸۸). «بررسی وضعیت واردات چوب و راهکارهای تسهیل آن در ایران»، *مجله تحقیقات حمایت و حفاظت جنگل‌ها و مراتع/ ایران*، جلد ۷، ش ۱.
۱۰. فراشیانی، محمدابراهیم و همکاران (۱۳۹۸). «واردات چوب و آفات قرنطینه در ایران: چالش‌ها و راهکارها»، *طبیعت/ ایران*، جلد ۴، ش ۶.
۱۱. مدیررحمتی، علیرضا (۱۳۹۵). «توسعه زراعت چوب ضرورتی اجتناب‌ناپذیر و حیاتی برای

کشور»، طبیعت/ایران، سال اول، ش ۱.

۱۲. مرکز پژوهش‌های مجلس (۱۴۰۰). «ایجاد درآمد پایدار از محل مولدسازی زمین‌های

دولتی؛ بررسی تجربه کشورهای منتخب»، شماره گزارش ۲۳۰۱۷۵۲۶.

۱۳. وطنی، لیلا و مهدی دوانلو (۱۳۸۷). «بررسی مشکلات و موانع مشارکت مردمی در اجرای

طرح زراعت چوب»، دومین همایش ملی صنوبر و اهمیت آن در زراعت چوب، تهران، مؤسسه

تحقیقات جنگل‌ها و مراتع.

14. Azizi, Majid (2008). "A Model of Supplying Poplar Wood for Iranian Paper and Wood Factories", *Journal of Forestry Research*, 19 (4).

15. Brack, Duncan (2018). "Sustainable Consumption and Production of Forest Products", Background Analytical Study 4, USA: UN Forum on Forests.

16. Elias, Pipa and Doug Boucher (2014). *Planting for the Future: How Demand for Wood Products Could Be Friendly to Tropical Forests*, Union of Concern Scientists.

17. Forest Foundation Philippines (2018). "Sustainable Tree Farming: A Guidebook", Philippines, Forest Foundation Philippines.

18. Merz, Markus (2016). *Scarce Natural Resources, Recycling, Innovation and Growth*, Germany, Springer.

19. Mesgaran, Mohsen B. Kaveh Madani, Hossein Hashemi and Pooya Azadi (2017). "Iran's Land Suitability for Agriculture", *Scientific Reports*, Vol. 7.

20. Taylor, J. and M. Warnken (2008). "Wood Recovery and Recycling: A Source Book for Australia", *Forest and Wood Products Australia*, No. PNA017-0708.

21. Wallin, Craig (2020). *Growing Trees for Profit*, 2nd ed., Independently Published.

22. World Bank (2016). "World Bank Group Forest Action Plan FY16–20", USA, World Bank.

سازمان همکاری شانگهای و دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی؛ تبیینی از منظر ظرفیت‌ها و چالش‌ها

فریبرز ارغوانی پیرسلامی،* حسین علی‌پور** و حبیبه امینی***

نوع مقاله: پژوهشی	تاریخ دریافت: ۱۴۰۰/۰۵/۰۹	تاریخ پذیرش: ۱۴۰۰/۱۰/۲۹	شماره صفحه: ۳۸۳-۴۲۲
-------------------	--------------------------	-------------------------	---------------------

تعمیق روزافزون آثار ناشی از جهانی شدن سبب شده تا کشورهای کسب دستاوردهای اقتصادی را از رهگذر نگاه منطقه‌گرایانه و ظرفیت‌های ناشی از آن دنبال کنند. اهمیت اقتصادی منطقه آسیای مرکزی همچون نفت و گاز، خطوط لوله، کالاها و بازار مصرفی و صنایع مونتاژ و تأثیرگذاری سازمان همکاری شانگهای بر روندهای این منطقه سبب شده تا دیپلماسی اقتصادی ایران ناگزیر از توجه به آن باشد. پژوهش حاضر با طرح این پرسش که دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی از رهگذر سازمان همکاری شانگهای با چه ظرفیت‌ها و چالش‌هایی مواجه است؟ با اتکا به روش توصیفی-تبیینی معتقد است که سازمان همکاری شانگهای فراتر از یک سازمان می‌تواند نقش مهمی در دیپلماسی اقتصادی ایران در منطقه آسیای مرکزی داشته باشد و این امر در گرو شناخت ظرفیت‌ها و تقویت آنها و واکاوی چالش‌ها و کاهش آثار آنهاست. یافته‌های پژوهش حاضر نشان می‌دهد که ظرفیت‌هایی همچون فراگیری سازمان از حیث اعضا در منطقه، عملکرد سازمان در راستای تحقق سیاست نگاه به شرق ایران و تعریف ساختارهای نوین مبتنی بر همکاری اقتصادی در سازمان می‌تواند به اهداف دیپلماسی اقتصادی ایران کمک کند. در مقابل، محورهایی مانند رویکردهای امنیتی حاکم بر سازمان و ساختار غیراقتصادی، مداخلات قدرت‌های فرامنطقه‌ای و تأثیر آن بر محدودسازی کنش‌های غیرامنیتی سازمان و در نهایت رویکرد توأم با تردید برخی اعضا نسبت به رفتارهای بین‌المللی ایران مهمترین چالش‌های فراروی دیپلماسی اقتصادی ایران در مسیر این نهاد است.

کلیدواژه‌ها: آسیای مرکزی؛ ایران؛ دیپلماسی اقتصادی؛ سازمان همکاری شانگهای؛ منطقه‌گرایی

* استادیار روابط بین‌الملل، دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه شیراز (نویسنده مسئول)؛

Email: farghavani@shirazu.ac.ir

** دانش‌آموخته مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه شیراز؛

Email: h.alipour18@gmail.com

*** دانش‌آموخته مطالعات منطقه‌ای، دانشگاه شیراز؛

Email: amini.habibeh72@yahoo.com

فصلنامه مجلس و راهبرد، سال سی‌ام، شماره یکصد و سیزدهم، بهار ۱۴۰۲

doi: 10.22034/MR-2107-4750

آسیای مرکزی در طول تاریخ اهمیت زیادی در اندیشه ایرانیان داشته است. ایران پس از فروپاشی شوروی در پی بازسازی روابط خود با کشورهای تازه استقلال یافته آسیای مرکزی برآمد و اشتراکات تاریخی و فرهنگی را مبنای گسترش روابط قرار داد؛ اما اهمیت آسیای مرکزی برای ایران و رای این اشتراکات است. این منطقه ظرفیت‌های فراوانی دارد که توجه قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای را به خود جلب کرده است. آسیای مرکزی میراث‌دار اقتصاد بزرگ جاده ابریشم^۱ و پل ارتباطی میان اروپا و آسیای شرقی و میان شمال و جنوب قاره آسیا به شمار می‌آید و امروزه کشف منابع انرژی، اهمیت آن را دوچندان کرده است.

ایران در طی سال‌های اخیر علاوه بر مسائل سیاسی و امنیتی، سعی در تقویت دیپلماسی اقتصادی خود در این منطقه داشته و روابط دوجانبه و چندجانبه خود را با کشورهای این منطقه افزایش داده است. در زمره این تلاش‌ها، درخواست عضویت در سازمان همکاری شانگهای^۲ بوده که سازمانی منطقه‌ای است و در جهت گسترش همگرایی میان کشورهای منطقه آسیای مرکزی فعالیت می‌کند. عضویت ایران در این سازمان از این جهت دارای اهمیت است که تهران سازمان همکاری شانگهای را ابزاری برای مقابله با نفوذ غرب در منطقه آسیای مرکزی و به‌طور جزئی‌تر تحقق بخشیدن به سیاست «نگاه به شرق» خود می‌داند. همچنین عضویت در این سازمان باعث مشارکت و بهره‌گیری ایران از فرصت‌های سیاسی، اقتصادی و امنیتی برآمده از آن می‌شود.

در مورد ادبیات پژوهش باید گفت پژوهش‌های متعددی درباره روابط ایران

1. Silk Road

2. Shanghai Cooperation Organization (SCO)

- آسیای مرکزی انجام شده است. سیدجلال دهقانی فیروزآبادی و مرتضی دامن‌پاک جامی (۱۳۹۵) در مقاله خود با عنوان «دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی: ارزیابی ۲۵ سال روابط اقتصادی ایران و جمهوری‌ها پس از استقلال» به روند همکاری‌های اقتصادی طرفین پس از انقلاب ایران و فرصت‌ها و چالش‌ها پرداخته است. محمدصادق کوشکی و سید محمود حسینی (۱۳۹۶) نیز در مقاله‌ای با عنوان «فرصت‌ها و چالش‌های عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان همکاری شانگهای» به بررسی مزیت‌های عضویت ایران در سازمان شانگهای پرداخته و موضوعاتی همچون تحریم‌های بین‌المللی و رویکرد منفی برخی اعضای سازمان نسبت به ایران را از مهمترین موانع عضویت آن در سازمان شانگهای می‌دانند. سجادپور، حسینی و نیرآبادی (۱۳۹۸) نیز در مقاله‌ای حول طراحی مدل دیپلماسی اقتصادی موضوع شناسایی راهبردها و مؤلفه‌های کلیدی در این حوزه را مورد توجه قرار می‌دهند.

در میان منابع انگلیسی نیز می‌توان به مقاله «آسیای مرکزی در تصورات ژئوپلیتیکی ایران»^۱ نوشته ادوارد وست نیج^۲ (۲۰۱۷) اشاره کرد که همکاری‌های سیاسی، اقتصادی ایران با کشورهای آسیای مرکزی پس از فروپاشی شوروی را پوشش داده اما به سازمان همکاری شانگهای توجهی نشان نداده است. شهرام اکبرزاده (۲۰۱۴) نیز در مقاله خود با عنوان «سازمان همکاری شانگهای: ایدئولوژی و عمل‌گرایی سیاسی در سیاست خارجی ایران»^۳ به اهمیت سیاسی و امنیتی سازمان شانگهای برای ایران پرداخته است.

1. Central Asia in the Iranian Geopolitical Imagination

2. Edward Wastnidge

3. Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Ideology and Realpolitik in Iranian Foreign Policy.

پژوهش حاضر با تمرکز بر اهمیت دیپلماسی اقتصادی ضمن بررسی ظرفیت‌ها و چالش‌های موجود در آسیای مرکزی و سازمان همکاری شانگهای، به بررسی اهمیت آنها در سیاست خارجی و دیپلماسی اقتصادی ایران می‌پردازد و در پاسخ به این سؤال که دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی از رهگذر سازمان همکاری شانگهای با چه ظرفیت‌ها و چالش‌هایی مواجه بوده است؟ اعتقاد دارد که سازمان همکاری شانگهای فراتر از یک سازمان می‌تواند نقش مهمی در دیپلماسی اقتصادی ایران در منطقه آسیای مرکزی داشته باشد و این امر در گرو شناخت ظرفیت‌ها و تقویت آنها و واکاوی چالش‌ها و کاهش آثار آنهاست.

پژوهش حاضر در ابتدا به بررسی مفهوم دیپلماسی اقتصادی و نقش نهادهای بین‌المللی در تحقق دیپلماسی اقتصادی می‌پردازد. سپس ضرورت‌های دیپلماسی اقتصادی را برای ایران با تمرکز بر آسیای مرکزی بررسی و سپس در آخرین بخش توجه را به سازمان همکاری شانگهای معطوف و ظرفیت‌ها و چالش‌های این سازمان برای دیپلماسی اقتصادی ایران را ارزیابی می‌کند.

۱. دیپلماسی اقتصادی و سازمان‌های منطقه‌ای

۱-۱. دیپلماسی اقتصادی

امروزه تحولاتی همچون پایان جنگ سرد، فرایند پرشتاب جهانی شدن و وابستگی اقتصادی، سیاست خارجی دولت‌ها را عمیقاً متأثر کرده است. این تحولات موجب شده توسعه اقتصادی در صدر اولویت‌های دولت‌ها قرار بگیرد. یکی از ابزارهایی که به دولت‌ها برای پیشبرد توسعه و رشد اقتصادی کمک می‌کند، دیپلماسی اقتصادی است. ابزارها و ظرفیت‌های اقتصادی در عرصه سیاست خارجی به دو شکل به دولت‌ها کمک می‌کنند. اولاً با جستجوی فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری به افزایش رشد

اقتصادی کشور منجر می‌شود و ثانیاً به عنوان یکی از ابزارهای قدرت نرم به دولت‌ها کمک می‌کند تا اهداف خود در محیط بین‌المللی را با تنش‌ها و حساسیت‌های کمتری و به شکل مسالمت‌آمیز دنبال کنند (Okano-Heijmans, 2011: 13-14).

تعاریف مختلفی برای دیپلماسی اقتصادی مطرح شده است. برخی آن را به عنوان مدیریت اقتصادی بین دولت و دیگر کنشگران خارجی تعریف می‌کنند (Okoth, 2012: 25). تعریف دیگر دیپلماسی اقتصادی را فرایندی می‌داند که دولت با استفاده از آن، خود را به دنیای خارج متصل می‌کند تا منافع ملی را در فعالیت‌هایی مانند تجارت و سرمایه‌گذاری به حداکثر برساند (موسوی شفایی و همت، ۱۳۹۶: ۱۵۲). عده‌ای دیپلماسی اقتصادی را به مثابه تصمیم‌گیری و مذاکره در مورد مسائل اصلی و روابط اقتصادی بین‌المللی (تجارت، امور مالی و سرمایه‌گذاری) می‌دانند (وولاک، ۱۳۹۲: ۳۱۵). دیپلماسی اقتصادی دولت‌ها را به سوی جستجوی فرصت‌ها برای افزایش صادرات، جذب و صدور سرمایه خارجی و مشارکت در سازوکارهای اقتصادی در سطح منطقه‌ای و بین‌المللی سوق می‌دهد. بنابراین اهداف دیپلماسی اقتصادی عبارت است از: توسعه اقتصاد ملی، گسترش بازارهای صادراتی، جذب و صدور سرمایه‌گذاری خارجی، دسترسی به منابع انرژی، جذب تکنولوژی‌های پیشرفته و دسترسی به دانش روز دنیا، مشارکت در حکمرانی اقتصادی جهان و بهبود تصویر کشور در عرصه جهانی (Papadimitriou and Pistikou, 2014: 48-49). دولت‌ها از طریق دیپلماسی اقتصادی، منافع ملی خود را در تمام زمینه‌های فعالیت از جمله تجارت، سرمایه‌گذاری و اشکال دیگر مبادلات سودمند اقتصادی که در آن از مزیت نسبی برخوردارند، به حداکثر می‌رسانند. اما در دهه‌های اخیر با گسترش جهانی شدن و افزایش وابستگی متقابل نقش بازیگران غیردولتی و سازمان‌های بین‌المللی نیز در دیپلماسی اقتصادی هر روز پررنگ‌تر

شده و کنشگران جدید غیردولتی نیز به مشارکت در تصمیم‌سازی‌ها علاقه‌مندی بیشتر نشان می‌دهند. در پی جهانی شدن اقتصاد و تغییر محیطی ناشی از آن فعالیت‌های اقتصادی بیشتری در بازارهای ملی، منطقه‌ای و بین‌المللی در حال رخ دادن است، زیرا جریان سرمایه، تجارت، خدمات‌رسانی، ایده‌پردازی و تبادل اطلاعات بین دولت‌ها، بنگاه‌ها و افراد، افزایش یافته و شبکه‌هایی از بازیگران دولتی و غیردولتی در سطوح داخلی و نظام‌مند در حال پیگیری منافع خصوصی و عمومی خود هستند (Lee and Hocking, 2010: 10). موضوعات اقتصادی در موضوعات حاکم بر سیاست خارجی نیز دارای اهمیت شده و لازم است که ابزارهای متناسب با آن مورد توجه قرار گیرد. دیپلماسی اقتصادی نقطه تلاقی دیپلماسی و فعالیت‌های اقتصاد ملی و بین‌المللی است و فصل مشترک بین منافع اقتصاد ملی و سایر منافع سیاسی-امنیتی و فرهنگی کشور در سطح نظام اقتصاد سیاسی جهانی است. دیپلماسی اقتصادی مرتبط با موضوعات سیاسی-اقتصادی است و دیپلمات‌های فعال در این حوزه در نهادها و سازمان‌های بین‌المللی فعالیت دارند (دهقانی فیروزآبادی و صالحی، ۱۳۹۱: ۷۸-۷۷).

۲-۱. سازمان‌های بین‌المللی تأثیرگذار در دیپلماسی اقتصادی

دیپلماسی اقتصادی تحت تأثیر چارچوب‌های نهادمندی قرار دارد که کنشگران درون آنها به فعالیت می‌پردازند. بازیگران اصلی دیپلماسی اقتصادی به سه دسته کنشگران سطح دولت-ملت اعم از قوه مجریه، قوه مقننه، احزاب سیاسی حکومت‌های محلی و کارگزاری‌های تنظیم‌گر، کنشگران غیردولتی همچون گروه‌های ذی‌نفع سوداگر، اتحادیه‌های بازرگانی و سازمان‌های مصرف‌کنندگان و در نهایت کنشگران فراملی مانند جامعه مدنی جهانی و سازمان‌های بین‌المللی تقسیم‌بندی می‌شوند (باین و وولکاک، ۱۳۸۸: ۶۹).

تمامی این کنشگران دارای مجاری هستند که از طریق آنها در سطح بین‌المللی یا فراملی به تعامل می‌پردازند. در مورد دولت‌ها، حدود ۳۰۹ سازمان بین‌المللی شناخته شده، اعم از سازمان‌های بزرگی همچون صندوق بین‌المللی پول، بانک جهانی و سازمان بین‌المللی کار، سازمان‌های متوسطی چون سازمان جهانی تجارت و سازمان‌های تخصصی کوچک‌تری همچون سازمان بین‌المللی استاندارد و سازمان‌های منطقه‌ای برای این منظور وجود دارد (همان: ۹۳).

هدف سازمان‌های بین‌المللی مطالعه، جمع‌آوری، انتشار اطلاعات و ایجاد قوانین بین‌المللی پذیرفته شده است. این سازمان‌ها، موافقت‌نامه‌های بین‌المللی و برنامه‌هایی را برای کمک به اقتصاد جهانی پشتیبانی کرده و مذاکره بین کشورها را تسهیل می‌کنند. با افزایش تجارت بین‌المللی، منفعت داشتن این سازمان‌ها هم برای دولت‌ها و هم برای خود سازمان‌ها مشخص‌تر شده که آشکارترین نفع آن سود اقتصادی است. هر چه تجارت در سطح جهان آزادتر باشد منابع اقتصادی بیشتری برای رشد بازار، تحقیق و توسعه در زمینه زیرساخت‌ها، تخصص‌گرایی و افزایش بازار شغل وجود خواهد داشت. در حال حاضر دستورالعمل‌های متعدد، قوانین، کنوانسیون‌ها و معاهداتی برای مدیریت و کنترل تجارت بین‌المللی به وجود آمده که هدف آنها بازکردن مرزها، نوسازی، تبادلات عادی و کاهش موانع تجاری در سراسر جهان است. در تلاش برای تحقق این اهداف تعدادی از سازمان‌های بین‌المللی به وجود آمدند که از آنها یاد شد. کشورها نیز به صورت هم‌زمان در حال تعمیق همکاری‌هایشان در قالب این نهادهای تدوینگر استانداردها و قواعد بین‌المللی هستند و خود در بیشتر مواقع عملکرد سازمان‌های بین‌المللی را تعریف می‌کنند.

پس از توضیح درباره دیپلماسی اقتصادی در سطح جهانی، باید به همکاری در

سطح منطقه‌ای نیز پرداخت که موضوع اصلی پژوهش حاضر است. منطقه‌گرایی به عنوان سنتز جهانی شدن به مثابه فرادولت‌گرایی و ناسیونالیسم به عنوان مظهر دولت، از هر دو عامل فوق تأثیر می‌پذیرد. سازمان‌های منطقه‌ای هم با دیپلماسی دولت و هم با سازمان‌های جهانی در ارتباط هستند و همه این امور در دل یک منطقه اتفاق می‌افتد که مرکزش حیطة موضوعی آن سازمان است. این سازمان‌ها که تعدادشان هم در سرتاسر جهان کم نیست، نقش پررنگی در دیپلماسی اقتصادی کشورها ایفا می‌کنند. ایران نیز که موضوع پژوهش بوده در پیرامون خود با بلوک‌ها و پیمان‌های اقتصادی و تجاری گوناگونی مواجه است که از آن جمله می‌توان به شورای همکاری خلیج [فارس]، اتحادیه عرب و سه سازمان مهم منطقه‌ای شانگهای، آکو و آسه‌آن اشاره کرد که به ضرورت پژوهش سازمان همکاری شانگهای و منافع ایران در این سازمان بررسی خواهد شد.

۲. دیپلماسی اقتصادی ایران: ضرورت‌ها

نگاهی کوتاه به اهداف و استراتژی اقتصادی ایران نشان می‌دهد که این کشور از دومین دهه پس از انقلاب تاکنون به دنبال ایجاد ثبات اقتصادی، بازنگری در سیاست‌های اقتصادی در جهت کاهش نقش دولت، انجام آزادسازی اقتصادی و گسترش نیروی بازار و همچنین کاهش اتکا به درآمد نفتی برآمده است (Khatibzadeh, 2006). ضرورت‌هایی که ایجاب می‌کند تا ایران به سمت دیپلماسی اقتصادی قدم بردارد به شرح زیر است:

- توسعه اقتصادی به مثابه مؤلفه قدرت: در عصر جدید حجم عمده‌ای از مؤلفه‌های قدرت در چارچوب منافع اقتصادی ظاهر می‌شود و عوامل تأثیرگذار بر تعامل دولت و نظام جهانی عمدتاً متأثر از ابعاد اقتصادی - تجاری و سرمایه‌گذاری

و تولید است. در راستای دستیابی به این اهداف، دولت جمهوری اسلامی ایران در دوران بعد از جنگ تحمیلی، ۶ برنامه توسعه پنج‌ساله را اجرا کرده است. برنامه‌های اول و دوم توسعه اقتصادی طی سال‌های ۱۳۶۸ تا ۱۳۷۶ بنا بر همین ضرورت‌های مذکور رشد اقتصادی را هدف اصلی خود قرار داده بودند. این برنامه‌ها مجموعه‌ای از سیاست‌های اقتصادی-اجتماعی از جمله خصوصی‌سازی، تشویق سرمایه‌گذاری‌های خارجی، توسعه و نوسازی بازار بورس تهران، ایجاد مناطق آزاد تجاری در کشور، کاهش تدریجی یارانه‌ها، آزادسازی تجارت، مقررات‌زدایی در بخش اقتصاد و کنترل رشد جمعیت را در برمی‌گرفت. در ارتباط با این سیاست‌ها، دولت ایران در تلاش برای ایفای نقش مطلوب‌تری در اقتصاد بین‌الملل برآمد و به این منظور سیاست تحکیم بخشیدن به روابط با نظام سرمایه‌داری را در اولویت سیاست خارجی خود قرار داد که این سیاست‌ها مورد حمایت صندوق بین‌المللی پول و بانک جهانی نیز قرار گرفت (ازغندی، ۱۳۹۴: ۱۲۶).

-افزایش ثبات اقتصادی: قانون برنامه سوم توسعه اقتصادی به نحوی بود که بر اصلاح ساختار اداری و مدیریتی، سازمان‌دهی شرکت‌های دولتی، واگذاری شرکت‌های دولتی به بخش خصوصی، تنظیم انحصارات دولتی، تمهید زمینه سیاسی لازم برای تحکیم ثبات و توسعه اقتصادی کشور، استفاده بهینه از توانمندی‌ها و اهرم‌های اقتصادی در پیشبرد اهداف سیاست خارجی، برقراری روابط با بازارهای جهانی کار، سرمایه، خدمات و فناوری، گسترش همکاری‌های اقتصادی منطقه‌ای و جهانی و تلاش در جذب سرمایه خارجی و تشویق شرکت‌های خارجی در مناسبات سرمایه‌ای، تکنولوژی و آموزشی با جمهوری اسلامی ایران تأکید کرده است. اهداف این برنامه جهتی را توصیه می‌کند که به پذیرش اصول جهانی شدن کمک می‌کند (همان: ۱۲۷). رویکرد اقتصادی برنامه چهارم توسعه نیز که در قالب اهداف سند

چشم‌انداز بیست‌ساله از سال ۱۳۸۴ به اجرا درآمد، در راستای تعامل فعال و سازنده با اقتصاد جهانی تنظیم شده است. به‌طور کلی مجموعه تلاش‌هایی که در زمینه تقویت دیپلماسی اقتصادی و استفاده از ابزار سیاست خارجی برای پیشبرد اهداف اقتصادی و توسعه‌ای کشور که از دوران سازندگی آغاز، در دولت خاتمی به نقطه قابل اتکایی رسید و در دولت احمدی‌نژاد نیز ادامه یافت، دستاوردهای مثبتی را برای کشور به همراه داشته که شامل تدوین و تصویب قانون جدید جلب و حمایت از سرمایه‌گذاری خارجی و ایجاد ساختار مناسب اجرایی از سال ۱۳۸۱ تا ۱۳۸۳، انجام اقدامات لازم برای کاهش نرخ ریسک سرمایه‌گذاری ایران از طریق رایزنی‌های سیاسی و روابط دیپلماتیک، تقویت اوپک از طریق بسط دیدارها و تماس‌های سیاسی عالی‌رتبه با دیگر اعضا و انجام همکاری‌های نفتی، طراحی سازوکار کمک‌های توسعه‌ای ایران به برخی از کشورهای آسیایی و آفریقایی برای اجرای پروژه‌های عمرانی با هدف تحکیم و توسعه روابط سیاسی و اقتصادی، گسترش همکاری‌های منطقه‌ای و افزایش تعامل با کشورهای در حال توسعه و عضویت ناظر در اتحادیه آفریقا، سازمان شانگهای و سازمان همکاری دریای سیاه، پیگیری عضویت در سازمان جهانی تجارت و انجام مذاکرات برای رسیدن به «توافقنامه تجارت و همکاری» با اتحادیه اروپا از سال ۱۳۸۰ می‌شود (دامن‌پاک جامی، ۱۳۸۸: ۲۴۴-۲۴۱).

- کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور: تشدید فشارهای بین‌المللی پیرو عدم به نتیجه رسیدن مذاکرات درباره برنامه هسته‌ای ایران و اعمال تحریم‌های سنگین علیه بخش‌های اقتصادی کشور باعث شد تا از آغاز دهه ۱۳۹۰ و هم‌زمان با تدوین برنامه پنجم موضوع جلوگیری از آسیب‌پذیری اقتصاد کشور در دستورکار قرار گیرد و از این‌رو دیپلماسی اقتصادی کشور نیز در مداری متفاوت از گذشته قرار گیرد و اولویت‌ها و اهداف درونی را بیشتر مطمح نظر قرار دهد.

برنامه پنجم توسعه (۱۳۹۴-۱۳۹۰) دومین برنامه در تحقق اهداف سند چشم‌انداز بود که «با هدف دستیابی به جایگاه اول منطقه همراه با هویت اسلامی و انقلابی و الهام‌بخش در جهان اسلام و با تعامل سازنده و مؤثر در روابط بین‌الملل به عنوان آرمان اصلی برنامه نگاشته و تحقق دولت اسلامی از طریق تغییر ساختار وظایف پیگیری شد» (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۹).

بر اساس این برنامه، متوسط نرخ رشد اقتصادی در سال‌های برنامه پنجم ۸ درصد پیش‌بینی شده بود که نرخ رشد در نظر گرفته شده برای سال اول ۷ درصد و در سال پایانی برنامه ۹/۲۵ درصد بود. همچنین کاهش نرخ بیکاری به ۷ درصد در پایان برنامه مدنظر بود؛ در حالی که رشد اقتصادی سال ۱۳۸۷ ایران نیم‌درصد بود؛ بنابراین لازم بود تا دولت وقت با اتخاذ جهت‌گیری‌های مناسب در عرصه سیاست داخلی و خارجی به اهداف اقتصادی مدنظر سند چشم‌انداز بیست‌ساله دست یابد (برنامه پنجم توسعه، ۱۳۸۹: ۱۴).

این برنامه را می‌توان نخستین برنامه‌ای دانست که بر اساس مشی درون‌گرایی دولت اولویت را به اقتصاد داخلی و توانایی‌های آن در برابر اقتصاد بین‌الملل می‌داد. در این گفتمان، سرمایه‌گذاری خارجی و روابط اقتصادی با کشورهای خارجی نمی‌توانست جایگاه چندانی داشته باشد. چنان‌که در قسمت «بهبود فضای کسب‌وکار» که ۱۰ ماده (۶۹ تا ۷۹) و ۶ تبصره داشت، هیچ اشاره‌ای به سرمایه‌گذاری خارجی نشده بود (معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور، ۱۳۸۹: ۱۰۳-۹۷).

همچنین در قسمت مربوط به «اشتغال» که شامل یک ماده و هفت بند است در راستای ایجاد اشتغال، هیچ‌گونه‌ای اشاره‌ای به سرمایه‌گذاری خارجی یا استفاده از سرمایه‌های ایرانیان خارج از کشور نشده بود. در مقابل، به مواردی چون گسترش کسب‌وکار خانگی، مشاغل از راه دور و طرح‌های اشتغال‌زای بخش خصوصی و تعاونی، حمایت مالی و حقوقی و تنظیم سیاست‌های

تشویقی در جهت تبدیل فعالیت‌های غیرمتشکل اقتصادی خانوار به واحدهای متشکل اشاره شده بود (همان: ۱۰۵-۱۰۴). بر این اساس ثبات اقتصادی از رهگذر درون‌گرایی دنبال شد و در عمل دیپلماسی اقتصادی نتوانست جایگاه محوری در سیاست خارجی و تعامل بین‌المللی ایران داشته باشد.

بعد از اجرای برنامه پنجم، در مسیر ریل‌گذاری اقتصادی برای تدوین برنامه ششم توسعه علاوه بر اینکه دولت‌های یازدهم و دوازدهم، سیاست خارجی خود را با هدف کمک به توسعه و رفاه ملی از طریق تعامل سازنده در روابط بین‌الملل، اقتصادمحور اعلام کرده بودند، در ابلاغ سیاست‌های کلی اقتصاد مقاومتی نیز بر «افزایش قدرت مقاومت و کاهش آسیب‌پذیری اقتصاد کشور از طریق توسعه پیوندهای راهبردی و گسترش همکاری و مشارکت با کشورهای منطقه و جهان به ویژه همسایگان، استفاده از دیپلماسی در جهت حمایت از اهداف اقتصادی و استفاده از ظرفیت‌های سازمان‌های بین‌المللی و منطقه‌ای» تأکید شده است (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۷).

بر این اساس برنامه ششم توسعه کشور (۱۳۹۶-۱۴۰۰) نیز با دو محور بنیادین تحقق اهداف اقتصاد مقاومتی و کاهش وابستگی به منابع نفتی به تصویب رسید (روزنامه رسمی کشور، ۱۳۹۶). نکته جالب توجه در این برنامه آن است که با وجود هدفگذاری مبتنی بر تقویت ساختارهای درونی اقتصادی کشور هم‌زمانی آن با انعقاد برجام و رفع برخی از تحریم‌ها به خصوص در حوزه نفت و گاز بخش مهمی از منابع مالی ناشی از این رفع تحریم در کنار منابع ناشی از فروش جدید در این حوزه به اقتصاد کشور سرریز شد و در عمل اجرای این برنامه را با چالش مواجه کرد. در این میان شرایط ناپایدار اقتصاد کلان پیش از انعقاد برجام نیز حضور و تداوم این منابع را برمی‌تابید و نتیجه آن این بود که برنامه از اهداف بنیادین خود دور شده

و جهت‌گیری عملی دولت وقت را به سوی تغییر رویکرد دیپلماسی اقتصادی برای تعامل بیشتر با محیط جهانی قرار داد. هرچند در متن برنامه نیز محورهایی مانند توسعه سواحل مکران، احیای محیط‌زیست، موضوع‌های بخشی مانند صنعت و معدن، گردشگری، ارتباطات و انرژی نیز مدنظر قرار گرفته بود (مصطفوی، ۱۳۹۶: ۶۶) که کاهش آسیب‌پذیری‌های کشورهای در این حوزه‌ها و احیای آنها نمی‌توانست بدون توجه به دیپلماسی اقتصادی و تعامل بین‌المللی به سرانجام برسد.

در یک جمع‌بندی می‌توان گفت ایران در پی تحقق اهداف و دنبال کردن دیپلماسی اقتصادی خود، مقاصدی همچون ارتقای جایگاه کشور در اقتصاد جهانی و ارائه چهره‌ای مطلوب در سطح جهانی، رفع موانع تجاری و سرمایه‌گذاری همراه با توجهی ویژه به کشورهای و مناطقی منتخب را دنبال می‌کند (Khatibzadeh, 2006: 18). یکی از مناطقی که ایران در همسایگی خود دارای منافعی است، آسیای مرکزی است که در ادامه به دیپلماسی اقتصادی ایران در این منطقه پرداخته می‌شود.

۳. دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی: بررسی روندها

مناطق پیرامونی ایران از جمله آسیای مرکزی به دلایل مختلف در کانون توجه دیپلماسی اقتصادی ایران قرار دارد. آسیای مرکزی متشکل از پنج کشور قزاقستان، قرقیزستان، تاجیکستان، ترکمنستان و ازبکستان در میان فضای اقلیمی پهناور اوراسیا واقع شده و بیش از شصت میلیون نفر جمعیت دارد. این منطقه تحت لوای تاریخ طولانی خود یکی از مهمترین مناطق جهان شناخته می‌شود که علاوه بر آنکه میراث‌دار اقتصاد بزرگ جاده ابریشم و پل ارتباطی میان اروپا و آسیای شرقی و میان شمال و جنوب قاره آسیا به شما می‌آید، امروز به سبب کشف منابع غنی انرژی به عنوان منطقه‌ای مهم محسوب می‌شود (بهمن، ۱۳۸۹: ۱۹).

پس از فروپاشی شوروی، ایران جزء اولین کشورهای بود که جمهوری‌های مستقل منطقه را به رسمیت شناخت و با توجه به اتخاذ سیاست نگاه به شرق، تأکید زیادی بر توسعه روابط با کشورهای آسیای مرکزی داشت. به‌طور کلی ایران از پیگیری سیاست‌های اقتصادی در آسیای مرکزی چند هدف را دنبال می‌کند که مهمترین آنها عبارت است از: دسترسی به مواد خام برای صنایع، بازار فروش کالاهای ایرانی، مسیری برای انتقال صادرات ایران به مناطق دیگر و برعکس، همکاری در بخش انرژی، سرمایه‌گذاری در زیرساخت‌ها، همکاری‌های منطقه‌ای در سازمان‌های منطقه‌ای همچون اگو، شانگهای و مسائل دریای خزر (دامن پاک جامی، ۱۳۸۸: ۱۷۶).

رهبان ایران در اوایل دهه ۱۹۹۰، پس از اتخاذ رویکردی عملگرا در سیاست خارجی در چارچوب منطقه‌گرایی، به دنبال راه‌هایی برای بهبود روابط با کشورهای مستقل آسیای مرکزی برآمدند. ایران توسعه روابط و همکاری‌های منطقه‌ای با این کشورها را به عنوان ابزاری برای خروج از انزوا و کاهش آثار تحریم‌ها می‌بیند. دولت‌های تازه مستقل شده در آسیای مرکزی به عنوان شرکای تجاری ایران فرصت‌های بیشتری را برای مشارکت ایران فراهم کرده است. همچنین با توجه به قرار داشتن ایران در مسیر کریدورهای بین‌المللی شمال - جنوب و دسترسی به آب‌های آزاد، می‌تواند به عنوان مسیر مناسبی برای کشورهای همچون قزاقستان و ترکمنستان که منابع انرژی دارند و خواهان دسترسی به بازار جهانی هستند، فراهم کند. از طریق این کریدور کشورهای آسیای مرکزی می‌توانند از مزایای دسترسی به سه بازار و مرکز توزیع و حمل‌ونقل جهانی در آسیا شامل حوزه خلیج فارس، اقیانوس هند و حوزه کشورهای جنوب شرقی آسیا با جمعیتی در حدود دو میلیارد نفر برخوردار شوند.

در گذشته کمبود راه‌های ارتباطی یکی از اصلی‌ترین موانع همکاری‌های اقتصادی ایران با آسیای مرکزی بود. یکی از مهمترین راه‌حل‌ها برای این مشکل تکمیل شبکه راه‌آهن تجن (ترکمنستان) به مشهد در سال ۱۹۹۶ بود که این امر دسترسی آسیای مرکزی به خلیج فارس را امکان‌پذیر کرد و برای راهیابی بیشتر ایران به آسیای مرکزی نیز اهمیت زیادی داشت. در سال ۲۰۱۶ نیز یک طرح حمل‌ونقل که به مدت پنج سال متوقف شده بود، دوباره از سر گرفته شد که قزاقستان، ازبکستان، ترکمنستان، ایران و عمان را به هم مرتبط می‌کند (Wastnidge, 2017: 5).

روابط ایران و ترکمنستان در دهه اخیر با عواملی همچون انعقاد قراردادهایی مبنی بر صادرات برق و همکاری در مبارزه با قاچاق مواد مخدر تقویت شده است. افزایش صادرات گاز از سوی ترکمنستان و قرار گرفتن این کشور در مسیر جاده ابریشم و در ساحل دریای خزر، موقعیت آن را منحصر به فرد کرده که نظر ایران و دیگر قدرت‌های منطقه‌ای و فرامنطقه‌ای را به خود جلب می‌کند (بهمن، ۱۳۸۹: ۲۶).

کمیسیون اقتصادی مشترک دو کشور برای همکاری در حوزه‌های انرژی، اکتشاف منابع هیدروکربن در دریای خزر، گسترش همکاری‌های ریلی و استفاده از بنادر ایران به توافق رسیدند (خبرگزاری صدا و سیما، ۱۴۰۰). ساخت خط آهن مشهد - سرخس - تجن، احداث سیلوهای گندم، تأسیس کارخانه تصفیه آب در شهر مرو، احداث بزرگراه‌ها و سرمایه‌گذاری در هتل‌سازی از برجسته‌ترین همکاری‌های اقتصادی دو کشور محسوب می‌شود. در بخش تجارت دوجانبه نیز ایران، سومین شریک صادراتی ترکمنستان و ششمین شریک وارداتی به شمار می‌رود (Trading Economics, 2020). مهمترین اقلام صادراتی ایران به ترکمنستان شامل مواد غذایی، مصالح ساختمانی، لوازم خانگی و پوشاک است که ارزش آن

در سال ۱۳۹۹ تقریباً ۱۱۴ میلیون دلار گزارش شده که کاهش چشمگیری نسبت به سال‌های گذشته نشان می‌دهد. واردات ایران از این کشور نیز شامل گاز طبیعی، پنبه، روغن‌های گیاهی و مواد شیمیایی به ارزش ۵ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ گزارش شده است (سازمان توسعه تجارت ایران، ۱۴۰۰).

جدول ۱. تجارت دوجانبه ایران - ترکمنستان (میلیون دلار)

شاخص سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
ارزش صادرات ایران به ترکمنستان	۵۴۷	۴۱۸	۳۹۸	۲۸۹	۱۱۴
ارزش صادرات ترکمنستان به ایران	۳۱	۱۲	۸	۲۱	۵

مأخذ: سازمان توسعه تجارت ایران، ۱۴۰۰.

دیگر کشور این منطقه ازبکستان است که در قلب آسیای مرکزی واقع شده و با تمام جمهوری‌های این منطقه مرز مشترک دارد. ازبکستان پرجمعیت‌ترین کشور منطقه است و به همین دلیل بازار مناسبی برای صادرات کالاهای ایرانی محسوب می‌شود. ازبکستان نیز ایران را به عنوان یکی از راه‌های حیاتی برای دستیابی به بازار جهانی می‌شناسد و همیشه ارتباط نزدیک خود را با ایران حفظ و تقویت کرده است. هر دو کشور علاقه زیادی به همکاری با یکدیگر دارند و این همکاری‌ها در زمینه گسترش شبکه‌های حمل‌ونقل، ایجاد پایگاه‌های امنیتی برای مبارزه با فعالیت‌های تروریستی و قاچاق مواد مخدر در منطقه ادامه دارد (Lal, 2006: 13). اکنون، ۲۵ شرکت با مشارکت صد درصدی سرمایه‌گذاران ایرانی در ازبکستان تأسیس شده که به فعالیت در حوزه‌هایی همچون ساخت مسکن و بزرگراه‌ها، کشت پنبه، تولید کاغذ، نساجی و فراورده‌های پلاستیکی مشغول هستند (دنیای اقتصاد، ۱۳۹۷). همچنین کریدور ازبکستان - ترکمنستان - ایران - عمان و کریدور تاشکند - بخارا

- مرو - سرخس - بندرعباس و کریدور ریلی تاشکند - مزارشریف - هرات - خواف - بندرعباس با هدف دسترسی کشورهای آسیای مرکزی به آب‌های آزاد پیشنهاد شده و در مرحله مطالعاتی قرار دارد (ایسنا، ۱۴۰۰). در بخش تجاری نیز ایران نهمین شریک صادراتی ازبکستان و بیست و سومین شریک وارداتی این کشور محسوب می‌شود (Trading Economics, 2020). صادرات ایران به ازبکستان شامل قیر، پسته، مصالح ساختمانی و دارو است که ارزش آن در سال ۱۳۹۹ تقریباً ۱۶۴ میلیون دلار برآورد شده است. ازبکستان نیز پنبه، ابریشم دانه‌های روغنی و سبزیجات به ایران صادر می‌کند که ارزش آن در سال ۱۳۹۹ تقریباً ۹۱ میلیون دلار گزارش شده است (سازمان توسعه تجارت ایران، ۱۴۰۰).

جدول ۲. تجارت دوجانبه ایران - ازبکستان (میلیون دلار)

شاخص سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
ارزش صادرات ایران به ازبکستان	۱۷۵	۱۰۰	۱۳۹	۲۳۷	۱۶۴
ارزش صادرات ازبکستان به ایران	۹۴	۶۰	۴۵	۱۴۶	۹۱

مأخذ: همان.

تاجیکستان نیز از کشورهای مهم منطقه است و تجارت و حمل و نقل جز عناصر مهم روابط بین ایران و تاجیکستان محسوب می‌شود. دو کشور علاوه بر اشتراکات فرهنگی گسترده‌ای که دارند، پایه‌های قدرتمندی برای تجارت و سرمایه‌گذاری بین دو کشور ساخته‌اند. روابط استراتژیک دو کشور در طول جنگ علیه طالبان گسترش یافت و ایران و تاجیکستان در حمایت از جناح‌های ضد طالبان متحد شدند. این پیوندهای قومی و زبانی که نقش مهمی در گسترش روابط دو کشور داشته، در عرصه اقتصادی نیز مفید واقع شده است (Lal, 2006: 13).

هرچند تا سال ۲۰۱۱ ایران در بین پنج کشوری قرار داشت که بیشترین سرمایه را در اقتصاد تاجیکستان وارد کرد - چنان که براساس اطلاعات وزارت اقتصاد تاجیکستان، در ۹ ماه اول سال ۲۰۱۱ ایران تنها در بخش خصوصی تاجیکستان تقریباً ۱۵ میلیون دلار سرمایه‌گذاری کرده بود - اما این روند در سال‌های گذشته کاهش شدیدی را تجربه کرده است. همچنین سرمایه‌گذاری ۲۲۰ میلیون دلاری در ساخت سد و نیروگاه آبی سنگ توده و طرح ۳۱ میلیون دلاری ساخت تونل انزاب از طرح‌های راهبردی ایران در تاجیکستان به حساب می‌آید. ساخت جاده خاروق - کاشغر، احداث تونل چرمکزاک و تأسیس کارخانه‌های سرم‌سازی و تولید مواد غذایی و تراکتورسازی از دیگر فعالیت‌های اقتصادی برجسته ایران در تاجیکستان است (ابراهیمی و دیگران، ۱۳۹۹: ۳۳).

با اینکه ارزش صادرات ایران به تاجیکستان در سال ۱۳۹۹ چهارده میلیون دلار گزارش شده که کاهش قابل توجهی را نسبت به سال‌های قبل نشان می‌دهد، اما برگزاری اجلاس بیست و یکم سران شانگهای در شهر دوشنبه توافق‌هایی میان مقام‌های دو کشور انجام شد که در قالب هدف‌گذاری و در چارچوب ۱۶۰ سند همکاری حجم مبادلات تجاری میان دو طرف به رقم ۵۰۰ میلیون دلار افزایش می‌یابد (ایسنا، ۱۴۰۰). در بخش تجارت ایران هشتمین شریک تجاری تاجیکستان به شمار می‌آید. دارو، مواد غذایی و مصالح ساختمانی عمده‌ترین صادرات ایران به تاجیکستان را به ارزش ۱۶ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ تشکیل می‌دهد. کاهش صادرات ایران ناشی از احیای تحریم‌ها توسط ایالات متحده در دوره زمامداری ترامپ و شیوع همه‌گیری کرونا بوده است. اقلام وارداتی ایران از این کشور نیز شامل پنبه، ابریشم، نخ و کتان به ارزش ۷ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ بود.

جدول ۳. تجارت دوجانبه ایران - تاجیکستان (میلیون دلار)

شاخص	سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
ارزش صادرات ایران به تاجیکستان	۱۹۸	۲۱۷	۷۷	۱۵	۱۶	
ارزش صادرات تاجیکستان به ایران	۱۶	۱۳	۲۵	۱۷	۷	

مأخذ: همان.

قزاقستان به علت وسعت سرزمینی، دارا بودن مرزهای طولانی با دو قدرت بزرگ منطقه یعنی روسیه و چین، داشتن بیش از ۲۳۲۰ کیلومتر ساحل در بخش شمالی و شرقی دریای خزر و همچنین منابع غنی ممتازترین موقعیت را در بین کشورهای منطقه دارد (بهمن، ۱۳۸۹: ۲۳). قزاقستان و ایران نیز روابط خود را در دهه اخیر در مواردی همچون امنیت، تجارت و صادرات انرژی، مبارزه با تروریسم، قاچاق مواد مخدر و جرائم سازمان یافته گسترش داده‌اند. همچنین وجود روابط سیاسی متعادل، انعقاد موافقت‌نامه‌های پایه‌ای و مبانی حقوقی موجود در روابط اقتصادی، زیرساخت‌های حمل و نقل مناسب و نیاز دو طرف به مسیرهای ترانزیتی طرف مقابل زمینه مناسبی برای توسعه مناسبات اقتصادی و بازرگانی بین دو کشور فراهم کرده است (وزارت امور خارجه، ۱۳۹۷). شرکت‌های ایرانی تا سال ۱۳۹۷ قریب به دو میلیارد دلار در حوزه‌های مختلف خدمات فنی و مهندسی، صنعتی، معدنی، کشاورزی و دام‌پروری سرمایه‌گذاری و خدمات ارائه کرده‌اند. از جمله پروژه مخابراتی دیداس به ارزش ۶۰۰ میلیون یورو و طرح‌های راه‌سازی توسط شرکت «دنا ره‌ساز» که تاکنون نزدیک به ۸۰۰ میلیون دلار بوده و دو پروژه به ارزش ۱۱۰ و ۱۴۰ میلیون دلار را از سال ۲۰۱۴ در دست اجرا دارد (همان، ۱۳۹۷). همچنین اولین پروژه ترانزیتی دو کشور با عنوان کریدور ریلی شرق خزر در سال ۱۳۹۳ و در شهر مرزی اینچه‌برون (واقع در استان گلستان) افتتاح شد. قزاقستان

در کریدور جنوب-شمال نیز مشارکت دارد. یکی از کریدورهای این پروژه، بند امیرآباد مازندران را به بندر کوریک در قزاقستان متصل می‌کند (مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست جمهوری، ۱۳۹۹).

در سال ۱۳۹۹، ارزش صادرات ایران به قزاقستان، ۱۴۵ میلیون دلار گزارش شده است. در بخش تجاری، ایران سی‌ودومین شریک تجاری قزاقستان است. عمده‌ترین صادرات ایران به قزاقستان شامل سیمان، محصولات سرامیکی و مصالح ساختمانی است. قزاقستان نیز اقلامی همچون گوشت، غلات و دانه‌های روغنی به کشور صادر می‌کند. ارزش صادرات این کشور به ایران در سال ۱۳۹۹ تقریباً ۳۷ میلیون دلار بوده که سیر نزولی قابل توجهی را نسبت به سال‌های گذشته نشان می‌دهد (سازمان توسعه تجارت ایران، ۱۴۰۰).

جدول ۴. تجارت دوجانبه ایران - قزاقستان (میلیون دلار)

شاخص سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
ارزش صادرات ایران به قزاقستان	۱۷۳	۱۶۸	۱۳۰	۱۷۰	۱۴۵
ارزش صادرات قزاقستان به ایران	۲۱۰	۶۶	۸۶	۱۰۲	۳۷

مأخذ: همان.

موقعیت ژئوپلیتیک قرقیزستان نیز می‌تواند فرصتی را برای ایران جهت دسترسی به بازارهای اروپایی فراهم کند. در این راستا برقراری روابط بانکی، رفع ممانعت‌های مربوط به بخش حمل‌ونقل مسافرین و تجار، برطرف کردن موانع همکاری‌های گمرکی و بازرگانی، تسهیل مبادلات تجاری بین استان‌های خراسان و اوش^۱ با یکدیگر و همچنین استفاده از راه‌های ترانزیتی طرفین

1. Osh

می‌تواند در دستور کار دو کشور قرار گیرد (بهمن، ۱۳۸۹: ۴۲-۴۱). ایران در بین جمهوری‌های آسیای مرکزی، ضعیف‌ترین روابط اقتصادی را با قرقیزستان دارد. به عنوان مثال در بخش تجارت، ایران، هجدهمین شریک تجاری قرقیزستان به شمار می‌رود. اقلام صادراتی ایران به این کشور شامل مصالح ساختمانی، لوازم خانگی، محصولات پتروشیمی و خشکبار به ارزش ۴۵ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ بوده است. صادرات قرقیزستان به ایران نیز شامل پنبه، حبوبات، ابریشم و مواد غذایی به ارزش ۵ میلیون دلار در سال ۱۳۹۹ گزارش شده است (سازمان توسعه تجارت ایران، ۱۴۰۰).

جدول ۵. تجارت دوجانبه ایران - قرقیزستان (میلیون دلار)

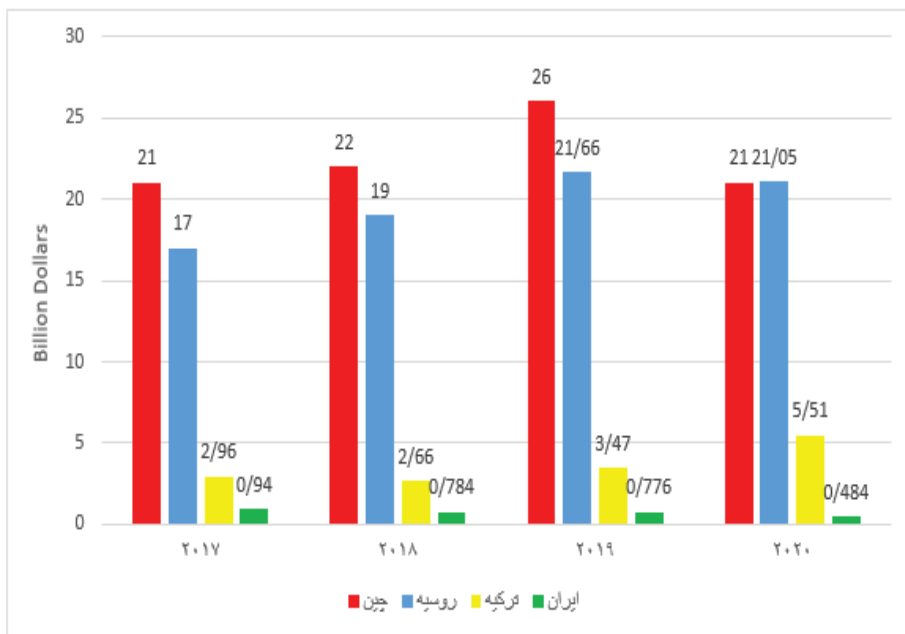
شاخص سال	۱۳۹۵	۱۳۹۶	۱۳۹۷	۱۳۹۸	۱۳۹۹
ارزش صادرات ایران به قرقیزستان	۲۶	۳۸	۳۳	۶۵	۴۵
ارزش صادرات قرقیزستان به ایران	۳	۶	۱۱	۱۱	۵

مأخذ: همان.

به‌طور کلی میزان همکاری‌های سیاسی و اقتصادی ایران و کشورهای آسیای مرکزی همواره تحت تأثیر عوامل خارجی و فرامنطقه‌ای قرار داشته است و طی سال‌های گذشته حضور قدرت‌های بزرگ نظیر روسیه، آمریکا و چین به همراه برخی از کشورهای منطقه همانند ترکیه و اسرائیل مانع شکل‌گیری روابط مستحکم سیاسی و اقتصادی میان ایران و کشورهای آسیای مرکزی شده‌اند، اما با این حال عملگرایی در سیاست خارجی ایران در آسیای مرکزی همچنان ادامه دارد و ایران تلاش کرده است که طبق منافع ملی خود عمل کند و اهداف اقتصادی را فارغ از مسائل ایدئولوژیک در خط مقدم آن قرار دهد. حجم مناسبات تجاری ایران با

کشورهای منطقه در یک دوره ۲۵ ساله از حدود ۳۰۰ میلیون دلار در سال ۱۹۹۵ به ۴ میلیارد دلار در سال ۲۰۰۵ و حدود ۳/۷ میلیارد دلار در سال ۲۰۱۱ رسید که بیانگر افزایش ۱۳ برابری نسبت به سال‌های اول پس از فروپاشی است. این رقم مجدداً در سال‌های پس از روی کار آمدن دولت یازدهم بهبود یافت و به ۵/۳ میلیارد دلار در سال ۱۳۹۴ رسید و دوباره در سال ۱۳۹۹ به ۴۸۴ میلیون دلار کاهش یافت (دهقانی فیروزآبادی و دامن‌پاک جامی، ۱۳۹۵: ۴۹؛ سازمان توسعه تجارت ایران، ۱۴۰۰). چنان‌که نمودار ۱ نشان می‌دهد صادرات ایران به جمهوری‌های آسیای مرکزی از ۷۸۴ میلیون دلار سال ۲۰۱۸ به ۴۸۴ میلیون دلار در سال ۲۰۲۰ کاهش یافته است. این در حالی است که در سال ۲۰۲۰ صادرات چین به منطقه ۲۱ میلیارد دلار، روسیه ۲۱ میلیارد دلار و ترکیه ۵ میلیارد دلار گزارش شده است. این ارقام حاکی از سهم ناچیز ایران در صادرات به آسیای مرکزی و سهم فزاینده رقبای ایران در بازار منطقه است.

نمودار ۱. ارزش صادرات کشورهای منتخب به منطقه آسیای مرکزی (میلیارد دلار)



Source: Trade Map, 2020.

۴. سازمان همکاری شانگهای و دیپلماسی اقتصادی ایران

سازمان همکاری شانگهای در سال ۲۰۰۱ با ابتکار چین و پشتیبانی روسیه و جمهوری‌های آسیای مرکزی (به جز ترکمنستان) تأسیس شد. فعالیت‌های این سازمان عمدتاً متمرکز بر مسائل امنیتی بوده و مبارزه با نیروهای افراط‌گرا، جدایی طلب و تروریستی از اهداف این سازمان به شمار می‌آید. ایران نیز از سال ۲۰۰۵ درخواست عضویت در این سازمان را ارائه کرد و سرانجام در اجلاس سران شانگهای در سال ۲۰۲۱، به عضویت در این سازمان پذیرفته شد. در ادامه فرصت‌ها و چالش‌های فراروی دیپلماسی اقتصادی ایران از رهگذر سازمان شانگهای تحلیل خواهد شد.

۴-۱. فرصت‌های سازمان همکاری شانگهای برای دیپلماسی اقتصادی ایران

عضویت دائم ایران در سازمان شانگهای می‌تواند با فرصت‌هایی همچون تحقق سیاست نگاه به شرق، فراگیری اعضای سازمان و تعریف ساختارهای نوین مبتنی بر همکاری اقتصادی برای دیپلماسی اقتصادی ایران همراه باشد.

- عملکرد سازمان در راستای تحقق سیاست نگاه به شرق ایران: از آغاز دهه

۲۰۰۰ و به ویژه از ریاست جمهوری محمود احمدی‌نژاد، به دلیل نوع نگاه انتقادی به نظم بین‌المللی موجود، بحران هسته‌ای و تأکید بر مسئولیت‌های فراملی جمهوری اسلامی؛ نگاه به شرق در دستور کار سیاست خارجی ایران قرار گرفت (Akbarzadeh, 2014: 92-94). این سیاست از دو علت مهم ناشی شده است. علت اول، بی‌تمایلی جمهوری اسلامی به پذیرش نظم بین‌المللی است. پس از فروپاشی سیستم دوقطبی و تحکیم جایگاه جهانی ایالات متحده و تلاش آن برای شکل دادن به نظم نوین جهانی، سیاست خارجی جمهوری اسلامی با اصول و ارزش‌های خاص خود نمی‌تواند سازوکار جدید را بپذیرد. از آنجاکه به چالش کشیدن این نظم، مستلزم یک ائتلاف قدرتمند است، ایران به همکاری با کشورهای روی آورد که از نظم موجود ناراضی هستند. علت دوم را باید در انزوای منطقه‌ای ایران جستجو کرد. حضور قدرت‌های غربی در منطقه و همکاری‌های گسترده آنها با همسایگان ایران، زمینه انزوای آن را فراهم کرده بود. بنابراین همگرایی با قدرت‌های غیرغربی، وسیله‌ای برای گریز از انزوا در محیط پیرامونی در نظر گرفته شده است. تلاقی فرصت‌های راهبردی ایران و شرق نیز اشتیاق ایران به نگاه به شرق را دوچندان کرد. ایران از رهگذر این نگاه به دنبال تأسیس یک بلوک منسجم و همگرایی سیاسی و اقتصادی بود و شرقی‌ها همچون چین و روسیه نیز بحث امنیت انرژی، موقعیت ژئوپلیتیک و ژئواکونومیک ایران را مدنظر داشتند (ارغوانی، ۱۳۹۴: ۲۴-۲۰).

سازمان شانگهای از کشورهای آسیای شرقی تشکیل شده که جهت‌گیری غربی در سیاست خارجی ندارند و حتی در مواردی نیز اختلاف‌های قابل توجهی با غرب دارند. قدرت‌های بزرگ عضو سازمان (چین، روسیه و هند) از نظم بین‌المللی ناراضی بوده و خواستار اصلاح آن و حرکت به سوی نظم چندقطبی هستند. در واقع نگاه انتقادی به نظم بین‌المللی در میان اعضا مشترک است. بنابراین گسترش روابط ایران با این کشورها موجب می‌شود سیاست نگاه به شرق از حد یک شعار فراتر رود. توسعه همه‌جانبه روابط با قدرت‌های نوظهور که جایگاه مهمی در معادلات سیاسی و اقتصادی جهان دارند، ایران را از انزوای خارج می‌کند و قدرت چانه‌زنی آن را در تعامل با غرب افزایش می‌دهد. البته توجه به این نکته نیز ضروری است که با وجود نارضایتی قدرت‌های عضو سازمان، تجدیدنظرطلبی آنها اصلاح‌طلبانه است و آنها در صدد تبدیل سازمان شانگهای به یک بلوک ضد غربی نیستند و ایران نیز با نگرش واقع‌بینانه نباید چنین انتظاری از سازمان شانگهای داشته باشد (Mousavi and Khodaei, 2013: 190-191).

- فراگیری اعضای سازمان: سازمان همکاری شانگهای تا سال ۲۰۲۱ شامل چین، روسیه، قزاقستان، ازبکستان، تاجیکستان، قرقیزستان، هند، پاکستان، ایران، تعدادی عضو ناظر (افغانستان، مغولستان و بلاروس) و تعدادی شریک گفتگویی (ارمنستان، جمهوری آذربایجان، ترکیه، نپال، کامبوج و سریلانکا) است. همچنین شماری از دیگر دولت‌ها نیز برای عضویت در این سازمان، تمایل خود را نشان داده‌اند. در مورد پذیرش اعضای جدید اجماع وجود ندارد. از یک طرف چین و روسیه از گسترش دایره اعضا استقبال می‌کنند و از سوی دیگر جمهوری‌های آسیای مرکزی نگرش مثبتی نسبت به افزایش اعضا ندارند و معتقدند سازمان باید بر حل مسائل جاری متمرکز شود. در هر حال این موضوع محتمل است که در آینده

کشورهایی به ویژه از مناطق پیرامون آسیای مرکزی یعنی خاورمیانه و جنوب آسیا به سازمان شانگهای بپیوندند (Khetran, 2019: 89-90).

با در نظر گرفتن عضویت ایران و گسترش دایره اعضای سازمان شانگهای، فرصت‌های اقتصادی قابل توجهی برای ایران قابل پیش‌بینی است. تهران می‌تواند با اعضای سازمان به شکل دوجانبه یا چندجانبه به همکاری اقتصادی روی آورد و شرکای تجاری خود را متنوع کند و بازار صادرات خود را گسترش دهد. این نکته نیز قابل توجه است که روابط ایران و اعضای کنونی سازمان، دچار تنش‌های سیاسی نیست و زمینه برای همکاری فراهم است. تعمیق همکاری‌های اقتصادی برای جستجوی فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، نقش ایران را در اقتصاد مناطقی همچون آسیای مرکزی و جنوب آسیا فعال می‌کند و حتی می‌تواند به عنوان محرکی برای عضویت در نهادهای بین‌المللی همچون سازمان جهانی تجارت نیز عمل کند. البته اینها نیازمند سیاستگذاری صحیح، عمل‌گرایی و فراتر رفتن از چارچوب‌های امنیتی کهنه در سیاست خارجی است.

- تعریف ساختارهای نوین مبتنی بر همکاری اقتصادی در سازمان :

دلیل رویکرد امنیتی حاکم بر سازمان شانگهای، ساختار و همکاری‌های اقتصادی برجسته در چارچوب سازمان شکل نگرفته است. البته تلاش‌هایی برای تأسیس ساختار اقتصادی انجام شده که کافی نیست و به نتیجه قابل توجهی نرسیده است. امروزه با توجه به ظرفیت‌های اعضا، تأسیس سازوکارهای اقتصادی مورد توجه اعضا قرار دارد. بدیهی است که تأسیس چنین ترتیباتی، فرصت‌های قابل توجهی نیز در اختیار ایران قرار می‌دهد. یکی از این سازوکارها، موافقت‌نامه تجارت آزاد میان اعضای سازمان است که هنوز به نتیجه نرسیده است. این موافقت‌نامه می‌تواند به گسترش روابط تجاری ایران با کشورهای عضو منجر شود و به مقابله با تحریم‌های

اقتصادی کمک کند. البته نیل به چنین موافقت‌نامه‌ای در میان کشورهای عضو شانگهای با توجه به تفاوت توانمندی اقتصادی آنها دشوار و با مخالفت کشورهای آسیای مرکزی مواجه است. همکاری در بخش انرژی نیز می‌تواند به‌عنوان یک محرک جدی برای تقویت ساختار اقتصادی سازمان عمل کند. با توجه به عضویت بزرگ‌ترین دارندگان منابع انرژی (روسیه و ایران) و بزرگ‌ترین مصرف‌کنندگان انرژی (چین و هند)، تأسیس یک سازوکار برای همکاری در بخش انرژی ضروری است. این همکاری می‌تواند به گسترش صادرات انرژی ایران به چین و هند کمک کند و آثار تحریم‌های نفتی را کاهش دهد (Lu, Huang and Lu, 2019: 58-65).

۴-۲. چالش‌های ایران در سازمان همکاری شانگهای

محورهایی همچون رویکرد به شدت امنیتی حاکم بر سازمان شانگهای و ساختار غیراقتصادی آن، نگاه توأم با بدبینی اعضا نسبت به رفتارهای بین‌المللی ایران به دلیل عملکرد آن در ایجاد حساسیت‌ها و همچنین مداخلات فرمانطقه‌ای و تأثیر آن بر محدودسازی کنش‌های غیرامنیتی را می‌توان از مهمترین چالش‌های ایران در سازمان شانگهای دانست.

- رویکرد به شدت امنیتی حاکم بر سازمان و ساختار غیراقتصادی:

سازمان شانگهای به ابتکار چین و برای برآوردن نیازهای امنیتی این کشور در آسیای مرکزی تأسیس شده است. مبارزه با افراط‌گرایی، تروریسم و تجزیه‌طلبی اصلی‌ترین اهداف سازمان شانگهای را تشکیل می‌دهد. در واقع فوری‌ترین هدف بیجینگ در سازمان شانگهای تقویت ثبات، امنیت و کنترل اویغورها در منطقه از طریق همکاری مشترک با جمهوری‌های آسیای مرکزی است (Jin and Dehang, 2019: 67-70). این رویکرد امنیتی در سیاست‌های روسیه در قبال آسیای مرکزی

نیز به وضوح قابل مشاهده است. در واقع بیجینگ و مسکو نگرانی‌های مشترکی در منطقه دارند. روسیه کنشگر مسلط امنیتی در منطقه است و با در اختیار داشتن پایگاه‌های نظامی و همکاری نزدیک با سرویس‌های امنیتی کشورهای منطقه، به دنبال تقویت ثبات و امنیت در محیط پیرامونی خود است (Stroński and Ng, 2018: 10-14). سازمان شانگهای نیز متأثر از سیاست دو قدرت بزرگ عضو یعنی چین و روسیه، از ابتدا تاکنون دارای جهت‌گیری امنیتی بوده و عمده فعالیت‌های آن حول امنیت و کنترل مرزها، مانورهای نظامی مشترک و بهبود قدرت سخت اعضا متمرکز بوده است. با وجود تأکید بر ضرورت همکاری‌های اقتصادی، ساختار اقتصادی در اساسنامه پیش‌بینی نشده و روابط اقتصادی اعضا عمدتاً به شکل دوجانبه و خارج از چارچوب سازمانی پیگیری شده و اعضا هنوز نتوانسته‌اند به سوی همگرایی اقتصادی حرکت کنند. البته چین در سال‌های اخیر تلاش کرده مبتکر ساختاری برای همکاری‌های تجاری باشد، اما کشورهای عضو به ویژه روسیه تمایل چندانی نشان نداده‌اند. بنابراین نبود ساختار اقتصادی رسمی، چالشی است که اعضای شانگهای را از همکاری‌های چندجانبه و بزرگ‌مقیاس محروم کرده است (Patnaik, 2019: 5-8).

- نگاه توأم با بدبینی اعضا نسبت به رفتارهای منطقه‌ای و بین‌المللی ایران:

تا پیش از اجلاس ماه سپتامبر ۲۰۲۱ در شهر دوشنبه که منجر به طی شدن مراحل نهایی برای عضویت ایران در سازمان همکاری‌های شانگهای شد، تهران با وجود استقبال برخی از اعضای این سازمان نتوانسته بود به عضویت دائم آن دست یابد. یکی از مهمترین دلایل این موضوع، نگاه منفی و تردیدآمیز برخی از اعضای سازمان به تهران بود. قدرت‌های اصلی سازمان یعنی چین و روسیه نگران بودند که با عضویت ایران، این نگرش پدید آید که سازمان شانگهای در صدد تبدیل شدن

به یک بلوک ضد غربی و ضد آمریکایی است. در حالی که چین و روسیه به صراحت اعلام کردند به دنبال تبدیل سازمان به یک محور ضد غربی نیستند. برخی از کشورهای آسیای مرکزی همچون ازبکستان و تاجیکستان نیز نظر مثبتی نسبت به عضویت ایران نداشتند. آنها با استناد به حمایت‌های تهران از جنبش‌های اسلامی در آسیای مرکزی، این اقدام را به مثابه دخالت در امور داخلی خود و مغایر با یکی از اهداف شانگهای یعنی مبارزه با بنیادگرایی اسلامی می‌دانستند و از این رو با عضویت ایران مخالفت می‌کردند (کوشکی و حسینی، ۱۳۹۶: ۷۴۹-۷۴۸). با وجود اعلام اولیه وزارت خارجه ایران مبنی بر تأیید نهایی عضویت ایران در این سازمان بعد از اجلاس سپتامبر ۲۰۲۱، آنچه مهم می‌نماید آن است که ایران باید برای تداوم و تثبیت عضویت دائم در سازمان شانگهای، نگرانی‌های اعضا را برطرف کند و با اصلاح سیاست خارجی به اعتمادسازی روی آورد تا زمینه برای همکاری‌های گسترده با اعضا فراهم شود.

- مداخلات فرامنطقه‌ای و تأثیر آن بر محدودسازی کنش‌های غیرامنیتی:

پایان جنگ سرد، توجه قدرت‌های بزرگ را به آسیای مرکزی جلب کرد تا جایی که تحلیلگران از رقابت قدرت‌های بزرگ در این منطقه با عنوان «بازی بزرگ جدید» یاد کردند. قدرت‌هایی همچون روسیه، چین، هند، ترکیه و ایالات متحده در حال رقابت برای منافع خود هستند که این موضوع عامل مهمی در عدم گسترش ترتیبات اقتصادی در منطقه و موجب تداوم رویکرد امنیتی شده است. امروزه روسیه به عنوان قدرت سنتی منطقه نگران نفوذ غرب با استفاده از ابزارهای حقوق بشری و دمکراسی در آسیای مرکزی است. کنش‌های مسکو بیشتر معطوف به همکاری‌های نظامی و امنیتی و بهبود قدرت سخت در منطقه است. پس از تنش‌ها در روابط غرب و روسیه، مسکو بیشتر به سمت چین متمایل شده و دو کشور با هدف مقابله با نفوذ

غرب به همکاری در آسیای مرکزی پرداخته‌اند (Skalamera, 2017: 130-134). ترکیه پس از جنگ سرد با تبلیغ ریشه‌های قومی، زبانی و فرهنگی مشترک به گسترش نفوذ خود در آسیای مرکزی پرداخته است. جمعیت قابل توجهی از ترک‌ها در منطقه پراکنده هستند و ترکیه با تأکید بر ریشه‌های قومی، این منطقه را به‌عنوان سرزمین پدری ترک‌ها تلقی می‌کند. دلیل دیگری که توجه ترکیه را به آسیای مرکزی معطوف کرده، منابع انرژی منطقه و تلاش‌های این کشور برای تبدیل شدن به کانون مسیرهای انتقال انرژی است. ترک‌ها سعی می‌کنند منابع انرژی منطقه را به اروپا منتقل کنند. در بُعد سیاسی ترکیه در صدد است خود را به عنوان الگوی حکمرانی به کشورهای منطقه معرفی کند. الگویی که توانسته بین ارزش‌های اسلامی و مدرنیسم و جهانی شدن سازگاری برقرار کند (Duarte, 2014: 36).

هندوستان نیز پس از جنگ سرد، روابط خود با منطقه را با اتکا بر پیوندهای تمدنی و فرهنگی گسترش داده است. در بُعد سیاسی، این کشور از استقرار نظم سکولار و دمکرات در منطقه استقبال کرده و در صدد است دمکراسی متکثر خود را به عنوان الگویی برای جوامع چندقومی منطقه معرفی کند. در حوزه بنیادگرایی اسلامی، با توجه به فعالیت‌های فراملی بنیادگرایان منطقه و ارتباط آنها با القاعده و طالبان، این گروه می‌توانند تهدیدهایی علیه این کشور در کشمیر ایجاد کنند و از این جهت در کنار بحث قاچاق مواد مخدر و مدیریت ضعیف مرزها یک منبع مهم نگرانی به شمار می‌رود. گسترش نفوذ رقیب مهم یعنی چین در منطقه نیز یکی دیگر از دلایل توجه دهلی نو به این منطقه است. در بُعد اقتصادی، منابع انرژی منطقه برای رفع نیازهای فزاینده هند به واردات انرژی مهم است. اکنون بخش عمده واردات انرژی این کشور از منطقه بی‌ثبات و پر تنش خاورمیانه صورت می‌گیرد و متنوع‌سازی منابع واردات انرژی به یک دستورکار مهم تبدیل شده

که در این میان جایگاه آسیای مرکزی برجسته‌تر شده است (Wani, 2020: 19-23). ایالات متحده آمریکا نیز اهداف خاص خود را همچون بهبود شاخص‌های حکمرانی سیاسی و اصلاحات اقتصادی بازارمحور، حفظ ثبات، امنیت، مبارزه با تروریسم و کاهش احتمال منازعات درون کشورها و بین دولت‌های منطقه و جلوگیری از هژمونی چین و روسیه در منطقه و کاهش نفوذ آنها دنبال می‌کند (Rumer, Sokolsky and Stronski, 2016: 18-21).

اتحادیه اروپا نیز دیگر کنشگر فرامنطقه‌ای است که پس از جنگ سرد، منافع خود را در منطقه دنبال می‌کند. منطقه آسیای مرکزی به چند دلیل توجه اتحادیه اروپا را به خود جلب کرده است: اول، منابع انرژی منطقه به ویژه گاز طبیعی برای برآوردن نیازهای اروپا و کاهش وابستگی به واردات گاز از روسیه مهم است. دومین دلیل، مجاورت و همسایگی منطقه با یکی از مهمترین کانون‌های تروریسم، افراط‌گرایی و قاچاق مواد مخدر یعنی افغانستان است. با توجه به گسترش اتحادیه اروپا به شرق، آسیای مرکزی به همسایه اروپا تبدیل شده و سرایت افراط‌گرایی و تروریسم از افغانستان به این منطقه، تهدیدهای قابل توجهی را برای اروپا به همراه دارد (Anghelescu, 2018: 276-279). سومین دلیل موقعیت جغرافیایی آسیای مرکزی است که همانند یک پل ارتباطی میان اروپا و آسیا به ویژه چین منطقه را برای اتحادیه اروپا جذاب کرده است. علاوه بر این، اتحادیه اروپا با بهره‌مندی از قدرت هنجاری خود به دنبال حکمرانی خوب، حاکمیت قانون، ترویج حقوق بشر، اصلاحات اقتصادی و توانمند کردن دولت‌های شکننده منطقه در برابر چالش‌ها و بحران‌های گوناگون است. روابط اقتصادی طرفین نیز رشد فراوانی را نشان می‌دهد. بخش انرژی در کانون همکاری‌های دو طرف قرار دارد. استخراج نفت و گاز و احداث خطوط انتقال انرژی از منطقه به اروپا در سال‌های اخیر دنبال

می‌شود. سرمایه‌گذاری اروپا در بخش‌های اقتصادی مختلف منطقه افزایش یافته و تجارت دوجانبه نیز رشد کرده است (Bossuyt, 2015: 210-213).

در مجموع باید گفت رقابت قدرت‌های بزرگ در آسیای مرکزی (همچون چین و هند یا روسیه و ایالات متحده) باعث شده مسائل امنیتی در این منطقه پررنگ شود و بر دستورکارهای سازمان‌های شانگهای نیز تأثیر گذارد. از یک سو روسیه نگران افزایش مداخلات غرب در منطقه به بهانه اصلاحات سیاسی و اقتصادی است و از سوی دیگر چین نیز نگران حضور رقبایی همچون هند و ایالات متحده است. از دید بیجینگ، واشنگتن در صدد است تا با همکاری دهلی نو، نفوذ این کشور را در آسیا مهار کند و آسیای مرکزی به دلیل همسایگی با چین، از این حیث اهمیت فراوانی دارد. علاوه بر این شکنندگی ثبات و امنیت و لزوم تلاش برای پیشبرد رشد اقتصادی منطقه از دیگر محورهای اختلاف قدرت‌های بزرگ در آسیای مرکزی است. در حالی که غرب بر پیشبرد فرایند دمکراتیزاسیون و آزادسازی اقتصادی تأکید می‌کند، چین و روسیه باره هرگونه مداخله در امور داخلی کشورهای منطقه بر استقلال دولت‌ها برای انتخاب الگوی توسعه تأکید می‌کنند. بنابراین مداخلات فرامنطقه‌ای در آسیای مرکزی موجب تسلط دیدگاه امنیتی بر منطقه شده و موضوعاتی همچون همگرایی اقتصادی و همکاری در حوزه‌های غیرامنیتی را به حاشیه رانده است.

۵. جمع‌بندی و نتیجه‌گیری

دیپلماسی اقتصادی یک ضرورت برای رشد و توسعه اقتصادی به شمار می‌آید. این نوع دیپلماسی به دولت‌ها برای استفاده از ابزارهای اقتصادی در محیط بین‌المللی از طریق گسترش بازارهای صادراتی و جذب و صدور سرمایه یاری می‌رساند. یکی از راه‌های پیشبرد دیپلماسی اقتصادی، بهره‌گیری از ترتیبات منطقه‌ای است. سازمان‌های منطقه‌ای، همکاری اقتصادی را تسهیل می‌کنند و هزینه‌های کمتری نیز نسبت به ادغام در اقتصاد جهانی دارند.

امروزه دیپلماسی اقتصادی برای ایران به دلایل مختلف ضرورت دارد. اولین دلیل، ظهور اقتصاد به‌عنوان یکی از مؤلفه‌های قدرت ملی است. دیپلماسی اقتصادی با جستجوی فرصت‌های تجاری و سرمایه‌گذاری، اقتصاد کشور را به اقتصاد جهانی متصل می‌کند و ضمن تقویت رفاه و رشد اقتصادی، مشروعیت دولت را نیز افزایش می‌دهد. دومین دلیل، مواجهه دائمی ایران با تحریم‌های یک‌جانبه و بین‌المللی است. در این شرایط دیپلماسی اقتصادی می‌تواند با متنوع‌سازی شرکای اقتصادی به ویژه در قالب چارچوب‌های منطقه‌ای، آثار تحریم‌ها را کاهش دهد. دیپلماسی اقتصادی باید به‌گونه‌ای باشد تا شرکای تجاری ایران از تحریم این کشور دچار زیان شوند و فعالانه با تحریم‌های بین‌المللی علیه تهران مخالف کنند. سومین دلیل اهمیت دیپلماسی اقتصادی برای ایران، استفاده از آن به‌عنوان ابزار قدرت نرم و تلاش برای از بین بردن تصویر امنیتی و ایران‌هراسی است. دیپلماسی اقتصادی با اتصال ایران به جهان، به تدریج رفتار آن را هنجارمند و عادی می‌کند و تهران را به‌عنوان کنشگری معقول و مسئولیت‌پذیر نشان می‌دهد.

به نظر می‌رسد عضویت اخیر ایران در سازمان همکاری شانگهای می‌تواند فرصت‌های قابل توجهی برای دیپلماسی اقتصادی ایران خلق کند. در مورد

فرصت‌ها به محورهایی همچون فراگیری اعضای سازمان، تحقق سیاست نگاه به شرق و تعریف ساختارهای اقتصادی در سازمان شانگهای اشاره شد. این فرصت‌ها می‌تواند به گسترش تجارت با اعضای شانگهای، افزایش نقش اقتصادی ایران در منطقه و رشد اقتصادی آن منجر شود.

در کنار فرصت‌های یاد شده، چالش‌های سیاسی و امنیتی معدودی نیز وجود دارد. به نظر می‌رسد مهمترین چالش کنونی، نگرانی اعضای سازمان نسبت به رفتارهای منطقه‌ای ایران و چالش‌های پایان‌ناپذیر این کشور با غرب است که این مسئله باید با تلاش تهران برای اعتمادسازی و پرهیز از ایجاد برخی حساسیت‌ها حل‌وفصل شود. دومین چالش، رویکرد امنیتی و ساختار غیراقتصادی سازمان شانگهای است. تأسیس ترتیبات اقتصادی در این سازمان نیازمند اجماع از سوی اعضاست و با توجه به نظر مثبت چین نسبت به آن، ایران در صورت عضویت می‌تواند به عنوان مبتکر و مروج سازوکار اقتصادی در سازمان عمل کند و به ویژه در زمینه انرژی به پیشبرد منافع خود بپردازد. آخرین چالش نیز معطوف به مداخلات فرامنطقه‌ای در آسیای مرکزی است. رقابت قدرت‌های بزرگ در آسیای مرکزی موجب شده اولویت قدرت‌های اصلی منطقه یعنی چین و روسیه، متمرکز بر مسائل امنیتی و ممانعت از نفوذ غرب در منطقه باشد. همچنین مشارکت قدرت‌های بزرگ مانند چین، روسیه، هند و برخی همسایگان همچون ترکیه در اقتصاد منطقه و ناتوانی رقابت تهران با آنها موجب شده ایران نقش در خور توجهی در آسیای مرکزی نداشته باشد.

در مجموع با توجه به حضور تقریباً غیرفعال ایران در پیمان‌های منطقه‌ای، به نظر می‌رسد عضویت اخیر کشور در سازمان شانگهای می‌تواند فرصت‌های مناسبی برای گسترش همکاری‌های سیاسی و اقتصادی با اعضای آن به ویژه چین، روسیه

و هند فراهم کند. بهبود مناسبات اقتصادی در چارچوب شانگهای ضمن کمک به رشد اقتصادی، به کاهش آثار تحریم‌ها و ارائه تصویری مثبت از ایران کمک می‌کند. البته واضح است که استفاده از این فرصت‌ها نیازمند تغییرات جدی در سیاست خارجی ایران است. سیاست خارجی ایران باید از چارچوب‌های امنیتی کهنه فراتر رود و با عملگرایی و تعریف اهداف و سازوکارهای اقتصادی به پیشبرد منافع ملی و در نهایت توسعه اقتصادی کمک کند. در واقع نباید همه مسائل مربوط به محیط خارجی را از دریچه ایدئولوژی مورد تفسیر قرار داد و کشور را از فرصت‌های موجود محروم کرد.

منابع و مأخذ

۱. ابراهیمی و دیگران (۱۳۹۹). «عامل‌های تعیین‌کننده روابط ایران با منطقه آسیای مرکزی از دیدگاه اقتصاد سیاسی (مطالعه موردی: ترکمنستان و تاجیکستان)»، *مطالعات اوراسیای مرکزی*، دوره ۱۳، ش ۲.
۲. ارغوانی، فربرز (۱۳۹۴). «روابط ایران و چین در دوره احمدی‌نژاد: سیاست نگاه به شرق و تأثیرات ساختاری»، *فصلنامه مطالعات روابط بین‌الملل*، سال هشتم، ش ۳۲.
۳. ازغندی، علیرضا (۱۳۹۴). *سیاست خارجی جمهوری اسلامی ایران: چارچوب‌ها و جهت‌گیری‌ها*، تهران، نشر قومس.
۴. *ایسنا* (۱۴۰۰). «هدفگذاری برای تجارت ۵۰۰ میلیون دلاری بین ایران و تاجیکستان»، قابل دسترسی در: <https://www.isna.ir/news/1400062719913>
۵. باین، نیکلاس و استفان وولکاک (۱۳۸۸). *دیپلماسی اقتصادی نوین: تصمیم‌گیری و مذاکره در روابط اقتصادی بین‌المللی*، ترجمه محمدحسن شیخ‌الاسلامی، تهران، نشر وزارت امور خارجه.
۶. برنامه پنجم توسعه ج.ا.ایران (۱۳۸۹). *مجموعه برنامه پنجم توسعه ج.ا.ایران*، تهران، معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور.
۷. بهمن، شعیب (۱۳۸۹). «جمهوری اسلامی ایران و آسیای مرکزی: ظرفیت‌های همکاری و همگرایی منطقه‌ای»، *فصلنامه آسیای مرکزی و قفقاز*، دوره ۱۶، ش ۷۱.
۸. *خبرگزاری صداوسیما* (۱۴۰۰). «تجارت ایران با کشورهای همجوار؛ ظرفیت‌های تاجیکستان»، قابل دسترسی در: <https://www.iribnews.ir/00DV0f>
۹. *خبرگزاری مهر* (۱۳۹۷). «چشم‌انداز روابط اقتصادی ایران و تاجیکستان»، قابل دسترسی در: <https://www.mehrnews.com/news/1553053>
۱۰. دامن‌پاک جامی، مرتضی (۱۳۸۸). *دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران در آسیای مرکزی*، تهران، دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی وزارت امور خارجه.

۱۱. دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال و مختار صالحی (۱۳۹۱). «دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران، زمینه‌ها و چالش‌ها (با تأکید بر پنج شاخص جهانی شدن اقتصاد)»، پژوهش‌های اقتصادی/ایران، دوره ۱۷، ش ۵۲.

۱۲. دهقانی فیروزآبادی، سیدجلال و مرتضی دامن‌پاک جامی (۱۳۹۵). «دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی: ارزیابی ۲۵ سال روابط اقتصادی ایران و جمهوری‌ها پس از استقلال»، مطالعات آسیای مرکزی و قفقاز، دوره ۲۲، ش ۹۶.

۱۳. دنیای اقتصاد (۱۴۰۰). «چالش‌ها و فرصت‌های بازار ازبکستان»، قابل دسترسی در: <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3798697>

۱۴. --- (۱۳۹۷). «منشأ نارسایی دیپلماسی اقتصادی»، قابل دسترسی در: <https://www.donya-e-eqtasad.com/fa/tiny/news-3388444>

۱۵. روزنامه رسمی کشور (۱۳۹۶/۱/۲۱). قانون برنامه ششم توسعه کشور، ش ۲۰۹۹۵.

۱۶. سازمان توسعه تجارت/ایران (۱۴۰۰). «صادرات ایران به کشورهای آسیای مرکزی».

۱۷. سجادی‌پور، سیدمحمد کاظم، سیدشمس‌الدین حسینی و حمیدنیرآبادی (۱۳۹۸). «طراحی مدل دیپلماسی اقتصادی جمهوری اسلامی ایران: بایسته‌ها، راهبردها و مؤلفه‌های کلیدی»، فصلنامه امنیت ملی، سال ۹، ش ۳۴.

۱۸. سفارت ازبکستان در ایران (۱۳۹۷). قابل دسترسی در: <http://www.uzbekembassy.ir/fa-Ir/bilateral-relations.aspx>

۱۹. سفارت جمهوری اسلامی ایران در بیشکک (۱۳۹۷). قابل دسترسی در: <http://bishkek.mfa.ir/index.aspx?fkeyid=andsiteid=115andpageid=3732>

۲۰. کوشکی، محمدصادق و سیدمحمد حسینی (۱۳۹۶). «فرصت‌ها و چالش‌های عضویت جمهوری اسلامی ایران در سازمان همکاری شانگهای»، فصلنامه سیاست دوره ۴۷، ش ۳.

۲۱. مرکز بررسی‌های استراتژیک ریاست‌جمهوری (۱۳۹۹). «بررسی ظرفیت‌های صادراتی ایران به قزاقستان»، قابل دسترسی در: <http://css.ir/nieijl>
۲۲. مصطفوی، سیدمحمدحسن (۱۳۹۶). «مروری بر برنامه‌های توسعه کشور با تأکید بر برنامه ششم و مقایسه آنها با معیارهای برخی از شاخص‌های مرتبط با اقتصاد اسلامی»، نشریه *اقتصاد و بانکداری اسلامی*، دوره ۶، ش ۱۸.
۲۳. معاونت برنامه‌ریزی و نظارت راهبردی رئیس‌جمهور (۱۳۸۹). *مجموعه برنامه پنج‌ساله پنجم توسعه ج.ا.ایران*، تهران، نشر مؤسسه عالی آموزش و پژوهش مدیریت و برنامه‌ریزی.
۲۴. موسوی شفقایی، مسعود و همت ایمانی (۱۳۹۶). «دیپلماسی اقتصادی؛ رهیافتی برای افزایش قدرت ملی ایران»، *فصلنامه راهبرد*، ش ۸۴.
۲۵. وزارت امور خارجه ج.ا.ایران (۱۳۹۷). قابل دسترسی در: <http://mfa.ir/index.aspx?fkeyid=andsiteid=464andpageid=35783>
۲۶. وولاک، استیون (۱۳۹۲). «دیپلماسی اقتصادی»، *دیپلماسی در عصر جهانی شدن*، ویرایش جفری وایزمن و پالین کر، ترجمه عباس کاردان، تهران، ابرار معاصر.
27. Akbarzadeh, S. (2014). "Iran and the Shanghai Cooperation Organization: Ideology and Realpolitik in Iranian Foreign Policy", *Australian Journal of International Affairs*, Vol. 69, No. 1.
28. Anghelescu, Ana-Maria (2018). "European Union and Central Asia: Past Directions and Future Perspectives", *Centre for European Studies*, 10(3).
29. Bossuyt, Fabienne (2015). "Engaging with Central Asia: China Compared to the European Union", In China, *The European Union and The Developing World: a Triangular Relationship*, Edited by Jan Wouters, Jean-Christophe Defraigne, Matthieu BurnayUSA, Edward Elgar Publishing.
30. Duarte, Paulo (2014). "Turkey Vis-à-vis Central Asia: A Geostrategic Assessment", *Turkish Journal of International Relations*, 13(3).
31. Jin, Wang and Kong Dehang (2019). "Counter-Terrorism Cooperation between China and Central Asian States in the Shanghai Cooperation Organization", *China Quarterly of International Strategic Studies*, 5(1).

- ۴۲۱ _____ ... *سازمان همکاری شانگهای و دیپلماسی اقتصادی ایران در آسیای مرکزی؛* ...
32. Khatibzadeh, S. (2006). "Iran's Economic Diplomacy: An Assessment of Iran Economic and Trade Cooperation with Japan, China and South Korea", *Japan, Japan External Trade Organization*.
 33. Khetran, Mir Sherbaz (2019). "SCO Membership and Pakistan", *Strategic Studies*, 39(2).
 34. Lal, R. (2006). "Central Asia and its Asian Neighbors", Santa Monica, Calif, RAND Corporation.
 35. Lee, D. and B. Hocking (2010). "Economic Diplomacy", *The International Studies Encyclopedia*.
 36. Mousavi, M. and E. Khodaei (2013). "Iran and the Shanghai Cooperation Organization", *Iranian Review of Foreign Affairs*, 4.
 37. Na-Xi, Lu, Meng-Fang Huang and Shan-Bing Lu (2019). "How the Belt and Road Initiative Can Help Strengthen the Role of the SCO and Deepen China's Cooperation with Russia and the Countries of Central Asia", *India Quarterly*, 75(1).
 38. Okano-Heijmans, Maaik (2011). "Conceptualizing Economic Diplomacy: The Crossroads of International Relations, Economics, IPE and Diplomatic Studies", *The Hague Journal of Diplomacy*, No. 6.
 39. Okoth, J. (2012). *Economic Diplomacy: Dimensions and Implications*, Institute of Diplomacy and International Studies, University of Nairobi.
 40. Papadimitriou, Pyrros and Victoria Pistikou (2014). "Economic Diplomacy and Security in Sovereign States", *Procedia Economics and Finance*, No. 2.
 41. Patnaik, Ajay (2019). "Regionalism and Regional Cooperation in Central Asia", *International Studies*, Vol. 56, No. 2-3.
 42. Rumer, Eugene, Richard Sokolsky and Paul Stronski (2016). *U.S. Policy Toward Central Asia*, Carnegie Endowment for International Peace.
 43. Skalamera, Morena (2017). "Russia's Lasting Influence in Central Asia", *Survival*, 59(6).
 44. Stronski, Paul and Nicole Ng (2018). *Cooperation and Competition: Russia and China in Central Asia, The Russian Far East and The Arctic*, Carnegie Endowment for International Peace.
 45. Trade Map (2020). "Bilateral Trade Between Iran and Central Asian Republics", Available at: https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c364%7c%7c%71.
 46. Trading Economics (2020). "Central Asian Republics", Available at: <https://tradingeconomics.com/countries>.

47. Wani, Ayjaz (2020). *India and China in Central Asia: Understanding The New Rivalry in The Heart of Eurasia*, ORF Occasional Paper, Observer Research Foundation.
48. Wastnidge, E. (2017) "Central Asia in the Iranian Geopolitical Imagination", *Cambridge Journal of Eurasian Studies*, Vol. 1.

فرم اشتراک

خوانندگان محترمی که مایل به اشتراک هستند می‌توانند حق اشتراک خود را به شماره حساب شبا ۵۴۰۱۰۰۰۰۴۰۰۱۰۰۰۹۰۱۰۰۱۰۸۲، نزد بانک مرکزی به نام درآمد متفرقه خزانه وزارت دارایی واریز و اصل سند بانکی را به همراه برگ تکمیل شده اشتراک به نشانی دفتر فصلنامه ارسال فرمایند.

بهای اشتراک: درخواست سالانه ۴ شماره ۱,۲۰۰,۰۰۰ 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 پاسداران، روبه‌روی پارک نیاوران (ضلع جنوبی)، پلاک ۸۰۲، 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:
کد پستی: 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 مأخذ 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 و درج فرمول‌ها با استفاده از نرم‌افزار MahtType ضروری است.
۵. ارسال مقاله از طریق ثبت نام در سایت فصلنامه به آدرس <http://nashr.majles.ir> انجام شود.
۶. حجم مقاله ارسالی باید بین ۳۰۰ تا ۸۰۰ 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 به صورت درون‌متنی آورده و در پایان نیز مرجع کامل آن ذکر شود. این بند شامل جدول‌ها و نمودارها نیز می‌شود.
- منابع فارسی: نام خانوادگی مؤلف، سال نشر؛ صفحه؛ مثال (فرهادی، ۱۳۷۶: ۶۵).
- منابع لاتین: صفحه؛ سال نشر، نام خانوادگی مؤلف؛ مثال (Smith, 1995: 18).
- 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: نام خانوادگی و نام نویسنده (تاریخ چاپ). نام کتاب به صورت ایتالیک، نام مترجم، محل انتشار، نام ناشر، شماره چاپ، جلد
ب) مقاله مندرج در مجلات: نام خانوادگی و نام نویسنده (سال انتشار). «عنوان مقاله»، نام نشریه به صورت ایتالیک، دوره نشریه، شماره نشریه.

چکیده انجمنی مقالات

Shanghai Cooperation Organization (SCO) and Iran Economic Diplomacy in Central Asia

Fariborz Arghavani Pirsalami, Hossein Alipour and Habibeh Amini

The increasing depth of globalization effects has resulted in many countries seeking accomplishment in light of the regionalist perspective and its capacities. Some crucial economic factors in Central Asia such as oil and gas, pipelines, commodities, consumer markets, assembly industries, and the impact of SCO on regional trends have resulted in Iran's economic diplomacy's attention to the region inevitably. The question of this article is what are the most crucial capacities and challenges of Iran's economic diplomacy in Central Asia in light of SCO? This article, with descriptive-explanative method, argues SCO can play a significant role in Iran's economic diplomacy more than an organization. This role depends to recognizing capacities and fortifying them and challenges and mitigation of their effects. The findings of this article represent some capacities that can support economic diplomacy with Iran. These are organization members inclusive in the region, organization performance in line with Iran's Look to East Policy, and the definition of the new structure of economic cooperation. In contrast, axes such as the security approaches governing the organization and the non-economic structure, the interventions of extra-regional powers and their effect on restricting the non-security actions of the organization, and finally the approach linked with the doubts of some members towards Iran's international behavior are the most significant challenges facing Iran's economic diplomacy in the path of this institution.

Keywords: *Central Asia; Iran; Economic Diplomacy; Shanghai Cooperation Organization (SCO); Regionalism*

Legal Loopholes in Supporting Wood Cultivation in Iran

Masoud Faryadi

One of the most important strategies for providing wood required by the country and protecting forests at the same time is to cultivate wood in suitable lands. Considering the significance of this solution, the legislator has obliged the government to develop wood cultivation, but these measures are not enough to regulate and develop the supply of wood and preserve forests, and there are legal gaps in this regard. Firstly, the government's institutional entry into this activity requires its own administrative, legal, and financial equipment, and secondly, in order to reduce the government's entrepreneurship and strengthen the participation of the private sector, special support mechanisms are required for wood cultivation, these two essential pillars for developing cultivation in Iran's laws and regulations are not foreseen. In this article, the issue of legal loopholes in support of wood cultivation as a solution to preserve the country's forests is investigated with the analytical-pathological method. Finally, the conclusion is reached that although the basic legal framework is provided for the development of wood cultivation, the legal mechanisms to support the desired development of this activity are not provided. Therefore, it is suggested to specify the required administrative structure for the management of various stages of wood cultivation and to approve comprehensive instructions to regulate and encourage this activity and support the private sector in this field.

Keywords: *Wood Cultivation; Regulation of the Wood Market; Forest Protection Rights; Supply of Wood; Wood Management*

The Legal System Governing the Reinstatement of Parliament in the Constitution of the Islamic Republic of Iran

Hossein Rahmatollahi, Seyed Ahmad Habibnezhad and Samaneh Taghizadeh

The principle of continuity of the political system requires that legislatures not be closed. However, there may be circumstances cause a re-establishment or interruption. The present study uses a law-based approach through adaptation and comparison while using hermeneutics and interpretive methods to comprehend the interruption concept. In addition, by presenting an intentional view, using the detailed form of constitutional negotiations, considers the interruption in the legislatures to be functionally and institutionally examinable. Although the principle of non-closure of the parliament is taken from the prima facie of Article 63 of the Constitution; however, the gaps and ambiguities that exist in the various principles of the constitution, raise the question of what is the legal system governing the interruption of parliament in Iran's constitution compared to other legal systems? If interruption occurs, which institution is the most suitable substitute for the Islamic Consultative Assembly? Other political systems, have provisions in their laws, depending on whether they are parliamentary, presidential, or semi-parliamentary. The British parliamentary system, meanwhile, offers more efficient forecasts during the interruption. Because if the government resorts to the tactic of dissolution of the parliament, the judgment between the parliament and the government will be left to the people in the form of a general election. This solution will not only provide solutions to escape the crisis but also give a democratic format to interrupt the parliament. It also envisions arrangements for decision-making during the parliamentary recess, called "Recall of Parliament".

Keywords: *Principle of Non-closure; Interruption; Functional Interruption; Institutional Interruption; Substitute Institution; Political Systems*

Criteria Governing the Consideration and Approval of the Budget Bill

Seyed Hojjatollah Alamolhoda, Kamal Kadkhodamoradi and Mohammad Sadgh Farahani

According to Article (52) of the Constitution, the competence of "budget preparation" has been assigned to the government on the one hand and the competence of "processing and approval" has been assigned to the Islamic Consultative Assembly on the other hand, so that in the shadow of the silence of the ordinary legislator, disagreement regarding the limits of the competence of the parliament in considering and approving the budget bill be raised. Leading research, employing library studies, and adopting an analytical-descriptive approach, has come out to answer the question, what are the rules governing the parliament's consideration of the budget bill? Based on the criteria derived from the various principles of the constitution and the opinions of the Guardian Council in the position of reconciling the resolutions of the parliament with the constitution, it was determined that the competence of the Islamic Consultative Assembly in "addressing the formalities of the budget bill" is limited to "verifying the correctness of the arrangement of the formal structure of the bill" with the purpose of monitoring the formation of the budget bill from "items and notes", "tables" and "appendices" and in the position of "addressing the generalities of the budget bill" is in addition limited to "rejecting the generalities of the budget bill and requiring the government to amend it". Furthermore, "no change in the subject of the budget bill", "no fundamental change in the components of the budget bill", "no disruption in the performance of the duties of basic institutions", "no disruption in holding events arising from the constitution" and "timely submission of the budget approval to the Guardian Council" "are among the requirements governing the stage of dealing with the details of the budget bill.

Keywords: *Budget Bill; Government; Islamic Consultative Assembly; Budget Structure; Article (52) of the Constitution*

Investigating the Challenges and Barriers of Access to the Information of Companies by Stakeholders

Fatemeh Azizzadeh, Ali Rezaee and Hojjat Mobayen

One of the most substantial rights of shareholders that has been specified and guaranteed by the legislator in the commercial laws and legal systems of many countries, including Iran; Shareholders have the right to be informed of the status of the company. According to Article 139 of the amendment bill of a part of the Commercial Code approved in 1968, the information rights of shareholders have been explicitly accepted; However, there is no specific legal regulation regarding the extension of this right to some types of corporate stakeholders. Although from a theoretical point of view, some ethical principles governing the theory of stakeholders, such as the principle of transparency and social responsibility of companies, justify the access of some stakeholders to company information, however in practical terms, the conflict between the rights and interests of shareholders and beneficiaries in the form of obstacles such as the rule of the competitive spirit over the company makes access to the company's information difficult for the beneficiaries. Therefore, this article tries to describe and analyze, in a descriptive and analytical way, the concept of the beneficiary, the basics of the requirement for beneficiaries to access information, and the obstacles and challenges ahead in the implementation of this right.

Keywords: *Stakeholder Theory, Shareholders; Beneficiaries; Information Law; Commercial Companies*

Implementing Citizens Charter in Government Organizations: A Meta-Synthesis Approach

Asadollah Pedroud, Farajollah Rahnavard Ahan and Habibollah Taherpour Kalantar

A Citizens Charter is a written document that is applied as a tool to increase the empowerment of citizens, strengthen the accountability of agents, and increase trust between service users and suppliers and increases organizational effectiveness and performance by creating a public commitment to adherence to measure service delivery standards. Now more than three decades after drafting the concept of the Citizens Charter, there is still a scientific and practical gap in this regard. Considering this issue, the main purpose of this article is to identify the steps to establishing the Citizens Charter in government organizations. The article is practical in terms of purpose and qualitative in terms of data type. Utilization of the Meta-synthesis method and the seven- stage process technique of Sandelowski and Barroso (2007) and the Critical Assessment Skills Program (CASP), ultimately 20 articles have been employed in the present article.

A review of the literature revealed that the theoretical framework and foundations of the Citizens Charter are based on civil rights, public governance, modern public administration, and the management of public values. Moreover, after reviewing the obtained article, the model of establishing a Citizens Charter, including four stages of preparation, design, deployment, forecasting, and evaluation was presented using text analysis in the MAXQDA software. In the end, it concluded that implementing the Citizens Charter in government organizations promotes the standardization of services, information, accessibility, participation, non-discrimination, accountability, transparency, reliability, and dissatisfaction redressal mechanism.

Keywords: *Citizens Charter; New Public Administration; Public Values Management; Citizens Rights; Public Governance*

Legal Analysis of Presidential Candidates' Eligibility Emphasizing Clarification Conditions of the "Religious and Political Figures (Rijal)"

Ebrahim Mousazadeh and Shahab Eghbal

Although the eligibility of presidential candidates is specified in Article 115 of the Constitution, not mentioning cases, the ambiguity of some conditions of candidates, the requirement to implement general election policies, and the requirement to utmost minding in defining the conditions of the presidential candidates, especially the Guardian Council's conditions about being a religious and political figure, created a situation for the presidential candidates to attract the attention of the public and politicians at a particular time. In the Guardian Council resolution, some conditions of the presidential candidates are more objective, so that identifying potential candidates has become more tangible. However, the legal explanation of the eligibility of the presidential candidates, in addition to making the cases clearer, theorizes the criteria for recognizing the presidential candidates from others in a way being far from the previous ambiguities and being diagnosed by the general public. Being a perceived religious and political figure candidate requires a prerequisite for achieving the desired conditions to approve Guardian Council's oversight. Clarifying the conditions of religious and political status, in addition to specifying the procedures and methods of the Guardian Council's examination of the qualifications of candidates, makes the criteria of qualified candidates more transparent for the general public. However, since the aforementioned resolution describes the conditions of presidential candidates in more detail, it supports making the election process more transparent. In this study, in the beginning, the conditions of the presidential candidates are briefly mentioned, then the condition of being a political and religious figure was examined and in conclusion, the resolution of the Guardian Council was reviewed.

Keywords: *Religious and Political Figure; President; Conditions; Guardian Council; Presidential Candidates*

Covid-19, Health Security and Global Health Diplomacy

Mahdi Mohammad Nia

The outbreak of Covid-19 and its rapid spread on the world stage shattered all the political, economic, and global security equations quickly. The epidemic and death rate of this global virus has been so rapid that even the developed countries could not escape the damage of its human, economic, and political damage. At the moment, almost two years after the outbreak, controlling and dealing with it, is still at the top of the decision-making priorities of countries throughout the world. The rapid spread of the virus, accompanied by an unprecedented increase in death tolls, forced governments to take immediate and urgent action to control it, another time issue of human security came to the attention of politicians and political analysts.

Health security is the foundation of human security in particular and common security in general because international stability and security are inconceivable without guaranteeing health security.

Undoubtedly, the coronavirus outbreak has played an irrefutable role in modifying the traditional state-centric and hardware-based view of security. The virus made a new look at the concept of common security inevitable security studies and expanded international cooperation and collaboration to control the virus within the framework of global health diplomacy. Deploying a descriptive-analytical method in the framework of the human security concept, this article seeks to answer the main question: How has the outbreak of Covid-19 affected the development of global health diplomacy? The hypothesis is that "The coronavirus has challenged the self-aiding view of the concept of security and has made a requirement of moving towards common security based on international cooperation inevitable. Consequently, developing global health diplomacy is a strategic requirement for controlling global epidemics. Data was collected through library studies, specialized journals, and reputable Internet sites.

Keywords: *Covid-19 (Coronavirus); Security; Common Security; Health Security; Global Health Diplomacy; Foreign Policy; Soft Power*

A Study of Its Developments on the Relationship and Interactions of Inequality and Growth and its Implications for the Iranian Economy

Ghodsieh Bakhshi, Farshad Momeni and Teymour Mohammadi

Analyzing the roots of inequality and its relationship with socioeconomic development has become one of the longest-running controversies in the history of economics in theoretical and practical policymaking fields. The study of the evolution of inequality at both domestic and international levels, in addition to exhibiting augmented sensitivity to it and requiring serious attention, reveals many complexities in the fields of social, political, and cultural sciences, especially in developing countries. The study of the opinions of the pioneers and examining the competing theories in a way that includes the experiences of successful and unsuccessful countries in achieving equality and development can play an enlightening and improving role in providing a way for decision-makers and those concerned about the country's development.

In the present study, with an analytical-descriptive approach, a theoretical explanation of the relationship between inequality and growth has been conducted, focusing on the channels of positive and negative effects of inequality on growth, the most important of them along with the mechanism of influence have been outlined. In conclusion, while providing statistical evidence, the implications of the issue for the economy of Iran have been discussed. The results indicated that the anti-development consequences of inequality in the economy of Iran can be examined through two important channels: rent-seeking and altering consumption patterns, and creating dependence.

Keywords: *Inequality; Growth; Income Distribution; Rival Paradigms; Economy of Iran*

Designing a Policy Capacity Framework in the Iranian Islamic Consultative Assembly (Majlis)

Alinaqi Amiri, Hamid Zare, Hasan Danaeefard and Reza Baniasad

Policy capacity refers to the ability to develop “policy options” to achieve public goals. The policy has a close interaction with the legislation. On one hand, policies are converted to the law in bills and plans format, and on the other, some laws have policy aspects themselves. Therefore, if the capacity of policymaking is strengthened in parliament, then the legislation will be strengthened. There are evidence and issues such as hyperlexis, a long line of bills and plans in committees, and the required research policy to create dynamic and constitutional rules and laws, increasing the requirement to study policymaking capacity promoting in Parliament. The aim of this research is to develop a model through the identification of constituent elements of policymaking capacity and their relationships. This study was conducted utilizing a qualitative approach and case study strategy in which Parliament, as a case study, is explored deeply and qualitatively. Statements of the Supreme Leader, interviews with members of Parliament, the legislative and policy experts, expert reports, and plans and bills were used as data collection tools because the study is based on multi-method or pluralism. The data analysis method was based on thematic analysis and eventually, the final model was developed with the CIPP, context, input, process, and product, and framework. Capacity-building infrastructures, policy capacity enrichment, and improved policy capacity, in addition to the environment governing the policy capacity, are among the model elements, whose attention and operationalizing lead to the issue of constitutional laws and the strengthening of the special functions of the Islamic Consultative Assembly.

Keywords: *Policy Capacity; Parliament; Case Study; Legislation; Legislative Policy; Islamic Consultative Assembly*

Strategy Against Cyber Attacks Against Computer Systems That Provide Essential Services in the Islamic Penal Code Adopted in 2013

Hadi Mersi and Nafiseh Motavallizaeh Naeini

Cyber attacks against computer systems that provide essential services are subject to Article 739 of the Islamic Penal Code (Article 11 of the Computer Crimes Law). According to the article, the committed is sentenced to only three to ten years of imprisonment; While the occurrence of Cyberattacks against computer systems that provide essential services such as medical services, water, electricity, gas, telecommunications, transportation, etc., endanger security, comfort, and public safety. Therefore, only the legislator's confinement to determine the discretionary punishment and the non-determination of the hudud punishment for it is criticizable. For this purpose, based on a library and descriptive-analytical method, and reviewing the jurisprudential principles and legal conditions of the two hudud titles "Moharebeh" and "Corruption on earth", the present study tries to analyze and evaluate the possibility of extending Article 279 of the Islamic Penal Code (Moharebeh) And Article 286 of the Islamic Penal Code (Corruption on earth) to cyberattacks against computer systems subject to Article 739 of the Islamic Penal Code to determine which of the two hudud mentioned In the Islamic Penal Code, the committed be punished. Finally, this article concludes that immaterial and intangible cyber weapons cannot be extended to what famous jurists and legislators have taken from the word weapon, hence the title "Moharebeh" cannot be extended to cyber attacks, but the title "Corruption on earth" can be extended according to the conditions stipulated in the Islamic Penal Code.

Keywords: *Cyber Crimes; Essential Services; Cyber Attacks; Moharebeh; Corruption on Earth*

The Optimal Rate of Capital Gains Taxation in the Asset Market

Parviz Davoodi, Hossein Samsami and Mohammad Reza Sezavar

Capital gains taxation, especially in the field of assets such as currency, gold, stocks, and real estate, can be an advantageous way to deal with fluctuations and reduce profitability in the related markets. However, the economy of Iran has not benefited from capital gains tax capacity in recent years, which, along with the increase in the amount of liquidity and the lack of a convenient business environment, has increased motivation for mercantilism activities in the mentioned markets. This article aims to investigate the effect of foreign exchange, gold, stock, and real estate assets on the country's GDP and investment growth and determine the optimal tax rate on the mentioned assets. The results of this study exhibited that the highest optimal tax rate based on the GDP function related to gold assets at 92.3% and based on the investment function related to foreign exchange assets at 93.2%. The lowest optimal tax rates in production and investment functions related to real estate assets are 69.2% and 52.1% respectively.

Keywords: *Capital Gains Taxes; Optimal Tax Rate; Economy of Iran*

English Abstracts

Majlis & Rahbord

Scientific Quarterly
Vol. 30, No. 113, Spring 2023

113

Publisher : Majlis Research Center

Director in Charge: Negahdari, B.

Editor-in-Chief: Sobhani, H.

Managing Editor: Khoei, S. M.

Editorial Board:

Beygzade, E. (Professor, Faculty of Law, Shahid Beheshti University)

Davoodi, P. (Professor, Faculty of Economic and Political Sciences, Shahid Beheshti University)

Golami, A. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Law, Imam Sadiq University)

Jabalamehi, M.S. (Professor, Faculty of Industrial Engineering, University of Science and Technology of Iran)

Jahan, A. (Associate Professor, Faculty of Industrial Engineering, Islamic Azad University Semnan)

Naderan, E. (Associate Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Nasrollahi, M.S. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Communication, Imam Sadiq University)

Rahai, A. (Professor, Faculty of Civil and Environmental Engineering, Amirkabir University of Technology)

Sadeghy Moghadam, M.H. (Professor, Faculty of Law and Political Science, University of Tehran)

Sharifi, A.H. (Professor, Faculty of Philosophy, Imam Khomeini Education and Research Institute (RA))

Sharifzadeh, M.J. (Associate Professor, Faculty of Islamic Studies and Economics, Imam Sadiq University)

Sobhani, H. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Taiebnia, A. (Professor, Faculty of Economics, University of Tehran)

Editorial Advisory Board: Aghaee, S.D; Arabi, S.M; Ebrahimian, H; Ebrahimi, S.A; Ghasemi, M; Hamidizadeh, A; Homayooni Far, M; Hosseini, S.M; Jafari Samimi, A; Javid, M.J; Jalali, M; Mulaee, A; Mousavizadeh Markeah, S.SH; Majidi, S.M; Maleki, M.R; Nourani Moghadam, S.Y; Nasrollahi, KH; Navazeni, B; Nazari Tavakkoli, S; Norouzi, N.M; Raji, S.M.H; Rafie Moghadam, A; Saniejlal, M; Taghizadeh, A; Tari, F; Yusefi Sheykh Robot, M.R; Ziacy, M; Zolfaghari, M

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. 802, Southern of Niavaran Park, Pasdaran St. Tehran, Iran

Office: +9821-75183283

Fax: +9821-75183186

Subscription: +9821-75183149

nashr.majles.ir

mrcmag@majles.ir

rc.majles.ir

Editor: Atarodi, NA

Layout: Sardari, BA

• 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.

Price: 300,000 RL